

ERÄITÄ HALLINTOTIETEIDEN TEORIAAN JA METODOLOGIAAN LIITTYVIÄ YDINKYSYMYKSIÄ

Ari Salminen

Hallintotiedettä on Suomessa itsenäisenä yliopistollisena oppiaineena opetettu vasta parin vuosikymmenen ajan. Tutkimustraditio on suunnilleen samankäistä. Tieteenalan nuoruus on syynä siihen, että sitä edustavat tutkijat, opettajat ja opiskelijat ovat olleet kuka milläkin tavalla hieman epävarmoja mm. siitä, mitä hallintotieteeseen sisältyy, mitkä teoreettiset ja metodologiset aiheet ovat keskeisiä ja mikä on tieteellinen ja opillinen osuus julkishallinnossa.

Toisaalta se, mikä on edelleen jäänyt julkista hallintoa koskevassa keskustelussa vähälle huomiolle ja johon tässä kirjoituksessa paneudun, on *hallintotieteen perusteltavissa olevan, tieteellistä kokonaisuutta korostavan sisällön arviointi*. Tehtävään arviointiin on aiheellista myös liittää hallinnontutkijan kriittinen "itsetutkiskelu".¹

Voidaan lisäksi kysyä: Miksi julkishallinnon arviointi hallintotieteen lähtökohdista on tärkeää? Taustaksi otettakoon yksinkertaisesti se tosiasia, että julkisen hallinnon reaalin asema yhteiskunnassa on muuttunut. Hallinnon merkitys on lisääntynyt ja hallinnon tehtävät ovat voimakkaasti laajentuneet ja monipuolistuneet. Kehityksen seurauksena niin arkikeskustelussa kuin tieteellisessä debatissa hallinto on saavuttanut aseman, jossa sitä esim. julkisena hallintona käsitellään rinnan politiikan, talouden, oikeuden ja kulttuurin kanssa. Hallinto ei ole enää vain osana näitä teemoja. Mukaan ovat tulleet itsenäiset hallinnolliset teemat ja vieläpä siinä julkilausumattomassa mutta asiallisessa mielessä, että hallinto sisältäisi jotain, mitä muut alueet eivät sisällä. Toisin sanoen hallinnolla olisi oma substanssinsa.

Vakavasti otettavaa julkisen hallinnon analyysiä esiintyy selvimmin varsinaisen julkishallintotieteen ja politiikantutkimuksen piirissä.² Molemmilla alueilla, joskin erilaisista syistä, julkishallinnon hallintotieteellinen sisältö on mielestäni jäänyt riittämättömälle huomiolle. Poliitikantutkimuksessa hallin-

to on esillä politiikan toimeenpanovallan osana, instituutiona, byrokrationa, virkamieshallintona jne. Kyse on useimmiten yleistarkastelusta; hallinnon kunnolliseen sisällölliseen spesifiointiin ei tahdo riittää mahdollisuuksia tai kiinnostusta. Sen sijaan valtiotieteen tutkimus hieman pitemmällä aikavälillä katsottuna on tuonut hallinnon käsitteeseen ja tieteelliseen sisältöön merkittäviä kontribuutioita, joita käsitellään esityksessä myöhemmin.

Hallintotieteenä julkishallinnon keskeisin tutkimuskohde on hallinto. Tämä ei poista sitä havaintoa, jonka mukaan julkishallinnon tutkimus on kiinnittänyt huomiota enemmän muihin aiheisiin kuin julkisen hallinnon tieteellisesti perusteltavan sisällön erittelyyn ja kehittämiseen. Erityisesti teoreettisissa töissä on käsitelty joko hallintotieteen suuntauksia tai joitakin hallintotieteen osateorioita. Itsekriittisestikin on perusteltua kysyä, ovatko ko. pyrkimykset hetkittäin suorastaan yliteoreettisilta vaikuttavina aina yksinomaan lisänneet julkishallinnon teorian ja metodologian täsmällisemmän kuvan muodostumista.

