

Käsitteelliset ongelmat tutkijoiden kiusana: Havaintoja IIAS:n vuoden 1988 Round Table-konferenssista

Kansainvälisen hallintotieteiden instituutin (International Institute of Administrative Sciences, IIAS) vuoden 1988 Round Table -konferenssi järjestettiin Budapestissa 30. 8.—2. 9. 1988. Konferenssin paikallisena järjestäjänä oli instituutin Unkarin osasto ja konferenssi kokoontui Unkarin Hallinnollisen korkeakoulun (Államigázgatási főiskola) tiloissa.

Kirjoitus koskee konferenssin sisältöä sekä keskustelua työryhmässä 2 (Administrative Structures and Management), jota tarkastellaan kirjoittajan henkilökohtaisten tutkimusintressien pohjalta.

Konferenssin teema ja laajuus

Budapestin kokouksen yleisenä teemana oli »hallinto ilman byrokratiaa». Pääteemaa oli tarkennettu kaikkiaan neljällä alateemalla, joihin kuhunkin oli kutsuttu erilliset raportoijat:

- 1) hallinnollisten menettelytapojen vähentäminen ja yksinkertaistaminen (raportoijana Januz Letowski, Puola);
- 2) deregulaatio (Ziauddin Khan, Pakistan);
- 3) liiketaloudellisten periaatteiden tuominen julkiseen hallintoon ja julkisten palveluiden tuotan-

toon (Abdellatif Khemaken, Tunisia); sekä

- 4) uuden teknologian hyväksikäyttö (Henrich Reinerman, Saksan Liittotasavalta).

Osallistujia kokous oli kerännyt ennätysmäärän: 320 osallistujaa edusti 58 maata ja 11 kansainvälistä järjestöä. Kokouksen työryhmien käsiteltäväksi jätettyjä papereja oli 83. Järjestön edellinen suurempi kokous — hallintotieteiden 20. maailmankonferenssi, Amman 1986 — keräsi osallistujia vain suunnilleen saman verran. Ammanin kokoukseen verrattuna huomattavasti aktiivisemmin järjestön toimintaan osallistuivat tällä kertaa Länsi-Euroopan maat ja USA. Sen sijaan yllättävää oli sosialistisista maista peräisin olevien edustajien vähäisyys.

Suomesta kokoukseen osallistui kaikkiaan 7 henkilöä.

Työmuodot ja yleinen järjestely

Aikaisempaa käytäntöä noudattaen kokous työskenteli sekä plenum-esityksien että pysyvien työryhmien (research committees) kokoontumisina. Konferenssissa kokoontuivat kaikki IIAS:n seitsemän pysyvää työryhmää:

- 1. Law and Science of Administration,

- 2. Administrative Structures and Management,
- 3. Personnel Administration,
- 4. Planning and Forecasting,
- 5. Public Enterprises,
- 6. Public Finance — Financial Administration ja
- 7. Economic Development and Administrative Innovations.

Round Table -kokouksen virallisina kielinä olivat englanti, ranska ja unkari. Plenum-tilaisuuksiin oli järjestetty simultaanitulkkaus. Työryhmätyöskentelystä tulkkaus puuttui, mikä koettiin Budapestissa ongelmaksi. Tulevaisuudessa asia tosin korjaantuu, sillä hallintotieteiden 21. maailmankonferenssista (Marrakesh, Marokko 24.—28. 7. 1989) lähtien tulkkaus on päätetty järjestää myös ryhmätyöhön.

Kokouksen unkarilaisten isäntien vastuulla olleet käytännön järjestelyt olivat kaikilta osin onnistuneet. Sen sijaan kokouksen työmuotoja vaivasivat yhä entiset ongelmat: liian laveat teeman rajaukset, liialliset plenum-istuntojen ja »juhlapuheiden» määrät sekä liian vähäinen aika ryhmätyöhön. Esimerkiksi työryhmän 2 käsiteltäväksi oli jätetty lähes 30 paperia, kun niiden käsittelyyn virallisesti varattua aikaa oli ainoastaan 8 tuntia.

Työryhmä 2: Administrative Structures and Management

Hallinnon rakenteita ja johtamista käsittelevä työryhmä oli kokouksen suurin. Sen käsiteltäväksi oli jätetty kaikkiaan noin 30 paperia ja siihen oli etukäteen ilmoittautunut vajaat 100 henkiötä. Vaikka kaikki ilmoittautuneet eivät osallistuneet, ryhmä oli aivan liian suuri.

