

Kirjoittaja on kirjahistorian professori Helsingin yliopistossa.

Hallinto uudessa tulokulmassa

■ VESA HUOTARI

Petri Virtanen ja Jari Stenvall:
Älykäs julkinen organisaatio.
Tietosanoma 2014.

Perinteiset ajattelumallit, teoriat ja käsitteet ovat tulossa tiensä päähän julkisten organisaatioiden uudistamisen myötä, väittävät professorit Petri Virtanen ja Jari Stenvall. Uudistamisen pohjaksi he tarjoavat aikaisempaa positiivisempaa lähestymistapaa julkisen sektorin toimijoille: muutu, koska olet osaava tai vähintäänkin oppimiskykyinen,

mahdollisesti jopa älykäs. *Älykäs julkinen organisaatio* -teos sekä jatkaa että laajentaa tekijöiden aikaisempien teosten tematiikkaa. Teos on myös vasta-argumentti näkemykselle, jonka mukaan ”tyhmää julkista hallintoa johtavat hallinnon ulkopuoliset älykkäät toimijat” (s. 13) eli julkinen hallinto olisi ulkoistanut älykkyyttä vaativat tehtävät yksityisen sektorin konsulleille. Teoksen on tarkoitus herättää keskustelua, kehittää teoriaa, luoda uutta ja palvelua mahdollisesti myös konsultointia.

Aluksi Virtanen ja Stenvall luonnehtivat julkisen hallinnon kehitystä 1980-luvun jälkeen. Tarkastelua leimaa henkilökeskeisyys. Pääpaino olisi voinut olla asioilla, ei niiden esittäjillä, olisi esimerkiksi voitu käsitellä, miten käyttää organisaation käsitettä mielekkäällä tavalla puhuttaessa julkisesta hallinnosta. Kirjoittajien analyysi näyttääkin käynnistyvän kunnolla vasta, kun huomio kiinnittyy julkisen hallinnon piirteiden ja julkisten organisaatioiden älykkyiden luonteeseen. Tuloksena voi sanoa olevan ”normiälykkyyttä”, ”professioälykkyyttä”, ”kollegiaalista älykkyyttä”, ”praktista älykkyyttä”, ”vastuuälykkyyttä”, ”valmisteluälykkyyttä” ja ”muutosälykkyyttä”.

Tätä älykkyyttä käytetään julkisessa hallinnossa hyvinvointiyhteiskunnan puolustamiseen. Samalla puolustetaan luonnollisestikin kaikkia niitä ammattiasemia, joiden varaan julkinen palvelutuotanto on rakennettu. Tämä luku jää kuitenkin pelkäksi asian ja lukijan lämmittelyksi. Hämmästyttävintä siinä on tekijöiden väite, että Margaret Thatcher olisi tokaissut julkisuudessa, ettei ole olemassa mitään valtiota tai julkisia palveluita vaan

yksinomaan perheitä (s. 59). Lähdeviite olisi tässä auttanut sekä lukijaa että tekijöitä itseään.¹

Luku kolme, älykkään julkisen organisaation muoto, ei keskustele muutokysymyksistä. Virtanen ja Stenvall väittävät, että uudistaminen, jossa on keskitytty hallinnon rakenteisiin, on tavalla tai toisella unohtanut itse organisaatiot ja niiden kehittämisen. Sitä, millaisia organisaatioita julkisessa hallinnossa on, ei ole heidän mukaansa huomioitu riittävästi. Kirjoittajat käyvät lyhyesti läpi organisaatioteorian huimaksi luonnehtimaansa kehityskulkua 1900-luvulla – sama kuin väittäisi rounouden kehittyneen merkittävästi vastaavalla ajanjaksolla. Koska heillä ei ole käytössään selkeää organisaation käsitettä, jonka kautta jäsentää keskusteluja, he käsittävät organisaation aina kunkin keskustelun kautta. Tarkastelu ei lisää ymmärrystä eikä edes informoi asiasta, vaan tuottaa lähinnä sivun täytettä.

