

Julkisen hallinto kaiken huomioimisen taitona

Klaus af Ursin & Elias Pekkola & Jari Stenvall

Kysymys julkisen hallinnon muutoksesta säilyy ajankohtaisena vuosikymmenestä toiseen. Kun Tampereen yliopiston Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta perustettiin 50 vuotta sitten, oli yhtenä perusteluna muuttuva käsitys siitä, mitä julkiselta hallinnolta odotettiin. Poliittisten päätösten toimeenpanoon liittyvän oikeusturvan lisäksi oli ryhdytty kutsumaan hallintoa aktiivisempaan yhteiskunnalliseen rooliin, valmistelemaan ja toteuttamaan mittavia uudistuksia.

Kauko Sipponen oli ensimmäinen julkishallinnon professori, jolla juristiaustastaan huolimatta oli vankka näkemys uusien hallintotieteiden yhteiskunnallisesta tilauksesta. Julkisoikeuden, kunnallispolitiikan ja aluetieteen ohella professuuri oli hallintotieteelliseksi määritelty. Siinä Juha Vartola oli Sipposen seuraaja. Vartolan 1970-luvun loppupuolella tekemä tutkimus käsittelee valtionhallinnon muutosta Weberin byrokratiateorian valossa. Tätä tutkimustematiikkaa myötäilee myös tämä emeritusprofessori Juha Vartolan juhla kirja, joka on samalla huomionosoitus kaikille tuolloin perustetuille hallintotieteille ollen samalla artikkeliensa kautta osoitus niiden elinvoimaisuudesta nykyaikasteiden edessä. Teoksessa on myös muutamia hallintotieteitä lähellä olevien tieteenalojen edustajien kirjoituksia, mikä ilmentää 50-vuotiaan Johtamiskorkeakoulun alkuperäistä ja ajan myötä jalostunutta monitieteellistä olemusta.

Julkisen hallinnon byrokraattinen perusrakenne perustuu Weberin mukaan yhteiskunnan rationaalis-legaaliseen hallintaan. Vartolan Weber-tulkinnan valossa voidaan kysyä, kuinka paljon ja miten tämä perusrakenne on mahdollisesti muuttunut viime vuosikymmeninä läpivietyjen reformien ja organisaatiomuutosten myötä. Organisaatioltaan ja monilta toimintatavoiltaan hallinto on kiistämättä muuttunut, mutta mitä on tapahtunut byrokraattiselle perusrakenteelle? Millaiset ilmiöt ja kehityskulut haastavat julkisen hallinnon toimintalogiikkaa? Millaisin keinoin julkinen hallinto vastaa uusiin haasteisiin? Näiden kysymysten ympärille rakentuu käsillä oleva teos.

Liikkeelle lähdetään mainitusta Vartolan Weber-tulkinnasta. Sen jälkeen tarkastellaan muuttuvan ja muuttumattoman julkisen hallinnon välillä ilmeneviä jännitteitä useammassakin byrokratian toimintatapaa ja raja-alueita tarkastelevassa artikkelissa. Kirjan otsikon sanoin huomion kohteena on byrokratian kyky kestää ajan hammasta samalla kun havaitaan monien nyky maailman ilmiöiden myös asettavan vakavia haasteita julkisen rationaalis-legaalisen hallinnan peruslähtökohdille. Teoksen toinen osa muodostuu artikkeleista, jotka kertovat julkisten organisaatioiden kehittämiseen liittyvistä lähestymistavoista.

