

Hallintokoneiston ”todellisuuden” tutkimuksesta¹

Markku Temmes

1. TANSKALAISEN TARKASTELUN KIINNOSTAVUUS SUOMALAISESTA NÄKÖKULMASTA

Larsenin ja Schultzin teos käsittelee tieteellisen tutkimuksen merkitystä julkisen hallinnon päätöksenteossa. Konkreettisenä ekskurssikohteena on sosiaalishallinnon keskushallinto. Tutkijat korostavat organisaatiokulttuurin merkitystä tutkimuksen hyödyntämisessä ilmenevien erojen selittäjinä.

Teos on kiinnostava ja ajankohtainen monesta syystä. Ensiksikin se käsittelee Tanskan hallintokoneiston todellisuutta, jolloin se ankkuroituu kehittyneen hyvinvointiyhteiskunnan oloihin. Tanskan hallintokoneiston viime vuosikymmenien uudistuminen lisää tutkimuskohteen kiinnostavuutta. Myös viime vuosien intensiivinen hallintokoneiston modernisointiohjelma ja sen ideat lisäävät hallintokoneiston problematiikasta kiinnostuneen etsimään Tanskan hallintokoneiston tilaa koskevaa tutkimusaineistoa. Tutkimuksen eräs ansio onkin, että se pelkäämättömästi pyrkii analysoimaan kehittyneen hallintokoneiston sisäistä kehitystilaa ja mahdollisuuksia tutkia virastojen muutoksia.

Toiseksi tutkimus kiinnostaa spesifin aihepiirinsä vuoksi. Sosiaalishallinnon ja tieteellisen tutkimuksen keskinäinen vuorovaikutus on sinällään relevantti hyvinvointiyhteiskunnan hallintokoneiston toimintatapojen kannalta. Teeman merkitystä lisää toisaalta sosiaalishallinnon merkitys hyvinvointiyhteiskunnan lippulaivana ja toisaalta tutkimuksen merkitys aihepiirinä, joka analysoi syvemmin hallintokoneiston tiedonmuodostusta ja itseyttä.

Kolmanneksi tutkimus on erityisen kiinnostava metodologiselta toteutukseltaan. Lennart Lundqvist, joka on ohjannut työtä; on onnistunut innostamaan tutkijat ylittämään tavanomaisen, vain välttämättömänä pahana koetun teorianmuodostuksen tason ja yltämään

teoriakokeiluihin, joilla on mielestäni merkitystä laajemmin. Tutkijoiden kehittämä monella tasolla toimivaksi tarkoitettu viitekehys, joka ankkuroituu löyhästi yhteenliitetyn organisaation paradigmaan, avaa sekä teoreettisia että empiria-aineiston käyttöön liittyviä mahdollisuuksia tutkia hallintokoneiston yksiköitä avoimina, ei-rationaalisina ja uudistuvina organisaatioina. Organisaatioteoreettinen tarkastelu on erityisen antoisa hallintokoneistolle ominaisen organisaatiokulttuurin kartoitukseksi. Sosiaalishallinnon ja tutkimuksen vuorovaikutus luo organisaatiokulttuurin analyysille toimivan taustan.

Neljänneksi tutkimus kiinnostaa myös nimienomaisten hypoteesien ja tutkimustulosten vuoksi. Tutkimuksen hyväksikäyttäminen hallintokoneistossa on vuorovaikutusprosessi, jossa sen molemmat osapuolet voivat joutua manipuloinnin kohteeksi. Voimme toisaalta puhua tutkimuksen merkitystä korostavasta hyperrationalisuudesta ja toisaalta esimerkiksi tutkimuksen symbolisesta tai instrumentaalista käytöstä. Larsenin ja Schultzin käsittelevät näitä tilanteita kuitenkin viitekehyyksensä ohjaamissa hallintoteoreettisissa rajoissa, jolloin hallinnon ja tutkimuksen dialogi pelkistyy organisaatio- ja makrososiologiseksi kysymykseksi, jota voidaan arvioida näiden tieteenalojen lähtökohdista. Onko irrottautuminen tieteenfilosofisesta tarkastelusta liiaksi yksinkertaistunut kysymyksenasetteluja, on toki relevantti huomautus. Larsenin ja Schultzin tarkastelu ja johtopäätökset ovat maanläheisyydessään joka tapauksessa piristäviä.