Tekijät väittävät, että ”julkiset organisaatiot ovat 2010-luvulla tar-

peeksi samankaltaisia, jotta voidaan esittää ajatus uudentyyppisestä julkisesta organisaatiosta – sen teoreettisista ja käsitteellisistä rajoista” (s. 79). Tässä väite julkisten organisaatioiden samankaltaisuudesta ja tuon samankaltaisuuden riittävydestä (so. empiirinen väite) yhdistetään laatua koskevaan päätelmään (uutta tyyppiä oleva) ja kyseistä kategoriaa kuvaavaan käsitteeseen (ajatus) hölynä hölyllä höystettynä (sen teoreettiset ja käsitteelliset rajat). Vaikka kirjoittavat toteavat esipuheessaan, että teos on kirjoitettu ainakin viiteen kertaan, ei lopputulos vakuuta ajatuksen kaikinpuolisessa kirkaudessaan.

Julkisen organisaation älykkyyden tarkastelussa tarvitaan Virtasen ja Stenvallin mielestä seitsemää ”käsitettä” (systeemisyyden, asiakaslähtöisyys, dynaamisuus, kokonaisvaltainen tila, avoimuus, kumppanuus, päätöksenteko). Valitettavasti tästä lupaavasta alusta huolimatta asian tarkastelu polkee edelleen pitkälti paikallaan. Vaikka tarkastelu ei asiallisesti etene mihinkään, onnistuvat tekijät tästä huolimatta kompastelemaan: ”Organisaation ajattelu on systeeminä on seurausta organisaatorakenteiden ja organisaatiossa vallitsevien vuorovaikutus- ja valtasuhteiden kompleksisuudesta” (s. 80); ”Dynaamisuus näkyy ajan käyttämisessä: organisaatiossa toteutuakseen jotkin asiat vaativat tietyn ajan, toiset asiat taas toisen. Toisaalta dynaamisuuden voi aistia kokemuksellisesti: riippumatta muutosprosessien vaatimasta absoluuttisesta ajasta muutoskokemukset voivat olla dynaamisia tai eivät” (s. 82); ”Kumppanuus on yhteistyötä sanan varsinaisessa merkityksessä. Siksi onkin syytä kysyä, mistä yhteistyössä oi-

keastaan on kysymys.” (s. 84.) He päätyvät määritelmään älykkäästä julkisesta organisaatiosta dynaamisena, avoimena ja systeemisenä kokonaisuutena, joka ponnistaa asiakaslähtöisestä toimintamallista, kumppanuuksista sekä organisaatiokulttuurinsa kokonaisvaltaisuudesta ja huomioi päätöksenteossa ennakoivasti toimintaympäristönsä (s. 95). Mikä edellä mainitussa määritelmässä osoittaa, että kysymys on nimenomaisesti julkisesta organisaatiosta?

Organisaatioiden kohdalla tie älykkyyteen on Virtasen ja Stenvallin mielestä tieto ja sen hyödyntäminen. Jos älykkyyden ymmärtää ongelmanratkaisukykyksi, voi asian kääntää toisinpäin ja todeta, että organisaatioiden älykkyyden on tie tietoon ja sen hyödyntämiseen. Virtasen ja Stenvallin kaavassa älykkyyden kasvaa tiedon lisääntymisen myötä. Jälkimmäisessä tulokinnassa tieto kasvaa älykkyyden myötä. Tietoa tuottaville yliopistotutkijoille tietovetoinen järjestys näyttää ilmeisesti luonnolliselta: ”... tieto luo perustan organisaation menestymiselle” (s. 101), ei siis, että organisaation menestys luo perustaa tiedolle. Kun tekijät viittaavat samalla termillä (t-i-e-t-o) tietoon luotuna aikaansaannokseksi, päätöksenteon perusteena, toimintana ja havainnoinnin pohjana, kadottavat he käsitteen näköpiiristään. Vaikka termi säilyy, niin asia muuttuu. Virtanen ja Stenvall yksinkertaisesti sekoittavat eri asiat toisiinsa. Käsitteellisestä ylimalkaisuudesta ei valitettavasti ole tässäkään tietämystä lisäävän keskustelun ja teoriaa kehittävä analyysin lähtökohdaksi. Vaikka tämä ote voikin olla käytännössä riittävä konsultoinnissa, pitäisi analyttiselta

