

## **PERUSTIETOA SUUNNITTELUSTA JA SUUNNITTELUTEORIOISTA**

**Juha Vartola:** Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta. Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B. Nro 35. Valtion koulutuskeskus, Helsinki 1985.

Juha Vartolan kirjoittama teos »Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta» on laadittu Valtion koulutuskeskuksen tilauksesta käytettäväksi valtionhallintoon perehdyttävässä virkamiesten täydennyskoulutuksessa.

Mainitussa tarkoituksessaan teos on ajateltu käytettäväksi opintojen seuraamista helpottavana ja oppiainesta mieliin palauttavana tukimateriaalina, täydentämään koulutuksessa toteutettavia luentoja ja harjoituksia. Tältä pohjalta Vartola on asettanut teokselleen kaikkiaan neljä tavoitetta:

- 1) kuvata suunnittelun käsitettä, ideaa ja toteuttamistapaa;
- 2) selostaa valtionhallinnon nykyisten suunnittelujärjestelmien taustalla olevia teoreettisia ajattelutapoja;
- 3) arvioida kriittisesti suunnittelun nykytilaa ja osoittaa eräitä siihen sisältyviä puutteita; sekä
- 4) antaa välineitä, joiden avulla koulutettava kykenee arvioimaan suunnittelua ja pystyy omassa työssään käyttämään hyväkseen suunnittelun antamia mahdollisuuksia.

Kuten esitetyistä tavoitteista havaitaan, ei teos ole sen paremmin suunnittelun toteuttamisen opas kuin myöskään tutkimus suunnittelusta tai sen ongelmista. Lähinnä se on tarkoitettu suunnitteluteorian opetusta täydentäväksi ja tukevaksi alkeistason oppikirjaksi henkilöille, joilla ei vielä ole suunnittelukoulutusta ja joiden tietämys suunnittelutoiminnan teoreettisista perusteista sekä suunnitteluteoriasta on vähäistä tai täysin puuttuvaa.

Esittämiään tavoitteita Vartola pyrkii saavuttamaan jakamalla teoksen kaikkiaan viiteen päälukuun. Pääluvuista ensimmäisessä Vartola esittelee suunnittelun käsitettä ja siihen kiinteästi liittyvää suunnittelun tavoitekäsitteistöä. Suunnittelun sisällössä Vartola korostaa voimakkaasti suunnittelun merkitystä ja hyväksikäyttöä »luovana, oppimiseen ja asiantiloja todella parantamaan tähtävänä toimintana». Tästä perspektiivistä käsin hän analysoi myös suunnittelun tehtäviä ja suunnittelutoiminnan merkitystä valtionhallinnossa. Samalla teoksessa pohditaan sitä, mitä suunnittelu ei ole tai mitä sen ei ainakaan tulisi olla. Vaikka esitetyissä jäsentelyissä korostuukin voimakkaasti suunnittelutoiminnan merkitys sen »perinteisessä», päätöksenteolle perusteita luovassa ja niukkojen resurssien hyväksikäytön maksimointiin pyrkivässä merkityksessä, voitaneen päälukua pitää kirjoituksen tavoitteet ja laajuus huomioiden teoksen yhtenä kaikkein onnistuneimmista jaksoista. Myös uudemmassa suunnittelukirjallisuudessa voimakkaasti korostettu käsitys suunnittelusta oppimisen välineenä tulee Vartolan kirjoituksessa esille. Sen sijaan mm. tavoitejohtamiskeskustelun yhteydessä usein esille tulevat näkemykset suunnittelusta erityisesti henkilöstön motivoinnin ja organisaation sisäisen hallinnan välineinä saavat osakseen vain vähäistä huomiota.

Koska Vartola ymmärtää suunnittelun korostuneesti rationaalisena toimintana, pyritään teoksen toisessa pääluvussa antamaan rationaalisuuden käsitteelle täsmällisempää sisältöä ja merkitystä. Tältä pohjalta teoksessa tarkastellaan varsin mielenkiintoisella tavalla toisaalta eräitä Max Weberin sekä toisaal-