Käsittelen tutkimuksen keskeisiä piirteitä edellä luettelemassani järjestyksessä. Aluksi paneudun Tanskan hallintokoneiston erityispiirteisiin ja sikäläisen sosiaalishallinnon organisointiin hyvin lyhyesti ja vain valottaakseni tekijöitä, jotka on otettava huomioon harjoitettaessa vertailuja Suomen ja Tanskan hallintokoneistojen välillä. Toiseksi pyrin paneutumaan perusteellisemmin tutkimuksen viiteke-

1. Virikkeenä tälle tarkastelulle on ollut teos Janne Larsen ja Majken Schultz: Bureaucrati og videnskab — organisationskulturen i centraladministrationen, København 1984.

hyksen rakenteeseen siltä osin kun se käsitykseni mukaan edustaa modernia ja uusia innovaatioita avaavaa teorlanmuodostusta. Lopuksi käsittelen lyhyesti tutkimuksen tutkimustuloksia ja niiden yhteydessä esille tulevaa kyseisenlaisen tutkimusotteen problematiikkaa.

2. TANSKAN HALLINTOKONEISTO POHJOISMAISEN HYVINVOINTIYHTEIS- KUNNAN TYYPILLISENÄ SAAVUTUKSENA

Pohjoismaiden hallintokoneistojen tilaa on maailmanlaajuisesti arvioitu myös kielteisesti. Hyvinvointiyhteiskunnan saavutusten on nähty kääntyneen hyvinvoinnin ja demokratian saavuttamisen kannalta kielteiseksi. Hallintokoneistojen laajentuminen on nostanut byrokratiaongelmat ajankohtaisiksi kritiikin teemoiksi. Julkisen toiminnan laajentuminen yhä useammille aloille ja julkisen ja yksityisen yhteenkietoutuminen sekä yksilöiden yksityisyyden rajoittuminen julkisen huollon ja kontrolliin vaikutuksesta on koettu huoltovaltiona tai jopa turvavaltion käsitteen kuvaamana uhkana.

Larsen ja Schultz eivät nimenomaisesti tuo esille näitä pohjoismaiselle hallinnoille tuttuja byrokratiakritiikin keskeisiä väittämiä. Ne ovat kuitenkin heidänkin tutkimuksen implisiittisiä taustoja. Juuri ne ohjaavat tutkijat etsimään tutkimusteemojaan teoriasta, joka ottaa riittävästi huomioon hallintokoneiston toisaalta ympäristönsä ja toisaalta omien traditoidensa ja sisäisten valtasuhteidensa vaikutusten alaisena. Sekä hallintokoneiston ympäristö että sen sisäiset ominaisuudet kuten hallintokulttuuri tai virastojen organisaatiokulttuurit muuttuvat ympäristön vaikutuksesta. Näiden muutosten yhteydessä syntyy hallintokoneiston suorituskyvyn ja aseman kannalta mielenkiintoisia tasapainotilanteita ja usein myös kehitystä jarruttavaa tasapainottomuutta. Hallintokoneiston sisäiset keskustelut ja virkamiesten omaa ja virkatoverien työtä kuvaavat arviot, jotka ovat tämän tutkimuksen empiria-aineistoa, kertovat, miten hallintokoneiston kerroksellinen ja usein nykivä muutos saa aikaan jännitystiloja ja konflikteja hallintokoneiston sisällä ja sen ympäristösuhteissa. Reviirikamppailut virastojen ja erityisesti eri hallintokoneiston spesialistiammattikuntien kesken kuvaavat tyypillisimpiä näiden jännitystilojen purkautumiskanavia.

