

Julkishallinto yhteiskuntatieteenä*

Ari Salminen

1. TEHTÄVÄ

Kun julkishallintoa tarkastellaan yhteiskuntatieteenä, joudutaan käsitykseni mukaan antamaan valaistusta sekä siihen, millä tavoin julkishallinto sijoittuu osaksi ihmistieteitä että siihen, mikä asema julkishallinnolle voitaisiin antaa organisaatiota ja hallintoa tutkivien oppilajien joukossa. Tähän liittyen pitäisi hahmottaa myös sitä, miten itse yhteiskunta on hallintotieteellisenä tutkimuskohteena muuttunut. Esimerkiksi viime aikoina on sitkeästi kritisoitu sitä, että valtionhallinnon ja kunnallishallinnon kasvu suhteessa yksityiseen ja avoimeen sektoriin on monissalänsimaissa saanut aikaan kansalaisten kannalta kielteisen byrokratisoituskehityksen. On selvää, että yhtenä hallintotieteen konkreettisenä tehtävänä on selvittää tämänkaltaista kehitystä, toisin sanoen tutkia byrokratian syitä ja tarvittaessa osoittaa perusteltuja tapoja eliminoida byrokraattisia menettelytapoja ja piirteitä poliittishallinnollisista ja yhteiskunnallisista käytännöistä. Pyrin seuraavassa arvioimaan julkishallintoa yhteiskuntatieteenä kahden teeman varassa:

- ensinnäkin, kuvaamalla lyhyesti julkishallintoa koskevan tiedon ja tietämyksen kehitystä historiallisen esittelyn avulla. Yhteiskuntatiedettä laajemminkin vaivaavat kysymykset todellisuuden luonteesta ja ilmiöiden tutkimustavasta ovat ajan kuluessa muuttaneet julkishallinnon tietoperustaa
- toiseksi, tulkitsemalla edellistä täydentäen modernin hallinnon ongelmiin pureutuvaa julkishallintoa, sen joitakin tutkimuksellisia lähtökohdita ja suosituksia tultaessa 1970- ja 1980-luvuille. Viime vuosikymmenien hallintotieteiden kehitys on kiinnostavaa erityisesti sen vuoksi, että hallinnon ilmiöitä on ryhdytty tutkimaan varhaisemman empirismpainotteisen tradition sijasta yhä enemmän ymmärtävän ja kriittisen yhteiskuntatieteen lähtökohdista. Selvää vastausta siihen, onko hallintotiede enemmän empirismiin nojaava käyttäytymistiede vai enemmän ymmärtävään tutkimustapaan nojaava henkietiede, on ehkä tieteenalan suhteellisen nuoruuden vuoksi turha vielä yrittää muotoilla.

2. POIMINTOJA HALLINNON UNIVERSAALIVAIHEEN TIETOPERUSTASTA

Eriteltäessä pääpiirteittäinkin julkishallinnon historiaa on aiheellista palata hetkeksi sadan vuoden taakse. Tuolloin tietämys julkishallinnosta muodostui osana yleistä hallintoa ja organisaatiota koskevaa tieteellisluonteista keskustelua. Arvioinnin taustaksi olisi tietysti asetettava silloinen yhteiskuntatieteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen muutos. Kaikessa lyhykäisyydessään mainittakoon vain seuraavat kehityspiirteet:

- teollisen suurtuotannon ja tuotantoyksiköiden kasvu eri maissa tuottavuutta koskevine vaatimuksineen
- erilaisten yhteiskunnallisten ja ideologisten liikkeiden järjestäytyminen, muun muassa puolue- ja etujärjestölaitoksen syntyajat
- modernien valtiojärjestyksien synty ja valtiomuotojen kehitys toimeenpanovallan tehtäviä koskevine säännöksineen.

