

KOHTAAMISIA BYROKRAATTISILLA NÄYTTÄMÖILLÄ

Leena Eräsaari: Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Gaudeamus, Tampere 1995, 319 sivua.

Leena Eräsaaren sosiaalipoliitikan alan väitöskirja on kiinnostava jokaiselle hallinnon tutkijalle, sillä sen kohteena on »katutason byrokraatia» ja »katutason byrokraatit». Eräsaaren tutkimuskohteena on siis paikallishallinto ja sen virkamiehet, mutta hänen viitekehityksensä ei ole hallintotieteellinen vaan sosiaalipoliittinen, vaikka hän luonnehtii itseään myös »byrokraatiantutkijaksi» (49). Hallintotieteellisen kirjallisuuden välittämään kuvaan hallinnosta tottuneelle Eräsaaren kirja on poikkeuksellinen kokemus. Se on järkytys niin kuin byrokraatia Eräsaarelle.

Kirjan keskeisenä tutkimuskohteena on hallinnon ja sen asiakkaiden kohtaaminen eli hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet. Kysymystä pohtiesani olen usein joutunut miettimään sitä, minkä tieteenalan lähtökohdista asiaa tulisi lähestyä. Asia ei ole merkityksetön. Hallintotieteilijälle hallinto ja sen tehtävät ovat itsestään selvät. Ne hän ottaa annettuna. Kansalainen on hänelle vieras. Sen sijaan esimerkiksi sosiologi lähestyy aihetta kansalaisen kannalta. Hallinnon lainalaisuuksista hänellä ei ole erityistietoa. Hän ei ota sen toimintamalleja eikä virkamiesten välttämättömyksiä annettuna. Tämä tilanne on myös Eräsaaren työssä.

Eräsaari ei määrittele hallintokäsitteisiään. Hän ei puhu hallinnosta vaan byrokraatiasta. Byrokraatioita hän vertaa goffmanilaisittain näytelmiin kuten muutakin ihmisten välisiä toimintaa. Näkökulma on antoisa. Virkamiesten ja asiakkaiden kohtaamista Eräsaari pitää roolisuorituksena. Erityisen huomion tutkimuksessa saa kohtaamisessa mukana oleva rekvisiitta (paperit ja atk) ja kohtaamisen näyttämö, virastotila. Näin tutkimuskohdetta lähestyessään tutkija on kuin teatteriarvostelija, joka arvioi, millainen on lavastus ja kuinka näyttelijät selviävät rooleistaan.

Tutkimuksessa hallinnosta käytettävä luonnehdinta on lähellä Martin Albrown tunnetun luokittelun toista ja kolmatta määrittelytapaa eli

byrokraatiaa organisoituna tehotto-muutena ja virkamiesten valtana. Eräsaarelle byrokraattiset laitokset ovat vieraannuttavia, eristäviä, anonyymisyyttä korostavia ja itseluottamusta nakertavia yksiköjä. Tämä mielikuva syntyy jo heti tutkimuksen ensimmäisessä luvussa, jossa tutkija kuvaa ensi kosketustaan tutkittaviin byrokraatioihin.

Kirjan 50 ensimmäistä sivua on kuvaus siitä, kuinka epäluuloisesti tutkimuskohteeksi valitut paikallistason virastot suhtautuivat poikkeavasti käyttäytyviin asiakkaisiin, tässä tapauksessa tutkijoihin. On selvää, että tutkijalla tutkimusraportin kirjoittajana on hallussaan viimeinen sana ja hän selviää tästä ensimmäisestä ottelusta voittajana. Kuitenkaan kyse ei ollut sen kummemmasta asiasta kuin siitä, että virastot osoittivat epäluuloa valokuvakameran kanssa virastoon saapuvia tutkijoita kohtaan. Heitä lienee pidetty tirkistelijöinä. Virastot eivät antaneet tutkijoiden tulla kuvaamaan virastoa ilman tutkimuksen tarkoitusta osoittavia asiakirjoja. Tutkija piti virastoja itselleen vihamielisenä, sillä ne eivät antaneet tutkijaksi itsensä esittelevien ihmisten kiertää valokuvaamassa viraston kaikkia tiloja. Myös lukijan, joka ei ole samaa mieltä siitä, että julkiseen virastoon voi mennä kuka tahansa kuvaamaan vapaasti, Eräsaari todistaa väärooppiseksi jo heti kirjan alussa. Mielestäni virastojen näkökantoja ja virkamiesten argumentteja olisi pitänyt pohtia paljon laajemmin. Mielenkiintoista olisi arvioida yksityisen ja julkisen organisaation eroja tässä suhteessa. Mitä on yksityinen ja julkinen? Poikkeavako pankki, vakuutusyhtiö ja kellosepän liike tässä suhteessa julkisista virastoista? Kansalaisena olen kuitenkin tyytyväinen siitä, että virkamiehet poliisissa, verovirastossa ja sosiaalivirastossa pitävät huolen hallussaan olevista yksityistä kansalaista koskevista tiedoista.