Tanskan hallintokoneiston kehitysvaihe on myös sosiaalihalinnossa relevantilla tavalla edellä Suomen vastaavia oloja. Larsenin ja

Schultzin aineistossa ja kysymyksenasettelussa tämä ilmenee siinä, että traditionaalisen byrokraattisen organisaatiokulttuurin vastapainoksi on voitu käsitellä lukuisia muita vaihtoehtoisia kulttuureja. Tanskan sosiaalihalinnon keskeiset substanssluudistukset ovatkin peräisin jo 1930-luvulta. Tanskan sosiaalihalinnolla on siis ollut jo lähes viisikymmentä vuotta aikaa sopeutua hyvinvointivaltion uudistusten luomaan tilanteeseen, jossa hallintokoneistolta edellytetään valmiutta hyvinvointipalvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen. Suomessa vastaavat uudistukset saatiin pääosin päätökseen vasta 1970-luvulla. On mielenkiintoista, että Tanskan hallintokoneiston päätöksenteon uudistumista analysoiva Larsenin ja Schultzin teos käsittelee edelleen modernin byrokratian päätöksenteon uusiutumisen peruskysymyksiä, jotka ovat myös meidän hallintokoneistomme uudistamisen ajankohtaisimmat kysymykset. Ehkä aikaero on viime vuosina kutistunut. Luonnollisempi selitys lienee organisaatiokulttuurin muutosprosessien hitaus.

Toinen tekijä, joka on aiheellista ottaa erikseen huomioon arvioitaessa mahdollisuuksia verrata Suomen ja Tanskan hallintokoneistojen uudistamistyön kokemuksia, on periaatteellinen ero ministeriöhallintojärjestelmän ja keskusvirastojärjestelmän välillä. Tämän tutkimuksen teeman yhteydessä se tulee merkittävästi esille. Tanskan järjestelmän keskushallinnon rationaalisuus ja tiedonmuodostusta ja käsittelykykyä koskeva korkea taso on osaksi seurausta ministeriöhallintojärjestelmän johdonmukaisuudesta ja soveltuvuudesta valtakunnallisten järjestelmien suunnitteluun ja ohjaukseen.

Jos poliittisesti vastuunalaisten ministeriöiden organisaatiokulttuurien rinnalle olisi jouduttu tutkimuksessa ottamaan myös keskusvirastojen näistä poikkeavat organisaatiokulttuurit ja tutkimaan näiden yhteisvaikutusta teellisen tutkimuksen hyödyntämiseen tutkimusongelma olisi olennaisesti laajentunut ja tulokset olisivat ilmeisesti olleet toiset. Viitataan tältä osin Hallinnon hajauttamiskomitean (KM 1986:12) laajaan esitykseen asiantuntijavirastoina toimivista kehittämisskeskuksista, jolaisiksi suomalaiset keskusvirastot tulisi komitean mukaan muuttaa. Komitean ehdotukset liittyvätkin läheisesti myös tässä tutkimuksessa käsiteltyihin hyvinvointivaltion hallintokoneiston virastojen rooleja ja niiden uudistumista edistäviin ja jarruttaviin tekijöihin.

3. MODERNIN HALLINTOTEORIAN PARADIGMOISTA

Hallintokoneiston ymmärtäminen Larsenin ja Schultzin tapaan löyhästi yhteenliitetyn paradigman mukaisesti avoimeksi järjestelmäksi perustuu rajauksiin, joilla tutkimusintressi kohdistetaan organisaation muutoksen kannalta olennaisiin kysymyksiin. Larsenin ja Schultzin paradigmassa näitä ovat hallintokoneiston päätöksentekoprosessit, organisaatiokulttuuri, organisointi ja organisaation ympäristö. Sinällään nämä elementit ovat varsin tavomainen tapa hahmottaa organisaatiojärjestelmiä. Paradigman erityispiirteenä, joka tekee siitä mielenkiintoisen julkishallinnon tutkimuksessa on näiden elementtien löyhä liittyminen toisiinsa. Lähestymme tässä weberiläistä ideaalimalliajattelua, jossa voimme joustavasti muuttaa järjestelmän elementtien keskinäisiä painoarvoja ja kehittää mm. tutkimuskohteena olevan viraston organisaatiokulttuurin ideaalimalleja. Voimme myös analysoida elementtien muutosten vaikutuksia koko järjestelmässä ja sen osissa. Juuri näin Larsen ja Schultz ovat menelleet.

Löyhästi yhteenliitetty paradigma on kehitelty organisaatioteorian tradition pohjalta. Se on nimenomaan julkishallinnon paradigma. Sen lähtökohtana on hallintokoneisto aktiivisena organisaationa, joka saa vaikutteita ympäristöstään ja vaikuttaa siihen. Tutkimus kohdistuu näin ollen hallintokoneiston sisäiseen elämään. Poliittinen järjestelmä jää vähäiseen sivuosaan.

