

Hyvinvointipalvelujen kehitys ja hallinto

Juhani Nikkilä

Uutena ryhmänä päivillä kokoontui hyvinvointipalveluiden kehitystä ja hallintoa pohtinut ryhmä. Aiheen otsikko antaa mahdollisuudet käsitellä asioita hyvinkin monella tavalla, mutta toisaalta jälkikäteen tarkasteltuna rajaaminen jollakin tavoin lienee tulevaisuudessa välttämätöntä. Jonkinasteinen päällekkäisyys lähes kaikkien muiden ryhmien suhteen lienee aiheuttanut sen, että kiinnostus ryhmän työskentelyä kohtaan ei ollut kovinkaan suurta. Ryhmän istuntoon osallistui kymmenen henkeä, jotka olivat pääasiassa alan tutkijoita. Sen sijaan käytännön hallintotehtävissä olevat, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tai koulutoimessa, eivät tällä kertaa tunteneet riittävää kiinnostusta aihetta kohtaan.

Mikä sitten hyvinvointipalveluiden kehityksessä ja hallinnossa on tutkimuksellisesti kiintoisaa? Erityisesti hallinnon tutkimuksen kannalta on syytä painottaa sitä, että erilaiset hyvinvointipalveluiden tuottamisen ja jakamisen kysymykset nähdään yleensä melko ulkokohtaisesti itse hallinnon kannalta. Tyypillistä on tutkia melko yleisellä tasolla talouselämän, politiikan ja kansalaisten suhdetta hallintokoneistoon, mutta ei sitä mitä hallinnon piirissä todella tapahtuu tai miten se on organisoitunut palveluiminnan järjestämisen kannalta. Myös palvelun käsitteen erittely tarvitsee tuekseen monipuolista, eri sektoreita syvältä luotaavia ja niitä vertailevia empiirisiä analyyseja.

Julkisten hyvinvointipalveluiden tutkiminen on tärkeää ja kiehtovaa myös sen johdosta, että keskeisten kysymysten tutkiminen tällä alueella edellyttää yleensä monitieteellistä, integroitua tutkimusotetta. Sattumana ei voikaan pitää sitä, että myös ryhmän työskentelyyn osallistui niin sosiologian, valtio-opin, sosiaalipolitiikan kuin hallinnon tutkijoitakin. Työryhmässä esitettiin kaksi kirjallista alustusta: 1. Pentti Rönkkö: Tulojen uudelleenjako hyvinvointivaltiossa. 2. Mikko Mäntysaari: Rationalitet-problem eller lösning.

Aikaisemmin erityisesti kunnallispolitiikkaan

suuntautunut Pentti Rönkkö on viime vuosina laajentanut tutkimuskohdettaan koskemaan koko valtiollista järjestelmää. Tässä tutkimuksen kunnan rooli jää lopulta melko vähäiseksi. Rönkkö asettaa nimittäin tutkimuksensa pääongelmaksi sen selvittämisen »miten tulojen uudelleenjakojärjestelmät toimivat». Aihe on erityisen tärkeä siksi, että tällaisen kysymyksen tutkiminen väistämättä tarkentaa kuvaa siitä, miten monimutkaisin järjestelyin hallintokoneisto kytkeytyy kansalaisten elämiseen. Syy siihen, miksi tällaisia asioita on tutkittu asian tärkeyteen verrattuna kohtuuttoman vähän lienee siinä, että erilaisten suhdeverkostojen tunnistaminen ja riippuvuuksien osoittaminen on usein melko vaikeaa. Myös kohteen rajaaminen on yleensä pulmallista: miten määritellä se mikä on kulloinkin tärkeää ja mikä vähemmän tärkeää.

Rönkön asettaman tutkimusidean mukaisesti täytyy toisaalta tutkia kotitalouksia ja toisaalta tulojen uudelleenjakojärjestelmää. Erilaiset julkiset ohjelmat ja järjestelmät ovat historiallisesti muotoutuneet laajoiksi, vaikeasti hallittaviksi monoliittimaisiksi kokonaisuuksiksi. Tässä kehityksessä yhä merkittävämmiksi nousevat kysymykset siitä, missä määrin ja millä tavoin palvelut vaikuttavat ihmisten tarpeiden tyydytykseen ja hyvinvointiin. Rönkkö on rakentanut tutkimusasetelmansa siten, että hän pyrkii löytämään hallintokoneistossa piileviä epäkohtia ja puutteita juuri perheiden kannalta. Jo alustavat tulokset antavat viitteitä siitä, että tulojen uudelleenjakojärjestelmä on kankea ja byrokraattinen, rakennettu palasittain ja eri aikoina, tavoitteenasettelultaan hajanainen ja rakenteeltaan pirstoutunut ja koordinoimaton.

Tällaisessa tutkimuksessa teoreettisen viitekehyksen (tässä tapauksessa pääosin hyvinvointivaltiota koskevan teoriaperustan) onnistunut kytkentä empiirisen osan tutkimusmenetelmään ja aineistoon on erityisen tärkeää. Rönkkö päättyy policy-analyttiseen tutkimusotteeseen, mikä vaikuttaakin onnistuneelta ratkai-

sulta. Samalla hän pyrkii sovittamaan yhteen sekä rakenne- että vaikutusevaluuatiomalleja. Edellinen merkitsee sitä, että tavoitteena on tulonsiirtojärjestelmän sisäisen toimintamekanismin ja -logiikan ymmärtäminen. Vaikutusevaluatio puolestaan merkitsee sitä, että tuen vaikutuksia ja niiden kohdentumista on selvitettävä kotitalouksien tasolla. Rönkkö pyrkii eräänä keskeisenä tavoitteenaan rakentamaan ATK-perusteista laskentamallia, jota voidaan käyttää myös päätöksenteon tukena.

