

# Rahallisen arvioinnin yhteiskunnallinen problematiikka

Kauko Hahtola

## 1 RAHALLINEN ARVIOINTI YHTEISKUNNALLISENA KANNANOTTONA

Rahallisella arvioinnilla on nykyisin hyvin keskeinen asema yhteiskunnallisessa, erityisesti taloudellisessa ja oikeudellisessa päätöksenteossa, olipa kyse budjettipäätöksistä tai oikean ja kohtuullisen arvon, hinnan tai esimerkiksi vahingonkorvauksen määrittelystä. Ympäristöongelmien kärjistymisen vuoksi on ajankohtaiseksi noussut erityisesti erilaisten ympäristövaikutusten rahallinen arviointi.

Lähden tässä esityksessä siitä näkemyksestä, että rahallinen arviointi ja siinä käytetty menetelmä ovat jo sinänsä yhteiskuntapoliittisia kannanottoja mm. seuraaviin kysymyksiin: Mikä paino olisi yhteiskunnallisessa ja muussa päätöksenteossa annettava terveelliselle, viihtyisälle ja tuottavalle ympäristölle? Mikä olisi oikea ja kohtuullinen korvaus asianosaisille näiden ympäristöarvojen menettämisestä? Missä ominaisuudessa rahallisen arvioinnin tekijän tulisi näihin kannanottoihin osallistua?

Rahallisen arvioinnin yhteiskunnallista problematiikkaa voidaan ehkä parhaiten valaista juuri ympäristöpolitiikan taustaa vasten. Uuden tyyppiset monitahoiset ympäristöongelmat — luonnonvarojen ehtyminen ja ekologisen sekä ihmisten välisiä suhteita koskevan sosiaalisen ympäristön pilaantuminen<sup>1</sup> — ovat horjuttaneet luottamusta niin poliittiseen päätöksentekoon ja eilispäivän »ismeihin» kuin tieteen ja tieteellisesti koulutettujen ammattikuntienkin kykyyn ratkaista aikamme ongelmia.

Osansa kritiikistä ovat saaneet niin keskusjohtoinen »rationaalinen» suunnitelmatalous, markkina-liberalismi kuin edustuksellinen demokratiakin. On alettu puhua myös länsimaisessa vallitsevan tiedekäsityksen ja »järjen» kriisistä. Ajattelumme monia peruslähtökohtia, niiden mukana myös suhtautumista rahalliseen arviointiin, joudutaan arvioimaan uudelleen.

Rahallisen arvioinnin suorittaja — toimitusmies, suunnittelija, tutkija tms. — tai virkamies,

jonka päätösaineistoon rahallinen laskelma kuuluu, voi nähdä tehtävänsä ja vastata näihin haasteisiin periaatteessa kahdella tavalla: joko puolueettomana asiantuntijana, jonka tehtävänä on vain toteuttaa lainsäätäjän näkemys oikeudesta ja kohtuudesta, tai yhteiskunnan jäsenenä, kansalaisena, joka, paitsi asiantunteuksensa, myös omien arvolähtökohtiensa perusteella tuntee velvollisuudekseen osallistua päätöksentekoon: niin oikeuden ja kohtuuden määrittelyyn kuin koko päätöksentekojärjestelmän kehittämiseen.

Kummassakin tapauksessa vaikutusten rahallinen arviointi merkitsee laajakantoista yhteiskuntapoliittista kannanottoa. Puelueettomana virkamiehenä ja etenkin objektiiviseksi koetun laskelman tekijänä hän on toimeenpanijana *lain, yleisen edun, tehokkuuden, objektiivisen totuuden* tai muun »absoluutin» suurella asialla. Kansalaisroolissaan rahallisen arvioinnin suorittaja joutuu taas enemmän tai vähemmän vaikeaan päämääriä koskevaan valintatilanteeseen: valitsemaan tarjolla olevien *moraalisten ja yhteiskunnallisten ideaalien välillä*<sup>2</sup>.

Käsitykset yhteiskunnallisesta todellisuudesta ovat kehittyneet siihen suuntaan, että virkamiehen tai laskelmia tekevän asiantuntijan on entistä vaikeampi pitää näitä rooleja erillään<sup>3</sup>. Toisaalta yksilön mahdollisuudet vaikuttaa asioiden kulkuun koetaan yhä vähäisemmiksi. Maailmanlaajuisten ympäristö- ja kehitysongelmien edessä eräänlainen kyyninen välinpitämättömyys, *fatalismi*, valtaa alaa.

## 2 FATALISMI JA SEN JUURET\*\*

Akateemikko G.H.von Wright käytti pari vuotta sitten huomiota herättäneen puheenvuoron länsimaisen ajattelun kriisistä, jonka eräänä piirteenä hän näki juuri lisääntyneen fatalismin. Teknisestä kehityksestä huolimatta ihmiskunta on ikään kuin vaihtoehdottomalla marssilla eteenpäin<sup>4</sup>. Fatalismi — niin ekologisten uhka-

kuvien kuin teknologiaoptimismin muodossa — lamauttaa ongelmien monitahoisuuden vuoksi erityisesti ympäristöpoliittista suunnittelua- ja päätöksentekoa. On huomattava, että ympäristön käyttöä koskevia päätöksiä tekevät pääasiassa muut kuin ympäristöviranomaiset.

