



TURUN KAUPPAKORKEAKOULU
Turku School of Economics

PORIN YKSIKKÖ

UUDEN JULKISJOHTAMISEN NÄKÖKULMIA PARAS-HANKKEEN AIKANA
- diskurssianalyysi Kuntalehden artikkeleista

Liiketaloustiede, johtamisen ja organi-
soinnin pro gradu -tutkielma

Laatija

Tiina Mätäsjärvi 15258

Ohjaaja

TkT Kirsi Liikamaa

28.4.2010

Pori

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	4
1.1	Tutkimuksen keskeiset käsitteet	6
1.2	Tutkimusongelmat ja tavoitteet	8
1.3	Aiempaa tutkimusta aiheesta	9
1.4	Työn rakenne	11
2	TIETEENFILOSOFIA JA METODOLOGISET VALINNAT	13
2.1	Tutkimuksen tieteenfilosofia	13
2.2	Laadullinen tutkimus	15
2.3	Tutkimusmetodina diskurssianalyysi	16
2.4	Tutkimuksen aineisto ja luotettavuus	19
3	UUDEN JULKISJOHTAMISEN KEHITYS	21
3.1	Julkisen ja yksityisen johtamisen vertailua	21
3.2	Julkisen sektorin kehitys ja tulevaisuuden haasteet	23
3.2.1	Taustalla byrokratiateoria	25
3.2.2	Kunta osana julkishallintoa	27
3.3	Uusi julkisjohtaminen	30
3.3.1	Taustalla tieteellinen liikkeenjohto ja julkinen valinta	31
3.3.2	Suomalainen tie kohti uutta julkisjohtamista	33
3.4	Uuden julkisjohtamisen kritiikki	34
4	UUDEN JULKISJOHTAMISEN DISKURSSIT PARAS-HANKKEESSA	36
4.1	Paras-hanke tutkimuksen kontekstina	36
4.2	Tutkimusaineisto ja diskurssien muodostaminen	40
4.2.1	Uudistumisen välttämättömyys metadiskurssina	41
4.2.2	Tuottavuuden diskurssi	45
4.2.3	Hajauttamisen diskurssi	48
4.2.4	Johtajuuden diskurssi	52
4.3	Yhteenvedo diskursseista	56
5	DISKURSSIEN TOIMIJAT JA VALTASUHTEET	59
5.1	Argumentoinnin keinot	59
5.2	Diskurssien toimijat	62
5.3	Heikot ja vaietut diskurssit	65
5.4	Pohdintaa diskursiivisesta vallasta	71

6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	75
6.1	Yhteenveto tutkimuksesta	75
6.2	Tutkimuksen arviointi ja pohdinta	78
6.3	Jatkotutkimusaiheita.....	80
	LÄHTEET	82
	LIITTEET	94

1 JOHDANTO

Suomen kunnat ovat 2000-luvun lopulla suurten muutosten edessä. Suomen kuntien etuja ajava Suomen Kuntaliitto (2007, 3–4) esittää, että kuntien palvelujen kysyntä on vähitellen ylittämässä palvelujärjestelmän kantokyvyn, ja muistuttaa julkisen talouden tasapainon tärkeydestä globalisoituneessa yhteiskunnassa. Kuntaliiton selkeä viesti on, että ilman kuntasektorin uudistumista edessä voi olla hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden rapautuminen. Valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämä palvelu- ja rakenneuudistus, Paras-hanke, on kehittämisprosessi, jonka tarkoituksena on auttaa kuntia turvaamaan tulevaisuuden hyvinvointipalvelut. Hankkeen myötä kannustetaan kuntia arvioimaan ennakkoluulottomasti palvelujen järjestämisen tulevaisuutta ottaen huomioon myös demokratian toteutuminen. (Suomen Kuntaliitto 2007, 3–4.)

Kunnat eivät ole ensi kertaa suurten muutosten edessä, sillä rakenteita ovat ravistelleet erilaiset toimet jo 1980-luvulta alkaen. Tuolloin rakenteiden uudistusten yhteydessä alettiin puhua uudesta johtamistyylistä, managerialismista, jonka keskeisenä ajatuksena oli yritysmaailmasta tulevien oppien siirtäminen julkiselle sektorille, ja sitä kautta kovina pidettyjen arvojen, kuten tehokkuusajattelun ja tulosjohtamisen, mukaan tulo. (Möttönen & Niemelä 2005.) Managerialismilla on läheinen suhde *New Public Managementiin* (vakiintunut lyhenne NPM), *uuteen julkisjohtamiseen*. Käsite syntyi tilanteessa, jossa julkishallintoa rasittivat monet ongelmat ja julkishallintoon alettiin vaatia mittavia uudistuksia. (Torppa 2007, 43.) Uuden julkisjohtamisen mukaan yksityisen sektorin toimintamalleja tulisi siirtää julkiselle sektorille, eli lähtökohtaisesti julkishallintoa tulisi tarkastella taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta edistävien tekijöiden kautta (Forma, Niemelä & Saarinen 2008, 10).

Voidaanko kuntia johtaa kuten yrityksiä? Rainiston mukaan (2004, 50) yhteistä kuntien ja yritysten menestyksekkäälle johtamiselle on kilpailukyvyn ja toimintaympäristön tuntemus ja strateginen ajattelu. Lisäksi toimiala ja organisaatioiden luonne huomioiden, operatiivinen johtaminen kunnissa toimii yritysmaailman tavoin. Erotuksena kunnan johtamiselle on kuitenkin poliittisten päättäjien ja ammattijohdon välinen jännite sekä erilaiset motiivit palvella asiakkaitaan. Kunnat eivät tavoittele yritysmaailman tavoin rahallisia voittoja, vaan niiden tavoitteet ovat yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisessa. Lauslahti (2003, 18) kiteyttää erot: ”Kunnan menestys ei ole vain tuloslaskelman eriä, vaan sen juuret ovat kuntalaisten odotuksissa ja niiden täyttymisessä”. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ymmärtää uuden julkisjohtamisen ilmenemismuotoja kuntien johtamisessa ja pohtia kuinka uuden julkisjohtamisen ilmentymät vaikuttavat yhteiskunnan toimintaan.

Muista maista hankitut esimerkit vaikuttivat tietoisesti ja tiedostamattomasti suomalaisen hallinnon kehittämiseen. Uuden julkisjohtamisen vankka asema kiinnostuksen kohteena, ja jopa paradigmana tutkimustyössä vaikuttavat sen säilymiseen julkisjohta-

misen pysyvimpänä ajatusmallina. Yhteiskunnassa tapahtunut hidaskas arvomuu-
 tos valtiokeskeisestä hyvinvointivaltiosta kohti yksilöllisempää ajattelutapaa on luonut hyvän
 maaperän uuden julkisjohtamisen kaltaiselle ajattelulle. (Haveri 2002.) Hyvinvointival-
 tion tarjoamille palveluille on myös etsitty rajoja, mutta kollektiivisille tarpeille ei ole
 olemassa luonnollista rajaa, vaan kysymys rajoista on ennemminkin arvo- kuin taloudel-
 lisperusteinen (Julkunen 2006, 62–77). Kuitenkin määrällisesti laskettuna hyvinvointi-
 valtiolle on osoitettu viime vuosina enemmän varoja kuin koskaan aiemmin ja silti on-
 gelmat seuraavat toisiaan. Palveluihin kohdennettävien resurssien määrällisestä lasken-
 nasta on siirrytty tuottamisen laadulliseen arviointiin. Yhteisvastuun murenemista on
 selitetty kansalaisten lisääntyneillä vaatimuksilla saada kaikki valmiina ilman kansalais-
 ten omaa vastuuta asioista. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 43.)

Kunnissa johtamisen haasteina on löytää tasapaino perinteisten kunnallisten ja hy-
 vinvointivaltion arvojen sekä uuden julkisjohtamisen periaatteiden välille siten, että
 kunnan organisaatio toimii kuntalaisten tekemien valintojen suuntaisesti tehokkaalla ja
 vaikuttavalla tavalla. (Anttiroiko ym. 2007, 75.) Paras-hankkeen yhtenä tavoitteena on
 parantaa kansalaisvaikuttamista kunnissa, ja se tuo tarkasteltavaan aiheeseen myös po-
 liittisen näkökulman. Vaikka tutkimuksessa rajataankin pois poliittinen johtaminen sekä
 luottamusmiesjohtaminen, on politiikan ja vallan näkökulman huomioiminen tärkeää
 pyrittäessä selittämään uuden julkisjohtamisen ”menestystarinaa”. Tässä tutkimuksessa
 pyritään Kuntalehdestä nostettujen diskurssien avulla analysoimaan uuden julkisjohta-
 misen esiintymistä suomalaisella julkisella sektorilla. Tutkittaessa uutta julkisjohtamista
 perehtyminen diskursseihin on erityisen hedelmällistä, sillä uuden julkisjohtamisen eri-
 laisten ilmiöiden esiintuomisessa käytetään paljon uudenlaista kieltä, jota on kriittisim-
 missä puheenvuoroissa verrattu jopa Rooman imperiumin vaatimukseen latinankielen
 käyttämisestä yhtenäisenä hallintokielenä valloittamisessa maissa. Tavallista on myös
 vedota yksinkertaisesti ”muuttuneeseen toimintaympäristöön”, ja Suomessa uuden jul-
 kisjohtamisen oppien rantautumisen perusteluissa on yleisesti käytetty välttämättömyy-
 den retoriikkaa. (Eräsaari 2006; 2009.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan myös miksi
 jotkin diskurssit sallitaan ja miksi toisista vaietaan. Diskurssianalysissa yhdistyy ob-
 jektiivinen ote ja toisaalta myös kriittinen suhtautuminen tekstiin. Onnistuneessa dis-
 kurssianalysissa hyödynnetään peruskysymyksiä kuten, kuka sanoi, mitä sanoi, mitä
 tarkoitti, miksi sanoi, mihin pyrki ja kehen sanoja pyrki vaikuttamaan. (Metsämuuronen
 2008, 107.) Tutkimustyön taustalla on mielenkiinto ymmärtää niitä tekijöitä, jotka ovat
 vaikuttaneet uuden julkisjohtamisen syntymiseen sekä säilymiseen noin kahdenkymme-
 nen vuoden ajan vallitsevana johtamistapana saamastaan arvostelusta huolimatta. Vaik-
 ka ihmiset olisivat halukkaita muuttamaan toimintaansa, he eivät välttämättä kykene
 tunnistamaan vakiintuneita tapoja, jotka estävät uusien ajatusten tai tapojen juurtumista.
 Lähestymällä tutkittavaa ilmiötä diskurssianalysin avulla voidaan kyseenalaistaa aset-

taa totutut tavat ja ajatukset ja esittää toimintojen toteutusta uudella tapaa. (Tienari & Meriläinen 2009, 100–101.)

Aiheen valinnan lähtökohtina olivat tutkijan oma kiinnostus uutta julkisjohtamista kohtaan sekä tutkijan kiinnostus uuden julkisjohtamisen syntymiseen vaikuttaneisiin yhteiskunnallisiin syihin ja uuden julkisjohtamisen taustalla olevaan ideologiaan. Paras-hankkeen saama julkisuus ja siitä seuranneet muutokset kuntien toiminnassa ovat lisänneet kiinnostusta tutkia hankkeen ja uuden julkisjohtamisen yhteyksiä toisiinsa. Myös tutkijan kotikaupungissa tapahtuneet voimakkaat muutokset ovat vaikuttaneet hänen kiinnostuksensa lisääntymiseen ja tietomäärän kasvamiseen aiheesta.

Tässä tutkimuksessa haluttiin varmistua riittävän laajasta tutkimusaineistosta. Koska tutkijalla oli ennako-oletus siitä, että Kuntalehden artikkelit todennäköisesti käsitelisivät varmimmin kuntajohtamista ja Paras-hanketta, tutkimusaineistoksi valittiin juuri Kuntalehden artikkelit vuosien 2005 ja vuosien 2008 väliseltä ajalta. Diskurssianalyysin valinta tutkimuksen metodiksi johtuu tutkijan kiinnostuksesta tarkastella ilmiöiden erilaisia puhetapoja. Diskursiivinen lähestymistapa tuo esiin samalle aiheelle erilaisia lähestymistapoja ja analyysillä tavoitellaan vakiintuneiden puhekäytäntöjen paljastamista. On myös kiinnostavaa pohtia mitä kulloinenkin puhetapa ja totuus maailmasta olettavat, mistä se vaikenee ja kenen etuja se palvelee. (Tienari & Meriläinen 2009, 99–100.)

1.1 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Julkishallinnon organisaatioiden yleisenä muutossuuntana pidetään 1980-luvulta lähtenyt managerialistista kehitystä. *Managerialismilla* tarkoitetaan yritystaloudellisesta liikkeenjohto-oppia ja managerialistisesta ajatussuunnasta on ajan mittaan tehty lukuisia määritelmiä. Tiivistetysti voidaan sanoa, että julkishallinnon managerialistisella kehityssuunnalla tarkoitetaan yritysmaailmalle tyypillisten organisointi-, johtamis- ja muiden toimintatapojen kopioimista käytettäväksi julkisen sektorin organisaatioihin. (ks. esim. Möttönen 2001, 9; Haveri 2002.)

Lähdesmäen (2003, 54) mukaan New Public Managementin suomenkielinen vastine ”uusi julkisjohtaminen” ei ole terminä vielä yhtä vakiintunut kuin NPM, mutta tässä tutkimuksessa pitäydytään kuitenkin suomenkielisessä uusi julkisjohtaminen -termissä vedoten tutkimuksen tavoitteeseen tulkita erityisesti julkishallinnossa tapahtunutta kehitystä suomalaisessa kontekstissa. Jos tarkastelua laajennettaisiin pidemmälle kansainväliseen keskusteluun, niin NPM -käsitteen käyttö olisi perusteltua. Suhteessa managerialismiin *uusi julkisjohtaminen* nähdään tässä tutkimuksessa laajempaan käsitteenä kuin managerialismi sisältäen kylläkin managerialismin periaatteet, mutta uuden julkisjohtamisen muodostumiseen katsotaan kuuluvaksi osia myös muista uudistuksista, kuten julkisen valinnan tai New Public Service-teorioista (Haveri 2002).

Uuteen julkisjohtamiseen tiivistyy 1980-luvulta alkanut julkisen sektorin kritiikki, joka on seurausta maailmanlaajuisen *uusliberalistisen* ajattelun ja oikeistolaisen poliittisen ideologian voimistumisesta. Jako oikeistoon ja vasemmistoon syntyi Ranskan vallankumouksen aikaan ja oikeistolla ja vasemmistolla on alun perin viitattu puolueiden istumajärjestykseen parlamentissa. Oikeisto nähtiin pitkään vanhan järjestyksen puolustajana ja vasemmisto uudistajana, jolloin oikeistolaisuuden kannattajat leimattiin rikkaita suosiviksi ja ammattiliikkeiden vastustajiksi, jotka vastustivat epätasa-arvon tasoittamiskäytäntöjä. Vasemmiston saavutuksia alettiin arvioida kriittisesti 1970-luvulla ja uusi oikeisto, uusliberalismi, alkoi saada kannatusta. (Harisalo & Miettinen 1997, 48–49.) Uusliberalismi ottaa tiukasti kantaa valtion rooliin osana talouselämää ja hyvinvointivaltion ylläpitoon. (ks. esim. Torppa 2007, 90; Hokkanen 1994, 17; Forma ym. 2008, 9.) Uusliberalististen teorioiden mukaan valtion tulee suosia yksityisomaisuutta ja vapaata kaupankäyntiä. Yhteisomaisuudesta luopumisella ja omistusoikeuksien kirjaamisella pyritään välttämään ihmisen taipumusta käyttää vastuuttomasti hyväkseen yhteisesti omistettuja resursseja. Yksilöiden, yritysten, alueiden ja maiden välinen kilpailu nähdään hyveenä, ja yhdessä sääntelyn purkamisen kanssa, kilpailun katsotaan vähentävän byrokratiaa sekä parantavan tuottavuutta, tehokkuutta ja laatua. (Harvey 2008, 81–82.) Uusliberalismin kannattajat puhuvat mieluummin uudesta oikeistosta ja liberalismita (Chomsky 2000, 33), mutta tässä tutkimuksessa käytetään käsitettä uusliberalismi kuvaamaan toimenpiteitä, jotka ovat lähtöisin 1970-luvulla alkaneesta poliittisesta suuntauksesta. Lanen (1997, 10) mukaan hyvinvointivaltion alasajoa kannattavien linjausten ja uuden julkisjohtamisen myötä syntyneiden reformien kesken on nähty yksittäisiä yhtymäkohtia, vaikkei yhteneväisistä suuntauksista tai ohjelmista voidakaan puhua.

Aiemmissä tutkimuksissa (ks. esim. Haveri 2002; Torppa 2007, 44–77; Rannisto 2005, 32–34) managerialismia ja uutta julkisjohtamista on käsitelty paradigmana, ideologiana, ohjeina, oppina ja reformina. Merkittävä osuus tiedeyhteisöjen suosiossa tukee managerialismin tarkastelua paradigmana. Toisaalta managerialismia ja uutta julkisjohtamista värittävät arvot ja oletukset julkisen sektorin ihanteellisesta johtamistavasta tukevat managerialismia ja uutta julkisjohtamista ideologiana, ja toisaalta konkreettiset ohjelmalliset elementit, kuten laatujohtaminen tai yksityistäminen, osoittavat reformin suuntaan. *Reformi* -käsite voidaan suomentaa suunnitelmalliseksi uudistukseksi (Wikisanakirja, 2009). Saari (2001) käsittelee reformismia sosiaalipoliittisena suuntauksena, joka on niin sanottua kolmannen tien sosiaalipoliittisyyttä, ja jossa kartetaan käytännönläheisiin kysymyksiin liittyvien näkemysten esittämistä. Reformismi on poliittisesti suuntautunutta tutkimusta, joka pyrkii löytämään kollektiivisia ratkaisuja kansalaisten epävarmuuksiin ja vähäisiin toimintamahdollisuuksiin kuten tulojen pienuuteen, terveydellisiin ongelmiin ja koulutuksen puutteeseen. Poliittikasuuntautuneisuus viittaa tutkimuksen kytkemistä osaksi poliittista keskustelua, valmistelua ja päätöksentekoa. (Saari 2001, 13–15.)

Määriteltäessä *julkishallinnon* käsitettä tulee pohtia julkisten organisaatioiden perustaa, joka on historiallisesti kehittynyt valtio. Valtion käsitettä on määritelty niin klassisen filosofian, valtiosääntöjuridiikan kuin oikeusteoriankin toimesta. Max Weber muotoili valtion yhdeksi tunnusmerkiksi sen mahdollisuudet käyttää pakkokeinoja toteuttaakseen päätöksiään omien valtiollisten rajojensa sisäpuolella. Julkishallintoa ovat valtion yhteyteen muodostuneiden virastojen lisäksi, myöhemmin julkishallinnon piiriin syntyneet muut julkiset organisaatiot kuten maakunnat ja kunnat sekä organisaatiot, jotka omaavat julkisen aseman kuten erilaiset yhdistykset ja säätiöt. (Temmes 1991, 33.) Kansainvälistä julkista sektoria edustaa Euroopan Unioni sekä myös muut järjestöt, jotka keräävät jäsenmailtaan jäsenmaksuja tai käyttävät niiden varoja. Julkisen sektorin toiminnan muodot ulottavat valtansa esimerkiksi julkiseen omistukseen kuten laitoksiin ja kiinteistöihin, verotukseen ja muihin julkisiin maksuihin, tulonsiirtoihin ja tukiaisiin kansalaisille, yrityksille ja järjestöille sekä taloudellisten ja yhteiskunnallisten suhteiden hallinnolliseen säätelyyn lakien, normien ja direktiivien välityksellä. (Hokkanen 1994, 12.)

Tämän tutkimuksen keskiössä on eräs julkishallinnon yksiköistä, *kunta*. Kunta voidaan määritellä alueelliseksi pakkoyhteisöksi, sillä jokaisen suomalaisen tulee olla jonkin kunnan jäsen. Asukkaidensa eli kuntalaisten lisäksi Suomen kunnat muodostuvat kunnalle määritellystä alueesta, ja sille annetusta itsehallinnollisesta oikeudesta. Kuntaa alueellisena yhteisönä määrittävät sen maantieteellinen sijainti, luonto, yhdyskuntarakenne, elinkeinot, palvelut, väestö, poliittinen rakenne, arvot, kulttuuri ja historia. Kunnan itsehallinnollinen oikeus tarkoittaa, että kuntalainen voi itse vaikuttaa kuntansa toimintaan demokraattisen järjestelmän kautta. Kunnan näkökulmasta itsehallinto tarkoittaa kuntalaisten ja kunnan yhteisöjen verotusoikeutta, kunnan oikeutta omaan hallintoon, omiin rahoituslähteisiin ja mahdollisuuksiin päättää, kuinka kuntien tarjoamat palvelut tuotetaan. (Lauslahti 2003, 41; Anttiroiko ym. 2007, 18.)

1.2 Tutkimusongelmat ja tavoitteet

Kuntien toimintaa voidaan tarkastella tieteellisesti useista eri näkökulmista. Kunnallispoliittinen, oikeudellinen, alueellinen tai taloudellinen tarkastelu tuottaisivat kunnasta täysin erilaista tietoa. Eri näkökulmat huomioiden voidaan arvioida kuntien toimintaa monipuolisesti ja hahmotella tulevaisuuden kehityslinjoja. Tässä tutkimuksessa kuntien toimintaa tarkastellaan organisaatio-, johtamis- ja hallintonäkökulmasta. Tällöin huomio keskittyy toiminnan organisointiin johtamiseen ja tuloksellisuuteen. Kunnan hallinto nähdään koostuvan kuntalaisten valitsemista luottamushenkilöistä sekä työ- ja virkasuhteisista kunnan työntekijöistä, ja molemmilla ryhmillä on omat melko kiinteät rakenteet, prosessit ja organisaatiokulttuuri. (Anttiroiko ym. 2007, 29–30, 67.)

Tässä tutkimuksessa suomalainen Paras-hanke luo tutkittavalle aiheelle kontekstin ja näin ollen se rajaa uuden julkisjohtamisen ilmenemisen tarkastelua ajallisesti tiettyyn ajankohtaan sekä paikallisesti Suomeen. Erityisen mielenkiinnon kohteeksi tässä tutkimuksessa nousee eri toimijoiden tarkastelu ja pohdinta siitä kuinka he perustelevat kantojaan erilaisten intressien pohjalta. Tutkimuksessa muotoiltiin kaksi pääongelmaa. Pääongelmien lisäksi muotoiltiin tarkempia alaongelmia, sillä mikäli tutkimusongelmat olisi muotoiltu tarkasti jo ennen aineiston lukuvaiheen alkamista, tutkijan kiinnostus ei välttämättä olisi kohdistunut kaikkiin mahdollisiin diskursseihin ja näkökulmasta olisi voinut tulla rajatumpi (Jokinen & Juhila 1993, 78)

Tutkimusongelmia ovat:

1. Miten uuden julkisjohtamisen diskurssit ilmenevät Kuntalehden artikkeleissa Paras-hankkeen aikana?
 - Millaisia diskursseja ja vastadiskursseja esitetään?
 - Millaisessa kontekstissa diskursseja tuotetaan?
2. Minkälaisilla perusteilla toimijat pyrkivät legitimoimaan uutta julkisjohtamista diskursseissa?
 - Millaisia argumentoinnin keinoja toimijat käyttävät legitimoidessaan puhettaan?
 - Millaista valtaa ja minkälaisia valtasuhteita diskursseissa esiintyy?

Tutkimuksen tavoitteena on, tulkita Paras-hankkeen aikana esiintyviä kirjoituksia uudesta julkisjohtamisesta sekä tutkia aineistosta nostettujen diskurssien hegemonisointumiseen vaikuttaneita tekijöitä.

1.3 Aiempaa tutkimusta aiheesta

Uutta julkisjohtamista suomalaisesta näkökulmasta on aikaisemmin tutkinut esimerkiksi Kirsi Lähdesmäki väitöskirjatyössään: *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen* (2003). Lähdesmäki tarkasteli uuden julkisjohtamisen vaikutuksia julkisen hallinnon reformeihin Suomessa ja tutkimustuloksissaan hän näki tehokkuusperiaatteet osana hyvän hallinnon arvoja ja palvelulähtöisyyden kirjaamisen toiminta-ajatuksiin. Lisäksi tutkimuksen mukaan julkisella sektorilla hallinnon ja kansalaisten välinen suhde on muuttunut yhä useammin asiakassuhteeksi ja asiakaspalveluun on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. (Lähdesmäki 2003, 237.)

Kaarina Torpan väitöskirja (2007) käsittelee managerialismin ilmenemistä suomalaisessa julkisen sektorin erikoissairaanhoidossa. Tutkimustulosten mukaan sairaanhoidossa esiintyi byrokraattista, professionaalista ja managerialistista johtamista. Erikoissai-

raanhoidossa ilmeni managerialistisen johtamisen piirteistä ihmiskeskeiset- ja tuloshakuiset johtamistavat. Managerialismissa korostuva tehokkuuden tavoittelu nähtiin tutkimuksen mukaan lisäävän ristiriitaisuutta erityisesti ylimmän johdon ja operatiivisen johdon välille. (Torppa 2007, 13.)

Paras-hankkeen aikana toteutuneita kuntaliitoksia sekä muutosjohtamista on tutkinut laajasti Jari Stenvall, joka yhdessä tutkijaryhmänsä kanssa on tuottanut valtiovarainministeriölle useita arviota hankkeen etenemisestä. Tutkimuksissa on havaittu epätasapainoa kuntien suhtautumisessa Paras-hankkeeseen, ja muutosten läpivientiin kaivataan ammattimaista johtajuutta joka sitouttaisi henkilöstöä hankkeen tavoitteisiin. Työryhmä suosittaa kuntien parempaa osallistumista uudistusten suunnitteluun ja jokaisen kunnan erityislaatuisuuden parempaa huomioimista kunnan palvelurakenteen arvioinnissa. (ks. esim. Stenvall, Vakkala, Syväjärvi, Leinonen, Juntunen, Oulasvirta, Tiilikainen 2009; Stenvall ym. 2007.)

Pasi-Heikki Rannisto (2005) on tutkinut väitöskirjatyössään kunnan johtajan haasteellista roolia ja kunnan strategiaprosesseja sekä strategista johtamista. Tutkimuksessa vertailtiin kahta erilaista johtamismallia kunnan strategisen johtamisen toteuttamiseksi. Vertailun pohjalta todetaan, että viranhaltioiden vaikutusmahdollisuuksia tulisi lisätä ja heidät tulisi ottaa entistä vahvemmin mukaan asioiden valmisteluun. Ranniston mukaan kunnanjohtajan valitsemismenettely tulisi ottaa kriittiseen tarkasteluun ja herätellä kuntia organisaatioina arvioimaan rohkeammin vanhoja toimintatapojaan muuttuvassa kuntaympäristössä. (Rannisto 2005, 197.)

Uuden julkisjohtamisen tutkiminen diskurssianalyttisellä tutkimusmetodilla on harvinaista. Elina Laamasen (2007) diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakenteen muutoksista käsittelee kuntaliitoksista virinnyttä julkista keskustelua perustuen tutkimusaineistoltaan sanomalehtikirjoituksiin. Tutkimuksessa tarkasteltiin yhteiskunnallista kontekstia ja valtasuhteita, joissa kuntaliitoksista puhutaan kahtena eri ajankohtana, 1990-luvun ja 2000-luvun alussa. Tutkimuksen perusteella kuntaliitokset liittyvät voimasuhteiden välisiin kamppailuihin ja kuntaliitosten toteutuminen on hyvin poliittinen kysymys. Kuntaliitosten myötä poliittiset voimasuhteet tulevat alttiiksi muutoksille. Valta-diskurssi on kuntaliitoksia voimakkaasti rationalisoivaa syrjäyttäen samalla muita mahdollisia tapoja jäsentää kuntien toimintaa ja tehtäviä. Vastadiskurssi muodostui kuntien halusta määrätä itse toiminnastaan olematta sokeasti valtiovallan ohjailtavissa. Tutkimustuloksissa todetaan, että tarkastelujaksolla kuntarakennekeskustelussa siirryttiin kohti vastuullistamisen ja taloudellisuuden välttämättömyyden retoriikkaa. Laamanen toteaa tutkimuksensa perusteella, että valta-diskurssin muutoksessa on kysymys tiedon ja vallan uudelleenjärjestäytymisestä, jolloin vanha totuus korvautuu toisella totuudella, joka on selitysvoimaisempi ja vaikuttavampi. (Laamanen 2007, 9–11.)

1.4 Työn rakenne

Johdanto-luvussa esitellään tutkimuksen taustaa ja avataan lyhyesti tutkimuksessa käytettävien pääkäsitteiden sisältöä, jotta lukijan olisi mahdollisimman helppo seurata tutkimuksen etenemistä alusta alkaen. Lisäksi ensimmäisessä luvussa kerrotaan tutkimuksen ongelmat ja tavoitteet. Luvun lopuksi esitellään kiinnostavimmat, eniten näkökulmia antaneet ja tämän tutkimuksen muotoutumiseen vaikuttaneet aikaisemmat tutkimukset.

Toisessa luvussa esitellään tutkimuksessa käytettävät tieteenfilosofiset ja metodologiset valinnat. Luvun pääpaino on tutkimuksen metodissa eli diskurssianalyysissa, joka on määriteltävissä myös väljäksi teoreettiseksi viitekehyykseksi hyvin monenlaiselle tutkimukselle, ja jonka piiristä on löydettävissä eri asioita painottavia suuntauksia. (ks. esim. Eskola & Suoranta 1998, 195; Remes 2006, 285–374). Diskurssianalyysille ominaista vallan käsitettä ja sen analysointia tarkastellaan erityisesti Michel Foucault'n valtaterrorian avulla. Koska tässä tutkimuksessa ei ole kyseessä tutkimus diskurssianalyysin tekemisestä, Foucault'n valtaterrorioiden yhteydessä ei paneuduta kovin syvälle Foucault'n ajatteluun tai hänen uraansa, vaan hänen tuotannostaan ammennetaan työvälineitä analyysin tueksi. Toisen luvun lopussa esitellään tämän tutkimuksen aineiston erityispiirteitä sekä arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta. Erityisesti laadullisen tutkimuksen luotettavuutta lisää tarkka selostus tutkimuksen toteutuksesta (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2000, 213–215). Tässä tutkimuksessa pyritään esittelemään jokaisen luvun alussa lyhyesti lukujen sisältöä. Näin pyritään antamaan lukijalle kattavampi käsitys, mitä luku sisältää ja mitä luvussa on odotettavissa sekä antamaan lukijalle selkeämpi kuva, kuinka tutkimus on edennyt.

Kolmannen luvun alussa tarkastellaan julkisen sektorin erityispiirteitä sekä kunnan toimintaa. Lisäksi luvussa luodaan lyhyt katsaus julkisen sektorin kehitykseen ja tulevaisuuden haasteisiin ja samalla taustoitetaan Paras-hankkeen syntymiseen johtaneita syitä. Luku 3 esittelee myös pääpiirteittäin uuden julkisjohtamisen merkittävimpiä teorioita ja sen yhteyttä uusliberalistiseen ajatteluun. Tavoitteena on antaa lukijalle selkeä kuva uuden julkisjohtamisen syntymisestä ja keskeisestä sisällöstä. Lisäksi syvennyttään uuden julkisjohtamisen muotoutumiseen Suomessa. Luvun lopussa käsitellään uudesta julkisjohtamisesta esitettyä kritiikkiä.

Luvuissa neljä ja viisi esitetään tutkimuksen empiirinen osuus. Ennen varsinaisen empiirisen osuuden alkua tarkastellaan teoreettisesti Paras-hanketta tutkimuksen kontekstina ja huomioidaan myös muu toimintaympäristö, joka on voinut vaikuttaa diskurssien sisältöön. Luvussa esitellään tarkemmin tutkimusaineisto ja kuvaillaan tutkijan työskentelyä aineiston kanssa. Myös perustelut diskurssien muotoutumiseen esitellään aineistoesittelyn yhteydessä. Luvussa neljä esiteltävien diskurssien mukana kuljetetaan uuteen julkisjohtamiseen liittyvää yksityiskohtaisempaa teoriaa selventämään lukijalle

uuden julkisjohtamisen moninaisia ilmenemismuotoja. Luvussa keskitytään diskurssien esittelyyn joiden tueksi nostetaan näytteitä tutkimusaineistosta.

Varsinainen analyysi diskursseista tehdään kappaleessa viisi. Luvun alussa pohditaan diskurssien toimijoiden esittämien argumentoinnin eri muotoja ja esitellään tarkemmin diskurssien toimijoita. Luvussa esitetään myös tutkimuksen vastadiskurssi, johon lukeutuvat hegemonisten diskurssien taustalle jääneet heikot ja vaietut diskurssit. Luvun lopussa pohditaan hegemonisten ja vastadiskurssien välisiä valtasuhteita sekä toimijoiden ja toimintakenttien merkitystä diskursseissa.

Työn viimeisessä luvussa esitetään koko tutkimusta koskeva yhteenveto yhdistäen tutkimuksessa esitetty teoria ja empiria yhdeksi kokonaisuudeksi ja pyritään antamaan vastaus esitettyihin tutkimusongelmiin. Päätösluvussa tutkija pyrkii tuomaan esiin myös omia ajatuksiaan tutkittavasta aiheesta sekä tutkimusprosessin aikana oppimistaan asioista. Viimeiseen lukuun sisältyy myös arviointi työn onnistumisesta sekä pohdinta mahdollisista jatkotutkimusaiheista. Tutkimuksen lopussa on luettelo työssä käytetyistä lähteistä sekä Liitteet-osio johon on listattu Kuntalehden artikkelit, joista aineistonäytteet on poimittu.

2 TIETEENFILOSOFIA JA METODOLOGISET VALINNAT

Tämän tutkimuksen taustalla on kiinnostus sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen kielen avulla. Siten tutkimuksessa otetaan huomioon itse tapahtuman lisäksi kuinka se tapahtuu, ja tapahtuman merkitys. Tässä luvussa esiteltävä tieteenfilosofia, valitun tutkimusotteen perustelu, tutkimusotteesta johdettu tutkimusmetodi ja metodin keskeisten käsitteiden tarkastelu pyrkivät selventämään lukijalle sitä näkökulmaa, jolla tutkija on paneutunut työhönsä. Luvun loppuun sisältyvät myös tutkimusaineiston luotettavuuden ja toistettavuuden arviointi.

2.1 Tutkimuksen tieteenfilosofia

Tiede on luontoa, ihmistä ja yhteiskuntaa koskevan tiedon systemaattinen kokonaisuus ja siihen tähtäävän järjestelmällisen toiminnan tavoittelua. Tiede on siis sekä tieteellisesti toteutetun tutkimuksen tulos että myös tieteellisesti toteutettu tutkimusprosessi. (Niiniluoto 1980, 13.) Arkiajatteluun verrattuna tieteeltä odotetaan kattavampia, järjestelmällisempiä ja kriittisempiä perusteluja. Tieteessä huomioidaan myös vastakkaiset näkökulmat sekä aiemmat tutkimukset. Tieteelliset julkaisut tähtäävät ensisijaisesti tarjoamaan tiedeyhteisölle kriittistä arvioitavaa. (Kakkuri-Knuutila & Heinlahti 2006, 8.) Tieteenfilosofialla tarkoitetaan tiedettä tarkastelevaa ”metatiedettä”, joka tarkoittaa tieteellisen tiedon luonnetta ja tiedon saavuttamiseen tähtäviä menetelmiä ja niitä koskevien käsitysten ja ideoiden historiaa. Tieteenfilosofiset ideat ovat kehittyneet historiallisesti itse tieteenharjoituksen yhteydessä. (Niiniluoto 1980, 36–38.)

Tieteenfilosofiset perusolettamukset voidaan jakaa *subjektivistiseen* ja *objektivistiseen* lähestymistapaan, joiden myötä tutkimuksen näkökulmia tutkittavaan ilmiöön voidaan tarkastella ontologialtaan, epistemologialtaan, ihmiskäsitykseltään sekä metodologialtaan. (Burrell & Morgan 1979, 1–4.) Tämän tutkimuksen taustaoletus on subjektivistinen, sillä kaiken toiminnan nähdään rakentuvan subjektien kokemuksesta ja toiminnasta. Tutkimuksen ontologia eli todellisuuden luonne on nominalistinen eli riippuvainen yksilön tajunnasta ja havainnoista, joista ei voida irtautua. Täten tutkijan kokemusmaailma on vaikuttanut tutkimuksessa tehtyihin valintoihin, esimerkiksi aineistoa selatessa. Samoin tutkimuksen epistemologian eli tiedon luonteen katsotaan tässä tutkimuksessa perustuvan ihmisen ymmärrykseen ja hänen tekemiinsä havaintoihin. Tieto on näin ollen luonteeltaan antipositivistista. Tässä tutkimuksessa ihmisten käyttämä kieli nähdään voimakkaana vaikuttamisen välineenä ja siten tutkimuksen ihmiskäsitys on määriteltävissä voluntaristiseksi. Voluntaristisen ihmiskäsityksen mukaan ihminen muokkaa toiminnallaan aktiivisesti ympäristöään, eikä ole pelkästään ympäristönsä tuo-

te. Tutkimuksen metodologia on ideografinen, joten tutkimus pyrkii selvittämään, kuinka ihminen luo ja tulkitsee ympäröivää todellisuutta. (ks. Burrell & Morgan 1979, 4–7.)

Konstruktivismissa sosiaalisista ilmiöistä tulee todellisuutta vasta kielellisen määrittelyn kautta, ja konstruktivismissa halutaan selvittää, miten ja millä perusteella ilmiöt luokitellaan. (Sulkunen, 1998, 146.) Täten konstruktivismi eroaa muista tieteenfilosofioidista siinä, että todellisuus nähdään relativistisena, eri henkilöiden suhteellisenä todellisuutena, vaikkakin osa todellisuudesta voi olla yhteistä monien yksilöiden kanssa (Metsämuuronen, 2006, 86). Kun konstruktivismia tarkastellaan teoreettisena lähtökohtana opetukselle, painopiste on oppijan itse aktiivisesti tuottamassa tiedossa. Vastakohtainen näkemys konstruktivismille on realistinen malli, jonka mukaan todellisuus ei riipu ihmisen käsityksistä, vaan oppijan käsitykset tulisi saattaa vastamaan todellisuutta opetuksen kautta. (Puolimatka 2003, 13.) Realismi olettaa, että todellisuus on jo valmiiksi luokiteltu, ja tutkijan tulee työssään löytää sopivat luokitukset tutkimilleen asioille. Relativistinen käsitys korostaa, että tutkija voi vapaasti määrittellä omat luokituksensa, jotka perustuvat tutkijan omiin taustaoletuksiin ja intresseihin. (Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006, 107.)

