

Organisaatiotutkimus Suomessa: Määrällisen kasvun sekä hajautumis- ja yhdentymiskehityksen ristiaallokossa

Matti Mälkiä

Organisaatiotutkimukseen keskittynyt työryhmä kokoontui Vuoden 1993 Hallinnon Tutkimuksen Päivillä jo kuudennen kerran. Ryhmän käsiteltävänä oli tällä kerralla 10 työpaperia, joista suurin osa tuntui olevan viimeistelyvaiheessa olevia käsikirjoituksia. Näiden käsittelyä varten ryhmään oli ennakolta ilmoittautunut 40 henkilöä. Paikalle heistä oli tullut valtaosa. Ryhmän vetäjinä olivat Turo Virtanen ja Matti Mälkiä.

Organisaatiotutkimuksen laajasta alasta johtuen työryhmässä käsiteltujen papereiden aiheet ja tematiikka hajautuivat varsin laajalle alueelle. Mukaan mahtui monia organisaatiotutkimuksen alueita, ja muutamat paperit menivät jokseenkin selvästi ainakin »kapeasti» ja »oppikirjamaisesti» rajatun organisaatiotutkimuksen alueen rajojen ohi. Näin menetellen työryhmä tarjosi organisaatiotutkijoille ja siitä kiinnostuneille mahdollisuuden tavata paitsi muita saman alan opiskelijoita, opettajia ja tutkijoita; myös mahdollisuuden tavata henkilöitä, joille organisaatiotutkimus on enemminkin sivuharrastus, päähuomion ja -työn keskittyessä jollekin muulle hallinnon tutkimuksen alueelle.

MINNE MENET, ORGANISAATIOTEORIA?

Tutkimusalueen itseymmärrykseen liittyvät teemat ovat olleet organisaatiotutkimuksessa aina vahvasti esillä. Niin tälläkin kerralla. Aihetta käsiteltiin ennen kaikkea *Sirpa Niittymaan* paperissa »*Minne menet, organisaatioteoria?*». Aiheesta johtuen paperi tarjosi hyvän lähtökohdan ryhmän työlle. Samoin paperi tarjoaa hyvän lähtökohdan myös tälle työryhmäraportille, sillä paperi nostaa esille monia sellaisia organisaatiotutkimuksen kehitystrendejä ja teemoja, joihin työryhmän muita papereita voidaan kiinnittää ja suhteuttaa.

Paperissaan Niittymaan pohti organisaatioteorian ja -tutkimuksen viimeaikaisia kansainvälisiä kehityskulkuja. Silmiinpistävää on hänen mukaan-

sa ollut »organisaatioteorioiden pirstoutuminen pois valtateorioista kohti uusia näkemyksiä sekä organisaatiotutkimuksen menetelmien pehmeneminen, jopa hölytyminen» (s. 3). Pirstoutumisen myötä alan tutkijoille on tullut entistäkin vaikeammaksi pysyä mukana keskustelun kulussa: »Tutkija on ymmällään tutkimuskohteensa edessä. Organisaatiot ovat ameeboja, elefantteja, kameleontteja. Niistä ei saa otetta.» (s. 4.)

Viimevuosien teoriakehityksestä Niittymaa nostaa kirjoituksensa varsinaiseksi kohteeksi neljä uudempaa keskustelualuetta tai -suuntausta:

- metaforat organisaatiotutkimuksen analyysivälineinä,
- postmoderni organisaatioteoria,
- organisaatiotutkimus kirjallisuudentutkimuksena sekä
- tulevaisuudentutkimus ja organisaatiot.

Käytetty jäsenyys nousee esille lähinnä ruohonjuuritasolta – tutkijan omista kokemuksista ja kiinnostuksen kohteista.

