

Hallintotieteen avoimet ongelmat ja teoreettiset suuntaviivat

Risto Harisalo

1 KONSENSUKSEN MURTUMINEN

Mitkä ovat julkista hallintoa koskevan tutkimuksen ajankohtaisimmat ja teoreettisen kehityksen kannalta merkittävimmät ongelmat? Varmasti useimpien ongelmien tieteellinen ratkaisu edistää teorioiden kehitystä ja lisää ilmiöiden ymmärrystä. Tässä artikkelissa tuodaan kuitenkin esille ongelmia, joita ei enää kyetä ratkaisemaan julkishallinnon tutkimuksessa yleisimmin käytettyjen teorioiden avulla. Lisäksi pohditaan sitä, mihin suuntaan julkishallinnon tutkimuksessa olisi mahdollista edetä. Artikkeliliittyy tutkimusprojektiin, jossa eritellään julkishallinnon olemassaolon, organisoitumisen ja toiminnan vaihtoehtoisia teorioita.

Julkishallintoa koskevaa tieteellistä tutkimusta ja käytännön kehittämistä on ohjannut jo noin kahden vuosikymmenen kestänyt konsensus keskeisistä arvoista ja tavoitteista. Konsensuksen ytimenä ovat olleet laajasti omaksutut jaetut käsitykset taloudellisen kasvun ja inflaation hillinnän merkityksestä ja tarpeesta laajentaa poliittista osallistumista, mahdollisuuksien tasa-arvoa ja kansalaisvapauksia. Vaikka keinoista on oltu eri mieltä, kahdesta keinosta on kuitenkin oltu yhtä mieltä. Nämä ovat poliittinen prosessi yhteiskunnallisen tavoitteenasettelun keinona ja julkiset organisaatiot — valtio ja kunnat — näiden tavoitteiden toteuttamisen välineinä.

On selvästi havaittavissa, että tuo tavoitteita ja keinoja koskeva konsensus on murtumassa. Tutkijoilla, jotka ovat haluttomia hyväksymään murrosta, on kasvavia vaikeuksia selittää teorioillaan todellisuuden muutoksia. Poliitikot ja virkamiehet, jotka pelkäävät menettävänsä asemansa ja etunsa uskaltamatta määritellä niitä uudelleen, ovat omaksuneet vastustavan ja kyynisen roolin. On jopa mahdollista, että merkittävin yhteiskunnan tulevaisuutta koskeva välienselvittely käydään julkisen vallan ja yhteiskunnallista vapautta tavoittelevien välillä eikä suinkaan pääoman ja työläisten, taloudellista omavaraisuutta ja kansainvälisyyttä tavoittelevien tai suuryritysten ja kuluttajien välillä.

2 HALLINTOTIETEEN RATKAISEMATTOMAT ONGELMAT

Mitä ovat sitten nuo perinteisten teorioiden avulla ratkaisemattomat ongelmat? Ensinnäkin julkishallinnon makro- ja mikroteoriat eivät pysty antamaan tyydyttävää selitystä sille, miksi julkishallinto on olemassa. Julkiset organisaatiot otetaan niissä annettuina, itsestäänselvyksinä. Tästä syystä erilaisia julkisia organisaatioita on analysoitu samoista lähtökohdista ja olettamuksista pohtimatta sitä, miksi ne ovat syntyneet ja missä määrin niiden funktiot ja yhteiskunnalliset vuorovaikutussuhteet eroavat toisistaan. Siksi ei ole ihme, että julkisten organisaatioiden sisäisten tekijöiden — johtaminen jne. — analyysi on syrjäyttänyt julkisen vallan vaihtoehtojen analyysin. Samasta syystä asenne jokaista, jopa vähäistäkin, vaihtoehtoista analyysia kohtaan on väistämättä ideologinen eikä tieteellinen kuten yksityistämistä koskeva keskustelu on valitettavasti osoittanut.

Yhteiskunnallisia hyvinvointipalveluita ja julkisia interventioita koskevat teoriat ovat saavuttaneet sellaisen valta-aseman, että ne ovat tukahduttaneet tehokkaasti kysymyksen yhteiskunnallisten ongelmien alkuperästä. Tässä on toinen ongelma, johon hallitsevat teoriat eivät anna tyydyttävää vastausta. Julkisten palveluiden kehittämiseksi ja julkisten interventioiden käynnistämiseksi ei ole vaadittu muita perusteluita kuin tarpeen tai ongelman osoittaminen. Tutkijat ja päättäjät esittävät mielellään tilastoja köyhyyden lisääntymisestä, asunnottomuudesta ja tuloerojen kärjistymisestä ja perustelevat niillä julkisten toimenpiteiden tarpeellisuutta. Kuitenkaan he eivät pysty antamaan mitään teoreettista selitystä sille, mistä havaitut säännönmukaisuudet johtuvat.

