

# Miksi älykkäät organisaatiot tekevät vain rajoittuneesti rationaalisia ratkaisuja?

## Monitulkintaisuuden ongelma tehokkuusoppien soveltamisessa

*Jarmo Vakkuri*

*Artikkeli saapunut 9.2 2006. Hyväksytty julkaistavaksi 1.9 2006.*

### ABSTRACT

*On the application problem of efficiency artifacts - Or why may intelligent organizations make only boundedly rational choices?*

The paper examines the ambiguous relationship between efficiency artifacts, theories and theorists from the viewpoint of the application problem. The argumentation of the paper originates from the observation that the bulk of academic research on social efficiency has focused on search problems through the development of search instruments. Solutions to efficiency problems are assumed to be found in more relevant, valid, and reliable information systems and efficiency artifacts. This paper maintains that the overall efficiency problem is not accordingly solved. One needs to find a solution to the application problem of how to convert, enable and enact information on efficiency into intelligent managerial decisions. The application problem involves several ambiguities. The rationales of using, not using, or misusing the products of information search may vary in different contexts.

The application problem of efficiency artifacts is studied from the vantage point of theory building by utilizing relevant theoretical literature. It is argued that academic research

on social efficiency is partly incapable of comprehending the application problem. Theories of efficiency involve ambiguity vis-à-vis the truthlikeness, causality and intentionality of the efficiency artifacts. The development history of efficiency artifacts may not be "efficient" in itself. On the other hand, theorists of efficiency have ambivalent motives and objectives associated with conflicting value structures embedded in research identities as well as in educational programs for students.

The paper argues for more profound understanding on the uses of efficiency artifacts. Both theoretical and empirical studies are needed. For instance, what is the managerial practice for dealing with ambiguous efficiency artifacts? What kind of consequences may these processes lead to? Here, the analysis does not end with the typical conclusion of organizations being filled with inconsistencies, inefficiencies and irregularities. It starts from there.

*Artikkeli kytkeytyy Suomen Akatemian kulttuurin ja yhteiskunnan toimikunnan rahoittamaan tutkimusprojektiin "Public sector efficiency as an ambiguous problem" (Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana).*

## 1 ARTIKKELIN TAUSTA, KOHDE JA ONGELMANASETELU

Hypoteettinen yliopisto-organisaatio on kiinnostunut kehittämään toimintansa tuloksellisuutta ja strategisen johtamisen periaatteita. Yliopistolla on historiansa, joka määrittää tietynlaiset reunaehdot kehittämisen polkujen vaihtoehdoille. Yliopistolla on tietty profiili ja tieteenalakombinaatio, minkä vuoksi toimintakulttuurit, ulkoiset olosuhteet ja ympäristön vaateet ovat varsin uniikkeja. Se on kuitenkin muiden yliopistojen tavoin alttiina yleiselle keskustelulle yliopistojen toiminnan legitimitteistä, laadukkaana yliopiston kriteerien määrittelystä ja valtion talousarvion kautta tulevan rahoituksen riittävyydestä ja järkevästä kohdentamisesta. Yliopisto käynnistää kehittämisprojektin uhraten siihen merkittävän määrän rahamääräisiä ja inhimillisiä resursseja. Kokouksia pidetään, muistioita kirjoitetaan ja ohjeistoja kehitetään. Itse asiassa näyttää siltä, että keskeisin tuotos on strategiapaperi ja siihen liittyvä yksityiskohtainen ohjeisto siitä, millaisia johtamisperiaatteita ja arviointikäytänteitä yliopistossa otetaan käyttöön ja mitä tämä vaatii yliopiston laitoksilta ja henkilöstöltä. Yliopiston käytävillä kysytään: mitä hyötyä kyseisestä prosessista ja siihen liittyvistä uhrauksista loppujen lopuksi oli?

Artikkelissaan "When it comes to 'best practices' - why do smart organizations occasionally do dumb things?" Jeffrey Pfeffer (1996) puki edellä mainitun esimerkin teoreettisempaan muotoon asettamalla kysymyksen, miten kasvava informaatiotulva kyetään muuntamaan ymmärrykseksi ja viisaudeksi organisaatioiden toiminnassa (Pfeffer 1996). Toisin sanoen, miksi sinällään älykkäät organisaatiot tekevät vain rajoittuneesti rationaalisia ratkaisuja? Voidaanko organisaatioita kutsua "älykkäiksi" vain siksi, että niillä on hallussaan oleellista tietämystä, vaikka eivät kykenisi hyödyntämään sitä? Pfefferin ratkaisu on erottaa toisistaan 'tietämisen' ja 'tekemisen' käsitteet. Kaikki tieto ei siis edistä rationaalista tekemistä ja ratkaisuja. Joskus on jopa päinvastoin. (Pfeffer & Sutton 1999).

Tämän artikkelin lähtökohta on havainto, että edellä mainittu asetelma ei kytkeydy ainoastaan organisaatioiden tai päätöksentekijöiden rajalliseen kapasiteettiin yhteiskunnassa olevan tutkimus-, arviointi- ja muun tiedon soveltamisessa. Se kytkeytyy myös rationaalisuutta tutkivien tieteenalojen, teorioiden ja oppien osit-

taiseen kyvyttömyyteen ymmärtää tehokkuusoppien soveltamisen ongelmaa. Tämän artikkelin tavoite on pyrkiä ymmärtämään tehokkuusoppien soveltamista (problem of application) monitulkintaisena ongelmana analysoimalla organisaatioiden tehostamispyrkimysten ja näitä tutkivien tahojen, teorioiden ja oppien välistä suhdetta (vrt. Vakkuri 2003; Vakkuri 2001). Artikkelissa tehokkuus ymmärretään laajasti sosiaalisen toiminnan rationaalisuuteen kytkeytyvänä ajattelumallina, joka määrittää sekä toiminnan rationaalisuutta koskevia sisältöjä, erityisesti tavoitteiden ja keinojen välistä jännitettä niukkojen resurssien kohdentamiseen liittyvissä päätöstilanteissa että rationaalisuutta koskevaa puhetta (Brunsson 1989; vrt. rationaalisuuden ja optimaalisuuden käsitteestä Smelser 1998; Koopmans 1977). Artikkelissa oletetaan, että organisaatiot ja toimijat tietävät osittain rationaalisten valintojen rajoitteet (Simon 1947; 1955; 1978; March 1999), mutta pyrkivät toimimaan mahdollisimman rationaalisesti (intended rationality) (vrt. Williamson 1985).

Tehokkuuskäsitettä käytetään kuvaamaan toiminnan ja päätösten eräänlaista kokonaisrationaalisuutta, joka voi jakautua erilaisiin lajityyppeihin riippuen siitä, mistä osa-alueesta kulloinkin on kyse. Tällöin voidaan tarkastella esimerkiksi teknistä tehokkuutta (tutkittavien yksiköiden kyky muuntaa (transformoida) panokset tuotoksiksi), allokatiivista tehokkuutta (panosallokaation optimaalisuus organisaatiotasolla tai tuotosallokaation ja -distribuution rationaalisuus yhteiskunnan tasolla; ks. kahtiajaosta Vakkuri 1998, 102-106) tai kustannustehokkuutta (panos- ja tuotokombinaatioiden optimaalisuus huomioiden hinnat). Toisaalta on huomattava, että suomalaisen hallintotieteen käyttämä 'tuloksellisuuden' käsite on sekin eräänlainen pyrkimys määrittää erityisesti julkisen toiminnan kokonaisrationaalisuutta, joka on jaettu esimerkiksi tuottavuuteen (tuotosten ja panosten suhteen optimaalisuus), taloudellisuuteen (tuotosten ja kustannusten suhde) sekä vaikuttavuuteen (tuotosten ja aikaansaatuisten vaikutusten suhde esimerkiksi poliittisesti määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisena tai sidosryhmien, asiakkaiden ja professioiden arvottavina päätelminä) (vrt. esim. Meklin 2002; Ahonen 2001). Tässä artikkelissa tehokkuutta ei siis kuitenkaan tarkastella suppeassa merkityksessä, vaan laajasti tavoitteiden, keinojen ja näiden välisen jännitteen tarkaste-

luna.

Suuri osa tehokkuustutkimuksesta on tarkastellut tehokkaan toiminnan etsinnän ongelmaa (problem of search, problem of design) (Vakkuri & Meklin 2003) kysymällä, mistä tiedetään mikä on tehokasta. Millaisen informaation varassa tehokkuuspäätelmiä voidaan tehdä? Orlikowskia mukaillen kiinnostuksen kohteena ovat tällöin tehokkuusartefaktit: toiminnan tehokkuutta koskevien fyysisten, materiaalien, sosiaalisten ja symbolisten ominaispiirteiden kokonaisuudet, jotka on pakattu jonkinlaiseen kognitiivisesti havaittavissa olevaan muotoon (Orlikowski 2000, 408-411). Kyse on tehokkaan toiminnan etsimisestä ja määrittämisestä tukevista malleista ja metodologioista, kielellisesti ilmaistuista käsitteellisistä artefakteista ja näitä tukevista ohjelmistoperusteisista artefakteista (tekniset ratkaisut, esim. atk-ohjelmat), arviointi- ja mittausjärjestelmistä sekä toiminnan tehokkuutta parantamaan tarkoitettuista kehittämisprosesseista.<sup>2</sup>

Tässä artikkelissa tehokkuusopin käsite viittaa kahteen asiaan. Ensiksi, se liittyy tehokkuusartefaktin opilliseen perustaan, tapaan, jolla ne nyky-yhteiskunnassa rakentuvat. Esimerkiksi mikään tieteenala ei pysty monopolisoimaan tehokkuusoppien tuotantoa. Tehokkuusoppeja koskeva tutkimus on erityisen huomion kohteena esimerkiksi modernissa taloustieteessä, hallinto- ja organisaatiotieteissä ja vaikkapa osassa tehokkaan parantamisen tieteitä (esim. lääketieteet) jne.. Toisaalta tiedeintituutio ei omaa yksinoikeutta tehokkaan toiminnan tai organisaation määrittelyyn. Muut yhteiskunnalliset toimijat osallistuvat systemaattisesti paradigmojen luomiseen. Esimerkkeinä toimivat vaikkapa kansainväliset tilintarkastus- ja konsulttiyhtiöt, julkisen sektorin toimijat, mm. ministeriöt ja erilaiset edunvalvonta-organisaatiot. Tehokkuusoppien opillinen perusta on siis hyvin moninainen. Kun osa pohjautuu niitä tutkivien useiden tieteiden tutkimusperinteeseen, osa on eräänlaisia "käytännön" ja "teorian" hybridejä, sosiaalisista toimintamalleista ajan kuluessa suodattuneita ja ehkä tutkimusperinteessä testattuja ja kehitettyjä viitekehyksiä.<sup>3</sup> Tehokkuusoppien kokoelma on siis monimutkainen yhdistelmä eri tieteenalojen ja muiden toimijoiden yhteistyötä samalla kun kyse on representaation politiikasta, taistelusta monitulkintaisten ilmiöiden määrittelyn vallasta (Lave 1989). Toiseksi, tehokkuusopin käsite viittaa aiemmin mainittuun kah-tiajakoon, jossa tarkastelun kohteena on sekä

tehokkuusartefakti sinänsä että sen käyttö.

