

Millainen selvittely on tieteellinen

Kari T. Eloranta

1. JOHDANTO

Armeijan kovapanosammunnoissa on jokaisella, joka havaitsee ilmeisen vaaratilanteen, oikeus — ja jopa velvollisuus — huutaa komento »Tuli seis!«. Hyväksymekö vastaavan käytännön tutkimustyön piirissä tilanteissa, joissa todetaan vakavia virheitä? Tuleeko hallinnon tutkijan keskeyttää »tieteen» nimissä käyty keskustelu, kun hän havaitsee siinä ilmeisiä heikkouksia — esimerkiksi käsitteellisten välineiden käytön suhteen? Tuleeko heikkouksien toteajien kiinnittää muidenkin tutkijoiden huomio asiaan?

Tämä artikkeli on kirjoitettu varoittavassa hengessä. Hallinnon tutkijoina olemme ensisijaisesti vastuullisia tieteenalamme tilasta ja tieteellisen keskustelumme laadunvalvonnasta. Vaikka puhummekin mielellämme tieteen vastuusta ja tutkimuksen moraalista, jäävät käyttämämme korulauseet usein käytännössä toteutumatta. Pysähtykäämme hetkeksi arvioimaan sitä, *mitä alallamme todella tehdään tieteen nimissä* esimerkiksi hallinnon desentralisoinnin yhteydessä.

2. MITÄ SNELLMAN SANOI TIETEELLISESTÄ SELVITTELYSTÄ

J.V. Snellman kirjoitti 1837 ruotsiksi ilmestyneessä psykologian oppikirjassaan, että »kun kaikki kokemus on tietämistä vain sikäli kuin se on puettu *tarkkoihin ajatuksiin* ja käsitteihin, niin näiden käsitteiden *tarkan selvittelyn* täytyy olla ainoa keino, joka tekee niiden merkityksen ja keskinäisen yhteyden tajuttavaksi.« Hän totesi myös, että »käsitteiden keskinäinen yhteys määrää sekä tieteen järjestyksen (Menetelmän) että sisällön, ja *vain sellainen selvittely ansaitsee tieteellisen nimen.*« (Snellman 1982, s. 88, kursivoinnit lisäty). Hyväksymekö me hallinnon tutkijat nämä Snellmanin näkemykset käsitteellisten välineiden asemasta tieteellisessä selvittelyssä? Ja jos hyväksymme, niin osaammeko me myös toimia niiden näkemysten mukaisesti?

3. ONKO DESENTRALISOINTIA KOSKEVA KESKUSTELU OLLUT TIETEELLISTÄ

Hallinnon desentralisointia pidetään niin Suomessa kuin muualla sekä hallinnon kehittämisen että hallinnon tutkimuksen keskeisenä kohdealueena. Suomalaisen julkisen hallinnon kehittämisen yhteydessä aihe on ollut viime vuosina esillä erityisesti hallinnon hajauttamiskomitean mietinnössä (Komiteamietintö 1986: 12) sekä mietinnön pohjalta käydyssä keskustelussa (ks. esim. Helander 1987, Tiihonen 1987, Tuori 1987, Vuorela 1987). Hallinnon tutkimuksen piirissä asiaa on julkaistu viime vuosien aikana myös joitakin teoreettisia tai sellaisiksi tarkoitettuja kirjoituksia (esim. Eloranta 1982, Vuorela 1984, 1985).

Desentralisoinnista käydyssä keskustelussa voidaan hallinnon tutkijoiden yhdeksi keskeiseksi velvollisuudeksi katsoa huolehtiminen siitä, että desentralisoinnin tarkastelussa käytetty kieli (käsitteet ja termit) ovat kunnossa ja että desentralisointia koskeva keskustelu johtaa aitoon *tieteelliseen tietämiseen* Snellmanin ja monien muiden tieteen perusteta selvitelteiden tutkijoiden tarkoittamassa merkityksessä. Tällainen huolenpito on erityisen tärkeää siksi, että kokemus on osoittanut 'desentralisointi'-termin käyttöön liittyneen monia käsitteellisiä ongelmia ja puutteita. Tuolla termillä viitattua käsitettä on pidetty sekä moniselitteisenä ja moniulotteisena että epämääräisenä ja sekavana (ks. esim. Heal 1973, luku 3, Mintzberg 1979, luku 11 ja erityisesti s. 181—182, Kochen & Deutsch 1980, Vuorela 1987, s. 53). Itse asiassa olisi ehkä syytä puhua useista eri hajauttamisen käsitteistä, joihin on usein viitattu harhaanjohtavasti samalla termillä (vrt. Eloranta 1984). Näin ollen olisi juuri tieteentekijöiden syytä paneutua hallinnon desentralisoinnin tutkimukseen liittyvän käsitteistön huolelliseen selvittelyyn.

Onko keskustelu, jota tutkijat ovat viime vuosina käyneet maassamme desentralisoinnin ympärillä, ollut aina tieteellistä? Kun lukee ja arvioi kriittisesti monia aihepiiriin liittyviä tutkielmia ja

puheenvuoroja, päätyy helposti kielteiseen vastaukseen. Vaikka termille on annettu lukuisia eri merkityksiä ja vaikka sitä on käytetty hyvin paljon, eivät nuo käytöt ole useinkaan olleet *aidosti tieteellisiä* (Snellmanin tarkoittamassa merkityksessä). Desentralisointia on tarkasteltu monen eri tieteenalan ja kysymyksenasettelun näkökulmasta, ja eri tarkastelujen välillä on ollut selviä eroja niiden tieteellisyyden suhteen. Myös desentralisoinnin eri alamuotojen tarkastelun tieteellisyydessä on todettavissa huomattavia eroja. Samoin eroja näyttää löytyvän sen suhteen, pyrkivätkö tutkijat aitoihin teorioihin vai tyytyvätkö he löytämään, »tieteellisen keskustelun» nimissä esitettynä spekulointiin tai toinen toistensa esittämien mielipiteiden ja näennäistieteellisten jäsentelyjen referointeihin. Voidaan kysyä, onko suomalainen hallinnon tutkimus vielä edes tiedostanut tyydyttävästi desentralisoinnin ongelman kaikkia osia ja onko tutkimus kyennyt edistämään tuon ongelman eri ilmenemismuotojen ja niiden mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen tieteellistä ymmärrystä. Voidaanko hallinnon tutkimuksen odottaa edistävän tuota ymmärrystä tulevaisuudessaan, jos se jatkuu nykyisessä muodossaan?