Myös tutkimuksen tutkimusmetodi on klassisen weberiläinen. Tutkimus etenee eksploraatiivisesti ja heuristisesti teorian ja empirian dialogina operoiden ideaalimalleilla ja avointen järjestelmien vuorovaikutussuhteilla. Empiria-aineistoa ei yritetäkään käyttää teorioiden tai hypoteesien testausmateriaalina. Samalla konkreettinen tutkimus toimii paradigman ja sen pohjalta kehitettyjen ideaalimallien arvioinnin perustana. Näissä arvioissa organisaatioiden sisäisen subjektiviteetin ilmeneismuodot ovat keskeisessä asemassa. Tosin Larsenin ja Schultzin suhtautuminen byrokraatian itseintressinä ilmenevään subjektiviteettiin on pehmeää. Virastojen sisäisen subjektiviteetin käsittelyn yhteydessä ei ole paneuduttu hallintokoneiston autonomisuuden tai muunkaanlaiseen dysfunktionaalisen sisäisen subjektiviteetin problematiikkaan. Ehkä Tanskan hallintokoneiston hallintokulttuuri oikeuttaa

tähän.

Tutkimuksen teorialähteet on valittu sosiologisen organisaatioteorian alalta. Organisaatio on ymmärretty sosiaalisiksi järjestelmäksi. Valinta johtaa monitasoiseen analysointiin ja siihen, että hallintokoneisto on siinä nähtävä yksittäisten autonomisten organisaatioiden verkostona, jota ohjaavat hallintokoneiston sisäiset prosessit. Ne voivat olla sekä poikkihallinnollisia että virastojen sisäisiä.

Välittömimmät teorialähteet kytkevät tutkimuksen julkishallinnon organisaatioteoreettiseen traditioon. Larsen ja Schultz esittelevät tanskalaisen hallinto-oikeuden klassikon P. Meyerin teoriaa hallintokoneistosta oikeusturvajärjestelmänä. Tämä juristikulttuurin takana oleva teoria näyttää hallintoteoreettisesti olevan lähellä Merikosken oppijärjestelmää. Poliittoginen teoria-aines nojaa Lunquistin, J.P. Olsenin ja Eastonin teorioihin poliittis-hallinnollisesta järjestelmästä. Myös klassisen länsimaisen organisaatiososiologian teorian esitellään. Tutkijat vertailevat oman paradigman taustaksi organisaation rationaalista paradigmaa (Weber ja Simon), organisaatioprosessien paradigmaa (Cyert ja March sekä Simon) ja segmentoituneiden policyjen paradigmaa (Allison, Scott ja J.P. Olsen). Löyhästi yhteenliitetyn paradigman taustateoreetikoiksi osoittautuvat Karl E. Weick ja J.P. Olsen. Paradigmalle on heidän mukaansa ominaista kyky analysoida monimutkaisia sekä yksilö- että ryhmätasolla aktiivisia organisaatioita, jotka muodostavat sensitiivisiä verkostoja ja ovat monitavoitteisia ja avoimia. Niille on myös ominaista determinanttien väillinen osallistuminen prosesseihin, korkeaan differentioitumiseen liittyvä matala integroitumisen aste, rajoitettu rationaalisuus ja organisaation vuorovaikutussuhteiden löyhä yhteenliittyminen.

Larsenin ja Schultzin paradigmaan liittyy sen kiinteänä osana päätöksentekoprosesseja kuvaava garbage can-malli "roskapönttömäli". Mallihan on kehitetty selittämään epävarmassa tilanteessa toimivan organisaation päätöksentekokäyttäytymistä. Se on näin ollen eräänlainen hallitun ja organisoidun anarkian ideaalimalli. Larsen ja Schultz väittävät Tanskan sosiaalishallinnon olevankin paradigman vaihdon edessä, koska garbage can-mallin mukainen toiminta haittaa hallinnonhaaran orientoitumista tehtäviinsä.

