

Organisaatiokulttuurin muutos julkisella sektorilla

Narratiivinen kirjallisuuskatsaus

Joni Nieminen

Pro gradu -tutkielma

Hallintotiede

2023

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Organisaatiokulttuurin muutos julkisella sektorilla – narratiivinen kirjallisuuskatsaus

Tekijä: Joni Nieminen

Koulutusohjelma: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: 109 (pois lukien lähteet ja liitteet)

Vuosi: 2023

TIIVISTELMÄ

Tutkielmani keskittyi narratiivisen kirjallisuuskatsauksen keinoin siihen, miten organisaatiokulttuurin muutosta on tutkittu julkisella sektorilla ja millaisena tämä ilmiö näissä tutkimuksissa näyttäytyy. Tavoitteenani oli rakentaa aiheesta helppolukuinen synteesi ja tunnistaa siihen liittyviä jatkotutkimuskohteita. Organisaatiokulttuuri ymmärretään ajan myötä kehittyneeksi, subjektiivisen todellisuudenkin rajoja hämärtäväksi henkiseksi syvärakenteeksi, joka vaikuttaa siihen, miten sen omaksuneet tarkastelevat organisaationsa prosesseja, työnjaon rakenteita ja käytäntöjä. Julkinen sektori on puolestaan ymmärretty muista yhteiskunnan osa-alueista erilliseksi joukoksi organisaatioita, joiden toimintaa määrittävät esimerkiksi julkinen rahoitus, julkisten palvelujen ja julkisen arvon tuottaminen, hierarkkinen organisaatiokulttuuri ja julkinen vallankäyttö.

Kävin tutkimusta varten läpi 1479 tekstiä, joista 48 valikoitui katsausaineistoksi varsin kevyin rajauksin aihepiirin, kielen, tekstilajin ja julkaisuajankohdan perusteella. Lopullinen synteesi rakentui teoreettisen analyysin pohjalta. Ensiksi toteutin ilmiön problematisoinnin asettaessani tutkimustehtävän. Sitä seurasi eksplikointi, jossa erittelin ja tarkastelin aiheeseen liittyviä erilaisia näkemyksiä. Toteutin eksplikoinnin teemottelemalla aineiston laadullista sisällönanalyysiä hyödyntäen niin, että tulososiossa tarkasteltiin julkisen sektorin kulttuurimuutosprosessin edellytyksiä, vaikutuksia, erityispiirteitä ja aikajänteitä sekä niitä sisäisiä, ulkoisia ja hybridejä tekijöitä, jotka vaikuttavat tämän prosessin taustalla. Viimeinen vaihe oli argumentaatio, jossa arvioin eksplikoinnin myötä saatujen näkemysten pätevyyttä.

Havaitsin kärkijohtopäätöksinäni, että julkinen sektori vaikuttaa organisaatiokulttuurimuutokseen sen viitekehyksenä, joskin kulttuurin kompleksinen ja monimuotoinen luonne tuotti ristiriitaisia tuloksia myös siitä riippumatta. Tunnistin lisäksi, että Scheinin organisaatiokulttuurimalli määrittää tieteellistä keskustelua kulttuurimuutoksesta myös julkiseen sektoriin kohdistuvassa tutkimuksessa. Tutkielman yhteydessä tunnistin sekä teoreettisia että empiirisiä jatkotutkimuskohteita julkisen sektorin viitekehyksessä. Tällaisia olivat esimerkiksi organisaation kannalta kriittisten tapahtumien muutosvaikutukset ja kulttuurimuutoksen proaktiivisuus.

Avainsanat: organisaatiokulttuuri, muutos, julkinen sektori, julkishallinto, julkinen organisaatio, julkisyhteisö, julkiset palvelut, narratiivinen kirjallisuuskatsaus

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

SISÄLLYSLUETTELO

TAULUKOT JA KUVIOT

1. JOHDANTO	4
1.1 Organisaatiokulttuurin muutos ja julkinen sektori	4
1.2 Tutkielman tutkimusongelma ja tavoitteet	6
1.3 Tutkielman suhde aiempaan tutkimukseen	9
2. ORGANISAATIOKULTTUURIN MUUTOS	12
2.1 Organisaatiokulttuuritutkimuksen perusta	12
2.2 Organisaatiokulttuurin määritelmät ja mallit	15
2.3 Organisaatiokulttuurimuutoksen määritelmät ja mallit	22
3. JULKINEN SEKTORI JA ORGANISAATIOKULTTUURI	27
3.1 Julkista sektoria määrittävät tekijät	27
3.2 Julkisen sektorin kehitysvaiheet hallintoreformien kautta	37
4. NARRATIIVISEN KIRJALLISUUSKATSAUKSEN TOTEUTUS	45
4.1 Tutkimuksen valmistelu, aineiston hankkiminen ja käsittely	47
4.2 Aineiston järjestäminen ja analyysi	53
4.3 Tutkimuksen eettisyys, luotettavuus ja rajoitukset	57
5. TUTKIMUSTULOKSET	64
5.1 Yleiskuva julkisen sektorin organisaatiokulttuurien muutosprosessista	64
5.1.1 Prosessin edellytykset	65
5.1.2 Prosessin vaikutukset	67
5.1.3 Prosessin erityispiirteet	71
5.1.4 Prosessin aikajänteet	73

5.2	Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutokseen vaikuttavat tekijät	75
5.2.1	Sisäiset tekijät	76
5.2.2	Ulkoiset tekijät	87
5.2.3	Hybridit tekijät	93
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	99
6.1	Johtopäätökset	99
6.2	Jatkotutkimuskohteet	105
	LÄHTEET	110
	LIITE 1: KATSAUKSEEN VALIKOITUNEET ARTIKKELIT	

TAULUKOT JA KUVIOT

Kuvio 1. Kulttuurin tasot (mukaillen Schein & Schein 2017, 18).	17
Kuvio 2. Kulttuurin ilmentyminen eri tasoilla (mukaillen Hofstede 2001, 42)..	19
Kuvio 3. Kulttuuriset eroavaisuudet kansallisuuden, ammatin ja organisaation tasoilla (Hofstede ym. 1990, 312)..	20
Kuvio 4. Cameronin ja Quinnin (2006, 146) kuvaama kulttuuritutkimuksen sosiologinen ja antropologinen suuntaus suhteessa Alvessonin ja Sveningssonin (2015, 55–58) tarkastelemaan kolmeen näkemykseen kulttuurimuutoksen hallittavuudesta.	22
Kuvio 5. Julkisen sektorin keskimääräinen kulttuuriprofiili (mukaillen Cameron & Quinn 2006, 78)..	36
Kuvio 6. Kirjallisuuskatsausten tyypittely (Salminen 2011, 6)..	47
Taulukko 1. Tutkimuksen sisäänotto- ja poissulkukriteerit.	48
Taulukko 2. Tutkimuksessa käytetyt hakusanat ja operaattorit.....	49
Kuvio 7. Tutkimuksen haku- ja rajausprosessi.....	50
Kuvio 8. Alkuperäislauseet, jotka liittyvät luokkaan ”yleiskuva prosessista”.	64
Taulukko 3. Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutokset prosessina.	65
Kuvio 9. Alkuperäislauseet, jotka liittyvät luokkiin ”sisäiset, ulkoiset ja hybridit tekijät”.....	76
Taulukko 4. Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin vaikuttavat sisäiset tekijät.	82
Taulukko 5. Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin vaikuttavat ulkoiset tekijät.....	92
Taulukko 6. Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin vaikuttavat hybridit tekijät.....	95

1. JOHDANTO

1.1 Organisaatiokulttuurin muutos ja julkinen sektori

Miksi kulttuurilla on merkitystä? Heino Falcke ja Jörg Römer (2021) tarjoavat sivumennen ja hiukan yllättäenkin vastauksen kysymykseen teoksessaan *Valo pimeydessä – Mustat aukot, maailmankaikkeus ja me* kuvatessaan, kuinka läpitunkevasti informaation aikakausi on vaikuttanut ilmaisuun; mikään tieteenala, edes teoreettinen fysiikka, ei ole välttynyt tältä. Tästä esimerkkinä he mainitsevat informaatioparadoksin, jossa oletus mustaan aukkoon katoavasta informaatiosta on vastoin kvanttifysiikan lakeja. Yhteiskuntatieteissä taas tutkitaan rutiininomaisesti muiden muassa hiljaisen tiedon, tietopääoman ja informaatiovirran kaltaisia ilmiöitä. Vaikka Falcken ja Römerin tieteenala onkin leimallisesti kvantitatiivinen, he tulevat ohimennen viitanneiksi ilmiöön, joka on myös laadullisen tutkimuksen näkökulmasta erittäin kiehtova; miten perusoletusten ja arvojen kaltaiset kulttuuriset elementit vaikuttavat käyttökseemme, kieleemme ja jopa tapaamme ajatella. Falcken ja Römerin oivalluksen ydin on siinä, että elämämme runsaan tiedon keskellä on nivonut informaation osaksi kulttuurejamme. Asianlaita on sama hallintotieteellisessä tutkimuksessa, jossa tarkastelun viitekehukseksi tulee usein kansallisen kulttuurin sijasta esimerkiksi hallinto- tai ammatillinen kulttuuri taikka kuten tämän tutkielman aineistossa, *organisaatiokulttuuri*.

Teoria organisaatioiden kulttuureista esittää, että jokaisessa organisaatiossa vallitsee pitkän ajan kuluessa rakentunut henkinen syvärakenne, jolla on oleellinen vaikutus siihen, miten sen omaksuneet ihmiset tarkastelevat organisaationsa prosesseja, työnjakoon liittyviä puitteita ja käytäntöjä. Tämän organisaatiokulttuurin vaikutus on niin voimakas, että se voi jopa hämärtää subjektiivisen todellisuuden rajoja; merkityksellistä ei välttämättä olekaan se, mitä tapahtui, vaan se merkitys, jonka ihmiset tapahtumalle antoivat. Kulttuuri on siten myös ikään kuin keino jäsentää ja ymmärtää todellisuutta. (Harisalo 2021, 18, 141–145). Tähän perustuvat sen mittavat vaikutukset, jotka osaltaan selittävät laajemmassa kuvassa myös edellä mainittujen Falcken ja Römerin havaintoa. Organisaatiokulttuuria voi pitää luonteeltaan pehmeänä, mukautuvana, kontekstisidonnaisena ja uniikkina ilmiönä (Alvesson & Sveningsson 2015, 50–51).

Organisaatiokulttuuri on kiinnostanut minua ilmiönä jo pitkään, ja kandidaatintutkielmasani keskityin hyvin pitkälti tutkimaan empiirisesti itse ilmiötä ja sen suhdetta työhyvinvointiin julkisen sektorin organisaatiossa. Keskityin jo tuolloin tarkastelemaan kulttuuria muutoksen kautta, mutta kokoamani haastatteluaineisto tarjosi hyvin suppean ja subjektiivisen

näkökulman aiheeseen, joka on laaja ja havainnoinnin kannalta haastava. Toisaalta ilmiötä on tutkittu runsaasti, eikä tutkielmani rajoitukset huomioon ottaen olisi tarkoituksenmukaista lähteä tekemään kaikenkattavaa selvitystä aiheesta. Organisaatiokulttuuria on kuitenkin tutkittu paljon nimenomaan yksityisen sektorin viitekehyksessä, mistä lähes synonyyminomaisesti käytetty ilmaisu *yrityskulttuuri* (engl. *corporate culture*) kertoo. Itseäni kiehtoi kuitenkin jatkaa ilmiön selvittämistä julkisen sektorin viitekehyksessä henkilökohtaisen mielenkiinnon ohella siksi, että aihe vaikutti alitutkitulta. Tutkielmani pohjatyötä tehdessäni havaitsin nopeasti, että julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutosta koskevaa kokoaavaa tutkimusta on huomattavan vähän. Moni löytämäni kirjallisuuskatsaus keskittyi organisaatiokulttuuriin ylätasolla tai rajasi sen toimialan mukaan esimerkiksi terveydenhuollon organisaatioiden kulttuureihin. Viittaan näihin katsauksiin tarkemmin luvussa 1.3.

Tämä antoi minulle myös toisen ajatuksen; vaikka pro gradu -tutkielma onkin opinnäytetyö, se on samalla arvokas mahdollisuus oppia tieteellisestä tutkimuksesta uusiakin asioita. Olin löytänyt tutkimustarpeen, jonka täyttämistä palvelisi parhaalla mahdollisella tavalla tutkimus, joka ei olisi empiirinen vaan teoreettinen, ja samalla jotain, mitä en ole aiemmin päässyt tekemään. Tiesin jo entuudestaan, että organisaatiokulttuuri ei ole tutkimusaiheena helppo; siitä ei vallitse tiedeyhteisössä konseptuaalista yksimielisyyttä, ja *teoriaa organisaatioiden kulttuureista* voitaneen pitää lähinnä kattokäsitteenä joukolle monimuotoisia ja osin keskenään ristiriidassa olevia tapoja lähestyä, määrittellä ja havainnoida organisaatiokulttuuria. (Jung ym. 2009, 1087–1089; Pietersen 2017, 266–270; Harisalo 2021, 148–153). Lisäksi, kuten luvussa 4.3 kuvaankin, kulttuuria ei ole helppoa luokitella tai mitata, koska kyseessä on pohjimmiltaan kvalitatiivinen, emergentti ja osin alitajuinen ilmiö, jonka jäsenet eivät yleensä edes tiedosta sen syvimpien osien vaikutuksia ajatteluunsa ja käytökseensä (Varis 2012, 48; Alvesson & Sveningsson 2015, 50–51), mikä on huomioitava myös tutkimustuloksia syntetisoivassa tutkimuksessa. Tutkielman viitekehyksenä toimiva julkinen sektori on sekin käsitteellisesti haasteellinen kokonaisuus, jonka määrittely on muuttunut entistäkin ongelmallisemmaksi yhteiskunnan eri osa-alueiden rajojen hämärtyessä osin esimerkiksi erilaisten julkisten yritysten ja hallinnon verkostomaisten järjestelyjen tuottaman hybridisyyden takia (Mair 2015; Bonomi Savignon ym. 2018, 1–4; Vakkuri & Johanson 2021, 11–12; Kuitert ym. 2023). Toisaalta esimerkiksi omistajuuden merkityksestä julkisen sektorin organisaatioiden tunnistamisessa on käyty tieteellistä väittelyä (muiden muassa Lachman 1985, 628; Mascarenhas 1989, 584, 593–595). Osaltaan tämä kehitys liittyy myös julkisen sektorin

ajalliseen kehitykseen erilaisten hallintoreformien kautta, sillä ne selittävät osaltaan julkisen hallinnon ja sen organisaatiokulttuurien piirteitä.

Haasteellisuudestaan huolimatta aihe ja sen lähestyminen narratiivisen kirjallisuuskatsauksen keinoin on ollut antoisa. Tutkimuksen toteuttamisen aikana on selvinnyt, että moni muukin tutkija on kiinnostunut organisaatiokulttuurin käyttäytymisestä julkisella sektorilla. Tämä ei ole yllättävää, sillä se, millä yhteiskunnan sektorilla organisaatio toimii, on tietävästi yksi oleellisesti kulttuuriin vaikuttavista tekijöistä (Salminen 2002, 71, 217; Cameron & Quinn 2006, 78). Olen löytänyt työtäni varten runsaan ja rikkaan aineiston, jonka pohjalta olen pystynyt rakentamaan sellaista kokonaiskuvaa tutkimusaiheestani, jollaista esimerkiksi Vaasan yliopiston julkishallinnon emeritusprofessori Ari Salminen (2011) kuvaa teoksessaan *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin* narratiivisen kirjallisuuskatsauksen analyysimenetelmäksi. Lopputuloksena on vankalla tieteellisellä pohjalla oleva, mutta ymmärrettävä teoreettinen analyysi, joka omista puutteistaan huolimatta palvelee jokaista, jota organisaatiokulttuurien muutos julkisella sektorilla kiinnostaa.

1.2 Tutkielman tutkimusongelma ja tavoitteet

Nostin edellä esille, että organisaatiokulttuurin muutosta julkisen sektorin viitekehyksessä ei ole juurikaan tutkittu syntetisoivalla otteella, kuten luvussa 1.3 toteankin. Koska tämän tutkimustarpeen täyttäminen on työni ensisijainen tavoite, olen toteuttanut sen narratiivisena kirjallisuuskatsauksena, joka sopii Salmisen (2011) mukaan hyvin laajan ja helppolukuisen kokonaiskuvan rakentamiseen, vaikka käytettävissä oleva pohja-aineisto olisikin epäyhtenäistä. Tällaisen kattavan synteesin laatimiseksi olen asettanut laajan tutkimuskysymyksen, jonka myötä haluan selvittää, *miten organisaatiokulttuurin muutosta on tutkittu julkisella sektorilla ja millaisena tämä ilmiö näissä tutkimuksissa näyttäytyy*. Huomionarvoista on, että tavoitteenani ei ole antaa kaikenkattavaa selvitystä ilmiöstä, vaan nimenomaisesti tiivistää olennaisimmat aihepiiriin liittyvät asiat ja piirteet aineistosta nousevien oleellisten näkökulmien avulla uskottavaksi synteesiksi. Samalla pyrin luonnollisesti myös tarkastelemaan, millaista akateemista keskustelua aiheesta on käyty esimerkiksi kansainvälisissä tiedejournaaleissa. Lisäksi tavoitteenani on narratiiviselle kirjallisuuskatsaukselle ominaiseen tapaan tunnistaa aihepiiriin liittyviä jatkotutkimuskohteita.

Laajan tutkimuskysymyksen asettaminen on tarpeen näin ollen sekä metodin että tutkittavan ilmiön kannalta. Toisaalta juuri kysymyksenasetteluni laveudesta johtuu, että tarvitsin tutkielmaani varten lisäkysymyksiä tehdäkseen aiheesta ymmärrettävämmän, lähestyäkseen aineistoani ja lopulta myös määritelläkseni työni rakenteen. Niiden tehtävänä on siten tarkentaa varsinaista tutkimuskysymystä, ohjata aineiston tarkastelua ja rakentaa osaltaan tutkielmasta eheää, jäsenneltyä kokonaisuutta. Erityisesti ne keskittyvät siihen, miten julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutos näyttäytyy alan tutkimuksessa. Nämä tarkentavat kysymykset ovat seuraavat:

1. Millainen on organisaatiokulttuurin muutosprosessi julkisella sektorilla?
 - 1.1 Millaisia vaiheita prosessiin kuuluu ja millä aikajäniteillä ne toteutuvat?
 - 1.2 Millaisia vaikutuksia prosessilla on organisaatiossa?
2. Mitkä tekijät ja mekanismit vaikuttavat organisaatiokulttuurin muutokseen julkisella sektorilla?

Nämä kysymykset palvelevat myös narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tavoitteiden mukaisesti kokonaiskuvan rakentamista tarkastelun kohteena olevasta ilmiöstä. Ryhmän 1 kysymykset keskittyvät itse muutosprosessiin; niillä hahmotellaan sekä ilmiötä että sen vaikutuksia organisaatioissa. Kysymys 2 syventää tarkastelua siirtäessään tarkastelun painopistettä prosessista syvällisemmin niihin tekijöihin ja mekanismeihin, jotka julkisen sektorin organisaatiokulttuurien muutoksissa korostuvat. Sitä, missä määrin tutkielmani on onnistunut kunnianhimoisten tavoitteidensa saavuttamisessa, arvioin tarkemmin luvussa 6.

Vaikka kyseessä onkin aiemman tutkimuksen pohjalta tehtävä tutkimus, se ei ole tutkimusta tutkimuksen takia. Olen asettanut tutkielmalleni melko kunnianhimoisiakin tavoitteita sekä akateemisesti että yhteiskunnallisesti, koska pidän tutkimuskohdettani tärkeänä. Tampereen yliopiston hallintotieteen emeritusprofessori Risto Harisalo (2021, 154) on tiivistänyt organisaatiokulttuurin merkityksen teoksessaan *Organisaatioteoriat oivallisesti*: “Organisaatiokulttuurilla on merkitystä, koska se voi parhaimmillaan tarjota koko organisaatiolle ylivoimaisen osaamisen perustan.” Mielestäni Harisalon ajatusta on mahdollista jatkaa uskottavasti – koska organisaatiokulttuuri vaikuttaa siihen, miten sen piirissä olevat ihmiset hahmottavat todellisuutta, sillä on mahdollisuus myös rapauttaa organisaation perustuksia. Useat aineistooni valikoituneet artikkelit korostavat, että pohjalla oleva jäykkä ja muutoshaltuun kulttuuri heikentää konkreettisesti organisaation mahdollisuuksia reagoida toimintaympäristöönsä tai muuttua muulla tarpeelliseksi katsotulla tavalla.

Nähdäkseni organisaatiokulttuurin ja sen muutoksen merkitys korostuu entisestään, kun tutkimuksen viitekehyykseksi valikoituu julkinen sektori. Kyse on organisaatioista, jotka voivat usein turvata toimintansa viime kädessä väkivaltamonopolinsa turvin; viedä yksilön oikeuden vapauten tai joissain valtioissa jopa elämään. (Vakkuri & Johanson 2021, 224–227). Arkisemmassa mielessä niillä on myös keskeistä merkitystä siinä, miten yhteiskunnan peruspalvelut, turvallisuus ja huoltovarmuus järjestetään (Salminen 2002, 43–45, Harisalo 2021, 14–15, 24). Ei olekaan esimerkiksi ihmisoikeuksien, oikeusturvan ja läpinäkyvän demokratian kannalta merkityksetöntä pyrkiä ymmärtämään, miten nämä organisaatiot pohjimmitaan toimivat, ja millaiset tekijät niitä mihinkin suuntaan muokkaavat. Yksi huomattavan oleellinen tekijä näissä prosesseissa on organisaatiokulttuuri ja sen muutos. Tästä syystä yksi tutkielmani keskeisistä tavoitteista on tuottaa yhteiskunnallisesti hyödyllistä tietoa, jolla voi olla arvoa sekä päätöksenteon tukena että julkisen sektorin organisaatioiden toiminnan arvioinnissa. Jotain aiheen merkityksestä kertonee myös se, että hakutuloksissani aihetta oli tutkittu muiden muassa yhteiskunta-, kauppa- ja terveystieteiden näkökulmista, mikä viestii ilmiöön kohdistuvasta poikkitieteellisestä kiinnostuksesta.

Samalla kyseessä on kuitenkin tieteellinen tutkimus, ja näin ollen sillä on myös akateemisia tavoitteita. Dilemma, joka liittyy organisaatiokulttuurista kerättyyn hajanaiseen ja osin ristiriitaiseen tutkimustietoon, ei ole hallintotieteissä epätavallinen (Salminen 2011, 1–3). Tästä syystä tieteenalan on perinteisesti nähty tarvitsevan kokoavaa tutkimusta, ja tähän tulkintaan on helppo yhtyä – nähdäkseni tyydyttävää kokonais kuvaa ei voi yleensäkään syntyä ilman, että sitä rakennetaan määrätietoisesti laadukkaaseen tutkimukseen perustuvilla synteeseillä. Metodina narratiivinen kirjallisuuskatsaus soveltuu hyvin tällaiseen asetelmaan, jossa tutkimuskohteesta on vain vähän synteettistä tutkimusta, sillä kokonaiskuvan rakentaminen tietystä asiakokonaisuudesta on yksi sen keskeisimmistä tehtävistä (Kallio 2006, 22; Salminen 2011, 3). Tästä syystä tutkielmani analyysimenetelmäksi on valikoitunut synteesin muodossa esitettävä teoreettinen analyysi, jossa pyrin rakentamaan kokonais kuvaa organisaatiokulttuurin muutosta julkisella sektorilla käsittelevästä tieteellisestä tutkimusta ja tällä tavoin sekä torjumaan tutkimustiedon hajanaisuutta että vahvistamaan sen kumuloitumista. Koska tämä menetelmä ei kuitenkaan etene selvärajaisesti vaiheesta toiseen kronologisessa järjestyksessä, vaan perustuu lähtökohtaisesti omaehtoiseen tiedonprosessointiini, olen hyödyntänyt laadullista sisällönanalyysiä aineiston läpinäkyvässä ja johdonmukaisessa järjestämisessä, mikä antaa lukijalle paremmat edellytykset arvioida ajatteluni ja tutkimustani. Kyseessä on varsin vapaamuotoinen metodi, joka soveltuu Tuomen ja Sarajärven (2018)

mukaan hyvin tilanteisiin, joissa pyritään ymmärtämään ilmiötä. Tämä on tavoite myös työnsäni, vaikka lähestymistapa onkin empiirisen sijaan teoreettinen.

Kuvasin johdantoni alussa, kuinka Falcke ja Römer pohtivat, miten subjektiivisen todellisuuden muutokset näkyvät kielessämme. Ajatus tuntuu hätkähdyttävältä, mutta tosiasiallisesti kyse on arkisesta asiasta, jota emme vain ymmärrä vielä tarpeeksi – tai tietomme ovat oikeamminkin liian hajanaiset. Tätä muutosta tapahtuu kuitenkin jatkuvasti eri kulttuureissa ylikansalliselta tasolta ammattiryhmien ja organisaatioiden tasolle asti. Organisaatiokulttuuri ja sen muutos vaikuttavat myös meihin joka päivä, olipa kyse viranomaisesta, työpaikasta, oppilaitoksesta tai vaikka harrastusseurasta. Joskus vaikutukset ovat suoria, ja joskus, kuten usein julkisen sektorin organisaatioiden kanssa toimiessa, epäsuoria. Kun olemme tekemisissä erilaisten julkisten toimijoiden kanssa, niiden organisaatiokulttuurit vaikuttavat osaltaan siihen, miten meidät otetaan vastaan, miten meihin suhtaudutaan ja miten asiamme käsitellään. Onkin korkea aika, että ymmärrämme paremmin, miten kulttuurimuutos tässä viitekehyksessä oikein tarkoittaa.

1.3 Tutkielman suhde aiempaan tutkimukseen

Tutkielmani varhaisiin vaiheisiin kuului aiempien alaa käsittelevien kirjallisuuskatsauksien läpikäynti, koska tavoitteenani oli selvittää synteettisen tutkimuksen tarvetta. Varsin nopeasti kävi ilmi, että selkeästä ja perustellusta tutkimustarpeesta huolimatta organisaatiokulttuurin muutosta julkisen sektorin kontekstissa käsitteleviä kattavia kirjallisuus- ja tutkimuskoosteja ei ole saatavilla. Läheisimmin aihetta käsittelevät kirjallisuuskatsaukset kiinnittyvät esimerkiksi yksittäisen valtion julkisen sektorin kulttuurimuutokseen, terveydenhuollon organisaatioiden kulttuureihin tai organisaatiokulttuuriteoriaan, mutta eivät kulttuurimuutoksen tematiikkaan julkisella sektorilla yleisesti. Katsauksia haettiin ennen tutkielman tekoa LUC Finna -järjestelmästä seuraavilla hakusanoilla: ”organizational culture”, ”change”, ”culture change”, ” public sector”, ”public organization”, ”administration”, ”literature review” ja ”review”. Koska hakusanoja arvioitiin ja korjattiin myöhemmin varsinaista aineistohakua varten asiantuntija-arvion perusteella, sisällytin arviointiini myös ne kirjallisuuskatsaukset, jotka löysin varsinaista katsausaineistoa kerätessäni. Niiden tarjoama tieto ei kuitenkaan oleellisella tavalla muuttanut tilannekuvaa, vaan tutkimustarve näyttäisi myös niiden valossa selkeältä.

Edellä mainittuja terveydenhuollon kulttuurimuutokseen liittyvän katsauksen tekivät esimerkiksi Johnson ym. (2016), Willis ym. (2016) ja Pavithra (2022). Tässä viitekehyksessä aiheesta siis on varsin paljon syntetisoivaa tutkimusta, mutta jokainen mainituista katsauksista hyväksyi myös tutkimuksia, joissa oli tarkasteltu yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioita. Näin ollen ne eivät anna selkeää kuvaa yksinomaan julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutoksista. Samalla on toki huomionarvoista, että vaikka osa tutkimukseeni valikoituneista artikkeleista käsittelee terveydenhuoltoa, kyseessä on vain yksi julkisen sektorin useista osa-alueista. Terveydenhuollon organisaatioissa saatavat tulokset eivät välttämättä tuottaisikaan yleistettävissä olevaa tietoa esimerkiksi verotuksesta tai liikenteestä vastaavan viraston kulttuurimuutosta varten. Näistä syistä en katsonut, että nämä katsaukset vastasivat aiemmassa luvussa kuvattuihin tutkimuskysymyksiin. Tämä arvio koskeekin esimerkiksi organisaatiokulttuurin muutosta julkisen sairaaloiden organisaatioyhdistymisissä sivunneen Cerezo-Espinosa de Los Monterosin ym. (2021) katsausta, jonka en tulkitse kaventaneen tutkimustarvetta oleellisella tavalla.

Toisaalta organisaatiokulttuuriin liittyviä katsauksia on tehty myös julkisen sektorin viitekehyksessä. Esimerkiksi Lumijärvi (1999) sivuaa aihetta varsin selkeästi laatujohtamisen soveltuvuutta julkiselle sektorille käsittelevässä tutkimuksessaan. Hän nostaa esille kulttuurin luonteen vaikeasti muutettavana ilmiönä, mutta ei tarkastele asiaa syvällisemmin. Samoin tekevät muiden muassa Tyler ja Swailes (2002), jotka nostavat asian esille tietämyksenhallintaa (engl. *knowledge management*) käsitelleessä tutkimuksessaan. Kuten osasta katsaukseni valikoituneesta aineistosta voi tulkita (esimerkiksi Ashok ym. 2021), kulttuurimuutoksella on vaikutusta siihen, miten tietämyksenhallinnan käytännöt omaksutaan organisaatiossa. Joissain katsauksissa tarkastellaan sitä, millainen organisaatiokulttuuri on julkisella sektorilla, mutta näissä tutkimuksissa ei lähtökohtaisesti tarkastella kovinkaan syvällisesti asiaa muutoksen näkökulmasta, mikä erottaa ne oleellisesti esimerkiksi tästä työstä. Lisäksi organisaatiokulttuurimuutoksen tematiikkaa julkisella sektorilla on lähestytty muiden muassa laadunhallinnan (Carleton 2015), käytäntöjen (Moran 2013) ja johtajuuden (Hartmann ja Khademian 2010) kaltaisten ilmiöiden kautta. Niin ikään näissä katsauksissa tarkastelu on jäänyt suppeammaksi, usein ilmiöviitekehyksen ohella myös maantieteellisen rajauksen perusteella.

Kiinnostavan poikkeuksen edellä mainittuihin muodostavat esimerkiksi Aspridis ja Pouliana (2021), jotka tarkastelevat julkisen sektorin organisaatiokulttuurin kehittymistä Kreikan

viitekehyksessä. Maantieteellisen rajauksen takia tutkimuskohde on heidän tapauksessaan omaani suppeampi, mutta sen ohella pidän ongelmallisena, että heidän tutkimuksensa käsittelee varsin pinnallisesti organisaatiokulttuurin ja hallintokulttuurin välistä suhdetta. Sen tarkastelu olisi perusteltua, koska tutkijat puhuvat runsaasti ”koko julkisen hallinnon organisaatiokulttuurista”, eivät siis julkisen hallinnon organisaatioiden kulttuureista monikossa. Samalla maantieteellisellä alueella olevien julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurit ja niiden muutos riippuvat kuitenkin monesta muustakin tekijästä kuin kansallisesta kulttuurista tai poliittisesta ohjauksesta, kuten tutkimustuloksia myöhemmin esitellessäni toteankin. Hallintokulttuuri (engl. *administrative culture*) on puolestaan yleisluontoisempi käsite, jolla viitataan puolestaan tiettyyn ryhmään valtioita, joilla on hallintatyyleihin, arvoihin ja käytäntöihin liittyviä yhteneväisyyksiä, mutta joilla voi kuitenkin olla myös julkiseen sektoriin liittyviä keskinäisiä eroavaisuuksia (Kuhlmann & Wollmann 2019, 11–12).

Yhteenvedon voidaan todeta, että erilaisia julkisen sektorin kulttuurimuutoksia sivuavia katsauksia on toteutettu 1990-luvun loppupuolelta aivan viime vuosiin asti. Kronologisesti tämä havainto on yhtäpitävä tähän katsaukseen valikoituneen aineiston aikajänteen kanssa. Tämä kielii siitä, että organisaatiokulttuuritutkimuksen historiassa julkiseen sektoriin kohdistuva mielenkiinto on varsin tuore suuntaus. Pääsääntöisesti näissä katsauksissa ei olekaan tarkasteltu julkista sektoria samassa laajuudessa kuin tässä katsauksessa, vaan niiden aineisto on joko kerätty rajatummasta kohteesta taikka käsittelee toissijaista ilmiötä, jolla on lähinnä jonkinlainen suhde organisaatiokulttuuriin tai sen muutokseen. Samoja tutkimuskysymyksiä käsittelevien katsausten puuttuminen yhdistettynä siihen, että tutkimukseeni valikoitui runsas aineisto, on nähdäkseni vankka perustelu sille, että organisaatiokulttuurin muutokseen julkisen sektorin viitekehyksessä liittyy selkeä tarve syntetisoivalle tutkimukselle. Tähän tutkimustarpeeseen vastaaminen onkin yksi tutkielmani keskeisimmistä tavoitteista, mikä määrittää myös sen suhdetta aiempaan tutkimukseen; työni kokoaa ja täydentää sitä.

2. ORGANISAATIOKULTTUURIN MUUTOS

2.1 Organisaatiokulttuuritutkimuksen perusta

Käsitteellisestä näkökulmasta ilmiön viitekehyksellä on merkitystä. Organisaatiokulttuurin tapauksessa tämä viitekehys on organisaatio, jolloin ennen käsitteen tarkempaa määrittelyä on hyvä tunnistaa, miten organisaatio tässä työssä ymmärretään. Asialla on merkitystä myös tutkielman hyödyllisyyttä arvioitaessa; olemme organisaatioiden ja niiden kulttuurien kanssa tekemisissä joka päivä. Itsenäisenä ilmiönä organisaatioita on tutkittu jo pitkään, ja ne on tunnistettu tehokkaaksi ja siten yhteiskunnallisesti merkittäväksi tavaksi järjestää ihmisten keskinäistä toimintaa. Elämä kompleksisessa polkuriippuvuuksien maailmassa tarkoittaa, että olemme oikeastaan hyvinkin riippuvaisia paitsi kyvystämme järjestäytyä yhteisten tavoitteiden taakse, myös nojautua muiden organisoitumisen tuottamaan työhön; terveydenhuoltoon, koulutukseen tai vaikka omaan asuntoon. Esimerkiksi Harisalo onkin nähdäkseni osuvasti kuvannut, että elämme organisaatioiden yhteiskunnassa. (Harisalo 2021, 9–13).

Määritelmällisesti organisaatiota on luonnehdittu niin tavoitteita järjestelmällisesti edistäväksi kuin jatkuvassa vaihdanta- ja vuorovaikutussuhteessa ympäristönsä kanssa olevaksi systeemiksikin. Kumpikaan luonnehdinta ei ole kategorisesti väärä, vaan jokaisessa nykyajan organisaatiossa on helppo tunnistaa vastaavanlaisia ominaisuuksia. Julkisyhteisöt, yritykset ja vapaaehtoisorganisaatiot pyrkivät jatkuvasti toteuttamaan omaleimaisia tavoitteitaan, ja jo kompleksisen nykymaailman erilaiset polkuriippuvuudet johtavat siihen, että toimintaympäristöäkään ei voi sivuuttaa. Harvemmin kuitenkin esitetään suoraan, että organisaatio voisi olla subjektiivinen käsitys todellisuudesta. Kun organisaatio ymmärretään tulkinallisena ilmiönä ja mielen rakennelmana eikä objektiivisena todellisuutena, myös johtajat joutuvat tilanteeseen, jossa ei voida toimia samoin kuin aiempien määrittelyjen tapauksissa. Silloin on otettava huomioon organisaation muodollisten tekijöiden lisäksi myös sen kulttuuri. (Harisalo 2021, 13, 141).

Organisaatiotutkimuksen rinnalla organisaatiokulttuurin tutkimusta pidetään usein verrattain tuoreena avauksena. Organisaatiokulttuuriin liittyen on tavanomaista todeta, että 1970- ja 80-luvuilla organisaatioissa havaittiin asioita, joita ei ollut mahdollista selittää varhaisempien organisaatioteorioiden avulla. Ymmärrys siitä, että vastaus näihin ilmiöihin piili organisaatioissa vallitsevilla sisäisillä todellisuuksilla – kulttuureilla, kuten niitä on sittemmin

kutsuttu – johti puolestaan monipuoliseen joukkoon erilaisia määritelmiä ja ajattelutapoja, joihin on myös viitattu yleiskäsitteellä *organisaatiokulttuuriteoria*. Käsitys ei ole yksiselitteisesti virheellinen, mutta jättää huomiotta sen, että organisaatiokulttuuria on tutkittu jossain muodossa jo paljon aiemmin. Ensimmäisenä kulttuuritutkimuksena voidaan oikeastaan pitää esimerkiksi ihmissuhteiden koulukunnankin perustaa rakentanutta Hawthornen tehtaita 1920–30-luvuilla toteutettua tutkimussarjaa, koska siinä tunnistettiin työyhteisön sisäisten suhteiden vaikutus organisaation toimintaan. (Schein & Schein 2017, 97; Schneider ym. 2017, 470; Harisalo 2021, 17, 141). Sitten varhaista kulttuuritutkimusta esiintyi enenevässä määrin 1940-luvulta eteenpäin. Esimerkiksi Kroeber ja Kluckhohn esittelivät vuonna 1952 164 eri kulttuurin määritelmää tarkastelevan katsauksensa. Eliot Jacques (1953, 253) taas kuvasi organisaation elämää kulttuurin, rakenteen ja persoonan välisenä vuorovaikutuksena. Siinä missä Jacquesin tarkastelu keskittyi kulttuurin psykodynaamisuu- den viitekehyyksessä, sosiologisesta näkökulmasta asiaa tarkasteli esimerkiksi Philip Selznick (1957). Sitten kulttuuria organisaatiotutkimuksen viitekehyyksinä ovat hyödyntäneet muiden muassa Harrison (1972), Eldridge ja Crombie (1974) sekä Handy (1976). (Varis 2012, 44–45; Puusa ym. 2020, 59–62).

Näin ollen on perusteltua todeta, että kulttuuritutkimus ei syntynyt 1970- ja 80-lukujen taitteessa, vaan se oikeamminkin valtavirtaistui tuolloin. Erityistä merkitystä on myöhemmässä arvioinnissa annettu brittiläisen sosiologi Andrew Pettigrew'n *Administrative Science Quarterly*ssa julkaistulle artikkelille ”On Studying Organizational Cultures” (1979), jossa organisaatiota tarkasteltiin kulttuuriviitekehyyksen avulla. (Schneider ym. 2017, 471). Kyseessä on yksi ensimmäisistä organisaatiokulttuuria käsittelevistä tieteellisistä artikkeleista, joka myös osaltaan vaikutti siihen, että organisaatioiden tarkastelun painopiste siirtyi muodollisista – esimerkiksi rakenteisiin liittyvistä – tekijöistä pysyvämmiin sosiaalisiin tekijöihin; aineellisesta organisaatiokäsityksestä aineettomaan organisaatiokäsitykseen. Organisaatioita alettiin hiljalleen ymmärtää sosiaalisina rakenteina, joissa symboleilla, annetuilla merkityksillä ja tulkinnoilla on konkreettista merkitystä. (Varis 2012, 44; Puusa ym. 2020, 60).

Ero aiempaan ajatteluun oli niin selkeä, että myöhemmin kulttuuriviitekehyyksestä on alettu puhua *organisaatiokulttuuriparadigmana* esimerkiksi tieteellisen liikkeenjohdon tai ihmissuhteiden koulukunnan rinnalla. *Paradigma* on tässä viitekehyyksessä tyypillisesti ymmärretty kerrostuneeksi yhdistelmäksi ideologisia ja teknisiä komponentteja, joka tarjoaa oma-heimaisen tavan tunnistaa ja ratkaista ongelmia. Organisaatiokulttuuriparadigma kiinnittyy

nimenomaisesti organisaatio- ja johtamisparadigmoihin, joita on tyypillisesti luonnehdittu johtamisen teorioiden ja niistä kumpuavien käytännöllisten mallien yhdistelmiksi. (Puusa ym. 2020, 60). On kuitenkin hyvä huomata, että kulttuuri on monitahoinen ilmiö, ja kulttuuriparadigma on lähinnä kattokäsite monipuoliselle joukolle erilaisia käsityksiä; siinä missä osa pitää kulttuuria esimerkiksi johdon työvälineenä organisaation kehittämiseksi, toiset kritisoivat tätä näkemystä korostaen, ettei kulttuuri tottele edes organisaation valtaryhmien pyrkimyksiä. (Alvesson & Sveningsson 2015, 57–60).

Organisaatiokulttuuriviitekehityksen yleistymistä pyrkivät jo 1980-luvun loppupuolella selittämään etenkin Euroopan ja Yhdysvaltojen kontekstissa ruotsalaiset yritysekonomit Mats Alvesson ja Per Olof Berg. He julkaisivat tuolloin kolmiosaisen teoksensa *Företagskultur och organisationssymbolism: utveckling, teoretiska perspektiv och aktuell debatt* (1988, 22–25), jossa he esittävät neljää eri syytä mainitulle kehityskululle. Ensinäkin organisaatiokäytännön selittämiseksi tarvittiin heidän mukaansa uusia tapoja, koska varhaisemmat systeemiteoreettiset mallit eivät tarjonneet riittäviä keinoja organisaatioiden epävirallisten aspektien analyysiin. Toiseksi kritiikkiä saaneen, välittömiä ja mahdollisimman objektiivisia havaintoja sekä tarkkoja tieteellisiä menetelmiä korostaneen positivistisen tutkimustradition sijasta haluttiin hyödyntää entistä subjektiivisempia tutkimusmenetelmiä. Alvessonin ja Bergin mukaan tällä tavoiteltiin syvällisempää analyysiä tarkasteltavista kohteista ja asioista. Kolmanneksi organisaatiokulttuurin tai Alvessonin ja Bergin sanoin yrityskulttuuriin liittyviä tekijöitä pidettiin keskeisenä selityksenä japanilaisyriyten menestykselle, jolloin myös koettiin, että elinkeinoelämä tarvitsi aiempaa parempia keinoja hyödyntää inhimillistä pääomaansa. Neljänneksi he huomauttavat, että mytologisoituminen vaikutti laajemminkin 1980-luvun tutkimuksen taustalla, ja siihen sopi hyvin syvällisempien teoreettisten selitysten hakeminen muiden muassa symboleja ja myyttejä tarkastelevasta organisaatiokulttuuriviitekehityksestä.

Usein on sinänsä totuudenmukaisesti esitetty, että kulttuuriviitekehitys vei organisaatiotutkimusta laadullisempaan suuntaan, mutta tällöin sivuutetaan herkästi se, että organisaatiokulttuurin laadullista syvyyttä ei tunnustettu vielä alan varhaisessa tutkimuksessa, vaan tarkastelu keskittyi pitkälti rakenteen ja kulttuurin väliseen yhteyteen sekä sen merkitykseen. Tästä hyviä esimerkkejä ovat Harrisonin (1972) teoria organisaatioiden ideologisista suuntautumisista tai Handyn (1978) kulttuuriluokittelu, joita voidaan luonnehtia operationaalisiksi keinoiksi kulttuurin ja rakenteen yhteyksien tarkastelemiseen (Varis 2012, 59–70).

Kulttuuritutkimuksesta tuli laadullisempaa nimenomaan valtavirtaistumisensa myötä, ja usein painoarvoa on edellä mainitun Pettigrew'n ohella annettu eritoten varsin vaikutusvaltaisen organisaatiokulttuurimallin kehittäneen Edgar Scheinin vuonna 1985 ilmestyneelle teokselle *Organizational Culture and Leadership*, jonka jälkeen aiheesta on kirjoitettu kansainvälisesti suuri määrä kirjoja ja artikkeleita. (Pietersen 2017, 264–265; Schneider ym. 2017, 471; Puusa ym. 2020, 59–60).

Hallitsevana tulkintana voidaankin pitää, että kulttuuritutkimuksen valtavirtaistuminen haastoi vallitsevat organisaatioteoriat viimeistään 1980-luvulla, jolloin havaittiin, että tulostavoitteita ei saavutettu johdonmukaisesti taloudellisella pääomalla ja teknologialla. Myöhemmissä tutkimuksissa on havaittu, että Yhdysvaltojen silloisten 20 vuoden aikavälin menestyneimpien yritysten enemmistö ei ollut itse asiassa hyötynyt yhdestäkään Porterin (2004) viiden kilpailuvoiman mallia mukailevista eduista, kuten potentiaalisten kilpailijoiden alalle tulemisen hankaluudesta tai suuresta markkinaosuudesta. Sitä vastoin on haasteellista nimetä yhtäkään keskeistä markkinajohtajan asemassa olevaa organisaatiota, jolla ei olisi tunnistettavaa ja omaleimaista organisaatiokulttuuria. (Cameron & Quinn 2006, 2–7). Tästä seuraa, että laadukas organisaatiokulttuuri on myös kilpailuetu, sillä se voi antaa organisaatiolle jopa ylivoimaiseksi luonnehditun osaamisen perustan. (Harisalo 2021, 13, 141–142). Siten myös organisaatiokulttuurin tutkimuksella on merkitystä.

2.2 Organisaatiokulttuurin määritelmät ja mallit

Organisaatiokulttuurin keskeisiin tutkijoihin lukeutuva Linda Smircich (1983, 339) on todennut jo varhain, että kulttuurin käsite on lainattu antropologiasta, jossa sen merkityksestä ei ole yksimielisyyttä – ja että samalla tavoin sen käyttö organisaatiotutkimuksessa on moninaista. Puusa ym. (2020, 60) tekevät vastaavanlaisen analogian organisaatiokulttuurin ja ”tyypillisen laadullisessa tutkimuksessa käytetyn käsitteen” välille, koska kulttuurista ei ole olemassa yhtä ainoaa yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Molemmissa tapauksissa pyrkimyksenä on osoittaa eri näkökulmista, kuinka moninaista organisaatiokulttuuritutkimus on. Kuten edellä on todettu, että organisaatiokulttuuriparadigma ja -teoria ovat ilmaisuihin sikäli harhaanjohtavia, että niiden alla on useita erilaisia tapoja analysoida ja jopa määritellä kulttuuria.

