

Kirja-arvio

Luova kestävyys siirtymä vaatii leikkausten sijaan valtion toimintatapojen uudistuksia

Paavo Järvensivu, kauppatieteiden tohtori, ympäristö- ja yhteiskuntapolitiikan dosentti (Helsingin yliopisto), BIOS-tutkimusyksikkö

Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler ja Erkki Karo: *Kuinka luoda yrittäjähenkinen valtio – eli miksi innovaatiot tarvitsevat byrokratiaa*. Vastapaino: Tampere, 245 sivua. 2024.

Avainsanat: innovaatiopolitiikka, teollisuuspolitiikka, byrokratia

<https://doi.org/10.51810/pt.147343>

Suomi, kuten käytännössä kaikki muutkin yhteiskunnat, etsii kuumeisesti uutta elinvoimaista olomuotoa. Uhkakuvia riittää, mutta keinoja uhkien välttämiseksi on löydetty vähemmän. Kuten covid-19-pandemia hyvin konkreettisella ja ruumiillisella tavalla osoitti, valtio on edelleen ohittamaton toimija, kun isoja asioita ratkaistaan. Mutta minkälainen toimija valtio voi parhaimmillaan olla? Miten valtio voi luoda uutta ja samalla suoriutua hyvin sen perustehtävistä? Tällaisista kysymyksistä Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler ja Erkki Karo lähtevät liikkeelle kirjassaan *Kuinka luoda yrittäjähenkinen valtio – eli miksi innovaatiot tarvitsevat byrokratiaa* (2024), joka on vastikään ilmestynyt suomeksi.

Teoksen ensimmäinen kirjoittaja, professori Kattel, on toiminut alusta alkaen apulaisjohtajana Mariana Mazzucaton vuonna 2017 perustamassa University College Londonin koulutusohjelmassa Institute for Innovation

and Public Purpose. Drechsler ja Karo ovat professoreita TalTech-yliopistossa Tallinnassa innovaation ja hallinnon tutkimuksen laitoksella.

Tartuin kirjaan hieman epäillen, että kiinnittykö kirja liiaksi Mazzucaton jo vuonna 2013 esittämiin ajatuksiin yrittäjähenkisestä valtiosta ja sen jälkeiseen keskusteluun missiolähtöisestä innovaatiopolitiikasta. Mutta asia ei ole näin, sillä kirjoittajat ovat selkeästi löytäneet oman kantavan äänensä. He ovat ajatelleet talouden uudistamiseen vaadittavia tekijöitä tulkitsemalla eri alojen tutkimusperinteitä tämän päivän haasteista käsin ja perkaamalla myös vähemmän tunnettuja esimerkkitapauksia Euroopasta, Yhdysvalloista ja Aasiasta. Yksi tarkastelun kohteista on Saksan valtakunnan metrologinen eli mittatekniikkaan keskittyvä tutkimuslaitos Physikalisch-Technische Reichsanstalt, joka perustettiin vuonna 1887 ja joka kirjoittajien mukaan loi perustan kvanttifysiikan tutkimukselle ja nosti osaltaan Saksan teollisuuden johtoasemaan sähkötekniikassa.

Kirjan rakenne ei heti näyttäytynyt kovin selkeänä mutta on lopulta yksinkertainen. Alun motivoinnin jälkeen kaksi seuraavaa lukua luovat teoreettista taustaa ja kuvaavat pääpiirteitä “innovaatiobyrokraatiaan” liittyvistä keskusteluista ja kehityskuluista. Seuraavat kolme lukua pureutuvat tarkemmin innovoinnin ja sen ohjaamisen historialliseen kehitykseen eri aikakausina: toisen maailmansodan jälkeen, 1970- ja 1980-luvuilla sekä niitä seuranneella uusliberaalilla aikakaudella. Lopuksi kirjoittajat tarkastelevat innovaatiobyrokraatian mahdollisuuksia erityisesti koronapandemian valossa ja kääntävät katseen kohti tulevaa.