Sosiaalinen konstruktionismi on väljä tutkimuksellinen viitekehys, joka voi sisältää erilaisia metodeja, ja toisaalta se on teoria merkityksen sosiaalisuudesta (Pälli 2003, 25–26). Sosiaalinen konstruktionismi syntyi vastaiskuna 1960–1970-luvuilla vallinneeseen voimakkaaseen taloudellisen kasvuoptimismin ja teknologisen edistysuskon aikaan, joka vähätteli yhteiskunnallisten ja poliittisten kysymysten oleellisuutta. Bergerin ja Luckmannin vuonna 1966 ilmestyneessä teoksessa *The Social Construction of Reality* tarjottiin vaihtoehto yhteiskunnallisia rakennetekijöitä painottavalle tutkimusotteelle ja teoksessa korostettiin yksilön kykyä muokata ja muuttaa yhteiskunnallisia instituutioita ja tutkimuskäytäntöjä. Yksilöä ei nähdä pelkästään sosiaalisten rakenteiden tuotteena, vaan yhteiskunnan ja yksilön suhde on dialektinen eli yksilö on sekä sosiaalisen maailman tuottaja että tuote. (Aittola & Raiskila 1994, 213–216.) Sosiaalisessa konstruktionismissa ei nähdä havaintojen tarjoavan kosketusta tajunnan ulkopuoliseen todellisuuteen, vaan havainnot ovat seurausta kulttuurissamme omaksutuista puhetoivoista. Ei siis ole mahdollista määrittellä ”tosiasioita”, sillä tosiasiat ovat yhteisön tapa puhua tietyistä asioista. Tosiasiat eivät kuvaa sitä millainen maailma on. Havaintomme ovat siis itse asiassa sitä miten olemme oppineet käyttämään kielellisiä ilmaisuja. (Puolimatka 2002, 68–69.)

Puhuttaessa sosiaalisen konstruktionismin ja konstruktivismin välisestä käsitteellisistä eroista on syytä huomauttaa, että huolimatta yhteisistä perustavista tietoteoreettisista painotuksista, käsitteissä on painotusero. Sosiaalisessa konstruktionismissa painotus on yksilön tiedon rakentumisessa yhteisöllisyydestä käsin, kun konstruktivismissa puolestaan painotetaan yhteisön tiedon, kuten tieteellisen tiedon, kehittymisen ehtoja. (Puolimatka 2002, 73.) Sosiaalisen konstruktionismin yhteys tähän tutkimukseen näkyy tut-

kimusaineistona toimivan Kuntalehden informatiivisesta roolista, jossa Kuntalehti vaikuttaa merkittävään osaa kuntatyöntekijöistä, ja siten kuntatyöntekijöiden tiedon rakentumiseen.

2.2 Laadullinen tutkimus

Tutkimuksessa käytetään laadullista eli kvalitatiivista tutkimusotetta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan se soveltuu hyvin tutkimukseen silloin, kun ollaan kiinnostuneita tapahtumien tai yksittäisten toimijoiden yksityiskohteisista merkitysrakenteista. Kun erityisesti halutaan tutkia tilanteita, joita ei voida simuloida kokeeksi, ja jossa kaikkia tekijöitä ei voida kontrolloida, tai pyritään ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti järkevä tulkinta jostakin ilmiöstä, on laadullinen tutkimusote paikallaan. Lisäksi tapaukset, joiden syy-seuraussuhteita ei voida tutkia kokeellisesti, soveltuvat laadullisen tutkimuksen kohteiksi. (ks. esim. Eskola & Suoranta 1998, 61; Syrjälä 1994, 12–13.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena, eikä aineiston kokoa kannata kasvattaa liikaa voimavarojen säilymisen takia. Laadulliselle analyysille voidaan tunnistaa kaksi vaihetta, joita ovat havaintojen kerääminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Havaintojen pelkistämävaiheessa aineistoa tarkastellaan vain tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta, jonka jälkeen tehdyt havainnot yhdistetään jopa yhteen havaintoon tai ainakin harvemmaksi havaintojen joukoksi. Havaintojen yhdistäminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että laadullisella analyysillä pyrittäisiin hakemaan keskivertotapauksia, vaan yhdenkin poikkeuksen esiintyminen kumoaa säännönmukaisen esiintymän ja osoittaa, että asiaa pitää pohtia uudelleen. Arvoituksen ratkaisemista laadullisen analyysin toisena vaiheena voidaan nimittää myös tulosten tulkitsemiseksi, jossa tuotettujen havaintojen ja vihjeiden perusteella tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. Pelkistetyn havaintomateriaalin lisäksi arvoitusten ratkaisemisen tukena käytetään muutakin materiaalia, kuten yksittäisiä viittauksia aineistoon, tilastotietoja, muiden tutkimusten tuloksia sekä teoriakirjallisuutta. (Alasuutari 1994, 28–45.)

Moni laadullisen tutkimuksen suuntaus on saanut alkunsa niin sanotun modernin ajan alkaessa murentua kohti postmodernia aikakautta (Remes 2006, 311). Modernia aikaa voidaan tarkastella *modernisaatio*-käsitteen kautta, jonka ilmiöihin kuuluvat 1700-luvulta alkanut teollistuminen, kaupungistuminen, yksilöllistyminen ja demokratia (Halmesvirta, Ojala, Roiko-Jokela & Vilkuna 1999, 135). Teollisen yhteiskunnan kehitys tapahtui modernilla ajalla, jolloin tieto määriteltiin varsin pysyväksi ilmiöksi. Modernin ajan tutkimusmenetelmät olivat hyvin jäykkiä kuvaamaan uuden ajan muutosta ja vähitellen alettiin kaivata uusia tutkimusmenetelmiä, joilla voitaisiin lisätä ymmärtä-

mystä todellisuuden monimuotoisuuden prosesseista. Tässä tutkimuksessa käytetty diskurssianalyysi oli yksi tuon ajan uusista tutkimusmenetelmistä. (Remes, 2006, 311.)

2.3 Tutkimusmetodina diskurssianalyysi

Tämän tutkimuksen metodina on diskurssianalyysi. Diskurssianalyysin juuret ovat kulttuurin ja historian huomioivassa ranskalaisessa sekä saksalaisessa filosofisessa tutkimusperinteessä, josta on kehittynyt myös anglo-amerikkalainen kielen tutkimus ja erityisesti kahden ihmisen välisen vuorovaikutuksen tutkiminen. Diskurssianalyysin keskeisimpänä kehittäjänä tunnettu ranskalainen Michel Foucault määritteli diskurssin ajassa ja paikassa muodostuneeksi säännöksi, joka tuottaa keskuuteemme sosiaalista todellisuutta. Hänen mukaansa kieleen ja teksteihin on suhtauduttava kriittisesti ja analysoitava myös sitä, mitä jätetään sanomatta. Ranskalaisessa diskurssianalyysisessä tutkimuksessa aiheen valinta on pohdintaa siitä, millä tavoin yhteiskunta on ilmiön osalta ”värittänyt”, mihin tutkittava aihe liittyy, ja millaisia vaikutuksia ilmiöllä on nykypäivänä. Aineiston keruuseen ei määritellä tarkkaa kaavaa vaan aineistona voidaan käyttää monentyyppistä lähdettä, joka viestittää jotain tutkittavasta kohteesta. (Remes 2006, 362–363.)

Diskurssi voi esiintyä yhteiskunnan käytänteissä tai jonkin yhteiskunnallista toimintaa ohjaavan tahon toiminnassa. Diskurssianalyysin tarkoituksena on avata käsityksiä sosiaalisen todellisuuden ”oikeista” käytänteistä, puheista ja toiminnasta ja analyysi pyrkii tekemään näkyviksi ihmisen toimintaa ohjaavia puheita eli diskursseja. (Remes 2006, 288–296.) Diskurssianalyysin mukaan kieltä käytetään eri tavoin pyrittäessä saavuttamaan erilaisia päämääriä ja analyysin keskeisimpänä tavoitteena on kyseenalaistaminen. Tekstit eivät siis niinkään kuvaa kohdetta, vaan pikemminkin aktiivisesti muodostavat jonkin version tai ulottuvuuden kohteestaan. Metodille on ominaista pienten aineistojen käyttö ja etusijalle asetetaan valmiit aineistot esimerkiksi dokumentit. (Eskola & Suoranta 1998, 198–199.)

Diskurssianalyytisesti suuntautuneet tutkijat ovat omaksuneet De Saussurelta peräisin olevan käsitteen *merkityssysteemien kirjo*. Sen mukaan sosiaalinen todellisuus muovautuu rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien systeemien kenttänä eli esimerkiksi sama ilmiö tai ihminen on mahdollista käsittää moneksi eri selitykseksi yhtä aikaa. Tällainen lähestymistapa toisaalta pirstaloi ilmiöitä, mutta toisaalta kannustaa kehittelemään uusia kiinnostavia tapoja tarkastella aihetta. (Potter & Wetherell 1987, 24–28; Jokinen, Juhila, Suoninen 1993, 24.) Diskurssianalyysissä ilmiöiden ennakoita tiedetyn kokonaisuuden unohtaminen ja ilmiöiden moninaisuuden huomioiminen ovat hedelmällisiä onnistuneelle analyysille. Merkityssysteemeihin tulee huomioida sanojen ja lauseiden lisäksi myös muu viestintä, mikä jää sanojen ja lauseiden ulkopuolelle. Erilaisia merki-

tyssysteemejä on kutsuttu toisinaan diskurssien sijasta *tulkintarepertuaareiksi* ja niiden käyttö riippuu tutkimuksen painopisteestä. Tulkintarepertuaarin käsite soveltuu paremmin sellaisiin tutkimustehtäviin, joissa keskitytään tutkimaan yksityiskohtaisesti käytettävän arkikielen vaihtelevuutta. Tässä tutkimuksessa käytetään diskurssin käsitettä, sillä se soveltuu käytettäväksi luontevammin tutkimuksiin, jossa painotus on historiallisessa tarkastelussa, valtasuhteiden analyysissa tai institutionaalisissa sosiaalisissa käytännöissä. (Jokinen ym. 1993, 25–29.)

Tutkimuksessa vallankäyttö ilmenee siten että tekstien avulla halutaan tuottaa tiettyä toimintaa. Valtasuhteita tutkittaessa jotkut diskurssit voivat nousta repertuaarien joukosta tukevimmiksi, jolloin näistä diskursseista saattaa muodostua itsestäänselvyyksiä, jotka vaientavat muita repertuaarin ”totuuksia”. (Jokinen ym. 1993, 25–29.) Jotta saataisiin selville, miksi tietyt diskurssit ovat saavuttaneet hegemonisen aseman, on syytä huomioida myös vallan määritelmä. Lähtökohtana pohdinnalle käytetään Michel Foucaultin käsityksiä vallasta. Foucault’n uran ja tuotannon voidaan lyhyesti kuvata painottuneen kahden lähestymistavan aikakausiin, jotka ovat *tiedon arkeologia* (alkuteos *L’Archéologie du savoir* 1969) ja *vallan genealogia* (alkuteos *Surveiller et punir* ilmestynyt 1975). Uransa alussa Foucault keskittyi historiallisten instituutioiden ja diskursiivisten käytäntöjen tutkimukseen ja kehittäi arkeologista metodologiaan. Hänen pyrkimyksensä oli selvittää ”*millä perusteella tieto ja teoria mahdollistuivat*”. (Foucault 1985 Varis 1989, 10 mukaan). Myöhemmässä genealogian vaiheessa Foucault keskittyi vallan, tiedon ja ruumiin suhteeseen modernissa yhteiskunnassa. Vaikka Foucault’n vallan analyysit keskittyivät uran loppupuolen genealogiaan, on uran alkuvaiheen arkeologian huomioiminen tärkeää, sillä Foucault’n analyysit perustuvat arkeologian ontologisiin ja epistemologisiin lähtökohtiin. (Varis 1989, 10–21.)

Foucault (2000, 41) määrittelee vallan strategiaksi, jossa valtasuhteet ovat jatkuvasti muuttuvassa tilanteessa. Vallan ei tarvitse olla väkivaltaista tai ideologista, mutta se voi olla myös organisoitua ja harkittua. Valtaa pitävät eivät välttämättä käytä valtaansa puhtaasti ja yksinkertaisesti niitä kohtaan, joilla valtaa ei ole, vaan valta ottaa heidät hallintaansa ”*kulkee heidän lävitseen ja nojaa heihin*”. Valtaa ei ole esimerkiksi orjuuteen perustuvassa pakkosuhteessa, sillä valtasuhde edellyttää, että osapuolilla on olemassa edes jonkinasteinen vapaus ja mahdollisuus vastarintaan (Varis 1989, 70). Valtaan liittyy olennaisesti tiedon hallinta. Foucault’n mukaan ”*ei ole olemassa valtasuhdetta, jolle ei muodostuisi sitä vastaavaa tietokenttää, eikä tietoa, joka ei edellyttäisi ja samalla muodostaisi valtasuhteita.*” Foucault (2000, 42)

Keskeistä Foucault’n ajattelussa on, että valta on näkymätöntä ja vaikeasti havaittavissa. Hän käsitteli Jeremy Benthamin vankilasuunnitelmaa ”*Panopticon*” (1785), josta on otettu mallia myös eurooppalaisten koulujen, sairaaloiden, kasarmien ja tehdassalien suunnittelussa. (Sulkunen, 1998, 88–90.) Panopticonin arkkitehtoninen kaava toimii siten, että reuna-alueella on kehän muotoinen rakennus ja rakennelman keskellä on tor-

ni, jossa toimii järjestelmän valvonta. Keskustornin suurista ikkunoista näkyy kehän sisäpuoli, mutta tornin ikkunat ovat sälekaihtimien peitossa niin, ettei selleistä voi nähdä tornin sisään. Myös äänieristys on rakennettu siten, ettei vartijoiden läsnäolo paljastu. Reuna-alueita ympäröivä rakennus on jaettu selleihin, joista jokainen ulottuu poikki koko rakennuksen antaen niihin valoa sekä tornin puolelta, että rakennuksen ulkopuolelta. Näkyvyyden lisääntyminen on Panopticonin keskeinen muutos entiseen vankilajärjestelmään. ”Näkyvyys on ansa”, sillä kirkas valo ja valvojan vangitseva katse toimivat paremmin, kuin erityksestä johtuva pimeys, johon voidaan piiloutua. Koska ihmiset selleissään eivät voi nähdä vartijoita tornissa, se kätkee vallan ja tekee vallan epäyksilölliseksi. Foucault näki järjestelmän koneena, joka luo käyttäjästään riippumattoman valtasuhteen ja tarkkailtavina olevat joutuvat valtatilanteeseen joka on heissä itsessään. (Foucault 2000, 273–276.)

Myöhemmässä teoksessaan, *Seksuaalisuuden historia* (alkuteokset ilmestyneet vuosina 1976 ja 1984), Foucault analysoi, kuinka seksuaalisuudesta puhuminen muuttui 1600–1700-luvuilla. Seksuaalisuuden diskurssien avulla pyrittiin joko hillitsemään tai kasvattamaan syntyvyyttä ja joissakin asioissa, kuten esimerkiksi lasten seksuaalisuudesta, käytettiin puhdasta repressiota eli aiheesta puhuminen tukahdutettiin täysin. Asiat pysyivät vaimennettuina 1900-luvulle asti, jolloin ne varovaisesti nousivat puheenaiheiksi tieteen turvin. Toisaalta seksuaalisuudesta alettiin puhua jopa enemmän, mutta asioista puhuttiin eri tavalla. Diskurssien luojina olivat eri ihmiset, jotka tavoittelivat tietoisesti diskurssien avulla jotakin tiettyä päämäärää. Voimakkaan historiallisen repression vuoksi seksuaalisuudesta puhuminen saa vielä nykyäänkin aikaan juhlallisen ja uhmakkaan kapinallisen vaikutelman. (Foucault 1998, 16–26.)

Foucault kytkee valtateorioissa ihmisruumiin mukaan poliittiseen peliin. Foucault’n mukaan valtaa pitävät toimivat yhteiskunnassa ruumiin kasvattajina sekä työhön velvoittajina, ja vallan haltijat vaativat ihmisruumiilta tietynlaisia menoja ja tunnuksia. Ihmisruumiin hyödyntäminen on kuitenkin mahdollista vasta, kun se on kytkeytynyt osaksi tarkoin suunniteltua ja järjestettyä alustusjärjestelmää. (Foucault 2005, 39–40.) Foucault’n keskeinen pyrkimys vallan tutkimuksessa on ollut osoittaa erilaiset alustusjärjestelmät, jotka kamppailtuaan päätyvät laeiksi, normeiksi tai yhteisiksi säännöiksi. (Varis 1989, 27–28).

Toinen diskurssianalyysin keskeinen käsite on konteksti, jossa diskurssit tai vaihtoehtoisesti repertuaarit tuotetaan. Diskursiivisessa maailmassa konteksti nähdään aineistoa rikastuttavana ominaisuutena, ja siten kontekstin huomioiminen on vastakohta puhtaaseen laboratorioympäristöön sijoitetulle tutkimukselle. Myös haastattelemalla kerättävään empiriaan liittyvä tyypillinen rasitus haastatteluympäristön tai tilanteen häiriötekijöiden minimoinnista, on diskurssianalyysissä turhaa, ja mahdollinen vuorovaikutuksellisuus ympäristötekijöiden kanssa hyväksytään arvokkaana asiana kuuluvaksi tutkimukseen. Yleisesti ottaen kontekstin huomioon ottamisella tarkoitetaan ympäristön ja

ajan huomioimista suhteessa tulkittavaan kohteeseen. Kulttuurisen kontekstin huomioiminen tarkoittaa sitä, että tutkijan on analyysissään tunnistettava seikkoja, joiden tulkinta edellyttää oman kulttuuristen tapojen, stereotyyppien ja yleisen yhteiskunnallisen ilmapiirin tuntemista. Tässä tutkimuksessa huomioidaan erityisen tarkasti sanojen yhteys lauseeseen tai yksittäisen teon rakentuminen suhteessa toimintaan eli lause- ja episodikonteksti. (Jokinen ym. 1993, 29–32.) Esimerkiksi 2000-luvun kuntajohtamisessa paljon käytettyjä sanoja kuten muutos, uudelleenjärjestely, tehokkuus, voidaan tulkita hyvin eri tavoin riippuen, missä yhteydessä ja kenen sanomina ne on mainittu.

Diskurssianalyysin ymmärtämiseksi tulee erottaa kaksi erilaista käsitystä kielen luonteesta. Kieltä voidaan toisaalta pitää todellisuuden kuvana ja toisaalta todellisuuden rakentamisena. (Eskola ym. 1998, 195). Kielen käyttö erotetaan usein varsinaisesta tekemisestä ja kielen ajatellaan olevan pelkästään asioiden kuvailemista varten. Kuvailemisen lisäksi lausumilla kuitenkin aina tehdään jotakin, ja lausumat sekä väittävät jotain todellisuuden luonteesta että myös rakentavat tuota todellisuutta. (Jokinen ym. 1993, 41.) Sosiaalinen konstruktionismi siis korostaa sosiaalisen todellisuuden rakentamista (construere (lat.) = rakentaa, hahmottaa) sosiaalisessa, kielellisessä vuorovaikutuksessa (Sulkunen 1998, 148).

2.4 Tutkimuksen aineisto ja luotettavuus

Tutkimuksen aineisto koostuu kahdesta erilaisesta aineistosta, teoreettisesta ja empiirisestä. Johdantona tutkimuksen empiiriselle osuudelle on teoreettinen osio, jonka pohjana toimivat kunnallis- ja julkisjohtamisesta tuotettu kirjallinen aineisto, kuten kirjat ja tieteelliset artikkelit ja aikakausi- ja ammattilehtiartikkelit. Teoreettisen tarkastelun avulla pyritään luomaan käsitys tutkimuksen empiirisen aineiston kontekstista. Tutkimuksen empiirisenä aineistona käytetään Suomen Kuntaliiton kustannusyhtiön KL-Kustannus OY:n julkaisemaa Kuntalehteä ja aineiston tarkastelujaksoksi rajattiin toukokuun 2005 ja joulukuun 2008 välinen aika. Tutkijalle muodostui teoreettisen tarkastelun ja aiempien kokemusten myötä esiyymmärrys tutkittavasta asiasta ja siksi aineistosta lähdettiin etsimään rajatusti uutta julkisjohtamista koskevia kirjoituksia tai artikkeleita.

Eskolan ja Suorannan mukaan (1998, 62–63) laadullisessa tutkimuksessa aineistoa tarvitaan juuri sen verran kun aiheen ja asetetun tutkimustehtävän kannalta on välttämätöntä. Kun uudet tapaukset eivät enää tuo tutkimusongelman kannalta uutta tietoa eli aineisto alkaa niin sanotusti toistaa itseään, puhutaan aineiston kylläntymisestä eli saturaatiosta. Myös tässä tutkimuksessa oli jo aineiston keruuvaiheessa havaittavissa aineiston kylläntymistä, kun tietyt diskurssit alkoivat toistua ja jäädä tutkijan mieleen. Aineisto käytiin kuitenkin kokonaisuudessaan läpi ennakoitun suunnitelman mukaan ja lopulta aineiston kokonaislaajuudeksi valikoitui 290 artikkelia. Tarkemman tarkastelun

jälkeen jäljelle jäi 272 määrä artikkelia, joiden pohjalta diskurssit muodostettiin. Diskurssien havainnollistamiseksi artikkeleista valikoitui aineistonäytteitä yhteensä 72 kpl. Laajan aineiston vuoksi aineiston tyhjentävä läpikäyminen oli mahdotonta ja aineiston tehtäväksi muodostuikin osaltaan teoreettisten ideoiden kehittäminen ja tutkittavan ilmiön eli uuden julkisjohtamisen tulkintojen ymmärtäminen Paras-hankkeessa.

Tutkimuksissa on pyrittävä arvioimaan tutkimuksen luotettavuutta. Reliaabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta ja tutkimuksen kykyä tuottaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Tutkimuksen validius tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä mitä on tarkoitus mitata. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2000, 213–215). Lisäksi toinen keskeinen lähtökohta laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa on tutkijan avoimen subjektiviteetin myöntäminen. (Eskola & Suoranta 1998, 209–211.) Tässä tutkimuksessa tutkija myöntää oman subjektiivisuutensa ja ymmärtää, että koska tutkija ei voi irrottautua kokemuksistaan, ympäristöstään eikä maailmankuvastaan, ne ovat vaikuttaneet osaltaan väistämättä tämän tutkimuksen lopputuloksiin ja tulkintaan.

3 UUDEN JULKISJOHTAMISEN KEHITYS

Tässä luvussa pyritään taustoittamaan julkisen ja yksityisen sektorin historiallista vastakkainasettelua ja julkisjohtamisessa vallinneita tieteellis-ideologisia suuntauksia. Taustoittamalla julkisjohtamisessa vallinneita suuntauksia pyritään antamaan lukijalle laaja käsitys siitä, kuinka kunnallisjohtamisessa 1980-luvun lopulla päädyttiin antamaan jalansijaa uudelle julkisjohtamisen oppisuunnalle ja managerialismille. Julkisjohtamisen tarkastelun painopiste on tässä tutkimuksessa kunnallisjohtamisessa, sillä Paras-hankkeessa toteutettavat merkittävimmät uudistukset kohdistuvat juuri kunta-alalle. Luvussa huomioidaan pääpiirteittäin myös uudelle julkisjohtamiselle osoitettu kritiikki.

3.1 Julkisen ja yksityisen johtamisen vertailua

Johtaminen itsessään on oma toiminnallinen kokonaisuutensa, olipa kyse sitten julkisen tai yksityisen sektorin johtamisesta (Salminen 2005, 110). Yleisjohtamista on tarkasteltu kahtiajakoisesti sekä ihmisten johtamisena (leadership) ja asioiden johtamisena (management) (Vesterinen 2005, 31). Ihmisten johtamisen ja asioiden johtamisen keskinäinen perusero on johtamistyön ajallinen päämäärä. Management-johtaminen korostaa lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimintaa, kun taas leadership-johtaminen on pitkälle tähtäävää toimintaa visioiden ja strategioiden luomisen avulla. Management-johtamiselle on ominaista selkeiden tavoitteiden asettaminen ja resurssien kohdentaminen niiden mukaisesti. Leadership-johtamisessa nähdään visioiden omaksuminen ja niihin sitoutuminen tärkeiksi. Management-johtaja kontrolloi ja ratkoo eteen tulevia asioita asia kerrallaan, kun taas leadership-johtaja pyrkii kannustamaan ja valtuuttamaan henkilöstöä toimimaan itsenäisesti ongelmatilanteidenkin kohdatessa. (Bryman 1992, 110–111.) Hajautunut ja verkottunut tietoyhteiskunta ovat muuttaneet esimiehen ja alaisten välistä suhdetta ja perinteinen management-johtaminen ei enää pelkästään toimi, vaan johtamiseen on omaksuttava toimintatapoja myös leadership-johtamisesta. Muutosten johtamiseen soveltuu paremmin leadership-johtaminen, sillä johtamistyyli inspiroi ihmisiä ottamaan vastaan muutoksia ja organisaatioiden muutostyö on pohjimmiltaan ihmisten toimintatapojen muuttamista. (OECD 2001, 14–16.)

Johtamista yleisesti voidaan määritellä toimintojensa kautta ja yhtenä tunnetuimmista johtamisfunktioiden erittelyistä pidetään Gulickin (1937) muodostamaa POSTCORB -käsitettä, joka perustuu Faoylin (1918) aiemmin esittämän johtamisprosessiteorian pohjalle. Sekä Gulick että Fayol pyrkivät kuvaamaan organisaatioiden toiminta- ja johtamisperiaatteita universaalisti, ja heidän mielestään yksityisen sektorin opit olivat vaivattomasti siirrettävissä myös julkiseen hallintoon. Johtajan työn elementtejä kuvaava POSTCORB -käsite muodostuu seuraavista toiminnoista:

Suunnittelu (**P**lanning): suuntaviivojen ja menetelmien hahmottaminen organisaation päämäärien saavuttamiseksi

Organisointi (**O**rganizing): työnjakaminen, organisaatioiden rakenteiden luominen

Henkilöstöhallinta (**S**taffing): Henkilöstön rekrytoiminen, kouluttaminen, työolosuhteiden ylläpitäminen ja kehittäminen

Johtaminen ja ohjaaminen (**D**irecting): päätöksen tekeminen ja niiden ilmaiseminen

Koordinointi (**C**o-ordinating): organisaatiossa tapahtuvan työn eri osa-alueiden yhdistäminen toisiinsa

Raportointi (**R**eporting): muiden informoiminen meneillään olevista tapahtumista ja alaisten toiminnan valvominen jotta tietäisi missä mennään

Budjetointi (**B**udgeting): rahoitussuunnitelmien laatiminen, kirjanpito ja valvonta

(ks. esim. Salminen 2008, 24–28; Lähdesmäki 2003, 32–33, Hatch 2006, 35).

Johtamisfunktioiden universaaliutta on kritisoitu erottelemalla julkisen sektorin erityisyyteen liittyviä piirteitä. Julkishallinnon byrokraattinen johtaminen rakentuu paljolti määräysten ja säännösten varaan, ja julkinen johtaminen on painottunut asioiden johtamiseen ihmisten johtamisen sijasta. (Temmes, 1992, 21.) Julkiselle sektorille ominainen vahva lakiperusteisuus, politiikka ja demokratian vaatima avoimuus voidaan nähdä toimintaa rajoittavana tekijänä, jota yritysmaailma ei vastaavanlaisesti tunne. (Ryynänen 2001, 17).

Salminen (taulukko 1) kuvaa julkisen ja yksityisen sektorin stereotyyppisiä johtamispiirteitä. Keskeiset erot liittyvät toimintaympäristöön, arvoihin ja intresseihin, päätöksentekoprosessiin, vaikutuksina yhteiskuntaan, johtamisen toiminnallisiin tekijöihin, johtamisen suunnitelmallisuuteen sekä johtajien vastuukysymyksiin

Taulukko 1 Johtamisen tyypit julkisella ja yksityisellä sektorilla (Salminen 2005, 111, mukaillen)

JULKISEN JOHTAMISEN TYYPPI	YKSITYISEN JOHTAMISEN TYYPPI
▪ Perustana yleinen etu	▪ Perustana yksityinen intressi
▪ Tavoite yhteiskunnallisissa päämäärissä	▪ Tavoite organisaation menestyksessä
▪ Johtajat kansan palvelijoita	▪ Johtajat omistajaryhmien palvelijoita
▪ Organisaation epäautonomisuus	▪ Organisaation autonomisuus
▪ Vakaa toimintaympäristö	▪ Muuttuva ympäristö
▪ Toimintavapaus rajoitettu (demokratia puolueettomuus, tasa-arvo, oikeusturva)	▪ Toimintavapaus vähemmän rajoitettu (voitto, kannattavuus, luotettavuus, tehokkuus, kilpailukyky)
▪ Kompromissijohtaja, neuvottelija	▪ Keulakuvajohtaja, yrittäjä
▪ Virkavastuu	▪ Tulostavastuu
▪ Johtamisprosessi julkinen	▪ Johtamisprosessi salainen

Taulukosta 1 on nähtävissä keskeiset julkista ja yksityistä johtamista erottelevat tekijät. Julkisen sektorin johtajan toimintaa säätelee kansalaisten yleinen etu ja organisaati-

on tavoitteet ovat yhteisen hyvän lisäämisessä. Julkinen ympäristö rajaa toimintaa, mutta toisaalta myös vakauttaa ympäristöä tarkan lainsäädännön ja julkisuuden myötä. Tulevaisuuden virkamiesjohtajille haetaan uudenlaista johtajuutta yksityiseltä sektorilta. Innovatiivisuus sekä kyky uudistua itsejohtamisen sovellutusten avulla sekä sisäisen yrittäjyyden myötä ovat uuden mallin sisäistämisen keinoja. (Salminen 2005, 112–114.)

Maailmanpankin raportissa vuonna 1989 esiintyi termi *governance*, *hallinta*. Myöhemmin 2000-luvulla kansainväliset organisaatiot kuten Euroopan Unioni ja Yhdistyneet Kansakunnat ovat alkaneet käyttää termiä laajemmin jäsenmaitaan koskevissa ohjeissa ja raporteissa. Hallinta tulkitaan laajemmaksi käsitteeksi kuin uusi julkisjohtaminen, sillä se keskittyy suorituksista saatavien tulosten mittaamisen sijaan tuloksien vaikuttavuuteen. Toisin sanoen vanha sanonta ”tarkoitus pyhittää keinot” sopii kuvaamaan hallinta-käsitettä. (Bovaird & Löffler 2003, 8–9; Löffler 2003, 164.)

3.2 Julkisen sektorin kehitys ja tulevaisuuden haasteet

Teollistumisen aiheuttama voimakas yhteiskunnallinen muutos 1800-luvulla murensi perinteistä perhemallia ja tehtaiden raskaat työolot rohkaisivat työntekijöitä peräämään oikeuksiaan. Suoranaisen kurjuuden poistaminen, yhteiskuntarauhan säilyttäminen ja väestönkasvun säilyttäminen ajoivat valtiovaltaa pohtimaan sille kuuluvan tehtäväkentän laajentamista. Työnantajien organisoima sosiaalihuolto esimerkiksi päiväkoteineen ja sairastupineen edelsi julkisen vallan järjestämiä palveluita ja tulonsiirtoja, mutta vähitellen *korjaavan sosiaalipolitiikan* myötä eli järjestämällä köyhäinhoitoa ja parantamalla asunto- ja terveystaloja, alettiin valtion johdolla siirtyä kohti hyvinvointivaltiota. (ks. esim. Hokkanen 9–20; Sulkunen, 274.)

Hyvinvointivaltion ajatuksellinen omaksuminen vaati riittävän kehittyntä kansallista valtiota, sosiaalikirjanpitoa, taloudellisia voimavaroja ja liberaalin yksilönvastausta korostavan idean sivuuttamista kollektiivisen ajattelun tieltä. Valtion roolin vahvistuminen kansantaloudessa vahvistui keynesiläisen ajattelun myötä maailmansotien välisen laman aikana. Keynesiläisen ajattelun mukaan kokonaiskysyntä, johon kuuluu kotitalouksien ja yritysten kysynnän lisäksi julkisen vallan kysyntä, määrää lyhyellä ajalla tuotannon suuruuden ja siten työllisyyden. Lama aikana kokonaiskysynnän lisääminen nähtiin nimenomaan julkisen vallan tehtäväksi ja nousukaudella valtiovaltan tuli osaltaan hillitä kokonaiskysyntää. (Pekkarinen & Sutela 1998, 40.)

Suomessa toisen maailmansodan jälkeinen aika yhtenäisenä kansana, täystyöllisyydessä, aloitti hyvinvointivaltion rakentamisen, ja hyvinvointivaltion kukoistus ajoittuu 1960- ja 1970-luvuille. Sosiaalipoliittiset uudistukset seurasivat toisiaan aina lapsilisästä alkaen koko kansaa koskevaan sosiaaliturvaan ja julkisen palvelusektorin kasvu oli merkittävänä osana luomassa keskiluokkaistuvaa Suomea. Suomen julkiselle hyvin-

vointitaloudelle ominainen, tasaavaa aluepolitiikka ja taloudellista tasoitusta varakaimmilta alueilta köyhemmille tarjoava kantokykyjärjestelmä, kokivat muutoksen 1990-luvulla. Globalisaatio, yhdentyvä talous ja Suomen liittyminen osaksi Euroopan unionia vuonna 1995, vaikuttavat nykyisin merkittävästi kuntien toimintaedellytyksiin. (Laamanen 2007, 96.) Globalisaatio tarkoittaa institutionaalista valtioiden ja alueiden rajoja ylittävää toimintaa lisäten niiden välille keskinäistä riippuvuutta (Anttiroiko ym. 2007, 111). Globalisaatioissa voidaan nähdä olevan vapaan kaupan¹ ja toisaalta protektionismin² näkökulmat Harisalo & Miettinen 2000, 30). 1990-luvun lama pakotti ensimmäisen kerran julkisen vallan tekemään rajuja leikkauksia niin julkisiin palveluihin kuin sosiaaliturvaankin. Vaikka kannattavuus ja säästäminen syrjäyttivätkin sosiaaliset oikeudet, ovat hyvinvointivaltion kukoistuskaudella rakennetut järjestelmät pysyneet melko samanlaisina. Hyvinvointivaltion kohtaloa koskevissa kannanotoissa ounastellaan, eristäytykö ”omilla jaloillaan seisova keskiluokka” hyvinvointivaltion puoltajista, vai halutaanko hyvinvointivaltiosta todellisuudessa koskaan luopua siihen liittyvien myönteisten huolehtimisen mielikuvien ja arkea koskettavien instituutioiden takia. (Julkunen 1998, 12–15.)

Vuonna 2000 maaliskuussa pidetyssä Lissabonin huippukokouksessa asetettiin Euroopan unionille uudet strategiset tavoitteet, joiden yhdeksi päätavoitteeksi määriteltiin pyrkimys tehdä EU:sta maailman kilpailukykyisin paikka vuoteen 2010 mennessä. Julkisia menoja hillitsemällä Suomi säilyisi ja menestyisi kilpailukykyisempänä maana entistä paremmin, ja vastaisi näin jäsenmaana koko Euroopan unionin yhteiseen tavoitteeseen. Valtiovarainministeriön tuottamassa toimenpideohjelmassa Lissabonin strategian mukaisen kasvun ja tuottavuuden saavuttamiseksi on todettu, että julkisen hallinnon ja palveluiden tuottamisen parantamiseen pyritään tuottavuuden toimenpideohjelmalla sekä kunta- ja palvelurakennemuutosten avulla. Tuottavuuden toimenpideohjelma on kohdistunut kaikille valtionhallinnon hallinnonaloille ja tarkoituksena on ollut ”uudistaa rakenteita ja toimintatapoja.” Käytännössä uudistustoimet merkitsevät ennen muuta tietotekniikan käytön tehostamista sekä henkilöstötarpeen uudelleen arviointia. (Valtiovarainministeriö 2006, 19–20.) Valtion henkilöstömäärän osalta on tuleville vuosille esitetty määräys, jonka mukaan joka toinen vapautuva työpaikka jätetään täyttämättä (Engenström 2006, 6).

Tilastokeskuksen vuosille 2007–2040 tekemän väestöennusteen tehtävä on tarjota päättäjille työkaluja tulevaisuuden arvioimiseksi ja tarvittavien toimien suunnittelemi-

¹ Vapaa kauppa tarkoittaa tilannetta jossa, muiden maiden tuottajat kilpailevat halutessaan paikallisten tuottajien kanssa samoilla säännöillä ja markkinoille pääsy on mahdollistettu kaikille osapuolille samoin säännöin (Harisalo & Miettinen 2000, 31).

² Protektionismi tarkoittaa tilannetta, jossa kaupan säännöt suosivat yleensä kotimaisia tuottajia ja näin ollen kotimaiset saavat tilanteesta huomattavaa kilpailullista tai taloudellista etua (Harisalo & Miettinen 2000, 32).

seen, joilla kehitykseen voidaan vaikuttaa. Väestöennuste on toteutettu yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa ja julkistamista aikaistettiin kunta- ja palvelurakennuudistushankkeen tietotarpeiden takia. Ennusteen mukaan Suomen väkiluku kasvaa vuoteen 2030 saakka, jonka jälkeen kuolleisuuden katsotaan ylittävän syntyvien määrän. Työikäisten määrä alkaa vähentyä vuonna 2010, jolloin sotien jälkeiset suuret ikäluokat siirtyvät eläkeikään. Vuoteen 2030 mennessä yli 65-vuotiaiden osuus kasvaa voimakkaasti nykyisestä 16 prosentista 26 prosenttiin ja yli 85-vuotiaiden osuus väestöstä ennustetaan nousevan vuoteen 2040 mennessä noin 1,8 prosentista 6,1 prosenttiin. Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja vanhusten määrä 100 työkäistä kohden nousee nykyisestä 50 prosentista 74,6 prosenttiin vuoteen 2034 mennessä. (Tilastokeskus 2007.) Yhdistelmänä valikoiva muuttoliike ja ikääntyminen aiheuttavat monille kunnille ongelmia veropohjan ja palvelutarpeen kehittyessä eri suuntiin. (Laurila & Oulasvirta 2008). Vaikka samanaikaisesti kouluikäisten lasten määrä vähenee, kasvavan koulutustason ja varallisuuden kasvaessa myös vaatimukset opetuspalveluiden tasosta ovat kasvaneet (Salminen 2008).

2000-luvulla palkkakustannusten nousu on ajanut kuntien taloutta yhä ahtaammalle. Kuntasektorin kokonaisansion muutos sopimuskaudella 2006–2008 oli 9,4 prosenttia. Yleiskorotusten osuutta ei voida tarkasti arvioida, koska ne olivat erisuuruisia ja ajoittuivat muista henkilöstöryhmistä poikkeavalla tavalla sairaanhoitajilla. (Tilastokeskus 2009.) Pääministeri Matti Vanhanen on esittänyt toiveen kuntapäätäjille maltillisista kunta-alan palkkaneuvotteluista syksyllä 2009 vedoten niiden vaikutuksiin kuntatalouden ahdingossa. Porkkanaksi maltilliselle palkkaratkaisulle luvattiin vastaavasti veronkevennyksiä. (Pohjonen 2009). Yhdysvaltojen rahoitusmarkkinoilta alkanut maailman laajuinen talouskriisi sekä Suomessa aiemmin tehdyt veronkevennykset (vuonna 2009 - 2,3 %) supistavat valtion tuloja voimakkaasti ja samalla kuntien talous joutuu yhä ahtaammalle. Kuntien saamat valtionosuudet tulevat puolittumaan nykyisestä ilman uusia päätöksiä ja julkisten menojen kasvuun voivat lievästi vaikuttaa kohonnut työttömyys ja sen mukana tulevat lieveilmiöt. Lisäksi kuntien tuloihin vaikuttavat yritysten tulojen laskun myötä romahtaneet yhteisöverot. (Palkansaajien Tutkimuslaitos 2009; Pesola 2009) Hallituksen järjestystä priorisoida taantumana aikaisia elvytyspaketteja yrityksille perustellaan siten, että taantuma ja sen vaikutukset kohtaavat kuntatalouden vasta myöhemmin (Pohjonen 2009).