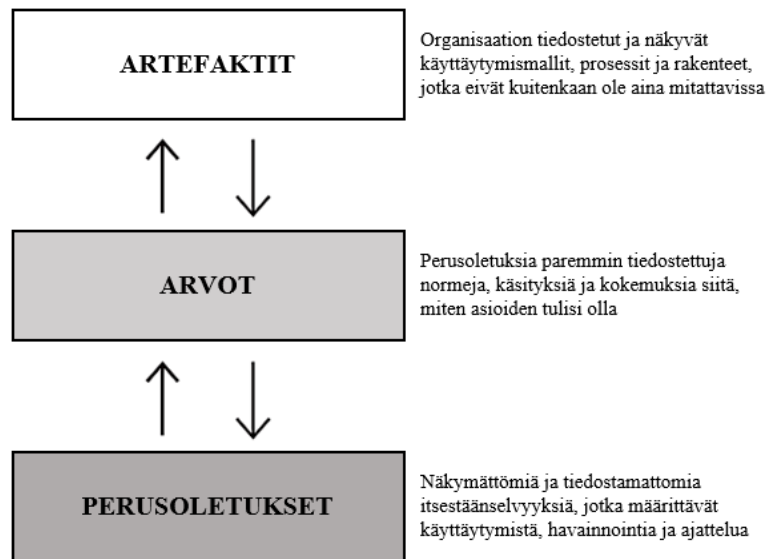
Organisaatiokulttuuritutkimuksen pioneerina pidetty Schein (Schein & Schein 2017, 1–7) on koonnut yhteen listan joistain ilmiöistä ja käsitteistä, jotka usein yhdistetään organisaatiokulttuuriin. Tällaisia ovat hänen mukaansa esimerkiksi ihmisten välinen havaittu säännönmukainen käyttäytyminen, ryhmän normit, hallitsevat ilmaistut arvot kuten esimerkiksi ”tuotelaatu” tai ”hintajohtajuus”, ilmapiiri sekä kognitiiviset viitekehykset, kuten ajattelutavat, kielelliset paradigmat tai psyykkiset mallit, jotka ohjaavat ryhmän jäsenten tapoja tarkastella, ajatella ja puhua, ja jotka opetetaan uusille jäsenille varhaisessa vaiheessa. Schein toteaa, että nämä ilmiöt joko liittyvät kulttuuriin tai ainakin heijastelevat sitä, mutta eivät kuitenkaan ole varsinaisesti sama asia kuin kulttuuri. Schein ymmärtää organisaatiokulttuurin jaetun ytimen joksikin syvällä olevaksi ja vakaaksi; ei-aineelliseksi ja tiedostamattomaksi. Hän on esittänyt organisaatiokulttuurille seuraavaa dynaamiseksi luonnehtimaansa määritelmää:

Ryhmän kulttuuri voidaan määritellä jaetuksi oppimisjärjestelmäksi, joka kehittyy kumulatiivisesti kyseisen ryhmän ratkaistessa sisäiseen eheyteensä ja ulkoiseen sopeutumiseensa liittyviä ongelmiaan; se on toiminut riittävän hyvin, jotta sitä voidaan pitää perusteltuna ja siten opettaa uusille jäsenille oikeana tapana hahmottaa, ajatella, tuntea ja käyttäytyä suhteessa näihin ongelmiin.

Tämä kumulatiivinen oppimisjärjestelmä on uskomusten, arvojen ja käytösnormien muodostama systeemi, joka tullaan ottamaan joukkona itsestään selviä perusoletuksia, ja joka muuttuu lopulta tiedostamattomaksi. (Schein & Schein 2017, 6).

Scheinin alun perin 1980-luvulla esittämä ajatus kulttuurista dynaamisena jaettujen perusoletusten mallina on säilyttänyt vahvan aseman organisaatiotutkimuksessa. Hän ajattelee, että tiedostamattomat perusoletukset edustavat kolmiosaisessa organisaatiokulttuurimallissa kaikkein syvintä tasoa, kulttuurin ydintä. Ne ovat hiljalleen itsestäänselvyyksiksi muodostuneita, jaettuihin kokemuksiin liittyneitä ratkaisuja ja käytäntöjä, jotka on havaittu toimiviksi. Tämän myötä ne ovat alkaneet myös ohjata tiedostamattomasti ihmisten keskinäistä suhtautumista, toiminnan luonnetta ja jopa ymmärrystä ajasta, paikasta ja todellisuudesta. (Schein & Schein 2017, 6–25, 73–74, 130–132). Jokaisessa kulttuurissa on esimerkiksi oletuksensa ihmisestä; oletetaanko ihmisten olevan sinänsä työteliäitä, luotettavia tai valmiita kehittymään vai laiskoja, epäluotettavia ja valvontaa vaativia. Esimerkiksi taylorismiin liittyvässä tehokkuusorientoituneessa ajattelussa korostuu yksipuoliseksi kritisoitu ihmiskuva työntekijästä puhtaana taloudellisena ja valvontaa vaativana toimijana. Toisaalta ihmissuhteiden

koulukunta asetti kyseenalaisiksi nämä hypoteesit ja vei nimensä mukaisesti tarkastelun painopistettä organisaation muodollisista rakenteista ihmisiin, jolloin myös havaittiin, että henkilöstöä motivoivat oleellisesti muutkin tekijät kuin taloudellinen hyöty. (Harisalo 2021, 37–52, 142–144). Sen takia muiden muassa organisaatioiden palkitsemis-, kannustus- ja valvontajärjestelmät nivoutuvat organisaatiokulttuurin perusoletuksiin. (Varis 2012, 47–49).



Kuvio 1. Kulttuurin tasot (mukaiillen Schein & Schein 2017, 18).

Schein (Schein & Schein 2017, 19–21) pitää arvoja organisaatioissa tehtävinä, perusoletuksia selkeämmin tiedostettuina ja merkityksiltään vaihtelevina valintoina siitä, mitä pidetään tärkeänä. Tämän takia niillä on merkitystä paitsi yleisluontoisina ihanteina, myös toiminnan arvioinnin standardeina, jollaisia voisivat olla esimerkiksi rehellisyys tai läpinäkyvyys. Abstraktin luonteensa takia arvot eivät kuitenkaan ole aina keskenään yhtäpitäviä; organisaatio voi esimerkiksi pyrkiä valmistamaan markkinoiden laadukkaimpia tuotteita samalla, kun se tavoittelee tuotantokustannusten painamista mahdollisimman alas. Tällaiset ristiriidat ovat varsin tavallisia, ja oleellisempaan onkin yleensä pidetty, että kulttuurin oleellimmat elementit ovat keskenään yhdenmukaiset. (Gagliardi 1986, 127). Tällöin niiden julkituominen auttaa sekä tarjoamaan ryhmälle toiminta-ajatuksen ja identiteetin että ylipäätään yhdistämään ryhmää sen sijaan, että arvojen hyväksyttävyyys tai käyttökelpoisuus asetettaisi kyseenalaiseksi. Arvot selittävät kuitenkin vain osan organisaation jäsenten käyttäytymisestä,

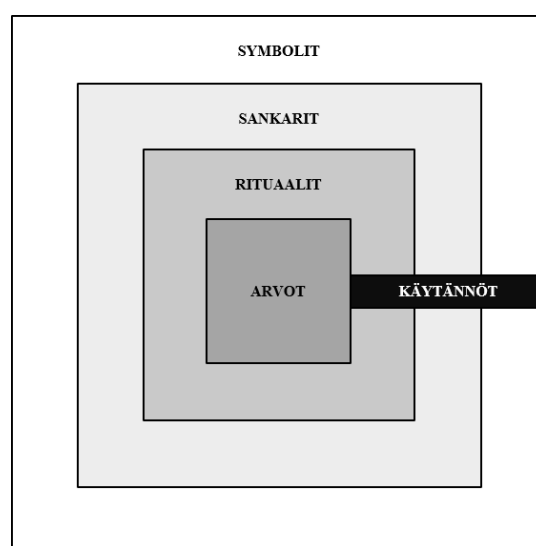
ja antavat siten puutteellisen kuvan kulttuurista, jonka ymmärtämiseksi on tunnettava myös sen ydin, eli piilevät perusoletukset. (Varis 2012, 48–49; Harisalo 2021, 142–144).

Artefaktit edustavat Scheinin mallissa organisaatiokulttuurin ihmisen rakentamaa näkyvää fyysistä ja sosiaalista ympäristöä – ne ovat kulttuurin konkreettisia tuloksia, joita edustavat muiden muassa organisaation fyysiset toimitilat, organisaation rakennekaavio, kieli ja yksilöiden havaittu käyttäytyminen. (Schein & Schein 2017, 17–19). Esimerkiksi Harisalo jakaa nämä konkreettiset tulokset näkyviin tuloksiin eli teknologian, rakennuksen ja vaatetuksen kaltaisiin elementteihin, käyttäytymisen tuloksiin eli erilaisiin rituaaleihin ja seremonioihin sekä kielen tuloksiin eli erilaisiin myytteihin, tarinoihin ja kertomuksiin. Näiden näkyvien tulosten keskeinen tehtävä on yksinkertaistaa monimutkaista todellisuutta, jota on haasteellista ymmärtää sellaisenaan. Esimerkiksi hyvät organisaatiotarinat voivat olla yksilön näkökulmasta puhuttelevampia kuin kaaviot tai tilastot. Tämä on oleellista, koska uskottavasti kerrotut, puhuttelevaksi ja omaa todellisuutta koskettavaksi koetut tarinat paitsi auttavat kuulijaa prosessoimaan omia käsityksiään, tunnetilojaan ja kokemuksiaan, myös innostavat ja motivoivat häntä. (Harisalo 2021, 142–146). On kuitenkin huomionarvoista, että vaikka kulttuurin konkreettiset tulokset ovatkin tutkijan havaittavissa, niiden merkitykset, keskinäiset suhteet ja suhde syvemmillä oleviin kulttuurin rakenteisiin ovat huomattavasti vaikeammin selvitettävissä. Ne ovat seurausta perusoletuksista ja ilmentävät siten kulttuurin syvempiä osia. (Varis 2012, 47–49).

Smircichin ja Scheinin ohella myös alankomaalainen kulttuuritutkija Geert Hofstede (Hofstede ym. 1990, 286–287) on kiinnittänyt huomiota organisaatiokulttuurikäsitteen moninaisuuteen. Hän pyrki etsimään yhteneväisyyksiä näistä eriävistä käsityksistä, ja hänen synteesiään ovat sittemmin hyödyntäneet esimerkiksi Alvesson ja Sveningsson (2015, 50–51), jotka ovat listanneet organisaatiokulttuurin erityispiirteitä. Heidän mukaansa kyseessä on traditioiden ja tapojen kautta välittyvä historiasidonnainen, emergentti ilmiö. Sitä on vaikea muuttaa johtuen siitä, että ihmisillä on taipumus pitää kiinni uskomuksistaan, arvoistaan ja perinteistään, mutta myös siksi, että kulttuuri on pehmeä ja epämääräinen kokonaisuus, jota on kvalitatiivisen luonteensa vuoksi haasteellista mitata tai luokitella. Se rakentuu ennen muuta sosiaalisessa kanssakäymisessä, eli kulttuuri on ihmisten luomus, jonka ryhmän jäsenet jakavat – mutta koska eri ryhmät luovat erilaisia kulttuureja, ihmisluonto ei sinänsä saanele kulttuureja. Se hahmottuu useimmiten myyttien, rituaalien, symbolien ja vastaavalaisten antropologiasta omaksuttujen termien kautta, joten kulttuuria tarkasteltaessa

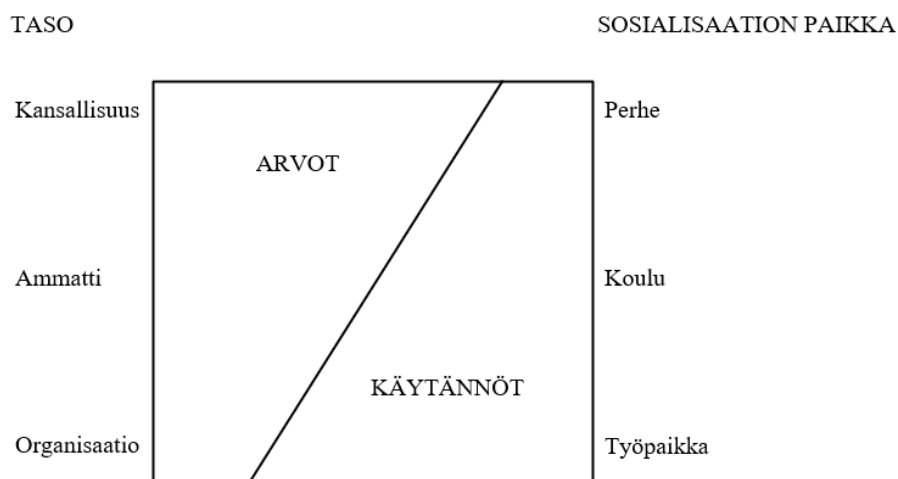
huomiota kiinnitetään tyypillisesti ajattelutapoihin, arvoihin ja ideoihin, ei niinkään konkreettisiin, näkyviin osiin organisaatiota.

Hofsteden (2001, 39–41) niin kutsutussa ”sipulimallissa” kulttuurin ytimessä ovat arvot, joilla hän tarkoittaa organisaatiossa vallitsevia tiedostamattomia, luonteeltaan tyypillisesti epäkonkreettisia käsityksiä esimerkiksi siitä, mikä on oikein tai väärin taikka normaalia tai epänormaalia. Näitä voi varsin pitkälti verrata Scheinin mallin perusoletuksiin. Hofstede pitää niiden tutkimista tai havaitsemista hyvin haastavana, koska arvojen abstrakti luonne jotta väistämättä siihen, että niistä on vaikea edes keskustella. Arvoja voidaankin hänen mukaansa tutkia ensisijaisesti sen kautta, miten ne heijastuvat kulttuuriin organisaation rituaaleina, sankarikertomuksina ja symboleina, joita hän pitää kulttuurin pinnallisempina tasoina. Kulttuuria, ja nimenomaisesti sen näkyviä osia, ilmentävät Hofsteden mallissa erilaiset käytännöt. Hofstede luonnehtii niitä sosiaalisesti opituksi, vakiintuneiksi tavoiksi ajatella ja toimia; koska ne ohjaavat tiedostamattomasti henkilöstön käyttäytymistä, niiden voi ajatella myös asettavan kriteerit koko organisaation toiminnalle. Siitä huolimatta Hofstede ei pidä käytäntöjä yhtä syvälle juurtuneina käsityksinä kuin arvoja. On niin ikään huomionarvoista, että vaikka nämä kulttuurin näkyvät ulottuvuudet paljastavatkin itsensä ulkopuolisille juuri käytäntöjen kautta, niiden kulttuurista juontavat merkitykset jäävät kuitenkin näkymättömiksi ja esiintyvät ainoastaan niissä tavoissa, joilla kulttuurin jäsenet tulkitsevat käytäntöjä. (Varis 2012, 56–57; Harisalo 2021, 151–152).



Kuvio 2. Kulttuurin ilmentyminen eri tasoilla (mukaillen Hofstede 2001, 42).

Arvoista poiketen rituaalit, sankarit ja symbolit edustavat mallissa kulttuurin näkyvää osaa. Näistä symbolit ovat usein sanoja, eleitä, kuvia ja esineitä, joiden tyypillisesti kompleksiset merkitykset ovat ilmeisiä vain saman kulttuurin jakaville yksilöille. Hofstede pitää niitä kulttuurin pinnallisimpana ulottuvuutena, koska uusia symboleja syntyy ja vanhoja katoaa hänen mukaansa jatkuvasti. Sekä aidot että kuvitteelliset sankarit, olivatpa he eläviä tai kuolleita, edustavat puolestaan ihanteellisiksi miellettyjä piirteitä, minkä takia heitä pidetään organisaatiossa eräänlaisina käyttäytymismalleina. Rituaalit puolestaan edustavat kollektiivisia toimintoja, joita pidetään itsessään arvokkaina huolimatta siitä, että niillä ei ole varsinaista välinearvoa. Tämä tarkoittaa sitä, että rituaaleja, kuten uskonnollisia seremonioita tai kollegojen tervehtimisen tapoja, pidetään sosiaalisesti huomattavan tärkeinä, mutta teknisestä näkökulmasta ne ovat tarpeettomia. (Hofstede 2001, 39–42).



Kuvio 3. Kulttuuriset eroavaisuudet kansallisuuden, ammatin ja organisaation tasoilla (Hofstede ym. 1990, 312).

Hofsteden kulttuurimallin piirteisiin kuuluu myös, että hän kytkee tarkastelunsa vahvasti kansainväliseen viitekehykseen. Hänen tutkimuksensa, joka perustui 116 000 eri maissa työskennellyttä kattaneeseen aineistoon, on edelleen yksi kokonaisvaltaisimmista kansainvälisten kulttuurivertailujen joukossa. Tämä on olennaista siksi, että Hofstede (1991, 311–314) ajattelee, että kulttuurin ytimessä olevat arvot opitaan ensisijaisesti kansallisuuden ja perheen tasolla, kun taas käytännöt opitaan organisaation tasolla, kuten alla kuviossa 3 esitetään. (Harisalo 2021, 151–152). Tämä eroaa Scheinin (Schein & Schein 2017, 6) käsityksessä, jossa kulttuurin ytimessä olevat perusoletukset ovat nimenomaan ryhmän

oppimisprosessin myötä syntyneitä itsestäänselvyksiä. Täten voidaan myös arvioida, että Schein pitää organisaatiokulttuuria dynaamisempänä ilmiönä ja korostaa voimakkaammin yksilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa siihen.

Organisaatiokulttuuria on tutkittu runsaasti myös muista näkökulmista; sitä on tarkasteltu esimerkiksi teatterina, alakulttuureina tai jopa psyykkisenä vankilana (Smircich 1983, 347). Erityisesti kulttuurin vaikutusta organisaation toimintaan on kuitenkin pyritty kuvaamaan vahvan ja heikon kulttuurin käsitteiden avulla. Vahvan kulttuurin ajatellaan olevan seurausta siitä, että ryhmä on onnistunut omaksumaan yhtenäisen kulttuurin; tällöin siitä tulee läpileikkaavasti vaikuttava voima, joka yhdistää organisaation osat toisiinsa samansuuntaisesti. Vastaavasti heikko kulttuuri, jossa perusolettamukset, arvot ja artefaktit ovat ristiriitaisia ja heikkoja, aiheuttaa organisaatiossa hämmennystä, tehottomuutta ja suoranaisia jännitteitä. Vahva kulttuuri on mielletty organisaation kannalta myönteiseksi asiaksi, mutta toisaalta esimerkiksi Schein (2017, 343–344) on huomauttanut, että vahvat kulttuurit ovat myös vakaita ja siten haasteellisia muuttaa. Hän pitää tätä potentiaalisena haasteena kompleksisessa ja dynaamisuutta edellyttävässä nykymaailmassa. Tätä viitekehystä vasten kulttuurin vahvuutta voi myös pitää enemmän ominaisuutena kuin yksiselitteisenä kilpailuetuna. (Harisalo 2021, 146–149).

Olen esitellyt edellä erilaisia ja usein esiintyviä tapoja ymmärtää organisaatiokulttuuria, mutta mikään yksittäinen määritelmä, malli tai ajattelutapa ei lähtökohtaisesti ohjaa omaa tarkasteluani. Tutkimukseni perustuu sitä vastoin organisaatiokulttuuriteoriaksi tai -teorioiksi kutsuttuun monipuoliseen joukkoon erilaisia tapoja hahmottaa ja jäsentää organisaatiokulttuuria. Tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että narratiivisen kirjallisuuskatsauksen perustehtävä on rakentaa helppolukuista synteesiä suuristakin määristä epäyhtenäistä tai muuten hajanaista tietoa. Sen perusluonteeseen ei kuulu erityisen valikoiva ote. (Salminen 2011, 6–15). Valitun metodin ohella myös tarkasteltavan ilmiön erityispiirteet vaikuttavat siihen, että en pidä perusteltuna sitoa tarkasteluani yksittäisiin ajattelutapoihin. Kulttuurille on esitetty useita vaihtoehtoisia kuvauksia ja malleja, minkä lisäksi aiheeseen liittyy runsaasti keskenään eriäviä näkemyksiä, eikä sille ole olemassa yhtä virallista määritelmää (Jung ym. 2009). Näin ollen erityisen valikoivat sisäänottokriteerit voisivat johtaa arvokkaan tutkimustiedon poisrajautumiseen, mikä olisi valitun metodin kannalta ongelmallista ja voisi vaikuttaa kielteisesti tutkielman laatuun ja tavoitteiden saavuttamiseen. Esittelen tutkielmani metodologisia ratkaisuja perusteluineen tarkemmin luvussa 4.

2.3 Organisaatiokulttuurimuutoksen määritelmät ja mallit

Organisaatiokulttuurin muutosta tai vähintään kulttuurin huomiointia on usein pidetty ratkaisevana laajemman organisatorisen muutoksen onnistumiseksi; harva, jos yksikään organisaatiomuutos on ”kulttuurista vapaa”. Muutosprosessissa joudutaan usein kohtaamaan käyttäytymisjärjestelmä, jota on vaikea tunnistaa ja tulkita ja joka torjuu organisaation suorituskyvyn nostamisen. Kulttuuri on otettava huomioon koska se voi vähimmilläänkin luoda ongelmia, mutta myös siksi, ettei organisaatiossa ilmeneviä jännitteitä, ongelmatilanteita tai laajemmin ilmiöitä voida muuten ymmärtää. Etenkin fuusioihin perustuvassa muutosdynamikassa eri kulttuuritaustoista tulevien yksilöiden on usein haasteellista torjua jännitteitä tai löytää yhteistä pohjaa työlleen, ja varsinkin nopeasti toteutettu muutos voi tukea kielteiseksi koettuja ilmiöitä kuten autoritääristä johtamistapaa tai reviirikiistoja (Pitkänen 2006, 10–12, 203–206). Luonnollisesti muutosprosessilla on merkitystä myös, koska vakiintuneen kulttuurin luonteella on vaikutusta muiden muassa organisaatiositoutumiseen, ilmapiiriin ja johtamiseen. (Alvesson & Sveningsson 2015, 11–12; Chang & Kim 2022, 563–565).



Kuvio 4. Cameronin ja Quinnin (2006, 146) kuvaama kulttuuritutkimuksen sosiologinen ja antropologinen suuntaus suhteessa Alvessonin ja Sveningssonin (2015, 55–58) tarkastelemaan kolmeen näkemykseen kulttuurimuutoksen hallittavuudesta.

Edellä on viitattu kulttuurin luonteeseen ilmiönä, jota on haasteellista tietoisesti muuttaa. Hofstede ym. (2010, 344) toteavat, että useimmat kulttuuritutkijat ovat tästä samaa mieltä,

mutta eivät siitä, kuinka vaikeaa muuttaminen on. Karkeasti ottaen tutkijat ovat jakautuneet Cameronin ja Quinin (2006, 146) kuvaamalla tavalla kahteen koulukuntaan; antropologiseen suuntaukseen, jossa organisaatiokulttuuri ei tottele johdon pyrkimyksiä ja sosiologiseen perustaan, jossa kulttuurin tietoista muuttamista pidetään mahdollisena. Tämä dikotomia ei ole kuitenkaan mustavalkoinen, ja esimerkiksi Alvesson ja Sveningsson (2015, 55–58) jakavat kulttuurimuutoksen kolmeen eri käsitykseen, joista kahdessa kulttuurin muuttamista pidetään eri astein mahdollisena ja kolmannessa taas mahdottomana. Usein kulttuurimuutoksen dikotomiaa kuvataan alun perin Smircichin (1983, 347) lanseeraamilla näkökulmilla siitä, että organisaatiokulttuurilla voi olla kulttuureja (sosiologinen perusta) tai että organisaatiot ovat kulttuureja (antropologinen perusta).

Antropologisessa lähestymistavassa organisaatiot ymmärretään kulttuureiksi, joihin sekä johtajien että työntekijöiden on sopeuduttava vailla kykyä muuttaa tai korjata niitä mieleisikseen; sen sijaan, että yksilöt valitsisivat kulttuurinsa, se valitsee heidät. Tämä käsitys lähestyy organisaatioiden klassista rakenneteoriaa, jonka nähdään usein kehittyneen, kun rakenneteoreetikot ja rationaalisen byrokratian kriitikot hioivat Max Weberin käsityksiä ihanneorganisaatiosta niin sanottuna rationaalisena byrokratiana. Eritoten rakenneteorian tulkintaa, jonka mukaan sisäiset rakenteet ominaisuuksineen ohjaavat organisaatioiden toimintaa niiden puolesta työskenteleviä yksilöitä enemmän, on pidetty yhtenä antropologisen lähestymistavan perusajatuksista. (Harisalo 2021, 22–35). Kulttuuriset elementit kehittyvät hitaasti monen tekijän yhteisvaikutuksesta pitkän ajan kuluessa, jolloin olosuhteiden, ihmisten ja haasteiden vaikutukset kulttuuriin ovat parhaimmillaankin vain vähäisiä. Antropologista suuntausta edustavat esimerkiksi varsin vaikutusvaltaiset kulttuuritutkijat Linda Smircich (1983, 347) ja Clifford Geertz, joista molempien työhön viitataan säännönmukaisesti alan tieteellisessä keskustelussa. (Gagliardi 1991, 173–179; Cameron & Quinn, 2006, 146; Pietersen 2017, 267–268).

Sosiologisen lähestymistavan lähtökohta on, että organisaatiolla on kulttuuri tai kulttuureja, joita on mahdollista johtaa. Kun ajatellaan, että kulttuuri on johtamisen tulos, organisaatio voi myös muokata sitä mieleisikseen saadakseen kilpailuetua tai muuta organisaation menestystä tukevaa hyötyä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että organisaatiokulttuurin muuttaminen olisi helppoa, vaan se vaatii riittäviä taitoja ja resursseja. Jos ne puuttuvat, eli kulttuuriin liittyvää johtamisvelvoitetta laiminlyödään, ajaudutaan tilanteeseen, jossa kulttuuri ei enää palvele alkuperäisiä tarkoituksiaan. Sen sijaan siitä tulee heikko, jolloin

johdon päätöksiin aletaan suhtautua vähättelevästi eivätkä ihmiset enää ponnistele suoriutumukseen välttämättömistä tehtävistä; sitä vastoin heidän työtyytyväisyytensä ja organisaatiosoitoutumisensa heikkenevät. (Harisalo 2021, 147–148; Chang ym. 2023, 479–483). Näin ollen kulttuurin manipulointi ei olekaan ainoastaan mahdollista, vaan sitä voidaan pitää jopa johdon tärkeimpänä tehtävänä. Kulttuuriin tietoista muuttamista pitävät mahdollisena esimerkiksi tutkijat Schein ja Mary Jo Hatch. (Cameron & Quinn, 2006, 146; Pitkänen 2007, 32–36).

Antropologisen ja sosiologisen perustan selkeistä eroista huolimatta ei ole osoitettavissa, että toinen näkemyksistä olisi yksiselitteisesti oikea. Tämä johtuu siitä, että valinta tehdään tyyppillisesti jo silloin, kun organisaatiokulttuuria määritellään. Mikäli kulttuuri ymmärretään pelkistetysti tiedostamattomalla tasolla vaikuttavana joukkona stagnaattisia perusoletuksia, olisi ongelmallista esittää, että kulttuuria voisi muokata hallitusti. Siihen ei olisi tietoja taikka keinoja, koska yksilöt eivät yksinkertaisesti pystyisi edes hahmottamaan kulttuurin keskeisiä elementtejä. Jos kulttuuri toisaalta nähdään jonain pinnallisena, tiedostettuna, vuorovaikutteisena ja dynaamisena, se on myös alttiimpi johdon kaltaisten valtaryhmien tietoisille vaikuttamisyrityksille. Koska esimerkiksi Scheinin (Schein & Schein 2017) tulkinta on jokseenkin Hofsteden (Hofstede ym. 2010) vastaavaa dynaamisempi, ja hän on lähempänä jälkimmäistä käsitystä. Toisaalta kumpikaan ei edusta edellä kuvattuja ääripäitä. Tämä kuvaa hyvin sitä, että useimmiten kulttuurin määritelmä on jotain tältä väliltä, mistä seuraa, että myös käsitykset kulttuurimuutoksen todellisesta haastavuudesta vaihtelevat. (Alvesson & Sveningsson 2015, 56).

En ole rajannut pois antropologiseen perustaan liittyvää arvokasta keskustelua tutkielmani aineistosta luvun 2.2 lopussa esittämistäni syistä, mutta koska katsaukseni käsittelee nimenomaisesti organisaatiokulttuurin muutosta, enemmistö aineistostani lähestyy ilmiötä nimenomaisesti siihen sallivammin suhtautuvan sosiologisen perustan kautta. Näin ollen tarkastelen tässä yhteydessä myös, miten tietoisien kulttuurimuutoksen on esitetty tapahtuvan. Prosessia on kutsuttu muiden muassa *kognitiiviseksi muodonmuutokseksi*, *dynaamiseksi ja jaetuksi oppimisprosessiksi* tai *ihanteellistamiseksi*. Organisaatiokulttuurin muutosta ja syntymistä tarkasteltaessa on kuitenkin hyväksi hahmottaa, miten tietoisien kulttuurimuutoksen on esitetty tapahtuvan. Prosessia on kutsuttu muiden muassa *kognitiiviseksi muodonmuutokseksi*, *dynaamiseksi ja jaetuksi oppimisprosessiksi* tai *ihanteellistamiseksi*. Schein (Schein & Schein 2017, 5–7, 127–132) ymmärtää organisaatiokulttuurin syntymisen

dynaamiseksi ja jaetuksi oppimisprosessiksi, jossa ryhmä alkaa kehittää oletuksia itsestään, ympäristöstään ja asioidensa järjestämisestä sekä selviytymisen että kasvun kannalta. Hänen mukaansa erityistä merkitystä on tällöin ryhmän perustajalla sekä hänen luonteellaan ja aiemmalla kulttuurihistoriallaan. Näillä tekijöillä on merkittävä rooli siinä, miten ryhmä lopulta päätyy yksilöimään ja ratkaisemaan niin ulkoisen sopeutumisensa kuin sisäiset yhtenäisyyteen liittyvät haasteensakin.

Scheinin tavoin ajattelee myös esimerkiksi Pasquale Gagliardi (1986, 121–132), joka lähes tyy organisaatiokulttuurin muotoutumista asteittaisena prosessina. Gagliardi esittää, että perustajan toimintatapojen osoittauduttua toimiviksi, eli haluttuja tuloksia tuottaviksi, myös muut alkavat jakaa perustajan näkemyksen valitun suunnan oikeellisuudesta. Alussa perustajan valta viedä organisaatiota toivomaansa suuntaan on varsin laaja, mutta supistuu myöhemmin. Gagliardin mallin seuraavassa vaiheessa organisaation jäsenten huomio ei enää kiinnity samalla tavalla tuloksiin, vaan niihin toimintamalleihin, joilla tuloksia saadaan; toiminnassa ei ole enää kyse tekemisen vaikutuksista vaan tavoista. Organisaation jäsenet pyrkivät myös torjumaan voimakkaasti mahdollisen kritiikin tässä vaiheessa. Gagliardin mallin neljännessä ja viimeisessä vaiheessa arvoista ja toimintatavoista on tullut itsestäänselvyyksiä. Hänen mukaansa arvot ovat tällöin juurtuneet niin syväälle, että ne ohjaavat organisaation jäsenten toimintaa tiedostamattomalla tasolla, jolloin myös kulttuurin muuttaminen on selkeästi haasteellisempaa. Nämä syväälle juurtuneet arvot vastaavat pitkälti Scheinin (Schein & Schein 2017, 7) kuvaamia perusoletuksia. Gagliardi perustaakin näkemyksensä idealisoinnista arvojärjestelmien pohjana siihen, että menneisyyden menestykset ja hyväksi koetut ratkaisut vakiintuvat tässä prosessissa arvoiksi ja siitä edelleen perusoletuksiksi; kyseessä on eräänlainen kognitiivinen muodonmuutos. Gagliardin näkemyksen mukaan prosessin lopputuloksena on organisaatiokulttuuri, joka auttaa tulkitsemaan todellisuutta, lisää yhtenäisyyttä ja parantaa organisaation jäsenten kommunikaatiota.

Olen tässä luvussa kuvannut organisaatiokulttuurin muuttumiseen liittyvää akateemista keskustelua ja joitain aiheeseen liittyviä käsityksiä. Ilmeistä on, että aiheesta on käyty runsaasti tieteellistä väittelyä, joka kulminoituu lopulta siihen, että tutkijat määrittelevät organisaatiokulttuurin ja siten myös sen muutoksen eri tavoin. Kuten edellä on todettu, enemmistö tutkijoista pitää myös kulttuurin tietoista muutosta mahdollisena, vaikka prosessin haastavuus käsitetäänkin toisistaan jokseenkin poikkeavilla tavoilla. Tällainen tutkimus muodostaa myös enemmistön katsaukseni aineistosta, minkä takia olen esitellyt edellä myös muutaman

mallin organisaatiokulttuurille ja sen muutokselle. Listaukseni ei ole täydellinen, mutta se antaa hyvän yleiskuvan siitä, millaiseksi muutosprosessi tyypillisesti ymmärretään ja antaa näin ollen myös edellytyksiä katsausaineistoni arviointia varten.

3. JULKINEN SEKTORI JA ORGANISAATIOKULTTUURI

3.1 Julkista sektoria määrittävät tekijät

Tässä työssä esiteltävän tutkimuksen viitekehys on julkinen sektori. Se on ollut ominaispiirteineen runsaasti esillä tässä ajassa. Esimerkiksi yksityisarmeija Wagnerin juhannuksena 2023 Venäjällä toteuttama lyhytaikainen kapina herätti nopeasti keskustelua siitä, onko Venäjän valtio yksityisarmeijoita hyödyntäessään luopunut väkivaltamonopolista. Taustalla on ajatus siitä, että väkivaltakoneistoa on tyypillisesti pidetty perustavanlaatuisesti julkisen vallan yksinoikeutena (Vakkuri & Johanson 2021, 224–227). Vähemmän dramaattista vuoropuhelua on käyty esimerkiksi siitä, millaisia muita julkisen sektorin vastuulle perinteisesti kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää ei-julkisten organisaatioiden hoidettavaksi. Tällöin keskustellaan myös siitä, mihin julkisen sektorin rajat asettuvat. Kysymys on haastava ja monimuotoinen. Sitä arvioitaessa on lisäksi perusteltua ottaa huomioon esimerkiksi niin julkista sektoria muovanneiden hallintoreformien muodostama ajallinen kehityskulku, yhteiskunnan organisaatioiden jakautumiseen liittyvä keskustelu kuin erilaisten hybridioorganisaatioiden tutkimuskin.

Viitekehysten haastavuus ei kuitenkaan ole sinänsä peruste sen valitsemiselle. Ajankohtaisuuden ohella organisaatiokulttuurin tutkimusta nimenomaan julkisen sektorin näkökulmasta puoltavat tekijät voidaan jakaa akateemisiin ja yhteiskunnallisiin perusteluihin. Akateemisiin perusteluihin olen viitannut jo aiemmin – yksityiset yritykset ovat monella tapaa korostuneet organisaatiokulttuurin tutkimuksessa, minkä voi havaita myös aiempien lukujen lähteitä tarkastellessa. Niihin kohdistuvaan tutkimukseen on ollut olemassa myös intressejä, mistä viestii tapa, jolla esimerkiksi Cameron ja Quinn (2006, 2–7) rinnastavat organisaatiokulttuurin Porterin viiteen kilpailuvoimaan tai jopa antavat sille niitä suurempaa painoarvoa. Useassa tätä katsausta varten läpikäytyssä tekstissä yrityskulttuuria käytettiin jopa organisaatiokulttuurin synonyyminä. Tämä ei tarkoita, etteikö julkista sektoria olisi tutkittu organisaatiokulttuurin viitekehystenä, mutta kuten totean aihepiiriin liittyviä aiempia kirjallisuuskatsauksia eritelleessä luvussa 1.3, kyseiseen tematiikkaan liittyvää syntetisoivaa tutkimusta on huomattavan vähän, varsinkin suhteessa yksityiseen sektoriin. Tämä on ongelmallista myös siitä näkökulmasta, että julkisella sektorilla on keskeistä merkitystä koko yhteiskunnan kannalta. Olenkin jo johdannossa kuvannut, kuinka merkityksellistä on esimerkiksi ihmisoikeuksien, oikeusturvan ja läpinäkyvän demokratian kannalta merkityksetöntä

pyrkiä ymmärtämään, miten julkista valtaa käyttävät, heikoimmassa asemassa olevista huolehtivat ja jokapäiväistä elämäämme ohjaavat julkisen sektorin organisaatiot pohjimmiltaan toimivat, ja millaiset tekijät niiden sisäistä todellisuutta ja siten myös toimintatapoja muokkaavat.

Tutkimustarve on selkeä, mutta osaltaan sitä voi selittää, että julkisen sektorin määrittely ei ole ongelmatonta. Teoreettisessa tarkastelussa organisaatioita on pyritty luokittelemaan sen perusteella, millaisia tehtäviä ne hoitavat. Tietyin varauksin tätä luokittelua voidaan hyödyntää sen arvioinnissa, millä yhteiskunnan sektorilla ne toimivat. Esimerkiksi Amitai Etzioni (1970) on luokitellut organisaatiot 1) taloudellista hyötyä, 2) normatiivista järjestystä tai 3) pakkovaltaa tuottaviksi. Peter Blau ja Richard Scott (1968) esittivät puolestaan täsmällisemmin, että taloudellista hyötyä tuottavat organisaatiot voidaan jakaa 1) palveluja tai 2) tavaroita tuottaviksi. Lisäksi he erittelivät organisaatiot, jotka 3) tuottavat jäsenyyttä tai 4) tuottavat, vaativat ja ylläpitävät yhteiskunnallista osallisuutta. Yleisesti ottaen yksityisten yritysten ajatellaan tuottavan taloudellista hyötyä tavaroiden tai palvelujen muodossa. Normatiiviset organisaatiot vastaavat yhteiskunnan arvoista, kulttuurielämästä ja kollektiivista hyväksyntää nauttivan käyttäytymisen määrittelystä. Niihin kuuluu sekä esimerkiksi uskontojen, aatteellisten yhdistysten tai poliittisten puolueiden kaltaisia jäsenyyttä tuottavia, että yhteiskunnalliseen osallisuuteen vaikuttavia organisaatioita. Tällaisia ovat muassa kunnat, valtio ja jossain määrin myös Euroopan unionin kaltaiset ylikansalliset organisaatiot, jotka määrittelevät yleisesti hyväksyttyä käytöstä esimerkiksi eritasoisilla normeilla. Normatiivisten organisaatioiden lisäksi jotkin yhteiskunnalliseen osallisuuteen vaikuttavat organisaatiot voidaan katsoa pakkovaltaa tuottaviksi, jolloin ne linkittyvät erityisen selkeästi julkiseen sektoriin. (Harisalo 2021, 13–15). Tämä johtuu siitä, että yleensä vain julkishallinnon ajatellaan voivan legitimoida toimintansa ylhäältä alas julkisella vallankäytöllä, joka ymmärretään juridisesti yksipuolisena, julkisyhteisön toteuttamana toimintana, jossa oikeus- ja luonnollisille henkilöille asetetaan velvollisuuksia tai rajoituksia riippumatta heidän suostumuksestaan (Husa & Pohjolainen 2014, 7–33). Viime kädessä julkisen vallan toteutumisen tausta on valtion väkivaltamonopoli, jota poliisin tai armeijan kaltaiset pakkovaltaa tuottavat organisaatiot edustavat. (Vakkuri & Johanson 2021, 4–6, 224–227).

Etenkin länsimaissa on suosittu luonteeltaan melko karkeaa yhteiskunnan organisaatioiden jakoa neljään eri osa-alueeseen:

1. valtioiden ja kuntien muodostamaan julkiseen sektoriin;

2. yksityisten yritysten muodostamaan yksityiseen sektoriin;
3. vapaaehtoisorganisaatioiden muodostamaan niin kutsuttuun kolmanteen sektoriin ja
4. neljänteen ryhmään, johon kuuluvat esimerkiksi kotitaloudet. (Rask ym. 2020, 29).

Erityisesti julkisen ja yksityisen – eli muun kuin julkisen – toiminnan välillä on nähty perinteisesti voimakas dikotomia, jossa eheät sektorit ovat toisistaan täysin erillään ja muu uhkasi niiden integriteettiä. Käytännössä asia ei ole näin yksinkertainen, kuten myös edempänä käy ilmi. (Savolainen 2011, 46–49). Tutkielmassani sovellettu julkisen sektorin määritelmä on syntynyt tässä alaluvussa esiteltävällä teemoittelulla, joka hyödyntää erilaisia aiheeseen liittyviä tieteellisiä keskusteluja. Tämä on tutkimukseni kannalta johdonmukainen lähestymistapa, koska organisaatiokulttuurin muutoksella voi olla merkitystä julkisella sektorilla varsin erilaisissa yhteyksissä, jolloin niihin liittyvät erityispiirteet ja haasteet on hyvä tunnistaa. Muussa tapauksena tutkielman raja-alue voisi olla liian tiukka suhteessa valitsemaani metodiin. Teemoittelun pohjana ovat julkisen sektorin tarkastelussa varsin perinteiset julkishallinnon, omistajuuden, rahoituksen ja julkisten palvelujen näkökulmat. Aihepiiriin kuuluvaa tuoreempaa akateemista keskustelua lähestytään erityisesti julkisen arvon käsitteen kautta. Tämän keskustelun hahmottamisella on merkitystä esimerkiksi hallintoreformien kehityksen hahmottamisessa. Tutkielmani aihetta silmällä pitäen otan myös huomioon, miten julkisen sektorin organisaatiokulttuurit on perinteisesti kehystetty.

Toisessa alaluvussa erittelen laajemmin julkista sektoria muovanneita hallintoreformeja, joista jokainen on tavallaan tuonut edellä kuvattuja teemoja keskusteluun, ja joiden muodostama jatkumo on osaltaan tehnyt eri maiden julkisista sektoreista sellaisia kuin ne ovat. Niitä voidaan tunnistaa kolme: julkisen sektorin muodollisia normeja korostanut Traditional Public Administration (TPA), tarkastelua taloudellisen tehokkuuden ja yksityisen piirteiden omaksumisen suuntaan vienyt New Public Management (NPM) sekä New Public Governance (NPG), jonka voi ajatella korostavan verkostoja ja sektorien välistä yhteistyötä. Hyödynnän kuvaamiani teemoja ja hallintoreformien kuvauksia sekä määritelläkseni julkisen sektorin ominaispiirteitä että osoittaakseni sen eroavaisuudet suhteessa muihin yhteiskunnan osa-alueisiin. Siinä missä julkisen sektorin ominaisuuksiin liittyvän tieteellisen keskustelun ja käsitteellisten haasteiden tiedostaminen on ensiarvoisen oleellista katsauksessani tarkasteltujen aineistojen ymmärtämisessä ja tulkintojeni luotettavuuden arvioinnissa, sektorien välisten erojen erittely on ollut vähimmäisedellytys sille, että olen voinut rajata

katsausaineistoni uskottavasti. Näiden kriteerien esiin nostaminen onkin niin ikään merkityksellistä tutkielmani luotettavuuden ja tulkinnan kannalta.

Kun julkisen sektorin kokonaisuutta tarkastellaan, esille nousee väistämättä julkista valtaa käyttävä julkishallinto. Tämä näkökulma asiasta on varsin hallinto-oikeudellinen, joka esimerkiksi Salmisen (2002, 14–15) mukaan korostaa vallan kolmijako-opin mukaista hallinnon erottamista lainsäädännöstä ja lainkäytöstä. Tällöin huomio kiinnittyy hänen mukaansa erityisesti julkisen toiminnan kansanvaltaisuuteen, johon liittyy läheisesti myös julkisen vallan legitimitetti, laillisuuteen, oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen. Salmisen mukaan tämä lähestymistapa keskittyy hallinnon menettelymuotoihin julkisen sektorin organisaatioissa ja on näin ollen luotu ennen muuta viranomaistoimintaa varten. Tästä huolimatta hän huomauttaa, että osa julkishallintoa ohjaavista normeista ja arvoista on sellaisia, jotka erottavat laajemminkin julkisen toiminnan luonteen yksityisen toiminnan luonteesta. Tämä selittää osaltaan, miksi julkinen sektori voi muista poiketen legitimoida valtansa ylhäältä alas (Vakkuri & Johanson 2021, 4–6, 224–227). Julkishallinnon tarkastelu tästä näkökulmasta onkin perusteltua, kun halutaan arvioida ja tunnistaa julkisen sektorin eroja suhteessa muihin yhteiskunnan osa-alueisiin.

Toisaalta julkishallinnolla on merkitystä myös, kun sitä lähestytään luonteeltaan verrattain universaalina ilmiönä. Tästä hyvä esimerkki on Salmisen (2002, 12–13) pelkistetty muka-elma Dunsiren (1973) käsityksestä niistä asioista, joihin hallinnon universaalit piirteet voidaan liittää. Tällaisia ovat auttaminen ja palvelu, ohjaaminen ja määrääminen, luottamushallinnon järjestäminen, lakien täytäntöönpano, viranomaisvelvoitteiden ja -koneiston hoitaminen, päätöksenteon valmistelu, avustavan hallintotyön organisointi, kirjanpidosta, rekisteröinnistä, laskennasta ja sisäisestä tiedonvälityksestä huolehtiminen sekä akateemisten velvoitteiden hoitaminen. Maailmassa tuskin on valtiota, jossa näistä tehtävistä ei jollain tasolla tarvitsisi huolehtia. Toisaalta kaikki valtiot eivät varmastikaan täytä edellä avoimen, demokraattisesti kontrolloidun ja kansalaisten arvioinnille altistettavan hallinnon kriteerejä, mikä on Salmisen (2002, 15) mukaan edellä kuvatun hallinnon menettelymuotoja korostavan arvioinnin näkökulmasta edellytys sille, että hallinnosta voidaan puhua julkishallintona. Samalla on ilmeistä, että julkishallinnon merkitys osana julkista sektoria on erityisen huomattava, jos se ymmärretään Dunsiren listauksen esittämässä laajuudessa, kun taas edellä kuvattu formaalisempi kuvaus vastaavasti kaventaa hallintokäsitettä ja näin ollen myös julkishallinnon merkitystä osana julkista sektoria.