Vartola tarkoittaa julkisen hallinnon rakenteella hallinnon eri osat yhdessä pitävän kokonaisuuden ydintä. Tällaisena ytimenä ei niinkään ole hallinnon organisatorinen rakenne, vaan hallinnon välineet omistavasta tahosta riippuvainen lojaali virkamiehistö, joka on valmis kaikin keinoin legitimoimaan eli oikeuttamaan voimassa olevaa järjestystä (af Ursinin artikkeli). Kirjoituskokoelmassa on tästä muutamia esimerkkejä. Hallinnon kyky ja halu ottaa haltuun ristiriitaisia elementtejä nousee esiin, kun kuntaliitoksen yhteydessä nousee esiin keskenään jännitteisiä odotuksia ja rationaliteetteja. Suuruuden ekonomian ja alueellisen huomioimisen välinen ristiriita ratkaistaan luomalla uudenlainen aluetilajapäällikön rooli (Engblom-Pelkkalan ja Vakkurin artikkeli). Roolin tehtävänä on huomioida alueelliset erityisodotukset julkisten palveluiden järjestämisessä. Weberiläisittäin tulkittuna kyseessä on organisointiratkaisu, jossa byrokratian peruslogiikka pysyy muuttumattomana eikä sen oikeutus joudu vaaranalaiseksi. Takeita ei ole siitä, että organisaatiomalli auttaisi ratkaisemaan dilemman. Mutta tärkeää legitimitetin kannalta on, että

jännitteiset odotukset huomioidaan organisaatirooleissa. Vastaavalla tavalla julkinen organisaatio voi verkostoitua tai hakea kumppanuuksia (Virtasen ja Stenvallin artikkeli) lisätäkseen ”älykkyytään”.

Julkishallinnon kehitystä leimaa myös se, että monessa kohdin viranomaisen aiemmin hoitamat tehtävät siirtyvät varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (Huhtasen artikkeli). Hallinto-oikeuden haasteet ulottuvat tällöin mm. tulkintaan siitä, mitä hallintolain ”hallintoasia” kulloinkin tarkoittaa. Uudelleen organisointi ja julkisten tehtävien ”ulkoistaminen” ei tarkoita tällaisten palveluiden päätymistä kokonaan rationaalis-legaalisen kontrollin ulkopuolelle. Byrokratialla on oikeudellisen kontrollin keinot ohjata myös tuota välillistä julkisten palveluiden aluetta, joka sijaitsee varsinaisten julkisten organisaatioiden ulkopuolella. Weberiläisittäin ajateltuna siis myös ulkoistaminen toimii byrokraattisen perusrakenteen oikeuttajana hallinto-oikeudellisen argumentaation kautta.

Organisaation sidosryhmillä on (institutionaalinen) tarve hahmottaa julkinen organisaatio tietynlaisen retoriikan kautta (Virtasen artikkeli). Organisaatioon kohdistetaan odotuksia ja sille annetaan erilaisia tehtäviä ja merkityksiä tulkiten usein aika vapaastikin sitä perustehtävää, joka sille on virallisesti annettu. Paradoksaalisesti yliopisto voidaan ymmärtää samaan aikaan hyvin monenlaisia yhteiskunnallisia visioita toteuttavaksi ja todeta että nämä kaikki toisistaan poikkeavat visiot osaltaan konstituivat yliopiston ”oikeaa” ideaa. Yhteiskunnalliset odotukset kohdistuvat julkisiin organisaatioihin ja sitä kautta niille annetaan sellaisiakin tehtäviä, joita ne eivät kykene toimittamaan. Tästä seuraa, että rationaalisuuteen pyrkivänä kokonaisuutena hallinto pyrkii ottamaan haltuun siihen kohdistuvia odotuksia ja toiveita. Yritysorganisaatio voi kieltäytyä sille ehdotetuista tehtävistä, mutta vaikeampaa se on julkiselle hallinnolle. Niinpä retoriikka näytteleekin uudelleenorganisoinnin ja kumppanuksien ohella tärkeää roolia erilaisten yhteiskunnallisten odotusten julkisessa käsittelyssä. On vaikea kuvitella yhteiskunnallista intressiä, jonka käsittelyyn ei julkisen poliittis-hallinnollisen koneiston jonkinlaista panosta odotettaisi.