Länsimaisten tiedekäsityksen ja »järjen» kriisissä on von Wrightin mukaan kyse *teknisen tehokkuuden ylikorostamisesta päämäärien mielekkyyttä koskevan järjenkäytön kustannuksella*. Suhtautumisessa ympäristöön tämä tarkoittaa yksipuolista välineellisten resurssinäkökohtien painottamista ja sosiaalisen ja ekologisen ympäristön laiminlyöntiä. Ongelmiin etsitään vain teknisiä ratkaisuja. Ikään kuin tuotannon kohottaminen olisi lääke kaikkiin sairauksiin, niin ekologisiin, sosiaalisiin, taloudellisiin kuin poliittisiin<sup>5</sup>.

Fatalismin juuria etsittäessä kiintyy huomio vallitsevaan, luonnontieteistä myös yhteiskuntatieteelliseen ajatteluun tarttuneeseen ajattelutapaan ja sille ominaiseen näkemykseen *ihmisen tahdosta riippumattomista luonnonvoimista ja yhteiskunnallisesta kehityksestä*. Mitään muuta ei ole tehtävissä kuin yrittää sopeutua vääjäämättä etenevään tekniseen kehitykseen ja kiristyvään kilpailuun<sup>6</sup>. Lisäksi tämä luonnontieteiden ja tekniikan saavutuksiin nojaava ajattelu kiinnittää päähuomion yksityiskohtiin ja niiden välisiin syy-seuraus-suhteisiin. Se on johtanut tieteen ja tutkimusalojen eriytymiseen, mikä vaikeuttaa kokonaisnäkemystä edellyttävien ympäristö- ja kehitysongelmien hallintaa<sup>7</sup>.

Fatalismin vaikeimmin havaittavat ja kitketävät juuret liittyvät käsityksiimme *totuudesta*. Nimenomaan luottamus tieteelliseen totuuteen, eräänlaisena viimeisenä sanana ongelmia ratkottaessa, on osoittautunut pettäväksi. Kun olemme kuulleet tiedemiehen tai tieteellisesti koulutetun asiantuntijan kertoman »totuuden» luonnon, tekniikan tai talouden välttämättömyyksistä, voimme huojentunein mielin jatkaa vaihtoehtotonta marssiamme. Kuitenkin varman tiedon avaimet näyttävät joutuneen sellaisen yhä pitemmälle erikoistuneiden spesialistien haltuun, joiden käsitys kokonaisuuksista on saattanut hämärtä<sup>8</sup>.

### 3 FATALISMIN VAIHTOEHTO: IHMISEN ON ITSE VALITTAVA TOTUUTENSA

Pysyvien totuuksien olettamukselle perustuville fatalistisille ajattelutavoille on olemassa

vaihtoehtoja. Esimerkiksi keski-eurooppalaisessa hermeneuttisessa filosofiassa ja amerikkalaisessa pragmatismissa tavataan myös toisenlainen totuus-käsite, jonka mukaan

*kukin sukupolvi ja kulttuuriipiiri määrittelee omat totuutensa, arvonsa ja moraalinsa oman historiallisen kokemuksensa, tilannearvionsa ja tulevaisuuden näköalojensa perusteella, joten totuudet ovat historiallisesti muuttuvia<sup>9</sup>\*\*\*.*

Maailmanlaajuisten ympäristö- ja kehitysongelmien vuoksi ihmiskunta on uudessa historiallisessa tilanteessa, jossa eilispäivän kokemukset ja arvojärjestelmät on arvioitava uudelleen. Uudelleen arviointiin ja kriteerien punnintaan joudutaan kaikessa ympäristöpoliittisessa vaikutusten arvioinnissa ja päätöksenteossa<sup>10</sup>.

Voidaan kysyä, eikö päätöksentekotilanteessa ole kuitenkin tärkeintä tietää, mikä on ihmisen subjektiivisista luuloista ja toiveista riippumaton »todellinen» tilanne. Eikö juuri tämän objektiivisen totuuden tulisi olla arvioinnin ja päätöksenteon ainoa kriteeri?

Pragmatisti vastaa tähän tapaan: Ihmisen onni ja hyvinvointi, kuin myös kyky ja rohkeus toimia, eivät riipu pelkästään ulkoisista objektiivisista tekijöistä, vaan myös siitä, miten näihin reaalsiin asiantiloihin suhtaudumme. Ympäristö- ja kehitysongelmien vakavuus ei riipu ensi sijassa siitä, kuinka lähelle pysyvää totuutta olemme päässeet asiantilojen kuvauksessa ja selityksissä, vaan millaisia fyysisiä ja henkisiä kärsimyksiä ne ihmisille aiheuttavat ja millaiselle koetukselle ne arvojärjestelmämme ja moraalimme asettavat.

Käsitys totuuden historiallisuudesta ja suhteellisuudesta perustuu näkemykseen, että ihmellinen yhteiskunnallinen todellisuus on aina yhdistelmä *empiirisiä asiantiloja* ja niiden yksilöllisiä ja yhteisiä ajasta ja paikasta riippuvia *tulkintoja*<sup>11</sup>. Ihminen joutuu silloin aina uudelleen ja uudelleen valitsemaan toimintaperiaatteensa, totuutensa ja moraalinsa omassa historiallisessa tilanteessaan ja *myös kantamaan niistä vastuun*.

