

## Projektiyhteiskunta ja sen kritiikki

*Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) 2006. Projektiyhteiskunnan käänttöpuolia. Gaudeamus Kirja. Tammer-Paino, Tampere, 246 s.*

### TEOKSEN TARKOITUS JA RAKENNE

Suomalaista yhteiskuntaa voidaan luonnehtia projektiyhteiskunnaksi. Suomalaisen projektiyhteiskunnan kehitys kiinnittyy kansainväliseen muutokseen EU:n, OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) ja julkishallintokomitea PUMA:n (Public Management Committee) myötä. Muutos keskitetysti ohjasta, byrokraattis-hierarkkisesta hallintomallista joustavampaan valtajärjestelmään on tapahtunut yllättävän nopeasti. Projekteista, arvioinnista ja toimivuudesta on tullut julkishallinnon arkipäivää. Valtajärjestelmän ja sitä myötä koko yhteiskunnan muutos on otettu vastaan ilman suurta kritiikkiä. Tähän problematiikkaan kiinnittyy Kati Rantalan ja Pekka Sulkusen (2006) toimittama ”Projektiyhteiskunnan käänttöpuolia”.

Projektiyhteiskunnan käänttöpuolia -kirja keskittyy projekteihin yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta. Kirja ankkuroituu suomalaisen yhteiskunnan valtajärjestelmän muutokseen. Kirjan tarkoituksena on tarkastella uusia hallintamuotoja, erityisesti projekteja, ohjelmia ja arviointia sekä niiden nivoutumista toisiinsa. Lähestymistapa on kriittinen: kirjassa pohditaan, ovatko uudet hallintamuodot todellisudessa tehokkaita ja demokraattisia sekä mihin niillä perimmiltään pyritään. Aihetta tarkastellaan esimerkkien kautta, jotka on poimittu sosiaali- ja terveysalalta, nuorisotoimesta, työllisyys- ja kriminaalipolitiikasta sekä viranomaisyhteistyöstä. Kirjan keskiössä oleva valtajärjestelmän muutoksen hahmottaminen on haasteellista, koska valta on nyky-yhteiskunnassa hajautettua, jopa pirstaloitunutta. Lisäksi valtajärjestelmän muutosprosessi on kesken. Tämä johtaa vaikeuteen käyttää valtaan liittyviä keskeisiä käsitteitä valtio,

hallinto ja johtaminen, koska nämä käsitteet ovat muutosten keskellä. Kirjassa sivutaan lyhyesti projektikäsitteistöä vaikka sitä ei varsinaisesti käsitellä. Projektikäsitteistön tarkempi tarkastelu olisi ollut tarpeellista, jotta kirjan aihepiiriä olisi helpompi hahmottaa ja saada projektiyhteiskunnasta teoreettisesti syvällisempi käsitys. Projekteihin liittyvää käsitteistöä ja käsitteiden kritiikkiä luonnehditaan kirjassa epäselväksi, mikä osoittaa käsitteistön tarkemman tarkastelun tarpeellisuutta.

Kirjan tarkastelukulma on laaja: siinä hahmotellaan hallinnon ja sosiaalipoliittisen järjestelmän rakennemuutosta sekä sen vaikutuksia hallinnollisesta ja poliittisesta näkökulmasta. Kiinnoitina kirjassa käytetään projektia sekä siihen läheisesti liittyviä käsitteitä ja toimintamuotoja kuten arviointia, ohjelmaa ja sopimusta. Kirja etenee yleisestä yksittäiseen ja laajemmasta suppeampaan kokonaisuuteen. Samalla se osatarinoista koostuvana tarinana näyttää etenevän yhteisöstä kohti yksilöä. Kirjan laaja tarkastelunäkökulma soveltuu hyvin antamaan lisävivahdetta projekteista niiden parissa työskenteleville.