Edellä sanottua täsmentäen pyrin seuraavassa lähinnä teoriahistoriaan nojautumalla hahmottamaan systemaattisen kuvan hallintotieteen ja julkishallinnon teoreettis-metodologiseen sisältöön liittyvistä ydinkysymyksistä. Esitykseni taustana on *kaksi lähtökohtaa*: Se, mitä julkinen hallinto teoreettisesti käsitettynä on ja miten sitä voidaan kuvata, selittää ja ymmärtää, ensisijaisesti edellyttää hallintotieteen tiedeperinteen ja -historian uudelleenluemista ja muutoinkin nykyistä huolellisempaa tarkastelua hallinnontutkijoilta. Olen lisäksi vakuuttunut, että hallintotieteen teorian ja metodologian ydin saadaan näkyviin hallinnon substantiaalisen, sisällöllisen erittelyn avulla: hallinnon institutionaalinen kerros muotoineen ja järjestämisperiaatteineen selittää sittenkin hallintoa ja hallinnollisia ilmiöitä vain osittain.³

1. VALTA JA HALLINTO

Ensimmäinen primaaristi hallintoa määrittelevä ilmiö on valta. Vallan käsitteen ja sisällön erittelyä on keskeisimmin suoritettu valtioita ja valtiojärjestelmiä koskevissa tutkimuksissa. Menemättä tarkemmin vallan määritelmiin voidaan sanoa, että inhimillisessä toiminnassa valta liittyy ihmisten käyttäytymiseen: se, jolla on enemmän valtaa toiseen nähden, saa toteutettua enemmän omia aiottuja tavoitteitaan vaikuttamalla toisen käyttäytymiseen haluamalla tavalla. Valtaa käytetään erilaisin muodoin fyysisestä pakkovallasta mielipidemuokkaukseen (ks. esim. Russell 1938).

Hallintotieteen teoreettis-metodologisen ytimen kannalta kysymys voisi kuulua seuraavasti: onko hallintotieteessä valtaa ja vallan käyttöä jäsenelty

hallintoa määrävänä ilmiönä ja onko valtioteoreettinen keskustelu tullut tältä osin ymmärretyksi. Yritän antaa yhden vastauksen arvioimalla hallintotieteellisesti vanhempaa valtioteoreettista ja -filosofista keskustelua. Hallintoa koskevan analyysin kannalta tästä keskustelusta tulee esille (esim. Platonin, Aristotelen, Machiavellin, Rousseauin ja Leninin kirjoituksissa) seuraavia teemoja:

- vallanjako ja vallan omistaminen
- hallinnollinen vallan käyttö
- vallan moraali
- vallan hajauttaminen
- hallintobyrokratian virkamiesvalta.

Myös oikeusfilosofinen keskustelu (von Gerber, Laband, Jellinek) on 1800-luvulta lähtien käsitellyt monia vallankäytön teemoja, jotka koskevat myös hallintoa, kuten

- vallan yleisyyttä
- vallan ja heriyyden sisältöä ja suhdetta
- valtiotahtoa ja valtioluonteen erittelyä.⁴

Ja muistakaamme myös se, että Weberille valta oli perus- ja yleiskäsite. Valta liittyy hänellä siihen todennäköisyyteen, että toimija on sosiaalisessa suhteessaan sellaisessa asemassa, jossa voi toteuttaa oman tahtonsa vastustuksesta huolimatta. Vallan erityinen muoto oli Weberillä hallinta, mikä sisältää vallan määrätä toisen käyttäytymisestä oman mielensä mukaan. Vasta tämän jälkeen hän analysoi erilaisia hallinnan muotoja ja laillisen hallinnan selkeintä hallintorakennetta eli byrokratiaa (Weber 1978. Ks. myös Salminen–Kuoppala 1983 ja Salminen 1984).

On syytä huomata, että valtio- ja oikeusfilosofisessa teoriaperinteessä hallintoa on käsitelty monelta kannalta siitäkkin huolimatta, että reaalisen hallinnon nykyaikainen kasvu ja kehitys oli edessä vasta vuosisatojen kuluttua. Se, mikä tälle teorialle on yhteistä, on valtiollisen ja poliittisen vallan näkeminen ensisijaisena, instituutioita ja valtiollisia laitoksia ja organisaatioita muokkaavana ja muuttavana voimana. Toinen yhteinen asia on vallanjaon analyysi, kysymys siitä, miten valta on erilaisissa järjestelmissä jaettava ja miten vallanjako hallinnollisesti järjestetään. Vaikka puhe on pääasiassa valtiollisesta vallasta, myös hallinnollisen vallankäytön perusteisiin puututaan. Vanhimpia hallinnollisen vallankäytön aloja ovat olleet puolustushallinto, ulkoasiainhallinto ja valtiovarainhallinto. Hyvin autonomisesti käsitelty hallinnollinen kysymys valtioteorian historiassa on ollut virkamiesten asema ja vaikutusvalta valtiokoneistossa.