Tämän artikkelin kirjoittamisen yllykkeenä on ollut erään suomalaisen hallinnon tutkijan puheenvuoro. Kyseinen tutkija X on ottanut *tiedemiehenä* kantaa maassamme suoritettuun valtionhallinnon kehittämistyöhön. Hänen puheenvuorostaan löytyy kappale, jonka pohjalta tämän artikkelin kirjoittaja haluaa virittää vakavan mutta myönteisessä hengessä tapahtuvan keskustelun suomalaisen hallinnon tutkimuksen tieteellisyyden tilasta. Tästä yhdestä ainoasta kappaleesta löytyy yllättävän paljon pohdittavaa. Kappale on sanatarkasti lainattuna seuraava:

Komitea on esittänyt myös erityisen kehittämiskeskuksen muodostamista eräistä keskusvirastolsta. Kun toisaalta alan tutkimus — jota komitea ei ole syystä tai toisesta ilmeisesti kovinkaan paljon mieltä laadittaessa ottanut huomioon — on pitkään väittänyt, että kaikessa desentralisoinnissa ydinkysymys on *informaation desentralisointi*, siis kaiken sen tiedon ja tietämyksen hajauttaminen joka keskitetyissä järjestelmissä aikojen kuluessa ohjaaviin yksikköihin keräytyy, pidän huomattavana vaarana sitä, että kehittämiskeskuksista toimivallan hajauttamispäätöksistä huolimatta muodostuu asiallisesti eri hallinnonalojen toimintaa ohjaavia yksikköjä, eli yksikköjä, jotka lopultakin sanovat, miten asiat hajautetun järjestelmän eri pisteissä tulisi ratkaista.

Mikä on tämän kappaleen tarkoitettu sanoma ja sen informaatioarvo? Mikä on sen arvo tiedemiehen esittämänä lausumana? Käsillä olevan artikkelin tekijä haluaa korostaa sitä, että se on vain esimerkki yhden tutkijan yhdestä puheen-

vuorosta. Vastaavia näytteitä voitaneen löytää monien suomalaisten (ja yhtä hyvin myös ulkomaisten) tutkijoiden varsinaisista tutkimusraporteista.

4. MITÄ TUTKIJA X TARKOITTAÄ INFORMAATION DESENTRALISOINNILLA

Tuskin on hedelmällistä kiistellä siitä, onko tutkijalla lupa käyttää jotakin termiä haluamassaan merkityksessä, kunhan hän vain ensin määrittelee täsmällisesti tuon merkityksen. Tietysti joudutaan tiettyihin viestintäongelmiin, kun jotakin sellaista termiä, jolle on jo aikaisemmin melko yleisesti vakiintunut tietty merkitys, käytetään kokonaan uudessa merkityksessä (vrt. Eloranta 1984). Tutkija X käyttää termiä 'informaation desentralisointi', jonka englanninkielisenä käännöksenä hän hyväksyisi ehkä muodon 'informational decentralization', seuraavassa merkityksessä:

Informaation desentralisointi on kaiken sen tiedon ja tietämyksen hajauttamista, joka aikojen kuluessa keräytyy keskitetyissä järjestelmissä ohjaaviin yksikköihin.

Seuraavassa tähän määritelmään kohdistetaan kritiikki, joka voidaan jäsentää kolmella kysymyksellä:

- Jos hyväksytään tutkijan X esittämä informaation desentralisoinnin määritelmä, onko näin saatu käsite ylipäätään yksiselitteinen ja hedelmällinen *tieteellinen käsite*?
- Pitääkö todella paikkansa, että alan tutkimus on pitkään väittänyt informaation desentralisoinnin olevan (nimenomaan tutkijan X käyttämässä merkityksessä) ydinkysymyksenä kaikessa desentralisoinnissa?
- Onko mahdollista, että tutkija X on erehtynyt käyttämään informaation desentralisoinnin termiä hämärän mielikuvan varassa tuntematta sen vakiintunutta merkitystä?

5. MITÄ ON KESKITETTYIHIN JÄRJESTELMIIN KERÄYTYNEEN TIEDON JA TETÄMYKSEN HAJAUTTAMINEN

Jacob Marschak on varoittanut hallinnon tutkijoita *sanojen arkikielisistä merkityksistä* ja niiden käyttöön liittyvistä vaaroista. Hän on todennut muun muassa:

Just as pre-Newtonian physicists talked of 'force' in terms of confused common sense, so do we today talk of 'line vs. staff', 'communication vs. command', 'authority and responsibility' — concepts that are

ambiguous just because everyone thinks he understands them, and everyone understands them differently. Chemistry would not have advanced if it had used the language of cookbooks. Of the social sciences, economics owes its progress and usefulness to the (comparative!) clarity of its concepts. (Marschak 1955, s. 64)

Lähtekäämmekin nyt arvioimaan tutkijan X puheenvuorosta löytyvää 'informaation desentralisointi' -termin käyttöä olettamalla aluksi, että hän on erehtynyt antamaan tälle termille arkikielen mielikuviin perustuvan merkityksen. Tällöin on selvitettävä, onko näin syntynyt käsite sellainen yksiselitteinen ja hedelmällinen käsite, jota voidaan käyttää tieteellisen selvittelyn välineenä.