1 Thatcher ei uskonut ”yhteiskuntaoloon”. Yhteiskunta ei ollut jotakin, joka kykeni konkreettisesti tarjoamaan esimerkiksi asunnon asunnottomalle tai jonka syytä jonkin lapsen ongelma saattoi olla. Hän liitti toimijuuden yksilöihin. Kaikki, mitä esimerkiksi hallitus saattoi tehdä, todentui yksinomaan ihmisten tekemisten kautta: ”There is no such thing as society. There is living tapestry of men and women and people and the beauty of that tapestry and the quality of our lives will depend upon how much each of us is prepared to take responsibility for ourselves and each of us prepared to turn round and help by our own efforts those who are unfortunate.” (<http://www.margarethatcher.org/document/106689>)

puheenvuorolta edellyttää enemmän tieteessä.

Vuorovaikutuksen ja rajapintojen tarkastelu lähtee liikkeelle luopaavasti. Vaikka älykkyyden käsitäminen tuottaakin tekijöille hankaluuksia – ”organisaatiossa toimivien on tunnettava toistensa älykkyyks” (s. 122) – on tässä luvussa myös merkittävää sisältöä. Sosiaalinen pääoma, erilaisuuksien suojele ja niiden keskinäisen kanssakäymisen edistäminen, rajapintojen ylittäminen jne. ovat jotakin olennaisesti organisoituun älykkyyteen kuuluvaa. Tekijät eivät kuitenkaan onnistu pitämään yllä tarkastelunsa tasoa: ”On paljon järkevämpää, että ’parhaat faktat’ voittavat sen sijaan, että ’paras retoriikka’ voittaisi. Siksi organisaatioympäristössä olisi pyrittävä luomaan olosuhteet, joissa toisiin reagoidaan nimenomaan älykkyydellä...” (s. 125).

Älykkyyden käsitteen käyttö ei ole tässä teoksessa erityisen älykstä vaan pikemminkin naiivia tai lapsenomaista. Rajapinnan käsite on kuitenkin arvokas. Tuo arvo ei vain ole realisoitavissa siten, että osoitetaan sormella moninaisia rajapintoja julkisessa palvelutuotannossa. Kysymys on teoreettisesta ideasta, jonka paikantuminen ja sisällöllinen luonne ovat empiriisiä ongelmia. Tekijöiden olisikin kannattanut keskittyä käsitteen kehittelyyn ja sen merkityksen täsmenämiseen tiedon lisäämisen, ongelmanratkaisukapasiteetin kasvun sekä organisaatioiden praktisen pätevyuden kannalta. Vaikuttaakin siltä, että tekijöiltä puuttuu eksplisiittinen tai intuitiivinen ymmärrys käsitteen käsitteestä. Ryhtyminen teorian kehittelyyn ilman tällaista ymmärrystä ei lupaa kehittyneempää teoriaa tai edes aikaisempaa jä-

sentyneempää käsitystä asiasta.

Teos tarjoaa aidosti uutta ja tuoretta, kun tekijät siirtävät huomionsa palveluälykkyyteen eli siihen, miten palvelu syntyy tuottajan ja asiakkaan rajapinnassa keskinäisen kanssakäymisen ja mahdollisesti vastavuoroisen aikaansaamisen tuloksena. Älykäs palvelu edellyttää aitoa kohtaamista. Virtanen ja Stenvall paneutuvat tähän teemaan monipuolisesti ja näkevät, että julkiseen hallintoon on syntymässä uusi palveluparadigma yhteiskäyttelyyn nojaavana asiakaslähtöisyytenä. Julkishyödykkeiden erityisluonteelle, byrokraattisuuden hyville puolille, julkisten palveluiden oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteille sekä edustuksellisen ohjausmekanismin ongelmille olisi kuitenkin ollut syytä osoittaa enemmän aikaa ja ajatusta ennen pohdintaa siitä, miten muutos on aikaansaatuavissa, miten lisätä riskinottoa julkisessa palvelutuotannossa tai mitä johtamiselta vaaditaan. Millä tavalla perinteiset käsitteet ja totunnaiset ymmärtämisen tavat ovat muuttuneissa maailmassa menettäneet analyyttisen purevuutensa ja miten tulisi arvioida käsitteitä, joita tarjotaan korjaamaan niiden puutteita?