3.2.1 Taustalla byrokratioteoria

Saksalaisen sosiologi Max Weberin lähtökohta tutkimustyölleen perustui hänen haluunsa ymmärtää, kuinka teollistuminen vaikutti yhteiskuntaan ja erityisesti sen valtarakenteisiin (Hatch, 2006, 30). Weberin mukaan kaikki yhteiskunnan rakenteet ovat yksilön

toiminnan tulosta ja hänen mukaansa sosiaalisen toiminnan pohjalta tuli kyetä johtamaan kaikki yhteiskunnan instituutiot, rakenteet ja ilmiöt. Weber esitti, että ihmisten toimintaa säätelee oman hyödyn maksimoinnin (utilitarismi) lisäksi myös muu arvosuuntautunut toiminta. Hän luokitteli toiminnan neljäksi ryhmäksi eli toiminnan perinteen mukaisesti, tunneperäinen eli ihmisen psyykkisiin tiloihin perustuva toiminnan, arvorationaalinen toiminta esimerkiksi uskonnollisen vakaumuksen muodossa, sekä päämäärärationaalinen toiminta, jota on esimerkiksi taloudellisen edun tavoittelu. Weber ajatteli, että erityisesti protestanttisen uskonnon myötä, joka korosti työtä ja säästäväisyyttä, päämäärärationaalista toiminnasta tuli yhteiskunnan hallitseva piirre, ja siten edellytys kapitalismin syntymiselle (Sulkunen 1998, 226–227.)

Weber muotoili kolme erilaista auktoriteettia tai hallintatapaa, jotka ovat traditionaalinen, karismaattinen ja rationaalinen. Traditionaalisiin perusteisiin nojaavassa hallintatavassa ovat vallankäytön taustalla perinteet ja menneisyyden oikeuttamat keinot eli traditionaalinen hallintatapa legitimoitua toimintansa järjestelmän kautta. Karismaattisessa hallinnassa yksilön pyhyys, sankaruus tai esimerkillisyys on legitimitietin perustana. Johdatettavan usko johtajansa erinomaisuuteen ja kykyihin legitimoitua vallan johtajalle. Traditionaalinen hallintatapa on tyypillistä yhteiskunnissa, joissa perinteinen arvosuuntautuminen on yleensäkin vallitseva, kun taas karismaattinen auktoriteetti nousee valtaan kumouksellisissa oloissa. Rationaalisiin perusteisiin nojaavassa hallintatavassa vallankäyttö on legitimoitua rationaalis-lailisiin säännöksiin kuten lakeihin.. Nykyaikainen päämäärärationaalinen yhteiskunta edellyttää, että vallankäyttö perustuu sääntöihin ja laillisuuteen, jolloin se on ennakoitavaa ja tasapuolista. Suurten liikeyritysten, armeijoiden ja nykyaikaisten valtioiden hallinto on byrokraattisesti järjestetty ja byrokraattinen hallinto tähtää tehokkuuteen, ennustettavuuteen ja johdettavuuteen. Tällaista hallintoa Weber sanoi byrokraattiseksi (ks. esim. Sulkunen, 1998, 229; Salminen 2005, 62).

Perinteinen hyvinvointivaltion rakentamiskauden kunta oli säännösidonnainen, weberiläinen julkinen laitos. Keskiössä nähtiin laki ja oikeus. Viranomaiset olivat lain toimeenpanijoita ja julkisten palvelujen tuottajia. Kansalaiset nähtiin alamaisina, hallinto-oikeudessa käytettiin jopa termiä hallintoalamainen. (Anttiroiko ym. 2007, 40.) Kuntajohtaminen on muiden organisaationjohtamissuuntien tapaan ollut sidoksissa kulloinkin vallitseviin tieteellis-ideologisiin näkemyksiin. Max Weberin byrokraatioteoriaan pohjautuva byrokraattis-legalistinen malli on ollut hallitsevana johtamismallina vuosikymmenien ajan. Byrokraatian tunnusomaisina piirteinä ovat olleet hierarkkinen johtaminen, panosperusteinen budjetointi, sääntöjen määrittämän hallintoprosessin standardoiminen sekä virkamiesten vahva asema. Myönteisinä puolina byrokraattis-legalistisessa mallissa voidaan nähdä varmuus, luotettavuus, ennustettavuus ja korruption hylkiminen. Toisaalta jäykkyys, huono palvelukyky ja heikko kustannustehokkuus voidaan nähdä järjestelmän kielteisinä puolina. (Anttiroiko ym. 2007, 74.) Muita ominaisuuksia byrokraattisten organisaatioiden sisäisille toimintoille ovat selkeä työnjako ja tarkat vastuu-

alueet sekä hierarkkisuus. Virkamiehet lain edustajina ovat organisaation jäseninä tasa-vertaisia, mutta äärimmäisen yhtenäisyyden myötä saattaa esiin nousta myös syyllistämisen henki niitä kohtaan, jotka eivät ole valmiita noudattamaan yleistä tahtoa. (Horton, 2006.)

Byrokraattisen hallinnon syntyminen aikoihin hallinnon tarpeellisuutta puolusteltiin toimintana, joka suojaa kansalaisia poliittiselta ja syntyperäiseen auktoriteettiin perustuvalla mielivallalla. Virkamiesten asiantuntijuus, oikeudenmukaisuus, suunnitelmallinen toiminta ja itsenäisyys nähtiin tuona aikana uusiksi ja hienoiksi asioiksi vanhoja traditionaalisia hallintotapoja vastaan. (Temmes 1991, 13; Möttönen & Niemelä 2005, 80.) Weber on kuvannut laillisen hallinnan puhdasta tyyppiä ja määritellyt viran kriteereitä. Kriteereiden mukaan virat on organisoitu virkahierarkian mukaan, ja jokaisen viran toimivaltapiiri on määritelty selkeästi. Virka on hoitajansa päätyö, ja se täytetään vapaan sopimussuhteen periaatteiden mukaisesti. Weber määritteli myös virkamiehen ominaisuuksia, joiden mukaan virkamies on määritelty muutoin henkilökohtaisesti vapaaksi, lukuun ottamatta virkavelvollisuuksiensa osalta. Lisäksi virkamiesten valinta perustuu heidän ammatilliseen pätevyyteensä, jota arvioidaan esimerkiksi heidän tutkintonsa perusteella. Virkamies ei omista virkaa eikä siihen liittyviä resursseja. Virkamiehillä on oikeus eläkkeeseen ja hierarkkisen aseman perusteellaan määräytyvään palkkaan. Yleneminen työtehtävissä perustuu esimiehen muodostamaan yhteisarvioon virkaiän ja saavutusten perusteella. Virkamies hoitaa virkansa kurin ja valvonnan alaisena. Kasvaessaan byrokratia irtaantuu virkamiehistä yksilöinä, ja näin ollen byrokraattiselle hallintotavalle on ominainen persoonattomuus. (Salminen & Kuoppala 1985, 60–61.)

3.2.2 *Kunta osana julkishallintoa*

Vuoden 2009 alussa Suomessa oli 348 kuntaa, joista kaupunkeja oli 108 ja muita kuntia 240. Kunnat sijoittuvat siten, että Manner-Suomessa on 332 kuntaa ja Ahvenanmaalla 16. (Suomen Kuntaliitto 2009.) Kuntien tehtävänä on lakisääteisten peruspalveluiden järjestäminen asukkailleen. Peruspalveluita ei ole tarkoin määritelty säännöksissä, mutta yleisesti peruspalveluilla tarkoitetaan palveluita, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä, vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja puuttuessaan aiheuttavat ihmisille merkittäviä ongelmia. Painotus peruspalveluissa on sosiaali- ja terveyspalveluissa, teknisissä, koulutuksellisissa ja yhdyskuntarakentamiseen liittyvissä palveluissa. (ks. esim. Heuru, Mennola, Ryyänen 2001, 42; Anttiroiko ym. 2007, 21.) Kuntalain (365/95) mukaan kunnan on hoidettava sille laissa säädetyt tehtävät, eikä kunnille saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia muuten kuin säätämällä niistä lailla.

Ylimmät valtioelimet, kuten eduskunta lainsäätäjänä, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ohjaavat kuntien toimintaa rahoituksen, lainsäädännön ja informaatio-

ohjauksen keinoin (Anttiroiko ym. 2007, 22). Tiukasta valtiovallan käyttämästä valvonnasta on 1990-luvulta alkaen luovuttu vähitellen ja suuntaus on ollut kohti yleispiirteisempää kunnallista itsehallintoa, jossa huomioidaan erityisesti kansalaisnäkökulma. Peruspalveluiden valvonta tapahtuu pitkälti lääninhallituksille tehtyjen kansalaiskanteluiden kautta. (Heuru ym. 2001, 42.)

Kuten useimmille muillekin organisaatioille, myös kunnille, määritellään päämäärät ja tavoitteet ylimmällä strategisen johtamisen tasolla. Ylintä tasoa kunnassa edustavat kunnan asukkaiden valitsemista luottamushenkilöistä koostuva valtuusto. Siten kunnan johtaminen on kuntalaisten tahdonmukaista johtamista. Kaikille kunnille pakollisia toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kunnan tavoitteiden saavuttamisessa keskeisinä operatiivisina toimijoina ovat kunnan eri toimielimet, kuten virastot, kuntayhtymät, kunnalliset yhtiöt ja liikelaitokset, joiden määrä ja tehtävä ovat jokaisen kunnan itse päätettävissä. (Anttiroiko ym. 2007, 67.) Kunnan tehtäviä liikelaitostamalla, esimerkiksi joukkoliikenteessä, talous ja toiminta voidaan järjestää kunnan muuta organisaatiota itsenäisemmäksi ja se osa kunnan toiminnasta voi olla liiketoiminnan luonteista (Heuru ym. 2001, 171). Kunta toimii demokratian ”alimpana” yksikkönä, sillä kansalaisvaikuttamisen mahdollisuudet opitaan ja havaitaan kuntatasolta käsin. Kunnallisessa päätöksenteossa on huomionarvoista kansalaismielipiteen kuuluviin saaminen ja sen yhdistäminen muihin hallintotasoihin kuten EU-, valtio-, aluetasoihin. (Ryynänen 2001, 12.)

Kunnan tulevaisuuteen ja menestykseen vaikuttavia tekijöitä voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan, joita ovat annetut, sisäiset ja ulkoiset tekijät. Annettuja tekijöitä ovat kunnan sijainti ja sen väestö- ja elinkeinorakenne. Annetut tekijät voidaan nähdä haittoina tai mahdollisuuksina riippuen siitä, kuinka ne kyetään hyödyntämään. Sisäiset tekijät liittyvät itse kuntaan joita ovat esimerkiksi kunnan palvelut, toimintamallit, henkilöstö ja kunnan johtaminen, kunnan tulojen määräytyminen ja kuntaympäristön näyttäytyminen yleensä sen kuntalaisille ja yrityksille. Ulkoisia tekijöitä ovat globaalit ilmiöt kuten EU ja globaali taloudellinen tilanne. Kunnan lähialueisiin liittyvät ilmiöt, kuten naapurikuntien kehitys ja kansalliset makrotalouden ilmiöt (esimerkiksi suhdanteet, inflaatio vienti ja tuonti), ovat myös ulkoisia tekijöitä. Merkittävä ulkoinen kunnan toimintaan vaikuttava tekijä on valtio. (Lauslahti 2003, 23–24.)

Kunnan hallinnossa virkamiehiä koskevat julkiselle hallinnolle ominaiset periaatteet, joita ovat *legialiteettiperiaate*, *demokratiaperiaate* ja *objektiiviperiaate*. Legialiteettiperiaatteen mukaan kunnallishallinnon toiminnassa on noudatettava lakia ja oikeusjärjestystä. Demokratiaperiaate tarkoittaa, että kuntajohtamisessa hallinnon on toimittava kansanvallan eli valtuuston nimissä, tavoitteenaan yleisen hyvän edistäminen. Kunnan asukkaiden ja heidän edustajillaan on siis määräysvalta suhteessa kunnanhallintoon. Mielivallan käyttäminen on kielletty ja objektiiviperiaate korostaa hallinnollisen objektiivisen perustelun merkitystä. Hallinnossa ei saa esiintyä eriarvoisuutta, syrjintää tai

muutakaan demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden vastaista menettelyä. Hyvän hallinnon periaate sisältää edellä mainittujen asioiden lisäksi kaiken toiminnan hoitamisen tehokkaasti, taloudellisesti, vaikuttavasti ja nopeasti. Kunnan asukkaita kohtaa on osoitettava palvelualltiutta ja asiakirjojen sekä yleisten asioiden tulee olla julkisia. (ks. esim. Heuru ym. 2001, 173; Ryyänen 2001, 100–103.) Kunnan työntekijöiden oikeudellinen asema on pääosin sama kuin yksityisen sektorin työntekijöillä, mutta kunnan työntekijöillä on kuitenkin laajempi rikosoikeudellinen vastuu. Kunnissa on kahdenlaisia palvelussuhteita eli virka- ja työsopimussuhteita. Lain mukaan työ, jossa käytetään julkista valtaa, on oltava virkasuhde, mutta perustellusta syystä tehtävää voi hoitaa myös työsopimussuhteessa oleva henkilö. Työsopimussuhteen ja virkasuhteen pääasialliset erot liittyvät riitatilanteiden ratkaisuihin, työsopimusmenettelyyn ja työtaisteluoikeuksiin. Valtuusto voi halutessaan siirtää toimivaltaansa kunnan viranhaltijoille käyttäen *delegoitua toimivaltaa*. Tällöin toimivaltaa voi käyttää vain henkilö, joka on virkasuhteessa. (Harjula & Prättälä 2007, 356–363.)

Kunnanhallituksen alaisuudessa, kunnan hallinnon, taloudenpidon ja muun toiminnan johtajana, toimii kunnanjohtaja tai pormestari. Molempiin tehtäviin valinnan tekee kunnanvaltuusto. Olennainen ero kunnanjohtajan ja pormestarin välillä on, että pormestari on luottamushenkilö, ja hän toimii samalla myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kunnanjohtajan virka on voimassa joko määräajan tai toistaiseksi, mutta pormestarin toimikausi on voimassa kerrallaan yhden valtuustonkauden. (Kuntalaki 24§ 29.6.2006/578.) Kunnanjohtajaan sovelletaan kunnan viranhaltijoita yleisesti koskevia säännöksiä sekä virkaehtosopimusta. Pormestariin sovelletaan kuntalaissa pormestarin tehtävää koskevia erityissäännöksiä ja luottamushenkilöitä koskevia säännöksiä. Kansainvälisesti verrattaessa Suomessa kunnanjohtajan asema on poikkeuksellisen vahva, ja kunnan toiminnassa hänen roolinsa on merkittävä yhdessä luottamushenkilöiden kanssa. (Harjula & Prättälä 2007, 240–242.)

Kuntajohtamisen erityispiirteisiin kuuluu, että päätöksentekoon osallistuu yhtäaikaista kolme johtamistasoa eli politiikka, hallinnon johto ja eri toimintasektorit. Liikkeenjohdolliseen ajatteluun tukeutuvassa toimintamallissa kunnallinen johtaminen jaetaan kolmeen dimensioon, joiden sisältö ulottuu kaikkien toimintatasojen piiriin (Heinz 2000, Ryyänen 2001, 119 mukaan):

- 1) Normatiivinen johtaminen, jossa organisaation yleiset päämäärät, tavoitteet, visiot ja missiot määritellään.
- 2) Strateginen johtaminen, jossa kohdennetaan resurssit valittujen menestystekijöiden rakentamiseen, hoitoon ja hyödyntämiseen.
- 3) Operatiivinen johtaminen, jossa normatiiviset ja strategiset päätökset aktivoidaan suoritustavoitteiksi.

Koska johtamiseen osallistuvat samanaikaisesti kolme eri tahoja, päätöksentekoprosessiin kuuluu jatkuva hionta ja prosessin muuntautuminen. Tästä seuraa helposti vaa-

timus tasojen eri roolien painopistealueiden selkeyttämisestä ja toimivallan leikkauksista. Poliitiikan vaikutus kunnan johtamistyöhön on merkittävin. Poliitiikan parissa kehitetään poliittisia ohjelmia, tehdään linjavedot ja määritellään reunaehdot. Normatiivinen ja strateginen johtaminen voidaan näin ollen laskea politiikan tehtäväksi, mutta politiikalle on annettava mahdollisuus osallistua myös operatiiviseen johtamiseen juuri kansanvaltaisuuden takia. (Ryynänen 2001,120.) Päätöksenteossa virkamiehet suhtautuvat asioihin monimutkaisemmin ja laajemmalla näkökannalla kuin poliittiset päättäjät, jotka pyrkivät selkeämmin ottamaan kantaa eri asioihin omasta asiantuntemuksesta riippumatta (Mykkänen 1999, 172–173).

3.3 Uusi julkisjohtaminen

OECD-maissa³ on 1980-luvulta lähtien toteutettu useita julkisen johtamisen reformeja (Pollitt & Bouckaert 2000, 1). Julkisen sektorin menojen keskimääräinen paisuminen OECD-maissa 25 prosentista 45 prosenttiin, herätteli päättäjiä muutokseen ja reformien käynnistämiseen eri maissa (Lane 1997, 10). Esimerkkiä muille länsimaille näytti Iso-Britannia, joka konservatiivisen puolueen ja silloisen pääministerinsä Margaret Thatcherin johdolla (valtakausina 1979–1990) teki mittavia hallintouudistuksia, joiden keskiössä olivat yksityistäminen ja julkisen sektorin henkilöstön karsiminen ja tehokkuusvaatimukset. (Salminen 2008, 77.) Uudistukset liittyivät uusliberalististen talousoppien nousuun ja ne levisivät vähitellen koko maailmaan. Käännös uusliberalismiin tapahtui maailmanlaajuisen stagflaation eli korkean inflaation ja laajan työttömyyden seurauksesta. Sosiaalidemokratian ja keskusjohtoisen suunnittelun puolustajat sekä työmarkkinoiden ja vapaiden markkinoiden kannattajat kilpailivat tulevaisuutta koskevien ratkaisujen kannatuksesta, jälkimmäisen ryhmittymän päästessä 1970-luvulla voitolle. (Harvey 2008, 19–21.) Myöhemmin 1990-luvulla maailman taloudellisesti ja sotilaallisesti vaikuttavimmalta taholta kuultiin jo näyttäviä puheenvuoroja julkisen sektorin uudistamisesta, kun Yhdysvaltain presidentti Bill Clinton ja varapresidentti Al Gore julistivat ”johda hallitusta kuten bisnestä” ja ”suuren hallinnon aikakausi on ohi”. (Pollitt ym. 2000, 1; Denhardt & Denhardt 2000).

Uuden julkisjohtamisen keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää kolmen E:n (Economy – taloudellisuus, Efficiency – tehokkuus, Effectiveness – vaikuttavuus) arvoja, jotka varsinkin uuden julkisjohtamisen tulemisen aikoihin ovat olleet pinnalla. Taloudellisuus on tarkoittanut yksinkertaisesti kulojen minimoimista suhteessa panostettavaan

³Vuonna 1961 perustettu 30 jäsenmaan Taloudellisen ja yhteistyön ja kehityksen järjestö, OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (ks. esim. OECD 2010; Hjerpe & Vartia 2002, 42.)

kohteeseen esimerkiksi kilpailutuksen avulla. Tehokkuudella on tarkoitettu panoksen ja tuotoksen välistä mahdollisimman tehokasta suhdetta ja vaikuttavuudella on haluttu mitata saavutettuja tuloksia. (Pollitt, Birchall, Putman 1998, 10).

Uuden julkisjohtamisen keskeisiä elementtejä ovat (ks. esim. Pollitt 2003, 27; Salminen 2008, 78–79, Lähdesmäki 2003, 60–61.):

- ammattimainen johtaminen sekä selkeät valta- ja vastuusuhteet
- keskittyminen tuotantopanosten ja niiden prosessien johtamisen sijasta suoritteiden mittaamiseen eli tulosten arviointiin lisääntyvässä määrin numeerisessa muodossa
- prosessien tarkempi arviointi, parhaat käytännöt sekä tehokkuus- ja laatukriteerit
- specialisoituneet, hajautetut hallintoyksiköt ja kavennetut organisaatiot hierarkisten ja yleisten organisaatioiden sijasta
- palvelujen järjestäminen kysynnän mukaan, kuluttaja tekee valinnat
- yksityissektorin johtamismallien hyödyntäminen esimerkiksi henkilöstöasioissa
- julkisten toimintojen kilpailutus ja ulkoistaminen sopimusmenettelyin
- julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin palveluiden rajojen hämärtyminen
- arvomaailman muutos yleisesti tehokkuutta, individualismia ja yksilön omaa vastuuta suosivaksi, pois yleismaailmallisuudesta, oikeudenmukaisuudesta ja yhteiskunnan varmuudesta toimeentulon tuottajana.

Kiinnostus julkisjohtamisen keskeisiin kysymyksiin, kuten politiikan ja hallinnon välisiin suhteisiin, johtamisen yleistettävyyteen ja julkisen toiminnan tehokkuuteen alkoi kuitenkin jo ennen kuin puhuttiin käsitteestä New Public Management tai uusi julkisjohtaminen. Klassisten johtamislähestymistapojen voidaan katsoa olevan merkittävässä roolissa uuden julkisjohtamisen pääperiaatteiden muodostumisessa. (Lähdesmäki 2003, 36.)

3.3.1 Taustalla tieteellinen liikkeenjohto ja julkinen valinta

Frederick Tayloria (1856–1915) voidaan pitää tieteellisen liikkeenjohdon luoja. Hänen aloittamansa tutkimustyö inspiroi myöhemmin myös monia muita tutkimaan työn tehokkuutta (esimerkiksi Lenin, Ford, Gilbreth) ja Taylor esitti johdon ensisijaiseksi tehtäväksi todellisen työn tieteellisen kehittämisen. (Hatch 2006, 32.) Huolimatta siitä, että hänen tutkimustyönsä keskittyi lähinnä teollisen ja tuotanto-organisaatioiden johtamiseen, hän ehdotti tieteellisen liikkeenjohdon periaatteita sovellettavaksi myös julkiseen hallintoon (Taylor 1964c: 250, Lähdesmäki 2003, 37 mukaan; Salminen 2005, 36). Taylor on muotoillut joukon tieteellisiä liikkeenjohdon periaatteita koskemaan organisaatioita ja organisaatioiden johtajia. Tieteellisen työn kehittämisen lisäksi johdon

tehtäviä ovat olleet sopivien inhimillisten tai materiaalisten resurssien kohdentaminen mahdollisimman hyvin hyödyttäviin kohteisiin, toimiminen yhteistyössä työntekijöiden kanssa ja entistä suurempi vastuunotto tehokkaasta työnteosta. (Salminen 2005, 36–37.)

Taylorin ajatuksia kohtaan esitetty kritiikki kohdistuu useimmiten siihen seikkaan, ettei hän kiinnittänyt huomioita työntekijöiden henkiseen motivointiin, vaan keskittyi motivoimaan henkilöstöä ainoastaan palkkauksen ja ylennysten avulla (ks. esim. Lähdesmäki 2006, 37; Hatch 2006, 32–33). Vaikka Taylor piti mahdollisena tieteellisen liikkeenjohdon soveltamista julkiseen hallintoon, se ei yksinkertaisuudessaan toimi kunnallisessa johtamisessa, jossa resurssien parhaan mahdollisen hyödyntämisen lisäksi on huomioitava myös vaikuttavuus- ja legitimaatioperiaatteet sekä moninainen ympäristö (Ryynänen 2001, 118). Siten Taylorin anti on ensi sijassa managerialismin käsitteistön sekä tutkimusmenetelmien luomisen lisäksi etenkin työprosessien tehostamisessa, työsuoritusten mittaamisessa ja tuloksesta palkitsemisessa. (ks. esim. Salminen & Kuoppala 1985, 88; Lähdesmäki 2006, 37.)

1960- ja 1970-luvuilla kukoistaneen *julkinen valinta* -liikkeen (Public choice) teoreettiset lähtökohdat linkittyvät uuden julkisjohtamisen kehitykseen ja uuteen viime vuosikymmeniä hallinneeseen reformikeskusteluun. Julkisen valinnan vaikutuksia uuden julkisjohtamisen muodostumiselle ovat olleet esimerkiksi julkisen sektorin supistamisvaatimukset, kannanotot byrokraattien pyrkimyksistä kasvattaa julkisia budjetteja, vaatimukset hallinnon läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä kansalaisten huomioiminen rationaalisia valintoja tekevinä kuluttajina. (Lähdesmäki 2003, 43, 52.) Julkinen valinta määritellään opiksi, jonka tehtävänä on tutkia markkinatoiminnan ulkopuolista, voittoa tavoittelematonta päätöksentekoa eli tarkoitus on soveltaa talousteoriaa politiikkatieteisiin. Julkisen valinnan oppi on pyrkinyt myös olemaan yhdistävä oppi ihmisten markkinakäyttäytymistä tutkivien ja poliittisessa toiminnassa tutkivien suuntausten välillä. Yksilöt nähdään rationaalisina toimijoina, joiden päämäärinä on hyötyjen maksimointi, ja he pystyvät valitsemaan oikean vaihtoehdon tarjolla olevien vaihtoehtojen joukosta. (Salminen 2005, 92–93.)

Niskanen (1998, 231–235) vertaa hallinnon ja sääntöjen antajan läpinäkyvyyden puutetta monimutkaisen järjestelmän, kuten miljoonakaupungin, liikenteen sujuvuuteen. Toimivan liikenteen perustana on ihmisten rationaalisuus ja pyrkimys toimia oikein ilman liikenteessä näkyvää johtajaa. Niskanen kehottaa tällä tavoin ihmisiä, äänestäjiä, ajattelemaan tarkemmin tahoja, jotka päättävät yhteisistä asioista sekä tutkiskelemaan niitä monimutkaisia järjestelmiä, jotka heikentävät kansalaisten tiedonsaantia. Buchanan (Buchanan 1967 Salmisen 2005, 94 mukaan) esittää muotoilemiensa kustannusfunktioiden avulla, että organisaatioiden päätöksentekojärjestelmien tulisi olla desentralisoitu, kooltaan pieni ja kustannuksiltaan minimissään. Päätöksentekijöiden lisääntyessä kustannuksetkin nousevat. Julkisen sektorin toimintaa voitaisiin Niskasen (1971, 228) mukaan tehostaa lisäämällä palvelujen keskinäistä kilpailua sekä julkisen sektorin sisällä

että julkisen ja yksityisen sektorin välisesti. Lisäksi käyttämällä kannustimia virkamiesten työssä voitaisiin parantaa heidän tehokkuuttaan. Kontrollointimuotona ja oikeutuksena julkisten organisaatioiden rahan ja resurssien käytölle toimivat mitattavat tulokset ja tulosperusteiset aikaansaannokset (Julkunen 2001, 97).

3.3.2 *Suomalainen tie kohti uutta julkisjohtamista*

Johtamisajattelun nousun pohjalla Suomessa on ollut 1940-luvulta lähtenyt julkishallinnon tehokkuuden edistäminen. Konttori- ja kansliatyön kehittäminen, töiden organisointi sekä virkamiesten koulutus olivat lähtökohtaisia kehityskohteita tehokkaampia tuloksia haettaessa. Pohdinnan kohteena oli myös, minkälaista johtamisen pätevyyttä esimiestehtävissä tarvittiin, ja etenkin toisen maailmansodan jälkeisenä aikana pyrkimykset johtamisen kehittämiseen julkishallinnossa voimistuivat. Tehokkuus oppina oli kaikkiaan kuitenkin tuona aikana hajanainen ja epäselvä ja silloin lähinnä ajateltiin yksinkertaisesti, että työnjakoa ja toimintatapoja kehittämällä voitaisiin edistää tehokkuutta. (Stenvall 2000, 142–151.) 1970-luvulla johtamisen strateginen kehittäminen valtionhallinnossa voimistui ja ammattitaitoisten, monipuolista kokemusta omaavien johtajien arvostus lisääntyi. Yhdysvaltalaisen konsulttikirjallisuuden (esimerkiksi J. W. Humble ja P.F. Drucker) vaikutuksesta alettiin puhua tavoitejohtamisesta, jossa esimiestyön katsottiin olevan avainasemassa pyrittäessä kohti tehokasta, suunnitelmallista ja päämäärähaakuista toimintaa. (Stenvall 2000, 191–192.)

Stenvallin (2000, 234–236) mukaan 1980-luvun lopulta alkaneella hallinnon uudistuskaudella, managerialismin kaudella, on ollut johtamisajattelussa nähtävissä erityisesti johtamisen pätevyyden arvostuksen nousua ja vaatimukset siirtymisestä kohti poliittista johtajuutta esimerkiksi pohtimalla pormestarihallinnon käyttöönottoa kunnissa. Tehokkuuden oppi on tarkoittanut toimintavapauksien lisäämistä, palkitsemisjärjestelmien kehittäminen ja huomion kiinnittämistä toiminnassa entistä enemmän panos-tuotos-suhteisiin. Yksi kunta-alaa muokkaavista tekijöistä on ollut kunnallisen itsehallinnon kehittäminen. Toisaalta valtion toimesta toteutettujen uudistusten läpivienti on lisännyt valtion roolia, sillä uudistuksillaan valtio määrittää yhä enemmän kuntien tehtäväkenttää ja tuloperusteita. (Anttiroiko ym. 2007, 32.)

Korkeimmalla poliittisella päätöksenteon tasolla hallinnon uudistaminen eteni voimakkaimmin Harri Holkerin (1987–1991), Esko Ahon (1991–1995) ja Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen toimikausiin (1995–1999). Valtioneuvoston liikkeellepanemien uudistusten keskeisiä hankkeita olivat tulosjohtamisen kehittäminen, vapaakuntakoikeilu ja liikelaitos-yhtiöittämisuudistus, sekä vuoden 1993 uudistus valtionosuuksien muuntamisesta menoperusteisesta järjestelmästä laskennalliseksi. (Temmes, Kiviniemi 1997, 18.) Menoperusteinen järjestelmä tarkoitti sitä, että kunnat saivat valtionosuuksia

järjestämiensä palvelujen perusteella, mutta laskennallisessa järjestelmässä osuudet muodostuvat kunnan asukasmäärän mukaan. Menoperusteinen järjestelmä kannusti laajentamaan palveluita, kun taas laskennallinen suositti palvelujen harkintaa ja niissä säästämistä. Samaan aikaan Suomessa koettiin historiallinen taantuma, ja kunnat joutuivat pohtimaan uusia toimintatapoja omaksuen samalla managerialistisia käytäntöjä kuten ulkoistamista ja kilpailuttamista. (Julkunen 2004.) Hokkanen (1994, 93) on koonnut 1990-luvun alusta keskeisiä julkiseen sektorin eri osa-alueisiin kohdistuneita säästötoimia ja lainsäädännön muutoksia. Syntyneiden säästöjen, uudistusten ja tehtyjen menojen leikkausten myötä ei pohdittu juurikaan toimien sosiaalisia seurauksia, vaan uudistuksia lähdettiin viemään nopealla tahdilla eteenpäin. Valtioneuvoston asettamassa keskushallinnon hajautushankkeessa vuonna 1991 määrättiin selvitysmies valmistelemaan toimenpide-ehdotuksia. Syyskuun lopulla 1992 jättämässään ehdotuksessa (Komiteamietintö 1992:28) ehdotettiin muun muassa keskushallinnon voimakasta supistamista ja erityisesti korostettiin tarvetta poistaa päällekkäistehtäviä valtionhallinnosta (Valtion säästötietopankki Finlex).

Koivumäki (2005) on vertaillut julkisen ja yksityisen sektorin palkansaajien työelämäkokemuksia vuosina 1988 ja 2000 tarkoituksenaan selvittää, onko julkisella sektorilla tapahtunut muutosta kohti ”yritysmäisempää” työelämää, ja onko uusi julkisjohtaminen vaikuttanut työhön ”ruohonjuuritasolla”. Tutkimustuloksista ilmenee, että monet 1990-luvulla tapahtuneet työelämän muutokset ovat samansuuntaisia julkisella ja yksityisellä sektorilla, ja erot sektoreiden välillä näyttäisivät kaventuneen. Havaittuja muutoksia olivat päätöksenteon ja vastuun hajauttaminen sekä tulosten ja laadun valvonnan lisääntyminen. Tulostamien lisääntymisen myötä henkilöstövähennysten aiheuttama työn kuormittavuus oli myös kasvanut.

3.4 Uuden julkisjohtamisen kritiikki

Julkishallinnon lukuisat reformit ovat antaneet aihetta myös kritiikille. Kolmen E:n joukkoon julkisen hallinnon uudistusten kritisoijat olisivat halunneet lisätä myös neljäs E:n (Equity – oikeudenmukaisuus), mutta se ei saanut poliittisissa uudistuksissa vastaavaa painoarvoa. (Pollitt, ym. 1998, 10). Tehokkuuden lisääntyminen tarkoittaa yksinkertaisesti ajateltuna oikeudenmukaisuuden vähenemisenä (Julkunen 2006, 63). Yrityksistä huolimatta byrokratia ei läheskään aina ole uudistusten myötä vähentynyt, vaan päinvastoin se on tuonut mukanaan kasoittain sopimuspapereita ja paljon aikaa on käytetty erilaisiin palavereihin. Reformeissa määritellyissä tavoitteissa onnistuminen on usein myös tietänyt epäonnistumista tai laadun putoamista jossakin muussa uudistusta vaatineessa tavoitteessa. Vaatimukset liikkeenjohdolle tyypillisestä luovuuden ja itseenäisyyden lisäämisestä ei päde samalla tavalla virkamiesten kohdalla, joiden työtä vel-

voittaa laki ja toisaalta sen valvonta. Aina eivät pelkät julkiselle sektorille räätälöidyt reformit auta, vaan uudistusten eteenpäin viemiseksi tarvitaan uudistettua lainsäädäntöä, koulutusta, organisaatorakenteiden uudelleen järjestelyjä ja tiedottamista. Edellä mainitut toiminnot ovat hyvin aikaavieviä ja uudistuneen hallinnon tulokset eivät tule näkyviin nopealla aikataululla. Hitaat muutokset eivät ole varsinkaan poliitikkojen mieleen, joiden ennen valintaa asetetut tavoitteet tulisi tehdä näkyviksi vähintään tuleviin vaaleihin mennessä, jolloin äänestäjät arvioivat ehdokkaiden onnistumisia. (Pollitt ym 2000, 6–8.)

Leena Eräsaari on arvostellut tapaa tuoda esiin uusi julkisjohtaminen osaksi kansalaisten arkipäivää sekä uudesta julkisjohtamisesta käytävän demokraattisen keskustelun ja kritiikin puuttumista. Kritiikin puuttumisen syynä on hänen mielestään se, että tärkeistä tutkimustulosten tuottajista lähtien, kuten yliopistojen ja Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen⁴ tutkimustyö on tarkassa poliittisessa ohjauksessa sisäisine tarkkailu- ja rankaisujärjestelmineen sekä tutkimusapurahoitukseen liittyvine hankaluuksineen. (Eräsaari 2006.)

Bourdieu (1999, 55–56) mukaan vetoamisesta globalisaatioon on tullut suurin ase hyvinvointivaltion saavutusten latistamisessa ja rahamarkkinoiden vallan lisääntymisessä. Globalisoituneessa maailmassa eurooppalaisten työläisten on kilpailtava muun maailman huonommin suojatun työvoiman kanssa ja työläisten on joustettava työoloissaan hyvän kilpailukyvyn nimissä. Mainonnan, markkinoinnin ja uusien johtamismuotojen nousu kertoo pyrkimyksistä äärimmäisen voiton maksimointiin eli tavoitteesta päästä kohti puhtaampaa kapitalismia. Johtamisjärjestelmistä, erityisesti uuden julkisjohtamisen nouseminen kansainvälisesti hallitsevaksi opiksi, johtuu osaltaan merkittävien organisaatioiden kuten Maailmanpankin (IMF)⁵ ja OECD:n myönteisyydestä uuden julkisjohtamisen oppeja kohtaan, jonka myötä uudesta julkisjohtamisesta on tullut ainoa kehityssuunta. Uusien julkisjohtamisoppien myötä perinteinen eurooppalainen sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio johdetaan uusliberaaliksi valtioksi muuttamalla palvelutuotanto kilpailumarkkinoiksi. (Ryynänen 2001, 18.)

”Value for the money” muodostui iskulauseeksi julkisen hallinnon uudistamiselle, jonka voi periaatteessa tulkita kahdella tapaa. Toisaalta iskulause voidaan nähdä julkisen hallinnon suorituskyvyn parantamisena, mutta toisaalta sitä voidaan arvioida myös resurssien rajuna leikkaamisena. Jotta kansalaiset voisivat onnistuneesti valita palvelunsa ja seurata sen laatua edellytetään heiltä valveutuneisuutta ja kiinnostusta oman kuntansa ja toisaalta valtionhallinnon toimiin. (Lähdesmäki 2003, 61–62.)

⁴ Stakes yhdistyi Kansanterveyslaitoksen kanssa 1.1.2009 (Terveiden ja hyvinvoinninlaitos 2008).

⁵ Kansainvälinen valuuttarahasto (International Monetary Fund) on perustettu 1945 ja nykyisin järjestö toimii jäsenmaitensa raha- ja muun talouspolitiikan asiantuntijana. Lisäksi järjestö tukee maksuvaikeuksiin joutuneita maita valuuttalutoilla edellyttäen että tukea saava maa noudattaa tasapainoista talouspolitiikkaa. (Kontulainen & Tarkka 2002, 135.)

4 UUDEN JULKISJOHTAMISEN DISKURSSIT PARAS-HANKKEESSA

Tässä tutkimuksessa uuden julkisjohtamisen ilmenemistä käsitellään Paras-hankkeen aikana. Tämän luvun tarkoituksena on esitellä vuosien 2005–2008 Kuntalehdistä keräystä aineistosta muodostetut diskurssit, sekä perehtyä kontekstina olevaan Paras-hankkeeseen. Luvussa kuvaillaan aineiston käsittelyä sekä kerrotaan diskurssien muodostamisesta ja esitetään aineistosta muodostetut diskurssit. Diskursseja havainnollistetaan aineistosta poimituilla näytteillä ja diskursseja syvennetään tuoden esiin aiheisiin liittyvää teoriaa sekä selitetään diskursseihin liittyvää erityissanastoa. Luvun lopussa on yhteenveto diskurssien sisällöstä ja uuden julkisjohtamisen teorian sekä tutkimuksen diskurssien väliset yhtäläisyydet kootaan yhteen.

