

# Luovuus ei ole hallinnossa kirosana

Julkishallinnon tehostaminen oli monen eduskuntavaaliehdokkaan listalla, kun heiltä kysyttiin vaalien alla säästökohteita. Hallinnon tehostaminen on kannatettava idea, mutta sen vaikuttavuus jää marginaaliseksi, sillä hallinto ei ole Suomessa kovin suuri menoerä. Lisäksi Suomen julkista hallintoa pidetään useissa kansainvälisissä vertailuissa melko mallikelpoisena.<sup>1</sup> Vaalitaistelussa sekoitettiin – vahingossa tai tarkoituksella – satojatuhanisia suomalaisia työllistävä julkinen sektori ja hallintoa pyörittävä virkakoneisto.

Merkittävää kulusäästöä koituisi terveydenhuollon ja koulutuksen ammattilaisten vähentämisestä, mihin juuri kukaan ei kuitenkaan ollut valmis. Ja miksipä olisi ollutkaan, sillä molempiin tarvitaan nykyistä enemmän väkeä ja molemmat ovat sekä yhteiskuntaa koossapitäviä että tulevaisuudensuokoa luovia sektoreita. Terveydenhuollon yhtenä tehtävänä on huolehtia siitä, että ihmiset ovat työkykyisiä, kun taas koulutuksessa varmistetaan osaltaan sitä, että ihmisten osaamiselle on käyttöä vielä huomennakin.

Julkishallinnossa tehdään hölmöjä asioita, kuten missä tahansa, jossa on mukana ihmisiä. Vaatimukset toiminnan tehostamisesta eivät ole merkityksellisiä, mutta jos tavoitteena on julkishallinnon vaikuttavuuden vahvistaminen, sitä voidaan lähestyä myös toisesta näkökulmasta. Tehostamisen sijaan voisimme peräänkuuluttaa hallinnolta *luovuutta*.

Kyynikko voi tosin tuomita 'luovan hallinnon' oksymoroniksi eli itsestirriidaksi, jossa yhdistetään kaksi toisensa kieltävää käsitettä. Totta on, että luovuus ja hallinto eivät helposti mahdu samaan lauseeseen. Pidetäänhän hyvän hallinnon periaatteina yhdenvertaisuutta, suhteellisuutta, puolueettomuutta, luottamuksensuojaa ja tarkoitussidonnaisuutta. Hieman yksinkertaistaen: hyvä hallinto toteutuu, kun virkamiehet noudattavat lakia. Luovuudelle ei sen sijaan ole pelikirjaa, jota seurata. Luovuus edellyttää valtavirrasta poikkeavaa ajattelua. Luovuus ei kuitenkaan ole vain uuden kehittämistä vaan samalla myös arkista selviytymistä hankalista tilanteista.

Sääntöjen luova noudattaminen saattaa kuulostaa monien korvissa oudolta ja mahdollisesti jopa lainvastaiselta toiminnalta. Todellisuudessa kysymys on kuitenkin hallinnon arkipäivästä, sillä hyväkään lainsäädäntö ei kykene huomioidaan todellisuuden monimutkaisuutta.

Luovuus ilmenee julkisessa hallinnossa erityisesti tilanteissa, joissa julkisen vallan edustajat ja kansalaiset kohtaavat toisensa. Ilman luovuutta esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden, opettajien ja terveydenhuollon ammattilaisten työtä olisi käytännössä vaikea tehdä. Kansalaisrajapinnassa toimivat katutason byrokraatit (*street-level bureaucrats*, ks. esim. Lipsky 1980 ja Hupe 2022) hyödyntävät luovuutta pyrkiessään löytämään joustavia ratkaisuja ihmisten monimutkaisiin ongelmiin. Kysymys ei ole hyvän hallinnon peri-

<sup>1</sup> Ks. esim. Transparency International (<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>), Worldwide Governance Indicators (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>) World Justice Project (<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>).

aatteiden rikkomisesta vaan välttämättömästä sopeutumisesta tilanteisiin, joihin ei ole olemassa yksiselitteisiä toimintaohjeita.

Hallinnon luovuudella on rajansa, mutta julkisten palvelujen innovoinnin kohdalla luovuuden rajat ovat huomattavasti väljemmät. Asia on yhteiskunnallisesti merkittävä, sillä lukuisten tutkimusten mukaan luovuus näkyy sekä palvelutuotannon tehokkuudessa että julkisten palvelujen laadussa (esim. Salge & Vera 2012, Gieske ym. 2018). Tuoreessa systemaattisessa ja liki 200 tutkimusartikkelia kattavassa kirjallisuuskatsauksessa luovuus kytketään julkiseen palveluinnovointiin kuuden käytännön välityksellä (Houtgraaf ym. 2022). Ensinnäkin ilman luovaa ajattelua (*creative thinking*) on vaikea synnyttää mitään uutta. Vaikka luova ajattelu liitetäänkin usein syntymälahjana saatuun epätavanomaiseen käyttäytymiseen, julkisen palveluinnovoinnin yhteydessä kysymys on kuitenkin melko arkisesta toiminnasta, jota voidaan myös systemaattisesti kehittää. Luova ajattelu ilmenee yhtäältä uteliaana suhtautumisena tulevaisuuteen sekä toisaalta haluna ja kykyä oppia kokemuksista. Sitä voidaan tukea erilaisilla menetelmillä ja tekniikoilla, kuten aivoriihillä, skenaariotyöskentelyllä ja roolipeleillä. Toiseksi julkisessa palveluinnovoinnissa tarvitaan harkintavaltaa (*discretion*). Harkintavalta ilmenee tapauskohtaisena päätöksentekona, jossa huomioidaan kansalaisten yksilölliset tarpeet ja ainutlaatuiset olosuhteet. Tämä voi edellyttää sääntöjen ja määräysten joustavaa soveltamista. Siinä missä luova ajattelu edustaa proaktiivista toimintaa, harkintavallan käyttö on luonteeltaan reaktiivista improvisointia, joka tuottaa uniikkeja ratkaisuja uniikkeihin tilanteisiin. Haasteeksi harkintavallan kohdalla nousee improvisoinnin tulosten levittäminen ja soveltaminen uusissa yhteyksissä.