Organisaatiouudistukset julkisessa hallinnossa

Teorioiden osalta korostuvat sosiologi Max Weberin ja monien organisaatiotutkijoiden näkemykset. Kirjoittajakolmikko hahmottelee niiden pohjalta vakauden ja ketteryyden monimuotoista ja usein hylkivää suhdetta eli sitä, miten julkinen valta voi yhtäältä uudistaa taloutta itsekin samalla uudistuen ja toisaalta pitää kiinni ajan saatossa hyvin perustelluista ja laajoista velvollisuuksista, jotka toisinaan voivat käsillä olevan yksittäisen haasteen kannalta tuntua uuvuttavan raskailta. Julkisten palveluiden laaja digitalisointi on näkyvä esimerkki tästä perushankauksesta: digitalisointi

voi monissa tapauksissa tehostaa ja parantaa palvelua, mutta sen nojalla ei kuitenkaan saa esimerkiksi aiheuttaa liian suuria tietoturvariskejä tai sulkea kansanosia, kuten internetsovellusten käytössä epävarmoja vanhuksia, pois palvelun ulottuvilta.

Ketterä vakaus voidaan kirjoittajien mukaan nähdä kahden weberiläisen organisaatiotyypin vuoropuheluna. Tällöin karismaattinen, nopealiikkeen ja uutta luova organisaatio, joka mahdollisesti toimii tavanomaisten valtiollisten toimintojen ulkopuolella, haastaa lukkiutuneen ja hidastuneen nykyjärjestelmän. Se ehdottaa ja kehittää uusia strategioita, hankkeita ja toimintamalleja. Ajan kuluessa tämä organisaatio voi itse muuntua toiseksi weberiläiseksi organisaatiotyypiksi, jota leimaa ammattimaisuus, ennakoitavuus ja keskitetty hallinto. Näin syntyy tilaa uusille karismaattisille haastajille. Kirjoittajat pitävät mahdollisena myös “uusweberiläistä” innovaatiobyrokraatia, joka yhdistää piirteitä mainitusta kahdesta organisaatiotyypistä yhden rakenteen sisään.

Oman käsittelynsä saavat uuden julkisjohtamisen (new public management) opit, joita kirjoittajat pitävät merkittävimpinä organisaatiouudistuksina länsimaisessa julkisessa hallinnossa 1800-luvun jälkeen. Uusi julkisjohtaminen perustuu ajatukseen, että myös julkisella sektorilla (tai yliopistoissa) tulisi omaksua yksityisen sektorin strategia arvon maksimoinnista nimenomaan rahamääräisesti ymmärrettyinä. Taloudellinen tehokkuus on ajanut vaikuttavuuden edelle, mikä on vähentänyt innovaatiobyrokraatian mahdollisuuksia paitsi pitkän aikavälin vision asettamiseen myös ketterään toimintaan, joka vaatisi epävarmuuden kunnioittamista ennakkoon asetettavien ja tarkasti kodifioitujen tulostavoitteiden sijaan.

Innovaatiopolitiikan historialliset suunnanmuutokset

Kuvatessaan historiallisia esimerkkejä kirjoittajat tiivistävät toisen maailmansodan jälkeisen ajan aikakaudeksi, jolloin suuri tiede kohtasi suuret ongelmat missiolähtöisessä tutkimus- ja teollisuuspolitiikassa. Sodan raunioittamat yhteiskunnat aloittivat infrastruktuurien ja instituutioiden jälleenrakennuksen. Vaadittiin “pitkän aikavälin suunnittelua, laajamittaisia investointeja ja yleisesti ottaen vakautta ja kärsivällisyyttä”, ja julkisen sektorin organisaatioilla oli

usein “johtava rooli välttämättömien toimien johtamisessa, rahoittamisessa ja toteuttamisessa” (Kattel ym. 2024, 111). Tieteen ja teknologian kautta haettiin myös parempia asemia kansainvälisessä kilpailussa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa perustettiin NASA, jonka tehtävänä oli lähettää ihminen kuuhun ja takaisin, sekä Advanced Research Projects Agency ARPA, joka pyrki teknologisiin läpimurtoihin ja tunnetaan internetin kehityksestä.

1970-luvulla kirjoittajat näkevät maailmalla aloittaneen siirtymän pois kansallisen turvallisuuden kysymyksistä kohti innovaatioiden levittämistä ja kaupallistamista. Syntyi hybridiorganisaatioita, jotka edelleen palvelivat myös sotateollisuuden tarpeita mutta yhä voimakkaammin ylipäättään kotimaisen teollisuuden kansainvälisiä toimintaedellytyksiä. Maailmalla käytännöt vaihtelivat, mutta Euroopassa keskityttiin pitkälti kilpailua edeltävän tutkimus- ja teknologiayhteistyön luomiseen yritysten ja tutkimuslaitosten välille, ja Euroopan unionissa pyrittiin luomaan yhteistyötä myös jäsenmaiden välille. Luotiin edellytyksiä kaupallisille sovelluksille.

