

Hallinnon tutkimus, valtio-oppi ja yliopistot: Markku Temmeksen kirjoituksen ”Yliopistohallinto – mysteeri vai uudistumiskykyinen organisaatio?” johdosta

Pertti Ahonen

Markku Temmes esittää *Hallinnon Tutkimuksen* numerossa 4/2011 näkemyksiään ja arviointejaan otsikon teemasta. Kommentoin hänen kirjoitustaan.

HALLINTOTIEDE

Markku Temmes kirjoittaa kohteesta, jota hän kutsuu ”hallintotieteeksi” antaen ymmärtää, että sitä tutkittaisiin ja opetettaisiin myös Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin oppiaineen hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linjalla. Mikään ”hallintotiede” ei tuo 1970-luvun alussa syntynyt muodostuma kuitenkaan ollut nimikkeeltään. Se säilyi nimeltään ”hallinto-opin” linjana 2000-luvun alkuvuosiin saakka eikä se ole ollut ”hallintotiedettä” siitä lähtienkään. Markku Temmeskään ei toiminut Helsingin yliopistossa tutkimusjohtajana vuosina 1994–2011 ”hallintotieteessä” yliopiston rehtorin oikeutamina käyttämään professorin arvonimeä, vaan yleisessä valtio-opissa.

Markku Temmeksen soveltama retoriikan laji tunnetaan antiikin ajoilta saakka. Nietzsche (1989, 70) luonnehti tavoiteltua lopputulosta sarkastisesti:

”Olion [...] nimi [...], alkujaan mielivaltaisuutta, [...] on [...] vähitellen [...] kasvanut olioon kiinni [...], alkuperäinen näkö tulee [...] olemukseksi [...].” [J]os tahdotaan luoda uusia ’olioita’, riittää, kun luodaan uusia nimiä.”

Suomenkielinen tutkimus- ja opetusalanimike ”hallintotiede” on kansainväliseltä kannalta hankala – vaikka tämä ei toki sinänsä vähennä alan tutkimuksen arvoa. Hankaluuksista todistaa esimerkiksi se, että moni Hallinnon Tutkimuksen Seuran juhlakirjan (Virtanen ym. 2011) kirjoittaja ilmoittaa tarkastelevansa ”hallintotiedettä”, mutta kutsuukin sitä englanniksi nimikkeellä *public administration* eli ”julkishallinto”.

Erään mahdollisen tutkimushypoteesin mukaan hallinnontutkimus sijoittuisi sisällöltään kauimmaksi yleisestä valtio-opista siellä, missä tutkimus- ja opetusalanimikkeet eniten korostavat johtamista tai vahvaa erikoistumista eli Vaasan yliopiston kahdessa hallintotieteessä ”julkisjohtamisessa” ja ”sosiaali- ja terveyshallintotieteessä”. Näyttöperusteisesti Vaasan hallintotieteiden professorit ovat kuitenkin maamme hallinnontutkimuksen professoreista kaikkein valtio-opillisimmin suuntautuva joukko (Ahonen 2011). Tämä ei todista heistä mitään muuta kuin hyvää tekemättä heistä sinänsä valtio-oppineita saati vipuamatta heitä hallintotieteiden ulkopuolelle. Tieteelliseltä suuntautumiseltaan he joka tapauksessa rinnastuvat maassamme lähinnä Turussa toimiviin useisiin valtio-opin tutkijoihin. Kummatkin erittelevät muun muassa antiikin retoriikan poliittisen lajityypin eli *genus deliberativum* nykysovellyksiä ”deliberatiivisen demokratian” teeman merkeissä ja tutkivat myös politiikan ja hallinnon etiikkaa.

Toisen mahdollisen tutkimushypoteesin mukaan yleisen valtio-opin piirissä toimivat hallinnontutkijat erittelisivät hallintoa poliittisimmin, mutta asiasta tarjoutuukin aivan päinvastaista näyttöä (Ahonen 2011). Helsingin yliopistossa yleisessä valtio-opissa pitkään professorintasoisissa tehtävissä toimineet kaksi hallinnontutkijaa Markku Temmes (1994–2011) ja Turo Virtanen (1987–1988 ja 1989–2010) erottuvat maamme hallinnontutkimuksen muusta professorikunnasta nimenomaisimpina johtamistutkijoina.

