

Hallinnon peruskäsitteiden unohtaminen tieteen edistyksen jarru?

Tämä arkipäiväisen naivilta kuulostava kysymys on osoittautunut todella vakavaksi puutteeksi tutkimuksissa. Kysymys siitä mitä hallinto, politiikka tai johtaminen ovat ilman etuliitteitä hämmentää usein kokeneenkin tutkijan. Käsitteensä ankaran yksiselitteiseen määrittelyyn pyrkivälle ja etymologian moni-ilmeisyyttä perkaavalle tutkijalle rönsyilevän pinnalliset määritelmät ilmentävät tieteellisen ajattelun vaiheittaista rappioitumista. Ilman historiallisesti syväluotaavaa käsitteiden rajausta tutkija menettää "tartuntapihdit" ilmiöiden maailmaan. Laiska kirjoittaa vaikka vähän kaikkea vallasta, ja saattaa roiskaista vaikkapa Mary P. Follettin power-over määritelmän, analysoimatta syvällisemmin tuonkaan käsitteen yhteyttä Thomas Hobbesin teokseen Leviathan. Huonosti näytetään tuntevan myös se mikä yhteys ylipäätään 1800-luvun järjestyksen ja valvonnan ongelman tutkimuksella oli aikoinaan vaikkapa juuri Follettin toteamukseen "hierarkiassa ihmisistä tulee tilaobjekteja". Laiskaa tutkijaa ei yhtään helpota se, että hallinnon peruskäsitteille kuten johtamiselle ilmaantuu mm. yhteiskunnan tilaa heijastelevia etuliitteitä. Mutta mitä lopulta ovat johtaminen, johtajuus, tehokkuus, vaikuttavuus jne., jotka aiheuttavat aina jokaiselle asiaan paneutuvalle päänvaivaa.

Hallinnon peruskäsitteiden muuttuminen arkikielen ilmaisuiksi ei ole harmitonta. Ilmaisuuksia Ole tehokas! merkitsee tutkijalle lukuisia asioita. Kun sitä arkisesti käyttävältä kysyy mitä tarkoitat, niin vastaukseksi saa hämmentyneen ilmeen. Käsite vaikuttavuus, latinan kielessä *efficacitas* merkitsee alun perin suoritumista jostain sellaisesta mikä on haluttua tai tarkoitettua. Tarkentaen se merkitsee kansalaiselle itsensä näkyväksi tekemistä ihmisenä, ja etymologiaa hieman laajentaen kykyä toimia maailmassa ja myös lähteä sieltä aikanaan. Onko siis yhteiskunnat organisoitu siten, että ihmisen vaikuttavuus tässä mielessä toteutuu? Ei - vaan ne ovat organisoitu niin, että tuottavat tahot tekevät tekonsa näkyviksi, muttei välttämättä itseään ihmisenä. Ja jotkut eivät osaa edes lähteä työstä, saati sitten maailmasta. Toiset eivät koskaan saavu työhön, mutta ovat koko ajan tekemässä lähtöä, ei vain työstä, vaan elämästä yleensä. Jos tehokkuus viittaa arkisemmin nopeuteen, niin mitä tulisi johtajan tehdä työntekijälle joka touhuaa kiireisesti, muttei vaikuta?

Vuosittain Suomessakin julkaistaan lukuisia kirjoja mm. johtamisesta, mutta niistä saa etsimällä etsiä analyysia siitä, mitä se johtaminen on ilman etuliitteitä. Hämmästyttävää kyllä, hyppäys ajassa taaksepäin antaa jo vastauksia enemmän. Woodrow Wilsonin ajatukset siitä, että hallinto on tiedettä välineistä, ei päämäärästä, sytyttää heti älyllisen uteliaisuuden - ainakin poliittis-hallinnollisesti. Näin ollaan hallintotieteen ytimessä, eikä määrittelemässä sitä mitä välineitä tarvitaan mihinkin, vaan mitä väline on ja miksi välineistä voi tulla päämäärä sinänsä, eikä väline päämäärään jne.