Ryhmän puheenjohtajan James Plowdenin (UK) alkuperäisen suunnitelman mukaan kutakin työpapereita piti käsitellä lyhyesti (n. 15 min). Käytännössä tästä luovuttiin. Jätettyjä papereita ei lainkaan käsitelty, vaan työskentely pohjautui täysin ryhmän raportoinnin Ribhi El-Hassanin (Saudi-Arabia) laatimaan johdantoraporttiin. Viralliseen ohjelmaan merkittyjen kokouksien lisäksi työryhmän eräänlainen ydinjoukko järjesti myös yhden ylimääräisen kokouksien, josta ainakin omasta mielestäni tuli ryhmän selvästi onnistunein.

Yleisesti ottaen työryhmässä käyty keskustelu viirittyi pääosin kolmen El-Hassanin johdantoraportissaan esittämän kysymyksen ympärille:

- Onko byrokraatia käyttökelpoinen organisaatorakenteen muoto? Missä olosuhteissa?
- Voitaisiin julkisessa hallinnossa omaksua jonkinlainen byrokraattisen rakennemallin modifioitu versio, vai pitäisikö meidän etsiä kokonaan uusia (= byrokraattisesta mallista poikkeavia) rakennerratkaisuja?
- Onko »debykroatisointi» utooppinen unelma vai toteuttamiskelpoinen vaihtoehto?

Kysymyksistä kahden ensimmäisen käsittelyyn kiinnitettiin kokouksessa runsaasti huomiota. Sen sijaan viimeinen kysymys jäi lähes käsittelemättä.

Arvioinnin lähtökohdat

Keskustelun tieteellistä sisältöä ja tasoa arvioitaessa jokainen kiinnittää huomiota hieman eri asioihin. Oman, hallinto- ja organisaatiotieteellisen tiedon välittymisen ja hyödynnettävyyden ongelmia tarkastelevan tutkimushankkeeni pohjalta kiinnitin huomiota lähinnä hallintotieteellisen tiedon käsitteellistämisen ja mallintamisen ongelmien sekä niitä koskevan keskustelun havainnointiin. Tällaisia teemoja löysin jatkuvasti tämänkin työryhmän piirissä käydys-

tä keskustelusta. Varsinkin termin byrokraatia määrittelyn ongelmat, mallintamisajattelun täsmentämisestä käyty lyhyehkö keskustelu sekä havaitsemani puutteet keskustelun yleisessä argumentaatiotilanteissa jäivät argouksen keskustelusta elävimmän mieleeni.

Tieteelliseltä tasoltaan käyty keskustelu oli tavanomaista, ehkäpä sitä jopa jonkin verran parem- paakin tasoa.

Käsitteen määrittelyn ongelmia

Sana byrokraatia on tunnetusti hankala ja monimerkityksinen. Eri yhteyksissä se on määritelty monin toisistaan poikkeavain tavoin. Vaikka tutkijat ovat uhranneet vuosia termin erilaisten sisältöjen erittelyyn ja selkiyttämiseen, vaikuttaa siltä, että uhrauksista on ollut vain vähän konkreettista hyötyä. Byrokraatia on termi, jota käyttää helposti, mutta jonka täsmällistä merkitystä on vaikea määritellä.

Käsitteen määrittelyn ongelmat olivat työryhmän vetäjien ja jäsenien tiedossa. Raportoijan vaatimuksesta ryhmän työskentelyn pohjaksi pyrittiin löytämään yhteinen käsitteellinen viitekehys määrittelemällä byrokraatian käsite. Käydyssä keskustelussa hyvä ja vilpittön pyrkimys osoittautui kuitenkin huomattavasti ennakoitua vaikeammaksi toteuttaa. Käsitteellinen suo oli laaja ja upottava. Paljastui, että eri keskustelijoiden käsitykset siitä, millainen on »byrokraattinen» organisaatio olivat jopa ennakoituaakin moninaisemmat. Mikä pahinta, piti kukin omaa käsitystään niin paljon muita parempana, ettei yhteisymmärrystä voitu edes rajoitetussa määrin saavuttaa. Lisäksi asiaa vaikeutti yleinen pyrkimys käyttää termiä pejoratiivisessa muodossa, jonkinlaisena yleisnimekkeenä kaikille epätoivotaville organisaatiopiirteille. Tällaista käsitteen käyttötappaa tosin myös kritisoitiin runsaasti.