Kolmanneksi julkisessa palveluinnovoinnissa luotetaan kokeilujen (*experimenting*) voimaan. Kokeiluissa yritetään uutta, sallitaan virheitä ja opitaan epäonnistumisista. 'Valmiiksi tekemisen' sijaan kokeilemisellä etsitään paitsi uusia ratkaisuja myös hallitaan uudistamiseen liittyviä riskejä. Kokeileminen eroaa luovasta ajattelusta ja harkintavallan käytöstä iteratiivisen luonteensa vuoksi. Neljänneksi julkista palveluinnovointia kuvataan verkostomaiseksi (*networking*) toiminnaksi. Julkisia palveluinnovaatioita ei kehitetä sidosryhmiltä suljetuissa laboratorioympäristöissä vaan monien eri toimijoiden muodostamissa yhteenliittymissä. Erilaisten yhteistyötä kuvaavien ilmaisujen (esim. *co-production*, *co-creation*) yleistyminen ilmentää kehitystä, jossa julkisen vallan harteille sovitellaan kapellimestarin viittaa.

Viidenneksi julkisessa palveluinnovoinnissa hyödynnetään toisaalla kehitettyjä ratkaisuja. Kopioiminen (*transferring*) on sekä toisilta oppimista että kertaalleen kehitettyjen ratkaisujen uudelleenkeksimisen välttämistä. Kopioimisen kohteena voivat olla valmiit ratkaisut, mutta usein kysymys on inspiraation etsimisestä. Tämä on tarpeen, sillä usein monet ratkaisut ovat ainakin osittain kontekstisidonnaisia. Toisin sanoen yhdessä ympäristössä kehitetty ei välttämättä toimi sellaisenaan toisaalla. Kuudenneksi julkisessa palveluinnovoinnissa voidaan turvautua luovuuden ulkoistamiseen (*outsourcing*). Ulkoistamista voidaan toteuttaa eri tavoin, kuten esimerkiksi julkis-yksityisinä kumppanuuksina, julkisten hankintojen avulla ja yksityistämällä julkisia palveluja. Yhteistä näille tavoille on luottamus yksityisen sektorin 'kykyyn ajatella' ja 'tehdä asioita toisin'.

Suomen julkisen hallinnon strategiassa luvataan "rakentaa hyvän elämän edellytyksiä kaikille sekä vahvistaa luottamusta toimivaan yhteiskuntaan ja hallintoon demokraattisesti päätettyjen tavoitteiden edistäjänä". Lupausta

pyritään elämään todeksi kuuden päämäärän kautta, joista yhdessä todetaan, että ”hallinto kykenee järjestelmällisesti kuvittelemaan uusia mahdollisia tulevaisuuksia ja uusia tapoja toteuttaa hallinnon tehtäviä”. Voi olla, että alkukesästä 2023 aloittava hallitus on pakotettu etsimään säästöjä sekä julkishallinnosta että julkisista palveluista. Toivoa kuitenkin sopii, että kamreerimaisen leikkaamisen ohella hallituksella on malttia panostaa myös aidosti uusien ratkaisujen etsimiseen. Luovaa ajattelua tukemalla, harkintavaltaa sallimalla, kokeiluja hyödyntämällä, verkostoja rakentamalla, hyviä käytäntöjä kopioimalla sekä yksityisen sektorin innovatiivisuutta valjastamalla pääsee jo pitkälle – ellei jopa perille.

**Harri Jalonen**

***Päätoimittaja ja Vaasan yliopiston professori***

- Gieske, H., van Meerkerk, I. & van Buuren, A. (2018). The impact of innovation and optimization on public sector performance. Testing the contribution of connective, ambidextrous and learning capabilities. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 432–460. DOI:10.1080/15309576.2018.1470014.
- Houtgaarf, G., Kruijven, P. M. & van Thiel, S. (2022). Public sector creativity as the origin of public sector innovation: A taxonomy and future research agenda. *Public Administration*, DOI:10.1111/padm.12778
- Hupe, P (toim.) (2022). *The Politics of the Public Encounter. What Happens When Citizens Meet the State.* Cheltenham: Edward Elgar.
- Lipsky, M. (2010 [1980]). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Salge, T. O. & Vera, A. (2012). Benefiting from public sector innovation: The moderating role of customer and learning orientation. *Public Administration Review*, 72(4), 550–559. DOI:10.1111/j.1540-6210.2012.02529.x.