4.1 Paras-hanke tutkimuksen kontekstina

Diskurssianalyysiin kuuluu olennaisena osana toimintaympäristön huomioiminen. Kunta on toimintaympäristönä erilainen julkisen sektorin organisaatio kuin valtion tai aluehallinnon yksiköt. Tässä tutkimuksessa kunnan toimintaa on tarkasteltu yleisellä tasolla aiemmin alaluvussa 3.2.2. Kuntajohtamisessa ilmenevää uutta julkisjohtamista tutkitaan rajatummin kunta- ja palvelurakennemuutoksen kontekstissa, jonka valtiovarainministeriö käynnisti keväällä 2005 vastatakseen moninaiisiin ympäristössä tapahtuviin kansallisiin ja kansainvälisiin muutoksiin (ks. luku 3.2). Hanketyön valmistelu alkoi aluksi valtakunnan tasolta rakenneryhmässä, jossa määriteltiin uudistuksen perusvaihtoehtoiksi peruskuntamalli, aluemalli tai piirimalli. Tämän jälkeen suoritettiin laaja kuulemiskierros maakunnissa ja kunnissa, minkä jälkeen käynnistyi varsinainen lainvalmistelu. Laki kunta- ja palvelurakenteen uudistuksesta ja kuntajakolain muuttamisesta tuli eduskuntaan syksyllä 2006 ja puitelaki (169/2007) tuli voimaan 23.2.2007 ja se on voimassa vuoden 2012 loppuun. (Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala & Selin 2007, 21.) Annetun puitelain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamiselle. Lain mukaan kuntarakenteen vahvistaminen toteutetaan kuntia yhdistämällä ja palvelurakenteen vahvistaminen toimeen pannaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Yksittäinen kunta määritellään jatkossa siten, että se muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on riittävät taloudelliset resurssit vastata alueen palveluiden järjestämisestä. (Valtion säädospankki Finlex 2007.) Lisäperusteluna on käytetty sitä, että monet kunnat ovat pieniä eikä peruspalveluiden tuottaminen pienissä kunnissa ole kannattavaa. Lisäksi osaaminen on puutteellista kuntien ostopalvelutoiminnan edellyttämässä hankintalainsäädännössä ja sopimusjuridiikassa. Palveluiden

saatavuuden kuntakohtaiset erot ovat olleet huolestuttavat ja lisävahvistusta asialle on antanut OECD:n raportointi Suomen terveystalouden tilasta. OECD:n antamissa raporteissa mainitaan epätasa-arvoinen pääsy sairaanhoitoon. (Niemelä 2008, 26–27.)

Perusterveydenhuollon ja siihen kiinnittyvän sosiaalitoimen palveluyksikön on muodostettava vähintään 20 000 asukkaasta. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan saamiseksi on kunnan tai yhteistoiminta-alueen asukasmäärän oltava vähintään 50 000 asukasta. Vaadittuja edellä mainittuja asukasmääriä ei edellytä kunnilta, joiden olisi saaristolaisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi mahdotonta taata palvelut järkevästi asukkailleen. Laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut, kuten erikoissairaanhoito ja kehitysvammaisten erityishuolto, toteutetaan kuntayhtymissä. Laissa on erikseen määritelty kaupunkiseutujen kunnat (18 kpl), jotka jo sinällään täyttävät määritellyt väestötavoitteet. Näiden kuntien on kuitenkin täytynyt laatia omat suunnitelmansa maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta sekä palvelujen käytön parantamisesta yli kuntarajojen. Näin tavoitellaan helpotusta palvelujen käyttöön yhdistämällä ne työssäkäyntiin ja muuhun asiointiin kaupungeissa. (Valtion säädospankki Finlex 2007.)

Myös varainsiirtolakia (23.11.2007/1064) muutettiin verovapauksin kunta- ja palvelurakennemuutosten vauhdittamiseksi. Verovapaus tarkoittaa, että kunnalle tai kuntayhtymälle, joka luovuttaa käytössään olevan kiinteistön uuden kuntaliitoksen tai kuntayhtymän käyttöön ja saa vastineeksi vastaanottavan toimijan osakkeita, verovirasto tulee palauttamaan suoritetun veron takaisin. (Valtion säädospankki Finlex 2007.)

Henkilöstövoimavaroja koskevat asiat esiintyvät kunta- ja palvelurakennemuutosten toimeenpanosuunnitelmissa sisältäen suunnitelmat henkilöstön riittävydestä ja kehittämisestä uudistusten yhteydessä. (Stenvall ym. 2007, 22.) Puitelaissa henkilöstön asema on turvattu siten, että henkilöstön edustajien tulee osallistua uudelleenjärjestelyjen aiheuttamien muutosten valmisteluun, ja työntekijän tulee siirtyä uuden työnantajan palvelukseen entisin ehdoin, koska työnantajan vaihtuminen katsotaan liikkeen luovutukseksi. Työntekijällä on viiden vuoden irtisanomissuoja uudelleenjärjestelyjen myötä syntyneissä työpaikoissa paitsi jos työntekijä kieltäytyy vastaanottamasta uutta työtä. (Saipio 2007.) On arvioitu, että kuntaliitoksilla tavoiteltu hallinnon keventämis- ja säästötyötyt hukkuvat puitelaissa määritetyn viiden vuoden irtisanomissuojan vuoksi kahden kunnanhallinnon päällekkäisiin miehityksiin (ks. esim. Aamulehti 9.8.2009). Näin ollen kuntien ylin johto tulee muotoutumaan lopulliseksi vasta viiden vuoden päästä, silloin kun liitosten myötä uusiin toimiin perustetuille paikoille ei palkatakaan enää ketään (Sainio 2009).

Osana kunta- ja palvelurakennemuutusta toteutettiin (21.1.2008–31.3.2009) kuntien parhaat palvelukäytännöt -hanke, jota varten perustettuun foorumiin kokoontui henkilöitä niin yksityiseltä, kolmannelta kuin julkiseltakin sektorilta. Foorumin tavoitteena oli pohtia puheenjohtajansa hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen johdolla ”ratkaisuja palvelutuotannon haasteisiin, sekä sopia yhteistyöstä ja työnjaosta palvelujen kehittä-

tämisessä.” Foorumin viestintäverkosto on pyrkinyt mahdollisimman laajaan hyvien käytäntöjen jalkauttamiseen ja tiedon levittämiseen. Hankkeen päätösseminaarissa julkaistettu ”Kuntien parhaat palvelukäytännöt”-opas suosittaa kunnille palvelustrategian käyttöönottamista. Strategiassa kunta ottaisi kantaa siihen, missä määrin se tuottaa palvelunsa itse, ja missä tilanteessa se toimii yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai ostaa palvelun kokonaan yksityiseltä palveluntuottajalta. Toisena keskeisenä asiana oppaassa nousee esiin kunnan palveluiden tuottavuuden parantaminen, jossa arviointityövälineiksi kehitetään indikaattoreita mittaamaan asiakasnäkökulmasta palveluiden laatua, tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta. Henkilöstön mukaan ottaminen muutostyöhön sekä työmarkkinaosapuolten vastuu tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantamisesta mainitaan oppaassa. Lisäksi keskeinen henkilöstöön liittyvä maininta on hankintatyön ja tilaajaosaamisen vahvistaminen kuntatyössä. (Valtiovarainministeriö 2009.) Lillkrank on peräänkuuluttanut ratkaisevana kunnan menestystekijänä kustannuslaskennan parempaa osaamista. Palvelut tulee nähdä prosesseina, ja niiden kustannusvaikutukset tulee kyetä arvioimaan. Onnistuneen kustannuslaskennan avulla voidaan analysoida palvelujen tehokkuutta, resursseja ja kysyntää (Pesola 2009). Parhaat palvelukäytännöt -opas korostaa, että ”erityisen tärkeää on ottaa käyttöön sellaisia palvelujen tuotantotapoja ja teknologiaratkaisuja, jotka vapauttavat työpanosta inhimillistä vuorovaikutusta edellyttävään työhön ja helpottavat työtä.” Asiakaslähtöiseen palvelujen tuotantoon on jatkossa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota, ja esimerkkeinä asiakaslähtöisistä palveluinnovaatioista esitellään palvelut, jotka tukevat vanhusten kotona asumista (esimerkiksi InnoKusti, HyvinvointiTV). (Valtiovarainministeriö 2009.) Paras-hankkeessa korostetaan ennen kaikkea kuntien roolia muutosjohtajina ja sitä, että kunnat voivat itse määritellä muutosten sisällön. Toimiva yhteistyö kuntien poliittisen johdon ja virkamiesten sekä henkilöstön kesken nousee muutosten arvioinnin ja läpiviennin avainasiaksi. (Stenvall ym. 2007, 23.)

Laurila ja Oulasvirta (2008) ovat määritelleet Paras-hankkeen ideaalimallin siten, että paikallistaso muodostuisi monifunktioisista kunnista, joita yhden funktion kunnat tai kuntaliitot täydentävät. Kunnille kuuluisivat palvelut, joiden tuotanto ja kulutus ovat paikallisia, ja niiden rahoitus tapahtuisi mahdollisimman pitkälle hyötyperusteisin käytökorkvauksin siten, että veropohja ei vääristyisi eli esimerkiksi palvelumaksuin ja kiinteistöveroin. Yksityiset palvelumarkkinat täydentäisivät ja tarvittaessa korvaisivat kuntien omaa tuotantoa. Valtio huolehtisi edelleen puhtaista julkishyödykkeistä, kuten lainsäädännöstä ja maanpuolustuksesta. Palvelu- ja rakenneuudistuksen myötä kunnilta siirtyykin valtiolle järjestettäväksi ja rahoitettavaksi joitakin tehtäviä, kuten esimerkiksi kuluttajaneuvonnan järjestäminen (HE 54/2008) ja elatustuen järjestäminen (HE 49/2008). (Valtion säädospankki Finlex.)

Paras-hankkeen myötä muodostetuissa kuntaliitoksissa ja kuntayhtymissä, edut ovat ilmeisiä energiahuollossa, vesi- ja viemäripalveluissa, liikenteessä ja rakentamisessa.

On kuitenkin huomattava, että kuntaliitokset sinällään eivät automaattisesti lisää tehokkuutta tai tuo etuja. Esimerkiksi ihmiskontakteihin perustuvissa sosiaali-, terveys-, ja koulutuspalveluissa ei ole juuri tavoitettu samoja etuja kuin teknisissä palveluissa, vaan eräissä tapauksissa palveluissa on käynyt jopa päinvastoin. Pahimmillaan huonontunut palvelun laatu voi johtaa ulosmuuttoon koko alueelta. Edelleen on huomioitava, että ratkaisevaa ei ole uusien muodostettavien yksiköiden koko vaan se, miten päätöksen teko yksiköissä toimii ja kuinka toiminta on organisoitu. (Laurila & Oulasvirta 2008)

Paras-hankkeen lisäksi on syytä huomioida myös muu toimintakehys, joka vaikuttaa diskursseihin. EU-jäsenyyden myötä Suomi on sitoutunut vakaan hintatason turvaamiseen, terveeseen julkistalouteen sekä kestäväan maksutaseeseen. Julkisen talouden osalta Euroopan unionissa on määritelty, että julkisen sektorin budjettialijäämä ei saa ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta ja julkisen sektorin bruttovelka ei saa ylittää 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. (Koskela, Loikkanen & Tuomala 2002, 195.) EU-jäsenyyden myötä Suomi on myös sitoutunut noudattamaan vapaakaupan periaatteita. (Haaparanta 2002, 64–67.) Tarkasteltaessa Euroopan unionia kuntien toimintaympäristönä, on mielenkiintoista huomioida myös unionin toimintaan vaikuttavat järjestöt. Euroopan unionin jäsenmaat toimivat yhtenä ryhmittymänä Maailman kauppajärjestön WTO:n⁶ toiminnassa ja vaikuttavat siten olennaisesti järjestön toimintaan. WTO:n perustamissopimuksessa järjestölle on esitetty vaatimus yhteistyön tekemisestä IMF:n ja Maailmanpankin⁷ kanssa. WTO:n jäsenyyden ehdoiksi on viime vuosina tullut myös puhtaasti ideologisia vaatimuksia, kuten valtion yritysten yksityistämistä. WTO:ssa sisäiset valtasuhteet vaikuttavat ratkaisevasti järjestössä käytävien neuvotteluiden ja päätösten suuntaan. Julkisissa hankinnoissa on perinteisesti suosittu kotimaisia tuottajia, mutta WTO-neuvotteluissa julkisten hankintojen avaamista on vaadittu voimakkaasti. Periaatteessa WTO:n toimintamalli erittäin demokraattinen, sillä kaikilla sen jäsenmailla on mahdollisuus käyttää veto-oikeutta. Maita edustavat kuitenkin useimmiten valtiovarainministeriöiden tai ulkoministeriöiden edustajat, jolloin linjavedot voivat poiketa esimerkiksi sosiaaliministeriön toimesta tehtyihin päätöksiin. (Haaparanta 2002, 64–67.) Kaikki kehitysmaat liittyvät WTO:n vanhan GATT-järjestelmän⁸ rauettua. (Haaparanta 2002, 67)

⁶ Maailman Kauppajärjestö WTO (World Trade Organization) on järjestö joka valvoo tehtyjä kauppasopimuksia ja organisoii uusia neuvotteluja. Järjestöön kuuluu 153 valtiota ja sen tärkeimpänä tavoitteena on kaupan vapauttaminen. (Haaparanta 2002, 64–67.)

⁷ Kansainvälinen jälleerakennus- ja kehittämisspankki eli Maailmanpankki (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD). Maailmanpankki välittää lainoja keskituloisille jäsenmailleen sekä luottokelpoisille kehitysmailla. Pankki lainaa varat toimintaansa pääasiassa kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta. (Valtiovarainministeriö 2010.)

⁸ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) kansainvälistä kauppaa säätelevä sopimus jota valvoo nykyisellään WTO. (Haaparanta 2002, 64)

4.2 Tutkimusaineisto ja diskurssien muodostaminen

Kuntaliitto on valtakunnallinen kuntien edunvalvoja lakien säätämässä sekä yhteiskuntapolitiikan linjauksissa. Kuntaliitto myös pitää yllä kuntien hyväksi laajaa kehittämisen-, koulutus- ja konsultointitoimintaa. (Anttiroiko ym. 2007, 22.) Kuntaliiton tytäryhtiön julkaisema Kuntalehti on 20 kertaa vuodessa ilmestyvä alan aikakauslehti, jonka keskimääräinen levikki on noin 15000 lehteä. Kuntalehti tarjoaa tietoa kunnallistaloudesta, palvelujen tuottamisesta, kuntayhteistyöstä, työmarkkinoista, yritystoiminnasta, elinkeinopolitiikasta, kuntamarkkinoinnista, demokratiasta, kansantaloudesta, valtion toiminnasta kuntiin päin sekä Euroopan unionista. Kuntalehti on suunnattu kaikille kuntien kanssa yhteistyötä tekeville tahoille ja kunta-alan luottamushenkilöille, ylimmille viranhaltijoille, asiantuntijoille, seudullisille toimijoille sekä kuntien liikelaitosten ja yritysten edustajille. (Suomen Kuntaliitto 2009.) On syytä huomioida, että aineistosta muodostettavissa olevat diskurssit koostuvat toisten ihmisten, toimittajien, tuottamista teksteistä ja ne voivat vaikuttaa diskurssien muotoon (Fairclough 1997, 70). Median tuottamat tekstit ovat valintojen myötä tuotettuja konstruktioita, jonkun tai joidenkin ihmisten näkemyksiä maailmasta (Karvonen 1999, 314). Toisaalta esimerkiksi Foucault sivuutti tekijyyden yksilöllisyyden korostamisen ja totesi, että tekstit tuotetaan aina lopulta kollektiivisesti (Braidotti 1993, 75).

Tutkimuksessa Kuntalehden julkaisemien numeroiden tarkastelu rajattiin sisäministeriön asettaman Paras-hankkeen alkamisajankohdan, toukokuu 2005, ja rakenneuudistusten suunnitelmien täytäntöönpanon valmistelun, joulukuu 2008, välille (Suomen Kuntaliitto 2009). Aineistoon perehdyttiin selailemalla lehdet kannesta kanteen kiinnittäen huomioita lehden uutisointiin, artikkeleihin ja erityisesti niiden sisältöjen teemoihin ja ilmaisumuotoihin, jotka liittyvät tutkimusaiheeseen. Tällaisia ilmaisuja olivat esimerkiksi uuden julkisjohtaminen teoreettisen määrittelyn yhteydessä esiin tulleet käsitteet, kuten tuottavuuden kasvu, ammattimainen johtaminen, hajauttaminen, tulosten teko, markkinaohjautuvuus, taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, laatujohtaminen, ulkoistaminen ja uudistus. Kaikki artikkelit, jotka käsittelivät johtamista ja Paras-hanketta on otettu erityisen tarkastelun kohteeksi. Aineiston ulkopuolelle on rajattu lehdissä esiintyvä mainonta, kirja-arvostelut, muiden lehtien palstoilta poimitut uutiset, pro gradu-, lissensiaatti-, ja väitöskirjatöiden esittelyt sekä uusien tehtävien nimittämisuutiset. Perusteluina rajaukselle oli aineiston laajuus sekä keskittyminen tutkimuksessa erityisesti siihen, mitkä ovat uuden julkisjohtamisen diskurssit ja ketkä tuottavat näitä diskursseja. Tutkimuskysymykset ohjasivat tutkijaa nostamaan aineistosta diskursseja ja niiden löytäminen perustui tutkijan esiyymmärrykseen. Diskurssien muodostaminen edellytti perusteellista ja toistuvaa ”seurustelua” aineiston kanssa.

Diskurssien muotoutumisen perustelu on tärkeää, sillä metodioppaista ei löydy yhtä mekaanista tekniikkaa niiden jäsentämiseen (Suoninen 1993, 60). Tässä tutkimuksessa

mielenkiinto diskurssien muodostumisessa kohdistettiin kulttuurisiin itsestäänselvyksiin eli diskursseihin, jotka dominoivat analysoitavaa aineistoa vieden elintilaa muilta diskursseilta. Esiin nostetut diskurssit saavuttivat hegemonisen aseman muihin diskursseihin nähden. (ks. Jokinen & Juhila, 1993, 76.) Diskurssien muodostamisen jälkeen paneuduttiin yksityiskohtaisemmin diskurssien sisältöön ja aineistoon. Apuna aineiston käsittelyssä käytettiin visuaalista käsitekarttaa eli mind mapia, jonka avulla diskurssit jaettiin alateemoihin. Käsitekartan avulla myös diskurssien sisäiset yhteydet olivat havaittavissa konkreettisemmin. Aineistosta valikoituneet artikkelit voidaan jakaa myös sisällöltään uuden julkisjohtamisen oppeja tukeviin ja uutta julkisjohtamista selkeästi kritisoiiviin artikkeleihin siten, että positiivisia tai neutraaleita artikkeleita aineistosta oli 256 kappaletta ja negatiivisia artikkeleita 16 kappaletta.

4.2.1 Uudistumisen välttämättömyys metadiskurssina

Riippumatta tutkimusaineistona olevien artikkelien tuottamisajankohdasta, aiheesta tai puheen tuottajasta aineiston taustalta voi havaita toistuvan ajatuskulun, jonka mukaan *julkisten palveluiden säilymisen kannalta uudistuminen julkisella sektorilla on ehdoton välttämättömyys*. Koska uudistumisen välttämättömyyden voi nähdä aineistoa hallitsevana uskomuksena ja väittämänä, nimettiin aineistoa yleisesti kuvaavaksi ominaisuudeksi uudistuksen välttämättömyys metadiskurssina. Metadiskurssin käsite on keskeisesti esillä erityisesti ranskalaisessa diskurssianalyysissa. Metadiskurssi koskettaa ja siihen osallistuvat kaikki yhteiskunnan jäsenet, mutta yhteiskunnallisesta asemasta ja roolista riippuu, kuinka kukin ottaa osaa metadiskurssiin. (Remes 2006, 326.)

Tässä tutkimuksessa perustelevaa tekstiä on tarkasteltu erityisesti sellaisten perustelujen kannalta, jotka ovat nousseet esiin tarpeeksi painavina tai vaikeasti vastustettavina, eli joita on argumentteina vaikea lähteä vastustamaan (ks. esim. Alasuutari 2004). Uudistumisen välttämättömyyttä perusteltiin sekä taloudellisin että yhteiskunnallisin argumentein. Lisäksi uudistumisen välttämättömyyden diskurssi rakentui kansalaislähtöisistä perusteluista, mutta diskurssin retoriikka otti mallia yrityselämästä ja puheessa käytetään termejä kuluttaja tai asiakas termin kansalainen sijasta. Uudistumisen välttämättömyyden diskurssiin osallistui toimijoita Kuntaliitosta, elinkeinoelämästä, Suomen kuntien johdosta ja valtionhallinnon päätöksenteosta. Toimijoiden positioita olivat siten yrittäjä, johtaja, esimies, virkamies ja poliitikko. Toimijoiden tavoitteena oli vakuuttaa erilaisin perustein uudistumisen välttämättömyys kunta-alalla. Uudistuksen välttämättömyyden diskurssin avainsanoja olivat asiakaslähtöisyys, väestön ikääntyminen, työvoimapula, kuntien tehtävät, kilpailukyky, globalisaatio ja kuntatalouden rahoitus.

Muutokset ovat välttämättömiä organisaatioiden elinvoimaisuuden kannalta (Stenvall 2007, 53). Monessa kunnassa kuntaliitoksiin ja palvelujen rakenteisiin liittyvä keskuste-

lu on ollut käynnissä jo vuosia, mutta vasta Paras-hankkessa annetun puitelain myötä saatiin käyntiin konkreettisempaa toimintaa asioiden uudistamiseksi ja yleisen keskustelun avaamiseksi:

”Puitelakia on parjattu tyhjänpäiväiseksi kompromissiksi, mutta se sai aikaan suunnattoman määrän säpinää ja tunnusteluja naapurikuntien kesken” (KL 8/2007)

Diskurssissa uudistumisen välttämättömyyttä puolsivat ja vahvistivat saadut tiedot ja kokemukset muista maista. Aineistossa esiintyi runsaasti maita, joissa oli uudistettu kunnan toimintaa ja toteutettu kuntaliitoksia. Kuntalehden artikkelissa 8/2007 esiteltiin suuria kuntareformeja toteuttaneita maita ja kerrottiin kuinka

”monet Suomen kaltaiset kehittyneet maat tavoittelevat yhden tason paikallishallintoa ja luovat yhtenäiskuntia.”

Yhtenä esikuvana Suomen palvelu- ja rakenneuudistukselle esitettiin useaan otteeseen Tanska, joka on toteuttanut mittavan kuntauudistuksen nopealla aikataululla. Tanskan kuntareformissa kuntien määrää on vähennetty 271:stä 98:aan sekä lakkautettu maakuntatasonhallinto kokonaan, ja maakunnilta jääneet tehtävät on jaettu valtion ja kuntien kesken (Sandberg 2006). Pohjoismaiden vertailussa Tanska on ollut edelläkävijänä hyvinvointivaltion toiminnan uudelleenarvioinnissa ja sen osittaisessa markkinoistamisessa. Työllisyyden hoidossa Tanska on siirtynyt työllisyyttä aktivoiviin toimenpiteisiin ja osin esittänyt myös työvelvollisuutta. (Kosonen 1998, 336–340.) Tanskan kuntauudistus esittäytyi artikkeleissa vuoden 2007 alkuun asti positiivisesti niin kuntaliitosten, palvelujen tarjoamisen, yhteispalveluiden ja uudistusten nopean aikataulun osalta. (ks. esim. KL 11/2005; KL 2/2006; KL 17/2006.) Reformin voimaan astumisen jälkeen tammi-kuussa 2007, artikkeleissa alkoi näkyä myös muutamia negatiivisia ja epäileviä kommentteja uudistuksen läpiviennistä ja sen toteutuksesta sopusoinnussa eri hallituspuolueiden välillä (ks. esim. KL 9/2007). Yleisesti vertailuissa muihin maihin Suomi on edennyt kuntauudistuksissaan varovaisesti ja hitaasti:

”Kansainvälisesti vertaillen Suomessa ei ole saatu aikaan liikkeelle koviin mittavaa aaltoa, pikemmin pientä pintaväreilyä.” (KL 19/2008)

Yhdistäviä uudistustavoitteita kaikille kunta-alan reformeja toteuttaneille maille ovat olleet Lähdesmäen (2003, 233) mukaan toimintojen supistaminen, yksityistäminen, säästäminen ja kansalaisten lisääntynyt vastuuttaminen. Uudistuksen välttämättömyyden diskurssissa vedottiin muiden maiden esimerkkien lisäksi usein myös merkittävien ylikansallisten organisaatioiden, kuten OECD:n ja IMF:n antamiin suosituksiin ja tavoitteisiin, joihin Suomen tulisi päästä. Valtiovarainministeri kertoi suomalaisen kuntakentän hajanaisuuden ja väestön ikääntymisen aiheuttamista reaktioista:

”Joka kerta tavatessani OECD:n maatutkijoita he ottavat asian esille. Samaa keskustelua käydään EU:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston

asiantuntijoiden keskuudessa. Paras-hanketta seurataan mielenkiinnolla maailmallakin.”(KL 6/2008)

Uudistumisen välttämättömyyden diskurssissa korostui asiakaslähtöisyyden toteutuminen palvelujen arvioinnissa erityisesti tulevaisuuden tarpeita silmällä pitäen. Asiakaslähtöinen palvelutuotanto nousi esille myös Kunta-lehden numerossa 2/2008, jossa esiteltiin Tukholman julkisipalvelutuotantoa, joka järjestetään 50 prosenttisesti yksityisten palveluntuottajien voimin. Asiakkaan valinnan mahdollisuus nähtiin ennen muuta positiivisena asiana, sillä:

”Asiakkaan valinta avaa entistä enemmän yksityiselle yritykselle mahdollisuuksia tulla Tukholman markkinoille. Se antaa entistä paremman mahdollisuuden valita. Se on helpompaa niin minulle kuin asiakkaille.”

(Henkilö joka vastaa sairaalajärjestelmän kehittämisestä)

Tulevaisuuden kansalliset haasteet, kuten väestön ikääntyminen, työvoimapula ja julkisen sektorin varojen puute, esiintyivät diskurssissa perusteluina uudistuksille. Väestön ikääntyminen nähtiin diskurssissa moniongelmaisena ilmiönä, joka vaikuttaisi työvoimaan, julkista palvelua tarvitsevien määrään sekä eläkkeiden kasvuun:

”Työvoiman keski-ikä nousee ja sen ulkopuolella olevan vanhusväestön osuus kasvaa... Vanhenevan väestön aiheuttama menojen kasvu kohdistuu ensi vuosikymmenellä ensiksi eläkkeisiin ja sitten enenevässä määrin kuntien sosiaali- ja terveystalouteen” (KL 18/2006) Valtiovarainministeriön ylijohdaja

Uudistumisen välttämättömyyden diskurssissa vedottiin työvoimapulan lisäksi myös kunnan lainsäädännölliseen pakkoon järjestää palvelunsa asukkailleen. Diskurssissa eri toimijat muistuttivat myös valtion ohjauksellisesta roolista kuntien päätöksenteossa ja samalla muistutettiin kuinka hallitusohjelma yhdessä Paras-hankkeen kanssa suosittaa arvioimaan uusia palvelutuotannon malleja. Työvoiman saatavuus tulevaisuudessa ja samalla kuntien imagon parantaminen työnantajina nähtiin uudistumisen välttämättömyyden diskurssissa myös kannustimena kunnille uudistaa toimintatapojaan. Apukeinoiksi työvoiman saatavuuteen esitettiin esimerkiksi yksityisen sektorin henkilöstövuokrausfirmoja. Yhteistyö Keski-Uudenmaan kuntien välillä on johtanut uuden, kunnallisen sijaisvälityspalvelun syntymiseen, jonka toimintaan on otettu elementtejä yrittäjämaailman toimintatavoista. Sijaisvälityspalvelun liikeideana on

”tuottaa kunnille tukipalvelua uudenlaisen julkisjohtamisen toteuttamiseen” (KL 12/2007)

Vetoaminen Suomen kilpailukykyyn uudistumisen välttämättömyyden diskurssissa oli yleistä. Kansallinen kilpailukyky merkitsee tiivistetysti kansallisvaltioiden kykyä tukea alueellaan toimivien yritysten menestyksestä toimintaa. Kilpailukykyisen yhteiskunnan edellytyksiin kuuluvat kehittyvä yrityssektori, toimiva rahoitusjärjestelmä, kehittynyt infrastruktuuri, toimivat työmarkkinat, kohtuullinen verotus ja vakauten

pyrkivä talouspolitiikka. Useat tutkijat ovat kuitenkin nostaneet edellä mainittujen asioiden joukkoon myös ”sosiaalisen pääoman” joka tarkoittaa luottamussuhteisiin ja vuorovaikutukseen perustuvaa osaamista. (Kasvio & Nieminen 1999, 110, 213–215.) Elinkeinoelämän keskusliiton toimitusjohtaja otti kantaa kansainvälisen kilpailukyvyyn säilyttämisen puolesta:

”Hyvät palvelut pitää tuottaa, mutta veroja ja maksuja ei meidän (EK:n) mielestämme saa kansainvälisen kilpailukyvyyn vuoksi nostaa” (KL 12/2005)

Myös maan sisäinen kilpailu asukkaista ja elinkeinoelämästä nousi esiin perusteluissa ja kuntien yhteistyö katsottiin tärkeäksi asiaksi:

”Jos pystymme vakuuttamaan asukkaat ja elinkeinoelämän edustajat siitä, että kahdeksan kuntaa voi toimia keskeisissä strategisissa kysymyksissä vakaasti kuin yksi kunta, olemme jatkossa houkuttelevia” (KL 9/2008)

Tampereen kaupunkiseudun seutujohtaja

Kuntalehden artikkelissa (16/2007) merkittävimpänä selittäjänä kaupunkeihin ja kuntiin kohdistuneille uudistumisvaatimuksille pidettiin koko maailman siirtymistä osaamispohjaiseen talouteen. Esteinä innovatiivisuudelle esitettiin ”jäykkiä rakenteita” (KL 13/2008). Nykyaikaisen osaamistalouden menestyksen perustana ovat innovaatiot ja luovuus, mutta ongelmaksi nähtiin niiden keskittyminen vain tiettyihin paikkoihin. Myös osaamisen keskittymisen myötä kunnat nähtiin toistensa pahimpina kilpailijoina.

Vuosien aikana tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset on tunnistettavissa aineistosta sen pitkän tarkastelujakson ansiosta. Kuntalehden pääkirjoituksessa 15/2005 puhuttiin vielä ”uudesta nousukaudesta”, mutta siirryttäessä tarkastelujakson lopulta löytyvään pääkirjoitukseen 16/2008, puhe olikin ”akuutista talouskriisistä”. Yhteistä molemmille pääkirjoituksille oli kuitenkin viesti huonosta kuntatalouden tilasta ja ”muutoksen pakosta”. Yhdysvalloista alkaneen pankkikriisin muuttuminen maailmanlaajuiseksi taantumaksi (Hurri 2009) muistutti aineistossa globalisaation vaikutuksesta Suomen kuntatalouteen ja puheissa pohdittiin taantumaa aiheuttamia seurauksia kunnille. Kuntien varallisuuden katoaminen osakkeiden myötä ja eläkevakuutuksien sijoitusten romahtaminen huolestuttivat pääkirjoituksessa 16/2008. Myös julkiset investoinnit vähenevät ja prosessit niiden eteenpäin viemiseksi hidastuvat luotottajien tiukentaessa lainansaantikriteereitään. Taantumaa myötä perustelut uudistuksen välttämättömyydelle kasvoivat aineistossa:

”Kunta- ja palvelurakennemuutostamien tarve on yhä voimassa. Tarve tehostamistoimiin luonnollisesti tällaisissa tilanteissa vain kasvaa.” (17/2008) Kuntaliiton varatoimitusjohtaja

Uudistumisen välttämättömyyden diskurssia rakentamassa olivat myös kuntapalveluiden rahoitusta koskevat haasteelliset kysymykset. Kunnallisveron nosto nähtiin taantumaa myötä lähes välttämättömänä palveluiden turvaamiseksi, mutta taantumaa katsot-

tiin vaikuttavan kuntiin viiveellä, eikä verotuksen kiristäminen ole siten kunnille vielä ajankohtaista vielä kunnille.

4.2.2 *Tuottavuuden diskurssi*

Tuottavuuden määrittäminen yksityisen sektorin puhtaasti tuotannollisessa työssä on erilaista kuin julkisen sektorin toiminnassa. Esimerkiksi autotuotannossa tuottavuutta voidaan yksinkertaisesti mitata annettujen materiaali- ja työpanosten suhteella valmiisiin tuotteisiin. Samaa määrittelytapaa ei voida yhtä aukottomasti käyttää julkisen sektorin palveluiden tuottavuuden arvioinnissa, sillä määrällisten panosten lisäksi julkisen sektorin ”tuotteisiin” kuuluu paljon laadullisia ominaisuuksia, jotka eivät ole helposti mitattavissa tai edes nähtävissä. (Montagu & Whiteman 2006.) Tuottavuuteen liittyy olennaisesti myös tehokkuuden ja tehottomuuden käsitteet eli kuinka onnistuneesti tuotava organisaatio käyttää annettuja panoksia (Solakivi & Viren 2006, 13). Parashankkeesta vastaava kuntaministeri määritteli tuottavuuden seuraavasti:

”Tuottavuuden nostamisessa on kysymys siitä, että asiat tehdään entistä paremmin, hoidetaan ne oikeassa paikassa riittävällä osaamisella ja hyödynnetään tietotekniikkaa siinä missä se suinkin on mahdollista.”
(KL 9/2007)

Tuottavuuden diskurssi perustui tehokkuuden edistämiseksi kuntien jokaisella toiminta-alueella. Tuottavuuskeskusteluun osallistuvat ottivat kantaa ihanteellisiin yksikkökoisiin ja tuottavuuden diskurssi rakentui voimakkaasti informaatioteknologiaa koskevaan keskusteluun, sillä informaatioteknologian suurin hyöty on saatavissa irti suurissa yksiköissä. Parantuneella tuottavuudella pyritään kustannussäästöihin ja parantuneeseen laatuun ja näiden tekijöiden myötä tavoitellaan tasapainoa kuntien taloustilanteeseen. Tuottavuuden diskurssissa avainsanoiksi nousivat innovointi, informaatio- ja viestintäteknologian hyödyntäminen, laatu, säästäminen, toimintojen keskittäminen ja osaamisen parantaminen.

Tuottavuuden diskurssi keskittyi palvelujen allokatiiviseen tehokkuuteen eli kattavuuteen ja peittävyteen sekä tarjonnan oikeaan kohdentumiseen suhteessa kysyntään (Lumijärvi 1994, 25). Tuottavuuden kasvattamisen ehdottomana edellytyksenä diskurssissa toistuivat kuntaliitosten ja yksikkökokojen kasvattamisen kautta saatavat hyödyt. Aineistossa esiintyi lukuisia puheenvuoroja optimaalisesta yksikkökoosta terveydenhuollossa, koulutoimessa ja hallinnossa. Vuoden 2009 alussa toteutui 32 kuntaliitosta, joista puolet oli monikuntaliitoksia. (Suomen Kuntaliitto 2009.)

Toimialojen välinen yhteistyö ja jopa yhdistäminen nähtiin ratkaisuna tuottavuuden kasvattamiselle, kuten seuraavasta näytteestä voidaan todeta. Erikoissairaanhoidon tuottavuutta tutkinut ja itseään ”terveyspiirimieheksi” kutsuva professori kertoi:

”Tuottavuus- ja vaikuttavuustietouden valossa kuntien kannattaisi uudistaa palvelurakenteitaan siihen suuntaan, että perusterveydenhuolto, vanhustenhuolto ja erikoissairaanhoido olisivat saumaton kokonaisuus.” (KL 13/2006)

Tuottavuuden kasvuun liittyy olennaisesti myös edellä mainittujen toimintojen jatkuva innovointi ja parhaiden käytäntöjen omaksuminen. Innovointi tarkoittaa palveluiden, toimintatapojen, käytettävän teknologian ja organisaation suhteiden parantamista. Innovaatioilla lisätään organisaation tuottavuutta ja taloudellisuutta tai sekä annetaan organisaatiolle muuta lisäarvoa. Luovuus ei ole sama asia kuin innovatiivisuus, vaan käsitteitä erottaa innovatiivisuuteen kuuluva hyötyulottuvuus. (Yliherva 2004, 15.)

Tuottavuuden diskurssissa informaatio- ja viestintäteknologian (IT) hyödyntäminen oli ensisijaisen tärkeä tekijä tuottavuuden parantamisessa. Tuottavuuden diskurssissa perusteltiin IT:n käytön laajentamista esimerkiksi terveydenhuollossa vedoten henkilöstön työajan ohjautumiseen entistä enemmän hoitotyöhön. Aineistossa esittäytyi kuntia, jotka olivat ottaneet käyttöön uusia toiminnanohjausjärjestelmiä ja perusteluissa huomiointiin uusien järjestelmien käyttöönoton olevan olennainen osa tuottavuuden kehittämistä. Sähköiset hankintaratkaisut ovat kunnissa käytettäviä uusia tietojärjestelmiä, joiden toivotaan tuovan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä kunnan hankintoihin ja kilpailuttamiseen. Kuntien toivotaan jo tietojärjestelmien investointivaiheessa kiinnittävän huomiota järjestelmiensä keskinäiseen yhteensopivuuteen muiden kuntien kanssa, ettei tietojärjestelmiä jouduta kalliisti korjailemaan jälkikäteen esimerkiksi mahdollisten kuntaliitostai yhteistyöpäätösten yhteydessä. Uusien tietojärjestelmien hankinta ja henkilöstön koulutus maksavat kunnalle, eikä vaikutuksia voida nähdä välittöminä säästöinä. Esimerkkinä nykyteknologian hyödyntämisestä välittömien säästövaikutusten toivossa olivat Lapinlahdella tehdyt toimenpiteet, kun kunnanhallitus ja valtuusto siirtyivät säästösyistä paperittomaan työskentelyyn ja käyttämään paperinippujen sijasta sähköisiä asiakirjoja (KL 5/2006). Puhe *säästämisestä* oli aineistossa kuitenkin huomattavasti vähäisempää kuin puhe *tuottavuuden edistämisestä*.