Tehokkuusoppien soveltamisen ongelma on tärkeä ja vähäiselle huomiolle jäänyt tutkimus-näkökulma. Kun etsinnän ongelma tarkastelee kysymystä, mistä tiedetään mikä on tehokasta, soveltamisen ongelmassa painottuu ajatus, miten toimia muodostetun käsityksen mukaisesti. Soveltamisen ongelmaa tarkasteleva tutkija on kiinnostunut siitä, miten organisaatiot ymmärtävät ja tulkitsevat tehokkuusoppien käytön päätöksenteossa ja millaisia vaikutuksia tai muutoksia tehokkuusoppien käyttö saa aikaan organisaatioissa.<sup>4</sup> Kiinnostavaa on se, miten voidaan ymmärtää tehokkuusoppien käyttöön liittyvää monitulkintaisuutta, sosiaaliseen todellisuuteen kytkeytyvää tulkinnallista epävarmuutta (Giddens 1979; Orlikowski 1992; 2000; March 1987). Näin on mahdollista lähestyä kysymystä, miten tehokkuusoppien avulla tuotettu ja omaksuttu tietämys voi edistää tai olla edistämättä tavoiteltuja ratkaisuja organisaatioissa, julkisella sektorilla ja laajemmin yhteiskunnassa. Tarkemmin artikkeli tarkastelee tehokkuusoppien soveltamisen monitulkintaisuutta kahden tutkimuskysymyksen valossa: 1) miten rakentuu sosiaalinen käsitys siitä, millaista tehokkuusoppia on rationaalista soveltaa (tehokkuusoppien soveltamisen menneisyysarha) ja 2) miten soveltamiseen vaikuttaa tehokkuusoppeihin liittyvän tavoiteasetannan monitulkintaisuus ja ambivalenssi?

Artikkeli etenee seuraavasti. Artikkelin toinen luku tarkastelee monitulkintaisuuden käsitteellisteoreettista perustaa ensisijaisesti organisaatio- ja taloustieteen tutkimuksessa. Kolmas luku tarkastelee tehokkuusoppien monitulkintaisuuden ongelmaa pohtimalla oppien menneisyysarhaa. Neljäs luku tarkastelee tehokkuusoppien soveltamisen ongelmaa tavoiteasetannan monitulkintaisuuden ja ambivalenssin kannalta. Viides luku analysoi tapausesimerkkiä, suoritusmittauksen teorian erästä kehitysaskelta, ns. ABPA-analyysejä, jonka esittäjä (Meyer 2002) näkee sen edistysaskelena Balanced Scorecard - mallille (Kaplan & Norton 1996) ja tekee tästä artikkelia koskevia tulkintoja. Viimeinen luku sisältää artikkelin päätelmät.

## 2 MONITULKINTAISUUDEN KÄSITE - LYHYT TAUSTOITUS

Tehokkuusoppeja koskeva tiedonmuodostus rakentuu tietyssä historiallisessa ja institutionaalisisessa viitekehvyssä. Tämä osaltaan selittää sen, miksi monet tehokkuusopit eivät enää ole vain "oppeja". Usein ne ymmärretään "sosiaalisiksi faktoiksi" tai "fundamenteiksi" siitä, miten hallinto, talous tai organisaatio toimii (tai tulisi toimia). Rationaalisen toiminnan vaihtoehdot näyttävät kovin yksitulkintaisilta.

On kuitenkin perusteltua väittää, että tehokkuustodellisuus on monessakin mielessä nimenomaan ei-yksitulkintainen, monitulkintainen (engl. ambiguity). Monitulkintaisuuden käsite sisältää teoreettis-filosofisen oletuksen siitä, että sosiaalinen järjestys on heijastuma tätä järjestystä rakentamaan tarkoitettujen instrumenttien, tämän artikkelin viitekehvyssä, tehokkuusoppien toimivuudesta (vrt. Baumann 1991). Tehokkuusopit eivät kykene koskaan täydellisesti tavoittamaan sosiaalisen todellisuuden monitulkintaista luonnetta. Ymmärtämisen instrumentit eivät siis saavuta ymmärtämisen tavoitettaan. Tästä huolimatta epätäydellisilläkin instrumenteilla on tultava toimeen.<sup>5</sup> (Johnsen, Nørreklit & Vakkuri 2006; Vakkuri & Meklin 2006.)

Monitulkintaisuuden käsitteellä on yhteys 'kontingenssin' käsitteeseen, jota työelämän organisaatioihin ja hallinnollisiin käytäntöihin liittyen on mielenkiintoisella tavalla tarkastellut Ahonen (2003). Hyödyntäen mm. Peircen ja Heideggerin jäsennyksiä Ahonen puhuu kontingenssista ei-välttämättömänä mahdollisuutena. Toisin sanoen, asiat voivat olla "niin tai näin". Esimerkiksi on mahdollista, että itseohjautuvasti toteutuvat prosessit tuottavat parhaan mahdollisen lopputuloksen, mutta on myös mahdollista ettei näin tapahdu. Tämän artikkelin kannalta mielenkiintoinen johdannaiskäsite on ns. 'kaksoiskontingenssin' käsite. "Niin tai näin" -asetelma voidaan tässä ajattelussa ulottaa koskemaan niitä käsityksiä ja oppeja, joiden kautta tulkintaperspektiivit asioihin rakentuvat ja tapoja, joilla oppien kehittäjät oppeihin sitoutuvat tai joilla he luopuvat aiemmista sitoumuksistaan oppeihin (Ahonen 2003, 30-47; vrt. myös Arnold 2003).

Organisaatiotutkimuksessa monitulkintaisuuden käsite on jatkoa rajoittuneen rationaalisuuden käsitteelle, jonka Herbert A. Simon toi tunnetulla tavalla usean tieteenalan tutkimusperinteeseen

(ks. Klaes ja Sent 2005). Simon vahvasti käsitellystä täydellisten valintojen mahdottomuudesta - mm. huomion kiinnittämisen, muistin, inhimillisen kognitiivisen kapasiteetin ja kommunikaation rajoitteiden vuoksi. Samaan tutkimustraditioon nojautuen James G. March (1978; 1987) on jakanut monitulkintaisuuden käsitteellisesti kolmeen osaan: epävarmuuteen "todellisuuden" ongelmasta (mitkä päätöksentekotilanteeseen liittyvät asiat ovat todellisia), epävarmuuteen "kausaalisuuden" ongelmasta (mitkä ovat päätökseen vaikuttavat tekijät ja niiden väliset keskinäisyydet) ja epävarmuuteen "intentionaalisuuden" ongelmasta (millainen informaatio edistää päätöksen tekemistä). Kyse on siis tulkinallisesta epävarmuudesta, joka liittyy siihen, miten poliittis-hallinnollisessa päätöksen teossa ymmärretään ongelma (todellisuus), ongelman ratkaisu (kausaalisuus) ja informaatioperusta, jonka varassa ongelman ratkaisuun voidaan päästä (intentionaalisuus). Minkään kolmen tekijän osalta on vaikea päästä täydelliseen yksitulkintaisuuteen, jossa tehtyjä tulkintoja ei voitaisi kyseenalaistaa sosiaalisesti hyväksyttävien perusteiden. Kuten March (1994, 179) toteaa intentionaalisuuden ongelmasta:

"Students of ambiguity argue that information may not resolve misunderstandings of the world; that the 'real' world may itself be a product of social construction, thus not so much discovered as invented; that interpretations of experience and desires may be fundamentally ambivalent rather than simply uncertain; and that ambiguity may be used to augment understanding through imagination".

Mitkä asiat sosiaalisten valintojen ja päätösten alueella voivat olla monitulkintaisia (March 1988)?<sup>6</sup> Ensiksi, preferenssit ovat monitulkintaisia. Perinteinen rationaalisen valinnan teorian kritiikki on kohdistunut juuri tähän alueeseen. Vaikka tiedetään, että preferenssit ovat tärkeitä inhimillisessä päätöksen teossa, niiden käsittely tieteellisen tutkimuksen keinoin on ollut osittain puutteellista. Monitulkintaisuuden traditio korostaa preferenssien endogeenisuutta, joka voi tarkoittaa esimerkiksi niiden muuttumista ajassa ja niiden sopeutumista ulkopuolisiin vaateisiin (March 1978). Toiseksi, tutkimustraditiossa relevantti ymmärretään monitulkintaisesti. Yhteys julkisten toimintapolitiikkojen ja sosiaalisten ongelmien välillä ei ole yksiselitteinen. Ongel-

man ratkaisut ovat usein vain löyhästi sidoksissa itse ongelmiin (ns. decoupling, loosely coupling -ajattelu). Joskus ongelman ratkaisut lähinnä lisäävät uusia ongelmia. Organisaatioiden "toiminnan" ja "puheen" välillä on usein ero (Brunsson 1989). Kaikki nämä viittaavat ajatukseen siitä, että kausaalisuus syiden ja seurausten välillä ei ole useinkaan oppikirjamainen. Kolmanneksi, inhimillinen tapa muodostaa käsitys aiemmasta historiasta on vahvasti monitulkintainen. Itse asiassa tutkimuksessa kiinnostavammaksi teemaksi on noussut se, miten monitulkintainen historian kirjoitus voidaan ottaa systemaattiseksi osaksi oppimiskäsitystä. Neljänneksi, toiminnan merkitys on monitulkintainen. Ajatellaan esimerkiksi organisaatioiden tapaa hyödyntää informaatiota. Organisaatiot voivat hankkia ja hyödyntää informaatiota enemmänkin symbolisiin tarkoituksiin kuin rationaalisempien valintojen tekemiseen. Lisäinformaatiota ei siis aina käytetä suoranaisesti päätösten informaatioperustan vahvistamiseen, vaan toiminnan vakuuttavuuden ja uskottavuuden symboloimiseen (Vrt. myös Vakuri 2001).

Kontekstoitaessa monitulkintaisuuskäsite julkisen toiminnan hallinnollisten järjestelmien ja organisaatioiden tehokkuuteen voidaan ajatella sen näyttäytyvän eri tasoilla. Tasoja voivat olla ainakin seuraavat: tehokkuutta koskevan tiedon muodostuksen monitulkintaisuus, tehokkuutta koskevien julkisten toimintapolitiikkojen monitulkintaisuus, organisaatioiden tehokkuutta parantamaan pyrkivien toimintatapojen monitulkintaisuus ja julkisen toiminnan tehokkuutta koskevan kansalaismielipiteen monitulkintaisuus. Näistä tämä artikkeli tarkastelee siis ensimmäistä tasoa: tehokkuusoppeja koskevan tiedon muodostuksen monitulkintaisuutta ja erityisesti kyseisen tiedon soveltamisen ongelmaa organisaatioiden tehostamisyrittämissä.

### 3 TEHOKKUUSOPPIEN SOVELTAMISEN MENNEISYSHARHA - TEHOKKUUSOPPIEN ADAPTAATIO AJATUSTEN MARKKINOILLA

Yllättävän syvään juurtunut oletamus on se, että kulloisenakin ajankohtana ihmisellä on käytössään parhaat mahdolliset tehokkuusopit. Eräs peruste tälle ajatukselle on organisaatioiden toiminnan proseduraalinen rationaalisuus, jonka

mukaan ei ole perusteltua palata jokaisessa organisaation kehittämis-, muutos- tms. prosessissa pohtimaan sitä, mikä olisi täydellisen rationaalista. On siis joskus rationaalista sitoutua "tydyttäviiin" ratkaisuihin (Simon 1955; 1978). Tällöin organisaatiot toimivat aiemmin omaksutut käytännöt huomioiden mukauttaen näitä inkrementaalisesti toimintaolosuhteissa tapahtuneisiin muutoksiin (Cyert & March 1963; Lindblom 1959). Samasta syystä pyrkiessään hallitsemaan toimintansa epävarmuutta organisaatiot pyrkivät luottamaan johonkin sellaiseen, joka on tiedossa ja ennakoitavissa oleva. Sama pätee tästä näkökulmasta myös tehokkuusoppeihin. Hallitaksean monitulkintaista toimintaa ja ympäristöä organisaatiot eivät välttämättä luota monitulkintaisiin tehokkuusoppeihin, vaan pyrkivät tietoisesti tai tiedostamattomasti välttämään tällaisia. Metodologinen paradoksi on itse asiassa siinä, että monimutkaisempi tutkimuskohde edellyttäisi pidemmälle kehittyneitä teoreettis-metodologista mallia tai viitekehystä. Kuitenkin juuri kohdetodellisuuden monimutkaisuus voi selittää sen, miksi ymmärtämisen instrumentti halutaan pitää mahdollisimman selkeänä. Tämä voi toimia perusteluna sille, miksi useat kompleksiset organisaatiot käyttävät "vain" SWOT-analyysia toimintansa analysoimiseen. (vrt. DiMaggio & Powell 1983.)