Vallan ja hallinnon teemasta voidaan tiivistää seuraavat hallintotieteen teorian ja metodologian periaatteet, jotka sinänsä ovat hallinnontutkijalle

tuttuja mutta joiden merkitystä on jatkuvasti toistettava: *Ensinnäkin*, valta määrää hallintoa; valtiollinen vallankäyttö määrää valtiokoneiston organisointia, järjestämistä. Kärjistäen on sanottava, että on lähes mahdotonta tarkastella asiaa toisin päin: Hallinnolla ei näyttäisi olevan sellaista itsenäistä sisältöä, että se vaikuttaisi vallankäyttöön. Julkisen hallinnon informatiivinen kuvaaminen, hallintojärjestelmän selittäminen ja hallintotoiminnan ymmärtäminen edellyttävät julkisen vallan ja vallankäytön ymmärtämistä sekä käsiteellisesti että empiirisesti. Kun pystytään selittämään julkisen vallan sisältö, rakenne ja muutos, pystytään vastaavasti paremmin selittämään julkisen hallinnon 'olemus' ja sitä määrittelevät tekijät.

Toiseksi, vallankäyttö on siinä mielessä hallintoanalyysissa oleellinen asia, että valta ilmentää tapahtumaa, liikettä ja käyttäytymistä. Vaikka valtajärjestelmät voivat olla jähmettyneitä ja stabiileja, vallankäytön toiminnallinen luonne tavoitteellisena käyttäytymisenä ja kahden tai useamman vallankäyttäjän ja -luonteen suhteena on voimassa. Tämä on hallinnon selittämisen ja ymmärtämisen kannalta keskeistä: On nimittäin huomattava, että valitettavan monet fundamentaalista valtasuhdetta korvaavat hallintotieteelliset käsitteet (käytännössä hallinnon periaatteet) eivät muodosta vastaavanlaista toiminnallista sisältöä itsessään. Esim. hallinnon koordinointi, käskytyks ja kontrolli eivät sinänsä sisällä juuri mitään. Niille on aina annettava substanssi.

Tämän periaatteellisen ongelman luulisi realisoituvan hallinnon kehittämisessä tietynlaisena turhautumisena hallintokoneiston muutettavuuteen. Niin kauan kuin kehittämis- ja uudistamisponnistelut ovat ikään kuin organisaatioitasolla, niin kuin ne kokemukseni, lukemani ja kuulemani mukaan useimmiten meidänkin valtiollisessa ja kunnallisessa hallintokoneistossamme ovat, hallinnon reformi kohtaa vaikeuksia. Kun päästään vallan kehittämiseen, onko se sitten nimeltään toimivallan muuttamista, valtuuksien ja päätöksentekooikeuksien uudelleenjärjestämistä tai suorastaan valtio- ja hallintoelinten valanjaon uudistamista, on mahdollisuus tarttua todellisiin, edellisestä seuraaviin hallintoreformeihin.

Kolmanneksi, kaikkiaan vallan ja hallinnon tarkastelussa julkisen hallinnon luonne paljastuu vallan ja vallankäytön kollektiivisuuden, ts. sen julkisen luonteen analyysin ja ymmärtämisen kautta.

Julkisen vallan syväanalyysi on hallinnon teoreettis-metodologisen ymmärtämisen perusehto, muttei ainoa ehto. Vallan ja hallinnon kysymystä täydentävä teema on yhtäältä hallinnon näkeminen toimintana sekä toisaalta hallinnon erittely hallintotehtävien perustalta.

2. HALLINTO TOIMINTANA – HALLINNON TEHTÄVÄ

Kysymys hallinnosta toimintana sekä hallinnon tehtävämääritteestä on hallintotieteen teorian ja metodologian näkökulmasta ristiriitainen ja vaikeasti ratkaistavissa. Tarkoitan alustavasti kahta asiaa: miten hallinto on ymmärrettävä (hallinto)toiminnan kautta, oli kysymys poliittisesta, valtiollisesta tai taloudellisesta toiminnasta; ts. mikä on julkisen toiminnan suhde julkiseen hallintoon sekä miten varsinaisten julkisten tehtävien erittely määrittelee julkista hallintoa? Tässä yhteydessä on syytä palata jälleen valtioteoreettisen ja uutena alueena erityisesti taloustieteen teorianhistorian eräisiin hallintotieteellisiin uudelleenarviointeihin.

