

Onko rakenneteorioiden aika ohi hallinnon ymmärtämisen lähtökohtana?

APINOINTI-ILMIÖ

Hallinnon tutkimusta ovat hallinneet niin kutsutut rakenneteoriat. Niillä tarkoitan selitysmalleja, joiden mukaan rakenteita koskevat lainalaisuudet selittävät ja/tai tekevät ymmärrettäväksi hallinnon ilmiöt ja toiminnan.

Rakenneteoriat voivat koskea yksittäisiä ilmiötä ja käytäntöjä. Uskomme esimerkiksi, että tiimeillä aikaansaadaan tietynkaltaisia vaikutuksia, kuten lisätään yhteistoimintaa tai asiantuntemusta. On myös rakenneteorioita, jotka selittävät hallinnon kokonaisuutta. Tällaisia ovat esimerkiksi uuden julkisen johtamisen ja byrokratian mallit.

Tässä yhteydessä pohdin kokonaisuutta selittävien mallien merkitystä hallinnon ymmärtämisessä. Malleja pidetään nähdäkseni liiaksi itsestäänselvyksinä; samaistamme hallinnon byrokratiaksi tai uskomme kyseenalaistamattomasti, että Suomenkin hallinnon kehittäminen muistuttaa uuden julkisen johtamisen ideaalia.

Kyseenalaistamattomuus on yksi hallinnon tutkimuksen ongelmista. Emme pohdi tutkijoina riittävästi sitä, minkälaisiin oletuksiin tapamme ymmärtää ja selittää hallintoa loppujen lopuksi perustuu. Ongelma liittyy apinointi-ilmiöön. Usein tuomme hallinnon tutkimukseen ulkomaisia oivalluksia analysoimatta niiden lähtökohtia tai syntytaustaa.

RAKENNETEORIAT NORMEINA

Ulkoa tuodut rakenneteoreettiset mallit tuottavat normeja ja vaikuttavat siihen, mitä pidämme hallinnossa oikeana ja normaalina.

Uuden julkisen johtamisen mallista yhteydessä välittyvä näkemys, että tehokkuuden näkökulma on ainoa oikea tapa tulkita hallintoa. Esimerkiksi kilpailuttaminen nähdään vuosituhannen taitteen hallinnossa pikemmin keinoa tehostaa toimintaa kuin arvovalintana, joka perustuu aiemmasta poikkeavaan tapaan ymmärtää ihminen. Mitä enemmän hallinto tehostuu, sitä paremmin kilpailuttamiseen osallistuvat ihmiset onnistuvat. Tämänäyttöinen keskustelu rakentaa ihmisistä usein vain tehokkuuskoneita.

Kilpailuttamiseen liittyy kuitenkin paljon erilaisia eettisiä vaihtoehtoja. Se tuo hallinnolle jopa eettistä muutoskykyä, sillä julkinen hallinto voi valita, minkälaisia palvelujen tuottajia suositaan. Jos esimerkiksi vanhustenhuollossa arvot muuttuvat, voidaan pyrkiä suosimaan niitä palvelujen tuottajia, jotka toimivat uusien arvojen mukaisesti.

Rakenneteoriat linnoittavat tutkijoitakin ja luovat tieteentekijöille turvallisuusuhakuisuutta ja ritualistista käyttäytymistä. On helppo ilmoittautua mui-

den joukossa esimerkiksi pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakenteiden kannattajaksi. Asiaa ei tarvitse edes perustella.

Rakenneteorioiden ei tulekaan olla päämäärä vaan keino. Henkilökohtaisesti olenkin kaivannut analyysejä, joissa esimerkiksi pohditaan hyvinvoinnin etiikkaa ja vasta tämän jälkeen kiinnitetään huomiota siihen, olisiko pohjoismainen hyvinvointimalli tai mahdollisesti jonkin muu malli paras keino aikaansaada haluttu hyvinvoinnin tila. Rakenneteorioiden analyysissä eettisten normien tulisikin olla tarkastelun lähtökohta.