Kun toimivallan desentralisointi ymmärretään johonkin ohjauksikköön (tavalla tai toisella) keskittyneen toimivallan siirtämiseksi vertikaalisesti tai horisontaalisesti toisille ohjauksyksiköille, tuntuisi arkiajattelua käyttäen itsestään selvältä, että informaation desentralisoinnissa siirretään vastaavasti tietoa ja tietämystä — tai hienommin ilmaistuna, siirretään informaatiota. Valtionhallinnon kehittämisen yhteydessä tällainen hajauttamisen voisi merkitä esimerkiksi ministeriöihin ja keskusvirastoihin keräytyneen informaation siirtämistä hallintohierarkian alemmille tasoille. Asiaa pinnallisesti tarkasteltaessa kaikki näyttäisi olevan kunnossa. Tarkempi käsitteellinen selvittely tuo kuitenkin esiin tämän tulkinnan vakavia puutteita.

Tutkija X ei täsmennä sanallakaan esimerkiksi sitä, mitä on se keskitettyihin järjestelmiin keräytyneet tieto ja tietämys, joka tulisi hajauttaa. Tulisiko hajautuksen kohteena olla kaikki keskitettyjen järjestelmien hallussa oleva tieto ja tietämys?

Tutkija ei myöskään selitä sanallakaan sitä, mikä ero on tiedon ja tietämyksen välillä. (Ilkeämielinen lukija voisi arvella, ettei ero ole tuolle tutkijalle itselleenkaan selvä, mutta että ajan henkeen kuuluu puhua tiedon ohella »varmuuden vuoksi» myös tietämyksestä — ja että vieläkin hienommalta kuulostaisi, jos mainittujen termien rinnalle lisättäisiin termi 'informaatio'.) Voidaanko pitää itsestään selvänä, mikä on näiden termien merkitysero? Hallinnon desentralisointia ja erityisesti informaation desentralisointia koskevan tieteellisen ajattelun kannalta voi olla hyvinkin tärkeää täsmentää, mitä näillä informaation desentralisoinnin käsitteen määrittelyyn olennaisesti liittyvillä termeillä tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Voihan olla, että tiedon hajauttaminen osoittautuu eri asiaksi kuin tietämyksen hajauttaminen.

Esitetyt esimerkit osoittavat, että tutkijan X esittämä informaation desentralisoinnin käsitteen määrittely on puutteellinen. Niin kauan kuin tuo

käsite jätetään näin epämääräiseen muotoon, ei sitä voida pitää *tieteellisen selvittelyn välineenä tai sen tuotteena*. Kun sitä sitten aletaan täsmentää, saattaa se menettää kokonaan alkuperäisen, epätieteellisen merkityksensä ja muuttua kokonaan toiseksi käsitteeksi. — Vastaavia esimerkkejä arkikielen ja tieteellisen kielen eroista voidaan löytää esimerkiksi fysiikan ja kemian peruskäsitteiden kehityksen piiristä, mihin Marschak viittasi edellä lainatussa artikkelissaan.

6. INFORMAATION DESENTRALISOINNIN VAKIINTUNUT MERKITYS

Tutkija X sanoo alan tutkimuksen pitkään väitänneen, että »kaikessa desentralisoinnissa ydinkysymys on informaation desentralisointi». Kuitenkaan hän ei viittaa eksplisiittisesti yhteenkään lähteeseen. Lähdeviitteiden poisjättämistä voidaan pitää vakavana puutteena, kun kirjoittajana on *tiedemies, joka arvostelee hallinnon kehittämisen käytäntöä tieteen nimissä tieteellisessä julkaisussa*. (Lieventävänä asianhaarana voidaan todeta, että hänen alkuperäinen esityksensä on ollut suullinen puheenvuoro, johon on ollut hankalaa liittää lähdeviitteitä.) Vieläkin vakavammaksi asian tekee se, ettei käsillä olevan artikkelin kirjoittaja, joka on omasta mielestään perehtynyt melko hyvin erityisesti informaation desentralisoinnin teorioihin, muista kohdanneensa ainoatakaan tieteellistä julkaisua, jossa olisi väitetty noin — nimenomaan tutkijan X informaation desentralisoinnille antamassa merkityksessä. Sen sijaan tämän artikkelin kirjoittaja on nähnyt monia kirjoituksia, joissa on muistutettu siitä, että toimivallan desentralisoinnin yhteydessä on aina varmistettava riittävät edellytykset toimivallan käyttämiseen asianmukaisella tavalla ja että noihin edellytyksiin kuuluvat muiden muassa tarvittavat tiedot ja asiantuntemus (esim. Koontz & O'Donnell 1972, luku 18, Kochen & Deutsch 1980, luku 6). Toimivallan käytön tiedollisten edellytysten varmistaminen on kuitenkin aivan eri asia kuin informaation desentralisointi keskitettyyn järjestelmään keräytyneen tiedon ja tietämyksen hajauttamisena. Ainakaan ei ole itsestään selvää, että ne olisivat yksi ja sama asia.

Luetaanko alan tutkimuksen piiriin myös taloustiede, liikkeenjohtotiede (engl. management science), systeemi- ja sääätoteoria sekä tietojenkäsittelyoppi? *Ainakin näillä aloilla 'informaation desentralisointi' -termille annettu merkitys on selvästi eri kuin tutkijan X antama merkitys*. Kuitenkin ennen tuon yleisesti vakiintuneen merki-

tyksen esittelyä on syytä todeta, että englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään termejä 'decentralization' ja 'distribution' monissa eri merkityksissä.

