

# Hallinnon muutos: mikä rakenteellista?

Klaus af Ursin

Viime aikojen vilkas hallintotieteellinen tutkimus (ks. esim. Bovaird 2008; Jalonen 2010; Laitinen & Stenvall 2012) julkisen hallinnon kompleksisuuden lisääntymisestä verkottumisen, itseorganisoitumisen ja emergoitumisen myötä antavat aihetta muutamiin huomioihin. Keskustelusta syntyy kuva, että julkisen hallinnon ja yleensäkin työorganisaatioiden rakenne olisi varsin voimakkaasti muuttunut viimeisten vuosikymmenien aikana verkkomaiseen ja ei-byrokrattiseen suuntaan. Tämä tulkinta on kuitenkin joltakin osin kiistanalainen (ks. esim. Hales 2002), sillä kyse voi olla näköharhasta tai siitä että rakenteellinen muutos on ymmärretty monella eri tavoin. Näyttää näet siltä, että tehdyissä havainnoissa sekoittuvat ainakin organisaatioiden sisällölliset eli strategiset ja toisaalta rakenteelliset kysymykset.

Käsillä olevan lyhyen tutkimuksen ongelmana on selvittää, mikä julkisen hallinnon muutoksessa voidaan ymmärtää rakenteelliseksi. Tutkimustehtävänä on selvittää tiivistäen Juha Vartolan rakenteellisen muutoksen käsitettä ja suhteuttaa sitä kahteen hallinnon muutosta havainnollistavaan malliin, jotka liittyvät muutokseen julkisen sektorin voimakkaan uudelleenorganisoinnin myötä viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Nämä mallit ovat jälkibyrokraattinen organisaatio ja bimodaalinen organisaatio.

## Valtionhallinnon rakenteellinen muutos Vartolalla

Juha Vartola (1979) lähestyy väitöskirjassaan hallinnon muutoksen tematiikkaa laajasti. Ensinnäkin hän erottaa poliittisen, yhteiskunnallisen ja hallinnon muutoksen tarkoittaen viimeisellä julkista hallintoa. Hallinnon muutos jakautuu tehtävien muutokseen, rakenteen muutokseen, toimintaprosessien muutokseen, toiminnan suhteellisen merkityksen muutokseen ja toiminnan vaikutusten muutokseen. (Vartola 1979, 76.) Analysoituaan rakenteen käsitettä yhteiskuntatieteessä hän päätyy kantaan, että rakennetta ei voi palauttaa vain erääksi organisaatiomuuttujaksi kuten empiirisessä organisaatiotutkimuksessa on usein tehty. Rakenne on hänen mukaansa organisaation ja hallinnon ymmärtämisen avainkäsite. Julkisessa hallinnossa on olemassa sellaisia perusrakenteita, jotka ovat toimintaa määrääviä ja hallitsevia. Ne vaikuttavat siihen, miksi tietyt asiat eivät näytä muuttuvan ja siis myös siihen miksi erityiset valtionhallinnon (johon Vartola sisältää myös kunnallishallinnon) rakenteet säilyvät kaikista reformipyrkimyksistä huolimatta. (Vartola 1979, 70–71.)

Klassinen weberiläinen byrokratioteoria käsittelee yhteiskunnan organisoitumistavan rakenteistumista. Vartolan (1979, 128–131) mukaan Weberin byrokratiaa koskevassa ajattelussa erottuu kaksi valtionhallinnon kehitystä määrittävää elementtiä. Ensinnäkin korostuu historiallinen byrokratian synty ja kehitystä määrittävä välttämättömyys, toisaalta taas historiallinen satunnaisuus joka on sidoksissa taloudellisiin ja poliittisiin tekijöihin ja näiden variaatioihin.

Hallinnon rakennetta määritellessään Vartola viittaa kriittisesti systeemi-teoreettiseen organisaatioajatteluun, jossa erotellaan organisaatioiden osa- ja alajärjestelmiä. Hän viittaa Kastin ja Rosenzweigin (Kast & Rosenzweig 1973, 4; ks. myös Morgan 2006, 43) klassiseen erittelyyn, jossa organisaatiosysteemi sisältää neljä alasyhteistä ja niitä koossa pitävän johtamissysteemin. Vartola kritisoi ajattelutapaa siitä, että rakennetta pidetään vain yhtenä organisaation alajärjestelmästä samalla kun johtaminen ja hallinto (management) nähdään systeemiä koossapitävänä tekijänä. Systeemiajattelussa rakenne on yhtä kuin muodollinen, suunniteltu työnjako ja sen vaatima koordinaatio tehtävien hoidossa. Sen sijaan Vartola pitää rakennetta kokonaisuutena, joka määrittelee osajärjestelmät ollen niiden suhteiden tuloksena nähtävissä. Rakenne on