Paradigman vahtaminen liittyy Larsenin ja Schultzin hahmottamassa tutkimustilanteessa hallinnonhaaran organisaatiokulttuurin uu-

distamiseen. Tutkimuksen mielenkiintoisin jakso onkin ideaalimallien pohjalta toteutettu sosiaaliministeriön organisaatiokulttuurien esittely. Se perustuu toisaalta viraston virallisen, ulospäin suunnatun toimintapolitiikan corporate-kulttuurin ja toisaalta virkamiesten kokeman subjektiivisen, symbolistisen ja ekspressiivisen arkipäivän organisaatiokulttuurin väliseen dialogiin ja tasapainotteluun. Arkipäivän organisaatiokulttuuri kuvaa viraston todellisuutta. Arkipäivän organisaatiokulttuuri vaikuttaa myös viraston päätöksentekoprosesseihin ja ympäristösuhteisiin, sillä sekä viraston virkamiehet että ulkopuoliset, kuten asiakkaat, tulkitsevat myös virallista toimintapolitiikkaa (corporate-kulttuuri) sen kautta.

Larsenin ja Schultzin organisaatiokulttuurin käsite ei ole positivistinen. Se perustuu heuristiseen ymmärrykseen organisaatiossa vaikuttavista vastakohtaisuuksista ja tulkitsee symboliikkaa ja metaforia. Heidän mukaansa myös organisaation muodollinen rakenne viestittää myyteistä ja organisaatiokulttuurista. Niinpä yksilötason sosiaalipsykologisen näkökulman rinnalla esiintyy hallintokoneiston ja sen ympäristön objektiiviseen rakenteeseen liittyvä makrososiologinen näkökulma. Tutkijat käyttävät väljän viitekehäyksensä puitteissa näitä molempia rinnakkain. "Corporate-kulttuuri" edustaa organisaatiokulttuurin tasolla makrososiologista näkökulmaa, kun taas arkipäivän organisaatiokulttuuri kuvaa puolestaan ensisijaisesti sosiaalipsykologista näkökulmaa. Tosin nämä molemmat näkökulmat ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa.

Kuten edellä totesin, tutkimuksen organisaatiokulttuureja koskevat empiiriset havainnot ja niiden pohjalta hahmotellut arkipäivän organisaatiokulttuurin osa-alueet, ideaalityypit, ovat tutkimuksen kiinnostavinta antia. Selostan niitä lyhyesti, koska ne kertovat myös tutkimuksen metodista ja sen antamista mahdollisuuksista.

Tutkijat aloittavat traditionaalisesta juristikulttuurista. He luonnehtivat sen juristien am-

mattikunnan tavasta toimia. Juristikulttuurissa päätöksenteko perustuu ennalta annettuihin sääntöihin. Ne on annettu ylhäältäpäin parlamentista ja ministeriöstä.

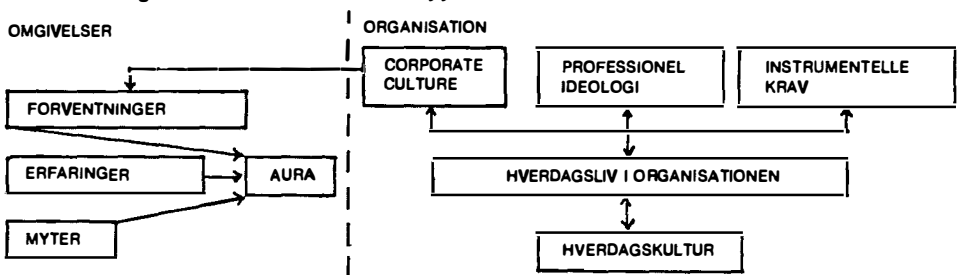
Modernin byrokratian substanssipainotteista toimintaa tutkijat luonnehtivat policy-kulttuuriksi, jossa toiminnan lähtökohtana on arvojen ja tavoitteiden muuttuminen. Virastoilta muutokseen sopeutuminen edellyttää kykyä uudistua ja suunnitelmallisuutta. Tämä ideaalimalli asettuu keskitetyn corporate-kulttuurin ja modernin byrokratian ideologiseen väli-maastoon.

Kokeilukulttuuri perustuu tiiviiseen yhteistyöhön hallinnon ja tutkimuksen ja toisaalta keskushallinnon ja toteuttavan tason kesken. Sen symboleina ovat sosiaalisia uudistuksia koskevat kokeilut ja niiden tulosten analysointi. Ideaalimalli korostaa myös toimivallan desentralisointia ja paikallistason asiantunte-muksen hyväksikäyttöä. Pyrkinessään pehmeään corporate-kulttuurin tulkintaan, professionalismin vähentämiseen ja todelliseen desentralisoimiseen se saa helposti kuriositeetin imagon arkipäivän organisaatiokulttuurissa.