Klassisessa hallintotieteellisessä keskustelussa rationaalisen hallinnon perusajatuksiksi on ymmärretty hierarkioiden olemassaolo, johtamisen korostaminen ja tehokkuuden vaatimus, joiden lisäksi on sittemmin korostettu myös responsiivisuutta. Responsiivisuuteen eli hallinnon kykyyn ottaa riittävällä riipeydellä ja kattavuudella kansalaisten sille asettamat vaatimukset sisältyvät hallinnon desentralisointi eli hajauttaminen ja toiminnallinen tehokkuus. (Salminen 2002, 13–14). Monella tapaa nämä edellytykset leimaavat julkista sektoria laajemminkin, ja niiden korostumiseen ovat vaikuttaneet osaltaan erilaiset hallintoreformit. Esimerkiksi responsiivisuuden merkityksen kasvua lienee osaltaan vahvistanut niin kutsuttua TPA-hallinto-oppia seurannut *New Public Management* (NPM), joka korosti muiden muassa tehokkaampaa julkista johtamista ja hallinnon hajauttamista (Funck & Karlsson 2020, 347–352). NPM:ää edeltäneen Toisaalta erityisesti NPM:n seuraajaksi usein ymmärretty *New Public Governance* (NPG) on nostanut julkiseen toimintaan hallinnon lisäksi myös hallinnan, joka korostaa esimerkiksi julkisen toiminnan hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä, demokraattista osallistumista, tilivelvollisuutta ja valtuuttamista (Autioniemi 2021b, 86, 115). Osaltaan nämä kehityskulut ovat myös lisänneet julkishallinnon organisaatioiden hybridisyyttä, mikä asettaa lisää haasteita niin niihin kuin laajemminkin julkiseen sektoriin liittyvälle akateemiselle keskustelulle (Vakkuri & Johanson 2021, 11–12; Kuitert ym. 2023).

Julkishallinnon käsitteen ohella rahoitus on yksi tekijöistä, jotka määrittelevät julkista sektoria jopa siinä määrin, että joskus sen yhteydessä puhutaan julkisrahoitteisista palveluista (esimerkiksi Haveri ym. 2012; Taimio 2015; Madison ym. 2023). Kyseessä on keskeinen tulokulma asiaan, koska julkista sektoria määrittää pitkälti se, että sen toimintaa rahoitetaan verovaroin. Ero muihin yhteiskunnan osa-alueisiin on ilmeinen. Julkisen sektorin organisaatiot ovat vastuullisia julkisesta rahankäytöstä ja siten erityisen alttiita kritiikille epätehokkuuteen, korruptioon, epäonnistuneeseen johtamiseen ja yleensä taloudenpitonsa laiminlyöntiin liittyen. (Reichborn-Kjennerud 2022, 49–50). Kyseessä on siten keskeinen eettinen kysymys, jollaisen kanssa yksityiset yritykset eivät ole samalla tavoin tekemisissä. Tämän vastuullisuuden laiminlyönnin on perinteisesti myös nähty heikentävän julkisten organisaatioiden toiminnan legitimiteettiä, mikä on ongelmallista, koska viime kädessä julkinen valta on saatu yhteiskuntasopimuksella kansalta. Tätäkin tematiikkaa käsiteltiin katsausaineistossani. Toisaalta usein esitetään, että pyrkimys julkisen talouden tehokkaaseen hoitamiseen päinvastoin hämärtää erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin rajoja. Vakkuri ja Johanson (2021, 4–6) huomauttavat, että tämä kehitys liitetään usein NPM-hallintoreformiin, joka painotti julkisten organisaatioiden johtamisessa tulosvastuullisuutta ja taloudellisia mittareita.

Heidän mukaansa tämä tulkinta on kuitenkin altis kritiikille, koska tehokkuus niukkojen resurssien jakamisessa on kuulunut varsin tiiviisti klassiseen julkisesta sektorista käytävään keskusteluun jo ennen NPM:n laajaa omaksumista. Näin ollen kyseessä ei ole vain yksityiseltä sektorilta omaksuttu piirre.

Julkisen sektorin käsitettä on yritetty lähestyä myös omistajuuden kautta, mutta aihe on tieteellisen keskustelun kannalta jakava. Tämä johtuu ainakin osin siitä, että tematiikka liittyy julkisen sektorin organisaatioiden omistamiin niin sanottuihin julkisiin yrityksiin, joiden katsotaan joskus olevan osa julkisen sektorin kokonaisuutta. Tällöin tulkitaan esimerkiksi Mascarenhasin (1989, 584, 593–595) tavoin, että omistajuus vaikuttaa oleellisesti organisaatioiden eroavaisuuksiin. Hänen mukaansa yksityisten ja julkisten yritysten samansuuntainen käytös ei välttämättä perustu samoihin syihin. Toiset tutkijat, kuten Roberts (1975, 423) tai Lachman (1985, 628), eivät näe omistajuudella olevan vaikutusta organisaatioiden toiminnan eroihin, vaan pitävät esimerkiksi toimintaympäristöä keskeisempänä tekijänä. Tematiikan haasteet ovat korostuneet nykytutkimuksessa erityisesti esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa erilaiset omistajuusjärjestelyt ovat keskeinen syy eri sektorien, esimerkiksi julkisen ja yksityisen, ominaisuuksia sekoittavien *hybridiorganisaatioiden* syntyyn. (Savolainen 2011, 46–49). Tätä kehitystä ovat osaltaan vahvistaneet sekä yksityistämistrendiä edistänyt NPM että sen seuraajana usein pidetty NPG, joka korostaa aiempaa enemmän verkostoja osana julkisen sektorin toiminnan järjestämistä; näiden muille yhteiskunnan osaluille ulottuvien verkostojen epämuodollisen luonteen takia myös omistajuuden mahdollinen merkitys on jossain määrin kaventunut (Bonomi Savignon ym. 2018, 1–4). Aivan yksiselitteinen asia ei kuitenkaan ole, sillä julkisen sektorin organisaatioiden hybridisyyttä, jota omistajuuden sekoittuminenkin edustaa, ei voida esimerkiksi Vakkurin ja Johansonin (2021, 11–12) mukaan pitää yksinomaan näiden hallinto-oppien seurauksena, sillä ilmiö on niitä selvästi vanhempi.

Etzionin luokittelu tarjoaa myös yhden lähtökohdan arvioida sektorien eroja tuotannon näkökulmasta, sillä organisaatioiden tehtävät ja tavoitteet ohjaavat myös niiden tuotantoa. Julkinen sektori tuottaa julkisia palveluja siinä määrin merkittävästi, että akateemisessa keskustelussa näiden hyödykkeiden tuottajista on puhuttu jopa julkisina palveluorganisaatioina (esimerkiksi Elbanna ym. 2016; Osborne 2018; O'Regan ym. 2022). Omistajuuden tavoin myös tuotannon tarkastelussa hybridisyys on korostunut lähivuosina aiempaa vahvemmin. Nykyisin perinteisen tuotannon ohella puhutaankin entistä enemmän myös arvonluonnista,

mitä NPM ja NPG ovat julkisella sektorilla jossain määrin vahvistaneet 1990-luvulta lähtien (Osborne 2010, 201–205; Moore 2014; Vakkuri & Johanson 2021, 11–12). Näkökulma on kiistatta julkiseen sektoriin liittyvässä keskustelussa tuore, mutta tarjoaa varteenotettavan mahdollisuuden tarkastella kyseistä kokonaisuutta, sillä *julkinen arvo* ymmärretään usein erilaiseksi kuin esimerkiksi yksityisen tai kolmannen sektorin tuottama arvo. Määritelmä on toisaalta laaja, sillä esimerkiksi Vakkuri ja Johanson (2021, 3–6, 152–153, 224–229) toteavat, että usein julkiseksi arvoksi ymmärretään asia, joka hyödyttää julkista sfääriä tai lisää arvoa institutionaalisten järjestelyjen kautta – sillä ei siis välttämättä ole laskettavissa olevaa rahamääräistä arvoa. Heidän mukaansa julkiseen liitettyjä arvoja ovat etenkin demokraattisissa oikeusvaltioissa vaikkapa objektiviteetti tai tosiasiallisia kustannuksiaan halvemmalla tarjottujen julkisten palvelujen kautta toteutettava sosiaalinen oikeudenmukaisuus, kun taas esimerkiksi yksityiseen sektoriin taas liitetään perinteisesti muiden muassa tuottavuus tai tulosvastuullisuus yhtiön omistajille. Tätä voi luonnehtia Etzionin tarkoittamaksi taloudelliseksi hyödyksi.

Julkisen sektorin arvonluonnin dynamiikka on myös poikkeuksellista, sillä siinä missä julkisen sektorin tavoitteena ei yleensä ole, että sama yksilö joutuu käyttämään sen tuottamia palveluja tai muuta arvoa toistuvasti, yksityisen sektorin intresseissä on usein nimenomaan toistuville hankinnoille perustuva asiakassuhde, josta se saa taloudellista hyötyä. Julkinen sektori tarjoaa palveluja usein niiden tuotantokustannuksien suuruusina tai halvempina, minkä takia suuremmat asiakasmäärät korreloivat useissa tilanteissa taloudellisen kannattamattomuuden kanssa. Julkisella sektorilla toiminnan ja palvelujen tavoitteena on sitä vastoin tyypillisesti vaikuttavuus, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että niiden kohde työllistyy tai voi paremmin, mikä edistää julkista etua. Toisaalta se ei tavoittele aina toimintansa kohteen tyytyväisyyttä, sillä julkinen sektori on esimerkiksi lastensuojelun tai verotuksen kaltaisten toimintojen kautta tekemisissä myös haluttomien asiakkaiden kanssa, mikä on toisaalta niin ikään muille sektoreille varsin vierasta. Niille on tyypillistä, että ne tuntevat rajatun asiakaskuntansa siinä missä julkista arvoa tuotettaessa on huomioitava, että loppukäyttäjiä ja muita asiaan liittyviä sidosryhmiä on runsaasti, jolloin myös eturistiriitojen esiintyminen on todennäköistä. Osaltaan tämä selittää julkisen sektorin toimintaympäristön kompleksista luonnetta ja tuo julkiseen arvonluontiin sidosryhmien välisen neuvotteluelementin, joka ei ole tavanomainen useimmille voittoa tavoitteleville yrityksille. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi, kun viranomaistoiminnassa punnitaan yleisen ja erittäin tärkeän yksityisen, kuten lapsen, edun suhdetta. Lisäksi asiakkaalla voi olla julkisella sektorilla

yksityisestä poiketen kaksoisrooli, sillä hän on myös kansalainen, jolla voi olla yhteiskunnallinen intressi julkisen arvonluonnin lopputulokseen. (Osborne 2018, 225–227).

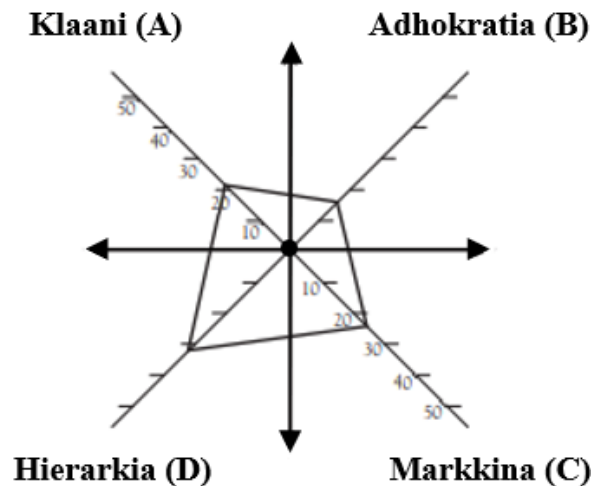
Vaikka eri sektorit toisaalta jakavatkin tiettyjä arvoja, kuten tehokkuuden tai läpinäkyvyyden, varsin usein julkista arvoa ei voida perinteisen tulkinnan mukaan jäsentää markkinoiden kaupankäynnissä ja sen johdannaisissa. Useimmiten julkinen tarvitsee yksityisen tuotoksia ja yksityinen vastaavasti julkisen hyödykkeitä, kuten tietoa, hyvää tahtoa ja mainetta. Pelkistetysti voitaisiin sanoa, että julkinen pyrkii luomaan arvoa, yksityinen hyötymään siitä. Tosiasiallisesti jako ei ole näin yksinkertainen. Tyypillisesti julkisen vallan on pyrittävä hyödyntämään esimerkiksi itsensä taikka yksityisen tuottamaa arvoa omien tavoitteidensa, kuten selviytymisen, verokertymän kartuttamisen tai uudelleenvalinnan varmistamiseksi. Lisäksi erityisesti NPM ja NPG ovat vahvistaneet asiakaslähtöisyyden ja yhteiskehittämisen trendejä, joissa sektorit toimivat yhdessä ja mahdollisesti myös kansalaisten kanssa yhdessä kehittämään arvonluontiin pyrkivää toimintaa. Yleisesti ottaen tällaisen yhdessä luotavan synergistisen arvon voisi kuvitella olevan kaikkien osapuolten kannalta tarpeellista ja tärkeää. (Hijal-Moghrabi ym. 2020, 734–743; Kuitert ym. 2023). Toisaalta yksityiset yritykset eivät voi hyödyntää vain julkista arvoa, vaan usein niiden on luotava itse arvoa, jota hyödyntää. Yksityisen ja kolmannen sektorin on lisäksi julkisesta poiketen legitimoitava toimintansa alhaalta ylös; esimerkiksi yksityisten yritysten sosiaaliseen vastuullisuuden hankkeet ovat usein alttiita arvostelulle eettisen toiminnan näennäisyydestä ja tosiasiallisesta voitonpyynnistä, ja niiden on osoitettava tällöin epäilykset vääriksi. (Vakkuri & Johanson 2021, 3–6, 224–229).

Rahoituksen, omistajuuden, tuotannon ja arvonluonnin ohella tarkastelen julkista sektoria oman tutkimuskohteeni takia myös siitä näkökulmasta, millaisia kulttuureja nämä organisaatiot tyypillisesti kehittävät. Ne eroavat esimerkiksi yksityisen vastaavista, joskin syihin liittyy erimielisyyttä, joka vastaa osin julkisen sektorin määrittelyyn laajemmin liittyviä kysymyksiä esimerkiksi toimintaympäristön tai omistajuuden merkityksestä. Organisaatiokulttuuri on kuitenkin oleellinen julkisten palvelujen järjestämisen tapaan vaikuttava tekijä (Tirronen 2021, 161). Seikka on oleellinen tämän työn näkökulmasta, koska koko tutkielma perustuu piilevälle oletukselle siitä, että uniikista luonteestaan huolimatta kulttuuri ja sen muutokset ovat erilaisia riippuen siitä, mille yhteiskunnan osa-alueelle tarkasteltava organisaatio sijoittuu. Se, millä sektorilla organisaatio toimii, on siis yksi tekijä, joka määrittää kulttuuria, sen muutosta ja tapoja muuttua. Esimerkiksi Salminen (2002, 71, 217) kuvaa, että toiminta

viranomaismaisissa oloissa on voinut tuottaa julkisella sektorilla niin sanottua byrokraatiakulttuuria, jossa korostuvat lainsäädännön kunnioittaminen, oikeusvarmuus, muodollisuus, pysyvyys ja jatkuvuus. Hän muistuttaa, että byrokratian taustalla oleva hierarkia voidaan ymmärtää myös myytiksi, joka on osana organisaation arvojärjestelmää hyväksytty ja valitseva käsitys, jolle ei välttämättä tarvitse antaa rationaalisia perusteluja. Ymmärtääkseni tämä taas selittäisi osaltaan sitä, miksi julkinen sektori olisi kehittänyt omaleimaisia kulttuureja suhteessa muihin yhteiskunnan osa-alueisiin.

Asiaa on mahdollista tarkastella myös julkisen sektorin organisaatioita hallitsevien arvojen kautta. Alun perin Robert Quinin ja John Rohrbaughin (1983) lanseeraamaa kilpailevien arvojen viitekehystä (engl. *Competing Values Framework*) hyödyntäen on mahdollista jäsentää organisaatiokulttuuri tyypittelemällä organisaation arvot kolmella mittarilla. Nämä arvot taas saadaan OCAI-instrumentiksi kutsutun kyselyn avulla. Mittareista ensimmäinen tarkastelee organisaation dynaamisuutta joustavuuden ja pysyvyyden suhteen kautta, toinen sen suuntautumista joko ulos- tai sisäänpäin ja kolmas organisaation päämäärien ja keinojen eroja. Näitä mittareita hyödyntäen on mahdollista muodostaa neljä erilaista, keskenään jännitteistä arvomallia, joista voidaan puhua myös kulttuuriprofiileina. Ensimmäistä kulttuuriprofiilia kutsutaan niin sanotuksi *klaanikulttuuriksi* (engl. *the clan culture*), jossa organisaatio on joustava, mutta sisäänpäin kääntynyt. Tällöin sen arvoissa korostuvat henkilöstön sisäiset suhteet ja yhteistyö. Toista kulttuuriprofiilia luonnehtii ilmaisu *adhokratia- tai ketteryysskulttuuri* (engl. *the adhocracy culture*), jossa korostuvat vastaavasti joustavuus ja ulospäinsuuntautuneisuus, minkä takia tällaiset organisaatiot ovat avoimia, mahdollisesti rakenteeltaan epämuodollisia ja innovatiivisuuteen kannustavia. Pysyvyyttä ja kontrollia tavoittelevalla, mutta ulospäinsuuntautuneella organisaatiolla on yleensä niin kutsuttu markkinakulttuuri (engl. *the market culture*). Silloin toiminnassa korostuvat suunnitelmallisuus ja rationaaliset arvot, ja kilpailua pidetään tärkeänä; organisaation ja sen jäsenten on tuotettava mahdollisimman paljon taloudellista hyötyä. Neljäs ja viimeinen kulttuuriprofiili on niin sanottu hierarkiakulttuuri (engl. *the hierarchy culture*), jossa korostuvat pysyvyys, toiminnan kontrolli ja sisäänpäin suuntautuneisuus. Tällaisessa kulttuurissa korostuu usein weberiläinen byrokraatia, jolloin painoarvoa annetaan sisäisille prosesseille, selkeälle organisaatiokenteelle, tarkkaan määritellyille vastuille ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle. Hierarkiakulttuuri ei kannusta muutokseen tai riskinottoon, vaan tällaisen organisaation tavoitteina ovat ennemminkin vakaus ja toiminnan ennustettavuus. (Cameron & Quinn 2006, 23–62). Kilpailevien arvojen viitekehyksen ja OCAI-työkalun varsin hyvän soveltuvuuden

kulttuurin tutkimiseen julkisella sektorilla ovat puolestaan osoittaneet esimerkiksi Van Huy ym. (2020).



Kuvio 5. Julkisen sektorin keskimääräinen kulttuuriprofiili (mukaillen Cameron & Quinn 2006, 78).

Cameron ja Quinn (2006, 78) ovat identifioineet OCAI-työkalulla julkisen sektorin organisaatioiden keskimääräisen kulttuuriprofiilin, joka eroaa esimerkiksi yksityisten yritysten vastaavista. Julkisen sektorin kulttuuria kuvataan usein byrokraattiseksi ja auktoriteettilähtöiseksi. Cameronin ja Quinin (2006, 78) OCAI-instrumentin termein tämä tarkoittaa, että julkisen sektorin keskimääräisiä hallitsevia kulttuuriprofiileja ovat ”hierarkia” ja ”markkina”, kuten myös kuviosta 5 voi havaita. Tämä tekee niistä keskimäärin kontrolliin pyrkiviä, muodollisia rakenteita korostavia kontrollia tavoittelevia, byrokraattisia ja vastustuskykyisiä muutoksille. Tulos on myös onnistuttu toistamaan useissa julkisen sektorin organisaatioissa varsin samanlaisena (Pajpachová & Nováková 2016, 109–117; Vlaiçu ym. 2019). Tämä on sikäli ristiriitaista, että kuten muiden muassa Amin (2020, 55–57) toteaa, että profiilien ”klaani” ja ”adhokratia” piirteiden omaksuminen vaikuttaisi usein toimivamalta julkisen sektorin strategisten tavoitteiden edistämiseksi. Käsitys kuitenkin vastaa esimerkiksi Salmisen (71, 215–217) esittämää. Julkisen sektorin organisaatiokulttuuria onkin pyritty selittämään esimerkiksi erilaisilla jaetuilla ominaispiirteillä, kuten tavoitteilla tai tuotannolla, mutta myös erilaisilla hallintoreformeilla (esimerkiksi Gomes ym. 2008, 576; Hijal-Moghrabi ym. 2020, 740–744), joita kuvaan tarkemmin luvussa 3.2.

Edellä kuvatun keskustelun perusteella olen päättänyt sisällyttää tutkielmani viitekehyksenä olevan julkisen sektorin määritelmään erilaiset julkishallintoon liittyvät, julkisesti rahoitetut ja julkisia palveluja tarjoavat tai julkista arvoa tuottavat organisaatiot. Tyypillisesti nämä ovat esimerkiksi kuntia, julkisia sairaaloita tai erilaisia viranomaisorganisaatioita. En ole korostanut omistajuuden merkitystä määrittelyssäni, mikä vastaa Robertsien (1975, 423) ja Lachmanin (1985, 628) tulkintaa siitä, että kyseessä ei ole keskeisin julkisen sektorin määrittelyssä käytettävä standardi (Savolainen 2011, 46–49). Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi erilaisiin julkisiin yrityksiin liittyy korostuneesti hybridisyyttä. Koska julkisyhteisö on usein tällaisessa yrityksessä enemmistöomistajana, ne luetaan joskus julkiseen sektoriin kuuluviksi. Julkisten yritysten hybridi luonne johtaa kuitenkin ristiriitoihin niiden tavoitteiden välillä; ne voivat osin pyrkiä edistämään julkista etua, mutta niiden tarkoituksena on myös tuottaa taloudellista hyötyä. (Vakkuri & Johanson 2021, 37–40). Tämä dikotomia on yksi oleellisesti julkista ja yksityistä sektoria erottavista tekijöistä (Osborne 2018, 225–227). Muiden muassa Baldwin (1987), Wise (1991) ja Vakkuri ym. (2021) ovatkin tulkinneet tällaisten hybridiorganisaatioiden eroavan julkisen sektorin organisaatioista tavoitteiltaan, vastuullisuuskäsityksiltään ja arvonluontimekanismeiltaan. Julkiset yritykset ovat yleensäkin heterogeeninen joukko, sillä osa niistä on liikelaitosten tavoin pitkälti valtion hallinnassa, mutta moni toimii pitkälti markkinaehtoisemmin ja yleensäkin enemmän yksityisten yritysten tavoin. (Mair 2015; Bonomi Savignon ym. 2018,1–4; Vakkuri ym. 2021, 245–251). Tästä syystä olisi haasteellista arvioida, milloin julkisen yrityksen huomioiminen katsauksessa olisi perusteltua ja milloin ei.

3.2 Julkisen sektorin kehitysvaiheet hallintoreformien kautta

Julkista sektoria on mahdollista tarkastella erilaisten hallintoreformien kautta, sillä ne ovat vaikuttaneet oleellisesti sen muotoutumiseen vuosikymmenten kuluessa. Hallintoreformi – tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi hallinto-oppi taikka -doktriini – määrittellään esimerkiksi Christopher Pollittin ja Geert Bouckaertin (2004, 6–19) tunnetussa teoksessa *Public Management Reform* sellaisiksi julkisten organisaatioiden toimintaprosesseihin ja rakenteisiin kohdistuviksi tietoisiksi muutoksiksi, joiden tavoitteena on parantaa julkisen sektorin suorituskykyä, tuloksia ja toimintatapoja. Ne kiinnittyvät tavallisesti sellaisiin perustavanlaatuisiin johtamista ja hallintaa käsitteleviin kysymyksiin kuin ”prosessien korostaminen tai tulosten korostaminen”, ”keskittäminen tai hajauttaminen” ja ”tehokkuus tai vaikuttavuus”.

(Stenvall & Virtanen 2021, 12–17). Hallintoreformeilla on tiettävästi lisäksi vaikutuksensa julkisen sektorin organisaatiokulttuureihin, olipa muutos sitten tietoinen tai tiedostamaton, kuten edempänä luvusta 5 ilmenee. (Gomes ym. 2008, 576).

Historiallisesti julkista sektoria muokanneet hallintoreformit voidaan jakaa kolmeen aaltoon. Näistä ensimmäinen ajoittuu samoihin aikoihin organisaatiokulttuuritutkimuksen valtaviiritaistumisen kanssa, sillä se vallitsi 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun loppuun asti. Tätä ensimmäistä hallinto-oppia on luonnehdittu usein nimillä *Traditional Public Administration* (TPA) tai *Public Administration*, mutta myös käsitteillä ”uusweberiläinen hallintomalli” tai ”byrokratiateoria”. Sitä leimasivat suunnittelun rationaalisuus ja hierarkkisuus sekä kustannus-hyötyanalyysi. Kyseinen hallintoreformi juontaa nimiensä mukaisesti juurensa Max Weberin byrokratiamallista, jota pidetään yhä kiinteänä osana pitkäkestoista, vakaata ja rationaalisuuteen pyrkivää julkista hallintoa. Byrokraattisella toiminnalla on tavoiteltu julkisen sektorin toimintaympäristön turvallisuutta, integriteettiä ja yhdenmukaisuutta, ja byrokratian niin kutsuttu rationaalinen muoto edusti Weberin käsityksen mukaan laajemminkin jotain, mitä organisaatioiden tulisi tavoitella. Tällöin karismaan tai traditioihin perustuva auktoriteetti väistyisi niin sanotun rationaalisen auktoriteetin tieltä. Weber piti itse byrokratiata universaalina organisointitapana, joka kehittyy teknisen ylivoimansa turvin eri yhteiskunnissa ja myös muilla kuin julkisella sektorilla (Salminen 2002, 62–64; Autioniemi 2021b, 16–17). Rationaalinen byrokratia oikeuttaa olemassaolonsa ja itseään koskevan valankäytön toimimalla johdonmukaisesti, järkevästi ja oikeudenmukaisesti; tätä edustavat esimerkiksi rekrytoinnin perustaminen työntekijän taitoihin sekä henkilön mukautumiseen kannustaminen tasapuolisen kohtelun ja toiminnan ennustettavuuden keinoin (Harisalo 2021, 22–24). Muiden muassa hierarkiaan perustuva auktoriteetti, funktioiden sääntöperustaisuus, muodolliset suhteet sekä virallisten kanavien rooli yhteistyön ja kommunikaation organisoinnissa ovat rationaalisen byrokratian keskeisiä ominaisuuksia. (Byrkjeflot & Engelstad 2018, 25–26, 32–33). Erityisen leimallisesti julkiseen sektoriin liitetään TPA-doktriinin mukainen viranhaltijoiden ja poliitikkojen dikotomia, jossa ensimmäisenä mainitut huolehtivat tehokkaasti neutraalin asiantuntijuutensa turvin poliittista päätöksentekoa, mutta eivät osallistuneet politiikkaan. (Bryson ym. 2014, 446; Autioniemi 2021a, 354–356).

Julkisten sektorien byrokraattisuutta voidaan kuitenkin perustellusti myös kritisoida, ja adjektiivina ”byrokraattiseen” liittyy kielteisiä assosiaatioita. Tällöin byrokratia mielletään organisaation tarkoituksen ja tehtävien perusteella rakentuvaksi liian korkeaksi

muodollisuuden asteeksi. Weber otti itse asiassa kantaa tähän problematiikkaan kuvailemalla liiallista byrokraattisuutta, joissa muodollisuus on itseisarvo ja sanelee toimintaa enemmän kuin olisi tarpeen, jolloin organisaatio voi pahimmillaan ajautua tilaan, jota hän luonnehti rautaiseksi häkiksi (engl. *iron cage*). (Byrkjeflot & Engelstad 2018, 25–26). Tällaisessa systeemissä ihmisiä kohdellaan organisaatiokoneiston rattaina ja toimintatavoista tulee tavoitteita tärkeämpiä. Ihmissuhteiden koulukunnasta liikkeelle lähteneet organisaation jäsenten hyvinvoinnin kaltaista aineetonta pääomaa korostaneet ajattelutavat, joihin myös organisaatiokulttuuriteoria kuuluu, suhtautuvat luonnollisesti kielteisesti tällaiseen tilanteeseen. Toisaalta Weberin ajattelu muodosti pohjaa klassiselle rakenneteorialle, jossa hän ja etenkin sittemmin teoriaan vaikuttaneet niin kutsutut byrokratian kriitikot pitivät myös organisaation inhimillisiä ulottuvuuksia tärkeänä. (Harisalo 2021, 22–24, 31–33, 50–52; 141).

Julkisessa hallinnossa esimerkiksi työntekijöiden liiallinen yhdenmukaistaminen ja hierarkkinen auktoriteetti ovat useiden tulkintojen mukaan johtaneet edellä mainitun mekaanisuuden ohella myös epäinnovatiivisuuteen ja uusien ideoiden puutteeseen. Vahvan teknisen korrektiuden, viranhaltijoiden harkintavaltaa kaventavan politiikka-hallinto-dikotomian ja hierarkkisuuden korostamisen nähtiin johtavan joustamattomuuteen ja tehottomuuteen. Kasvava julkinen sektori, byrokraattiset menettelytavat ja viranomaiset havaittiinkin erityisesti kehittyneissä teollisuusmaissa kykenemättömiksi ratkaisemaan informaatioyhteiskunnan kasvavia taloudellisia ja sosiaalisia haasteita kompleksisessa toimintaympäristössä. Pelkistetysti voidaan sanoa, että julkisen sektorin organisaatioiden huomion katsottiin olevan lopputuloksen sijasta liikaa sen saavuttamiseksi käytetyissä keinoissa ja niiden muodollisuuden asteessa. (Christensen & Lgreid 2016, 221–225; Autioniemi 2021b, 57–74). Vastauksena TPA-hallinto-opin kritiikkiin vaatimukset julkishallinnon hajauttamisesta, markkinoiden ja laajemmin yhteiskunnan sääntelyn keventämisestä sekä julkisten organisaatioiden tulosvastuullisuudesta alkoivat vahvistua viimeistään 1980- ja 1990-luvuilla (Bryson ym. 2014, 446).

Nämä vaatimukset yhdistettynä muiden muassa thatcherilaiseen valtiota haastaneeseen trendiin ja kansallisvaltioiden välisen taloudellisen kilpailun kiristymiseen johtivat TPA-hallinto-opin seuraajaan, joka oli jo aiemminkin mainittu *New Public Management* (NPM) eli niin kutsuttu uusi julkisjohtaminen, jonka Christopher Hood konseptualisoi ansiokkaasti vuonna 1991. NPM-reformin ihanteisiin kuuluivat byrokratian joustavoittaminen,

taloudellisen tehokkuuden kasvattaminen, hallinnon desentralisaatio ja palvelujen parantaminen. Näin ollen hallinto-opin toteuttamisessa korostuivat Hoodia (1991) mukaillen:

1. Käytännöllinen ja yksityiseltä käytäntöjä omaksuva julkinen johtaminen;
2. Tulosten korostaminen prosessien sijasta;
3. Suoritusten mittaaminen ja eksplisiittiset standardit;
4. Kilpailun lisääminen julkisella sektorilla laadun parantamiseksi ja kustannusten karsimiseksi;
5. Julkisen sektorin organisaatioiden pilkkominen pienemmiksi ja siten helpommin johdettaviksi yksiköiksi sekä
6. Säästäväisyys niukkojen resurssien hyödyntämisessä.

NPM:n myötä luonnollisesti yleiselle edulle ja pyyteettömyydelle perustuneen julkisen eetosken on nähty heikentyneen niin julkisella sektorilla kuin sen tuottamissa palveluissakin, kun julkisjohtajaa alettiin tarkastella opportunistisena toimijana (Autioniemi 2021a, 356). Teknisen korrektiuden merkitystä kaventaen NPM korosti myös aiempaa autonomisempaa ja käytännönläheisempää johtamistyötä. Hallinto-oppiin liittyi vahvasti peruskäsitys siitä, että kilpailu, individualismi ja markkinoiden hyödyntäminen johtaisivat tehokkaampaan julkiseen sektoriin, mistä syystä siihen kuului keskeisesti myös ajatus julkisten palvelujen yksityistämisestä. (Bryson ym. 2014, 446; Funck & Karlsson 2020, 347–352). NPM:n tausta onkin päämies-agenttiteorian, transaktioteorian ja julkisen valinnan teorian kaltaisten institutionaalisen taloustieteen suuntausten sekä managerialismin ohella myös uusliberalismissa, joka eroaa klassisesta vastineestaan erityisesti siten, että valtio halutaan lakkauttamisen sijasta vallata palvelemaan vapaiden markkinoiden etua. (Autioniemi 2021b, 86–95; Stenvall & Virtanen 2021, 43).

TPA:n tavoin myös NPM:n vaikutus julkisen sektorin järjestämiseen ja toteuttamiseen oli merkittävä. Esimerkiksi jokainen Euroopan unionin jäsenvaltio omaksui reformin piirteitä omaan hallintotraditioonsa sopivalla tavalla, ja kansainvälisten instituutioiden merkityksen kasvaminen julkisessa johtamisessa sekä hallinnollisten käytäntöjen leviämisessä onkin nähty yhtenä reformin menestyksen taustasyistä. Muiden muassa Gomes ym. (2008, 576) toteavatkin, että NPM on vaikuttanut vahvasti useiden eri valtioiden julkisen sektorin organisaatioiden kulttuureihin. Toisaalta, vaikka organisaatiokulttuureita onkin mahdollista ryhmitellä yhteisten piirteiden perusteella, niistä jokainen on uniikki, eikä niin sanottua puhdasta NPM:n sovellutustakaan ole olemassa sen enempää kuin muidenkaan hallinto-oppien

tapauksessa. Poliittisesta näkökulmasta myös esimerkiksi vasemmistopuolueet ovat vältäneet sen periaatteiden omaksumista sellaisenaan johtuen hallinto-opin oikeistolaisesta ideologisesta pohjasta. (Autioniemi 2021b, 16, 86–88).

TPA:n kritiikki lähti järjestelmän liiallisesta muodollisuudesta ja tehottomuudesta. NPM vastasi joihinkin näistä haasteista, mutta sekään ei voinut ratkaista kaikkia monimuotoisemmiksi kehittyvien nyky-yhteiskuntien ongelmia (Bryson ym. 2014, 446). Lisäksi hallintoreformia on kritisoitu esimerkiksi siitä, että yksityiseltä omaksutut periaatteet, kuten tulosvastuullisuus tai markkinalähtöisyys, eivät välttämättä sovi sellaisinaan julkiselle sektorille. Niiden on tulkittu kaventavan julkisen sektorin vastuukysymyksiä ja samalla hämärtävän tasa-arvon ja sosiaalisen hyvinvoinnin kaltaisia ”pehmeitä” arvoja, joiden merkitys on julkisella sektorilla huomattavasti keskeisempi kuin yksityisellä. Tulosvastuullisuus on itsessään strategista toimintaa, jota ohjaa opportunisti. Hyötyajattelun omaksuminen luonnolliseksi osaksi julkista johtamista on nähty julkisten toimijoiden välistä luottamusta heikentävänä ilmiönä – mikä puolestaan ruokkii edelleen opportunistia. Tämä kielteisen toiminnan kehä yhdessä NPM:n talous- ja tehokkuusajattelua toteuttavien säästöjen hakemisen ja resurssien tiukan sääntelyn kanssa heikentää pahimmillaan luottamukseen ja keskinäisten positiivisen synergioiden hakemiseen perustuvia, innovatiivisia ratkaisuja tuottavia markkinasuhteita. Enää ei nähdä, että kompleksisten haasteiden pelkistäminen taloudellisten kriteerien alle olisi yksinomaan järkevää. (Autioniemi 2021b, 103–109).

Viime vuosina akateemisessa maailmassa on käyty runsaasti keskustelua siitä, mikä on valitsevan hallinto-opin malli. Vaikka tästä ei ole täyttä yksimielisyyttä, sen ominaispiirteinä pidetään hallintaa, verkostoja ja kumppanuuksia, eli tässä suhteessa se jatkaa NPM:n myötä selkeästi alkanutta kehitystä kohti yhä selkeämmin hybridejä julkisia organisaatioita, jolloin myös kuva julkisesta sektorista laajenee. Samalla sen rooli kaventuu, kun julkisen sektorin roolia ei välttämättä nähdä pakollisena palvelujen tuottamisessa. Sille on esitetty useita vaihtoehtoisia konsepteja, kuten *New Public Service*, *Public Value Management*, *Managing Publicness* ja *New Civic Politics*. Niille on yhteistä esimerkiksi käytännönläheisempi suhde rationaalisuuteen, johon liittyy keskeisesti usko siihen, että kansalaiset kykenevät osallistumaan yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen. Julkinen sektori takaa edelleen julkisen arvon, mutta sen syntyminen ei ole enää yksin hallinnosta kiinni, vaan laajasti osallistava kansalaiskeskustelu on yksi julkisen arvonluonnin keskeisistä mekanismeista. (Bryson ym. 2014, 445–448). Tässä ajattelutavassa korostuvat verkostot, yhteistyökeskeisyys, kansalaiset

ja kansalaisaktiivisuus. Julkisen sektorin onkin ajattelutavan mukaan kyettävä olemaan tehokkaan ohella myös yhteistyökykyinen ja demokraattinen. (Autioniemi 2021b, 16, 119).

Varsin laajaa kannatusta uuden suuntauksen konseptiksi nauttii tällä hetkellä Stephen Osbornen (2010) *New Public Governance* (NPG) eli niin kutsuttu uusi verkostohallinta. Sen ajatellaan usein olevan osa samaa jatkumoa NPM:n kanssa, mutta se sisällyttää julkiseen sektoriin tehokkuuden ohella demokratia- ja verkostonäkökulmat pitkälti edellisessä luvussa kuvatulla tavalla. (Kuitert ym. 2023). Se laajentaa tarkastelua organisaation sisäisistä ominaisuuksista sitä ympäröiviin verkostoihin ja antaa painoarvoa sille, että hallinnan legitimitettä on ylläpidettävä hallittavien eli kansalaisten suostumuksella. (Bryson ym. 2014, 445–448; Autioniemi 2021b, 115–119). Osborne itse näkee, että NPM on väliaikainen hallinto-oppi matkalla kohti NPM:n ja TPA:n parhaat puolet yhdistävää NPG:tä. NPM:stä poiketen sen teoreettiset juuret ovat organisaatiososiologiassa ja verkostoteoriassa, minkä takia sen ajatellaan kykenevän vastaamaan paremmin kompleksisen nyky-yhteiskunnan haasteisiin. Näin ollen hallinto-oppi voidaan jakaa Osbornen (2010, 6–7) mukaan seuraaviin osaluksiin:

1. **Sosiopoliittinen hallinta**, joka keskittyy yhteiskunnan monimuotoisten instituutioiden selventämiseen. Julkisen sektorin asema ei ole enää suvereeni, vaan sen legitimitettä juontaa muiden yhteiskunnallisten toimijoiden tunnustamisesta;
2. **Julkisen politiikan hallinta**, joka keskittyy julkisen politiikan prosesseja ohjaavaan poliittisten vallanpitäjien ja verkostojen vuorovaikutukseen;
3. **Hallinnollinen hallinta**, joka keskittyy vahvistamaan julkisen sektorin tehokkuutta ja kykyä vastata kompleksisiin haasteisiin;
4. **Sopimusten hallinta**, joka keskittyy julkisten palveluiden taustalla olevien kilpailutusten ja sopimusten johtamiseen sekä
5. **Verkostojen hallinta**, joka keskittyy itseohjautuvien ja organisaatioiden muodostamien verkostojen toimintaan ja niihin liittyvien julkisten palvelujen tuottamiseen julkisen sektorin osallisuudesta riippumatta.

Yksi NPG:n leimallisista piirteistä on, että se siirsi uudella tavalla huomion hallinnosta hallintaan ja sen mekanismeihin. NPG:n viitekehyksessä on yleensä tulkittu, että hallinnalla vastataan nyky-yhteiskunnan kompleksisiin haasteisiin siten, että sektorien yhteistyö korostuu samalla kun politiikka ja julkinen sektori keskittyvät ongelmien ilmiölähtöiseen arviointiin. Tiettyä hallinnollista logiikkaa seuraava siiloutuminen ei antaisi riittäviä edellytyksiä

vastata yhteiskunnassa vaikuttaviin pirullisiin (engl. *wicked*) ongelmiin, jotka ymmärretään sosiaalisissa systeemeissä, kuten kulttuureissa esiintyviksi, vaikutuksiltaan haitallisiksi ja ratkaistavuudeltaan mahdottomiksi tai ainakin erittäin vaikeiksi haasteiksi. Pirulliset ongelmat ovat konfliktiherkkiä ja yhteen kietoutuneita siinä mielessä, että ne johtavat subjektiivisuutensa takia herkästi näkemuseroihin. (Raisio & Vartiainen 2020; Kuitert 2023). Tyypillisesti ne ovat yhteiskunnan eri sektorit läpileikkaavia, jolloin myös niitä hillitsevien ratkaisujen on synnyttävä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön kautta. Haasteet ovat kollektiivisia, ja tällöin myös hallinta saa pelkkää valtiovaltaa laajemman merkityksen. (Osborne 2010, 6–12; Autioniemi 2021b, 115–119).

Edeltäjiensä tavoin myös NPG:tä kohtaan on esitetty kritiikkiä. Se on kuitenkin luonteeltaan vähemmän muodollista, koska verkostojen onnistumista on haasteellista arvioida taloudellista tai poliittista menestystä mittaavien kriteerien kautta. Toisaalta eri toimijoiden väliset arvoriitit ja epäyhtenäiset tavoitteet muodostavat riskin verkoston toiminnalle. Verkostoille ominainen neuvottelu- ja kompromissiorientoituneisuus voi muiden muassa pitkittää prosesseja, estää julkisen edun kannalta tärkeiden päämäärien toteutumista ja hämärtää päätöksiin liittyvää kollektiivista vastuuta. Hallinnon tilivelvollisuutta, läpinäkyvyyttä ja laajemminkin integriteettiä voi uhata myös, mikäli epämuodolliset suhteet, kärjistäen esimerkiksi hyvä veli -verkostot, nousevat liian keskeiseen asemaan julkisessa päätöksenteossa. Viranhaltijoiden ja eri sidosryhmien keskinäiset järjestelyt voivat kaventaa poliitikkojen mahdollisuuksia vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon. Ristiriitaisuus suhteessa aiempien hallinto-oppien korostamiin elementteihin onkin nähty yhtenä NPG:n implementoinnin haasteista, joskin on huomionarvoista, että reformin tarkoituksena onkin korjata niitä puutteita, joita julkisella sektorilla on sen edeltäjien jäljiltä. Monia näistä ongelmista tuottaa ja toisaalta vahvistaa se, että verkostoja on vaikeampi hallita kuin formaaleja organisaatioita, eikä niistä useimmilla ole samalla tavoin valmiita päätöksenteko- ja tilintekomekanismeja – eikä niitä ole helppo institutionalisoida verkostojen epämuodollisen luonteen takia. Lisäksi julkisen sektorin organisaatiot eivät ole yksinomaan homogeeninen ryhmä, ja hallinto-oppi soveltuu väistämättä eri tavoin niiden toiminnan ohjaamiseen. Kyseenalaista on myös, että miten yhteiskunnan heikko-osaisimmat, jotka halutaan NPG:n mukaan osallistaa päätöksentekoon, voivat osallistua tällaiseen organisointikykyä edellyttävään toimintaan, kun juuri heidän edellytyksensä siihen ovat tyypillisesti vähäisimmät. (Autioniemi 2021b, 132–140; Kuitert ym. 2023).

Tietyistä haasteista huolimatta julkisen sektorin tarkastelu hallinto-oppien kautta on perusteltua, koska ne ovat vaikuttaneet voimakkaasti sekä julkishallinnon järjestämiseen että julkisen sektorin organisaatioiden kulttuureihin. Lisäksi tätä kehitystä on voitu tarkastella laajasti tieteellisessä tutkimuksessa, sillä ajallisesti NPM:n merkitys alkoi kasvaa varsin pian organisaatiokulttuuriteorian valtavirtaistumisen jälkeen. Samalla on syytä huomata, että vaikka hallintoa muovanneet reformit voidaankin jakaa kolmeen aaltoon, niiden näkökulmat ovat sekoittuneet julkisen johtamisen käytännöissä, eikä niistä käytännössä ole olemassa puhtaita sovellutuksia; ne ovat luonteeltaan sekä kumuloituvia että konteksti- ja aikasidonnaisia. Prosessien muutoseikoilla on yhä merkitystä, poliitikot ja viranhaltijat erotetaan edelleen esimerkiksi lainsäädännöllä toisistaan, taloudellista tehokkuutta tavoitellaan ja yhä useampi julkinen organisaatio on osa jonkinlaista verkostoa. (Autioniemi 2021b, 16; Kuitert ym. 2023). Hallinto-oppien ei ole tyypillisesti nähty olevan keskenään poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä, minkä takia ne ovat periaatteineen siirtyneet ja valtavirtaistuneet osaksi modernia hallinnollista ajattelua. Toisaalta on huomionarvoista, että vaikka ne eivät välttämättä muodostakaan puhdasta, erillistä hallintoon liittyvää suuntausta, vanhojen doktriinien on nähty myös luovan tarvetta uusille reformeille. (Stenvall & Virtanen 2021, 12–17). Tästä syystä niiden ymmärtäminen on oleellista, kun julkiselle sektorille asetetaan raameja. Tämä näkyy myös tämän tutkielman kannalta relevantissa tieteellisessä tutkimuksessa, ja osa luvussa 5 esitetyistä artikkeleista kuvaakin organisaatiokulttuurin muutosta uusien hallinto-oppien omaksumisen myötä.

4. NARRATIIVISEN KIRJALLISUUSKATSAUKSEN TOTEUTUS

Toteutin työni perustana olevan tutkimuksen narratiivisena kirjallisuuskatsauksena. Käsiteltävät aineistot eivät näin ollen käyneet läpi erityisen systemaattista karsintaa, mikä edisti laajan kuvan syntymistä käsiteltävästä aiheesta ja sen kehityskuluista. Tavoitteenani oli näin ollen helppolukuinen ja selkeä synteesi, jonka pohjalla on runsaasti epäyhtenäistä tietoa. Pyrkimyksenäni oli paitsi tarkastella organisaatiokulttuurin muutoksen luonnetta ja sen tutkimusta, myös tunnistaa aiheeseen liittyviä jatkotutkimuskohteita. Tutkimusprosessini seurasi pääpiirteiltään Finkin (2010, 3–5) kuvausta, jossa edetään tutkimuksen valmistelusta aineistonkeruuseen ja sitten aineiston pohjalta rakennettuun synteisiin. Tutkimuksen valmistelua ja aineistonkeruuta kuvataan kappaleessa 4.1, aineiston järjestämistä ja analyysiä taas luvussa 4.2. Tutkimuksen eettisyyteen, luotettavuuteen ja rajoituksiin liittyviä seikkoja nostan esille puolestaan luvussa 4.3.