Markku Temmes (2011, 288) esittää syiksi Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen silloisen tiimin suhteiden rämettymiseen nuivan suhtautumisen hallinnontutkimuksen empiiriseen luonteeseen ja sen yhteistyösuhteisiin valtionhallinnon kanssa. Tosiasiallisena syynä lienevät kuitenkin olleet arviot siitä, että tuolloinen hallinnon ja organisaatioiden tutkimus oli suunnautunut palvelemaan kyseenalaisia tarkoituksia, kuten kohteiden depolitisointia, managerialistista ideologiaa ja tehokkuusmielessä välineellistä suhtautumista hallinnon ja organisaatioiden kehittämiseen. Helsingin yliopistohan edellyttää strategiassaan myös hallinnontutkimukselta ja alan opetukselta seuraavaa (HY 2009, 6):

”Yliopiston sivistystehtävään kuuluu elämää kunnioittava eettinen näkemys siitä, mihin tarkoituksiin tieteellistä tietoa tuotetaan ja sovelletaan.”

HALLINNON JA ORGANISAATIOIDEN TUTKIMUS YLEISESSÄ VALTIO-OPISSA HELSINGIN YLIOPISTOSSA

Markku Temmes (2011, 287–288) tarkastelee myönteisessä sävyssä hallintotieteiden koulutusalan arvioinnin (Martikainen & Uusikylä 1994) legitimoimana toteutettua tutkimusjohtajan ja tutkimuspäällikön virkojen siirtoa valtiovarainministeriöstä yleisen valtio-opin laitokseen Helsingin yliopistoon. Ottaen huomioon tietyt aiheutuneet taloudelliset hyödyt siirto oli yliopistolle toteuttamishetkellään tervetullut. Pidemmällä aikavälillä on sen sijaan ymmärrettävää, että yliopisto haluaa antaa varsinaisimmalle tieteelliselle hallinnon tutkimukselle etusijan haluamattaan enää toimia vastaavanlaisten ”ratkaisujen takuumiehenä” siten kuin Markku

Temmes (2011, 288) olisi halunnut edelleen tahtuvan.

Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin oppiaine on vahvistanut henkilöstösuunnitelmassaan sen, että oppiaineen kunkin linjan, maailmanpolitiikan linjan, politiikan tutkimuksen linjan sekä hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linjan, perushenkilövahvuuden tulee koostua kahdesta professorista ja kahdesta yliopistonlehtorista. Valtiovarainministeriöstä vuonna 1994 siirretyn tutkimuspäällikön jäätyä eläkkeelle tehtävä lakkautettiin 1.1.2010 alkaen, ja samalta taholta siirretyn tutkimusjohtajan siirryttyä eläkkeelle 1.2.2011 myös tuo tehtävä lakkautettiin. Tutkimusjohtajan tehtävän tilalle perustettiin Helsingin yliopiston soveltaman vakinaistamispolkumallin mukainen apulaisprofessori, jonka täyttö käynnistyi syyskuun 2011. Vakinaistamispolkutehtävää varten Helsingin yliopiston rehtori myönsi huomattavan tukirahoituksen ryhtyen siis tuon, hallinnon tutkimusta selkeästi akatemisoivan ratkaisun ”takuumieheksi”.

Toisin kuin Markku Temmeksen kirjoituksen perusteella saattaisi päätellä, hallinnontutkimus voi Helsingin yliopistossa hyvin voimavaroiltaan vakiintuvana sekä tehtävärankenteeltaan ensimmäistä kertaa historiassa selkeän akatemisen profiilin omaksuvana. Muutosprosessi on kylläkin vaativa, raskas ja tuloksiltaan hitaasti kypsyvä.

