

Rauhaton rinnakkaiselo: Hallinnon tutkimus ja käytännön hallinto

Hallinnon tutkimuksen ja käytännön suhteesta on laadittu lukemattomia esseitä. Mutta ikuisuuden kysymyksistään antoisin taidekin kirpoaa. Eräs ääri näkemys on hallinnon tutkimuksen alistus hallinnon käytännölle. Tutkimustiedon sovellettavuudesta tulee tiedon kelpoisuuden kriteeri. Ilmiöitä on selitettävä, jotta niiden ennustaminen ja kontrolli olisi mahdollista. Tulkitseväkin hallinnon tutkimus saattaa tarjota normien tai merkitysten »oikeita» ja käytännön menestykseen johtavia tulkintoja. Kriittinen hallinnon tutkimus kenties uuden vallan muodostamista kumotun tilalle.

Jo pelkkä tieteen edustajien osallistuminen käytännön ratkaisujen valmisteluun saattaa tukea ratkaisujen toimeenpanoa. Tiedeusko tukee myös tieteen edustajien puhetta käytännön soveltajille, Aaron Wildavskyn iskulausetta »Speaking Truth to Power» hieman muunnellen. Tiedeusko tukee samoin uusien, koulutuksensa tieteellisyyttä korostavien ammattiryhmien nousua.

Hallinnon tutkimus välineenä

Oireita hallinnon tutkimuksen välineellisyydestä ovat vaikeudet erottaa, mikä on tiedettä ja varsinaista tutkimusta, mikä selvitystyötä. Oire on samoin instituutiorajojen pettävyys. Tiukkojenkin kriteerien mukaista tiedettä saatetaan harjoittaa muualla kuin korkeakouluissa, joissa osa hallinnon tutkimuksesta saattaa olla tuskin komitearaportteja kummoisempaa. Pätevintä ja osuvinta hallinnon tutkimusta saattavat harjoittaa myös muut kuin pysyvän aseman saavuttaneet.

Michel Foucault'n ajatuksia soveltaen voi korostaa, että valta, valtarakenteet ja valta-asetat synnyttävät helposti tietoa, jonka uskottavuus on ensi tarkastelussa korkeaa. Tällainen tieto on kuitenkin syntyedellytystensä ahtaiden rajojen vanki eikä suinkaan ainoa mahdollinen tiedon laji.

Välineellisyys luonnehtii jo hallinnon käsitettä. Ymmärrämmehän me kaikki hallinnon alisteiseksi ajetuille tarkoitusperille, johdannaisfunktioiksi »ylemmänasteiselle» toiminnalle, politiikan ja johtamisen tosin pysyvimmäksi mutta teknisimmäksi osaksi tai kokoelmaksi niiden fyysistä välineistöä ja tietovarastoa.

Välineellisyys ja sidonnaisuus sovelluksiin luonnehtivat myös hallinnon tutkimuksen sisäistä jakautuneisuutta. Jo varhain esimerkiksi »hallinto-oppi» (*Verwaltungslehre*) eriytyi erääksi teoreettiselle »yleiselle valtio-opille» (*Allgemeine Staatslehre*) alisteisista soveltavista »erityisvaltio-opeista». Yrityksen hallinnon tutkimuksessa hallinto puolestaan esiintyy eräänä yrityksen »funktioista» markkinoinnin, laskentatoimen ja muiden informaatiojärjestelmien rinnalla.

Eriytyneisyyden side välineellisyyteen ei hallinnon tutkimuksessa rajoitu siihen, että tieteelliset lähestymistavat ovat pirstoutuneet kovin moneen leiriin. Välineellisyys ei pysähdy siihenkään, että monet oppialat pitävät hallinnon tutkimuksen piirissä kukin omaa »kuriaan», »disipliiniään». Lisäksihän tutkimuskohde ja oppiala on jaettu käytännön intressien ja käytännössä vallitsevan institutionaalisen eriytymisen mukaan julkiseen hallintoon ja yrityksen hallintoon sekä julkisen hallinnon eri osiin. Oikeutukseksi tälle jakautuneisuudelle eivät riitä tutkijoiden erikoistumisen edut, sillä tutkijat voisivat kehittyä specialisteiksi ilman »disipliinien» ja niihin ankuroitujen virkojen sanelemia reiviirin rajauksiakin. Pakollinen erikoistuminen tyypistää hallinnon tutkijoiden siipiä, joskaan tärkeää ristiriitaa ei tule unohtaa: tietty erikoistuminen on välttämätöntä, jotta yleensä voisi perustellusti tuoda julki näkemyksiään.

Hallinnon tutkimus älyllisenä pyrkimyksenä

Toisena äärimmäisenä näkemyksenä suotavasta hallinnon tutkimuksesta on puhtaasti teoreettisten tai muiden älyllisten tavoitteiden korostaminen. Tämä saattaa johtaa kentties hyvinkin laajoja kehityskulkuja kuvailevaan, ennusteisiin tähtäämättömään selittävään tai sitten tiukan formalisoivaan analyttiseen perustutkimukseen. Edellisistä esimerkkinä on osa kansainvälisiä ja ylikansallisia organisaatioita koskevaa tai kansainvälisiin ver-

tailuihin ryhtyvää hallinnon tutkimusta tai osa historiallisen otteen omaksunutta tutkimusta. Jälkimmäisiin kuuluvat analyttisen byrokratian teorian mallit. Niiden valtaosan luonteen sellaisina yksityistämistä puoltavina teorioina kuin *William Niskasen* tai *James Buchananin* luomukset ei tulisi pettää. Muitakin analyttisiä teorioita on laadittu.