#### *Tehokkaat tarinat ja tehokkuusoppien menneisysharha*

Mistä artikkelin alun hypoteettinen yliopisto-organisaatio sitten tietää, millainen tehokkuusoppi olisi sovelias juuri sen ongelmien analyysiin. Hieman Orlikowskista (2000) poiketen ajatuksena on pohtia, miten tehokkuusoppien valintamyymälässä harhaileva organisaatio tietää, mikä oppi olisi valittava ja millainen on valintaan liittyvä monitulkintaisuus. Miten tähän liittyvä sosiaalinen käsitys rakentuu?

Erästä aiheeseen liittyvää selitysmallia kutsutaan tehokkaiden historioiden ajatusmalliksi. Sen mukaan tehokkuusoppien maailmassa, jossa sosiaalisten prosessien usein oletetaan toimivan markkinaperiaatteiden mukaisesti niin että optimaaliset ja parhaat käytännöt valikoituvat erilaisten ratkaisumahdollisuuksien joukosta, tuntuu itse asiassa luonnolliselta soveltaa samaa ajattelutapaa. Tehokkuusoppien oletetaan valikoi-

tuvan markkinalogiikan periaatteita noudattaen. Vallitsevien tehokkuusoppien hegemonia on lopputulos ajatusten "markkinaprosesseista", jotka tuottavat rationaalisen lopputuloksen, parhaan tehokkuusopin. (Vrt. Garnett 1999.) Parhaat käytännöt ja parhaat opit jäävät elämään. Huonommat karsiutuvat ulkopuolelle (Vakkuri 2003).

Näkökulma on mielenkiintoinen jatkumo ajattelutavalle, jota on kuvattu tehokkaiden historioiden käsitteellä (March 1999). Tehokkaat tarinat ovat evolutionääristen prosessien tuottamia tasapainotiloja, joiden tasapaino-ominaisuudet perustuvat tietynlaisiin oletuksiin. Kilpailullisissa olosuhteissa säilyneet toimijat ovat ajattelun mukaan kyenneet adaptoitumaan parhaiten niitä ympäröiviin olosuhteisiin. Näin ollen koska nykyinen tilanne on valikoitunut erilaisista historiallisten mahdollisuuksien avaruudesta, sen on ajattelun mukaan - oltava paras mahdollinen. Historia on "tehokas", ja kilpailullisesti toimivat prosessit tuottavat parhaan mahdollisen lopputuloksen, tässä tapauksessa parhaan tehokkuusopin.

### *Tehokkaiden historioiden ongelmat*

Tehokkaiden historioiden perspektiivi on monella tavalla myös ongelmallinen. Ensiksi, adaptoituminen voi tuottaa useita globaaleja ja lokaaleja tasapainotiloja. Tehokkuusoppeja koskeva teorianmuodostus voi auttaa ymmärtämään paremmin lokaaleja ongelmia, mutta sen kontribuutio ilmiön yleiseen globaaliin ymmärtämiseen jää heikoksi. Hallintotieteellinen tutkimus lähestyy usein tätä ongelmaa siitä näkökulmasta, miten esimerkiksi tietty johtamisteoria soveltuu julkisorganisaatioiden toiminnan ymmärtämiseen. Tämä onkin relevanttia, koska menetelmän tai teorian kehittäjä ei useinkaan teorian kehittämisaikavälissä rajaa omien ajatustuotteensa markkinoita. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää ymmärtää esimerkiksi tietyn johtamismallin soveltuvuuden kysymyksiä erilaisissa sovelluskonteksteissa.

Toiseksi, tehokkuusoppien kehittyminen on historiasidonnaista. Tässä mielessä adaptoituminen hetkellä  $t_0$  on riippuvainen  $t_1$  tilanteesta. Kaikki optimaaliset adaptoitumisen muodot eivät ole mahdollisia, koska historiallinen tilanne sulkee pois tietyn määrän mahdollisuuksia huolimatta niiden globaalista yliveraisuudesta. Esimerkiksi

eri instituutioiden tehokkuuden analyysissä laajasti käytetyn DEA-menetelmän historiallinen tarkastelu osoittaa, että suuri osa menetelmän ominaispiirteistä tehokkuuden mittaamisessa jatkavat neoklassisen tuotannon talousteorian ja operaatiotutkimuksen alueella jo useita vuosikymmeniä tehtyä tutkimusta (Vakkuri 1998). Stermanin ja Wittenbergin (1999) käsitteitä käyttäen tehokkuusoppien kehitys on ensisijaisesti evoluutiota "jostakin lähtien", ei niinkään "jotakin kohti" (ns. polkuriippuvuuden malli). Näin ollen keskustelu DEA-menetelmän tiettyjen ominaispiirteiden soveltumattomuudesta "nykyhetken" tehokkuusmittauksen tarpeisiin heijastaa historiattomuuden ajatusta tiedon muodostuksessa. Tämä ei johdu siitä, etteivätkö ajankohtaiset tehokkuusmittauksen ongelmat olisi relevantteja ja kiinnostavia metodologian kehittämisen kannalta, vaan siitä, että eri tutkimusaloilla metodologian kehittäminen pyrkii ratkaisemaan omalakisesti arvioinnin ja mittauksen ongelmia. Tämän yhteyden viestittämisessä tutkijoilla on varmasti parantamisen varaa.

Kolmanneksi, informaation diffuusiolla on merkitystä. Evoluutioprosessien lopputulemat riippuvat tavoista, joilla kokemusta koskeva informaatio leviää toimijaverkostoissa. Toisin sanoen, eräiden tehokkuusoppien kehityskulku voi olla huomattavasti tuloksellisempaa toisissa maantieteellisissä ja tieteenaloittaisissa yhteyksissä. Eräs tunnetuista teoria-alueista tähän liittyen on innovaatioiden diffuusion näkökulma, jossa tehokkuusoppeja on tarkasteltu muotoina ja muotivirtauksina (fads and fashions -näkökulma) (Abrahamson 1991; 1996). Näin pyritään ymmärtämään erilaisten tehokkuusoppien leviämistä organisaatioista, maasta ja kulttuurista toiseen. Mielenkiintoiseksi tämän tekee se, että diffuusio voi tapahtua, vaikka opin mahdollisuudet vaikuttaa toiminnan tehostumiseen ovat rajalliset tai jopa puutteelliset. Toisin sanoen, siis myös "tehottomat" tehokkuusopit leviävät ja organisaatiot omaksuvat irrationaalisia tehokkuusoppeja. Abrahamsonin kysymys on: miksi näin tapahtuu?

Tehokkuusoppien diffuusioon vaikuttaa merkittävästi ns. "esi-innovaatio harha". Tämä on esiolettamus siitä, että innovaatiot ja uudistukset aina tehostavat organisaation toimintaa. Abrahamson kytkee tämän rationaalisten valintojen malliin, jonka mukaan innovaatioiden hyödyntäjät kykenevät arvioimaan täydellisesti innovaation hyödyt

toiminnalle sekä innovaation rajoitteet ja sovel-  
lusmahdollisuudet erilaisissa ympäristöissä. Aja-  
telun mukaan innovaatiot siis leviävät, koska ne  
hyödyttävät organisaatioita ja katoavat, jos ja  
kun ne eivät sitä tee. Edellä mainittu rationaa-  
lisen valinnan malli sisältää omat ongelmansa.  
Abrahamson esittääkin ns. pakotetun valinnan  
mallin (forced selection), jossa innovaatiot leviä-  
vät, koska niiden leviämisen tukena on joukko  
poliittis-hallinnollisesti merkittäviä toimijoita. Aja-  
tellaan tulosohjausmallin leviämistä suomalaisiin  
yliopistoihin. Se institutionaaliseen ympäristöön  
liittyvä näkökohta, että Suomessa yliopistot ovat  
hallinnollisesti valtion tilivirastoja, eli osa valtionta-  
loutta, on luonut puitteet sille, että suomalaisissa  
yliopistoissa on nykyisin käytössä toimintameno-  
budjetointi, kustannuslaskennan mallit tai tuotos-  
perusteinen laskennallinen rahoitusmalli. Ilman  
valtiovarainministeriön ja opetusministeriön voi-  
makasta roolia kyseiset innovaatiot tuskin olisi-  
vat levinneet niin tehokkaasti. Institutionaalista  
teoriaa tulkiten (Scott 1995; Jepperson & Meyer  
1991) reformien leviäminen yliopistoympäristöön  
on selkeästi vauhdittunut ajatuksella ”miksi yli-  
opistojen pitäisi olla erilaisia; ovathan ne osa val-  
tionhallintoa”. Abrahamsonia mukaillen kyse on  
myös siitä, että kaikilta osin ei tiedetä, ovatko näin  
levinneet innovaatiot organisaatioiden toiminnan  
kannalta tehokkaita. (Birnbbaum 2001; Jones &  
Thwaites 2000). Uusien ajatusten ylivertaisuus  
on osittain harhainen käsitys, koska kaikki uudet  
ajatukset eivät välttämättä ole hyviä ajatuksia,  
ainakaan pitkälle testattuja. Nehän eivät kaiketi  
olisi uusia, mikäli niitä olisi jo testattu.

Edellä mainitut kolme elementtiä asettaa his-  
torian tehokkuudelle omat reunaehdonsa. ”Rati-  
onaaliset” toimijat, oppiminen ja markkinavalinta  
voivat tuottaa, mutta voivat olla myös tuottamatta  
halutun tasapainotilan. Samalla tavoin tehok-  
kuusoppien kehitys voi tuottaa, mutta olla myös  
tuottamatta parasta mahdollista tehokkuusoppia.  
Ongelma aiheutuu siis paljolti tavasta, jolla aja-  
tusten markkinaprosessien oletetaan toimivan.  
Samoin kuin markkinoiden täydellisyydelle yleis-  
emmin nähdään rajoitteita, ajatusten markkinat  
ovat nekin alttiita samoille rajoitteille. Ajatusten  
tarjoajien ja kysyjien lukumäärä markkinoilla sekä  
ajatusten markkinoille tulo ja sieltä poistuminen  
ovat kumpikin edellytyksiä toimiville markkinoille.  
Toisaalta ne ovat edellytyksiä sille, että parhaat  
tehokkuusopit tulevat valituiksi. Erityisesti pit-  
källä aikavälillä oppien valikoitumisprosessin yksi

tärkeä elementti on sen varmistaminen, että  
mahdollisuus yrittää tarjotaan mahdollisimman  
monelle sitä haluavalle (vrt. Laaksonen & Vakkuri  
2000). Vain niin voidaan varmistaa, että uudet  
paremmat mallit syrjäyttävät kulloisetkin kelvot-  
tomat mallit.