Sekä tietojen aktiivisen hajauttamisen tai luonnollisen hajautuneisuuden (engl. data distribution) että tietämyksen hajauttamisen tai hajautuneisuuden (engl. knowledge distribution) yhteydessä käytetään yleensä termiä 'distribution' eikä 'decentralization'. Hajautetun tietojenkäsittelyn englanninkielisenä nimenä käytetään yleensä termiä 'distributed processing' eikä suinkaan 'decentralized processing' — yhtä poikkeusta lukuunottamatta (ks. Eloranta 1982, s. 9 ja 12—14). Kun hajautetun tietojenkäsittelyn yhteydessä halutaan korostaa käsittelyn ohjauksen hajautuneisuutta, puhutaan desentralisoidusta hajautetusta käsittelystä (engl. decentralized distributed processing) (ks. Eloranta 1982, 1987). Tutkijan X käyttämä merkitys vastannee lähinnä sitä merkitystä, jota tietojenkäsittelyopin edustajat tarkoittavat puhuessaan tietojen ja tietämyksen »distribuutiosta». Se ei kuitenkaan viittaa informaation desentralisointiin edellä lueteltujen tieteenalojen piirissä vakiintuneessa merkityksessä. Käsillä olevan artikkelin kirjoittaja on halunnut korostaa tätä eroa muun muassa raportissaan, jossa hän on esitellyt desentralisoidun ohjauksen tutkimuksen erilaisia lähestymistapoja ja peruskäsitteitä suomalaisille hallinnon tutkijoille (Eloranta 1982).

Siirrymme nyt tarkastelemaan informaation desentralisoinnin vakiintunutta merkitystä:

Informaation desentralisoinnilla tarkoitetaan ohjausta (päättökentekoa), jossa useat ohjausyksiköt tekevät ohjauspäätöksiä ilman täydellistä kokonaiskuvaakin järjestelmän ulkoisesta kuin sisäisestä ympäristöstä.

Keskitytessään ohjauksessa ohjauspäätökset perustuvat aina tavalla tai toisella ylläpidettyyn ja ohjauspäätöksiensä teossa huomioituun kokonaiskuvaan ohjaustilanteesta. Muutama esimerkki auttaa parhaiten ymmärtämään, mikä on näiden käsitteiden ydinolemus:

Tarkastelkaamme aluksi liikennevalojen ohjauksen ongelmaa. *Keskitetty ohjaus* vaatisi, että kaikkien liikennevalojen kunkin hetkisiä asetuksia koskevien ohjauspäätöksiensä perustana on täydellinen informaatio kokonaistilanteesta — riippumattomasti siitä, tuottaako nuo päätökset yksi ainoa ohjausyksikö vai monet, rinnakkain toimivat ohjausyksiköt. Taas *desentralisoidussa ohjauksessa* on jokaisella liikennevalo-ohjatulla risteyksellä oma ohjausyksikkönsä, joka päättää tuon risteuksen liikennevalojen kulloisetkin asetukset sen itsensä keräämien tietojen ja mahdollisesti myös lähinaapurina toimivilta ohjausyksiköiltä saatujen tietojen tarjoaman paikallisen näkymän pohjalta.

Täydellisesti desentralisoidussa ohjauksessa jokainen ohjausyksikkö ohjausyksikkö käyttää päätöksenteossaan yksinomaan sen itsensä hankkimaa, paikallista tilannetietoa. Ohjauksen ongelman tieteellisen tutkimuksen tehtävänä on selvittää esimerkiksi se, kuinka hyvään suoritukseen (so. tasaiseen liikennevirtaukseen) voidaan päästä tällaisen osittaisen, paikallisen ohjausinformaation varassa käytettäessä erilaisia ohjaussääntöjä, ja miten suorituksen laatua voidaan parantaa lisäämällä ohjauspäätöksiensä teossa käytetyn informaation kokonaisvaltaisuutta eli globaalisuutta eri tavoin.

Toisena esimerkkinä desentralisoidusta ohjauksesta (informaation desentralisoinnin vakiintuneessa merkityksessä) voidaan tarkastella suunnitelmataloudessa käytettyjä desentralisoituja ohjausmenetelmiä (ks. esim. Heal 1973, Eloranta 1982, luku 231). Esimerkiksi Neuvostoliitossa olisi ollut mahdollista ajatella, että Gosplan olisi koonnut teollisen tuotantotoiminnan suunnittelun yhteydessä jokaisesta tuotantolaitoksesta kaikki spesifiset tilannetiedot ja kaiken paikallistason asiantuntemuksen. Täydelliseen kokonaiskuvaan perustuvan ohjausratkaisun sijasta pyrittiin löytämään sellainen informaation desentralisointiin perustuva ratkaisu, jossa osan suunnittelutyöstä teki keskussuunnitteluyksikkö ja osan tuotantolaitoksien omat ohjausyksiköt. Keskushallinnossa toimivan suunnitteluyksikön tehtävänä oli pitää huolta siitä, että paikallisten ohjausyksiköiden päätöksenteko tapahtui ottamalla tyydyttävästi huomioon kokonaisuuden asettamat vaatimukset paikallisten olosuhteiden lisäksi. Kummallakaan ohjaustasolla ei ollut missään vaiheessa täydellistä kokonaistilanteesta; oli joko laaja-alaisia, kokonaistilannetta pelkistäviä kuvia tai melko spesifisiä, paikallisia kuvia, mutta kummallakaan tasolla ei ollut täydellistä kokonaiskuvaakin. Desentralisoidun ohjauksen tutkimuksen yhtenä keskeisenä kysymyksenä se, kuinka voidaan tasapainottaa ohjausinformaation hankintaan liittyvät kustannukset (mukaan lukien viestintäkustannukset) ja toiminnasta saatu kokonaisuus.