Kylmän sodan päättyminen tarkoitti uutta aikakautta myös innovaatiopolitiikassa. Suuntautuneisuuden sijaan 1990-luvusta tuli uusliberalistisen innovaatiopolitiikan kausi, jota kirjoittajat luonnehtivat dekontekstualisoiduksi. Tavoitteeksi tuli kilpailukyky, joka suhteutettiin maailman johtaviin talouksiin. Parhaita käytäntöjä omaksuttiin välittämättä alueiden tai järjestelmien erityislaadusta, ja innovaatiobyrokratian periaatteeksi tuli tekninen ja toiminnan sisällöstä tai suunnasta irrotettu hallinta, uuden julkisjohtamisen tavoin. Otettiin käyttöön “horisontaalisia” julkisia investointiprosesseja eli pyrittiin parantamaan eri toimijoiden mahdollisuuksia tasapuolisesti tekemättä valintoja voittajien tai voittavien alojen suhteen.

Kirjassa Suomi kuvataan poikkeuksena, joka pystyi uusliberalismin kansainvälisestä vyörystä huolimatta luomaan 1980- ja 1990-luvuilla “luovan korporatistisen” sopimuksen, jonka myötä lisättiin julkisia tutkimus-, kehitys- ja innovaatioinvestointeja, vaikka muutoin tehtiin huomattavia budjettileikkauksia. Sopimus irtaantui vanhasta politiikasta, jossa pidettiin yllä hinnoittelukartelleja hiipuvilla teollisuudenaloilla ja panostettiin tutkimuskonsortioihin valituilla huipputeknologian aloilla. Mutta Suomi ei hypännyt suoraan toiseen (uusliberalistiseen) ääripäähän, vaan Suomessa pystyttiin laajapohjaisesti koordinoimaan erilaisia painopisteitä ja hankkeita, tuomaan niissä julkisia ja yksityisiä toimijoita yhteen sekä tarjoamaan innovaatorahoitusta tarpeen

mukaan, erityisesti valtion tiede- ja teknologiapoliittisen neuvoston, Sitran ja Tekesin avulla. Kirjoittajat yhdistävät Suomen luovat ratkaisut siihen poliittis-taloudelliseen epävarmuuteen, johon valtio oli aiemmin joutunut sopeutumaan vahvan Neuvostoliitto-riippuvuuden takia. Monenlaista oli käytännöllisyyden merkeissä kokeiltu.

Missiot tekivät paluun ensin, kun maat halusivat olla uusissa teknologioissa edelläkävijöitä suhteessa muihin. Myöhemmin, viime vuosina, innovaatiopolitiikkaa on pyritty suuntaamaan aiempaa enemmän, koska se on koettu tarpeelliseksi talouden dekarbonisaation nopeuttamisessa ja muiden yhteiskuntaa koettelevien suurten haasteiden ratkaisemisessa. Kirjassa käydään jälleen läpi, miten eri maissa tähän on ryhdytty ja minkälaisia kokeiluja on tehty. Tarkasteltuaan koronapandemian hallinnan käytäntöjä ja (epä)onnistumisia kirjoittajat päätyvät siihen, että innovaatiokokeilut eivät riitä vaan julkisen vallan on yhdistettävä suunnitelmallisuus ja pitkäjänteiset prosessit (vakaus) dynaamisiin kyvykkyyksiin (ketteruus), joiden avulla julkinen valta voi saada aikaan haluttuja rakenteellisia muutoksia reagoiden kuitenkin monikriisiin jatkuvaan kehitykseen. Kuten koronapotilaita hoidetaan menestyksellä pitkään toimineissa ja hyvin resursoituissa terveydenhuollon palveluissa, jotka pystyvät löytämään nopeasti uudet toimintatavat, myös talouden kestävyyssiirtymä vaatii jatkuvaluonteista suunnittelua ja organisointia sekä uusien teknologioiden ja käytäntöjen kehitystä ja omaksumista.