Kirja rakentuu neljästä pääteemasta ja kahdestatoista artikkelista. Kirjan kirjoittajat ovat professoreita, lehtoreita, erikoistutkijoita, yliasistentteja, assistentteja ja tutkijoita yhteiskuntatutkimuksen eri sektoreilta: sosiologia, yhteiskuntapolitiikka, valtio-oppi, sosiaalityö ja sosiaalipedagogiikka, johtamistieteet, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusyksikkö, Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Mannerheimin lastensuojeluliitto ja Nuorisotutkimuskeskus. Kirjan neljä pääteemaa ja sen myötä pääotsikot ovat: 1. Uudet hallintamekanismit - miksi ja miten, 2. Projektoitumisen suunnitelmallisuus ja suunnittelemat-

tomuus, 3. Arviointitutkimuksen mahdollisuudet ja mahdottomuudet ja 4. Turvallisuudella hyvinvointia vai hyvinvoinnilla turvallisuutta.

## PROJEKTIYHTEISKUNTA VALTAJÄRJESTELMÄN MUUTOKSEN KONTEKSTISSA

Projektia organisaatiomuotona luonnehditaan kirjassa nykyaikaisen valtajärjestelmän ytimeksi. Projektiin kytkeytyvät 2000-luvun hallinnon ismit: verkostoituminen, yksityisen ja julkisen sektorin välinen yhteistyö, ohjelmapohjainen suunnittelu ja tulosjohtaminen. Lähtökohtaisesti yksi projekteihin liittyvä ongelma näyttää olevan, että projektien toiminnasta annetaan liian yksiselitteinen kuva. Projektit kuvataan tietyn kaavan mukaan etenevinä. Projektien keskeisimmiksi tekijöiksi yleisesti määritellään aikataulu, kustannukset ja laatu. Tämä johtuu siitä, että projektiorganisaatioiden määritelmät on poimittu liikemaailmasta, mikä ei sovellu aina suoranaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Edellä kuvattujen tekijöiden lisäksi kirjassa painottuu projekteista puhuttaessa tilanne- ja tapahtumasidonnaisuus, projektiorganisaation tilapäisyys ja joustavuus. Joustavuudella tarkoitetaan kirjassa mahdollisuutta muodostaa uusia työryhmiä tarpeen mukaan, vaikka voisi kuvitella, että joustavuudella tarkoitetaan joustavampia suunnittelu- ja päätöksentekokäytäntöjä. Kirjassa painotetaan, että projektia on tärkeä tarkastella suhteessa laajempaan poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaympäristöön eikä ainoastaan projektin sisäiseen toimintaan. Tämä oli mielenkiintoinen toteamus, koska projekteja tutkittaessa tarkastelu usein keskittyy projektin sisäiseen toimintaan.

Suomalaisen yhteiskunnan valtajärjestelmän muutosta luonnehditaan kirjassa siirtymänä valtiokeskeisestä hierarkkisesta ja byrokraattisesta yhteiskunnasta projektiyhteiskuntaan. Silmiin pistävää kirjassa on puhe hyvinvointiyhteiskunnasta projektiyhteiskunnan vastakohtana. Ikään kuin projektiyhteiskunta sulki pois hyvinvointiyhteiskunnan. Kirjassa puhutaan projektiyhteiskunnan taustalla näkyvästä hallintajärjestelmien muutoksesta, jota kuvataan yleensä käsitteillä hallitsemisesta (government) hallintaan (governance), yhtenä teollistuneiden yhteiskuntien megatrendeistä. Päävaikuttimena projektiyhteiskuntaan siirtymisessä esitetään tehokkuuden ja joustavuuden lisäämisen tarvetta, jotka liittyvät ratio-

nalistiseen unelmaan tehokkaasta hallinnosta. Projektit ovat kuitenkin myös välineitä, joiden avulla toimijat pyrkivät saavuttamaan omat strategiset tavoitteensa. Projektihallinnon kasvu selittyy kirjan mukaan näillä molemmilla syillä. Näyttää siltä, että näiden lisäksi projektitoiminnan lisääntymisen todellinen syy on ainakin osittain alibudjetoinnissa eli että projekteilla täydennetään tai korvataan muita mekanismeja. Korostunutta tämä on sosiaali- ja terveydenhuollossa. Silloin projektit ovat välineitä haettaessa taloudellisia resursseja. Projekteista puhutaankin kirjassa yhtenä paikallisena ohjausmuotona, koska valtajärjestelmän muuttuessa lainsäädännöllinen hyvinvointipolitiikan ohjaus on löysentynyt.

