

Byrokraatin sadetanssi

HALLINNON RITUAALISTUMINEN STRUKTURAATIOTEORIAN VALOSSA

Hilkka Summa

THE BUREAUCRAT'S RAIN CEREMONIAL. THE RITUALIZATION OF BUREAUCRATIC PRACTICES IN THE LIGHT OF STRUCTURATION THEORY

Administrative Studies vol 6 (1987); 4, ss. 233—242

The Hopi rain ceremonial has been one of the standard examples used to teach the techniques of functionalist analysis to students of sociology. Functionalist analysis explains the persistence of a "technically inefficient" practice with reference to the "latent function" it has in reinforcing group identity. Giddens, in his critique of the functionalist approach, challenges the explanative value of latent functions by suggesting that the persistence of rituals should instead be understood as a part of a process of structuration in which knowledgeable social actors draw upon structural properties of the social relations and institutionalized systems in which they are involved, and thus continuously restructure them.

In the article the conceptual apparatus of structuration theory is used to sketch a way to analyse the recent developments in the practices of planning state bureaucracy. During the 60s and the 70s, such developments as implementation of large planning systems, founding of separate planning offices and employment of a staff of specialized planners were carried out in and by the central administration in order to enhance the rationality and efficiency of policy-making and administrative practices. Today the technical effectiveness of the practices of planning is challenged, and it seems that the changes brought about by the implemented policies have very little to do with the proceedings of the documents of planning produced by the official planning procedures. It is suggested that the planning practices could be seen as a ritualist exchange of planning enunciations between various organizational units and levels.

Drawing upon the ideas of structuration theory, it is suggested that the characteristics of and the changes in the planning processes of the bureaucracy can be analysed as a case of structuration of a social practice. The ritualization of the practices of planning could thus be understood as a result of intended and unintended consequences of conscious strategic action on the part of the various actors involved in the planning process. The planning system has been adapted both to the needs of the various independent agencies to legitimize their work and to secure their acquisition of resources and to the increased need on the part of the central government for control. In this process typical ways of strategic action have been used, such as waiting, withdrawal, non-decision and unexpressed aims. Keeping a facade of technical efficiency has, however, been essential in this process of structuration.

Keywords: ritualization, rational planning, bureaucratic social practice

Hilkka Summa, L.Sc. (Econ) Dep. Head Consultant, Administrative Development Agency, Hollantilaisentie 11, P.O. Box 101, SF-00331 Helsinki, Finland

Saap. 10. 6. 1987, hyv. 10. 7. 1987

1. RITUAALIT SOSIOLOGIASSA

Jokainen sosiologiaa opiskellut on joskus kuullut Hopi-intiaanien sadetanssista. Tanssi-seremonian tarkastelu näennäisesti irrationaalisenä mutta yhteisön tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisena käytäntönä oli vielä viime vuosikymmenellä sosiologian opetuksessa se tyyppiesimerkki, jonka avulla havainnollistettiin funktionalistista lähestymistapaa yhteiskuntatutkimuksessa.

Nyt funktionalistinen sosiologia tunnetaan lähinnä siihen kohdistetun kritiikin kautta. Suorittamassaan sosiologian suursiivouksessa Anthony Giddens on ottanut funktionalismin aivan erityisen tarkastelun kohteeksi. Sillä on kuitenkin edelleen merkitystä siksi, että funktionalismi on yksi lähteistä, joiden kautta rakenteen käsite on vakiintunut yhteiskuntatutkimukseen ja jotka ovat vaikuttaneet siihen, millä tavoin yhteiskuntatieteilijät tätä käsitettä käyttävät.¹

Funktionalismin käsitteistössä on peruselementtinä Mertonin tekemä jaottelu "ilmifunktioihin" ja "piilofunktioihin". Perusjaottelun Merton esittää heuristisena välineenä, jonka avulla voidaan ymmärtää kaikkea inhimillistä toimintaa. Sadetanssiesimerkissä piilofunktion käsite on apuna selitettäessä sellaisen sosiaalisen käytännön olemassaoloa ja jatkumista, joka aivan ilmeisesti ei toteuta varsinaista, ilmaistua tarkoitustaan. Mertonin mukaan päästään piilofunktion käsitteen avulla tällaisen toiminnan ymmärtämisessä olennaisesti eteenpäin verrattuna siihen, että kuitattaisiin sadetanssin tarkastelu nimittämällä sitä taikauskoksi, tiedon puutteeksi tai traditioksi.

Sadetanssiin osallistuvat Hopi-intiaanit uskovat seremonian tuottavan sadetta — tai ainakin tämän esimerkin yhteiskuntatutkimukseen alunperin tuoneet antropologit "uskovat heidän uskovan" niin. Kun tassilla ja säätilalla ei meidän käsityksemme mukaan ole mitään yhteyttä toisiinsa, on helpoin ratkaisu todeta Hopien olevan tietämättömiä, primitiivisiä tai käyttäytyvän irrationaalisesti. Mertonin mukaan piilofunktion käsite auttaa kuitenkin siirtä-

mään huomion yksinkertaisesta pintakysymyksestä — aiheuttaako tanssi sadetta vai ei — yhteiskuntatutkimuksen kannalta mielenkiintoisempiin kysymyksiin: mitä seurauksia tanssiseremonian toistamisella on Hopi-kansan sisäisiin suhteisiin ja valtarakenteisiin tai yksittäisen Hopin persoonallisuuteen ja maailmankuvaan.

Tarkastellessaan ensisijaisesti ilmi-funktioita, jolloin tärkeimpänä ongelmana on selvittää kuinka hyvin institutionalisoituneet käytännöt ja organisaatiot toteuttavat tavoitteitaan, sosiologista tulee vain ahkera ja taitava tuttuja käyttäytymismuotojen kuvaaja. Arviointiperusteet rajoittuvat tällöin epäteoreettisiin käytännön kysymyksiin... Mutta varustettuna piilofunktion käsitteellä sosiologi voi ulottaa analyysinsä juuri niihin suuntiin, jotka ovat hedelmällisimpiä alan teoreettisen kehityksen kannalta. Tällöin hän tarkastelee tuttuja tai suunniteltuja sosiaalisia käytäntöjä tunnistaa niiden piilossa olevat ja siten yleensä tunnistamattomat funktiot... Lyhyesti sanottuna väitän, että sosiologian erityiset intellektuaaliset kontribuutiot löytyvät tutkimuksista, jotka koskevat sosiaalisten käytäntöjen ei-aiottuja seurauksia (joita piilofunktiotkin ovat)...²

Hopien tapauksessa ovat tarkastellun toiminnan ei-aiottuja seurauksia ilmeisestikin intiimiyhteisön identiteetin kiinteytyminen, yksittäisten jäsenten ryhmään samaistuminen, ja ehkäpä myös poppamiehen valta-aseman vakiintuminen. Tanssiseremonia on siis *järjestelmän rakenteen säilymisen* kannalta tarkoituksenmukainen. Funktionalistille tämän piilofunktion toteaminen on riittävä selitys tarkastellun sosiaalisen käytännön olemassaololle ja jatkumiselle.