Markku Temmes (2011, 288) arvostelee valtiotieteellisen tiedekunnan ratkaisuja hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen asemasta viitaten opetusministeriön koulutusvastuuasetukseen vuodelta 2005 (OPM 2005). Asetus antaa ymmärtää, että Helsingin yliopisto antaisi maisterintutkinnon pääaineeksi kelpoista opetusta paitsi valtio-opissa, kirjaimellisesti myös ”hallintotieteiden alalla”. Tarkistin opetus- ja kulttuuriministeriöstä, että sen kannalta asia on nykyisellään täysin kunnossa eikä muutostarpeita ole, sillä ministeriölle riittää, että Helsingin yliopistossa harjoitetaan yleisen valtio-opin oppiaineen yhteydessä korkealaatuista hallinnontutkimusta ja siihen perustuvaa opetusta.

Markku Temmeksen esittämää puheenvuoroa taustoittaa yleisen valtio-opin hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linjan aikaisemman tiimin pyrkimys saada perustetuksi Helsingin yliopistoon oppiaine ”hallintotiede”.

Asiaa vuonna 2009 tutkineissa työryhmissä tarkasteltiin kahta vaihtoehtoa. Ensimmäisen vaihtoehtoon mukaan tuo oppiaineen linja olisi muutettu hallintotiede-nimiseksi oppiaineeksi. Jälkimmäinen malli olisi koostunut hallintotiede-oppiaineen perustamisesta yleisen valtio-opin oppiaineen ja samalla sen hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linjan rinnalle. Kumpaakaan mallivaihtoehtoa ei kuitenkaan pantu toimeen, vaan hanke kariutui.

Viimeaikaisiin haasteisiin on kuulunut luottamuksen palauttaminen yleisen valtio-opin oppiaineen sisällä siihen, ettei osa ainetta koeta pyristellä omille teilleen omaksi oppiaineekseen. Joutuessani alati heilumaan ikään kuin rakennustelineillä nykyisissä tehtävissäni arvioin, että luottamus menetetään hetkessä – mutta voidaan palauttaa vain vuosien kuluessa.

YLIOPISTOT

Temmes (2011, 289) antaa kirjoituksessaan ”arvosanoja” yliopistojen hallinnon ja johtamisen eri osa-alueille mutta tekemättään selvää siitä, mitkä ovat hänen tarkastelunsa tieteenfilosofiset, teoreettiset ja tutkimustekniset perusteet. Hän jättää myös huomiotta maamme kaikkiaan kuudentoista yliopistotasoisien instituutioiden toiminnan sisällön ja koon erot sekä erot eri tutkimus- ja opetusalojen kesken. Ottaakseni erään esimerkin: Temmes antaa yliopistoille kansainvälisten sidosryhmäsuhteiden hoitamisesta korkeahkon mutta kotimaisten sidosryhmäsuhteiden hoidosta matalan arvosanan. Empiirisellä perustalla voitaisiin kuitenkin päätyä hyvinkin toisenlaisiin arviointeihin. Tuskinpa niin monet maamme yliopistoyksiköistä tutkimus- ja opetusaloineen ovat lyöneet kotimaiset sidosryhmäsuhteensa niin pahoin laimin, että niiden toiminta tulisi tuolta osin arvostella liki keltotomaksi. Korkeahko arvosana kansainvälisten sidosryhmäsuhteiden hoitamisesta puolestaan tuskin soveltuu kaikille tutkimus- ja opetusaloille. Kuulun itsekkin ”syntisiin” ottaen huomioon, ettei maamme hallinnontutkimus ole laajuudeltaan ja pitkäikäisyydestään huolimatta onnistunut toistaiseksi kohottamaan keskuudestaan yhtään kansainvälisesti laajalti tunnustettua hallinnontutkijaa toisin kuin on tapahtunut kaikissa muissa kolmessa suuressa Pohjoismaassa. (Vrt. Ahonen 2011.)