Toiminta-aspektin analysoinnissa tärkeä ajatussuunta on lähtenyt hegeliläisyydestä.⁵ Valtioanalyysissään Hegel esitti, että valtio luo toiminnan ulkoiset edellytykset. Valtiolla on sosiaalinen tehtävä. Sen roolina on epäkohtien sovittaminen yhteiskunnassa. Byrokrania virkamiehineen muodostaa yhteyden valtion ja yhteiskunnan välille. Hegeliläinen ajattelu lähtee hallintoa tarkasteltaessa siitä, että nimenomaan valtion yleisen edun ylläpitäjänä on miehistö, virkamiesluokka. Ns. yleiset tehtävät kuuluvat virkamiesten toimialan piiriin. Toimintänäkökulman keskeisyys poliittisessa ja valtiollisessa käytäytymisessä tulee esille Hegelin ajatukset omaksuneella Snellmanilla. Valtion olemassaolo tulee keskeisesti perustelluksi toiminnan ja politiikan järjellisyiden kautta, eli perusteluun tiivistyy ajatus politiikan luonteesta toimintana, jota henki ohjaa. Snellman kiinnitti huomiota valtion toimeenpanotehtävään (ja siinä yhteydessä virkamiehen toimintaan) sekä valtion rooliin ihmisten välisissä suhteissa ja lain kunnioittamisessa (Hegel 1965, Snellman 1928 ja Pekonen 1983).

Valtion aseman ymmärtäminen sen toiminta- ja tehtäväroolin kautta heijastuu myös talusteorian perinteessä. 1700-luvulla talouden *laissez-faire* -teorian edustajat käsitelivät valtion interventioita talouteen. Ko. ajatusmalleissa eriteltiin valtion tehtäväalueita alkaen kaupankäynnistä ja eräistä muista valtion erityistehtävistä. Talusteoriassa korostettiin ennen muuta kysymystä omistusoikeuden turvaamisesta valtion toimin. Smithin anti hallintoa ajateltaessa oli siinä, että hän esitti tehokkuuskriteerin eli sen, miten tehtävät tulisi organisoida tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Toinen taloustieteen klassikko, 1800-luvulla vaikuttanut Mill oli samoilla linjoilla: Hän täydensi Smithin valtion interventioroolia jakamalla interventiot auktoriteettiin perustuviin ja auktoriteettiin perustumattomiin. Valtion päätehtäviä ovat omaisuuden suojaaminen ja sopimusvapauden turvaaminen yhteiskunnassa (Smith 1933 ja Mill 1921).

Jos katsotaan fundamentaalisia virtauksia tämän vuosisadan kansan-

taloustieteessä on selvää, että Keynesin vaikutus on keskeisin. Hallintotutkimuksen kannalta kiintoisia kysymyksiä, niin keynesiläisen teorian kannattajien kuin vastustajien ajatusmalleissa, ovat valtion tehtävä- ja kompetenssi-alueen laajuus erilaisissa talousjärjestelmissä, valtiovallan mahdolliset toimenpidevaihtoehdot talouden alalla ja keskuspankkipolitiikan merkitys raha- ja kansantaloudessa.⁶

Smithin ja Millin ajatusten ankaraan kritiikkiin ja kapitalismin kriisin kaikenpuoliseen kuvaamiseen keskitytään marxilaisen talousteorian piirissä. Jotain johdonmukaista em. (valtion) tehtäväajatteluun verrattuna on nähtävissä. Marx kritisoi juuri omaisuuden suojaa ja omistamista kapitalistisessa valtiossa. Hän lähti siitä, että ne edut ovat primaareja, joita hallitsevalla luokalla on hallussaan. Näiden etujen edustaminen on kapitalistisen valtion tehtävänä. Eli julkinen valta edustaa hallitsevan yhteiskuntaluokan intressiä. Lisäksi Marx tarkasteli valtiota ideologisena mahtina, joka ylhäältä päin toteutettuna organisoitumismuotona instituutioidensa välityksellä vaikuttaa ihmisten (toiminta)käytäntöihin. Lenin liitti kiinteästi valtion tehtävät tuotantoon, yhteiskunnan tuotannolliseen perustaan ja arvioi tämän seurauksena ja kautta valtiokoneiston asemaa (vrt. Bader et al. 1983 ja Harding 1981).