Voisiko olla myös mahdollista, että emme voi oikein tunnustaa sitä tosiasiaa, että hallinnon peruskäsitteet tuntuvat itsestään selviltä ja jopa tylsiltä. Kyllähän jokainen tietää, että työtä tulee valvoa tai sitten arvioida, jotta voi tietää tuliko työ tehtyä vai ei. Mutta jos organisaatioissa eivät nämä asiat toimi, miksi tulisi tarjota jotain monimutkaisempaa? Emme kai voi olettaa, että ihminen joka ei osaa kävellä osaisi myöskään juosta? Itsestään selvyudet vaikkapa hallinnon sananlaskujen muodossa eivät olekaan kadonneet mihinkään. Tästä näkökulmasta on vaikeaa ymmärtää miksi esimerkiksi julkisia palveluja tulisi ulkoistaa tai kilpailuttaa, jos ei pystytä määrittelemään sitä miksi ne ovat ylipäänsä olemassa, eikä edes tiedetä mitä se ulkoistaminen sitten

oikein on ja miksi sitä tulisi tehdä. Usein perusteluksi kelpaa: tämä oli poliittinen päätös- todellisuudessa ilmiöön äärimmäisen monimutkainen.. Usein ulkoistamisessa ongelma on se, että on annettava rahat ennen kuin työ on valmis, eikä vasta tehtyä työtä vastaan. Ja vaikka tähän päästäisiin, niin sitten tulee kysymys siitä mitä sopimus onkaan sopimuksena, jotta voitaisiin juuri siitä työstä, josta oletettavasti sovittiin. Kysymystä siitä voiko yksityinen intressi korvata julkisen intressin ei juurikaan pohdita, jos kustannukset saadaan laskemaan. Kustannukset, joita ei kyetä määrittelemään tai joita määritetä, jotteivat kustannukset nousisi. Eihän se, ettei julkinen organisaatio kykene välttämättä tunnistamaan epäonnistumisia tarkoita sitä, että ne voitaisiin korjata jollain muulla toimenpiteellä. Ensin on siis tunnistettava epäonnistuminen ja tehtävä tarkka analyysi asiasta. Muutoin käy kuin Yhdysvalloissa kävi, että National Institute of Mental Health aikoinaan 1960-luvulla Kennedyn aloitteesta lahjoitti miljoonia dollareita yrityksille, jotka lupasivat perustaa terveyskeskuksia mielenterveyspotilaille 20 vuodeksi. Tarkoituksena oli estää potilaiden laitostuminen ja siirtyminen avohoitoon. Instituutti ei kuitenkaan valvonut toimintaa ja näin monista yrityksistä tulikin salakavalasti voittoa tavoittelevia yrityksiä, jotka alkoivat vastoin sopimusta tarjotun palveluja vain maksaville potilaille. Kun 1980-luvun lopulla toiminta tarkastettiin, niin havaittiin, että vain 46 % organisaatioista täytti alkuperäisen sopimukset ehdot. Samalla miljoonia mielenterveyspotilaita vaelteli kadulla. Epäonnistumisen syynä ei ollut se kuka palvelut tuottaa, vaan se ettei toimintaa valvota tai arvioida ylipäänsä, oli organisaatio mikä tahansa.

Miksi sitten johtamisen ja hallinnon tutkimuksessa kyllä tapahtuu, muttei se vaikuta? Eroa teorian ja käytännön välillä on liioiteltu, mutta eroa tutkimisen ja politiikoinnin välillä madallettu. Muutosten aikaansaaminen saattaa houkuttaa esittämään ratkaisuja tavalla, jossa peruskäsitteiden kompleksisuutta halutaan vähätellä aikaansaamisen kustannuksella. On silti olemassa riski, että tehokkuuden puhujat, poliitikot ovat kaikki nopeusmestareita päämäärättömällä juoksuradalla, mutta kukaan ei enää tutki juostaanko oikealla radalla ja onko sellaista oikeaa rataa edes olemassa, jossa nopeus voi olla tehokkuuden kriteerinä itseisarvo. Esimerkiksi selkeä käsitteellinen juonne siitä, miten julkishallinto muuttui uudeksi julkishallinnoksi ja miten päädyttiin julkisjohtamiseen ja vieläpä uuteen julkisjohtamiseen ei suinkaan ole selkeää. Riccucia lainatakseni - kunhan olisi selvyys edes uuden ja vanhan julkisjohtamisen suhteesta. Olipa sitten kyse yritys- tai julkishallinnollisesti orientoituneesta tutkimuksesta käsitteellistä epäselvyyttä on riittämiin. Ehkä ongelma on se, että jos esimerkiksi taloustieteilijälle esimerkiksi tehokkuus avautuu perinteisesti teknisenä tai allokatiivisena tehokkuutena ja selkeänä määritelmänä, niin todellisuus tehokkuuden osalta rajataan tällöin tyylikkäästi. Mutta taloustieteilijä kollegaa lainatakseni: " kyllä muuten taloustieteilijäkin käyttää sisäisen tehokkuuden määritelmää, mutta nämä kaverit eivät sitä kyllä määritelleet". Ironisesti voikin todeta, että jos taloudellisuutta ei osata määritellä, niin se haittaa, koska poliittinen päätös voidaan tehdä kokonaistaloudellisesti.