Minne sitten olemme menossa? Kuten Niittymaa (s. 15) toteaa, tieteellinen kehitys etenee usein eriytymisen ja integroitumisen vaiheissa. Kehityksen suunnaksi Niittymaa näkee tulevinkin vuosina organisaatiotutkimuksen jatkuvan eriytymisen. Paluuta järjestelmä- ja kontingensiteorian edustamaan yhtenäisteoriaan ei enää ole, arvelee Niittymaa. Organisaatioteoria ja -tutkimus on siis lopullisesti hajautunut tai hajautumassa joukoksi kapeampia osittaisteorioita, tutkimusalueita tai tieteenaloja. Onko tämä hyvä vai huono asia, siihen Niittymaa ei ota selvää kantaa.

Ryhmän seuraavissa papereissa nousi konkreettisesti esille Niittymaan kuvailema hajanaisuus ja tutkimuksellisten lähtökohtien moninaisuus. Toisaalta esille nousi myös moninainen pyrkimys koota asioita yhteen – usein uudella, aiemasta poikkeavalla tavalla. Ehkäpä mahdollisuus eri tutkimusteemoja ja -alueita yhdistävään synteesiin on sittenkin olemassa: tiede kehittyy

edelleenkin paitsi eriytymisen, myös yhdentymisen – so. sekä differentiaation että integration ristiaallokossa. Tältä osin työryhmän paperit antavat yhden näkökulman siihen, mihin suuntaan ja miten tuo kehitys on Suomessa viime aikoina edennyt. Papereiden määrä nostaa puolestaan esille organisaatiotutkimuksen vankistumisen ja vahvistumisen. Ristiaallokosta huolimatta tuuli on myötäinen – tutkimus etenee ja etsii uusia uria aavoilta ulapoilta.

EKOLOGINEN ORGANISAATIOTEORIA

Työryhmän toisessa paperissa käsiteltiin *ekologisia organisaatioteorioita kuntaorganisaation tutkimuksessa*. Paperin esittivät *Esa Hyyryläinen, Juha Kivihaka* ja *Kari Kuoppala*. Termillä ekologinen organisaatioteoria kirjoittajat tarkoittivat niitä organisaatioteorian suuntauksia, jotka »tarkastelevat organisaatioita ympäristöönsä nähden avoimina ja jatkuvuutensa turvaamiseen pyrkivinä luonnollisina (evolutionaarisina) järjestelminä» (s. 1). Kirjoituksessa tällaisista tutkimussuunnista esille nostettiin neljä:

- resurssiriippuvuusteoria,
- organisaatioekologia,
- moniorganisaatioiset järjestelmät ja organisaatioverkostot sekä
- institutionaalinen organisaatioteoria.

Kirjoituksen tavoitteena oli osoittaa, niitä mahdollisuuksia, joita ekologisten organisaatioteorioiden käyttö voisi tarjota julkisten organisaatioiden tutkimukselle erityisesti kuntatasolla. Samalla kirjoittajat pyrkivät osoittamaan, miten organisaatiotutkimus on kasvanut »ylöspäin»: yksittäisten organisaatioiden tutkimuksesta kohti organisaatioverkostojen ja -järjestelmien tutkimusta. Tulevissa papereissaan kirjoittajat lupaavat osoittaa myös sen, miten organisaatiotutkimus on kasvanut »ulospäin». Odotamme mielenkiinnolla jatkoa.

SOSIAALINEN VERKOSTOTUTKIMUS

Organisaatioverkostoista ja niiden tutkimuksen mahdollisuuksista on helppo siirtyä sosiaaliseen verkostotutkimukseen (engl. social network studies). Tätä aihetta käsiteltiin ryhmän kolmannessa ja neljännessä paperissa.

Paperissaan »*Networks, Network Analysis and Organization Theory: A Brief Theoretical and Conceptual Examination*» *Mikko Mattila* nostaa esille lähinnä verkoston (engl. network) käsitteen

ja eräät siihen liittyvät määrittelyongelmat. Kirjoituksessa puolustetaan »laajaa», teoreettisista sitoumuksista vapaata käsitteen määrittystä. Tällainen, pitkälti kontekstivapaa käsite mahdollistaa Mattilan mukaan monenlaisen verkostotutkimuksen; ja on hyvin sopusoinnussa sosiaalisten verkostojen tutkimukselle ominaisen »metodisen» tutkimusorientaation kanssa: Verkostotutkimus tarjoaa analyttisiä välineitä monenlaiseen organisaatiotutkimukseen, päättelee Mattila.