Projektiyhteiskunnan kehittymisen keskeiset vaikuttimet liittyvät lainsäädännön uudistuksiin. Siinä näkyy kansainvälisen ulottuvuuden, lähinnä EU:n ja OECD:n vaikutus. Lainsäädännön uudistaminen on liittynyt pitkälti kilpailuun ja kilpailuttamiseen, päämääränä siirtymä kilpailutalouteen. Liiketalouden lainalaisuudet on tällä tavoin siirretty julkiseen hallintoon. Lainsäädännön uudistamisen myötä myös julkisten laitosten odotetaan toimivan taloudellisesti ja tehokkaasti. Suomessa projektit omaksuttiin itsestään selväksi kehittämistoiminnan organisointitavaksi ja toiminnan tehostamisen välineiksi 1990-luvun loppupuolella. Projektiyhteiskuntaan siirtymisen ajallista ulottuvuutta tarkasteltaessa päähuomio kiinnittyy muutoksen nopeuteen. Mielenkiintoinen kirjassa esitetty huomio on englanninkielisten termien esiintyvyys suomalaisessa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa. Esimerkiksi new public management on yksi näistä käsitteistä. Englanninkielisten käsitteiden lisääntyminen kuvaa valtajärjestelmän muutoksen nopeutta: käsitteitä ei ole ehditty kunnollisesti kääntää suomen kielelle ennen kuin ne ovat vakiinnuttaneet asemansa yleisessä keskustelussa.

Kirjassa eritellään uutta projektiyhteiskuntaa suhteessa aiemman valtajärjestelmään muutamien osin. Uudessa projektiyhteiskunnassa kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet, esimerkiksi oikeus osallistua tai olla osallistumatta, määrittyvät uudella tavalla: yksilöiden ja yhteisöjen oma vastuu korostuu. Projektit korostavat osapuolten toimijuutta ja itsenäisyyttä vanhakantaisen hallinnan ja käskyvaltasuhteiden sijaan. Ero perinteisen byrokraattiseen organisaation toimintaan on suuri. Kirjan toimittajat katsovatkin projektiyhteiskunnan lupaavan autonomiaa, luovuutta ja

työn rikkaampaa sisältöä. Samaan aikaan projektien todellisuus on mittaamista, kontrollointia ja uudenlaisia valtakeskittyä rahoituslähteisiin liittyen. Kykeneekö projektiyhteiskunta aidosti täyttämään lupauksensa? Myös innovaatio-ajattelu kytkeytyy uuden projektiyhteiskunnan viitekehykseen. Se korostaa yksittäisen kansalaisten ja työntekijän mahdollisuuksia tehdä innovaatioita. Tämä liittyy ajatukseen ihmisten luovuudesta. Innovaatioihin liittyvät erilaiset konsortiot (väliaikaiset yhteenliittymät), joiden avulla haetaan projektirahoitusta rahastoista ja erityismäärärahoista sekä toimitaan projekteissa. Konsortiot toimivat innovoijina sekä sopimusosapuolina. Sopiminen korostuu projektisyhteiskunnan hallintajärjestelmän kaikissa vaiheissa. Sopiminen korvaa yksisuuntaisen ohjauksen sitouttamalla osapuolet vapaaehtoisin lupauksiin. Tämä korostaa toimijuutta. Esimerkiksi kunnan suhteet toisiin toimijoihin ja palvelujen tuottajiin ovat pitkälti sopimussuhteita. Samalla kunta on osallisena erilaisissa kehittämishankkeissa ja yhteistyössä, jossa toiminta hahmottuu yhteistyösopimuksina. Kunnat voivat olla kumppaneita tai sopimusosapuolia suhteessa toisiin toimijoihin osallistuaan lakisäänteisten toimintojen kehittämiseen. Sopimuksellisuus ulottuu siis hyvin syvälle yhteiskunnan toimintoihin. Sopimuksellisuuteen kiinnittyy myös projektiyhteiskunnan lisääntyvä kansalaisten vastuuttaminen. Kansalaisten vastuuta omasta itsestään korostetaan erityisen痛tevasti.