Jos taas lähdetään siitä, että lyhyen aikavälin tulostavoitteita varten tarvitaan erilaisia hallinnon välineitä, niin lähestytään esimerkiksi johtamisessa lyhyen ja pitkän aikavälin välineitä (Kevätsalo 1999). Tämä ajatus sikäli mielenkiintoinen, että TQM, TUJO, LEAN tms. menetelmät ovatkin lyhyen ajan tarpeisiin vastaamista ja lähinnä teknikoita. Tällöin pitkän aikavälin perusta tulisi ollakin juuri hallinnon käsitteiden osalta selkeää. Organisoitumisen perustassa on sikäli mielenkiintoisia yhtymäkohtia hengen ja aineen dualistiseen ontologiaan, että johtaja ja työntekijä jaottelu ei ole täysin kadonnut. Siihen istuu tayloristinen idea siitä, että johtaja ajattelee ja työntekijää tekee, lähentyy mielenkiintoisesti dualistista ontologiaa. Voidaan tietysti kysyä onko ontologia muuttumassa pluralistiseksi sikäli, että kaikki oletetaan yhä enemmän ajattelevan, mutta myös samalla tekevän.

Voidaan tietysti kysyä vähensisikö lyhyen aikavälin näennäisreformismi pitkäaikavälin

hallintoperiaatteiden perustutkimuksella. Tarvitsemme edelleen tutkimusta, joka vastaa kysymyksiin: Mitä se on, joka on organisoitu organisaatiossa ja ketä varten? Tällöin joudumme tekemään heti matkan klassisesta organisaatioteoriasta nykypäivään ja kysymään lisää: mikä on

se julkinen hallinto, joka jäi vanhan ja uuden julkisjohtamisen väliin? Ja mitä on se valvonta, jota nyt kutsutaan arvioinniksi. Ja onko peräti niin, että dualistinen ontologia on mykkä pakko eli ainoa väline saada asiat tehdyksi. Asiat on saatava tehdyksi, olipa johtamisen etuliite mikä tahansa. Mutta tapahtuuko näin nykypäivänä, jos ihmiset ajattelevat binäärilogiikan mukaisesti olevansa tai ei-olevansa jotain, eikä suinkaan olevansa aina sekä-että kun tarvitaan. Maailma toki nyt odottaa meidän orientoituvan sekä- että- hengellä, mutta kielellisesti ja kulttuurisesti elämme joko-tai maailmassa. Onko siis järjestyksen ongelma ratkaistava binäärilogiikan puolustuksella vai hautajaisilla? Jotenkin kysymykseen on vastattava, sillä muutoin tulemme elämään edelleen tulevaisuudessa asymmetristen sosiaalisten suhteiden maailmassa, jossa sen oireita, mm. konflikteja, hoidetaan lyhyen aikavälin tekniikoilla syihin kajoamatta. Ja tätä tehdään tulevaisuudessa nykyistä nopeammin, mutta itseään pakoon juoksevaan ihmiseen se ei vaikuta, eikä ihmisenkään saa aikaan vaikutusta.

Jari Vuori

KIRJALLISUUTTA:

- Gaiden G, E. (1984) *Public Administration*. Palisades, Califomia.
- Haire, M. (1963). *Philosophy of Organization*, teoksessa *Management: organization and planning*. McGraw-Hill, New York.
- Morin, E.M. (1995). *Organizational Effectiveness and the Meaning of Work*, teoksessa *Imn Search of Meaning. Managing for the Health of Our Organizations , Our Communities, and the Natural World*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Kevätsalo, K. (1999). *Jäykät joustot ja tuhaltut resurssit*. Vastapaino, Tre.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1993). *Reinventing Government*. Penguin Books, New York.
- Riccuci, N. (2001). *The "Old PM versus the "New" PM: Where does Public Administration Fit In?* *Public Administration Review* vol 61, 2, 231-235
- Wrong, D.H. *The Problem of Order. Why Unites and Divides Society*.