Funktionalistilla on selvä kanta siihen, kummalla puolella aitaa on pystyteltävä yhteiskuntatutkimuksen ikuisuus-kysymyksessä analyysin lähtökohdasta: yksilö vai yhteiskunta, toiminta vai rakenne, subjekti vai objekti? Giddens kiinnittää huomiota juuri tähän vastakkainasetteluun selvittäessään välejä sodanjälkeisen angloamerikkalaisen sosiologian kanssa. Funktionalistisen yhteiskunta-analyysin kohteena ja selitysperstuna ovat aina järjestelmän "tarpeet" tai "syyt" tai järjestelmälle aiheutuvat seuraukset, jolloin kokonaan vaille huomiota jäävät inhimillisten toimijoiden omat tavoitteet, syyt ja kyky ymmärtää niitä käytäntöjä, joita he toiminnallaan uusintavat. Toisaalta sosiologiassa behaviorismiksi ja mikrososiologiaksi nimitetty vastakkainen, yksilön tai "vapaa agentin" näkökulmasta lähtevä selittämisen tapa on sokea toiminta rakenteellisille reunaehdoille, struktuurin käsitteelle³. Giddens yllittää tämän vastakkainasettelun *rakenteen kaksinaisuuden* teoree-

malla: yhteiskunnallisten järjestelmien rakenteelliset ominaisuudet ovat järjestelmää ylläpitävien toimintakäytäntöjen kannalta sekä niiden välineitä että tuotoksia⁴. Rakenteistumisen teoriassa Giddens muotoilee *rakenteen ja toimijana toimimisen keskinäisen riippuvuuden*. Tätä suhdetta havainnollistaa kielen ja puhumisen välinen riippuvuus: et voi puhua ymmärrettävästi noudattamatta kielen sääntöjä, mutta soveltaessasi näitä sääntöjä omalla tavallasi, osin tietoisesti ja osin tiedostamattomasti, samalla uusinnat ja muut puhumasi kielen rakennetta⁵. Inhimillinen toimija ei rakenteistumisen teoriassa ole sen enempää rakenteiden vanki kuin vapaa agenttinaan. Sen sijaan toimijat käyttävät hyväkseen rakenteen ominaisuuksia tietoisessa toiminnassaan samalla kun heidän toimintansa *aiotut ja ei-aiotut seuraukset* uusintavat ja muuttavat rakennetta.

Hopi-intiaanien sadetanssin tapauksessa rakenteistumisen teorian omaksuminen merkitsee sitä, että tämän käytännön ymmärtämiseksi ei tyydytä Mertonin osoittaman piilofunktion löytymiseen. Tanssiseremonian ei-aiotut, ryhmäkiinteyteen liittyvät seuraukset ovat tärkeä osa tämän käytännön merkityksestä Hopeille — mutta jos sosiologi pystyy havaitsemaan tämän piilofunktion, mitä syytä on olettaa, että se olisi täysin tunnistamaton asianosaisille? Piilofunktioita mielenkiintoisempia saattavatkin olla toiminnan tietoiset, rationaaliset perustelut ja erityisesti se, *kenen näkökulmasta* erillaiset aiotut ja ei-aiotut seuraukset ovat ilmi-funktioita ja piilofunktioita.

Ne syyt tai tarkoitukset, joita hopi-intiaaneilla on osallistua ja jatkaa osallistumistaan sadetanssiseremoniaan, eivät välttämättä ole samoja kuin se mitä sadetanssin "julkisessa peruskirjassa", toisin sanoen sen julkisten tarkoituserien ilmaisuihin, annetaan ymmärtää. Meidän on rituaaleissakin erotettava toisistaan sen etualue ja taka-alue⁶. Skepsis ei ole vierasta perinteisissäkään kulttuureissamme. Emme voi myöskään otaksua, että yhteiskuntatieteelliset tutkijat olisivat ensimmäisiä, jotka ovat havainneet rituaalien vaikutuksen ryhmäkiinteyteen. Vaikuttaa päinvastoin erittäin todennäköiseltä, että uskonnolliset johtajat tai jopa rituaaleihin osallistuvat maallikotkin ovat havainneet niiden kiinteyttä edistävät vaikutukset ja tietoisesti pyrkineet pitämään niitä yllä.⁷

Jos sosiaalisten käytäntöjen selittämisen lähtökohdaksi pidetään rakenteistumisen teoriaa, ei siis ole tarpeen mennä "toimijoiden selän taakse" etsimään käytäntöjen "todellisia syytä". Institutionaalisten muotojen jatkuvuutta tarkasteltaessa on päinvastoin välttämätöntä käsittää näitä muotoja uusintavan käyttäytymisen perustelut toimijoiden näkökulmasta.

Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteivät toiminnan ei-aiotut seuraukset olisi tärkeitä sosiaalisten käytäntöjen säilymisen tai muuttumisen tarkastelussa. Toisaalta juuri toimijain kyky ymmärtää niitä instituutioita, joita he toimintakäytäntöihin osallistumalla uusintavat, tekee mahdolliseksi näiden käytäntöjen uusintamisen; toisaalta toiminnan ehtoihin ja seurauksiin liittyy myös paljon sellaista, jota toimijat eivät voi tietää tai ennakoita. Toimijain omien järkisyiden lisäksi muodostaa toimijain tarkoitusten piiristä "karanneiden" seurausten tarkastelu näin ollen tärkeän osan sosiaalisten käytäntöjen säilymisen ja muuttumisen analyysia⁸.

2. BYROKRATIAN RITUAALIT

Olisiko edellä kuvatulla sosiologian sisäisellä keskustelulla ja itsekritiikillä — jota Giddes paljolti edustaa — jotain relevanssia, kun halutaan ymmärtää *byrokratian toimintaa*? Otetaan tässä lähemmän tarkastelun kohteeksi valtion keskushallinnossa harjoitettava suunnittelu. "Valtiobyrokratian" sisäisessä kehittämiskeskustelussa ovat toistuvia teemoja olleet pyrkimys kehittää hallintotoimintaa siten, että se olisi suunnitelmallista, tehokasta ja tuloksellista⁹. Suunnitelmallisuus on pitkään ollut itsearvoinen hallinnon kehittämistavoite, jonka edistämisen on katsottu parantavan sekä harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan sisältöä että sitä valmisteleavan byrokratian toimintaa:

"Julkisen hallinnon tehtävien lisääntymisen ja monimutkaisen sekä hallintokoneiston laajentamisen seurauksena tarve hallinnossa tehtävien ratkaisujen perusteelliseen, pitkäjänteiseen ja johdonmukaiseen valmisteluun on oleellisesti lisääntynyt. Tämän vuoksi *suunnitelmallisuudesta* on tullut hallinnon vakiintunut toimentaperiaate. Asioiden hoidon suunnitelmallisuuden lisäämiseksi hallinnossa on käynnistetty laajaa suunnittelua. *Suunnittelu* on päätöksenteon valmistelua. Harjoittamalla suunnittelua pyritään saavuttamaan hallinnolle asetetut tavoitteet mahdollisimman hyvin".¹⁰

Suunnitelmallisuuden tavoitteen toteuttamiseksi tehtiin valtion keskushallinnossa 1960- ja 1970-luvuilla paljon työtä. Eri hallinnonaloilla ja -tasoilla alettiin soveltaa määrämuotoisia, säännöllisten muotojen mukaisesti toimivia menettelyjä informaation keräämisessä ja työstämisessä, tulevaa toimintaa kuvaavien asiakirjojen laatimisessa ja näiden asiakirjojen käsittelyssä. Erityisen paljon näitä uudellaisia menettelytapoja otettiin käyttöön valtion tarjoamia uusia hyvinvointipalveluja koskevas-

sa hallinnossa. Menettelyistä muodostui toistuvia käytäntöjä, niistä tehtiin monissa tapauksissa lakisääteisiä ja niitä alettiin nimittää suunnittelujärjestelmiksi.