Petri Uusikylän paperissa »*Do Networks Matter? How to Study the Impacts of Policy Networks on Local Government Policy Process*» verkostanalyysiä sidotaan kunnallisten toimintapolitiikkojen muotoutumisen tutkimukseen. Kirjoituksessa jäsennetään alan aiempaa tutkimusta sekä hahmotellaan kirjoittajan käynnissä olevan tutkimushankkeen analyttistä kehikkoa. Lopuksi nostetaan esille joukko tutkimushypoteeseja, joihin käynnissä olevassa tutkimuksessa etsitään vastausta.

Molemmat paperit olivat ajankohtaisia ja kiinnostavia. Niiden kautta keskustelun kohteeksi voitiin nostaa monia alan tutkijoita kiehtova ja kiinnostava – ja monien alan tutkijoiden teoreettisesti tyhjänä ja metodisesti arveluttavana pitämä – sosiaalisten verkostojen tutkimusalue. Se, millaiseen tutkimukseen tämä, matemaattiseen graafiteoriaan nojautuva analyysikehikko tai lähestymistapa tulee tulevana vuosina johtamaan jää ryhmässä käydyin keskustelun jälkeenkin avoimeksi.

HALLINNOLLINEN RATIONAALISUUS JA SEN TUTKIMUS

Politiikkaprosessit olivat tarkastelun kohteena myös *Juha Kinnusen* paperissa »*Enlarged Rationality in Managerial Problem Solving*». Kirjoituksessaan Kinnunen pyrki yhdistämään organisaatiokulttuurien tutkimusta hallinnollisen päätösprosessin tutkimukseen ja analyysiin. Näin menetellen Kinnunen kulki selvästikin Herbert A. Simonin, James G. Marchin ja Richard M. Cyertin alunperin muotoileman behavioraalisen päätöksentekoteorian moderneilla poluilla. Tämän tapaista tutkimusta on Suomeen jo pitkään kайvattu.

Kinnusen perusteema oli yksinkertainen: analysoidessaan omaa päätösprosessiaan julkisten ja yksityisten organisaatioiden johtajilla on taipumusta nähdä oma toimintansa arvositoumuksista vapaana, puhtaaseen tekniseen tai laskennalliseen rationaalisuuteen perustuvana toimintana.

Tosiasias näin ei kuitenkaan ole. Todellisuudessa päätöksenteko on vain harvoin, jos koskaan, esitetyssä mielessä teknistä tai laskennallista. Arvot, normit, kulttuurilliset oletukset ja artefaktit näyttelevät siinä aina merkittävää osaa. Tämä »osa» olisi päätösprosessissa paremmin tiedostettava ja siihen olisi tutkimuksessakin kytettävä paremmin pureutumaan.

Omien sanojensa mukaisesti Kinnunen pyrki siis laajentamaan perinteistä käsitystä rationaalista päätöksentekoprosessista. Tähän pyrkien hänen tavoitteenaan oli etsiä vastausta siihen (s. 2):

- 1) »Miten johtajien (tai johtajaryhmien) kulttuuriset oletukset, arvot, normit ja artefaktit kytkeytyvät yksilö- ja ryhmäperusteisen päätöksenteon rakenteisiin, prosesseihin ja tuotoksiin terveydenhuollon organisaatioissa»; sekä
- 2) »millaisia päätöksenteon kriteereitä ja -perustoja johtajat pitävät ominaisena luotettavalle informaatiolle ja siksi soveltamiskelpoisina hallinnollisessa päätöksentekoprosessissa?»

