

## Byrokratia hallintotieteessä

*Arvio Juha Vartolan kirjasta: Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopistopaino. Tampere 2004*

Kirjoittaessani vuosituuhannen taitteessa vastaväitellenä diskursusteoriasta intoutuneena tohtorina erästä Hallinnon tutkimus-lehden pääkirjoitusta totesin, että rakenteet eivät selitä merkityksiä enempää hallinnon oikeaa todellisuutta. Nyt astetta kokeneempänä tutkijana olen valmis myöntämään rakenteiden vaikuttavan ehkä enemmänkin hallinnon toimintaamme kuin uskommekaan. Tätä käsitystä vahvistaa myös Tampereen yliopiston hallintotieteen professorin Juha Vartolan uusi tutkimus "Näkökulmia byrokratiaan". Ehkäpä on niin, että byrokratia syvärakenteena ohjaa suomalaista julkishallintoa enemmän kuin muodikkaat uuden julkisen johtamisen periaatteet (NPM) tai Governance-ajattelu.

Juha Vartolan teos "Näkökulmia byrokratiaan" on epämuodikkaan muodikas tutkimus. Toisaalta kirjan kohteena on hallintotieteenkin klassikoihin kuuluvan Max Weberin byrokraatiata koskeva ajattelu, jota yleisesti on pidetty väistyvänä hallinnon ajattelutapana. Vartolan kirja kohdentuu myös keskusteluun siitä, mikä on hallintotieteen ydin ja identiteetti. Tällä keskustelulla on hyvin tärkeä sijansa tiedeyhteisössä. Vaikka hallintotieteissä ei olekaan vallalla 1970-luvun kaltaista paradigmatiä, joka on kuvattu perusteellisen hyvin Vartolan teoksessa, on moninaisten ristiriitaisten suuntien vallitessa myös nyt tärkeää.

Juha Vartolan kirja osoittaa hyvin monin tavoin, miksi byrokraatiata koskevalla teoriolla on edelleenkin tärkeä ja keskeinen sija hallintotieteissä sekä laajemmin hallinnon käytäntöä koskevassa keskustelussa. Kirjassa palautetaan mieliin perusrakenteiden tärkeys. Vartola esittää mielenkiintoisen ja harkinnanarvoisen väitteen siitä, että 1990-luvulta alkaneessa hallinnon kehittämisessä on ehkä sittenkin julkisen hallinnon ydinrakenteiden erityisluonne jäänyt liian vähäiselle huomiolle. Julkisen hallinnon ydinrakenteista käytetään usein nimitystä byrokratia.

Byrokraatiata lähestytään Vartolan kirjassa hyvin monista eri näkökulmista. Se kytketään muun

muussa niin valtion rakenteiden muutokseen, hallinnon menneisyyden tutkimukseen, hallintotieteen kehitykseen sekä pätevän ja hyvän virkamiesjohtajan määrittelyyn. Moninaisuudestaan huolimatta teoksesta muodostuu verrattain yhtenäinen kokonaisuus. Teos kertoo osaltaan siitä, miten keskeistä teoreettista ajattelutapaa voidaan yhdistää hyvinkin erilaisiin hallintoa koskeviin teemoihin.

Teoksen yhdeksi tavoitteeksi esitetään, että nykypäivän opiskelijat tulisi saada ymmärtämään, miten moniaineksinen ja monimutkainen ilmiö hallinto on, ja että erilaisia näkökulmia omaksuamalla rakentuu kunnon perusta asioiden jatko-opiskelulle. Vartolan kirja onkin muistutus siitä, että vaikka hallintotiedettä voidaan ainakin osittain pitää kohdesidonnaisena tieteenä, senkin perustana on oma teoreettinen keskustelunsa. Tässä keskustelussa byrokraatioteoria on edelleen keskeinen.

Nimenomaisesti oppikirjana "Näkökulmia byrokraatiiaan" toimii varmasti erittäin hyvin. Teos toimii johdatuksena byrokraatioteorian ohella johdatuksena myös moniin muihin hallintotieteen keskeisiin teorioihin, kuten taylorismiin, klassiseen hallintotieteeseen, Simonin päätöksentekoteoriaan ja organisaatiokulttuuriin. Muun muassa näistä teorioista on kirjassa kyetty löytämään ja ilmaisemaan niiden ydin. Yleisimminkin voidaan todeta, että suomalainen hallintotiede voi tällä hetkellä erittäin hyvin, koska alalla on monta hallintotieteellisiin kysymyksiin eri näkökulmista johdattelevaa oppikirjaa. Jokaiseen tulisi suhtautua myönteisesti, sillä oppikirjat ovat yksi osoitus tiedeyhteisön toimivuudesta ja muodostavat tieteenalan vankan kivijalan.

"Näkökulmia byrokraatiiaan" kokoaa yhteen myös Juha Vartola pitkän tutkijauran. Vartola kertoo, että kirjan perustana ovat suureksi osaksi aikaisemmat, vuosien 1979-2003 väliseen ajanjaksoon ajoittuvat tekstit. Tämä yhteen kokoaminen synnyttää jossakin määrin päällekkäisyyttä teokseen, sillä esimerkiksi byrokraatian

ominaispiirteitä käsitellään monessa kirjan eri kohdassa.

Kirjan kirjoitustapa on älyllisesti pohtiva. Hallintotieteissä pidemmällekin ehtinyt lukija sukeltaa useisiin oivalluksiin tieteenalan ja eri teorioiden luonteesta ja annista. Erityisen ansiokasta on se, miten Vartola haastaa kirjoittaessaan eri teorialat ja niiden sisällöt. Analyysi syvenee ja tutkija hyödyntää teorioita, eikä päinvastoin. Kokonaisvaikutelmaksi muodostuu, että Vartola on syvästi pohtinut käsittelemiään ilmiöitä.

Dialogia olisi voinut olla vieläkin enemmän byrokrateorian ja viimeaikaisen hallintotieteellisen keskustelun välillä, johon Vartolalla olisi epäilemättä ollut teoksensa perusteella runsaasti annettavaa. Tutkijakollegana olisi siis ollut kiinnostava lukea vieläkin enemmän Vartolan tulkintoja ajankohtaisesta hallintotieteellisestä keskustelusta tai hallinnon kehityksestä, kuten governance-ajattelusta, johtamisteorioista, organisaatiokulttuuriin liittyvistä viimeaikaisista teorioista sekä julkinen-yksityinen eron hämärtymisestä. Hallinnon käytännön ja teoria-keskustelun päivittäminen olisi luonut sinällään varsin ansiokkaalle kirjalle entistä suuremman uskottavuuden ja lukijakunnan.

Kokonaisuudessaan Vartolan teos on erittäin tärkeä lisä suomalaiseen hallintotieteeseen. Henkilökohtaisesti olen hyvin ilahtunut sen julkaisemisesta. Kirja on johdatus hallinnon identiteettiin, tieteenalan peruskysymyksiin ja siihen, minkälaisia juuria hallintotieteellisellä keskustelulla on Suomessa. Teoksen innostamana ja Hallinnon tutkimuksen seuran tasavuosien lähestyessä olisi hienoa, jos joku tutkijakollega tarttuisi kirjoittamaan Suomen hallintotieteen historiaa käsittelevän teoksen.

*Jari Stenvall*