

Sijaiselvittäjiä, yllätyksettömiä strategioita ja legitimitetin rapautusta osallistumisella?

Uusi toimituskunta on astunut tehtäväänsä. Sitten viime päätoimittajakauteni 2004–2006 hallinnon, organisoinnin ja johtamisen tutkimusteemat ovat toki vaihtuneet, mutta onko uusien teemojen tuottama tieto implementoitu rakenteiden inertiaa kyseenalaistavasti, on edelleen avoin kysymys.

Tähän numeroon kirjoitetuissa artikkeleissa on ikään kuin ”toiveajattelu-mainen” viittaus siihen, että jonkun ulkopuolisen tulisi huolehtia selkeämmin siitä, että toimintamallien uudistaminen olisi tietoisempaa ja läpinäkyviin päätöksiin perustuvaa.

Anne Mari Holli nostaa esille keskeisen dilemman, joka liittyy selvityshenkilöiden rooliin klassisen *hollow staten* piilotetun agendan edistäjinä. Maailmalta löytyy paljon näyttöä siitä, että virkamiestyön ulkoistaminen alihankinnaksi tai muuksi sopimuskäytännöksi ei ole tuottanut odotettuja säästöjä – pikemminkin päinvastoin. Ilmiö on siis vakava ja tutkimisen arvoinen. Hollia mukaillen voi hyvin kysyä tapahtuuko klassinen mertonilainen tavoitteiden siirtymä, jos selvityshenkilöinstituutio ”konvertoidaan” uusia tehtäviä varten, ei säädellä sitä lainkaan ja virkamiesten hallinnollinen ja poliittinen valmistelu ulkoistetaan selvityshenkilöinstituutiolle. Toisaalta on myös niin, että tämä ulkoistus voi tehdä näkyväksi sen, mitä valmistelu lopulta on ja mihin sitä tarvitaan. Tietäessämme, että hyvinvointivaltioiden palvelujen uudelleenorganisointi tapahtuu yhä enemmän sopimusmenettelyin, ei olla kaukana siitä, että osasta selvittäjiä tulee myös tahtomattaan ”kutsuttuja tunkeilijoita” – joita kyseenalaistamalla nykyiset päätöksentekijät voivat puolustaa ”mitä tahansa instituutiota”.

Ville Kivivirta ja Antti Syväjärvi ovat selvästi huolissaan siitä, että hallinnon digitalisointi nojautuu edelleen ”yllätyksettömiin strategioihin”. Vaikka kirjoittavat jättävät lukijalle tulkittavaksi mihin he viittaavat todetessaan: ”*valinta jähmettyneen substanssin omaavaan selkeään rakenteeseen tai valtavirran konseptiin lisää vuosi vuodelta utopiaa kriittisen, uusia avauksia tekevän tutkimuksen ja toisaalta käytännön välillä suomalaisen julkisen sektorin tietohallinnon yhteydessä*”, niin konkreettisia esimerkkejä ”jähmettyneestä substanssista” löytyy kyllä. Esimerkiksi Suomessa on paljon sähköisiä palveluja, mutta ne ovat hajanaisesti organisoitu. On täysin selvää, että tämä ilmentää jossain määrin halua taistella vanhojen rakenteiden puolesta ”syvissä juoksuhaudoissa”. Jos laki määräisi, että e-palvelut olisivat ensisijainen kontakti viranomaisiin ja internet kaikille sosiaalinen oikeus, ohjaisi ministeriöiden ja eri palvelutuottajien toimintaa aidosti kansalaisen etu – joka ehkä vähentäisi myös ”kasvotusten” tapahtuvaa viranomaiskontaktia (vrt. verohallinnon vuosien kehitystyö). Viron huikea etumatka e-palveluissa kertoo teoreettisesti siitä, että institutionaalinen tyhjiö on helpompi täyttää kuin korvata vanha uudella.