Muutoksen edellyttämää taustaa vasten julkishallinnon tietoperustan alku on esitetty oheisessa kuvassa¹, erityisesti kuvan alimmissa elementeissä. 1900-luvun alussa syntyi joukko hallinnollisia koulukuntia, joita yhdisti pyrkimys saada tietoa siitä, millaisia organisaatiot ovat yleiseksi katsotuilta ominaisuuksiltaan, ei niinkään siitä, millainen hallinto on luonteeltaan ja sisällöltään toisaalta julkisissa organisaatioissa ja toisaalta yksityisissä organisaatioissa. Voidaan kärjistäen sanoa, että vuosisadan vaihteessa löydettiin monet hallinnon tehokasta järjestämistä kuvaavat kriteerit ja analyysivälineet, joita myöhempi tutkimus on verraten kriittikittömästi omaksunut ja käyttänyt.

Yhtä kaikki on huomattava, ettei hallintotieteiden alkuvaiheessa esimerkiksi hallintovallan ja toimeenpanojärjestelmän merkitystä valtiollisen päätöksenteon osana ymmärretty keskeiseksi. Sitäpaitsi hallintoa koskeva tieto oli puutteellista; tiedon hankintaa koskevat menetelmät olivat kehitteillä. Muun muassa vuosisadan alun koulukunnille ominaista tuotanto-organisaatioiden sisäistä työnjakoa ja johtamista mitattiin peräti käytännöllisten tietotarpeiden vuoksi.

JULKISHALLINNON TIETOPERUSTAN ELEMENTTEJÄ

TEOREETTINEN JA
KRIITTINEN UUDEL-
LEEN ARVIOINTI
(VALIKOIDEN)
1980 -

UUSWEBERILÄINEN
BYROKRATIA-
ANALYYSI

UUSI
JULKISHALLINTO
"UUDET ARVOT"
(WALDO,
FREDERICKSON,
MARINI)

JULKINEN
VALINTA
(NISKANEN,
BUCHANAN,
OLSON)

JULKISHALLINTO-
TIETEEN
SOVELLUTUSTEN
KAUSI
1960 - 1980

VERTALEVA
JULKIS-
HAL-
LINTO

HALLIN-
NOLLINEN
PÄÄTÖK-
SEN
TEKO

KRIIT-
TINEN
HALLIN-
NONTUT-
KIMUS

IMPLE-
MENTAA-
TIO-
TEORIA

POLI-
TIIKKA-
ANALYY-
SIT

JOHTA-
MIS-
TEORIA

HALLINTOTIETEIDEN
ERIYTYMINEN JA
SPESIFIOITUMINEN
1940 - 1960

BEHAVIORAA-
LINEN
ORGANISAA-
TIOTEORIA

(SIMON,
MERTON)
"BUREAUCRATIC
BEHAVIOUR"

POLITIIKKAKESKEINEN
HALLINTOTEORIA

"GOVERNING"

KRIITTINEN
YHTEISKUNTATEORIA

JOHTAMIS-
LÄHESTYMIS-
TAVAT ORGA-
NISAATIOON
"MANAGING"

"TEHOKKUUS"

HALLINTOTIETEIDEN
ALKU:
HALLINTOKÄSITTEEN
MUODOSTUMINEN
JA UNIVERSAALISUUS
1800 - LUVUN LOPPU
JA 1900 - LUVUN ALKU

TEORIA
BYROKRA-
TIASTA
(WEBER)
"HALLINTA
JA VIRKA"

IHMIS-
SUHTEET
ORGANI-
SAATIOSSA (MAYO,
FOLLETT)
"INFORMAALI
ORGANISAATIO"

POLITIIKKA/
HALLINTO-
DIKOTOMIA
(WILSON,
GOODNOW)
"HALLINNOLLINEN
VALTA"

NS. TIETEELLI-
NEN LIIKKEEN-
HOITO JA KLAS-
SINEN HALLINTO-
OPPI (TAYLOR,
FAYOL)
"TYÖNJAKO, KÄS-
KY, TEHOKKUUS"

