

Turvallisuushallinnon yhteistyöhaasteet

Toimiva verkosto- ja klusteriajattelu edellyttävät kykyä ja tahtoa jakaa osaamista

Marco Krogars

ABSTRACT

The challenges of co-operation inside the security administration

In this article the focus is on co-operation between different actors inside the security administration. Security itself is a very popular topic today in many fields of scientific research and the globalizing world is affecting strongly the way people think about security inside small nations.

In the national level there cannot be found any arguments against the growing need of co-operation between various actors. Networking in different means can be found as a slogan in every development project but what is the reality? Can it be said that public organizations and especially those working with our security are open enough to do the things together? My analysis shows that co-operation can be generated but networking is a very difficult art to implement in larger scale.

Sharing knowledge is something that networking is based on. Therefore knowledge is a key function when trying to understand why co-operation can be seen and on the other hand why it does not exist. Even the innovative IT-organizations have difficulties in sharing knowledge. Therefore it is not surprising that this same thing is a large problem also inside national security administration.

Keywords: co-operation, networking, security administration

1. ONGELMALLINEN TURVALLISUUS-KESKUSTELU

Rajojaan kaatava maailma johti tiedeyhteisön puhumaan viime vuosikymmenen verkostoista ja niiden merkityksestä erilaisessa rajapintatyöskentelyssä. Verkostot ja turvallisuus kiinnittyivät hal-

linnollisen näkökulman ympärille myös kirjoittajan väitöskirjassa (Krogars 1995). Julkaisu on yksi niistä harvoista turvallisuushallinnon kokonaisuutta kartoittavista tutkimuksista, jossa asiaa lähestytään samanaikaisesti usealla turvallisuuden sektorilla. Turvallisuutta tarkasteleva tutkimus onkin kärsinyt muun yhteiskunnan tapaan asioiden sektoroimisesta, mikä johtaa myös tutkijat helposti tarkastelemaan erilaisia ongelmia kokonaisuudesta irrallisina osakysymyksinä. Kokonaisnäkemystä turvallisuuteen on kuitenkin voimakkaasti erityisesti laajennettuun turvallisuusparadigmaan liittyen (vrt. Buzan 1991).

Kokonaisuudet ja niiden hahmottaminen ovat asioita, joiden eteen tulee tehdä entistä määrätietoisempaa työtä niin tutkimuksen kuin käytännön parissa. Juuri tässä kuitenkin piilee myös ongelman ydin, sillä hallintojärjestelmämme ei ole rakennettu käsittelemään muutoksessa olevia kokonaisuuksia, vaan stabiilista olotilasta pilkottuja osa-alueita. Nämä osa-alueet pyrkivät myös yleensä kasvattamaan vaikutuspiinään eli laajentamaan reviiriä, mistä syntyy aika ajoin hallinnollista kitkaa. Tämän on yleisesti havaittu heijastuvan niin valtioneuvoston työskentelystä kuin sen alla toimivasta hallinnosta. Myöskään turvallisuusviranomaiset eivät ole jääneet asiassa osattomiksi – turvallisuuden kokonaisuutta ei juuri kukaan hallitse tai hallinnoi.

Perusongelma piilee siinä, miten turvallisuuden käsitteen ylipäättään katsotaan rakentuvan (ks. Krogars 1999a). Näkökulman rakentajien edustaessa esimerkiksi politiikan tutkimusta, painottuvat asiat luonnollisesti eri tavoin kuin sosiaalisia kysymyksiä korostettaessa. Tyypillistä keskustelulle on myös se, että itse kukin pitää yleensä kiinni näkökannoistaan, joten yhteisen keskustelupohjan löytäminen on erittäin vaikeaa. Oman ongelmansa tuottaa myös käsitteistö, joka on erityistä niin tietyllä alalla toimiville tieteenhar-

joittajille kuin hallintovirkamiehillekin. Näiden vaikeuksien ylittäminen edellyttää halua ja kykyä nähdä asiat aiempaa laajemmissa puitteissa.

Viime vuosina on kirjoitettu paljon uudesta ajasta, jolle on tyypillistä maailmantaloudellinen ja yhteiskunnallinen murros. Yhteistä tälle keskustelulle on irtautuminen perinteisestä teollisuustyhteiskunta-ajattelusta ja kehitystä kuvaavien vastausten etsiminen uusista paradigmoista. Tällainen on esimerkiksi globalisaatio. Sen katsotaan olevan keskeinen historiallinen muutosvoima, joka ravistelee yhteiskuntia, talouksia, instituutioita ja kansainvälistä järjestystä, mutta liittää toisaalta ihmiset, yhteisöt, valtiot ja alueet toisiinsa sitein, jotka ylittävät niin kansalliset, kulttuuriset kuin sosiaalisetkin rajat (Löppönen 2000, 21). Vaikka globalisaatiokeskustelusta erottuu erilaisia lähestymistapoja, on sitä sivuttu erittäin vähän turvallisuushallintoa koskettelevassa pohdinnassa. Kovan turvallisuuden alueella on tosin tehty tähän liittyvää tutkimusta (Krogars 1999b).

Viimeaikaiset havainnot osoittavat maamme turvallisuusviranomaisten olevan suhteellisen voimattomia uusien haasteiden edessä (vrt. Krogars 2000; Poliisin tulosohejaus 2000). Tiukasti reviiriään puolustava hallinto ei kykene luomaan sisällään sellaisia toimintatapoja, joilla turvallisuuden muuttuva kenttä kyettäisiin ottamaan hallintaan. Käytännössä tämä ilmenee ajateltuna vailla selkeää suuntaa, mikä kertoo voimakkaasti niin strategisen ajattelun kuin strategisen johtamisenkin ongelmista. Organisaatorajat ylittävää strategiatyö on julkissektorilla ilmeisesti niin uusi asia, ettei sen tuloksia ole vielä juurikaan käytännössä havaittavissa. Tämä lienee havaittu myös valtioneuvostossa, jonka hallintopoliittiset suuntalinjat painottavat voimakkaasti poikkiallinnollisuutta sen kaikissa ulottuvuuksissa.

Oman vaikeutensa tuo sektorihallinnon suuntautuminen myös turvallisuusasioissa kansainväliseen yhteistyöhön. Tämän tapahtuessa lähes yksinomaan tietyn kapean turvallisuussektorin sisällä, kohtaa kansainvälinen yhteistyö kansalliset ongelmat vain suuremmissa puitteissa. Lisäarvo, joka yhteistyöstä lankeaa kokonaisturvallisuuden eduksi, ei ole suuri. Kuvatuista ongelmista huolimatta ei esimerkiksi Suomessa ole laadittu mitään selkeää turvallisuusstrategiaa, jossa kansallinen ja kansainvälinen näkökulma yhdistyisivät kokonaisturvallisuuden ympärille. Se, mitä käytännössä tapahtuu, saattaa johtaa

niin kehitykseen kuin taantumaankin. Ajelehtiminen näyttää olevan tämän päivän realiteetti, mutta sen hyväksyminen voi tuskin olla sen enempiä toimivan hallinnon kun tutkimuksenkaan intressissä.

Tässä artikkelissa on tarkoituksena valottaa turvallisuushallinnon tulevaisuushaasteita verkosto- ja klusteriajattelun ja niihin kiinteästi kytkeytyvän osaamisen jakamisvaatimusten avulla. Näitä liiketaloustieteiden piirissä kehittyneitä käsitteitä hyödyntämällä voidaan löytää uusia näkökulmia kehittää niin käytännön hallintoa kuin sitä palvelevaa tutkimusta. Idea ei sinällään ole uusi, mutta sen kiinnittäminen kokonaisturvallisuuden kenttään muutoksessa elävässä ajassa tuottanee lisäarvoa niin turvallisuushallinnon tutkimukselle kuin eri sektoreilla toimiville virkamiehillekin. Turvallisuushallinnolla tarkoitetaan jatkossa sitä osaa julkishallinnosta, jonka pääasiallinen tehtävä on ylläpitää yhteiskunnallista vakautta ja varautua erilaisiin vakautta horjuttaviin riskeihin. En halua sitoa näkökulmaa mihinkään yksittäiseen organisaatioon tai hallinnonalaan, vaan lähestyä asiaa periaatteellisenä kysymyksenä.