Byrokratia on Vartolan mukaan kyvytön itsenäisesti uusiutumaan. Havaitaan, että julkisen hallinnon osallistuminen yhteiskunnallisiin intresseihin

ei aina ole helppoa vaikka virkamiehillä hyvää tahtoa olisikin. Tätä ilmentää kokoelmassamme selvimmän analyysi ”rautahäkistä” (Karpin artikkeli). Rakentamiseen liittyvät säännökset antavat paikallisille rakennusvalvontaviranomaisille vain vähän mahdollisuuksia paikallisesti ehdotettujen innovatiivisten ratkaisujen tukemiseen. Yksityisellä puolella on kiinnostusta julkisenkin intressin näkökulmasta merkittävään innovatiiviseen rakentamiseen, mutta julkisen hallinnon osallistuminen tällaiseen on aina yksittäistapauksellisesta ja ylempien viranomaisten myötävaikutuksesta riippuvaista. Hallinnon sisäisen toimintatavan haasteista puolestaan kertoo tutkimus, jossa analysoidaan kahta sosiaalialan kehittämiseen liittyvää, valtiolta kuntiin suuntautuvaa ohjelmaa (Valtiovarainministeriön peruspalveluiden kehittämisohjelma sekä Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön Kaste-ohjelma). Kuntiin suuntautuva suora ohjaus on kuntien itsehallinnon periaatteen kannalta arveluttavaa, niinpä ohjelmat ovatkin jääneet aika ympäröiviksi eivätkä ne myöskään tunnista toisiaan aukottomasti (Niirasen artikkeli). Byrokraattisen organisaation tuottamat ohjelmataso dokumentit näyttävät helposti hallintojärjestelmän perusrakennetta oikeuttavana retoriikkana, jossa ”kaikki hyvä” otetaan huomioon ilman asioiden konkretisointia. Konkreettisuusasteen vähäisyys vaikeuttaa ohjelmien keskinäisten yhtenäisyyksien tai ristiriitaisuuksien havaitsemista. Tämä ei sinänsä ole rationaalista mutta osoittaa yhteiskunnalle että haasteet on tiedostettu ja ne on otettu haltuun.

Julkisen hallinnon nykyistä tilaa kuvastaa se, että julkiseksi katsottujen tehtävien hoidosta huolehtivat myös hallintokoneiston ulkopuoliset tahot kuten järjestöt ja yritykset. Tämä ei kuitenkaan koske pelkästään julkisen intressin toimeenpanoa vaan myös sen muotoutumista. Virallisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän piirissä toimivat päättäjät saattavat kokea voivansa vain vähän vaikuttaa mielestään tärkeimpiin asioihin (Harisalonen ym. artikkeli) samalla kun julkisen organisaation toimintaan liittyviä kehittämisaloitteita tekevät yksityiset tahot. Tällaisesta esimerkkinä on edellä mainitun innovatiivisen rakentamisen (Karpin artikkeli) ohella myös laaja kansainvälinen aloite valtioiden kirjanpitojärjestelmän uudistamisesta ja yhtenäistämistä (Oulasvirran artikkeli). Tilintarkastusyhteisöjen kritiikki kohdistuu suvereeniin valtioihin, jotka ovat katsoneet olevansa oikeutettuja kukin omista lähtökohdistaan ylläpitämään itselleen sopivaa kirjanpitoinstituutiota. Pääomavirtojen

globalisoituminen ja eräiden valtioiden (Kreikka) ”luova” kansallinen kirjanpito ovat herättäneet yksityiset professionaaliset yhteisöt vaatimaan valtioita noudattamaan yhteisiä pelisääntöjä. Vastaavalla tavalla vaaditaan moniaalla kansalaisaloitteellisuuden ja kansalaisten osallistumisen lisäämistä laajojen ja monimutkaisten yhteiskunnallisten kysymysten, kuten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamistapojen valmistelussa pelkän virkamiesvalmistelun sijasta (Viljasen artikkeli).