Tehokkuusoppien kehittyminen ei useinkaan  
noudata edellä esitettyä kaavaa. On monia alu-  
eita, joissa tiedontuotanto on keskittynyt hyvin  
pienelle joukolle asianosaajia. Tämä selittyy  
muun muassa erikoistumisen vaateilla. Tehok-  
kuusoppien välisessä kilpailussa on vaikea  
säilyttää ”level playing field” ja estää ”määrää-  
vän markkina-aseman” muotoutuminen. Kilpailu  
tehokkuusoppien maailmassa on usein enem-  
mänkin monopoliasemassa olevien oppien teo-  
reettisiä ja metodologisia lähtökohtia analysoivaa  
ja kritisoivaa tarkastelua kuin usean, keskenään  
vaihtoehdoisen opin välistä kilpajuoksua (Caldwell  
1984). Hegemonisten tehokkuusoppien kritisointi  
ei useinkaan perustu relevanttien ja realististen  
vaihtoehdoisten oppien esittämiselle. Ei siis aina  
esitetä vaihtoehtoa vakiintuneelle tavalle ymmär-  
tää vaikkapa julkisen toiminnan tehokkuus, vaan  
harrastetaan lähinnä sitä koskevaa kritiikkiä.<sup>7</sup>  
Kyse on jonkinlaisesta uhkaavan kilpailun meta-  
forasta (Baumol, Panzar & Willig 1982), eli siitä  
että vaikka varsinaista tehokkuusoppien kilpailua  
ei olisikaan, hegemoninen tehokkuusoppi joutuu  
olemaan varpaillaan alalle yrittävien oppien ry-  
nistyksessä. Uhka menettää ”oikean” opin asema  
ja määrittelyvalta toimii kannusteena uudistaa  
tehokkuusoppia. Toisaalta tehokkuusoppien eri-  
koistuminen selittyy myös retorilla syillä. Usein  
esille nouseva kahtiajako ”edistyksekköiden talous-  
mallien” ja ”kadun henkilön talousmallien”<sup>8</sup> välillä  
korostaa tätä (vrt. Puhakan mielenkiintoinen  
näkemys ”harhaisesta humpuukista” 2002, 146;  
Krugman 1996; Radnitzky & Bernholz 1987).  
Retoriset välineet, joilla alalle pyrkivät vahvistavat  
argumenttejaan, ovat erityisen tärkeitä (McClos-  
key 1990). Jos alalle pyrkivät käsitteellistävät  
tehokkuusoppinsa tavalla, jolle ei löydy vasti-  
netta perinteisistä opeista, uusien ajatusten arvo  
on vaikea arvioida. Miten siis arvioida mallin  
edistyksekköisyyttä tilanteessa, jossa edistyksekkö-  
isyyttä kuvaavat kriteerit poikkeavat merkittä-  
västi niistä perusteista, joilla uusien ajatusten  
relevanssia arvioidaan? Usein ”edistys” ja  
”parannukset” oppeihin edellyttävät käsitteellistä  
vertailtavuutta suhteessa aikaisempiin versioi-  
hin. Ongelmaa ajatusten markkinoilla lisää se,

että mallien edistysellisuuden arvioijat edustavat usein dominanttia (ainakin yhtä niistä) diskurssia (McCloskey 1990; Brunsson 1989).

Sama ilmiö näyttäytyy esimerkiksi tutkimustoi-  
minnan tuloksellisuuden arvioinnissa. Monet mit-  
tarit jäävät hampaattomiksi, koska uuden tiedon  
edistysaspektia ei välttämättä voida tavoittaa  
käyttämällä aiemman tietämyksen hyvyiden arvi-  
ointikriteereitä. Tästä johtuen, koska luotettavat  
menestystä kuvaavat mittarit edellyttävät myös  
ajallista vertailtavuutta, ongelma nousee näky-  
västi esille. Mittareilla voidaan kuvata uuden  
tiedon menestyksellisyttä vain aiemman tietä-  
myksen viitekehyksessä. "Uuden" tiedon arvi-  
oinnissa tarvitaan monesti myös aiemmasta  
poikkeavat uudenlaiset arvioinnin pelisäännöt.  
(Vrt. mielenkiintoinen kuvaus Singh 1998). Tämä  
seikka on noussut esille kansantalouksien tuot-  
tavuuden mittaamiskeskustelussa, jossa jotkut  
tutkijat kyseenalaistavat (Grilliches 1994), ovatko  
pitkän historian omaavat mittaamisen ajattelu-  
mallit relevantteja ja perusteltuja nykytalouden  
kuvaamisessa.

#### 4 TAVOITTEIDEN MONITULKINTAISUUDEN JA AMBIVALENSSIN ONGELMA

Menneisyysarhaa kuvaa tehokkuusoppien soveltamisen monitulkintaisuutta historiallisena, evolutiivisena ongelmana. Voidaan siis ajatella, että historia ei tässä mielessä ole täydellisen tehokas. Eräs kuvaava esimerkki on benchmarking -ajattelumalli, joka on usein tulkittu "moderniksi" tehokkuusopiksi. Kuitenkin tiedetään 1200-luvulta peräisin olevista Viikinkien saagoista periaate, jonka mukaan kauppiaita opetettiin toimimaan uusissa liiketoimintaympäristöissä (*Vikings' guide to good business* 1997, 19):

"...But if you are unfamiliar with business in that town, observe carefully how the men who are considered the greatest and best merchants go about their business"

Uusimmat tehokkuusopit eivät ehkä aina tarjoa viimeisintä tietämystä. On kuitenkin vaikea ymmärtää tehokkuusoppeja koskevan tiedon muodostuksen monitulkintaisuutta, ellei tarkastelua kytkeä tieteelle ja tutkimukselle ominaisiin, sisäsyntyisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat siihen miksi tehokkuusopit kehittyvät tietyn kaltaisiksi ja miten niiden soveltamisen ongelma ymmärre-

tään. On sivuttava tieteenalojen ja tutkimuksen tavoitteenasetannan monitulkintaisuutta.

Tätä ongelmaa on erinomaisen analyttisesti tarkastellut Robert Merton. Hänen ajatuksia myö-  
täillen voidaan puhua tehokkuusoppeja tutkivien tieteenalojen motiivien ja tavoitteiden monitulkintaisuudesta, jota Merton kuvaa sisäsyntyiseksi ristiriidaksi, ambivalenssin ongelmaksi (Merton 1976). 'Ambivalenssin' (engl. ambivalence) käsite tarkoittaa toiminnan arvoihin, päämääriin ja tavoitteisiin sisäänrakennettua ristiriitaisuutta. Esimerkiksi tutkimuksen kentässä ambivalenssi tarkoittaa tutkijoihin kohdistettuja ristiriitaisia, toisilleen vastakkaisia sosiaalisia normeja. Merton erottaa psykologisen ambivalenssin, joka kohdentuu yksilön käyttäytymisperustasta lähteviin ristiriitaisiin toimintamalleihin, sosiologisesta ambivalenssista, jossa ristiriitaisuus on sisäänrakennettu siihen sosiaaliseen position, jossa vaikkapa akateeminen tutkija toimii.

Erilaisista ambivalenssin muodoista tämän artikkelin kannalta oleelliseksi nousee kaksi (ks. laajemmin Merton 1976, 6-12). Ensiksi, ambivalenssi voi olla ristiriitaisen arvojen ja intresien kombinaatio. Tämä voi näyttäytyä henkilön ilmiökäyttäytymisessä toimintamallien täydellisenä vastakkaisuutena tai vastaavasti halukkuutena rakentaa kilpailevien arvojen kompromisseja. Toisin sanoen, esimerkiksi ristiriitaisen arvojen organisaatiossa toimiva henkilö voi joutua tinkimään palvelun "tasalaatuisuudesta" taistellessaan kilpailevien arvojen sekamelskassa.<sup>9</sup> Toiseksi, työyhteisössä toimiva henkilö voi kohdata ristiriitaisuuksia työhönsä kuuluvien erilaisten sosiaalisten roolien välillä. Mertonille tämä on keskeinen ambivalenssin muoto hänen analysoidessaan tutkijan työn ambivalenssia (ambivalence of scientists). Yliopistossa toimiva henkilö voi luultavasti havaita kyseisenkaltaisen ambivalenssin jokapäiväisessä työssään. Olenko siis 'tutkija', 'opettaja', 'konsultti', 'hallinnoija', 'opintoja UPJ-byrokraatti', 'kiireinen kokoustaja', '(kiireetön) ajatteleva tutkija' tms.? Päätöksenteon teoriassa tämä näkökulma korostaa sosiaalisen identiteetin merkitystä päätöksenteolle ja päätöksentekijälle (Logic of appropriateness -käsitteestä March 1994; Vakkuri 2002).

Merton kuvaa tieteentekijöiden toiminnallisiin rooleihin sisäänrakennettua sosiaalista ambivalenssia hyödyntämällä Lyndin ristiriitaisuustulkintoja sisältäviä parilauseita. Tehokkuusoppien ambivalenssi voi saada seuraavanlaisia muotoja,



joita tässä siis kuvataan "Lyndiläis-Mertonilaisen" esimerkkien avulla (Merton 1976, 33-35):

*Propositio 1. Tieteenalan tutkimustavoitteiden ambivalenssi*

- Tieteenalan tulisi pyrkiä välttämään kulloisiinkin ajankohtiin liittyviä intellektuaalisia muotoja, jotka tulevat ja menevät ilman kestäväää vaikutusta tieteenalan teorioihin.

...Mutta tieteenalan täytyy olla joustava, seurata aikaansa ja olla vastaanottavainen tutkimiansa ilmiöiden muutokselle yhteiskunnassa.

Tämä on eräs keskeinen ongelma sosiaalisia käytäntöjä lähellä toimivien tieteenalojen kannalta. Samalla tavalla kuin johtamismalleja on tutkittu muoteina, myös tieteet ovat alttiita muotivirtauksille. Ne toimivat sosiaalisessa kontekstissa ei vain tutkien, vaan myös suodattaen ja ammentaan niistä johtamis- ja organisaatiokäytännöistä, jotka ovat niiden tutkimuksen kohteena (Etzkowitz, Webster & Healey 1998).

Organisaatiotutkimuksen näkökulmasta asiaa on tarkastellut tunnetussa artikkelissaan Pfeffer (1993). Hänen mukaansa organisaatiotutkimus ei ole paradigmaattisesti erityisen kehittynyt, koska tutkimusalueen julkilausumattomana pyrkimyksenä on ollut ylläpitää laajaa edustusta lähitieteenaloilta sekä edistää teorioiden ja metodologioiden poikkeuksellista pluralistisuutta. Pfefferin mukaan tämä on estänyt tutkimusalueen kykyä edistää tieteellisen tietämyksen kumulointumista. Hän käyttää vertailukohteena taloustiedettä, joka hänen mukaansa on onnistunut tässä tehtävässä paremmin. Taloustieteen teoreettis-metodologisen keskustelun perusteella on hieman vaikea päätyä samanlaiseen argumenttiin kuin Pfeffer, joskin tietty metodologinen kurinalaisuus, mm. neoklassiselle taloustieteelle ominainen matemaattinen formalismi, on toki tyystin erilaista kuin organisaatiotutkimuksessa (taloustieteen metodologiasta ks. Caldwell 1984; Machlup 1978; Friedman 1953; Garnett 1999.) Pfeffer (1993, 613-618) varoittaa liiallisen teoreettis-metodologisen avoimuuden ja pluralismin altistavan organisaatiotutkimuksen hyökkäyksille lähitieteenaloilta.

Tieteenaloilla ei voida koskaan olla täysin varmoja, onko uusi virtaus vain muoti vai onko se

vakavasti otettava teoria, joka uudella tavalla kykenee ratkaisemaan esimerkiksi julkisorganisaation tuloksellisuuden arviointiongelman (vrt. Balanced Scorecard-arvioinnista Nørreklit 2003). Mertonin mukaan tutkija pyrkii kaikin tavoin välttämään sitä työnsä fundamentaalisen turhautumisen ongelmaa, jossa hän huomaa uudeksi luulemansa tiedon olevankin vain "vanhaa viiniä uudessa leilissä". Tästä ambivalenssin muodosta tehokkuusoppeja tutkivien on vaikea koskaan irrottautua. Ajatellaan esimerkiksi usealla eri tutkimusalueella käytävää keskustelua arviointi- ja johtamismallien soveltuvuuden tematiikasta. On yllättävää, miten vähän keskustelua käydään arviointimallien käytön emergenteistä muodoista, ts. niistä käyttö- ja sovellustavoista, jotka syntyvät kun käyttäjät ovat vuorovaikutussuhteessa tehokkuusopin kanssa (Orlikowski 2000). Nämä käyttötavat eivät useinkaan ole oppikirjamaisia. Itse asiassa ne syntyvät organisaatioiden ja toimijoiden mahdollisuudesta soveltaa tehokkuusoppia "toisella tavalla" (Vakkuri 2003; Vakkuri & Meklin 2006). Näin ollen esimerkiksi tasa-painotettu mittaristo nähdään terveydenhuollon organisaatiokonteksteissa enemmänkin keskustelun välineenä kuin tuloksellisuusarvioinnin tai strategisen johtamisen mallina (Aidemark 2001). Tutkimustavoitteiden ambivalenssi voi rajata tutkimusalueetta "tieteellisemmäksi" ymmärrettyyn tehokkuusartefaktin tutkimukseen.<sup>10</sup>