Lopullista vastausta esitettyihin kysymyksiin ei tutkimushankkeen tässä vaiheessa voitu vielä esittää. Sen sijaan paperista ja sen pohjalta käydystä keskustelusta sai hyvän kuvan Kinnusen hahmottelemasta analyysikehikosta ja hänen kehittämisensä analyysivälineistä. Tulevat vuodet osoittavat, miten ne purevat hallintotyön ja hallinnollisen päätöksentekoprosessin laadun ja luonteen analyysiin.

LÖYHÄSIDONNAISUUS TIETO-ORGANISAATIOISSA

Kinnusen jälkeen käsiteltiin *Leila Kontkanen* paperi »*Löyhäsidonnaisuus tieto-organisaatioissa: empirisenä esimerkkinä aikuiskoulutuskeskukset*». Paperissaan Kontkanen nosti esille Karl E. Weickin sekä J. Douglas Ortonin ja Weickin idean löyhäsidonnaisuudesta (engl. loose coupling) ja löyhäsidonnaisista organisaatioista (engl. loosely coupled organizations). Olettuksena oli, että perinteisessä organisaatiotutkimuksessa on painotettu pikemminkin tiukkaa kuin löyhää sidontaa ja pikemminkin tiukkasidonnaisia kuin löyhäsidonnaisia organisaatioita.

Aikuiskoulutuskeskuksista poimitun esimerkkiaineiston valossa Kontkanen hahmotti löyhäsidonnaisuuden käsitettä, löyhäsidonnaisuuden synnyttäjiä, kohdeorganisaatioissa esiintyviä löyhäsidonnaisuustyyppisiä sekä löyhäsidonnaisuuteen liittyviä tai siihen kytkeytyviä ominaispiirteitä.

Samoin tarkasteltiin löyhäsidonnaisuudesta organisaatioille aiheutuvia hyötyjä ja haittoja sekä verrattiin löyhäsidonnaisia organisaatioita perinteisessä organisaatio-opissa kuvattuihin rakennemalleihin. Näin menetellen kirjoitus oli pääosin käsiteanalyttinen, ja muodosti laajan ja omintakeisen katsauksen löyhäsidonnaisuuteen liittyviin erityiskysymyksiin.

Jonkinlaisena loppuhuipentumana Kontkanen esitti vielä varoituksen siitä, että koulujen kehittämisessä hallinnokehittäjien tulisi ottaa paremmin huomioon koulujen perusluonne löyhäsidonnaisina tieto-organisaatioina. Nyt kun suomalaista koululaitosta ollaan jälleen kerran kehittämässä, ja kun kouluihin tuodaan uusia yritysmaailmasta poimittuja johtamismalleja ja ideoita, on olemassa se vakava vaara, että kouluihin tuodaan sellaista tiukkasidonnaisuutta, jolla kehittämisen sijasta tuhotaan se vielä vapaana toimiva, usein ammatillisista lähtökohdista kohoava kulttuurinen perusta, jonka varassa koulut ovat perinteisesti toimineet. Karkeasti sanottuna: Ei ole mitään takeita siitä, että tuotanto-organisaatioissa tehokkaiksi ja toimiviksi havaitut johtamismenetelmät sopisivat myös koulujen kaltaisiin asiantuntijaorganisaatioihin. Ja tässä Kontkanen on varmasti enemmänkin kuin oikeassa. Sama asia olisi ehkä hyvä muistaa myös silloin, kun yliopisto-organisaatioita – esim. tiedekuntia ja ainelaitoksia – yritetään johtaa ja kehittää uusien yritysmaailman johtamismallien ja -konseptioiden avulla.

JULKISTEN PALVELUIDEN SUPISTAMINEN

Työryhmän kolmessa seuraavassa paperissa keskityttiin julkisen hallinnon organisaatioiden ja niiden toiminnan tarkasteluun.