Kuten kuvasin johdannossa, kattavaa julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutokseen liittyvää kokoavaa tutkimusta ei ole. Näin on huolimatta siitä, että esimerkiksi Jung ym. (2009, 1087–1089) liittävät tutkimuksessaan organisaatiokulttuuriin jopa 70 eri tutkimustapaa ja 100 eri ulottuvuutta, kuten esimerkiksi ”rakenne”, ”rituaalit” tai ”tyytyväisyys”. Hallintotieteissä tällaiset puutteet ovat varsin tavallisia, sillä moni tieteenalan haasteista liittyy nimenomaisesti tutkimuksen hajanaisuuteen ja siitä seuraavaan kumulatiivisuuden puutteeseen. Syntetisoivan tutkimuksen puutteen on tyypillisesti ajateltu johtavan diskurssin pirstoutumiseen ja sen myötä kokonaiskuvan hämärtymiseen. (Salminen 2011, 2). Ajatus on ymmärrettävä, ja vien sen henkilökohtaisesti jopa pidemmälle; nähdäkseni tyydyttävää kokonaiskuvaa ei voi yleensääkään syntyä ilman, että sitä rakennetaan määrätietoisesti laadukkaaseen tutkimukseen perustuvilla synteeseillä. Kirjallisuuskatsausta onkin perusteltua tarkastella tutkimusmetodinä, joka vastaa erinomaisesti myös hallintotieteissä yleisiin kumulatiivisen tutkimuksen puutteesta johtuviin haasteisiin. (Kallio 2006, 19).

Syntetisoivan tutkimuksen tarve onkin myös tämän kirjallisuuskatsauksen taustalla. Tässä yhteydessä on perusteltua tehdä tekninen huomio siitä, että suomenkielinen ilmaisu on jokseenkin harhaanjohtava, sillä termin englanninkielinen vastine *review* viittaa huomattavasti kattavammin kriittiseen arviointiin, uudelleentarkasteluun, arvosteluun, tarkistamiseen tai selontekoon (Salminen 2011, 2–6). Kyseessä on itsenäinen ja tutkijan kannalta haastava metodi, joka on usein katsottu hyödylliseksi esimerkiksi teorioiden rakentamisessa ja arvioimisessa, asiakokonaisuuksien jäsentämisessä, ongelmien tunnistamisessa ja teorian

historiallisen viitekehyksen kuvaamisessa; siten kyse ei olekaan pelkästä viitekirjallisuuteen tehdystä pintapuolisesta ja pahimmillaan epäanalyttisestä katsauksesta. (Hart 1998, 6–16; Fink 2010, 3).

Vaikka kirjallisuuskatsauksen asema itsenäisenä metodina onkin laajasti tunnustettu, sitä ei voida pitää nimenomaisesti kvalitatiiviseen tai kvantitatiiviseen traditioon kuuluvana. Esimerkiksi Fink (2010, 145–147) huomauttaa, että kirjallisuuskatsauksessa tarkasteltavan aineiston kvalitatiivista tai kvantitatiivista luonnetta oleellisempaa on sen luotettavuus ja tuotama tieto. Katsaustutkimuksen sisällä on kuitenkin useita eri suuntauksia, joiden takia sitä voidaan pitää edellä mainittujen tutkimussuuntausten yhdistelmänä, jollaisiin viitataan vakiintuneesti englanninkielisellä ilmaisulla *mixed method*. Tätä tulkintaa on pitänyt esillä esimerkiksi Salminen (2011). Toisaalta muiden muassa Tuomi ja Sarajärvi (2018, 18–21, 130) ovat todenneet, että koska kirjallisuuskatsaus on teoreettinen analyysi, eikä kuulu siten empiirisen tutkimuksen piiriin, ei sitä tulisi myöskään katsoa kuuluvaksi laadulliseen tutkimustraditioon. Vastaavasti esimerkiksi Kallio (2005, 136) muistuttaa, vaikka teoreettisen tutkimuksen taustalla ei olekaan mitään nimenomaista tieteenfilosofista suuntausta, sillä on oleellisia yhtymäkohtia erityisesti laadulliseen tutkimukseen, ja erityisesti hermeneuttis-fenomenologiseen suuntaukseen.

En ota yleisesti kantaa tähän debattiin, koska se ei ole työni tarkoitus. Olen kuitenkin huomioinut eriäviin määritelmiin liittyvät haasteet oman tutkielmani viitekehyksessä, sillä pidän tätä tärkeänä sekä tutkimukseni täsmällisyyden että metodologisen uskottavuuden kannalta. Katson tutkimuskohteeni ja siten myös tutkimukseni ennemmin kvalitatiiviseksi kuin kvantitatiiviseksi, koska se ei hyödynnä erityisen eksakteja tilastollisia metodeja, minkä lisäksi kyseessä on hallintotieteellisessä tutkimuksessa ilmeisen vakiintunut tulkinta (esimerkiksi Salminen 2002, 215–216; Fink 2010, 2–6). Otan kuitenkin metodologiaan liittyvän kriittisen keskustelun huomioon siten, että laadullista sisällönanalyysiä hyödynnetään vain aineiston järjestämisessä, eikä itsenäisenä analyysin muotona. Tällöin se toimii pohjana niin sanotulle filosofiselle tai teoreettiselle analyysille, jonka lopputuloksena syntyvää helppolukuista synteesiä on yleisesti pidetty narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tavoitteena. (Kallio 2006, 21–22; Salminen 2011, 4–7).

Eriäviä näkemyksiä liittyy myös kirjallisuuskatsausten tyypittelyyn, mutta alla kuvattu kolmijako on tiedeyhteisössä varsin laajasti hyväksytty. Narratiiviseen ja integroivaan jaettava kuvaileva kirjallisuuskatsaus on metodologisesti kirjallisuuskatsauksen kevein ja

tavanomaisin muoto, joten se on hyvä keino rakentaa laajaa ja helppolukuista kokonaiskuvaa epäyhtenäisestä aineistosta, minkä lisäksi sen tavoitteena on tuottaa jatkotutkimuskohteita systemaattisemmille katsaustutkimuksille. Systemaattinen katsaus puolestaan on perusteltu tilanteissa, jossa jonkin alan tutkimuksen kirjallisuuden olennaisesta sisällöstä halutaan tehdä tiivistelmä; siten se soveltuu mainiosti niin hypoteesien testaamiseen kuin tutkimustulosten ja niiden johdonmukaisuuden tiiviiseen arviointiin. Meta-analyysi jakaantuu kvalitatiiviseen ja kvantitatiiviseen suuntaukseen, joissa molemmissa tiivistetään tutkittavaa aineistoa. Näistä kvalitatiivisessa meta-analyysissä voidaan tiivistää aineistoa joko kuvailevalla metasynteesillä tai laadullista aineistoa kvantitatiivisin metodein tiivistävällä metayhteenvedolla. Kvantitatiivisessa meta-analyysissä puolestaan määrällisiä tutkimuksia paitsi yhdistetään tilastotieteellisin menetelmin. (Salminen 2011, 6–15).



Kuvio 6. Kirjallisuuskatsausten tyypittely (Salminen 2011, 6).

4.1 Tutkimuksen valmistelu, aineiston hankkiminen ja käsittely

Toteutin tutkimuksen edellä kuvattuna narratiivisena kirjallisuuskatsauksena. Sitä varten laadin tutkimussuunnitelman, jossa asetin tiettyjä vaatimuksia kerättävälle aineistolle. Tässä vaiheessa pyysin myös asiantuntija-arvion hakukriteereistäni. Oli tietysti ensiarvoisen tärkeää, että viitteet vastasivat tutkimuskysymykseen, eli niiden edellytettiin tarkastelevan organisaatiokulttuurin muutosta julkisella sektorilla. Olen selvittänyt organisaatiokulttuurin ja julkisen sektorin määrittelyä metodin erityispiirteet huomioiden luvuissa 2 ja 3. Aineiston kielen tuli olla suomi tai englanti, sillä minulla on monipuoliset valmiudet arvioida näillä kahdella kielellä tuotettua tieteellistä materiaalia. Luonteeltaan viitteet olivat vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita ja väitöskirjatason tutkimuksia, minkä tarkoituksena oli varmistaa kerättävän aineiston korkea tieteellinen laatu ja tarkoituksenmukaisuus. Viitteen julkaisuajankohdan tuli puolestaan olla aikavälillä 1970–2023. Tämä johtuu siitä, että vaikka

organisaatiokulttuuria onkin joissain muodoissa tutkittu jo pitkään, sen tutkimus valtavirtaistui vasta 1970- ja 80-luvuilla (Harisalo 2021, 141). Käytännössä rajausta asetettiin välillä 1993–2023. Tämä viestinee siitä, että julkiseen sektoriin kohdistuva mielenkiinto on verrattain tuore ilmiö aiemmin eritoten yksityistä sektoria painottaneen organisaatiokulttuuritutkimuksen viitekehäksessä. Esittelen tutkimuksen sisäänotto- ja poissulkukriteerit tiivistetysti taulukossa 2. On hyvä huomata, että kriteerit olivat varsin joustavat, koska kyseessä ei ole esimerkiksi systemaattinen kirjallisuuskatsaus.

	SISÄÄNOTTOKRITEERI	POISSULKUKRITEERI
Viitteen näkökulma	Organisaatiokulttuurin muutos julkisen sektorin organisaatiossa	Muu kuin organisaatiokulttuurin muutos julkisen sektorin organisaatiossa
Viitteen julkaisuajankohta	1970–2023	Julkaistu 1969 tai aiemmin
Viitteen kieli	Suomi tai englanti	Muu kieli
Viitteen julkaisutyyppi	Tutkimuskysymyksen kannalta oleellinen tieteellinen ja vertaisarvioitu tutkimusartikkeli tai väitöskirja	Muu kuin tutkimuskysymyksen kannalta oleellinen tieteellinen ja vertaisarvioitu tutkimusartikkeli tai väitöskirja

Taulukko 1. Tutkimuksen sisäänotto- ja poissulkukriteerit.

Tutkimusaineisto noudettiin useista eri kohteista. Valtaosa aineistosta oli kansainvälisiä ja vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita, jotka hain poikkitieteellisesti 12 eri tietokantaa yhdistävän ProQuestin hakutyökalun avulla. Artikkelit edustivat esimerkiksi yhteiskunta-, terveys- ja kauppatieteitä. Tämä haku tuotti yhteensä 1408 hakutulosta, joista 374 valikoitui lähempään tarkasteluun ja joista 48 muodostivat valtaosan tutkimukseni aineistosta. Lisäksi hain suomenkielisiä, vertaisarvioituja artikkeleita poikkitieteellisiä kotimaisia tiedejulkaisuja kokoavasta Journal.fi -tietokannasta. Sain tuloksia yhteensä 59, joiden rajauksen toteutin välittömästi sisällön perusteella hakutulosten vähäisyyden takia. Näistä teksteistä yksi valikoitui lopulliseen aineistoon. Lisäksi hain suomalaisten yliopistojen poikkitieteellisiä väitöskirjoja Finna.fi -palvelusta. Niitä löysin yhteensä 12, joista yksikään ei valikoitunut

lopulliseen aineistoon. Tämä johtuu osin myös siitä, että 5 näistä väitöskirjoista ei ollut tai oli puutteellisesti saatavilla.

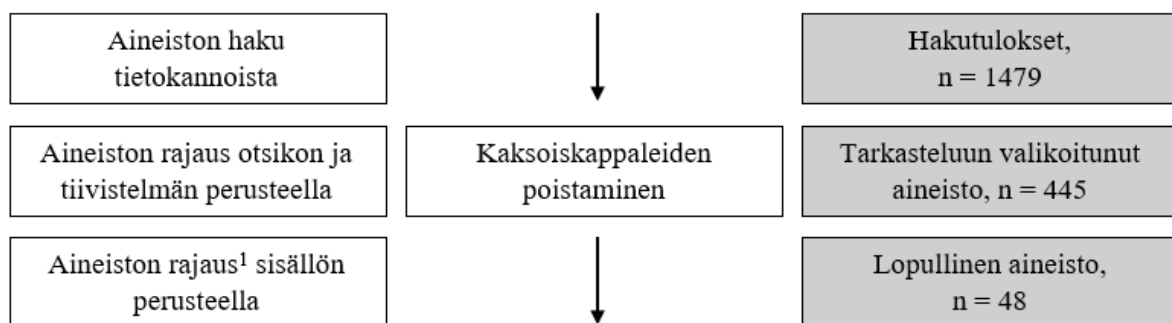
Olen käyttänyt yhtäpitäviä hakusanoja eri tietokannoissa hyödyntäen johdonmukaisesti Booleen operaattoreita ”AND” ja ”OR”, joita pidetään kirjallisuuskatsauksen sähköisten aineistojen hankinnassa perusteltuina ja toimivina haunhallintakeinoina; ne asettavat hakutuloksille ehtoja siten, että ”AND”-operaattorilla erotettujen sanojen tulee esiintyä hakutuloksissa ja ”OR”-operaattorilla erotetut sanat voivat esiintyä hakutuloksissa (Fink 2010, 28–36). Operaattoreilla erotettavat käsitteet on jaettu kolmeen keskenään tasavertaiseen käsiteryhmään, jotka viittaavat organisaatiokulttuuriin, muutokseen ja julkiseen sektoriin. Käsiteryhmät on erotettu toisistaan operaattorilla ”AND”, eli ainakin yhden kuhunkin ryhmään kuuluvan käsitteen tulee esiintyä aineistossa. Käsiteryhmien sisäisesti käsitteet ovat kuitenkin vaihtoehtoisia, sillä eri tutkimuksissa on mahdollisesti käytetty epäyhtenäistä kieltä saman ilmiön kuvaamiseen. Erityisesti julkisia organisaatioita käsittelevässä tutkimuksessa voidaan viitata esimerkiksi ”julkiseen sektoriin” tai ”julkishallintoon”, jolloin näiden käsitteiden keskinäinen poissulkeminen hakuprosessin yhteydessä johtaa relevantin aineiston sivuuttamiseen. Tästä syystä käsiteryhmissä on sisäisesti hyödynnetty operaattoria ”OR”. Olen esitellyt käyttämäni hakusanat ja niiden koodauksen taulukossa 2.

	Englanninkielinen hakusana	Suomenkielinen hakusana
AND	organizational culture OR organisational culture	organisaatiokulttuuri
	change	muutos
AND	public sector OR public services OR public organization OR public administration OR public body	julkinen sektori OR julkiset palvelut OR julkinen organisaatio OR julkishallinto OR julkisyhteisö

Taulukko 2. Tutkimuksessa käytetyt hakusanat ja operaattorit.

Haut toteutettiin sähköisissä tietokannoissa aikavälillä 15.05.–01.10.2023. Prosessin ensivaiheessa arvioitiin aineiston kokonaisvaltaista sopivuutta otsikkoon, avainsanoihin ja tiivistelmään perustuen. Tekstejä ei seulottu ensivaiheessa pelkän otsikon perusteella, kuten

usein systemaattisissa kirjallisuuskatsauksissa tehdään, koska pidin toimintatapaa tämän tutkimuksen viitekehyksessä ongelmallisena kahdesta syystä. Ensinäkin organisaatiokulttuuri on monimuotoinen ilmiö, johon liittyvien ilmaisujen seulominen pelkistä otsikoista olisi varsin haasteellista. Toisekseen huomattavan systemaattinen seulonta on narratiivisen kirjallisuuskatsauksen metodologisten erityispiirteiden vastaista; tutkimustavan luonne edellyttää, että sen pohjalla on rikas ja laaja aineisto (Salminen 2011, 7). Ensimmäisessä rajausvaiheessa potentiaalisesti sisäänottokriteerien mukaisilta vaikuttaneiden artikkelien soveltuvuutta arvioitiin seuraavaksi kokotekstin perusteella. Viimeistään tässä vaiheessa rajattiin pois myös mahdolliset kaksoiskappaleet, jolloin työtä varten saatiin valmis aineisto. Kokonaisuudessaan löysin työtä varten 48 tekstiä, jotka olen taulukoinut liitteessä 1. Tutkimuksen haku- ja rajausprosessi on esitelty tarkemmin kuviossa 7.



¹ Aineistoa rajattiin sisällön perusteella seuraavista syistä:

- 1: Teksti ei käsitellyt tai määritellyt organisaatiokulttuuria taikka käsitteli sitä pinnallisesti, n = 68
- 2: Teksti ei käsitellyt julkista sektoria siten kuin se tässä tutkielmassa ymmärretään tai ei erottanut sitä muista yhteiskunnan osa-alueista, n = 62
- 3: Teksti ei käsitellyt tai määritellyt organisaatiokulttuurin muutosta taikka käsitteli sitä pinnallisesti, n = 186
- 4: Teksti ei ollut vertaisarvioitu tieteellinen artikkeli tai väitöskirja, n = 75
- 5: Teksti ei ollut julkisesti saatavilla, n = 6

Aineistosta rajattiin sisällönarvioinnin yhteydessä näillä perusteilla yhteensä 397 tekstiä.

Kuvio 7. Tutkimuksen haku- ja rajausprosessi.

Tässä yhteydessä on perusteltua tarkastella tutkimukseni suhdetta niin kutsuttuun harmaaseen kirjallisuuteen. Päädyin keskittymään tässä työssä vertaisarvioituihin tutkimuksiin, jolloin harkittavakseni tuli luonnollisesti myös, voinko sisällyttää katsaukseni niin kutsutun harmaan kirjallisuuden, jonka määritelmä on esimerkiksi TEPA-termipankin (Sanastokeskus, 2023) mukaan ”suppeaan levitykseen tarkoitettu kirjallinen aineisto, josta ei ole

systemaattista tietoa sekundaareissa tiedonlähteissä ja jota on vaikea tavoittaa tavanomaisten kanavien, esimerkiksi kirjastojen ja kirjakauppojen välityksellä”. Oulun yliopiston (2023) sivuilla huomautetaan, että yleensä harmaata kirjallisuutta ei ole vertaisarvioitu, ja aikavievän prosessin puuttumisen myötä sen sisältämä tieto voi olla ajantasaisempaa. Toisaalta vertaisarvioinnin puute edellyttää erityisen kriittistä arviointia, kun työtä hyödynnetään tieteellisen tutkimuksen pohjana. Esimerkiksi Salminen (2011, 31) on samaa mieltä. Hän kiinnittää huomiota siihen, että vertaisarvioitu aineisto muodostaa luotettavan ja usein hyvän kokoelman lähteitä tutkimusta varten. Löysin myös omaa työtäni varten varsin runsaan ja monipuolisen aineiston, joka kunnioittaa narratiivisen kirjallisuuskatsauksen metodologisia erityispiirteitä.

Päätin keskittyä edellä kuvattuja seikkoja punnittuani vertaisarvioituissa tutkimuksiin ja rajata harmaan kirjallisuuden tarkasteluni ulkopuolelle. Perustelen tätä sillä, että perehdyin kattavasti harmaaseen kirjallisuuteen, erityisesti ammatti- ja oppikirjoihin, jo gradua valmistellessani, enkä tunnistanut, että niillä olisi tutkielmani tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta erityistä arvoa. Keskityn tässä yhteydessä ammatti- ja oppikirjallisuuteen siksi, että kyse on hallintotieteissä perinteisesti arvostetusta aineistosta, jota myös Hart (1998, 13) ja Salminen (2011, 31) luonnehtivat kirjallisuuskatsaukselle ainakin jossain määrin soveltuvaksi aineistoksi. Salmisen huomio siitä, että kirjallisuus on hallintotieteissä suhteellisen monipuolista, on luonnollisesti oleellista ottaa huomioon tieteenalan katsaustutkimuksissa. Nostan seuraavaksi esille joitain esimerkkejä teoksista, joita tarkastelin punnitessani harmaan kirjallisuuden suhdetta tutkimukseeni.

Keskityn tässä yhteydessä erityisesti teoksiin ja kirjoittajiin, joita on pidetty ansioituneina erityisesti organisaatiokulttuuritutkimuksessa. Organisaatiokulttuurin näkökulmasta esiin nousevat samat keskeiset teokset, joita olen hyödyntänyt myös tutkimukseni teoreettisessa viitekehyksessä: Scheinin (Schein & Schein 2017) teos *Organizational culture and leadership*, Cameronin ja Quinnin (2006) kirja *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework* sekä Hofsteden (Hofstede ym. 2010) teos *Cultures and organizations: Software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival*. Näiden tutkijoiden tuotanto esiintyi aineiston lähdeluetteloissa 48 kertaa. Useimmiten viitattiin Scheiniin (22 artikkelia) ja harvimminkin Hofstedeeseen (10 artikkelia). Schein ja Hofstede ovat molemmat kehittäneet omat ansiokkaat mallinsa organisaatiokulttuurille, mutta he lähestyvät ilmiötä hyvin yleisesti ja osin yksityisten yritysten

näkökulmasta. Esimerkiksi Scheinien teoksessa hakusanalla ”public” löytää 26 osumaa, eivätkä he käsittele kulttuurimuutosta nimenomaisesti julkisen sektorin viitekehysessä. Cameron ja Quinn ovat tässä suhteessa poikkeus sikäli, että he hyödyntävät alun perin Quinin ja Rohrbaughin (1983) kulttuurinmittausinstrumenttia hahmotellakseen julkisen sektorin keskimääräisen kulttuuriprofiilin, jonka perusteella myös kulttuurimuutosta on mahdollista arvioida. Toisaalta malliin tekijöineen viitataan 12 artikkelissa, ja se muodostaa perustan monille aiheita käsitteleville tutkimuksille, joita katsaukseenikin on valikoitunut, joten sen käsittely jo edempänä teoriaosassa vaikutti johdonmukaisemmalta lähestymistavalta. Kulttuurimuutoksen tematiikan suhteen hekin liikkuvat julkista sektoria ennemmin yleisellä tasolla.

Suomalaisessa hallintotieteellisessä tutkimusta arvostusta nauttivat myös Vaasan yliopiston julkishallinnon emeritusprofessori Ari Salmisen (2002) teos *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet* ja Tampereen yliopiston hallintotieteen emeritusprofessori Risto Harisalon (2021) kirja *Organisaatioteoriat*. Salminen oli vuonna 2002 ajan hermoilla, ja hän nostaa teoksessaan esiin myös organisaatiokulttuuritutkimuksen mahdollisuudet julkishallinnon kannalta. Tämän voi todeta esimerkiksi tähän katsaukseen valikoituneista teksteistä, joista varhaisimmat ovat 1990-luvulta. Salmisen huomio on kuitenkin pitkälti metodologiassa, kulttuurin määrittelyssä ja kulttuuri-käsitteen haasteissa, ei niinkään kulttuurimuutoksen problematiikassa. Harisalo on puolestaan toteuttanut teoksessaan ansiokkaan koonnin erilaisista organisaatiokulttuuriin liittyvistä ajattelutavoista ja keskusteluista, jotka hän kokaa yhteen *organisaatiokulttuuriteoria*-käsitteen alle. Hän ei kuitenkaan perehdy teoksessaan siihen, miten kulttuuri muuttuu yhteiskunnan eri osa-alueilla, eikä kirja sikäli soveltuisi tämän työn aineistoksi.

Vaikuttaisikin siltä, että varsinaista harmaata kirjallisuutta tämän tutkielman perusteeksi olisi varsin niukasti. Toisaalta monet tällaiset teokset, kuten muiden muassa Scheinien, Salmisen ja Harisalon tapauksissa voi havaita, pyrkivät itsessään kokoamaan yhteen tutkittua tietoa tarkastellusta ilmiöstä. Jos tutkimuskohteestani olisi olemassa selkeitä ja ansiokkaita koonteja, tutkimustarvettakaan ei ainakaan nykyisessä muodossaan olisi. Hallintotieteille ominainen tutkitun tiedon hajanaisuus on ilmeinen myös tämän tutkielman viitekehysessä. Kriittisesti arvioiden voitaisi kysyä, olisiko työhön tullut sisällyttää esimerkiksi raportteja tai muuta tekstiaineistoa. Kuten katsausaineistoni viitekehysessä esimerkiksi Lurie ja Riccucci (2002, 675) huomauttavat, tieteellisen näkemyksen ja käytännön erot esimerkiksi

organisaatiokulttuurin määrittelyssä ovat huomattavat. Tämä vahvistaa tarvetta vertaisarvioidulle tieteelliselle tiedolle, sillä vaikka hyväksynkin sen, että organisaatiokulttuuriin liittyy moninaisia käsityksiä ja määritelmiä, en halua laventaa sitä käsitteellisesti enempää kuin narratiivisen kirjallisuuskatsauksen toteuttaminen edellyttää. Kuten Scheinit (2017) huomauttavat, kulttuuri rinnastetaan usein julkilausuttujen arvojen tai ilmapiirin kaltaisiin ilmiöihin, jotka eivät kuitenkaan ole sama asia kuin kulttuuri.

4.2 Aineiston järjestäminen ja analyysi

Arkiajattelussa voi vaikuttaa loogiselta, että aineiston keräämisestä siirryttäisiin suoraviivaisesti analyysiin. Näiden kahden prosessin välissä on kuitenkin lähes aina pakollinen esityövaihe. Ensinäkin aineisto on seulottava tutkimusprotokollan mukaisesti, jotta onnistutaan tunnistamaan tutkimuksen kannalta oleellinen tietoaaines. Tätä prosessia olen kuvannut edellisessä luvussa. Saatu materiaali on lisäksi tarkastettava ja saatettava tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaiseen muotoon, siis järjestettävä. (Fink 2004; Hirsjärvi ym. 2007, 216–218; Leavy 2014, 582–585). Tarve ansiokkaasti toteutetulle esityövaiheelle on korostunut kuvailevan kirjallisuuskatsauksen kaltaisessa työssä, mikä johtuu paitsi katsausaineistoille tyypillisestä laajuudesta ja epäyhtenäisyydestä, myös siitä, että laadukkaan katsauksen on oltava täsmällinen ja toistettavissa oleva tutkimus. (Hart 1998, 142; Fink 2010, 3). Jos työn vaiheet olisi kirjoitettu auki riittämättömästi tai muuten toteutettu ilman läpinäkyvyyttä taikka huolellisuutta, tutkimuksen uskottavuus asettuisi väistämättä kyseenalaiseksi. (Salmi-nen 2011, 4–5; Tuomi & Sarajärvi 2018, 129–131).

Pyrin tässä tutkielmassa narratiiviselle kirjallisuuskatsaukselle tyypilliseen, yhteenvedoltaan johdonmukaiseen ja ytimekkääseen kuvailevaan synteisiin. Tätä varten olen järjestänyt aineistoni laadullisen ja aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysin pohjana on teemoittelu eli koodaus, jonka runko rakennetaan, kun aineisto on käyty ainakin kerran huolellisesti läpi. Laadullinen sisällönanalyysi toteutetaan etsimällä aineistoista yhteneväisiä elementtejä, joiden avulla siitä rakennetaan yhteneväinen kuvaus. Tämän jälkeen toteutetaan varsinainen analyysi, jossa pyritään tekemään aineiston perusteella johtopäätöksiä. Tämän tutkimuksen kontekstissa johtopäätökset keskittyvät erityisesti siihen, miten organisaatiokulttuurin muutos toteutuu julkisen sektorin viitekehyksessä. Myös sisällönanalyysin tavoitteena on rakentaa kokonaisvaltainen käsitys käsiteltävästä ilmiöstä, ja apuna voidaan

käyttää esimerkiksi taulukoita, matriiseja taikka käsitekarttoja. (Schreier 2012; Leavy 2014, 582–585; Tuomi & Sarajärvi 2018, 111–118).

Toteutin laadullisen sisällönanalyysin Tuomen ja Sarajärven (2018, 96–98) esittelemää ne-livaiheista mallia kuvaillen. Ensimmäisessä vaiheessa on valittava ilmiö, johon aineistossa haluaa perehtyä. Tämä voi olla ongelmallista, koska tyypillisesti esiin nousee useita kiinnos-tavia teemoja, joita tutkija ei ole osannut ennakoida. Tästä huolimatta omassa valinnassa on syytä pitäytyä, ja kuten tieteen tekemisessä yleensä, jokaista kiinnostavaa aihetta ei voi tar-kastella yhden tutkimuksen puitteissa. Toisessa vaiheessa toteutetaan käytännössä aineiston koodaus, johon ei ole olemassa yleispätevää mallia. Käytännössä tutkija käyttää tekstissä koodimerkkejä, jotka toimivat tutkijan sisäänrakennettuina muistiinpanoina, jäsennyksenä siitä, mitä aineisto tutkijan tulkinnan mukaan kertoo, tekstin kuvailun ja aineiston jäsennyk-sen välineenä sekä keinona tunnistaa, etsiä ja tarkistaa tekstin eri kohtia.

Kolmas vaihe, jossa aineisto teemoitellaan, mielletään usein varsinaiseksi analyysiksi. Tämä on kuitenkin virheellinen tulkinta etenkin kirjallisuuskatsauksen kaltaisessa tutkimuksessa, jossa sisällönanalyysiä voidaan hyödyntää lähtökohtaisesti vain aineiston järjestämisessä. Teemoittelu tarkoittaa aineiston jakamista ensin osiin ja sitten jäsentämistä aihepiiriin mu-kaan siten, että tutkija voi verrata eri teemojen esiintymistä aineistossa. Ennen teemoittelua aineisto voidaan ryhmitellä esimerkiksi tiettyihin tiedonantajiin liittyvän erityispiirteen, ku-ten iän perusteella. Sen jälkeen edetään varsinaiseen teemoitteluun, jossa aineistosta etsitään tiettyjä teemoja kuvaavia näkemyksiä. (Hart 1998, 143–144). Aineiston järjestäminen toteu-tetaan tässä tutkielmassa teemoittelulla, mutta se voidaan vaihtoehtoisesti myös joko luoki-tella taikka tyypitellä. Luokittelu on yksinkertaisempi tapa aineiston järjestämiseksi, ja pel-kistetyin tapa tehdä luokittelua on määritellä aineistosta luokkia ja laskea niiden esiintyvyy-s. Tyypittelyssä aineisto jaetaan vastaavasti eri tyypeiksi, joita verrataan toisiinsa. Tutkija ha-kee tällöin yhteisiä ominaisuuksia, jotka on mahdollista tiivistää eräänlaiseksi yleistykseksi eli tyypiesimerkiksi. (Schreier 2012; Tuomi & Sarajärvi 2018, 96–98).

Teemoittelun avulla pyritään redusoimaan eli pelkistämään aineistoa, millä tarkoitetaan da-tan tiivistämistä tai sen pilkkomista osiin. Käytännössä datasta etsitään tutkimustehtävään liittyvät alkuperäisilmaisut, jotka pelkistetään yhdeksi tai useammaksi lauseeksi. Nämä pel-kistetyt ilmaukset puolestaan kerätään yhteen klusterointia eli ryhmittelyä varten siten. Täl-löin samaa ilmiötä tai asiaa kuvaavat ilmaisut jaetaan samoihin teemoihin, joita kutsutaan alaluokiksi. Luokitteluyksikkö on tyypillisesti jokin tarkasteltavan asian ominaisuus tai

piirre. Alaluokista muodostetaan vastaavasti yläluokkia ja yläluokista taas pääluokkia, joiden yhdistelmä on ideaalitulanteessa tutkimustehtävään liittyvä ja tarkasteltavat ilmiöt ko-koava yhteinen luokka. Pääajatuksena on, että luokittelussa aineisto tiivistyy, koska tarkas-telu siirtyy yksittäisistä tekijöistä yleisiin käsitteisiin. (Schreier 2012; Tuomi & Sarajärvi 2018, 96–98, 112–115).

Useimmiten jo teemoittelun toteutus kirjallisuuskatsauksessa eroaa tavanomaisesta empiiri-sestä tutkimuksesta. Siinä missä sisällönanalyysi pyrkii tyypillisesti muodostamaan yhteisen luokan osana abstrahointia eli käsitteellistämistä, kirjallisuuskatsauksissa pyritään tyypilli-sesti vain järjestämään aineisto analyysiä varten, jolloin jo jako pelkkiin yläluokkiin on pe-rinteisesti katsottu riittäväksi. Käsitteellistäminen, jossa siis erotetaan tutkimuksen kannalta oleellinen tieto, jonka pohjalta muodostetaan teoreettisia käsitteitä, ei siis ole kirjallisuuskat-sauksen tavoite. Näin ollen teemojen yhdisteleminen ei sinänsä vastaa kirjallisuuskatsauksen tutkimustehtävään eikä 4. vaihe eli yhteenvedon kirjoittaminen laadullisessa sisällönanalyy-sissä tarkoitetulla tavalla ole osa kirjallisuuskatsausta. Näin ollen voidaan todeta, että kirjal-lisuuskatsauksessa toteutetaan laadullisen sisällönanalyysin vaiheita 1–3 aineiston järjestä-miseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 96–98, 116–118, 130).

Toteutin itse teemoittelun koodaamalla aineistosta löytämäni alkuperäislausumat kvalitatiivisen datan käsittelyyn tarkoitetun NVivo-ohjelmaa (Windows, versio 1.7.1). Päädyin hyö-dyntämään NVivoa, koska kuten esimerkiksi Bazeley ja Jackson (2013, 2–3) toteavat, ky-seessä on luotettava ja aktiivisesti päivitetty laadulliseen tutkimukseen tarkoitettu ohjelma, joka tarjoaa laajan valikoiman instrumentteja datan käsittelyä, tallentamista, analyysiä, muo-don muuntamista ja esittelemistä varten. Heidän mukaansa ohjelma parantaa tutkimuksen tehokkuutta esimerkiksi vähentämällä aikaa, joka tutkijan on käytettävä datan hallinnointiin ja siten vapauttamalla aikaa aineiston analyysiä varten. Ohjelma soveltui hyvin myös alku-peräislausumien koodaamista ja teemoittelua varten laadullisen sisällönanalyysin tavoittei-den mukaisesti. Tällä tavoin sain datan koodattua esimerkiksi Leavyn (2014, 582–585) ku-vaamalla tavalla. Joidenkin vanhempien tekstien alkuperäislausumat oli tosin koodattava erityistä huolellisuutta noudattaen ohjelmassa manuaalisesti, koska se ei kyennyt lukemaan niiden tekstiä, kuten uudempien dokumenttien tapauksessa.

Päädyin teemoittelussa alkuperäislausumien ohjaamana perehtymään organisaatiokulttuu-riin vaikuttaviin tekijöihin ja ilmiön prosessuaalisiin ulottuvuuksiin, jolloin ylimmiksi luo-kiksi muodostuivat ”yleiskuva julkisen sektorin organisaatiokulttuurien muutosprosessista”

ja ”julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin vaikuttavat tekijät”. Ensimmäinen luokka jakautui alaluokkiin ”prosessin edellytykset”, ”prosessin vaikutukset”, ”prosessin erityispiirteet” ja ”prosessin aikajänteet”. ”Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutokseen vaikuttavat tekijät” jaoin yläluokkiin ”sisäiset tekijät”, ”ulkoiset tekijät” ja ”hybridit tekijät”. Näistä jokaisella oli useita alaluokkia, esimerkiksi ”johtamistavat ja johtajuus”, ”hallintokulttuuri ja kansallinen kulttuuri” ja ”teknologia”. Luotettavuusnäkökulmasta oleellinen alkuperäislausumien jakauma eri teemojen kesken on selvitetty luvussa 5.

Laadullinen sisällönanalyysi on varsinaisen analyysin esivaiheena keskeinen osa tutkimustani, koska metodiin liittyvä teemoittelu rakentaa pohjaa synteetille auttaessaan tunnistamaan, jäsentämään ja jossain määrin myös tiivistämään aineiston keskeisen sanoman (Hart 1998, 143–144). Pidän lisäksi huomionarvoisena, että aineiston johdonmukainen järjestäminen ja teemoittelun auki kirjoittaminen tekevät analyysin perustana olevasta omakohtaisesta tiedonprosessoinnistani läpinäkyvämpää myös lukijan kannalta. Teemoitteluun oleellisesti liittyvä pyrkimys siirtää tarkastelua yksittäisistä tekijöistä yleisemmälle tasolle edistää yleensäkin metodologisesta näkökulmasta narratiivisen kirjallisuuskatsauksen uskottavuutta, sillä synteetivaiheessa yksittäisille näkökulmille tai argumenteille ei tulisi antaa liiallista painoarvoa, vaan tavoitteena on ennemminkin muodostaa kokonaiskuva tietystä ongelmasta, aihepiiristä tai diskurssista (Kallio 2006, 23–24; Tuomi & Sarajärvi 2018, 113–116, 129–131).

Kuten olen edellä todennut, narratiivisen kirjallisuuskatsauksen varsinainen analyysi on aineiston pohjalta rakennettu synteesi. Se poikkeaa analyttiseltä lähestymistavaltaan esimerkiksi kvantitatiivisesta meta-analyysistä siten, että se ei etene selvärajaisesti vaiheesta toiseen kronologisessa järjestyksessä, vaan perustuu lähtökohtaisesti tutkijan omaehtoiseen tiedonprosessointiin, jolle ei ole helposti esitettävissä loogisia, toisiaan kronologisesti seuraavia vaiheita. (Kallio 2005, 135; Kallio 2006, 21). Tämä haaste näyttäytyy esimerkiksi siinä, että metodiin liittyvää opetuskirjallisuutta on niukanlaisesti. Toisaalta on ilmeistä, että perinteisen empiirisen tutkimuksen mukaan myös teoreettisen tutkimuksen on täytettävä hyvän tieteellisen tutkimuksen kriteerit. Kun aineistoa pyritään tarkastelemaan ylätasolla johtopäätöksiä ja tulkintoja rakentaen, on erityisen tärkeää, että tehtävät päätelmät ovat päteviä ja uskottavasti perusteltuja. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 20–21). Sitä vastoin esimerkiksi pelkkä lähdemateriaalin referointi ei edusta teoreettisessa analyysissä luonteeltaan vakavasti

otettavaa tutkimusta sen enempää kuin empiirisissäkään asetelmissa. (Hart 1998, 53; Salminen 2011, 6–8, 23).

Vaikka teoreettiselle analyysille ei olekaan osoitettavissa selkeää metodia, esimerkiksi Haaparanta ja Niiniluoto (2016, 20) ovat esittäneet suuntaa antavaa analyysirunkoa, jossa ensiksi problematisoidaan jokin asia, eli nostetaan esiin siihen liittyvä tutkimustarve. Problematisointia seuraa eksplikointi. Tällöin eritellään ja muotoillaan näkyväksi näkemykset, jotka ovat luonteeltaan epäselviä, moninaisia, implisiittisiä ja mahdollisesti myös keskenään vaihtehtoisia. Viimeinen vaihe on argumentaatio, jossa arvioidaan eksplikoinnin myötä saatujen näkemysten pätevyyttä. Teoreettisen analyysin uskottavuus perustuu nimenomaan argumentaation ja lähdeaineiston käytön laatuun. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 20–21). Tutkielmani viitekehyksessä olen toteuttanut problematisoinnin asettaessani tutkimuskysymyksen tarkentavine lisäkysymyksineen. Eksplikoinnin apuna olen käyttänyt laadullista ja aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Eksplikoinnin pohjalta synteesin muotoon rakentamani argumentaatio edustaa puolestaan koko tutkimuksen analyysiä. Argumentaation arvioinnissa olen keskittynyt esimerkiksi aineiston ristiriitaisuuksiin, uskottavuuteen ja suhteeseen aiemman tutkimuksen kanssa. Tätä argumentaatioon liittyvää näkemysten arviointia toteutan erityisesti luvuissa 5–6, mutta lähestyn työni luotettavuutta ja rajoituksia jo luvussa 4.3.

4.3 Tutkimuksen eettisyys, luotettavuus ja rajoitukset

En ole käsitellyt tutkimusprosessissa Euroopan tietosuoja-asetuksen tarkoittamia erityisiä tietoryhmiä tai muuta arkaluontoista aineistoa, jota tulisi kohdella erityisellä varovaisuudella nykyisen lainsäädännön tai hyvän tieteentekotavan nojalla. Näin ollen en ole katsonut tutkimusluvan hakemista taikka edellä esitettyä laajempaa eettistä ennakoarviointia tarpeelliseksi. Kirjallisuuskatsaukseen liittyy kuitenkin tiettyjä rajoitteita ja haasteita, jotka on syytä ottaa huomioon myös tässä tutkielmassa. Kyseessä on työläs ja vaativa metodi, jota on hyödynnetty suhteellisen vähän hallintotieteellisessä tutkimuksessa, mutta joka kuitenkin edellyttää samanlaista tarkkaa tutkijanotetta kuin kaikki tieteellinen tutkimus (Hart 1998, 6–16; Kallio 2006, 18–19; Salminen 2011, 4–5). Koska eritoten työn analyysi perustuu pitkälti omaehtoiselle tiedonprosessoinnilleni, olen tavoitellut läpinäkyvää ja luotettavuutta vahvistavaa tutkimusprosessia, jonka vaiheet olen kirjoittanut johdonmukaisesti auki luvuissa 4.1 ja 4.2. Tämä korostaa erityisesti sitä, että työtäni ei voi realistisesti pitää täydellisen objektiivisena, sillä kyseessä on subjektiivinen tulkintani aineiston suhteesta

tutkimuskysymykseen. Eri tutkija voisikin päätyä samalla aineistolla ja samoilla kriteereillä jopa toisenlaiseen lopputulokseen (Hart 1998, 25; Fitzgerald & Rumrill 2005).

Tästä huolimatta myös tässä tieteellisessä tutkimuksessa tulee noudattaa hyvää tieteentekotapaa, jossa tutkimuseettiset periaatteet ohjaavat toimintaa ja työn luotettavuuteen liittyviin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota. Kirjallisuuskatsauksen on haasteistaan huolimatta oltava esimerkiksi empiirisen tutkimuksen tavoin pääpiirteissään toistettavissa (Fink 2010, 44–45). Olen toteuttanut tässä pro gradu -tutkielmassa ja sen esitöissä hyvää tieteellistä käytäntöä Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeistuksen kuvaamalla tavalla (Keiski ym. 2023). Työn luonne teoreettisena analyysinä asettaa erityistarpeen huolelliselle ja yhtenäiselle viittaustekniikalle sekä tarkalle lähteiden luetteloinnille, joka on argumentaation ja siten myös analyysin uskottavuuden perusta (Kallio 2005, 135; Kallio 2006, 21; Haaparanta & Niiniluoto 2016, 16–20; Tuomi & Sarajärvi 2018, 20–21). Olen käyttänyt tutkielmassa ja sen esitöissä lähteiden luetteloinnissa johdonmukaisesti muiden muassa Lapin yliopiston hallintotieteiden tutkimusohjelman opiskelijoille suositeltua APA-viittaustekniikkaa (Lapin korkeakoulukirjasto 2023). Tavoitteenani on ollut varmistua paitsi muiden tutkijoiden tekemän arvokkaan työn tunnustamisesta, myös tämän tutkielman ja sen taustalla olevan tutkimusprosessin läpinäkyvyydestä. Tämä edistää tutkimuksen suunnitteluun ja toteutukseen liittyvän raportointivelvoitteen toteutumista ja vahvistaa yleensäkin saatujen tulosten uskottavuutta.

Pyrin varmistamaan metodiin liittyvän erityisen vaatimuksen järjestelmällisyydestä ja toistettavuudesta jo varhaisessa vaiheessa siten, että laadin sille tutkimussuunnitelman, joka ohjasi tutkimuksen toteutusta järjestelmällisesti koko prosessin ajan. Osana sen laadintaa pyysin lisäksi apua Lapin korkeakoulukirjaston informaatikolta hakustrategian ja -sanojen laatimiseksi, ja hänen neuvostaan toteutin myös koehaun ennen varsinaisia hakuja tutkimukseni laadun parantamiseksi. Arvokasta työn kannalta on ollut myös sekä ohjaajalta että vertaisilta kevät- ja syyslukukausina saatu palaute. Kesäkuukausiin osuneet työvaiheet, kuten enemmistö aineistohauista ja metodiosan kirjoittamisesta, olivat puolestaan kaikkein itsenäisimpiä. Tutkielmassa on myös hyödynnetty e-aineistoja ja sähköistä tietojenkäsittelyä, mikä on luotettavuuden kannalta myönteinen asia, sillä digitaaliset ratkaisut parantavat keskimääräisesti sekä toiminnan tehokkuutta että tarkkuutta (Parviainen ym. 2017). Olen käsitellyt tutkielmaa varten paljon erilaisia tekstejä ja dataa, jonka luotettavassa järjestämisessä esimerkiksi NVivo on ollut keskeisessä roolissa.

Työn rajoituksia arvioitaessa huomiota on tarpeen kiinnittää erityisesti tutkielman aiheen rajaamiseen, koska pro gradu -tutkielma ei ole väitöskirjatason työ ja on siten jo määritelmällisesti suppeampi. Toisaalta sen tarkoituksena on kuitenkin tuottaa tieteellisesti uskottava tuotos, mikä kirjallisuuskatsauksen tapauksessa edellyttää varsin laajaa aineistoa. Onkin oleellista rajata aihe siten, että se on riittävän suppea tutkielman odotusten näkökulmasta, mutta toisaalta kuitenkin niin, että aineisto riittää laadukkaan kirjallisuuskatsauksen tekemiseen. Tässä koen onnistuneeni varsin hyvin, sillä olen löytänyt laajan ja laadukkaan aineiston, jonka pohjalta olen onnistunut rakentamaan kokonaiskuvaa tarkastelemastani ilmiöstä odotetuissa raameissa. Toisaalta tämä aineisto on huomattavan kansainvälistä, ja löysin vain yhden kotimaisen artikkelin työtäni varten. Ero on merkittävä huolimatta siitä, että kansainvälistä aineistoa sopiikin odottaa olevan selkeästi enemmän. Kriittisesti arvioiden olisikin ollut perusteltua kiinnittää enemmän huomiota siihen, mitä kotimainen tieteellinen tutkimus olisi voinut tarjota aineistolleni. Suomalaisella tutkimuksella olisi todennäköisesti ollut enemmän annettavaa työlleni, ja aineiston lähes täysi englanninkielisyys tarkoittaa, että en löytänyt joitain oleellisia tekstejä hakujeni yhteydessä. Olen kuitenkin pyrkinyt vahvistamaan työn luotettavuutta nimenomaan tältä osin muiden muassa esittämällä taulukoissa 3–6 esimerkkeinä käyttämäni alkuperäislauseet englanniksi konventionaalisesta menettelystä poiketen, jolloin lukija voi arvioida niistä tekemieni johtopäätösten luotettavuutta paremmin. Niiden kääntäminen suomeksi voisi johtaa oleellisten merkitysten häviämiseen ja samalla tehdä ongelmalliseksi mahdollisten virheellisten päätelmieni tunnistamisen. Alttius tälle on erityisen suuri, kun valtaosa aineistosta on vieraskielistä.