Miksi oletamus siitä, että vain julkinen hallinto voi palvella kansalaisia, suojella heitä satunnaisilta häiriöiltä, turvata heille perusturvan ja tyydyttää heidän perustarpeensa, on yleisesti hyväksytty ja vastaväitteitä omaksuttu? Edelleen on jäänyt huomaamatta, että negatiivisten ulkoisten vaikutusten käynnistämässä julkis-

sa interventioissa on pohjimmiltaan kysymys molempia osapuolia koskevasta suhteesta. Julkisen vallan asettuminen haitallisista ulkoisista vaikutuksista kärsineen puolelle saa itse asiassa aikaan toiselle osapuolelle negatiivisia ulkoisia vaikutuksia kieltoina, rajoituksina ja lisääntyneinä kustannuksina.

Politiikka ja poliittisen prosessin ensisijaisuus on kolmas ongelma, jota koskeviin perimmäisiin kysymyksiin hallitsevat teoriat eivät pysty tyydyttävästi vastaamaan. Miksi poliittinen prosessi on saavuttanut niin keskeisen valta-aseman yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisumetodina? Miksi poliittiseen prosessiin on jatkuvasti investoitu enemmän kuin esimerkiksi markkinoihin? Mikä on poliittiselle prosessille ominaisin toimiala? On yllättävää, kuinka vähän julkishallinnon teorioissa on eritelty näitä kysymyksiä.

Politiikan ensisijaisuus on johtanut yhteiskuntaelämän lohkojen automaattiseen politisoitumiseen. Julkisten avustusten myöntämiseksi avustusten kohde, kuten esimerkiksi taide-elämä, on ensiksi politisoitava. Edelleen politiikan ensisijaisuus on nostanut kansalaisten odotustasoa korkeammalle kuin mihin todella kyetään vastaamaan. Julkisten viranomaisten vallan lisääntyminen kansalaisten jokapäiväisessä elämässä on kuitenkin vakavin seuraus politiikan ensisijaisuudesta. Se on ollut mahdollista höllentämällä samanaikaisesti poliittista prosessia säänteleviä perustuslaillisia ja juridisia rajoitteita. Perustuslaillista asennetta ja oikeudellisia sääntöjä pidetään platonilaisesti tarpeettomina, konservatiivisina ja yhteiskunnallista edistystä rajoittavina.

Neljäs ongelma on, miksi julkishallinnollisissa teorioissa valtiojohtoisuutta pidetään välttämättömänä ja yhteiskuntaelämän kehityksen loogisena huipentumana? Valtiojohtoisuus on synnyttänyt hierarkkisen yhteiskuntakäsityksen ja vahvistanut kollektivistisia kehitystrendejä. Sosialismin (Saint-Simon), kommunismin (Marx), totalitarismin (Orwell) ja talouspoliittisen johtamisen (Keynes) teorioiden valta-asema on tukahduttanut individualismia, vapautta, omaisuutta, markkinoita ja kilpailua koskevat teoriat ja pitänyt niitä koskevia käsityksiä ideologisina kannanottoina. Sellaiset maltilliset ohjelmat kuin sosiaalidemokratia, sosiaaliliberalismi ja sosiaalinen valintatalous ovat myös kysymättä omaksuneet valtiojohtoisuuden, hierarkkisuuden ja kollektivismi-ideat.

Ongelma voidaan ilmaista myös toisin. Kuinka ihmisistä, jotka ovat tiedoiltaan puutteelli-

sia ja ominaisuuksiltaan vajavaisia, tulee julkisissa hierarkioissa pystyviä ja tietäviä päättämään ihmisten elämän valinnoista ja yhteiskuntaelämän tulevaisuuden suunnista? Tai toisin sanoen: miksi ihmisten rakentamat ja johtamat ja siksi luonnostaan myös inhimillisiä heikkouksia sisältävät julkiset organisaatiot koetaan auktoritatiivisiksi, motiiveiltaan vilpittömiksi ja yhteiskunnan myönteistä kehitystä edistäviksi? Julkishallinnon olemassaoloa, organisoitumista ja vaikutuksia koskeva tiede, jolla ei ole vastauksia näihin kysymyksiin, perustaa toimintansa näennäistieteelliselle perustalle ja ideologisille argumenteille.