Lähestymistapani aiheeseen on sekä teoreettinen että pragmaattinen, painottuen jälkimmäiseen laajentuviin yhteistyötarpeisiin ja osaamiseen liittyen. Organisaation rajat ylittävä yhteistyö saakin pitkälti voimansa juuri osaamisen jakamisesta toimijoiden kesken. Sillä on erityinen merkityksensä turvallisuushallinnossa, missä vallitsee ainakin tietyiltä osin perinne, joka ei tue vaatimuksia laajemmasta keskinäisestä kanssakäymisestä. Analysoimalla osaamisen jakamiseen liittyvää problematiikkaa, on myös mahdollista löytää yhteistyölle uusia mahdollisuuksia ja synnyttää aitoa verkostoitumista. Tulee kuitenkin korostaa, että osaamisen jakamiseen liittyvä problematiikka edustaa tältä osin vain yhtä tarkastelunäkökulmaa.

2. VERKOSTOMAISEN TOIMINNAN LÄHTÖKOHTIA

2.1. Verkostoajattelun harhat ja todellisuus

Verkostoituminen on vuorovaikutusta, jota on luontevaa tarkastella niistä yhteyksistä käsin, joissa sitä voidaan havaita. Valittavana on ainakin kolme periaatteellista lähestymistapaa: toimija-

näkemykset, verkostosuhteiden sisältö ja rakenne-näkökulma (ks. van Waarden 1992). Toimijoiden kautta verkostoitumista tarkasteltaessa voivat tasoina olla yksilöt, ryhmät tai organisaatiot (ks. Friedman - Podolny 1992). Verkostosuhteisiin sisältyvä problematiikka on hahmotettavissa analysoimalla vuorovaikutuksen muotoja, sisältöä tai esimerkiksi kanavoitumista (ks. Salancik 1986). Myös verkstorakenteet jonkin ilmiön ympärillä voivat olla sellaisenaan tutkimuskohteena (ks. Knoke 1990). Näkökulmia on siis monia, mutta mitään yhtenäistä verkostoteoriaa ei tutkimuksen parissa olla kyetty synnyttämään. Merkittävänä syynä tähän lienee lähestymistapojen kirjo, mikä liittyy verkostoitumisen usean eri tieteellisen intressipiiriin. Näistä kukin puolestaan tarkastelee ilmiötä omista lähtökohdistaan.

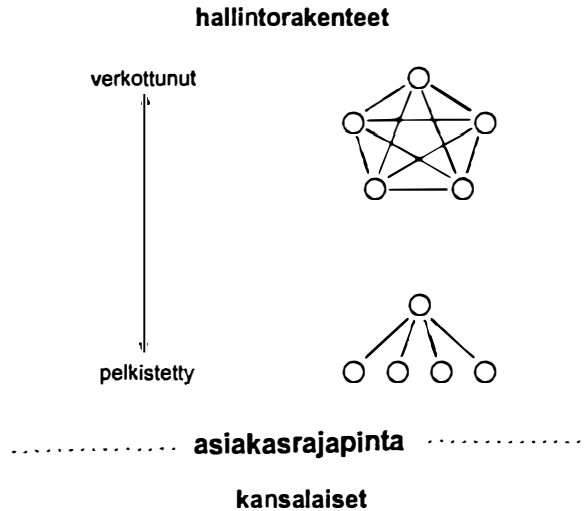
Viime vuosikymmenellä ryhdyttiin myös julkishallinnossa vakavasti pohtimaan erilaisia verkostoja, joiden katsottiin olevan vastaus muuttuvan yhteiskunnan esiin nostaamiin vaatimuksiin. Verkostoituminen samaistettiin käytännössä yhteistyön kehittämiseen viranomaisten sisällä ja välillä, sekä toisaalta suhteessa yksityiseen sektoriin. Peruspyrkimyksenä oli siis hallinnon nostaminen esiin kuorestaan, jotta kansalaisia voitaisiin palvella aiempaa paremmin. Samalla tämä on myös tarkoittanut sellaisten yhteistyömuotojen etsimistä, jotka parantavat julkishallinnon tuloksellisuutta. Ajatus julkishallinnon verkostoitumisesta on rakentunut pitkälti idealistiselle käsitykselle julkisten organisaatioiden ja niissä työskentelevien virkamiesten pyyteettömästä pyrkimyksestä työskennellä yhdessä yhteisen hyvän eteen. Tämä sama optimismi näkyy edelleen esimerkiksi hallinnon kehittämistä koskevista linjauksista (vt. Boukaert - Ormond - Peters 2000; Valtiovarainministeriön kirje ministeriöille 30.5. 2000).

Todellisuus näyttäytyy kuitenkin kovin erilaisena niin julkishallinnossa kuin yksityiselläkin sektorilla. Toimivien verkostosuhteiden muodostuminen edellyttää tilannetta, missä yhteistyöstä koitua hyöty on riittävän yksiselitteisesti määritettävissä ja konkretisoitavissa. Tämä pätee niin organisaatiokokonaisuuden kuin yksilöidenkin kohdalla. Verkostosuhteiden tuoma lisä-arvo rakentuu lähtökohteisesti siihen, että vuorovaikutus koetaan mielekkääksi ja yksittäisen ihmisen työskentelyä edistäväksi. Jos yksilö ei katso laajemman yhteistyön edistävän henkilökohtaisia pyrkimyksiään, niin muodolliset puitteet

ovat usein vain kulissi ja todellinen toiminta etenee omia uriaan. Tästä on löydettävissä käytännön esimerkkejä, toiminnan ohjautuessa kuvatussa tilanteessa pitkälti erilaisten sektori- ja toimialakohtaisten tarpeiden perusteella. Havainto voidaan ulottaa koskemaan niin organisaation sisäisiä kuin ulkoisiakin yhteistoimintatarpeita – verkostoitusvoima on pitkälti yksilölähtöistä (vt. Vesalainen - Strömmer 1999, 114-115)

Suomalaiselle valtionhallinnolle on ollut aina näihin päiviin asti tyypillistä voimakas sektoroituminen. Se alkaa ministeriöjaoista, joka on rakentunut nykymuotoonsa teollisuusyhteiskunnan vaatimuksista, ja päättyy yksittäisiin aluehallintoviranomaisiin. Hallinnonalarajat ylittäviä todellisia yhteistyömuotoja on vaikea luoda tilanteessa, missä resurssit kulkevat pääsääntöisesti vain kapeissa vertikaalisissa hallintoputkissa. Hallinnolta voidaan toki edellyttää laajempaa kanssakäymistä yli erilaisten rajojen, mutta kuka resurssoi tämän yhteistoiminnan? Lainsäädäntömme, joka hyvin yksityiskohtaisesti säätelee yksittäisten hallinto-organisaatioiden toimivaltaa ja rakenteita, ei ole lähtökohdiltaan peräisin muutoksessa elävän tietoyhteiskunnan tarpeista, vaan edustaa vakautta tavoittelevaa hyvinvointiyhteiskuntaa. Toisaalta on kuitenkin todettava kehityksen kulkeneen ainakin kehittämislinjauksien osalta kohti laajentunutta toiminnallista vapautta, joka huomioi aiempaa paremmin muuttuvan tietoyhteiskunnan tarpeet (ks. Määttä & Ojala 1999, 4; Stenvall 2000, 212-213).