### 4 »OBJEKTIIVINEN» RAHALLINEN ARVIOINTI

Rahallisen arvioinnin yhteiskunnallisen merkityksen määrää se, minkä roolin arvioitsija valitsee, miten arvioinnin »objektiivisuuteen» suhtaudutaan ja vastaavasti mikä paino rahalliselle arvioinnille annetaan taloudellisessa ja oikeudellisessa päätösaineistossa. Edellä esitettyyn

fatalismin juurien luetteloon voidaan nimittäin liittää myös hallintokulttuuri, jossa luottamusta yleishallintovirkamiehen puolueettomuuteen vahvistaa vielä käsitys asiantuntijan tekemien »objektiivisten» rahallisten laskelmien mahdollisuudesta.

Luottamus rahallisen arvioinnin objektiivisuuteen on peräisinvallitsevassa uusklassisessa taloustieteessä sitkeästi säilyneestä näkemystä, jonka mukaan yhteiskunnallisesta moniarvoisuudesta riippumattomat »oikeat» tai »oikeudenmukaiset» hinnat olisivat ainakin periaatteessa laskennallisesti määriteltävissä<sup>12</sup>.

Pelkkää toimeenpanovaltaa käyttävä ja objektiivisiin laskelmiin nojaava virkamies ajautuu helposti sellaiseen teknisen tehokkuuden ylikorostamiseen, jota von Wright nimittää »järjen kriisiksi». Rahallisten laskelmien perustana olevaa vallitsevaa talousteoriaa voidaan nimenomaan luonnehtia päätöksenteoksi, jossa etsitään paras vaihtoehto annetun päämäärän saavuttamiseksi ja jossa päämäärien mielekkyyttä ei pohdita. Talousteorian teknistä luonnetta, jossa olemassa olevaa talouden rakennetta pidetään annettuna, ilmentävät myös taloudellisille analyyseille ominaiset »ceteris paribus»-rajaukset.

Ympäristövaikutusten arviointiin sovellettuina rahallinen arviointi johtaa ympäristön miettimiseen ensi sijassa rahassa mitattavana resurssina. Ääritapausta teknisen rationaliteetin ylikorostamisessa ja »järjen kriisissä» edustaa mielestäni uusklassiselle ympäristötaloustieteelle ominainen pyrkimys myös ekologisten ja sosiaalisten ympäristöarvojen rahalliseen yhteismitallistamiseen. Siihen sisältyy kannanotto, jonka mukaan niin ekologisen kuin sosiaalisenkin ympäristön pilaaminen ja luonnonvarojen hävittäminen on aina rahalla korvattavissa. Järkevä ympäristöpolitiikka olisi toisin sanoen luonteeltaan taloudellista optimointikalkyyliä, jonka ohjaajaksi riittää liikemiesmoraali<sup>13</sup>.

## 5 UUSLIBERALISMI, UUSKORPORATISMI VAI UUSYHTEISÖLLISYYS?

Millainen ideologinen kartta rahallisen arvioinnin tekijällä on sitten käytettävissään, jos hän virkamies/asiantuntijan ja kansalaisen kaksoisroolissaan lähtee kehittämään yhteiskunnallista päätöksentekojärjestelmää?

Länsimaisessa kulttuurissa on ideaaliyhteiskunta meille useimmille jollakin tavoin määri-

teltyä *demokratiaa*. Yhtä aiheellisesti kuin tiedekäsityksen ja »järjen» kriisistä voidaan puhua myös länsimaisen, edustukselliseen monipuoluejärjestelmään perustuvan, demokratian kriisistä. Vaikka monipuoluejärjestelmä on selviytynyt voittoisasti ideologisessa kilpailussa sosialistimaiden kanssa, ovat ihmiset täälläkin tunteneet, että he eivät voi riittävästi vaikuttaa yhteiskuntansa ja ympäristönsä kehitykseen. Seurauksena on ollut etenkin nuorison äänestyshaluttomuutta ja muuta poliittista vieraantuneisuutta sekä erilaisia ruohonjuuriliikkeitä ja suoran toiminnan muotoja<sup>14</sup>.

Aatteellisesti ja ideologisesti nämä asenteet ovat ilmenneet toisaalta lähisukuisina byrokraatian, korporatistimin ja hyvinvointivaltion kritiikkinä<sup>15</sup> toisaalta vapaan markkinatalouden vastaisena kulutus- ja kilpailuyhteiskunnan arvosteluna. Demokratian vaihtoehtoisina kehitysuuntina, jos kohta myös sitä uhkaavina vairoina, on nähty lähinnä markkinavoimia korostava *uusliberalismi*, etujärjestöjen ja valtion yhteistyölle rakentuva *uus korporatismi* tai uusien yhteisöllisyyden muotoja etsivä *uusyhteisöllisyys*<sup>16</sup>.

*Taloudellinen liberalismi* on vahvistamassa asemaansa. Näin siitä huolimatta, että sen keskeistä sisältöä »näkyttömän käden oppia» eli kaikkinaisen taloudellisen omaneduntavoittelun samastamista yleiseen hyvään<sup>17</sup> ei ole milloinkaan kunnolla noudatettu. Markkinavoimia ei ole, kapitalismin alkuaikojä lukuunottamatta, päästetty täysin valloilleen missään kehityneessä markkinatalousmaassa ja esimerkiksi aika ajoittain esikuvallisina pidettyjä pohjoismaisia hyvinvointivaltioita on rakennettu pikeminkin reformistisen sosialismin kuin vapaan markkinatalouden periaatteilla<sup>18</sup>.