Tällaiset kehityskulut kertovat yhteiskunnallisen valmistelukoneistonkin olevan ”privatisoitumassa” tavalla, joka sekín haastaa weberiläisen byrokraatiakoneistokeskeisen ajatuksen rationaalis-legaalisesta hallinnasta. Esimerkin julkisen intressin kanavoitumisesta valtiokoneiston ulkopuolisten tahojen toimesta tarjoaa analyysi, jossa nähdään kehittyvien maiden (Bangladesh) toimivan usein kansalaisjärjestöjen varassa samalla kun virallinen julkinen hallinto on kykenemätön kohtaamaan ja organisoimaan yhteiskunnallisia haasteita (Hossainin ym. artikkeli). Sidoksisessa ja monimuotoisessa maailmassa eivät valtion kehittämispöytäkirjat kehittyvissä maissa enää nykyään suuntaudu pelkästään oikeudellisesti luotettavan julkisen byrokraatian rakentamiseen. Pikemminkin on pyrkimys sellaisen älykkään ja oppivan hallintajärjestelmän kehittämiseen, joka kykenee ottamaan kompleksisen kokonaisuuden haltuun edes jollakin tavalla. Samalla voidaan kuitenkin olla sitä mieltä, että tällaisessakin yhteistoimintajärjestelmässä tarvitaan yhdeksi toimijaksi poliitikkojen kontrolloitavissa olevaa julkista byrokraatiata.

Julkinen hallinto ja sen byrokraatia on toki uudistunut ja uudistumassa. 1990-luvulta alkaen on ns. uuden julkishallinnon nimissä kehitetty sen sisältä toimintatapaa ja etenkin weberiläiseen hallinnan malliin etäisyyttä ottavaa uudenlaista julkisen hallinnan (public governance) ajatusta. Siinä julkisen intressin muotoutumisen ja toteuttamisen subjektiksi katsotaan perinteisesti eroteltujen eri sektoreiden (julkinen, yksityinen, ”kolmas”) keskinäinen yhteistyöverkosto. Tässä verkostossa julkinen hallinto näyttäytyy yhtenä toimijana pikemminkin kuin poissulkevana julkisen intressin mukaista tahtotilaa valmistelevana ja sitä toteuttavana byrokraatiana.

Julkisen hallinnon kehittämiseen liittyvät artikkelit teoksen toisessa osassa valaisevat tällaisia pyrkimyksiä. Byrokraatian tuolle puolen pyrkivän julkisen

johtamisen haasteista tarjoaa esimerkin korkeakouluhallinnon tutkimusvaiheita Suomessa valaiseva artikkeli (Pekkola ym.). Korkeakoulut ovat erityisiä julkista intressiä toteuttavia organisaatioita, joiden johtamiseen liittyy monia intressejä (ks. myös Virtasen artikkeli) ja jännitteitä. Artikkelista nousee esiin se, kuinka korkeakoulujen kehittämisessä huomio on siirtynyt demokratian toteuttamisesta kohti sitä kuinka tuloksellisuus ja innovatiivisuus toteutuvat niiden toiminnassa. Tämä tendenssi kuvastaa julkisen hallinnon kehittämispyrkimyksiä laajemminkin sekä samalla esiin nousseita jännitteitä eri rationaaliteettien (osallistuminen contra tehokkuus) välillä (ks. Engblom-Pelkkalan ja Vakkurin artikkeli).

Tulosohjaus ja siihen liittyvä tulosjohtaminen on jo yli 20 vuoden ajan ollut keskeinen julkisen hallinnon toimintaa ohjaava viitekehys, joka on saanut jatkuvasti jäsentyneempiä muotoja. Tulosjohtaminen edellyttää julkisjohtajilta jatkuvasti yhä enemmän etenkin toimintaympäristön huomiointia (Lumijärven artikkeli) samalla kun panostukset työhyvinvointiin (Mankan artikkeli) ovat nousseet yhä kuumemmiksi kysymyksiksi myös niiden keskuudessa, jotka hyvinvointipalveluja suunnittelevat ja tuottavat. Kysymys hyvästä johtamisesta on yhä enemmän pohdintaa siitä, kuinka erilaiset ja näennäisesti ristiriitaiset vaatimukset kytetään organisaation toiminnassa nivomaan yhteen. Tuloksellisuuden ja työhyvinvoinnin yhdistäminen strategisella tasolla on välttämätöntä paitsi retorisesti myös tosiasiallisten toimien kautta. Voidaan havaita, että johtaminen on yksi niistä keinoista, joilla perusteiltaan byrokraattisestikin toimivan organisaation kykyä käsitellä potentiaalisesti dilemmaattisia vaatimuksia voidaan parantaa.