Tutkimustavoitteiden ambivalenssin eräs mielenkiintoinen, osin itsekiittinen, sarkastinenkin tulkinta on klassinen "suutarin lapsilla ei ole kenkiä" -ajattelutapa. Kun esimerkiksi akateeminen yliopisto-opetus opettaa ymmärtämään tehokkuusoppeja organisaatioissa, samat tehokkuusopit eivät olekaan sovellettavissa, kun kyseeseen tulee yliopistojen oman toiminnan ymmärtäminen, arviointi ja kehittäminen. Yliopistoissa tämä kytkeytyy siihen ulkoisen kontrollin ongelmaan, joka on aina läsnä yliopistoorganisaation toiminnassa (Vakkuri 2004). Tämä voi heijastua esimerkiksi autonomiakeskusteluna (Temmes, Ahonen & Ojala 2002), itsesääätelyn ongelmana (Hölttä 1995) ja yliopistojen tuloksellisuuden ja laadun arvioinnin ongelmina (Vakkuri & Meklin 2003). Erityisen mielenkiintoiseksi tämän ambivalenssin muodon tekee se tosiseikka, että yliopistot, kaupparokkeakoulut ja tekniset yliopistot ovat selkeästi monien tehokkuusoppien ja tehokkuusreformien ideoija, mutta kun samaa reformia pyritään laajentamaan koskemaan "kaik-

kia", tämä ei tulekaan kyseeseen (vrt. Meyer & Rowan 1977; Brunsson 1989). Toisaalta on myös niin, että tehokkuusoppien ymmärrys sisältää sekä opin soveltamisen mahdollisuudet, mutta myös sen rajoitteet. Toisin sanoen, asiaa tutkinut henkilö kykenee määrittelemään, mihin välineestä on ja mihin siitä ei ole. Vastaavasti on toki ilmeistä myös sekin, että argumentoinnin uskotavuudelle aiheutuu erityisiä reunaehtoja kyseisenkaltaisessa ambivalenssissa.

*Propositio 2. Tieteenalan koulutuksen ja sen osaamisperustan ambivalenssi*

- Tieteenalan tarkoituksena on valmistaa opiskelijoita ymmärtämään tehokkuusoppien perustaa ja olettamuksia: ymmärtämään mistä opit ovat tulleet ja miksi ne ovat sellaisia kuin ovat.

...Mutta tieteenala kouluttaa myös soveltamaan tehokkuusoppeja organisaatioiden ja toimintajärjestelmien käytäntöihin.

Tämä ambivalenssin muoto ilmenee tehokkuusoppien kannalta tärkeässä kysymyksessä: miten olisi suhtauduttava kysymykseen tehokkuusopin 'totuudenkaltaisuudesta'? Miten totuudenkaltaisuus itse asiassa määritellään (Niiniluoto 1987)? Tehokkuusopit pohjautuvat tiettyihin perusolettamuksiin sosiaalisesta todellisuudesta ja oppien kohteista. Ne ovat rajoittuneita ja herkkiä niiden rakentamisessa käytetyille olettamuksille. Herkkyys näkyy kahdella tasolla (Vakkuri 1998). Ensiksi, oppien lopputulokset saattavat vaihdella perustuen erilaisiin lähtökohtaolettamuksiin. Esimerkiksi organisaatioiden tehokkuusmittauksessa erilaiset tavat mallintaa organisaatioprosessit tuottavat erilaisia tehokkuusväittämiä ja argumentteja tehokkuuseroista ja toimintojen tehostamisen mahdollisuuksista. Tässä ei itse asiassa ole mitään uutta. Jokainen malleja rakentanut ja niitä soveltanut tietää tulosensa kannalta kriittiset parametrit. Ainakin tulisi tietää. (Ks. esim. Thompson ym. 1994; Arndt 1984.) Toiseksi, herkkyys näkyy myös syvällisemmällä tavalla. Monimutkaisetkin mallit ovat vain raapaisuja siitä todellisuudesta, jota niillä pyritään kuvaamaan. Näin ollen herkkyys liittyy myös siihen, miten mallin parametrien muuttaminen heijastuu tavoissa nähdä vaikkapa yliopistojen tehokkuusilmiö tai terveydenhuollon

uudelleenorganisointi. Epistemologisesti kyse ei ole siis vain herkkyyden pintatasosta, vaan myös sen syvätasosta. Tulokset eivät näy vain eroina "mittareiden tuloksissa", vaan maailmankuvaeroina, erilaisina tapoina nähdä sosiaalinen todellisuus. Opit, joilla perustellaan radikaalejakin muutoksia olemassa oleviin käytäntöihin yhteiskunnassa tai sen organisaatioissa, ovat merkittäviä ajattelua ohjaavia järjestelmiä ja varsinkin luonnollisia ambivalenssin lähteitä. Tällöin ei ole yhdentekevää kenellä on valta määritellä tietyt laskelmat oikeiksi ja soveltamiskelpoisiksi (Chai-kin & Lave 1993).

Edellä mainitussa viitekehyksessä tehokkuusoppeihin liittyy myös toinen tärkeä ongelma: refleksiivisyyden ongelma (Giddens 1979). Sen mukaan sosiaalinen todellisuus ei ole staattinen tutkimuskohde, vaan dynaaminen, tehokkuusoppien soveltamiseen reagoiva kokonaisuus. Toisin sanoen, ne metodologiset instrumentit, joilla kohdetta pyritään ymmärtämään, vaikuttavat myös kohteen käyttäytymiseen. Tämä on yleinen sosiaaliseen toimintaan kytketty ajattelumalli, joka ei loppujen lopuksi ole saanut paljoakaan jalansijaa varsinaisissa sovelluksissa.<sup>11</sup> Esimerkiksi organisaatioiden tulosarvioinnit riippuvat myös mittauksen kohteiden vaikutuksesta aineistoon ja dataan. Data on tässä mielessä elävä organismi, jonka yhden ajanhetken tilanne on vain poikkileikkauksenomainen representaatio sen todellisuudesta. Toisaalta kohteet myös systemaattisesti ennakoivat mittauksia mukauttaen toimintaansa niin, että tulos näyttäätyy mahdollisimman positiivisessa valossa.<sup>12</sup>

## 5 TEHOKKUUSOPPIEN SOVELTAMISEN MONITULKINTAISUUS: ESIMERKKI-TAPAUKSENA TOIMINTOPERUSTEINEN KANNATTAVUUSANALYYSI (ABPA)

Tarkastellaan tehokkuusoppien soveltamisen ongelmaa seuraavaksi tapausesimerkin valossa. Activity-Based Profitability Analysis (jatkoissa ABPA) -viitekehys on eräs viimeaikainen kehityspolku organisaatioiden suoritusarvioinnissa ja -mittaamisessa. Marshall Meyer käsittelee teoksessaan kysymystä siitä, olisiko organisaatioiden tulosmittauksen ongelmaa syytä pohtia uudelleen (Meyer 2002). "Uudelleen" pohtiminen edellyttää, että aiemmat opit tuloksellisuuden mittauksesta nostetaan kriittisen tarkastelun kohteeksi. Meyerille tämä tarkoittaa konkreettisesti Balanced

Scorecard -mallia, jota on jossain yhteyksissä rohkeasti kutsuttu 1990-luvun keskeisimmäksi manageriaaliseksi innovaatioksi (vrt. Nørreklit 2003; 2006). Meyer tarkastelee omaa tulostausratkaisuaan (ABPA) ensisijaisesti suhteessa BSC-malliin ja sen ratkaisuihin. Tämän artikkelin kannalta Meyerin analyysi tarjoaa tärkeitä näkökohtia: miten ao. teoriassa on ymmärretty tehokkuusopin soveltamisen ongelma? Mikä on ymmärretty edistysaskeleeksi? Millainen monitulkintaisuus näkemyksiin liittyy?

Tiivistettynä ABPA-analyysin keskeinen tavoite on ymmärtää yritysorganisaation ja asiakkaan välistä rajapintaa yhdistämällä tuottoelementti toimintopohjaiseen kustannuslaskentamalliin (ns. ABC-malli). Vaikkakin ajattelussa pidetään tärkeänä perinteistä aktiviteettien identifiointia organisaation prosessien ymmärtämisessä, tämä elementti pyritään kytkemään tiiviisti organisaation (ensisijaisesti liikeyrityksen) tulonmuodotuksen prosesseihin. Siis jos organisaation johto ymmärtää toiminnot, joihin organisaation toiminta kytkeytyy, kustannukset, joita näistä toiminnoista aiheutuu, ja myös tuotot, joita toiminnot generoivat, organisaatio voi ymmärtää kokonaistuloksellisuuttaan paremmin (Vrt. kuvio 1). Tarkastelutapa on aina asiakaslähtöinen. Kuviossa 1 tätä kuvaa asiakaskäsitteen sijoittuminen kuvion keskiöön. Asiakas käynnistää transaktioita (siirryttäessä kuviossa 1 asiakkaasta vasemmalle), jotka edellyttävät tukitransaktioita. Nämä sisältävät välittömiä ja välillisiä toimintoja, jotka edelleen aiheuttavat muuttuvia ja kiinteitä kustannuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Toisaalta asiakas aiheuttaa nettotuottoja (siirryttäessä kuviossa 1 asiakkaasta oikealle), jotka edelleen realisoituvat asiakastuottavuutena, lisäarvona, jossa nettotuotoista on vähennetty asiakkaiden aiheuttamat kokonaistransaktiokustannukset. Suoritusmittauksen kannalta painotus on näin ollen asiakkaassa, joka on ABPA-mallin analyysikohta (Meyer 2002, luku 4).

Suhteessa BSC-malliin ABPA-viitekehys pyrkii ratkaisemaan Meyerin keskeisenä pitämää ongelmaa BSC-rakenteessa: kysymystä siitä, miten malli on sovellettavissa organisaation johtamisessa. Tähän liittyen hänen keskeinen argumenttinsa on oikeastaan jo pitkään tiedossa ollut seikka. Tulosarviointi- ja mittausjärjestelmillä on taipumus menettää erottelevaa ominaisuuttaan, kun niitä käytetään (ns. running down of performance measures -ajattelutapa). Meyer esitte-

lee useita käyttäytymisvaikutuksia (Meyer 2002, 51-79; vrt. Vakkuri & Meklin 1998; 2003). Oleellista on se, miten tämä mittausteoriaan yleisesti liittyvä ominaisuus realisoituu yhdessä soveltaluksessa, BSC-mallissa.<sup>13</sup> Meyerin mukaan ongelma on se, että mittareiden määrällä on taipumus kasvaa suureksi johtuen siitä, että samaan järjestelmään liitetään rahamääräisiä ja ei-rahamääräisiä (financial, non-financial), lyhyen ja pitkän aikavälin sekä prosessien ja lopputuotosten muuttujia (vrt. myös Pfeffer & Sutton 1999). Tällöin vaikkakin näin saatu tuloksellisuuskuvaa voi olla "tasapainotetumpi" (riippuen toki täysin mittausprosessista ja -tavoista) organisaation johtamisongelmaksi jää edelleen se, miten yhdistää hajallaan oleva kvantitatiivinen aines harvalukuseksi joukoksi päätöksen teon pohjana käytettäviä indikaattoreita. Kyse on paljolti siis soveltamisen ongelmasta, jota Meyerin mukaan BSC-malli ei kykene ratkaisemaan. Miten organisaation johto tai päätöksen tekijä voi hyödyntää hajallaan olevaa tietoa tuloksellisuudesta? Kokonaiskuva voidaan rakentaa joko subjektiivisten määrittelyjen tai mekaanisten laskentakaa-vojen perusteella. Edelliseen liittyy organisaation henkilöstön motivaatioepävarmuutta (miten varmistetaan jatkuvuus tuloksellisen toiminnan arviointikriteereissä) ja jälkimmäiseen lukuisia käyttäytymisvaikutusten ongelmia (vrt. erityisesti Vakkuri & Meklin 2006).

