

NÄKÖKOHTIA AMERIKKALAISEN JULKISHALLINTO- TIETEEN IDENTITEETIN ONGELMAAN: Noin puolikuvaa tilanteesta

*Stillman, Richard J., III:
Preface to Public Administration.
A Search for Themes and
Direction.
New York: St. Martin's Press,
1991. ix, 242 p.
ISBN 0-312-05207-3 (cloth),
ISBN 0-312-03746-5 (paper).*

Richard Stillmanin teos on laajahko essee, tavoitteenaan analysoida ja arvioida amerikkalaisen julkishallintotieteen kehitystä, nykytilaa sekä sen tulevaisuudennäkymiä. Tässä suhteessa teos on suoranaisten jatke amerikkalaisen julkishallintotieteen piirissä käydylle laajalle keskustelulle tieteenalan identiteetin ongelmasta.

Monista muista käydyssä keskustelussa esille tulleista kirjoituksista poiketen Stillman ei pyri etsimään vastausta siihen, millainen julkishallintotieteen identiteetti tulisi olla. Pikemminkin hän pyrkii antamaan selityksen tieteenalan nykyiselle identiteetti-ongelmalle. Ja tätäkin tarkastellaan korostetusti vain kansallisesta näkökulmasta käsin. Yksinkertaistetusti sanottuna kirjassa haetaan siis selitystä sille, miksi amerikkalainen julkishallintotiede on jakautunut niin moniin toisistaan poikkeaviin koulukuntiin. Ja miksi meidän tulisi hyväksyä asian tila ja oppia elämään sen kanssa. Tässä suhteessa teos puolustaa eräänlaista moniparadigmaisuuden ideaa.

Perusajatus...

Stillmanin perusajatus on yksinkertainen: Amerikkalaisen julkishallintotieteen tila ja kehitys tulee ymmärtää suhteessa julkisen hallintokoneiston ja sitä koskevan keskustelun kehitykseen USA:ssa. Tieteenalan nykyinen hajanaisuus on suoranaisten heijastuma siitä syvästä epä tietoisuudesta, jolla amerikkalainen yhteiskuntakeskustelu on suhtautunut ja edelleen suhtautuu julkiseen hallintoon ja

sen yhteiskunnalliseen asemaan.

Tällä tavalla ymmärrettynä tieteenalan identiteetin ongelma voidaan nähdä jatkuvana keskusteluna siitä, mikä tulisi olla julkisen hallinnon tehtävä ja miten julkinen hallinto voidaan järjestää tavalla, jolla tuo tehtävä tulee täytetyksi. Niin kauan kun eri osapuolet ovat näissä kysymyksissä erimielisiä, he ovat yhtä lailla erimielisiä myös siitä, mikä tulisi olla julkishallintotieteen identiteetti — siis mikä tulisi olla sen tavoite, tehtävä, tiedeperusta ja metodi — väittää Stillman.

... ja sen taustalla oleva tiedekäsitys

Stillmanin omaksuman tiedekäsityksen kannalta on tärkeää havaita, että tieteenalan identiteetin ongelma voidaan hänen mukaansa ratkaista vain sitoutumalla johonkin tiettyyn, täsmälliseen kantaan julkisen hallinnon tehtävistä ja asemasta yhteiskunnassa. Ajatus julkishallintotieteestä näistä kysymyksistä riippumattomana — tai ainakin niihin sitoutumattomana — puhtaasti tieteellisten hypoteesien ja/tai lakilauseumien muodotukseen pyrkivänä, lähinnä totuusargumentointiin nojautuvana sekä enemmän tai vähemmän arvovapaana tai ainakin sellaiseen pyrkivänä perustieteenä, tavoitteenaan hallinnollisten ilmiöiden — kuten työnjaon ja koordinoimien — olemuksen ja keskinäissuhteita selvittäminen, ei Stillmanin ajatuksen sovi. Tässä suhteessa hänen ajattelunsa on vähintäänkin rajoitunutta. Vaikka julkishallintotieteen identiteetin ongelmaa ei ehkä suoranaisesti pyritäkään ratkaisuun, niin ainakin sen rajat sidotaan epämielilyttävän tarkasti.