Lukuisista edellä kuvatuista projektiyhteiskunnan tuomista muutoksista huolimatta tärkeä kysymys on, onko julkisen hallinnon toiminta kuitenkaan todellisuudessa muuttunut projektiyhteiskunnan myötä? Muodollisesti julkinen hallintotapa on Suomessa täysin uudistettu. Keskusvirastoista on tullut kehittämisseskuksia, jotka tarjoavat konsulttipalveluja siinä missä yksityiset yrityksetkin. Vaikka uudistukset on periaatteessa toteutettu nopealla aikataululla, käytännössä toiminta ei ole välttämättä muuttunut suuresti. Ovatko muutokset todellisuutta vai hallinnon retoriikkaa? Käytetäänkö vain uusia projektimaailmaan liittyviä termejä entisten sijaan? Kirjan perusteella toiminta näyttää muuttuneen todellisuudessa. Julkisen hallinnon tasolla projektiyhteiskunta näkyy valtion keskusjohtoisesta suunnittelujärjestelmästä luopumisena ja siirtymisenä tavoite- ja puiteohjaukseen, jota voidaan kutsua myös informaatio-ohjaukseksi. Projektiyhteiskunnan

vaikutus on kirjoittajien mukaan tunkeutunut yhteiskunnan kaikille osa-alueille kaikista yksityisistä, perheen toimintaa myöten. Työelämässä, työyksikkö- ja työntekijätasolla projektiyhteiskunta näkyy projekteina, tulosityksiköinä, verkostoina jne. Työelämässä korostuu työntekijän oma vastuu ja oman työn valvonta. Esimerkiksi projektityö ei jatku, ellei projektiammatillainen tee työtään kunnolla. Työelämässä substanssiosaamisen rinnalla voimakkaasti korostuvat projektityötaidot, yhteistyökyky eri ammattiryhmien kesken ja verkosto-osaaminen. Tämä ilmentää toiminnan abstrahoitumiskehitystä. Projektit vaativat tietynlaista ammattitaitoa, projektiosaamista. Teoksessa kritisoidaan projektihenkilöstön ammattimaistumista. Henkilöstö, joka työskentelee organisaatioissa vain projektin ajan eikä tutustu kunnolla taustaorganisaatioon voi olla huono asia taustaorganisaatiolle. Projektihenkilöstö ei tunne organisaation arvoja ja toimintakulttuuria eikä sitoudu siihen tiiviisti. Tämä johtuu siitä, että projektihenkilöstön työ on projektista toiseen kulkemista, jolloin taustaorganisaatiot vaihtelevat. Projektihenkilöstön ammattimaistumisella voi tämän vuoksi olla negatiivista vaikutusta kehittämistyön pitkäjänteisyyteen ja käytäntöjen siirtämiseen taustaorganisaatioon. Kirjassa todetaankin hallinnon hajauttamisen johdantaneen uudentyyppiseen vallan keskittymiseen. Uusia projekteja ei pystytä käynnistämään ilman ulkopuolista asiantuntemusta ja rahoitusta. Kokeumustieto ei tiivisty omin avuin, vaan tiedonmuodostus edellyttää paikallisyhteisön ulkopuolista koordinaatiota ja arviointitutkimusta. Projektitoiminta on muuttunut uudentyyppisten asiantuntijoiden puhekehtäksi.

Kirjassa väitetään, että onnistunut projekti tuottaa omat rajansa ylittäviä hallinnan käytäntöjä, joilla ihmisten arkista elämää voidaan hienovaraisesti ohjata entistä tehokkaammin ja laadukkaammin. Suurin osa projekteilla saaduista tuloksista ei kuitenkaan jää elämään projektien jälkeen. Silloin niistä ei muodostu hyviä käytäntöjä. Lisäksi syvällisempää pohdintaa vaatii se, ovatko projekteilla aikaansaadut käytännöt todellisuudessa aiempia käytäntöjä vaikuttavampia. Jotta projekteissa karttuvasta tiedosta voisi muodostua hyvä käytäntö, se edellyttää tiedon tiivistämistä, seulomista, tulosten vertaamista ja siirtämistä muihin ympäristöihin. Siihen kuinka usein tämä prosessi onnistuu, ei kirjassa oteta kantaa.