Menossa olevien tutkimusteni nojalla arvioin maamme yliopistojen strategioiden laadintaa ja strategioiden toteuttamista myönteisemmin kuin Markku Temmes. Tutkimusteni mukaan maamme kuudestatoista yliopistotasoisesta instituutiosta kuusi sitoutui vuoden 2011 lopussa voimassa olleiden strategioidensa mukaan varsinaisiin yliopistoarvoihin eli sivistysyliopistoarvoihin Wilhelm v. Humboldtin, William Henry Newmanin ja Emile Durkheimin viitoittamaan tapaan muiden kymmenen sen sijaan tuskin erottautuessa monista muista tietointensiivisistä organisaatiotyypeistä. Vahvimmin sivistysyliopistoarvoihin sitoutuu Helsingin yliopisto (HY 2009), jonka uuden strategian (HY 2012) mukaan sitoutuminen säilyy myös vastaisuudessa.

Usein yliopistostrategioita joko vähätellään arvostellen niitä tuskin tulostukseensa tarvittavan paperin arvoisiksi tai leimataan strategiat suppean valta- ja suosikkiklikin itsetyytyväisiksi sepustuksiksi. Kunkin yliopiston julkistettu strategia on kuitenkin myös kansainvälisen ja kansallisen yleisön edessä annettu sitoumus, jonka nojalla yliopistoa voidaan tarvittaessa vaatia tilille. Ei ole menneeseen maailmaan suuntautuvaa nostalgisointia vaatia, että maamme yliopistoista edes muutamat pysyisivät yliopistoina – huolimatta vaihtelevista globalimuodeista ja organisaatio-opillisen *Führerprinzipin* managerialististen kannattajien ylivalta-yrityksistä. Tämä seikka korostaa vahvasti Vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -raportin (2011) tavoitteita.

Pariisin vuoden 1968 kevään iskulause on ajankohtaisempi kuin koskaan: *Soyez réalistes, demandez l'impossible*, ”Olkaa realisteja, vaaticaa mahdottomia”. Olkoon vain menossa monikymmenvuotinen synkkä ajanjakso, jonka kuluessa ”valtio” saati ”hyvinvointivaltio” on toivotettu alimpaan manalaan ja ”julkisen hallinto” pirstottu vyyhdeksi vaikeasti hallittavia konsernirakenteita ja läpinäkymättömiä julkisyksityisiä verkostoja. Yliopistojen tutkija-opettajat kuuluvat niihin henkilöihin, jotka voivat antaa panostaan sen hyväksi, että valoisat ajat koittaisivat pikemmin kuin mikäli vallitsevat olot ja valtavirran mukaiset muutossuunnat nöyrästi ja vaieten hyväksyttäisiin.

Markku Temmes (2011) arvioi yliopistojen henkilöstöpolitiikan lähes tyystin keltottomak-

si. Professuurien täyttö toki kestää edelleen pitkään, mutta parjatut täyttöryhmät edustavat sentään kollegiaalista menettelyä sen sijaan, että monokratiapohjainen suosikkijärjestelmä jylläisi. Myös vakinaistamispolkumenettely apulaisprofessuurien elvytyksineen on hyvinkin perusteltu uudistus, vaikka sivuvaikutuksena onkin monien yliopistonlehtoreiden uraputken kaventuminen. Myös tohtorintutkinnon asettaminen vaatimukseksi pysyvissä yliopistopetustehtävissä toimimiselle on perusteltua henkilöstöpolitiikkaa todistaessaan yliopistojen uskosta tuottamiinsa tohtorintutkintoihin. Jopa yliopistojen palkkausjärjestelmän näennäiset arviointiprosessit saattavat olla perusteltuja sietää muistaen, etteivät institutionalisoituneet organisaatiot tule toimeen ilman legitimoivia myyttejä ja seremonioita, kunhan niitä ei ymmärtämättömän kiinteästi kytketä varsinaiseen toimintaan (Meyer & Rowan 1977).