Toinen Stillmanin omaksumaan tiedekäsitykseen liittyvä perusajatus kytkeytyy tieteenalan kansalliseen (vs. ylikansalliseen) luonteeseen. Tätäkään kantaa ei kirjassa tuoda selvästi esille. Asioiden käsittelytapa tukee kuitenkin vahvasti käsitystä julkishallintotieteestä lähinnä kansallisena tieteenalana, jonka tuloksia — sikäli kun sellaisista voidaan edes puhua — kyetään yleistämään vain rajoitetusti. Amerikkalaisen julkishallintotieteen rinnalla voitaisiin siis puhua esim. suomalaisesta, ruotsalaisesta tai vaikkapa venäläisestä julkishallintotieteestä. Samalla raja julkishallintotieteen ja kansallisen yhteiskuntakeskustelun välillä on

hämärä. Herää ratkaisemattomaksi jäävä kysymys: Onko yhteiskuntakeskustelu tiedettä ja onko tiede yhteiskuntakeskustelua? Ja jos ei, niin missä kulkee raja?

Tapaus USA

Julkista hallintoa koskevan keskustelun kehitys on Stillmanin mukaan ollut USA:ssa sikäli erikoista, että siellä koko yhteiskunnallinen keskustelu on perustunut vahvaan epäluuloon modernia valtiota ja sille ominaista julkista hallintokoneistoa kohtaan. Tässä suhteessa amerikkalainen ajattelu on poikennut syvästi varsinkin manneuroopan julkishallinnolliseen keskusteluun vahvasti vaikuttaneesta napoleonistisesta traditiosta. Ajatus vahvan, keskitetyn julkisen hallintokoneiston tarpeesta ei ole koskaan juurtunut syvälle amerikkalaiseen ajatteluun.

Stillmanin mukaan amerikkalaisen yhteiskunta-ajattelun perusta on luotu jo niinkin varhain kuin Amerikan suuressa vallankumouksessa. Tämän keskiönä oli näet kappina uudellekin mantereelle tunkeutunutta, tuon ajan modernia eurooppalaista hallintokoneistoa sekä sen taustalla ollutta hallintokäsitystä kohtaan. Antiikin suoraa demokratiaa koskevan keskustelun ohella yhteiskunnallisia ihanteita etsittiin Englannin 1500-luvun »tasapainoisesta» yhteiskunnasta. Myöhemmän kehityksen uskottiin syrjäyttäneen tuon ajan englantilaisessa yhteiskunnassa toteutuneet »oikeat» tudoriaaliset ihanteet. Ongelmaksi koettiin laajeneva ja kehittyvä hallintokoneisto ja sen yhä syvemmälle yhteiskuntaan tunkeutuva vaikutus. Ja syntipukikin oli helppo löytää: Alkuperäisten tudoriaalisten yhteiskuntaihanteiden katsottiin murtuneen, koska hallitsija oli kaapannut itselleen liikaa valtaa.

Tällä tavalla ymmärrettynä eurooppalaismaillisen julkisen hallinnon kritiikki johti amerikkalaisen yhteiskunta-ajattelun juuri sille ominaisille raiteille. Julkinen hallintokoneisto ja sen yhteiskunnallinen rooli haluttiin minimoida. Uskottiin, että yhteiskuntaa tulee hallinnoida mahdollisimman vähän, ja mieluiten kokonaan ilman pysyvää julkisen hallinnon henkilöstöä. Pakolliset hallintotehtävät tulee hoitaa joko vapaaehtoisvoimin tai esim. kiertoperiaatetta pysyvästi käyttäen. Vain täten voidaan estää julkisen hallintokoneiston kehitty-

minen ja siihen kytkeytyvä yhteiskunnallisen vallankäytön keskittyminen, jopa koko yhteiskunnan virkaltaistuminen.

Amerikkalaisen yhteiskunnan kehityksessä edellä hahmotettu perusajatusnoituminen on Stillmanin mukaan säilynyt. Julkista hallintoa on rakennettu pala palalta, pakon sanelemana, ilman varsinaista kokonaiskuvaa tai suunnitelmaa siitä, millainen julkisesta hallinnosta tulisi muodostaa. Täten on päädytty tilanteeseen, jossa hallintokehitys on nojautunut lähinnä pragmaattisiin perusteisiin. Hallintofilosofisella tai -ideologisella tasolla keskustelua ei ole kyetty ratkaisemaan. Modernisoitumispainneiden vaikutuksesta aiempi, julkisen hallinnon minimaalista roolia korostava konsensus on kuitenkin murtunut. Perinteisen ajattelutavan rinnalle on noussut yhä laajempi kirjo erilaisia uusia, vahvan tai puolivahvan hallintokoneiston tarvetta puoltavia näkemyksiä. Samalla laajeneva ja monimutkaistuva julkinen hallinto sekä sen tarvitsema koulutettu henkilöstö ovat luoneet laajan kasvupohjan yhtä hyvin sekä vanhoihin kuin uusiinkin näkemyksiin nojautuville julkishallintotieteellisille koulutusohjelmaille ja niiden ympärille rakentuville tieteellisille koulukunnille. Kilpailu rahasta, ystävästä ja vaikutusvallasta on alkanut.