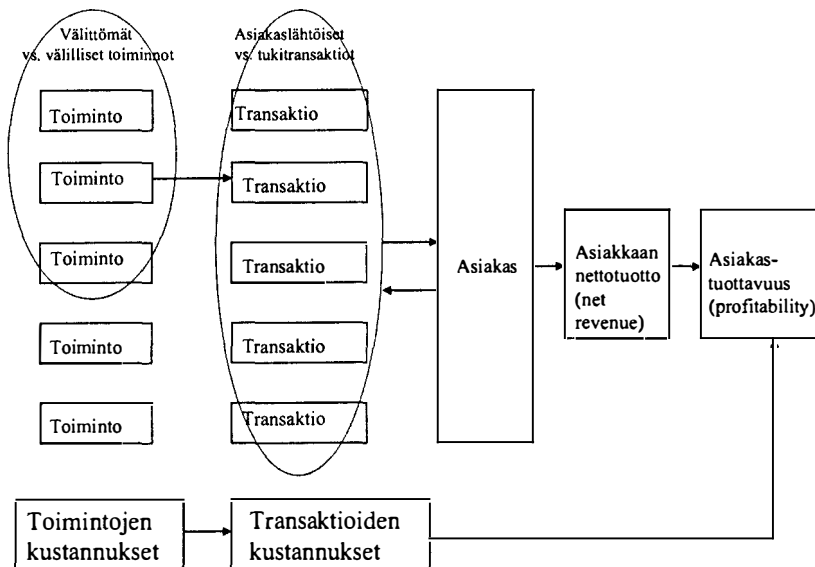
Meyer kytkee "amerikkalaisittain" tulosarvioinnin palkkaukseen ja henkilöstön kompensatiojärjestelmiin. Tätä taustaa vasten Meyer näkee erityisiä ongelmia BSC-mallissa. Itse asiassa Meyer väittääkin jonkinlaisen paradigmamuutoksen BSC-ajattelussa liittyvän juuri tähän prosessiin. Kun BSC:n kehittäjät näkivät järjestelmän ongelmat tulosarvioinnin ja siihen liittyvän kompensaaation alueella, oli perusteltua lanseerata sama järjestelmä uudelleen, mutta nyt "strategisen johtamisen viitekehysenä". Tämä kehityskulkuhan on selkeästi dokumentoitu BSC-malleihin ja sovellutuksiin liittyvässä tieteellisessä keskustelussa (Nørreklit 2003).

Mikä on sitten Meyerin ratkaisu? Miten ABPA pyrkii adaptoitumaan tehokkuusoppien markkinoilla? Itse asiassa vaikka Meyer kriittisesti analysoi BSC-rakennetta, ABPA-analyysi ei sinällään rakennu BSC:n ongelmien poistamiseen, vaan lähestyy tulosarviointia ensisijaisesti toimintopohjaisen kustannuslaskentamallin laajennusten kautta (ks. kuvio 1). Hän käyttää ennemminkin

BSC-mallia esitellessään nykyisen tulosmittauksen ongelmia kuin että arvioisi niitä pohjana uuden mallin kehittämiseksi. Tässä mielessä aiemman opin kritiikki ei muodosta pohjaa uudelle. Tämän ratkaisun taustaksi hän kytkee erinäisiä laskennallisia mekanismeja, joiden kautta voidaan pyrkiä esimerkiksi määrittelemään tuottoajureja (revenue drivers, vrt. ABC-malli) ja identifioimaan yksittäisten asiakkaiden tuottavuutta. Edelleen miten esimerkiksi yksittäisten asiakkaiden tuottavuutta voidaan identifioida jne.. Ajatellen julkisten ja non-profit organisaatioiden johtamistarpeita Meyerin ratkaisu ohjaa ajattelua osittain hieman vaikeammin sovellettavaan suuntaan. Useiden julkisorganisaatioiden osalta asiakaskäsite on varsin monitulkintainen. On siis tärkeä pohtia, mikä on tehokkuusopin luoma edistysaskel ja missä kontekstissa sen voidaan olettaa toteutuvan.

ABPA-viitekehystä koskevan lyhyen esimerkkianalyysin pohjalta voidaan nostaa esille muutamia näkökohtia. Ensiksi, tarkastelu osoittaa että tehokkuusoppien kehityspolut ovat huomattavan moninaiset. ABPAn voidaan katsoa olevan itse asiassa jonkinlainen mutaatio ABC-laskennasta, BSC-mallista ja näiden ohella kehitetystä erillisestä tietokokonaisuudesta (vrt. erityisesti Meyer & Gupta 1994). Toiseksi, vaikka Meyerin kritiikki kohdistuu BSC-mallin soveltamisen ongelmiin

organisaation johtamisessa, ABPA ei rakennu juuri näiden ongelmien poistamiselle, vaan hieman erilaisesta taustasta lähtevän ABC-mallin jatkekehittelyyn. Se ei varsinaisesti pyrikään ratkaisemaan täsmälleen samoja ongelmia, koska ongelmat on ymmärretty eri tavalla. Kolmanneksi, ABPA-malli rajaa sovellutusmahdollisuuksia huomattavasti kytkeytymällä tiukasti asiakaskäsitteeseen ja siihen, että asiakkaan aiheuttamat transaktiot ovat rahamääräisesti laskettavissa. Tästä näkökulmasta sovellettavuus esimerkiksi tietyssä osassa julkisen hallinnon toimintoja voi olla vaikeampaa. Neljänneksi, tehokkuusoppien ambivalenssin ongelma on ilmeinen myös ABPAn tapauksessa. Se näyttyy kahtiajakona, eräänlaisena teoreettis-metodologisena ristiriitana aiemman oppirakennelman kritiikissä ja uuden puolustamisessa. Meyerin kriittinen analyysi BSC-mallista ja yleisemminkin tulosarviointi- ja johtamisajattelun viimeaikaisista kehityslinjoista on itsessään erittäin analyttinen ja perusteltu. Alueen tutkimusta tekevien ja organisaatioiden arviointi-, mittaus- ja johtamisjärjestelmiä kehitävien tahojen soisi lukevan Meyerin ajatuksia juuri tästä näkökulmasta (Meyer 2002; ks. taustoista myös Meyer & Gupta 1994). Sitä ei siis välttämättä tarvitse tulkita perusteeksi uudelle mallille.



**Kuvio 1. Toimintoperusteinen kannattavuusanalyysi (ABPA) suoritusmittauksen viitekehysenä.**

## 6 PÄÄTELMÄT

Tämä artikkeli on analysoinut tehokkuusoppien soveltamista monitulkintaisena ongelmana analysoimalla organisaatioiden tehostamispyrkimysten ja näitä tutkivien tahojen, teorioiden ja oppien välistä suhdetta. Artikkelin keskeinen argumentti on, että sosiaalisen toiminnan ja organisaatioiden rationaalisuuden edistäminen ei ole varmastiakaan kiinni vain toimijoiden kyvyttömyydestä hyödyntää tutkimus- ja arviointitietoa. Kyse on myös siitä, että itse tutkimusperinteessä ymmärretään rajallisesti tehokkuusoppien soveltamisen kysymykset. Tarkastelu on kohdentunut tehokkuusoppeja koskevan tiedon muodostuksen monitulkintaisuuteen.

Artikkeli on pyrkinyt laajentamaan perinteistä tehokkuusartefaktien tutkimusta kohti näiden lopukäytön teoreettista ymmärrystä. Tämän alueen tutkimuksellinen ja teoreettinen kehittäminen on tärkeää pohdittaessa laaja-alaisemmin ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi managerialististen johtamismallien soveltamiseen julkis- ja ei-voittoa tavoitteleviin organisaatioihin, tehokkuusreformien soveltamiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa tai vaikkapa toimintoperusteisen kustannuslaskennan laajentamiseen korkeakouluorganisaatioissa. Kaikissa näissä tarvitaan ymmärrystä tehokkuusartefaktien soveltamisen sosiaalisista ympäristöistä, fasiliiteeteista ja rakenteista, käytön tavoitelluista ja ei-tavoitelluista sivuvaikutuksista ja toimijoiden ja tehokkuusartefaktien toiminnallisista rajapinnoista (Orlikowski 2000). Soveltamisongelman monitulkintaisuutta on pyritty ymmärtämään sekä tehokkuusoppeja koskevan tiedon muodostuksen kehityksen ongelmana että tiedon muodostukseen liittyvän tavoitteenasetannan ongelmana.

Artikkeli on pyrkinyt ymmärtämään, miten rakentuu sosiaalinen käsitys siitä, millaista tehokkuusoppia organisaatioiden olisi rationaalista soveltaa ja millaisia monitulkintaisuuden elementtejä tähän prosessiin kytkeytyy. Tehokkuusoppien edistymistä voidaan tässä merkityksessä tarkastella adaptaation ongelmana, ts. miten tehokkuusoppi ja sen kehittäjät pyrkivät sovittamaan oppejaan kulloisiinkin tarpeisiin ja aiempaan oppihistorialliseen kehitykseen ja toisaalta diffuusion ongelmana, ts. miten ja miksi tehokkuusoppeja koskeva tiedonmuodostus leviää erilaisissa sosiaalisissa konteksteissa. Artikkelin vahvistaa käsitystä, jonka mukaan nykyisten

hegemonisten tehokkuusoppien valikoimasta ei voida päätellä suoraan niiden toimivuutta ja sovellettavuutta. Toisin sanoen, opettamalla "ajankohittaisia" oppeja opetettaisiin samalla tieteellisesti perustelluista tietämystä toimivista tehokkuusartefakteista. Esimerkiksi ABPA-analyysia koskeva esimerkki osoittaa sen, että tehokkuusoppi on kontekstoitava siihen historialliseen, hallinnolliseen ja institutionaaliseen ympäristöön, jossa ne rakennetaan ja jossa niiden käyttötapoja pyritään ymmärtämään.

Tehokkuusoppeja koskevan tiedon muodostuksen perusta on monitulkintainen. Monitulkintaisuus perustuu jo itse tieteen ja tutkimuksen tavoitteenasetantaan, mutta erityisesti myös siihen "teorian" ja "käytännön" hybriditodellisuuteen, jossa opit rakentuvat. Sisäänrakennettu ristiriitaisuus toiminnan arvojen, päämäärien ja tavoitteiden kentässä, ambivalenssi, aiheuttaa tehokkuusoppien tutkimukselle kaksi keskeistä haastetta. Ensiksi, on erityinen tarve ymmärtää tehokkuusartefaktien (opit) ja niiden soveltamisen (käyttö) välinen rajapinta. On vaikea ajatella, että kyseessä olisi selkeä "tieteen" ja "ei-tieteen" tai "arvovapaan" ja "ei-arvovapaan" tutkimuksen demarkaatiolinja. Soveltamista voidaan ja tulisiikin tutkia juuri tieteellisen tutkimuksen keinoin. Ambivalenssin ongelma onkin siinä, että ristiriitaisuus tieteellisen tutkimuksen identiteetissä (onko tutkimus siis todella tieteellistä) on artikkelin argumentoinnin mukaisesti yksipuolistanut tehokkuusoppeja koskevaa ymmärrystä. Paradoksaalista sinällään tämä saattaa aiheuttaa sen, että itse asiassa tutkimus on vahvistamassa kehitystä, jossa organisaatiot eivät ehdi oppia yhdenkään tehokkuusartefaktin käyttöä millään tasolla ennen kuin olisi otettava käyttöön jo seuraava. Hallintotieteellisellä tutkimuksella on tässä varmaankin mietittävää. Samoin monilla muilla sosiaalisia käytäntöjä lähellä olevilla tieteenaloilla.