se tekijä, joka pitää organisaation osajärjestelmät yhdessä. Hän jopa määrittää rakenteen olevan käsitteenä synonyyminen systeemin käsitteen kanssa. Hänen mukaansa organisaatio ei olisi kuvattavissa systeemiksi, jos sillä ei olisi rakennetta. Rakennetta ei siis voida tulkita organisaation ala-, vaan ”ydin”-systeemiksi (lainausmerkit Vartolan). Rakenne on ymmärrettävä organisaatioiden osia kuten henkilöstöä ja teknologiaa koossapitävänä tekijänä (Vartola 1979, 72–73; Vartola 2004, 58–59). Rakenne Vartolalla viittaa siis totaliteettiin, ei sen yksittäisiin osiin.

Vartola pitää siis klassisen systeemiteorian käsitystä vääränä sen katsoessa hallinnon/johtamisen yhdeksi organisaatiota koossapitäväksi systeemiksi. Määritellään simonilaisittain (Simon 1945) johtamisen ja hallinnon toiminnoksi jonka ytimenä on ”saada asiat tehdyiksi”, hän katsoo samalla että hallinnossa (ja siis johtamisessa) on kysymys juuri organisaation rakenteen ylläpitämisestä. Yksittäisessä julkisen hallinnon organisaatiossa tämä määritelmä on hänen mukaansa hyväksyttävissä. Tällöin organisaatioita näet ajatellaan erillisinä kokonaisuuksina. Tarkasteltaessa valtionhallinnon kokonaisuutta Simonin määritelmä ei kuitenkaan riitä. (Vartola 1979, 78–79.) Avain (valtion/julkisen) hallinnon rakenteen ymmärtämiseen löytyy systeemiteoreettisesti ajateltuna yksittäisen organisaatiosysteemin ulkopuolelta, siitä totaliteetista joka ohjaa julkisia organisaatioita.

Valtionhallinnon rakenteen analyysissa Vartola lähestyy Weberin teoriaa pääosin juuri siksi, että tämä liittyy taloudellisen, yhteiskunnallisen ja (julkisen) hallinnon muutoksen toisiinsa. Organisaatioajattelulähtöiset systeemi- tai organisaatioteoriat eivät riitä siihen analyysiin, jota aiheen analysointi edellyttää. (Vartola 1979, 61–81.) Lähestymistapa on siis meso- ja makrotasoinen, painottaen yhtäältä julkisten ja muiden organisaatioiden vuorovaikutusta (mesotasoa) ja toisaalta julkisista organisaatioista muodostuvan kokonaisuuden suhdetta ja vuorovaikutusta kansainväliseen ja kansalliseen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen järjestelmään (makrotaso).

Näin ollen valtionhallinnon rakenne on määritelmällisesti se kokonaisuus ja ennen kaikkea tuon kokonaisuuden ydin, joka pitää valtionhallinnon (tai julkisen hallinnon) osat yhdessä. Tällä määrittelyllä operoiden Vartola myös katsoo, että on käsitteellisesti mahdollista erottaa rakenteelliset muutokset muista. Tätä haastavaa tehtävää helpottaa, jos rakenteelliseksi muutoksek-

si tulkitaan vain systeemien osien perussuhteiden muutos toisiinsa. (Vartola 2004, 58.) Osasysteemien sisäistä vaihtelua ei siis tällöin pidetä rakenteellisena. Mitä nuo perussuhteet ovat, jää Vartolalta määrittelyn yhteydessä tarkemmin mainitsematta.

Mainituista lähtökohdista Vartola määrittää Weberin byrokratiateoriaa tulkiten markkinataloudessa toimivan valtionhallinnon (systeemisen) rakenteen ytimeksi seuraavat byrokratian ydinperiaatteet:

On olemassa erityinen virkamiehistö,

- joka on palkattu ja joka ei voi omistaa hallinnon välineitä eikä omaa virkaansa, ja
- joka näistä syistä on riippuvainen siitä joka hallinnon välineet omistaa (virkojen perustaminen, rekrytointi, palkanmaksu), ja
- joka on lojaali hallinnon välineiden omistajalle ja valmis kaikkiin tavoin legitimoimaan olemassa olevaa järjestystä.

