

# Onko arviointi byrokratian manttelinperijä?

Viime vuosina yhä useammat ovat yrittäneet vakuutella, että byrokratian loppu on lähellä. Byrokratia sen enempää kuin valta eivät katoa mihinkään. Byrokratian käsite on valtakäsitteen tavoin hallinnon ja politiikan peruskäsitteitä. Se ei kuole, vaikkei kukaan siitä puhuisikaan. Veikkaukseni on, että edessä on byrokratian renessanssi sanan alkuperäisessä merkityksessä. Tulevaisuudessa tutkimusrahoituksella yritetään yhdistää eri tieteentekijöiden kumuloima tieto organisaatio- ja yhteiskuntajärjestelmien ”innohallinnan” aikaansaamiseksi - Michelangelo Buonarrotin, Leonardo da Vincin ja Kopernikuksen hengessä. Ehkä byrokratialle tulee käymään kuten vallallekin - siitä tulee vallan tavoin uusi tutkimusinnovaatioiden monitieteinen lähde (vrt. Suomen Akatemian meneillään oleva valtatutkimusrahoitus). Poliitiikan ja julkishallinnon tutkijat ympäri maailmaa uskovat silti byrokratian hautajaisiin ilman kunnianlaukauksia.

Useat ovat olleet näet lähes varmoja siitä, että normikeskeisten ohjeistusten seuraamisen ja noudattamisen aika on auttamattomasti ohi (G.S. Peters, A. Giddens, C. Leadbeater ym). Yritys mennä heidän pään sisäänsä asian ymmärtämiseksi on toivoton, mutta en jaksa uskoa heidän täysin suruliputtavan normiohjauksen kuolemaa. Organisaatioiden toiminta on nyt orgaanisempaa, mutta tämä mekaanisuuden häviäminen ei merkitse kuolemaa byrokratialle. Uusi elämä versoo jo arvioinnin aläksitteissä ja toimintamenetelmissä. Tämäkään ei ole järisittävä uutinen enää sen enempää tutkijoille tai muutoskierteessä rimpuileville virkamiehille tai yrittäjille. Organisaation toimintaympäristön kieltävälle mekaanisuudelle olisi silti byokraattisuuteen normiohjausta myöten tarvetta. The Economist lehdessä näet peräänkuulutettiin joku vuosi sitten mm. Enronin sotkujen vuoksi, että ”byrokratian merkitys aletaan ymmärtää jälleen, sen oltua hylättynä vuosia”.

Samoja CD-levyjä soitetaan vaikka uusia olisi tuhansia. Toisin sanoen dualistisen maailmankäsityksen vankeina tarjoamme jotain sen tilalle, josta yritämme päästä eroon, mutta jota ilman emme voi elää. Iskelmän rakennekin on oltava sama, eihän se muutoin olisi iskelmä. Kuten Paul du Gay toteaa: virkamies ei tänä päivänä päivänä pärjää vain omaamalla yhdenlaisia taitoja. Hänen on oltava yhtäaikaa diplomaatti, byokraatti, yrittäjä voidakseen selkiyttää normit, joiden varassa neuvotellaan, löytääkseen avaintahot, joiden varassa laaditaan harkittuja uudistuksia. Byrokratian moderni grand old man C. Goodsell kirjoitti hiljan, että byrokratia organisaationa on toistaiseksi tehokkain julkisen toiminnan moninaisuuden koordinoija. Miksi ihmeessä meidän tulisi siis yrittää edes päästä eroon siitä - Weberistä puhumattakaan?

Yhtenä vastauksena tähän on se, että tutkijoiden määritelmistä huolimatta byrokratia symbolisoi arkisesti jotain kielteistä esimerkiksi joustamattomuutta, jota jälleen kukaan ei halua palvelussa, mutta haluaa omien asioiden hoidossa. Eli minun asiaani tulee käsitellä heti ja tietyllä tavalla, mutta muutoin saatte kyllä joustaa (vrt. Pareto- tehokkuuden mahdottomuus osallistavan demokratian sovelluksissa). Virkamies voi asiakaslähtöisyyden sijasta tässä paradoksissa heittäytyä buddhalaisten pyhää kirjaa siteeraavaksi: ne asiakkaat, jotka eivät suostu erotellen valikoimaan, voisivat yhtä hyvin olla kuolleita. Kaikkeaa kun ei voi saada: joustavaa joustamattomuutta, joustamatonta joustavuutta.

Katsotaanpa esimerkiksi vaikuttavuuden arviointia ja julkisen intressin tavoittelua.