Legalistisen paradigman vankeja ovat monet yksittäiset virkamiehet, mitä voimistaa etenkin valtionhallinnossa voimakkaasti vaikuttava juristiperinne. Peruskysymys kuuluu, voidaanko tulevaisuuden yhteiskuntaa ohjata samoilla lainsäädännöllisillä mekanismeilla kuin mihin hyvinvointia rakentaessa totuimme? Vastaus on mitä todennäköisimmin kielteinen, sillä tätä yrittämällä kasvatetaan kuilua julkishallinnon ja muun yhteiskunnan välillä. Toisaalta asiaan liittyy voimakas arvolutaus, joka kulminoituu käsityksiin yhteiskunnasta ja sen tehtävästä hyvinvoinnin tuottamisessa ja turvaamisessa. Kansalaisen näkökulmasta tärkeintä on oikeusvarmuuden toteutuminen, mikä edellyttää monissa tapauksissa yksityiskohtaista lainsäädännöllistä ohjausta asiakasrajapinnalla. Sen taustalla toimiva hallinto voi puolestaan organisoitua verkostomaisen toiminnan idealle, jos siihen vain luodaan tarvittavat edellytykset (kuvio 1). Sen enempää verkostomainen



Kuvio 1. Hallinnon organisoinnin periaatteelliset mahdollisuudet suhteessa asiakasrajapintaan.

rakenne kuin perinteinen hallintobyrokratiakaan eivät itsessään takaa, tai poista oikeusvarmuuden toteutumista. Ratkaisevassa roolissa on niiden sisälle muodostuva toimintakulttuuri.

Toinen verkostoitumiseen liittyvä illuusio rakentuu sille olettamukselle, että toimimalla yhteistyössä saavutetaan välittömästi konkreettisia kustannussäästöjä. Näin ei julkisella sektorilla kuitenkaan yleensä tapahdu, sillä verkostoyhteistyön rakentaminen johtaa vain harvoin rationalisoimaan siihen osallistuvia organisaatioita. Päinvastoin kuin kaupallisessa toiminnassa ei julkissektorin verkostoyhteistyö johda helposti päällekkäisten toimintojen poistamiseen ja esimerkiksi henkilöstösupistuksiin. Kysymys on toimintaa ohjaavasta intressistä, johon vain harvoin yhdistyy yksittäisen hallinto-organisaation kohdalla kustannusten supistaminen ainakaan siten, että tästä saatava hyöty vähentäisi sen nauttimaan budjettirahoitusta. Taistelu resursseista on arkipäivää valtionhallinnon kaikilla tasoilla ja tahoilla.

Toimiva verkosto, olipa se rakentunut millä periaatteella tahansa, edellyttää siihen osallistuvien tahojen myös resurssivan yhteistyötä. Ensivaiheessa tulee kyseeseen inhimillinen potentiaali, jonka työskentely verkostossa on luonnollisesti pois muusta työskentelystä oman organisaation parissa. Tämän ovat havainneet kaikki

ne, joiden tehtäväkuvaan liittyy kiinteästi erilaisien ulkoyhteyksien hoitaminen. Toisaalta verkostoyhteistyö voi tuskin koskaan rakentua pelkälle inhimilliselle vuorovaikutukselle, jos sillä tavoitellaan jotain konkreettista tuotosta. Konkreettisen tuotoksen aikaansaaminen edellyttää yleensä tietyn rahoitusperustan olemassaoloa ja erityisesti tässä törmätään hallinnollisiin muureihin. Useimmat viranomaiset ovat nykymuotoisen tulosohjauksen aikakaudella haluttomia rahoittamaan hankkeita, jotka eivät suoraan näy niiden omissa tulosasiakirjoissa, vaikka poikkihallinnollinen yhteistyö on yksi tulosohjauksen keskeinen ulottuvuus (ks. Krogars 2000, 35-37). Tulosasiakirjat laaditaan sektoroituneissa hallintoputkissa, eikä tässä työssä yleensä oteta huomioon poikkihallinnollisia tarpeita. Noidankehä on valmis – valtionhallinnon verkostoitumista vaaditaan etenkin poliittisen päätöksenteon suunnasta, mutta samalla on rakennettu rahoitusjärjestelmä, joka tekee asian käytännössä erittäin vaikeaksi.

Kysymys on myös vallasta ja sen menettäminen pelosta. Toimiva verkostoyhteistyö nimittäin luo yleensä paineita muuttaa vallitsevaa status quota, jolloin kaikki ne tahot, joiden intressissä on säilyttää stabiilitettä, toimivat laajempia yhteistyömuotoja vastaan. Tähän joukkoon lukeutuu niin poliitikkoja kuin virkamiehiäkin joko henkilökohtaisten tai ammattiryhmäkohtaisten intressi-

en innoittamina. Tällä hetkellä suomalaisesta valtionhallinnossa puuttunee todellinen pakko rakentaa laajempaa verkostoyhteistyötä hallinnon sisällä tai sen ulkopuolelle. Virkasuhteiden pysyvyys takaa, ettei pakottavana tekijänä voida juurikaan pitää muuta elementtiä kuin rahaa. Muutamalla valtionhallinnon rahoitusrakenteita voidaan tuottaa aitoa verkostoyhteistyötä, mutta muulla tavoin toimimalla asiasta keskustellaan yleensä periaatteellisella tasolla.

2.2. Yhteistyötä vierastava turvallisuushallinto

Verkostoitumisen tarkastelu osana turvallisuushallinnon toimintaa edellyttää lyhyttä analyysiä siitä, mitä jälkimmäisellä käsitteellä tarkoitetaan. Turvallisuushallinto -termi ei ole vakiinnuttanut asemaansa edes hallinnollisessa kielenkäytössä saati tutkimuksen parissa. Sen sisältöä määriteltäessä törmätään moniin lähikäsitteisiin, joista yksi on kriisihallinto. Lyhyesti määriteltynä kriisihallinnolla tarkoitetaan hallinnon järjestelyjä poikkeusoloissa, mikä erottaa ne normaaliajan hallinnollisista järjestelyistä (ks. Tiihonen 1984). Kriisihallinnon sisältöä on jäsenetty myös prosessinäkökulmasta, jolloin hahmottuu neljä osa-aluetta: kriisien ennaltaehkäisy, kriisivalmiuden luominen ja ylläpito, kriisiajan hallinto ja kriisien jälkihoito (Tolppi 1992). Prosessinäkökulmaan liitetään usein myös hallintafunktio, jolloin on mahdollista puhua kriisinhallinnasta (vrt. Krogars 1995).

Turvallisuuden suhde erilaisiin kriiseihin on selkeä – turvallisuutta vaalitaan, ettei onnettomiin tilanteisiin jouduta. Hallintoon kytkettyä tämä logiikka ilmenee tietystä turvallisuusfunktiosta vastaavien viranomaisten toimintana, joka voi olla joko ennalta ehkäisevää tai akuutteja tapahtumia hallitsemaan pyrkivää. Määrittelyn mukaan turvallisuushallinto vastaa siis jonkin todennäköisen riskistä synnyttämään uhkaan. Sillä ei periaatteessa ole merkitystä, mihin yhteiskunnallisiin toimintoihin uhka kohdentuu. Kokonaisturvallisuutta tarkasteltaessa uhka voi kohdentua mille tahansa turvallisuuden viidestä pääsektorista: poliittiseen, taloudelliseen, sotilaalliseen, sosiaaliseen tai ympäristöä käsittelevään lohkokoon. Toisaalta uhka saattaa myös ulottua samanaikaisesti usealle turvallisuuden sektorille, mikä on kehittyneessä maailmassa hyvin yleistä. Tällä tarkoitetaan käytännössä poikkihallinnollisia

uhkia. (ks. Krogars 1999a)

Kokonaisvaltaisen turvallisuuden nimeen on puhuttu Suomessa jo verraten pitkään. Laajempi keskustelu alkoi valtioneuvoston eduskunnalle kesällä 1995 antamasta turvallisuuspoliittisesta selonteosta, nostaten julkisuuteen käsitteen kokonaisvaltainen turvallisuus. Tarvetta uudelleenarviointiin perusteltiin toimintaympäristössä tapahtuneilla muutoksilla, jotka tuottavat uusia turvallisuusongelmia. Kyse oli pelkistetysti Euroopassa lisääntyneestä epävakauudesta ja siitä tehdystä analyysistä. Johtopäätöksistä ehkä merkittävin oli, että turvallisuuteen kuuluvat poliittisen ja sotilaallisen puolen lisäksi ihmisoikeuksien kunnioittaminen, oikeusvaltion vakiintuminen, taloudellinen yhteistyö ja ympäristökysymykset (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995). Tämän poliittisen julistuksen heijastusvaikutukset ovat kuitenkin olleet vähäisiä niiden hallintoviranomaisten kohdalla, joita uudella tavalla hahmotellut turvallisuushaasteet koskettavat.

