

KIRJA-ARVIOITA

SUUNTAVIIVOJA KLASSISEN HALLINTOTEORIAN PERINTEILLE

Rainey, Hal G.: *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991. xix, 337 p. ISBN 1-55542-344-2.

Viimeaikaisessa julkishallintotieteellisessä keskustelussa on – monien muiden näkökohtien ohella – tuotu toistuvasti esille tarve palauttaa julkishallintotieteellinen ajattelu takaisin tieteenalan perinteisille hallintotieteellisille juurille. Julkishallintotieteen ja sen piirissä harjoitetun teorianmuodostuksen on katsottu etääntyneen liiaksi ns. klassisen hallintoteorian viitoittamasta manageriaalisesta kysymyksenasettelusta.

Oletettavasti tapahtuneen kehityksen taustalla on ollut monia syitä: 1960- ja 1970-lukujen radikaalimien aallossa klassisen hallintoteorian mukaista, pikemminkin teknisesti kuin poliittisesti orientoitunutta julkishallintotiedettä kritisoitiin vallan palvelijaksi. Sellaisena sitä ei koettu kiinnostavaksi, mikä tilanne haluttiin korjata. Jälkikäteen ajatellen valitettavaa oli, että käydyssä keskustelussa lähestymistavat nähtiin usein toisilleen vaihtoehdoisina – sen sijasta, että ne olisi nähty toisiaan täydentävinä tapoina lähestyä hallintoa. Näin menetellen luotiin dikotominen asetelma, jossa kaikki tekninen tai manageriaalinen (siis tavoite-keino suuntautunut) oli määrätelmällisesti »pahaa» ja kaikki vallitsevaa tilannetta yleisistä sosiaalisista arvoista käsin arvottava (siis sosiaalisesti kantaa ottava tai ideologiakriittinen) oli »hyvää».

Tällä tavalla sinänsä tärkeä pyrkimys yhteiskunnallisesti kantaaottavaan tiedonmuodostukseen loi tilannetta yksinkertaistavan dikotomian sekä ylläpiti mielikuvaa manageriaalisesti orientoituneen hallintotieteen toisarvoisesta asemasta ideologiakriittisen hallinto- ja yhteiskunta-analyysin rinnalla. Tutkijayhteisön sisällä dismeritointunut ma-

nageriaalinen tutkimus kiinnosti enää vain harvoja nuoria tutkijoita ja opettajia.

Syitä voidaan hakea myös muualta. Epäilemättä asiaan on vaikuttanut esim. alan merkittävimmän kansallisen tiedeyhteisön, amerikkalaisen julkishallintotieteen, heikko tieteellinen status ja sen epäitsenäisen asema politologian tai jonkin muun perusyhteiskuntatieteen kylkiäisenä. Erityisesti politologiseksi luonnehdittava kysymyksenasettelu on tunkeutunut myös julkishallintotieteen sisälle. – Tässä yhteydessä on mielenkiintoista todeta, että omalla sarallaan julkishallintotiede ei ole vielä tänäkään päivänä saavuttanut samaa suhteellista itsenäisyyttä, kuin sen sisartiede yritys- ja hallintotiede. Ja näin on siinäkin huolimatta, että julkishallintotieteellinen yhteisö alkoi järjestäytyä jo paljon yritys- ja hallintotieteen aiemmin.

Vielä kolmantena perussyynä voidaan esille nostaa julkishallintotieteen sitoutuminen lyhytjänteiseen – tyypillinen amerikkalainen MPA ohjelma kestää vain 1–2 vuotta – ja pääasiassa ammatillisesti orientoituneeseen virkamieskoulutukseen. Tämä on ohjannut alan opettajien ja tutkijoiden kiinnostusta pois kaikesta teorianmuodostukseen tähtäävästä työstä. Suurin osa ajasta on kulutettu oman maan tai osavaltion julkishallinnollisen järjestelmän ja sitä ohjaavan lainsäädännön kuvaukseen. Vasta tohtoriohjelmien ja ohjattavien väitöskirjojen määrän lisääntyminen on alkanut tuoda tähän puutteeseen selvää muutosta.