Eräsaari tuo oman persoonallisuutensa ja urahistoriansa tutkimusraportissa esille häkellyttävän avoimesti. Hän on valinnut tietoisesti perinteisestä väitöskirjasta poikkeavan kirjoitustyylin. Tämä on täysin korrekta. Ongelmia syntyy lähinnä siitä, että Eräsaari yleistää omat runsaan kymmenen vuoden takaiset turhaumansa sosiaaliviraston virkamiehenä yleiseksi, kaikkien virkamiesten seuraamaksi suhtautumismalliksi. Hän sanoo omien kokemustensa sosiaalivirastokirjasta – »itse jäin henkisesti kiinni sosiaali-

työntekijän kokemuksiini» – selittävä myös muiden sosiaalivirastokirjojen suhtautumista muun muassa kuvauspyyntöön ja asiakkaisiin. Oma kokemustaan hän luonnehtii »vimmaksi, jonka synnytti äärettömästi kannettu kaunan ja pahanolon tunne... Tämä paha oli sai irratioonalisilta vaikuttavia raivon muotoja ja synnytti hysteerisiä kohtauksia», joiden taustalla oli naisten välinen kamppailu vallasta ja arvovallasta (47). Kenttäkokemuksiaan sosiaalivirastokirjasta hän on kuvannut teoksessaan Nilkin naamio (1990), jota hän luonnehtii alkuasukkaana, vangin tai haaksirikon näkökulmasta tehdyksi tutkimukseksi.

Tutkimuksen toinen luku, byrokraattinen tila ja tavarat esittelee katutason byrokraatian näyttämönä. Sitä tutkija analysoi valokuvien ja videonauhojen avulla. Eräsaari ei arvioi kuitenkaan tilaa suhteessa sen varsinaiseen käyttötarkoitukseen vaan tulkitsee sitä pelkästään ja yksinomaan vallan ilmentymänä. Näkökulma on mielenkiintoinen ja tärkeä, mutta ei mielestäni riittävä. Vaikka teatterinkin näyttämö lavastetaan täyteen erilaisia viestejä, siitä tehdään samalla myös näyttelijöiden työtila. Yleensä pienissä maaseututeattereissa on vaatimatommammat näyttämöt kuin valtakunnallisissa julkisin varoin tuetuissa teattereissa. Kaikilla näillä näyttämöillä näyttelijöiden on kyettävä kuitenkin myös näyttämään. Tämä koskee myös hallintoa.

Eräsaaren analyysi viraston sisäänkäynnistä, ovesta, kahvasta, luukusta ja lukosta käyttää hyödykseen sekä spatiaalista (arkkitehtuuri tai maantiede) että sosiaalista (sosiologia) analysoivien tieteiden analysointimalleja ja käsitteitä, kuten keskus, ääriviivat ja rajat, vertikaalisuus, lateraalisuus, välimatka, reumat ja rajat, polku, territorio ja labyrintti. Julkisen rakentamisen tiivistä analyysistä käy ilmi, että vanhasa rakentamisessa, materiaalin valinnoissa, harmoniassa ja kaarissa suositettiin vallan ja arvovallan symboleja eli jyrkyyttä. 1960- ja 1970-luvun »modernissa vallan arkkitehtuurissa» korostuu Eräsaaren mukaan anonyymisuus, välipitämättömyys kansalaisia kohtaan ja byrokraattisuus. Virastot viestittävät sitä, että emme ole ketään/et sinäkään ole kukaan. Ovenkahvat ja ovet ovat tehdasvalmisteisia standardien mukaisesti valmistettuja eivät enää käsin tehtyjä. Torjunta kansalaisia kohtaan alkaa jo ovista. Uudet vi-

rastot eivät ole enää kuitenkaan yhtä mahtavia kuin vanhat. Uusien virastojen värit ovat »kaameita». Virastot ovat liian pieniä kaikkia »virkahenkilöitä» varten.

Jos virasto näyttää valtansa kaikessa ikonografiassaan asiakkailleen, se kohtelee virkamiehiään saman periaatteen mukaisesti eli osoittaa vallan hierarkkisuuutta. Jotain positiivista Eräsaari nykyajasta sentään löytää. Vaikka nykyisyys näyttää kirjan mukaan lähes systemaattisesti olevan huonompi kuin menneisyys, ovat nykyiset virkamiesten erilliset työhuoneet eli sellit parempia kuin vanha »orjameri»-ratkaisu, jossa työntekijät olivat suoraan avoimen kontrollin kohteena.