Suunnittelujärjestelmien edellyttämän työn suorittamiseksi on valtion keskushallintoon perustettu kymmenittäin erityisiä suunnitteluelimiä ja -organisaatioita. Valtiovarainministeriö on konsultoinut virastoja suunnittelujärjestelmien käynnistämässä ja laatinut oppikirjoja suunnittelussa sovellettavista menettelyistä¹¹.

Nykyisin suunnittelu on kaikki hallinnonalat ja -tasot kattava. Tuhatkunta ihmistä yksinomaan valtion keskushallinnossa saa palkkansa pääosin suunnitelluksi luonnehdittavasta työstä¹².

Suunnittelun "julkisen peruskirjan" mukaan suunnittelu on siis päätöksenteon valmistelua, ja sen olemassaolo saa aikaan, että päätökset ovat erilaisia ja parempia kuin jos ei suunniteltaisi. Rakentamalla hallintoon suunnittelujärjestelmiä on pyritty institutionalisoimaan rationaalisuus hallinnon toimintatapana.

Kaikkein konkreettisimmalla tasolla, virkamiehen työnä, suunnittelu hallinnossa on suunnitteluasiakirjojen laatimista. Suunnitteluasiakirjat sisältävät lausumia siitä, millaista kyseisellä hallinnonalalla harjoitettava politiikka on edessä olevan suunnittelukauden aikana, mitkä ovat sen tavoitteet ja miten paljon resurssia siihen tullaan käyttämään. Eri hallintotasojen virastot lähettävät näitä lausumia toisilleen, alempi viranomainen aina ylemmälle, ministeriöt valtionvarainministeriölle ja tätä kautta edelleen ylimpien valtioelinten käsiteltäväksi. Osa suunnittelulausumista löytyy lopulta myös toteutuvasta politiikasta, laeista, lakien perusteluista, alemman asteisista säännöksistä ja valtion tulo- ja menoarvioista. Tällä tavoin jotkin lausumat "palautetaan" ne lähettäneelle alemmalle hallintotasolle toimintaohjeeksi.

Suunnittelijan työtä on suunnitteluasiakirjojen lausumien sisällön ja muodon työstäminen siihen asuun, jossa ne lopulta lähtevät kyseiseltä hallintotasolta eteenpäin. Lausumien sisällöstä käydään jokaisella suunnittelukierroksella jatkuvia keskusteluja sekä kunkin viraston sisällä että eri hallintotasojen välillä. Näissä keskusteluissa on usein vaikea tehdä eroa lausumien sisällön ja niiden kielellisen muodon välillä.

Kaikille hallinnonaloille yhteisiä suunnittelu- ja vuotuisten tulo- ja menoarvioehdotusten laatiminen. Näiden lisäksi

eräillä hyvinvointipolitiikan aloilla laaditaan säännöllisesti sektorikohtaisia, valtioneuvostotasolla vahvistettavia suunnitelmia. Suunnittelulausumien "virallinen" etenemistie alkaa tällöin sektorisuunnitelmasta, etenee tästä viisivuotissuunnitelman kautta tulo- ja menoarvioehdotukseen ja tätä kautta edelleen mahdollisesti toteutuvaksi politiikaksi.

Lähempi tutustuminen jonkin hallinnonalan suunnitteluasiakirjoihin peräkkäisiltä vuosilta osoittaa kuitenkin nopeasti, että niihin sisältyvät lausumat usein toistuvat suunnittelukaudesta toiseen lähes samanlaisina, ja ettei niiden akuperä ja eteneminen suunnitteluasiakirjasta toiseen ole sellainen, kuin näiden asiakirjojen "viralliset" keskinäissuhteet antaisivat odottaa. Toisaalta sektorisuunnitelmissa ja viisivuotissuunnitelmissa kiertää vuodesta toiseen lausumia, jotka eivät koskaan päädy toteutuvaksi politiikaksi; toisaalta näyttää myös siltä, että jollain hallinnonalalla toteutettavassa politiikassa tapahtuvat muutokset eivät välttämättä näy suunnitteluasiakirjojen lausumissa millään tavalla ennen kuin ne ovat päätyneet lopulliseen tulo- ja menoarvioesitykseen tai lainsäädäntöön.

Kuntasuunnittelusta on havaittu myös empiirisesti, että kunnan hallinnon harjoittaman suunnittelun ja sen saavuttamien tulosten välillä ei ole mitään selvää yhteyttä. Suunnittelu ei ole lisääntynyt hallinnon ohjauskykyä¹³.

Kuva keskushallinnossa harjoitettavasta suunnittelusta ritualisoituneena käytäntönä tuntuu näin ollen uskottavalta. Ritualisoitunut suunnittelu ei tuota päätöksenteon pohjaksi vaihtoehtoisia ratkaisumalleja, vaan kirjaa suunnitteluasiakirjoihin de facto jo tehtyjä päätöksiä tai vaihtoehtoisesti kirjaa suunnittelulausumia, joiden pohjalta ei ajatellakaan syntyvän toimintaan johtavaa päätöksentekoa. Suunnittelulausumien kirjaaminen tapahtuu lisäksi usein sellaisin koodikielisin ilmaisuin, että vain kyseisessä suunnittelukäytännössä mukana olevat asiantuntijat pystyvät tulkitsemaan niitä ja päättämään, millaisia konkreettisia päätöksiä lausumilla ennakoidaan. Ritualisoituneelle suunnittelulle on myös ominaista pitäytyminen vakiintuneissa menettelytavoissa: suunnitteluasiakirjojen lausumat koskevat vain niitä asioita, joista on aikaisemminkin esitetty suunnittelulausumia.

3. SUUNNITTELU RIVAALINA

Viime vuosina julkisen hallinnon suunnittelu on suhtauduttu enemmän kriittisesti kuin innostuneesti sekä hallinnon sisäisissä kehittämiskeskusteluissa että akateemisessa keskustelussa. Kritiikkiä tulee monilta tahoilta, ja siihen sisältyy monia teemoja. Hallinnon sisäisessä keskustelussa yleisimpiä suunnitteluun kohdistetun kritiikin teemoja ovat suunnittelun rutiininomaisuus, "aidon" suunnittelun puuttuminen ja suunnittelun riittämätön kytkentä päätöksentekoon. Suunnittelujärjestelmien arviointiryhmä¹⁴ toteaa varovasti, että "suunnittelussa saatetaan tehdä paljon turhaa työtä". Orastavan suunnitteluskeptisyyden taustalla näyttäisi olevan näkemys, ettei suunnittelu käytäntönä täytä sille asetettuja odotuksia.