Mitä olisi tehtävä?

Edellä kuvatun kaltaisista lähtökohdista kohoavassa kriitikkissä julkishallintotieteen on siis katsottu ajautuneen pois sen perinteisiltä raiteilta. Julkisten organisaatioiden tehokasta toimintaa tarkastelevasta käytännöstä – siis *julkisten organisaatioiden hallintotieteestä* – onkin tullut julkisen sektorin tai julkisten organisaatioiden toimintaa mistä tahansa näkökulmasta tarkasteleva yleinen yhteiskuntatiede – siis jonkinlainen julkisen sektorin toiminnan tutkimuksen tiede. Vaarana on, että tieteenalan praktinen, hallintotieteellinen perusluonne on hämärtynyt tai jopa kokonaan kadonnut.

Yritykset kääntää kehityksen suuntaa ovat osoittautuneet monella tavalla vaikeiksi. Kehityksen edetessä yleisen hallintotieteen ja siitä yhä jyrkemmin eriytyneen julkishal-

lontotieteen välinen muuri on näet jatkuvasti kasvanut. Tämän seurauksena julkishallintotieteilijöiden on ollut yhä vaikeampi hyödyntää yleisen hallintotieteen piirissä kehitettyä tietoa.

Osin syy on ollut kielellinen. Tieteenalojen piirissä samoistakin asioista on alettu puhua yksinkertaisesti eri termeillä. Osin syy on liittynyt teorianmuodostuksen taustalla olevien oletusten epätasalaan sovellettavissa julkisiin organisaatioihin (tai esim. yleishyödyllisiin yhteisöihin), on jäänyt jopa teorianmuodostajillekin hämäräksi. Samalla asiasta on tullut jatkuvan keskustelun ja kiistelyn kohde varsinkin julkishallintotieteen piirissä (ks. esim. Bozeman 1989).

Oltiinpa asiasta mitä mieltä tahansa on selvää, että ensimmäinen askel pyrkimyksissä hyödyntää yritysorganisaatioiden piirissä kehitettyä hallintotieteellistä tietoa on muodostaa tiedon käyttökelpoisuutta koskeva arvio juuri julkishallinnollisten organisaatioiden näkökulmasta. Viimevuosien aikana tähän tavoitteeseen pyrkiviä teoksia on ilmestynyt runsaasti (esim. Buchele 1977; Bozeman 1979; Perry & Kraemer 1983; Harmon & Meyer 1986; Graham & Hays 1986; Gortner, Mahler & Nicholson 1987). Eräs uusimmista tässä sarjassa on nyt tarkastelun kohteeksi otettu Hal Raineyn teos.

Sisältö

Raineyn teos on erittäin laaja ja jopa harvinaisen kattava synteettinen yleisesitys julkishallinnollisten organisaatioiden johtamista ja hallinnointia (siis managementtia) koskevasta teorianmuodostuksesta. Lyhyen johdannon sekä organisaatioteorian kehitystä koskevan teorianhistoriallisen liiteosan (liite a) ohella teos jakautuu kolmeen pääluokkaan.

Teoksen ensimmäisessä pääluvussa luodaan johdattava yleiskatsaus julkisten organisaatioiden toiminnan kontekstiin. Tarkastelun yhteydessä pyritään kokoamaan alueella käytyä keskustelua siitä, miten julkiset organisaatiot poikkeaa-

vat yritysorganisaatioista (luku 1), millaisessa toimintaympäristössä julkiset organisaatiot toimivat (luku 2) sekä mikä on poliittisten valtakelijöiden merkitys julkisten organisaatioiden toiminnassa (luku 3). Vahvasti tuodaan esille ne vaarat joihin ajaututaan, jos pyritään liiaksi korostamaan julkisten ja ei-julkisten organisaatioiden välille oletettuja eroja: vaarana on mm. asioiden liiallinen yksinkertaistaminen, merkittävien erojen ja yhtäläisyyksien hämärtäminen sekä lukijoiden suoranainen harhaanjohtaminen, arvio tekijä.