Kirja III luku antaa paljon ajattelamisen aihetta käytännön konttorisuunnittelijoille, töitä konttorirationalisoijille, sisustusarkkitehdeille sekä tilauksia huonekalutehtaille, mikäli päättäjät lähtevät kehittämään konttoreita Eräsaaren ohjeiden mukaisesti. Erityisesti töitä löytyy nykyajan virastoista. Vaikka virastot käyttävätkin valtaa ja ovat osa hierarkkista hallintojärjestelmää, ei hallinnon sitä pidä näyttää. Tämä mielikuva on hävitettävä. Valta, valvonta ja hierarkkinen järjestykseen asettaminen on hävitettävä modernilla konttorisuunnittelulla, design managementilla ja mielikuviin tukeutuvalla mainonnalla. Onko uudelleenmuokkaus ulotettava julkista valtakoneistoa edustaviin poliisilaitokseen ja sosiaalitoimistoon saakka ja onko niidenkin häivyttävä asiakkaidensa mielestä se tunne, että virastot käyttävät julkista

valtaa? Voi olla. Mielestäni julkisten viranomaisten ei pitäisi kuitenkaan lähteä väärän mielikuvapolitiikan tielle. Selvää on, että virastojen pitää olla viihtyisiä ja hyvällä maulla ja korkealla ammattitaidolla suunniteltuja, mutta ei kuitenkaan pröystäileviä niin kuin menneiden vuosisatojen kullissivirastot. Veronmaksajana olen tyytyväinen, toisin kuin Eräsaari, siitä että valtio ei osta enää käsinvalmistettuja ovia ja ovenkahvoja vaan käyttää edullisia materiaaleja. On muistettava, että virastojenkin suunnittelijalla on edessään valtiontaloudelliset reunaehdot. Kansalaisten veronmaksukyvyn ja -halun sisällyttäminen tilaanalyyysiin olisi saattanut selittää joitakin »karmeuksia» ja hallinnon standardimaisuutta.

Asiakkaan ja virkamiehen kohtaamista luonnehtii tutkimuksen mukaan synkkyys. Työvoimatoimiston ja sosiaalitoimiston asiakkaat tulevat toimistoon »elämäntilanteessa, joka on masentava tai ahdistava» (207). Kun ihmiset odottavat vuoroaan, voisi tuon odotustilan yhden ahdistuksen aiheen, hiljaisuuden murtuminen parantaa Eräsaaren mielestä asiakkaiden mielentilaa, sillä odotushuoneiden yleisilme oli hiljainen, ajoittain lähes kuollut. Odotushuoneet tai -syvennykset olivat äärimmäisen ankeita tai kolkon oloisia (208). Kukkien ja julisteiden tuontiin on suhtauduttava varauksellisesti, sillä niiden tuoja voi joutua tutkijan persoonallisuusanalyysiin.

Virkamies ja asiakas kohtaavat toisensa virkamiehen sellissä. Tapaaminen rakentuu rituaalismin varaan, jossa keskeistä osaa näytte-

levät paperit. Virkamies esittää tietyt pakolliset kysymykset, vaatii papereita asiakkaalta ja näiden perusteella esittää ratkaisun, suosituksen tai lähettää asiakkaan johonkin toiseen virastoon. Luonnollisestikin virkamiehet noudattavat heille annettuja asioiden käsittelyohjeita, jotta he voisivat tehdä toimivaltaansa kuuluvan ratkaisun. Asiakkaat myös tietävät onneksi mitä palveluksia ja etuuksia voivat viranomaisilta saada. Lisäksi he tietävät mitä papereita asian käsittelyssä tarvitaan, sillä hallinto on Suomessa ennakoitavissa oleva eikä sillä ole käytössään rekisteriä, jonka avulla virkamiehet voisivat hallita ihmisten elämää.

Kirja on hätähuuto sen puolesta, että paikallistason asiakaspalvelua suorittaville virastoille tulisi tehdä jotakin, sillä siellä useimmat asiat ovat pielessä. Selleistä – työhuoneista – ei pidä kuitenkaan luopua, sillä tämä on parempi kuin orjameri-ratkaisu. Papereista, joita miehet eivät tunnu tuovan mielellään pitäisi kuitenkin päästä eroon. Virkamiehen ei pidä urautua ja aloittaa keskusteluaan kaikkien asiakkaiden kanssa samalla tavoin. Ankeus on hävitettävä, mutta mistä aloitetaan? En usko, että Eräsaari haluaa antaa ratkaisun avaimia konttoreiden maisemasuunnittelijoille, ihmisisuhdepsykologeille tai pr-kouluttajille eikä edes »ystävällisempää hallintoa» -konsulteille. Luultavasti Eräsaari toivoo ratkaisujen löytyvän hallinnon syvärakenteista, ei pintailmiöistä, vaikka tutkimus koskeekin pintaa.

Seppo Tiihonen