Myös yritysorganisaatioiden suunnittelua tutkittaessa on todettu, että laadittujen suunnitelmien toteutuminen edes osittain on harvinaista; itse asiassa suunnittelun ei aina edes odoteta johtavan suunnitelmien toteutumiseen. Organisaatioiden suunnittelun luonnetta onkin verrattu transkendentiaalisen mietiskelyn mantraan. Tärkeätä ei tällöin ole, *mitä* suunnitelmissa sanotaan, vain se, *että* sanotaan. Suunnittelu on tällöin organisaation keskustelua itsensä kanssa, ja sen tuloksena on organisaation, jonkin sen osaryhmän tai yksittäisen päällikön kohonnut itsetunto, päämäärätietoisuuden lisääntyminen ja organisaation koherentti tietoisuus omista tavoitteistaan¹⁵.

Julkista suunnittelua koskevassa akateemisessa kirjallisuudessa on jo parin vuosikymmenen ajan esitetty kärkevää kritiikkiä: "Yleisesti ottaen kaikki julkisen suunnittelun muodot ovat epäonnistuneet juuri niiden tavoitteiden suhteen, joita ne itse ovat asettaneet itselleen"¹⁶. Akateeminen suunnittelukritiikki on puretunut suunnittelun käsitteeseen, rationalistisen perusmallin luonteeseen ja sisäiseen paradoksaalisuuteen. Tältä osin suunnittelukritiikki on yksi yleisen rationalismikritiikin teemoista. Rationaalisen suunnittelun ja siten suunnittelijan toimintamallin symboli tai soveltava kieli-kuva on tässä keskustelussa viettelijä, joka täysin esineellistää kohteensa ja manipuloi sitä kohteelle vieraan, ennalta määritellyn olemisen tai toiminnan mallin mukaiseksi¹⁷.

Useat suunnittelukritiikin teemat liittyvät tavalla tai toisella intersubjektiivisuuden ongelmaan — rationalistisen mallin ja kollektiivisen toiminnan yhtensovittumisen kitkaisuuteen.

"Päämäärätietoisien ohjauksen perusparadoksi on, että se mitä se saa aikaan, on aina vain lisää ohjausta" ¹⁸. "Kehittämisaikajaksina" rationalismikritiikki on suunnittelun alalla tuottanut inkrementalistisen mallin, Amitai Etzionin esitelmän mixed scanning -suunnittelun, transaktiivisen suunnittelun, yhteissuunnittelun ja monia muita eri nimisiä suunnittelumalleja. Yhteistä niille on pyrkimys säilyttää rationaalisen toimintamallin ydin, mutta lisätä siihen tavalla tai toisella jonkinlainen intersubjektiivista tasoa käsittelevä "kommunikaatio-aliohjelma".

Akateeminen suunnittelukritiikki on tarkastellut suunnittelua paljolti sellaisena kuin "suunnittelu itse sanoo olevansa". Sen sijaan suunnittelukritiikki ei ole vielä ainakaan kovin perusteellisesti käsitellyt suunnittelua sosiaalisenä käytäntönä, byrokratian rakenteissa muuttavana ja niitä muuttavana tietoisten sosiaalisten toimijoiden arkipäiväisenä toimintana. Jos hallinnon suunnittelukäytännöt ovat rituaalisoituneet ennalta tunnettujen lausumien tuottamiseksi ja vaihtamiseksi, on kysyttävä, *miksi julkilausuttujen tavoitteiden mukaan tehokkuuteen pyrkivät byrokraatit kuitenkin ylläpitävät ja jopa laajentavat* ¹⁹ näitä käytäntöjä. Jos suunnittelu on epäonnistunut julkilausutuissa tavoitteissaan, onko sillä ehkä juuri sellaiseen jostain muuta merkitystä byrokratian toimijoille ja heidän organisaatioilleen? Esitetty mantra-vertaus viittaisi samantapaisten piilofunktioiden olemassaoloon kuin sadetanssilla on mertonilaisen analyysin mukaan. Giddensin näkökulmasta tällaiseen selitykseen tyytyminen kuitenkin aliarvioisi virkamiesten kykyä ymmärtää omaa toimintaansa.

4. VAIKUTTAVATKO RITUAALIT

Sekä Merton että Giddens sivuuttavat sadetanssiesimerkkiä käsitellessään aiheeseen liittyvän meteorologisen kysymyksen mielenkiinnottomana. Ennen kuin ryhdytään pohtimaan sadetanssin sosiaalisia merkityksiä, ei ole tarpeen selvittää, aiheuttaako tanssiseremonia sadetta vai ei. Tutkittaessa byrokratian suunnittelukäytäntöjä aktualisoituu kuitenkin myös asian "säätieteellinen" puoli: kysymys sadetanssianalogian uskottavuudesta konkretisoi kysymykseksi siitä, "mitä suunnittelu todella saa aikaan hallinnossa".

Väite suunnittelun rituaalisoitumisesta voidaan muotoilla myös empiiriseksi kysymykseksi, joka jakautuu tällöin kahdeksi tutkimustehäväksi:

- (1) "Mikä on suunnittelutyön ja tuotettujen suunnitelmien suhde toteutuvaan hallinnon toimintaan, eli onko toteutuva politiikka suhteessa "ulkomaailmaan" olennaisesti erilaista kuin se olisi ellei suunnitteluprosesseja nykyisessä muodossaan olisi olemassa? Kysymys on monitahoisempi kuin yksinkertainen kysymys suunnitelmien toteutumisesta: suunnittelukäytännön olemassaolon merkitys ja mahdolliset vaikutukset voivat olla täysin eri asia kuin suunnitteluasiakirjoissa esitettyjen tulevaisuutta tai tulevaa toimintaa koskevien lausumien toteuttaminen.
- (2) Onko tapahtunut muutosta siinä, mitä suunnittelu "todella" saa aikaan hallinnossa, eli pitääkö rituaalisoitumishypoteesi paikansa siltä osin kuin se oletetaan jonkin "rituaalisoitumattoman" lähtötilanteen? Jos siis kysymykseen (1) vastataan kielteisesti ja hyväksytään sadetanssianalogia, on kysyttävä, onko kysymyksessä tilanne, joka on luonnollinen ja liittyy jollain tavalla jo suunnittelun käsitteeseen ja ideaan, vai onko se jonkinlainen viimeaikaisen kehityksen tuotama "vääristymä" tai vaihtoehtoisesti "suunnittelun kehittymättömyyttä", toisin kanta siltä osin kuin se olettaa jonkin sanoen sitä, etteivät suunnittelun menetelmät tai suunnittelijoiden pätevyys hallinnossa vielä ole riittävät.

Empiirisen vastauksen antaminen ensimmäiseen kysymykseen törmää yhteiskuntatieteiden yleisiin perusongelmiin todellisuuden "todellisen" luonteen ja sen muuttumisen kuvamisesta ja kausaalisuhteen olemassaolon toteutumisesta. Joillain hallinnonaloilla suunnitteluprosesseissa tuotettujen suunnittelulausumien ja vastaavasti budjeteissa tai lainsäädännössä näkyvien suunnittelu "tuloksien" vähäinen kytkentä toisiinsa antaa kuitenkin intuitiivisen kuvan asiasta.

