

# Onko hallintotiede valtiovallan pikkupilari?

Paula Tiihonen

Tutkiessani hallinnollisen ajattelun ja tutkimuksen kehitysvaiheita Suomessa huomasin, että Hallinnontutkimus-lehdessä ei ole käyty juuri lainkaan oman tieteenalan perusteita koskevaa keskustelua. Ylipäätään keskustelu lehdessä on ollut harvinaista — samasta aiheesta ei ole seuraavassa numerossa jatkettu, vaikka muutaman kerran toimitus on tähän oikein patistellut. Voi tietysti olla, että tarvetta sanavaihtoon ei ole ollut — onhan suomalaisen hallinnon tutkimuksen klassinen kiistakin rationaalisen Gosplan-suunnittelun (Vartola) ja inkrementaalisen suunnittelun (Ståhlberg) välillä tullen ratkaistua käytännössä.

Ehdottaisin kuitenkin, että miehen ikään ehtinyt hallintotiede ryhtyisi arvioimaan itse itseään. Virittelen provosoivasti keskustelua tutkimukseni HALLINTOVALLAN PIKKUPILARIT<sup>1</sup> (1992) perustalta ottamalla yhdeksi teemaksi hallinnon tutkimuksen suhteen kohteeseensa, hallintoon ja valtioon.

Väitän, että pohjoismaainen valtio on kriisisä. Se on kasvanut liian isoksi ja mahtavaksi. On tietenkin myönnettävä, että läntisessä maailmassa nimenomaan valtio hallintoineen on rajattuna aikana ja rajatulla alueella vuosisatoja turvannut oikeuden, yhteiskuntarauhan ja demokratian. Valtioiden synty tosin käynnisti 1500-luvulla Euroopassa runsaat sata vuotta kestäneet kapinat ja sodat. Itä-Euroopan romahdus on konkretisoitunut oikeusvaltion (Rechtsstaat) ja vääryysvaltion (Unrechtsstaat) eron. Meillä Pohjoismaissa ongelmana ei olekaan perinteinen suppea valtio tai Unrechtsstaat, vaan laaja hyvinvointivaltio erilaisine vuosisatoja kehittyneine kontrollitehtävineen, joista mitään ei ole opetettu.

Vaikka julkisen sektorin osuus Suomessa olisikin vielä alle puolet kansantaloudesta, sen vaikutukset ulottuvat syvemmälle yhteiskuntaan ja ihmisten elämään kuin mitä pelkistetyt kansantalouden mittarit pystyvät kertomaan. Kysymys on ennen kaikkea henkisestä ilmapiiiristä. Kun valtio on tekijänä, maksu- ja takuumiehenä, ohjaajana ja valvojana kaikkialla, kansalai-

set oppivat siihen, ettei loppujen lopuksi tarvitse itse ottaa riskiä tai kantaa vastuuta mistään. Onhan kaiken takana kuitenkin valtio. Valtiolistuminen ei rajoitu julkiseen sektoriin. Yrittämisen idea on hämärtyneet ja yrittämisen taidot ehtyneet. Vuoden 1991 puolivälissä puhjennut laman perussyö on tietysti idänkaupan romahdamisessa, mutta mitä tuo idänkauppa olikaan. Se oli valtionjohdon valtiosopimuksin hoitamaa tavaravaihtoa. Yrittämisen ja kilpailun kanssa sillä ei ollut paljonkaan tekemistä. Myöskään pankit eivät osanneet elää ilman säätelyä.

Pohjoismaissa myös Suomessa, on hämärtyneet talouden peruseriaate, että leipä on tienatava. Julkinen kulutus on rahoitettava tuotantotuloilla ja nimenomaan vientituloilla, jotka eivät enää voi syntyä poliittisen vaihtokaupan, vaan taloudellisen kilpailun kautta. Niin mukavia kuin kaikki hyvinvointipalvelut ovatkin, ne ovat loppujen lopuksi ylellisyyttä, johon on varaa, vasta kun talous on kunnossa. Elämä ei voi olla pelkkää palvelua ja hallintoa. Tarvitaan tuotantoa.