Teoreettisen tarkastelun perusteella tuottavuuden kasvattaminen vaatii toiminnan tehostamista, jolloin katse kohdistetaan yleensä myös laatukysymyksiin. Erityisesti pyritäessä entistä tehokkaampaan toimintaan organisaation palvelutoiminnot jaetaan prosesseihin, jossa laadun määrittämisen avulla halutaan selvittää ”päämäärä”, johon kyseisellä toiminnolla pyritään. Palveluprosessien ulkopuolisia laatutekijöitä ovat työympäristön viihtyvyys, työturvallisuus, toimivat henkilöstösuhteet ja ympäristön suojele. (ks. esim. Lumijärvi & Jylhäsaari 1999,5; Parvinen ym. 2005, 121; Lumijärvi 1994, 18.) Laatujohtamisen käyttöönottoa julkisella sektorilla on edistänyt kilpailun lisääntyminen etenkin toimialoilla, joissa yksityisellä sektorilla on yhä enemmän tarjontaa. Julkisella sektorilla muodostetut uudet näennäiskaupalliset organisaatiot, kuten liikelaitokset ja tilaaja-tuottajamallien mukaiset organisaatiot, ovat lisänneet laatu-ajattelua. Tilaajan ja

tuottajan välisen palvelusopimuksen ehdot sovitaan tarkkaan ristiriitojen ja vastuongelmien välttämiseksi. Julkisten organisaatioiden palvelujen kysyntää eivät säätele markkinat vaan kansalaiset, eivätkä ne pyri laatutyöllään niinkään maksimaaliseen tuoton tavoitteluun vaan entistä parempaan ja toimivampaan yhteisöön. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 175–178.) Julkisella sektorilla tapahtuvan laatutyön pyrkimyksistä muistutettiin seuraavassa näytteessä:

”Julkishallinnossa laadunkehittämisen tavoitteena ei ole liikevaihdon kasvattaminen, vaan palvelun ja palveluprosessin vaikuttavuus, onnistuminen palvelutehtävissä ja arvon tuotto potilaalle” (KL 6/2007)

Tuottavuuden diskurssissa esiintyivät laatutyön toteuttamisen ja arvioinnin avuksi otetut menetelmät ovat olleet käytössä yritysmaailmassa ja laatutyöstä kertovissa artikkeleissa myös vedotaan yritysmaailman esimerkkeihin. Yksityinen yritys näkee taloudellisen tuloksensa avulla nopeasti kehityksensä ja asemansa toimintaympäristössään, ja saa tätä kautta nopeasti ja kiistattomasti viestin muutostarpeistaan. Julkisilta organisaatioilta puuttuvat lähes kokonaan mekanismit, jotka laukaisisivat automaattisesti organisaatioiden ja järjestelmien muutoksen. Uuden julkisjohtamisen tyyppinen uudistuspolitiikka markkinoistamisen, ulkoistamisen, yhtiöittämisen, kustannusajattelun ja julkisen laskentatoimen kehityksen muodossa, on luonut myös julkisten organisaatioiden johdon käyttöön indikaattoreita, jotka tuottavat tietoa mahdollisista hallintouudistusten tarpeista taloudellisin perustein. (Temmes, 2003.)

Perinteisen laatuarvioinnin heikkoutena nähtiin siihen kuluva aika ja henkilöstön kuormittavuus. Ratkaisuksi myös laatutyön helpottamiseksi esitettiin teknologian parempaa hyödyntämistä sähköisten arviointimenetelmien muodossa. Internet-pohjaisia laadun arviointijärjestelmiä tuottava henkilö tiivistä laatuajattelun nykypäivää seuraavasti:

”Koska palvelujen laadun seurannan ja arvioinnin tulisi olla keskeinen osa kuntien käytäntöjä, menetelmiä on syytä kehittää aiempaa käyttäjätasvällisemmiksi” (KL 11/2006)

Julkisella sektorilla laatutyöhön liittyvä olennaisesti vaikuttavuus, mutta saavutusten mittaaminen esitettiin tuottavuuden diskurssissa hankalaksi ja monimutkaiseksi. Suorituksen tai työn vaikuttavuus kertoo ”tehdäänkö oikeita asioita” (Lumijärvi 1994, 15). Välittömien palvelutapahtumien ja prosessien arviointi katsotaan laadun arvioinniksi, mutta vaikuttavuuden arvioinnissa perehdytään tehdyn työn tai palvelun myötä syntyneiden tulosten ja myöhempien asiantilojen kuvaamiseen ja analysointiin (emt.,16). Tuottavuuden diskurssissa vaikuttavuuden jäsentäminen osaksi arkipäivää nähtiin olevan yhä kesken ja tarvittaisiin lisää tietoa vaikuttavuudesta, jotta palveluja voitaisiin kehittää oikeaan suuntaan ja karsia pois turhat toiminnot tuottavuuden kasvattamiseksi.

Puhe laadun parantamisesta osana tuottavuuden nostoa keskittyi panostuksissa ”koviin” asioihin kuten IT-teknologiaan ja lääkehoitoon. Tätä voidaan selittää sillä, että

palvelujen laadun parantaminen vähentää kustannuksia ainoastaan silloin, kun kyse on palvelun korvaamisesta halvemmalla tuotantotavalla (Aaltonen, Järviö & Luoma 2009, 1). Tuottavuuden diskurssin toimijat ottivat puheeksi ”Baumolin taudin”, josta julkisen sektorin hyvinvointipalvelut kärsivät. Taloustieteilijä W. Baumolin mukaan nimetyllä ilmiöllä tarkoitetaan työvoimakustannusten jatkuvaa nousua, mikä organisaation muista säästötoimista huolimatta ei nosta tuottavuutta. Työvoimavaltaisissa hyvinvointipalveluissa keinoiksi tuottavuuden kasvattamiseen jää lopulta laadusta tinkiminen (Hynynen 2008).

4.2.3 *Hajauttamisen diskurssi*

Hajauttamisen diskurssissa painottuivat erilaiset kunnan omalle tuotannolle vaihtoehtoiset palveluiden tuotantomallit. Diskurssissa viitattiin tukipalvelujen tai esimerkiksi valtion virastojen jakamiseen pienempiin osiin, tai julkisten palvelujen tuottamiseen toisella sektorilla. Hajauttamisen diskurssissa pyrittiin pois perinteisestä kuntien itse tuottamista palveluista ja diskurssi painottui pitkälti elinkeinoelämän kanssa tehdyn yhteistyön edistämiseen. Voimakkaimmin diskurssia rakentamassa olivat niiden kuntien edustajat jotka olivat päättäneet hajauttaa toimintojaan. Kuntalehdessä nämä kunnat nousivat näyttävästi esiin. Hajauttamisen diskurssin avainsanoja olivat liikelaitostaminen, yksityistäminen, kilpailutus, tilaaja-tuottajamalli, ulkoistaminen, PPP-malli, kumppanuus, yhteispalvelut, yhtiöittäminen, hankinta ja ostopalvelut. Moninaisen käsitteistön ymmärtäminen edellyttää lukijaltaan perehtyneisyyttä hajauttamisen eri muotoihin, sillä käsitteiden välillä on paikoin vain pieniä sisällöllisiä eroja. Lehden toimitus on huomioinut käsitteistön hallinnan haasteellisuuden ja artikkeleissa pyritäänkin usein selittämään käsitteiden sisältöjä. Artikkeleissa esiintyi muutamia tutkimustuloksia suomalaisten suhtautumisesta ulkoistamiseen (KL 2/2007 & KL 17/2007). Vaikka suomalaiset suhtautuvat muita Pohjoismaita myönteisemmin ulkoistamiseen, niin kokonaisuudessaan kansalaisten enemmistö ei kannata kunnallisten palveluiden yksityistämistä. Kansalaisten yleiseen hyväksyntään oli siis vaikea vedota hajauttamisen diskurssissa, eikä sitä ollutkaan nähtävissä.

Torppa (2007, 51) on muotoillut perinteiseksi hajauttamisen muodoksi ministeriöiden ja toimivallan siirtämisen alaspäin alue- ja paikallishallinnolle. Kuntalehden kirjoittelussa oli nähtävissä toimivallan siirtymistä paikallistasolle esimerkiksi vuonna 2007 virinneessä yhteispalvelujen tuottamista koskevan keskustelun pohjalta, jossa valtionhallinnon palveluita siirrettäisiin tarjottavaksi kuntien palvelupisteiden yhteydessä. Laki yhteispalveluista mahdollistaa valtio-, alue- ja kuntatason palveluiden tarjoamisen ”yhdeksi luukulta” ja käytännössä yhteispalvelupisteiden toiminta sijoittuisi kuntien olemassa oleviin palvelupisteisiin. Lain tavoitteeksi määritellään julkisen hallinnon palve-

luiden ja asiakaspalvelun saatavuuden parantaminen sekä tehokkuuden lisääminen (HE 2.3.2007/223). Keskustelussa yhteispalveluiden järjestämisestä kunnissa oli nähtävissä positiivisina puolina asiakasnäkökulman huomioiminen ja tehokkuuden parantaminen. Huolta palvelun järjestämisen kustannusten kohdentumisesta kunnille oli kuitenkin havaittavissa keskusteluun liittyvässä kirjoittelussa, kuten oheisessa pääkirjoituksessa:

”Luonnollisesti kustannukset tästä mallista täytyy tuoda näkyviin ja korvata kunnille. Uusi toimintamalli voi olla tehokkuuden ja tuottavuuden edistämistä parhaimmillaan” (KL 16/2007)

Valtion keskushallinnon ohjaus alkoi väljentyä 1970–1980-lukujen taitteessa, mikä aloitti tehtävien siirtämisen alaspäin, ja kehitys jatkui 1990-luvulle tultaessa valtion taloudellisen ohjauksen muuttumisella sisältäen muun muassa valtionosuuksien leikkauksia (Harjula & Prättälä 2007, 5–6.) Hajauttamisen diskurssin perusteella voidaan päätellä, että palvelujen tuottamis- ja rahoitusvastuiden siirtyminen valtiolta kunnille on jäänyt kuntapalveluita tuottavien ja suunnittelevien toimijoiden mieliin, ja vaikuttaa edelleen uusien toimintamuotojen suunnitteluun.

Kuntien valtionosuuksiin painottunut rahoituspohja on muuttunut omiin verotuloihin painottuvaksi, mikä tarkoittaa, että kunnat ovat entistä velvoitetumpia huolehtimaan oman paikkakuntansa taloudellisesta menestyksestä hankkimalla kuntaan lisää monipuolisia ja työllistäviä yrityksiä ja asukkaita (Julkunen 2001, 119). Elinkeinoelämän nostaminen kunnan toiminnan keskiöön, kilpailuttaminen ja sen myötä tapahtuvan ulkoistaminen sekä ostopalveluiden lisääminen, ovat vahvoja teemoja hajauttamisen diskurssissa. Kilpailuun perustuva hajauttaminen on organisaation tietyn palvelun tai tuotannon osan kilpailuttamista tai toimivallan muuttamista sopimuksen mukaisesti (Torppa 2007, 51). Kuten valtion taholta organisoitu konkreettinen toimi eli Paras-hanke, voi saada kunnissa aikaan vilkasta keskustelua toimintojen uudelleen arvioinnista, niin myös pelkkä kilpailutuksen uhka voi sinällään jo lisätä julkisen organisaation tehokkuutta (Almqvist 2004 Torpan 2007, 58 mukaan). Sulkava yhtiöitti teknisen toimensa kunnan omaksi Sulkavan Palvelut Oy:ksi ja kunnanjohtaja kommentoi toimenpiteiden antia seuraavasti:

”Suoranaista teknisen toimen tehostamistarvetta meillä ei ole, sillä se on pysynyt talousarviossaan. Mutta kulttuurin muutoksen ja koko organisaation pölyttämisen kannalta malli on hyvä.” (KL 13/2007)

Kuntaliiton hallintoylilääkärin mielestä myös organisaation sisään rakennettavasta tilaaja-tuottajamallista voi hyvin toimiessaan olla hyötyä:

”Se voi toimia sisäisenä kurinpalautuksena ja oivana kertaluonteisena laskentaharjoituksena.” (KL 4/2006)

Hajauttamisen diskurssia oli vahvasti rakentamassa laaja joukko kuntia tai kuntien palvelutuottajia, jotka olivat hajauttaneet toimintojaan tai siirtyneet käyttämään uusia palveluntuottamistapoja. Diskurssissa Suomen kunnista hajauttamisen edelläkävijöinä oli-

vat Tampere, Espoo, Jyväskylä ja Rovaniemi. Hyvärisen ja Lithin (2008, 127–132) tekemän kilpailuttamisen laajuutta koskevan tutkimuksen mukaan, yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen on eniten sidoksissa kuntakokoon ja kunnan sisäiseen väestörakenteeseen. Suuret kunnat, jotka usein ovat myös kasvukeskuksia ja kunnat, joissa ikääntyvien osuus asukkaiden ikärakenteesta on huomattava, tuottavat palveluita enemmän yksityisen sektorin voimin.

Suomalaisista kaupungeista Tampere, yhdessä Jyväskylän, Oulun ja Turun kanssa ovat tehneet uraauurtavaa työtä tilaaja-tuottajamallin käyttöönotossa ja kukin kaupunki on kehittänyt omalla tavallaan ja aikataulullaan tilaaja-tuottajamalliin perustuvaa järjestelmäänsä. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 9–14.) Tilaaja-tuottajamallissa olennaista on tilaajan ja tuottajan erottaminen selkeästi toisistaan ja tuottajavaihtoehtoja voi olla kilpailutilanteessa useita, kuten kunnan oma tuotanto, yksityinen ja kolmas sektori. (Anttiroiko ym. 2007, 217) Tampereen tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton vuosipäivän kynnyksellä julkaistu artikkeli (KL 19/2007) paneutui arvioimaan tilaaja-tuottajamallia, joka kaipasi artikkelin mukaan vielä ”*trimmaamista*”, sillä palveluiden tuotteistaminen, erityisesti terveydenhuollossa, on ollut vaikeaa. Tuotteistaminen ja sen hallitseminen kuului olennaisena osana tilaaja-tuottajamallia koskevaan keskusteluun. Tuotteistamisesta oli erotettavissa kaksi näkökulmaa, joista ensimmäinen oli yksinkertaistettu näkökulma. Esimerkkinä yksinkertaistetusta näkökulmasta oli Joroisten kunnasta kertova artikkeli, jonka mukaan kunnassa on tuotteistettu lähes kaikki palvelut. Kunnan tavallisin tuote on tunti, esimerkiksi sairaanhoitajan tai lääkärin vastaanottotunti tai kirjaston aukiolotunti. Tämän mukaan palveluiden tuotteistaminen on selkeyttänyt ja lisännyt toiminnan läpinäkyvyyttä:

”Kun päättäjä tietää, paljonko aukiolotunti maksaa, hän voi päättää, paljonko tuotetta tarjotaan.” (KL 10/2006) Joroisten kunnanjohtaja

Toisaalta tuotteistamisesta käyty keskustelu toi esiin näkökulman, jonka mukaan tuotteistaminen ei toimi kaikissa kuntapalveluissa monimutkaisten palveluprosessien takia, sillä sektorirajat ylittävät tuotteet puuttuvat. Lisäksi vaikka terveydenhuollon kaikki palvelut voitaisiinkin saada tuotteistetuksi, niin ongelmiksi saattavat muodostua vastuukysymykset. Sairaaloita ei saatu osallistumaan mukaan kilpailuun sappileikkauksista, joissa vastuu komplikaatioista olisi pitänyt ottaa 14 vuorokauden ajaksi. Hajauttamisen diskurssissa painotettiin siis kilpailutuksen ja tuotteistamisen onnistumista mahdollisimman selkeissä kokonaisuuksissa kuten lonkkaleikkauksissa, mutta ennalta suunnitelmattomissa hoitotapauksissa kuten onnettomuuksissa, kilpailutus ja tuotteistaminen eivät toimi yhtä mutkattomasti. (KL 4/2006). Palveluiden sisältöön ja hintoihin on vertailtavuuden parantamiseksi eri sektorien välillä suunnitteilla NordDRG-järjestelmä, jota Kuntaliitto suositti otettavaksi käyttöön ainakin kaikissa sairaanhoitopiireissä (KL 2/2008).

Tilaaja-tuottajamallin lisäksi Tampereella puhuttiin

”monituottajamallista” jota tarvitaan koko palvelukapasiteetin käyttöönottamiseksi ja palveluinnovaatioiden synnyttämiseksi” (KL 21/2005)

Puhuttaessa monituottajamallista tarkoitettiin myös muiden sektorien palvelujen tuottajia. Koskiahho (2006) on kritisoinut valtion ja kuntien edustajien käyttämää retoriikkaa heidän puhuessaan monikanavaisesta rahoittajasta tai palvelun tuottajasta, jolloin kyse voi kuitenkin olla niin julkisesta kuin yksityisestä rahoituksesta tai palvelusta.

Ulkoistamiseen liittyvä uusi toimintamalli käsittää julkisten ja yksityisten toimijoiden kumppanuuteen perustuvat ratkaisut. Kumppanuus on toimintamalli, jossa yksityinen ja julkinen sektori yhdessä jakavat toimintojen riskit ja vastuut. Se voi koskea palvelun rahoitusta, omistusta tai itse palveluntuotantoa. Kumppanuuden keskeinen ero on luoda pitkä ja molempia osapuolia motivoivat suhde. (Hyvärinen & Lith 2008, 15; Lehtinen 2005.) Varsinaisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita on Hyvärinen & Lithin (2008) mukaan käytössä vielä melko vähän, mutta *kumppanuus*-käsitteen käyttö oli diskurssissa melko laajaa yhdistyen voimakkaasti verkostoitumiseen. Kuntien välinen kumppanuussuhde ei rakennu kilpailulle, vaan on strateginen valinta (Rajala, Tammi & Mekli, 2008, 43). Public-Private-Partnership (PPP-malli) on esimerkki puhtaasta julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välisestä kumppanuudesta. Kunta-lehden artikkeleissa 4/2006 ja 17/2007 esiteltiin toimintatavan käyttöönottoa espoolaisen lukion rakentamisen kohdalla, jossa Espoon kaupunki teki sopimuksen yksityisten yrittäjien ja rahoittajien kanssa 25 vuodeksi. Yrittäjät hoitavat ja kantavat vastuun kiinteistön ruoka- ja huoltopalveluista ja kaupungin tehtäväksi jää ydintoiminnan eli koulutuksen ylläpito. Espoon kaupunginjohtaja Kokkonen perusteli palvelun uutta järjestämistapaa:

”Halusimme pohtia vaihtoehtoja omaan taseeseen tulevan rakentamisen sijasta” (KL 17/2007)

Myös muita kuntia (Säkylän ja Köyliön kuntayhtymä, Pirkkala) mainittiin kiinnostuneen vastaavanlaisesta palveluntuottamismallista. Kiinteistöjen myyntiä ja takaisin vuokrausta on Suomessa harjoittanut myös vuonna 2009 konkurssiin mennyt yritysryhmä Nova Group. Espoon kaupunki olisi saanut lukion rakennusurakalle halvemman tarjouksen, mutta päätöstä valita yksityinen rahoittaja perusteltiin saatavasta hyödystä vastuu- ja riskiasioissa (4/2006).

Osaamiseen liittyvät ongelmat oli ratkaistu joissain kunnissa muodostamalla yhteisiä hankintayksiköitä naapurikuntien kanssa (KL 4/2008 & KL 16/2008). Jos kunnassa haluttaisiin kilpailuttaa palvelut, transaktiokustannusten minimoimiseksi olisi muodostettava yhä enemmän osapuolten välisiä pitkiä kumppanuussuhteita, joissa palvelujen tuottajaosapuolikin sitoutuisi paremmin kehittämään toimintaansa (Linna & Pihkala 2008, 79–80; Valli 2008). Kunta-lehden pääkirjoitus 10/2007 summasi hyvin hajauttamisdiskurssiin liittyvän vastakkainasettelun:

”Pitäisi unohtaa siihen (ulkoistamiseen) liittyvä ”hype” eli umpisokea ulkoistamisusko sekä toisaalta ideologissävyytteinen ja periaatteellinen vastustaminen.”

4.2.4 Johtajuuden diskurssi

Kuntien toiminnan muuttuminen kohti yhä yritysmäisempää toimintatapaa on tuonut myös johtajuuden diskurssiin merkkejä liiketaloudellisten oppien siirtymisestä kuntajohtamiseen. Diskurssi rakentui johtamisen ajankohtaisista haasteista, kuntajohtamisen vaativuudesta suhteessa palkkaukseen sekä ihanteellisesta tavasta toimia esimiesasemassa virkamiehille ja samanaikaisesti johtaa kuntalaisia kansanvallan toteutumista vaalien. Diskurssin toimijoina olivat pääasiassa asiantuntijat eli kunnanjohtajat itse. Diskurssissa risteilivät uuden johtajuuden tuoma dynaamisuus sekä luova johtamistapa, ja toisaalta diskurssia väritti kaunistelematon puhe kuntajohtajuuden raskaista velvollisuuksista. Diskurssin avainsanoja olivat verkostoituminen, governanssi, sidosryhmät, luottamus, muutos, innovointi, pormestarimalli ja työvoimapula.

Palvelujen järjestäminen, poliittisen tahdon toteutuminen ja toimintojen kehittäminen vaativat johtamisessa uudenlaista ajattelutapaa niin ylimmältä johdolta kuin lähiesimiehiltäkin. Governanssi- eli hallinta-ajattelu esiintyi selkeästi kuntajohtamisen diskurssissa. Hallinta-ajattelun kulmakivenä kuntajohtamisessa on virkamiesten työn keskittymisen kunnan valtuuston ja hallituksen tekemien strategisten tavoitteiden yksityiskohtaiseen läpivientiin. Poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden välisillä suhteilla ja vastuukysymyksillä tarkoitetaan kuntaorganisaation sisäisiä hallintasuhteita. Paikallistason hallintasuhteita ovat hajauttamisdiskurssissa esiintyneiden yhteistyösuhteiden lisäksi suhteet kunnan asukkaisiin ja ylipaikalliset hallintasuhteet valtioon ja Euroopan Unioniin. (Anttiroiko ym. 2007, 173–174.)

”Kuntien johtamisessa on siirrytty perinteisestä ydinkuntajohtamisesta konsernijohtamiseen.” (KL 3/2008)

Kuntalain taloussäännösten uudistuksissa 1990-luvulla luotiin pohja kuntakonserneille ja kunnista puhuttaessa käytetään konserni-käsitettä. Vuoden 2008 alkaen tilipäätöksissä sovelletaan lakia (HE 263/2006) laatia täydellinen konsernitilinpäätös (Hynynen 2007). Vaikka kuntien palvelujen tuottamisvaihtoehtoja esitettiin runsaasti ja asiantuntevasti, nousiaineistosta epäilyksiä kuntien kyvystä päättää yritystensä omistajaohjauksesta vastuiden jakautumisen ja päättäjien taitojen suhteen:

”Valtuutettujen koulutuksesta ei kannata säästää, sillä konsernitilinpäätös muodostunee jatkossa painavammaksi asiakirjaksi kuin peruskunnan tilinpäätös... Eri toimijoiden tehtävät on pidettävä selkeinä.” (KL 3/2008)

Periaatteessa kunnallisten yhtiöiden omistajia ovat kuntalaiset, mutta käytännössä kuntalaiset ovat hyvin kaukana kuntayhtiöistä (Anttiroiko ym. 2007, 232). Kuntakonsernin läpinäkyvyys ja demokratian toteutuminen olivat keskeisiä argumentteja, kun diskursissa perustellaan hyvän hallinnon edistämistä.

Johtajuuden diskurssissa korostui se kuinka verkostoituneen ja monialaisen kunnan toiminta vaativat asiantuntemusta niin luottamushenkilöiltä, kunnan virkamiehiltä kuin asukkailtakin. Kunnan johtotehtävissä olevan henkilön tärkeimpiä taitoja ovat hyvät vuorovaikutustaidot eri sidosryhmiin. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tutkija selvitti tulevaisuuden menestyvän kunnanjohtajan ominaisuuksia:

”Keskeisenä kunnanjohtajan ominaisuutena tai taitona on strateginen ajattelu, jossa otetaan huomioon niin toimintaympäristö eli kuntalaisten ja yritysten tarpeet kuin organisaation sisäinen toimintakyky. Se on rajapinnalla toimimista.” (KL 10/2008)

Menestyksekkäs johtaminen edellyttää katsomaan toimintaympäristöä siten, että se uhan sijasta koetaan entistä paremmaksi mahdollisuudeksi. Johtajan oma käytös ja viestintä positiivisista näkemyksistä sidosryhmille ja henkilöstöön on innostamisen kannalta tärkeää. (Haveri & Majoinen 2000, 43.) Yhteydenpito sidosryhmiin voidaan nykypäivän kehittyneiden tietoyhteyksien ansiosta hoitaa hyvin trenditietoisella tavalla. Kuntalehden artikkelissa 7/2006 Joutsan kunnanjohtaja arveli olevansa ensimmäinen kunnantai kaupunginjohtaja, joka on avannut oman blogin eli verkkopäiväkirjan. Tavoitteena on kertoa yhtäaikaisesti kuntalaisille ja oman organisaation jäsenille *”mitä kunnan johtaja oikein puuhaa”*, ja samassa yhteydessä tehdään myös kuntamarkkinointia.

Johtajien ja esimiesten johtamistaitoja käsittelevissä artikkeleissa korostuivat ennen muuta leadership- eli ihmisten johtamisen tyypilliset ominaisuudet. Transformationaalinen johtaminen on johtamistapa, jossa rohkaisemalla, delegoimalla ja systemaattisella henkilöstön kehittämisellä, voidaan menestyksekkäästi vaikuttaa organisaation kykyyn vastaanottaa uusia haasteita, ja transformationaalinen johtaminen soveltuu organisaatiossa tapahtuviin muutoksiin. (Atwater & Atwater 1994, 155.) Bass ja Avolio (1994, 1–4) määrittelevät transformationaalisen johtajuuden koostuvan neljästä osa-alueesta (*Four I's*). Ensimmäinen transformationaalisen johtajuuden osa-alue on karismaattinen johtajuus ja ideaali vaikutus (*Charisma/Idealized influence*), jossa johtaja vaikuttaa henkilöstöön ja kollegoihin olemalla heidän roolimallinaan ja alaisten halutessa samais-tua häneen. Toinen transformationaalisen johtamistavan osa-alue on inspiroiva moti-vointi (*Inspirational motivation*) ja kolmas osa-alue on älyllinen innostaminen (*Intellectual stimulation*). Neljäntenä johtajan osa-alueena on henkilökohtainen huomioiminen (*Individualised consideration*). Tiivistäen voidaan todeta, että transformationaalinen johtamistyyli korostaa henkilöstön ja johdon yhteistyötä uuden innovoinnissa ja ottaa huomioon yksilöiden erilaisuuden ja sen antamat mahdollisuudet. Transformationaali-

nen johtamistyyli ilmeni kuntajohtamista koskeissa puheissa kuten seuraavassa näytteessä:

”Unelmien jakaminen kollegoiden kanssa innostaa ihmisiä. Kun ihmiset voivat vapaasti tarjoutua tekemään sitä mihin heillä on mielenkiittoa, oppimiskapasiteetti ja tuloksetekokyky lisääntyvät huomattavasti.” (KL 20/2005)

Julkisella sektorilla kannustaminen tuottavuuteen on erilaista kuin yksityisellä sektorilla, jossa kannustimina on käytettävissä hyvistä tuloksista kertynyttä voittoa ja henkilökohtainen rahallinen palkitseminen on todellisuutta. Rahan sijasta, julkisen sektorin työntekijän motivoituminen tuottavuuden parantamiseen on löydettävissä halusta auttaa ja palvella entistä paremmin kansalaisia. (Montagu & Whiteman 2006.) Tehokkuuden ja luovuuden yhtäaikainen toteutuminen koetaan usein myös vaikeaksi. Organisaation eri hallinnon alojen toimijoiden yhteen tuominen ja sieltä syntyvät uudet näkökulmat voi olla tuloksekasta luovuutta. Rajojen laajentajan ja uusien ideoiden yhteensaattajan rooli kunnan sisällä sopii parhaiten kunnanjohtajalle. (Repo 2008.) Innovoinnin johtaminen nousi aineistosta merkittäväksi osa-alueeksi kuntajohtamisessa. Painopiste innovoinnin johtamisessa on koko henkilöstön osallistuminen:

”Käsitys on muuttunut nopeasti ja nykyisin innovaatioympäristöihin haetaan avoimuutta: kaikki tahot voivat osallistua” (KL 16/2007)

Transformationalinen johtamistapa on kaivattu keino parhaiden innovaatioiden esiin tuomiseksi, kuten innovaatiojärjestelmiin perehtynyt professori esitti seuraavassa näytteessä ja ilmaisi samalla oman näkemyksensä kuntajohtamisen nykytilasta:

”johtajan pitäisi avata tilaa aidolle kommunikaatiolle, jopa luovalle hulluudelle. Nykyisin pomot päättävät ja työntekijät toteuttavat.” (KL 13/2008)

Erityisesti kunta-liitosten, mutta myös koko palvelurakennemuutoksen takia, diskursissa perättiin kuntien esimiehiltä muutosjohtamisen hallitsemista. Aloitteentekijöinä muutostarpeen esiintuojia ovat yleensä henkilöt, jotka aktiivisesti rohkaistuvat kyseenalaistamaan asioita. Kunnallishallinnossa nämä henkilöt voivat olla kunnan johtavia virkamiehiä, luottamushenkilöitä, mutta myös kuntalaiset, järjestöt ja yrittäjät voivat käynnistää muutostarpeen. (Haveri & Majoinen 2000, 42.) Paras-hankkeessa muutos on lähtenyt liikkeelle yhteiskunnallisten muutosten johdosta ja toiminnan alullepanijoina ovat kansallisen tason poliittiset päättäjät. Ohjaavilla toimenpiteillä, kuten puitelaila, kunnat kuitenkin velvoitettiin kehittämään ja päättämään omat operationaaliset toimenpiteensä muutosten läpivientiin. (ks. esim. Stenvall ym. 2007, 21–23.) Eri muutosjohtamisteorioissa muutoksen toteuttamistavasta on olemassa kaksi pääsuuntausta. Toinen suuntaus on luonteeltaan nopeampi prosessi, joka on ylhäältä ohjautuva eli johdon käynnistämä. Toinen muutosprosessi on hitaampi, alhaalta ylöspäin etenevä malli, jossa henkilöstön osallistuminen ja keskustelu ovat ensisijaisia. Kuntauudistuksissa esiintyy

molempia toteuttamistapoja, mutta muutoksen moitteettoman toteutumisen kannalta olisi tärkeää panostaa henkilöstölähtöiseen muutosjohtamiseen. (Stenvall ym. 2007, 27–28; Taavitsainen 2008)

”Kun huolehditaan siitä, että uusien työyhteisöjen rakenteet suunnitellaan hyvin ja muutokset toteutetaan ajan ja henkilöstön kanssa, ei liitok-sista todennäköisesti koidu suuria ongelmia.” (5/2008)

Karismaattisen johtajuuden kaipuu ilmeni vahvana keskusteluna pormestarimallin puolesta ja vastaan. Alhaisen äänestysinnon takia on jo vuonna 2000 alettu pohtia johtamisjärjestelmän uudistamista ja pormestarimallin avulla haetaan kuntiin kansanvaltaista johtajuutta pyrkien lisäämään kunnanjohtovirkojen houkuttelevuutta. (Ryynänen 2001, 100–107.) Tampereen kaupunki valitsi pormestarin johtamaan kaupunkia vuodesta 2007 alkaen. Kuntalehden artikkelissa 14/2006 esiteltiin tuleva Suomen ensimmäinen pormestari, joka nimesi itsensä:

”sovittelevaksi muutosjohtajaksi ja uuden ladun aukojaksi.”

Paras-hanke, niukentuneet taloudelliset resurssit ja peruspalveluiden turvaaminen edellyttävät selvempää vastuuta kuntalaisilta (Harjula & Prättälä 2007, 240–241). Diskurs-sissa pormestarin valinta suoralla kansanäänestyksellä ei kuitenkaan saanut kannatusta. Kansanäänestystä vastustettiin sen perusteella, että valtuuston erottamisvaltuudet olisivat kyseenalaisia kansan äänestämälle pormestarille ja populismin lisääntyminen olisi mahdollista.

Huonon palkkauksen lisäksi julkinen valintaprosessi karkottaa kuntajohtajiksi hakijoita. Lain mukaan viimeiseen valintaprosessin vaiheeseen pääsevä hakija joutuu psykologiin soveltuvuustesteihin, joiden tulokset ulotetaan valintaryhmän lisäksi kaupunginhallituksen ja valtuuston tietoon (Mölsä 2007).

”Avoimuudessa on menty liiallisuuksiin. Jos halutaan monipuolisia ja päteviä hakijoita myös yksityissektorilta, hakuprosessia täytyy muuttaa.” (KL 15/2008) Lahden ex-kaupunginjohtaja

Johtajuuden diskurssissa esiintyi voimakas huoli siitä, miten saadaan päteviä kunnanjohtajia eläköityvien johtajien tilalle, sillä joissakin kunnissa viran hakijoita on ollut vain muutama. Jopa kasvavissa ja menestyvissä kunnissa on ollut pulaa hakijoista. Työn vaatavuus tunnetaan yleisesti ja houkuttelevuus on siten kadonnut:

”Lama vei työstä glamourin. Ennen tämä saattoi olla välillä jopa mukavaa edustamista. Kun hyvinvointiyhteiskunnan palveluita rakennettiin, myös tehtävät ja henkilöstö kasvoivat. Vastedes jaamme niukkuutta. (KL 15/2008) Jyväskylän maaliskunnan kunnanjohtaja.

Tampereen ex-kaupunginjohtaja listasi kunnanjohtajan työn varjopuoliksi:

”sattumanvaraista vallankäyttöä, epäselviä johtamistilanteita ja ristiriitoja... Pärjätäkseen johtajan pitää olla varustettu vahvalla itsetunnolla.” (KL 20/2006)

Keinoina uusien kunnanjohtajien houkuttelemiseksi on jäljitellä yritysmaailman oppeja. Työn vaativuus julkisen ja yksityisen sektorin välillä on nostettu vertailukohtaksi ja vertailun myötä pyritään kehittämään kannustavaa palkkausta ja johtajasopimuksia (KL 15/2008) Yritysjohtajien toiminta-ala koettiin selkeämmäksi kuin kunnanjohtajalla:

”Jos yrityksessä onnistutaan saavuttamaan tulokset, jotka strateginen johto ja osakkeenomistajat ovat asettaneet tavoitteiksi, yleensä tällainen johto saa toimia suhteellisen vapaasti. Kuntakentällä tästä ei ole varmuutta.” (KL 20/2006) Tampereen ex-kaupunginjohtaja

Jyväskylän Energia Oy:n hallituksen puheenjohtaja kaipasi kuntakonsernin johdolta, ja siihen kuuluvien liikelaitosten ja osakeyhtiön johtajilta, tehokkuutta toimintaan:

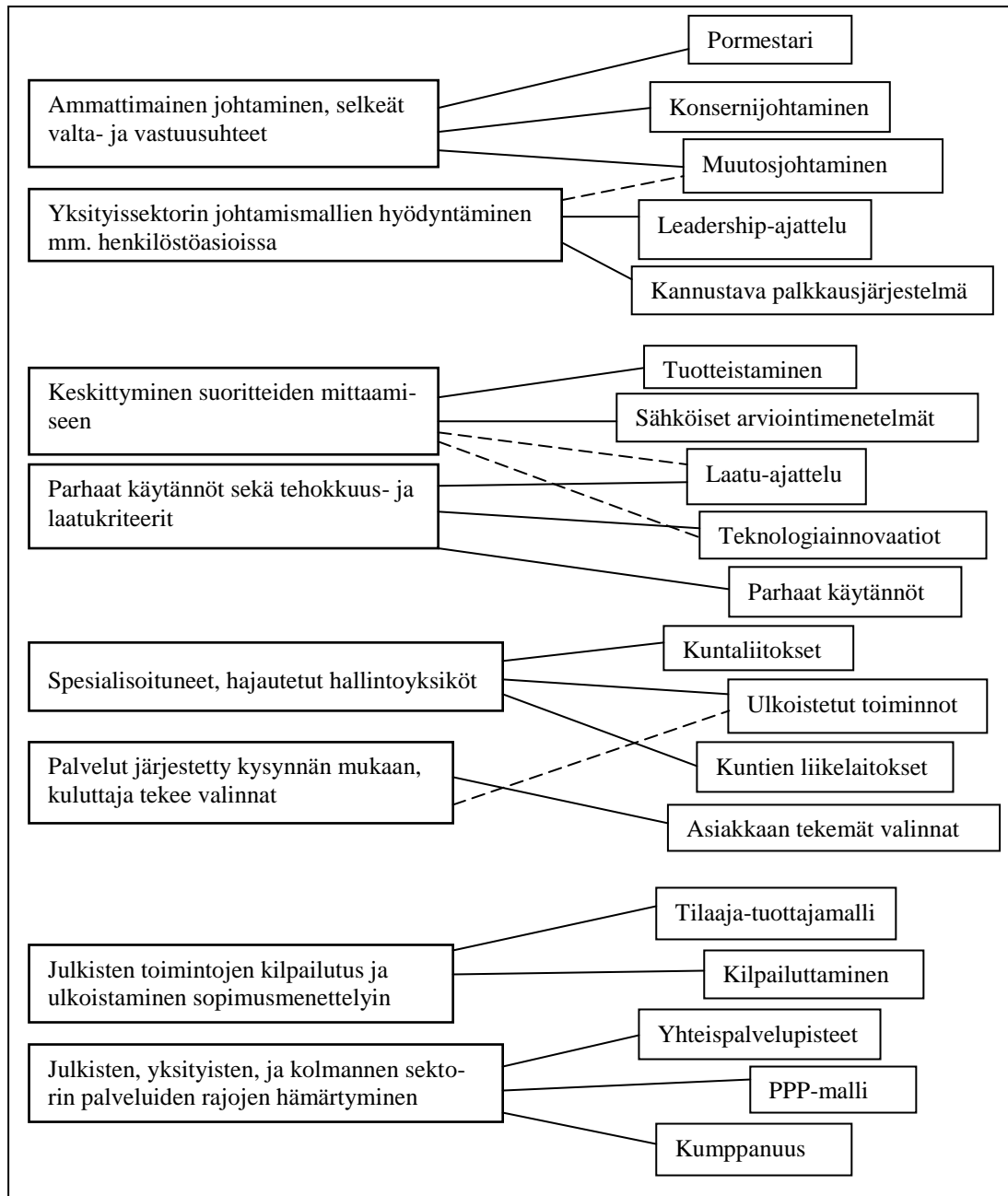
”Ennen kaikkea on kyse yhtiöiden ja liikelaitosten johdon henkisestä ilmapiiristä, motivaatiosta ja tavoitteista. Ettei vaan jämähdetä siihen herjaan ikuisesta levosta kun päästiin kunnalle töihin” (KL 3/2007)

Kunnallispolitiikan professori painotti, ettei yksityisen sektorin yhä lisääntyvä rooli kunta-alalla tarkoita kuntajohtamisen erityislaatuisuuden hylkäämistä:

”Kuntajohtaminen ei ole sama kuin yritysjohtaminen. Kuntajohtajan on esimerkiksi oleellista ymmärtää poliittisen prosessin merkitys. (KL 14/2006)

4.3 Yhteenvedo diskursseista

Tämän tutkimuksen empiirisestä osasta nostettujen diskurssien ja uuden julkisjohtamisen teoreettisen tarkastelun välille on osoitettavissa selkeä yhteys. Kuvio 1 esittää tiivistetysti ne konkreettiset uuden julkisjohtamisen muodot, jotka esiintyivät muodostetuissa diskursseissa. Kuvion vasemmalla puolella on yhteenvedo tämän tutkimuksen teoreettisessa tarkastelussa esitetyistä uuden julkisjohtamisen käsitteistä (ks. luku 3). Kuvion oikealla puolella on tässä tutkimuksessa esitettyjä uuden julkisjohtamisen diskursseja hallinnoita teemoja ja teemoissa esiintyviä konkreettisia uuden julkisjohtamisen ilmenemismuotoja. Kuvioista on nähtävissä yhteys tämän tutkimuksen perusteella muodostettujen diskurssien ja uudesta julkisjohtamisesta tuotetun teorian välillä. Tässä tutkimuksessa esitetyssä uudistumisen välttämättömyyden metadiskurssissa eri toimijat pyrkivät perustelemaan kuvioista nähtävien toimintojen tarpeellisuutta suomalaisessa kuntajohtamisessa. Muiden maiden esimerkki, kansainvälisten järjestöjen paine, kilpailukykyyn säilyttäminen sekä yhteiskunnan rakenteiden muuttuminen toimivat uudistushankkeiden laajempina ajureina. Yksilön kannalta uudistuksilla voidaan päästä parempaan asiakaspalveluun ja asiakkaiden tarpeita paremmin vastaaviin organisaatioihin.