(Vartola 1979, 129–130.)

Tämä byrokratian ydin on Vartolan mukaan tunnettu osana byrokratian rakenteellisia tunnuspiirteitä ilman että on huomattu sen rakenteellista erityisyyttä. Hän näet painottaa, että Weberin teorian tätä osaa on tulkittava makrotasolla eli sidottava se yhteiskunnassa saatavissa oleviin resursseihin, niiden keskittymiseen ja niiden avulla tehtävän hallinnan legitimointitarpeeseen, joka näyttäytyy rationaalis-legaalisenä hallintana. (Vartola 1979, 130–139.) Tästä voidaan päätellä, että esimerkiksi virkahierarkian ja virkauran periaatteet eivät nauti Vartolan ajattelussa samaa rakenteellista erityislaatua kuin mainittu ”byrokratian ydinmerkitys” (lainausmerkit Vartolan) konstituiva virkamiehistön laatua ja intressiä koskeva luonnehdinta.

Hallinnon rakenteellista muutosta Weberin byrokratiateorian mielessä olisivat Vartolaa seuraten siis ensinnäkin koko valtionhallinnon poliittisen ja yhteiskunnallisen aseman muutos siltä osin kuin se liittyy virkamiehistön yhteiskunnalliseen asemaan. Toisaalta sitä olisivat julkisten tehtävien organisoimisen muutokset suhteessa toisiin (yksityisiin ja kolmannen sektorin) organisaatioihin sekä kansalaisiin ja näiden muodostamiin epävirallisiin ryhmittymiin siltä osin kuin kyse on tuotannon tekijöiden hajautumisesta.

Kolmanneksi rakenteellista muutosta olisivat ne siirtymät, joita tapahtuu ns. julkista intressiä edistävien tehtävien ja niiden organisoitumisen legitimaatiopohjassa. Vartolan mukaan näet pohjimmitaan kysymys byrokratian muutoksesta liittyy poliittis-hallinnollisen kokonaisuuden suhteisiin sen taloudelliset edellytykset tuottavan järjestelmän ja sen legitimaatioperustaa ylläpitävään kulttuurisen järjestelmän välillä. (Vartola 2004, 145.) Hän tiivistää, että hallinnon muutosedellytykset liittyvät byrokratian itseintressin, kulloinkin tarvittavien legitimitietin saavuttamismahdollisuuksien ja rationaliteettiongelmien ratkaistavuuden yhteisvaikutukseen (Vartola 2004, 145–146).

Vartolan kanta on siis selkeästi se, että valtionhallinnon sisäiseen organisoitumiseen ja tehtävärakenteeseen sisältyvät muutokset eivät ole rakenteellisia hänen tarkoittamassaan mielessä. Ja koska hän sijoittaa Weberin teorian ytimen makrotasolle, hän ei myöskään lähde seuraamaan niitä tutkimuksia, jotka käyttävät Weberiä mikrotason organisaatioteorian.

Jatkossa verrataan lyhyesti Vartolan käsitystä hallinnon muutoksesta kahteen samaa asiaa jäljittävään tutkimusperinteeseen. Tarkastelu kohdistuu yhtäältä byrokratian muuntuvaisuuteen ja toisaalta byrokraattisen rakenteen toimimiseen osana orgaanista, verkkomaista rakennetta. Tärkeistä perinteistä tarkastelun ulkopuolelle jätetään mm. Weberin teorian kannalta relevantti teoria uudesta hallinnasta (ks. esim. Kiviniemi 2011; Hakari ym. 2013).

## Byrokratian muuntuvaisuus

Haettaessa vastausta kysymykseen onko ja miltä osin byrokratian kyky tulkita ja käsitellä yhteiskunnallisia ongelmia ja ristiriitoja vähentynyt, nousee esiin kysymys byrokratian muuntuvaisuudesta. Puhuttaessa julkisen byrokratian toimimattomuudesta tai sen kriisiytymisestä kysymys saattaaakin olla siitä, kuinka byrokraatiasta ja sen kulloinkin sallimasta liikkumavarasta (discretion) kirjoitetaan ja mihin huomio kohdistetaan (ks. Hoag 2011, 84–85). Halesin havaintojen mukaan organisaation uudelleen rakentuminen koostuu usein pikemminkin muutoksista byrokraattisen perusrakenteen sisällä kuin paradigmaattisista muutoksista kohti radikaalisti uusia organisaatiomuotoja (Hales 2002, 51).