Jälkimmäiseen kysymykseen voidaan hahmotella kolme vaihtoehtoista vastausta:

Politiikkasuunnittelu on perusluonteeltaan paradoksaalista ja sen näennäisluonne on siten "luonnollinen" tilanne: tiettyä elämän aluetta koskevan politiikan tuottaminen tapahtuu monisubjektisessä tilanteessa ja on luonteeltaan kommunikatiivista toimintaa, jota ei voida toteuttaa puhtaasti teknisen rationaalisen toimintamallin mukaisesti. Tekninen rationaalisuus katoaa tai jää tappiolle jos se on ristiriidassa hallinnon toiminnan kommunikatiivisen logiikan kanssa. Tällainen saattaisi olla yleisen rationalismin

kritiikin sivujuonena etenevän suunnittelu-kritiikin vastaus jälkimmäiseen kysymykseen.

"Viimeaikainen" (suunnilleen 1970-luvun puolivälistä alkanut) kehitys on etäännyttänyt suunnittelun alkuperäisestä roolistaan. Hallinnon "resurssipuitteiden" tiukentuessa hallintokoneisto on sopeuttanut alunperin rationaalista mallia vastanneen suunnittelutoiminnan virastojen ja hallinnonalojen välisen resurssikilpailun välineeksi. Tällainen on ehkä se vastaus, johon päädytään strukturaatioteorian lähtökohdista. Vastausta perustellaan lähemmin kohdassa 5.

Hallinto ei ole vielä riittävästi pystynyt omaksumaan "kehittyneitä" suunnitteluteknikoita: suunnitteluun liittyvä tulevaisuutta ja ympäristöä koskevan tiedon hankinta ja käsittely on vielä puutteellista. Parantamalla suunnittelun tarvitsemia ajattelun välineitä ja tekniikkaa voidaan suunnittelua kehittää siten, että se vastaa paremmin sille asetettuja odotuksia. Tämä saattaisi olla hallinnon kehittämisen näkökulmasta annettava "virallinen" vastaus esitettyyn kysymykseen.

5. MIKSI RITUAALEJA JA SUUNNITTELUA

Kunnon funktionalisti kysyy aina tutkimastaan ilmiöstä, mitä seurauksia siitä on järjestelmän tai sosiaalisen rakenteen toimintaan, siis mitä "syitä" järjestelmällä on ilmiön ylläpitämiseen ja mihin järjestelmä "tarvitsee" tarkasteltavaa ilmiötä. Giddensin tärkein vastaväite funktionalistiseen selitystapaan on se, että järjestelmällä ei voi olla tarpeita eikä syitä.

Sociologian suursiivousta tehdessään Giddens niputtaa funktionalistisen sosiologian ja kielitiedeperusteisen strukturalismin tietyissä suhteissa samanlaisen, mielestään hylättävän katsantokannan tuotteiksi. Molemmille näille traditioille on ominaista vallan käsittäminen yhteiskuntaan tai kollektiiviin liittyväksi, ja jotenkin yksilölle vastakkaiseksi ilmiöksi. Molempien taustalta löytyy Durkheimilta periytyvä näkemys vallasta yksilöä sitovana sosiaalisena tosiasiana. Strukturaatioteorian käsitys inhimillisenä toimijana toimimisesta edellyttää kuitenkin, että valta käsitetään muuntumista aikaansaavaksi kyvyksi: "toimintaa" on olemassa vain, kun toimijalla on kykyä puuttua tai

pidättyä puuttumasta ulkoisen maailman ta-
pahtumiin niiden kulkuun vaikuttaen ²⁰.

Käsitys vallasta toimintakykynä on edellytys sille, että voidaan tarkastella *strategista käyttäytymistä* yhtenä inhimillisen toiminnan luontaisena piirteenä. Strukturaatioteorian toimija on yhteiskunnan rakenteissakin strategisesti käyttäytyvä, rakenteita hyväksi käyttävä ja niitä samalla muuttava toimija — olematta kuitenkaan metodologisen individualismin irrallinen atomi ²¹:

Strukturaatioteorian mukaan on kahdenlaisen metodologinen sulkeistaminen mahdollista. Instituutioita koskevassa analyysissä rakenteellisia ominaisuuksia tarkastellaan uusinnettavina piirteinä. Strategisen käyttäytymisen analyysissä kiinnitetään huomiota *niihin tapoihin, joilla toimijat käyttävät hyväkseen rakenteellisia ominaisuuksia* toimissaan sosiaalisissa suhteissaan ²².

Toimintaympäristön rakenteelliset ominaisuudet — esimerkiksi hierarkkinen, säädösty hallinto, suunnittelujärjestelmän ohjeistetut muodot — eivät siis ole toimijan kannalta yksinomaan rajoitteita, vaan pikemminkin pelikenttä. Strategiselle käyttäytymiselle on ominaista kyky ennakoita, muodostaa odotuksia toisten odotuksista ja kyky käyttää hyväkseen epäsuoria menettelytapoja, odottamista ja vetäytymistä suoraviivaisen tavoitteen perkimisen sijasta. Esimerkkejä odottamis- ja vetäytymisstrategioista politiikassa ja hallinnossa ovat passiivisuus ja ei-tehdyt päätökset ²³. Todellisten tavoitteiden ilmaisematta jättäminen saattaa olla julkisen suunnittelukäytännön kannalta relevantti epäsuoran strategian muoto.

Strategisen käyttäytymisen ja yhteiskunnallisen rakenteen välisen suhteen ymmärtämiseksi on korostettava eroa, jonka Giddens tekee *rakenteen ja järjestelmän* välillä. Yhteiskunnalliset järjestelmät ovat toimijoiden ja heistä muodostuneiden ryhmien välisiä jatkuvasti uusinnettavia suhteita ja vuorovaikutuskäytäntöjä. Vuorovaikutusjärjestelminä niihin sisältyvät inhimillisten subjektien tilannemääritteiset toiminnot. *Rakenteet* ovat järjestelmän ominaisuuksia, niitä sääntöjä ja käytettävissä olevia voimavaroja, joiden puitteissa järjestelmät jatkuvasti *rakenteistuvat* ²⁴. Toistuvien sosiaalisten käytäntöjen säilymiselle on siis ominaista jatkuva rakenteistuminen — vähittäinen muuttuminen toimijoiden strategisten valintojen aiottujen ja ei-aiottujen seurausten tuloksena.