Rakenneteoriat normittavat hallintoa myös kansainvälisesti. Esimerkiksi uuden julkisen johtamisen malli on ollut yksi keskeinen tekijä, joka on integroinut eri maiden julkista hallintoa toisiinsa. Malli on luonut keskusteluyhteyden eri maita edustavien tutkijoiden ja käytännön ihmisten välille. Tämä keskusteluyhteys, kuten keskustelu ammattimaisesta johtamisesta, tulossuuntautuneisuudesta tai kilpailuttamisesta, vahvistaa itse itseään.

RAKENNETEORIAT AIKAANSAAVAT SOKEUTTA

Rakenneteoriat ovat usein käsitteellisesti ja käytännöllisesti epätarkkoja ja puutteellisia. Esimerkiksi uuden julkisen johtamisen yhteydessä puhutaan usein kilpailusta ottamatta huomioon sitä, että kilpailulla voidaan tarkoittaa eri asioita.

Kilpailu voidaan nähdä esimerkiksi joko markkinaperustaisena toimintana tai keksivänä prosessina, joka tuottaa ideoita uusiksi tuotteiksi, olemassa olevien tuotteiden parantamiseksi ja tuotannon kehittämiseksi. Näkökulma vaikuttaa siihen, minkälaisena keinovalikoimana kilpailun koemme.

Myös julkisen hallinnon käytäntöjen kannalta rakenneteorioihin liittyy ilmeisiä epätarkkuuksia. Malleissa ei käsitellä monia vaikkapa Suomen julkiselle hallinnolle leimallisia käytäntöjä ja piirteitä, kuten esimerkiksi poikkihallinnollisia valtasuhteita ja -jännitteitä. Siihen, että poikkihallinnolliset reviirikamppailut voivat olla hallinnon arkipäivää, ei esimerkiksi Weberin byrokratiamalli tai uuden julkisen johtamisen periaatteet tuo ratkaisua. Käytännöt ovat malleja monimutkaisempia.

RAKENTEET LUOVAT EDELLYTYKSET, MUTTA KÄYTÄNNÖT, TILANTEET JA IHMISET ASIOIDEN MERKITYKSET

Tällä kirjoituksella en ole vaatimassa rakenneteorioiden hylkäämistä. Niillä on edelleen oma sijansa hallinnon tutkimuksessa. Rakenneteorioihin sisältyy muun muassa hallintotieteellinen tietoa. Edellä nostamani ongelmat johtuvat siitäkin, että rakenneteoreettiset mallit ovat puutteellisia ja tässä suhteessa asioita voidaan korjata mallien kehittelyllä.

Eniten olen halunnut nostaa keskustelun kohteeksi sen, miten rakenneteorioita käytämme. Rakenneteoriat ovat hyödyllisiä edellytysten ja viitekehysten kannalta. Kysymys on siitä, tuleeko hallintoa tutkia yleisten edellytysten lähtökohdasta vai jostakin muusta näkökulmasta.

Itse toivoisin, että hallinnon tutkimuksessa olisi yhä enemmän kulttuurilähtöisempää tutkimusta. Asioiden ja ilmiöiden merkitykset, kuten ammattimaisen johtamisen tai vaikkapa kilpailuttamisen sisältö, rakentuvat kulttuurisista näkökulmista. Siksi kulttuuritutkimuksen keinoin, vaikkapa diskurssi-analyyseillä, voidaan päästä hallinnon ymmärtämisessä rakenneteorioita tarkempaan kuvaan ja analyysiin.

Merkitys- ja kulttuurilähtöinen tutkimus palvelee jopa hallinnon käytäntöjä. Oma kokemukseni on Tampereen yliopiston hallintotieteiden keskuksen suorittamasta ulkoisesta hallinnon arviointi- ja palvelutoiminnasta on se, että tutkimus palvelee parhaiten hallintoa silloin, kun osataan ja ymmärretään tarkasteltavaa kohdetta ja asioita, vaikkapa jonkin viraston johtamista, mahdollisimman hyvin. Tämä vaatii asioiden saamien merkitysten ymmärtämistä.

Tieteelliset käytännöt ja tilanteetkin ovat kulttuurisidonnaisia. Meidän pitäisi pohtia sitäkin, minkälaisia itsestäänselvyyksiä ja ennakkoluuloja tieteen, tutkimuksen tai tiedon tuottamisen yhteisöt rakentavat meidän ajatuksiimme.

Jari Stenvall

Lähde: Stenvall, Jari: Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Acta Universitatis Tamperensis 759. Tampere 2000.