

Uusia ulottuvuuksia julkisen hallinnon tutkimiseksi

Hallintotiede on keskittynyt tutkimaan pääsääntöisesti julkisen hallinnon rakenteita ja prosesseja kuten esimerkiksi organisaatiomalleja, suunnittelua, päätöksentekoa ja hallinnon kehittämistä. On myös nähty tärkeäksi seurata ajankohtaisia asioita kuten julkisten menojen karsintaa ja niiden mahdollisia vaikutuksia. On hyödytöntä ja tarpeetonta kiistää edellä kuvatun tutkimusotteen merkitystä. Se on tuottanut hyödyllistä tietoa julkisesta hallinnosta ja auttanut ymmärtämään julkista hallintoa ja sen erityisongelmia. Se on osaltaan yhdistänyt tutkijoita ja hallinnon ammattilaisia ja auttanut heitä välittämään ideoita toisilleen. Se on saanut julkisen ja yrityshallinnon parissa samanlaisia ongelmia ratkovat tutkijat tutustumaan toistensa töihin ja vertailemaan aineistojaan.

Julkiseen hallintoon keskittyvä tutkimusote jättää kuitenkin avoimeksi kysymyksen julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välisistä suhteista ja vaikutuksista. Tähän ongelmaan kiinnitti huomiota apulaisprofessori Pentti Alanen Suomen Kuvalehdessä 3/1993. Hänen mukaansa julkisen toiminnan ongelmana ei ehkä sittenkään ole osallistuminen, demokratian vaatimukset ja tarkoitusten hyvyys, vaan julkisen päätöksenteon todelliset vaikutukset yhteiskunnassa. On syytä korostaa, että Pentti Alanen ei vähättele osallistumista, demokratiaa eikä tarkoitusten hyvyttä. Hän vain haluaa, että tutkijat ja julkisesta toiminnasta kiinnostuneet yrittäisivät tunnistaa mahdollisimman luotettavasti julkisten valintojen seuraukset.

Vaatus julkisten valintojen seurausten analysoinnista ei ole uusi. Ajankohitaiseksi vaatimuksen tekee kuitenkin se, että sitä ei ole kyetty muuttamaan konkreettisiksi tutkimusohjelmiksi eikä se ole missään maassa saanut merkittävää jalansijaa julkista hallintoa koskevassa tutkimuksessa. Haasteelliseksi vaatimuksen tekee se, että se siirtää tutkimuksen painopisteen politiikan suunnittelusta (planning), muotoilusta (design), päätöksenteosta (decision-making) ja täytäntöönpanosta (implementation) julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välisten suhteiden ja vaikutusten analysointiin.

Julkisten valintojen seurausten analysointi perustuu oletukselle, jonka mukaan ehdotettuja julkisia ohjelmia ja interventioita ei pidä hyväksyä pelkästään niiden tavoitteita, sisältöä ja oletettuja vaikutuksia koskevan pohdinnan perusteella. Ei riitä, että asiantuntijat ja asianosaiset ovat yhtä mieltä ohjelmasta ja sen hyvydestä. Ohjelma on mahdollista hyväksyä vasta sitten, jos voidaan osoittaa, että aikaisemmin toteutetut analogiset ohjelmat ovat tuottaneet sellaisia vaikutuksia, joita ehdotetulla ohjelmalla halutaan saada aikaan tai joihin sillä halutaan pyrkiä. Jos tällaista evidenssiä ei voida osoittaa, ehdotetusta julkisesta ohjelmasta on luovuttava.

Edellä sanotun perusteella julkisesta toiminnasta voidaan oppia tutkimalla jo tapahtuneita prosesseja ajallisina syy- ja seurausketjuina. Tällaisen analyysin perusteella on myös mahdollista muotoilla yleisiä periaatteita, säännönmukaisuuksia ja tendessejä, jotka ohjaavat julkista toimintaa ja lisäävät ymmärrystä julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välisistä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteista. Tästä näkökulmasta julkisten valintojen seurausten analyysi voi olla ratkaisu siihen uuvuttavaan keskusteluun, jossa suhtaudutaan dogmaattisesti ja tunteenomaisesti julkiseen valtaan ja sen ohjelmien kykyyn saada aikaan lähes automaattisesti halutut vaikutukset.