Informaation desentralisoinnin tutkimuksessa sellaista informaatorakennetta, joka sisältää päätöksenteon kannalta kaiken relevantin informaation, kutsutaan *klassiseksi informaatorakenteeksi*, koska se on ollut aikaisemmin taloustiedettä ja sääteoriaa hallinneiden päätöksenteon ja ohjauksen teorioiden yhtenä perusolettamuksena. Desentralisoidun ohjauksen tutkimuksessa oletettua informaatorakennetta, jossa yhdelläkään ohjausyksiköllä ei ole toiminnan missään vaiheessa kokonaiskuvaakin päätöstilanteesta, kutsutaan *epäklassiseksi informaatorakenteeksi*.

Miten tämä vakiintunut informaation desentralisoinnin merkitys suhteutuu tutkijan X esittämään merkitykseen? Tarkoittaako tutkija X sitä, että valtionhallinnon ylimmille tasoille (ministeriöihin ja keskusvirastoihin) olisi aikojen kuluessa keräytynyt tietoja ja tietämystä niin paljon, että ne ovat voineet toimia klassisen informaatorakenteen mukaisesti keskitetyksi eli kaikki erityisolosuhteet

kin tietävinä (so. kaiken tiedon omaavina) ja asiantuntevina (so. täydellisen tietämyksen omaavina) ohjausyksikköinä? Jos nykyinen keskushallinto kykenee toimimaan tehokkaasti tällä tavoin täydellisen informaatorakenteen pohjalta, eikö kaikki ole kunnossa ainakin teknisesti? Tosiasia lienee kuitenkin, että valtionhallinto on aina ollut ja tulee aina olemaan desentralisoidusti ohjattu edellä esitetystä informaation desentralisoinnin merkityksessä. Kysymys on lähinnä siitä, mille tasolle kerätään mitään tietoa ja asiantuntemusta ja millä tavoin kullakin tasolla toimitaan saadun informaation perusteella. Tämän asian näyttävät hallinnon kehittäjät ymmärtävän kyllä hyvin — konkreettisen hallintotyön yhteydessä ehkä huomattavasti paremmin kuin tuota toimintaa ja sen edellytyksiä vähemmän tuntevat hallinnon tutkijat. *Siksi onkin syytä kysyä kriittisesti, mitä informaation desentralisointiin viittaaminen tiedon ja tietämyksen hajauttamisena voisi tarkoittaa konkreettisesti ja mitä hallinnon kehittäjien voisivat tehdä sen pohjalta.* Tarkoittaako se keskushallintoon keräytyneen tilannetiedon viipaloimista toimialoittain ja alueittain paikallishallinnon tasolle jaettaviksi tietopaketeiksi? Vai tarkoittaako se keskushallinnossa olevan tiedon ja tietämyksen »kloonaamista» eli kopioimista ja näin syntyvien kopioitujen tietopakettien lähettämistä alemmille tasoille, jotta niillä olisi toimivallan hajauttamisen käyttöön tarvittavat paremmat tiedolliset edellytykset? Ainakaan se ei voi tarkoittaa kokonaisuvan siirtämistä ylätasolta kaikille alemman tason yksiköille, koska silloinhan ohjaus olisi yhä edelleen keskitettyä (informaation desentralisoinnin vakiintuneessa merkityksessä). Vai onko avainkysymyksenä se, missä määrin keskushallinnon päätöksenteon ja sitä tukevan viestinnän ylikuormitusta voidaan välttää siirtämällä päätösvaltaa paikallistasolle, jolta päätöksenteossa käytetyt tiedot (ainakin huomattavalta osuudeltaan) on alkujaankin kerätty? Onko ydin-kysymys tällöin se, kuinka pitkälti voidaan tehdä päätöksiä rajoitetun paikallisen tiedon pohjalta vaarantamatta kokonaisuuden tasolla ilmenevää »globaalista koherenssia»? Jos jotakin tietoa ja tietämystä hajautetaan keskushallinnosta paikallisille ohjausyksiköille, on tämän tiedon ja tietämyksen oltava todennäköisesti varsin valikoitua.

Edellä viitattiin myös mahdollisuuteen, että tiedon hajauttaminen ja tietämyksen hajauttaminen voivat olla kaksi eri asiaa. Jos tiedolla tarkoitetaan spesifistä päätöstilannetta kuvaavaa tietoa ja tietämyksellä toimialaa koskevaa yleisempää asiantuntemusta, on ero ilmeinen. Esimerkiksi Kochen ja Deutsch (1980) puhuvat *spesialisoi-*

misesta asiantuntemuksen hajauttamisena toiminnallisesti erikoistuneiksi yksiköiksi. Tällainen hajauttaminen ei sellaisenaan johda välttämättä niiden yksikköjen käyttämien tilannetietojen tiettyyn hajautukseen. Tosin on selvää, että erikoistumisen myötä voi syntyä tietynlaisia tilannetietojen virtoja, joiden kautta nuo yksiköt saavat tarvitsemansa tiedot.

Tutkijan X käyttämä ilmaisu »keskitettyyn järjestelmään aikojen kuluessa keräytyneen tiedon ja tietämyksen hajauttaminen» ei kerro mitään siitä, mitä tuo tieto ja tietämys voisi olla tai mitä sen tulisi olla. Tutkija käyttää 'informaation desentralisointi' -termiä eri merkityksessä kuin missä sitä on yleensä käytetty. Eikö hänen olisi tämän vuoksi ollut syytä kielellisten sekaannuksien välttämiseksi (a) varoittaa poikkeamisestaan tuosta vakiintuneesta merkityksestä, (b) arvioida sitä, miksi hänen käyttämänsä uusi merkitys on hallinnon kehittämisen kannalta niin merkittävä, ja (c) perustella, miksi hän ei tarvitse lainkaan tuota vakiintunutta merkitystä?