Viidentenä ongelmana ovat kysymykset julkisen vallan asianmukaisesta ja oikeasta tehtäväkentästä. Sosialismin teoriassa vastaus kysymykseen on selvästi ideologinen, mutta se sulkee pois tieteelliset argumentit siitä, mihin tehtäviin julkisen vallan tulisi keskittyä ja mitä sen pitäisi tehdä hyödyttääkseen mahdollisimman monia. Julkisen vallan laajoja valtuuksia on perusteltu hyvinvoinnin ja vaurauden lisäämisellä, työttömyyden vähentämisellä sekä tulojen ja varallisuuden tasaamisella. Julkinen valta ei ole kuitenkaan kyennyt hallitsemaan inflaatiota, vähentämään työttömyyttä ja estämään yhteiskunnallisia ristiriitoja kärjistymästä. Julkisen hallinnon ohjaus saattaa vääristää automaattisia palautesignaaleja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan itseohjautuvuudelle. Kaikki tämä asettaa Keynesin vääntämään siitä, että hallitukselle ei ole väliä investoiko se resurssinsa pyramideihin vai tuottaviin kohteisiin, outoon ja kyyniseen valoon.

Edellä on lueteltu viisi sellaista ongelmien ryppästä, joihin ei kyettä tyydyttävästi vastaamaan julkishallinnon tutkimuksessa yleisimmin käytettyjen teorioiden avulla. Sen sijaan, että ongelmiin etsittäisiin vastauksia, julkishallinnon tutkimus on pitäytynyt yhä tiukemmin hallitseviin teorioihin, jalostanut niitä yhä pidemmälle ja vahvistanut uskoaan käsitystensä kaikkivoipaisuudesta. On tuskin ihme, että julkinen on tullut yhä julkisemmaksi. Jokainen tieteellinen ratkaisu — uusi kehitysaluepolitiikka, teknologikeskukset, sapattivuodet jne. — otetaan innokkaasti vastaan, koska se avaa hämmennyneille selkeän tien parempaan pakottamatta heitä luopumaan omaksumiltaan ajatusurilta. Kuitenkin, kuten useimmat hallinnossa mukanaoleista tietävät, ratkaisut johtavat nopeasti yhä syvemmälle orwellilaiseen viidakkoon: näköalattomuuteen, voimattomuuteen, kyynisyyteen ja vastuuttomuuteen. Ja kaikesta tästä huoli-

matta tuntuu oudolta, että jokaista pyrkimystä etsiä uusia vaihtoehtoja ja lähtökohtia pidetään ideologisena hyökkäyksenä oikeaoppilista julkishallinnollista ajattelua kohtaan.

3 TEOREETTISET SUUNTAVIITAT

Onko löydettävissä sellaisia julkishallinnon tutkimusta ohjaavia suuntaviivoja, jotka synnyttävät etsimisen jännitystä, avaavat uusia merkityksiä ja edistävät todellista uuden luomista? Ensinnäkin julkista hallintoa tulisi analysoida osana historiallista ja yhteiskunnallista kehitystä. Tällöin olisi mahdollista tutkia niitä kriittisiä tapahtumia, joilla on ollut julkista hallintoa muovaava vaikutus. Hallitsevassa tutkimustraditiossa nämä vaikutukset otetaan kuitenkin annettuina, legitimeinä. Kriittiset tapahtumat avaavat tutkijalle moniulotteisen vaikutussuhteiden kirjon, vaihtoehtojen kehittelyn ja hylkäämisen kompleksisen prosessin ja siihen vaikuttaneiden panostenhaltijoiden arvot, tavoitteet ja valinnat.

Koska julkista hallintoa on analysoitu omalla esoteerisellä kokonaisuutenaan, tavoitteena ei ole ollut teoria julkisesta hallinnosta osana yhteiskunnallista kehitystä, vaan yksinomaan teoria julkisesta hallinnosta. Tässä on myös syy siihen, miksi kansalaisten suojelemiseksi markkinoiden häikäilemättömyydeltä, piittaamattomuudelta ja ahtaalta oman edun tavoittelulta etsitään niin mielellään hallinnollisia ratkaisuja. Kriittisten tapahtumien analysoija ei ota arvoja ja tavoitteita tutkimuksen annettuna lähtökohtina, kuten yleensä tapahtuu. Kriittisten tapahtumien analysoija voi siten edetä pitemmälle kuin se, joka tutkii hallinnon sisäisiä olosuhteita teknistä erikoisasiantuntemusta vaativina ongelmina.

Toinen suuntaviitta, jonka avulla julkishallinnon tutkimusta voidaan edistää, on analyysin laajentaminen käsittämään hallinnon lisäksi myös poliittiset ja taloudelliset näkökohdat. Puhtaasti julkista hallintoa tutkivan tieteen näkökulman kapeudesta ei liene epäilystä ja hallintoanalyysin kapeassa kentässä johtopäätökset ovat väistämättä yksipuolisia. Tuskinpa politiikka- ja taloustieteet ovat tässä suhteessa hallintotiedettä paremmassa asemassa, mutta yhdessä ne voivat saavuttaa merkittäviä synergisiä etuja. Koska julkishallinto ei pysty yksin kattamaan todellisuuden kirjoa, ei ole ihme, että pelkistykset — tavoitejohtamisen omaksuminen, kuntakoon kasvattaminen, rationalisolin-

ti jne. — ovat sen pääasiallisimmat tulokset. Epäilemättä useat käytännön työssä toimivat ovat kuitenkin jo oivaltaneet sen tosiasian, että päätökset sisältävät hallinnollisia, poliittisia ja taloudellisia elementtejä ja hyvää hallintoa tukee parhaiten analyysi, jonka tuottamassa tiedossa yhdistyvät mahdollisimman monet todellisuuden vakiot.