Teoksen toisessa pääluvussa käydään läpi eräitä organisoinnin ja hallinnon keskeisiä avainkysymyksiä. Täältä osin jäsenyys noudattaa varsin yleistä, hallintotieteellisten oppikirjojen käyttämää mallia. Tarkastelu etenee siten, että luvussa 4 kohteena on organisaation tavoitteen asettelu ja sitä tukeva toiminta – kuten päätöksenteko ja strateginen suunnittelu. Luvussa 5 kohteeksi otetaan organisaatiokenttä ja sen suunnittelu; luvussa 6 kohteeksi otetaan henkilöstön motivointi ja siihen kytkeytyvät henkilöstöhallinnolliset kysymykset; luvussa 7 kohteeksi nousee johtaminen, johtajan roolimallit sekä organisaatiokulttuuri; ja lopuksi, luvussa 8 tarkastelun kohteeksi kohoaa tiimityö ja ryhmäprosessit.

Teoksen kolmannessa pääluvussa tarkastelun kohteeksi kohoaa julkishallinnollisten organisaatioiden kehittäminen. Luvussa 9 käydään läpi kysymystä organisaatioiden toiminnan tehokkuudesta ja sen arvioinnista; Ja luvussa 10 luodaan

katsaus organisaatioiden elämänsä kaaren kehitykseen, organisaatioille ominaisen muutosvastarinnan muotoutumiseen sekä sen voittamiseen mm. organisaatioiden hallitun kehittämistoiminnan (OD-toiminnan) keinoin.

Lopuksi kirjan viimeisessä luvussa (luku 11) luodaan aluksi katsaus tehokkaiden yritys- ja julkisorganisaatioiden ominaispiirteisiin. Tämän jälkeen käydään yhteenvedon omaisesti läpi eräitä peukalosääntöjä siitä, miten julkisten organisaatioiden toiminnan tehokkuutta (vaikutavuutta, hyvyttä) voitaisiin käytännössä edistää. Lähinnä esille tuodaan julkishallinnollisten organisaatioiden jatkuvan, tietoisien ja tavoitesuuntautuneen hallinnon tarve.

Yleiskuva

Jo olemassa olevan tiedon synteesinä Hal Raineyn teos on hyvin kirjoitettu ja asiantunteva. Varsinaisesti uutta tietoa teos ei juuri sisällä, mutta muutoin se kuuluu selvästi parhaimpiin asioita kosketteleviin esityksiin. Esim. Buchellen (1977) tai Harmonin ja Mayerin (1986) teoksiin verrattuna Raineyn teos on aivan omaa luokkaansa. Tästä syystä sitä on helppo suositella alueesta kiinnostuneille.

Teos on nostettu esille myös tietyn trendin edustajana. Julkishallintotieteen osalta tämä antaa aihetta laajempaankin huomioon. Omien ansioittensa ohella teosta voidaan lukea myös esimerkkinä yhä vahvemmin esille nousevasta pyrkimyk-

sestä palauttaa julkishallintotieteellinen keskustelu takaisin sen perinteille, klassisen hallintoteorian viitoittamille poluille. Tätä tavoitetta palvelemaan teos on alunperin laadittu ja tällaiseen tavoitteeseen sidottuna teoksella olisi varmasti paljon käyttöä myös alan suomalaisessa tieteellisessä yhteisössä.

LAHTEET:

- Bozeman, Barry: *Public Management and Policy Analysis*. New York: St. Martin's Press, 1979.
- Bozeman, Barry: *All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.
- Buchele, Robert B.: *The Management of Business and Public Organizations*. New York: McGraw-Hill, 1977.
- Gortner, Harold F. & Mahler, Julianne & Nicholson, Jeanne Bell: *Organization Theory. A Public Perspective*. Chicago (IL): Dorsey, 1987.
- Graham, Cole Blease, Jr. & Hays, Steven W.: *Managing the Public Organization*. Washington (DC): CQ Press, 1986.
- Harmon, Michael M. & Mayer, Richard T.: *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little Brown, 1986.
- Perry, James L. & Kraemer, Kenneth L. (Eds.): *Public Management*. Palo Alto (CA): Mayfield, 1983.

Matti Mälkiä