Välittävä kulttuuri on nimensä mukaisesti modernin byrokratian eri ilmenemismuotojen kompromissi, jossa substanssi tulee kokeilu-kulttuurin taholta ja suhtautuminen keskitettyyn suunnitteluun ja ohjaukseen policy-kulttuurin taholta. Kulttuurille on ominaista pyrki-mys realismiin ja toiminnalliseen tehokkuuteen.

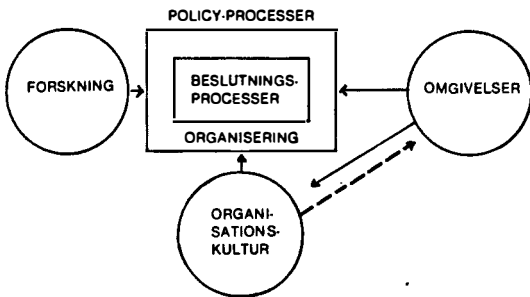
Viimeisin Tanskan sosiaaliministeriöstä löydetty organisaatiokulttuuri on tutkimuksessa nimetty lukukulttuuriksi. Se perustuu valtakunnallisen tilastollisen aineiston käyttämiseen toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa. Se on keskushallinnon esikuntatyypisten suunnitteluelinten valtakulttuuri, jolle kova data on toiminnan lähtökohtana. Se on suuntautunut palvelemaan huippujohtoa ja viraston ympäristöä. On mielenkiintoista, että Larsen ja Schultz käsittelevät tämän otsikon alla myös palvelukulttuuria antaen sille palvelujen mitoitusta koskevan merkityksen.

Kuvio 1. Organisaatiokulttuurin analyysikehikko.



Oheinen kaavio kuvaa mistä tekijöistä Larsen ja Schultz rakentavat organisaatiokulttuurinsa käsitteen. Organisaatiokulttuuri liittyy puolestaan tutkimuksessa esitettyyn julkisen organisaation löyhästi yhteenliitettyyn paradigmaan alla olevan tutkimuksen teoreettista analyysikenttää kuvaavan kaavion osoittamalla tavalla.

Kuvio 2. Tutkimuksessa käytetty teoreettisen analyysikentän malli.



Lundquistin tuotantoa muistuttavalla tavalla tutkijat käyttävät jälkimmäisessä kaaviossa esitettyä mallia systemaattisesti läpi koko tutkimuksen aineistonsa esittämistapana.

4. PÄÄTÖKSENTEON JA TUTKIMUKSEN VUOROVAIKUTUS, TUTKIMUSTULOKSIA JA NIIDEN ARVIOINTIA

Tutkijat rakentavat päätöksenteon ja tutkimuksen vuorovaikutusta koskevat tutkimustuloksensa etupäässä erilaisten organisaatiokulttuurien eroihin. Juristikulttuurilla on tapana suhtautua tutkimukseen osana muodollista päätöksentekojärjestelmää. Tutkimus on eräs komiteatyön lähde tai korporatiivinen intressitaho. Tutkimuksen näkemykset tulevat huomioon otetuiksi lausunnoin tai ne saatetaan muutoin muodollisesti päättäjien tietoon. Muiden organisaatiokulttuurien ideaalimallien suhtautumisessa tutkimuksen hyödyntämiseen on löydettävissä vastaavanlaisia tendenssejä. Tutkijat ovat löytäneet periaatteessa kaksi kulttuuria, joissa toisessa on vastakain tutkimus ja hallinto ja toisessa tutkimus ja siihen pitkälle integroitunut specialisoituminen. Se, käytetäänkö tutkimustuloksia instrumentaalisesti, herätteiden antajina tai intressikäyttöön, jää riippumaan omaksutun organisaatiokulttuurin vallitsevista asenteista ja menettelytavoista.