Hallinnon byrokraattiseen toimintatapaan on liittynyt läheisesti eri professioiden ja ammattikuntien välinen etäisyys ja asiantuntijatoimintojen loke-roituminen ”siiloihin”. Tämän on jo pitkään todettu vaikeuttavan asiakasnäkökulman toteutumista ja julkisia palveluprosesseja. Vastaukseksi haasteeseen on kehitetty moniammatillista yhteistyötä (Ranniston ja Tuurnaksen artikkeli). Tällaisen työskentelytavan oppiminen ja kehittäminen on haasteellista vaikka periaatteessa sitä kannatetaan laajasti. Moniammatillisuutta korostavan näkökulman lisäksi asiakkaiden osallisuuden pohdinta uudistuvissa palveluprosesseissa avaa mahdollisuuksia lähestyä julkisia palveluja radikaaleistakin, byrokraattiselle ajattelulle kaukaisista lähtökohdista käsin.

Jo pitkään on julkista hallintoa kehitetty tulosohjaukseen luontevasti liitetyn laatuajattelun avulla. Tämä soveltuu välilliseen ja organisaation itseohjautuvuutta vahvistavaan ohjausideologiaan hyvin. Laadun käsitteen moniselitteisyys (Kihnin artikkeli) on sellaisenaan sekä haaste että mahdollisuus varsin moniaalle ulottuvien julkiseen intressiin liittyvien toimintojen ja palvelujen kehittämisessä ja arvioinnissa. Kaikkienensa julkisen intressin tiedostaminen ja sen organisointi kulloisissakin tilanteissa ja asiayhteyksissä edellyttää julkisilta organisaatioilta älykkyyttä (Virtasen ja Stenvallin artikkeli), jota käsillä olevan kirjan viitekehyksessä voidaan kutsua ”kaiken huomioimisen taidoksi”. Julkisen organisaation on ymmärrettävä kaikkea sitä mikä on julkisen intressin näkökulmasta todella tai potentiaalisesti tärkeää. Tuollaisen älykkyuden osatekijäksi vaaditaan ainakin systeemisyyttä, johon jo perinteinen byrokratiakin ainakin retorisesti notkeasti taipuu, mutta johon nykyajan vaikeasti ennakoitava maailma kaipaa lisäksi avoimuutta, kumppanuutta ja dynaamisuutta. Julkinen intressi tunnistetaan julkisen byrokratian sisäisen muutoksen lisäksi yhä enemmän myös sen raja-alueilla.

Julkisen hallinnon byokraattisen (ydin)rakenteen muuttumattomuus kohdattaessa uusia yhteiskunnallisia haasteita on eräs Juha Vartolan keskeisistä Max Weberiin nojautuvista teeseistä. Tähän nojautuen voidaan väittää byrokratian olevan kyvykäs tulkitsemaan ja ”ottamaan haltuun” varsin monenlaisia uudenlaisia tilanteita ja sisältöalueita. Käsillä olevassa artikkelikoelmassa tehdään havaintoja sekä tämän väitteen puolesta että sitä vastaan. Teoksen tutkielmien kautta lukijan arvioitavaksi jää kysymys: Miten jakselle byrokratia julkisen intressin valmistelijana ja toimeenpanijana nykyään? Mitä osin voidaan todeta julkisen hallinnon edelleen olevan ”*Felix byrokratia*”, ajasta ja tilanteesta toiseen ”onnekkaasti” menestyvä julkisen hallinnan tapa?

Kirjan epilogina on haastatteluun perustuva henkilökuvaa emeritusprofessori Juha Vartolasta. Tämän teoksen kautta sen kirjoittajat tervehtivät häntä. Tervehdyksen yhtyvät Juhan lukemattomat ystävät, kollegat ja oppilaat hänen yli 40 vuotta kestäneeltä taipaleeltaan julkisen hallinnon tutkijana ja opettajana. Samalla juhlitaan ja muistellaan lämmöllä 50 vuotta täyttävää Tampereen yliopiston hallintotieteiden opetus- ja tutkimustoimintaa.