Käsitteen määrittelyyn tähtäävässä keskustelussa käytettiin kymmeniä puheenvuoroja, joissa termiä tarkasteltiin sekä makro- että mikroperspektiivistä. Byrokraatiatermille ehdotettuja yleisiä määritelmiä olivat mm:

- julkinen hallinto sinänsä (koko- naisuutena),
- tiettyjen erityisten periaatteiden mukaisesti järjestetty julkinen hallinto ja

— tiettyjen erityisten periaatteiden mukaisesti järjestetty julkinen, kollektiivinen tai markkinaperusteinen hallinto (so. myös yritys voidaan organisoida byrokraattisen mallin mukaan).

Työryhmässä asiasta käyty keskustelu perustui lähinnä kahteen viimeksi mainittuun vaihtoehtoon. Keskustelun kuluessa byrokraattista organisaatiomallia määrittelevät järjestysperiaatteet pyrittiin johtamaan pääasiassa Max Weberin tunnetusta byrokraattisen organisaation ominaispiirteiden luettelosta. Erimielisyyksiä oli kuitenkin siitä, millainen luettelon tulisi tarkalleen ottaen olla. Eri puheenvuoroissa Weberin alkuperäistä listasta pyrittiin näet vuoroin tyypittämään ja vuoroin täydentämään tavalla, joka sai jopa huivittaviakin sävyjä. Keskustelu kääntyi likipitään siihen, tulisiko ominaisuuslistan sisältää viisi vai kymmenen ominaisuutta. Sen sijaan yllättävän vähän käydyssä keskustelussa kiinnitettiin huomiota siihen, voitaisiinko tällaisten ominaisuusluetteloiden avulla edes teoriassa löytää käyttökelpoisia määritelmiä: »Byrokraattiseksi» nimitetyn organisaatiomuodon yleisten ominaisuuksien deskriptiivisinä kuvauksina listaukset eivät juurikaan kiinnitä huomiota siihen, mitkä mainituista ominaisuuksista ovat määritelmällisiä (ehdottomia), mitkä seurausvaikutuksellisia, ja mitkä ainoastaan tilastollisesti (so. epädeterministisesti) byrokraatioihin liittyviä (jne.). Täsmällisen, yksiselitteisen käsitelmäärittelyn pohjaksi tällaiset luettelot eivät yleensä sovellu.

Vaikka käsitelmäärittelyyn uhrattiin aikaa useita tunteja, ei varsinaista lopputulosta saatu keskustelussa aikaan. Keskustelussa soudettiin ja huovattiin edestakaisin ilman konkreettista tulosta; todettiin, ettei asiaa ole järkevää ratkaista huutoäänestyksin. Työryhmän vetäjien autoritaarisempi ote olisi ehkä tässä suhteessa ollut paikallaan. Nyt keskustelu toi esille erimielisyydet, ratkaisua niihin ei löytynyt. Itse asiassa jakkailujen jälkeen ongelma jätettiin täysin auki. Kaikkia tyydyttävä käsitelmäärittäminen todettiin kokouksessa mahdottomaksi aikaansaada ja sovittiin suhteellisen laveasta, täsmentämättä jääneestä »weberiläisestä» määritelmästä — jostakin, jonka kukin osallistuja sai tulkita miten halusi!

Mallintamisajattelun ongelmia

Käsitemäärittelyyn tähtäävien yritysten kariuduttua alettiin ryhmässä keskustella byrokraattisen organisaatiomallin käyttökelpoisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Koska byrokratian käsite jäi ryhmässä kokonaan avoimeksi on toki selvää, että byrokraattisen rakennemallin käyttökelpoisuutta ja »purkamista» koskeva keskustelu-kin lepäsi tältä osin usein tyhjällä perustalla. Keskustelijoita tämä ei tuntunut kuitenkaan erityisemmin haittaavan.

Byrokraattisen organisaatiomallin käyttökelpoisuutta koskevan keskustelun lähtökohtana oli useimmissa puheenvuoroissa jonkinlainen yleinen, usein suhteellisen eriytymätön kritiikki liian »byrokraattiseksi» eli liian normisidonnaiseksi, virkamiesvaltaiseksi, kirjallista asiointia suosivaksi, tms. (valitse minkä haluat) muotoutunutta hallintoa kohtaan. Byrokraattisen hallintojärjestelmän »dysfunktionaalisuuteen» vedoten vaadittiin hallinnon »debykroatisointia» muun muassa työskentelymuotojen yksinkertaistamisen ja keskitetyn valvonnan höllentämisen kautta. Samalla keskustelussa etsittiin keinoja näihin uudistuksiin ilman, että hallinnon poliittiset ohjaussuhteet siitä liikaa kärsisivät.

