

## Mitä hallintotieteessä pitäisi tutkia?

Otsikon kysymys on sekä tutkijoita että hallinnon ammattilaisia kiinnostava ja alati ajankohtainen. Tuskin kenelläkään on riittävästi viisautta voidakseen antaa lopullisen vastauksen kysymykseen. Tällaisen vastauksen antaminen ei myöskään kuulu hallintotieteen luonteeseen ja etiikkaan. Tutkijoiden omat aavistukset ja oivallukset ovat hallintotiedettä edistävä voima huolimatta ajoittaisesta tiedeyhteisön epäilystä ja hallinnon ammattilaisten vastustuksesta. On toki syytä muistaa, että kaikkea uutta ei hallintotieteessä kuitenkaan järjestelmällisesti vastusteta, vaan monet uudet tutkimusteemat — tekoälyn merkitys hallinnolle, organisaatiokulttuuri, finanssihallinto jne. — on toivotettu tervetulleeksi ja otettu innostuneesti vastaan.

Hallintotieteen menestyksen keskeisenä kriteerinä on pidettävä sitä, missä määrin se pystyy ratkaisemaan ajankohtaisia ongelmia. Hallintoteorian avulla voidaan johtaa eri tilanteisiin soveltuvia organisaatiomalleja, analysoida päätöksentekoa, kehittää julkisia ohjelmia ja arvioida niitä. Näiltä osin hallintoteoria vastaa käytännön hallinnon odotuksia ja vaatimuksia. Kuitenkin käytännön hallintoon on huomaamatta syntynyt kokonaan uusia ongelmia, jotka olisi kyettävä ratkaisemaan, mutta joiden ratkaisua rajoittaa se, että hallintoteoria ei ole kiinnittänyt niihin vielä riittävästi huomiota. Tästä syystä uuden todellisuuden ongelmia käsitellään vanhan todellisuuden käsittein, ajattelutavoin ja menelmin.

Mitkä sitten ovat käytännön hallinnon uusia, ratkaisemattomia ongelmia? Ne liittyvät deregulaatioon, yksityistämiseen ja julkisten ohjelmien purkamiseen. Ne koskevat tuotannonalojen lainsäädännöllisen suojauksen purkamista, vuosikymmeniä voimassa olleiden järjestelmien romuttamista, hallinnolliseen hierarkiaan juurtuneiden alistus- ja valtasuhteiden uudelleenmäärittelyä ja luopumista lainsäädännöstä, josta monien merkittävien intressiryhmien toiminta riippuu. Ajallisessa mielessä nämä ongelmat eivätkä ole kuitenkaan uusia. Professori Juha Vartolan mukaan hallinnon uudistuspyrkimykset tulevat yleensä jälkijunassa ja heijastelevat jo tapahtunutta kehitystä. Uutuus on ymmärrettävä siten yksinomaan suhteessa suomalaisen hallintotieteen käsittelemiin ongelmiin.

Uusien ongelmien tarkastelulla en tarkoita raportointia jo käynnistyneistä deregulaatiohankkeista, en komiteatyöskentelyä, jossa on kysymys vain intressien yhteensovittamisesta eikä uuteen synteisiin pyrkivästä ennakkoluu-lottomasta työskentelystä, enkä keskustelua yksityistämisen eduista, haitoista ja vaihtoehdoista. Tarkoitan kriittistä tutkimusta siitä, mitä tällaisissa hankkeissa todella tapahtuu, miten ne muuttavat intressiryhmien valtasuhteita, vaikuttamisen edellytyksiä ja taloudellisia yllykkeitä. Ulkomaisten kokemusten perusteella on syytä pitää mielessä myös kysymys siitä, miksi niin monet uudistushankkeista lopulta epäonnistuvat. Tällainen tutkimus auttaisi niitä hallinnon ammattilaisia, joiden osaksi on tullut hallinnon muuttaminen ja uudistaminen ja jotka vähemmistönä joutuvat kamppailemaan vanhoja, jatkuvaan kasvuun ja laajentumiseen halukkaita voimia vastaan.