Julkisten valintojen seurausten analyysi pakottaa tarkastelemaan julkisia ohjelmia ja niiden aikaansaamia vaikutuksia pitkittäisleikkauksina poikittäisleikkauks-

ten sijasta. Poikittaisleikkaukset ovat hallinneet julkisen toiminnan tutkimusta. Ne ovat yksinkertaistaneet niiden ongelmien, joiden ratkaisemiseksi julkisia ohjelmia suunnitellaan, syy- ja seuraussuhteiden huolettua tutkimista. Tutkijoiden ei ole tarvinnut käsitteellistää ongelmiaan tavalla, johon he olisivat sisällyttäneet jo voimaansaattettujen lakien, ohjelmien ja interventioiden mahdolliset seuraukset ja vaikutukset. He ovat vain olettaneet, että julkisten ohjelmien vaikutukset ovat mahdollisimman neutraalit ja että yhteiskunnallisten ongelmien syntyä ja kehitystä selittävät jotkut muut tekijät kuin julkinen toiminta. Julkisten valintojen seurausten analyysi asettaa tämän oletuksen kyseenalaiseksi ja alistaa sen selvittämisen tieteellisen tutkimuksen tehtäväksi.

Julkisten valintojen seurauksia on tutkittu edellä kuvatulla tavalla, joten puhtaalta pöydältä ei tarvitse lähteä. Michael S. Greve ja Fred L. Smith, Jr. (1992) ovat koonneet kirjaansa »Environmental Politics: Public Costs, Private Rewards» tutkimuksia Yhdysvaltain kongressin ympäristöpolitiikkaa koskevasta päätöksenteosta. Tutkimukset osoittavat, että vastoin yleisiä oletuksia ympäristöpoliittinen lainsäädäntö ei suinkaan ole ratkaisu ympäristöongelmiin, vaan merkittävä ympäristöongelmia aiheuttava ja pahentava tekijä. Tutkimukset paljastavat myös, että ympäristönsuojelulla edistetään sellaisia tavoitteita ja intressejä, joilla ei ole mitään tekemistä ympäristönsuojelua koskevien alkuperäisten kysymysten kanssa. Esimerkiksi suuret yritykset ovat suosineet lainsäädäntöä, joka ajaa niitä pienemmät ja heikommat kilpailijat markkinoilta ja joka kuitenkin jättää niille oikeuden saastuttaa. Edelleen tutkimukset osoittavat, että ympäristöpolitiikka on kyvytön saamaan tuloksia siellä, missä ongelmat ovat todellisia (esim. Los Angeles) ja että se aiheuttaa kustannuksia ja rajoitteita ihmisille siellä, missä ympäristöongelmia ei ole tai niitä on vain vähän. »Environmental Politics» on vakava empiirinen varoitus ihmisille, jotka uskovat ympäristölainsäädännön olevan perimmäinen keino selvittää ympäristöongelmat.

Juuri ilmestyneessä tutkimuksessaan »The Tragedy of American Compassion» Marvin Olasky (1992) osoittaa, että Yhdysvalloissa sosiaalipoliittinen lainsäädäntö on 1900-luvulla vastoin kehittäjensä ja tukijoihensa tavoitteita ja toiveita vain lisännyt köyhien ja osattomien lukumäärää sen sijaan, että se olisi vähentänyt sitä. William Tucker (1990) osoittaa empiirisessä tutkimuksessaan »The Excluded Americans: Homelessness and Housing Policies», että asunnottomuus on väistämätön seuraus julkisen vallan harjoittamasta asuntosääntelystä ja vyöhykepolitiikasta (zoning). Kirjansa luvussa Moscow on the Hudson Tucker osoittaa kuinka New Yorkin kaupungin asuntopolitiikka vaikeuttaa osattomien muuttajien ja huonosti toimeentulevien mahdollisuuksia saada asunto, kun taas varakkailta on mahdollisuus asua ylellisissä vuorasäännöstelyn alaisissa huoneistoissa lähes ilmaiseksi.