Projektirahoitus on yksi tärkeä teema projekteissa ja kehittämishankkeissa. Teemaa sivutaan myös tässä kirjassa. Todellisuutta on, että laakisääteisiä tehtäviä on alettu rahoittaa projekteilla. Erityisesti EU on tukenut projektimuotoista työtä. Voidaan kysyä, kuinka pitkäjänteistä projektipohjainen kehittämistyö on? Samalla, kun projekteille haetaan ulkopuolista rahoitusta, rahoittajana on usein edelleen valtio. Sitä ei tuoda suoraan esille, vaan rahoittajana on esim. Raha-automaattiyhdistys, joka on tätä tarkoitusta varten perustettu erityisorganisaatio. Yksi mielenkiintoinen rahoitusmuoto on Euroopan sosiaalirahasto. Sen kautta projekteja ohjataan projekti- ja ohjelmaohjauksen kautta. Ohjelmaohjaus on siinä tärkeämpää kuin yksittäisen projektin ohjaus. Projektin täytyy vastata ohjelman tavoitteita, mitä seurataan tarkasti projektin alusta loppuun saakka. Ohjelman tavoitteet ylittävät projektien tavoitteet. Yksi näkökulma projektirahoitukseen on, että kuntien resurssien vähentyminen näkyy ulkopuolisella rahoituksella toteutettavien projektien lisääntymisenä. Kirjan mukaan esimerkiksi kuntien nuorisotyö on projektien varassa. Paikallisille projekteille rahoitusta haettaessa suunnitelmassa liioitellaan ongelmia ja väritetään alueen tilannetta. Projektirahoituksen hakemisessa käytetään siis monenlaisia keinoja. Yksi projektirahoituksen ongelma onkin sen koordinoimattomuus. Tämä johtaa projektien väliseen kilpailuun, mikä ei edistä pitkäjänteistä kehittämistyötä. Myös projektien ja niiden rahoituksen pätkittäisyys on ongelma. Se haittaa projekteissa kehittyneiden hyvien käytäntöjen hyödyntämistä ja niiden edelleen kehittämistä.

Rahoitukseen kiinnittyvät usein myös projektin omistajuuteen liittyvät kysymykset, joita pohditaan kirjassa. Kun julkinen valta, esim. kunta "tilaa" projektin esim. järjestöltä, kenen projekti on kyseessä? Kuka projektin omistaa? Erityinen ongelma asiasta tulee arvioinnin näkökulmasta. Arvioidaanko projektia järjestön näkökulmasta vai rahoittajan näkökulmasta? Se, kenen näkökulmasta arvioidaan, on keskeinen kysymys. Yksi kirjan pääteema olikin projektien arviointi. Arvioinnin todellinen merkitys mietitytti kirjan kirjoittajia. Pystytäänkö arvioinnilla todella selvittämään projektin onnistuneisuutta vai ovatko esim. väliarviointit ja prosessiarviointit vain kannusteita projektin jatkamiseksi? Arviointi voi kuitenkin auttaa nostamaan projektitoiminnan edut ja haitat sekä toiminnalla hankitut hyödyt yhteiskunnalliseen