Esimerkiksi julkisten yritysten sisällyttäminen julkisen sektorin määritelmään ei olisi välttämättä edistänyt kotimaisen aineiston valikoitumista, sillä pääsääntöisesti kotimaiset tekstit eivät rajautuneet pois julkisen sektorin määritelmään liittyvistä syistä, ja näissäkin tapauksissa peruste oli yleensä selkeämpi. Kansainvälisiä tekstejä aineistoon olisi luultavasti tullut runsaammin, ja on haasteellista arvioida, olisiko tutkielman rajaus laaventunut tässä tapauksessa liikaa. Toisaalta esimerkiksi kansainvälisissä hauissa hyödynnetty, yleensä laajasti julkisella sektorilla toimivaan organisaatioon viittaava hakusana ”public body” on määritelmällisesti huomattavasti laajempi kuin suomalainen vastineensa ”julkisyhteisö”, joka esimerkiksi Kotimaisten kielten keskuksen (Heikkinen 2017) mukaan tarkoittaa ”valtiota, kuntia sekä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja”. Jälkikäteen on perusteltua pohtia kriittisesti, olisinko saanut enemmän kotimaisia tuloksia laajemmin esimerkiksi hallintoon tai julkiseen rahoitukseen viittaavilla hakusanoilla. Tunnistan myös, että harmaan

kirjallisuuden sisällyttäminen voi kaventaa aineistoa nimenomaan suomenkielisen aineiston osalta, joskaan en tunnistanut tästä merkkejä tutkimukseni aikana. Konkreettisesti olisin kuitenkin voinut tehdä englanninkielisen koehaun ohella myös suomenkielisen koehaun, jolloin ongelma olisi todennäköisesti saatu ratkaistua varhaisessa vaiheessa. Samalla olisin saanut mahdollisuuden arvioida kattavammin harmaaseen kirjallisuuteen liittyviä rajauksia.

Rajauksen näkökulmasta olen pohtinut myös, olisiko minun pitänyt rajata tarkasteluni yksin demokraattisiin, länsimaisiin oikeusvaltioihin ja niiden julkisiin sektoreihin. Tällä hetkellä aineistossa on vertaisarvioituja tutkimuksia myös esimerkiksi Iranista (Abbasi & Zamani-Miandashti 2013) ja Yhdistyneistä arabiemiirikunnista (Haak-Saheem & Darwish 2014). Kysymys on haastava, koska tiukat rajaukset eivät kuulu narratiivisen kirjallisuuskatsauksen metodologisiin ominaispiirteisiin, mutta toisaalta autokraattiset ja oikeusvaltion vastaiset yhteiskunnat eivät ole suoranaisesti verrattavissa länsimaalaisiin vastineisiinsa. Toisaalta rajanveto voisi osoittautua haastavaksi. Olisiko pois rajattava Etelä-Afrikan (Ashok ym. 2021) kaltaiset kehittyvät valtiot vertailtavuuden ongelmien vuoksi? Miten tulisi menetellä esimerkiksi demokratiakehityksellään kriittistä julkista keskustelua herättäneistä Puolasta (Podgórnjak-Krzykacz 2021), Brasiliasta (Da Silva & Fadul 2011) tai Yhdysvalloista saatujen tulosten suhteen? Olisiko tarkasteltujen tutkimusten aikajänteeseen liittynyttä sisäänottokriteeriä tullut harkita uudelleen? Toisaalta on huomioitava myös se, tutkimuksessa on demokraattisten länsimaidenkin osalta useita valtioita, joilla on keskenään poikkeava hallintokulttuuri ja sinänsä myös erilaiset julkiset sektorit, mikä käy myös tuloksista ilmi.

Esimerkiksi autokraattisia hallintoja islamilaisen maailman viitekehityksessä tutkinut Bradley (2006, 216–217) yhdistää heikon oikeusjärjestyksen ja markkinamekanismien toimimattomuuden kansalaisyhteiskunnan kehittymättömyyteen ja lisääntyneeseen korrupioon. Toisaalta julkiseen sektoriin läheisesti liittyviä hallintoa ja byrokratiaa on luonnehdittu myös ilmiönä varsin universaaleiksi (Salminen 2002, 12–13, 62–64); myös yhtäläisyyksiä voi siis olla tunnistettavissa. Vaikka kritiikittömästi asiaan ei tulekaan suhtautua, en ole muuttanut rajauskriteerejäni taannehtivasti. Tämä olisi todennäköisesti perusteltua systemaattisen kirjallisuuskatsauksen tapauksessa, ja harkitsisin sitä huolellisesti vastaisuudessa myös narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tapauksessa, koska yhteiskunnalliset erot ovat suuria. Tässä yhteydessä olen pyrkinyt kiinnittämään asiaan huomiota tuomalla eksplisiittisesti esille, kun tulokset eivät välttämättä ole keskenään vertailukelpoisia ja tarkastelemaan kriittisesti, jos ne ovat poikenneet valtaosasta muita tuloksia. Olen nostanut asian ja siihen liittyvän

pohdintani esille myös tässä luvussa, jotta tutkimusprosessini säilyisi mahdollisimman läpinäkyvänä. On kuitenkin huomionarvoista, että julkisen sektorin organisaatiokulttuurin muutoksen osalta artikkelit eivät ole tämän jaottelun perusteella eronneet selkeästi toisistaan, ja nykyinen jako on ainakin tämän perusteella tutkielman tavoitteisiin nähden riittävä. Toisaalta tämä korostaa myös sitä, ettei tätä työtä tulekaan lähestyä yksilölliseen tilanteeseen räätälöitynä ohjeena siitä, miten organisaatiokulttuuria voidaan muuttaa julkisella sektorilla, vaan synteesisinä tutkimuksesta, joka voi olla luonteeltaan hyvinkin hajanaista – myös maantieteellisesti.

Tutkielman luotettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös tarkastelun kohteena olevan ilmiön erityispiirteet. Kirjallisuuskatsaukseen kuuluu myös aineiston kriittinen arviointi, ja tämä edellyttää tarkasteltavana olevan ilmiön tutkimukseen liittyvien erityispiirteiden tunnistamista. Tämän tutkielman kannalta oleellista on tiedostaa, että organisaatiokulttuurin tutkimuksessa on tunnistettavissa useita haasteita, joihin tutkijan on vastattava. Keskeisistä kulttuuritutkijoista muiden muassa Hofstede (Hofstede ym. 1990) tulkitsee kyselyt ja mitaukset toimivaksi tavaksi tarkastella jopa kulttuurimuutosta huolimatta siitä, että kulttuuria on hänenkin mukaansa lähestyttävä kokonaisuutena. Toisaalta esimerkiksi Alvessonin ja Sveningssonin (2015, 50–51) mukaan kulttuuria ei ole helppoa luokitella tai mitata, koska kyseessä on pohjimmiltaan kvalitatiivinen ilmiö. Eritoten perusolettamusten kaltaisia syvällä organisaatiossa ja kulttuurissa olevia itsestäänselvyyksiä on erittäin haasteellista kiistää tai asettaa kyseenalaiseksi. Niiden esille nostaminen, tutkiminen ja mahdollinen muuttaminen on luonnostaan vaikeaa, koska nämä alitajuiset oletukset voivat vääristää jopa käsitystä todellisuudesta. (Schein & Schein 2017, 6, 272–276). Niiden luonne eräänlaisina alitajuisina kulttuurisina mieltymyksinä asettaa niiden selvittämisen edellytykseksi joidenkin tulkintojen mukaan jopa psykoanalyttisen lähestymistavan. Ylipäätään kulttuurin epälineaarisen ja kompleksisen luonteen vuoksi esimerkiksi yksiselitteisten kausaaliteettien tunnistaminen on tyypillisesti ongelmallista, kuten totean myös johtopäätöksissäni. Koska tutkittava ilmiö on subjektiivinen, siitä saatuja tuloksia on haasteellista todentaa yksiselitteisesti oikeiksi tai vääriksi. (Varis 2012, 48–54; Pitkänen 2006).

Oma näkemykseni kuitenkin on, että tulokset ovat varsin yhtäpitäviä laajemman organisaatiokulttuuritutkimuksen kanssa, mikä lisää niiden uskottavuutta. Selvä enemmistö katsauksessa tarkastelluista akateemisista teksteistä perustui lisäksi haastattelu- ja kyselytutkimuksiin, joista varsinkin haastattelututkimukset olivat yleensä puolistrukturoituja. Usein

menetelmiä käytettiin yhdessä laajemman kuvan saamiseksi. Tämä on perinteisesti tunnistettu varsin hyväksi tavaksi tarkastella kulttuuria, sillä senkin osaltaan rakentamalla identiteetillä ajatellaan usein olevan narratiivinen eli kertomuksellinen luonne. Nämä kertomukset auttavat luonnostaan nitomaan yhteen yksilön taustakulttuurin, siihen liittyvät toimijat ja toiminnan sekä selittävällä että tulkitsevalla otteella; narratiivilähestymistapa onkin sinänsä sopeva tämäntyyppisen tematiikan tutkimiseksi. Esimerkiksi puolistrukturoitua haastattelua on usein pidetty tässä yhteydessä erityisen hyödyllisenä metodina, sillä sitä on pidetty hyvänä tapana pureutua kulttuurin kaltaisiin heikommin tiedostettuihin ja arkaluontoisiin ilmiöihin. Myös erilaisilla standardoiduilla kyselyillä ja mittauksilla on oma roolinsa. Niillä ei välttämättä päästä käsiksi alitajunnan tasolla piileviin perusoletuksiin, mutta niiden on usein ajateltu riittävän paremmin tiedostettujen arvojen ja artefaktien mittamaiseen, ja niiden hyötynä pidetään selkeiden luokittelujen syntymistä, joiden avulla voidaan ainakin jossain määrin verrata sekä eri organisaatioiden kulttuureja että organisaatiokulttuurin kehitystä. Näiden kielellisten tai määrämuotoisten tutkimusmetodien ohella tutkija voi periaatteessa lähestyä kulttuuria metamorfisesti eli kielellisiä ilmaisuja tekstidokumenteista tutkimalla tai tutkimalla kulttuuria sen sisältä käsin, mitä luonnehditaan kokonaisvaltaiseksi lähestymistavaksi. (Hirsjärvi & Hurme 1982, 35–38; Varis 2012, 48–54). Suhteessa omaan aineistooni poikkeuksen metodologisten valintojen perusteella muodostivat esimerkiksi da Silva ja Fadul (2011), jotka toteuttivat tutkimuksensa organisaation kirjallisiin aineistoihin perustuvana diskurssianalyysinä sekä Riad (2007), joka toteutti etnografisen tutkimuksen seuraamalla konkreettisesti tutkimuskohteensa toimintaa ulkopuolisena tarkkailijana. Da Silva ja Fadul edustavat metamorfista lähestymistapaa ja Riad puolestaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen metodologisiin erityispiirteisiin kuuluu kuitenkin myös se, että aineisto on luonteeltaan epäyhtenäistä (Salminen 2011, 6–15). Tässä mielessä arvioin, että myös tutkimustavoiltaan rikas aineisto ennen muuta palvelee tutkielmani tavoitteita.

Toisaalta Da Silva ja Fadul huomauttavat itsekkin, että heidän tutkimuksensa kohdistuu nimenomaan kulttuurin ulompiin osiin. Asiaa arvioitaessa onkin otettava huomioon, että tutkimukset eivät välttämättä tavoita organisaatiokulttuurin ydintä eli perusoletuksia, kun tutkimustapa perustuu teksteihin, haastatteluihin tai kyselyihin. Tällöin on kysyttävä jälleen kerran, määritelläänkö kulttuuri alitajuisiksi perusoletuksiksi vai ymmärretäänkö se laajemmassa merkityksessä. Mielestäni myös kysymystä arvioitaessa on keskityttävä siihen, mitä aineisto kertoo, koska se ohjaa tutkimustani. Tarkastelemani artikkelit ovat lähes

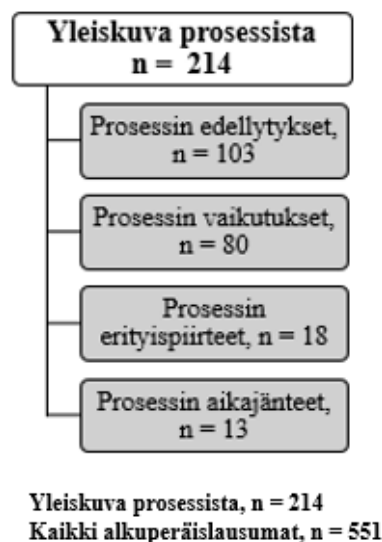
poikkeuksetta lähestyneet organisaatiokulttuuria perusoletuksiaan suurempana kokonaisuutena. Toisaalta katsausaineistoni puitteissa esimerkiksi Lurie ja Riccucci (2002, 675) huomauttavat, että julkisen sektorin muutosjohtajat ymmärtävät usein kulttuurimuutoksen akateemikkoja laajemmassa merkityksessä, ja saattavat pitää riittävänä muutosta jo tilannetta, jossa kulttuuria heijastelevat tai siihen liittyvät asiat, kuten artefaktit, muuttuvat. Oma tulkintani on, että tämä ongelma on väistämätön seuraus niistä laajoista määritelmällisistä haasteista, joita organisaatiokulttuuriin liittyy, ja vaikka niiden tunnistaminen onkin tutkielman rajoitusten ymmärtämisen kannalta tärkeää, niiden ratkaiseminen ei ole tämän työn tavoite. Tarkastelun kiinnittäminen esimerkiksi alitajuisiin perusoletuksiin kulttuurin synonyyminä olisi sikäli haasteellista, että aineistooni ei valikoitunut lainkaan psykoanalyttisen lähestymistavan omaksunutta tutkimusta. Tästä syystä pidän monien organisaatiokulttuuriin liittyvien määritelmien ja siten myös monien eri organisaatiokulttuuriin liittyvien tutkimustapojen hyväksymistä työni kannalta perusteltuna.

Oma tulkintani on, että tutkielmani on saavuttanut hyvin sille asettamani tavoitteet ja että sen perustana oleva tutkimus on toteutettu sekä narratiivisen kirjallisuuskatsauksen metodologisia erityispiirteitä että hyvää tieteentekemistapaa kunnioittaen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettenkö olisi voinut tehdä työssä toisenlaisia, tarkoituksenmukaisempia ratkaisuja, jotka olisivat myös parantaneet työn laatua ja luotettavuutta. Erityisesti suomenkielisen aineiston poisrajautuminen näyttäytyy heikkoutena, jonka olisin voinut konkreettisesti ratkaista jo esityövaiheessa, mutta enemmän huomiota olisi tullut kiinnittää lisäksi esimerkiksi julkisen sektorin määrittelyyn ja tiettyjen poikkeustapausten, kuten autokraattisista valtioista saatujen tulosten, käsittelyyn. Olen tunnistanut nämä ongelmat työssäni ja pyrkinyt huomiomaan ne kriittisellä otteella tutkielman lopullisessa toteutuksessa.

5. TUTKIMUSTULOKSET

5.1 Yleiskuva julkisen sektorin organisaatiokulttuurien muutosprosessista

Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on pyrkiä rakentamaan kokonaiskuva tarkastelun kohteena olevasta ilmiöstä, ja tästä syystä olen pyrkinyt hahmottamaan ja rakentamaan katsausaineistoni perusteella kuvauksen siitä, miten organisaatiokulttuurimuutos on prosessina toteutunut julkisella sektorilla. Taulukoissa ja kuvioissa olen viitannut tähän kokonaisuuteen lyhyemmin ilmaisulla "yleiskuva prosessista". Organisaatiokulttuurin muutosprosessi voidaan aineiston valossa jakaa karkeasti ottaen kolmeen osaan, jos sen oletetaan tapahtuvan tietoisesti. Näistä ensimmäinen on esivaihe, jonka aikana yksilöt alkavat valmistautua muutokseen ja jolloin muiden muassa valitaan esimerkiksi johdon toimesta ne arvot, joita muutoksella halutaan edistää. Seuraavaksi alkaa muutosvaihe, jonka onnistumisessa korostuvat esimerkiksi prosessin hallinta, onnistunut johtaminen ja henkilöstön sitoutuminen. Lopuksi alkaa jälkivaihe, jossa kulttuurin kehitystä valvotaan ja verrataan muutoksen tavoitteisiin. Lähestyn tässä työssä näitä vaiheita neljän aineistoni alkuperäislausumista koostetun alaluokan avulla, jotka on esitelty alla olevassa kuviossa.



Kuvio 8. Alkuperäislauseet, jotka liittyvät luokkaan "yleiskuva prosessista".

Prosessin edellytyksien yhteydessä tarkastelen, mitä organisaatiokulttuurin muuttaminen julkisella sektorilla vaatii. Aineistoni lähtee hyvin pitkälti siitä, mitä prosessi tarvitsee

alkaakseen ja onnistuakseen, joten tässä osassa keskityn erityisesti prosessin esi- ja muutosvaihteisiin. Prosessin vaikutukset puolestaan keskittyvät siihen, millaisia vaikutuksia organisaatiokulttuurin muutos aiheuttaa julkisen sektorin organisaatioissa. Ymmärrettävästi tarkastelun painopiste on tällöin prosessin muutos- ja jälkivaiheissa. Prosessin erityispiirteet ja aikajänteet kiinnittyvät kokonaisvaltaisemmin kulttuurimuutokseen. Tällöin huomion kohteena on, miten organisaatiokulttuurien muutosprosessit julkisella sektorilla eroavat muiden yhteiskunnan sektorien vastaavista sekä miten organisaatiokulttuuri muuttuu julkisella sektorilla eri aikaväleillä ja kauanko muutosprosessi vaatii aikaa.

YLÄKATEGORIA	ALAKATEGORIAT	ESIMERKIT ALKUPERÄISLAUSUMISTA
Yleiskuva prosessista	Prosessin edellytykset	“-- cultural change is more than a ‘project’ that has to be ‘managed’ during a certain time period -- It requires years of attention as new behaviors, values and beliefs are reconstructed into a new collective and aligned mindset.” (Smit 2021, 1059).
	Prosessin vaikutukset	“Public organization reformers may facilitate reform integration by promoting an organizational cultural change which assimilates selectively compatible elements of reform ideas into the local value-belief system.” (Yee & van Thiel 2021, 235).
	Prosessin erityispiirteet	“Private sector organisations that were previously dominated by external positioning, with a high degree of individualism, are now dominated by clan culture, which is characterised by collectivity and flexibility. Public sector organisations, which were dominated by internal maintenance with the need for stability and control, are now dominated by clan culture, which is characterised by internal maintenance with flexibility.” (Nanayakkara ym. 2021, 1014).
	Prosessin aikajänteet	“While the changes toward client-orientation are broadly welcomed, it can be noted how the organizational culture changes slowly and that previous principles based on NPM and traditional public administration co-exist with new initiatives.” (Ståhl & Andersson 2018, 735).

Taulukko 3. Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutokset prosessina.

5.1.1 Prosessin edellytykset

Kysymys siitä, mitä organisaatiokulttuurin muuttaminen julkisella sektorilla edellyttää, ei ole yksioikoinen. Ensin on määriteltävä, mitä kulttuurimuutoksella tavoitellaan. Tutkimuksen ajankohdasta riippuen tyypillistä on, että muutokset ovat heijastelleet aikakautensa

ihannetta julkisesta sektorista. Katsauksen ajallisesta rajauksesta ja kulttuuritutkimuksen historiallisista piirteistä johtuen muutoksen tavoitteena on ollut tässä suhteessa tyypillisesti tavoitella joko NPM-reformin suosimia ominaisuuksia ja toimintatapoja, kuten taloudellista tehokkuutta, tulosvastuullisuutta ja byrokratian karsimista (esimerkiksi Mir & Rahaman 2006; Yee & van Thiel 2021; Chau ym. 2022) tai NPG-reformin taikka vastaavan hallinto-opin suosimia ominaisuuksia ja toimintatapoja, kuten verkostomaisuutta ja yhteistyötä, kompleksisuuden hallintaa sekä kansalaisten osallistamista päätöksentekoon (esimerkiksi Mash ym. 2016; Fix ym. 2018; Ståhl & Andersson 2018). Aina muutostavoitteita ei eksplisiittisesti liitetä tiettyyn hallintoreformiin kuuluvaksi; puhutaan esimerkiksi tietokulttuurista, oppivasta kulttuurista tai asiakaskulttuurista. Osaltaan kehitykseen vaikuttanee se, että NPM:n jälkeisestä hallinto-opin tarkasta määritelmästä käydään edelleen tieteellistä keskustelua. Eroavaisuuksistaan huolimatta varsin tyypillistä näille artikkeleille on kuvata pyrkimystä muuttaa julkisen sektorin organisaatioille tyypillistä kulttuuriprofiilia, jolloin tavoiteltavaa kulttuuria kuvataan esimerkiksi joustavammaksi, ihmislähtöisemmäksi tai innovatiivisemmaksi. On hyvä tiedostaa, että tällainen trendi vaikuttaa katsausaineistossa korostuvien näkemysten taustalla.

Usein kulttuurimuutoksesta puhuttaessa korostetaan sitä, että on tärkeä ymmärtää, millainen kulttuuri muutoksen pohjalla on. Tämä johtuu erityisesti siitä, että nykyinen tai aiempi kulttuuri asettaa rajat sille, millainen muutos voi olla; voimakkaasti ristiriitaiset uudet kulttuuriset elementit voivat johtaa organisaation jäsenten vahvaan vastareaktioon (Gagliardi 1986, 127–133). Katsausaineiston viitekehyksessä esimerkiksi Jacobs ym. (2008, 257) sekä Wankhade ja Brinkman (2014, 16–20) ovat tehneet samansuuntaisia havaintoja. Vaikuttaisi siltä, että muutosprosessi on erityisen työläs julkisella sektorilla (esim. Parker & Bradley 2000; Nanayakkara ym. 2021, 1014), kuten kuvaan paremmin luvussa 5.1.3. Muutostarve on lisäksi tarpeellista tunnistaa, osoittaa ja perustella riittävän selkeästi, sillä muussa tapauksessa vaarana Fixiä ym. (2018, 305) mukaan, että asioiden uskotaan olevan jo oikealla tolalla, eikä kulttuuri muutu. Riittävän pohjatiedon ja sen perusteella laadittavan, raameiltaan tarpeeksi joustavan muutosstrategian ohella on tärkeä tunnistaa, millainen kuva esimerkiksi ihmisistä ja organisaatiosta on vallitseva (Fairfield-Sonn 1993; Currie 1997; Rude 2014). Tyypillisesti on myös arvioitu, että päätösten ja toiminnan perustaminen tietoon on rajoitetun rationaalisuuden periaatteesta huolimatta ensisijaisesti organisaation etua edistävä tekijä (Cairney 2016).

Vaikuttaisikin siltä, että kulttuurin muokkaaminen vaatii minkä tahansa muutoksen tavoin tietoperustaista ja uskottavaa suunnitelmaa. Varsinaisen muutosprosessin osalta muiden muassa Smit (2021, 1058–1059) toteaa, että julkisen sektorin organisaatioissa tapahtuvaa kulttuurimuutosta on hallittava. Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että organisaatiokulttuuri ei muutu iskulausein tai pakonomaisin implementointiyrityksin (Gagliardi 1986, 127–133). Niin ikään Livingood ym. (2015) havaitsivat, ettei yksittäinen projekti ole riittävästi kulttuurin muuttamiseksi julkisella sektorilla. Katsausaineiston perusteella voidaan tulkitä, ettei kulttuurimuutos ole julkisella sektorillakaan organisaatiomuutoksen väistämätön ja ennalta määrätty seuraus, vaan yksittäistä projektia laajempi itsenäinen prosessi. Sen myötä uudet tavat, arvot ja oletukset on uudelleenjärjestettävä kollektiiviseksi ja yhdenmukaiseksi henkiseksi syvärakenteeksi. Tähän prosessiin kuuluvat olennaisesti valittujen arvojen jalkauttaminen ja konseptualisointi (Mash ym. 2016), muutosta tukevat johtamistavat ja johdon sitoutuminen (Pelletier & Kottke 2009), henkilöstön osallisuus (Tan ym. 2009), yhteisen vision rakentaminen (Fix ym. 2018, 306) sekä tarpeelliset rakenteelliset muutokset (Haak-Saheem & Darfish 2014, 1620). Syvemmän tarkasteluani koskien myös näiden aktorien roolia kulttuurimuutoksessa tarkemmin luvussa 5.2., joka käsittelee laajemmin julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin vaikuttavia tekijöitä.

Kulttuurimuutosta ei kannata katsausaineiston valossa jättää oman onnensa nojaan senkään jälkeen, kun laajempi muutosprosessi on muodollisesti päättynyt. Ribando ym. (2017, 533) toteavat, että erityisesti johtajien olisi edelleen kyettävä tunnistamaan, mikä on kulttuurille parasta, ja pyrittävä edistämään näitä piirteitä, mikä edelleen vahvistaa kulttuuri-integraatiota esimerkiksi organisaatioyhdentymisen tapauksessa. Jonkin ajan kuluttua näiden pyrkimysten merkitys käy kuitenkin heidän mukaansa vähäisemmäksi, ja kulttuurimuutoksen sijaan keskeisemmäksi teemoiksi nousevat esimerkiksi erilaiset yksilölliset tarpeet sekä uuteen kulttuuriin parhaiten sopivien työntekijöiden palkkaaminen. Toisaalta tämäkin on todennäköisesti tilannesidonnaista, sillä erityisen haastavan organisaatioyhdentymisen tapauksessa asianlaita voi olla erilainen. Kulttuurimuutoksen keston perehdyn paremmin luvussa 5.1.4.

5.1.2 Prosessin vaikutukset

Katsausaineiston perusteella kulttuurimuutoksen vaikutukset julkisen sektorin organisaatioissa ovat usein vaikeasti määriteltäviä ja varsin harvoin yksiselitteisiä.

Organisaatiokulttuurin havainnointi ja mittaaminen on haasteellista, mikä pätee myös sen muutoksiin, etenkin vähäisiin sellaisiin. Toisaalta pinnalliset muutokset, kuten erilaiset iskulauseet ja julkilausutut arvot, voivat olla näkyvämpiä kuin tosiasiallisissa arvoissa ja esiintyvät muutokset, koska jälkimmäisenä mainitut eivät nouse yksilöiden tietoisuuteen tai tekevät niin heikosti (Gagliardi 1986, 121–132; Schein & Schein 2017, 6). Erityisen huomionarvoisena pidän myös ymmärrystä siitä, että kulttuurimuutokselle ei ole yhtä tiettyä suuntaa, vaan se voi kehittyä myös taannehtivasti (Hatch & Cunliffe 2006, 330–332). Näin ollen tutkimuksissa esitettyjä kehityskulkuja ei nähdäkseni voida pitää kulttuurimuutoksen deterministisinä seurauksina, vaan yksilöllisinä esimerkkeinä siitä potentiaalista, jota kulttuurimuutokseen liittyy julkisen sektorin organisaatioissa. Katsausaineiston perusteella tällaisia mahdollisia vaikutuksia liittyi esimerkiksi seuraaviin:

- henkilöstön vaihtuvuus ja organisaation pitovoima (esim. Ribando & Evans 2015, 116; Williams & Beidas 2018);
- ilmapiiri (esim. Marchionini 2002, 1208; Crethar ym. 2009, 364; Rude 2014);
- yhteistyö ja kommunikaatio (esim. Lurie & Riccucci 2003; Yüksel 2015, 118) ja
- arvot ja muut kulttuurin elementit (esim. Yüksel 2015, 118; Chandler ym. 2017).

Organisaatiokulttuurin muutoksen havaittiin vaikuttavan julkisella sektorilla organisaation pitovoimaan, jota mitattiin tarkastelemalla henkilöstön vaihtuvuutta. Williams ja Beidas (2018) tarkastelivat ilmiötä eritoten julkisten hoitolaitosten viitekehyksessä. He totesivat, että esimerkiksi tiedolla johtamisen käytäntöjen tuominen kulttuuriin, jolloin myötä myös tilanteiden arviointi ja ennaltaehkäisy korostuivat, vähensivät henkilöstön vaihtuvuutta. Tässä yhteydessä kyse ei ole kulttuurimuutoksen johtamisesta tiedolla, vaan kirjoittajat esittävät, että tiedolla johtaminen voi hyödyttää julkisen sektorin organisaatioita myös kulttuurimuutoksen kautta. Päätöksenteko ei lähtökohtaisesti voi olla koskaan täysin rationaalista, mutta organisaatioiden toiminnan ohjaamista tiedon pohjalta on tyypillisesti pidetty yleisen menestyksen ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta hyödyllisenä (Cairney 2016). Toisaalta tiedolla johtamista korostavien arvojen implementointi kulttuuriin on vain yksi tapa parantaa organisaation pitovoimaa. Vastaavanlaisia tuloksia saivat muiden muassa Ribando ja Evans (2015, 107–116) organisaatioyhdistymisen viitekehyksessä. Heidän mukaansa tähän ilmiöön väistämättä liittyvät kulttuurimuutokset lisäsivät organisaation jäsenten stressiä, vähensivät heidän sopivuuttaan organisaatioon ja heikensivät yleensäkin organisaation pitovoimaa. He asettavat enemmän painoarvoa prosessin kokonaisvaltaiselle

suunnittelulle ja hallinnalle sekä korostavat esimerkiksi johtajien ja henkilöstöhallinnon roolia. Niin ikään Stinchcomb ja Ordaz (2007, 158) varoittavat, että kulttuurimuutos voi lisätä henkilöstön vaihtuvuutta, kun uusi kulttuuri ei enää tunnukaan omalta. Julkisella sektorilla henkilöstön vaihtuvuutta selittäviä tekijöitä on tunnistettu runsaasti esimerkkeinä johtajuus, jännitteet ja niiden laatu sekä muu henkilöstö ja osallisuus työyhteisössä (Hur & Abner 2023). Monet näistä tekijöistä ovat myös oman katsausaineistoni perusteella kulttuurimuutoksen kanssa vuorovaikuttavia tekijöitä. Kulttuurimuutoksen rooli yhtenä näitä vaikutuksia julkisella sektorilla välittävänä tekijänä voisi olla myös arvokas jatkotutkimuskohde.

Williams ja Beidas (2018) havaitsivat, että kulttuurin vaikutukset organisaatiossa välittyivät osin myös ilmapiiriin kautta. Vastaavanlaisia havaintoja tekivät muiden muassa Barratt-Pugh ja Bahn (2015, 750). On hyvä hahmottaa, mitä eroa kulttuurilla ja ilmapiirillä on, sillä ilmaisuja käsitellään usein joko rinnakkaiden tai jopa toistensa synonyymeinä (Viitala 2007, 47). Ilmapiiriin voi määritellä esimerkiksi Scheinin (Schein & Schein 2017) tavoin tunteeksi, joka välittyy organisaation joko fyysisestä olemuksesta taikka sen jäsenten tavasta olla vuorovaikutuksessa ulkopuolisten tahojen, kuten asiakkaiden, kanssa. Scheinin mukaan kyseessä on ennen muuta sekä kulttuurin ilmentymä että seuraus. Se ei itsessään ole hänen mukaansa sama asia kuin kulttuuri, mutta perustuu kuitenkin vahvasti siihen. Ilmapiiriin tiedetään vaikuttavan keskeisesti esimerkiksi motivaatioon, työtyytyväisyyteen, yhteistyön sujuvuuteen, tiedon siirtymiseen ja kaikkien edellä mainittujen myötä kokonaisvaltaiseen tehokkuuteen (Viitala 2007). Tätä viitekehystä vasten ei ole yllättävää, että se välittää kulttuurimuutoksen vaikutuksia myös julkisen sektorin organisaatioissa Williamsin ja Beidasin kuvaamalla tavalla.

Heidän ohellaan myös esimerkiksi Jacobs (2008, 257) ja Rude (2014, 94–97) havaitsivat, että organisaatiokulttuurin muutos vaikuttaa ilmapiiriin julkisella sektorilla. Jacobs kuvaa, kuinka organisaation identiteettiä ja aiempia kulttuurisia elementtejä uhkaava muutos johti kyynisyyden ja apatian välillä vaihteleviin vastareaktioihin, joilla oli vaikutusta myös ilmapiiriin. Rude puolestaan kiinnitti huomiota siihen, että kulttuurimuutosta toteutettaessa on kiinnitettävä huomiota tiedollisen ulottuvuuden ohella siihen, millaisia tunteita muutos herättää; hän havaitsi tutkimuksessaan, että tämä korreloi yleisen moraalien ja johtoon kohdistuvan luottamuksen kanssa. Mash ym. (2016) puolestaan havaitsivat, että kulttuurimuutos vaikutti arvojen kautta ilmapiiriin kannalta keskeisiin tekijöihin, kuten organisaation

jäsenten keskinäiseen kunnioitukseen, välittämiseen, sitoutumiseen ja oikeudenmukaisuuden kokemuksiin. Näiden tutkimusten perusteella merkitystä ilmapiirin kannalta vaikuttaisikin olevan erityisesti sillä, millaisia tunteita kulttuurimuutos herättää julkisen sektorin organisaatioissa ja miten se muuttaa niiden jäsenten keskinäistä dynamiikkaa. Jos työntekijät eivät esimerkiksi koe tullessaan otetuiksi huomioon, nauttivansa organisaatiossaan arvostusta tai muutos loukkaa heidän osin aiempaankin kulttuuriin perustuvaa ammatillista itsetuntoaan, tämä vaikuttaa kielteisesti ilmapiiriin. Tällöin vaikutukset resonovat myös muualla organisaatiossa eivätkä tue muutosta. Toisaalta ei ole perusteetonta olettaa, että vaikutus toimii myös toiseen suuntaan – jos henkilöstön tarpeet huomioidaan kulttuurimuutoksessa, he hyväksyvät ja omaksuvat uuden kulttuurin vaikutuksineen todennäköisemmin. Mash ym. havaitsivatkin, että kulttuurin heikkouteen yleensä liitetty hajanaisuus väheni näiden myönteisten piirteiden vahvistumisen kanssa – joskin, kuten usein kulttuuritutkimuksessa, on haasteellista sanoa, mikä näiden ilmiöiden keskinäinen suhde on. Lisäksi on hyvä huomata, että Mash ym. suorittivat vertaisarvioidun tutkimuksensa Etelä-Afrikan julkisella sektorilla. Kyseessä on demokraattinen valtio, jonka kuitenkin esimerkiksi IMF (*International Monetary Fund*, 2022) katsoo kehittyväksi maaksi, eivätkä tulokset siten ole välttämättä täysin vertailukelpoinen suhteessa länsimaista saatuihin. Toisaalta Mashin ym. tutkimustulokset vaikuttaisivat kuitenkin olevan hyvin samanlaisia suhteessa länsimaalaisiin vastineisiinsa.

Katsausaineiston perusteella vaikuttaisi myös siltä, että kulttuurimuutos voi vaikuttaa yhteistyön ja kommunikaation laatuun. Yüksel (2015, 118) kuvaa itse asiassa jopa, että tosiasiallisten arvojen muutos näyttäytyy siinä, millä tavoin julkisen sektorin organisaation jäsenet kommunikoivat keskenään; toisin sanoen kulttuurien erot ja jopa muutospotentiaali voidaan havaita siinä, miten organisaation sisäinen kommunikaatio muuttuu. Niin ikään Mash ym. (2016) havaitsivat, että kulttuurimuutos vaikutti kommunikaation ja yhteistyön taustalla vaikuttaviin arvoihin, jolloin myös näissä tekijöissä tapahtui havaittavissa olevaa muutosta. Nanayakkara ym. (2021, 1013) puolestaan tunnustivat yhteyden klaani-kulttuuri-profiilin vahvistumisen ja parantuneen yhteistyön välillä julkisella sektorilla. Kokonaisuutena arvioiden vaikuttaisi siltä, että kulttuurimuutoksen voi havaita kommunikaation ja yhteistyön muutoksesta, koska ne heijastelevat organisaatiossa vallitsevia arvoja ja pidemmällä tähtäimellä myös mahdollisesti vielä heikommin tiedostettuja perusoletuksia. Tätä voi olla toisaalta haasteellista varmentaa, koska perusoletuksia on haasteellista tutkia. Arviota tukee kuitenkin esimerkiksi Gagliardin (1986, 121–132) esittämä tulkinta

kognitiivisesta muodonmuutoksesta, jossa hyväksi todetut käytännöt siirtyvät yhä heikommin tiedostetuille kulttuurin tasoille, kunnes ne ovat lopulta tiedostamattomia toimintaa ohjaavia oletuksia.

En pidä edellä esittämäni listaa kattavana, mutta uskon sen osaltaan rakentavan kuvaa kulttuurimuutoksen vaikutuksista tutkielmani viitekehyksessä. Kuten Livingood ym. (2015) huomauttavat, kulttuurilla on merkitystä organisaatioiden kokonaisvaltaisessa suoriutumisessa julkisella sektorilla. Katsausaineiston perusteella on mahdollista todeta, että se tekee niin monin eri tavoin, eivätkä syy-seuraussuhteet ole aina selkeitä, koska kulttuuri vastavasti vahvistaa niitä piirteitä, jotka siinä korostuvat. Moni tutkimus viittasi muutoksiin melko ylimalkaisesti sellaisina, jotka tapahtuivat kulttuurimuutoksen rinnalla keskittymättä tarkemmin niiden väliseen suhteeseen. Tätä selittänee osaltaan kausaliteettien monensuuntaisuus; esimerkiksi yhteistyö ja kommunikaatio voivat paitsi parantaa kulttuuria, myös parantua kulttuurin ansiosta (Yüksel 2015, 118; Mash ym. 2016; Nanayakkara ym. 2021, 1013). Ainakin joissain olosuhteissa tämä vaikuttaa luovan itseään ruokkivan kehän. Niin ikään tietojärjestelmien on havaittu julkisella sektorilla sekä vaikuttavan kulttuuriin, vaikka kulttuuri toisaalta määritteleeekin niihin liittyviä arvoja ja käytäntöjä (Hackney & McBride 1995, 27). Toisaalta liian yleistävien johtopäätösten vetämistä lienee syytä varoa, koska organisaatiokulttuurit muutoksineen ovat erilaisia, eikä yksi tarkkarajainen muotti sovi kaikille edes samalla yhteiskunnallisella sektorilla. Selvää kuitenkin on, että kulttuurimuutoksella on useita vaikutuksia julkisen sektorin organisaatioissa.

5.1.3 Prosessin erityispiirteet

Aineistossa julkisen sektorin kulttuurimuutosprosessin erityispiirteitä lähestytään pitkälti näiden organisaatioiden perinteisen kulttuuriprofiilin asettamien haasteiden kautta. Se on ainakin osasy sille, että niiden kulttuurit ovat tyypillisesti byrokraattisia ja taipuvaisia välttämään muutosta. Katsausaineiston viitekehyksessä esimerkiksi Kangas (2018, 253) laittoi merkille julkisen sektorin sairaalaorganisaatioiden kulttuurien hierarkkisuuden ja hitaan muuttuvuuden. Muiden muassa Nanayakkara ym. (2021, 1014) toteavat puolestaan tutkimuksessaan, että siinä missä yritysten kulttuureja leimasivat individualismi ja ulospäinsuuntauneisuus, julkisen sektorin organisaatioissa korostuivat sisäinen tarve kontrollille ja vakaudelle. He havaitsivat, että tämä vaikutti myös siihen, millä tavoin kulttuurit muuttuivat. Molempien sektorien organisaatiot kykenivät lähestymään klaani-profilia heidän

tutkimuksessaan, mutta joustavuuden lisääntymisestä huolimatta ne myös säilyttivät ainakin jossain määrin aiempia piirteitään. Aineiston perusteella sektorien eroja voi selittää myös se, että julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden arvot voivat poiketa toisistaan (Parker & Bradley 2000, 138). Tämä käsitys sopisi esimerkiksi Hofsteden (1990, 312) malliin, jossa organisaatiota enemmän työyhteisössä toteutettavia arvoja ohjaavat kansallinen kulttuuri ja yksilöiden perheympäristö.

Fairfield-Sonn (1993, 52–54) kuvaa, että organisaatiokulttuurin muutos julkisella sektorilla on jollain tapaa samanlainen perinteisemmän byrokraattisen muutosprosessin kanssa, mutta sen dynamiikka on jossain määrin erilainen, minkä lisäksi sillä on omat erityispiirteensä, kuten vaatimus kulttuuristen elementtien yhteensopivuudesta. Hänen mukaansa johdolla on ensin oltava visio muutosprosessista, joka on sovitettava yhteen esimerkiksi teknologian, nykyisten arvojen ja organisaation sisäisen ilmapiirin kanssa. Muutostarpeen kaltaisissa sopivissa olosuhteissa visio on mahdollista tuoda käytäntöön, joskin tähän voi hänen mukaansa liittyä haasteita. Johdon rooli kaventuu implementointivaiheessa, mutta sitä tarvitaan edelleen esimerkiksi uusien käytäntöjen ja tapojen jalkauttamisessa. Hän huomauttaa, että julkisen sektorin organisaatiot ovat huomattavan kompleksisia ja vastustuskykyisiä muutokselle, minkä takia prosessissa on valmistauduttava myös vahvaan muutosvastarintaan. Vastaavasti Parker ja Bradley (2000) pitävät perinteistä byrokraattista mallia kulttuurimuutoksen haasteena. Vastaavanlaisen havainnon teki myös Brooks (1994, 59) todetessaan, että kulttuuria ei voi muuttaa, ellei sillä ole muutokseen valmiuksia, mikä korostuu erityisesti organisaatioissa, joissa vahva kontrolli ja tasapainon hakeminen ovat keskiössä. Ribando ym. (2017, 532) vahvistavat edelleen käsitystä todetessaan, että tällainen kulttuuri ei tue innovatiivisuutta tai riskinottohalukkuutta. Nämä tulkinnat vastaavat pitkälti julkisen sektorin organisaatioiden keskimääräistä kulttuuriprofilia.

Oma roolinsa on myös erilaisilla hallintoreformeilla, jotka selittävät osaltaan julkiselle sektorille tyypillisiä kulttuuripiirteitä. Tämä on oleellista hahmottaa, koska ne ovat vaikuttaneet konkreettisesti ja leimallisesti julkisen sektorin toimintaan huolimatta siitä, että esimerkiksi NPM on osittain tuonut yksityisellä sektorilla ihannoituja piirteitä osaksi julkishallintoa. Hallintoreformit ovat tietävästi vaikuttaneet julkisen sektorin kulttuureihin, kuten muiden muassa Yee & van Thiel (2021, 234–235) sekä Mir ja Rahaman (2006, 247) toteavat. Ne ovat esimerkiksi luoneet jopa toisistaan poikkeavia alakulttuureja julkiselle sektorille (Skålén & Strandvik 2005, 240). Tässä mielessä niiden merkitystä voidaan pitää varsin

oleellisena ja julkiselle sektorille tyypillisenä. Käsittelen hallintoreformeja organisaatiokulttuurin muutokseen vaikuttavana tekijänä tarkemmin luvussa 5.2.2.

5.1.4 Prosessin aikajänteet

Huomion kääntäminen julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksen aikajänteeseen tukee entisestään käsitystä siitä, että sitä ei voida pitää kronologisessakaan mielessä tarkkarajaisena, selkeästi alkavana ja päättyvänä prosessina. Edellä tunnistetun esivaiheen merkitystä korostaa entisestään Smitin ym. (2021, 1058–1059) havainto siitä, että organisaatiokulttuuri muuttuu julkisella sektorilla paitsi reaktiivisesti, myös proaktiivisesti. Käytännössä he havaitsivat, että tieto asiasta laukaisi muutoksen peräti vuotta ennen varsinaista organisatorista prosessia. Kulttuurimuutoksen taustalla vaikuttivat Smitin ym. mukaan erityisesti organisaation jäsenten pyrkimykset kehittää henkisiä selviytymismekanismeja muutokseen liittyvää epävarmuutta vastaan. Toisaalta heidän johtopäätöksensä yleistettävyyden kannalta on ongelmallista, että organisaatiot ja kulttuurit suhtautuvat muutokseen eri tavoin. Sinänsä on kuitenkin myös totta, että julkisen sektorin organisaatioiden kulttuuriprofiili on tyypillisesti ongelmallinen muutoksen kannalta, joten voisi olla perustettua tutkia laajemmin, onko proaktiivinen kulttuurimuutos erityisen tyypillinen julkisen sektorin organisaatioille. Nähdäkseni tämä edellyttäneen nimenomaan empiiristä tutkimusta, koska ainakaan tätä katsausta varten ei löytynyt mainittavasti enempää aineistoa ilmiöstä tässä viitekehyksessä. Toisaalta ainakin epäsuorasti näkemystä tukee Wankhaden ja Brinkmanin (2014, 14) havainto siitä, kulttuurimuutosta edistää henkilöstön kuuleminen jo ennen varsinaisen prosessin aloittamista.

Arviot varsinaisen muutosprosessin kestosta vaihtelevat, mikä on ymmärrettävää, koska eri kulttuurit muuttuvat eri tavoin. Yleisesti on todettu, että kulttuurimuutos on hidaskäyttöprosessi. Katsausaineiston viitekehyksessä asiaan kiinnitti huomiota esimerkiksi Sharma (2005, 400). Julkisella sektorilla korostuu, että aiemmat hallinto-opit ovat toiminnan taustalla uusien vaikutteiden kanssa, mikä asettaa rajoituksia sille, miten hyvin, missä määrin ja missä ajassa haluttu muutos voidaan saavuttaa (Ståhl & Andersson, 2018, 735; Yee & van Thiel 2021, 234–235). Palaan luvussa 5.2.2. niihin vaatimuksiin, joita julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutos asettaa erilaisille reformeille ja kulttuuripiirteille. Muutamissa kulttuurimuutoksen kestoja julkisella sektorilla selvittäneissä tutkimuksissa todettiin, että havaittava muutos julkisen sektorin organisaation kulttuurissa saatettiin saavuttaa noin 18

kuukaudessa (Mash ym. 2016; Williams & Beidas 2018). Toisaalta viisikään vuotta ei välttämättä riitä mainittavaan transformaatioon (Chandler ym. 2017). Lisäksi on huomionarvoista, että tällöin oletetaan kulttuurimuutoksen tuottavan tulosta. Toisaalta moni tutkija kallistuu sille kannalle, että kulttuuri voi muuttua moneen suuntaan, myös taannehtivasti tai muuten pois päin esimerkiksi johdon ihanteista (Hatch & Cunliffe 2006, 330–332). Tätä näkökulmaa nostavat katsausaineiston viitekehityksessä esiin esimerkiksi Williams ja Beidas (2018), eivätkä toisaalta muutkaan käsitellyt tutkimukset anna syytä olettaa, että julkinen sektori olisi jollain tavalla immuuni organisaatiokulttuurin kompleksiselle luonteelle; pikemmin jopa päinvastoin.