Kuvio 1 Yhteenveto uuden julkisjohtamisen teoreettisista käsitteistä yhdistettynä uuden julkisjohtamisen diskursseja hallinneisiin teemoihin

Kuntajohtamisen suuntautuminen entistä enemmän kohti selkeitä valta- ja vastuu suhteita näkyy pormestari-mallin harkintana monissa kunnissa. Diskurssin mukaan tulevaisuuden kuntajohtaja on ennen kaikkea visiönääri, joka pyrkii olemaan lähellä kunta-laista, ja pormestarin valinta kunnan johtoon nähdään yhtenä tapana toteuttaa kyseiset tavoitteet. Konserni-sanan käyttö on yleistä kuntaa koskeissa diskursseissa. *Konserni* sinällään viittaa jo yrityksen johtamiseen. Menestyvän kuntajohtajan ominaisuuksiin kuuluvat hyvä strateginen ajattelu ja kyky toimia inspiroivan ilmapiirin luojana. Muutuvassa kuntakentässä vaaditaan johtajaa, joka ohjaa henkilöstöä varmoin ottein muu-

toksesta toiseen. Muutosjohtajuudessa sekä innovoinnin johtamisessa vaaditaan leadership-johtajuutta. Kuntajohtajan työ koetaan rankaksi, ja työskentely samanaikaisesti esimiehenä virkamiesten ja kunnan luottamushenkilöiden toiveiden täyttäjänä, ei palkkioiltaan vastaa vaatimustasoa, ja tähän ongelmaan on haettu ratkaisua yritysmaailmasta.

Tuottavuuden nostaminen kunnissa on tavoitteena jokaisen kunnan ja kuntatyöntekijän toiminnassa. Palvelurakenteiden muutos, kuten toimintojen yhdistäminen, kuntaliitokset ja palveluiden sijoittaminen laajojen väestöpohjien yhteyteen, kohottaa diskurssin mukaan tuottavuutta. Teknologian parempi hyödyntäminen kaikessa, missä se suinkin on mahdollista, on otettava diskurssin mukaan huomioon tuottavuuden nostossa. Parhaita käytäntöjä jaetaan ja tehokkaimpia toimintamenetelmiä arvioidaan kuntien välillä. Arviointiin ja laatutyöhön on saatavilla entistä enemmän työkaluja, ja mahdollisimman monien toimintojen asettaminen mitattavaksi helpottaa tiedon analysointia ja nopeuttaa päätöksentekoa ja vertailun mahdollisuutta.

Hajauttamisen diskurssin mukaan kuntien toimintoja hajauttamalla haetaan helpompaa tapaa hallita ja ymmärtää kunnan taloutta ja parantunutta tehokkuutta. Laatu ja kehittyminen kunnissa taataan hajauttamalla kuntien toiminnot liikelaitoksille, kuntien omistamille yhtiöille tai ulkoistamalla ne yksityiselle toimijalle. Kilpailuttaminen ja uudenlaiset kumppanuussopimukset velvoittavat kuntia ja yrityksiä uudenlaisen osaamisen hallintaan. Sektorien väliset rajat hämärtyvät, kun esimerkiksi valtio hajauttaa omia toimintojaan kuntien palvelupisteiden yhteyteen. Hajauttamista perustellaan säästöillä sekä parantuneella asiakkaan asemalla. Ulkoistamalla kunnat hoitavat lakisääteiset palvelujen järjestämisveloitteensa, mutta eivät joudu sitomaan omaisuuttaan palvelujen tuotantoon vaan tilaavat palvelut asiakkaiden eli kuntalaisten tarpeiden mukaan.

5 DISKURSSIEN TOIMIJAT JA VALTASUHTEET

Kun tavoitteena on tutkia, millaista todellisuutta hegemonisen aseman saavuttaneet diskurssit rakentavat, on syytä analysoida prosesseja, joita löytyy diskurssien taustalta. Tässä luvussa pyritään ymmärtämään tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet hegemonisen aseman saavuttaneiden diskurssien muodostumiseen. Luvussa kiinnitetään huomiota diskursseja tuottavien henkilöiden käyttämään retoriikkaan, jolla tarkoitetaan tässä sellaisten lausumien käyttöä, joilla pyritään hankkimaan uskottavuutta yleisön keskuudessa ja legitimoimaan tavoiteltavaa toimintaa. Lisäksi luvun tarkoituksena on pohtia, kuinka diskursseja tuottaneiden henkilöiden, heidän yhteiskunnallinen asemansa sekä esitettyjen diskurssien ajankohta ja toimintaympäristö vaikuttavat diskurssien muodostumiseen. Tarkastelemalla toimijoiden taustoja, tulkitaan toimijoiden lähtökohtaa todellisuuden tuottajina eli heidän ideologiaansa. Luvussa esitellään myös hegemonisen aseman saavuttaneiden diskurssien vastadiskursseja, jotka esiintyvät aineistossa kuitenkin marginaalisina eivätkä dominoineet aineistoa.

5.1 Argumentoinnin keinot

Kun yleisö alkaa uskoa jotain kuulemaansa todeksi, se todennäköisesti myös alkaa toimia uskomustensa mukaan (Karvonen 1999, 261). Käytetyn retoriikan avulla voidaan vaikuttaa ihmisiin ja sitä kautta puheiden tuottajat voivat päästä haluttuihin päämääriin. Tässä tutkimuksessa muodostetuissa diskursseissa argumentoinnin tukena esiintyi erilaisia keinoja, joiden avulla puheentuottaja legitimoii puhettaan yleiseksi totuudeksi. Tutkimuksessa pyrittiin keinoja analysoimalla ymmärtämään, kuinka puheet on saatu vaikuttamaan ehdottomilta totuuksilta.

Uudistumisen välttämättömyys väitteenä ei toimisi ilman päteviä perusteluja eli argumentteja. Kakkuri-Knuutilan ja Heinlahden (2006, 29) mukaan argumentaation muodot on jaettavissa teoreettiseen ja käytännölliseen argumentaatioon. Teoreettisessa argumentaatiossa asiat esitetään tosiasioina ja kuvataan, millainen maailma on. Käytännöllinen argumentointi liittyy tavoitteelliseen toimintaan ja sen yhteydessä esitetään myös näkemys keinoista tavoitteeseen pääsemiseksi. Tässä tutkimuksessa esiintyi molempia argumentoinnin muotoja. Käytännöllinen argumentointi ilmeni monien keinojen esittämisenä ja niitä esiteltiin erityisesti tuottavuus-, hajauttamis- ja johtajuuden diskurssissa. Teoreettista argumentointia esitettiin uudistumisen välttämättömyyden meta-diskurssissa, ja puheenvuorot aloitettiin usein argumentoimalla sen hetkiset tosiasiat, joiden tueksi saatettiin esittää esimerkiksi numeerista tilastotietoa lisäämään asian uskottavuutta.

Kirsi Juhila (1993, 152–188) on tutkinut viranomaisten puhetta ja sitä, kuinka heidän puheensa muodostuu ehdottomaksi ja oikeaksi. Hän kutsuu *faktuaalistamisstrategioiksi* sellaisia vakuuttelun muotoja, joita käyttämällä tiedon totuusarvosta tulee niin suuri, että kyseinen versio alkaa vaikuttaa itsestäänselvyydeltä ja ainoalta oikealta totuudelta. Sanottu asia saadaan näyttämään faktuaalistamisstrategioiden avulla kiistattomalta tosiasialta. Juhilan määrittelemät viisi strategiaa ovat 1) itse todettuun havaintoon vetoaminen, jolloin poissaolleet ulkopuoliset henkilöt eivät voi epäillä tietojen totuusarvoa, 2) vaihtoehdottomuus, jossa vakuutetaan asioiden olevan mahdollista ja järkevää hoitaa vain yhdellä tavalla, 3) asiantilojen ja tapahtumien esittäminen perustuen numeeriseen, määrälliseen tietoon, 4) asioiden vakuuttelu sosiaalisten normien perusteella ja enemmistöperiaatetta käyttämällä, 5) asiantuntemukseen perustuva vakuuttelu, jossa vedotaan ulkopuolisiin auktoriteetteihin ja asiantuntijoihin. Tässä tutkimuksessa diskurssien tarkastelussa ja analyysin tekemisessä on hyödynnetty Juhilan muotoilemia faktuaalistamisstrategioita ja faktuaalistamisen keinoja on havainnollistettu analyysin yhteydessä aineistosta poimituilla esimerkeillä.

Juhilan (1993, 152–188) määrittelemän numeerisen tiedon ja tilastotiedon esittämistä argumentoinnin tukena esiintyi tässä tutkimuksessa erityisesti tulevaisuuden haasteisiin liittyvissä kommentteissa. Uudistumisen välttämättömyyttä perustelevassa diskurssissa vedettiin työttömyyslukuihin, väestöllisen huoltosuhteen muuttumiseen tai kuntatalouden rahoitukseen. Tulevaisuuden haasteiden kohdalla on yleistä vedota *vaihtoehdottomuuteen*, sillä tulevaisuuden haasteet esitetään ongelmallisina tilanteina ja tapahtumina, joista seuraa kiistattomasti määrättyjä asioita. (Juhila 1993, 163.) Argumentoinnin tukena käytetyt vakavat ongelmat, kuten esimerkiksi tässä tutkimuksessa käytetty taantuma, rationalisoivat lukijalle uudistusten välttämättömyyttä.

Diskursseissa vedottiin usein asiantuntijoiden ja merkittävien kansainvälisten instituutioiden antamiin lausuntoihin. Oman vaikutusvaltaisen asemansa lisäksi monet merkittävässä yhteiskunnallisessa asemassa olevat toimijat vetosivat saatavilla olevaan tutkimustietoon. Esimerkiksi, Kuntalehden artikkelissa 3/2008, Suomen Pankin pääjohtajan puhuessa tuottavuuden kasvattamisen puolesta, hän eritteli tarkasti aiheesta tehtyjen tutkimusten nimet, sekä tutkimusten tekijät. Hänen kommentistaan oli havaittavissa Juhilan (1993, 152–188) esittämien faktuaalistamisstrategioiden yksi muoto, jossa puheen tuottaja vetosi ja vakuutteli ulkopuolisiin auktoriteetteihin ja asiantuntijoihin. Patomäki (2007, 58) on pyrkinyt selittämään suomalaisten päättäjien innostusta vedota päätöksiensä tueksi useasti ulkomaisiin asiantuntijoihin, jotka edustavat IMF:ää, OECD:tä, tai BIS:ä⁹. Koska edellä mainittujen järjestöjen katsotaan edustavan talous- ja

⁹ Kansainvälinen järjestelypankki (Bank for International Settlements) on perustettu vuonna 1930. BIS tarjoaa pankkipalveluita maailman keskuspankeille sekä kansainvälisille järjestöille, ja tuottaa tutkimustietoa taloudesta ja rahoituksesta. (Bank for International Settlements 2010.)

rahapolitiikan korkeinta asiantuntemusta akateemisen maailman ulkopuolella, suomalaiset päättäjät ovat Patomäen mukaan joko mahdollisesti naiiveja auktoriteettiuskovia tai todennäköisimmin heidän oma maailmankatsomuksensa on järjestöjen antamien asiantuntijalausuntojen kanssa samassa linjassa. Poliitikot ja virkamiehet turvautuvat helpoiten niihin asiantuntijoihin, jotka edustavat samaa ajattelutapaa kuin he itse. Uudistumisen henkisyteen, paremman tuottavuuden ja säästäväisyyden tavoittamiseksi kannustetaan myös vetoamalla Suomen luottokelpoisuuden säilyttämiseen muiden maiden rahoituslaitosten tekemissä arvioissa. Suomen luottokelpoisuuden säilyttäminen on tärkeää, sillä sen alentuminen aiheuttaisi korkojen nousua ja velkojen hoitokulujen lisääntymistä. Tämä tarkoittaisi verojen kiristymistä ja huonompia oloja kansalaisille. Luottokelpoisuuden säilyttämiseen vetoaminen merkitsee kuitenkin usein oikeutusta menojen ja säästöjen toteuttamiseen. (Patomäki 2007, 78.)

Diskurssin hegemonisoitumiseen vaikuttavat myös enemmistömielipiteeseen tai sosiaalisiin normeihin vetoaminen (Juhila 1993, 172). Harveyn (2008, 11) mukaan mikään ideologia ei pääse vallalle, jos sitä ei ole edistämässä käsitejärjestelmää, joka vetoaisi ihmisen intuitioon ja vaistoihin sekä arvoihin ja haluihin. Näytteenä aineistossa olivat ”*ruohonjuuritason mielipiteet*” (KL 19/2007), joilla oli Tampereen apulaiskaupunginjohtajan mukaan saatu uskoa kaupungin tilaaja-tuottaja-mallin kehittämiseen ja parempaan menestykseen. Samoin asiakaslähtöisyys oli usein esiintyvä perustelu myös uudistusten eteenpäin viemisessä, ja argumenttina asiakaslähtöisyys on toimiva, sillä kansalaisten eli asiakkaiden lisääntynyt valinnanvapaus voidaan katsoa yleisesti hyväksyttäväksi tavoitteeksi. Asiakaslähtöisyyttä korostamalla asiakkaan eli kuluttajan rooli nostetaan merkitykselliseksi, ja asiakkaan omalla valinnalla katsotaan olevan positiivisia taloudellisia vaikutuksia lisäten kilpailua, innovaatioita ja laatua (Koskiahho 2006).

Tutkimuksessa havaittiin, että poliitikkojen käyttämä retoriikka oli värikkäämpää ja rahvaanomaisempaa kuin virkamiesten tai asiantuntijoiden. Myös vetoaminen vaatimusten ja sisäisten riitojen poistamiseen ulkoisen uhan edessä oman yhteisön hyväksi on tyypillistä poliittisessa retoriikassa. Ulkoinen uhka voidaan muodostaa mistä tahansa vastakkainasettelusta, kuten esimerkiksi valtio vastaan valtio, suomalainen kilpailukyky vastaan ulkomainen kilpailukyky, veronmaksajat vastaan sosiaalietuuksien saajat, tamperelaiset vastaan turkulaiset ja niin edelleen. (Karvonen 1999, 267.) Tässä tutkimuksessa esiin nousseita ulkoisia uhkia olivat esimerkiksi julkisen sektorin varojen puute, huono kilpailukyky, työvoimapula ja vanhusväestön kasvu.

Positiivissävytteisiä sanoja, kuten ”*reippaat otteet*”, ”*uusille urille*”, ”*asiakaslähtöisyys*”, ”*vapaus*” ja ”*hyödyn kasvu*” sisältyi niihin Kuntalehden artikkeleihin, joissa esitellään sellaisia ”mannekiinikuntia”, jotka olivat kilpailuttaneet, ulkoistaneet tai siirtyneet käyttämään uusia palvelutuotannon muotoja ja olivat lähteneet yhteistyöhön tai yhdistyneet aktiivisesti muiden kuntien kanssa. Artikkeleissa, joissa esiintyy talousahdingossa olevia kuntia sekä kuntia, jotka eivät olleet antaneet toivotulla tavalla selvityk-

siä palvelujen järjestämisestä, esiintyi negatiivisia ilmauksia kuten ”*tarkkailu*”, *kriisikunta*”, ”*alijäämä*”, ja ”*pakkotoimenpiteet*”.

5.2 Diskurssien toimijat

Käsiteltäessä toimijoita tai toimijuutta on syytä kiinnittää huomiota myös identiteetin käsitteeseen, joka auttaa ymmärtämään diskurssiteorioiden valtanäkökulmaa (ks. esim. Hall 1999; Häikiö 2005, 38). Psykologiassa identiteetti määritellään ihmisen käsityksenä itsestään, kun taas sosiaalipsykologiassa identiteetti on ihmisen käsitys siitä, mikä käsitys muilla ihmisillä on hänestä (Sulkunen 1998, 72). Tässä tutkimuksessa identiteetti ymmärrettiin suhteena toisiin identiteetteihin, sillä henkilökohtaisen sisäisen olemuksen lisäksi ihmisen identiteetti muotoutuu ulkopuolelta tulevien kulttuuristen maailmojen kanssa (ks. Hall 1999, 22). Ihmisellä voi olla yhtäaikaaisesti useita identiteettejä, ja ne voivat olla keskenään ristiriitaisia. Identiteetti voi vaihdella myös sen mukaan, kuinka henkilöä (subjektia) puhutellaan, ja miten hän itse onnistuu esittämään itsensä representaation sisällä. (emt. 28, 250.)

Tässä tutkimusaineistossa ei diskurssien tuottajina esiintynyt ”tavallisia ihmisiä”. Mikäli jossain artikkelissa esiintyi kunnan perustyötä tekevä sairaanhoitaja, siivooja tai kiinteistöhoitaja, he esittivät reaktionsa aiheena olevaan asiaan, mutta eivät toimineet asiantuntijoina. Uutistuotannolle ominaista on, että toimittajat käyttävät lähteinään virallisia (hallitus-, viranomais-, tieteen asiantuntija- ja poliisilähteitä, työnantajia tai ammattiliittojen edustajia) tai muutoin legitimoituja lähteitä. (Fairclough 1997, 69.) Muutosten ja uudistusten puolestapuhujina on nähtävissä vaikutusvaltainen ”joukko” toimijoita, jotka pyrkivät legitimoimaan uudistustoimia luettelemalla esimerkkejä tulevista yhteiskunnallisista muutoksista. Julkunen (2001, 83) on määritellyt eliiteiksi henkilöt, jotka voivat tehdä olennaisia taloudellisia tai poliittisia päätöksiä tai vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen. Eliittia voivat olla yritysten johtajat, työmarkkinajohtajat, virkamiesjohtajat, median edustajat ja asiantuntijat, poliittiset johtohahmot kuten hallitukset edustajat, kansanedustajat ja kuntapäätäjät. Eliitin yhteydessä on syytä mainita sen vastine, *massa*, eli kansa tai väestö. (Ruostetsaari 1992, 19) Tässä tutkimuksessa toimijoina olivat pääasiassa tunnetut poliitikot, valtion ylimmät virkamiehet sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen johtajat. Keskeiset virkamiehet sekä poliitikot ylläpitävät mielipidevaltaa ja antamallaan lausunnoilla he muovaavat mielikuvia todellisuudesta eli tässä tapauksessa kuntien nykytilasta. Mielikuvilla muokataan myös poliittista päätöksentekoa ja äänestäjien käyttäytymistä. (Wiberg 2005, 33.)

Aineiston tarkastelujakson aikana Suomessa pidettiin sekä eduskuntavaalit keväällä 2007 että kunnallisvaalit syksyllä 2008. Vaalit eivät erityisesti vaikuttaneet Parashankkeesta käytävään keskusteluun. Eduskuntavaalien myötä muuttunut hallituskon-

koonpano näkyi Kuntalehdessä ainoastaan poliitikkojen vaihtuneina kasvoina ja niminä asiasisältöjen pysyessä edelleen samoina. Yhtäläisyyttä tässä tutkimuksessa tehtyyn havaintoon voi löytää Hyvärisen ja Lithin (2008, 130–131) kilpailutusta koskevasta tutkimuksesta. Heidän saamansa tutkimustulokset osoittavat, että asiasisällöissä tapahtuvat muutokset ovat vähäisiä poliittisten voimasuhteiden vaihtumisesta huolimatta. Tulokset poikkeavat yhteiskunnallisella tasolla olleesta keskustelusta, jonka mukaan yksityisesti tuotettujen palveluiden käyttö olisi ideologisesti väritynyttä. Hyvärisen ja Lithin tutkimuksesta saatujen tulosten perusteella vasemmistoenemmistöisissä kunnissa ei yksittäistapauksia lukuun ottamatta käytetä sen enempää omana tuotettuja palveluita kuin oikeistoenemmistöisissä kunnissa. Poikkeuksen tutkimuksessa muodostivat Ruotsalaisen Kansanpuolueen hallitsemat kunnat, joiden toiminta tähtäsi oman tuotannon säilyttämiseen, mutta tätä voidaan lopulta selittää suomenruotsalaisten kuntien pienillä kuntakooilla ja vähemmistökielisyydellä.

Valtiovarainministeriön virkamiesten tuottama puhe tehottomasta palvelutuotannosta ja tiukasta säästölinjasta nousevat aineistosta esiin useasti. Tuottavuuden kasvattamisen puolestapuhujien kasvoina esiintyy valtiosihteerin Raimo Sailas, jonka nimi löytyy aineiston tarkastelujaksolta eri yhteyksissä yli 20 kertaa. Sailas on pitkänlinjan valtion virkamies ja hän on toiminut valtiosihteerinä vuodesta 1995. (Patomäki 2007, 77.) Sailas on ansainnut maineensa kovana vallankäyttäjänä ja ankarana tukien ja etuisuuksien leikkaajana. Hän esitti kuuluisan ”Sailaksen paperin” eli esityksen ”Julkisen talouden tasapainon parantamisesta” vuonna 1992 toimiessaan valtiovarainministeriön budjetti-osaston päällikkönä. Esitys merkitsi 36 miljardin markan säästöjä, ja ne olivat hyvin yksityiskohtaisia, mutta eivät perustuneet mihinkään sisällölliseen sosiaalipoliittiseen pohdintaan (Kosonen 1998, 347; Jokinen 2003). Myös tässä tutkimusaineistossa hänen puheensa olivat vähintäänkin herätteleviä:

”On uskallettava keskustella siitä, mitä yhteiskunnan kuuluu kansalaisilleen kustantaa. Ei pidä kuvitella että pystymme jatkossa lisäämään palveluita tai pitämään edes nykyisenlaisia yllä sillä rahalla joka meillä on käytettävissämme.” (KL 11/2005)

2000-luvun lopun finanssikriisin myötä Sailas joutui toistamiseen luettelemaan taantumien myötä syntyviä uusia säästökohteita. Kuntalehden artikkelissa 15/2008 hän ilmaisi pettymystään kuntien toimenpiteisiin Paras-hankkeessa ja käynnisti jo keskustelua uusista toimenpiteistä:

”On jo selvää, että tähänastiset kuntien suunnitelmat ja toimet sekä rakenteiden että palvelujärjestelmien uudistamiseksi ovat riittämättömiä”

Sailas aloittaa kommenttinsa sanoilla ”on selvää” ja käyttää näin hyväkseen asemaansa identifioitavaa asiantuntemusta. (Juhila 1993, 178.) Patomäen (2007, 78) mukaan kasvussa olleen uusliberalistisen suuntauksen myötä valtiovarainministeriön asema on vahvistunut, ja koska kansan äänestämien poliitikkojen toimintakausi voi päättyä jo seura-

viin vaaleihin, todellista valtaa ylläpitävät Sailaksen kaltaiset virkamiehet, jotka pysyvät ministeriöiden palkkalistoilla vuodesta toiseen.

Patomäen (2007, 13) mukaan uusliberalistinen ajattelu on realisoitu Suomessa teknokraattisesti. Teknokraattisessa yhteiskunnassa valtaa käyttävät tekniikan osaajat, virkamiehet, tutkijat ja konsultit. Aineistossa puheita tuottavat usein sellaiset henkilöt, jotka vaikuttavat Kuntaliitossa asiantuntijoina tai johtavassa asemassa tai suorittavat palvelujen uudelleenarviointeja, niin johtamisen- ja tietohallinnonkin konsultteina. Konsulttien käytöstä kunta voi saada avustusta 70 prosenttia kustannuksista, enintään 30000 euroon saakka (KL 8/2007). Kuntalehden artikkelien kirjoittajina toimivat myös konsultti- ja teknologiayritysten palveluksessa olevat henkilöt, jotka kertoivat yritystensä palveluista vedoten niiden olevan hankintoja, jotka *”maksavat itsensä nopeasti takaisin”* (KL 9/2008).

Kuntaliitto oli muodostettujen diskurssien merkittävä toimija. Kuntaliiton muodostavat Suomen kunnat ja liiton ylintä päätösvaltaa edustavat valtuusto ja sen valitsema hallitus. Kuntaliiton valtuusto valitaan siten, että se edustaa kunnallisvaalien suhteellisuusperiaatteen mukaisesti puolueiden ja muiden ryhmien edellisissä kunnallisvaaleissa yhdistyksen jäsenkunnissa saamia äänimääriä. (Suomen Kuntaliitto 2009.) Näin ollen Kuntaliittoa voidaan pitää ainakin teoriassa läpileikkauksena äänestäjien sen hetkisestä tahdosta ja pyrkimyksistä. Tutkimusaineistossa Kuntaliiton edustajien tuottamissa teksteissä annettiin usein tukea uudistuksille:

”Vastuu palveluiden järjestämisestä säilyy kunnilla, mutta yhä erilaisemmat tuotantotavat tulevat mahdollisiksi. Myös sähköiset verkot luovat uudenlaisia palvelurakenteita... Palveluita täytyy kehittää entistä monipuolisemmiksi ja profiloida niitä erilaisten kuntien tarpeeseen.” (KL 12/2007) Kuntaliiton toimitusjohtaja

Elinkeinoelämän eri toimijoiden puheenvuorot kuntapalvelujen kilpailuttamisen ja ulkoistamisen puolesta esiintyivät säännöllisesti aineiston tarkastelujaksolla. Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) puheenjohtaja ajoi voimakkaasti yritysten aseman parantamista kunnissa Kunta-lehden artikkelissa 12/2005. Elinkeinoelämän keskusliittoon kuuluu 35 jäsenliittoa ja se edustaa yhteensä 16 000 suomalaista yritystä. EK ilmoittaa toiminta-ajatukseksi *”rakentaa yrityksille maailman parhaat toimintaedellytykset.”* Sen tehtäviin kuuluu myös osallistua lakien ja toimenpiteiden valmisteluun, seurata taloudellista kehitystä, lainsäädäntöä ja julkista hallintoa ja tehdä niitä koskevia aloitteita, sekä antaa lausuntoja (Elinkeinoelämänkeskusliitto 2008.) Kuntakenttää ravistelevien kuntaliitosten puolestapuhujina nähdään elinkeinoelämän edustajia, kuten Jyväskylän seudun kehittämissyhtiön johtaja totesi:

”Isompi kunta takaa vahvemmat voimavarat. Myös imagolla on merkitystä: sijoittumispaikkakuntia vertailevissa yrityksissä katsotaan aina en-

*simmäiseksi asukaslujuja. Kolmas tärkeä tekijä on laajempi pinta-ala”
(KL 8/2008)*

Elinkeinoelämä haluaa myös olla vahvasti mukana kuntarakennekeskustelussa, kuten Keski-Suomen kauppakamarin toimitusjohtaja muotoili osallisuudestaan kuntien neuvonantajana:

”Ydintehtävämme on tuoda julkiseen keskusteluun faktoja” (KL 8/2008)

Kuntien ulkoistettuja palveluita tarjoavien yritysten ääni kuuluu myös diskurssissa. Neljän lääkärin vuonna 2000 perustama hoitoalan henkilöstöväilyfirma MedOne on yksi kuntien ulkoistamisellaan ja työvoimapulan hyötyjistä. Sen asiakkaina on yli 250 kuntaa ja se vastaa täysin seitsemän terveyskeskuksen palveluista, kolmen palvelutalon ja sadan päivystyspisteen toiminnasta. (Hankonen 2005.) MedOne yhdistyi vuonna 2007 ruotsalaisen Attendon kanssa, jonka omistaa sijoitusyhtiö IK Investment Partners (aikaisemmin Industri Kapital) (Ahotupa 2007). MedOnen toimitusjohtaja arvioi, millaisia tuloksia kunta- ja palvelurakennemuutos tuottaisi onnistuessaan yrityksille:

”Markkinat päinvastoin lisääntyvät, koska kunnille syntyy tarve säästää. Kunnista muodostuu tehokkaita tilaajia, koska hallinto-organisaatio pienenee ja kilpailuttamisen osaaminen keskittyy. Tilaaminen helpottuu, kun poliittinen keskustelu ulkoistamisen hyväksyttävyydestä vähenee.” (KL 19/2005)

Toimija saa puheellaan ulkoistamisen kuulostamaan helpolta ja tehokkaalta, ja hän pitää ulkoistettuja palveluita yksinkertaisesti halvempina. Ainoa mahdollinen toimijan näkemä este ulkoistamisen laajenemiselle on siitä käytävä kriittinen poliittinen keskustelu.

5.3 Heikot ja vaietet diskurssit

Tässä kohdin tutkimusta on paneuduttu asioihin, jotka jäävät tutkimuksessa hegemonisten aseman saavuttaneiden asioiden taustalle marginaalisina diskursseina. Samalla luvussa pohditaan, mistä uuteen julkisjohtamiseen liittyvistä asioista tai ilmiöistä vaietaan täysin. Foucault (1985, 110–112) käsitteli heikkojen diskurssien asemaan jääneitä puheita vastadiskursseina. Vastadiskurssi voi olla diskurssien joukossa, piilossa tai se voi olla jotakin, joka on jäänyt sanomatta. Se voi olla myös vaihtoehtoista ajattelua, joka voi ajan myötä nousta jopa valtakurssiksi. Tässä tutkimuksessa vastadiskurssien esiin tuomisen avulla pyrittiin tuomaan hegemonisten diskurssien rinnalle toisia näkökulmia. Diskursseissa mahdollisesti esiintyviä uudenlaisia puhetapoja analysoimalla pyrittiin pohtimaan, muuttaako niiden käyttö kuvaa todellisuudesta.

Tapa, miten kriittiset puheet uudistuksia kohtaan jakautuvat Kuntalehdessä, on huomion arvoinen. Suurin osa kritiikistä oli luettavissa lehden mielipideosiosta, Keskustelua/ Palaute-/Puheenvuoro-osiosta. Aineistossa esiintyi ainoastaan muutama artikkeli,

joiden sisältö olisi valtioneuvoston linjaa kyseenalaistava. Näissä artikkeleissa oli vahva asiantuntijapositio ja puheen tuottajat olivat korkeasti koulutettuja, tunnettuja kunnallisalojen asiantuntijoita ja tutkijoita. Näiden asiantuntijoiden puheenvuorot perustuivat heidän tekemiinsä tutkimuksiin ja kannanotot kohdistuivat pääasiassa aiheiltaan optimaalisiin kuntamalleihin ja -kokoihin sekä suomalaiseen tapaan perehtyä ja valmistella Paras-hanketta. Lisäksi asiantuntijoiden yhteisenä huolena oli demokratian väheneminen. Demokratian vähenemiseen tarttuivat myös kunnanvaltuutetut mielipidekirjoituksissaan.

Muissa maissa toteutetut kuntauudistukset rakensivat osaltaan muutosta perustelevaa diskurssia ja muiden maiden toimintaa käytettiin vahvana perusteluna suomalaisten kuntien ja palvelujen uudistamiselle. Suomalaisen hankkeen väljä suunnittelutyö ja muissa maissa onnistuneesti toteutettujen julkisen sektorin uudistusten riittämätön hyödyntäminen rakensivat muiden maiden esimerkilliselle toiminnalla vastakkaisen diskurssin. Suomalaiseen hankkeeseen verrattuna esimerkiksi muissa Pohjoismaissa toteutettuja kuntauudistuksia on tukenut mittava tutkimustyö. Muiden Pohjoismaiden kuntauudistushankkeille on asetettu selkeät tavoitteet ja ”perälaumat” eli ajankohdat, jolloin valtio ottaa ohjauksen käsiinsä, elleivät kunnat itse saa uudistuksiaan vietyä eteenpäin. (Hynynen 2006.) Professori Oulasvirta hämmästeli Kuntalehdessä 7/2006 hankkeen valmistelua Suomessa:

”Meillä hanketta taustoitettiin ja perusteltiin kovin ohuella ja pienellä valmistelulla”

Kuntauudistuksen suunnittelussa on arvosteltu sitä, ettei siinä ole huomioitu riittävästi uudistuksen alla olevia erilaisia organisaatioita, joilla on keskenään hyvin erilaiset edellytykset muuttaa toimintaansa. (ks. esim. Eräsaari 2006.) Puheet vajavaisesti suunnittelusta hankkeesta, byrokratian lisääntymisestä tai toimeenpanon aiheuttamista muutos-paineista eivät yltäneet hegemoniseen asemaan. Samoin muissa maissa toteutettujen uudistushankkeiden epäonnistumisesta ja työpaikoilla tapahtuneesta epävarmuuden kasvusta vaiettiin.

Tuottavuuden diskurssissa erilaisilla yksiköiden- ja palveluiden yhdistämisillä haettiin toiminnalle tehokkuusetuja. Hajauttamisen diskurssissa kunnan palveluita tuotettiin ydinkunnan ohella kunnan omistamissa yhtiöissä tai täysin ulkopuolissa yksityisen sektorin yrityksissä. Vastadiskurssi aiheelle rakentui kunta- ja palvelurakennemuutoksen seurauksena syntyvien suurempien kuntien ja palveluyksiköiden myötä heikentyvistä kansalaisten mahdollisuuksista vaikuttaa niiden toimintaan. Eurooppalaisiin alue- ja paikallishallinnon käytäntöihin perehtynyt kunnallisoikeuden professori Aimo Rynnänen nosti esiin Kuntalehdessä 13/2008 Paras-hankkeessa kannustettavien suurten kuntaliitosten mukanaan tuomia ongelmia ja muistutti, että tulevaisuuden suomalaisia kuntia mallinnettaessa kunnat ovat eurooppalaisittain tutkailtuna ensisijaisesti yhteisöllisyyttä tukevia paikallisyhteisöjä:

”Kunnat vain niputetaan, liitetään yhteen. Enpä nykyisin sitten tiedä, onko tämä valittu malli paikallisdemokratian kannalta optimaalisin.”

Demokratian heikkeneminen ja lähiyhteisöllisyyden katoaminen ovat uusien suurten kuntien ongelmia, joita ei Ryytäsen mielestä ole huomioitu hankevaiheessa tarpeeksi. Vastadiskurssissa perään kuulutettiin kuntalaisten parempaa kuulemistä, ei ainoastaan vaalien lähestyessä, vaan kuntalaisten jokapäiväisessä elämässä. Kunnallisen demokratian pelättiin kärsivän, kun kunnat hajauttavat toimintojaan ja perustavat eri osakeyhtiöitä ja kuntayhtymiä, joissa jokainen yhtymä tekee omat päätöksensä. Vastadiskurssissa keskustelua herättivät riskit laajasta hajauttamisesta, jolloin päätöksenteko ja mahdollisuudet vaikuttaa kunnan palveluihin ajautuisivat kauemmaksi kuntalaisista. Yksityisellä sektorilla asiakas voi vaikuttaa saamaansa palveluun antamalla aktiivisesti palautetta. Myös julkisella sektorilla asiakaspalautteiden kerääminen vaikuttamiskeinona sekä laadunkehittämistyössä tulisi huomioida konkreettisena vaikutuskeinona. Mäkitalon & Ruotisen (2006, 26) mukaan kansalaisten rooli julkisen sektorin palvelujen arvioitsijana ei kuitenkaan ole verrattavissa yksityisellä sektorilla tapahtuvaan palvelujen arviointiin, sillä asiakkaan oman rahallisen panostuksen ollessa pieni, ei kiinnostusta palautteen antoon synny asiakkaan puolelta yhtä innokkaasti. Laadunhallinta on siten pääasiassa ammattiryhmien sisäisen keskustelun ja hallinnon alojen kehittäjien varassa.

Wibergin (2005,11) mukaan palvelurakenteen muutos on suoritettu virkamiesvaltaisesti jolloin kunnallinen ja vapaa poliittinen keskustelu on jäänyt Suomessa puuttumaan. Yleisesti kansalaiset vaikuttavat järjestäytymällä etukäteen pieniksi aktivistiryhmiksi jonkin heille tärkeän asian puolesta tai herätään ja joukot mobilisoidaan liikkeelle tärkeiden asioiden puolesta vasta kun on liian myöhäistä. Asiat on usein päätetty jo aiemmin pienissä ”eliittipiireissä” kunnan keskiössä ja valtuustot toimivat päätösten kumileimasimena. (emt. 39) Kuntalehden artikkelissa 16/2008 myös tutkija Sandberg kiinnitti huomiota demokratian ei-realisoitumiseen kritisoiden vaalien vähäistä merkitystä, sekä taloudellisuuteen ja tehokkuuteen tähtäävän toiminnan painottamista päätöksenteossa.

”Vaalit ovat kunnassa rituaali, johon hetkeksi pysähdytään. Kun vaalit ovat ohi, kunnassa jatketaan samanlaista pragmaattista politiikkaa kuin ennen vaaleja... Päätökset tehdään suomalaisissa kunnissa hyvin virkamiesvetoisesti. Etenkin pienemmissä, kunnanjohtaja on se joka päättää. Poliitikot eivät ota rooliaan, joka heille kuuluisi.”