Taloudellisen liberalismien vetovoimaa ei ole heikentänyt sekään, että markkinatalouden siunauksellisuuden välttämättömänä edellytyksenä pidetty monilukuisten yksittäisten tuottajien ja kuluttajien kilpailu on muuttunut lähinnä suuryritysten ja ylikansallisten kauppablokkien väliseksi, jolloin taloudellista kilpailukykyä ja monopoliasemaa on yhä vaikeampi erottaa toisistaan<sup>19</sup>.

Markkinataloudellisen ajattelun vahvaa asemaa osoittaa erityisesti, että myös luonnonvarojen ehtymisen ja ympäristön saastumisen torjunnassa luotetaan ensi sijassa markkinavoimiin<sup>20</sup>. Vaikka sosialistimaiden luonnonvarojen käyttö on ollut vieläkin tuhlavampaa, on selvästi nähtävissä, ettei vapaa markkinatalouskaan johda luonnonvarojen säästeliääseen käyt-

töön vaan lyhytnäköiseen eksploatointiin. Näin silloinkin kun kyseiset luonnonvarat, kuten öljy ja kivihiili, on mahdollista saada yksityisen tai julkisen omistusoikeuden piiriin<sup>21</sup>.

Omistusoikeusjärjestelmän ulkopuolella olevien ekologisten ja sosiaalisten ympäristöarvojen osalta markkinamekanismin ohjauskyky on erityisen heikko. Taloudellisessa kilpailussa ovat lisäksi vahvimmassa asemassa ne yritykset ja maat, joiden tarvitsee toiminnassaan vähiten ottaa huomioon aiheuttamiaan ekologisia ja sosiaalisia ympäristöhaittoja. Näin tosin vain lyhyellä tähtämellä, sillä ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden rajat ovat lopulta yhtä ehdottomia kuin taloudellisetkin<sup>22</sup>.

Markkinatalousmaiden, etenkin Pohjoismaiden, *korporatismi* on syntynyt hyvinvointivaltion vanavedessä, pitkälti ammattijärjestöjen toimesta, ja alunperin tarkoituksena on ollut puuttua markkinavoimien aikaansaamaan eriarvoisuuteen ja edustuksellisen demokratian puutteisiin. Korporatistinen järjestäytyminen on nähty myös yhteiskunnallisen moniarvoisuuden erääksi takeeksi.

Julkisen hallinnon laajentuessa yhä uusille alueille varsinkin hyvinvointivaltion hallinto- ja suunnittelujärjestelmien muodossa, korporatistisesta julkisesta hallinnosta on muodostunut eräs olennainen byrokratian lähde<sup>23</sup>. Hallinnonaloittain erikoistuneiden ja yhteiskunnasta eristäytyvien tai sen yläpuolelle asettuvien ammattikuntien käsissä byrokraattinen hallintokulttuuri on voinut säilyä muusta yhteiskunnallisesta kehityksestä riippumatta<sup>24</sup>.

Korporatistista vaihtoehtoa yhteiskunnan päätöksentekojärjestelmän kehittämisessä voidaan ehkä valaista liittämällä se myös oikeusjärjestelmän kehityksestä käytyyn keskusteluun<sup>25</sup>. Eräs keskeinen näkökulma tässä keskustelussa koskee juuri oikeudellisen ja hallinnollisen sääntelyn, — »byrokratian»- purkamista, deregulaatiota. Kun julkinen sääntely vähenee, markkinataloudellinen ajattelu voimistuu, mutta miten turvataan sellaiset intressit, jotka eivät noudata markkinoiden logiikkaa; esimerkkeinä ympäristönsuojelu, työsuojelu ja kuluttajansuojelu<sup>26</sup>?

Oikeusjärjestelmän kehityssuuntaus — painopisteen siirtyminen ns. velvollisuuskriteeristä tavoite- ja punnintanormeihin — on esillä olevan korporatismi-keskustelun kannalta niin ikään merkittävä. Tavoite- ja punnintanormit osoittavat ainoastaan säänneltävässä toiminnassa huomioon otettavat intressit mutta jättävät niiden keskinäisen arvioinnin säänneltä-

välle toiminnalle itselleen. Tämä kehityssuuntaus lisää hallintojärjestelmän joustavuutta mutta se saattaa, niin kuin Tuori<sup>27</sup> toteaa, osaltaan myös joututtaa korporatistitumista: poliittisen vallankäytön painopisteen siirtymistä hallintobyrokratian ja etujärjestöjen yhteenkietoutuneelle eliitille ja organisoimattomien intressien syrjäyttämistä.

Sama piirre on myös markkinatalouden perinteisellä puitesääntelyllä. Jättäessään toimintasääntöjen sisällön vahvistettavaksi esimerkiksi toimeenpanoelinten päätöksillä tai valtion viranomaisten ja etujärjestöjen välisillä sopimuksilla, tämäkin sääntelytyyppi saattaa johtaa poliittisen järjestelmän korporatistitumiseen. Tämä vaara on muun muassa niin sanotuissa suunnittelulaeissa<sup>28</sup>.