Tarkastelemieni tutkimusten perusteella vaikuttaisikin siltä, että kulttuurimuutoksen voi jakaa julkisella sektorilla passiiviseen ja aktiiviseen prosessiin. Ensin mainitussa kulttuuri muuttuu taustalla joko itsenäisesti tai aiotun taikka toteutetun kulttuurimuutoksen vaikutuksesta, ja aktiivisesti kulttuuria yritetään useimmiten manipuloida niin sanotussa aktiivisessa prosessissa, johon kuuluvat muutosvaiheen ohella myös muutoksen suunnittelu ja saavutetun kulttuuri toivottujen piirteiden vahvistaminen. Huolimatta siitä, että monet tutkimuksista keskittyvät nimenomaan tietoiseen muutokseen, kenties kulttuurin keskeisen merkityksen takia, katsaukseen on valikoitunut myös aineistoa, jossa kulttuurin on havaittu muuttuvan muutenkin kuin tietoisien manipulointiyritysten seurauksena. Esimerkiksi edellä kuvattu proaktiivinen kulttuurimuutos ei vaikuta Smitin ym. (2021, 1058–1059) kuvauksen perusteella tietoisesti tavoitellulta. Tässä mielessä tällainen muutos on passiivista, mutta ei välttämättä yhtään vähemmän merkityksellistä kuin tietoisesti toteutettu kulttuurimuutos. Huomionarvoista on nähdäkseni niin ikään se, ettei tietoinen pyrkimys muuttaa kulttuuria ole tae toivotunlaisesta lopputuloksesta, kuten esimerkiksi Chandlerin ym. (2017) tai Pelletierin ja Kottken (2009) havainnot julkiselta sektorilta antavat ymmärtää. Tässä suhteessa julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutos vaikuttaa jatkuvalta, ja aikajänteiden kuvaukset keskittyvät usein mittaamaan muutoksen ajallisen keston sijasta sitä, kauanko tiettyjen piirteiden implementointi kulttuuriin kestää.

Olen tässä luvussa kuvannut, millainen prosessi organisaatiokulttuurin muutos on julkisella sektorilla. Ilmiötä leimaa alan teoriakirjallisuudessakin tunnistettu epämääräisyys; sen kulle, kestolle tai vaikutuksille ei ole helppoa asettaa uskottavia rajoja. Ilmiö on katsausaineiston perusteella luonteeltaan juuri niin holistinen, mukautuva ja kontekstisidonnainen kuin esimerkiksi Alvesson ja Sveningsson (2015, 50–51) ovat kuvanneet. Samalla on

kuitenkin selvää, että kulttuuria manipuloimalla on mahdollista vaikuttaa julkisen sektorin organisaatioiden menestykseen muiden muassa Scheinin (Schein & Schein 2017, 250) tarkoittamalla tavalla. Prosessi ei ole helppo, ja se vaatii paitsi huolellista suunnittelua, myös pohjalla olevan kulttuurin tunnistamista, onnistunutta toteutusta ja jälkiseurantaa. Samalla on huomioitava, että prosessi voi alkaa jopa ennen kuin suunnitelmassa on tarkoitettu – eikä se koskaan täysin myöskään pääty. Tässä suhteessa kulttuurimuutosta prosessina leimaavat pitkälti samat haasteet ja mahdollisuudet kuin tutkimuskirjallisuudessa on laajemminkin havaittu.

Julkinen sektori on kuitenkin ainakin jossain määrin erilainen suhteessa muihin yhteiskunnan osa-alueisiin tavoitteidensa, toimintansa, mahdollisuuksiensa ja kulttuuriensa perusteella. Tämä johtaa väistämättä myös siihen, että kulttuurimuutos lähtee aivan toisenlaisista lähtökohdista – eikä lopputulos pääsääntöisesti lähesty dramaattisesti muiden sektorien kulttuureja. Ne eivät voi täysin luopua sääntöperusteisuudesta ja hierarkkisuuudesta, ja niitä leimaavat edelleen tarve kontrollille ja vakaudelle. Tämä näkyy väistämättä niin siinä, miltä pohjalta kulttuurimuutosprosessi lähtee kuin myös siinä, mitkä ovat sen tavoitteet ja onnistumisen mahdollisuudet. Pyrinkin seuraavassa luvussa kartoittamaan sitä, mitkä tekijät vaikuttavat prosessin taustalla. Tavoitteenani on tarkastella läheisemmin sitä, miksi organisaatiokulttuuri muuttuu julkisella sektorilla – mitkä tekijät ja mekanismit vaikuttavat tämän prosessin taustalla?

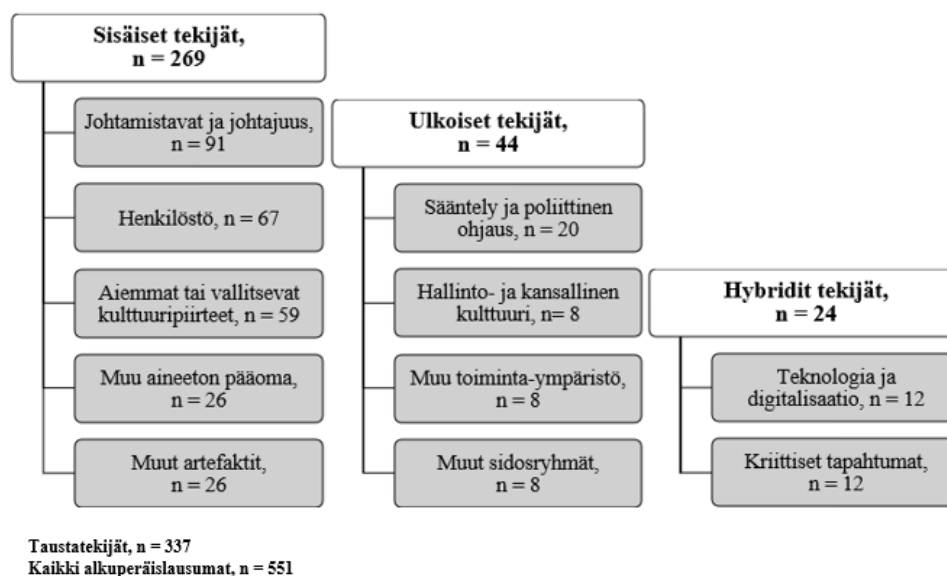
5.2 Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutokseen vaikuttavat tekijät

Useat katsauksessa tarkastellut tutkimukset erittelivät tekijöitä, jotka vaikuttivat julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutosten taustalla. Nämä tekijät ovat tutkimukseni toinen pääluokka. Se muodostuu kolmesta yläluokasta, jotka jakautuvat edelleen alkuperäislausumien perusteella koostamiini alaluokkiin. Olen jakanut julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutosten vaikuttavia tekijöitä käsittelevät yläluokat seuraavasti:

1. **Organisaation sisäiset tekijät;**
2. **Organisaation ulkoiset tekijät ja**
3. **Organisaation kannalta hybridit tekijät.**

Sisäisillä tekijöillä tarkoitan sellaisia aktoreita, jotka vaikuttavat kulttuuriin organisaation sisäältä käsin. Ne voivat olla sekä tietoisesti kulttuuria muokkaavia tekijöitä – kuten johto tai

muu valtaryhmä – taikka arvojen kaltaisia organisaatiokulttuuriin muuten vaikuttavia ilmiöitä. Ulkoisilla tekijöillä viitataan vastaavasti sellaisiin julkisen sektorin organisaatioiden kulttuureihin vaikuttaviin asioihin, jotka tulevat organisaation ulkopuolelta. Tällaisia tekijöitä ovat muiden muassa poliittinen ohjaus ja laajempi kansallinen kulttuuri. Niin kutsutut hybridit tekijät taas viittaavat tutkielmassani sellaisiin ilmiöihin, jotka voivat vaikuttaa joko organisaation sisällä taikka ulkopuolelta käsin. Tällaisia ovat esimerkiksi teknologinen kehitys ja organisaation kannalta kriittiset tapahtumat. Julkisen sektorin organisaatio voi ottaa käyttöön uutta teknologiaa, joka vaikuttaa sen toimintaan ja jopa kulttuuriin, mutta joskus vaatimukset tällaiselle kehitykselle tulevat toimintaympäristöstä, esimerkiksi, kun sosiaali- ja terveydenhuollossa halutaan laajemmin yhtenäistää ICT-järjestelmiä. Organisaation kannalta kriittisiä tapahtumia taas voivat olla sisäiset kriisit, kuten valtataistelu, mutta laajematkin kokonaisuudet, jollainen voisi olla esimerkiksi koko valtionhallintoa koskeva säästöohjelma. Näihin yläluokkiin liittyviä alaluokkia sekä niiden perustana olevia alkuperäislauseita esittelen seuraavaksi alakappeleissa 5.2.1, 5.2.2 ja 5.2.3.



Kuvio 9. Alkuperäislauseet, jotka liittyvät luokkiin ”sisäiset, ulkoiset ja hybridit tekijät”.

5.2.1 Sisäiset tekijät

Katsauksessa tarkastelluista tutkimuksista useat tulkitsevat, millaiset julkisen sektorin organisaation sisäiset tekijät vaikuttivat kulttuurimuutoksien taustalla. Ne eivät eronneet

radikaalisti organisaatiokulttuuritutkimuksessa yleisemmin tunnistetuista tekijöistä. Muiden muassa johdon, aineettoman pääoman ja aiemman tai nykyisen muutoskohteena olevan kulttuurin kaltaisten asioiden vaikutukset nousivat esille. Niillä on merkitystä riippumatta siitä, millä sektorilla organisaatio toimii. Toisaalta tutkimuksissa saatiin myös selviä merkkejä julkisen sektorin omaleimaisuudesta. Tästä hyvä esimerkki on organisaation aiempi kulttuuri, jonka merkityksestä muutosprosessissa saatiin viitteitä useassa käsitellyssä tutkimuksessa. Julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurien erityispiirteiden olemassaolon ovat osoittaneet muiden muassa Cameron ja Quinn (2006, 78), ja sikäli on ilmeistä, että jo kulttuurimuutoksen lähtökohdat ovat näissä organisaatioissa erilaiset kuin esimerkiksi yksityisissä yrityksissä.

Suurin yksittäinen alaluokka kulttuurimuutokseen vaikuttavien tekijöiden suhteen alkuperäislausumien määrällä mitattuna oli ”johto ja johtajuus”. Tällä viitattiin sekä organisaation johdon tekemiin ratkaisuihin että yksittäisten johtajien toimintatapoihin, joista kenties korostunein oli johtajuus (engl. *leadership*). Kyseisen alaluokan selkeä painottuminen tukee Scheinin (Schein & Schein 2017, 250) yleisluontoista tulkintaa siitä, että johdolla ja sen ratkaisuilla on oleellista vaikutusta organisaatiokulttuurin muutokseen. Asiaan lienee toisaalta vaikuttanut myös Scheinin mallin vahva asema organisaatiokulttuuriin liittyvässä keskustelussa. Erityisesti transformationaalisen johtajuuden merkitystä pidettiin keskeisenä, kuten käy ilmi muiden muassa Ashokin ym. (2021, 2258) artikkelin alkuperäislausumasta: ”Organisaatiokulttuuriin kohdistuvia myönteisiä vaikutuksia edistivät transformationaalisen johtajuuden piirteet, joiden avulla saatettiin kannustaa työntekijöitä jakamaan tietoa, kehittää visiota, varmistaa pääsy tietoon ja rakentaa luottamusta.” Kuten esimerkiksi Hennessey (1998, 529) kuitenkin toteaa, mikään yksittäinen piirre johtajuudessa ei riitä muuttamaan kulttuuria, vaan kyse on ennemminkin johtajuuden kokonaisvaltaisesta laadusta. Tulokset ovat olleet samansuuntaisia laajemminkin julkisia palveluja koskevassa tutkimuksessa, jossa luonteeltaan alaisia kannustava, heidän henkilökohtaiset vahvuutensa tunnistava ja luottamusta rakentava transformationaalinen johtajuus on tunnistettu tehokkaaksi lähestymistavaksi julkiseen johtamiseen (Perry 2021, 205–227). Toisaalta johtajuudella – tai sen puutteella – on luonnollisesti mahdollista vaikuttaa julkisen sektorin organisaatiokulttuurin muutokseen kielteisesti, kuten Pelletier ja Kottke (2009) pyrkivät osoittamaan tutkimuksessaan, joka käsitteli osin yksittäisen johtajan implementoimaa korruptiomyönteistä kulttuuria.

Organisaatiokulttuuri on kuitenkin kompleksinen ja moniulotteinen ilmiö, jonka muutosta on haasteellista mitata tai edes määritellä. Tässä suhteessa yksin johtajan ominaisuudet eivät ole välttämättä ratkaisevia. Niillä on merkitystä, mutta myös ylikorostaminen on ongelmallista. Podgórnjak-Krzykacz (2021) toteaa puolalaisten kuntaorganisaatioiden OCAI-kulttuuriprofiileja ja niiden muutoksia käsittelevässä tutkimuksessaan, että julkisjohtajien mahdollisuudet vaikuttaa kulttuurimuutokseen etenkin perinteisissä hierarkkisissa organisaatiokulttuureissa ovat ainakin jokseenkin rajalliset. Hänen havaintonsa ovat yhtäpitävät esimerkiksi Parkerin ja Bradley'n (2000, 137) vastaavien kanssa. Jacobs ym. (2008, 259) puolestaan havaitsivat, että kulttuurista selkeästi poikkeavat johtamistavat voivat laukaista kielteisen vastareaktion. Vaikka esimerkiksi transformationaalinen johtajuus vaikuttaakin edistävän henkilöstön kulttuurimuutosta tukevia piirteitä, ei ole kestävää ajatella, että johdon kanta ja menettelytavat olisivat ainoat organisaation jäsenten toimintaa määrittävä tekijä.

Kulttuurin moniulotteinen luonne selittää osaltaan näitä paikoin jopa ristiriitaisia tuloksia. Mash ym. (2016) nostavat esille, että kulttuurimuutoksen kannalta voi olla parempi nähdä myös julkisen sektorin organisaatio ennemmin kompleksisena ja elävänä systeeminä kuin raportointijärjestelmien määrittelemänä mekaanisena kaaviona. Usein julkisen sektorin kulttuureja kuvataan kuitenkin ennemmin byrokraattisiksi ja hierarkialähtöisiksi, minkä takia ne eivät välttämättä ole niin mukautuvia kuin näiden organisaatioiden monimuotoinen toimintaympäristö ja kompleksinen sisäinen todellisuus saattaisivat vaatia (Cameron & Quinn 2006, 78; Hatch & Cunliffe 2006, 330–332; Schlaile ym. 2021, 802). Tällainen kulttuurirakenne voi asettaa rajoitteita julkisjohtajan mahdollisuuksille vaikuttaa kulttuuriin, mikä voi osaltaan selittää myös asiaan liittyviä kielteisiä tuloksia. Ribando ja Evans (2015, 115) toteavatkin, että aiemmin kulttuurimuutoksia kokeneiden julkisen sektorin organisaatioiden jäsenet ovat usein saattaneet jo tottua jatkuvaan uudistumiseen ja reagoida osin tästä syystä jopa organisaatioyhdentymisen kaltaisiin radikaaleihin muutoksiin vähemmän voimakkaasti kuin niissä organisaatioissa, jotka ovat muuttuneet vain vähän ja harvoin. Aiemmassa tutkimuksessa on yleisemminkin havaittu, että vallitseva kulttuuri vaikuttaa oleellisesti organisaation johtamisen tapoihin, eikä niiden muuttaminen kulttuurin vastaisesti ole siten selviö (Alvesson 2002, 2). On myös huomionarvoista, että johtajan vaikutusmahdollisuuksia arvioidessa on määriteltävä, mikä katsotaan kulttuurimuutokseksi. On eri asia vaikuttaa kulttuurin pinnallisiin elementteihin, mutta tosiasiallisiin arvoihin ja perusoletuksiin kohdistuva muutos on haasteellisempi toteuttaa. Tämä huomio kytkeytyy kulttuurimuutoksen luonteesta

käytävään laajempaan keskusteluun antropologisen ja sosiologisen suuntauksen välillä, jota olen käsitellyt tarkemmin luvussa 2.3.

Lisäksi voidaan perustellusti todeta, että johto ei muodosta yksin organisaation omaleimaista ja uniikkia kulttuuria julkisella sektorilla. He ovat vain yksi systeemin useista ryhmistä, ja tyypillisesti muuta henkilöstöä pienempi sellainen. Kuten muiden muassa Fix ym. (2018, 306), Nanayakkara ym. (2021, 1013) ja Chau ym. (2022) huomauttavat, henkilöstön yhteistyökyvyn, motivaation ja jaetun vision kaltaiset tekijät ovat keskeisessä roolissa kulttuurimuutoksessa, ja Wankhade & Brinkman (2014, 18) toteavatkin, että henkilöstön vastustus voi jopa torjua organisaation arvojen muutoksiin kohdistuvat odotukset. Kuten totesin edellä, johtamisella ja johtajuudella on merkitystä niiden luomisessa ja vahvistamisessa. Yksinään se ei kuitenkaan riitä, vaan esimerkiksi motivaation näkökulmasta myös autonomian, sosiaalisten suhteiden ja työn merkityksellisyyden kaltaiset seikat ovat huomattavan oleellisia, eikä mikään tietty johtamisoppi sellaisenaan takaa niiden toteutumista (Perry 2021, 20–49). Tämä on oleellista siksi, että kuten esimerkiksi Parker ja Bradley (2000, 138) pohtivat, julkisen sektorin työntekijöiden tai viranhaltijoiden arvoilla, jotka ovat tyypillisesti yksityisen vastaavia altruistisempia, voi olla vaikutusta myös kulttuurimuutoksen kannalta.

Sinänsä muiden muassa Currien (1997) ja Ruden (2014, 93) huomio siitä, että julkisen sektorin organisaatioiden henkilöstö ei välttämättä hyväksy johdon kaavailemaa kulttuurimuutosta tai edes johdon mandaattia muuttaa kulttuuria, onkin huomionarvoinen. Kulttuurimuutoksen torjuminen johtaa vakaviin haasteisiin. Viime kädessä sisäinen todellisuus on kaikkien organisaation jäsenten jakama, ja tämä lienee myös keskeisin syy sille, miksi henkilöstö on usein tutkijoiden mielenkiinnonkohteena, kun he pyrkivät mittaamaan organisaatiokulttuureja ja niiden muutosta julkisella sektorilla. Muutos ei aina vaadi johtajan muodollista valtaa, sillä kuten Schein (Schein & Schein 2017, 298–302, 353) toteaa, kyky muuttaa kulttuuria riippuu myös yksilön henkilökohtaisista ominaisuuksista, kuten kyvystä ymmärtää vallitsevaa kulttuuria elementteineen sekä hahmottaa toimivia tapoja muuttaa sitä. Kiinnostavaa on, että Tan ym. (2009) havaitsivat, että kokeneen henkilöstön toimiminen eri prosessien omistajina vaikutti myönteisesti organisaatiokulttuurin muutokseen julkisella sektorilla. Myös Kangas (2018, 250) tunnisti, että henkilöstön osallistaminen kulttuurimuutokseen paransi ainakin kokemusta sitoutumisesta koko prosessiin. Henkilöstölläkin voi olla pelkoja saavutettujen etujen tai jopa vallan menettämisestä (Marcinkoniene & Kekäle 2007, 105). Aineiston valossa vaikuttaisi siltä, että heidän sitouttamisensa muutosprosessiin voi

potentiaalisesti hälventää näitä pelkoja ja antaa kokemuksia mahdollisuudesta vaikuttaa tilanteeseen.

Henkilöstöä ei voi muutenkaan tarkastella pelkkänä kulttuurimuokkauksen passiivisena kohteena. Päinvastoin suoran muutosvastarinnan sijasta jo pelkkä henkilöstön passiivinen suhtautuminen voi jopa torjua toivotunlaisen kulttuurimuutoksen. (Brooks 1994, 58; Currie 1997; Marcinkoniene & Kekäle 2007, 105). Julkinen sektori saattaa olla erityisen altis tälle, koska kuten Kangas (2018, 251) nostaa esille, että monet erilaiset uudistamispyrkimykset syövät vastaavien hankkeiden uskottavuutta henkilöstön silmissä. Julkinen sektori on kohdannut viimeisten vuosikymmenten aikana kolme keskenään sekoittunutta hallintoreformia, mutta sille on myös tyypillistä niin kutsuttu kielteisen muutoksen kehä (Andrews ym. 2008, 303–307). Katsausaineiston viitekehyksessä ilmiötä kuvaavat esimerkiksi Barratt-Pugh ja Bahn (2015, 752), jotka kuvaavat, kuinka heidän tarkastelemansa organisaatioyhdyntymisen tuloksena syntynyt virasto palautettiin kahdeksi erilliseksi entiteetiksi uuden hallituksen noustua valtaan. Käsittelen muiden muassa hallintoreformien ja poliittisen ohjauksen vaikutusta organisaatiokulttuurimuutokseen tarkemmin luvussa 5.2.2.

Organisaation valtaryhmien tai jäsenistön ratkaisujen ohella kulttuurimuutokseen vaikuttaa kuitenkin myös se, mistä lähtökohdista prosessi alkaa, eli millainen on se kulttuuri, jota aiotaan muuttaa. Organisaation menestyksen kannalta suotavana on perinteisesti pidetty vahvaa kulttuuria, sillä vahvuuden käsite on usein viitannut nimenomaan eri kulttuurielementtien yhtenäisyyteen, kun taas heikot kulttuurit on yhdistetty hämmennykseen, tehottomiin ja sisäisiin jännitteisiin (Harisalo 2021, 146–149). Muutoksen näkökulmasta asianlaita on eri, sillä vahvaa kulttuuria on myös haasteellista muuttaa (Schein & Schein 2017, 343–344). Tästä näkökulmasta kulttuurin vahvuus on organisaation kannalta enemmän ominaisuus kuin kilpailuetu. Siitä ei välttämättä ole hyötyä myöskään kulttuurimuutosta tavoittelevalle julkisen sektorin organisaatiolle, sillä esimerkiksi Yüksel (2015, 118) toteaa, että kyseessä on yksi niistä tekijöistä, jotka tekevät kulttuurimuutosprosessista entistäkin vaativamman. Toisaalta perinteinen näkemyskin saa tukea. Muiden muassa Fairfield-Sonn (1993), Yee ja van Thiel (2021, 224) korostavat, että uusien kulttuuristen elementtien olisi hyvä olla keskenään yhteensopivat. Samalla on kuitenkin huomattava, että kahden keskenään ristiriitaisen organisaatiokulttuurin kohdatessa lopulliseksi kulttuuriksi muodostuu katsausaineiston valossa julkisella sektorilla yleensä se, jolla on parempi asema esimerkiksi siksi, että siihen kuuluvilla henkilöillä on johtoryhmässä enemmistö (Baughn & Finzel 2009, 16).

Organisaatiokulttuurimuutoksen onnistumismahdollisuuksien on perinteisesti nähty olevan paremmat, kun uudet elementit ovat samansuuntaiset aiempien perusoletusten ja arvojen kanssa (Gagliardi 1986, 127–133). Gentles-Gibbs ja Kim (2019, 122) havaitsivat julkisen lastensuojelun viitekehyksessä, että lapsen turvallisuuden arvon kanssa ristiriitaisia pyrkimyksiä muuttaa kulttuuria ei hyväksytty, mikä antaa viitteitä siitä, että asianlaita on sama myös julkisella sektorilla. Vastaavasti Yee & van Thiel (2021, 234) nostavat esille, että julkisen sektorin organisaatiot omaksuvat niitä kohtaavan reformin, esimerkiksi NPM-hallintopinin, todennäköisimmin, kun uudet kulttuuriset piirteet sopivat yhteen sekä sisäisesti organisaation olemassa olevien arvojen kanssa että ulkoisesti uudistuksen teoreettisen perustan kanssa. Kyky yhteensovittaa muutos olemassa olevan kulttuurin kanssa voi selittää edellä kuvattuja tuloksia muutoksen fasilitaattorien kokemuksen oleellisesta merkityksestä prosessissa, ja muiden muassa Sambrook (2018, 666) nostaakin artikkelissaan esille, että kulttuurin muuttamiseksi on tärkeää ymmärtää kielen kaltaisia kohdeorganisaation kulttuuripiirteitä. Ristiriita heijastelee hyvin perinteiseen organisaatiokulttuuritutkimukseen liittyvää keskustelua, ja asian tulkinta lienee tilannekohtainen. Vaikuttaisi siltä, että sekä liiallinen staattisuus että liiallinen dynaamisuus voivat muodostua rasitteeksi organisaatiokulttuurimuutoksessa julkisella sektorilla. Useimmiten kyse on tutkimustulosten perusteella jälkimmäisestä, kuten julkisen sektorin keskimääräisestä kulttuuriprofiilista ilmenee (Cameron & Quinn 2006, 78).

Yksittäiskulttuurin elementtien ohella myös erilaiset alakulttuurit, joita käsitellään tässä työssä organisaatiolle tyypillisten kulttuuripiirteiden yhteydessä, voivat vaikuttaa kulttuurimuutokseen. Alakulttuureja voi esiintyä organisaation ryhmissä, joilla on omat, organisaatiossa vallitsevasta poikkeavat kulttuurinsa (Hatch 2006, 176). Katsausaineiston viitekehyksessä nousi esille, että alakulttuurit voivat vahvistaa organisaation vastakkainasetteluja. Näistä haasteista huolimatta erityisesti Wankhade ja Brinkman (2014, 16–20) toteavat, että eri alakulttuurien tunnistaminen voi olla eduksi, kun julkisen sektorin organisaatiokulttuureja halutaan muuttaa. He pitävät ne huomioivaa suuntautumista jopa tarpeellisena muutoksen onnistumisen kannalta. Esimerkiksi ammatillisten piirteiden, tietojärjestelmien ja reformien ohella myös organisaation rakenteiden esitettiin luovan alakulttuureja (Hackney & McBride 1995, 27–28; Skälén & Strandvik 2005, 240; Friesl ym. 2011, 82).

Hackneyn ja McBriden, Skälénin ja Strandvikin sekä Frieslin ym. havainnot ovat sikäli kiinnostavia, että ne vievät tarkastelua kulttuurin syvemmistä osista sen ulkoisia heijastumia eli

artefakteja kohti. Niiden varsin kattavaan havainnointiin vaikuttanee se, että tyypillisesti kulttuuritutkimukset julkisella sektorilla kestävät pisimilläänkin vain muutamia vuosia, ja esimerkiksi tässä katsausaineistossa lähestymistavat ovat perustuneet haastatteluille, kyseilyille ja dokumenttien läpikäynnille. Alan tutkijat eivät ole yksimielisiä siitä, missä määrin nämä menetöt riittävät kulttuurin syvimpien, tiedostamattomien osien havainnointiin, mikä selittää osaltaan, miksi useimmat katsausaineistoni tutkimuksista puhuvatkin enemmän arvoista ja artefakteista kuin heikoimmin tiedostetuista perusoletuksista.

YLÄKATEGORIA	ALAKATEGORIAT	ESIMERKIT ALKUPERÄISLAUSUMISTA
Sisäiset tekijät	Johto ja johtajuus	"-- leadership seemed to be an extremely salient factor in determining organizational culture which has to be appropriately structured to support best practice and nurture change." (Gentles-Gibbs & Kim 2019, 118).
	Henkilöstö	"Organizational change strategies that move beyond a shared vision, and engage staff and middle managers in developing work processes and interactions that implement that vision, are critical. It is the shared uptake of this vision that is most likely to result in synchronized efforts to transform the organizational culture to one where patients truly drive care." (Fix ym. 2018, 306).
	Aiemmat tai vallitsevat kulttuuripiirteet	"Genuine reform integration may be achieved when reforming organizations embody elements of cultural characteristics that are compatible externally with the ideational basis of the reform and internally with existing values and beliefs embodied by the organizations." (Yee & van Thiel 2021, 234).
	Aineeton pääoma	"-- the real change of values can be found in what and how people communicate with one another given that cultural distinctions are created and the potential for cultural change occurs through the alteration of communication processes and mindsets." (Yüksel 2015, 118).
	Muut artefaktit	"In Rainey's (1996) terms, developing these relationships coordinates cultural change with structure and design, whereas sending clients to have organisations coordinates cultural messages with procedures. In Schein's (1992) terms, these changes in the agencies' visible organizational structure and processes represent changes in artifacts." (Lurie & Riccucci 2003, 674).

Taulukko 4. Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin vaikuttavat sisäiset tekijät.

Osaltaan tämä ristiriitainen keskustelu selittänee sitä, että myös näkemykset artefaktien merkityksestä vaihtelivat. Organisaation muodolliselle rakenteelle ja valtasuhteille annettiin paljon painoarvoa, eikä ole mahdotonta, että tämä liittyy osin myös tarkasteltavien organisaatioiden hierarkkiseen luonteeseen. Haak-Saheem ja Darfish (2014, 1624) arvelivat, että julkisen sektorien organisaatiokulttuurien haasteet muuttua joustavammiksi ja helpommin muuttuviksi liittyvät ainakin osin näiden organisaatioiden kokoon. Barratt-Pugh ja Bahn (2015, 748) toteavat jopa, että rakenteeseen liittyvät häiriöt voivat laukaista kulttuurimuutoksen. Tulkinta ei ole ainutkertainen, sillä jo aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että funktiojohtajuuden ja prosessiomistajuuden yhdistämisestä seuraava yleisesti tunnettu matriisirakenteen muoto soveltuu erityisen hyvin hierarkkisiin kulttuureihin (Galbraith 2009, 41–46). Toisaalta tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että tietty rakenne sopeuttaisi kulttuurin itseensä, vaan tietty rakenne voi myös yksinkertaisesti olla tietynlaiselle kulttuurille sopivampi. Katsausaineiston puitteissa Stinchcomb ja Ordaz (2007, 157) toisaalta muistuttavat, että yksinään rakenteen muovaaminen ei ole onnistuneen muutoksen avain.

Sitä vastoin tutkimukset suhtautuivat varautuneemmin julkilausuttuihin arvoihin ja niiden merkitykseen organisaatiokulttuurin muutoksen kannalta. Barratt-Pugh ja Bahn (2015) nostavat esille, että niistä tulee herkästi ylätasoisia, heikosti tiedostettuja ja jopa merkityksettömiä. Organisaatiokulttuuritutkimuksessa on yleisemmin todettu, että julkilausutut voivat liittyä kulttuuriin tai heijastella sitä, mutta ne eivät välttämättä ole samat organisaation tosiasiallisten arvojen kanssa (Schein & Schein 2017, 1–7). Toisaalta katsausaineiston viitekehyyksessä esimerkiksi Yüksel (2015, 118) muistuttaa, että vaikka nämä ”arvot” hyväksyttäisi periaatteen tasolla, ne eivät välttämättä näy organisaation toiminnassa, jolloin niiden merkitys on luonnollisesti varsin rajallinen. Vastaavanlaista havaitsivat omassa tutkimuksessaan myös esimerkiksi Barratt-Pugh ym. (2013, 754–755). Toisaalta julkilausutut arvot ohjaavat usein ainakin yleisluontoisesti organisaation strategiaa ja muodollisia johtamisohjelmia, joita esimerkiksi Fairfield-Sonn (1993, 53) ja Hartley (2002, 428) pitävät julkisen sektorin kulttuurimuutoksen kannalta merkityksellisinä tekijöinä. Tässä mielessä asia ei ole niin yksioikoinen kuin yksittäiset tutkimukset osin antavat ymmärtää.

Artefaktien muutoksen merkityksestä käytävä keskustelu on julkisen sektorin organisaatioiden suhteen tiedeyhteisöä laajempi. Lurie ja Riccucci (2002, 675) huomauttavat, että julkisjohtajien käsitys kulttuurimuutoksesta on akateemisen keskustelun näkökulmasta artefakteihin kohdistuva ja sellaisenaan pinnallinen. Ristiriitaisten kantojen taustalla vaikuttanee osin

kulttuurin luonne hankalasti hahmotettavana ilmiönä, mutta artefakteiksi kutsutaan varsin monipuolista joukko erilaisia kulttuuriin liittyviä näkyviä ilmiöitä ja asioita, minkä takia myös eri artefaktien merkitys kulttuurimuutoksen kannalta vaihtelee. Scheinin tulkinnasta kuitenkin ilmenee, että niiden ajatellaan enemmän ilmaisevan kulttuurimuutosta kuin edistävän sitä. Ne eivät kuitenkaan ole todennäköisesti täysin passiivisia. Tämän puolesta ei puhu työni aineistokaan, mutta yleisemminkin muutosprosessi on tiettävästi aikaa vievä ja vaihteleva siinä missä tutkimusten aikajänteet usein tältä kannalta rajallisia. Asiaan lieneekin syytä kiinnittää akateemisessa keskustelussa huomiota myös vastaisuudessa.

Edellä kuvattujen ohella julkisen sektorin organisaatioilla on myös muuta aineetonta pääomaa, jolla voi olla merkitystä kulttuurimuutoksen kannalta. Aineettoman pääoman peruselementit voidaan jakaa inhimilliseen eli yksilölliseen ja yhteisölliseen osaamispääomaan, rakenteelliseen pääomaan sekä suhde- eli kansalais- ja asiakaspääomaan. Siinä missä osaamispääomaan kuuluu esimerkiksi muodollisen koulutuksen ohella myös kulttuuriin oleellisesti liittyvät sosiaaliset taidot, rakennepääoma kuvaa hyvin pitkälti niitä ilmiöitä, joita organisaatiokulttuurissa kutsutaan usein artefakteiksi; muiden muassa organisaation rakennetta, fyysisiä puitteita ja tietojärjestelmiä (Schein & Schein 2017, 17–19). Usein myös organisaatiokulttuuri kokonaisuutenaan ymmärretään rakennepääomaksi. Kansalais- ja asiakaspääoma viittaa puolestaan asiakaslähtöisyyteen ja kykyyn tuottaa laadukasta asiakastyötä. Aineetonta pääomaa on perinteisesti pidetty kriittisen tärkeänä resurssina jokaiselle julkisen sektorin organisaatiolla riippumatta siitä, onko sen arvo selkeästi mitattavissa. (Määttä & Virtanen 2000, 134–146; Lönnqvist ym. 2005). On huomionarvoista, että aineettoman pääoman käsite on tässä yhteydessä suppeampi kuin tavallisesti, sillä sitä on käytetty kuvaamaan sellaisia organisaatioiden ei-aineellisia voimavaroja, jotka eivät nouse tässä tuulosiossa muulla tavalla esiin. Esimerkiksi kulttuuria ei käsitellä tässä yhteydessä organisaation aineettomana pääomana. Tarkoituksena on eritellä niitä julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutokseen vaikuttavia tekijöitä, jotka nousivat esiin, mutta joita koskevien alkuperäislausumien vähäinen määrä johti siihen, ettei niistä muodostettu omia luokkia. Muiden muassa seuraavat aineettomat tekijät nousivat artikkeleissa esille:

- tieto ja siihen liittyvät käytännöt (esimerkiksi Ashok ym. 2021, 2254);
- yhteistyö ja kommunikaatio (esimerkiksi Mash ym. 2016);
- jaettu visio (esimerkiksi Fix ym. 2018, 306);
- organisaation vaalima ihmiskuva (esimerkiksi Mash ym. 2016) ja

- uudet käytännöt (esimerkiksi Yüksel 2015, 118).

Ei ole yksioikoista, missä määrin nämä tekijät vaikuttavat kulttuurimuutokseen ja missä määrin kulttuurimuutos vaikuttaa näihin tekijöihin. Yüksel (2015, 118) kuvaa, että se, mistä ja miten ihmiset julkisen sektorin organisaatioissa kommunikoivat, osoittaa, millä tavalla kulttuuriin liittyvät tosiasialliset arvot ovat muuttuneet. Esimerkiksi aiempaa toimivampi kommunikaatio voi siten olla kulttuurimuutoksen edistäjä, tulos ja indikaattori (Lurie & Riccucci 2003, 674; Yüksel 2015; Mash ym. 2016). Ihmiskuva taas on itsessään jotain, mikä kumpuaa kulttuurista. Uudenlaisen ihmiskuvan implementointi voisikin kohdata haasteita, jos se eroaisi selkeästi siitä, mitä organisaatioissa on aiemmin vaalittu; ristiriitaiset muutospyrkimykset heikentävät tyypillisesti kulttuuria. Tyypillinen käsitys kulttuurin muuttumisesta on, että kollektiivisesti hyväksi todetut käytännöt ja toimintatavat omaksutaan niin, että ne siirtyvät tiedostetulta artefaktien tasolta arvojen ja perusoletusten heikommin tiedostetulle tasolle (Gagliardi 1986, 121–132; Schein & Schein 2017, 6–25, 73–74, 130–132). Tulokinta siitä, että edellä kuvatut aineettomat tekijät voivat vaikuttaa julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin on yhtäpitävä näiden perinteisen kulttuuritutkimuksen käsitysten kanssa.

Tutkimuksissa nousi pääsääntöisesti esiin, että näiden voimavarojen kehittäminen vaikuttaa julkisen sektorin organisaatioiden kulttuureihin myönteisesti. Jaettu visio, myönteinen ihmiskuva ja edistivät sitä, että hierarkkisuuuden, autokraattisen johtamisen ja kontrollin merkitys vähentyi julkisten organisaatioiden kulttuureissa, jolloin niistä tuli enemmän yhteistyötä, tilivelvollisuutta ja asiakkaiden osallisuutta korostavia (Mash ym. 2016; Fix ym. 2018, 306). Nämä uudistukset vastaavat ainakin jossain määrin NPG-reformin tavoitteita, jotka keskittyvät selkeämmin yhteistyöhön, sidosryhmien osallistamiseen ja yhä verkostomaisempien kokonaisuuksien hallintaan. NPG-ajatteluun sopii esimerkiksi ihmissuhteiden koulukunnan korostama myönteinen työntekijäkuva, joka poikkeaa tieteellisen liikkeenjohdon eli taylorismin tehokkuusorientoituneesta ajattelusta, jossa korostui yksipuoliseksi kritisoitu käsitys työntekijästä puhtaan taloudellisena ja valvontaa vaativana toimijana (Harisalo 2021, 37–52). NPM lähestyy tässä suhteessa tulkinnoissaan taylorismia, sillä se perustuu muiden muassa individualismille ja käsitykselle siitä, että ihmiset ovat itsekkäitä, eikä sikäli luopunut merkitysviltä osin julkiselle sektorille tyypillisestä hierarkkisuuudesta tai weberiläisestä ajattelusta (Christensen & Lgreid 2016, 2–3; Autioniemi 2021a, 356). Tämä voi osaltaan selittää sitä, miksi julkisen sektorin organisaatiokulttuurit ovat edelleen luonteeltaan

taipuvaisia hierarkkisuuteen ja komentoketjujen korostamiseen. Toisaalta varoisin tekevästä liian yleistäviä tulkintoja, koska hallinto-opit asettuvat monessa suhteessa samaan jatkumoon, ja esimerkiksi tilivelvollisuussuhteiden korostuminen liittyy leimallisesti NPM-ajatteluun – se on itse asiassa antanut julkisen sektorin organisaatioiden tilivelvollisuudelle jopa aiempaa hybridisempiä piirteitä (Benish & Mattei 2020, 282, 287–288).

Tietoa sekä siihen liittyviä käytäntöjä ja johtamista on tutkittu organisaatioteoreettisesti runsaasti. Erityisesti julkisella sektorilla siihen liittyvät omat erityispiirteensä – esimerkiksi TPA:sta juontava dikotomia poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä näkyy siinä, että usein edes rajoittuneen rationaalisen päätöksen syntymiseksi tulkitaan, että poliitikkojen seuraamat arvot on osattava erottaa julkisen organisaation tuottamista faktoista. Poliittisen ohjauksen vaikutuksia julkisen sektorin organisaatiokulttuurin muutokseen käsittelemme tarkemmin luvussa 5.2.2. Katsauksessa tarkisteltavista teksteistä etenkin Ashokin ym. (2021) artikkeli keskittyi tietokulttuurin rakentamiseen julkisella sektorilla. Käytännössä kyse oli siitä, että julkisen sektorin organisaation kulttuuri oli mukautettava tukemaan tietämyksen hallintaa (engl. *knowledge management*) esimerkiksi lisäämällä innovatiivisuutta, vähentämällä hierarkkisuutta ja joustavoittamalla prosesseja. Tietämyksen hallinnalla he tarkoittavat organisaation kykyä hyödyntää sekä sisäistä että ulkoista tietämystä paremman suoriutumisen, innovatiivisuuden rohkaisemisen ja asiakasarvon parantamisen mahdollistamiseksi. Ashok ym. näkevät, että tietämyksen hallintaan liittyvien hyvien käytäntöjen, kuten avoimemman tiedon jakamisen, omaksuminen vastaavasti vahvisti kulttuurissa näitä piirteitä, mikä johti itseään ruokkivaan positiiviseen kierteseen. Myös esimerkiksi Mash ym. (2016) havaitsivat, että tiedon jakaminen on yksi niistä piirteistä, jotka vahvistivat muuttuvaa kulttuuria.

Organisaatiolle hyödylliset käytännöt voivat olla laajemmassakin mielessä keino muuttaa kulttuuria. Alun perin hyväksi katsottu käytäntö ei välttämättä ole aina tarkoituksenmukainen, mikä näkyy siinä runsaassa joukossa tutkimuksia, jossa hierarkkisesta ja joustamattomasta kulttuurista kärsivät julkisen sektorin organisaatiot pyrkivät kohti jotain toisenlaista kulttuuria. Kulttuuriset piirteet eivät kuitenkaan synny tyhjästä, ja esimerkiksi Yüksel (2015, 118) havaitsi tutkimuksessaan uusien käytäntöjen vaikuttavan kulttuurimuutokseen myös julkisella sektorilla. Kaikki käytännöt eivät siirry arvojen ja perusoletusten tasolle, mutta osa siirtyneistä saatetaan myöhemmin havaita toimimattomiksi tai jopa haitallisiksi.

Julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutoksia tarkasteltaessa huomio kiinnittyy siihen, että näiden organisaatioiden kulttuuri vastaa varsin usein Cameronin ja Quinnan (2006,

78) esittelemää profiilia, jossa korostuvat hierarkkisuus, kontrolli, pysyvyys ja käytäntöjen joustamattomuus. Tämä erottaa ne oleellisesti useista muiden yhteiskunnan osa-alueiden organisaatioista, ja antaa niille siten erilaiset lähtökohdat kulttuurimuutokseen. Kulttuurimuutos on yleensä haasteellinen, mutta vaikuttaisi siltä, että vahva ja tyypillinen julkisen sektorin organisaatiokulttuuri on itsessään melko vastustuskykyinen muutokselle. Tästä syystä se vaatii paljon johdolta tai muulta kulttuurimuutosta edistävältä valtaryhmältä. Toisaalta samalla katsauksessa tarkastelluissa artikkeleissa korostuu, että näiden julkisen sektorin organisaatioiden sisäiset tekijät muodostavat holistisen kokonaisuuden, joka on enemmän kuin osiensa summa. Johto ei voi olettaa, että henkilöstö hyväksyy kulttuurimuutoksen tai edes sen mandaatin edistää sellaista. Julkisen sektorin kulttuurimuutokseen ei ole olemassa yhtä ratkaisevaa keinoa, vaan kokonaisuus merkitsee. Tästä syystä julkisen sektorin organisaatioiden on kyettävä hyödyntämään myös aineetonta pääomaansa kulttuurimuutoksen edessä. Vaikuttaisi siltä, että myönteinen ihmiskuva, jäsenten jakama visio, toimiva yhteistyö ja rakentava kommunikaatio edistävät muutosta, kun tavoitteena on aiempaa joustavammin kompleksisen nyky-yhteiskunnan haasteisiin vastaava julkisen sektorin organisaatio. Tässä suhteessa näillä systeemeillä on myös paljon yhteistä muiden sektorien organisaatioiden kanssa.

5.2.2 Ulkoiset tekijät

Katsauksessa tarkastellut tutkimukset osoittivat varsin selkeästi, ettei organisaatiokulttuurin muutos ole immuuni julkisen sektorin kompleksiselle toimintaympäristölle ja sen vaikutuksille. Tämä ei ole yllättävää, ja muutoksia organisaatiota laajemmissa kokonaisuuksissa, kuten liike-elämässä, ammattikunnissa tai yhteiskunnassa, voi jossain määrin pitää jopa välttämättöminä kulttuurimuutokselle (Alvesson & Sveningsson 2015, 58–60), ja esimerkiksi Hofstede (2001, 42) on tutkinut ammatillisen ja kansallisen kulttuurin merkitystä organisaatiokulttuurien muodostumisessa. Katsauksessa tarkastelluista artikkeleissa muiden muassa Ashokin ym. (2021, 2259) sekä Yeen ja van Thielin (2021, 234) tutkimuksissa havaittiin, että ulkoisilla tekijöillä on vaikutusta kulttuurin muutokseen. Esimerkiksi Podgórnjak-krzykaczin (2021) ja Ashokin ym. (2021, 2256, 2266) havainnot puolestaan osoittavat, että nämä ulkoiset tekijät voivat jopa rajoittaa sisäisten tekijöiden, kuten johdon, mahdollisuuksia edistää toivomaansa kulttuurimuutosta.

Ensimmäinen alaluokka – sääntely ja poliittinen ohjaus – on erityisen tyypillinen julkisen sektorin organisaatioille, sillä kyse on yksi niistä keskeisistä instrumenteista, joilla julkinen sektori yleensä toiminnassaan tarvitsee (Cairney 2016, 2–3). Sekä toimintaa ohjaavat normit että dikotomia poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden väliltä juontavat pitkälti julkishallintoa ohjanneeseen TPA-doktriiniin, mutta laillisesti toimiva julkinen sektori ja poliittisen ohjauksen merkitys ovat säilyneet myös myöhempien hallinto-oppien aikana (Autioniemi 2021b, 16–17, 57–74). Useat katsauksessa tarkastellut tutkimukset havaitsivat, että sekä lainsäädäntö että poliittinen ohjaus vaikuttivat kulttuurimuutokseen kohdeorganisaatioissa. Esimerkiksi Larsen ja Valentine (2007, 469) toteavat, että jopa organisaatioiden toimintaa ohjaavien lakien sanamuodot voivat vaikuttaa jossain määrin kulttuuriin. Vastaavasti muiden muassa Ashok ym. (2021, 2264) toteavat, että toivotun kulttuurimuutoksen periaatteiden omaksuminen valtionhallinnon tasolla on tarpeen, jotta tämä velvoittaisi julkisen sektorin organisaatioita kehittämään tätä ihannekulttuuria tukevia linjauksia ja käytäntöjä. Tätä käsitystä tukee myös aikaisempi tutkimus, sillä esimerkiksi NPM:n implementoinnin taustalla oli poliittista ohjausta, ja sen on nähty juurtuneen myös julkisten organisaatioiden kulttuureihin (Gomes ym. 2008, 576; Autioniemi 2021b, 16, 86–88). Tähänkin johtopäätökseen on kuitenkin syytä suhtautua varauksella, sillä muutos ei välttämättä onnistu, jos reformin perusteet ovat ristiriidassa organisaation kulttuuristen piirteiden kanssa; kaikki reformit eivät sovellu julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurien kanssa yhtä hyvin yhteen kuin NPM, jolloin on mahdollista, että kulttuuriin omaksutaan vain siihen sopivat piirteet (Yee & van Thiel 2021, 234–235). Mir ja Rahaman (2006, 247) korostavatkin, että esimerkiksi Australian valtionhallinnolla oli eri virastojen kulttuurimuutoksessa keskeinen rooli, kun niitä alettiin ohjata kohti tehokkuutta ja parempaa tilivelvollisuutta NPM:n mukaisesti; tällöin muutokseen ohjanneiden ylempien viranomaisten keinovalikoimaan kuuluivat muiden muassa rakenteelliset ja organisatoriset muutokset, uusien taloushallinnon järjestelmien käyttöönotto sekä hallinnon roolimutokset. Yeen ja van Thielin tulkintaan sopii, että Skälén ja Strandvik (2005, 241) puolestaan havaitsivat, että hallintoreformien myötä julkisen sektorin organisaatioissa syntyi jopa omat paikoin konfliktoituneet alakulttuurinsa perinteisen julkishallinnon ja NPM:n edustajille. Tämä on yhtäpitävää sen käsityksen kanssa, että hallintoreformit eivät korvaa vaan ennemminkin täydentävät toisiaan, ja voi jopa tarjota yhden selityksen julkisen sektorin organisaatiokulttuurien kerrostuneisuudelle.