Miten valtio on päässyt paisumaan ja miksi sille ei näytä kukaan voivan mitään? Onko hallinnontutkimus ollut osaltaan viemässä valtiota ja sen hallintoa kriisiin, varoittanut kehityksestä vai onko se jättänyt asian huomiotta? Väitän, että hallinnon tutkimus on kiltisti asettunut keskitetyn valtiovallan pikkupilariksi oikeus- ja valtiotieteen perässä.

Nykyisen asemansa tiede sai valistusajalla, jolloin se korvasi uskonnon yhteiskunnan koossapitävänä henkisenä voimana. Tiede on vuosisatoja legitimoitunut järjestelmää ja uusintanut sitä. Se on varmistanut systeemin toimivuuden ja uskottavuuden ja samalla oman asemansa siinä. Yhteiskuntatieteet ovat kiinnittyneet suoraan tutkimuskohteeseensa ollen sen osa: Tutkijat toimivat valtiollisen elämän järjestelijöinä, ideoijina, kehittäjijöinä ja virkamiesten kouluttajina. Oikeustieteellä on ollut sadan vuoden ajan lähes monopoli valtion ja hallinnon hoitamiseen.

Pelkistäen väitän, että yhteiskuntaa tutkivat tieteet perustuvat uskoon ikuisesta kehityksestä ja edistyksestä sekä valistuksesta, jossa tie-

<sup>1</sup> Ilmestyy keväällä 1992 omakustanteena.

teellä on merkittävä asema. Hallintoa tutkivat tieteet nojaavat uskoon hallinnan jatkuvasta uudistumisesta ja tehostumisesta. Ne eivät ole pahemmin kyselleet, haluavatko ihmiset itseään hallittavan. Kansalaiset katsovat yhä laueammin valtion koneistoineen muuttuneen heidän elämänsä esteeksi — mitä tehokkaampi valtio, sitä suurempi este. Entäs jos hallitsijat eivät enää tarvitsekaan hallintoa valtansa turvaksi? Hallitsemisen keinot ovat muuttuneet. Persianlahden sota osoitti kuinka nykyajan tiedonhallinnalla muutama johtaja saattoi hallita koko maailmaa. Pienen ja hiljaisen Suomen hallintaan ei suurta koneistoa tarvita.

Edelleen väitän, että alisteisuudessaan ja edistysuskossaan hallintotieteet eivät ole kyseenalaistaneet valtion, julkisen sektorin, kasvua. Myönnän, että osa julkisesta sektorista on välttämätöntä. On hyvä, että kaikille kansalaisille varallisuudesta riippumatta annetaan hyvä peruskoulutus ja terveydenhuolto. Joukko liikenne on ainoa ratkaisu inhimilliseen elämään kaupungeissa. Mutta näitäkään julkisia tehtäviä ei tule hoitaa miten tahansa. Jotain pahasti mätää suomalaisessa ajattelussa on, kun hyvinvoinnin ja sivistyksen mittarina pidetään sosiaali- ja terveystenonjen suuruutta ja ruikutetaan taloudellisen laman keskellä, että »saa-vutamme» Ruotsin nykyisen tason vasta 2000-luvulla. Eikö mittari osoita juuri päinvastaista?