Ajankohtaisia aineksia korporatismi- ja byrokratiakeskusteluun tarjoavat myös sekä sosialistimaiden keskusjohtoisesta suunnitelmataloudesta että pohjoismaisen hyvinvointivaltion hallinto- ja suunnittelujärjestelmistä saadut kokemukset. Vaikka näiden ns. rationaalisen eli synoptisen idealin pohjalta kehitettyjen suunnittelujärjestelmien ohjauskyky on jäänyt vähäiseksi<sup>29</sup>, ne ovat silti säilyttäneet asemansa hallinnonalojen välisen resurssikilpailun, oman toiminnan legitimoinnin ja kontrollin välineinä<sup>30</sup>. Ns. osallistuvien suunnittelumenetelmien ja siihen liittyvien erittelevien, ei-aggregoivien, arviointimenetelmien kehittäminen on ollut eräs vastaus kritiikkiin. Osallistumisperiaatteen soveltaminen sille vieraaseen päätöksentekojärjestelmään ja hallintokulttuuriin on kuitenkin osoittautunut ylen hitaaksi ilman uusia joustavia organisaatoratkaisuja<sup>31</sup>.

Edellä käsitellyt »liberalismin» ja »korporatismi» kuvaukset on koostettu sellaisista piirteistä, joita varsin yksimielisesti arvostellaan. Positiivista vaihtoehtoa ajan moninaisista virtauksista ei ole yhtä helppo rakentaa. Poliitikasta vieraantumista voidaan pitää merkinä siitä, että tarjolla olevat ideologiat ovat menettämässä vetovoimaansa eikä uusia ole vielä noussut riittävästi tilalle. Tähän viittaavat myös muo-  
dissa olevat »aatteettomat» postmodernistiset virtaukset, joissa »suuret kertomukset» hylätään<sup>32</sup>.

Maailmanlaajuisten ympäristö- ja kehitysongelmien vuoksi on perusteltua olettaa, että tarjolla olevat ideologiat ovat epäonnistuneet nimenomaan vastauksissaan näihin haasteisiin. Pyrkimykset antaa uutta vetoavaa ja vakuuttavaa sisältöä ja tulkintaa demokratialle, tässä ta-

pauksessa siis *sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestäväälle yhteiskuntaideaalille*<sup>33</sup>, eivät ole toistaiseksi onnistuneet sen paremmin ruohonjuurella, puolueohjelmissa kuin politiikan tutkijoiden hahmotelmis­sakaan. Esimerkiksi vihreät kansanliikkeet ovat vielä liian hapa-roivia ja voimattomia muuttaakseen kokonais-kuvaa. »Järjen kriisi» ja sen mukana fatalistinen »olosuhteiden diktatuuri» jatkuu<sup>34</sup>.

Jos tiede olisi kohdistanut huomionsa pää-määrän mielekkyyteen samassa määrin kuin tekniseen tehokkuuteen, olisi asemamme ideologisis­sa valintatilanteissa ehkä hieman hel-pompi. Perustavampaa laatua oleva elementti »järjen kriisissä» lienee kuitenkin tiedekäsityk-semme mukainen taipumus etsiä universaalia totuutta ja pysyviä arvoja myös aatteiden maa-ilmasta. Kun ne ennen pitkää kaikki osoittau-tuvat jossain suhteessa riittämättömiksi, jou-dumme helposti »arvotyhjiön»<sup>35</sup>, ja hämmen-nyksen valtaan. Rortyn pragmatistinen filoso-fia asettaa tässä suhteessa vaatimattomamman tavoitteen: riittää kun omassa historiallisessa tilanteessamme syvennymme arvioimaan totuus-, arvo- ja moraalikäsitystemme tarkoituk-senmukaisuutta, mielekkyyttä. Rortylle totuus ja moraalit ovat nimittäin kielikuvan luonteisia jotka »luodaan» eikä faktoja jotka »löyde-tään»<sup>36</sup>.

Tämän päivän historiallista todellisuutta ovat ennen kaikkea maailmanlaajuiset taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset ympäristö- ja kehitys-ongelmat. Ovatko tarjolla olevien aatesuuntien yhteiskunnalliset toimintaperiaatteet: markkina-liberalismin yksilöllinen ja korporatistinen ryh-mäitsekkyys sekä tälle moraalille perustuva yks-ilöiden, kansojen ja kulttuurien kilpailu sopu-soinnussa vallitsevan todellisuuden kanssa? »Järjen kriisi», »fatalismi» ja »arvotyhjiö» ovat merkkejä siitä, että näin ei ole.

Uusia toimintaperiaatteita olisi ehkä etsittä-vä *uusyhteisöllisen solidaarisuuden* suunnas-ta. Näin siitä huolimatta, että solidaarisuuden on sanottu olevan vastoin ihmisen sosiobiolo-gista perusluonnetta ja yhteisöllisyyden vastoin kehittyneen yhteiskunnan individualistisia perusrakenteita<sup>37</sup>. Mikäli maailmanlaajuinen yhteisöllisyys katsottaisiin utopiaksi, jäisi in-nostuksen lähteeksi vielä kuitenkin sivistyneen *kansalaisyhteiskunnan* ideaali. Kehitys- ja ympäristöongelmat voitaisiin silloin ratkaista sa-malla periaatteella kuin aikanaan suomalaisten junanvaunujen siisteys — »spotta ej på golf-vet».

## 6 RAHALLISEEN ARVIOINTIIN PERUSTUVA PÄÄTÖKSENTEKO UUDESSA VALOSSA

Edellä esitetyssä on ollut pyrkimyksenä saat-taa rahallinen arviointi ja tämän arvioinnin »ob-jektiivisuuteen» perustuva päätöksenteko uu-teen valoon.

