

KIRJA-ARVIOITA

Politiikan kriisistä itsetyytyväisyyteen

Brian W. Hogwood: From Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain, Oxford University Press, Oxford 1987, 264 s.

Brian Hogwood Strathclyden yliopistosta Skotlannista on kirjoittanut teoksen julkisten toimintaohjelmien muotoutumisesta otsikolla "Kriisistä Itsetyytyväisyyteen". Saman tekijän vuonna 1983 ilmestynyt kirja "Policy Dynamics" oli perusteellinen erittely julkisen toiminnan muutosmekanismeista ja -ehdoista. Tuore teos puolestaan valottaa koko poliittis-hallinnollista prosessia. Hogwoodin lähtöoletuksen mukaan vaihto on koneisto, joka toimii vain ääritilanteissa (esimerkiksi yksittäinen vakava liikenneonnettomuus saattaa johtaa liikenneturvallisuutta kohottavaan toimenpiteeseen, ohjelmaan) — väistyäkseen taas taustalle. Kirjoittajan pyrkimyksenä on siten hahmotella julkisen toiminnan motiivia ja eri toimijoiden intressejä.

Teos rakentuu julkisen toiminnan muotoutumisen eri vaiheille, joista ensimmäisen muodostaa asioiden esille tulo, aloite ja viimeisen toteutuneen toiminnan arviointi ja, kehän sulkeutuessaa, uusien aloitteiden teko.

1. Aloitteet useita kanavia pitkin

Edustuksellisen demokratian keskeisen periaatteen mukaan poliitikoilla on keskeinen rooli intressien välittymisessä poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon. Periaatteet eivät välttämättä vastaa käytäntöä, niinpä demokratian ihannemalli on saanut väistyä monensuuntaisista ja -tasoisista vaikutussuhteista korostavan realistisen näkemyksen tieltä. Hogwood tyytyy esittämään varsin luettelomaisesti mahdollisia kanavia. On tärkeää muistaa, että vain pieni osa asioista on todella uusia, innovatiivisia, valtaosan ollessa luonteeltaan säännöllisesti esille tulevia.

Poliittikan tutkijoiden keskuudessa puhutaan myös ei-päätöksenteosta, jolla viitataan joihinkin sellaisiin rakenteluihin, jotka estävät tiettyjen asioiden esille tuloa. Esitetyt syyt vaihtelevat intressejä välittävien eturyhmien kilpailusta, heikot jäävät taustalle, marxilaisplatoisiin selityksiin. Hogwoodin mukaan myös teknisesti vaikeat, monimutkaiset

asiat saattavat olla ei-päätöksenteon kohteena. Suomalaisesta näkökulmasta varsin mielenkiintoinen on hänen esittämänsä esimerkki köyhyyden vaikeasta määrittelystä.

Kun asia on noussut esityslistalle, on harkittava, ryhdytäänkö ja minkälaisiin toimenpiteisiin sen johdosta. Kun esilletulovaiheessa, myös valmistelu voi edetä useita kanavia, yleensä ko. vaihe sijoittuu hallintokoneistoon. Asian hylkääminen voi tapahtua avoimesti tai peitetysti. Jälkimmäisestä on hyvänä esimerkkinä komitean hautaaminen. Intressiryhmien merkitys saattaa valmisteluvaiheessa olla merkittävä, joskin päätös voidaan tehdä ryhmistä piittaamatta (esimerkiksi Englannin hallituksen toiminta kalvoslakkokiihistä) mikäli seuraukset arvioidaan vähäisiksi. Hallinnon yhteydenpito ryhmiin voi valhdella näennäisestä kontaktista, kuten muodollisesta lausuntopyynnöstä, todelliseen neuvotteluun, ääritilassa korporatiiviseen hallitsemismuotoon. Uusien ryhmien on yleensä vaikea saavuttaa asemaa neuvottelukoneistossa, Hogwoodin mukaan esimerkiksi ympäristöjärjestö Friends of the Earth on nykyisin saavuttanut jalansijaa eräiden hallintokuntien sidosryhmänä.