Edellistä täydentäen, toiminnan ensisijaisuutta instituutiona verrattuna ovat käsitelleet valtio-oikeutta edustava Forsthoff sekä sosiologian klassikoihin kuuluvat Weber ja Parsons. Forsthoffin mukaan hallinto voidaan toiminnallisesti nähdä työprosessina ja sitä varten luotuna instituutiona. Oikeuden sääntelemät organisatoriset suhteet ovat työ- ja tuotantoprosessia välittäviä ihmisten interaktiosuhteita. Weberin yksi (hallinto)metodologian peruskysymyksiä oli sosiaalisen toiminnan konseptio. Weber pyrki palauttamaan erilaisten yhteisöjen ja organisaatioiden toiminnan yksilöiden toiminnaksi. Hallintoa tutkiessaan hän pääsääntöisesti käytti käsitteistöä, jolla yksilö- ja organisaatiotason toiminta pyrittiin yhdistämään toisiinsa. Myös Parsonsia askarrutti sosiaalisen toiminnan suhde sosiaaliseen rakenteeseen (funktio-rakenne-keskusteluun siirrytään esityksessä myöhemmin). Tämä näkyy selvästi siinä, että Parsonsin organisaatio- ja hallintokäsitys pohjautui instituutioiden toiminta- ja tehtäväperusteiseen jaotteluun (Forsthoff 1966, Tuori 1983, Weber 1978 ja Parsons-Smelser 1972).

Hyvänä esimerkkinä hallinnon toiminta-aspektia korostavasta lähtökohdasta on jo vuosisadan alkuvuosikymmenien organisaatio-opin analyysit hallinnollisesta *yhteistyöstä* ja *yhteistoiminnasta*. Mm. Mayo, Follett ja Barnard tuovat voimakkaasti esille yhteistoiminnan yhtenä hallinnon fundamentaalisen aineksena. Uudemmassa hallinnontutkimuksessa tämä idea on osittain unohtunut.

Edellä sanottu nostaa esiin pohdittavaa hallintotieteen teorian ja meto-

dologian perusteista: Toiminta- ja tehtäväkeskeisyys hallintoa selitettäessä asettaa kysymyksen, määrääkö tietty toiminto ja ilmiö (esim. talous niin kapitalistisessa kuin sosialistisessa järjestelmässä) instituution muotoineen ja rakenteineen. Tämä mahdollisuus tekee idean universaalien hallinnon teoriasta varsin problemaattiseksi, koska tehtävä- ja toiminta-analyysin määräämänä hallinto saisi aina suhteellisin spesifin, tilanne- ja ilmiökohtaisen sisällön. On vastaavasti muistettava, ettei yksinomaan hallinnon tehtäväärittely vie lopputulokseen. Hallintotehtävät muuttuvat, niiden keskinäinen suhde muuttuu eikä tehtäväluettelo voi periaatteessa koskaan tulla valmiiksi.

Toiminta- ja tehtäväkeskeisyys johtaa lisäksi ajatukseen siitä, olisiko hallintotieteen teoria nähtävä pikemminkin muodostuvan (julkisen) *toiminnan osateorioista* kuin (julkisen) hallinnon teoriasuuntauksista. Tätä onglemaa nykyisessä hallinnontutkimuksessa väistellään. Nyt on 'muotia' nähdä hallinto *suhteessa* johonkin ilmiöön (hallinto-talous-, hallinto-politiikka-, hallinto-kansalainen -suhteet). Vaarana on, että analysoidaan pääasiallisesti muodostunutta suhdetta sekä teorian että empirian tasoilla ja jätetään hallinnon olemuksen perusteiden analysointi ja määrittäminen joko kokonaan sivuun tai epätarkaksi. Kestävälatautuinen teoreettinen ja myös populaari keskustelu byrokratiasta ja julkisesta hallinnosta ei oikein tämän vuoksi saa 'ilmaa alleen'.