TIETEELLINEN
FUNDAMENTTI

SOSIOLOGIA JA
KÄYTTÄYTYMISTIEDE

VALTIO - OPPI JA
OIKEUS

TALOUSTIEDE

Alkuvaiheen universaalien hallinnon tietoperustaan kannattaa tehdä kuitenkin pari merkittävää täsmennystä. Yhdysvaltalainen Woodrow Wilson (1856—1924) esitti saksalaiseen oikeus- ja hallintoteoriaan (Verwaltungslehren mukaiseen orgaaniseen valtiokäsitykseen) perustu-

van eräänlaisen negatiivisen julkishallinnon määritelmän. Hän erotti hallinnon ja politiikan toiminta-alueet toisistaan, vaikkakin politiikka ja hallinto ymmärrettiin saman valtiollisen toiminnan, tahdon ja teon, osiksi. Jos tätä hallinnontutkimuksen itsenäistymiseen mitä ilmei-

semmin vaikuttanutta oivallusta pidettäisiin julkishallinnon syntyvaiheena, voidaan tieteenalan iäksi määritellä sata vuotta, sillä Wilsonin paljon muisteltu artikkeli »The Study of Administration» ilmestyi v. 1887. Wilsonin käsitystä hallinnosta on myöhemmin täydennetty premisseillä, joissa on puolustettu hallinnontutkimuksen autonomisuutta sekä hallintoon kohdistuvan tieteellisen tutkimuksen merkitystä hallintotoiminnan tehokkuutta lisäävänä tekijänä.

Hallinnollisista koulukunnista poikkeaa, sanoisinko edukseen, myös saksalaisen Max Weberin (1864—1920) teoria byrokratiasta. Se on ehkä yksimielisimmin katsottu tärkeimmäksi teoriaksi hallinnosta ja hallintotoiminnasta. Weberin byrokratiateoria sisältyy välittömästi hänen kuolemansa jälkeen 1920-luvulla koottuun suurteokseen »Wirtschaft und Gesellschaft». Se on korostetusti grand theory hallinnosta, jossa politiikka ja talous sulautuvat itsenäisen, kokonaisvaltaisen legaalisen hallinnon selittämiseen ja ymmärtämiseen. Poikkeuksellisen mittavan tutkimusaineiston ja monien lähestymistapojen välityksellä Weber paljasti jotain pysyväislaatuista siitä logiikasta, jolla moderni talous ja yhteiskunta saavat byrokraattiseksi ja rationaaliseksi kutsutun hallinnan muotonsa.

Vaikka tässä yhteydessä joudutaan näin lyhyesti kommentoimaan Weberin merkitystä hallintotieteelle, todettakoon vielä se, että hänen kattaviin yhteiskunta- ja talousvertailuihin ja historialliseen ymmärtämiseen, verstehen-metodiin, perustuva ilmiöiden selittämistapansa on tuonut sosiaalitieteille uusia mahdollisuuksia. Näihin kuuluvat muun muassa Weberin ideaalimallikonstruktiot yhteiskunnan muutoksen ymmärtämiseksi.

3. JULKISHALLINNON VASTAUKSIA YHTEISKUNNAN MUUTOKSEEN

Yhteiskuntatieteiden kehitystä seuraten julkishallinnon tutkimuksessa alkoi 1950-luvulle tultaessa erottua toisaalta jo aiemmin vahvasti esillä ollut amerikkalaispainotteinen positivistinen tutkimusote, jossa oletettiin luonnontieteellisten mallien soveltuvan ihmisten välisten suhteiden tutkimukseen. Toisaalta tutkimuksessa alkoi orastaa eurooppalainen, paljolti saksalaisen idealismin mukaiseen tulkitsevaan paradigmaan perustuva tutkimusote, jossa sosiaalista maailmaa ymmärrettiin yksilöiden tie-

toisuuden, subjektiivisuuden ja ihmisten asettamien tarkoitusten ja tavoitteiden kautta. Lisäksi marxilaista otetta hyödyntävä kriittinen ja radikaali yhteiskuntatiede vaikutti organisaatiotutkimukseen.