Byrokrazia mikrotasolla tulkittuna ei ole yksittäinen organisaatiomuoto vaan organisaatorakenteiden genotyyppi, joka saa monia fenotyyppisiä muunnelmia. Weberin innoittama organisaatiotutkimus 1960- ja 1970-luvuilla osoitti, että byrokraattiset periaatteet sopivat hyvinkin erilaisten tuotteiden, toimialojen, maantieteellisten alueiden sekä tehtävien organisointiin. Sama koskee erilaisia, esimerkiksi professionaalista työntekoa koskevia sääntöjä ja roolimäärityksiä. Empiirisesti todennetun vaihtelun perusteella oli todettavissa, että nämä (byrokration) periaatteet tuottivat monia erilaisia byrokraattisia organisaatiomuotoja. Astonin koulukunnan tutkijat tiivistivät 1960–1970-luvun vaihteessa periaatteet viiteen: erikoistuminen, standardointi, virallisuus/eksplisiittisesti määritellyt suhteet (formalization), keskittäminen ja kokonaisuuden hahmottava kokoonpano (configuration). (Hales 2002, 52–53, viittaus Pugh ym. 1968.) Nämä periaatteet poikkeavat Vartolan Weber-tulkinnan mukaisesta ”byrokration ytimestä”. Mikrotasoisista Weberin byrokrateoriaa tulkinneista koulukunnista juuri Aston-ryhmä on se, jonka riittämättömyyttä Vartola käyttää esimerkkinä korostaessaan makrotasoisien Weber-tulkinnan tärkeyttä ainakin julkisen hallinnon muutoksen analyysissä. (Vartola 2004, 179–182.)

Byrokration periaatteet siis joustavat ja muuntuvat. Näin on tapahtunut myös julkisen byrokration kehityksessä viime vuosikymmeninä. On ryhdytty puhumaan jälkibyrokraattisista julkisista organisaatioista. Näitä luonnehtimaan on löydetty uusia periaatteita, jotka heijastavat Weberin ideaalittyyppisään mainitsemia ollen samalla uusia. Näitä ovat Pollittin (2009) mukaan mm. seuraavat:

- julkiset hierarkiat ovat matalampia, ja painotusta on yhä enemmän vaakasuurissa organisaatorakenteissa;
- osastoja ja yksiköitä on vähemmän suhteessa lisääntyneeseen määrään väliaikaisia tiimejä ja erilaisia verkostoja, joissa toimii myös ulkopuolisia. Tämä muutos on sidoksissa toimintojen ulkoistamiseen, joka aiheuttaa tarvetta tällaisiin organisaatorakenteisiin;
- organisaatio tallentaa tiedot sähköisesti, mikä mahdollistaa yhä nopeamman ja monimuotoisemman tiedonsiirron;

- organisaatiota ohjaavat säännöt ovat joustavia ja ”pehmeitä” tiukkojen normien sijasta.  
(Pollitt 2009, 200–201.)

Seuraten edellä linjattua käsitystä hallinnon rakenteellisesta muutoksesta nämä tunnuspiirteet näyttäisivät olevan inkrementaalisia eli satunnaiseen olosuhteiden vaihteluun liittyviä, eivätkä ratkaisevasti hallinnon ydintä muutavia. Näin voidaan sanoa sillä oletuksella, että verkostomaisessa toiminnassa hallinnon ydinpäätökset tehdään yhä byrokratian toimesta.

Sen sijaan tarkasteltaessa Pollittin mainitsemia virkamieskuntaan ja henkilöstöön liittyviä jälkibyokraattisia piirteitä lähestytään Vartolan tarkoittaman ”byokraattisen tyimen” muutosta:

- virkamiehet nimitetään edelleen sopimuksin, mutta sopimuksien luonne vaihtelee yhä enemmän; määräaikaisten osuus kasvaa ja henkilöstö on yhä enemmän sidoksissa tavoitteiden saavuttamiseen pikemminkin kuin velvollisuuksien suorittamiseen;
- työntekijöiden nimittämiskriteerit voivat edelleen olla läpinäkyviä, mutta niihin sisältyy yhä enemmän vaihtelua minkä myötä yhtenäisyys saattaa vaarantua ja joissakin maissa on myös vaarantunut; palkkausperusteet ovat joustavat heijastaen kilpailua työvoimasta;
- osa-aikaista ja määräaikaista henkilökuntaa osallistuu työhön yhä enemmän eikä työ byrokratiassa ole välttämättä päätoimi;
- asiantuntijoiden urat eivät enää ole sidoksissa yhteen organisaatioon, yksittäinen ura kulkee usein organisaatiosta toiseen, usein myös yli julkisen ja yksityisen rajan.  
(Pollitt 2009, 200–201.)