Keskustelun kuluessa kiinnitettiin raportoitajan vaatimuksesta huomiota eräisiin yleisessä mallintamisajattelussa vallitseviin puutteisiin. Byrokraattisen hallintomallin heikkouksien rinnalla otettiin viittauksen omaisesti esille kysymys byrokratian hyvistä ominaisuuksista. Samalla kiinnitettiin huomiota liian yleisellä tasolla käytävän keskustelun vaaroihin: Onko järkevää puhua byrokraattisen organisaatiomallin puutteista yleisellä tasolla, kiinnittämättä käytävää keskustelua ainakin 1) niihin tehtäviin, joita organisaatio suorittaa, 2) niihin ympäristöolosuhteisiin, jossa organisaatio joutuu toimimaan ja 3) niihin hyvän hallinnon kriteereihin (suunnittelukriteereihin), joiden pohjalta organisaation toiminnan »hyvyyttä» sekä byrokraattisen hallintomallin tilannekohtaista kelpoisuutta tullaan arvioimaan. Eikö byrokraattisen rakennemallin kelpoisuus riipu täysin siitä millaisia tehtäviä organisaatio suorittaa, millaisessa toimintaympäristössä se niitä suorittaa (esim. ympäristön kompleksisuus tai turbulentsuus)

ja millaisin arviointi kriteerein sen suoritusta arvioidaan (toimintavarmuus, responsiivisuus jne.)?

Asiasta käydyssä keskustelussa vaadittiin ajattelun ja ilmaisun täsmäntämistä edellä kuvattuun suuntaan. Tavanomaista keskustelua pidettiin liian yleisenä ja epätasällisena. Esitettiin, että käytävässä keskustelussa tulisi entistä selvemmin täsmäntää sitä, millaisten arviointikriteerien perusteella ja millaisten ympäristöominaisuuksien vallitessa »byrokraattista» hallintomallia on pidettävä tyydyttävänä tai epätyydyttävänä. Varsinkin ympäristötekijöiden tarkempaa analysointia pidettiin mallien kehittelyn avainkysymyksenä. Samalla huomautettiin, ettei »debykroatisointi» ole hallinnon kehittämisen tavoitteena lainkaan niin itsestään selvä asia, kuin mitä helposti saatetaan kuvitella: kun hallinto on korruptoitunutta, nepotistista ja mielivaltaista on siirtymisen legalistiseen, muotosidonnaiseen ja kirjallista menettelyä noudattavaan käytäntöön selvä edistysaskel. Useiden puheenvuorojen mukaan tämä on monien kehitysmaiden hallinnon kehittämisen eräs pääongelma. Esimerkiksi Pakistanissa (Ziauddin Khan) hallinnon kehittämisenä pääpyrkimyksenä on hallinnon »bykroatisointi» — ei niinkään sen »debykroatisointi».

Argumentaatorakenteen puutteita

Myös kysymykset byrokraattisen hallintomallin vaihtoehtoista ja debykroatisoinnin mahdollisuuksista herättivät laajaa erimielisyyttä ja epätietoisuutta. Toiset katsoivat byrokratian olevan ainoan järkevän tavan organisoida julkisen hallinnon toimintaa, kun taas toiset esittivät bykroatialle erilaisia vaihtoehtoja. Tältäkin osin käsitteelliset epäselvyydet olivat keskustelussa hyvin esillä. Perusongelmaksi kohosivat kuitenkin puutteet keskustelun argumentaatorakenteessa. Pääosin keskustelua käytiin näet niin yleisellä tasolla ja niin heikosti argumentoiden, ettei esitetystä mielipiteistä voinut edes kiistellä. Esimerkiksi jos byrokraattista hallintomallia pidetään ainoana mahdollisena vaihtoehtona, on väitteen johdosta käytävän keskustelun pohjaksi toki ilmaistava käytetty argumentaatiotietä. Miten tällaiseen johtopä-

tökseen on vaihe vaiheelta päädytty? Pidetäänkö byrokraattista hallintomallia ainoana mahdollisena vaihtoehtona esimerkiksi