Tilaa valtion tehtävien ja toimintatapojen uudistamiseksi

Kokonaisuutena *Kuinka luoda yrittäjähenkinen valtio* jää luonnosmaiseksi. Teorioiden uudelleentulkinnan ja empiiristen tapauskuvausten avulla se kurottaa kohti uusia määrittelyjä mutta ei tarjoa mitään kovin tarkkaa eikä viimeisteltyä. Kirjoittajat heittävät perusteemaa kohti monenlaisia koepalloja, joista jotkut osuvat erinomaisesti ja jotkut jäävät puolitiehen. Käytetty kieli on paikoin huolimaton ja jargonista, paikoin tarttuvan innostunut.

Kirjan suurin ansio on tilan luonti sille, että voimme ajatella valtion ja julkisen hallinnon tehtävien ja toimintatapojen uudistamista luovasti ja uskoen erinomaisten tulosten mahdollisuuteen. Tämän tilan ulkopuolella ajatteluilmapiiri on tunnetusti Suomessa ja toki monissa muissakin maissa

varsin tunkkainen: kiistelyn kohteena on, kuinka paljon vähemmän rahaa budjetoidaan ja mistä toiminnoista voidaan vielä pitää kiinni, ei se, miten organisoimme toimintaa harppauksenomaisesti paremmin ajan haasteisiin vastaavaksi. Esimerkiksi *Poliittinen talous* -lehdessä tekemämme ehdotus tiedevetoisen suunnitteluyksikön perustamisesta (Järvensivu ym. 2023) ei varsinaisesti saapunut tilanteeseen, jossa teeman ympärillä olisi jo käyty vilkasta ja hyvätasoista keskustelua.

Myös itsepintainen suuntaavan tutkimus- ja teollisuuspolitiikan vastustaminen Suomessa asettuu kirjan luennassa huvittavaan valoon. Kun muuallamentiin jo täysillä uusliberalismin mukaan, Suomessa luotiin edellytyksiä telekommunikaatiosektorin ja muiden alojen kukoistukseen julkisen ja yksityisen sektorin luovalla yhteistyöllä ja mittavilla investoinneilla. Nyt kun muualla mietitään, miten teollisuuspolitiikkaa tulisi tehdä, Suomessa käydään vastahakoista kiistelyä siitä, pitäisikö sitä tehdä. Kaikki tämä keskustelu käydään sen jaetun oletuksen varassa, että kollektiivinen suuntaaminen ja yksityinen yritteliäisyys olisivat jotenkin myrkyä toisilleen. Jotta pääsemme jumittuneesta tilanteesta eteenpäin, Suomessa voidaan ottaa oppia paitsi jälleenrakennusajasta myös 1980- ja 1990-lukujen innovaatio-organisaatioista.

Pidän merkittävänä myös sitä, että kirjoittajat onnistuvat silloittamaan julkisen hallinnon ja politiikan tutkimusta sekä erityisesti bisneskouluihin keskittynyttä organisaatio- ja strategiatutkimusta – olkoonkin, että painotus on julkisen puolella. Suomessa nämä tutkimusperinteet ovat jääneet erikoisen kauaksi toisistaan, vailla elävää puheyhteyttä. Tämä on aiheuttanut tilanteen, jossa bisneskoulut eivät suhteuta omaa tutkimustaan ja opetustaan maailmalla kovaa vauhtia etenevään tutkimus- ja teollisuuspolitiikan kehitykseen. Samoin käänteisesti innovaatiopolitiikan ajattelijat eivät riittävästi tavoita teollisuuden huolenaiheita ja puhetapoja. Sattumoisin Ruotsissa on viime vuosina luotu useita teollisuuden ja teollisuuspolitiikan rajapinnassa tapahtuvia tutkimushankkeita – samaan aikaan kun on luotu julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä merkittäviä avauksia uuteen vähähiiliseen teollisuuteen.

Lähteet

- Järvensivu, Paavo, Toivanen, Tero, Vadén, Tere, Lähde, Ville, Majava, Antti, Ahokas, Jussi, Hakala, Emma ja Eronen, Jussi T. 2023. Teollisen kestävyys siirtymän tiedevetoinen suunnittelu. *Poliittinen talous*, 11:1, 8–47. <https://doi.org/10.51810/pt.124766>
- Kattel, Rainer, Drechsler, Wolfgang ja Karo, Erkki. 2024. *Kuinka luoda yrittäjähenkkinen valtio – eli miksi innovaatiot tarvitsevat byrokratiaa*. Tampere: Vastapaino.
- Mazzucato, Mariana. 2013. *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. Lontoo: Anthem Press.