Teoreettiset ja älylliset tavoitteet hallinnon tutkimuksessa saattavat vaihteellisesti johtaa kriittiseen metodologiseen, metametodologiseen tai tiedon- ja tieteen sosiologiseen tutkimukseen. Tällainen tutkimus saattaa osoittaa, että tulosten sovellettavuus hallinnon tutkimuksen olettamuksena estää uuden tiedon muodostamista ja tekee tutkimuksesta silkkää selvitystyötä. Byrokraattisuudessaan tällainen tutkimus ei enää opi virheistään — *Michel Crozier'n* sanoja mukailen.

Teoreettiset ja älylliset tavoitteet saattavat myös johtaa pyrkimykseen saavuttaa tutkimuksen vankka ja kriittinen ote hallinnon ja hallinnon tutkimuksen kieleen ja muihin merkitysjärjestelmiin. Tähän liittyen saatetaan myös päätyä tutkimaan »ihmislähtöisesti» kaikkein mikrotasoisimpia vuorovaikutussuhteita hallinnossa, jotta merkitysjärjestelmien tutkimuksessa tavallista kalseaa rationaalisuutta voitaisiin lieventää. Esimerkiksi voidaan selvittää hallinnon — ja mikseipä myös hallinnon tutkimuksen — luonnetta »mykkää pakkoa» soveltavana työ- tai asiakkuuskeskeisten elämäntapojen ja vastaavien roolien muokkaajana ja ylläpitäjänä.

»Ihmislähtöisyys» avaa kiintoisia näköaloja. Kysymys on olemassaolevaa hallintoa ja hallinnon tutkimusta parantavien, täydentävien ja korvaavien mallien kehittelystä. Mahdollisuuksia on monia, ja ne pitää kartoittaa ja käyttää hyödyksi.

Paradokseja

Sovelluksiin kietoutunut hallinnon tutkimus ei yksin ole ongelmallista, vaan myös teoreettisia ja älyllisiä tavoitteita korostava hallinnon tutkimus on suorastaan paradoksaalisessa asemassa. Jotta jälkimmäistä tutkimusta voitaisiin harjoittaa muutoinkin kuin pysytellen yleisten totuuksien saapasnahkatornissa, on tunnettava hallintoa sitenkin, että itse asiassa pystyisi myös omatun tiedon teknokraattiseen soveltamiseen. Omakohtainen työskentely viraston, laitoksen tai yrityksen raa'assa linjahallinnossakaan ei ole tällaisen tiedon hankkimisessa pahitteeksi. Käytännön tiedon hallinta altistaa kuitenkin tiedon teknokraattisen soveltamisen houkutuksille, sillä saatavissa olevat korvaukset ovat lukuisat ja näyttävät.

Paradoksaalisia ovat myös ne metodiset ja tekniset taidot, joita hallinnon tutkimus vaatii ja vaalii. Tuskin kukaan jättää käyttämättä esimerkiksi atk:n tarjoamia mahdollisuuksia kirjoitustyötään järkeistäessään. Tällaisella järkeistämällä on myös oman työn ulkopuolisia teknokraattisia sovellusmahdollisuuksia hallinnon tutkijan omassa tieteenharjoituksessa, hänen opetustyössään sekä niiden ulkopuolella. Vähintään soveltaja lisää tahtomattaankin työnsä tuottavuutta ja kaunistaa näin omia ja instituutionsa suoritetilastoja ja saattaa tuottavuudeltaan alhaisemmat kaltaisensa pinteeseen.

Hallinnon tutkimuksen paradokseihin kuuluu myös, että sen harjoittajaksi tähtäävä tai ryhtynyt leimautuu käytännölle jokseenkin hyödyttömien harrastusten parissa askartelevaksi. Yhdeksän hallinnon tutkijaa kymmenestä onkin niitä »mustia korpeja», joilta puuttuu kyky sujuvaan hallinnolliseen valmistelutyöhön tai hallinnossa vaadittu vetojuhdan kärsivällisyys. Silti jo yksi »valkoinen korppi» kumoaa väittämän siltojen puuttumisesta kriittisenkin hallinnon tutkimuksen ja hallinnon käytännön välillä.

Ongelmallinen suhde käytäntöön hiertää kivenä hallinnon tutkijan kengässä. Etuna on se, ettei ongelmasta ole epäilystä eikä se näin ollen peity. Onko muuten esimerkiksi taide muka vapaa välineellisyydestä? Eikö taiteessakin vallitse johtavien taiteilijoiden, keskeisten kriitikoiden ja levityskanavien hallitsijoiden tukahduttava konsensus?

Välitilinpäätöksenä olkoon, että teknokraattinen soveltaminen ja teoreettiset ja muut älylliset tarkoitukset elävät »rauhatonta rinnakkaiseloa» hallinnon tutkimuksen ja hallinnon käytännön suhteissa. Hallinnon tutkijakin on omalla tavallaan maailmaan heitetty.

Pertti Ahonen