Larsen ja Schultz pelkistävät tutkimuksensa havainnot eräiksi osin yllättäviksikin löydöiksi. He toteavat tutkimuksen symbolisen ja merkitystä antavan käytön yleisyyden. He toteavat virastojen päätöksenteon yhteydet noudatettuun organisaatiokulttuuriin erittäin olennaiseksi tekijäksi virastojen toiminnassa. He toteavat useiden toisilleen rinnakkaisten arkipäivän organisaatiokulttuurien olemassaolon sosiaaliministeriössä ja pitävät kyseistä ilmiötä todennäköisenä myös muissa organisaatioissa. Lopuksi he toteavat tieteellisen tutkimuksen hyväksikäytön olennaisen merkityksen keskushallintojen toiminnassa.

Tutkimustulokset korostavat tutkijoiden mielestä tarvetta analysoida mahdollisuuksia tutkimuksen relevantimpaan käyttöön keskushallinnon päätöksenteossa. Tutkijat esittelevät Marchilla lainaamaansa "laiskurin teknikan" ideaa, joka stimuloi tutkimuksen ja hallinnon yhteistyötä avoimemmin etsimään uutta ajattelutapaa, kreatiivista energiaa ja innovaatiota. Toisaalta he varoittavat tutkimuksen hyperrationaalisuudesta ja siihen perustuva tieteelliselitistisestä ajattelutavasta.

Larsenin ja Schultzin varsinaiset tutkimustulokset ovat ehkä tavanomaisia. Tieteellisen tutkimuksen ja hallinnon suhteita on analysoitu monipuolisemmin myös hallintoteoreettisessa kirjallisuudessa. Parasta tässä tutkimuksessa on perusteellinen ja ilmeisesti myös muihin tutkimusteemoihin sovellettavissa oleva viitekehys.

Tutkimuksen ongelmat liittyvät löyhästi yhteenliitetyn paradigman yksinkertaistuksiin ja teorian ja empiria-aineiston integroimiseen. Viitekehyksessä on ehkä liian kevyesti sivuutettu poliittisen päättäjän, korporaatioiden ja kansalaisten asema ja roolit hallintokoneiston determinanteina ja ympäristönä. Larsenin ja Schultzin tarkastelu on tässä suhteessa ehkä liiaksi rhenmanilaisen sidosryhmäajattelun mukaista. Toisaalta viitekehysten ansiona on sen keskittyminen yksittäisen viraston problematiikkaan, jota esimerkiksi poliittisen päättäjän aseman tarkempi analysointi olisi ehkä liiaksikin problematisoinut. Myös korporaatioiden ja tiedotusvälineiden mukaan otto olisi vastaavasti vaikeuttanut tarkastelua. Kansalaisten sivuuttaminen hallintokoneiston viraston determinanttina on ollut selvästi tutkimustulosta pinnallistava ratkaisu. Siitä on ollut ainakin kaksi analysointia vääristävää seurausta. Ensiksikin tarkastelu ei kohdistu hallintokoneiston tai sen virastojen dysfunktionaaliseen

toimintaan. Esimerkiksi byrokratian itselntressi ja se, mitä virkamiehet eivät tee, jää virastojen ja niiden jäsenten intressien ja tekemisten varjoon. Tähän liittyy kansalaisten palvelun näkökulman jääminen tarkastelun ulkopuolelle. Tutkimuksen ja hallinnon vuorovaikutussuhteen analysoinnissa tämä olisikin ollut viime kädessä eräs syvällisimpiä arviointikriteerejä. Tässä tutkimuksessa kyseinen näkökulma oli latistunut teknokraattisen lukukulttuurin erääksi erityispiirteeksi.

Eräistä ilmeisistä heikkouksistaan huolimatta Larsenin ja Schultzin tutkimus sosiaali-

hallinnon ja tieteellisen tutkimuksen vuorovaikutussuhteista on piristävä ja erityisesti hallintoteorian viimeistenkin virtausten kannalta mielenkiintoinen. Tutkimus osoittaa, että heuristinen ja viime kädessä weberiläiseen traditioon nojautuva teorian ja empirian Integroiminen antaa aivan kohtuullisia tuloksia. Se myös mahdollistaa positivistisen metodologian ulottumattomissa olevien makrososiologisia ja sosiaalipsykologisia piirteitä samanaikaisesti omaavien tutkimusongelmien käsittelyn, millä on huomattavaa merkitystä julkishallinnon järjestelmien tutkimuksessa.