Toiseksi, ambivalenssi liittyy hyvinkin perustavalla tavalla myös tehokkuusoppien totuudenkaltaisuuden ongelmaan, ts. ristiriitaiseen suhtautumiseen siitä, miten opin ominaispiirteitä ja näiden soveltuvuutta tulisi arvioida. Monille tuttu on keskustelu, jossa tehokkuusoppia perustellaan ainoana oikeana tapana rationalisoida julkisorganisaatioiden toimintaa, mutta koska tehokkuusopista käytävä keskustelu halutaan pitää mahdollisimman "käytännönläheisenä", tavan tiukka metodinen analyysi ei tule kyseeseen. Asiantuntijoiden kouluttamisen kannalta

kyse on tällöin siitä tavoitteiden ristiriidasta että on koulutettava seuraavaa sukupolvea ymmärtämään tehokkuusoppien perustoja (onko kyseessä "muoti" vai vakavasti otettava teoria), mutta myös ottamaan käyttöön näitä oppeja yhteiskunnan organisaatioissa. Tämä ambivalenssi on sisäänrakennettu monien soveltavien tieteenalojen koulutusohjelmiin. Leimautuminen "ei-ajan-kohtaiseksi" on luonnollisesti hankala tilanne mille tahansa institutionaalista legitimitteettiään vaalivalle ohjelmalle.

Tehokkuusoppien monitulkintaisuus on havainto siitä, että oppien kapasiteetti ymmärtää kohteenaan olevia ilmiöitä on aina rajallinen. Monitulkintaisuus on tässä artikkelissa jäsenetty tehokkuusoppien todellisuutta, kausaalisuutta ja intentionaalisuutta koskevinä tulkinnallisina epävarmuuksina. Lähtökohta ajattelussa on varsin tuttu. Tutkimuksellisesti aiemmasta poikkeava perspektiivi on se, miten edellä mainittuun lähtökohtaan tulisi suhtautua. Tämä artikkeli painottaa ajatusta, että tehokkuusoppeja koskevan tutkimuksen loppupäätelmät ovat liian usein itseään toistavia havaintoja siitä, miten kohteena olevat järjestelmät ja organisaatiot sisältävät "epäjohdonmukaisuuksia" tai poikkeamia "oppikirjalleista". Voidaan kysyä, tulisiko tämän olla tutkimuksen lopputulos vai sen lähtökohta. Mikäli se on lähtökohta, tutkimus voisi keskittyä enemmänkin tarkastelemaan miten organisaatiot ja toimijat pyrkivät toimimaan epätäydellisten sääntöjen, oppien ja teorioiden maailmassa. Ja erityisesti millaisia vaikutuksia tällä on. Tässä kiteytyy eräs oleellinen näkökulma tehokkuusoppien soveltamisessa, kun sitä tarkastellaan monitulkintaisena ongelmana. Tällainen perspektiivi voi parhaimmillaan syventää ja monipuolistaa julkisorganisaatioita koskevaa tutkimusperinnettä. Kyse ei ole siitä, että tehokkuusartefakteja koskevaa tutkimusta ei tarvittaisi. Kyse on siitä, millaista tämä tutkimus on ja millaista se voisi olla.

Tehokkuusoppeja koskevan tutkimuksen perusongelma, jota tämä artikkeli on avannut, ts. kysymystä siitä, miksi 'tietäminen' ei aina muutu 'tekemiseksi', on kaikkiaan laaja ja moniulotteinen kysymys. Tämä artikkeli puoltaa selkeästi näkemystä, että tällä alueella on mahdollisuuksia mielenkiintoisiin tutkimuksellisiin edistysaskeleisiin.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Tarkoitus ei ole rakentaa minkäänlaista analogiaa yliopistojen ja "älykkäiden" organisaatioiden välille tai mainitun kehittämisprojektiesimerkin ja kyseisen kaltaisten projektien "rajoittuneen rationaalisuuden" välille. Kysymys on vain esimerkistä.

<sup>2</sup> Artefakti tulee latinan sanoista 'ars', 'artis' (taide, kyky) ja 'factus' (tehty; perusmuoto 'facere', tehdä) tarkoittaen jotain, joka on tehty inhimillisen toiminnan, taitteen tai käsityön tuloksena (anything made by human work or art; Websters Dictionary). Tehokkuusartefaktit voivat olla siis käsitteellisiä, kielellisiä konstruktioita, fyysisesti havaittavissa olevia teknisiä työkaluja (kuten ohjelmistoja), järjestelmiä ja prosesseja. Esimerkkeinä mainittakoon Data Envelopment Analysis -menetelmä (DEA), Balanced Scorecard -malli (BSC), toimintolaskentajärjestelmä (ABC), Logical Framework-viitekehys ja Total Quality Management (TQM) -järjestelmä, jotka kaikki voidaan nähdä käsitteellisten teknologien artefakteina, mutta joiden käyttö sisältää ajatuksen toistuvasti koetusta, kontekstikohtaisesti järjestyneestä ja soveltamisprosessin aikana muuntuneesta artefaktista (Orlikowski 2000, 408; Lave 1989).

<sup>3</sup> Gibbons ym. (1994) kytkevät tämän yleisempään kehitykseen pohtiessaan tiedon tuotannon muotoja sosiaalisessa ja taloudellisessa ympäristössä. Heidän mukaan tietoa ei enää tuoteta vain tieteenalaperusteisesti (disiplinaarisuus) tai perustuen tieteenalojen yhteistyöhön (ns. multidisiplinaarisuus). Merkittäväksi elementiksi nousee myös transdisiplinaarisuus, perinteiset tieteenalat ylittävä ongelman ratkaisutapa. Tiedon tuotanto ei rajoitu yliopistoihin ja yliopistojen tieteenaloihin. Oleelliseksi elementiksi nousee tiedon tuotannon sovelluskonteksti. Tietoa tuotetaan kontekstilähtöisesti samoin kuin sovelluslähtöisesti. Näin ollen perinteinen asetelma "tutkimustiedon" ja sen "soveltamisen" välillä hämärtyy. (vrt. myös Etkowitz, Webster & Healey 1998)

<sup>4</sup> Tässä mielessä jaottelu on varsin lähellä 'know how' ja 'know that' -dikotomiaa, jossa ensimmäinen viittaa kykyyn ymmärtää miten saavuttaa tietty tavoite ja jälkimmäinen eksplisiittiseen tiedonmuodostukseen siitä, miten edellä mainittu ymmärrys on luotavissa (Habermas 1998). Toisaalta Cook ja Brown (1999) puhuvat 'tiedon' (knowledge) ja 'tietämisen' (knowing) käsitteillä viitaten tiedon käsitteen luonteeseen omistamisena. Tieto on jotain, joka on esimerkiksi organisaation hallussa (possession of knowledge). Vastaavasti 'tietäminen' on dynaamisempaa. Pragmatistisen filosofian mukaisesti se kytkeytyy 'tekemiseen'. Ajattelun mukaan tiedon omistaminen ei ole erityisen arvokasta, mutta prosessit, joilla tieto muunnetaan tekemiseksi, on.

<sup>5</sup> Monitulkintaisuuden käsitettä on tutkittu laajasti teoreettisessa lingvistiikassa inhimillisen kielen ja kielen käytön tulkinnallisina variaatioina. Puhutaan mm. leksi-kallisesta ja syntaktisesta monitulkintaisuudesta, joista

ensimmäinen viittaa yksittäisten sanojen ja jälkimmäinen lausekokonaisuuksien monimerkityksellisyteen (Atlas 2002; ks. monitulkintaisuuskäsitteestä politiikan tutkimuksessa, esim. Connolly 1987).

<sup>6</sup> Monitulkintaisuuden käsite laajentaa kahta traditionaalista teoreettista olettamusta, joita March (1987) on kutsunut 'arvauksiksi' valintojen ja päätösten teoriassa. Ensiksi, teoriassa joudutaan tavalla tai toisella ennakoimaan, oletamaan nykyhetkessä tehtyjen päätösten tulevaisuuden seurauksia. Toiseksi, joudutaan oletamaan preferenssit, joiden perusteella tulevaisuudessa realisoituvien päätösten vaikutuksia arvotetaan.

<sup>7</sup> Kyseinen argumentti ei luonnollisesti tarkoita, että kyseisen kaltaista kritiikkiä ei tarvittaisi. Itse asiassa päinvastoin. Monesti on oleellista varmistaa, että nimenomaan moniäänisyys säilyy, vaikkakaan monet äänet eivät tuota valmiita pakettiratkaisuja taloudellisten prosessien ymmärtämiseen ja analyysiin.

<sup>8</sup> Näitä kutsutaan eri nimityksillä, mm. "ersatz-ajatelmallit" ja "airport economics" (lentokentätaloustieteilijöiden) -mallit.

<sup>9</sup> On luonnollista, että ambivalenssin käsite on tässä yhteydessä varsin geneerinen. Toisin sanoen, voi olla toki niin, että huolimatta ambivalenssin ongelmasta jonkin organisaation palvelu voi olla "tasalaatuiseempaa" kuin toisen. (vrt. Schein 1985).

<sup>10</sup> On huomattava, että tieteenaloilla on merkittävä rooli tiedon organisoimisessa. Näin ollen voidaan ajatella, että tietyn tieteenalaperheen sisällä eri sisä-tieteenaloilla on keskinäinen työnjako. Kaikkien tieteenalojen ei tarvitsisi tällöin pyrkiä ymmärtämään soveltamisen ongelmaa samassa laajuudessa. Ottamatta tarkemmin kantaa yksittäisten tieteenalojen sisällölliseen tavoitteen- ja tehtävänasetantaan voidaan kuitenkin todeta tämän perustuvan luonnontieteiden parissa suosittuun ajatukseen yhtenäisteoriasta (ja "tieteestä") ja tämän pohjalta rakentuvasta tieteenalojen keskinäisestä työnjaosta (Barrow 1991). Toisin sanoen, samalla oletetaan varsin tiukka, ainakin spesifisti määriteltävissä oleva tieteenalojen tavoitteenasettelu sekä myös niiden keskinäisen työnjaon rakenteet. Whitley (2000) mukailien tieteenalat ovat fundamentaalisesti monitavoitteisia ja ajassa muuntuvia, minkä vuoksi edellä mainittu hierarkkisesti organisoitava työnjako voi jäädä lähinnä yhtenäisteoreetikkojen ideaaliseksi toimintamalliksi.

<sup>11</sup> Marshall Meyer kertoo tutkimuksessaan tätä hyvin kuvaavan esimerkin. Ollessaan itse tutkijan taipaleensa alkuvaiheissa hänelle oli usein esitetty kysymys: etkö anna liian paljon painoa instrumentille? Etkö unohda, että ongelma ei välttämättä ole tulostittauksen kohteessa, vaan sinun kohdetta kuvaamaan käyttämässäsi instrumentissa? Tutkimustaipaleensa myöhemmässä hän ei enää pidä kysymystä outona. Se on itse asiassa kysymys, joka täytyisi jokaisen mittari-idealistin muistaa. (Meyer 2002)

<sup>12</sup> Ilmiötä voidaan tarkastella mittausteoreettisena ongelmana. Ajatellaan doping-teknologiaa urheilijoiden suorituskyvyn parantamisessa. Kiellettyjen aineiden

tunnistaminen urheilijan elimistöstä on kilpajuoksua mitausvälineiden, testausorganisaatioiden sekä "datan", eli urheilijoiden suorituskyvyn (ja sitä kuvaavan aineiston) välillä. Suorituskyvyn parantamisen sallitut ja kielletyt keinot määritellään eri ajanhetkinä. Näin ollen kielletyn määritelmä muuttuu ajassa, mutta tässä muutoksessa urheilijoita ei voida pitää vain staattisina mittauskohteina, vaan toimivina subjekteina, joiden intressi parantaa suorituskykyään vaikuttaa siihen, millaisia mittausvälineitä on tarpeellista kehittää. Samasta syystä mittaus tulokset ovat herkkiä, ei vain yksittäisten mittaustulosten osalta. Ne ovat herkkiä myös siten, että esimerkiksi plasmaekspanderit ovat sallittuja tietynä ajanhetkenä, mutta kiellettyjä toisena. Vuorovaikutus mittausten ja datan välillä ei ole vain yhdensuuntaista. Se on molemminpuolista vuorovaikutusta, jossa mitaajat ja mittauksen kohteet omilla toimillaan vaikuttavat mittauksen lopputuloksiin sekä siihen, mitä asioita nähdäänärkeväksi mitata ja miten näitä mittauksia toteutetaan. (Vrt. Vartiainen 2004; Barrow 2003).