Richard Vedder ja Lowell Gallaway analysoivat artikkelissaan »Why Johnny Can't Work (Policy Review, Fall 1992, Number 62) kahta lamaa; 1920-1922 lamaa ja 30-luvun suurta lamaa. He osoittavat, että teollisen tuotannon laskulla mitattuna ensin mainittu oli jopa ankarampi lama kuin jälkimmäinen. Yhdysvallat toipui 1920 alkaneesta lamasta kolmessa vuodessa niin, että vuonna 1923 teollinen tuotanto saavutti jo lamaa edeltäneen tason. Tilanne oli kuitenkin toinen jälkimmäisessä eli suuressa lamassa, jossa työttömyys laski yhtämittaisesti neljänä peräkkäisenä vuotena ja josta toipuminen kesti peräti yhdeksän vuotta. Miksi erot näissä kahdessa lamassa ovat näin suuret, kysyvät Vedder ja Gallaway?

Vedder ja Gallaway toteavat, että suurin syy siihen, miksi maa selvisi niin nopeasti 1920-1922 lamasta oli siinä, että liittovaltio ei puuttunut millään tavoin markkinoiden toimintaan. Presidentti Wilson oli sairas ja voimaton. Uusi, vuonna 1921 virkaansa astunut presidentti Warren G. Harding vastusti julkisia interventioita laman taltuttamiseksi. Vedder ja Gallaway muistuttavat, että laman syyinä oli ensimmäisen maailmansodan aiheuttama inflaatio, eivät vapaat markkinat.

Tilanne oli toinen 30-luvun suuressa lamassa, jota vastoin yleistä käsitystä ei

suinkaan aiheuttanut markkinoiden vajavaisuudet, vaan liittohallitus omilla toimillaan. Presidentti Herbert Hoover uskoi käsitykseen, jonka mukaan korkeat palkat olivat talouden elpymisen ja vaurauden avaimet tuottavuudesta huolimatta, koska kansalaisten ostovoima riippui palkkojen tasosta. Hän sai suurten yritysten johtajat (DuPonts, Mellons jne.) uskomaan viestiinsä. Tämän seurauksena yritykset joutuivat tilanteeseen, jossa ne eivät enää pystyneet ansaitsemaan myymillään tuotteilla kustannuksiaan. Ostajat eivät halunneet maksaa vaadittua hintaa tuotteista. Tämän seurauksena konkurssit ja lomautukset lisääntyivät pahentaen ennestäänkin vakavaa tilannetta. Valtion protektionistiset toimet kotimarkkinoiden suojelemiseksi epäonnistuivat myös. Ne vaurioittivat yritysten kykyä selviytyä tehokkaasti kansainvälisen työnjaon paineista. Korkeat tariffit vaimensivat kilpailua työvoimasta lisäten työssä olevien palkkoja. Tariffit, arvioivat Vedder ja Gallaway, selittävät työttömyyden kasvusta ainakin 20% vuosina 1929-1933. 30-luvun laman syynä ei ollut suinkaan markkinoiden kyvyttömyys sopeutua kysynnän ja tarjonnan muutoksiin, vaan julkisen vallan aktiivisuus laman korjaamiseksi. Vedderin ja Gallawayn mukaan Yhdysvallat selvisi 1920-1922 lamasta, joka oli 30-luvun lamaa ankarampi, hiukan yli kahdessa vuodessa, koska hallitusvalta ei tehnyt asialle mitään, kun taas aktiivinen hallitusvalta pahensi ongelmia ja pidensi lamaa 30-luvun suuressa ahdingossa.

Suomen taloudellista tilannetta analysoitaessa monet ovat valmiit selittämään sitä markkinoiden puutteilla ja vaatimaan julkista valtaa korjaamaan asiat. Näin ajattelevat tulevat kannattaneeksi nk. hädän sosialismia selittämättä kuinka ja miten julkinen valta voisi käytännössä ratkoa taloudelliset ongelmat. He vain vaativat, että julkisen vallan on tehtävä jotain asioille. He eivät myöskään halua ottaa huomioon sitä mahdollisuutta, missä määrin aikaisemmin tehdyt julkiset interventiot selittävät nyt ratkaistavia ongelmia; mahdollisuutta, jonka mukaan kysymys on pohjimmiltaan sosialismin aiheuttamasta hädästä.