Jälkibyokraattisessa organisaatiossa nimenomaan henkilöstöön liittyvät muutokset näyttäisivät käsillä olevan lyhyen tarkastelun pohjalla olevan niitä, joihin valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen analyysia tulisi jatkossa suunnata. Yhä enemmän on julkisen intressin palveluksessa henkilöitä, joiden riippuvuus hallinnon välineiden omistajasta on löyhä. Yhä useammalla

julkista hallintoa palvelevalla on ns. yksilöllinen työura, jossa asema julkisessa byrokraatiassa muodostaa vain yhden vaiheen. Nämä tekijät vaarantavat sitä lojaalisuutta ja toisaalta legitimaatiopohjaa, jota Weberin byrokratiateoria painottaa. Näistä muutoksista näet seuraa, että yhä monipuolisempi erityyppisten organisaatioiden ja ihmisten toimesta tapahtuva julkisten palveluiden tuotanto sekä ihmisten uraliikkuvuus lisäävät mm. erilaisiin eturistiriitoihin liittyviä riskejä (Pollitt 2009, 200).

Jälkibyokraattiseksi määritely malli ei sinänsä anna yksiselitteistä kuvaa julkisen hallinnon ja sen organisaatioiden ”uudesta” rakenteesta, vaan se suhteuttaa tunnuspiirteet byrokratian ideaalityyppiin. Toisin sanoen jälkibyokraattinen hallinnon rakenne noudattaa Weberin ideaalityyppianalytiikkaa.

Ajateltaessa hallinnon sisäistä muutosta, byrokraatia ei Vartolan mukaan voi saavuttaa enempää kuin sen (ydin)rakenteet sallivat. Byrokratialla ei ole keinoja itse käynnistää prosesseja tai liikkeitä ongelmien poistamiseksi tai uusien palvelutarpeiden tyydyttämiseksi. Vartolan mukaan byrokraatia on toimintakaavoihin sopimattomissa tilanteissa ja muutosten edessä voimaton, koska siltä puuttuvat keinot muuttaa tavoitteita ja se on itse kyvytön korjaamaan omia toimintaperiaatteitaan. (Vartola 2004, 99–100.) Jälkibyokraattiset periaatteet kuitenkin murtavat joltakin osin byrokratian sisäistä elämää mahdollistaen tavoitteisuuden ja muutoksen myös hallinnon sisältäpäin. Sama koskee tilannetta, jossa byokraattisen (ydin)rakenteen mukaisesti toimiva organisaation osa muodostaa toimivan yhteistyön ei-byokraattisesti toimivan ongelmalähtöisen ja ratkaisuja emergoivan ympäristön kanssa.

## Julkinen byrokraatia osana bimodaalista yhteistyötä verkostoissa

Ainakin Burnsien ja Stalkerin (1961) ajoista alkaen on organisaatioiden geneerisen, yleistettävissä olevan rakenteen katsottu koostuvan yhtäältä selkeitä, jäykkiä, konemaisia tai byokraattisia suhteita painottavaan ytimeen ja toisaalta sen kanssa yhteydessä olevaan muuntuvaisten yhteistyösuhteiden varaan rakentuvaan orgaanisempaan osaan. Samalla organisaation on ymmärretty olevan



yhteydessä sen ympäristöön ja myötäilevän sen vaatimuksia. Organisaation rakennetta lähestyttäessä on käytetty mm. viittä eri ulottuvuutta: organisaation tehtävä, työn organisoinnin tapa, auktoriteetin luonne, viestintäjärjestelmä, ja työntekijöiltä edellytettävän sitoutumisen luonne. (Burns & Stalker 1961; viitattu teoksessa Morgan 2006, 44–45.) Rakenteen on siis ymmärretty käsitävän muitakin kuin puhtaasti työn ja vastuiden jakoon liittyviä kysymyksiä.