Julkishallintotieteen hajautuva nykytila

Kirjan pääsisällön muodostaa edellisiin perusajatuksiin nojautuva kuvaus amerikkalaisen julkishallintotieteen kehityksestä sekä tieteenalan nykytilasta. Oppihistoriallisena esityksenä teos on vakuuttava. Asiantuntevalla tavalla Stillman käy läpi tieteenalan keskeisiä kehitysvaiheita sekä niihin vaikuttaneita henkilöitä ja teoksia.

Analyyseilläään hän pyrkii osoittamaan käydyn keskustelun jatkuvasti hajautuvan perusluonteen. Uusien vaikutteiden virittämänä julkishallintotiede on jakautunut yhä uusiin ja uusiin koulukuntiin tai osa-alueisiin, eikä loppua tälle kehitykselle ole lähitulevaisuudessaakaan näkyvillä.

Aivan kirjan lopussa Stillman jäsentää vielä julkishallintotieteen nykytilaa ja sen tulevaisuudennäkymiä USA:ssa. Tieteenalan sisäisten suuntausten välistä debattia tarkastellaan keskusteluna julkisen hallintokoneiston yhteiskunnallisesta roolista. Esille nostetaan neljä perusvisiota:

- heikko valtio (no state),
- vahva valtio (bold state),
- keskivahva valtio (pre-state) ja
- professionaalinen valtio (pro-state).

Kunkin vision osalta kirjassa käydään läpi siihen kytkeytyvää uudempaa keskustelua sekä visioita tukevia teoksia. Analysoimalla eri visioiden vahvoja ja heikkoja alueita Stillman pyrkii osoittamaan niiden toisiaan täydentävän luonteen. Visioiden moninaisuus on tieteenalan rikkaus, joka takaa sen, että tieteenala kykenee sopeutumaan jyrkkiinkin yhteiskuntaihanteiden muutoksiin, väittää Stillman. Tällä tavalla ymmärrettynä tieteenalan hajanaisuus voidaan siis ymmärtää eräänlaiseksi sopeutumisreaktioksi monimutkaiseen ja epävakaiseen, monin osin jopa kaaottiseen ympäristöön.

Yhteenveto

Kokonaisuudessaan teos muodostaa hyvän yhteenvedon monista amerikkalaisen julkishallintotieteen piirissä esille nousseista näkemyksistä. Tieteenalan kehityksestä ja nykytilasta teos luo kokonaiskuvan, jota käytävässä keskus-

telussa on vaikea sivuuttaa. Jo tästäkin syystä teos kuuluu jokaisen julkishallintotieteen oppihistoriasita, nykytilasta ja perusongelmista kiinnostuneen kirjastoon. Lisäksi kirjan loppuun sijoitettu kommentoiva bibliografia antaa monia tärkeitä viitteitä aihepiiriin keskusteluun syventymään pyrkivälle lukijalle. Myös tätä voidaan pitää eräänä kirjan keskeisenä etuna.

Kirjan arvoa vähentävänä tekijänä tulee mainita varsinkin siinä omaksuttu rajoittunut näkökulma julkishallintotieteen identiteetin ongelmaan. Kuten aiemmin on tuotu esille kysymys julkishallintotieteestä sidotaan kirjassa kysymykseen julkisen hallinnon yhteiskunnallisesta asemasta ja tehtävistä. Tämän myötä kirjassa painottuu näkemys julkishallintotieteestä lähinnä politologiseen perustutkimukseen nojautuvana soveltavana tieteenalana, tai jonkinlaisena yleisen valtio-opin julkista hallintoa tutkivana haarana. Vaihtoehtojen tarkastelu jää vähälle. Esim. näkemys julkishallintotieteestä yleiseen hallintotieteelliseen perustutkimukseen sitoutuneena teoreettisena tieteenalana ei teoksessa tule juurikaan esille. Tästä johtuen kirja voi antaa parhimmillaankin vain puolinaisen kuvan tieteenalan identiteetin vaihtoehtoisista tulkinnoista.

Suomalaisen lukijan näkökulmasta kirjan puutteisiin kuuluu myös rajoittuminen puhtaasti amerikkalaiseen keskusteluun. Vaikka esille tuotu keskustelu onkin monessa suhteessa mielenkiintoista, herää epäilevän lukijan mielessä yhä vahvempana kysymys: Onko kirjassa esille tuodun kaltaisella amerikkalaisella julkishallintotieteellä ja sen piirissä käydyllä keskustelulla juuri mitään annettavaa alan suomalaisen keskusteluun?

Matti Mälikä