Tarkastelu aloitettiin *Jan-Erik Johanssonin* paperista »*Palveluiden yksityistäminen ja yksityistämisen kannatus*». Paperissaan Johansson hahmotteli julkisten palveluiden yksityistämisen problematiikkaa kansalaismielipiteiden pohjalta. Tutkimusaineistona Johanssonilla oli laaja postikyselyaineisto. Analyysikeinona Johansson käytti latenttia luokka-analyysiä.

Johanssonin tuloksissa nousi vahvasti esille kaksi seikkaa: Ensinnäkin kansalaiset pystyvät asettamaan yksityistettäväksi aiottu palvelut järjestykseen, jos sitä heiltä kysytään. Tutkimuksen mukaan kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelusten yksityistämiseen ollaan melko valmiita. Hoivapalveluiden yksityistämiseen suhtaudutaan jo hieman kielteisemmin; eikä koulutoimen tai terveydenhuollon yksityistäjiä löydy juuri lainkaan. Yksityis-

täminen toteutettaisiin siis mieluiten niin, että sil- lä on mahdollisimman vähän vaikutuksia kotita- louden toimintaan, pääättelee Johansson.

Toiseksi tutkimus nostaa esille nuorten ja van- hojen välisen suhtautumiseron. Johanssonin mukaan nuoret suhtautuvat palveluiden yksityis- tämiseen selvästi vanhoja myönteisemmin.

KANSAINVÄLISET KYSYMYKSET

Seuraavassa paperissa siirryttiin selvästi koti- maata laajempiin yhteyksiin. *Anthony Atufe Okuo- gumen* paperi »*A Cross-National Analysis of the Determinants of Administrative Capacity*» oli luonteeltaan lähinnä käsitteellinen. Työssä hah- motettiin viitekehystä ja käsitteistöä tutkimukseen, jonka kohteena on eräiden Afrikan maiden hal- linnollinen kyvykkyys (engl. administrative capa- sity) ja sen kehittämisen ongelmat. Paperissa esitettiin tällaista tutkimusta varten jäsenitys kansallisvaltioiden hallinnollisen kyvykkyuden mää- reistä.

Myös seuraavassa paperissa pysyttiin pääosin kansainvälisellä tasolla. *Risto Lampisen* paperis- sa »*Euroopan yhteisön päätöksenteko ja suoma- laiset eturyhmät: erityistapauksena maitotalous- politiikka ja sen informaatioverkot*», kuvattiin Eu- roopan yhteisön päätöksentekojärjestelmää ja siihen vaikuttavaa tai vaikuttamaan pyrkivää etu- järjestökenttää. Luonteeltaan paperi oli lähinnä tutkimussuunnitelma, ja sen kohteena oli yksi Euroopan yhteisön politiikkalohko. Kirjoitus nosti esille teemoja, joita on aiemminkin käsitelty mm. etujärjestötutkimuksen, hallinnon segmentaatioon kohdistuvan tutkimuksen sekä organisaatiokent- tien tutkimuksen alueilla. Temaattisesti paperis- ta löytyy yhtymäkohtia varsinkin sosiaalisten ver- koston tutkimukseen (Mikkola ja Uusikylä) sekä ekologiseen organisaatiotutkimukseen (Hyryläi- nen, Kivihaka & Kuoppala).

SUOMALAISEN HALLINNOTUTKIMUKSEN KANSAINVÄLINEN NÄKYVYYS

Työryhmän viimeisenä paperina käsiteltiin *Matti Mälkiän* »*Suomalaisen hallinnontutkimuksen kan- sainvälinen näkyvyys: vertailukohteena valtio- oppi, sosiologia ja julkisoikeus*». Paperissa esi- teltiin tuloksia laajahkosta viiteanalyttisestä tut- kimuksesta, jonka kohteena oli 296 suomalaista sosiaalitieteiden tutkijaa, ja heidän kansainväli- nen näkyvyytensä heihin kohdistuvien kirjallisuus- viitteiden kuvaamana. Tutkituista tutkijoista 79

edusti liiketaloustieteellistä hallinnon tutkimusta ja 59 edusti julkishallinnollista hallinnon tutkimus- ta. Lisäksi vertailukohteena käytettiin suoma- laisia sosiologian ja sosiaalipsykologian (81 henki- löä), valtio-opin (39 henkilöä) sekä julkisoikeuden (38 henkilöä) opettajia ja tutkijoita.