Chau ym. (2022) tulkitsevat, että keskushallinnon on mahdollista vaikuttaa organisaatiokulttuuriin myös epäsuorasti esimerkiksi vahvistamalla transformationaalista johtajuutta

julkisissa organisaatioissa. Toisaalta ei ole millään muotoa varmaa, että näin tapahtuisi, kuten Podgórnjak-Krzykaczin ja Ashokin edellä kuvatuista huomioista ilmenee. Tästä kuitenkin seuraa johtopäätös, että etenkin poliittisilla päätöksentekijöillä ja ylemmillä viranomaisilla on mahdollisuuksia vaikuttaa kulttuurimuutokseen julkisen sektorin organisaatioissa. Osa vaikutuksista voi tapahtua lainsäädännön välityksellä, ja osa voi olla epäsuorempaa hyvien käytäntöjen vahvistamista. Poliittisilla johtajilla ja heidän kokemuksellaan näyttäisi olevan ainakin jonkinasteista vaikutusta julkisen sektorin kulttuureihin siinä missä laillisuuden ja normien korostaminen voi osaltaan selittää niiden varsin hierarkkista luonnetta (Podgórnjak-Krzykacz 2021). Kenties kielteisimmän tulkinnan esittivät Pelletier ja Kottke (2009), joiden mukaan sääntelyn ja normien läpi pääseminen on julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksen suurimpia haasteita. Asia ei ole näin mustavalkoinen, mutta on ymmärrettävää, että lainsäädännönkin myötävaikutuksesta byrokraattinen, raskas rakenne ja kulttuuri ymmärretään haasteeksi muutokselle. Tätä viitekehystä vasten oma tulkintani on, että poliittisen ohjauksen ja sääntelyn merkitystä julkisen sektorin organisaatiokulttuurien muutoksen kannalta voi pitää varsin merkittävänä. Päätöksentekijöiden ja lainsäätäjien on perusteltua kiinnittää tähän huomiota toiminnassaan, koska heillä on näin ollen jonkinasteinen mahdollisuus joko rajoittaa tai mahdollistaa erityyppisiä kulttuurimuutoksia julkisella sektorilla.

Sääntelyyn ja poliittiseen ohjaukseen perustuvan ulkopuolisen vaikutuksen lisäksi merkitystä on lisäksi sillä, millaisessa kulttuuriympäristössä julkisen sektorin organisaatio toimii. Katsausaineistosta nousivat esille erityisesti hallinto- ja kansallinen kulttuuri, joista jälkimmäistä esimerkiksi Hofstede (Hofstede ym. 1990, 312) on tarkastellut organisaatiokulttuureja käsittelevässä tutkimuksessaan ammatillisen kulttuurin ohella. Usein julkisiin organisaatioihin yhdistetyn hallintokulttuurin käsiteellä viitataan puolestaan tiettyyn ryhmään valtioita, joilla on hallintatyyliin, arvoihin ja käytäntöihin liittyviä yhteneväisyyksiä jäädessä käsitteelliseltä laajuudeltaan pienemmän organisaatiokulttuurin ja suuremman poliittisen kulttuurin väliin; esimerkiksi Euroopassa on perinteisesti tunnistettu pohjoismainen, anglosaksinen, napoleonilainen, germaaninen ja itäeurooppalainen hallintokulttuuri (Henderson 2004, 235–238; Kuhlmann & Wollmann 2019, 71–72; Miežanskienė 2020, 53–54). Näin ollen molemmat näistä käsitteistä ovat yksittäisen organisaation käsitettä huomattavasti laajempia ja keskeinen osa myös julkisen sektorin toimintaympäristöä.

Esimerkiksi Ashok ym. (2021, 2266) esittävät, että kansallisella kulttuurilla on suora vaikutus organisaatiokulttuurin muutosprosessiin julkisella sektorilla. Heidän mukaansa vaikutus on seurausta kansallisen kulttuurin merkityksestä yksilöiden käyttäytymisessä. Tässä arvioissa on havaittavissa samoja piirteitä Hofsteden (Hofstede ym. 1990, 311–314) johtopäätösten kanssa, sillä hän piti kulttuurin jäsenten kansallisen kulttuurin merkitystä huomattavan keskeisenä organisaatiokulttuurin ytimessä olevien arvojen muodostumisessa. Kuten Ashok ym. (2021, 2256) ja Podgórnjak-Krzykacz (2021) havaitsivat, hallinto- ja kansallinen kulttuuri nähtiin tutkimuksessa usein haasteena organisaatiokulttuurin muutokselle Puolan ja Yhdistyneiden arabiemiirikuntien valtioissa, joiden arvomaailmoissa korostuivat usein kollektivismi, traditionaalisuus ja hierarkkisuus. On mahdollista, että erilaisista hallintokulttuureista saataisi toisenlaisia tuloksia, mutta tällaisia tutkimuksia ei katsausaineistossa ollut. Nykytutkimuksen valossa on mahdollista, että julkisen sektorin organisaatiokulttuurin muutoksessa korostuvat sen kulttuuriympäristön kielteiset vaikutukset, mutta toisaalta asian toteaminen vaatisi empiiristä tutkimusta.

Sääntely, poliittinen ohjaus ja laajempien systeemien kulttuurit muodostavat luonnollisesti vain osan siitä kompleksisesta toimintaympäristöstä, joka nykyajan julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutoksiin vaikuttaa. Toimintaympäristön käsitettä on pyritty määrittelemään usein eri teorioin, joita voidaan luonnehtia yhteisellä nimellä *teoria organisaatioiden ympäristöistä*; niille on yhteistä, että toimintaympäristö on usein ymmärretty organisaation muodollisen rakenteen ulkopuoliksi ympäristötekijöiksi, jollaisia ovat esimerkiksi lainsäätäjän ja yhteistyökumppaniorganisaatioiden kaltaiset sidosryhmät (Harisalo 2008; Harisalo 2021, 113–128, 173–174). Tässä tutkielmassa keskitytään niihin organisaation ulkopuolisiin tekijöihin, joilla on katsausaineiston perusteella relevanssia julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutosten kannalta. Muiden muassa Mir ja Rahaman (2006, 254–255) nostavat esiin, että toimintaympäristön vaikutukset voivat olla vahvojakin, jos julkisen sektorin kulttuuri on esimerkiksi usean eri kulttuurin yhdistymiseen johtaneen organisaatiomuutoksen takia heikko. Yüksel (2015, 114, 118) puolestaan nostaa yleisen toimintaympäristön muutoksen ohella esille myös esimerkiksi uusien julkisen sektorin työntekijöiden koulutuksen ja laajemmin akateemisen tutkimuksen. Erityisesti uusien johtajien on havaittu tuovan kulttuuriin aiempaan taustaansa liittyviä vaikutteita (Varis 2012, 50), ja myös eräässä katsausaineistoon kuuluvassa tutkimuksessa (Podgórnjak-Krzykacz 2021) havaittiin, että julkisen sektorin organisaation johtajien ammatillinen tausta vaikutti kulttuuriin, joskin

rajallisesti. Sekä koulutuksesta vastaavia että samoista työntekijöistä kilpailevia organisaatioita voi pitää sidosryhminä, jotka ovat osa julkisen sektorin toimintaympäristöä.

Näiden tekijöiden ohella havaittiin, että merkitystä oli myös sillä, missä julkisen sektorin organisaatio fyysisesti toimi. Podgórnjak-Krzykacz (2021) havaitsi esimerkiksi, että pienempien puolalais kuntien organisaatiot olivat vähemmän hierarkkisia. Mahdollisesti esimerkiksi demograafiset tekijät, kuten väestön määrä, vaikuttivat siihen, ettei organisaatio tarvinnut yhtä paljon henkilöstöä tehtävistään selviytymiseen, mikä mahdollisti matalamman organisaatorakenteen, joka toimi lähempänä niin sanottua ruohonjuuritasoa. Lisäksi Podgórnjak-Krzykacz (2021) huomauttaa, että pienempien kuntien viranhaltijoilla on usein henkilökohtaisia suhteita kuntalaisiin, joille asioiden hoitaminen myös perustuu. Tämä tuki enemmän yhteisöllistä klaani-kulttuuriprofiilia kuin isommissa kaupunkiorganisaatioissa yleisempää hierarkkista kulttuuria, joka on myös lähempänä julkisen sektorin keskimääräistä OCAI-kulttuuriprofiilia.

Sisäisten tekijöiden ohella julkisen sektorin organisaatioiden omaleimaisella toimintaympäristöllä vaikuttaisi olevan merkitystä siihen, miten kulttuuri niissä kehittyy. Jotkin tekijät ovat myös yhteisiä yhteiskunnan muiden osa-alueiden kanssa. On hyvinkin mahdollista, että monikansallinen yritys, jonka asiakaspohja on hyvin laaja, ylläpitää hierarkkisempaa kulttuuria kuin pieni perheyritys. Niin ikään esimerkiksi kansallisen kulttuurin piirteillä on todennäköisesti merkitystä myös yritysten ja järjestöjen toiminnassa, eivätkä ne ole immuuneja sääntelylle. Toisaalta julkinen sektoriin kohdistuva poliittinen ohjaus ja sääntely poikkeavat varsinkin länsimaisissa oikeusvaltioissa siitä, miten muiden organisaatioiden toimintaa säännellään (Bradley 2006, 216–217; Cairney 2016, 2–3). Katsausaineiston valossa ei ole kuitenkaan yksiselitteistä, että sääntely ja poliittinen ohjaus väistämättä muuttaisivat kulttuuria. Jos ulkopuolinen ohjaus on ristiriidassa kulttuuriin liittyvien arvojen ja perusoletusten kanssa, vaarana on, että muutospyrkimykset herättävät vastustusta. Katsausaineiston perusteella vaikuttaisi jopa siltä, että sääntelyn ja laillisuuden painottaminen on osasy sille, miksi niin monen julkisen sektorin organisaatio on kehittynyt hierarkkiseksi ja auktoriteetilähtöiseksi.

YLÄKATEGORIA	ALAKATEGORIAT	ESIMERKIT ALKUPERÄISLAUSUMISTA
Ulkoiset tekijät	Säätely ja poliittinen ohjaus	“--Early signals of impending cultural transformation at the PWD were observable in late 1983 when the State government hinted at the need for radical changes to various agencies to improve both their performance and accountability.” (Mir & Rahaman 2006, 247).
	Hallinto- ja kansallinen kulttuuri	“-- we find that despite UAE’s initiatives to drive change a knowledge culture, the influence of national culture and traditions of collectivism still dominates individuals’ values and makes the change process challenging.” (Ashok ym. 2021, 2266).
	Muu toimintaympäristö	“-- clan culture is stronger in rural municipalities than in urban municipalities. -- the distance between the authority and administration and the inhabitants in rural municipalities is smaller and is based on close relations. The second strong organisational culture in Polish municipalities is the culture of hierarchy. It is stronger than clan culture in urban municipalities.” (Podgórnjak-Krzykacz 2021).
	Muut sidosryhmät	“Changing culture requires constancy of leadership, and leader actions that model rhetoric. Leader values must be congruent with employee and stakeholder values and leader motives should be transparent to followers.” (Pelletier & Kottke 2009).

Taulukko 5. Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin vaikuttavat ulkoiset tekijät.

Hallintokulttuurin käsite liittyy puolestaan erityisen läheisesti julkisen sektorin organisaatioihin, koska sen avulla on voitu luokitella maaryhmiä sen mukaan, miten niiden julkishallinto on järjestetty. Aineistossa käsiteltyjen tutkimuksen perusteella sillä, mikä laajempi hallinnossa vaikuttava trendi on, on oleellista vaikutusta myös organisaatiokulttuuriin. Hallintokulttuuria klassisessa mielessä on haasteellista tai jopa mahdotonta muuttaa, joten organisaatiokulttuurin muutosta pohdittaessa huomio lienee ainakin lyhyellä ja keskipitkällä tähtäimellä kääntää poliittiseen johtajuuteen ja jopa lainsäädäntöön. Ne ovat nopeampia keinoja vaikuttaa julkisen sektorin organisaatioiden kulttuureihin, mutta on hyvä huomata, että vaikutus ei ole aina toivotunlainen tai edes myönteisenä pidettävä.

5.2.3 *Hybridit tekijät*

On olemassa myös tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa organisaatiokulttuurin muutokseen sekä sisä- että ulkopuolelta. Tällaisiin asioihin on viitattu tässä tutkimuksessa hybrideinä tekijöinä. Tällaisina aktoreina nousivat katsausaineistosta eritoten teknologinen kehitys ja organisaation kannalta kriittiset tapahtumat. Esimerkiksi organisaation näkökulmasta kriittisiä tai jopa sen olemassaoloa uhkaavia tapahtumia voivat olla niin sisäisten henkilöstiriitojen leimahtaminen kuin ulkopuolelta tuleva paine esimerkiksi organisaatioyhdistymiseen tai rajuihin säästötoimiin. Katsausaineiston perusteella myös hybridit tekijät vaikuttavat organisaatiokulttuurien muutoksiin julkisella sektorilla vaihtelevin mekanismein, mutta erityisesti teknologisen kehityksen osalta tutkimus on osin puutteellista, eikä kykene esimerkiksi vastaamaan kysymyksiin siitä, millä tasolla muutos tapahtuu. Näin ollen julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksen hybrideihin tekijöihin liittyy myös tutkimustarpeita, joita erittelen edempänä tässä luvussa.

Kriittisillä tapahtumilla on erityistä merkitystä organisaatiokulttuurien muutokselle. Alan tieteellisessä keskustelussa on jopa esitetty, että kyseessä on tosiasiallinen syy sille, että organisaatiokulttuuri muuttuu; tällöin ajatellaan, että muutos tapahtuu vain pakon edessä tilanteessa, jossa kulttuurin ja koko organisaation olemassaolo on uhattuna ilman muutosta (Gagliardi 1986, 127–133). Tätä ei voitane pitää enemmistön näkemyksenä ainakaan katsausaineiston perusteella, sillä organisaatiokulttuurimuutokselle julkisen sektorin viitekehityksessä on edellä esitetty jo monia erilaisia syitä, eikä niissä kaikissa ole kyse taistelusta olemassaolosta. Osin tämä johtuu toisaalta myös siitä, että Gagliardi puhuu kulttuurin tiedostamattomista osista, erityisesti syvälle juurtuneista arvoista, siinä missä osa aineistoon valikoituneista tutkimuksista on omaksunut laajemman käsityksen organisaatiokulttuurista. Kyseessä on yhtä kaikki ilmiö, jota on perinteisesti pidetty erityisen keskeisenä organisaatiokulttuurimuutoksen ajurina.

Kriittinen tapahtuma on tämän tutkielman viitekehityksessä käsitetty tapahtumaksi, joka voi uhata paitsi organisaation olemassaoloa, myös kulttuuria, joka on eräänlainen organisaation identiteetti. Ajatuksena on, että kulttuuri voi muuttua, jos se on vaarassa riippumatta siitä, mitä organisaation muodolliselle rakenteelle tapahtuu. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi organisaatioyhdistymisessä, jossa kulttuurit eivät yhdisty tai muutu yhdensuuntaisiksi, jolloin kilpaileva kulttuuri voi joutua syrjäytetyksi tai osalliseksi yhteentörmäykseen, jonka seurauksena organisaation jäsenten välille syntyy negatiivisia jännitteitä (Pitkänen 2006, 30–

31, 54–55). Myös katsausaineistossa organisaatioyhdentymiset korostuivat kulttuuria muovanneina kriittisinä tapahtumina. Kiinnostavaa on, että Smit (2021, 1059) havaitsi, että pelkkä tieto lähestyvistä organisaatioyhdistymisestä voi laukaista julkisella sektorilla kulttuurimuutoksen, jonka taustalla vaikuttivat olevan henkilöstön epävarmuuteen liittyvät selviytymismekanismit. Stressi ja henkilöstön uupuminen ovat kulttuurimuutoksessa tekijä, jonka myös muiden muassa Stinchcomb ja Ordaz (2007, 157) laittoivat merkille. Heidän mukaansa tätä selittää erityisesti se, että muutos uhkaa vallitsevaa kulttuuria. Toisaalta kulttuurimuutoksen koko mittaluokka ja esimerkiksi vallitseva kulttuuri selviävät kuitenkin vasta, kun organisaatioyhdentymisen on tapahtunut ja aiemmat kulttuurit ovat kohdanneet (Baughn & Finzel 2009, 16). Sinänsä proaktiivinen kulttuurimuutos ei siis ole välttämättä lopullinen.

Mir ja Rahaman (2006) puolestaan kuvaavat, kuinka NPM-reformiin liittyvä taloudellista tehokkuutta edustavat arvot kohtasivat aiemmat byrokraattiset käsitykset, mitä he kuvasivat ”maailmojen törmäämiseksi” osana kulttuurin uudelleensuuntautumista. Myös Mirin ja Rahamanin tutkimus liittyi organisaatioyhdentymiseen, mutta byrokraattisuuden ja taloudellisen tehokkuuden välinen ristiriita liittyi ennemmin NPM:n implementointiin, jonka seurauksena toki myös kyseinen yhdentymisen oli – toisin sanoen paine taloudelliseen tehokkuuteen tuli keskushallinnolta, ei yhdentymisen osapuolilta. Voimakkaasta kielikuvasta huolimatta voi tosin olla, että muutos on kuvatussa tapauksessa toteutunut kulttuurin pinnallisemmissa elementeissä. Mir ja Rahaman kuvaavat ilmiötä sinänsä uskottavasti hyödyntäen Laughlinin (1991, 211) mallia, joka Scheinin tavoin jakaa kulttuurin eri tasoille sen mukaan, miten aineellisia tai aineettomia ne ovat, mutta he eivät kuitenkaan sido tarkasteluaan erityisen tarkasti siihen, millä tasolla kulttuurimuutos oikeastaan tapahtui. Tässä suhteessa heidän tutkimuksensa on altis erityisesti niiden tutkijoiden kritiikille, joiden määritelmä kulttuurista on suppeampi.

Tämän perusteella vaikuttaisi siltä, että kulttuurin kannalta kriittinen tapahtuma voi olla muukin kuin organisaation muodollisen rakenteen muuttaminen esimerkiksi yhdentymisen kautta, mutta ainakin katsausaineistossa jälkimmäinen korostuu. Tämä vastaa ainakin osittain Gagliardin käsityksiä. Näissä olosuhteissa on ollut havaittavissa samanlaisia haasteita kuin Pitkänen on kuvaillut yrityskulttuurien viitekehysessä. Toisaalta erilaiset julkiselle sektorille tyypilliset ilmiöt, kuten hallintoreformit, asettavat julkisen sektorin kulttuurimuutokselle poikkeavia vaatimuksia. Vaikka tässä yhteydessä käsiteltiin siirtymää erityisesti

NPM:n suuntaan, myös esimerkiksi NPG tuo julkiselle sektorille uudenlaisia ja aiemmasta poikkeavia arvoja, joiden omaksuminen kulttuuriin tuskin on yksinkertaista. Pidän perusteltuna olettaa, että oma merkityksensä on myös julkiselle sektorille tyypillisellä kulttuuriprofiililla, sillä Mir ja Rahaman havaitsivat byrokraattiseen kulttuuriin liittyvät haasteet omassa tutkimuksessaan, mutta sama on havaittu toistuvasti useissa tässä katsauksessa käsitellyissä artikkeleissa eri viitekehyksissä. Vaikuttaisi siltä, että julkisen sektorin organisaatiokulttuurien muutokset ovat myös tässä suhteessa ainakin jossain määrin omaleimaisia.

YLÄKATEGORIA	ALAKATEGORIAT	ESIMERKIT ALKUPERÄISLAUSUMISTA
Hybridit tekijät	Kriittiset tapahtumat	“-- proactive cultural change can be triggered by a critical event by providing a coping mechanism to deal with imminent transformation uncertainty.” (Smit 2021, 1059).
	Teknologinen kehitys	“Officers specifically mentioned the role of technology, leadership, generational differences, and years of experience, and environmental change in these years, all of which certainly changed the culture of the NPD. For instance, many officers mentioned the great role of information communication technologies (ICTs) in the change of policing approach, policing practices, habits of officers, and the capacity of police investigations as well as the Compstat itself.” (Yüksel 2015, 114).

Taulukko 6. Julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin vaikuttavat hybridit tekijät.

Kriittisten tapahtumien ohella myös teknologia ja digitalisaatio ovat nousseet aiempaa keskeisemmin keskusteluun. Tämä on ymmärrettävää, koska digitalisaation ja käsitteellisesti sitä suppeamman ICT:n (engl. *information and communications technology*, tieto- ja viestintäteknologia) ympärille syntyy jatkuvasti uudenlaista tutkimustietoa ja näkökulmia – esimerkkinä cyberpsykologia. Tutkimusta on runsaasti, koska digitalisaation vaikutus koko yhteiskunnassa on poikkileikkaava ja valtava; sitä on useassa tieteellisessä julkaisussa verrattu jopa teolliseen vallankumoukseen. Digitalisaatio ja digitointi ymmärretään nimittäin vaiheina, joiden kautta siirrytään digitaaliseen transformaatioon eli kehitykseen, jossa digitaalista teknologiaa hyödynnetään ja jossa se integroidaan osaksi jokaista elämän osa-aluetta. Yksittäisen organisaation kohdalla kyse saattaa olla pelkistetystä digitointiprosessista, jossa analoginen data muunnetaan digitaaliseen muotoon, mutta uusien digitaalisten työkalujen

omaksumisen ohella ilmiö voi vaikuttaa koko organisaation tasolla tuottamalla uusia toimintoja ja palveluja tai toteuttamalla vanhoja uudella tavalla. Organisaation toimintaympäristössä se voikin siten muuttaa erilaisia toimintaketjuja ja koko yhteiskunnan rakenteita. (Parviainen ym. 2017, 64–65; Vial 2019, 118–121; Palomäki & Hyyryläinen 2022, 150–151). Digitalisaatiota on tutkittu myös julkishallinnon viitekehyksessä, ja esimerkiksi niin sanottu sähköinen hallinto (engl. *eGovernment*) on tieteellisessä keskustelussa erotettu sähköistä liiketoiminnasta (engl. *eBusiness*) (Heeks 2006).

Julkisen sektorin kontekstissa organisaatiokulttuuri on tunnistettu oleelliseksi tekijäksi, joka voi joko torjua tai edistää digitaalista transformaatiota, ja kulttuurimuutos on usein tarpeellinen digitaalisen transformaation edistämiseksi organisaation omassa toiminnassa (Palomäki & Hyyryläinen 2022, 151–152, 161–163). Katsausaineiston perusteella vaikuttaisi kuitenkin niin ikään siltä, että sekä yhteiskunnassa laajemmin vaikuttava digitaalisen transformaation megatrendi että organisaatioissa tapahtuva digitalisaatiokehitys vaikuttavat myös julkisen sektorin organisaatioiden kulttuureihin. Esimerkiksi Yüksel (2015, 114, 118) nostaa teknologian yhtenä oleellisena julkisen sektorin organisaation kulttuurimuutokseen vaikuttaneena tekijänä. Saman ovat havainneet jo 2000-luvun alkupuolella Mir ja Rahaman (2006, 263) jotka kuvaavat, kuinka uusilla teknologioilla voi olla teknisen merkityksen ohella myös symbolinen merkitys. Tulkinta on ymmärrettävä, sillä teknologiset ratkaisut edellyttävät usein sitä, että asiat tehdään uudella tavalla. Mikäli oletetaan, että kulttuurin ytimessä vaikuttavat arvot ja perusoletukset muodostuvat hyväksi todetuista käytännöistä, kuten esimerkiksi Gagliardi (1986) tekee, myös digitalisaatiouudistuksilla voi olla vaikutusta kulttuuriin. Yksioikoinen asia ei kuitenkaan ole, sillä toisaalta kuten edellä on todettu, onnistunut digitalisaatiomuutos lähtökohtaisesti edellyttää sitä, että kulttuuri on avoin tällaiselle muutokselle. Tämä asettanee rajoja sille, miten radikaalisti osa julkisen sektorin organisaatioista voi uudistua ja samalla muuttaa kulttuuriaan oleellisesti.

Mir ja Rahaman (2006, 247) kuvaavat NPM:n keskeisiin tavoitteisiin kuuluvan tulostavasti edistämistä uusien teknologioiden, esimerkiksi taloushallinnon sähköisten järjestelmien, kautta. Heidän kuvaamassaan tapauksessa paine uudistua tuli organisaation ulkopuolelta, koska keskushallinto halusi osana NPM-implemmentatiota eri virastojen yhtenäistävän ja uudistavan sähköisiä järjestelmiään. Tällaista yhteensovittamista ei voitane pitää nykypäivänäkään epätavallisena, ja esimerkiksi Suomessa eri tietojärjestelmiä on pyritty karsimaan ja yhtenäistämään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä (sosiaali- ja

terveysministeriö 2021). Näissä tutkimuksissa korostuu, että uuden teknologian käyttöönotto voi julkisella sektorilla johtua joko ulkoisesta tai sisäisestä paineesta. Niiden perusteella tällä on molemmissa tapauksissa vaikutusta kulttuuriin. Erilaisia tietojärjestelmillä näyttäisi olevan vaikutusta julkisella sektorilla myös alakulttuurien muodostumiseen ja vastakkainasetteluihin, kuten Hackney & McBride (1995, 27–28) havaitsivat. Kuva organisaatiokulttuurin kompleksisesta ja moninaisesta luonteesta vahvistuu, kun otetaan samalla huomioon edellä kuvattu havainto hallintoreformien roolista eri alakulttuurien rakentamisessa.

Toisaalta katsauksessa tarkastelluissa tutkimuksissa ICT ja digitalisaatio esiintyivät osana listoja, joilla lueteltiin kulttuurimuutokseen vaikuttaneita syitä. Pidän perusteltuna nostaa ilmiön esille organisaatiokulttuuria muokkaavana tekijänä, koska kyse on teolliseen vallankumoukseen verrattavasta megatrendistä, jonka läpileikkaava vaikutus organisaatioissa ja yhteiskunnan eri osa-alueilla on osoitettu. Lisäksi on tulkittu paitsi, että julkisella sektorilla digitaalisen transformaation edistäminen edellyttää tietynlaista kulttuuria, myös, että tämä voi edellyttää kulttuurimuutosta (Palomäki & Hyyryläinen 2022, 161–163). Katsausaineiston perusteella digitalisaatiolla ja digitaalisella transformaatiolla voi itsessään olla kulttuuria muovaavia vaikutuksia, mutta artikkelit eivät keskity tarkastelemaan ainoastaan digitalisaation tai teknologisen kehityksen ja kulttuurimuutoksen suhdetta. Tämä on ymmärrettävää, koska organisaatiokulttuuri on haasteellisesti tutkittava ja holistinen ilmiö, eikä kaikkia siihen vaikuttavia tekijöitä ole helppoa selvittää tai eritellä. Tästä huolimatta nämä tutkimukset eivät onnistu mainittavan hyvin erittelemään, millaisia muutoksia digitalisaatio on saanut aikaan julkisen sektorin organisaatiokulttuureissa, ja lisätutkimus tai ainakin sen mahdollisuuksien kartoittaminen aiheesta vaikuttaisi olevan tarpeen.

Katsausaineiston perusteella näyttäisi siltä, että kaikkia julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutoksiin liittyviä tekijöitä ei voida jakaa yksiselitteisesti sisäisiin ja ulkoisiin, vaan on tarpeen tunnistaa myös hybridit tekijät. On tärkeää huomata, että kyseessä on kokonaisuus, joka vaikuttaa eri painotuksin eri hallintokulttuureissa, valtioissa, organisaatioissa ja uudistuksissa. Joissain muutoksissa korostuvat enemmän sisäiset kuin ulkoiset tekijät – ja päinvastoin. Joskus painoarvo voi olla johtajuudessa, joskus siinä, miten uusi digitaalinen käytäntö hyväksytään. Kun organisaatiokulttuuria aletaan muuttamaan, tärkeänä on yleensä pidetty pohjalla olevan kulttuurin tunnistamista. Katsausaineiston näkökulmasta pidän perusteltuna todeta, että tärkeää olisi pyrkiä myös tunnistamaan ne sisäiset, ulkoiset ja hybridit tekijät, joilla on vaikutusta muutosprosessiin. Selvää on, että näiden tekijöiden huomiotta

jättäminen voi aiheuttaa haasteita prosessille ja johtaa alkuperäisestä tarkoituksesta poikkeaviin muutoksiin. Tämä tutkielma käsittelee narratiivisen kirjallisuuskatsauksen metodologialle uskollisesti aihettaan varsin yleisluontoisesti, joten yksittäisen organisaation tapauksessa sen tuloksia on syytä soveltaa varovaisesti ja kunkin prosessin oma viitekehys huomioiden. Lisäarvoa näissä tilanteissa voisi myös tuoda systemaattisempi katsaus rajatummasta joukosta niitä tekijöitä, joita olen tässä luvussa eritellyt.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

6.1 Johtopäätökset

Tutkielmani tavoitteena oli selvittää, miten organisaatiokulttuurin muutosta on tutkittu julkisella sektorilla ja millaisena tämä ilmiö näissä tutkimuksissa näyttäytyy. Lähestymistapani on ollut aineiston ohjaamana pragmaattinen, ja siten tulosten tarkastelu keskittyi vahvasti julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutoksen prosessiin – sen edellytyksiin, ominaispiirteisiin ja vaikutuksiin. Toisaalta pohdin, mitkä organisaatiossa vaikuttavat elementit muovaavat ja osin myös selittävät vallitsevaa kulttuuria. Tulosteni pohjalta tein kolme kärkijohtopäätöstä. Niistä kaksi ensimmäistä keskittyvät siihen, millaisena organisaatiokulttuurin muutos on aineistossani ymmärretty julkisen sektorin viitekehystä ja viimeinen puolestaan aihepiirin tutkimuksen luonteeseen. Nämä johtopäätökseni olivat seuraavat:

1. Organisaatiokulttuurin luonne kompleksisena ja monimuotoisena ilmiönä tuottaa osin ristiriitaisia tuloksia julkisella sektorilla;
2. Organisaatiokulttuurien muutoksiin liittyy julkisen sektorin luonteesta johtuvia piirteitä ja
3. Tietyt mallit määrittelevät tieteellistä keskustelua organisaatiokulttuurin muutoksesta julkisella sektorilla.

Ensimmäisestä johtopäätöksestäni seuraa, että tapani käsitellä organisaatiokulttuurin kaltaista ilmiötä ei ole ongelmaton. Viittaa usein muutoksen vaikutuksiin ja siihen vaikuttaviin asioihin. Toisaalta aineistostani kuitenkin ilmeni selvästi, että julkisen sektorin kulttuurimuutokseen liittyvät kausaaliset eivät ole lineaarisia ja yksisuuntaisia, vaan ennemminkin monensuuntaisia ja joissain tapauksissa itseään ruokkivia. Tästä syystä myös aineiston huomiot ovat keskenään osin ristiriitaisia. Hyvä esimerkki tästä on johtajuus; yksi käsittelemieni tutkimusten selkeimmistä tuloksista alkuperäislauseiden määrän perusteella on, että hyvä johtajuus voi parantaa kulttuuria, mutta samalla niissä tunnustetaan, että kulttuuri vaikuttaa keskeisesti siihen, millaista johtajuutta organisaatiossa toteutetaan. Perusteltu jatkokysymys on jo tuloksiini liittyvän argumentaation näkökulmasta, että onko hyvä johtajuus kulttuurimuutoksen ajuri vai seuraus. Otaksuttavasti kyse on jonkinlaisesta synergiasta – hyvän johtajuuden hyödyt kumuloituvat ja vahvistavat kulttuurissa sellaisia

piirteitä, jotka tukevat entisestään hyvää johtajuutta. Tätä ei kuitenkaan ilmaista aineistossa suoraan, minkä takia tulokset vaikuttavat ristiriitaisilta.

Vaikka kiinnitinkin huomiota erityisesti kulttuurimuutoksen taustalla oleviin tekijöihin ja vaikutuksiin, toimin lähtökohtaisesti aineistoni ohjaamana; kulttuurimuutoksen edellytyksiin ja vaikutuksiin liittyviä alkuperäislausumia oli yhteensä 183, mikä vastaa karkeasti kolmasosaa kaikista alkuperäislausumista. Ilman näiden kausaliitteisiin liittyvien tulosten ja myös niiden tietyn ongelmallisuuden tunnistamista iso osa aineiston tutkimuskysymykseen liittyvistä vastauksista olisi voinut jäädä havaitsematta. Samanlaisia ristiriitaiselta vaikuttavia havaintoja olikin mahdollista tehdä esimerkiksi alakulttuurien, tietojärjestelmien ja kommunikaatiotapojen viitekehyksissä. Osaltaan johtopäätös vahvistaa esimerkiksi Alvessonin ja Sveningssonin (2015, 50–51) kuvausta organisaatiokulttuurista pehmeänä ja epämääräisenä kokonaisuutena. Vaikka tutkielmani ei tarjonnut tässä suhteessa uutta ja täydellistä ratkaisua kulttuurimuutoksen onnistumiselle, kyseessä on arvokas tulos, joka viestii siitä, että julkisen sektorin monimutkaisiin ja kompleksisiin haasteisiin on vain harvoin yksinkertaisia ratkaisuja. Tämä vaikuttaisi pätevän myös julkisen sektorin organisaatioiden pyrkimyksiin muokata kulttuurejaan. Yhdenmukaisuus aiempaan tutkimukseen viestii osaltaan myös tulosteni uskottavuudesta.

Kulttuurin monimuotoiseen luonteeseen liittyviä ristiriitaisia saatiin toisaalta myös esimerkiksi hallintoreformien ja erityisesti NPM:n viitekehyksessä. Havainto on kiinnostava, koska se korostaa nimenomaisesti julkiseen sektoriin liittyvien tekijöiden merkitystä organisaatiokulttuurimuutoksen kannalta. Mainitsemani ristiriita ei liittynyt varsinaisesti kulttuurimuutoksen kausaliitteihin, vaan ennemminkin siihen, että hallintoreformien toisaalta havaittiin muuttavan kulttuuria voimakkaasti, mutta toisaalta vaikutukset todettiin paikoin myös huomattavan heikoiksi. Hallinto-opit voivat esimerkiksi luoda keskenään ristiriitaisia alakulttuureja, mutta eivät välttämättä silti pysty lopulta korvaamaan aiempien reformien vaikutteita (Skålen & Strandvik 2005). Perinteinen selitys voisi olla, ettei hallinto-oppeja voi tarkastella yksinomaan toistensa korvaajina vaan ennemminkin osana jatkumoa, joka kehittää julkista sektoria. Tämä vastaus on kuitenkin varsin yleisluontoinen, eikä varsinaisesti osoita, miksi hallintoreformit eivät korvaa toisiaan selkeämmin. Yksi selittävä tekijä voisi aineistoni perusteella olla organisaatiokulttuurille tyypillinen kerrostuneisuus, jolloin sen syvimpiä ulottuvuuksia on haasteellista muuttaa. Lisäksi kulttuuri on voimakkaasti historiasidonnainen ilmiö, eikä se tyypillisesti muutu nopeasti. NPM:n juuret

ovat 1990-luvulla (Hood 1991), eikä se ole välttämättä ehtinyt vaikuttaa esimerkiksi Skålenin ja Strandvikin tutkimuskohteen kulttuuriin mainittavasti vielä 2000-luvun alkupuolella. On kuitenkin kiinnostava tulkinta, että hallintoreformien vaikutukset voisivat muiden muassa erilaisten alakulttuurien kautta jopa heikentää kulttuuria, vaikka tarjoaisikin sille samalla mahdollisuuden kehittyä. Tätä tulkintaa ei ole pidetty mainittavasti esillä hallintoreformeihin liittyvässä tutkimuksessa, eli kulttuurinäkökulma vaikuttaisi varsin vähän tutkituna ja kiinnostavana tulokulmana asiaan.

Hallintoreformien vaihtelevien vaikutusten ohella kulttuurimuutos kohtasi aineistoni perusteella myös muita nimenomaisesti julkiseen sektoriin liittyviä piirteitä, mitä korostan myös toisena kärkijohtopäätökseni. Kompleksinen toimintaympäristö, esimerkiksi lainsäädännön kautta välittyvät monensuuntaiset tilivelvollisuussuhteet ja hierarkkisuus osoittautuivat kulttuurimuutoksen kannalta oleellisiksi tekijöiksi. Vaikuttaisi siltä, että monet näistä tekijöistä korostavat useissa tapauksissa kulttuurille ominaista vastustuskykyä muutokselle, mikä loi haasteita muutosprosessille, vaikka poikkeuksiakin on; pieni, lähellä toimivaltansa kohdetta toimiva julkisen sektorin organisaatio vaikuttaisi ainakin joissain tilanteissa toimivan ja mahdollisesti myös muuttuvan suurempia verrokkejaan joustavammin. Tutkimuksen toteuttanut Podgórnjak-Krzykacz (2021) arvioi, että asiaa selittävät läheiset henkisuhteet, mutta taustalla lienevät myös rakenteelliset tekijät, joihin esimerkiksi Harisalo (2008, 130–132; 2021, 32–33) viittaa; pienemmät organisaatiot ovat usein toiminnassaan joustavampia. Julkisen sektorin organisaatiokulttuuritutkimuksen viitekehyksessä Podgórnjak-Krzykaczin havainto on kuitenkin varsin tuore avaus, jonka tunnistaminen voisi parhaimmillaan edistää julkishallinnon tehokkaampaa järjestämistä.

Tätä pohdintaa korostaa se, että julkisen sektorin organisaatioiden kulttuurimuutokset tunnistettiin kuitenkin aineistossa lähes poikkeuksitta haasteellisiksi. Havainto on myös sikäli uskottava, että muutoksen torjuminen sopii johdonmukaisesti Cameronin ja Quinin (2006, 78) kuvaamaan julkisen sektorin keskimääräiseen kulttuuriprofiiliin. Alun perin 1980-luvulla kehitettyyn malliin viittasivatkin tutkimuksissaan esimerkiksi Parker ja Bradley (2000), Nanayakkara ym. (2021) sekä Podgórnjak-Krzykacz (2021). Havainto tukee selkeästi aiempia julkisen sektorin organisaatiokulttuureihin liittyviä käsityksiä, mutta sillä on toisaalta myös käytännön merkitystä organisaatiokulttuurinsa muutosta suunnitteleville julkisen sektorin organisaatioille. Alan tutkimuskirjallisuudessa korostetaan johdonmukaisesti, että kulttuurin ja siihen liittyvien prosessien tunteminen parantaa toivotunlaisen

muutoksen edellytyksiä (esim. Alvesson & Sveningson 2015, 60–61; Schein & Schein 2017). Toisaalta etenkin Podgórnjak-Krzykaczin havainto korostaa sitä, että vaikka julkisen sektorin kulttuurimuutokseen liittyykin tiettyjä erityispiirteitä, tilanteet ja organisaatiot ovat uniikkeja, jolloin ainoastaan yleisluontoisiin tuloksiin nojautuminen on riskialtista. Tämä heikentää myös oman tutkielmani yleistettävyyttä. Toisaalta tulokseni antavat silti suuntaa auttaen samalla julkisen sektorin organisaatioita tunnistamaan ja jopa kehittämään kulttuuriaan. Työni ei kuitenkaan edusta muutosstrategiaa missään yksittäisessä tilanteessa.

Samalla on syytä korostaa, että kulttuurimuutos julkisella sektorilla on monilla tavoin myös samanlainen suhteessa muihin yhteiskunnan osa-alueisiin. Käsittelemissäni tutkimuksissa olikin havaittavissa, että kulttuuriin tai ainakin sitä heijasteleviin ilmiöihin vaikuttavat osin samat tekijät riippumatta siitä, sijoittuuko organisaatio julkiselle sektorille vai ei. Tällaisia tekijöitä olivat esimerkiksi johtajuus, toivottua kulttuuria edistävä henkilöstö ja aiemman kulttuurin erityispiirteitä kunnioittava muutosprosessi. Mainitsin jo aiemmin, että ensimmäinen kärkijohtopäätökseni vahvistaa organisaatiokulttuuriin liittyviä yleisiä käsityksiä. Organisaatiokulttuuri on aiemman tutkimuksenkin valossa holistinen, alitajuinen ja haasteellisesti määriteltävä ilmiö, jota on haasteellista tunnistaa organisaation sisältä käsin – huolimatta siitä, että tätä pidetään yleensä ensiarvoisen tärkeänä onnistuneen kulttuurimuutoksen toteuttamiseksi (Alvesson & Sveningson 2015, 60–61). Asiaa ei erityisesti korostettu aineistossa, mutta tulosten valossa ei olisi perusteltua esittää, että tietty organisaatiota määrittävä yhteiskunnan osa-alue olisi ainoa kulttuurimuutokseen vaikuttava tekijä. Tämä on myös oleellinen havainto, koska se auttaa rajaamaan tutkielman aihepiiriä ja korostamaan kiinteästi niitä vaikutuksia, jotka nimenomaisesti liittyvät julkiseen sektoriin tarkasteltavan ilmiön viitekehyksenä.

Kun organisaatiokulttuurin muutoksesta käydään tieteellistä keskustelua, huomioon on otettava myös se, että ilmiöön liittyy runsaasti eriäviä näkemyksiä. Lopulta jopa organisaatiokulttuurin muutoksen määritelmä on itsessään riippuvainen siitä, miten organisaatiokulttuuri määritellään, eikä tästäkään asiasta ole täyttä yksimielisyyttä (Alvesson & Sveningson 2015, 56). Tällöin on arvioitava myös sitä, hallitsivatko jotkin tietyt tutkimussuuntaukset tai -mallit kirjallisuuskatsauksen kaltaisen syntetisoivan tutkimuksen aineistossa käytyä tieteellistä keskustelua. Asian merkitystä korostaa lisäksi se, että tutkimuskysymykseni keskittyy osin myös siihen, millaisena tarkasteleman ilmiö katsausaineistossa näyttäytyy. Tässä yhteydessä on perusteltua nostaa esille ainakin se, että enemmistö katsauksessa

käsitellyistä tutkimuksista lähestyikin ilmiötä ainakin osittain Scheinin mallin kautta. Yli puolet teksteistä viittasi Scheiniin suorasti, ja selkeä enemmistö aineistossa käsitellyistä tutkimuksista käytti sellaisia lähteitä, jotka perustuvat ainakin osittain hänen malliinsa. Sillä vaikuttaisikin olevan aineistoni kannalta sellaista painoarvoa, että Scheinin mallia voi pitää organisaatiokulttuuritutkimuksen paradigmana myös julkisen sektorin viitekehyyksessä. Tästä syystä nostin tämän havainnon myös kolmanneksi kärkijohtopäätöksekseni.

En pidä pelkkää viittaustiheyttä riittävänä merkinä tietyn teorian tai ajattelutavan vaikutusvaltaisuudesta. On kuitenkin huomionarvoista, että myös aineistossani korostuvat ydinalueet tukevat tulkintaani mallin hallitsevasta asemasta. Schein (Schein & Schein 2017) pitää esimerkiksi organisaatiokulttuurin manipuloimista nimenomaisesti johdon tehtävänä. Hän on myös pyrkinyt neuvomaan johtajia kulttuuriin liittyvissä haasteissa tieteellisen tutkimuksen lähtökohdista. Tämä vahva painotus yhdistettynä korkeaan viittaustiheyteen selittänee myös yhtenä keskeisenä tekijänä sitä, että johtamistavat ja johtajuus nousivat alkuperäislausumien perusteella tutkimukseni toiseksi suurimmaksi alaluokaksi. Siihen liittyvien alkuperäislausumien osuus kaikista alkuperäislausumista oli yli 15 prosenttia. Näin ollen vaikuttaisi siltä, että Scheinin malli on osaltaan ohjannut organisaatiokulttuurin ja sen muutoksen tutkimusta julkisen sektorin viitekehyyksessä.

Vaikka Scheinin malli onkin kiistatta ansiokas ja laajasti tieteellisessä keskustelussa tunnustettu, se ei välttämättä tarjoa parasta mahdollista työkalua ilmiön tutkimiseen kaikissa olosuhteissa. Esimerkiksi Hofsteden varsin suosittu kulttuurimalli voisi sopia paremmin tilanteisiin, joissa tarkastellaan kansallisen kulttuurin tai yksilön aiemman arvopohjan vaikutusta julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksiin. Näitä ilmiöitä käsitelleet katsaukseni valikoituneet tutkimukset onnistuivat erottamaan paremmin julkisen sektorin muista yhteiskunnan osa-alueista organisaatiokulttuurin viitekehyyksessä, vaikka tematiikkaan liittyvä alkuperäislausumien määrä jäikin vähäisemmäksi. Kuten ensimmäisenä kärkijohtopäätöksekseni totesinkin, organisaatiokulttuuriin liittyy monia ulottuvuuksia, piirteitä ja käsityksiä. Tämän takia ilmiötä ei ole ongelmatonta lähestyä joka tilanteessa yhden tietyn mallin kautta.

Näiden varsin suosittujen mallien soveltuvuus julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksen tutkimiseen voidaankin kyseenalaistaa myös laajemmin. Katsausaineistoni perusteella organisaatiokulttuurimuutoksen tutkimus vaikuttaisi valtavirtaistuneen julkisella sektorilla vasta 1990-luvulla, jolloin varhaisimmat käsittelemäni artikkelit on kirjoitettu.