Oheiseen kuvaan on tilannetta vahvasti yksinkertaistaen sijoitettu kolme 'blokkia', joihin hallintotieteiden voidaan katsoa eriytyneen ja spesifioituneen alussa kuvatun klassisen vaiheen jälkeen. Julkishallinnon tietoperustan kehittymisen ja hallinnontutkimuksen laatutason kohottamisen kannalta erityisen huomion ansaitsee päätöksentekoteoriaa edustava Herbert A. Simon. Teoksessaan »Administrative Behavior» (vuodelta 1945) Simon tarkasteli perusteellisesti hallinnon päätöksentekijän käyttäytymistä valintatilanteessa. Hän osoitti, ettei päätöksentekijä tosiasiasa saavuta sitä rationaalisuutta, jota taloustieteen täyden rationaalisuuden optimiratkaisu edellyttää. Rajoittuneisuuteen ovat tärkeimpinä syinä ne puutteet, joita esiintyy päätöksenteon taustana olevissa arvoissa, tiedoissa ja niiden ennalta-armaamattomissa vaikutuksissa. Koska kaikki vaihtoehdot eivät edes juolahda päätöksentekijän mieleen, puhutaan tässä yhteydessä rajoitetun rationaalisuuden päätöksenteosta hallinto-organisaatiossa. Simon toi kiistatta hallinnon tehokkuus-keskusteluun uuden, eräällä tapaa aiempaa realistisemmän ulottuvuuden.

Merkillepantavaa on myös se, että oheisen kuvan valtio- ja politiikkakeskeinen julkishallinto omaksui julkisen vallan ja hallinnan erityispiirteitä korostavan »governing»-ajattelun, kun taas johtamislähestymistavat näkivät julkisen johtamisen »managing»-idean taustalta. Johtamisteorioita sävyttikin pitkään poliittisista arvoista, kulttuurieroista ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja virkakoneiston erityispiirteistä »puhdistettu» kapea-alaista tehokkuutta korostava johtamisoppi.

Julkishallinnon tiede- ja tietoperustan muutos on 1960-luvun lopulla ja koko 1970-luvun jatkunut siten, että tieteenalan piirissä on sovellettu useita teoreettisia lähestymistapoja. Tätä selittää osaltaan se, että vuosisadan alkuun verrattuna yhteiskunta on muuttunut julkisen hallinnon näkökulmasta. Joiltakin osin tapahtunutta kehitystä voinevat kuvata seuraavat havainnot:

- julkinen sektori on kansantalouden osana eri maissa laajentunut erittäin voimakkaasti
- vertailu osoittaa, että monissa länsimaissa julkiset menot kahmaisevat huomattavan

osan bruttokansantuotteesta ja julkisella sektorilla työskentelevät ovat lisänneet rutkasti osuuttaan työllisestä työvoimasta

- moniin länsimaihin on kehittynyt ja kehitetty jättimäisiä julkisia hyvinvointijärjestelmiä terveydenhuollon, koulutuksen ja sosiaaliturvan aloille
- kansainväliset organisaatiot ovat laajentuneet ja järjestöjen vaikutusvalta on kasvanut sekä kansallisissa että valtioiden välisissä asioissa.

Tästä kehityksestä on seurannut, että läntiset yhteiskunnat ovat ikäänkuin »julkistuneet», ts. julkisen hallinnon ala on yhteiskunnassa laajentunut samalla kun julkisten organisaatioiden yhteiskunnallinen merkitys on lisääntynyt. Jo alussa viittasin tästä aiheutuneisiin julkisen hallinnon ongelmiin, byrokraatisoitumiseen, hallinnon menettelytapojen hitauteen ja monimutkaisuuteen, suurten organisaatioiden hallinta- ja käsittelyongelmiin, yhteiskunnallisten organisaatioiden kompleksisuuteen yms. Oheiseen kuvaan valitut sovellutuskauden suuntaukset ovat pyrkineet hallintotieteellisestä näkökulmasta tuottamaan tietoa ja ratkaisemaan ongelmia, jotka nousevat julkisen hallinnon yhteiskunnallisen roolin muuttumisesta. Uudemmat hallinnon koulukunnat käsittelevät mm.:

- 1) valintojen rationaliteettia julkisessa organisaatiossa
- 2) hallintokoneiston talous- ja luottamuskriisiä kapitalistisessa talousjärjestelmässä
- 3) viranomaisten toiminnan ja toimeenpanovalan vaikuttavuutta
- 4) yhteiskuntapoliittisen suunnittelun ja yhteiskuntapoliittisten ohjelmien mielekkyyttä yksittäisen kansalaisen preferenssien kannalta
- 5) julkisen sektorin virastojen ja laitosten johtamismuotojen ja -kulttuurin uudistamista.