Sandbergin mukaan keskustelua ja erilaisten vaihtoehtojen punnitsemista on pidetty heikkoutena suomalaisessa yhteiskunnassa, mikä on näkynyt pragmaattisena suhtautumisena uudistusta vaativissa asioissa. Pragmaattinen suhtautumistapa lähtee niistä käytännön hyödyistä, joita yhteiskuntaan odotetaan saavutettavan esimerkiksi yksityistämisen myötä. Tällöin viitataan tehokkuuteen, taloudellisuuteen, asiakaslähtöisempään toimintaan, suurempaan joustavuuteen ja innovatiivisuuteen. (Honkanen 1995, 81.) Kunta-

liiton toimitusjohtajan sanavalinta tilaaja-tuottaja-mallin lisääntymistä koskevassa kommentissa hän kertoi suhtautumisestaan asiaan:

”Tähän kysymykseen kannattaisi suhtautua pragmaattisesti ilman sen suurempaa kiihkoa.” (KL 1/2006)

Konkreettisenä esimerkkinä heikosta demokratian toteutumisesta Sandberg mainitsi lisäksi Paras-hankkeen toteutumisajankohdan, jota voidaan tarkastella myös hankkeen nopeasta toteutuksesta tulleeseen kritiikkiin peilaten:

”Ennen syksyn 2004 kunnallisvaaleja ei hankkeesta ollut vielä esitetty ajatustakaan, mutta ennen kevään 2007 eduskuntavaaleja kaikki keskeiset valtakunnantason päätökset oli jo tehty.” (KL 16/2008)

Informaatioteknologian lisääminen ja käyttöönotto kunnissa on merkittävä osa tuottavuuden kasvattamisesta käytävää keskustelua. Tuottavuudesta ja informaatioteknologiasta tuotettua puhetta on mielenkiintoista tarkastella moniulotteisemmin ja pohtia, jättäkö se yksioikaisuudessaan jotain sanomatta. Harvey (2008, 9) selvittää IT:n voimakkaan kasvun ja uusliberalismin välistä yhteyttä tavoitteena synnyttää markkinoille mahdollisimman paljon vaihtotoimia, jolloin kaikki mahdollinen inhimillinen toiminta tuodaan markkinoiden vaikutusten piiriin. Inhimillisen toiminnan muuntaminen markkinoille sopiviksi suoritteiksi edellyttää informaatioteknologiasta voimakasta kehittämistä, jotta voidaan käsitellä, kerätä, varastoida ja analysoida valtavat määrät tietoa. Kunnissa informaatioteknologian lisääminen kasvattaa samalla suorittajien eli työntekijöiden uusien opittavien asioiden määrää ja uusien asioiden hallintaa. Tuottavuuden diskurssissa sivuutetaan lisääntyneet työ- ja oppimisvaatimukset, jotka aiheuttavat paineita ja lisäkuormaa perustyön päälle. Vaikka henkilöstön viihtyvyys ja jaksaminen ovat teoreettisen tarkastelun pohjalta osa tuottavuuden ja laadun parantamista, yhteyttä näiden asioiden välille ei tuottavuuden diskurssissa vedetä. Kuntalaisen näkökulmasta informaatioteknologian lisääntynyt käyttöönotto voi tarkoittaa myös kuntalaisen vastuun lisäämistä omasta informaatiotekniikan hallinnasta, jotta tarjotut palvelut olisivat saatavilla. Uuden tekniikan ja laatusertifikaattien lisääminen kunnissa on kallista, unohtamatta konsultoinnista ja henkilöstön koulutuksesta syntyviä kuluja. Yksityisen sektorin tuottavuusmääritelmien ottaminen käyttöön sellaisenaan julkiselle sektorille sekä yksinkertaistava puhetapa tuottavuuden kasvattamisesta ovat synnyttäneet aineistoon myös kriittisiä puheenvuoroja julkisen sektorin erityislaadun huomioon ottamisen puolesta. Kritiikkiä annetaan tuottavuuden mittaamisessa käytetyille menetelmille ja huomauteaan, että terveydenhuollossa hoidon vaativuus on kasvanut, koska potilaat ovat yhä huonompikuntoisia. Syytöksiin tuottamattomasta julkisesta sektorista vastattiin etenkin Kuntalehden mielipidekirjoituksissa sellaisten toimijoiden toimesta, joiden positiot olivat vahvasti kuntakentän arkityössä:

”Suuri pulma tässä tuottavuuskeskustelussa on se, että julkisella sektorilla ei ole markkinahintaa. Silloin emme voi määrittää sille arvonlisäystä-

kään samaan tapaan kuin muualla taloudessa. Tuottavuutta ei voi mitata kunta-alalla samoin kuin koko kansantaloudessa” (KL 13/2006)

Aineistossa esiintyi muutamia kuntia, jotka ovat toimineet valtavirrasta poikkeavalla tavalla eli muulla tavalla kuin hajauttaen tai palvelutoimintojaan jakamalla. Valtionhallinnon toimenpiteet ja Paras-hanke ohjaavat yksikkökokojen suurentamiseen (ks. esim. Stenvall 2007, 22), ja myös tämän tutkimuksen aineistosta hegemonisoitui selkeä hajauttamisen diskurssi. Vaihtoehtoisten toiminnan myötä, näiden kuntien toimintatavat ovat käynnistäneet keskustelun joka muodostaa hegemonisen aseman saavuttaneelle hajauttamiskeskustelulle vastadiskurssin. Solakiven ja Virènin (2006) tekemän tutkimuksen mukaan tehokkaimmin toimivat pienet kuntayksiköt. Yhtenä syynä tähän pidetään byrokratiaa ja poliittisia kytkentöjä, joita liittyy isoihin kuntaorganisaatioihin. Tutkimustulokset ovat ristiriidassa Paras-hankkeessa asetettuihin tavoitteisiin, joissa kuntia ohjailaan suuntaamaan kohti suurempia kunta- ja palvelutuotannoyksiköitä, mutta silti aineistosta oli löydettävissä muutamia yksiköitä kannattavia puheenvuoroja:

”Pienemmissä kunnissa tiedetään tarkasti, mitä missäkin yksikössä tapahtuu” (KL 8/2008)

Vertailtaessa kuntasektoria yritysmaailmaan suurten yksikkökokojen ja byrokraattisuuden ongelmista ei ollut mainintaa. Muiden maiden hajauttamiskokemuksista on ollut havaittavissa, että usein yksityiset hyvinvointipalveluita tuottavat yritykset oligopolisoituvat eli markkinat lipuvat vain harvojen toimijoiden käsiin joiden koko ja valta kasvavat. Seurauksena tästä saattaa olla markkinoiden merkityksen ylivoimaistuminen kunnissa, eikä kestävää vertailua ja kilpailuttamista enää kyetä tekemään. (Koskiaho 2006.) Julkunen (2006, 64) selittää ulkoistamisen ja toimintojen hajauttamisen intoa globaaleilla rahamarkkinoilla, joissa pääoman omistajat ja sijoittajat jatkuvasti etsivät uusia alueita tuottamaan voittoa. Osakeyhtiölain piiriin siirtymistä ja yhtiöittämistä kehotti kyseenalaistamaan myös Inarin hallintojohtaja, joka muistutti osakeyhtiön ja liikelaitoksen eroista:

”Osakeyhtiölaki lähtee siitä, että kun menet yhtiön hallitukseen, sinusta tulee yhtiön mies. Kuntalaki lähtee siitä, että kun olet liikelaitoksen johtokunnassa, ajat kunnan ja kuntalaisen etua.” (KL 3/2007)

Kokkolan ja Lohtaja kuntaliitoksen yhteydessä tehty palvelujen järjestämisen arviointi tuotti tuloksen, jossa kunta lähti määrätietoisesti kehittämään omia toimintojaan korkeintaan liikelaitostamalla, mutta ei ulkoistamalla palvelujen tuotantoa yksityiselle sektorille. Lohtajan kunnanjohtaja perusteli:

”Yrityksistä ei löydy julkisten palveluiden pelastajaa. Uhkana on aina kustannusten nousu. En ole tavannut vielä yritystä joka tekee yritystoimintaa ilman kunnollista voittoa.” (KL 5/2008)

Myös tilaaja-tuottajamallin sopimista suomalaisen verorahoitukseen järjestelmään arvoiteltiin Kuntalehden 4/2006 artikkelissa:

”Tilaaaja-tuottaja -ajatus sopii hyvin vakuutus pohjaiseen terveydenhuoltojärjestelmään, josta löytyvät erilliset ostajat (maksajat, kustantajat, vakuutusyhtiöt) sekä myyjät (laskun lähettäjät, tekijät sairaalat) Verorahoitteisessa järjestelmässä ei luonnostaan ole tällaista asemaa.”

Vastadiskurssia rakennettiin myös nosteessa olevaa PPP-mallia kritisoiden. Yhdysvalloissa ekonomiksi opiskellut Porin kaupunginkamreeri otti kantaa PPP-malliin ja kaupungin valitsemaan rahoitusmuotoon Kuntalehdessä 17/2007:

”ei se edes ole uusi, vaan tuttu jo 1960-luvulta ...tuolloin amerikkalaisesta mallista käytettiin nimeä sale and lease back... Jos rahaa tarvitaan, sitä saa pankista pienemmin kustannuksin kuin yksityisiltä rahoitusyhtiöiltä”

Kuntalehden pääkirjoitus nimesi ”vastaliikkeeksi” kunnat, jotka ovat palauttaneet jo kertaalleen ulkoistamiaan toimintoja takaisin omaksi työksi (10/2007). Kuntalehden mukaan suurin näkymätön kustannus syntyy puutteellisesta osaamisesta kilpailuttamisessa ja hankinnassa:

”Kilpailusta ja hankinnasta on tehty niin monimutkaista, että kunnat ottavat ulkoistettuja toimintojaan takaisin kunnan omaksi toiminnaksi” (KL 1/2006)

”Sisäistämiseksi” nimetyn ilmiön perusteluina olivat kunnan palvelujen ulkoistamiseen liittyvät työläs kilpailuttamisprosessi, palveluiden karkaaminen demokraattisen kontrollin ja päätöksenteon ulkopuolelle ja kunnallisen eläkejärjestelmän mahdollinen rapautuminen. Transaktiokustannukset ovat näkymättömiä kustannuksia, jotka aiheutuvat kilpailuttamisesta, sopimisesta, yhteistyön laadun valvonnasta tai mahdollisista markkinaoikeuteen joutumiseen johtaneista ja siellä syntyneistä kustannuksista (Rajala ym. 2008, 36–40; Taavitsainen 2006). Maskun kunnassa päädyttiin koulusiivous kunnan omaksi työksi. Ulkopuolinen yritys ei kyennyt täyttämään esitettyjä laatuvaatimuksia ja sisäistämisen tueksi tehdyt selvitykset ja laskelmat osoittivat, että siivoustyön palauttaminen kunnan omaksi työksi on taloudellisesti kannattavaa. (Kerttula-Rantanen 2007.)

Seuraavaksi paneudutaan näkökulmiin, joista tutkijan oman havainnoinnin perusteella aineistossa vaiettiin täysin, eikä niistä ole siten saatavissa havainnollistavia aineistonäytteitä. Uudistuksen välttämättömyyttä perusteltiin asiakkaan parantuneella asemalla ja yksilön lisääntyvillä vallinnanmahdollisuuksilla. Yksilönvapaus-käsitteenä yhdessä ihmisarvon käsitteen kanssa ovat uusliberalistisen ajattelun uranuurtajien perusretoriikkaa (Harvey 2008, 11). Asiakkaan valinnan lisääminen on ennen muuta hyvä lähtökohhta, mutta toisin ajateltuna asiakkaan roolin korostaminen voi johtaa asiakkaan vastuun lisääntymiseen. Lähdesmäki (2003, 62) huomauttaa markkinoiden tasa-arvoisen toimivuuden edellyttävän, että asiakkaat ovat kiinnostuneita ottamaan selvää saatavilla olevista palveluista, ja he kykenevät valitsemaan itselleen parhaan vaihtoehdon. Asiakkaan roolia korostamalla kansalainen asetetaan vastuuseen kalliista markkinoista, sillä mark-

kinalähtöinen ajattelutapa lähtee siitä, että markkinat ovat olemassa asiakkaille, ja siten eivät toimi ilman asiakkaita. Tällöin ne eivät myöskään toimi pienillä alueilla vaatimat- tomalla asiakaspohjalla. (Koskiahho 2006.) Tästä voi seurata markkinoiden vinoutumista, kun paremmin koulutetut ja hyvin ansaitsevat kansalaiset kykenevät vaatimaan erilaisia palveluja, jotka eivät vastaa huonosti koulutettujen ja huonosti ansaitsevien kansalaisten palvelutarvetta (Blomqvist 2004). Uudistuksen välttämättömyyden diskurssissa puhuttiin myös ”*palveluiden uudentamisesta kohdentamisesta*”, jossa palveluita keskitetään kysynnän mukaan. Toisaalta voidaan pohtia, tarkoittaako palveluiden uudenlainen kohdentaminen jonkin ryhmän palvelujen karsimista?

Palveluiden runsas hajauttaminen on muuttanut organisaatioita ja niiden johtoa. Kunnan palvelutuotannon siirtäminen yksityiselle sektorille lisää uusien perustettavien yritysten määrää, mutta ei välttämättä paranna työllisyyttä. Vaikka työt ovat toistaiseksi säilyneet uuden työnantajan palveluksessa, todellisuudessa työsuhteiden jatkumista voidaan arvioida viiden vuoden siirtymäajan päätyttyä. Henkilöstön siirtely eri työnantajan palvelukseen on todennäköisesti aiheuttanut muutosvastarintaa ja epävarmuutta työntekijöiden keskuudessa, huonontaen esimerkiksi työilmapiiriä ja lisäten henkistä kuormittavuutta. Tilaja-tuottaja-malliin siirtyminen on merkinnyt palveluiden tuotteistamisen lisääntymistä, mutta tuotteistamisen yhteydessä ei mainittu hintaa ihmisen kohtaamiselle. Pienyritysten hankintaosaaminen ja voimavarat voivat kilpailutuksessa jäädä isojen jälkeen, jolloin kaavailut palvelujen siirtymiset paikallisille pienille palveluiden tuottajille voivat olla harhaa.

Johtajuuden diskurssi oli kokonaisuudessaan melko karua kieltä kertomaan kunnan johtajan arjesta. Siltala (2008) on kritisoinut manageri-identiteetin omaksuneita julkisjohtajia liian etäällä toimimisesta suhteessa suorittajatasoon. Verkostoissa, uudistus- ja strategiatyöryhmissä tehdyt epärealistiset suunnitelmat kostautuvat liian suurina ja raskaina töinä operatiivisella tasolla. Tämän tutkimuksen perusteella voitaneen päätellä, että manageri-identiteetin ovat omaksuneet ensisijassa keskushallinnon virkamiehet. Kuntajohtajat ja esimiehet yrittävät tasapainoilla kovien vaatimusten ja luovuuteen kannustavan ilmapiirin välimaastossa. Valtionjohtoisten virkamiesten valta näyttää olevan suurempaa.

5.4 Pohdintaa diskursiivisesta vallasta

Tässä luvussa pohditaan diskurssien sisäisiin sekä diskurssien välisiin valtasuhteisiin liittyviä kysymyksiä. Miksi luvussa 5.3. käsitellyt vastadiskurssit eivät ole nousseet hegemoniseen asemaan? Millaiset toimintakentät diskurssien toimijoilla oli, ja millaista oli toimintakenttien välinen valta? Pohtimalla diskurssien toimijoita, heidän positioitaan

ja taustalla vaikuttavaa ideologiaa pyritään kietomaan yhteen tekijät, jotka ovat vaikuttaneet hegemonisen aseman saavuttaneiden diskurssien muodostumiseen.

Hegemonisten ja vastadiskurssien välistä valtaa voidaan lähteä tutkimaan nostamalla esiin diskurssien toimijoita. Vastadiskurssien toimijoina eivät esiintyneet valtion hallinnon johtavat virkamiehet tai ministerit. Poliitikko, joka puhuisi avoimesti ja kriittisesti hankkeen ongelmista ja sen vaikutuksista kansalaisiin, kyseenalaistaisi nykyisen linjan ja asettaisi oman uransa vaaraan. Taloudellis-liberalististen aatteiden ja uusliberalistisen politiikan maailmanlaajuista ja tehokasta käyttöönottoa on selitetty eliitin antamalla voimakkaalla tuella. (Harvey 2008, 26.) Julkusen (2001, 83) nimeämään eliittiin ei ainakaan tässä tutkimuksessa lukeutunut ketään, joka olisi esiintynyt vastadiskurssien puolestapuhujana. Poikkeuksen tekivät ainoastaan tutkijat, joiden tutkimustuloksia huomioitiin poliittisessa päätöksenteossa kuitenkin päättäjälähtöisesti kunkin oman mieltymyksen mukaan, joten tutkimustiedolla sinällään ei ole valtaa. Uusliberalistisen ajattelun mukaan demokratia toimii vain vauraan keskiluokan parissa, ja siksi päätöksenteossa suositaan vahvemmin asiantuntijoiden ja eliitin päätösvaltaa (Harvey 2008, 84).

Analysoitaessa tässä tutkimuksessa muodostettuja diskursseja, voitiin diskurssien pääasiallisiksi osallistujiksi havaita toimijat taloudesta ja politiikasta. Asiantuntijoiden osuus keskustelussa oli talouden ja politiikan toimijoiden osuuteen nähden merkityksettömämpi. Uusliberalistisen ajattelun yksi perusarvoista on liiketoiminnan ja oikeushenkilöiden (yritysten) vapaa toiminta. (Harvey 2008, 82.) Eryityisesti tuottavuus- ja hajauttamisdiskurssien toimijat tulivat talouden toimintakentältä ja yritys-elämä tuotti puhetta liikelaitostamisesta, kilpailuttamisesta, informaatio- ja viestintä teknologian hyödyntämisestä, ulkoistamisesta, yhtiöittämisestä ja kumppanuusmalleista. Mitä enemmän edellä mainituista teemoista tuotetaan keskustelua ja esitetään positiivisia esimerkkejä, sitä enemmän saattaa elinkeinoelämän vaikutus lisääntyä ympäristössään.

Diskurssien poliittisten ja taloudellisten toimintakenttien välistä valtataistelua tarkasteltaessa, voidaan samalla yrittää selittää lähtökohtia taloudellis-liberalististen näkemysten ja toimenpiteiden ovat lisääntymiseen. Oletus, jonka mukaan politiikka suosisi protektionismia ja toisaalta talous vapaata kauppaa, on liian yksipuolinen. Oikeammin, politiikka, jonka tehtävä on huolehtia kansallisesta edusta, valitsee tavoitteekseen joko vapaan kaupan tai protektionismin. (Harisalon ja Miettinen 2000, 31.) Poliitiikan ja talouden vallankäytössä on eroja. Poliitiikka edustaa valtiota jolloin sillä on oikeus legitiimiin pakkovaltaan, eli se voi rangaistuksen uhalla tai lainsäädännön kautta toteuttaa omia tavoitteitaan. (Ruostetsaari 1992, 69.) Poliitiikalla on siis valtaa talouden ylitse ja politiikka voi halutessaan toimillaan muuttaa talouden suuntaa. Siten voitaneen ajatella, että yhteiskunnallisen ilmapiirin painottuminen kohti uusliberalistisia ihanteita on poliittisen eliitin tekemien päätöksien aikaansaannos. Toisaalta uusliberalistiset toimenpiteet, kuten siirtyminen kumottujen säätelyjärjestelmien kautta lisääntyneeseen tulohajauk-

seen ja laajemmin markkinaperusteiseen ohjaukseen, on kaventanut poliittisen eliitin valtaa suhteessa taloudelliseen eliittiin. (Ruostetsaari 2003, 62.) Kun vallan katsotaan yleisesti siirtyneen politiikalta yhä enemmän markkinavoimien lisäksi myös virkamieskunnalle ja medialle (emt. 314), poliittisten päätösten taustojen analysointi on entistä tärkeämpää.

Tämän tutkimuksen diskursseissa toimijat vetosivat erilaisiin edelläkävijöihin ja hyviin käytäntöihin saadakseen vahvistusta uudistusten, tuottavuuden tai hajauttamisen lisäämiselle suomalaisissa kunnissa. Kansainvälisten organisaatioiden antamat suositukset ja raportit rakensivat osaltaan diskursseja ja organisaatioiden valta instituutioina oli huomattavaa. Vetoaminen muihin maihin malleina ja esikuvina ei ole uusi ilmiö. Esimerkiksi 1980- ja 1990-luvun lainmuutoksia valmistelleissa valtiollisissa dokumenteissa vedottiin rutiininomaisesti muiden maiden toimintaan. (Alasuutari 2004) Tämän tutkimuksen diskursseissa rakentui mielikuva Suomesta, jossa Suomi on toistaiseksi ollut muihin maihin verrattuna perässä hiihtäjän asemassa, eikä maan tilanne näytä jatkossakaan hyvältä, jos kunnat eivät uudistu ja paranna tuottavuuttaan. Voidaan pohtia, onko juuri suomalaiseen, luterilaisen kasvatuksen saaneeseen ja kansallismielisen kulttuurin parissa kasvaneeseen yleisöön erityisen hedelmällistä vedota muiden maiden esimerkillä ja jälkijunassa tulevan Suomen mielikuvalla. Toisaalta puhetapa paljasti vallan, joka muilla mailla ja kansainvälisillä organisaatioilla on Suomen toiminnassa. Foucault'n analyysi Panopticonin näkymättömästä valvonnasta sopii tähän. Vankilan vartiotornin ovat miehittäneet kansainväliset järjestöt ja kilpailukykyyn vetoajat eikä ulkopuolelta voida nähdä vartiotorniin. Valvojan henkilöllisyys ei ole nähtävissä, mutta omista ”selleisään” olevat valtiot tai jopa kunnat ovat tietoisia heihin kohdistuvasta valvonnasta ja siksi ne toimivat halutulla tavalla.

Diskursseissa eroteltiin kuntia sen mukaan, miten hyvin ne ovat uudistaneet toimintojaan, lisänneet tuottavuuttaan tai hajauttaneet toimintojaan. Voidaan pohtia, miten julkinen puhe epäonnistuneista kunnista ja kriisikunnista on vaikuttanut kunnan työntekijöihin, asukkaisiin ja hyvinvointiin. Huonoksi leimatussa kunnassa asuminen saattaa vaikuttaa kuntalaisten muuttohalukkuuden lisääntymiseen ja siten palveluiden huonontumiseen entisestään. Puheen vaikutus saattaa ulottua jopa kuntalaisten äänestyshalukkuuteen ja aktiivisen kuntalaistoiminnan vähenemiseen.

Diskursseissa pelko oli vallankäytön väline ja pelolla ohjattiin kohti haluttua toimintaa. Esimerkiksi elinkeinoelämän toimijat pelottelivat kilpailukykyyn alenemisella ja työpaikkojen häviämällä, jos julkista taloutta tasapainotetaan kiristämällä verotusta. Työvoiman saatavuus oli yksi uudistuksen välttämättömyyden perustelijoiden vahvoista argumenteista. Vaikka paikallisesti joillakin syrjäseuduilla työvoimapulaa esiintyisikin, maanlaajuisesti työvoimapulaan vetoaminen vaikuttaa etenkin taloustaantumisen kourissa olevassa Suomessa hataralta. Julkisen sektorin työvoimapula johtuu osittain sektorin houkuttelevuuden vähenemisestä eli työntekijät ovat siirtyneet yksityisen työnantajat

palvelukseen (Hallikainen 2007, 49.) Olennaista olisi siis pohtia, ovatko työpaikkojen menetyspelot tai työvoimapula todellisia pelkojen aiheita vai pelotteluun hyvin sopivaa retoriikkaa. Ehkä kilpailukykyyn vetoaminen onkin syy, jolla voidaan vähentää pakollisia menoja, tai vastaavasti työvoimapulaan vetoamalla voidaan oikeuttaa työvoiman hankintaa vuokravälitysfirmoista sen sijaan, että panostettaisiin julkisen sektorin työpaikkojen houkuttelevuuden lisäämiseen.

Yrityselämän sanaston siirtyminen kuntajohtamiseen luo mielikuvaa kunnasta joka toimii yrityksen tavoin. Kunta sanan käyttö oli diskursseissa sinällään vähäistä ja keskustelussa puhuttiin yleisemmin kunta-konsernista. *Managerialese*, yritysjohton kieli (Eräsaari 2006, 4) oli tunnistettavissa kunta-alan johtamista koskevasta diskurssista. Käsitteistö on muuttunut esimerkiksi siten, että auttamis- palvelutilanteista puhutaan tuotteina, budjetissa pysymisestä tai siitä lipsumisesta nimitetään tulokseksi ja täytetyt ja täyttämättä jääneet virat sekä sijaisuudet ovat muuttuneet henkilötyöpanoksiksi. (ks. esim. Viitanen yms. 2007, 66). Johtajuuden diskurssissa ihanteellinen kunnanjohtaja toimii yritysjohtajan tavoin. Käytännön toimilla, kuten valintaprosessin muuttamisella yksityisen sektorin valintaprosesseja vastaaviksi, voitaneen hälventää kuntajohtamisen ja yritysjohtamisen välisiä eroja edelleen. Kunnilla on kuitenkin erityispiirteensä, kuten kansan suoraan valitsevat johtajat, yhteiskunnalliset tehtävät ja kuntalaisten osuus kunnan rahoituksesta verotuksen muodossa. Kunnan organisaation erityislaatuisuutta painotettiin uudistumispyrkimyksiä koskevissa diskursseissa joko vähän tai ei lainkaan.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

6.1 Yhteenveto tutkimuksesta

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli *tulkita Paras-hankkeen aikana esiintyviä kirjoituksia uudesta julkisjohtamisesta sekä tutkia aineistosta nostettujen diskurssien hegemonisointumiseen vaikuttaneita tekijöitä*. Tutkimus koostui kahdesta osasta, teoria- ja empiiriaosuudesta. Teoreettisessa tarkastelussa pyrittiin kirjallisen lähdemateriaalin avulla selvittämään uutta julkisjohtamista ilmiönä, kunnan toiminnan lainalaisuuksia sekä kunta- ja palvelurakennemuutosta. Tutkimuksen empiirinen osuus muodostui Kuntalehden artikkeleista kevään 2005 ja joulukuun 2008 väliseltä ajalta. Tutkimuksen ensimmäiseen pääongelmaan eli *”Miten uuden julkisjohtamisen diskurssit ilmenevät Kuntalehden artikkeleissa Paras-hankkeen aikana?”* pyrittiin vastaamaan muodostamalla diskursseja tutkimusmetodinä käytetyn diskurssianalyysin avulla. Tutkimuksessa neljä diskurssia erottui muiden diskurssien yli ja diskurssit saavuttivat hegemonisen aseman muihin diskursseihin nähden. Tutkimuksessa päädyttiin nostamaan yksi diskurssi metadiskurssin asemaan, sillä tällä kyseisellä diskurssilla nähtiin olevan erityistä yhteiskunnallista ulottuvuutta ja diskurssi hallitsi kauttaaltaan koko aineistoa. Tutkimalla metadiskurssia ja kolmea muuta diskurssia sekä niiden taustalla olevia toimijoita ja puhetapoja, pyrittiin vastaamaan tutkimuksen toiseen pääongelmaan eli *”Minkälaisilla perusteilla toimijat pyrkivät legitimoimaan uutta julkisjohtamista diskursseissa? Edellä esitettyjen pääongelmien lisäksi tutkimusta tukevia alaongelmia olivat ”Millaisia diskursseja ja vastadiskursseja esitetään?”, ”Millaisessa kontekstissa diskursseja tuotetaan?”, Millaisia argumentoinnin keinoja toimijat käyttävät legitimoidessaan puhettaan?” sekä ”Millaista valtaa ja minkälaisia valtasuhteita diskursseissa esiintyy?”*

Tässä tutkimuksessa kontekstin uuden julkisjohtamisen tarkastelulle antoi valtioneuvoston käynnistämä kunta- ja palvelurakennemuutos. Lisäksi kontekstina oli kunta, jonka erityislaatuisuuteen vaikuttaa monimuotoinen ja globaali ympäristö. Tarkastelun rajaaminen Paras-hankkeen aloittamis- ja toimeenpanosuunnitelmien esittelyvaiheiden väliselle ajalle syvensi näkökulmaa tietyille ajanjaksolle, ja uuden julkisjohtamisen ilmiöiden voidaan sanoa pysyneen lähes samanlaisina koko tarkastelujakson ajan. Uuden julkisjohtamisen tarkastelu valtion toimesta toteutettua hanketta vasten antaa konkreettisemmän kuvan toimeenpantavista uudistuksista kuin tarkastelu ilman selkeiden tavoitteiden puitteissa tapahtuvaa toimintaa. Paras-hanke on edellyttänyt toiminnan arviointia jokaiselta Suomen kunnalta ja tutkimuksessa muodostettujen diskurssien perusteella voidaan todeta, että mitä tahansa Paras-hankkeesta tulee lopulta seuraamaan, niin hanke on jo sinällään aiheuttanut kunnissa uudenlaisten toimintatapojen pohdintaa.

Tutkimuksessa muodostetut *tuottavuuden-, hajauttamisen ja johtajuuden diskurssi* ilmentävät uuden julkisjohtamisen esiintymistä Suomessa. Muodostettujen diskurssien perusteella voitaneen todeta, että uuden julkisjohtamisen vaikutus suomalaisessa kuntajohtamisessa on selkeä. Tätä johtopäätöstä tukee myös Suomessa aiemmin tehty julkista sektoria koskeva tutkimustyö. Tuottavuuden-, hajauttamisen ja johtajuuden diskurssissa esiintyy monia konkreettisia uuden julkisjohtamisen ilmenemismuotoja, vaikka termiä uusi julkisjohtaminen käytettiin aineistossa vain harvoin. Näistä ilmenemismuodoista on löydettävissä myös selkeitä yhtäläisyyksiä aihetta tutkineiden teoreetikkojen muodostamiin keskeisiin uuden julkisjohtamisen elementteihin. Tuottavuuden diskurssissa konkreettisia esimerkkejä uudesta julkisjohtamisesta olivat informaatio- ja viestintäteknologian maksimaalinen hyödyntäminen, laatuasioiden painottaminen, säästötoimenpiteet sekä toimintojen keskittäminen. Hajauttamisen diskurssissa esiintyneet teemat, kuten kuntien palveluiden kilpailutus, uudenaikaiset palvelutuotantomallit sekä tuotteistaminen, ovat monen kunnan arkipäivää ja diskurssi esitti nämä asiat myös tavoiteltavina toimintatapoina.

Uusi julkisjohtaminen oppina pyrkii ottamaan mallia yksityisen yrityksen johtamisesta. Johtajuuden diskurssissa kuntajohtaminen nähtiin lähentyneen yrityksen johtamisesta ja yksityisellä sektorilla jo aiemmin käytettynä ollutta johtamisen käsitteistöä on siirtynyt julkiselle sektorille. Julkisen ja yksityisen sektorin välisessä kilpailussa osaavasta työvoimasta on kunta-alalla haettu mallia yritysmaailman palkkauksesta sekä rekrytoinnista. Kuntajohtamisessa on alettu myös yritysmaailman tapaan painottaa karismaattista johtamista, mikä oli havaittavissa keskusteluissa, jotka koskivat pormestari-mallin käyttöönottamista kunnissa. Kenties uudelle julkisjohtamiselle tyypillisen teknologiaylistyksen ja kaiken mahdollisen mitattavaksi asettaminen on johtanut vastapainoisesti pehmeiden arvojen nousuun myös kuntajohtamisessa. Teoreettisen tarkastelun perusteella leadership-johtajuus soveltui hyvin kuntakentän johtamiseen, jossa motivointi ilman merkittäviä rahallisia kannusteita on yleistä, ja lisäksi erilaisten muutosten määrä on suuri.

Tässä tutkimuksessa heikkojen diskurssien asemaan jääneitä diskursseja käsiteltiin vastadiskursseina. Hegemonisen aseman saavuttaneiden asioiden taustalle heikkoina diskursseina jäivät keskustelut Paras-hankkeen huolimattomasta valmistelusta, huoli demokratian vähenemisestä uudistusten keskellä sekä puheet niiden kuntien toiminnasta, jotka olivat menetelleet valtavirrasta poikkeavalla tavalla. Demokratian lisääntyminen ja kansalaisten parantuneet vaikutusmahdollisuudet ovat Paras-hankkeen tavoitteita, mutta tämän tutkimuksen perusteella ne pysyttelivät vaihtoehtoisten ajattelutapojen osassa. Syitä voidaan etsiä merkittävien toimijoiden puuttumisesta, sillä diskurssien merkittävimmät toimijat esittivät ainoana keinona kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi asiakkaan entistä paremman mahdollisuuden valita itse omat palvelunsa. Heikkojen diskurssien yhteydessä pohdittiin myös, mistä uuteen julkisjohtami-

seen liittyvistä asioista tai ilmiöistä on täysin vaiettu. Tutkijan omaan havainnointiin perustuen nostettiin esille aiheita, jotka tarjosivat vastakkaista ajattelutapaa vallassa oleville diskursseille. Asiakkaan valinnan korostamisen varjopuolena on se, että palveluiden tasa-arvoinen saatavuus ja palveluiden kohdentuminen niitä tarvitseville eivät välttämättä toteudu valinnan avulla. Lisäksi todellinen keskustelu tuotteistamisen haasteellisuudesta inhimillisessä työssä on jäänyt puuttumaan. Kunta-alan uudistuksiin liittyvässä keskustelussa pimentoon jäi myös työntekijöiden paineiden lisääntyminen, työpaikkojen todellisen säilyvyyden arviointi, sekä yleinen pohdinta managerijohtajuuden sopimisesta kunta-alan johtajuuteen.

Uuteen julkisjohtamiseen kuuluvien toimien tarpeellisuutta ja entistä laajempaa rautautumista Suomeen perusteltiin voimakkaasti erilaisin perustein, joiden pohjalta tässä tutkimuksessa muodostettiin *uudistuksen välttämättömyyttä perusteleva metadiskurssi*. Diskurssin toimijat käyttivät puheenvuoroissaan erilaisia perusteluja uudistumisen legitimoimiseksi kunta-alalla. Merkittävimpiä perusteluita kunta-alan uudistustoimenpiteille olivat tulevaisuudessa muuttuva väestöllinen huoltosuhde, globalisaation myötä kovenunut kansainvälinen kilpailu ja siten muiden maiden esimerkki, sekä haastava taloustilanne. Diskurssissa julkinen sektori esitettiin byrokraattisena ja sen organisaatioihin sekä toimintatapoihin kaivattiin uudistuksia työntekijöiden luovuuden herättelemiseksi ja asiakaspalvelun parantamiseksi uusien keinoin. Myös perustelut Paras-hankkeen tarpeellisuudelle olivat paljolti samoja kuin kunta-alan uudistusta ajavat perustelut.

Tässä tutkimuksessa uudistusten perustelijoina ja uuden julkisjohtamisen puolesta puhujina nähtiin hyvin vaikutusvaltaisia toimijoita. Diskurssien keskeisinä toimijoina oli edustajia Suomen Kuntaliiton, elinkeinoelämän, kuntien sekä valtionhallinnon johdtopaikoilta. Diskurssien toimijoiden yhteiskunnallisen asema ja heidän taustansa kulkiivat yhtenäisessä linjassa heidän esittämiensä puheiden muodossa. Tämä näkyi siten, että poliitikot ja valtion virkamiehet puolsivat kunta-alan uudistuksia lähinnä yhteiskunnallisiin syihin vedoten, kun taas elinkeinoelämän toimijat painottivat puolestaan parempia liiketoimintamahdollisuuksia ja suurempia kuntakokoja. He näkivät kuntien ulkoistetut toiminnot mahdollisuutena, sillä suuremmat kuntakoot takaisivat palveluntarjoajalle suuremmat markkinat. Merkittävien toimijoiden puuttumisella voidaan osaltaan selittää myös joidenkin diskurssien joutumista heikon diskurssin asemaan. Viitteitä uusliberalistisesta ajattelusta toimijoiden ideologiassa antoivat puheet yksilön lisääntyneestä valinnan- ja vastuunotosta, ulkoistettujen palveluiden suosimisesta, kilpailun lisäämisestä, teknologisten innovaatioiden ja arviointijärjestelmien ihannoinnista.

Foucaultlainen ajattelu tiedon ja vallan yhteen kietoutumisesta on sopiva työkalu tämän tutkimuksen toimijoiden argumentoinnin analysointiin, sillä toimijat nojasivat uudistuksia perustellessaan suureksi osaksi tuotettuun tutkimustietoon. Tutkimuksen diskursseissa toimijoiden puheista havaittiin sekä teoreettista että käytännöllistä argumentointia. Diskursseissa esiintyviä argumentoinnin keinoja lähestyttiin myös faktuaalista-

misstrategioiden eli eri vakuuttelun muotojen kautta. Toimijat käyttivät erilaisia faktuaalistamisstrategioita, kuten numeerista-, tilastollista-, ja sosiaalisiin normeihin perustuvaa vakuuttelua sekä aiheesta tuotettua tutkimustietoa argumentointinsa tukena. Toimijat tukeutuivat argumentoinnissaan vahvasti myös muihin auktoriteetteihin, joita olivat monikansalliset instituutiot sekä muut maat. Tukeutuminen institutionaalisiin auktoriteetteihin tekee tiedon toissijaiseksi ja auktoriteetti esiintyy lukijalleen kasvottomana, ja näin todellista vallan pitäjää ei ole helppo havaita. Retoriikaltaan toimijoiden argumentointi oli kielellisesti voimakasta ja ehdotonta, mikä teki argumentoinnista vaikuttavaa.

Muodostetuissa diskursseissa esiintyi eliitin, instituutioiden, talouden ja politiikan valtaa. Tässä yhteydessä voitaneen korostaa monikansallisten instituutioiden vallan lisäksi vallan verhoutumista vetoomuksiin, joissa uudistuksia perusteltiin muiden maiden esimerkillisillä uudistuksilla. Valta-asetelma oli havaittavissa erityisesti instituutioiden antamaan ohjeistukseen ja muiden maiden esimerkilliseen toimintaan vetoavissa argumenteissa. Diskursiivisen vallan pohdinnassa tarkasteltiin erityisesti talouden ja politiikan toimintakenttien välisiä valtasuhteita. Pohdinnan lopputuloksena esitettiin, että taloudellisen eliitin vaikutusvalta poliittisiin päätöksentekijöihin saattaa olla todellisudessa suurempi kuin tavallisen äänestäjän. Tässä tutkimuksessa poliittinen eliitti on toimillaan saanut aikaan talouden roolin korostumisen. Toisaalta talouden toimintakentän voimistuminen suhteessa poliittiseen toimintakenttään voitaneen yhdistää uusliberalistisen ajattelun lisääntymiseen universaalisti.

Yhteenvedona tutkimuksen merkittävimmistä tuloksista voidaan esittää, että uutta julkisjohtamista esiintyy selkeästi suomalaisten kuntien toiminnassa. Poliittisesti käynnistyneen Paras-hankkeen tavoitteena on tuottavuuden parantaminen yksikkökojoja suurentamalla ja palvelutapojen uudelleen arvioinnilla. Oman mielenkiintoisen panoksen hankkeen myötä toteutettaviin toimenpiteisiin ovat tuoneet talouden edustajat, jotka puheillaan ovat yrittäneet muuttaa hankkeen kulkua heitä suosivammaksi. Yleisölle tuotetut perustelut uudistusten välttämättömydestä ovat lopulta laaja-alaisia ilmiöitä, joihin liittyy monenlaista valtaa ja erilaisia intressejä. Toimijoiden merkitys puheiden tuottajina on merkittävää ja toimijoiden osuus vaikuttaa siihen, kuinka diskurssi tulee huomatuksi.

6.2 Tutkimuksen arviointi ja pohdinta

Tutkimuksen loppuun sopii arviointi tutkimuksen onnistumisesta sekä tutkijan oma pohdinta tutkimusaiheesta ja oppimisprosessista. Tutkimusotteen eli laadullisen tutkimuksen rajallisuus tulosten yleistettävyydessä liittyy tutkijan voimakkaaseen omaan tulkinnallisuuteen, ja toisen tutkijan tekemänä tulokset saattaisivat olla täysin toisia.

Toisaalta valikoimalla aineistoksi maanlaajuisesti ilmestyvä ammattilehti ja perehtymälä siihen laajalla tarkasteluvälillä, on mahdollista peilata tutkittavaa ilmiötä koko Suomea koskevaksi ja tunnistaa selkeästi aineistoa hallitsevat piirteet. Jos tutkittavana aineistona olisi ollut jokin muu lehti, esimerkiksi päivittäin ilmestyvä sanomalehti, aiheiden yksityiskohtainen käsittely tuskin olisi ollut yhtä laajaa. Tosin on myös mahdollista, että samat diskurssit olisivat dominoineet aineistoa. Koska Kuntalehti on suunnattu erityisesti kunta-alan työntekijöille, ja koska perusteleavan diskurssin esiintyminen oli hyvin voimakasta, tutkija alkoi työskentelyn aikana pohtia lehden tavoitteita vaikuttaa erityisesti kunnan työntekijöihin sekä uudistusten yhteydessä esiintyvään mahdolliseen muutosvastarintaan.