Mahtavaa hyvinvointivaltiota on 1900-luvun loppupuolella perusteltu pienen ihmisen turvalle ja elinolojen tasaamisella. Ainakin tutkijoiden tulisi epäillä myös valtion sosiaalisia tehtäviä. Sveitsi ja Ruotsi ovat tässä valtiollisuuden syvyyden merkityksessä ääripäitä: Sveitsissä valtion asema on heikko ja Ruotsissa vahva. Kuitenkin OECD-tilastoihin vedoten väitetään, että Sveitsin tuloerot ovat pienemmät kuin Ruotsin. Joka tapauksessa 1980-luvulla Ruotsin tuloerot kasvoivat voimakkaasti. Myös Suomessa tuloerot ovat kääntyneet kasvuun 1980-luvun lopulla. Tutkijat eivät ole kyselleet, mitä tehtäviä valtiolla on syytä olla ja onko valtio onnistunut tehtävissään.

Vaatimus, että tieteen tulisi kyseenalaistaa tutkimuskohteensa on tietysti kova. Merkitsehän se lopulta myös oman olemassaolonsa kyseenalaistamista. Kohtuullista on kuitenkin edellyttää, että vallan mekanismeja epäillään. Suorastaan velvollisuus on kysyä vallankäytön muotojen, menettelyjen ja toimintatapojen ol-

keutusta ja mielekkyyttä.

Suomalaisen hallinnon teoreettisena ja käytännöllisenä perustana on vuosisatoja ollut taloudellinen ja oikeudellinen ajattelu. Poliitiikka ei suomalaisessa hallintotraditiossa ole koskaan päässyt esille teoriana tai käytäntönä. Se on jäänyt taustalle. Hallintoajattelu — jopa teoreettisimmillaan yliopistollisena opetuksena ja tutkimuksena — on kiinnittynyt hallintotekniikkaan ja muotoihin. Ihanteena on ollut hallinnon tekninen rationaliteetti, jota muotoihin kiinnittyneet oikeus- ja taloustieteet ovat ylläpitäneet. Hallinnon päämäärät ja tarkoitus on tutkimuksessa yleensä otettu annettuina.

Hallinnon oma tiede, hallintotiede, jossa taloudelle ja oikeudelle annettiin tosin tieteen institutionaalistamisessa vahva asema, perustettiin vallitsevan hallinnon ajattelun ja käytännön muuttajaksi. Eikö sen anti ole jäänyt talouden ja oikeuden rinnalla kolmannen muotoon kiinnittyvän hallinnon rationaliteettikijän, organisaation, tunnetuksi tekoon? Eikö hallintotiede ole jäänyt tieteksi, joka ainoastaan tehostaa hallintoa instituutioiden sisäisen järjestämisen avulla?

Pelkistäen hallintotiede voidaan määritellä seuraavasti. Julkishallinto on yhteiskuntatieteiden oppiaine, joka pohjautuu erityisille teorioille hallinnosta, kiinnittyy pääosin kansainvälisen organisaatio- ja päätöksentekoteorian perinteeseen — the Theory of Management Thought — ja pitää tavoitteenaan kohteensa teknisen rationaliteetin nostamista organisoinnin avulla. Julkisoikeus on yhteiskuntatieteiden oppiaine, joka on sitoutunut ilman omaa teoriaa suomalaiseen käytännönläheiseen valtiosääntö- ja hallinto-oikeustieteen tutkimustraditioon omakseen sen yhteiskuntaa säilyttävät ja legitimoivat tavoitteet. Kunnallisoikeudellista, valtiokeskeisestä hallinto-oikeudesta irtautunutta tiedetraditiota Suomessa ei ole eikä sitä ole Tamperellekaan muodostunut.

Lopetan vakavalla ajatusleikillä puheenvuoroni. Hallintotieteet laajenivat Suomessa aikana jolloin hyvinvointivaltio tarvitsi toteuttajia. Juristit eivät riittäneet. Jos 1990-luvulla hyvinvointivaltiota puretaan, eikö silloin pidä vähentää hyvinvointivaltion rakentajia? Jos hallintotiede on tehokkuustiede, onko se asettanut tai voiko se edes ajatella asettavansa tutkimuskohteensa tehokkuuden maksimiksi sen (hallinnon ja valtion) ja samalla itsensä minimoinnin?