2. Virallinen päätöksenteko — oikeus hallituksella ja parlamentilla

Virallisen päätöksenteon vaiheessa valmisteluvaiheen läpäisseet asiat tulevat keskeisten poliittisten instituutioiden päättäväiksi. Täältä osin Hogwoodin teos liikkuu lähinnä Ison-Britanian järjestelmän tasolla. Sikälinen hallitusjärjestelmä eroaa varsin paljon meikäläisestä; hallitus kokonaisuudessaan on laaja, mutta pääministerillä on mahdollisuus ohjata asioita vaihtoehtoisten jaosto- ja vallokuntaketjujen kautta.

Lainsäädäntöprosessin osalta Hogwoodin kuvaus brittiläisestä käytännöstä korostaa parlamentin, varsinkin enemmistöhallituksen hallitessa, rajattuja mahdollisuuksia toimia aloitteen tekijänä. Tilanne on yleistettävissä varsin pitkälti myös pohjoismaisiin järjestelmiin. Toisaalta on korostettu edustuslaitosten multa tärkeitä tehtäviä, lähinnä päätösten legitimoimista.

Mitä julkista toimintaa harjoitetaan, on yhtenä edellytyksenä varojen osoittaminen tarkoitukseen. Puhdas julkinen sääntelykin vaatii virkamiehiä ja siten voimavaroja. Julkisen toiminnan muotoutumisen kannalta oleellinen vaihe on budjettiprosessi. Vaikka muutokset peräkkäisten vuosien kesken ovat yleensä pieniä, saattaa pitkällä aikavälillä julkisen toiminnan profiili muuttua paljonkin. Budjettiprosessi sinänsä on poliittisesti latautunut. Muuten

"valmis" ohjelma voi vielä tässä vaiheessa kuivua tai ainakin hidastua, mikäli sille ei osoiteta voimavaroja. Klionostusta budjetin laatimisvaiheessa on siten ainakin tietyille pyrkimyksille varoja ajavilla poliitikoilla, mahdollisista ohjelmista hyötyvillä tai kärsivillä eturyhmillä. Julkisten virastojen roolia budjettiprosessissa ei tunneta kovin hyvin, kilpailu niukoista voimavaroista on ainakin eräs voimakas piirre. Hogwoodin mukaan eturyhmien samoin kuin puolueiden vaikutusvaltaa voimavarakysymyksissä on heikentänyt asioiden kompleksisuus, vaihtoehtojen esittäminen vaatii asiantuntemusta.

Ohjelmien toteuttaminen eli implementaatio on ollut viime vuosien politiologissa keskustelussa vahvasti esillä. Tieteelliseen intressiin järjestelmien toimuudesta on liittynyt käytännöllinen pyrkimys lähentää hyvien pyrkimysten ja todellisuuden kuilua.

Miksi julkiset ohjelmat sitten epäonnistuvat? Mahdollisia syitä voidaan esittää runsaasti, lisäksi yhä uusia selityksiä tulee esille. Hogwood käsittelee näistä muutamia. Mitään tyhjentyvää luetteloa lukija ei kuitenkaan saa. Niin sanotut yhäältä-alas selitykset kohdistuivat tehtyjen päätösten puutteellisuuteen, esimerkiksi lain laatijalla ei ole ollut tuntumaa säätelyn kohteeseen tai ohjelman tavoitteet ovat jääneet epäselviksi. Päinvastainen lähestymistapa korostaa toimeenpanevien organisaatioiden ja henkilöiden roolia, esimerkiksi lain toteuttaminen ja paikallishallinnon toimintaedellytykset ovat ristiriitaisia. Ohjelmaa toteuttaminen saattaa myös vaatia tietyn avainryhmän yhteistyötä.