Pysyvien totuuksien valtakunnassa päätök-senteko on luonteeltaan kustannushyötylas-kentaa, jossa asiantuntija selvittää, ovatko toi-menpiteen hyödyt kustannuksia suuremmat vai ei, onko esimerkiksi jokin ympäristönsuojelu-hanke »yleisen edun» mukainen vai ei. Samal-la periaatteella myös selviää, mikä on optimaal-linen ympäristön tila, veden tai ilman laatu. Kustannus-hyötylaskelma ratkaisee usein myös oikeusistuimen kannan oikeuteen ja kohtuu-teen.

Muuttuvien historiallisten totuuksien, arvo-jen ja moraalikäsitysten maailmassa ei ole ole-massa yksiselitteistä vastausta kysymykseen, mikä on optimaalinen ympäristön laatu, tai mi-kä kussakin tilanteessa on yleinen etu, oikeus ja kohtuus. Päätöksenteosta tulee etu- ja arvo-ristiriitojen vallitessa tehtävä poliittinen valin-ta. Poliittisen valinnan pätevyyttä taas arvioidaan ensi sijassa päätöksentekomenettelyn pä-tevyyden eikä asiantuntijan käyttämien laskenta- tai arviointimenetelmien perusteella. Tästä seuraa, että päätösaineiston tulee valais-ta myös yhteiskunnallista päätöksentekotilan-netta, ei ainoastaan vaihtoehtoisia ympäristön tiloja.

Huomion kiinnittäminen päätöksentekome-nettelyyn ja päätöksentekotilanteeseen nostai-si näkösalille myös niitä rakenteellisia tekijöitä, jotka rahallisen arvioinnin kohteena olevia ympäristövaikutuksia ovat aiheuttaneet. Vähem-män juhlallinen suhtautuminen yhteiskunnalli-seen Totuuteen ja isiltä perittyihin ideaaleihin vähentäisi myös herkkänahkaisuutta rakenteel-lisista uudistuksista keskusteltaessa. Tämän päivän totuudet ympäristö- ja kehitysongelmis-ta kun eivät noudattele eilispäivän oppeja ja »is-mejä».

Välittömänä vaikutuksena voisi ajatella, että tämäntapainen pragmaattis-hermeneuttinen totuus-käsite tasapainottaisi asiantuntija-virkamiehen ja luottamusmiehen suhdetta myös nykyisten yhteiskunnallisten pelisääntö-jen vallitessa. Yksityisen kansalaisen, luotta-musmiehen, enempää kuin virkamiehenkään ei enää tarvitsisi olla asiantuntijoiden armoilla sa-massa määrin kuin ennen. Yhteiskunnallinen tietoisuus vahvistuisi ja keskustelu syvenisi, mi-

kä johtaisi myös niihin yhteiskunnallisen päätöksenteon rakenteellisiin uudistuksiin, jotka suomalaisten mielestä tänä päivänä ovat oikeus ja kohtuus. Demokratia astuisi askeleen eteenpäin.

## 7 ERÄITÄ NÄKÖALOJA

Yhteiskunnallisen päätöksentekojärjestelmän ja rahallisen arvioinnin kehittämistä koskevan keskustelun ajankohtaisia aiheita ovat esimerkiksi seuraavat.

*Päätöksentekojärjestelmän kehittäminen* kykeneväksi käsittelemään laaja-alaisia ympäristön ja kehityksen ongelmia. Miten voitaisiin välttää korporatistiselle yhteiskunnalle ominainen päätöksenteon sektorisoituminen niin kunnallisesti, kansallisesti kuin yhdentyvässä Euroopassakin?

*Arvojärjestelmämme kriittinen arviointi.* Ovatko esimerkiksi käsityksemme kilpailusta, yhteistyöstä ja solidaarisuudesta vielä käyttökelpoisia näköpiirissä olevien ympäristö- ja kehitysongelmien ratkaisemisessa? Painottavatko taloudellisen toiminnan periaatteet liian ahtaasti ja lyhytnäköisesti vain rahassa mitattavia ympäristön ulottuvuuksia?

*Vallankäyttö.* Millaiset ovat ekologisesta ja sosiaalisesta ympäristöstä huolestuneiden ja ympäristövaikutusten kohteena olevien mahdollisuudet järjestäytyä ja osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon? Ovatko käsityksemme yksityisen omistusoikeuden sisällöstä ja rajoista samoin kuin yrittäjän vastuusta sopusoinnussa ympäristö- ja kehitysongelmien kanssa?

*Suunnittelu-, arviointi ja päätöksentekomenetelmien kehittäminen.* Ympäristövaikutusten seuranta-, arviointi- ja tilinpitojärjestelmien kehittäminen on välttämätön ensiaskel »ennalta ehkäisevään» ympäristönsuojelun ja ekologian ja sosiaalisen ympäristöä sekä resurssiperustaa koskevan tietoisuuden ympäristöpolitiikan suuntaan. Toinen askel olisi laaja-alaisen ympäristöongelmien hallintaan soveltuvien organisatiotarkkaisu- ja kehittäminen. Tärkeintä on kuitenkin alan tutkimuksen, opetuksen ja käytännön peruslähdekohtien uudelleenarviointi?