Tutkimuksen mukaan suomalainen hallinnon tutkimus on kansainvälisesti suhteellisen huonosti näkyvää. Vain muutamia, liiketaloustieteellistä hallinnon tutkimusta edustavia henkilöitä (erit. Christian Grönroos ja Oiva Laaksonen) voidaan pitää kansainvälisesti hyvin tai jokseenkin näky- vinä. Kun tilannetta verrattiin sosiologiaan, havai- taan suomalaisen sosiologian olevan jonkin ver- ran hallinnon tutkimusta paremmin näkyvää. Val- tio-oppiin verrattuna erot jäivät pieniksi; ja julkis- oikeus on hallinnon tutkimusta heikommin näky- vää.

AIKAPULA PERUSONGELMANA

Aiempien vuosien tapaan tänäkin vuonna työ- ryhmän perusongelmana oli aikapula. Kun 10 laadukkaan työpäpaperin käsittelyyn voidaan käyt- tää taukoineen aikaa vain vajaat 5 tuntia, on sel- vää, että yksittäisten papereiden käsittely jää väkisin pinnalliseksi. Toivottavasti tähän on- gelmaan saadaan seuraavina vuosina parannus- ta. Muutoin ryhmään hyväksyttävien papereiden valintakriteereitä joudutaan entuudestaan tiuken- tamaan, ja ryhmästä muotoutuu helposti tilaisuus, jossa esiintymisaikaa voidaan tarjota vain parhail- le ja kypsimmille papereille. Tämä taas nostaa entuudestaan jyrkkää kynnystä tuoda työpa- pereita julkisen keskustelun, kannustuksen ja kritiikin kohteeksi.

Toinen mahdollisuus on se, että ryhmän tema- tiikkaa kiristetään tai nykyisen kaltainen ryhmä jaetaan kahteen tai kolmeen kapeampaan ryh- mään. Näin menetellen vaarana on kuitenkin se, että ryhmä menettää sen – mielestäni keskeisen – merkityksen, joka sille on tänä päivänä muo- toutunut suomalaisen hallinnon tutkimuksen pii- rissä tuotettua organisaatiotutkimusta kokoava- na, systematisoivana ja esille nostavana fooru- mina. Kun ryhmä on voinut kokoontua säännöllis-esti vuosittain Hallinnon Tutkimuksen Päivillä – ja joskus myös niiden ulkopuolella – on siitä muotoutunut, ainakin ryhmän pienelle ydinjoukol- le, tilaisuus, johon vuosi vuodelta on haluttu pa- lata. Tällä tavalla ryhmästä on muotoutunut hal- lintotieteellistä organisaatiotutkimusta kokoava ja edistävä voima, jonne alan nuorempienkin tutki- joiden on (toivottavasti) ollut helppo tulla. Toivot-

tavasti arvioni on tässä suhteessa oikea, ja toivottavasti tilanne ei tästä muutu, vaikka ryhmän ydinjoukko alkaakin jo keski-ikäistyä ja meritoitua. Avoimuus ja ennakkoluulottomuus on tällaisen ryhmän toiminnan elinehto.

Ehkäpä työryhmän pohjalta pitäisikin perustaa Hallinnon Tutkimuksen Seuran alaisuuteen pysy-

vä yhteistyöelin – vaikkapa Hallintotieteellisen organisaatiotutkimuksen verkosto. Tämä kysymys olisi syytä ottaa vakavasti esille ryhmän kuluun vuoden (1994) kokouksessa, ja muutoinkin asiaa olisi hyvä käsitellä mm. Hallinnon Tutkimuksen Seuran johtoelimissä.