Julkisten valintojen seurausten analyysi mahdollistaa vielä toisenlaisen tutkimusotteen. Jo toteutettuja interventioita koskevien tutkimustulosten avulla on mahdollista ennustaa ehdotettujen interventioiden mahdollisia seurauksia. Edellä esitetyn logiikan mukaan ennusteiden kohteena on oltava lakien, ohjelmien ja interventioiden vaikutukset eivät niinkään esimerkiksi henkilöstön, määrärahojen jne. tekijöiden kehitys. Tulevaisuuden tutkimuksesta julkisten valintojen seurausten ennustaminen eroaa siinä, että jälkimmäisessä tulevaisuutta lähestytään menneisyydestä saatavien tulosten ja viitteiden perusteella, kun taas edellisessä tulevaisuutta voidaan lähestyä suhteellisen vapaasti aikaisemmista kokemuksista riippumatta.

Ennustamisen näkökulmasta tutkimuksessa käytettävien teorioiden on oltava mieluummin nk. keskiasteen (middle-range) teorioita kuin erittäin yleisiä ja laaja-alaisia teorioita, joita on vaikea tai mahdoton käyttää apuna ennusteita tehtäessä. Hyödyttömiä ovat siten abstraktit teoriat, joilla ei ole mitään kosketuspintaa siihen todellisuuteen, jossa julkisia interventioita suunnitellaan ja toteutetaan ja jossa niillä on konkreettisia vaikutuksia ihmisten valintoihin ja elämisen ehtoihin. Teoriat, joilta puuttuu ennustava kapasiteetti, voivat olla kiinnostavia ja keskustelua ylläpitäviä, mutta näistä ominaisuuksistaan huolimatta ne ovat silti hyödyttömiä ja käyttökelvottomia.

Ennustaminen saattaa ratkaista erään niin hallintotieteelle kuin muillekin yhteiskuntatieteille ominaisen kysymyksen siitä, kuinka teorioihin on suhtauduttava. Yleensä teorioiden hyvyttä arvioidaan sillä perusteella ovatko ne tosia vai epätoisia. Toinen mahdollisuus arvioida teorioita on kysyä kuinka käyttökelpoisia ne ovat. Teoria, joka tuottaa pitäviä ennusteita, on käyttökelpoinen. Mitä useammassa tilanteessa teoriaa voidaan käyttää ennusteiden laadinnan apuvälineenä, sitä käyttökelpoisempaa sitä voidaan pitää. Luonnollisesti juuri tällaisia teorioita hallintotieteessä olisi etsittävä ja tavoiteltava. Teorian merkityksen ratkaisee siten sen käyttökelpoisuus, ei suinkaan se onko teoria tosi.

Kuvaako edellä sanottu popperilaista suhtautumista teoriaan? Karl Popperin mukaan teorian hyväksyttävyyden ehtona on, että se voidaan hylätä empiirisessä testissä. Teoriaa, joka kestää toistuvat testit, voidaan siten pitää totena. Tästä ei kuitenkaan ole nyt kysymys. Teoriaa ei testata sen totuusarvon löytämiseksi kuten Popper edellyttää, vaan teoriaa käytetään keinona, välineenä totuuden löytämiseksi. Tämä tapahtuu johtamalla teoriasta ennusteita ja seuraamalla niiden paikkansapitävyyttä.

Julkisten valintojen seuraukset ja siitä saatujen teoreettisten virikkeiden perusteella tehtävät ennusteet auttavat merkittävästi laajentamaan hallintotieteellistä julkishallintoa koskevaa tutkimusta. Ensinnäkin hallintotiede voi ryhtyä luomaan teoriaa julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välisistä suhteista sen sijaan, että se keskittyisi esimerkiksi yksinomaan valtiovallan organisaatioon ja sen erityispiirteisiin. Toiseksi se auttaa irrottautumaan piintyneistä dogmaattisista olettamuksista alistamalla ristiriitaiset käsitykset empiiriseen testiin. Tällöin osapuolten tehtävänä on hyväksyä tieteellisesti moitteettoman työn tulokset, vaikka ne eivät vastaisikaan heidän alkuperäisiä toiveitaan. Kolmanneksi sen avulla tiede voisi tarjota julkisesta politiikasta vastaaville kokonaan uuden ulottuvuuden julkisen toiminnan kehittämiseksi ja arvioimiseksi.

Risto Harisalo