Eräs virkamies joutui vastaamaan tässä taannoin eräässä koulutuksessani seuraavaan oppimistehtävään: "Miten alkoholilain valvonta tulisi organisoida panos-tuotos ketjussa siten, että julkinen intressi toteutuu mahdollisimman hyvin?" Vastauksessaan hän tuo esille tismalleen sen, mitä esimerkiksi tuomioistuimissa joudutaan tekemään päivittäin ja mihin mm. Paul du Gay viittaa. Virkamies vastasi seuraavasti:

*"Sisäisesti lääninhallituksen tulee panostaa tarkastajakohtaisten erojen minimoimiseen mm. koulutuksella, seurannalla ja avoimella keskustelulla. Puutteita ei sinänsä ole ollut todettavissa esim. .... yksikön valvontatoiminnan määrän suhteen, verrattuna useaan muuhun valvontavelvoitteeseen viranomaiseen ovat panos- ja suoritemäärät erittäin korkeat. Keskeistä on ylläpitää myös laatua. Seuraamusten määrä suhteessa suoritettuihin tarkastuskäynteihin saatetaan nähdä sekä osoituksena elinkeinonharjoittajien toiminnan moitteettomuudesta että toisaalta liian korkeana puuttumiskyynnyksenä tarkastajien taholta, taikka tarkastajakohtaisista eroista. Panos-tuotos-tavoitteeksi ei siten sellaisenaan voi asettaa mahdollisimman korkeata seuraamusten määrää. Valvontatoimenpiteiden suorittamisella on myös ennaltaehkäisevä vaikutus, joka tuotoksena on erittäin vaikeasti mitattavissa. Koko panos-tuotos ketjussa on johtamisen osuus melko pieni, missään tapauksessa johtajat eivät ole keskeisessä asemassa - työ tapahtuu jopa täysin heistä riippumatta. Juristin taitoa sinänsä tarvitaan lain soveltamisessa, mutta osaava ja poikkeuksellisen ahkera virkamieskunta suorittaa tuotosta ja tavoitetta melko itsenäisesti."*

Kuvaus synnyttää keskeisen kysymyksen byrokratian osalta: mistä korkea tai alhainen puuttumiskyynys syntyvät? Vastausta voisi lähteä etsimään samalla kysymykseen siitä, mistä arvioinnin perustana olevat arvot syntyvät. Jos lähdetään siitä, että laatu on se vaikutus johon pyritään ja panokset ovat vakio, niin määrän tulee kaikeksi laskea, jottei laatu heikkene. Esimerkissä: on siis parempi sallia pieniä rötöksiä, kunhan niiden laajeneminen estetään. Lopulta päädytään tilanteeseen, jossa normeja tarvitaan ainakin soveltamisen pohjaksi siinä, miten rajahyöty byrokratian ja ei-byrokratian välillä määritetään. Teoreettisesti tämä johtaa meidät todella isojen kysymysten äärelle, koska eikö byrokraatin yhdenmukainen palvelu aiemmin nähtykin joustamattomuutena. Nyt kaikkia tulisi palvella tarvelähtöisesti, mutta prosessit tulisi mm. jonotusaikoinen olla kuin vain yhden tarpeen kansalaisille suunnattuja läpijuoksuja tieto- ja palveluputkessa. Tämä on kuin vaatisi puusepältä: tee kaikki kauhat sarjatuotantona, mutta jokaikisen on oltava uniikki. Pahimmillaan edellä mainitussa esimerkissä tämä merkitsisi sitä, että tarkastetaan kaikki, mutta jokaisen on saatava vähintään huomautus.

Käytettiin sitten mitä tahansa ilmaisua: arviointia, itsearviointia, ulkoista auditointia jne., niin kyse on silti toiminnan suhteuttamisesta johonkin, ei välttämättä normiin, mutta johonkin. Olennaista on huomata miten tarkastajakohtaisia erojen minimoointia voidaan lähestyä yhtäältä byrokratian ja toisaalta arvioinnin näkökulmasta. Mukamas "vanhanaikaista" on todeta, että kaikkien on luettava lakia samalla tavoin eli opittava ohjeistukset päästäkseen yksiselitteisiin tulkintoihin. Mukamas "uudenaikaista" on todeta, että prosesseja on syytä seurata laatukäsikirjan mukaisesti, laatu-poikkeamat kirjaten Lähtökohtaisesti ideana on lisätä sujuvuutta ja palvelun yhdenmukaista laatua. Valitettavasti on nyt vain niin, että mitä enemmän virkamiehellä on asiantuntemusta sitä vähemmän hänellä innovaattorina halukkuutta yhdenmukaisuutta ilmentäviin rutiineihin. Ja mitä enemmän hän on pakotettu rutiineihin sitä vähemmän hän voi hyvin yli viiden vuoden jälkeen työssään. Ja mitä enemmän kansalainen on tietoinen oikeuksistaan, niin sitä vähemmän hän haluaa yhdenmukaisuutta. Joskus sen ei tarvitse edes olla samaa kuin muille, kunhan se on uniikkia minulle. Ei siis ole ihme, että viranomaiset korostavat uusien tilanteiden tarkastelua erikseen ja

tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Kukaan ei kaikei olekaan väittämässä, etteikö byrokratiaa tarvittaisi, mutta useat toivoivat ettei se koskisi heitä. Oli kommunitarismi nousussa tai ei, edelleen individualismin ehdoilla. Tiedämme varsin hyvin, että innovaatiot tarvitsevat ohjausta ja ohjaus innovaatioita. Useat tutkijat ovat silti tuoneet esille, ettei esimerkiksi tuotantoprosessia kannata edes yrittää soveltaa niihin julkisiin organisaatioihin, jotka luovat mahdollisuuksia itse tuotantoprosessiorganisaatioille. Tämä sama asia pätee itseasiassa myös julkisen ja yksityisen käsitteisiin. Näitä käsitteitä on yritetty lähes koko länsimaisen historian ajan rajata kahteen kategoriaan, vaikka todellisuudessa ne ovat toisiinsa kietoutuneita käsitteitä. Parhaiten tämän ehkä ymmärtää siten, että julkisen ja yksityisen kohdalla on kyse erilaisesta toimintatavasta (manners of acts). Yksityinen viittaa usein intiimiin ja julkinen lailliseen. Ja lopulta kyse on siitä, että yritys voi olla yhtälailla julkisesti tai yksityisesti ylläpidetty, mutta tuomioistuimien määrää oikeuden yksityisyyteen. Eli eikö F. Hegel ollut sittenkin hieman oikeassa todetessaan, että idea erillisestä yksityisestä alueesta on ideologinen vääristymä, yhteen sopimaton moraalisten instituutioiden ja eriytyneen yhteiskuntatodellisuuden kanssa. No - J Rousseau ajatteli hieman toisinpäin: ihminen kadottaa ihmisyytensä ja yhteyden luontoon yhteiskunnan vuoksi. Joten asiaa sietää tutkia edelleen. Yksityistä intressiä vaaditaan julkiselta, julkista intressiä yksityiseltä - kumpi määrää milloinkin on sekini byrokratian ja koordinoinnin kysymys (vrt. ppp, sopimuskäytännöt, ulkoistaminen jne.)

Miksi sitten arviointi olisi byrokratian manttelinperijä? Siinä, missä muutkin valvonnan ja seurannan lähikäsitteet. Kuten Graeme Salaman on tässä yhteydessä hiljan todennut, ei johtamisen ytimessä lopulta ole tapahtunut merkittäviä muutoksia - tiikerin loikista puhumattakaan. Johtajat pyrkivät omaa käyttäytymistä kontrolloimalla saavuttamaan organisaation asettamat tavoitteet - "the competent manager, like the bureaucratic manager, is exposed to rules" eli vapaasti kääntäen kyvykäs johtaja kuten byrokraattinen johtajakin ei voi suojautua säännöiltä. Voi olla, että johtaja viestii kauniimmin, mutta valmista on tultava itse asiassa nopeammin kuin ennen.

On siis tavallaan saman tekevää tukeeko tätä uusi informaatioteknologia, tiedonhallinta, arviointimenetelmät, laatustandardit, koska byrokraattinen valvonta on esimerkiksi Salamanin mukaan lopulta se mitä nämä kaikki palvelevat. Niitä voi suorastaan kutsua byrokraatiavanhempien lapsiksi, jotka ovat vanhempiasi oppineempia, mutta heidän uskollisia ihailijoitaan.

Ja tähän voisi vielä veistellä, että F. Taylor juhlii 100 vuotista kuolemaansa tai vaassa uudestisyntyneenä ja vihdoin natsimaisesta kireän yliminänsä kontrollista luopuneena ja huudahtaa: Lopulta ihmiset ovat saavuttaneet itsekontrollinsa ojentaessaan auditoijalle itsearviointinsa tulokset, vähätellessään myönteisen arvioinnin toivossa saavutuksiaan, kiireen tärkeyttä korostaen ja aikapulasta maristen.

Byrokratian sisältö voi siis muuttua, mutta muodot lienevät vain vahvistuvan entisestään - ihmisten tahdosta huolimatta tai juuri tuon tahdon mahdollistamiseksi. Vapautta ilman rajoja kun ei ole sen enempää kuin organisaatiota ilman sääntöjä. Taylor on jo kutsunut Weberin kylään, mutta Machiavellin pyynnöstä pöytä voi olla mikä tahansa kunhan se ei ole pyöreä. Leo Tolstoikin liittyy seuraan ja sanoo: jos tämän olisi tiennyt olisin jättänyt Hullun muistelmat kirjoittamatta, koska nyt tiedän päässeeni perille. Nyt muut saavat kirjoittaa nämä rivit: "Pakenen jotakin hirvittävää enkä pääse sitä pakoon Olen aina itsesi kanssa ja olen itse oma kiduttajani " ja todeta: älkää pelätkö byrokratiaa, se ei kiduta, vaan se vapauttaa.

*Jari Vuori*