## VIITTEET

1. Ekologisen ja sosiaalisen ympäristön ongelmat sekä luonnonvarojen ehtyminen ovat yhä selvemmin kietoutuneet yhdeksi monitahoiseksi ongelmakimpuksi, ks. *Our Common Future* 1987, myös Hahtola 1989b.
2. Katso esim. Quentin Skinner: *Modernin valtiokäsityksen synty*, 1987.
3. esim. Aarnio 1986a, 75—90.
4. von Wright 1986, 75—87.
5. em. 130—149.
6. von Wright puhuu tässä yhteydessä huipputeknologisen ja byrokraattisesti keskittyneen yhteiskunnan »pehmeästä fascismista» ja »olosuhteiden diktatuurista», em. 85.
7. em. 43—54; ks. myös Hahtola 1986a.
8. esim. von Wright 1986, 83—86; Lampinen ja Soinivaara 1980, 124—126.
9. Tällaiseen rortylaiseen (esim. Rorty 1986a, 1—6) totuus-käsitteeseen perustuvaa yhteiskunta- ja suunnittelunäkemyksiä olen käsitellyt yksityiskohdaisemmin toisessa yhteydessä Hahtola 1989a.
10. esim. von Wright 1986, 78—80.
11. ks. Hahtola 1989b, 6—12; myös esim. Israel 1987, 136—140; Rorty 1986a, 1—2.
12. ks. esim. Pietilä 1988; Söderbaum 1986, 11—44.
13. ks. esim. Söderbaum 1986, 29—44; Bromley 1990, 88—90.
14. esim. Lehtonen 1988, 255—257.
15. Tuori 1987, 2—16.
16. Kosonen 1989, 331; Lehtonen 1988, 255—257.
17. esim. Galbraith 1983, 122—131.
18. ks. Kosonen 1989, 140—193.
19. esim. Galbraith 1983.
20. *Our Common Future* 1987.
21. Hyvä esitys markkinatalouden ja luonnonvarojen suhteista löytyy institutionaalisen ympäristöekonomin erään uranuurtajan K. William Kappin (1979) jo 1950-luvulla esittämistä ajatuksista.
22. Ns. Brundtlandin maailmankomission raportissa *Our Common Future* (1987) on kestävä kehityksen ekologisista ja sosiaalisista reunaehdoista hyvä esitys, joskin johtopäätökset jäävät puolitiehen liiallisessa luottamuksessaan markkinavoimiin ja taloudelliseen kasvuun.
23. Eräs selitys julkisen hallintokulttuurin byrokraattisille piirteille on nähty sen poliisi- ja sotilasvaltiollisissa perinteissä, ajoilta jolloin sotilashallinto ja poliisi olivat yhteiskunnan keskeiset maalliset organisaatiot. Sosialistimaissa on kritiikin kohteena ollut lähinnä keskusjohtoinen suunnitelmatalous, markkinatalousmaissa taas lähinnä korporatistisen valtion ja kunnan byrokraatia. Osansa byrokraatia-kritiikistä on saanut myös kaaivoitus sekä laajeneva ympäristöpoliittinen suunnittelu. Ks. esim. Temmes 1987, 243—262; 1988, 183—188.
24. em. 243—245; Tuori 1987, 4—6; hyvä kuvaus asiantuntijavallasta ja lohkoutuneen hallinnon ongelmista löytyy Lampinen & Soinivaaran teoksesta 1980; metsäammattikunnan ja yhteiskunnan vuoropuhelusta ks. Reunala & Heikinheimo 1987.
25. Modemin oikeuden evoluutiossa Kaarlo Tuori (1987, 8—12) erottaa seuraavat vaiheet: 1) Max Weberin formaalis-rationaalinen velvollisuusnormeihin perustuva oikeus, 2) jälkiliberaalinen

tavoite-keino- ja punnintanormeja soveltava materiaallinen oikeus sekä 3) sääntelyn kohteena olevien osajärjestelmien omalakisuuista ja itsesääteilypotentiaalia kunnioittava refleksiivinen oikeus.

Materiaallinen oikeus on nimenomaan keynesiläisen sosiaalivaltion oikeutta. Juuri oikeuden materiaalistumisen on katsottu tuottaneen taloudelle ja sosiaaliselle elämänpirille niitä ongelmia, joihin sosiaalivaltio- ja byrokraatiakritiikissä on kiinnitetty huomiota: näille yhteiskuntaelämän alueille vieraita tavoitteita ja käyttäytymisvaatimuksia.

26. Tuori 1987, 4—7.
27. em. 8—12.
28. em. 12—13.
29. Kuntasuunnittelun kokemuksista ks. Djupsund 1981.
30. Summa (1987, 236—239).
31. Söderbaum 1986; Leskinen 1987; erittelevän yhteiskuntataloudellisen arviointimenetelmän, tilanneanalyysin, soveltamisesta ks. Leskinen ja Turtainen 1989; myös Kuivanen ja Lempiäinen 1989.
32. ks. esim. Noro 1989.
33. Kansalaisyhteiskunnasta kapitalismin ja eri tyyppisen yhteisöllisyyden vaihtoehtona ks. esim. Lehtonen 1988a ja b.
34. ks. von Wright 1986, 85, 152—153.
35. em. 62—64.
36. Esim. Rorty 1986a ja b. Tämä kanta ei merkitse, että kiellettäisiin ihmisen tietoisuudesta riippumattoman todellisuuden olemassaolo. Relativismi, joka erottaa sen ns. tieteellisestä realismista, koskee käsitejärjestelmää.
37. Lehtosen (1988a ja b) mukaan »kansalaisyhteiskunta ei ole yhteisöllisyyden periaatteelle vaan possessiivisen (yksilölliseen omistusoikeuteen ja hallintaan perustuvan, KH) individualismin periaatteelle rakentuva yhteiskunnallisten subjektien toiminta-alue, . . . Hyvinvointivaltion kehitys tai taantuminen riippuu kansalaisyhteiskunnan ei-yhteisöllisen toimintakyvyn tulevaisuudesta» (1988a, 40).