Sovellutusten kauden kuvaa voidaan täydentää toteamalla, että hallintotieteellinen koulutus on laajentunut, institutionalisoitunut ja suuntautunut relevanteiksi koettuihin julkishallinnon aloihin. Alan oppituleja ja koulutusohjelmia on runsaasti eri maissa, eniten yhdysvaltalaisissa yliopistoissa. Professuurien aloja ovat suunnittelu, johtaminen, implementaatio, vertaileva hallinto, finanssihallinto, terveydenhuollon hallinto, koulutuksen hallinto, vain harvoja mainitakseni. Alan koulutusta ja tutkimusta on Suomessa Helsingin, Tampereen ja Kuopion yliopistoissa, Åbo Akademiassa sekä Lapin ja Vaasan korkeakouluissa.

4. JULKISHALLINNON UUSIA HAASTEITA 80-LUVULTA ETEENPÄIN

Julkishallinnon yhteiskuntatieteellisiä perusteita on 1970-luvun puolenvälin jälkeen arvioitu uudelleen. Kysymys on ollut julkishallinnon tieto- ja arvoperustaan kohdistuvista muutoksista. Hyvin yleisesti todeten, kritiikin kohteeksi on joutunut se sitkeästi elävä käsitys, jonka mukaan julkishallinto ymmärretään pelkkänä tehokkaan ja rationaalisen hallintotoiminnan tieteenä. Toisaalta on kritisoitu myös hallintotieteen positivistisuutta, ts. teorian rajoittumista vain kuvaamaan ja selittämään julkista hallintoa. Teoreettisessa arvioinnissa on kiinnitetty huomiota — asia, johon esitykseni johdannossa viittasin — hallintotieteen luonteeseen yhteiskuntatieteelle ominaisella tavalla ymmärtää julkista hallintoa ja pyrkiä muuttamaan ja uudistamaan sitä.

Lyhyesti edellä kuvattu modernin julkisen sektorin kehitys yhteiskunnassa edellyttää mielestäni näkökulman muutosta hallinnon sisäistä kysymyksistä yhä enemmän hallinnon ja yksilön välisten suhteiden tarkasteluun. Suppea valikoima julkishallinnon teoriaa uudelleenarvioivista suuntauksista on kuvattu oheisen julkishallinnon tietoperustan ylimmässä elementissä. Esimerkiksi uuden julkishallinnon kohdalla mainitut uudet arvot ovat asetanneet julkisen hallinnon toiminnalle vaatimuksia

- antibyrokraattisuudesta ja demokraattisesta hallinnosta
- hallinnon reagointiherkkyydestä ja responsiivisuudesta kansalaisiin nähden
- hallinnon legitimiisyydestä
- hallinnon palvelukykyisyydestä ja taloudellisuudesta.

Tiivistän lopuksi julkishallinnon uudet haasteet 80-luvulta eteenpäin kolmeen julkishallinnolle asetettavaan tehtävään:

1. Järjestelmätasolla tarvitaan tutkimustietoa siitä, miten laajentunut byrokraatia virkamiesvaltana kyetään hallitsemaan demokraattisessa järjestelmässä ja miten kompleksisia hallintojärjestelmiä voidaan kansalaisten kannalta koordinoita ja valvoa sekä ennakoita hallintojärjestelmien toiminnan vaikutukset. Ongelma koskee sekä valtiollisia että valtioiden välisiä, kansainvälisiä organisaatioita. Arvelisin, että jo 1990-luvulla hallinnontutkimus suuntautuu nykyistä selvemmin kansainvälisten organisaatioiden toimivallan, päätöksenteon, johta-

misen ja ylikansallisten vaikutusten analysointiin.