- a) byrokraatia-termiin määrittelystä johtuen (esim. jos bykroatialla määritellään julkiseksi hallinnoksi merkitsee debykroatisointi julkisten toimintojen privatisointia; tällöin ei julkista hallintoa tietystikään voi olla ilman bykroatiaa, koska ne ovat käsitteellisesti sama asia);
- b) julkisen hallinnon toiminnalta edellytettävien arviointikriteerien johdosta (esim. julkisen sektorin toiminnalta edellytettävät hyvän hallinnon kriteerit — vaikkapa tasapuolisuus ja toimintavarmuus — saattaisivat jonkun mielestä johtaa siihen, että ainoastaan byrokraattiseksi rakennettu organisaatiomalli voisi, ikäänkuin määritelmällisesti, olla tehokas); tai
- c) julkisen hallinnon toiminnalle ominaisten ympäristöolosuhteiden johdosta (esim. julkisen sektorin toimintaa voitaisi pitää perusuonteeltaan sellaisena, etteivät poliittiset päätöksentekijät yksinkertaisesti suostu höllentämään kontrolliaan joidenkin »epäbykroattisiksi» luonnehdittavien toimintamallien suuntaan; tällaiseen implementiargumenttiin nojautuen olisi ymmärrettävää väittää bykroatiaa ainoaksi julkisen hallinnon järjestämisen reaaliseksi vaihtoehdoksi).

Asian tiimoilta käyty keskustelu oli mielestäni monessa suhteessa hyvä esimerkki siitä, miten mahdollonta mistään on keskustella järkevästi, jos käytettyjä peruskäsitteitä ei ole määritelty ja jos tehtyjen oletusten, rajausten ja johtopäätösten perusteita ei ole ilmaistu. Tokihan asiasta voidaan aina intää ja olla eri mieltä — ongelman tieteellistä ymmärrystä sillä tuskin saavutetaan. Ilkeästi voi vain kysyä: Tällaista on tieteellinen keskustelu ja tätäkö on tieteellinen kriittisyys?

Jotakin hyvääkin ...

Esitetystä kritiikistä huolimatta kongressissa käyty keskustelu voidaan toki pitää myös monella tavalla avartavana. Oli avartavaa havaita, miten erilaisia hallinnon kehittämisen ongelmia ovat kehitysmaiden näkökulmasta katsoen; Oli innoittavaa kuunnella alan kan-

sainvälisestl tunnettujen tutkijoiden käymää keskustelua; Ja oli lohduttavaa havaita miten heikkotasoisista kansainvälisesti nimekkäidenkin tutkijoiden käymä keskustelu ainaisine käsitteellisine ongelmineen saattaa joskus olla. Oman tutkimushankkeenä näkökulmasta katsoen oli lisäksi rohkaisevaa havaita miten omat arviot tutkimusongelmien käsitteellistämiseen ja mallintamiseen liittyvien ongelmien merkityksestä saivat vahvistustatämänkin kokouksen keskustelua seurattaessa: heikkouksiin ja puutteineen kansainvälinen keskustelu ei ollut paljoakaan suomalaisesta poikkeavaa. Ei ainakaan tällä foorumilla.

Jatkotoimet

Kansainvälisen hallintotieteiden

instituutin seuraava laajempi kokous (21. International Congres of Administrative Sciences) järjestetään Marokon Marrakesissa 24.—28. 7. 1989. Välittömästi sen edellä järjestetään IIAS:n »sisarjärjestönä» toimivan IASIA:n (International Association for Schools and Institutes of Administration) vuoden 1989 konferenssi (18.—22. 7. 1989). IIAS:n Marrakešin kokouksen yleinen teema »Accessibility and Sensitivity of Public Administration» tulee keskittymään hallinnon kansalaisläheisyyden ja responsiivisuuden kehittämiseen liittyviin kysymyksiin, erityisesti desentralisoinnin, regionalisoinnin, hallinnon modernisoinnin ja privatisoinnin näkökulmista tarkasteltuna. Kokouksen yhteydessä jatketaan myös nyt aloitettua debyrkratisointi-keskustelua. Tär-

keät asiat ovat siis Marokossakin esillä.

Työryhmän n:o 2 osalta tulevaisuuden suunnitelmiin kuuluu pyrkimys koota Budapestissa ylimääräiseen kokoukseen osallistuneen ydinryhmän pohjalta noin 10—20 tutkijan ryhmä, joka jatkaisi yksityiskohtaisempaa perehtymistä Budapestissa käsiteltyihin kysymyksiin. IIAS:n piirissä ilmenneiden ongelmien (työryhmän aihe- ja osallistujakunta ei huomioi riittävästi kehitysmaiden intressejä) vuoksi ryhmän toimintaa tultaneen jatkamaan joko EGPA:n (European Group of Public Administration) tai OECD:n tutkimusyksikön monikansallisten projektien piirissä. Tällaisia olivat ainakin suunnitelmat — saapasitten nähdä tulevatko ne koskaan toteutumaan.

Matti Mälkiä