Vastaavan kahtiajaon avulla tarkastelivat organisaatorakenteen mukautumista ja muutosta best seller -teoksessaan myös Peters ja Waterman (1982), jotka erottivat organisaatorakenteessa perustehtävänsä vaalivan ”tiukan” (tight) ytimen ja muuttuviin olosuhteisiin (maantiede, kulttuuri, asiakkaat jne.) mukautuvan ”löyhän” (loose) osan. Heidän mukaansa tasapaino näiden kahden osan tai moodin välillä on salaisuus organisaation menestykseen.

Uudemman näkemyksen mukaisesti vastaava organisaatiomoodien kerrostuminen toteutuu, kun byrokraattinen ja orgaani rakenne muodostavat keskenään yhteisen bimodaalisen rakenteen. (Smith & Scharicz 2013.) Tällaisessa rakenteessa organisaation perustehtävää vaaliva hierarkia ja muuntuvaiset sosiaaliset verkostot tuottavat yhteistoiminnassa sellaisia kompetensseja, joilla ympäristön moninaiset haasteet ja niihin liittyvät houkuttimet (attraktorit) kyetään käsittelemään. Kun organisaatioverkossa toimivat henkilöt sisäistävät sekä (byrokraattisesti/hierarkkisesti vaalitut) perustehtävän, vision ja/tai normit eli toiminnan ytimen, he kykenevät toimimaan kaikilla tasoilla dynaamisella tavalla kaikkien tärkeimpien sosiaalisten verkostojen ja ydinhenkilöiden kanssa. Organisaatiota koossa pitävä perusmoodi on autopoieettinen, tulkiten ympäristöstä tehtyjä havaintoja ja sinne neuvoteltuja sitoumuksia suhteuttaen niitä niihin ehtoihin jotka perusrakenteesta käsin ovat mahdollisia. Orgaani rakenne on avoin haastaen suljetumman autopoieettisen systeemin osan (byrokraattisen ytimen) jatkuvaan uusien ongelmien, tavoitteiden ja ratkaisujen käsittelyyn. Samalla autopoieettisen (byrokraattisen, itseintressiin ja itseensä viittaavan) osan kokonaisvuorovaikutus verkoston muiden osien kanssa muodostaa kokonaisuudelle strategisen ytimen (strategisen attraktorin), joka itsessään on dynaamisesti muuntuva systeemi. (Smith & Scharicz 2013, 134–142.)

Julkista intressiä toteuttava bimodaalinen systeemi on luonteeltaan kompleksinen, joka ei välttämättä enää ole redusoitavissa osiin. Se muodostaa

jatkuvasti muuntuvan totaliteetin, jonka osat ovat keskenään epälinearisessa suhteessa. Organisaatioiden toimijat, niiden elementit ja alasyteemit ovat vuorovaikutuksessa keskenään tiiviisti yhdistetyissä verkostoissa. (Espinosa & Porter 2011, 56.) On kuitenkin ilmeistä, että tällaiset kompleksiset rakenteetkin ovat sellaisia, joita byrokratia luontevasti kykenee tulkitsemaan ilman perusrakenteensa merkittävää muuttumista. Edellytyksenä on, että byrokratia saa riittävän määrän informaatiota niistä verkostoista ja orgaanisesti muotoutuvista rakenteista, joissa se on mukana. Muutoksen ja kehityksen liminaalisuus eli jatkuva ”tuleminen” tila ei muodosta tällaisessa tilanteessa pysyviä toimintamuotoja, vaan byokraattinen rakenne säilyy ytimessä sen omaksuessa yhdessä lähiympäristönsä kanssa liminaalisuuden tilassa syntyviä uusia merkityksiä. (Hoag 2011, 82–83.)

Vartolaa tulkiten tällaisessa tapauksessa rakenne ei siis välttämättä muuttuisi, mutta samalla se ”oppisi oppimaan” pitämällä riittävästi yhteyttä ympäristöönsä. On paljon näyttöä siitä, että byokraattisessa rakenteessa toimivat työntekijät kykenevät täyttämään kuilun poliittisen tarkoituksen ja käytännön vaatimusten välillä. Kyseessä on kulloinkin ainutkertaiseksi tai ainakin paikalliseksi jäävä käytännöllinen tulkinta ja säätö, sosiaalinen konstruktio jonka avulla yksittäinen toimija tai toimiva yhteisö rakentaa käytäntöön soveltuvan ratkaisun (Weick 1979). Voidaanko tällaisessa tapauksessa väittää rakenteellista muutosta tapahtuvan? Vartolan muutoskäsitettä seuraten vain siltä osin kuin byrokratian perusrelaatiot poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä ja suhteessa sosio-kulttuuriseen järjestelmään muuttuvat, on kyse hallinnon rakenteellisesta muutoksesta. Bimodaalisissa verkostoissa voidaan näinkin ajatella käyvän juuri niiden kompleksisuuden vuoksi. Muilta osin näyttäisi olevan kyse työntekoon ja sen organisointiin liittyvistä muutoksista, joita sanelee kulloinenkin tarkoituksenmukaisuus.