7. HAJAUTTAMISEN YHTEYDESSÄ TAPAHTUVA KESKITTYMINEN

Puheenvuorossaan tutkija X varoittaa siitä, että »kehittämiskeskuksista toimivallan hajauttamispäätöksistä huolimatta muodostuu asiallisesti eri hallinnonalojen toimintaa ohjaavia yksikköjä eli yksikköjä, jotka lopultakin sanovat, miten asiat hajautetun järjestelmän eri pisteissä tulisi ratkaista.» Tätä lausumaa voidaan arvioida monesta eri näkökulmasta. Mitä se voisi tarkoittaa informaation desentralisoinnin vakiintuneen merkityksen pohjalta jäsennettynä, tarkoittipa tutkija X sitä tai ei? Tuoko tällainen tarkastelu esille jotakin uutta esimerkiksi informaation desentralisoinnin vakiintuneen merkityksen soveltuvuudesta hallinnon desentralisoinnin tarkasteluun?

Kun informaation desentralisoinnin vakiintuneen merkityksen yhteydessä puhutaan desentralisoidusta ohjauksesta, ei tuo käsite aseta mitään vaatimusta sen suhteen, millä tavoin ohjauspäätöksien teossa käytetyt päätöksentekomenetelyt on laadittu. Desentralisoidusti ohjattujen järjestelmien perustutkimuksen ja käytännön kehittämistyön yhtenä keskeisenä tehtävänä on — kuten jo edellä todettiin — teoreettinen ja käytännöllinen vastaaminen seuraavaan kysymyksen: Millä tavoin enemmän tai vähemmän paikallisten (so. lokaalisten eli ei-globaalisten) näkyvien perusteella toimivat ohjausyksiköt voivat tehdä ohjauspäätöksiä, joiden tuloksena saadaan

mahdollisimman hyvä kokonaissuoritus (kulloinkin asetettujen spesifiusten suorituskriteerien suhteen) käytettävissä olevien tietojen pohjalta? Tämän tutkimustehtävän kannalta on yhdenkään, ovatko ohjausyksiköiden käyttämät ohjausmenettelyt kehitetty keskitetysti jossakin muualla vai ovatko ne kehitetty hajautetusti kunkin ohjausyksikön itsensä toimesta. Yleensä näyttää olevan niin, että juuri ohjausmenettelyjen keskitetysti suoritettulla tarkoituksenmukaisella valinnalla voidaan ohjausyksiköiden paikalliset päätökset koordinoita kokonaisuuden kannalta tyydyttäväksi eli globaalisesti koherenteiksi.

Tarkoittaako ohjausmenettelyjen keskitetty kehittäminen ja antaminen paikallisille ohjausyksiköille toimivallan keskittämistä takaisin ylös? Näin voidaan tietysti sanoa. Kuitenkin yhtä hyvin voidaan kysyä, onko kokonaisuuden hyvinvoinnista vastuussa olevilla valtionhallinnon yksiköillä edes teoreettista mahdollisuutta luovuttaa sokeasti kaikkea päätösvaltaa paikallisesti toimivien yksiköiden käyttöön? — Niin kauan kuin ei eksplikoida täsmällisesti päätöksentekojärjestelmien ja niiden toiminnan spesifistä luonnetta (sekä toimivallan että informaation luonteen ja asiallisen käytön suhteen), jatketaan loputtomiin hallinnon hajauttamista koskevaa näennäistieteellistä keskustelua ja tutkimusta. Ilman käytettyjen peruskäsitteiden terävöittämistä on puhuminen informaation desentralisoinnista toimivallan desentralisoinnin rinnalla pelkkää epätieteellistä liturgiaa. Sellaisena se on sekä hallinnon kehittämistyötä palvelevan tiedon että teoreettisen tiedon kehittämisen kannalta täysin arvotonta — henkisiä voimavaroja tuhlaavaa haaskausta.

8. HAJAUTTAMISEN VAIKUTUKSIEN ANALYYSI

Desentralisoinnin tieteellisen tutkimuksen arviointi on syytä tehdä aina konkreettisten tutkimuskysymysten ja tutkimusteemojen tarkastelun puitteissa. Hallinnon desentralisoinnin erilaisen toimenpiteiden synnyttämien vaikutusten analyysi voisi tarjota yhden näkökulman tällaisen arvioinnin suorittamiseen:

- Millä tavoin hajauttaminen edistää kansalaisten tarpeiden tyydyttämistä?
- Millä tavoin hajauttaminen vaikuttaa yksittäisten kansalaisten ja hallinnon asiakkaiden elämiseen?

Hallinnon tutkijoille jää pohdittavaksi, (a) missä määrin noihin kysymyksiin voidaan antaa pe-

rusteltuja yleispäteviä vastauksia nykyisen tieteellisen tietämyksen tai käytännön kokemuksen tarjoaman tietämyksen pohjalta (vrt. Lindblom & Cohen 1979), (b) mikä voisi olla hallintotieteellisen teorian ja metodologian nykyinen anti tällaisia vastauksia etsivien, käytännöllisten kehittämisselvityksien laatijoille, ja (c) millä tavoin tällaisten kysymyksien tarkastelu voisi edistää hallintotieteellistä teorianmuodostusta.

Monimutkaisten järjestelmien rakenteiden ja toimintatapojen muutoksien synnyttämien vaikutusten analyysi on yleensä hyvin vaativa tehtävä, kun sitä arvioidaan esimerkiksi sen työmäärälle ja asiantuntemukselle asettamien vaatimusten perusteella. Tämä pätee myös hallinnon laajamittaisen desentralisoinnin vaikutusten analyysiin. Otettakoon esille muutama perustelu tälle näkemykselle.