ta eräitä Herbert A. Simonin rationaalisuuskäsitteen yhteydessä esille tuomia jäsentelyjä. Jälkimmäisen klassikon osalta tarkastelu jää kuitenkin puutteelliseksi, rajoittuen ainoastaan Simonin inhimilliselle rationaalisuudelle esittämien rajoitusten ja ns. »rajoitetun rationaalisuuden» väittämän esittelyyn. Suunnittelutoiminnan kannalta vähintäänkin yhtä keskeiseen ja Simonin itsensä myöhemmin (esim. Simon 1964, 1976 sekä 1978) voimakkaasti korostamaan menettelytaparationaalisuuden käsitteeseen ei teoksessa viitata. Jättämällä menettelytaparationaalisuuden käsitteen ja sen yhteydessä korostuneesti esille tulevat käsittelyongelman (käsitteestä ks. Eloranta 1974, 27) ratkaisemiseen liittyvät kysymykset huomiotta, jäävät teoksen kolmannessa pääluvussa kuvatut suunnittelustrategiat rationaalisuuden ongelmaan nähden toispuoleisiksi. Tätä voitaneen pitää eräänä käsittelyjakson ja koko teoksen keskeisimpänä puutteena. Samalla teos jättää taka-alalle Simonin rationaalisuuden käsitteen yhteydessä esiin tulevan ja erityisesti suunnitteluteorian tarkastelun yhteydessä korostuvan kysymyksen suunnittelusta menettelytaparationaalisena (eikä sisältörationaalisena) sekä perusluonteeltaan heuristisena toimintana. »Rationaalisuuden luonne organisaatiossa» (luku II.2) jää ikäänkuin puolitiehen.

Julkisen suunnittelun taustalla olevia suunnittelustrategioita sekä erilaisen suunnittelustrategioiden pohjalta käytävää menettelytapakeskustelua Vartola lähtee tarkastelemaan teoksensa kolmannessa pääluvussa. Tarkastelunsa Vartola keskittää alkeistason oppikirjalle sopivaan tapaan kolmeen tunnetuimpaan suunnittelustrategiaan:

- alunperin Charles E. Lindblomin (1959) esittämään sekä hänen yhdessä David Braybrooken kanssa myöhemmin kehittämään (Braybrooke - Lindblom 1963) toisistaan riippumattomien vähittäisten muutosten strategiaan eli inkrementalismiin;
- suunnittelukirjallisuudessa perinteisesti edellisen vastakohtaksi esitettyyn rationalistiseen, kokonaisvaltaiseen suunnittelustrategiaan; sekä
- Amitai Etzionin (1967) näiden välimuodoksi kehittämään yhdistetyn tarkastelun (mixed-scanning) -strategiaan.

Kutakin suunnittelustrategiaa Vartola kuvaa teoksessaan suhteellisen yksityiskohtaisesti ja kokonaisuudessaan eri suunnittelustrategioiden esittelyä voitaneen pitää teoksen laajuuten nähden likipitään riittävänä. Häiritsevinä tekijöinä ovat tältä osin kuitenkin esityksen paikoittain tarpeettoman monimutkainen kieliasu (erit. alaluvussa III.2) sekä eri strategioiden arviointitapaan (alaluku III.5) liittyvä rajoittuneisuus. Muutamia harvoja toisen suuntaisia huomautuksia lukuunottamatta Vartola esittelee näet eri suunnittelustrategioista käytävää keskustelua pääasiassa sen aatteellis-poliittisen tai eettisen (Missä määrin yhteiskunnalle tahi valtiolle on hyväksi pyrkiä rationalistiseen,

kokonaisvaltaiseen suunnitteluun?) sekä sen ihmiskuvaan liittyvän, inhimillis-rationaalisen (Missä määrin inhimilliselle järjelle on lainkaan mahdollista pyrkiä rationalistiseen, kokonaisvaltaiseen suunnitteluun?) argumentaation tasolla. Jo tälläkin tasolla jää Vartolan esittely puutteelliseksi. Edelleen ongelmallista on se, että hän sivuuttaa teoksessaan kokonaan käydyin keskustelun kolmannen, ja ainakin omasta mielestäni kaikkein mielenkiintoisimman ja suunnitteluteorian kehittämisen kannalta antoisimman, suunnitteluteknisen ja ongelmankäsittelyteoreettisen tason: Millaisten tehtävävaatimusten ja -kriteereiden yhteydessä tulisi soveltaa minkäkin tapaista suunnittelustrategiaa. Tätä näkökulmaa ei teoksessa mielestäni tuoda riittävällä tavalla esille. Tekijä ei siis mielestäni riittävällä tavalla tuo esiin näkemystä suunnittelustrategioista erilaisten suunnitteluongelmien käsittelyyn soveltuvina ongelmankäsittelyteoreettisina malleina, joiden keskinäinen paremmuus (tai sopivuus) riippuu täysin suunnittelutehtävän suunnitteluprosessille asettamista tehtävävaatimuksista ja -kriteereistä. Huomautettakoon lisäksi, että asiaa tästä näkökulmasta tarkasteltuna voidaan suunnittelukeskustelun eettiset ja ihmiskuvalliset kysymykset palauttaa täysin kysymyksiksi suunnitteluongelmaan liittyvistä tehtävävaatimuksista ja -kriteereistä.