Keskustelun herättäminen kokonaisvaltaisen turvallisuuden sisällöstä ja merkityksestä edellyttää niiden mekanismien tunnistamista, jotka ylläpitävät globalisaation valtavrassa elävän länsimaisen yhteiskunnan herkkää tasapainoa. Yhteiskunnan käsitteen muuttuminen onkin yksi tähän aihepiiriin liittyvän keskustelun merkittävimmistä havainnoista. Shawin päättelyn mukaan yhteiskunta koostuu nykyisellään sosiaalisista suhteista, jotka ovat yhä enenevässä määrin globaaleja. Itse asiassa kaikki sosiaalisten suhteiden muodot ovat ainakin epäsuoralla tavalla yhteydessä maailmanlaajuisiin verkostoihin, joten nyky-yhteiskunta on väistämättä globaali yhteiskunta. Monia sosiologian teoreettisia lähestymistapoja ja käsitteitä voidaan hyödyntää globalisaation ymmärtämisessä, mutta teoreettinen muutosprosessi on välttämätön, jotta perustavat erot globaalien ja kansallisten ympäristöjen välillä tulevat huomioiduiksi. (Shaw 1994, 5, 16, 24)

Yhteiskuntaa käytettäneen käsitteenä sosiaalietieteissä yhä edelleen siitäkkin huolimatta, että tietty paradoksi säilyy niin kauan kuin useat teoriat ja käsitteet ovat luonteeltaan valtioiden rajat ylittäviä – kuten kapitalismi, modernisaatio ja teollisuusyhteiskunta. Suurelta osin tämän paradoksin voidaan katsoa olevan seurausta ideologisesta suhtautumisesta kansallisvaltioihin. Globaali yhteiskunta tuo asiaan ratkaisevasti toisen nä-

kökulman ottaessaan analyysin perusyksiköksi kaikki monimutkaiset sosiaaliset suhteet maailmanlaajuisessa mittakaavassa. Tällöin vältytään rajojen ongelmalta, mutta toisaalta näkökulma saattaa muodostua liiankin laajaksi. (ks. Simensen 1997, 43-44)

Hallinto on perinteisesti koettu kansalliseksi asiaksi ja erityisesti tämä pätee turvallisuuden tuottamiseen. Kansallisvaltion ympärille rakentunut kansalaisyhteiskunta on myös osa tätä perinnettä, mitä ei olla lähtökohtaisesti murentamassa edes yhdentyvässä Euroopassa. Kuvattu asetelma, joka edustaa pikemminkin menneisyyttä kuin tulevaisuutta, vaikuttaa ratkaisevalla tavalla niihin mahdollisuuksiin, joita yhteiskunnasta nousee esiin kokonaisturvallisuuden tuottamiseen liittyen. Valtionhallinto ei liene lähtökohtaisesti valmis kohtaamaan globalisoituvasta maailmasta kumpuavia turvallisuushaasteita. Jo pelkästään näiden haasteiden tunnistaminen on vaikeaa funktionaalisisessa hallinnossa, missä tiukasti reviiriään valvovat viranomaiset seuraavat kehitystä vain kapeasta sektorista vailla täyttä ymmärrystä kokonaisuuden kehittymisestä.

Sektoroituminen on johtanut myös jyrkkiin kulttuurieroihin turvallisuutta tuottavassa viranomaiskentässä. Kulttuuriset pidäkkeet ovat erityisen voimakkaita ulkoasian- ja puolustus-hallinnossa, joiden rooli on ollut erityinen aina pitkälle 1990-luvulle asti. Voimakkaan presidentti-instituution ympärille rakentuneet toimintamallit ovat vasta purkautumassa ja roolien etsiminen on todellisuutta myös perinteisillä kovan turvallisuuden sektoreilla. Vastaavasti esiin on noussut uusia rooliaan etsiviä turvallisuuden osa-alueita, kuten ympäristöturvallisuus, joka joutuu hakemaan globaalia paikkaansa perinteisempien osa-alueiden joukossa (ks. Käkönen 1995; Kuisma 2000). Voidaan varsin perustellusti väittää, että yhteiskunnallisesta muutoksesta kumpuavat uudet turvallisuushaasteet siirtyvät yleensä vasta pitkällä viiveellä turvallisuutta tuottavaan hallintoon. Muutoksen tulisi näkyä toiminnallisena ja rakenteellisena uudistumisena, mutta mitään merkittävää tähän viittaavaa ei ole suomalaisessa hallintokoneistossa tapahtunut.

Verkostomaisen yhteistyön rakentaminen käynnistyy myös turvallisuuskysymyksissä keskushallinnosta, missä sille luodaan kehittymisen edellytykset. Ensiaskelia tähän suuntaan on otettu esimerkiksi kovan turvallisuuden alueella, jossa lainsäädännön uudistustyöhön liittyen lakkautet-

tiin puolustusneuvosto ja perustettiin puolustusministeriön yhteyteen asioita valmisteleva virkamiestason komitea. Se on puolestaan esittelyvastuussa hallituksen ulko- ja turvallisuusasiain neuvottelukunnalle. Erityistä tässä muutoksessa on, että virkamiestason komitea rakentuu useamman hallinnonalan virkamiehistä. Toisaalta kyseessä on kuitenkin vain ylätason virkamiehistä koostuva joukko, vaikkakin sillä on pysyvä sihteeri. Mitään todellista hallinnonalojen rajat ylittävää verkostoyhteistyötä ei tämä ratkaisu ole laajemmassa mittakaavassa tuottanut.

Peruskysymys turvallisuushallinnon verkostoitumiskyvyn rakentamisessa on toimintakulttuuriin vaikuttaminen. Jos viranomaisten toimintakulttuurit ovat hyvin erilaisia, on aitoa yhteistyötä vaikea synnyttää. Hallinto-organisaation kulttuuriseen perustaan puolestaan vaikuttavat mm. organisaation fyysinen ikä, toiminnan avoimuuden aste, henkilöstön koulutus- ja kokemustausta, henkilöstörotaatio oman organisaation sisällä ja erityisesti rotaatio ympäröivään yhteiskuntaan, sekä palkitsemis- ja meritoitumisjärjestelmät (vrt. Schein 1987, 23-24). Kokonaisuutena voidaan todeta, että mitä suljetummasta yhteisöstä on kyse sitä vaikeampaa on rakentaa puitteita, jotka edistävät verkostoyhteistyötä niin organisaatio- kuin yksilötasolla. Tyypillisen ongelman muodostavat esimerkiksi asevoimat, joissa toimintaa on perinteisesti totuttu tarkastelemaan vain sisäisistä lähtökohdista. Turvallisuushallinnon tilasta huolimatta näyttää kuitenkin siltä, ettei tulevaisuuden yhteiskunnassa ole sijaa suljetuille ja sisäänpäin kääntyneille järjestelmille. Myös turvallisuutta tuottavien organisaatioiden on muututtava.

3. TURVALLISUUSKLUSTERIT – UUSI TAPA AJATELLA?

3.1. *Klusterissa yhdistyy osaaminen*

Käsite klusteri on lähtöisin Michael Porterin teoksesta "The Competitive Advantage of Nations" (1990). Siinä hän määrittelee klusterin rakentuvan joukosta yhteisellä toiminta-alueella operoivia organisaatioita, jotka sekä kilpailevat että toimivat yhteistyössä keskenään ollen vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Vuorovaikutus tuottaa osoitettavissa olevia etuja kaikille osapuolille. Klusteriin liittyy myös ominaisuus, joka tekee mahdolliseksi siinä käytettävien resurssien uu-

siutumisen ja laadullisen kehittymisen. Kokonaisuutta koossapitävä voima ja sen voimakkuus vaihtelevat, eikä kaikilla vuorovaikutukseen osallistuvilla tahoilla ole välttämättä käsitystä toimintakokonaisuudesta. On väitetty, että klusterit ovat kuvattujen ominaisuuksiensa vuoksi eräänlaisia verkostojen verkostoja, jolloin myös käsitteellinen hierarkia määrittyy tästä lähtökohdasta (ks. Pajja 1999, 10-11).