Tulkittaessa byrokratiaa sen muuttumattomine piirteineen julkisten bimodaalisten organisaatioiden autopoieettisena ”ytimenä”, systeeminä jonka tärkeimpänä imperatiivina on olemassa olevan järjestyksen legitimointi, sen roolia muuntuvien yhteiskunnallisten strategioiden myötäilyssä ja jopa niiden uudistamisessa on helpompi pohtia. Ajatus byrokratiasta tällaisena ytimenä on myös sovitettavissa havaintoihin julkisen intressin organisoitumisen tosi-

asiallisesta kehityksestä länsimaissa viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Samalla voidaan kysyä, miltä osin Vartolan (2004, 145–146) mainitsemissa hallinnon rakenteen konkreettisissa muutosedellytyksissä (byrokratian itseintressin, legitimitietin saavuttamismahdollisuuksien ja rationaliteettihaasteiden yhteisvaikutukset) on tapahtunut tai tapahtumassa siirtymää myös sillä yhteiskunnallisella makrotasolla, jonne Weberin teoria byrokraattisen kehityksen historiallisena kehityskulkuna sijoittaa. Reaalimaailman kehitysaskeleissa ei enää varmaankaan kaikilta osin ole kyse pelkästään vähittäisistä julkisten organisaatioiden reformeista. Kenties olemme löytäneet merkkejä muutoksesta siinä hallinnan kokonaisuudessa, joka toteuttaa yhteiskunnan resurssien omistajien (epäyhtenäistä) ohjausta ja legitimoii sen. Julkisella byrokratialla tässä kokonaisuudessa on säilynyt keskeinen osa, mutta siirtymää ja muutoksia sen roolissa lienee tapahtunut.

## Johtopäätöksiä

Hallinnon perusrakenteen byrokraattisuus näyttää vahvalta. Julkisen hallinnon rakenteelliseksi kutsuttuja tai organisaatiomuutoksia on tehty useissa maissa aina kyllästymiseen asti nostaen kysymyksiä siitä, onko niistä enemmän haittaa kuin hyötyä. ”Välttääkö rakenteellista muutosta”, neuvottiin 2007 Isossa-Britanniassa pääministerin strategiayksikköä vuonna 2007, kun muutoksia oli tehty jossakin jopa vuoden välein. (Pollitt 2009, 211.) ”Muutos on jatkuvaa”, kuuluu toisaalta yleinen hokema. Mutta on ilmeistä, että toinen toisiaan seuraavat reformit ovat useimmiten luonteeltaan inkrementaalisia työllistämisen organisaatiota ja aiheuttaen merkittäviä kehittämiskustannuksia. Käsillä olevan analyysin näkökulmasta voidaan kysyä, miltä osin tässä jatkuvassa muutoksessa on kyse hallinnon ”ytimen” eli Vartolan määrittelemässä mielessä hallinnon rakenteen muutoksesta ja miltä osin vain hallinnon kulloistakin toimivuutta parantavista organisaatiomuutoksista.

Näyttäisi siltä, että jälkibyrokraattiseksi kutsutussa toimintamallissa etenkin julkista intressiä palvelevan henkilöstön asemassa on tapahtunut joitakin sellaisia siirtymää, jotka Vartolan Weber-tulkinnan mukaisesti ovat muuttaneet tai muuttamassa julkisen hallinnon rakennetta. Tällaisina voidaan mai-

nita ainakin niitä kehityskulkuja, jotka liittyvät yleisimminkin työelämässä sijaa saaneeseen ns. yksilölliseen urakehitykseen. Tämä tarkoittaa sitä, että yhä enemmän myös julkisiin virkoihin ja tehtäviin rekrytoidutaan virkauran ulkopuolelta samalla kun valtion palveluksesta myös siirrytään lisääntyvässä määrin muille yhteiskuntaelämän lohkoille. (Vrt. Pollitt 2009, 200–201.)