Eri suunnittelustrategioiden esittelyn jälkeen Vartola siirtyy kuvaamaan suomalaista suunnittelujärjestelmää ja sen ongelmia. Tämänsuuntaisen tarkastelun Vartola aloittaa pääluvussa neljä, luomalla lyhyen katsauksen valtion toiminta- ja taloussuunnittelujärjestelmän kehitykseen, luonteeseen ja järjestelmän toiminnasta saatuihin kokemuksiin. Suunnittelun toteutumiskäytäntö ei Vartolalta saa osakseen kritiikitöntä kiitosta, pikemminkin päinvastoin. Käsittelyjakson pääosan Vartola käyttää nimittäin TTS-järjestelmästä saatujen kriittisten kokemusten kirjaukseen, jonka suuntaista kritiikkiään hän koko suunnittelujärjestelmään laajennettuna jatkaa edelleen teoksensa viidennessä ja viimeisessä pääluvussa. Suppeudestaan huolimatta on teoksen viimeinen, suunnittelun ongelmia ja kehittämismahdollisuuksia käsittelevä pääluku mielestäni esityksen ehdottomasti parasta antia. Erityisen mielenkiintoisia ovat Vartolan suunnittelijan työstä ja suunnittelun kehittämisen mahdollisuuksista esittämät arvioinnit. Niihin on suunnitteluteoriaan paremminkin perehtyneen lukijan syytä tutustua.

Kokonaisuutena tarkastellen on teoksen epäilemättä suurimpana ongelmana – kuten Vartola itsekin (sivulla 4) myöntää – sen yleisyys. Teoksessa pyritään noin sadan sivun sisälle mahdollittamaan perustietoja lähes kaikista suunnittelun keskeisistä ideoista ja ongelmista. Tämä johtaa pakostakin teoksen asiasisällön tarpeettomaan pinnallisuuteen ja esityksen rakenteen katkelmallisuuteen. Pyrkimys kattavaan yleisesitykseen on teoksessa hallitseva ja osin jopa asian käsittelyä häiritsevä. Esityksen tavoitteisiin nähden ongelmallista

onkin erityisesti se, että eräiltä osin lienee suunnitteluteoriaa tuntemattoman lukijan vaikeaa tai lähes mahdotonta saada kuvaa esitetystä ajatuksista. Näin ainakin ilman esitettyjä ajatuksia tukevaa ja selventävää luento-opetusta, jollaisesta irrallaan (esim. itseopiskelussa) käytettäväksi teos ei mielestäni sovellu.

Alkeistason suunnitteluteorian oppikirjana Juha Vartolan teos »Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta» on eräistä selvistä puutteistaan huolimatta tarpeellinen lisä suomenkielisessä hallintotieteellisessä kirjallisuudessa, jossa suunnitteluteoria on selvästikin jäänyt vaille ansaitsemaansa huomiota. Nyt pää on avattu – mistä löytyisivät aloitetun työn jatkajat?

Matti Mälkä

## LÄHTEET

- Braybrooke, D. & Lindblom C.E.: *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. The Free Press, Glencoe 1963.
- Eloranta, K.T.: *Heuristiikat ja heuristisuus: käsittelyongelmista ja niiden ratkaisemisen metodologiasta hallinto-opin näkökulmasta*. Tampereen yliopisto, Tampere 1974.
- Etzioni, A.: *Mixed-Scanning: A »Third Approach» to Decision Making*. *Public Administration Review* 27 (1967):6, s. 385–392.
- Lindblom, C.E.: *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review* 19 (1959), s. 79–88.
- Simon, H.A.: *Rationality*. Teoksessa Gould, J. & Kolb, W.L. (Eds.): *A Dictionary of the Social Sciences*, s. 573–574. The Free Press, Glencoe 1964.
- Simon, H.A.: *From Substantive to Procedural Rationality*. Teoksessa Latsis, S.J. (Ed.): *Method and Appraisal in Economics*, s. 129–148. Cambridge University Press, Cambridge 1976.
- Simon, H.A.: *Rationality as Process and as Product of Thought*. *American Economic Review* 68 (1978):2, s. 1–16.