\*\* Esitykseni yhteiskunta- ja ympäristöpoliittisesta fatalismista perustuu Kuopion yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskuksen täydennyskoulutusosaston järjestämällä Ympäristöntutkimuspäivillä 18—19.10.1989 pidettyyn esitelmään (Hahtola 1989b).

\*\*\* Tällaisessa ajattelussa ei liene käytännön suunnittelijalle mitään uutta. Sitä on kuitenkin vaikea sovittaa yhteen pysyvää totuutta tavoittelevan vallitsevan tiedekäsityksen kanssa.

## LÄHTEET

- Aarnio, Aulis: Lain ja kohtuuden tähden. WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva. 1986a.  
Aarnio, Aulis: Tuomioratkaisujen ennustamisesta. Ilka Niiniluoto ja Heikki Nyman (toim.). Tulevaisuus

- Georg Henrik von Wrightin juhlakirja, 244—264. Otava, Helsinki. 1986b.  
Bromley, Daniel Wz; The Ideology of Efficiency: Searching for a Theory of Policy Analysis. Journal of Environmental Economics and Management 19(1990), 86—107.  
Djupsund, Göran: Illusioner om planering. En studie i kommunplaneringens konsekvenser. Acta academi Åboensis. Ser. A. Humaniora. Vol. 60 nr.1. 1981.  
Galbraith, J.K.: Vallan anatomia. WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva. 1983.  
Hahtola, Kauko: Alue- ja ympäristöpolitiikka filosofisessa umpikujassa. Kanava 9/1986, 560—562.  
Hahtola, Kauko: Pragmatic-Hermeneutical Human Action Model for Environmental Planning. European Association for Evolutionary Political Economy. Annual Conference 1989a, 20—22 September, Keswick, Cumbria, U.K. 24 s.  
Hahtola, Kauko: Ympäristöpoliittinen päätöksenteko. Kuopion yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskusten täydennyskoulutusosaston järjestämät Ympäristöntutkimuspäivät 18—19. 10.1989b.  
Israel, Joachim: Individualism-kollektivism som samhälleligt problem. Poliitiikka 2/1987, 135—143.  
Kapp, K. William: Soziale Kosten der Marktwirtschaft. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt/Main. 1979.  
Kosonen, Pekka: Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Vastapaino, Tampere. 1989.  
Kuivanen, Jarmo ja Lempiäinen, Lauri: Tiehankkeen ja sen vaihtoehtojen arviointi. Esi merkinä Lahden eteläinen ohikulkutie. Tie ja liikenne 9/1989, 11—14.  
Lampinen, Osmo ja Soininvaara, Osmo: Suomi 1980-luvulla. Pehmeän kehityksen tie. WSOY, Juva. 1980.  
Lehtonen, Heikki: Yhteisöt ja kansalaisyhteiskunta. Tiede & Edistys 1/1988a, 30—40.  
Lehtonen, Heikki: Arkielämän rakenteet, identiteetti ja uusyhteisöllisyys. Poliitiikka 3/1988b, 255—265.  
Leskinen, Antti: Vertailumenetelmät ympäristöön merkittävästi vaikuttavassa viran omaisten päätöksenteossa. Ympäristöministeriö, Sarja A 63/1987.  
Leskinen, Antti ja Turtainen, Markku: Tiehankkeiden edullisuusvertailumenetelmien valinta ja tilanneanalyysi. Tie ja liikenne 11/1989, 33—35.  
Noro, Arto: Pieni karttoitus postmodernista. Tiede&Edistys 3/1989, 164—169.  
Our Common Future. The World Commission on Environment and Development. Oxford: University Press. 1987.  
Pietilä, Veikko: Taloustiede ja ideologia. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1988:4,4 14—421.  
Reunala, Aarne ja Heikinheimo, Matti: Taistelu metsistä — voimaperäinen metsätalous Suomessa ja muissa maissa. Kirjayhtymä, Helsinki. 1987.  
Rorty, Richard: The Contingency of Language. London Review of Books, 17 April 1986a.  
Rorty, Richard: The Contingency of Community. London Review of Books, 24 July 1986b.  
Skinner, Quentin: Modernin valtiokäsityksen synty. Poliitiikka 2/1987, 83—106.  
Summa, Hilka: Byrokraatin sadetanssi. Hallinnon rituaalistuminen strukturaatioteorian valossa. Hallinnon Tutkimus 4/1987, 233—242.  
Söderbaum, Peter: Beslutsunderlag. Ensidiga eller allsidiga utredningar. Doxa, Lund. 1986.  
Temmes, Markku: Hallintokulttuurin lähteillä. Hallinnon Tutkimus 4/1987, 243—262.

Temmes, Markku: Reviirijattelu suomalaisessa hallintokoneistossa. *Hallinnon Tutkimus* 3(1988) 183—188.

Tuori, Kaarlo: Desentralisoinnin oikeudellisia rajoituk-

sia ja mahdollisuuksia. *Hallinnon Tutkimus* 1(1987) 2—16.

von Wright, G. H: *Vetenskapen och förnuftet*. Tryckeri och Tidnings Ab, Borgå. 1986.