Klustereista puhutaan ja niitä korostetaan erityisesti siksi, että organisaatioiden pitkän aikavälin kilpailukyky rakentuu klustereihin ja niissä syntyvään osaamiseen (vrt. Kässi 1996, 246). Vaikka kyse on lähtökohtaisesti avoimella sektorilla syntyneestä logiikasta, ei tätä näkökulmaa voida sivuuttaa myöskään hallinnossa. Hallinnon kilpailukyky tarkoittanee ainakin sitä, että se kykenee ennakoimaan yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeet, rakentaen riittävän osaamisen näiden tarpeiden tyydyttämiseksi. Asiaa ei voida lähestyä liittämällä pelkästään yhteen kapeat hallinnonalan näkökulmat, vaan haasteeseen vastaaminen edellyttää vankkaan analyysiin perustuvaa kokonaisstrategista näkemystä. Valtionhallinto erilaisine kytkentöineen muodostaa tässä suhteessa yhden suuren periaatteellisen klusterin, jonka sisälle sijoittuu useita pienempiä klustereita. Olennaista on myös havaita, etteivät hallinnollisten klustereiden rajat kunnioita julkisen ja yksityisen sektorin vastaavia, vaan ylittävät ne tulevaisuudessa entistä useammin.

Klustereille on tyypillistä elää kiinni toimintaympäristön kehityksessä ja tällöin voidaan puhua ajassa kehittyvistä klustereista (Mannermaa 1999, 166-178). Nopeasti muuttuva ympäristö edellyttää myös klustereilta kykyä kehittyä esiin nousevien vaatimusten mukaisesti. Tämä korostaa yhteenliittymien toiminnallista ja rakenteellista joustavuutta, mitä ei saavuteta jäykän muodollisin järjestelyin. Kysymys lainsäädännöllisestä ohjauksesta nousee tässä asetelmasa aivan ratkaisevaan rooliin, kuten artikkelin alussa jo ennakoitiin. Onnistuneen klusterin toimintaedellytyksenä onkin mahdollisimman vähäinen muodollinen ohjaus, jotta kokonaisuus kykenisi vastaamaan odottamattomiin ja nopea-tempoisiin tapahtumiin.

Kyky hallita ja jalostaa osaamista on klusterin kehittymisen ja myöhemmän toiminnan kannalta kriittinen menestystekijä. Osaamisen paradigmaan sisältyy monia mielenkiintoisia ulottuvuuksia, joista merkittävin lienee se, että kaikki tun-

nustavat osaamisen merkityksen, mutta sen täsmällisemmästä sisällöstä ei useinkaan vallitse yksimielisyyttä. Asian todentaminen on empiirisesti yksinkertaisempaa mm. Nokian kaltaisten organisaatioiden kohdalla, mutta turvallisuus-hallinnossa ongelma ei ole yhtä helposti ratkaistavissa. Muuttuva toimintaympäristö kyseenalaistaa vallitsevan osaamisen paradigman aina silloin, kun muutokset edellyttäisivät konkreettisia ja uusia toimenpiteitä klusteriin kuuluville organisaatioille. Osaamisen ymmärtäminen ja kytkeminen johtamistyöhön on yksi tämän ajan merkittävimmistä haasteista (Hannus - Lindroos - Sepänen 1999, 143-148).

Klusterin kokonaisosaamisen määrittelemineen on äärimmäisen vaikeaa. Ongelmalliseksi asian tekee erityisesti se, että kaikki määritellyt ovat voimakkaasti kiinnittyneet tiettyyn aikaan. Mitä nopeampia toimintaympäristön muutokset ovat, sitä helpommin osaamisena pidetään asioita, jotka olivat tärkeitä eilen ja toissapäivänä. Myös turvallisuushallinto joutuu kohtamaan tämän ongelman pohdittaessa osaamistasoa suhteessa nykyhetkeen ja tulevaisuuteen. Tätä voidaan tuki mallintaa tarkastelemalla vastaavia järjestelmiä esimerkiksi Benchmarking -laadunhallintamenetelmää hyödyntämällä, mutta aina sekään ei tuota tarvittavia vastauksia (vrt. Kulmala 1999). On yleisesti tunnettua, että etenkin perinteiseen turvallisuushallintoon lukeutuvat organisaatiot (poliisi, pelastusviranomaiset, puolustusvoimat jne.) omaavat monia sellaisia piirteitä, jotka tekevät innovaatioiden ja uuden ajattelun esille tuomisen vaikeaksi. Muutosvastarinta elättää myös useissa tapauksissa kuvitelmia, joissa osaaminen samaistuu voimakkaasti siihen, mitä on totuttu perinteisesti tekemään.

Osaamisen paradigmaa hahmotettaessa tulee myös raottaa verhoa yksilöiden suuntaan, joihin asia viime kädessä kulminoituu. Tässä työssä auttaa esimerkiksi kybernetiikka, joka kuvaa taloudellisen ja sosiaalisen elämän systeeminä, missä arvot on kategorisoitu, sosiaaliset rakenteet tyologisoidu ja taloudelliset systeemit mallitettu. On ilmeistä, että historiassa tavoiteltiin "keskitettyä älykkyyttä", sillä myös valta oli keskitettyä. Maailma oli jakautunut blokkeihin ja siksi tarvittiin myös lokeroitua tietoa. Esimerkiksi taloudelliset ja sosiaaliset systeemit olivat hierarkkisia. Tästä huolimatta ihmiset oppivat kuitenkin pitkälti ilman, että ovat tietoisia oppimisestaan tai siitä mitä ovat oppimassa. Suuri osa

| | | osaamisen Jakaminen | |
|-----------|-----------|---------------------|----------|
| | | helppoa | vaikeaa |
| osaaminen | yleistä | 1 | 2 |
| | erityistä | 3 | 4 |

Kuvio 2. Osaamisen sisällön ja sen jakamisen välinen yhteys.

oppimisesta oli ja on siis sattumanvaraista, mikä tekee vaikeaksi myös osaamisen jäsentämisen rationaalisin argumentein. Viime aikoina on kiinnostuttu ns. implisiittisen eli hiljaisen tiedon (tacit knowledge) merkityksestä. Organisaatiossa tietoa syntyy monenlaisissa muunnosprosesseissa, joista yksi on sosialisatio, jossa hiljainen tieto muuttuu (uudeksi) hiljaiseksi tiedoksi. Yhdistäminen on kyseessä, kun implisiittinen tieto muuttuu eksplisiittiseksi tiedoksi. (ks. Baumard 1996; Koski 1998, 114-115)

3.2. Osaamisen jakaminen turvallisuushallinnossa

Kyky ja halu jakaa osaamista toimii myös turvallisuushallinnossa klusterien syntyminen perusedellytyksenä. Osaamista on mahdollista jakaa monin eri tavoin, josta seuraavassa valotetaan eräitä näkökulmia. Käytän havainnoinnissa apuna nelikenttää, joka on rakennettu osaamisen sisällön ja toisaalta sen jakamisen helppouden/vaikeuden ympärille. Kyseessä on periaatteellinen lähestymistapa, jota voidaan soveltaa millä tahansa julkishallinnon osa-alueella. Sisällöt ratkaisevat, mitä painotuksia osaamisen jakaminen saa kussakin tapauksessa.

Kenttä 1. Osaamista, joka on yleistä, voidaan tavallisesti myös helposti jakaa. Tähän kokonaisuuteen sijoittuva osaaminen ryhmittyy usein myös käsitteen tukitoiminnot alle. Tukitoiminnot eivät edusta organisaation osaamisen keskeistä

aluetta, eli ydintoimintoja, mutta ovat välttämättömiä kokonaisuuden toimivuuden kannalta. Tyypillisiä ydintoimintojen ulkopuolelle sijoittuvia tukitoimintoja ovat: atk-palvelut, taloushallinnon toiminnot, henkilöstöhallinnon toiminnot, kiinteistöjen hallinta ja hoito sekä useimmat logistiset toiminnot. Näistä luopumisesta käytetään nimitystä ulkoistaminen, millä kuvataan toimintojen siirtoa jonkin ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Ulkoistamisen keskeinen peruste on mahdollisuus keskittyä niihin asioihin, jotka ovat onnistumisen kannalta kriittisiä. Julkishallinnon näkökulmasta kysymys on laajassa mittakaavassa megasiirtymästä kohti sopimuskumppanuuden aikakautta, jossa julkishallinnolliset organisaatiot kiinnittyvät entistä voimakkaammin ympäröivään yhteiskuntaan erilaisten kumppanuussopimusten avulla (ks. Greaver 1999; Stähle - Laento 2000).