Ensinnäkin tällaisen analyysin yhteydessä on kyettävä ilmaisemaan täsmällisesti analysoitavien hajauttamistoimenpiteiden luonne. Toiseksi on kyettävä spesifioimaan niiden toimenpiteiden vaikutusten tarkastelussa käytettävät kriteerit. Kolmanneksi on tunnettava toimenpide-vaikutusriippuvuus-suhteet. Neljänneksi on ymmärrettävä eri kriteerien väliset tasapainottelut (engl. tradeoffs) ja on osattava ottaa kantaa sen suhteen, miten eri kriteereitä tulee painottaa suoritettaessa toimenpiteiden edullisuusvertailuja. Yksistään jo näiden neljän kohdan huomioinnin vaikutusanalyyseissa vaatii kulloinkin tarkasteltavan hallinnonalan rakenteiden ja toimintojen todellista tuntemista ja sen esittämistä muodossa, joka on jotakin muuta kuin niiden kuvaamista jollakin hyvin korkean abstraktitason (esimerkiksi jonkin akateemisen makroteorian) kielellä. Kochenin ja Deutschin (1980) teoksessa esitetyt palveluorganisaatioiden hajauttamista koskevat analyysit antavat viitteitä siitä, miten vaativista tehtävistä on kysymys tällaisissa vaikutusanalyyseissa. Vaativaa se on silloinkin, kun ei pyritä tekemään tarkkoja kvantitatiivisia analyyseja, vaan tyydytään pelkästään keskeisiksi arvioitujen toimenpite-vaikutusriippuvuus-suhteiden ja tasapainottelujen laadulliseen arviointiin. Kysymys on systeemianalyyttisistä ongelmista, joiden yhteydessä on pakko tehdä joitakin rajauksia ja yksinkertaistuksia ilmiön monimutkaisuuden hallitsemiseksi. Noissa vaikutusanalyyseissä välttämättömyyksiin kuuluvissa rajauspäätöksissä on mahdollisesti nojautettava tiettyihin poliittisia sitoumuksia sisältäviin ratkaisuihin — kuten tarkastelun rajaaminen tiettyjen vaikutuskriteerien tarkasteluun.

Hajauttamisen vaikutusten analyysit vaativat todennäköisesti mikrotason analyyseja, joissa

makrotason hallintoteorioiden käytöstä ei ole suurta apua — jos on lainkaan. Ainakin on syytä arvioida huolella esimerkiksi se, miten informaation desentralisoinnin käsitteen pohjalta esitettyjen hallinnon desentralisointitapojen vaikutusanalyysi voisi olla hedelmällistä makroteoreettisten käsitteiden pohjalta. Tällöin herää kysymys, kuinka hyvät valmiudet on nykyisen hallintotieteellisen koulutuksen saaneilla tutkijoilla tehdä pätevästi tällaisia vaikutusanalyyssejä, koska heidän koulutuksensa on usein makroteoreettisesti painottunutta.

Hajauttamisen vaikutuksien analyysi ei ole hallintotieteen näkökulmasta tarkasteltuna ongelmaton asia silloinkaan, kun tutkijalla on sekä hyvä käytännön asiantuntemus että hyvät tieteelliset analyysivälineet. Hallinnon tutkimuksen perustävänä on tieteellisen ymmärryksen syventäminen, jolloin hallinnon tutkijoiden suorittamien hajauttamisen vaikutuksien analyysienkin tulisi palvella tätä tieteellisen ymmärryksen syventymistä. *Mikä tahansa selvittely ei kuitenkaan merkitse tieteellistä selvittelyä.* Näin ollen olisi aiheellista tehdä huolellisia arvioiteja siitä, minkälaiset hallinnon desentralisoinnin vaikutusanalyysit ovat tieteelliseen tutkimustyöhön osoitettujen niukkojen henkisten ja aineellisten voimavarojen järkeviä käyttötapoja.

Vastaavasti voitaisiin pohtia, mitä tieteellistä ja käytännöllistä käyttöä voisi olla informaation desentralisoinnin erilaisista merkityksistä vaikutusanalyysien yhteydessä. Voidaanko informaation desentralisoinnista puhua makroteoreettisella tasolla, ja millä tavoin tällainen analyysi voisi edistää vastaamista vaikutusanalyysin lähtökohdista oleviin kysymyksiin? Ehkä tällaisten arviointien pohjalta voisimme hallinnon tutkijoina itse arvioida sitä, olemmeko näiden kysymyksien vastaajina mahdollisesti »hampaattomia» tai ainakin »huonohampaisia». Ja jos toteamme itsearviointien tuloksena vakavia aukkoja tutkimusotteissamme ja ammattikvalifikaatioissamme, ryhtykäämme tekemään tosissamme työtä asiantilain kohentamiseksi. Tämä koskee yhtä hyvin jo ylimmät akateemiset opinnot suorittaneita tutkijoita kuin vielä tieteelliseen jatkokoulutukseen osallistuvia tutkijoita.

9. ONKO OLEMASSA HAJAUTTAMISTA KOSKEVAA TIETEELLISTÄ HALLINNON TUTKIMUSTA

Tieteellinen ymmärtäminen ja käytännöllinen ymmärtäminen ovat eri asioita, vaikka ne voivat

tukea toisiaan ja voivat ihannetapauksessa olla saman henkilön omaisuutta — tosin erittäin harvoin hyvin syvällisinä ja monipuolisesti. Tieteellinen tutkimus on vaativaa toimintaa yhtä hyvin kehittyneillä kuin vielä melko kehittymättömillä tieteenaloilla, jos pidetään kiinni tieteelliselle työklle asetetuista laatuvaatimuksista. *Tieteellisen tutkimustoiminnan ulkoisia muotoja jäljittelevä, ritualistinen mutta merkityssisällöltään tyhjä tutkimus voi olla helppoa, mutta sillä ei olekaan mitään tekemistä tieteellisen selvittelyn kanssa.*