Tulkintaani tukee osaltaan se, että muiden muassa Salminen (2002, 215) kuvaa organisaatiokulttuurinäkökulmaa julkisen sektorin tutkimuksessa uudeksi ja lupaavaksi. Sitä vastoin esimerkiksi niin Scheinin kuin Hofstedenkin malli on tätä varhaisemmalta ajalta, minkä lisäksi organisaatiokulttuuria on yleensäkin tutkittu alun perin pitkälti yritysten näkökulmasta (Alvesson & Berg, 1988, 22–25; Pietersen 2017, 264–265). Organisaatiokulttuuritutkimuksen juuret selittänevät osaltaan yrityskulttuurin käsitteen vakiintumista organisaatiokulttuurin rinnalle paikoin myös tutkimuksissa, jotka käsittelevät selvästi julkista sektoria. Samalla on kuitenkin todettava, että esimerkiksi NPM:n painoarvon kasvu on voinut edesauttaa kulttuuritutkimuksen valtavirtaistumista julkisella sektorilla, jolloin siihen liittyvä yksityisen sektorin piirteiden korostaminen voisi olla yksi asiaa selittävä tekijä. Näin ollen jyrkkiä yleistyksiä on syytä varoa. Nähdäkseni kritiikkini tiettyjen kulttuurimallien korostumiselle on perusteltua, mutta kokonaisuutta arvioiden varoisin niin ikään vähättelevästä yksityiseltä saatujen tulosten tai mallien merkitystä kulttuuritutkimuksessa. Kulttuuri on ilmiönä lopulta universaali, ja sen viitekehyksen eli organisaation sijoittuminen tietylle yhteiskunnan osa-alueelle ei ole ainoa sen luonteeseen vaikuttavista tekijöistä.

Yksittäisen mallin melko hallitseva asema vaatii myös kriittistä pohdintaa siitä, onko aineistoni riittävän monipuolinen narratiivisen kirjallisuuskatsauksen metodologiset erityispiirteet huomioiden. Pyrkimyksenäni on kuitenkin ollut metodologisilla valinnoillani nimenomaisesti torjua tarkasteluni liian systemaattinen rajaaminen tiettyyn ajattelutapaan tai teoriaan. Erityisen ongelmallinen tällainen selkeä rajaus olisi organisaatiokulttuurin kaltaisen haasteellisesti tutkittavan ilmiön tapauksessa. Olen halunnut enemmän nostaa esille erilaisia aiheeseen liittyviä tieteellisiä keskusteluja kuin sulkea pois arvokasta tietoa organisaatiokulttuurista ja sen muutoksesta. Toisaalta aineistoa on runsaasti eri tasoille, valtioihin ja hallintokulttuureihin sijoittuvista organisaatioista, joista osaa on tarkasteltu myös Scheinistä poikkeavilla tavoilla. Tässä suhteessa tavoitettani löytää synteeseini tueksi laaja, laadukas ja monipuolinen aineisto, ei voine pitää kokonaisuutta tarkastellen epäonnistuneena. Kritiikittömästi asiaan ei kuitenkaan tule edellä kuvatun valossa suhtautua.

Samalla asiaan liittyy myös myönteisiä seikkoja. Tulokseni ovat nykyisessä tilanteessa josain määrin vähemmän alttiita Scheinin esittämälle kritiikille liittyen esimerkiksi siihen, että käsittelemäni tutkimukset olisivat kohdistaneet tarkastelunsa ilmapiirin tai julkilausuttujen arvojen kaltaisiin kulttuurin heijastumiin varsinaisen kulttuurin sijasta. Pidän tätä oleellisena, koska samalla on kuitenkin huomattava, että julkisjohtajat pitävät usein jo

pinnallisempaa artefakteihin kohdistuvaa muutosta tarpeeksi hyvänä, kuten Lurie ja Riccucci (2002, 675) kuvaavat. Perustellusti voidaan kuitenkin kysyä, onko tällainen muutos lopulta riittävä. Olen suhtautunut jo aineistoni ohjaamana työssäni kulttuurimuutokseen perustavanlaatuisempana prosessina, mihin Scheinin malli tarjoaa osaltaan arvokkaita näkökulmia. Sen avulla olen osaltaan tarkastellut katsaukseen valikoituneiden tekstien kuvauksia prosessista ja kulttuurimuutoksen taustalla vaikuttavista tekijöistä. Tämä parantaa osaltaan työni edellytyksiä tarjota työkaluja organisaatiokulttuurin muutoksiin liittyvälle käytännön julkisjohtamiselle. Samalla konkreettiset esimerkit niistä kokonaisuuksista, ilmiöistä ja tekijöistä, jotka julkisen sektorin kulttuurimuutoksessa on huomioitava palvelevat kulttuurin kehittämistä toivottuun suuntaan Scheinin artefakteja syvemmillä tasolla.

Kokonaisuutena arvostellen olen löytänyt tutkielmaani varten laajan ja monipuolisen aineiston, jonka tulkinta ja avaaminen palvelevat tutkielmani tarkoitusta. Kysyin johdannossa, millainen organisaatiokulttuurin muutos on julkisella sektorilla, ja mitkä tekijät ja mekanismit vaikuttavat tähän prosessiin. Lisäksi olin kiinnostunut siitä, miten ilmiötä on tutkittu. Olen onnistunut tunnistamaan piirteitä ja tekijöitä, jotka vaikuttavat jokseenkin universaaleilta, kuten tietoisien kulttuurimuutoksen haastavuuden tai johtajuuden, mutta myös sellaisia, jotka ovat leimallisia nimenomaan julkiselle sektorille. Kokonaisuutta on hallinnut kulttuurin omaleimainen ja haasteellisesti hahmotettava luonne, jonka takia tarkkoja syy-seuraussuhteita ei ole ollut helppoa määritellä. Aineiston perusteella kulttuurimuutos vaikuttaa kuitenkin merkittävästi julkisen sektorin organisaatiomuutosten onnistumiseen esimerkiksi arvojen, ilmapiirin ja yhteistyövalmiuden kaltaisten asioiden välityksellä. Samalla havaitsin myös, miten yllättävänkin vahvassa asemassa tietyt teoreettiset mallit ovat myös julkisen sektorin organisaatiokulttuuritutkimuksessa. Tässä suhteessa voin todeta saaneeni vastauksen tutkimuskysymyksiini, vaikka se ei yksiselitteinen tai lopullinen olekaan, kuten seuraavasta alaluvusta hyvin ilmenee.

6.2 Jatkotutkimuskohteet

Kuten olen edellä nostanut esille, yksi narratiivisen kirjallisuuskatsauksen ja siten myös tämän tutkielman tehtävistä on tarjota uusia tutkimuskohteita erityisesti systemaattisempia kirjallisuuskatsauksen muotoja silmällä pitäen (Salminen 2011, 6). Pidän tätä tulkintaa ongelmallisena, koska narratiivinen kirjallisuuskatsaus on laajan yleiskuvan rakentamiseksi tarkoitettu itsenäinen metodi, ei systemaattisen kirjallisuuskatsauksen esityö. Nähdäkseni on

johdonmukaista todeta, että kun tutkielmassa rakennetaan synteesi kompleksisesta ja laajasta ilmiöstä, havaitaan sellaisiakin ulottuvuuksia, joista kertynyt empiirinen tutkimustieto ei ole riittävää systemaattisen kirjallisuuskatsauksen perustaksi. Näiden tutkimustarpeiden tunnistaminen palvelee nähdäkseni parhaalla mahdollisella tavalla myös tutkielmani pyrkimystä koostaa ja jopa lisätä tietoa organisaatiokulttuurin muutoksesta julkisen sektorin viitekehyyksessä. Tästä syystä olen jakanut tunnistamani esimerkinomaiset jatkotutkimuskohteet seuraaviin kolmeen ryhmään:

1. Jatkotutkimuskohteet systemaattisempaa teoreettista tutkimusta varten;
2. Jatkotutkimuskohteet empiiristä tutkimusta varten ja
3. Jatkotutkimuskohteet, jotka vaativat tapauskohtaista harkintaa.

Työssäni erottelemani teemat tarjoavat pääosin varsin hyviä tutkimuskohteita esimerkiksi systemaattisempaa kirjallisuuskatsausta ajatellen. Keskittyminen yksittäisiin kulttuurimuutokseen vaikuttaviin tekijöihin tai kulttuurimuutoksen prosessin eri vaiheisiin tarjoaa mahdollisuuden rajata tarkastelua tutkielmaani enemmän ja tarjota tarkempi käsitys julkisen sektorin organisaatiokulttuurien muutoksesta näissä viitekehyyksissä. Esimerkiksi organisaatioyhdyntymisen kaltaisia kriittisiä tapahtumia (muiden muassa Stinchcomb & Ordaz 2007; Chandler ym. 2017; Smit 2021) tai kulttuurimuutosprosessin strategisia ulottuvuuksia (muiden muassa Rude 2014; Livingood ym. 2015; Fix ym. 2018) on tutkittu julkisen sektorin kulttuurimuutosten kannalta sen verran, että systemaattisen kirjallisuuskatsauksen mahdollisuutta on perusteltua ainakin kartoittaa.

Toisaalta jotkut teemat painottuivat jopa siinä määrin, että niiden kohdalla tarkastelua voi olla perusteltua syventää tarkemman rajauksen avulla. Esimerkiksi johtajuus ja johtamisen tavat toistuivat lähes poikkeuksetta käsittelemissäni artikkeleissa, ja kyseessä on laajemminkin organisaatiokulttuuria käsittelevässä tutkimuksessa usein esille nouseva ilmiö. Sen merkitystä ei kannata vähätellä, sillä johdon toiminta on väistämättä merkityksellisiä paitsi organisaatiokulttuurin, myös laajemmin organisaation menestyksen kannalta (Westley & Mintzberg 1989, 30–31; Schein & Schein 2017). Katsausaineistoni perusteella julkisen sektorin organisaatiokulttuurien ja niihin liittyvän johtamisen suhdetta tarkastelevaa aineistoa on runsaasti ja sinänsä riittävästi jopa omaa kuvailevaa katsaustaan varten. Lisäksi alkupe-
räislausumat olivat monipuolisia ja paikoin jopa keskenään ristiriitaisia tarjoten sellaisenaan tilaisuuden tarkastella ilmiötä useista eri näkökulmista. Olenkin tässä työssä keskittynyt varsin rajallisesti johtamisen roolin julkisen sektorin organisaatiokulttuurien muutoksissa, mitä

voi pitää yhtenä tutkielmani puutteista ilmiön merkityksellisyyden huomioon ottaen. Arvioni onkin, että systemaattisemman katsauksen näkökulmasta tiettyyn johtamistapaan tai esimerkiksi johtajuuden vaikutusten arviointiin keskittyminen voisi tarjota paremman mahdollisuuden riittävän perusteelliseen synteisiin valittavasta tutkimuskohteesta.

Johtamistapojen ja johtajuuden ohella runsaasti alkuperäislausumia liittyi myös muutosprosessin edellytyksiin ja vaikutuksiin, joskin osa alkuperäislausumista esiintyi kaikissa kolmessa alaluokassa. Tämä on ymmärrettävää, koska organisaatiokulttuuriin liittyvät havainnot eivät ole tarkkarajaisia, eivätkä eri tekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet ole selkeitä. Tämä viestii siitä, että tutkimuksessa on kiinnostuttu siitä, mitä kulttuurimuutos vaatii onnistuakseen julkisella sektorilla ja miten se vaikuttaa näissä organisaatioissa. Aiheeseen liittyvää empiiristä tutkimusta on kuitenkin varsin runsaasti, joten aihepiirin tarkempi rajaaminen vaikuttaisi perustellulta systemaattisemman katsauksen kannalta. Tarkempaa huomiota voisi kiinnittää esimerkiksi siihen, miten kulttuurimuutos vaikuttaa kommunikaatioon organisaation sisällä tai miten myönteinen ilmapiiri voi fasilitoida toivotunlaista kulttuurimuutosta.

Empiiriselle tutkimukselle näin tarvetta tilanteissa, joissa katsausaineisto jäi ilmiön ymmärtämisen kannalta oleellisen aiheen osalta yksipuoliseksi tai suppeaksi. Tällainen aihe oli esimerkiksi proaktiivinen kulttuurimuutos julkisella sektorilla. Aihetta käsitelleen Smitin ym. (2021) havainto on huomionarvoinen, koska jos kulttuurin oletetaan muuttuvan reaktiivisen ohella myös proaktiivisesti, on syytä arvioida uudelleen sekä muutosdynamiikkaa että sen johtamista. Organisaatioyhdentymiset eivät ole epätavallisia julkisella sektorilla, ja akateemisessa keskustelussa on puhuttu jopa kielteisen muutoksen kehästä (Andrews ym. 2008, 303–307). Mikäli kulttuuri kuitenkin muuttuu jo silloin, kun henkilöstö tulee tietoiseksi esimerkiksi organisaatioyhdentymisestä, usein jo ennen kuin muutosta on ehditty edes suunnitella, on mahdollista, että kyseessä on julkisen sektorin muutosjohtamiseen ja kulttuureihin liittyviä haasteita selittävä tekijä. Aihetta on tarkasteltu ainakin julkisen sektorin viitekehyksessä varsin suppeasti, joten empiirinen lisätutkimus vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Tällöin on kuitenkin kriittisesti harkittava edellä kuvattuihin kulttuuritutkimuksen eriäviin tulkintoihin liittyviä haasteita, jolloin arvioitavaksi tulee, miten kulttuuri ja sen muutos määritellään. Voi olla lisäksi käytännöllisistä ja eettisistä näkökulmista haasteellista löytää organisaatiota, jossa tieto lähestyvistä kriisistä leviää sopivasti, kun

aiempi kulttuuri on saatu kartoitettua. Tämä selittänee osaltaan sitä, miksi aihetta on tutkittu vain vähän.

Empiiriselle työlle voisi olla tarvetta myös liittyen eri kulttuurimallien merkitykseen julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksia koskevassa tutkimuksessa. Yksi tutkimukseni havainnoista oli, että iso osa aineistosta keskittyi lähestymään ilmiötä Scheinin ja jossain määrin myös Hofsteden mallien kautta. Etenkin Scheinin kolmiosaista mallia voi pitää lähes organisaatiokulttuuritutkimuksen paradigmana tämän perusteella, ja usein siihen kohdistuva kriittinen arviointi uhkaa jäädä pinnalliseksi. Katsausaineistossani esimerkiksi Scheiniin viitattiin suoraan ainakin 26 tekstissä, ja oletettavasti jonkin verran myös epäsuorasti, koska osa muiden tekstien lähteistä on hyödyntänyt vastaavasti mallia omassa työssään. Vaihtoehtoa Hofsteden ja Scheinin malleille edustaa muiden muassa Hatch (Hatch 1993, 686; Hatch & Cunliffe 2006, 331–332), joka on esittänyt omaa malliaan organisaatiokulttuurille. Hatch esimerkiksi ajattelee, että organisaatiokulttuuri voi kehittyä syklisesti eri suuntiin, ja antaa painoarvoa esimerkiksi sen kompleksiselle luonteelle kritisoiden samalla Scheinin mallia, joka ei hänen mielestään huomioi symboleita taikka avaa riittävästi organisaatiokulttuurin eri ulottuvuuksien keskinäistä vuorovaikutusta ja sidonnaisuuksia. Toisaalta Hatchin mallia on kritisoitu osin puutteelliseksi (esimerkiksi Pietersen 2017, 264), eikä hän itsekään pidä sitä täydellisenä. Samalla on kuitenkin huomattava, että puutteistaan huolimatta sillä on ansionsa, ja se vie kiistatta organisaatiokulttuurin tarkastelua aiempaa dynaamisempaan suuntaan. Hatchin ajattelu ei noussut mainittavasti esille katsausaineiston viitekehysessä, mutta hänen mallinsa voisi soveltua varsin mainiosti kulttuurin tarkasteluun julkisella sektorilla, joka toimii niin ikään yhä dynaamisemmassa ja kompleksisemmassa ympäristössä. Tällaista empiiristä tutkimusta tehtäessä tulee kuitenkin huomioida mallin heikkouksista käyty tieteellinen keskustelu.

Jouduin myös tekemään haasteellisempaa arviointia pohtiessani, mikä jatkotutkimuskohde kaipaa empiiristä ja mikä teoreettista tutkimusta. Näin oli esimerkiksi, kun tarkastelin organisaatiokulttuurin muutoksen ja NPG:n suhdetta. Esimerkiksi NPM:stä poiketen kyseinen hallintoreformi ei ole vielä täysin vakiintunut tieteellisessä keskustelussa, ja sille on esitetty useita vaihtoehtoja, joissa on runsaasti samankaltaisuuksia. Näin ollen sitä on myös tutkittu myös organisaatiokulttuurin kannalta vähemmän kuin aiempia hallinto-oppeja. Toisaalta tämä tieto on myös pirstaloitunutta ja mahdollisesti haasteellista tunnistaa, koska aihetta käsittelevissä aineistoissa ei välttämättä puhuta nimenomaisesti NPG:stä, vaan tematiikkaa

saatetaan lähestyä esimerkiksi verkostoajattelun näkökulmasta. Hallintoreformeihin liittyvän keskustelun eteenpäin vieminen julkisen sektorin organisaatiokulttuurimuutoksen näkökulmasta hyötyisi nähdäkseni kuitenkin siitä, että punnittaisi, onko aineistoa tarpeeksi koavaa teoreettista analyysiä varten, vai onko tarvetta esimerkiksi tarkemmin rajatulle empiiriselle tutkimukselle.

Olen edellä esittänyt joitain jatkotutkimuskohteita, jotka ovat nousseet tutkielman työstämisen aikana esiin. Lista nostaa esille vain joitain esimerkkejä edellä kuvaamistani mahdollisuuksista eikä ole siten mitenkään täydellinen. Toivon sen silti herättävän aihepiiristä kiinnostuneen lukijan pohtimaan, millaisia tutkimustarpeita olen nostanut esiin, millaisia lisätutkimuksella täydennettäviä puutteita tutkimukseeni liittyy ja yleensä, miten julkisen sektorin organisaatiokulttuureihin ja niiden muutokseen liittyvää akateemista keskustelua voisi viedä eteenpäin. Tekemieni hakujen perusteella tiedän, että aihepiiriin kohdistuva mielenkiinto ylittää tieteenalojen rajat; onhan ilmiötä tutkittu muiden muassa yhteiskunta-, kauppa- ja terveystieteiden näkökulmista, mikä viestii siihen kohdistuvasta poikkitieteellisestä kiinnostuksesta. Uskonkin, että puutteistaan huolimatta tutkielmani edistää aihepiiriinsä liittyvän tieteellisen keskustelun yhtenäistämistä ja vähentää alan tutkimukseen liittyvää fragmentaatiota. Siitä huolimatta työllä on rajansa, eikä sillä ole edellytyksiä vangita koko julkisen sektorin kulttuurimuutoksen laajaa tematiikkaa näiden kansien väliin. Sen takia olen tehnyt parhaani tarjotakseni uusia avauksia tieteelliselle tutkimukselle, joka toivoakseni osaltaan edistää vastaisuudessa myös tutkielmani kunnianhimoisia tavoitteita.

LÄHTEET

- Alvesson, M., & Berg, P. O. (1988). *Företagskultur och organisationssymbolism: Utveckling, teoretiska perspektiv och aktuell debatt*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. (2002). *Understanding organizational culture*. Lontoo: Sage.
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2015). *Changing Organizational Culture: Cultural change work in progress*. DOI: 10.4324/9781315688404.
- Amin, A. (2022). Analysis of organizational culture in the public sector. *Management Research and Practice*, 14(4), 47–61.
- Andrews, L. (2019). Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and ‘big data’. *Public Administration (London)*, 97(2), 296–310. DOI: 10.1111/padm.12534.
- Andrews, J., Cameron, H., & Harris, M. (2008). All change? Managers' experience of organizational change in theory and practice. *Journal of Organizational Change Management*, 21(3), 300–314. DOI: 10.1108/09534810810874796.
- Aspridis, G., & Pouliana, L. (2021). The culture of modern public administration. The case of Greece. *Academicus International Scientific Journal*, XII(23), 142–155.
<https://doi.org/10.7336/academicus.2021.23.09>
- Autioniemi, J. (2021a). Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi. *Hallinnon Tutkimus*, 40(5), 354–357.
- Autioniemi, J. (2021b). Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi. Väitöskirja. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Bazeley, P., & Jackson, K. (2013). *Qualitative data analysis with NVivo* (2nd ed.). Lontoo. Sage.
- Benish, A., & Mattei, P. (2020). Accountability and hybridity in welfare governance. *Public Administration (London)*, 98(2), 281–290. DOI: 10.1111/padm.12640.
- Blau, S. & Scott, R. (1962). *Formal organizations*. San Francisco: Chandler Publishing Co.

- Bonomi Savignon, A., Gnan, L., Hinna, A., & Monteduro, F. (2018). *Hybridity in the governance and delivery of public services (First edition.)*. Bingley: Emerald Publishing.
- Bradley, A. E. R. (2006). Institutional Change in the Absence of the Rule of Law and Market Mechanisms. *Public choice*, *128*(1/2), 197–219. DOI: 10.1007/s11127-006-9049-5.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, *74*(4), 445–456. DOI: 10.1111/puar.12238.
- Byrkjeflot, H., & Engelstad, F. (2018). *Bureaucracy and society in transition: Comparative perspectives*. Bingley: Emerald Publishing.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making (1st ed. 2016.)*. Lontoo: Palgrave Macmillan UK. DOI: 10.1057/978-1-137-51781-4.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2006). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework (Rev. ed.)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Carleton, T. (2015). Changing Culture Through Visionary Thinking: Applying the DARPA Hard Test for Innovation. *Research Technology Management*, *58*(3), 12–15. DOI: 10.5437/08956308X5803008.
- Cerezo-Espinosa de Los Monteros, J., Castro-Torres, A., Gómez-Salgado, J., Fagundo-Rivera, J., Gómez-Salgado, C., & Coronado-Vázquez, V. (2021). Administration of Strategic Agreements in Public Hospitals: Considerations to Enhance the Quality and Sustainability of Mergers and Acquisitions. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *18*(8), 4051. DOI: 10.3390/ijerph18084051.
- Chang, M., & Kim, Y. (2022). The Influence of Role Conflict, Head Nurses' Super Leadership, and Nursing Organizational Culture on Organizational Commitment of Male Nurses. *Journal of Korean Academy of Nursing Administration*, *28*(5), 558–567. DOI: 10.11111/jkana.2022.28.5.558.
- Chang, Y., Guo, J. H., & Evans, J. M. (2023). Flexible but stable: The mediated influence of an organization's culture on performance. *Asian Business & Management*, *22*(1), 463–492. DOI: 10.1057/s41291-021-00174-y.

- Christensen, T., & Lgreid, P. (2016). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Lontoo; New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781315235790.
- Elbanna, S., Andrews, R., & Pollanen, R. (2016). Strategic Planning and Implementation Success in Public Service Organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review*, 18(7), 1017–1042. DOI: 10.1080/14719037.2015.1051576.
- Etzioni, A. (1970). *Nykyajan organisaatiot*. Helsinki: Tammi.
- Falcke, H., & Renvall, T. (2021). *Valo pimeydessä: Mustat aukot, maailmankaikkeus ja me*. Helsinki: Aula & Co.
- Fink, A. (2010). *Conducting research literature reviews: From the Internet to paper* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Fitzgerald, S. M., & Rumrill, J. (2005). Quantitative alternatives to narrative reviews for understanding existing research literature. *Work (Reading, Mass.)*, 24(3), 317–323.
- Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36(4), 347–375. DOI: 10.1111/faam.12214.
- Gagliardi, P. (1986). The Creation and Change of Organizational Cultures: A Conceptual Framework. *Organization Studies*, 7(2), 117–134. DOI: 10.1177/017084068600700203.
- Gagliardi, P. (1991). Organizational Anthropology, Organization Theory, and Management Practice. *Hallinnon Tutkimus*, 10(3), 173–180.
- Galbraith, J. (2009). *Designing matrix organizations that actually work: how IBM, Procter & Gamble, and others design for success*. Lontoo: Jossey-Bass Business & Management.
- Gamage, T. C., & Tajeddini, K. (2022). A multi-layer organizational culture framework for enhancing the financial performance in tourism and hospitality family firms. *Tourism Management (1982)*, 91, 104516. DOI: 10.1016/j.tourman.2022.104516.
- Gomes, C. F., Yasin, M. M., & Lisboa, J. V. (2008). Project management in the context of organizational change: The case of the Portuguese public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, 21(6), 573–585. DOI: 10.1108/09513550810896479.

- Haaparanta, L., & Niiniluoto, I. (2016). *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Helsinki: Gaudeamus.
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, R. (2021). *Organisaatioteoriat* (2., uudistettu ja täydennetty laitos.). Helsinki: Tietosanoma.
- Hart, C. (1998). *Doing a literature review: Releasing the social science research imagination*. Lontoo: Sage.
- Hartmann, J., & Khademian, A. M. (2010). Culture Change Refined and Revitalized: The Road Show and Guides for Pragmatic Action. *Public Administration Review*, 70(6), 845–856. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02216.x.
- Hatch, M. (1993). The Dynamics of Organizational Culture. *Academy of Management Review* 18(4), 657–693. DOI: 10.2307/258594.
- Hatch, M. & Cunliffe, A. (2006). *Organization theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Haveri, A., Lehto, J., Palukka, H., & Anttonen, A. (2012). *Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Heeks, R. (2006). *Implementing and Managing eGovernment: An International Text*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Heikkinen, V. (2017). Kestävyyssvaje. Kotimaisten kielten keskus. Haettu sivulta https://www.kotus.fi/nyt/kotus-blogi/blogiarkisto/vesa_heikkinen/kestavyysvaje.25393.blog, 23.11.2023.
- Henderson, K. M. (2004). Characterizing American public administration: *The concept of administrative culture*. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 234–250. DOI: 10.1108/09513550410530162.
- Hijal-Moghrabi, I., Sabharwal, M., & Ramanathan, K. (2020). Innovation in public organizations: Do government reforms matter? *The International Journal of Public Sector Management*, 33(6/7), 731–749. DOI: 10.1108/IJPSM-04-2020-0106.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (1988). *Teemahaastattelu*. Helsinki: Yliopistopaino.

- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P., & Sinivuori, E. (2007). *Tutki ja kirjoita* (13. osin uud. laitos.). Helsinki: Tammi.
- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D., & Sanders, G. (1990). Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases. *Administrative Science Quarterly*, 35(2), 286–316. DOI: 10.2307/2393392.
- Hofstede, G. (2001). *Cultures consequences: Comparing values, behaviours, institutions, and organizations across nations* (2nd ed.). Lontoo: Sage Publications.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival* (3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Honkanen, P. (1995). *Julkinen sektori: Muistiinpanoja yksityistämisestä ja säästöpolitiikasta*. Helsinki: Hanki ja jää.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 6(3), 3–19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Huhtala, H., & Laakso, A. (2007). Kirjallisuuskatsaus organisaatiokulttuuriteorioihin: Mitä ne ovat ja miten niistä on keskusteltu kansainvälisissä ja suomalaisissa tieteellisissä joulunaleissa? *Hallinnon Tutkimus*, 26(2), 13–32.
- Hur, H., & Abner, G. (2023). What makes public employees want to leave their job? A meta-analysis of turnover intention predictors among public sector employees. *Public Administration Review*. DOI: 10.1111/puar.13601.
- International Monetary Fund. (2022). Country Composition of WEO Groups. Haettu sivulta <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2022/01/weodata/groups.htm>, 22.11.2023.
- Johnson, A., Nguyen, H., Groth, M., Wang, K., & Ng, J. L. (2016). Time to change: A review of organisational culture change in health care organisations. *Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance*, 3(3), 265–288. DOI: 10.1108/JOEPP-06-2016-0040.
- Jung, T., Scott, T., Davies, H. T. O., Bower, P., Whalley, D., McNally, R., & Mannion, R. (2009). Instruments for Exploring Organizational Culture: A Review of the Literature.

Public Administration Review, 69(6), 1087–1096. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2009.02066.x.

Kallio, T. (2005). Kuinka tutkia liiketoiminnan etiikkaa? Metodologinen tarkastelu. *Hallinnon Tutkimus*, 24(2), 125–139.

Kallio, T. (2006). Laadullinen review -tutkimus metodina ja yhteiskuntatieteellisenä lähestymistapana. *Hallinnon Tutkimus*, 25(2), 18–28.

Keiski, R., Hämäläinen, K., Karhunen, M., Löfström, E., Näreaho, S., Varantola, K., Spoof, S., Tarkiainen, T., Kaila, E. & Aittasalo, M. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa: Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023*. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reform in Europe* (Second edition.). Cheltenham, Englanti; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Kuitert, L., Volker, L., & Grandia, J. (2023). Facing NPG implementation problems in municipal organizations: The wickedness of combined value systems. *Public Policy and Administration* 0(0). DOI: 10.1177/09520767231189016.

Lachman, R. (1985). Public and Private Sector Differences: CEOs' Perceptions of Their Role Environments. *Academy of Management Journal*, 28(3), 671–680. DOI: 10.5465/256122.

Lapin korkeakoulukirjasto. (2023). Viittaaminen. Haettu sivulta <https://lib.luc.fi/c.php?g=668397&p=5008533>, 20.03.2023.

Laughlin, R. C. (1991). Environmental Disturbances and Organizational Transitions and Transformations: Some Alternative Models. *Organization Studies*, 12(2), 209–232. DOI: 10.1177/017084069101200203.

Lea, T. (2021). Desiring Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 50(1), 59–74. DOI: 10.1146/annurev-anthro-101819-110147.

Leavy, P. (2014). *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. New York: Oxford University Press.

- Lumijärvi, I. (1999). Laatujohtamisen soveltuvuus julkiselle sektorille. *Hallinnon Tutkimus*, 18(3), 180–193.
- Lönnqvist, A., Kujansivu, P., Antola, J., JTO-palvelut, & Johtamistaidon opisto. (2005). *Aineettoman pääoman johtaminen*. Oitmäki: JTO-palvelut.
- Madison, A. M., Powers, D., Maslowsky, J., & Goyal, V. (2023). Association Between Publicly Funded Contraceptive Services and the Abortion Rate in Texas, 2010–2015. *Obstetrics and Gynecology (New York. 1953)*, 141(2), 361–370. DOI: 10.1097/AOG.0000000000005057.
- Mair, J., Mayer, J., & Lutz, E. (2015). Navigating Institutional Plurality: Organizational Governance in Hybrid Organizations. *Organization Studies*, 36(6), 713–739. DOI: 10.1177/0170840615580007.
- Mascarenhas, B. (1989). Domains of State-Owned, Privately Held, and Publicly Traded Firms in International Competition. *Administrative Science Quarterly*, 34(4), 582–597. DOI: 10.2307/2393568.
- Mazzucato, M., & Ryan-Collins, J. (2022). Putting value creation back into "public value": From market-fixing to market-shaping. *Journal of Economic Policy Reform*, 25(4), 345–360. DOI: 10.1080/17487870.2022.2053537.
- Miežanskienė, R. (2020). International Students' Experiences of Public Administration Activity in the Host Country: Revealing Patterns of Administrative Culture. *Viešoji Politika Ir Administravimas*, 19(1), 53–63. DOI: 10.5755/j01.ppa.19.1.24870.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477. DOI: 10.1111/puar.12198.
- Moran, D. (2013). Leading the Way in Policy Implementation: An Examination of how the United States Marine Corps has Managed the Don't Ask Don't Tell Repeal. *Journal of Public Management & Social Policy*, 19(1), 81–90. Haettu sivulta <https://www.proquest.com/scholarly-journals/leading-way-policy-implementation-examination-how/docview/1439085374/se-2>, 18.05.2023.
- Määttä, S., & Virtanen, P. (2000). Tietoa, osaamista, hallinnollisia rakenteita ja asiakaslähteisyyttä? Aineeton pääoma julkisella sektorilla. *Hallinnon Tutkimus*, 19(2), 130–148.

- O'Regan, B., King, R., & Smith, D. (2022). Combining accountability forms: Transparency and “intelligent” accountability in a public service organization. *Accounting, Auditing & Accountability journal*, 35(5), 1287–1315. DOI: 10.1108/AAAJ-03-2020-4473.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Lontoo; New York: Routledge. DOI: 10.4324/9780203861684.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231. DOI: 10.1080/14719037.2017.1350461.
- Oulun yliopisto. (2023). Systemaattinen tiedonhaku: Harmaa kirjallisuus. Haettu sivulta <https://libguides oulu.fi/c.php?g=689390&p=4934741>, 30.11.2023.
- Parviainen, P., Tihinen, M., Kääriäinen, J., & Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: How to benefit from digitalization in practice. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 5(1), 63–77. DOI: 10.12821/ijispm050104.
- Pajpachová, M., & Nováková, I. (2016). Understanding Police Culture through the Use of the OCAI Method. *Internal Security*, 8(2), 97–121. DOI: 10.5604/01.3001.0010.2273.
- Palomäki, R., & Hyyryläinen, E. (2022). Digitaalisen transformaation organisaatiokulttuurinen perusta: Tarkastelussa Kela. *Hallinnon Tutkimus*, 41(2), 149–165. DOI: 10.37450/ht.107285.
- Parviainen, P., Tihinen, M., Kääriäinen, J. & Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in Tpractice. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 5(1), 63–77. DOI: 10.12821/ijispm050104.
- Pavithra, A. (2022). Towards developing a comprehensive conceptual understanding of positive hospital culture and approaches to healthcare organisational culture change in Australia. *Journal of Health Organization and Management*, 36(1), 105–120. DOI: 10.1108/JHOM-10-2020-0385.
- Perry, J. L. (2021). *Managing organizations to sustain passion for public service*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pettigrew, A. M. (1979). On Studying Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 570–581. DOI: 10.2307/2392363.
- Pietersen, C. (2017). Organizational culture: A foundational perspective. *African Journal of Economic and Management Studies*, 8(3), 262–273. DOI: 10.1108/AJEMS-06-2016-0085.
- Pitkänen, J. (2006). *Jännitteet kulttuurien törmätessä, yrityskulttuurin vaikutus muutosprosessissa*. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. E. (2004). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors* (New ed.). Lontoo: Free Press.
- Puusa, A., Juuti, P., & Aaltio, I. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Helsinki: Gaudeamus.
- Quinn, R. E., & Rohrbaugh, J. (1983). A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. *Management Science*, 29(3), 363–377. DOI: 10.1287/mnsc.29.3.363.
- Rainey, H. G., & Cook, M. (2014). *Understanding and managing public organizations* (Fifth edition.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Raisio, H. & Vartiainen, P. (2020). *Johtaminen kompleksisessä maailmassa: viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rask, M., Puustinen, A., & Raisio, H. (2020). Understanding the Emerging Fourth Sector and Its Governance Implications. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(3), 29–51. DOI: 10.58235/sjpa.v24i3.8599.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2022). Key Insights into What Makes Public Organizations Learn from Training Programs 1. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 12(2), 49–66. DOI: 10.18291/njwls.129052.
- Roberts, M. J. (1975). An Evolutionary and Institutional View of the Behavior of Public and Private Companies. *The American Economic Review*, 65(2), 415–427.

- Salminen, A. (2002). *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet* (5.p.). Helsinki: Edita.
- Salminen, A. (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sanastokeskus ry. (2023). Harmaa kirjallisuus. Haettu sivulta <https://termi-pankki.fi/tepa/fi/haku/harmaa%20kirjallisuus>, 30.11.2023.
- Savolainen, T. (2011). *Yksityinen, julkinen ja ulkoistettu organisaatio vertailussa: Monimuuttujamenetelmällinen tapaustutkimus Lahden seudun terveysasemista vuosina 2006–2008*. Väitöskirja. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Schein, E. H., & Schein, P. (2017). *Organizational culture and leadership* (Fifth edition.). Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Schlaile, M. P., Bogner, K. & Muelder, L. (2021). It's more than complicated! Using organizational memetics to capture the complexity of organizational culture. *Journal of Business Research* 129: 801–812. DOI: 10.1016/j.jbusres.2019.09.035.
- Schneider, B., González-Romá, V., Ostroff, C., & West, M. A. (2017). Organizational Climate and Culture: Reflections on the History of the Constructs in the Journal of Applied Psychology. *Journal of Applied Psychology*, 102(3), 468–482. DOI: 10.1037/apl0000090.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. Los Angeles: Sage.
- Schultz, M., & Hatch, M. J. (1996). Living With Multiple Paradigms the Case of Paradigm Interplay in Organizational Culture Studies. *The Academy of Management Review*, 21(2), 529–557. DOI: 10.5465/amr.1996.9605060221.
- Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339–358. DOI: 10.2307/2392246.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. (2021). *Ei yhtä vaan yhteisiä ratkaisuja asiakas- ja potilastietojärjestelmien hankinnassa*. Haettu sivulta <https://soteuudistus.fi/-/1271139/ei-yhtaan-yhteisia-ratkaisuja-asiakas-ja-potilastietojarjestelmien-hankinnassa>, 01.10.2023.
- Spicer, M. W. (2015). Public Administration in a Disenchanted World: Reflections on Max Weber's Value Pluralism and His Views on Politics and Bureaucracy. *Administration & Society*, 47(1), 24–43. DOI: 10.1177/0095399714554514.

- Stenvall, J., & Virtanen, P. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen: Hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa*. Helsinki: Tietosanoma / Art House Oy.
- Taimio, H. (2015). *Hyvinvointivaltio 2010-luvulla: Mitä kello on lyönyt?* Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Tirronen, A. (2021). Hyvinvointia hankkimassa: Tuloperusteinen palveluiden järjestäminen julkisella sektorilla. *Hallinnon Tutkimus*, 40(2), 159–163.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tyler, A., & Swailes, S. (2002). Knowledge management in careers services: Implications for Connexions managers. *Career Development International*, 7(4), 234–242. DOI: 10.1108/13620430210431316.
- Vakkuri, J., & Johanson, J. (2021). *Hybrid governance, organisations and society: Value creation perspectives*. Lontoo; New York: Routledge.
- Vakkuri, J., Johanson, J., Feng, N. C., & Giordano, F. (2021). Governance and accountability in hybrid organizations – past, present and future. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(3), 245–260. DOI: 10.1108/JPBAFM-02-2021-0033.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2018). Mitä julkisten palveluiden yhtiöittämisestä pitäisi ajatella? Haettu sivulta <https://www.vtv.fi/blogit/mita-julkisten-palveluiden-yhtioittamisesta-pitaisi-ajatella/>, 31.08.2023.
- Van Huy, N., Thu, N. T. H., Anh, N. L. T., Au, N. T. H., Phuong, N. T., Cham, N. T., & Minh, P. D. (2020). The validation of organisational culture assessment instrument in healthcare setting: Results from a cross-sectional study in Vietnam. *BMC Public Health*, 20(1), 316. DOI: 10.1186/s12889-020-8372-y.
- Varis, K. (2012). *Organisaatiokulttuurin ja johtajuusidentiteetin merkitys matriisiorganisaatiomuutoksessa: Case-tutkimus*. Väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118–144. DOI: 10.1016/j.jsis.2019.01.003.

Viitala, R. (2007). *Henkilöstöjohtaminen: strateginen kilpailutekijä*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Vlaicu, F. L., Neagoe, A., Țiru, L. G., & Otovescu, A. (2019). The Organizational Culture of a Major Social Work Institution in Romania: A Sociological Analysis. *Sustainability (Basel, Switzerland)*, *11*(13), 3587. DOI: 10.3390/su11133587.

Westley, F., & Mintzberg, H. (1989). Visionary leadership and strategic management. *Strategic Management Journal*, *10*(S1), 17–32. DOI: 10.1002/smj.4250100704.

Willis, C. D., Saul, J., Bevan, H., Scheirer, M. A., Best, A., Greenhalgh, T., Mannion, R., Cornelissen, E., Howland, D., Jenkin E. & Bitz, J. (2016). Sustaining organizational culture change in health systems. *Journal of Health Organization and Management*, *30*(1), 2–30. DOI: 10.1108/JHOM-07-2014-0117.

LIITE 1: KATSAUKSEEN VALIKOITUNEET ARTIKKELIT

NIMI	KIRJOITTAJAT JA JULKAISUVUOSI
Moving beyond vision: Fostering cultural change in a bureaucracy	Fairfield-Sonn, J. W. (1993).
Managerial problem solving: A cultural perspective	Brooks, I. (1994).
The efficacy of information systems in the public sector: Issues of context and culture	Hackney, R. A. & McBride, N. K. (1995).
Stakeholders views of management development as a cultural change process in the Health Service	Currie, G. (1997).
"Reinventing" government: Does leadership make the difference?	Hennessey, J. T. (1998).
Organisational culture in the public sector: Evidence from six organisations	Parker, R. & Bradley, L. (2000).
Leading communities: Capabilities and cultures	Hartley, J. (2002).
Co-evolution of user and organizational interfaces: A longitudinal case study of WWW dissemination of national statistics	Marchionini, G. (2002).
Changing The "Culture" Of Welfare Offices: From Vision to the Front Lines.	Lurie, I., & Riccucci, N. M. (2003).
Local government organisation on its journey to becoming a learning organisation	Sharma, B. (2005).
From prescription to description: a critique and reorientation of service culture	Skålén, P. & Strandvik, T. (2005).
Accounting and public sector reforms	Mir, M. Z. & Rahaman, A. S. (2006).
The role of organizational culture in the on-ground implementation of tourism partnership in protected areas	Larsen, K. A. & Valentine, P. S. (2007).
Action research as culture change tool	Marcinkoniene, R. & Kekäle, T. (2007).
Of mergers and cultures: "What happened to shared values and joint assumptions?"	Riad, S. (2007).
The Integration of Two "Brotherhoods" into One Organizational Culture: A Psycho-social Perspective on Merging Police and Fire Services	Stinchcomb, J. B. & Ordaz, F. (2007).
Reactions to Organizational Identity Threats in Times of Change: Illustrations from the German Police	Jacobs, G., Christe-Zeyse, J., Keegan, A., & Pólos, L. (2008).
A Clash of Cultures in a Merger of Two Acquisition Project Offices	Baughn, M. K. & Finzel, P. A. (2009).
Leadership Transformation in Queensland Health	Crethar, M. P., Phillips, J. N., Stafford, P. J., & Duckett, S. J. (2009).
Déjà vu All Over Again: Progress and Reversals in Battling Government Corruption	Pelletier, K. L. & Kottke, J. L. (2009).
Critical pedagogy in a health service management development programme: Can "critically thinking" managers change the NHS management culture?	Sambrook, S. (2009).
	<i>Jatkuu seuraavalla sivulla.</i>

Implementing IT service management: A case study focusing on critical success factors	Tan, W., Cater-Steel, A., & Toleman, M. (2009).
Organizational Culture and Discourses: a Case of Change in a Brazilian Public Organization	Da Silva, L. P. & Fadul, È. (2011).
Knowledge sharing in new organizational entities: The impact of hierarchy, organizational context, micro-politics and suspicion	Friessl, M., Sackmann, S. A., & Kremser, S. (2011).
The role of transformational leadership, organizational culture and organizational learning in improving the performance of Iranian agricultural faculties	Abbasi, E., & Zamani-Miandashti, N. (2013).
Managers as change agents: Implications for human resource managers engaging with culture change	Barratt-Pugh, L., Bahn, S., & Gakere, E. (2013).
The role of knowledge management in creating a culture of learning: The case of Dubai Municipality	Haak-Saheem, W., & Darwish, T. K. (2014).
New Leader Agendas & Legacy Organizational Culture: A Case Study Exploring Learning's Role in Bridging the Great Divide	Rude, D. A. (2014).
The negative consequences of culture change management: Evidence from a UK NHS ambulance service	Wankhade, P., & Brinkman, J. (2014).
HR strategy during culture change: Building change agency	Barratt-Pugh, L., & Bahn, S. (2015).
Comparison of practice based research network based quality improvement technical assistance and evaluation to other ongoing quality improvement efforts for changes in agency culture	Livingood, W. C., Peden, A. H., Shah, G. H., Marshall, N. A., Gonzalez, K. M., Toal, R. B., Dayna, A. S., Wright A. R. & Woodhouse, L. D. (2015).
Change Happens: Assessing the Initial Impact of a University Consolidation on Faculty	Ribando, S. J. & Evans, L. (2015).
Police Culture and Change: The Case Of Compstat In Police Organizations	Yüksel, Y. (2015).
How to change organisational culture: Action research in a South African public sector primary care facility	Mash, R., De Sa, A., & Christodoulou, M. (2016).
Everything changes? A repeated cross-sectional study of organisational culture in the public sector	Chandler, N., Heidrich, B., & Kasa, R. (2017).
Once More into the Breach: Examining the Human Capital Impact of a University Consolidation over Time	Ribando, S. J., Slade, C. P., & Fortner, C. K. (2017).
Patient-centred care is a way of doing things: How healthcare employees conceptualize patient-centred care	Fix, G. M., VanDeusen Lukas, C., Bolton, R. E., Hill, J. N., Mueller, N., LaVela, S. L., & Bokhour, B. G. (2018).
Participative change toward digitalized, customer-oriented continuous improvements within a municipality	Gravesteijn, M., & Wilderom, C. P. (2018).
Lean-ajattelun käyttöönoton organisaatiokulttuuriset tekijät julkisessa sairaalassa	Kangas, R. (2018).
	<i>Jatkuu seuraavalla sivulla.</i>

Shifting to Value-Based Principles in Sickness Insurance: Challenges in Changing Roles and Culture	Ståhl, C., & Andersson, F. (2018).
Navigating the storm: How proficient organizational culture promotes clinician retention in the shift to evidence-based practice	Williams, N. J., & Beidas, R. S. (2018).
A Grounded Theory Study of Organizational Readiness for Change in Public Child Welfare: Developing a Theoretical Model	Gentles-Gibbs, N., & Kim, H. (2019).
How to counter organisational inertia to enable knowledge management practices adoption in public sector organisations	Ashok, M., Al Badi Al Dhaheri, M. S. M., Madan, R., & Dzandu, M. D. (2021).
Influence of dynamic changes of workplace on organisational culture	Nanayakkara, K., Wilkinson, S., & Halviti-gala, D. (2021).
The relationship between the professional, social, and political experience and leadership style of mayors and organisational culture in local government. Empirical evidence from Poland	Podgórnjak-Krzykacz, A. (2021).
Insight in cultural change during organizational transformation: a case study	Smit, W. (2021).
Global reform meets local context: cultural compatibility and practice adoption in public sector reform	Yee, W., & van Thiel, S. (2021).
How does transformational leadership influence on the performance of public service organizations in a developing country? The interventional roles of NPM cultural orientations	Chau, T. H. P., Tran, Y. T., & Le, T. D. (2022).