Inga Nyholm, Jenni Airaksinen, Helena Härkönen ja Arto Haveri jatkavat instituutioiden inertian ja paradoksien parissa. He esittävät, että Helsingin metropolialueella ”perinteeseen nojaava legitimizeetti ja hajautuneet legitimizeettikäsitykset ovatkin johtaneet Helsingin seudun hallinnan jatkuvaan uudelleenmuotoiluun”. Kiehtova kysymys, johon myös kirjoittavat viittaavat, tietysti on: jos kuntien ontologiaa ei kyseenalaisteta, voidaanko kaupunkia keksiä uudelleen ”pakottamalla”. Haluavatko kunnat hallinta lopulta itseään? Retorisesti useat tahot toki vannovat kunnallisen itsehallinnon nimiin, ja viljelevät uinuvia metaforia puheissaan. Kysymys on otettava vakavaksi tutkimuskohteeksi. Lukuisten hallinnollisten uudistusten ydinhaasteista yksi on se, että uudistajat, poliittiset päättäjät, kuntaliitosselvittäjät ja tutkijat, jotka eivät osaa erottaa ongelmaa ja dilemmaa toisistaan päätöksenteossa, kiertävät väistämättä uudistusten kehää. Tutkimukset osoittavat, että uudistusten läpiviintiin uhratut työvoimaresurssit top-down logiikalla eivät tuota tulosta. Kulttuuritutkimus on osoittanut, että dilemman, josta tässä metropoli-ilmiössä mitä suurimmassa määrin on kyse, kanssa tulisi oppia elämään ensin, jotta nykyinen ”vääränlainen itsehallintoa” ihaileva arvoperusta muuttuisi edes ongelmaratkaisulogiikalle mahdolliseksi. Mitään tällaista en ole näkeväni, vaan pikemmin kaikkien uudistusten, mukaan lukien Sote-uudistus, konvertointia sittenkin vanhoihin rakenteisiin taloudellisesti ja inhimillisesti kovin kustannuksin ja lukuisiin selvityshenkilöihin nojautuen.

Jarkko Salminen, Liisa Häikiö ja Pauliina Lehtonen eivät päästä lukijaa myös pohtimasta osallisuuden, osallistumisen ja legitimoidun työn ristiriitaisesta suhteesta aiheutuvia haasteita. Kirjoittajat tarkastelevat osallistuvaa budjetointia eli sitä miten tavalliset kansalaiset päättävät yhteisten rahavarojen käytöstä. He näkevät, että ”osallistuva budjetoinnin käytännöt muodostuvat konfliktin ja neuvottelun välisestä jännitteestä, mikä tuo konfliktit ja intressiristiriidat esiin uudella tavalla.” Analyysi on mielenkiintoinen suhteessa eurooppalaisiin hallinnon uudistuksiin, jotka ankkuroituvat kansalaisten osallistamisen, osallistuminen ja yhteistuotannon kysymyksiin. Kirjoittajat näkevät, että osallistuva budjetointi mahdollistaa ”avoimen osallistumisen ja resurssien tehokkaan käytön välisten ristiriitojen yhteisen käsittelyn”. Tämäkin artikkeli tuo esille hallinnollisen toiminnan taustalla vaikuttavien instituutioiden merkityksen ohjaavana voimana, mutta toisaalta se osoittaa, miten osallistuminen voi vähitellen uudistaa ”luutuneita budjettikäytäntöjä”.

Tulevaisuus näyttää parantuuko organisaatioidemme aikaansaannoskyky, jos analysoimme nykyistä kriittisemmin vaikkapa ”sijaiselvittäjien” oikeutus- ta, yllätyksettömien e-palvelustrategioiden juuria ja legitimizeetin rapautumispelon aiheuttajia.

Hallinnon Tutkimus lehden asema keskeisenä kansallisena julkaisuforumina on vahvistunut entisestään. Tämä näkyy yksistään lehteen arvioitavaksi lähetettyjen kirjoitusten merkittävänä kasvuna sitten vuoden 2004. Vuoden 2016 ensimmäinen numero sai hieman odottaa ilmestymistään toimituksesta riippumattomasta tekijästä: painotalo vaihtui. Uusi toimituskunta odottaa silti jo innolla mihin suuntaan lehti kehittyi heidän toimituskautenaan ja toivoo tieteellisen keskustelun entistä monitieteellisempiä ja korkeatasoisempia avauksia lukijoiltaan.

Jari Vuori
päätoimittaja