Suunnittelua — tai yleensä hallinnon käytäntöjä — tutkittaessa strukturaatioteorian näkö-

kulma johdattelee kiinnittämään huomiota siihen, kuinka jokin Institutionalisoitunut prosessi tai toimintakäytäntö asteittain muuttuu ja muuttaa merkitystään ja merkityksiään eri osapuolille siihen osallistuvien toimijoiden ”käytännössä sitä omiin tarkoituksiinsa”. Sadetansiesimerkkiä analysoidessaan Giddens viittaa lyhyesti ajatukseen, että tietyllä problemaattisella sosiaalisella käytännöllä saatetaan olla siihen osallistuville eri osapuolille täysin eri merkitys. Myös julkisita suunnittelua tarkasteltaessa tämä saattaa olla tärkeä näkökohta. Suunnitelmia laativalle virkamiehelle suunnitteluprosessin ylläpitäminen on työtä kaikkinen merkitsevinä, joita työllä on ihmiselle; suunnitelmia laativan organisaatioyksikön päällikölle suunnitelmat ovat tapa viestiä yksikön tilasta ja ajaa sen etuja; ylemmille viranomaisille suunnitelmat toimivat informaation lähteenä ja kontrollin välineinä. Valtion keskuhallinnon suunnitteluasiakirjat ovat lisäksi aina välineitä julkisista resursseista käytävässä kilpailussa.

Suunnittelujärjestelmät on luotu hyvinvointipolitiikan kasvun kaudella. Tuolloin suunnittelussa oli kysymys uusien resurssien käyttötöpojen määrittelystä, uusien tehtävien luomisesta ja niiden parhaiden suorittamistapojen etsimisestä. Suunnittelujärjestelmät rakennettiin teknisenä ratkaisuna ongelmiin, jotka myös näyttäytyivät teknisinä. Suunniteltiin muutosta, ja kyse oli teknisesti parhaiden ratkaisujen etsimisestä sen toteuttamiseksi. Hyvinvointipolitiikan kasvun hidastuessa hallinnon organisaatioyksiköt ovat yhä enemmän joutuneet keskinäiseen kilpailuun julkisista resursseista, ja mahdollisuudet tuottaa uutta, toteutukseen asti etenevää yhteiskuntapolitiikkaa ovat vähentyneet. Hallinnon tehokkuusvaatimusten kasvaessa muutoksesta on tullut suunnitteleville organisaatioyksiköille pikemminkin olemassaolon uhka kuin tavoite. Suunnittelukäytäntöihin osallistuvat osapuolet ovat sopeuttaneet suunnittelun omiin tarpeisiinsa uudessa tilanteessa, resurssikilpailun, oman toiminnan legitimoiminnin ja kontrolliin välineiksi. Samalla suunnittelulausumien ajateltu yleisö on todennäköisesti muuttunut: jos se aiemmin oli ensisijaisesti hallinnon ulkopuolinen suunnittelun kohde, ovat ajateltuna yleisönä nyt enemmänkin ylempät viranomaiset ja resursseista päättävät tahot.

Ritti ja Silver toteavat institutionalisointiprosessia käsittelevässä artikkelissa²⁵, että institutionaalisia rakenteita koskevien inno-

vaatioiden kehitysprosessi on *yleensäkin* tämäntyyppinen: uudet ratkaisut tuodaan näyttämölle teknisinä ratkaisuinä teknisiin ongelmiin, mutta saavutettuaan yleisen hyväksymisen ja ”itsestäänselvyyden” ne voimivat pikemminkin institutionaalisina ratkaisuinä legitimaatio-, kontrolli- ja resurssinäko-ongelmiin. Institutionalisoitumisprosessin toteutumisen edellytyksinä on kuitenkin, että onnistutaan luomaan *myytti ratkaisun teknisestä tehokkuudesta* — kyseenalaistamaton usko käytännön ”julkiseen peruskirjaan”.

Olisi kuitenkin vaarallista tarkastella hallinnon käytäntöjä, varsinkin suunnittelua vain rituaalina. Ritualisoituneena käytäntönäkin suunnittelujärjestelmät toimivat foorumina, jolla tehdään esisopimuksia ja tunnustellaan mahdollisuuksia päästä sopimukseen julkisten resurssien käytöstä ja tulevien politiikkojen sisällöstä. Suunnittelulausumia vaihtamalla käydään asemasotaa ja viivytystaistelua politiikkojen muuttamisesta ja samalla hallinnon eri organisaatioyksiköiden asemasta. Kuten Goffmanin analysoimilla sosiaalisilla rituaaleilla²⁶ myös hallinnon käytännöillä on etualueensa ja taka-alueensa. Suunnittelulausumissa ja niitä koskevissa etualueen ilmaisuissa — esimerkiksi virallisissa neuvotteluissa — ei koskaan ilmaista kaikkea, mitä käytäntöön osallistuvat tietävät tai ennakoivat lausumien tavoitteista tai niiden todennäköisistä seurauksista. Myös suunnittelukäytännön rituaalinen luonne on mitä todennäköisemmin taka-alueen tietoisuuteen kuuluva ja sillä käsitelty aihe; sen saateetaan kuitenkin todeta juuri sellaisenaan palvelevan haluttuja tarkoituksia.

6. MERKITYSTEN MUODOSTUMISEN POLTTOPISTEESSÄ

Rakenteistumisen teorian peruselementteihin kuuluu myös *merkitysten muodostumisen järjestelmä*, joka on edellytys kaikille inhimillisten olentojen välillä tapahtuville kommunikatiivisille operaatioille. Kun merkityksen muodostumista tutkitaan yhteiskunnallisten järjestelmien rakenteellisena ominaisuutena, tärkeimmäksi kohteeksi nousevat vuorovaikutusta jäsentävät *koodit*, eli sellaiset toimintaa ohjaavat säännöt, tulkintakaavat ja näiden käyttötavat, joiden avulla toimijat merkitykseliistävät ja tulkitsevat omaa ja toisten toimintaa. Koodien ja niiden tulkinnan kautta muodostuvat merkitysrakenteet ovat kaiken toiminnan sisäänrakenn-

nettuja osia, tarkasteltiinpa toimintaa toistuvien sosiaalisten käytäntöjen tai yksilöllisten strategioiden näkökulmasta. Tutkittaessa hallintoa, jonka toiminta voidaan suurelta osin nähdä paperille jälkiä jättävinä kielellisinä operaatioina, on koodijärjestelmien selvittäminen erityisen tärkeää.

Giddensin mukaan merkitysrakenteita tulisi aina tarkastella vallankäytön ja sen legitimaation muotojen yhteydessä. Valta-, legitimaation- ja merkitysrakenteiden suhde toisiinsa on erilainen erilaisissa institutionaalisissa järjestelmissä. Poliittisissa instituutioissa auktorisoiva, toimintaa oikeuttava valta legitimoituu niihin liittyvien merkitysrakenteiden kautta. Juridisissa instituutioissa legitimaatio on ensisijainen ja välittyy vallankäytön kautta merkitysrakenteiksi. Symbolisissa järjestelmissä tai diskursiivisissa muodostumissa sen sijaan merkitysrakenne on ensisijainen ja toimii vallankäytön ja legitimaation perustana ²⁷. Tarkasteltaessa hallintoa sosiaalisena käytäntönä, diskurssina, on lähinnä kysymys viimeksi mainitusta tilanteesta: merkitysjärjestelmät ovat vallankäytön välineitä ja välittyvät tätä kautta myös hallinnon toimintatapojen legitimaatioksi.