Lopuksi tekijät avaavat organisaatorisen älykkyyden tutkimista ja valtavat älykkäiden organisaatioiden aikaa. Tekijöiden metodologiset huomiot ja menetelmäohjeet ovat teoksen maallikkomaisinta antia, mutta erilaisten tutkimustehtävien listaamisesta on varmasti hyötyä tutkimusaihetta hakeville. Jos tutkimusta on vaikeuttanut, kuten kirjoittajat toteavat, tiedon puute siitä ”missä organisaation älykkyyks on” (s. 226), osoittaa tämä teos konkreettisesti,

ettei arkikäsitys älykkyydestä auta kertomaan, mitä se on organisoitun toiminnan kohdalla. ”Kun tietoisuus julkisten organisaatioiden älykkyyden olemuksesta lisääntyy, se muuttaa myös tavanomaisia julkisten organisaatioiden tutkimukseen liittyviä uskomuksia ja tottumuksia” (s. 226), on tyhjää konsulttiretoriikkaa. Tekijät olettavat kovin paljon kyseessä olevan olemuksen olemassaolosta ja luonteesta sekä kovin vähän tieteellisen tutkimuksen perusteista ja tavoista.

Teoksen loppu herättääkin pohtimaan, paljonko kyky mitata älykkyyttä on lisännyt älykkyyttä maailmassa. Voidaanko älykkyyttä lisätä – ”Organisaation älykkyyks lisääntyy systemaattisella kehitystyöllä” (s. 214) – vai ainoastaan parantaa testimestystä ja onko todella tarpeen todeta, että menestyminen on jotakin muuta kuin menestymistä, esimerkiksi merkki älykkyydestä – ”älykkäät organisaatiot pärjäävät muita paremmin eli saavat aikaan hyviä tuloksia” (s. 240)?

Miten siis teoksen heikkoudet ja vahvuudet jakautuvat? Ensimmäinen ongelma on siinä, että teos on kirjoitettu ikään kuin ilman näkökulmaa. Kenen tahansa perspektiivin tavoittelu kääntyy tässäkin tapauksessa mitäänsanomattomuudeksi. Ajatus on yksinkertaisesti hukassa ja teorian kehittäminen jää lapsenkenkiinsä. Teoksen täyttävät pintapuoliset rajanvedot ja määrittelyt, jotka on vain tehty ja laitettu esille, mutta jotka eivät johda mihinkään. Käsitteet, jotka pitäisi erottaa toisistaan, sekoitetaan ja samalla tehdään huomattava joukko erotteluita sekä rajanvetoja, joilla ei näytä olevan mitään merkitystä tässä tai mahdollisesti missään

muussakaan yhteydessä. Oppihistorian hallintakaan ei vakuuta. Se, että hallintotieteen professorit ovat kirjoittaneet tekstin, joka on julkaistu tuotemerkillä ”BusinessBooks”, on mahdollisesti uutta ja ennennäkemätöntä Suomessa, mutta onko tämä todella tehty sillä ammattitilpeydellä, joka tekijöiden mukaan on julkisen tekemisen haaste tulevaisuudessa?

Teoksen ansiot ovat puolestaan sen teemassa yleensä, sisältörikkaudessa ja huomion kohdistamisessa palveluihin. Tekijöiden lähdekirjallisuus on tuoretta. He johdattavat lukijan moniin kiinnostaviin keskusteluihin ja tutkimushavaintoihin. Virtasella ja Stenvallilla onkin oma arvonsa tienraivaajina. Teos avaa uutta uraa, vaikkei siitä ole varsinaiseksi tieksi. Se, kasvaako älykkäiden julkisten organisaatioiden tutkimus koskaan todelliseksi tiedon ja toiminnan väyläksi, selviää vasta tulevaisuudessa. Idea on kuitenkin sangen myyvä ja tekijät sen takana ovat epäilemättä varsin idearikkaita, energisiä ja aikaansaavia. Kaikki on vielä mahdollista.

Kirjoittaja on Poliisiammattikorkeakoulun erikoistutkija.