Tutkijan subjektivistinen taustaolettamus ilmaisee hänen kiinteän yhteytensä aineistoon ja vuorovaikutuksen sen kanssa. Tutkimuksen mukana kulkenut filosofinen kirjallisuus, erityisesti Foucault'n tuotanto sai tutkijan vakuuttumaan maailmankuvansa konstruktivisuudesta ja diskurssianalyysin tärkeydestä tutkimusmetodinä. Kaikki vaikuttaa kaikkeen, ja tuotetut diskurssit ovat lopulta ympäristön ja historian muovaaman kollektiivin tulosta. Tutkimuksessa metadiskurssin asemaan nousseiden toistuvien uudistusten välttämättömyyttä koskevien perustelujen ohella on mielenkiintoista tutkia ilmiöitä, jotka ovat perustelujen taustalla. Tähän diskurssianalyysi on hyvin sopiva työkalu. Diskurssianalyysin merkittävyyttä pohdittaessa palataan tässä kohdin tämän tutkimuksen alkulauseisiin, jossa on lainaus Suomen Kuntaliiton muutosoppaasta. Suomen Kuntaliitto muistuttaa oppaassaan ”julkisen talouden tasapainon tärkeydestä globalisoituneessa yhteiskunnassa”. *Globalisaatio*-käsitettä on hedelmällistä pohtia konstruktivismin lähtökohdista, sillä käsitteenä globalisaatio yrittää viitata kaikkeen. Globalisaatio kätkee taakseen suuret määrät valtaa ja valtasuhteita, joita on mahdotonta ryhtyä selvittämään. Jos vallan lähteitä ei siis selvitetä, globalisaatio ei lopulta viittaa mihinkään. Näin ollen vetoaminen globalisaatioon on lopulta sama kuin toimija sanoisi: ”Se nyt vaan kuuluu ajan henkeen”. Edellä mainitun kaltainen yleisöä väheksyvä käsitteen tai lausahduksen käyttö monimutkaisten ilmiöiden kohdalla, ilmentää diskurssianalyysin tärkeyttä tutkimusmetodinä. Tutkija tunnustaa mahdottoman tehtävän, mutta toivoo, että tässä tutkimuksessa on diskurssianalyysin avulla kyetty vähintään herättelemään lukijan kiinnostus uuden julkisjohtamisen ilmiöiden taustoihin.

Diskurssien taustalla toimivat tahot ja valta-asetelmat, jotka vaikuttavat diskurssien rakentumiseen on tärkeää tuoda esiin. Yle 1:n A-talk ohjelmassa marraskuussa 2009 kommenttinsa kuntien ahdinkoon esitti Helsingin kauppakorkeakoulun professori Niskakangas, jonka asiantuntemus kuntatalouteen liittyy erityisesti verotukseen. Hänen arviossaan kansalaiset joutuvat tulevaisuudessa tinkimään elintasostaan, jotta kuntataloutta saataisiin elvytettyä. Hänen mukaansa tulevilla poliittisilla ratkaisilla on erityinen merkitys: Niiden myötä päätetään, kuinka elintason lasku kohdennetaan verotuksen avulla, ja kuinka kuntatalouden säästöt suunnataan eri kansalaisryhmiin. (A-talk

19.11.2009.) Toimintakenttien valtasuhteet sekä toimijoiden merkitys diskurssien tuottajina havainnollistuvat hyvin edellä mainitusta Niskakankaan esittämästä arviosta. Poliitikan ja talouden toimintakenttien välinen valtataistelu vaikuttaa tuleviin veroratkaisuihin, joka vaikuttaa kuntatalouteen ja siten kunnan asukkaisiin.

Diskurssien tutkimus on tärkeää, koska asiat, jotka kielletään ja joista vaietaan, saattavat jäädä vähemmälle tai jopa täysin vailla huomiota. Valtaa on käyttänyt *se*, joka sanoi, tai jätti sanomatta. Tutkimalla hegemonisen aseman saavuttaneiden diskurssien lisäksi heikkoja ja vaiettuja diskursseja pyritään tuomaan asiat monipuolisesti yksilöiden tietoisuuteen. Tämän tutkimuksen yhtenä havaintona tehtiin kansalaisten vähäinen osallistuminen Paras-hankkeen valmisteluun ja syynä voi olla sellaisen toimijan puuttuminen, joka olisi ollut valmis nostamaan aiheen mukaan yleiseen keskusteluun. Demokratian vähäisyys ja kunnollinen kansalaiskeskustelu on merkittävä puute ottaen huomioon hankkeen yhteiskunnalliset tavoitteet ja vaikutukset.

Oppimisprosessina tämä tutkimus antoi tutkijalle eväitä erityisesti suhtautumisessa kriittisesti moniin ilmiöihin. Sanonta ”*nähdä metsä puilta*” kääntyi tutkimustyötä tehdessä toisin päin, ja lukuisten pienten asioiden esiin tulo ja huomioiminen rakensivat ymmärrystä tutkittavan aiheen moniulotteisuudesta. Ennen oman mielipiteensä muodostamista olisi ihanteellisinta kyetä tarkastelemaan asioita monipuolisesti huomioiden ilmiöiden taustalla olevat erilaiset valtatekijät ja vaikutussuhteet. Käytännön elämässä asioiden moninainen tutkiskelu on kuitenkin vain harvoin mahdollista ja siksi retoriikalla, erilaisilla argumentoinnin keinoilla ja pelkistämällä, voidaan vaikuttaa nopeasti ja voimakkaasti yleisöön. Kriittinen suhtautuminen teksteihin ja julkiseen puheeseen olisi kehittämisen arvoinen kansalaistaito jokaiselle ihmiselle.

Koska Paras-hanke aiheena hallitsi Kunta-lehteä tarkastelujaksolla hyvin voimakkaasti, aineiston keräämisen ja tarkastelun aikana tutkijalle nousi mieleen hämmäntävä ajatus. Mitä Kuntalehdessä olisikaan vuosina 2005–2008 käsitelty, jos koko hanketta ei olisi valtioneuvoston toimesta käynnistetty? Vanhojen tapojen uudelleen arviointi on aika ajoitin tervettä niin yksilö- kuin organisaatitasollakin. Mielenkiintoista on kuitenkin pohtia sitä suuntaa, johon uudistettavia toimintoja päätetään lähteä kehittämään ja kyseenalaistaa uudistajien käyttäytymistä ja pohtia heidän todellisia intressejään. Millaisessa maailmassa eläisimme, jos Kunta-lehden artikkelit ja otsikot olisivatkin käsitelleet hyvinvoivaa julkista sektoria, terveitä työntekijöitä ja tyytyväisiä veronmaksajia?

6.3 Jatkotutkimusaiheita

Kuntien toiminnan kokonaisvaltainen ymmärtäminen ja sen kytkeytyminen yhteiskuntaan on hyvin monimutkainen aihe, eikä tavallisen kansalaisen ole mahdollista valvoa omien etujensa ja demokratian toteutumista ilman valtavaa vaivannäköä. Tutkijalle he-

räsi tutkimustyön aikana monia mielenkiintoisia näkökulmia, joilla kuntien toimintaa, demokratian toteutumista ja valtasuhteita voitaisiin tutkia. Kuntaorganisaatioiden hajautuminen vaikeuttaa kuntademokratian toteutumista, ja siksi mielenkiintoisena tutkimusaiheena voisi olla kuntalaisen äänen kuuluminen kuntien osakeyhtiöissä tai ulkoistetussa palvelussa. Tutkimus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi vertailevana tutkimuksena, jolloin demokratian toteutumista verrattaisiin kuntien itse tuotetun palvelun ja osakeyhtiön tai ulkoistetun yhtiön välillä.

Valtioneuvoston suosittamat suuremmat kunta- ja palveluyksiköt toimivat tämän tutkimuksen mukaan vain paikoin ja joukossa on kuntia, jotka kokevat pienen organisaation tehokkaammaksi. Suurten yksikkökokojen etujen ja haittojen perusteellinen tutkimus olisi hyödyllistä, sillä etenkin kuntaliitokset ja uudet yhdistyneet palvelukokonaisuudet aiheuttavat ristiriitaisia ja tunnepitoisia reaktioita kansalaisten keskuudessa. Johtamisen näkökulmasta olisi mielenkiintoista perehtyä erilaisten organisaatiokulttuureiden yhdistämisessä käytettäviin toimiviin käytäntöihin, joilla henkilöstö sopeutuu parhaiten uuteen ympäristöön ja uusiin kollegoihin. Toinen mielenkiintoinen tutkimustehtävä olisi tarkastella yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille siirtyneiden johtajien työn muuttamista, heidän mielipiteitään ja vaikutuksiaan uuteen työympäristöön.

LÄHTEET

- Aaltonen J. – Järviö M-L. – Luoma K. (2009) *Terveyskeskusten tehokkuutta ja tuottavuutta selittävät tekijät*. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 49. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Helsinki.
- Ahotupa E. (2007) Attendo ja MedOne yhdistyvät.
<<http://www.tekniikkatalous.fi/kemia/article42352.ece>>, haettu 25.11.2009
- Aittola T. – Raiskila V. (1994) Jälkisanat. Teoksessa: Berger L. – Luckmann T. *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen / alkuteos The social construction of reality 1966, käänös Raiskila V.)* 213–231. Gaudeamus: Helsinki.
- Alasuutari P. (1994) *Laadullinen tutkimus*. 2. uud. p. Vastapaino: Tampere.
- Alasuutari P. (2004) Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 69, No:1, 3–16.
- Anttiroiko A-V. – Haveri A. – Karhu V. - Ryyänänen A. – Siitonen P. (2007) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. 3. uud. p. Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere.
- Atwater L. – Atwater D. (1994) Organizational transformation: Strategies for change and improvement. In: *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*,. ed. by Bass, B.M. & Avolio B.J, 146–173. Sage Publications, California.
- Bank for International Settlements (2010) About BIS.
<<http://www.bis.org/about/index.htm>>, haettu 13.3.2010.
- Bass B.M. – Avolio B.J. (1994) Introduction. In: *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*, ed. by Bass, B.M. & Avolio B.J, 1–9. Sage Publications: California.
- Berger P. – Luckmann T. (1994) *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. (alkuteos The social construction of reality 1966, käänös Vesa Raiskila) Gaudeamus: Helsinki.
- Blomqvist P. (2004) The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s. *Social Policy & Administration* Vol. 38, No 2, 139–155.
- Bryman A. (1992) *Charizma and leadership in organizatios*. Sage Publications: London
- Bourdieu P (1999) *Vastatuleet. Ohjeita uusliberalismin vastaiseen taisteluun*. (Ranskan-kielinen alkuteos Conte-feux – Propos pour servir à la résistance contre l’invasion nèo-libèrale ilmestynyt 1998) Otava: Keuruu.

- Bovaird T. – Löffler E. (2003) *Public Management and Governance*. Routledge: London.
- Braidotti R. (1993) *Riitasointuja*. Vastapaino: Tampere.
- Burrell G. – Morgan G. (1979) *Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Heineman: London.
- Chomsky N. (2000) *Hinnalla millä hyvänsä: uusliberalismi ja globaalikuri*. (alkuteos Profit over People 1999, käänös Ahokas J.) Hakapaino: Helsinki.
- Denhardt R.B – Denhardt J. (2000) The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, Vol 60, No 6, 549–559.
- Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) (2008) Tavoitteena menestyvien yritysten Suomi. <<http://www.ek.fi/www/fi/mikaek/index.php>> , haettu 30.9.2009.
- Engenström Y. (2006) *Kaksikäntinen asiantuntijaorganisaatio*. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja 2/2006: Helsinki.
- Eräsaari L. (2006) New Public Management on julkista koskevien vääryyksien isä. Teoksessa: *Vääryyskirja*. toim. Helne T. – Laatu M. 87–202. Kelan tutkimusosasto: Helsinki.
- Eräsaari L. (2006) Haluan tehdä tunnetuksi kolme kirjainta, NPM, New Public Management. Esitelmä Love-radiossa 11.10 2006.
- Eräsaari L. (2009) Miten uusi liberalismi ja uusi julkishallinto (NPM) eriarvoistavat julkisia palveluja. EA-luento 15.1.2009. Helsinki. <http://www.valt.helsinki.fi/yhpo/kurssimateriaalit/EA-luento_15012009.ppt>, haettu 4.3.2010.
- Eskola J. – Suoranta J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- Fairclough N. (1997) Miten media puhuu? Vastapaino: Tampere.
- Forma P. – Niemelä M. – Saarinen A. (2008) *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 7. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Foucault M. (1985) *The Order of Things. An Archeology of the Human Sciences*. Tavistock Publications Ltd: London.
- Foucault M. (1985) *The Archaeology of Knowledge*. (Ranskankielinen alkuteos L'Archéologie du savoir 1969) Tavistock Publications Ltd: London.
- Foucault M. (1998) *Seksuaalisuuden historia. Tiedontahto. Nautintojen käyttö. Huoli itsestä*. (alkuteokset La volonté de savoir 1976, L'usage des plaisirs 1984

- ja *Le souci de soi* 1984, käännös Sivenius K.), Tammer-Paino Oy: Tampere.
- Foucault M. (2000) *Tarkkailla ja rangaista*. (Ranskankielinen alkuteos *Surveiller et punir* ilmestynyt 1975) Otava: Keuruu.
- Haaparanta P. (2002) Suomi ja maailman talous. Teoksessa: *Kansantaloutemme - rakenteet ja muutos*. toim. Loikkanen H-A. – Pekkarinen J. – Vartia P. 57–90. Yliopistopaino: Helsinki.
- Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa*. (2009). Valtiovarainministeriö. Edita: Helsinki.
- Hankonen R. (2005) MedOne on rikastunut kuntatyöllä. *Kuntalehti* nro 19.
- Hall S. (1999) *Identiteetti*. Vastapaino: Tampere.
- Hallikainen A. (2007) *Kuntien rekrytointihaasteet*. Kunnallisan Kehittämissäätö: Lappeenranta.
- Halmesvirta A. – Ojala J. – Roiko-Jokela H. – Vilkuna K. (1999) *Historian sanakirja*. Gummerus Kirjapaino Oy: Jyväskylä.
- Harisalo R. – Miettinen E. (1997) *Klassinen liberalismi*. Tampere University Press. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Harisalo R. – Miettinen E. (2000) *Globalisaatio – avoin vai suljettu maailma*. Hakapaino: Helsinki.
- Harvey D. (2008) *Uusliberalismin lyhyt historia*. Vastapaino: Tampere.
- Haveri A. – Majoinen K. (2000) *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät?* Suomen Kuntaliitto: Helsinki.
- Haveri A. (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* No:1, 4–18.
- Hatch M. (2006) *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. 2nd ed. Oxford University Press: New York.
- Heuru K. – Mennola E. – Ryyänen A. (2001) *Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet*. Gummerus Kirjapaino Oy: Jyväskylä.
- Hjerppe R. – Vartia P. (2002) Talouden kasvu ja rakennemuutos 1860–2000. Teoksessa: *Kansantaloutemme - rakenteet ja muutos*. toim. Loikkanen H-A. – Pekkarinen J. – Vartia P. 9–55. Yliopistopaino: Helsinki.
- Hokkanen P. (1994) *Julkinen sektori. Muistiinpanoja yksityistämisestä ja säästöpolitiikasta*. Karisto Oy: Hämeenlinna.

- Horton S. (2006) New public management; its impact on public servant's identity. *International Journal of Public Sector Management*. Vol 19, 533–542.
- Hurri J. (2009) Näin piru pääsi irti
<http://www.taloussanomat.fi/kansantalous/2009/09/14/nain-piru-paasi-irti/200919856/12>, haettu 5.11.2009.
- Hynynen E-L (2006) Ellei aluetasoa uudisteta kunta- ja palvelurakennemuutos jää torsoksi. *Kuntalehti* no 7.
- Hynynen E-L (2007) Kuntakonserni ei ole ideologiaa tai uskontoa vaan käytännön elämää. *Kuntalehti* no 3.
- Hynynen E-L. (2008) Väestön ikääntyessä alueelliset erot kasvavat entisestään. *Kuntalehti* no 8.
- Hyvärinen O. – Lith P. (2008) *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*. Kunnat ja Kilpailu -sarjan julkaisu nro 10. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Häikiö L. (2005) *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto, sosiaalipoliittikan ja sosiaalityön laitos. Tampere University Press: Tampere.
- Jokinen A. - Juhila K. - Suoninen E. toim. (1993) *Diskurssianalyysin aakkoset*. Gummerus: Jyväskylä.
- Jokinen A. - Juhila K. (1993) Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa: *Diskurssianalyysin aakkoset*. toim. Jokinen A. – Juhila K. - Suoninen E. 75–111. Gummerus: Jyväskylä.
- Jokinen N. (2003) Hirveä mörkö. *Ylioppilaslehti* no 7.
 <<http://www.ylioppilaslehti.fi/2003/04/11/hirvea-morko/>>, haettu 30.10.2009.
- Juhila K. (1993) Miten tarinasta tulee tosi. Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa. Teoksessa: *Diskurssianalyysin aakkoset*. toim. Jokinen A. – Juhila K. – Suoninen E. 75–111. Gummerus: Jyväskylä.
- Julkunen R. (1998) Hyvinvointivaltion käsite ja historia. Teoksessa: *Muutoksen sosiologia*. toim. Saksala E. – Sankari A. 6–17. Gummerus: Jyväskylä.
- Julkunen R. (2001) *Suunnanmuutos*. Vastapaino: Jyväskylä.
- Julkunen R. (2004) Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka. Teoksessa: *Hyvinvointityön ammatit*. toim. Henriksson L. – Wrede S. 168–209. Gaudeamus: Helsinki

- Julkunen R. (2006) *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Stakes, Gummerus: Helsinki.
- Kallio O. – Martikainen J. – Meklin P. – Rajala T. – Tammi J. (2006) *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampereen Yliopisto, Kunnallistutkimuksia, Taju: Tampere.
- Kakkuri-Knuuttila M-L. – Heinlahti K. (2006) *Mitä on tutkimus. Argumentaatio ja tieteenfilosofia*. Gaudeamus: Helsinki.
- Karvonen E. (1999) *Elämää mielikuvayhteiskunnassa. Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa*. Gaudeamus: Tampere.
- Kasvio A. – Nieminen A. (1999) *Kilpailu työstä. Tutkimus globalisaatioista, maailmanlaajuisesta työpaikkakilpailusta ja Suomen mahdollisuuksista*. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Kerttula-Rantanen R. (2007) Uusi trendi: kuntapalvelun sisäistäminen. *Kuntalehti* 10: 23.
- Koivumäki J. (2005) Uusi julkisjohtaminen ja työelämän muutokset 1990-luvulla - Lähenivätkö julkisen ja yksityisen sektorin palkansaajien työelämäkokemukset? *Hallinnon tutkimus*. Nro:3, 14–30.
- Kontulainen J. – Tarkka J. (2002) Suomi ja Euroopan rahapoliittinen järjestelmä. Teoksessa: *Kansantaloutemme - rakenteet ja muutos*. toim. Loikkanen H-A. – Pekkarinen J. – Vartia P. 133–171. Yliopistopaino: Helsinki.
- Koskela E. – Loikkanen H-A. – Tuomala M. (2002) Julkinen sektori Suomessa. Teoksessa: *Kansantaloutemme - rakenteet ja muutos*. toim. Loikkanen H-A. – Pekkarinen J. – Vartia P. 175–222. Yliopistopaino: Helsinki.
- Koskiahho B. (2006) Suomi on yksityistämisen perässäkulkija. *Sosiaaliturva* 6: 18–19.
- Kosonen P. (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Vastapaino: Tampere.
- Kuntien parhaat palvelukäytännöt –katse kohti tulevaisuuden palveluja* (2009). Valtiovarainministeriö. Edita Prima.
- Laamanen Elina (2007) *Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimuskuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta*. Acta nro 194. Tampereen Yliopisto. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino: Helsinki.
- Lane J-E. (1997) Public Sector Reform: Only deregulation, privatization and marketization. In *Public management. Critical Perspectives*, ed. by Stephen P. Osborne, 9–25. Routledge: London.

- Laurila H. - Oulasvirta L. (2008) Kunta paras kunta. *Talous & Yhteiskunta*. 3/2008 vol:36, 30–35.
- Lauslahti S. (2003) *Menestyvä kunta. Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen*. WSOY: Vantaa.
- Lehtinen M. (2005) Julkinen ja yksityinen kumppanuus vauhdittaa seutuyhteistyötä. *Kuntalehti*. 15/2005: 61.
- Linna P. – Pihkala T. (2008) *Kilpailutus ja toimittajayhteistyö kunnissa*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi*. (2006) Suomen kansallisen toimenpideohjelman 2005–2008 väliarvio. 3a/2006. Valtiovarainministeriö, Kansantalouselosasto. Edita: Helsinki.
- Lumijärvi I. (1994) Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksikössä. Käsitteellisiä tarkennuksia ja sovellutusesimerkkejä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia No 187. Hallintotiede 18. Vaasan yliopisto: Vaasa.
- Lumijärvi I – Jylhäsaari J. (1999) Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Gaudeamus Oy: Tampere.
- Lähdesmäki K. (2003) *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnonreformista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Hallintotieteellinen väitöskirja Vaasan yliopistossa. Vaasan Yliopisto: Vaasa.
- Löffler E. (2003) Governance and government: networking with external stakeholders. In *Public Management and Governance*. Ed. by Bovaird T. – Löffler E, 163–174. Routledge: London.
- Maailmanpankki (2010) Valtiovarainministeriö.
http://www.vm.fi/vm/fi/11_rahoytusmarkkinat/07_kansainvalinen_yhteistyoy/01_maailmanpankki/index.jsp, haettu 13.3.2010.
- Metsämuuronen J. toim. (2006). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Gummerus Kirjapaino Oy: Jyväskylä.
- Montagu C. – Whiteman R. (2006) In the right direction. *Public Finance*, Jun 30–Jul 6, 24–25.
- Mykkänen J. (1999) Asiantuntija-ajattelu ja asenteiden jyrkkyys poliittisessa päätöksenteossa. Teoksessa: *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. toim. Mattila M. – Uusikylä P. Gaudeamus: Tampere.

- Mäkitalo R. – Ruotinen J. (2006) *Julkisen talouden kestävyys ja palvelutuotannon tuotavuus*. Keskustelualoitteita no 47. Valtiovarainministeriön julkaisuja.
<http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20061006Julkis/name.jsp>, haettu 29.10.2009.
- Mölsä A. (2007) Soveltuvuustestien salat kerrottava koko valtuustolle. *Kuntalehti*: 5, 45.
- Möttönen S. (2001) *Virastosta tuli palvelukeskus. Kunnallisen organisaation muutokset*. PS-Kustannus: Juva.
- Nevanlinna T. – Relander J. (2006) *Työn sanat*. Kustannusosakeyhtiö Teos: Helsinki.
- Niemelä M. (2008) Valtavasta Parhaaseen – Kunnallisia palveluja koskevien uudistusten perustelut. Teoksessa: *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. toim. Forma P. – Niemelä M. – Saarinen A. Vammalan Kirjapaino: Vammala.
- Niiniluoto I. (1980) *Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus*. Otava: Keuruu.
- Niskanen W-A (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine: Chicago.
- Niskanen W-A (1998) *Policy Analysis and Public Choice: Selected Papers by William A. Niskanen*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Niskakangas, Heikki, professori, Helsingin Kauppakorkeakoulu. Haastattelu YLE 1:n A-talk ohjelmassa 19.11.2009.
- OECD (2001) *Public Sector Leadership for the 21st Century*. OECD: Paris.
- OECD (2010) *Members and Partners*
<http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1_00.html>, haettu 13.3.2010.
- Palkansaajien Tutkimuslaitos (2009) *Talousennuste vuodelle 2009–2010*
<<http://www.labour.fi/Tiedote/tied0209.pdf>>, haettu 19.8.2009.
- Paras –katse kohti tulevaisuuden palvelurakenteita. (2008) Valtiovarainministeriö
<http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080820PARASk/esite_su.pdf>, haettu 20.8.2009.
- Parvinen P. – Lillkrank P. – Iivonen K. (2005) *Johtaminen terveydenhuollossa. Käytännöt vastuut ja valvonta*. Tammer-Paino Oy: Tampere.
- Patomäki H. (2007) *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. Wsoy: Helsinki.
- Pekkarinen J. – Sutela P. (1998) *Kansantaloustiede*. Wsoy: Juva.

- Pesola R. (2009) Professori ehdottaa kuntien avuksi kustannuslaskentaa. *Aamulehti* 24.3.2009, 5.
- Pohjonen K. (2009) Maltillinen palkkaratkaisu kunnissa helpottaisi taloutta. *Aamulehti* 11.2.2009, 6.
- Pollitt C. – Birchall J. – Putmann K. (1998) *Decentralising Public Service Management*. Macmillan Press Ltd: Basingstoke.
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2000) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press: Oxford.
- Pollitt C. (2003) *The Essential Public Manager*. Open University Press: Maidenhead
- Potter J. – Wetherell M. (1987). *Discourse and Social Psychology. Beyond Attitudes and Behaviour*. Repr 2005. Sage Publications: London.
- Puolimatka T. (2002) *Opetuksen teoria. Konstruktivismista realismiin*. Kustannusosakeyhtiö Tammi: Vammala.
- Pälli P. (2003) *Ihmisyhmä diskurssissa ja diskurssina*. Acta Universitatis Tamperensis 910. Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere.
- Rainisto S. (2004) *Kunnasta brändi? Kunnallisan kehittämissäätiö*. Vammalan Kirjapaino: Vammala.
- Rajala T – Tammi J. – Meklin P. (2008) *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Rannisto P-H. (2005) *Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Kauppa- ja hallintotieteellinen väitöskirja, Tampereen Yliopistossa. Tampereen Yliopisto: Tampere.
- Remes L. (2006). Diskurssianalyysin perusteet. Teoksessa: *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. toim. Metsämuuronen J, 285–374. Gummerus Kirjapaino Oy: Jyväskylä.
- Repo T. (2008) Valmistelussa voi yhdistää tehokkuuden ja luovuuden. *Kuntalehti*: 3, 28–29 .
- Ruostesaari I. (2003) *Valta muutoksessa*. WSOY: Vantaa.
- Ryynänen A. (2001) *Kuntayhteisön johtaminen*. Kunnallisan kehittämissäätiö: Helsinki.
- Saari J. (2001) *Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa*. Gaudeamus: Helsinki.

- Sainio S. (2009) Kuntaliitosruletissa löytyi jakkara lähes joka pomolle. *Aamulehti* 18.8.2009, 7.
- Saipio H. (2007) Henkilöstön asema kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. *Kuntatyönantaja* 1/2007, 6–8.
- Salminen A. – Kuoppala K. (1985) *Julkisvalta. Byrokratia. Organisaatio*. Otava: Keuruu.
- Salminen A. (2005) *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. 8. p. Edita: Helsinki.
- Salminen A. (2008) *Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet*. Edita: Helsinki.
- Salminen M. (2008) Eläkeläiset vievät kunnat velkaloukkuun. *Kauppalehti* 10.1.2008, 6.
- Sandberg S. (2006) Suurten uudistusten aika. *Finlands kommuntidningin* 6/2006 Pohjo-la-liite
<http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;69557;101555;92242;111765>, haettu 8.10.2009.
- Siltala J. (2008) Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36, 435–456.
- Solakivi M. – Virén M. (2006) Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 57. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Stenvall J. (2000) *Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle*. Hallintotieteellinen väitöskirja, Tampereen Yliopistossa. Tampereen Yliopisto: Tampere.
- Stenvall J. – Majoinen K. – Syväjärvi A. – Vakkala H. – Selin A. (2007) ”*Mees romppeines siihen*”. *Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa*. Kuntaliitto: Helsinki.
- Stenvall J. – Vakkala H. – Syväjärvi A. – Leinonen J. – Juntunen P. – Oulasvirta L. – Tiilikainen A. (2009) Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009. Edita Prima Oy: Helsinki.

- Syrjälä L. (1994) Tapaustutkimus opettajan ja tutkijan työvälteenä. Teoksessa: *Laadullisen tutkimuksen työtapoja*, toim. Syrjälä L. – Ahonen S. – Syrjäläinen E. – Saari S, 12–13. Kirjayhtymä: Helsinki.
- Sulkunen P. (1998) *Johdatus sosiologiaan. Käsitteitä ja näkökulmia*. WSOY: Juva.
- Suomen Kuntaliitto (2007) *Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Kunnat toteuttavat muutoksen*. 2. painos. Suomen Kuntaliitto: Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto
<http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;145;44264;38947;36049>, haettu 8.4.2009.
- Suomen Kuntaliitto
<http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;102942>, haettu 24.3.2009.
- Suomen Kuntaliitto
<http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;82183;101137;127788>, haettu 8.7.2009.
- Suomen Kuntaliiton säännöt
http://www.kunnat.net/k_haku.asp?path=1%3B47%3B48&SearchPath=1%3B184&SearchPhrase=s%E4%E4nn%F6t, haettu 17.11.2009.
- Taavitsainen H. (2006) ”Kilpailuttamisen hyödyt ovat usein näennäisiä” *Kuntalehti* 19: 33–34.
- Taavitsainen H. (2008) Kaupunkiseudut seuraaviksi Paras-painopisteiksi. *Kuntalehti* 18: 10.
- Temmes M. (1991) *Julkinen johtaminen*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Vapokustannus: Helsinki.
- Temmes M. – Kiviniemi M. (1997) *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Edita: Helsinki.
- Temmes M. (2003) Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. *Hallinnon tutkimus*; Vol. 22, No: 3, 227–243.
- Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (THL) (2008).
<<http://www.stakes.fi/FI/ajankohtaista/index.htm>>, haettu 7.4.2009.
- Tienari J. – Meriläinen S. (2009) *Johtaminen ja organisointi globaalissa taloudessa*. WSOYpro Oy: Helsinki.
- Tilastokeskus (2007) Väestöennuste 2007–2004.

< http://www.tilastokeskus.fi/til/vaenn/2007/vaenn_2007_2007-05-31_tie_001.html> , haettu 19.8.2009.

Tilastokeskus (2009) Kuntasektorin kuukausipalkka oli 2714 euroa lokakuussa 2008.

< http://www.stat.fi/til/ksp/2008/01/ksp_2008_01_2009-04-24_tie_001_fi.html>, haettu 19.8.2009.

Torppa K. (2007) *Managerialismi suomalaisen erikoissairaanhoidon johtamisessa. Tutkimus yksityissektorin johtamisoppien soveltamisesta neljässä yliopistollisessa sairaanhoitopiirissä ja arvio managerialismin soveltuvuudesta julkisen erikoissairaanhoidon uudistamiseen*. Lääketieteellinen tiedekunta, Hoitotieteen ja terveystieteiden laitos, Oulun Yliopisto: Oulu.

Valtion säädöstietopankki Finlex (1992) Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perintökaaren 5 luvun 2§:n ja perintökaaren voimaannpanosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

<<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1992/19920378>>, haettu 12.8.2009.

Valtion säädöstietopankki Finlex (2007) Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta

< <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070169>>, haettu 19.8.2009.

Valtion säädösrankki Finlex (2007) Määräaikainen verovapaus kunnallisten vuokra-asuntojen omistusjärjestelyssä

[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960931?search\[type\]=pika&search\[pika\]=169%2F2007](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960931?search[type]=pika&search[pika]=169%2F2007).

Valtion säädösrankki Finlex (2008) Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30§:n muuttamisesta.

<<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080054.pdf>>, haettu 19.8.2009

Valtion säädösrankki Finlex (2008) Hallituksen esitys Eduskunnalle elatustukilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

<<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080049.pdf>>, haettu 19.8.2009.

Varis T. (1989) *Vallan genealogia. Tutkimus Michel Foucault'n valtakäsityksistä. Poliitiikan ja tutkimuksen laitos. Rauhan- ja kehitystutkimuksen yksikkö*. Tampereen Yliopisto: Tampere.

Vesterinen L. (2005) *Johtamisjärjestelmien kehittäminen paikallispoliisissa: kehittämistyön heijastuminen johtamispiirteisiin, arvoihin ja eettiseen toimintaan*.

Tampereen Yliopisto, Johtamistieteiden laitos, Turvallisuushallinto: Tampere.

- Viitanen E. – Kokkinen L. – Konu A. – Simonen O. – Virtanen J.V. – Lehto J. (2007) Johtajana sosiaali- terveydenhuollossa. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Wiberg M. (2005) Valta kunnassa. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Yliherva J. (2004) Organisaation innovaatiokyvyn johtamismalli. Innovaatiokyvyn kehittäminen osana johtamisjärjestelmää. Oulun Yliopisto, Tuotantotalouden osasto: Oulu.

LIIKTEET

Kuntalehden artikkelit joista otettu aineistonäytteitä		
Kuntalehti 11/2005	Odense valmistautuu ottamaan vastuulleen uusia tehtäviä	s. 8
Kuntalehti 11/2005	Nykyistä suuremmat peruskunnat suoriutuvat palveluistaan	s. 16–21
Kuntalehti 12/2005	Kuntien opittava kilpailuttamaan	s. 4–5
Kuntalehti 15/2005	Muutoksen pakko	s. 11
Kuntalehti 19/2005	MedOne on rikastunut kuntatyöllä	s. 4–5
Kuntalehti 20/2005	Toivon johtaminen vapauttaa voimavaroja	s. 50
Kuntalehti 21/2005	Tampere siirtymässä tilaaja- ja pormestarijärjestelmään	s. 38–39
Kuntalehti 1/2006	Hallituspuolueilla edessä suurten Paras-ratkaisujen kevät	s. 4–6
Kuntalehti 1/2006	Muutosta ei tule tehdä vain muutoksen vuoksi	s. 43–44
Kuntalehti 2/2006	Tanskan suurkunnille halutaan vahva talous	s. 10
Kuntalehti 4/2006	Espoo suosii ostopalveluja, Vantaa ottaa tehoja irti omasta väestä	s. 16–20
Kuntalehti 4/2006	Tilaaja-tuottaja -käsite on ensin määriteltävä	s. 20–21
Kuntalehti 5/2006	Paperiton työskentely säästää aikaa ja rahaa	s. 10
Kuntalehti 7/2006	Joutsan kunnan johtaja avasi blogin	s. 10
Kuntalehti 7/2006	Ellei aluetasoa uudisteta, kunta- ja palvelurakennehanke jää tor- soksi	s. 23–24
Kuntalehti 10/2006	Joroisten kuntapalveluissa tavallisin tuote on tunti	s. 23- 24
Kuntalehti 11/2006	Arviointiprosessi on hidaskäyttöinen ja mekaaninen	s. 52
Kuntalehti 13/2006	Kunta-ala kaipaa yhteisesti hyväksytyjä ja ymmärrettäviä mitta- reita	s. 20–25
Kuntalehti 13/2006	Stakesin CHESS tutkii erikoissairaanhoidon tuottavuutta ja vai- kuttavuutta	s. 27–28
Kuntalehti 14/2006	Muutosjohtaja palauttaa valtaa päättäjille	s. 20–23
Kuntalehti 14/2006	Kuntajohtamisen erityisyys ei katoa	s. 34
Kuntalehti 17/2006	Viidestä kunnasta muotoutuva Uusi Næstved pyrkii alueensa kärkikaupungiksi	s. 16–22
Kuntalehti 18/2006	Kuntien "Momentum" on tässä ja nyt	s. 4–6
Kuntalehti 20/2006	Houkutteleeko kunta-ala edelleen parhaimmista	s. 6–9
Kuntalehti 2/2007	Kansalaiset uskovat palvelujen tehostamiseen	s. 13

Kuntalehti 3/2007	Kuntakonserni ei ole ideologiaa tai uskontoa vaan käytännön elämää	s. 16–22
Kuntalehti 6/2007	Julkisen palvelun laatu ja kilpailukyky mittarissa	s. 38
Kuntalehti 8/2007	Konsulttien kyydissä kuntauudistukseen	s. 16–22
Kuntalehti 8/2007	PARASTA kunnille - mitenkähän tässä käy	s. 58
Kuntalehti 9/2007	Hallitukselta jämpä startti	s. 5
Kuntalehti 9/2007	Paras-hanke jatkuu saumattomasti	s. 6–9
Kuntalehti 10/2007	Ulkoistamisen kasvukipuja	s. 5
Kuntalehti 12/2007	Kuntauudistus muuttaa myös Kuntaliittoa	s. 22–24
Kuntalehti 12/2007	Johtamisen tukipalveluilla tuloksellista henkilöstöjohtamista	s. 40
Kuntalehti 13/2007	Tekninen toimi, elinkeinoasiat ja ruokapalvelut yhteiseen yhtiöön	s. 6–8
Kuntalehti 16/2007	Paikallispalveluille uusi malli	s. 5
Kuntalehti 16/2007	Viihtyvyys ja asuminen ratkaisevat kaupungin menestyksen	s. 16–20
Kuntalehti 17/2007	PPP-malli odottaa vielä läpimurtoa	s. 32–33
Kuntalehti 17/2007	Pori luottanut pankkilainaan	s. 33
Kuntalehti 17/2007	Suomalaiset suhtautuvat Pohjoismaita myönteisemmin ulkoistamiseen	s. 53
Kuntalehti 19/2007	Tampere trimmaa tilaaja-tuottaja -malliaan	s. 34–35
Kuntalehti 2/2008	Sairaanhoidon tulossa tuotteistus ja vertailun mahdollisuus	s. 12
Kuntalehti 2/2008	Näin kansankoti Ruotsi yksityistää	s. 16–20
Kuntalehti 3/2008	Omaisuuksia linjaavat tulevaisuudessa konsernivaltuustot	s. 16–23
Kuntalehti 3/2008	Kunnilla on avainasema tuottavuuden nostamiseksi	s. 24–26
Kuntalehti 4/2008	Ruokolahti odottaa huomattavaa hyötyä yhteiskilpailuttamisesta	s. 28–29
Kuntalehti 5/2008	Toinen kuntaliitosaalto odotettavissa 2013	s. 30–32
Kuntalehti 5/2008	Kyteekö kuntaliitoksessa aikapommi	s. 52–53
Kuntalehti 6/2008	Kunnille omat tuottavuusmittarit ja tehoa palvelukoneistoon	s. 6–8
Kuntalehti 8/2008	Väestön ikääntyessä alueelliset erot kasvavat entisestään	s. 6–8
Kuntalehti 8/2008	Kuntaliitos tuo monia dynaamisia vaikutuksia	s. 23
Kuntalehti 9/2008	"Kaupunkiseudun toimittava vakaasti kuin yksi kunta"	s. 20–25
Kuntalehti 9/2008	Julkisala lisää hankintojen läpinäkyvyyttä	s. 49

Kuntalehti 10/2008	Kuntajohtajalta vaaditaan rajapinnalla toimimista	s. 37–38
Kuntalehti 13/2008	Lappeenranta-seminaari ylitti rajoja ja kehitti komediaa	s. 16
Kuntalehti 13/2008	Euroopan Unioni yhä kuntasokea	s. 60–61
Kuntalehti 15/2008	Hyvä hallitustyöskentely lääkkeeksi johtajavajeeseen	s. 18–20
Kuntalehti 15/2008	Taloukasvu taittuu - kuntatalous palaa takaisin arkeet	s. 26–29
Kuntalehti 16/2008	Globaali talous heiluttelee kuntiakin	s. 5
Kuntalehti 16/2008	Vaalit vai rituaalit	s. 30–31
Kuntalehti 16/2008	Kunnat yritysverkostojen vetureiksi	s. 49–51
Kuntalehti 17/2008	Finanssikriisi tuo varovaisuutta, mutta ei paniikkia kaupunkien talouteen	s. 28–31
Kuntalehti 19/2008	Kunta- ja aluerakenteita myllerretään Euroopassa - pormestari-malli yhdistävä piirre	s. 8–9