Julkishallinnon tutkimuksen kolmannen suuntaviitan mukaan on luovuttava aggregaattikäsitteiden analysoinnista ja keskityttävä toimivien yksilöiden tutkimiseen. Hallinnon tutkimus on operoinut luokkien, tuotannon- ja hallinnonalojen, bruttokansantuotteen ja muiden sellaisten seikkojen tasolla ikäänkuin ne olisivat itsenäisiä subjekteja. Kuitenkin vain yksilöt voivat toimia, päättää ja valita. Aggregaattikäsitteiden suosio perustunee siihen, että niiden katsotaan olevan tulos abstraktista teoretisoinnista ja kokonaisvaltaisesta ajattelusta, joka mahdollistaa yhteiskunnan ohjauksen, hallinnan ja valvonnan. Kuitenkin ne ovat kompleksisia, vaikeasti ymmärrettäviä ja merkityksiltään ristiriitaisia käsitteitä ja siksi niiden käyttö yhteiskunnan ohjauksen välineinä on vähintäänkin kyseenalaista.

Aggregaattikäsitteiden käyttö on estänyt tutkijoita selvittämästä esimerkiksi julkisten organisaatioiden tarkoitusta ja menestyksen ehtoja. Tarkoituksen selvittelystä on jouduttu luopumaan viittaamalla ylimalkaisesti siihen, että julkiset organisaatiot eivät voi vedota, kuten yritykset, voittoon ja tappioon. Julkishallinnon menestystä on jouduttu mittaamaan abstrakteilla, välillisillä ja useimpien asiantuntijoiden keinokeisina pitämillä mittareilla. On vaikea uskoa, että ponnistusten lisääminen ratkaisisi nämä ongelmat ellei lähtökohdaksi hyväksyttyä subjektiivismin vaatimusta. Sitä paitsi yrityshallinnosakaan ei olla täysin yksimielisiä siitä voidaan-ko voittoja ja tappioita käyttää ainoana legitimeinä menestyksen kriteereinä.

Suuntaviitoista neljäs ja viimeisin liittyy hallinnon tutkimuksen metodologiaan. Metodologia, joka on sopusoinnussa aggregaatti- ja kollektiivikäsitteiden kanssa, pitää ihanteenaan luonnontieteiden metodologiaa, jossa ajattelevia, tuntevia ja toimivia ihmisiä pidetään fyysisinä objekteina, joiden ominaisuuksia (peruskoulu) ja keskinäisiä suhteita (aluepolitiikka) voidaan hyväksyttävästi manipuloida tieteen keinoin. Tämä metodologia on välittävä rengas siinä tapahtumaketjussa, jossa tutkijat ovat yhdessä päättäjien kanssa muuttaneet vapaan yhteiskunnan laboratorioksi, jota ohjataan yhteis-

kuntapoliittisin tavoittein ja perustamalla ne havaittuihin tilastollisesti merkitseviin invariansseihin.

Näin on hylätty se perustavaa laatua oleva käsitys, että inhimillisessä toiminnassa on turha etsiä tilastollisia lakeja ja säännönmukaisuuksia, että jokainen tapaus on ainutlaatuinen ja erilainen siksi, koska se on tulos vapaasti valitsevien ihmisten arvostuksista ja valinnoista. Tutkimuksen näkökulmasta tilanteessa, jossa yhteiskunta on muutettu erilaisten manipulaattoreiden kokeilukentäksi, on tuskin mahdollista puhua vapaasti tieteestä, koska hallintotiede tutkii pakotettujen toimintojen seurauksia ja

palvelee niitä, joilla on valta käynnistää yhä uusia kokeiluja.

Edellä on tarkasteltu sellaisia ongelmia, joita ei voida tyydyttävästi selittää julkishallinnon tutkimuksessa yleisimmin käytetyillä teorioilla, ja tuotu esille sellaisia tutkimuksellisia suuntaviittoja, joiden avulla ratkaisuja olisi mahdollista etsiä. Suuntaviitat avaavat yllättäviä, jopa kumouksellisia näkymiä sille julkishallinnon tutkijalle, joka on kiinnostunut todellisista vaihtoehtoista, uskaltaa tarkastella kohdettaan todella kriittisesti ja kestää intresseistään kiinnipitävien ideologiset hyökkäykset.