Arvioin, että Markku Temmes sinänsä asetuttuu johtamisen ja johtajuuden ideologian, ”managerialismin”, kannattajaksi. Samalla hän kuitenkin ilmaisee vahvaa turhautuneisuutta tuon ideologian yliopistosovelluksia kohtaan, joista osaa hän pitää vääränlaisina, osaa liian heiveröisinä ja loppuja muulla tavoin kyseenalaisina. Asialla on kuitenkin myös toinen puolensa, jota Temmes ei tarkastele. Esimerkiksi Temmeksien myönteisessä sävyssä viittaama Henry Mintzberg (1990, 6–7) kirjoittaa eräässä paljon luetussa artikkelissaan seuraavasti:

”Kansanperinnettä: johtamisesta [...] on nopeasti tulossa tie ja ammatti. Tosiasia: johtajan toimintaohjelmat – laatia aikatauluja, käsitellä tietoa, tehdä päätöksiä ja niin edelleen – pysyttelevät lukittuina heidän aivoihinsa. [K]uvataksemme noita toimintaohjelmia luotamme sellaisiin sanoihin kuin ’arvostelukyky’ tai ’vaistonvarainen harkinta’, mutta pysähdymme harvoin käsittääksemme, että ne ovat pelkkiä nimekkeitä tietämättömyydelle.”

Mintzbergille on tuskin tuntematonta, että hänen käsityksensä vastaa suurten poliittisten ajattelijoiden ja poliittisesti valistuneiden sota-tieteilijöiden näkemyksiä. Noita vaihtoehtoisia näkökulmia soveltaen avautuu tyystin poliittinen näkökulma johtamiseen ja johtajuuteen. Aloitettakoon Max Weberistä (1991, 128, 149):

”[K]olme ominaisuutta ovat [...] ratkaisevia poliitikolle: intohimo – vastuuntunne – [...] suhteellisuudentaju [, ...] intohimoinen antautuminen ’asialle’ [, ...] vastuullisuutta [...]suhteessa asiaan [...] ja [...] suhteellisuudentajua [,...] siis [...] etäisyyttä [,...] asioista ja ihmisistä. [...] Poliitiikka tarkoittaa [...] hidasta kovien lankkujen poraamista samanaikaisesti intohimolla ja suhteellisuudentajulla varustettuna. [H]istoriallinen kokemus vahvistaa sen, ettei mahdollista saavuteta, ellei olla valmiita tarttumaan mahdotto- maan [...]”

LÄHTEET

- Ahonen, P. (2011). Maamme hallinnontutkimuksen institutionalisoituminen. Teoksessa Virtanen, T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J. & Vuori, J. (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus: missä, mistä, minne?* (s. 73–110).
- HY (2009). *Helsingin yliopiston strategia 2010–2012*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- HY (2012). *Huipulle ja yhteiskuntaan. Helsingin yliopiston strategia 2013–2016*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Martikainen, T. & Uusikylä P. (1994). *Kadonnutta imperiumia etsimässä: Hallintotieteiden koulutusalun arviointi*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Mintzberg, H. (1990). The manager’s job: Folklore and fact. *Harvard Business Review*, 68(2), 163–176. Useita uusintapainoksia eri lähteissä.
- Nietzsche, F. (1989). *Iloinen tie*. I. saksankiel. p. *La gaya scienza 1882*. Helsinki: Otava.
- OPM (2005). Opetusministeriön asetus yliopistojen koulutusvastuun täsmentämisestä, yliopistojen koulutusohjelmista ja erikoistumiskoulutuksista, 14.7.2005/568.
- Temmes, M., Ahonen P. & Ojala, T. (2002). *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi*. Helsinki: Opetusministeriö.

- Temmes, M. (2011). Yliopistohallinto – mysteeri vai uudistumiskykyinen organisaatio? *Hallinnon Tutkimus*, 30(4), 279–291.
- Vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -työryhmän raportti (2011). Haettu sivulta <http://www.vapaayliopisto.wordpress.com>, 6.1.2012.
- Virtanen, T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J. & Vuori, J. (toim.) (2011). *Suomalainen hallinnon tutkimus: missä, mistä, minne*. Tampere: Tampere University Press.
- Weber, M. (2009). *Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti*. Tampere: Vastapaino.