Laajentuva kumppanuusajattelua on tämän ajan keskeisimpiä haasteita niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Vaikka kehitys kohdanee vaikeuksia etenkin jälkimmäisen kohdalla, yleislinja tuskin muuttuu vuosituhaten ensimmäisellä vuosikymmenellä. Tähän on moniakin syitä, joista merkittävimpanä näyttäytyy länsimaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa esiintyvä paine supistaa julkisen sektorin tuottamia kustannuksia. Ulkoistettua palvelua kun ei voida pitää itse tuotetun tapaan ajallisesti jatkuvana kustannuksena, sillä sen hankkiminen saatetaan niin haluttaessa nopeastikin lopettaa, tai kilpailuttaa palvelu uudelleen. Ulkoistaminen on ulottunut koskemaan myös perinteisestä turvallisuudesta vastaavia vi-

ranomaisia, mistä osoituksena esimerkiksi poliisi-toimintaan kohdistuvat privatisointipaineet yksityisten vartiointiliikkeiden uusia rooleja pohdittaessa. Toisaalta ulkoistamisen voidaan myös nähdä edistävän verkosto- ja klusteriajattelun laajempaa leviämistä turvallisuushallinnossa.

Kenttä 2. Yleinen, mutta vaikeasti jaettava osaaminen sisältää voimakkaan arvolatauksen. Vaikka kyse on useimmissa tapauksissa asioista, joilla on vastineensa myös muualla julkishallinnossa, pidetään niitä syystä tai toisesta tiukasti omassa halussa. Tyypillisen esimerkin tästä muodostavat suljetut koulutusjärjestelmät, joissa annetaan tietylle ammattiryhmälle kaikki sen tarvitsema koulutus aina virkamiehen oikeudellisen aseman määrittymisestä syvällisiin ammatillisiin opintoihin. Asevoimat ovat perinteisesti edustaneet juuri tätä lähtökohtaa sillä lisäyksellä, ettei ulkopuolisia olla juurikaan hyväksytyt saamaan sotilasammattillista opetusta. Tämä pätee myös Suomessa, vaikkakin korkeakouluysteistyö on viime vuosina murtanut perinteisiä muureja kansallisessa Maanpuolustuskorkeakoulussamme.

Osaamisen kokeminen yleiseksi, mutta vaikeasti jaettavaksi, viestittää myös voimakkaasti siitä kulttuurista, joka hallinto-organisaatioissa vallitsee. Mitä suljetumpi ja sisäänpäin kääntyneempi järjestelmä on kyseessä sitä helpommin kuljetaan tätä tietä. Verkostoituminen tai klusterihakainen toimintamalli eivät saavuta tämän kaltaista järjestelmää kovinkaan nopeasti, vaan muutoksen vastavoimat jarruttavat kehitystä. Toisaalta läpinäkyvyyden vaatimukset ovat johtamassa siihen, että tiukkaan suojakuoreen sulkeutuminen käy yhä vaikeammaksi, jolloin myös lisääntyvät vaatimukset jakaa sellaista osaamista, mitä on aiemmin pidetty tiukasti omassa hallinnossa. Kyse on kulttuurin murtamisesta, mihin tarvitaan niin aikaa kuin määrätietoisia uudistus-toimia. Ilman toimivaa strategista ajattelua ja siitä kumpuavaa strategista johtamista asiassa tuskin onnistutaan suomalaisessa valtionhallinnossa. Tätä korostavia puheenvuoroja on käytetty muun muassa tuotaessa tasapainotettua Balanced Scorecard -ajattelua valtionhallintoon (ks. Määttä - Ojala 1999, 31-49).

Kenttä 3. Erityinen osaaminen, jota on myös helppo jakaa, liittyy usein valtaan ja sen myötä tapahtuvaan vaikuttamiseen. Osaamiseen liittyvä valta rakentuu siitä lähtökohdasta, ettei näköpiirissä ole muita, jotka kykenisivät vastaamaan esiin nouseviin osaamistarpeisiin. Osaaminen on

siis tavallaan monopolisoitunut jonkin tietyn tahon yksinoikeudeksi, mistä myös syntyvät vallankäytön puitteet. Nyky-yhteiskunnassa monopolisoitua osaamista on aiempaa vaikeampi ylläpitää, sillä monopolille löytyy yleensä haastajia erityisesti avoimelta sektorilta. Kansallisvaltiot voivat toki yhä edelleen monopolisoida tietyt turvallisuusfunktiot ja niihin liittyvän osaamisen, mutta useimmissa tapauksissa ainakin kansainvälinen yhteistyö haastaa kansallisesti monopolisoidun osaamisen. Näin on käynyt tai käymässä perinteisen kovan turvallisuuden alueella niin sotilas- kuin poliisiviranomaisillekin.

Monopolisoitua osaamista on helppo jakaa, kunhan tilanne säilyy jakajan hallinnassa. Luisuminen hallitsemattomaan tilaan on visio, jota pidetään tällaisessa asetelmassa onnettoman skenaariona ja sitä vältettäneen huolella. Tässä myös piilee ongelman ydin – monopolisoitua osaamista ylläpitävät järjestelmät vastustavat yleensä kaikkea sellaista, mikä horjuttaisi tasapainoa. Verkostoituminen ja klusterihakaisuus eivät kuulu tämän kaltaisten järjestelmien ominaispiirteisiin. Sektoroitunut turvallisuushallinto edustaa asiassa tyypiesimerkkiä. Kukin sektori jakaa mieluusti monopolisoitua osaamistaan, mutta haluaa samalla pitää tiukasti kiinni niistä reunaehdoista, joiden puitteissa tämä tapahtuu. Vaatimukset, yhdistää sektoreittain monopolisoitua osaamista laajemmiksi osaamiskokonaisuuksiksi, kohtaavat tästä syystä voimakasta vastarintaa.

Kenttä 4. Erityinen osaaminen, jota ei haluta jakaa, liittyy edellisen kentän tavoin valtaan. Hallittomuuteen jakaa osaamista voi olla monia syitä, mutta yhteistä niille kaikille lienee se, että toimimalla toisin paljastettaisiin ulkopuolisille jotain merkittävää itse toiminnan ytimestä. Avoimella sektorilla ilmiö pelkistyy, sillä usein kyseessä on markkinoilla konkretisoitua kilpailuedun kannalta ratkaiseva osaaminen, mitä ei haluta saattaa aina edes lähimpien yhteistyökumppaneiden tietoon. Kysymys on pohjimmiltaan luottamuksen rakentamisen problematiikasta, johon kiinnitetään alati lisääntyvää huomiota uuden talouden organisaatioissa (vrt. Stähle ym. 2000, 54-75). Luottamusongelmia voidaan toki todentaa myös julkishallinnossa niistä tilanteista, joissa kilpailulla esimerkiksi samoista budjettiresursseista. Toisaalta asia ei ole näin yksinkertainen, vaan julkissektorin hallittomuuteen jakaa erityistä osaamistaan vaikuttaa myös kullekin viranomaiselle

tyypillisen toimintakuultuuriin vaaliminen. Ristiriita-tilanteita pyritään yleensä näissä asioissa välttämään.