Hallinnon rakenteen muutos koskee myös sitä monimuotoisuutta, jolla julkiset, yksityiset ja kansalaisten yhdessä ajamat intressit sekoittuvat keskenään bimodaalisesti ohjautuvissa verkostoissa ja ns. uuden hallinnan monitoimijamalleissa. Tarkkoja empiirisiä havaintoja näistä muutoksista ei käsillä olevassa lyhyessä analyysissä tavoitettu, mutta muutamia tutkimuksen todentamia merkkejä tällaisesta kehityksestä on raportoitu tämänkin artikkelikokoelman sivuilla. Noissa uusissa, mitä erilaisimpia ilmiöitä saavissa yhteistyömuodoissa näyttäisivät edellytykset hallinnon rakenteelliselle muutokselle paikka paikoin täyttyvän. Tätä kenties tapahtuu etenkin sellaisissa tapauksissa, joissa eri yhteiskuntalohkojen intressit yhdentyvät tai rooliutuvat paikallisen, väliaikaisen tai ongelmakohtaisen tiedon varassa yllätyksellisesti siten, että valtiobyrokratian ydin joutuu radikaalisti uudelleen arvioimaan omia lähtökohtiaan. Tätä voi tapahtua myös esimerkiksi tilanteissa, joissa valtio joutuu olemaan mukana (esimerkiksi rahoittajana tai ”laskun maksajana”) sellaisissa tapahtumasarjoissa, jotka ovat täysin sen kontrollin ulkopuolella. Tällaisten mahdollisten siirtymien tunnistamiseen tarvitaan kriittistä byrokratiatutkimusta edelleenkin, eli weberiläistä tutkimuslinjaa hallinnon tarkastelussa on tarpeen jatkaa.

## Lähteet

- Barker, James R. (1993). Tightening the Iron Cage: Concertive Control in Self-Managing Teams. *Administrative Science Quarterly*, 38, 408–437.
- Bovaird, T. (2008). Emergent strategic management and planning mechanism in complex adaptive systems: The case of the UK best value initiative. *Public Management Review*, 10(3), 319–340.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Espinosa, A. & Porter, T. (2011). Sustainability, complexity and learning: insights from complex systems approaches. *The Learning Organization*, 18(1), 54–72.

- Hakari, Kari & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (2013). Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – uuden julkisen hallinnan näkökulma. *Hallinnon Tutkimus*, 32(2), 129–145.
- Hales, Colin (2002). “Bureaucracy-lite” and Continuities in Managerial Work. *British Journal of Management*, (13), 51–66.
- Hoag, Colin 2011. Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy. *Political and Legal Anthropology Review*, 34(1), 81–94.
- Jalonen, Harri 2010. Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä. *Hallinnon Tutkimus*, 29(2), 111–133.
- Kast, Fremont E. & Rosenzweig, James E. (1973). General Systems Theory: Applications for Organization and Management. Teoksessa E. Kast Fremont & James E. Rosenzweig, *Contingency Views of Organization and Management*. Chicago: Science Research Associates, 57–73.
- Kiviniemi, Markku (2011). Hyvän hallinnan käsite: Analyysi osatekijöistä ja soveltamisen ongelmista. Teoksessa Turo Virtanen & Pertti Ahonen & Antti Syväjärvi & Pirkko Vartiainen & Juha Vartola (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press.
- Laitinen, Ilpo & Stenvall, Jari (2012). Ihminen ja vuorovaikutus muutoksessa – kompleksisuus ja muutosten hallinta. Teoksessa Juha Perttula & Antti Syväjärvi (toim.) *Johtamisen psykologia*. Juva: PS-kustannus.
- Mansfield, Roger (1973). Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*, 18(4), 653–682.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. Updated Edition. London: Sage.
- Peters, Thomas J. & Waterman, Robert H. (1982). *In Search of Excellence. Lessons from America's best-run companies*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? *Public Administration*, 87(2), 198–218.
- Pugh, D. S. & Hickson, D.J. & Hinings, C.R. & Turner, C. (1968). Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13, 65–105.
- Simon, Herbert A. (1945). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Smith, Peter A.C. & Sharicz, Carol Ann (2013). The bi-modal organization. Balancing autopoiesis and fluid social networks for sustainability. *The Learning Organization*, 20(2), 134–152.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tamperensis ser. A, Vol. 103.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Weick, Karl E. (1979). *The social psychology of organising*. New York: Random House.