keskusteluun. Yksi mielenkiintoinen esiin nostettu kysymys on tutkijoiden asemasta projektiin kohdistuvan arviointitutkimuksen saralla. Ulkopuolisten tutkijoiden ymmärrys projektin kontekstista ja projekteihin liittyvistä poliittisista ohjausmekanismeista voivat olla vähäistä. Tällä voi olla vaikutusta arvioinnin luotettavuuteen ja lopputulokseen. Millainen vaikutus projekteissa on ulkopuolisella tutkija- ja arviointi- ja kehittäjätiimillä? Tehostaako sen olemassaolo jo itsessään toimintaa niin, että siitä tulee vaikuttava? Toinen arvioinnin ongelma on, että arviointi on kapeutunut tarkastelemaan projekteihin käytettyjä panoksia ja projektien avulla saatuja tuotoksia. Projekteista kerätään seurantatietoa vain vähän, joten arvioinnin perustana oleva tieto on niukkaa. Arviointi jää silloin hyvin pinnalliseksi ja on lähinnä resurssien tarkemman kohdentamisen ja yhteistyön lisäämisen pohdintaa. Tällaisesta arvioinnista ei ole juurikaan hyötyä projekteille. Silti suuri osa projektiarvioinnista toteutetaan juuri tällä tavoin. Myös arvioinnin todellinen vaikutus ja merkitys ovat tärkeitä pohdittavia. Vaikka projekti saisi huonot arviot, lopetetaanko se? Tällä hetkellä projektiarvioinnin keskiössä on prosessiarviointi. Prosessiarvioinnissa projektin toimeenpanoa seurataan ja dokumentoidaan tarkasti. Keskiössä on toimijoiden äänen kuuluminen. Nämä arviointitavat ovat sivuuttaneet projektin vaikuttavuusarvioinnin, mikä on kuitenkin yhä vahvoilla.

## LOPUKSI

Kirjan kantavana teemana oli projektiyhteiskunnan hallinnon muutoksen kuvaaminen ja sen kritiikki. Kirjassa kuvattiin niitä osa-alueita, joissa projektiyhteiskunta poikkeaa perinteisestä keskitetystä ohjatusta hyvinvointiyhteiskunnasta. Yhteiskunnan muutosta ja projekteja sen osana hahmotettiin tässä kirjassa eri tavoin kuin perinteisesti. Projekteja lähestyttiin kirjassa aiemmasta kirjallisuudesta poiketen laajemman hallinnollisen kontekstin näkökulmasta. Näkökulma oli myös kriittisempi ja kantaaottavampi kuin keskivertokirjallisuudessa. Pohdittavaksi oli tässä kirjassa valittu erityyppiset teemat kuin yleensä. Yleensä yhteiskunnan ja hallinnon muutosta kuvataan esim. uuden julkisjohtamisen ja tulosjohtamisen kautta. Tässä kirjassa näkökulma oli tuorempi. Siinä käsiteltiin uuden julkisjohtamisen jälkeistä

aikaa ja sen vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan. Kirjassa uskaltauduttiin syvemmälle kuin vain kuvaamaan hallinnon toimintojen muutosta. Siinä pohdittiin yhteiskunnan muuttumisen merkityksiä jopa työyksikkö- ja henkilötasolla.

Yksin kirjan keskeinen teema oli projektien avulla tehtävä yhteistyö. Vastuu julkisten palvelujen suunnittelusta ja toteutuksesta on viime vuosikymmenten aikana siirretty paikallisille toimijoille. Eri alojen työntekijät ja päättäjät ovat yhä enemmän riippuvaisia toistensa työstä. Projektien merkitys korostuu tässä poikkiallisessa yhteistyössä. Erityisesti korostuu kansalaisten ja projektikumppaneiden välinen yhteistyö. Keskustelu projekteista kytkettiin kirjassa myös toiseen nyky-yhteiskunnan valtaviirtaan, verkostoihin. Verkoston avulla toimintaan tavoitellaan joustavuutta ja kykyä huomioida paikalliset olosuhteet. Projektiyhteistyössä verkostot korostuvat. Pohdintaa projekteista yhteistyökent-

tänä ja yhteistyön käynnistäjänä tarvitaan.

Tällainen kirja on tarpeellinen, jotta saadaan uusia keskustelun avauksia yhteiskunnan muutokseen liittyen. Lisäksi se selvittää projektien synnyn taustaa laajemmassa kontekstissa. Kokonaisuutena kirja oli mielenkiintoista pohdintaa yhteiskunnan muuttumisesta ja projektien kietoutumisesta tähän muutokseen. Kirjan rakenteen ja erillisten artikkeleiden yhteen kiinnittämisen näkökulmasta kirjasta jäi hieman jäsentymätön kuva. Erillisten artikkeleiden tiiviimpi yhteen kiinnittäminen ja laajempi yhteinen pohdinta kunkin teeman alla olisi ollut tarpeen.

*Marjo Suhonen & Leena Paasivaara*