Haluttomuuteen jakaa erityistä osaamista saattaa myös vaikuttaa tarve ylläpitää tiettyä osaamiseen yhdistyvää statusrakennetta. Tällä koetaan yleensä saavutettavan sellaista yhteiskunnallista arvonantoa, mitä olisi muuten vaikea nauttia. Mitä monimutkaisempi logiikka osaamisen taustalla vaikuttaa sitä helpompaa asetelmaa on ylläpitää. Tämä lienee myös yksi merkittävimmistä syistä, miksi turvallisuushallinnoksi luokiteltava viranomaistoiminta ei tunne laajempaa tarvetta rakentaa verkostoyhteistyötä tai hakea klusterimaisia toiminnallisia ratkaisuja. Haluttomuudesta on yleensä etua kaikille niille tahoille, jotka kirkastavat kilpeään vain omassa hallussaan olevalla erityisellä osaamisella. Usein status quota ylläpitämään valjastetaan myös lainsäätäjä, jolloin laajemman yhteistyön esteet voidaan legitiimoida.

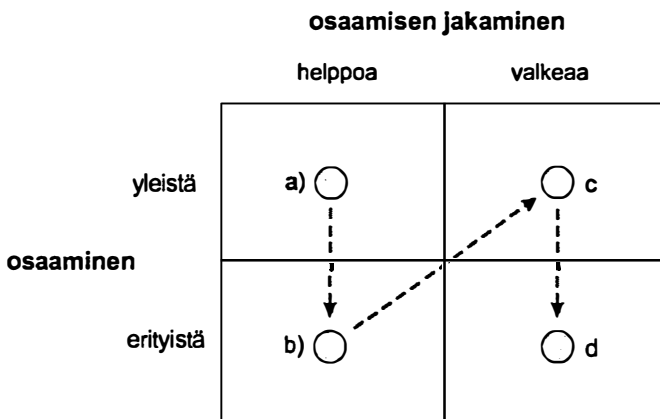
4. NELIKENTÄN HYÖDYNTÄMINEN YHTEISTYÖN RAKENTAMISESSA

Edellä rakentunutta nelikenttää voidaan hyödyntää monin eri tavoin. Jos poikkihallinnollisen yhteistyön kehittymisen yhdeksi peruslähtökohdaksi hyväksytään osaamisen jakaminen, löytyy nelikentästä vastaus, miten asiassa tulisi edetä. Kaikessa organisaatorajat ylittävässä toiminnassa

on luonnollista pyrkiä siihen, että siitä syntyvä kitka kyetään minimoimaan. Tämä on tärkeää niin yksilötasolla kuin laajempienkin kokonaisuuksien puitteissa. Käytännössä periaate ei ole helposti toteutettavissa turvallisuushallinnossa, joka elää turvallisuuden käsitteellisen sisällön tavoin voimakasta murrosvaihetta. Todellisuus ja teoretisoiva turvallisuusajattelu pitävät sisällään monia ulottuvuuksia ja lähestymistapoja, joita Kari Laitinen (1999) väitöskirjassaan osuvasti problematisoi.

Monista ongelmista huolimatta on kansallisvaltioissa tuskin löydettävissä vaihtoehtoja laajemman hallinnollisen yhteistyön rakentamiselle. Kun palataan edellä kuvattuun nelikenttään, niin kehittämistyössä lienee paikallaan valinta, jossa edetään helpoimmin toteutettavista asioista kohti ongelmakokonaisuuksia kuviossa 2 esitetyn mallin mukaisesti. Tätä periaatetta noudattaen osaamista on ensivaiheessa syytä yhdistää sen yleisessä ulottuvuudessa, mihin myös kytkeytyy jakamisen helppous (*kenttä a*). Seuraavana tavoitteena tulisi olla sellaisen erityisen osaamisen liittäminen yhteistyön piiriin, jota on helppo jakaa (*kenttä b*). Kolmannessa vaiheessa edetään yleisen, mutta vaikeasti jaettavan osaamisen alueelle (*kenttä c*) ja vasta lopuksi pyritään yhteensovittamaan erityistä ja vaikeasti jaettavaa osaamista (*kenttä d*).

Vaikka kyseessä on periaatteellinen malli siitä, miten verkostoitumista ja klusterihakuisuutta tulisi turvallisuushallinnossa lähestyä, ideaa voita-



Kuvio 3. Yhteistyön syventäminen osaamista jakamalla.

neen hyödyntää niin käytännön elämässä kuin tutkimuksenkin parissa. Jäsentämällä turvallisuuden eri sektoreilla toimivien organisaatioiden osaaminen ydin- ja tukitoimintoihin, ovat toimintot sijoitettavissa oheiseen nelikenttään. Liittämällä siihen myös useiden potentiaalisten yhteistyökumppaneiden tiedot, kyetään muodostamaan käsitys yhteistyön mahdollisuuksista ja ongelma-alueista. Samalla myös tunnistetaan klusteri-tyyppisiä kokonaisuuksia, joiden puitteissa osaamisen jakaminen on lähtökohtaisesti toteutettavissa. Kytkeällä tarkasteluun yhteiskunnallisesta kehityksestä kumpuavat turvallisuushaasteet, tuotetaan tietoa hallintokoneiston kyvystä vastata niihin tässä ajassa ja erityisesti tulevaisuudessa.

5. KATSE TULEVAISUUTEEN

Julkishallinnon, ja turvallisuushallinnon sen yhtenä osana, on totuttu tuottavan kansalaisille heidän tarvitsemiaan palveluja. Mitä paremmin palvelut tuotetaan sitä vähemmän kitkaa asiakasrajapinnalla yleensä havaitaan. Erityisesti näin on turvallisuuspalveluiden kohdalla, joista monet konkretisoituvat siinä, ettei ikäviä tapahtumia ylläpäättään esiinny. Turvallisuutta tuotetaan ja sitä ylläpidetään useissa tapauksissa kansalaisten suuntaan näkymättömien mekanismien avulla. Näkyvää tästä toiminnasta tulee monesti vasta silloin, kun joudutaan vastatusten turvattomuuden kanssa. Tässä asetelmassa piilee niin vahvuuksia kuin heikkouksia, mutta erityisesti jälkimmäiset ansaitsevat tulla huomioituiksi nykyistä laajemmin.

On vahinko, ettei hallintotieteen piirissä ole vinnut laajempaa keskustelua siitä, miten tutkimus voisi tuottaa sellaista tietoa, joka auttaisi turvallisuushallintoa kohtaamaan uudet haasteet aiempaa paremmin. Yksimielisyyttä siitä, että hallinnon tulee kyetä kehittämään yhteistyökykyään, on julkituotu niin tieteen kuin käytännönkin piirissä, mutta arkielämä kulkee tässäkin asiassa omia uriaan. Verkostoista puhutaan, sillä ne ovat riittävän neutraaleja käsitellä, mutta laajemmista yhteenliittymistä, joita esimerkiksi klusterit kuvaavat, ei juurikaan keskustella. Ei ole myöskään nähtävissä mitään selkeää voimaa, joka ohjaisi kehitystä päinvastaiseen suuntaan, jolloin asia tulee ymmärretyksi kyseisestä lähtökohdasta.

Tässä kehäpäätelyssä palataan siihen, mitä

artikkelin alussa korostin, eli konkretisoitavissa olevaan hyötyyn yhteistyötä edistävänä perusvoimana. Olisiko aika ryhtyä etsimään hyötynäkökohtia sieltä, mistä niitä ei olla aiemmin totuttu löytämään? Turvallisuushallinnon rakentamisessa turvallisuuden käsitteen ympärille, voisi tämän käsitteen jalostamisesta olettaa löytyvän myös uutta voimaa niin elävän elämän kuin tutkimuksenkin parissa käytävään keskusteluun. Peruskysymys liittyy siihen, mitä turvallisuudella ymmärretään makrotasoisena ilmiönä ja kuinka käsitteellinen ajattelu on jalostettavissa toimiviksi hallintokäytännöiksi?