Mikäli ryhmän näkemyksiä ei ohjelmaa valmisteltaessa ole otettu huomioon, saattaa ryhmä pyrkiä estämään toimeenpanon. Hogwood tuo mainiosti esille julkisen hallinnon heterogeenisuuden ja tästä aiheutuvat koordinaatio-ongelmat. Kirjan esimerkki poupuudesta tienpätkästä, joka rikotään viemäritöiden takia, päällystetään uudelleen ja päivää myöhemmin rikotään sähkötöiden takia, vaikuttaa kovasti tutulta.

3. Ohjelmien vaikutusta on vaikea arvioida

Tutkijoita on pitkään askarruttanut kuinka on mahdollista, että hyvinkin samankaltaisten järjestelmien (esimerkiksi valtiot tai kunnat) tuotokset saattavat olla niin erilaisia. Hogwood tutustuttaa lukijan erityyppisiin selityksiin, niin taloudellissosiaalisiin tekijöihin kuin poliittisten toimijoiden aktiiviteettiin. Jälkimmäiset selitykset saattavat korostaa esimerkiksi tiettyjen poliittisten puolueiden vallassaolon ja julkisten palveluohjelmien kasvun läheistä yhteyttä.

Julkisen toiminnan arvioinnissa tyy-

dytään usein vertaamaan käytettyjä keinoja, esimerkiksi kunnalla A on kouluikäistä väestöä kohden x opettajaa ja kunnalla B on y opettajaa. Varsinainen vaikutustaso koskee kuitenkin opetustilanteessa oppimista, taitojen ja taitojen omaksumista. Siten hyvinkin erilaisilla järjestelyillä, välineillä, saatetaan saavuttaa saman tasoisia tuloksia.

Kuka julkisen toiminnan arviointia siten suorittaa? Julkisen hallinnon omat arviointimenetelmät eivät ole olleet kovin kehittyneitä, mutta ilmeisesti arviointi on lisääntynyt. Poliitikot saattavat esittää arvostelua, niin myös toimeenpantuihin ohjelmiin tyytymättömät ryhmät. Kriittisen arvioinnin kautta sama asia saattaa sitten palata uudelleen esi-

tyslistalle — prosessi käynnistyy uudestaan, kehä umpeutuu.

Brian Hogwoodin teos antaa erinomaisten kokonaiskäsityksen asioiden muotoutumisesta poliittis-hallinnollisessa prosessissa. Laajan alueen käsiteltävänä tarkastelu ei toisaalta voi olla kovin yksityiskohtaista. Kirja ei alaotsikostaan huolimatta ole kovin Iso-Britannia-keskeinen ja soveltuu siten apuvälineeksi myös suomalaisen järjestelmän tarkasteluun. Hogwood korostaa esimerkiksi eturyhmien osuutta kaikkiin muotoutumisvaiheisiin, ryhmän painoarvosta ja tilanteesta riippuen. Samoin julkisen hallinnon kompleksisuus on tyyppillinen piirre kaikille länsimaisille, teollistuneille valtioille. Yksityiskoh-

talsempaa analyysia olisi kaivannut lähinnä virallisen päätöksenteon muodosta, toimijoiden strategioiden ja erilaisten koalitioiden roolista päätöksentekotilanteissa.

Kirja tarjoaa aineksia pessimistille, saattaahan esille tullut asia moninaisten kriittisten vaiheiden jälkeen epäonnistua toimeenpanovaiheessa. Toisaalta realistinen lukija voi käyttää teosta käsikirjana, asiat ja ohjelmat ovat muotoiltavissa.

Hallinnon tutkijalle puolestaan voi olla hyödyksi tuntea myös hallinnollisten prosessien yhteyksiä. Implementaatio vastauksena tiettyyn, politiikan esityksille nousseeseen vaateeseen on tästä hyvä esimerkki.

Pekka Kettunen