Uusien ongelmien käsittely pakottaa hallintoteorian tulemaan ulos virallisesta hallinto-organisaatiosta ja analysoimaan sitä itseään laajemmin viitekehysten näkökulmasta. Mutta jo tässä vaiheessa joudutaan ratkaisemaan vakavia tieteellisiä ongelmia, joista käytännön ammattilaiset eivätkä yleensä ole kiinnostuneita. Mikä on tällainen viitekehys ja teoria? On paljon helpompaa vaatia asuntorahastoja ja kannattaa kansalaispalkkaa kuin etsiä uuden teorian käsitteitä ja pohtia sen loogista rakennetta. Poliittisesti on mutkattomampaa vaa-

tia valtion yhtiöiden yksityistämistä kuin analysoida yksityistämisen seurauksia. Hallinnon ammattilaisten suosion saavuttamiseksi riittää vetoaminen ulkomaisiin kokemuksiin julkisten ohjelmien kasvattamiseksi sen sijaan että ryhtyttäisiin pohtimaan julkisen vallan uusia rooleja ja tehtäviä.

Uusien ongelmien ratkaisemiseksi hallintoteorian ei pidä kavahtaa kiistanalaisia kysymyksiä. Kuka hyötyy status quosta ja julkisten ohjelmien jatkuvasta kasvattamisesta? Julkisia ohjelmia perustellaan voimakkaasti yhteiskunnan kokonaishyödyllä, mutta riittääkö sen osoittamiseksi pelkkä toteaminen tai vaikutusvaltaisten toimijoiden mielipide. Uskaltava tutkija löytää tällaisten väitteiden takaa konkreettisten hyötyjien joukon, joka ei ehkä vastaa oletusta yhteiskunnasta hyötyjänä. Mitä itse asiassa tarkoittavat sellaiset julkisessa hallinnossa itsestään selvyytenä pidetyt ilmaisut kuten esimerkiksi elintarvikeomavaraisuus ja palveluiden tasa-arvo ja millaisille oletuksille ne perustuvat? Hallintoteorian on mentävä näiden väitteiden taakse sen selvittämiseksi ovatko ne pohjimmiltaan kansalaisten enemmistöä laajasti hyödyttäviä vai toimivatko ne vain suppeiden intressien ideologisena sumuverhona.

On väärin ymmärtää edellä sanottu siten, että hallintoteorian tulisi asettua uudistajien puolelle. Tavoitteena on oltava yleispätevä teoria siitä, mitä uudistusprosesseissa todella tapahtuu, millaisia voimia ne vapauttavat ja mitkä tekijät selittävät toimijoiden valintoja. Hallintoteoria voi hyödyttää käytäntöä vain silloin, kun se pystyy syrjäyttämään ideologisesti sävyttyneet iskulauseet, todellisuutta peittävät väittämät ja tekemään ymmärretyksi eri toimijoiden käyttäytymisen.

Jos hallintoteoria uskaltautuu uudelle polulle, tutkijoiden on silti kyettävä säilyttämään suhteensa niihin hallinnon ammattilaisiin, joiden toimintaa he joutuvat kriittisesti tutkimaan. Tutkijoiden on saatava hallinnon ammattilaiset vakuuttuneiksi siitä, että kyseessä ei ole hedelmätön, kuluttava vastakkainasettelu, vaan osapuolia yhteisesti hyödyttävä prosessi, johon heidän on kannattava osallistua. Tämä on mahdollista, jos tutkijat ja hallinnon ammattilaiset voivat olla yhtä mieltä ainakin seuraavista periaatteista.

Ensimmäisenä periaatteena on oltava pyrkimys yhteistoimintaan. Toisin sanoin ilmaistuna hallintoteorian ja käytännön hallinnon edistys riippuu siitä, missä määrin tutkimus ja käytännön hallinto tavoittelevat yhdessä alkuperäisen ristiriidan ylittäviä ratkaisuja. Toisena periaatteena on oltava jatkuva pyrkimys todellisuuden avaamiseen, niin että prosessi tuottaa odottamattomia, ennakoimattomia ratkaisuja. Tätä periaatetta on syytä korostaa siksi, että pohjimmiltaan sekä tiedettä että käytännön hallintoa ohjaavat samat konservatismiin virrat ja perussävyt. Viimeisenä periaatteena on oltava jatkuva oppiminen ja luovuus, joita ilman edellä mainitut periaatteet eivät ole mahdollisia.

Ja vielä kerran yksi keskeinen syy siihen, miksi uudistusprosessien tutkiminen on niin tärkeää. Uudistusprosessien tutkiminen auttaa ymmärtämään myös säilyttäviä, ylläpitäviä voimia, mutta stabiloivien voimien tutkimus ei lisää ymmärrystä aktivoivista ja energisoivista voimista.

*Risto Harisalo*