<sup>13</sup> Haluan korostaa tätä, koska mikään tulosarviointi- tai mittausjärjestelmä ei ole erilainen tässä suhteessa. Kaikkien käytöllä on tietynkaltaisia käyttäytymisvaikutuksia. Kyse on lähinnä siitä, millaisessa arviointijärjestelmässä nämä vaikutukset ovat halutun suuntaisia.

## LÄHTEET

- Abrahamson, Erik: Managerial Fads and Fashions: the Diffusion and Rejection of Innovations. *Academy of Management Review* 16(1991): s. 586-612.
- Abrahamson, Erik: Management Fashion. *Academy of Management Review* 21(1996): 1, s. 254-85.
- Ahonen, Pertti: Elämän työ epävarmuuksien maailmassa, Tampere University Press, Tampere 2003.
- Aidemark, Lars-Göran: The Meaning of Balanced Scorecards in the Health Care Organisation. *Financial Accountability and Management* 17(2001): 1, s. 23-40.
- Arndt, Helmut: *Economic Theory vs Economic Reality*, Michigan State University Press, East Lansing 1984.
- Arnold, Michael: On the Phenomenology of Technology: the "Janus-faces" of Mobile Phones. *Information and Organization* 13(2003), s. 231-256.
- Atlas, Jay David: *Philosophy Without Ambiguity. A Logico-Linguistic Essay*. Clarendon Press, Oxford 2002.
- Barrow, John D.: *Theories of Everything. The Quest for Ultimate Explanation*, Clarendon Press, Oxford 1991.
- Barrow, John D.: *The Constants of Nature: From Alpha to Omega. The Numbers that Encode the Deepest Secrets of the Universe*, Pantheon, New York 2003.
- Baumann, Zygmunt: *Modernity and Ambivalence*, Polity Press, Cambridge 1991.
- Baumol, William J. & Panzar, John C. & Willig, Robert D.: *Contestable Markets and the Theory of Industrial*

- Structure, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1982.
- Birnbaum, Robert: *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*, Jossey-Bass, San Francisco 2001.
- Brunsson, Nils: *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*, John Wiley & Sons, New York 1989.
- Caldwell, Bruce: *Appraisal and Criticism in Economics. A Book of Readings*, Allen & Unwin, Massachusetts 1984.
- Chaiklin, Seth & Lave, Jean (toim.): *Understanding Practice. Perspectives on Activity and Context*, Cambridge University Press, New York 1993.
- Connolly, William E.: *Politics and Ambiguity*. University of Wisconsin Press, Madison 1987.
- Cook, Scott & Brown, John Seely: *Bridging Epistemologies: The Generative Dance between Organizational Knowledge and Organizational Knowing*. *Organization Science* 10(1999): 4, s. 381-400.
- Cyert, Richard M. & March, James G.: *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, New Jersey 1963.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W.: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review* 48(1983): s. 147-160.
- Etzkowitz, Henry & Webster, Andrew & Healey, Peter (toim.): *Capitalizing Knowledge. New Intersections of Industry and Academia*, State University of New York Press, Albany 1998.
- Friedman, Milton: *The Methodology of Positive Economics*. Teoksessa Caldwell, Bruce (toim.): *Appraisal and Criticism in Economics*, Allen & Unwin, 1984. Julkaistu alun perin teoksessa Friedman, Milton (toim.): *Essays in Positive Economics*, Chicago University Press, Chicago 1953.
- Garnett, Robert E. Jr. (toim.): *What Do Economists Know? New Economics of Knowledge*, Routledge, London, New York 1999.
- Gibbons, Michael & Limoges, Camille & Nowotny, Helga & Schwartzman, Simon & Scott, Peter & Trow, Martin: *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage, London 1994.
- Giddens, Anthony: *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, MacMillan Press, London 1979.
- Griliches, Zvi: *Productivity, R & D, and the Data Constraint*. *American Economic Review* 84(1994): 1, s. 1-23.
- Habermas, Jürgen: *On the Pragmatics of Communication*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1998.
- Höittä, Seppo: *Towards the Self-Regulative University, Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 23, Joensuun yliopisto, Joensuu 1995*.
- Jepperson, Ronald L. & Meyer, John W.: *The Public Order and Construction of Formal Organizations*. Teoksessa Powell Walter W. & DiMaggio, Paul J. (toim.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, s. 204-231, University of Chicago Press, Chicago 1991.
- Johnsen, Age & Nørreklit, Hanne & Vakkuri, Jarmo: *Introducing a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement*. *Financial Accountability and Management* 22 (2006): 3, s. 207-212.
- Jones, Matthew & Thwaites, Richard: *Dedicated Followers of Fashion: BPR and the Public Sector*. Teoksessa Change, Knights, David & Willmott, Hugh (toim.): *Reengineering Revolution. Critical Studies of Corporate Change*, s. 50-62, Sage, London 2000.
- Kamarck, Andrew M.: *Economics and the Real World*, Basil Blackwell, Oxford 1983.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P.: *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*, Harvard University Press, Boston 1996.
- Klaes, Matthias & Sent, Esther-Mirjam: *A Conceptual History of the Emergence of Bounded Rationality. History of Political Economy*, 37 (1): 2005, s. 27-59.
- Koopmans, Tjalling: *Concepts of Optimality and Their Uses*. *American Economic Review* 67(1977): 3, s. 261-274.
- Krugman, Paul: *Pop Internationalism*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1996.
- Laaksonen, Juha & Vakkuri, Jarmo: *Piilaakso elää tarinoista*. *Talouselämä* 43(15.12.2000).
- Lave, Jean: *Cognition in Practice. Mind, Mathematics and Culture in Everyday Life*, Cambridge University Press, UK 1989.
- Lindblom, Charles E.: *The Science of "Muddling Through"*. *Public Administration Review* 19(1959): 2, s. 79-88.
- Machlup, Fritz: *Methodology of Economics and Other Social Sciences*, Academic Press, New York 1978.
- March, James G.: *Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice*. *Bell Journal of Economics* 9(1978): 2, s. 587-608.
- March, James G.: *Ambiguity and Accounting: The Elusive Link between Information and Decision-Making*. *Accounting, Organizations and Society* 12(1987): s. 153-168.
- March, James G.: *Decisions and Organizations*. Basil Blackwell, New York, Oxford 1988.
- March, James G.: *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, The Free Press, New York 1994.
- March, James G.: *The Evolution of Evolution*. Teoksessa March, James G.: *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Blackwell Publishers, Malden, Massachusetts 1999.
- McCloskey, Donald N.: *If You're so Smart. The Narrative of Economic Expertise*, Chicago University Press, Chicago 1990.
- Merton, Robert K.: *Sociological Ambivalence and Other Essays*, The Free Press, New York 1976.
- Meyer, Marshall W.: *Rethinking Performance Measurement. Beyond the Balanced Scorecard*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Meyer, Marshall W. & Gupta, Vipin: *The Performance Paradox*. *Research in Organizational Behavior*, 16



- (1994), s. 309-369.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83(1977): 2, s. 340-363.
- Niiniluoto, Ilkka: Truthlikeness, D.Reidel Publishing, Dordrecht 1987.
- Nørreklit, Hanne: The Balanced Scorecard: What is the Score? A Rhetorical Analysis of the Balanced Scorecard. *Accounting, Organizations & Society* 28(2003): 6, s. 592-619.
- Nørreklit, Hanne: US 'Fair Contract' Based Performance Management Models in a Danish Environment. *Financial Accountability and Management* 22 (2006): 3, 213-233.
- Orlikowski, Wanda: The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations. *Organization Science* 3(1992): 3, s. 398-426.
- Orlikowski, Wanda: Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. *Organization Science* 11(2000): 4, s. 404-428.
- Pfeffer, Jeffrey: Barriers to the Advantage of Organizational Science: Paradigm Development as a Dependent Variable. *Academy of Management Review* 18(1993): 4, s. 599-620.
- Pfeffer, Jeffrey: When it comes to 'best practices' - why do smart organizations occasionally do dumb things? *Organizational Dynamics* 25(1996): 1, s. 33-44.
- Pfeffer, Jeffrey & Sutton, Robert: *The Knowing-Doing Gap. How Smart Companies Turn Knowledge into Action*, Harvard Business School Press, Boston 1999.
- Power, Michael: *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Puhakka, Mikko: Taloustieteen teoria ja käytännön harhat. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2(2002), s. 144-151.
- Radnitzky, Gerard & Bernholz, Peter (toim.): *Economic Imperialism. The Economic Approach Applied Outside the Field of Economics*, Paragon House, New York 1987.
- Scott, Richard W.: *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks 1995.
- Simon, Herbert A.: *Administrative Behavior*. Macmillan. New York, 1947.
- Simon, Herbert A.: A Behavioral Model of Rational Choice, *Quarterly Journal of Economics* 69 (1955), s. 99-118.
- Simon, Herbert A.: Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review* 68(1978): 2, s. 1-16.
- Singh, Simon: Fermat'n viimeinen teoreema: kertomus ongelmasta, joka piinasi maailman parhaita matemaatikkoita 358 vuoden ajan, Tammi, Helsinki 1998.
- Smelser, Neil J.: The Rational and the Ambivalent in the Social Sciences: 1997 Presidential Address. *American Sociological Review* 63 (1998): 1, s. 1-16.
- Sterman, John D. & Wittenberg, Jason: *Path Dependence, Competition and Succession in the Dynamics of Scientific Revolution*. *Organization Science* 10(1999): 3, s. 322-341
- Temmes, Markku & Ahonen, Pertti & Ojala, Timo: Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi, Opetusministeriö, Helsinki 2002.
- Thompson, Russell & Dharmapala, P.S. & Thrall, Robert M.: *Sensitivity Analysis of Efficiency Measures with Applications to Kansas Farming and Illinois Coal Mining*. Teoksessa Charnes, Abraham & Cooper, William & Lewin, Arie Y. & Seiford, Lawrence M.: *Data Envelopment Analysis. Theory, Methodology and Applications*, s. 393-422. Kluwer Academic, Massachusetts 1994.
- Vakkuri, Jarmo: Tehokkuuden rajoilla - Data Envelopment Analysis -menetelmä tulostamissa, esimerkkinä yliopistojen ainelaitokset. *Acta Universitatis Tamperensis* 635(1998). Tampereen yliopisto, Tampere 1998.
- Vakkuri, Jarmo: Organisaation tuloksellisuusinformaatio tarkastus- ja arviointitoiminnassa. Informaation tuotannon ja käytön näkökulmat. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*, s. 171-192. Tampere University Press, Tampere 2001.
- Vakkuri, Jarmo: Organisaation sääntöjärjestelmän kehittyminen, esimerkkinä Stanfordin yliopisto. *Hallinnon tutkimus* 3(2002), s. 305-309.
- Vakkuri, Jarmo: Research Techniques and Their Use in Managing Non Profit Organizations. An Illustration of DEAA Analysis in NPO Environments. *Financial Accountability and Management* 19(2003): 3, s. 243-264.
- Vakkuri, Jarmo: Institutional Change of Universities as a Problem of Evolving Boundaries. *Higher Education Policy* 17(2004), s. 287-309.
- Vakkuri, Jarmo & Meklin, Pentti: The Impact of Culture on the Use of Performance Measurement Information in the University Setting. *Management Decision* 41(2003): 8, s. 751-759.
- Vakkuri, Jarmo & Meklin, Pentti: Ambiguity in Performance Measurement. A Theoretical Approach to Organisational Uses of Performance Measurement. *Financial Accountability and Management* 22 (2006), 3: 235-250.
- Vartiainen, Hannu: Terve ja epäterve kilpailu. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4(2004), s. 343-345.
- The Vikings' Guide to Good Business. Excerpts from the King's Mirror. Translated from the Original 13th Century Text by Bernard Scudder. Gudrun, Reykjavik, Göteborg, Oslo, Gopenhagen 1997.
- Whitley, Richard: *The Intellectual and Social Organization of the Sciences*, Oxford University Press, New York 2000.
- Williamson, Oliver: *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracting*, The Free Press, New York 1985.