Myös puhuminen hallinnon tutkimuksesta ja sen tieteellisyydestä, teorioista, tutkijoille asetettavista pätevyyskvalifikaatioista, tutkijan moraalista, ja niin edelleen on todennäköisesti hyvin hedelmätöntä ja »epätieteellistä», jos sitä ei kytketä johonkin konkreettiseen yhteyteen. Koska desentralisoinnin tutkimus katsotaan todennäköisesti yksimielisesti hallinnon tutkijoiden keskuudessa tärkeäksi ja ajankohtaiseksi hallinnon tutkimuksen aiheeksi, toivoo käsillä olevan artikkelin kirjoittaja voivansa virittää jo vuosikausia odottamansa tieteellisen keskustelun ja huolellisen arvioinnin desentralisointia koskevan tieteellisen tutkimuksen kansallisesta ja kansainvälisestä tasosta ja tavoitteista. Onko hallinnon desentralisointia koskevien selvityksien ja puheenvuorojen avulla saatu mitään aikaan esimerkiksi desentralisoinnin teorian kehittyessä? Tai onko sen yhteydessä saatu jotakin vakavasti otettavaa uutta tietoa ja ymmärrystä esiteoreettisiksi luonnehdittavien käsitteellisten viitekehysten kehittymisen suhteen? Ovatto alueen tutkijat edes pyrkineet mihinkään vakavasti otettavissa oleviin tieteellisiin tavoitteisiin? Onko kuva tieteestä hämärtynyt (vai olisiko syytä sanoa, että se on jäänyt aina hämäräksi) hallinnon tutkimuksen piirissä?

Hallinnon tutkimuksen tieteellisyyden kriittiseen arviointiin löytyy luonnollisesti monia sopivia aiheita desentralisoinnin tutkimuksen ulkopuoleltakin. Tämän kirjoittaja ei suinkaan halua väittää, etteikö hallinnon tutkimuksen piiristä löytyisi vakavaa tieteellistä työtä. *Tämän artikkelin perimmäisenä tarkoituksena on virittää keskustelu siitä, millaista tieteellisen tutkimuksen tulisi olla millä tahansa hallinnon tutkimuksen alueella.* Jos hallinnon tutkijat eivät itse arvioi kriittisesti toimintansa tilaa ja korjaa mahdollisia virheitään, ketkä sitten hoitavat heidän leiviskänsä? Jos hallinnon tutkijat eivät pysty tuottamaan uutta tieteellistä tietoa tutkimistaan kohdealueista, miksi he odottavat käytännön hallinnon edustajien kuulevan tutkijoita kehittämishankkeidensa yhteydessä? Tuskinpa käytännön hallinto on kiinnostunut kankureista, jotka tarjoavat keisarille usia vaatteita.

Vaalikaamme me tieteentekijät omaa työsar-
kaamme aidolla innoituksella ja peräänantamat-
tomalla sinnikkyydellä. Pitäkäämme myös her-
paatumatta huolta omista ja jälkikasvumme työ-
kaluista eli tieteellisen ajattelun käsitteellisistä
välineistä. Tällä tavoin me palvelemme todennä-
köisesti parhaiten myös käytännön hallintotyön
kehittäjiä. Samalla me edistämme toimissamme
opettajina korkeakouluopetuksen yhdeksi keskei-
seksi tehtäväksi katsottua tieteellisen kriittisyyden
valmiuksien omaksumista ja siitä seuraavaa
ammattikäytännön tieteellistämistä.

LÄHTEET

- Eloranta, K.T.: Hajautettu äly ja desentralisoitu ohjaus. *Tampereen yliopisto, julkishallinnon julkaisusarja A 1/1982*. Tampere 1982.
- Eloranta, K.T.: Tutkimuksen viestintäongelmia. *Hallinnon Tutkimus 2 (1984)*: 265—281.
- Eloranta, K.T.: Hajautettu tekoäly. *Acta Universitatis Tamperensis, Ser. B, Vol. 26*. Tampere 1987.
- Heal, G.M.: *The Theory of Economic Planning*. North-Holland, Amsterdam 1973.
- Helander, V.: Hajautuuko hallinto hajauttamalla? *Politiikka 29 (1987)*: 244—252.
- Kochen, M. & Deutsch, K.: *Decentralization: Sketches Toward a Rational Theory*. Oelgeschlager, Gunn & Hain, Cambridge, MA 1980.
- Komiteanmietintö 1986: *Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1986.
- Koontz, H. & O'Donnell, C.: *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*. 5th Edition. McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo 1972.
- Lindblom, C.E. & Cohen, D.K.: *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. Yale University Press, New Haven 1979.
- Marschak, J.: Elements of a theory of teams. *Management Science 1 (1955)*: 127—137.
- Mintzberg, H.: *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ 1979.
- Snellman, J.V.: *Teokset I. Psykologian oppikirja*, s. 81—122. Gummerus, Jyväskylä 1982.
- Tiihonen, P.: Hajauttaminen hallitusmuodossa. *Hallinnon Tutkimus 6 (1987)*: 34—42.
- Tuori, K.: Desentralisoinnin oikeudellisia rajoituksia ja mahdollisuuksia. *Hallinnon Tutkimus 6 (1987)*: 2—16.
- Vuorela, T.: Byrokratisoitumisen syyt, mekanismit ja kehityspiirteet. Esitutkimus tutkimukseen »Debyrokratisoinnin keinot ja edellytykset». *Tampereen yliopisto, julkishallinnon julkaisusarja B 3/1984*.
- Vuorela, T.: Debyrokratisointi hallinnon kehittämisperspektiivinä. *Hallinnon Tutkimus 4 (1985)*: 61—72.
- Vuorela, T.: Desentralisointi debyrokratisoinnin keinona. *Tampereen yliopisto, julkishallinnon julkaisusarja A 6 /1984*.
- Vuorela, T.: Desentralisointi debyrokratisoinnissa. *Hallinnon Tutkimus 6 (1987)*: 53—58.