Valtionhallinnon sisälle muodostuva turvallisuusklusteri tai -klusterit saavat lähtökohtansa edellä esitetystä pohdinnasta. Jo pelkkään arkitietoon perustuen kyetään löytämään useita hallinto-organisaatioita, joiden verkosto- ja klusteriyhteistyölle on olemassa sosiaalinen tilaus. Etenkin synergiaa on havaittavissa kovan turvallisuuden alueella, missä rajankäynnit tuskin pelkistyvät perinteisiin rakenteisiin. Turvallisuuskäsitysten muuttumisen tulee heijastua myös niihin hallinnollisiin ratkaisuihin, joiden varassa nykykäytäntö on. Aika ajoin esille noussutta ajatusta turvallisuusasianministeriöstä, tai ehkä hieman neutraalimpaa nimeä kantavasta klusterista, tulisi vakavasti harkita valtion keskushallinnossa. Näin siitä huolimatta, että tällöin ylitetään monia pyhänä pidettyjä rajoja.

Tieteen parissa tulisi puolestaan vakavasti pohdita sitä, tarvitaanko maassamme esimerkiksi turvallisuushallinnon laajasti ymmärrettyjä oppituleja, missä erilaiset näkökulmat yhdistyisivät. Samalla syntyisi myös luonnollinen foorumi integroida turvallisuuden eri sektoreilla toimivien viranomaisten koulutus- ja tutkimustarpeita. Etenemällä kuvattuun suuntaan kyettäisiin myös rakentamaan niin kansallisissa kuin kansainvälisissäkin puitteissa toimivaa yhteistyötä verkostojen ja erilaisten klustereiden muodossa. Osaamista tulee jakaa ja sen jakamiselle on luotava myös aidot kehitysedellytykset.

LÄHTEET

- Baumard, Philippe: From Infowar to Knowledge Warfare: Preparing for the Paradigm Shift. Teoksessa Campen, A. - Dearth, D. - Gooden, R. (ed.), *Cyberwar: Security, Strategy and Conflict in the Information Age*. London 1996.
- Boukaert, Geert - Ormond, Derry - Peters, Guy: A 90

- turn in the administration's tasks and functions: potential governance agenda for Finland. Julkaisu-maton raportti. Helsinki 2000.
- Buzan, Barry: *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf, London 1991.
- Friedman, Raymond A. - Polodny, Joel: *Differentiation of Boundary Spanning Roles: Labor Negotiations and Implications for Role Conflict*. *Administrative Science Quarterly* 37:1, 28-47. 1992.
- Greaver, Maurice F.: *Strategic Outsourcing, A Structural Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives*. American Management Association, New York 1999.
- Hannus, Jouko - Lindroos, Jan-Erik - Seppänen, Tapani: *Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä - strategian, kyvykkyyksien ja rakenteiden murros*. HM&V Research Oy, Hakapaino Oy Helsinki 1999.
- Knoke, David: *Political Networks, The Structural Perspective*. Cambridge University Press, New York 1990.
- Koski, Jussi T: *Infoähky ja muita kirjoituksia oppimisesta, organisaatioista ja tietoyhteiskunnasta*. *Opinion*, Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 1998.
- Krogars, Marco: *Verkostoilla kriisinhallintaan - kriisinhallintaprosessit ja niiden kehittäminen kansainvälisiä kriisejä ja suuronnettomuuksia koskevissa esimerkeissä*. Ankkurikustannus Oy, Vaasa 1995.
- Krogars, Marco: *Turvallisuuden paradigma muuttuu - haasteita tutkimukselle ja toimivalle hallinnolle*. *Hallinnon tutkimus*, nro 3, pp. 266-274. Vammala 1999a.
- Krogars, Marco: *Sotilaana globalisoituvassa maailmassa - muutoksen megatasa haastaa kansallisen tarkastelunäkökulman, puolustusvoimat ja yksittäisen sotilaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, *Julkaisusarja 1, Tutkimuksia No 11*. Hakapaino Oy, Helsinki 1999b.
- Krogars, Marco: *Tulosajattelu puolustushallinnossa - puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja -johtamisen nykytilan arviointi*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos. Hakapaino Oy, Helsinki 2000.
- Kuisma, Juha: *Ympäristö maailmantalouden haasteena*, teoksessa *Maailman henkinen tila ja tulevaisuus*, (ed.) Niiniluoto, Iikka. Otava, Helsinki 2000.
- Kulmala, Juhani: *Benchmarking ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen kehittämisen välineenä*. *Acta Universitatis Tamperensis* 663. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 1999.
- Käkönen, Jyrki: *Konfliktit, turvallisuus ja ympäristö - modernisaation kriisi*. Atena Kustannus Oy, Jyväskylä 1995.
- Kässi, Tuomo: *Engineering-ala Suomessa - toimialasta klusteriksi? Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, ETLA:n julkaisuja B 122*. Taloustaito, Helsinki 1996.
- Laitinen, Kari: *Turvallisuuden todellisuus ja problemaattikka - tulkintoja uusista turvallisuusista kylmän sodan jälkeen*. *Studia Politica Tamperensis* No 7. Tampereen yliopisto, Poliittikan tutkimuksen laitos. Tampere 1999.
- Löppönen, Paavo: *Yhteinen tulevaisuutemme? Teoksessa Maailman henkinen tila ja tulevaisuus (toim.) Niiniluoto, Iikka*. Otava, Keuruu 2000.
- Mannemaa, Mika: *Tulevaisuuden hallinta - skenaariot strategiatyöskentelyssä*. *Ekonomia-sarja*. WSOY, Porvoo 2000.
- Määttä, Seppo - Ojala, Timo: *Tasapainoisen onnistumisen haaste - johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard*. *Hallinnon kehittämiskeskus & Valtiovarainministeriö*. Edita, Helsinki 1999.
- Paija, Laura: *Verkoistoitumisen hyödyt, muodot ja riskit*, teoksessa *Verkostojen vallankumous - miten johtaa verkostoyritystä*. *Tummavuoren kirjapaino Oy, Vantaa* 1999.
- Poliisin tulosohjaus - nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita. Poliisitoiminnan arviointi ja toimintanedellytysten turvaamisen -hanke, Työryhmä 2, loppuraportti. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 4/2000.
- Porter, Michael E.: *The Competitive Advantage of Nations*. MacMillan Press Ltd, London 1990.
- Shaw, Martin: *Global Society and International Relations. Sociological Concepts and Political Perspectives*. Polity Press, Great Britain 1994.
- Salancik, Gerald R.: *An Index of Subgroup Influence in Dependency Networks*. *Administrative Science Quarterly* 31:2, p 194-211. 1986.
- Schein, Edgar: *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. *Weilin+Göös*, Espoo 1987.
- Simensen, Jarle: *Is There a Global Society? 1989 as a Case*. Teoksessa *Between National Histories and Global History*, (ed.) Tonnesson, Stein - Koponen, Juhani - Steensgaard, Niels - Svensson, Thommy. Suomen historiallinen seura. *Historiallinen Arkisto* 110:4. Hakapaino Oy, Helsinki 1997.
- Stenvall, Jari: *Käskyläisestä toimijaksi, valtion keskuksellisen virkamiehien pätevyysarvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle*. *Acta Universitatis Tamperensis* 759, Tampereen yliopisto, Tampere 2000.
- Stähle, Pirjo - Laento, Kari: *Strateginen kumppanuus - avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan*. WSOY, Porvoo 2000.
- Tiihonen, Seppo: *Väliillinen julkinen hallinto sota-aikana: erityisesti kriisinhallintoon liittyvät järjestelyt*. *Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*. Rättsvetenskapliga institutionen, Ser A:203, MOF 14, Åbo, Åbo Akademi 1984.
- Tolppi, Reijo: *Kriisinhallinnon järjestelyjä pohdittiin työryhmässä Wienissä*. *Palontorjunta* 43:8, p 29. 1992.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995. *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*.
- Valtiovarainministeriön kirje ministeriöille 30.5.2000, *Keskushallinnon uudistaminen - seurantaryhmän asettaminen, + liitemuistio*.

- Van Waarden, Frans: Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21, p 29-52. 1992.
- Vesalainen, Jukka - Strömmer, Riitta: Yksilön oppimisesta verkoston oppimiseen – Verkostot oppijoina ja oppimisfoorumeina, teoksessa *Oppivat organisaatiot, oppiva yhteiskunta*, (ed.) Alasoini, Tuomo - Halme, Petteri. Kansallinen työelämän kehittämissuunnitelma, Vuosikirja 1999, Raportteja 7. Edita Oy, Helsinki 1999.