Kolb ja van Mannen ²⁸ esittävät evaluaatio-tutkimusta käsittelevässä artikkelissaan neljän kohdan muistilistan siitä, mitä on otettava huomioon, kun tutkitaan jotain politiikkaa sosiaalisena käytäntönä sen sijaan että tutkittaisiin sitä politiikan tekijän näkökulmasta pyrkien mittaamaan politiikan onnistumista tai epäonnistumista. He kiinnittävät huomiota juuri koodien ja niiden tulkintakaavojen merkitykseen käytäntöjen rakentumisessa. Samaa ajatusmallia voidaan soveltaa, jos ajatellaan tutkittavan hallinnon toimintatapoja sosiaalisina käytäntöinä sen sijaan, että tutkittaisiin niitä hallinnon omista määrittelyistä lähtien.

Ensinnäkin sosiaalisen käytännön tutkiminen merkitsee niiden koodien tutkimista, jotka määrittelevät mikä on tarkasteltavan käytännön merkitys siihen osallistuville. Jokin hallinnollinen toiminta on merkityksetöntä sitä uusia ihmisille ellei käytettävissä ole jotain koodia, joka määrittelee toiminnan siten, että sen merkitys voidaan tulkita: "näiden suunnitelmien toteuttaminen tulee olennaisesti parantamaan vähempiosaisen olosuhteita", "tällä työllä saamme vihdoin hiukan suunnitelmallisuutta abc-politiikkaan", "laatimalla perusteelliset suunnitelmat toiminnastamme teemme tunnetuksi virastomme työtä ja varmistamme resurssien saannin tulevaisuudes-

sa". Kysymys ei ole piihofunktioista Mertonin merkityksessä, koska käytäntöön osallistuvat nimenomaan ovat tietoisia näistä merkityksistä — vaikka tietoisuus ei välttämättä ilmenekään diskursiivisella tasolla. Kysymys ei ole myöskään strukturaatioteorian toiminnan ei-aiotuista seurauksista, vaan pikemminkin siitä, mitä toiminnalla ilmaistaan aikomuksista ja seurauksista riippumatta. Kysymys on niiden *luokittelukriteerien ja määrittelykoodien etsimisestä, joilla toimijat itselleen määrittelevät tarkasteltavan toiminnan sisällön*.

Toiseksi, koodit, jotka tuottavat tietyn käytännön merkityksen, ovat kulttuurisia. Niitä ei voida redusoida yksilöpsykologisiin tiloihin kuten uskomuksiksi, arvoiksi tai tunteiksi. Kulttuurinen merkitsee tässä sitä, että koodit ovat opittuja, yhteisiä ja yleisiä ja että niillä on looginen yhteys niihin kriteereihin, joiden perusteella jokin käyttäytyminen määritellään soveliaaksi tai ei-soveliaaksi jossain tilanteessa. Tällaiset koodit eivät tietenkään ole millään tavoin luonnollisia tai pysyviä vaan ne ovat päinvastoin jatkuvasti muuttuvia, neuvoteltavissa olevia, kiistanalaisia ja epäselviä sekä käytäntöön osallistuville että sitä tutkiville ulkopuolisille. Kolb ja van Maanen väittävät kuitenkin, että politiikan tutkimukselle — ja ehkä myös hallinnon tutkimukselle — on ominaista, että tutkimuksella legitimoidaan jokin tietty koodijärjestelmä ja siten "jäädyytetään" tarkasteltavan käytännön merkitys ja tehdään samalla muut merkitykset mahdolltomiksi tai "kielletyiksi". Hallinnon kehittämiseksi nimitetyn keskustelun sisältönä on usein selvästikin tällainen tietyn koodin diktatuuriaseman vahvistaminen.

Kolmanneksi, se, missä määrin jonkin organisaation tai yhteisön jäsenet turvautuvat käytäntöjen määrittelykoodeihin, vaihtelee. Saman käytännön merkityksen saattavat saman yhteisön eri jäsenet tulkita eri tavoin. Se, mikä koodi kenellekin aktualisoituu, saattaa riippua lästä, koulutuksesta, hierarkkisesta asemasta, perhetilanteesta, sosiaalisesta taustasta, karräärinäkymistä, aikaisemmista kokemuksista, poliittisista sitoumuksista... Jos määrittelyintressit joidenkin organisaation jäsenten kohdalla yhtyvät siten, että muodostuu "klikkejä" tai alakulttuureita, edistää klikkien välisten konfliktien mahdollinen avoimeksi tulo samalla koodien tulemistä näkyviksi ja avoimesti neuvottelun alaisiksi.

Neljänneksi, on todennäköistä, että sellainen sosiaalisen käytännön koodausjärjestelmä, jonka on luonut tämän käytännön ulkopuo-

linen taho, ei vastaa käytäntöön osallistuvien omaa koodistoa. Koodausjärjestelmän valinta sinänsä merkitsee auttamattomasti sitoutumista johonkin ongelman määrittelytapaan, johonkin intressiin tarkasteltavan käytännön suhteen. Koodin valinta merkitsee aina valintaa myös sen suhteen kenen koodi valitaan. Valinta sekä kuvaa että vaikuttaa siihen, mitä piirteitä tarkasteltavassa käytännössä pitää tärkein. Koodin valinta määrittelee sen, miten tarkasteltavaa käytäntöä "luetaan".

7. PÄÄTELMÄ

Hallinnon muuttuvien ja muuttumattomien käytäntöjen tutkimisen kannalta strukturaatio-teorian näkökulma merkitsee sitä, että pitäisi yrittää "nähdä se mitä hallinnossa toimivat toimijat näkevät", kysyä virkamiesten tilannemääritteisten ratkaisujen perusteita ja tarkastella niitä vuorovaikutustilanteita ja merkitysraakkeita, joiden nojalla toimintaa koskevat valinnat tehdään. Hallinnon ja politiikan tutkimuksessa voitaisiin saada esille uusia näkökulmia tarkastelemalla byrokratian sisäistä tapahtumista sosiaalisina käytäntöinä, jolloin huomio siirretään kyseisen toiminnan julkilausutuista, "virallisista" tavoitteista tätä toimintaa ylläpitävien ihmisten tilanteeseen ja siihen mitä kyseinen käytäntö heille merkitsee. Byrokratian sisäiset käytännöt ovat hallinnon ja politiikan tutkimuksessa kovin usein jääneet eräänlaiseksi mustaksi laatikoksi, jota ei ole yritettykään avata. Kuitenkin byrokratian toimintakäytännöt ovat tekijä, jotka monin tavoin vaikuttaa siihen millainen yhteiskunta on ja millaisena se meille näyttääytyy.

Hallintoa koskevassa keskustelussa ja tutkimuksessa on viime aikoina usein toistunut käsite "hallinnon itseintressi". Sillä onkin epäilemättä seiytyvoimaa hallinnon toimintakäytäntöjen suhteen. Se pitäisi kuitenkin riisua funktionalistisesta perusvireestä: kysymys ei ole järjestelmän intresseistä, vaan hallinnossa toimivien tietoisien toimijoiden strategioista ja niiden yhteenkietoutumisen aioutuista ja ei-aioutuista seurauksista.

Byrokratian toimintakäytäntöjä avaamaan pyrkivällä tutkimuksella on tietenkin omat vaikeutensa. Ajatellaanpa vain, millaisen vastaanoton saisi antropologi, joka kertoo Hopi-poppamiehelle haluavansa tutkia, aiheuttaako hänen johtamansa tanssiseremonia sadetta vai ei, vai onko sillä ehkä jotain muita, tärkeämpiä merkityksiä.