Kokonaisuudessaan Rönkön tutkimusta on pidettävä mielenkiintoisena lisänä hyvinvointivaltion hallintoa koskevassa tutkimuksessa. Merkittävää on se, että hallinnollisia ongelmia ei eriytetä organisaatiokohtaisiksi, vaan ne nähdään pikemminkin järjestelmä- tai sektorikohtaisina. Näitä molempia näkökulmia tarvitaan. Suurin vaikeus niin Rönkön työssä kuin yleensäkin vastaavanlaisissa tutkimuksissa lienee siinä, että ei ole helppoa kytkeä pätevää ja perusteltua viitekehystä siitä johdettavaan empiriseen tutkimusasetelmaan.

Mikko Mäntysaari on sosiaalipolitiikan tutkija, joka on havainnut hallinnolliset tekijät merkittäviksi sosiaaliviraston ja asiakkaiden välisissä suhteissa. Mäntysaaren esitelmä on nähtävä jatkona hänen lisensiaattityölleen »Sosiaaliryön todellisuus sosiaalitoimistoissa», jossa hän asetti tutkimusongelmaksi sen selvittämisen, millaisista sosiaalisen kontrollin muodoista sosiaalityössä todellisuudessa on kyse. Tutkimuksessa korostuivat ennen muuta ne suuret vaikeudet, jotka tällaisten kysymysten tutkimiseen liittyvät (erityisesti empirisessä mielessä). Miten siis tästä eteenpäin?

Myös Mäntysaaren keskeinen kiinnostuksen kohde on hallinnon ja kansalaisten/asiakkaiden välisen suhteiden tutkiminen. Sen sijaan Mäntysaaren teoreettinen viitekehys ja tutkimusote ovat jokseenkin erilaisia kuin Rönkön tutkimuksessa. Mäntysaari painottaa subjekti-objektisuhteen tutkimisen metodologisen puolen tärkeyttä. Taustalla näyttää olevan itse asiassa pyrkimys soveltaa kriittisen koulukunnan filosofista ja metodista otetta määrätyn empirisesti rajatun kysymyksen tutkimiseen. Tämä on

yleensä osoittautunut poikkeuksellisen vaikeaksi tehtäväksi. Vaikeudet ovat usein kolmenlaisia. Ensiksikin asiakkaiden tarpeiden määrittely ja mittaaminen on pulmallista. Juuri koskaan organisaation asiakkaat eivät näytä olevan kovinkaan tietoisia ja aktiivisia suhteessa esimerkiksi palveluja antavaan virastoon. Toiseksi on vaikeuksia määrittellä sitä objektiivista todellisuutta, jonka kanssa asiakkaat ovat tekemisissä. Onko se yksittäinen organisaatio, hallinnonala, koko hallintokoneisto tai jopa valtio. Niinpä tuloksena on usein hyvin yleisen tason selityksiä valtion kontrolliluonteesta tai vastaavasta. Kolmanneksi on ollut erittäin suuria hankaluksia sen osoittamisessa, mitä hallinnon ja asiakkaiden välisessä vuorovaikutusprosessissa todella tapahtuu. Mitkä tekijät esimerkiksi ovat tässä keskeisiä, mitkä vähemmän olennaisia? Tai ovatko eri tekijät tilannekohtaisia tai yleistettäviä?

Mikko Mäntysaaren jatkotöitä ajatellen haasteet ovat sekä teoreettisia että metodologisia. Analyysin syventämiseksi eräitä valintoja on tehtävä. Tärkeää on esimerkiksi arvioida sitä, tarkastellaanko asiakkaan suhdetta yksittäiseen organisaatioon vai esimerkiksi »valtioon». Samoin tärkeää on se, mikä piirre organisaatiossa (rakenne, päätöksenteko, henkilöstö, kulttuuri) on olennaista asiakassuhteen kannalta. Metodologisesti tärkeänä voidaan pitää jonkin otteen tai metodin käytön tietoista syventämistä. Vastaavanlaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että esimerkiksi »laadullinen tutkimus» tai »teemahaastattelu» ovat tällaisten asioiden tutkimisen yhteydessä aivan liian väljiä tai yleisiä ratkaisuja. Kriittisen teorian aikaisempaa tietoisempi konstruointi saattaa olla yksi etenemisväylä.

Vaikka hyvinvointipalveluiden hallinnon tutkimus ei päivillä määrällisesti mitattuna lyönyt-kään itseään läpi ei silti jatkotyöskentelystä ole syytä luopua. Sen sijaan teemoittaminen (esimerkiksi asiakasnäkökulma, vertailu, hallinnon eri tasot, yhteistoimintakysymykset jne) ja pyydettyjen alustusten käyttö tulevat lisäämään entisestään aiheen tarkastelun mielenkiintoisuutta.