2. Hallinnon ja yksilön välinen suhde voidaan tarkentaa kysymykseen hallinnon kyvystä vastata kansalaisten tarpeisiin ja odotuksiin. Yhteiskunnallinen tarve itsenäisimpiin, itsehallinnollisiin organisaatioihin lisääntyy samalla kun joudutaan pohtimaan suurten, keskitettyjen »hallintobyrokratioiden» purkamista. Tarvitaan perusteltua tietoa muun muassa siihen, miten kehittää joustavia ja yksinkertaisia hallinnollisia menettelytapoja erilaisissa ympäristöissä sekä miten ottaa nykyistä erittelevämmin huomioon erilaisten pien- ja erityisryhmien oikeudet vaatimukset yhteiskunnassa.

3. Julkishallinnon tehtävä yksilöiden ja kollektiivien välisessä problematiikassa kietoutuu oleellisesti talouden muutokseen. Kun tiedetään, että talouskasvu on hidastunut tai peräti pysähtynyt monissa maissa eivätkä ihmisten odotuksetkaan ole optimistisia, tulisi vastavasti saada selkoa, miten pitäisi kehittää näin kalliiksi muodostuvaa julkista hallintoa ja sen palvelujärjestelmää. Talousteoreettista orientaatiota kaivataan julkisen toiminnan perusteiden tutkimiseen. Hallintoon suuntautuvaa perustutkimusta tarvitaan selvitetessä ensinnäkin syitä julkisen sektorin ja yksityisen sektorin jatkuvasti esiintulevalle vastakkainasettelulle yhteiskunnassa; toiseksi, privatisoinnin taustaa ja vaikutusta julkisten organisaatioiden toiminnalle ja kolmanneksi, julkisen talouden kestävyyttä ja luotettavuutta kansalaisten kannalta heikkenevän talouden tilanteessa.

VIITTEET

¹ Alunperin oheinen kuva on ideoitu McCurdy (1986) jaottelun mukaan.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti: *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtion painatuskeskus 1988.
- Burrell, Gibson—Morgan, Gareth: *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. Heinemann, London 1979.
- Frederickson, H. George: *New Public Administration*. The University of Alabama Press, Montgomery 1980.
- Jreisat, Jamil E.: Synthesis and Relevance in Comparative Public Administration. *Public Administration Review* 35 (1975): 6, 663—671.
- Luhmann, Niklas: *Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf*, Grote, Köln und Berlin 1966.
- Lumijärvi, Ismo: Henkilöstöohjausmetodien uusiutuminen ongelmasta historiallis-geneettisen tarkastelun valossa. *Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 118*, 1980.
- Lundquist, Lennart: From Order to Chaos: Recent Trends in the Study of Public Administration, teoksessa *State and Market*, ed. Lane, Jan-Erik, 201—230. Sage, London 1985.
- McCurdy, Howard E.: *Public Administration: A Bibliographic Guide to the Literature*. Marcel Dekker, New York 1979.
- Mueller, Dennis C.: *Public Choice*. University Press, Cambridge 1973.
- Ostrom, Vincent: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. The University of Alabama Press, Montgomery 1973.
- Rabin, Jack-Bowman, James S. (toim.): *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. Marcel Dekker, New York 1984.
- Waldo, Dwight: *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing, San Francisco 1971.
- Waldo, Dwight: Public Administration Toward Year 2000: The Framing Phenomena, teoksessa *Current Issues in Public Administration* (2 p.), Toim. Lane, Frederick S., s. 499—512.
- Weber, Max: *Economy and Society*. Vol. 2. Toim. Roth, Guenther ja Wittich, Claus: University of California Press Berkeley. 1978.
- Wilson, Woodrow: The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 56 (1941), s. 481—506.

* Virkaanastujaisesityelmä Vaasan korkeakoulussa 2. 12. 1988.