VIITTEET:

1. Tässä on käytetty funktionalistista sosiologiaa kuvaavana lähteenä Mertonin (1949) teosta *Social Theory and Social Structure*.
2. Merton: *Social Theory and Social Structure*, 1968, 119—120. Kursivointi H.S.
3. Sosiologian perusoppikirjoissa (esim. Allardt-Littunen, 1964, 21—28) esitetään vastakkaisina sosiologisina suuntauksina funktionalismi ja behaviorismi. Giddens (1984, 139—144, 207—221) tarkastelee samaa perusvastakkaisuutta otsikoilla "Against Micro and Macro" ja "Structural Sociology and Methodological Individualism".
4. Giddens 1984 (b), s. 117—123.
5. Giddens 1984a, 24.
6. Giddens viittaa tässä Goffmanin tekemään erotteluun sosiaalisten käytäntöjen etu- ja taka-alueiden välillä. Ero koskee toimintojen suorittamisen ja kanssakäymisen luonnetta ja tapahtumapaikkaa.
7. Giddens 1984b, 320.
8. Giddens 1984b, 321—322. Myös Hannah Arendt (1958, 231—233) käyttää ilmaisua toimijoilta "karanneet seuraukset", ja pitää tätä yhtenä inhimillisen toiminnan ymmärtämisen kannalta tärkeimmistä elementeistä.
9. Esim. Valtion tulo- ja menoarvioesityksen liite v. 1985: Hallituksen katsaus hallinnon kehittämiseen. Suunnitelmallisuus itseisarvoisena hallinnon kehittämistavoitteena korostui erityisesti 1970-luvulla; 80-luvulla hallinnon kehittämiskeskustelussa on korostettu enemmän tehokkuutta, tuottavuutta ja palvelukykyä.
10. Suunnittelujärjestelmien arviointiryhmä, KM 1985:41, s. 11.
11. Esim. Virkkunen 1973 ja Suunnittelu ja seuranta valtionhallinnossa 1981.
12. Luku on suuruusluokka-arvio, ja perustuu 1970-luvun alkupuolta koskevaan tietoon. Ks. esim. Ståhlberg 1978, 120.
13. Djupsund 1984.
14. KM 1985:41, 1.
15. Broms & Gahmberg 482—495.
16. Van Gunsteren 1976, 2.
17. Lilja 1987.
18. Olsson 1985.
19. Esim. vuoden 1986 alusta voimaan tulleella asunto-olojen kehittämislalla on muodostettu täysin uusi valtakunnallinen sektorisuunnittelujärjestelmä, joka edellyttää joka toinen vuosi VN:ssä vahvistettavan suunnitelman laatimista.
20. Giddens 1984b, 379.
21. Strategisen käyttäytymisen analyysit (esim. peliteoria, Elster) perustuvat yleensä kyseenalaistamattomaan metodologiseen individualismiin. Ks. esim. Giddensin kriittinen Elsteriin, Giddens 1984, 313—314.
22. Giddens 1984a, 288. Giddens korostaa kuitenkin, että ero on vain painotuksessa, eikä näiden lähestymistapojen välillä voi tehdä selvää rajanvetoa. Kummassakin tapauksessa on jatkuvasti kiinnitettävä huomiota rakenteen kaksinaisluonteeseen.
23. Esim. Elster (1984, 9—11) on eritellyt strategisen käyttäytymisen sisältöä.
24. Giddens 1984b, 112—113.
25. Riitti & Silver 1986, 24—25.
26. Giddens 1984b, 310—311. Goffmanin mukaan toimijat pitävät tietoisesti yllä eroa sosiaalisten käytäntöjen etu- ja taka-alueiden välillä voidakseen harjoittaa omien toimintojen pohtivaa tarkkailua. Sääntöjen, määräysten ja muiden "välttämättömyksien" pragmaattiseen hyväksymiseen liittyy yleensä kyynisyyttä ja huumoriin nojaavaa "etäisyyden ottoa". Etu- ja taka-alueiden erottelun avulla voidaan osoittaa, kuinka tällainen pragmaattinen hyväksyminen on toimijoiden hallinnassa näyttämön kontrollin kautta.
27. Giddens 1984a, 31—33.
28. Kolb & van Maanen 1985.

LÄHTEET:

- Allardt, Erkki ja Littunen, Yrjö: *Sosiologia*, WSOY Porvoo 1964.
- Broms, Henri ja Gahmberg, Henrik: Communication to Self in Organizations and Cultures. *Administrative Science Quarterly*, 28(1983): 482—495.
- Djupsund, Göran: The Futile Quest for Local Control — or How Local Planning Was Turned Into Central Power. Teoksessa *Politics In the Era of Corporatism and Planning*, Toim. Heikki Paloheimo. The Finnish Political Science Association 1984.
- Elster, Jon: *Ulysses and the Sirens. Studies in rationality and irrationality*, Cambridge University Press 1984.
- Giddens, Anthony: *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge, 1984. (a)
- Giddens, Anthony: *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia*, Otava, Keuruu 1984. (b)
- Gunsteren, Herman van: *The Quest for Control. A critique of the rational-central-rule approach In public affairs*. John Wiley & Sons New York 1976.
- Kolb, Deborah M. ja Maanen, John van: Where Policy Studies Go Wrong. Reflections on the Meaning and Use of Collective Bargaining Procedures in the Public Sector. *Administration & Society*, 17(1985):2, s. 197—216.
- KM 1985:41, *Suunnittelujärjestelmien arviointiryhmän mietintö*, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1985.
- Lilja, Elisabeth: Den moderne planeraren — en symbol för det instrumentella förnuftet. En diskussion med utgångspunkt i S. Kirkegaards "The Diary of the Seducer", Eltheri/Or. Bakgrundsmaterial till högre forskarseminarium på Nordplan den 22.—23. maj 1987, moniste, Tukholma 1987.
- Merton, Robert K.: *Social Theory and social Structure*, Collier-Macmillan Canada Ltd, Toronto 1968.
- Olsson, Gunnar: Om planeringens paradoxer. Julkaisussa *Tidmaskinen — två föreläsningar om planläggaren som totalisator*, G. Olsson och J. Möllgaard, *Nordiska institutet för samhällsplanering, meddelande 1985:6*, Tukholma 1985.
- Ritti, Richard R. ja Silver, Jonathan H.: Early Processes of Institutionalization. The Dramaturgy of Exchange in Interorganizational Relations. *Administrative Science Quarterly* 31(1986): 24—25.
- Ståhlberg, Krister: Politik och planering, *Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut*, nr. 20, Åbo 1978.
- Suunnittelu ja seuranta valtionhallinnossa*, Valtiovarainministeriö, suunnittelusihteeristö, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1981.
- Valtion tuoto- ja menoarvioesitys vuodelle 1985*; liite: Hallituksen katsaus hallinnon kehittämiseen, Helsinki 1984.
- Virkkunen, Paavo: *Virasto- ja laitospohjainen suunnittelu*, Valtiovarainministeriö, suunnittelusihteeristö, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1973.