3. FUNKTIOT JA RAKENTEET HALLINNOSSA

Kolmantena keskeisesti hallinnon ydintä kuvaavana ulottuvuutena on kysymys hallinnon funktioista ja rakenteista. Hallintotieteellisessä keskustelussa funktioiden ja rakenteiden käsittely kuuluu edellisiä selvemmin organisaatio-opin piiriin. Aihetta koskeva laaja ja monilta osin sekava keskustelu sijoittuu organisaatio-opin nuoruuden takia lähinnä 1900-luvun jälkipuoliskolle. Hallintotieteen teorian ja metodologian kehittämisen kannalta funktio-rakenne-keskustelun johdonmukaiseen kokonaiskuvaan kuuluu ainakin kaksi selvityskohdetta:

- kysymys funktioiden ja rakenteiden 'olemuksesta': lyhyesti sanottuna, miten funktiot ja rakenteet määräävät hallintoa ja millaisen hallintoa koskevan selitysmallin ne muodostavat (funktio-teoria, rakenneteoria) ja
- kysymys funktioiden ja rakenteiden järjestyksestä: yksinkertaistaen ilmaistuna, määräävätkö hallintoa ensisijaisesti sen funktiot vai rakenteet.

Yritän seuraavassa vain pääkohtiin pitäytymällä koota rakenne-funktio-ajattelun hallintotieteen teorian ja metodologian ydinkysymyksenä:

1. Funktioajattelun eli funktionalismin (perustajina mm. Radcliffe-Brown

ja Malinowski) päätarkoituksena on koko ajattelun olemassaolon ajan ollut kiinnittää huomiota sosiaalisten järjestelmien erilaisiin funktioihin ja funktioiden muodostamiin järjestelmien tasapainomalleihin ja niissä tapahtuviin muutoksiin. Hallinnontutkimuksen alueella, mikä näkyy Parsonsin, Mertonin, Barnardin ja Selfin kirjoituksissa, funktioajattelulla on kahdenlainen keskeinen merkitys: yhtäältä sen avulla voidaan eritellä hallinnon osafunktioita ja -järjestelmiä niiden vaikutussuhteiden kautta sekä toisaalta funktioiden käsite voidaan sisällyttää hallinnollisen toiminnan *tavoitteellisuuden* kuvaamiseen. Hallintotieteellisessä keskustelussa sekavuutta on väliin aiheuttanut se, että funktio on 'latistettu' synonyymiksi tehtävä- ja toiminto -termeille, vaikka tavoitteellisuus liitettyä toimintaan antaa funktioajattelulle siihen oleellisesti sisältyvän idean (vrt. esim. Parsons–Smelser 1972, Merton 1957, Salminen 1983).

2. Vanhana yhteiskuntaa ja hallintoa selittävänä suuntauksena myös rakenne-teoriassa analyysin kohteena ovat funktiot ja rakenteet. Kuitenkaan tarkastelu ei perustu funktionalismin mukaiseen harmooniseen tasapainoideaan, vaan *muutoksen* keskeiseen vaikutukseen sosiaalisissa järjestelmissä. Muutos on luonteeltaan kehityksenomainen, kriisiperusteinen tai vallankumouksellinen – selitys on sidoksissa ko. strukturalistisen suuntauksen metodologisiin valintoihin.

Hallintotieteen teorian ja metodologian kannalta strukturalismi on avannut monia näköaloja: Sen avulla tulkitaan kielen ja yleensä kommunikaation vaikutusta hallintokoneiston reagoiteihin; se osoittaa sosiaalisten struktuurien määräävyyttä hallinnon muodon ja hallinnossa käyttäytymisen ymmärtäseksi; struktuurianalyysi tuo esiin uudentyyppisiä vallan rakenteen ilmenemismuotoja hallinnon toiminnassa (kuten Weberin vallan ja hallinnan rakenne-määrittelyjen jatkokehittelyt).⁷ Silti organisaatiotutkimus on usein yksinkertaistanut liiaksi rakenteen ideaa. Rakente on nähty vain *mitattavana* ilmiönä, hallinnon rakenteominaisuutena. Rakenteen piilorakenteelliset ja sosiaaliset ulottuvuudet on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Tätä ilmentäviä organisaatioanalyysjeja on hallintotieteellinen tutkimus tulvillaan.

3. Hallinnon funktioiden ja rakenteiden tarkastelussa ajattelua uudistavaa merkitystä on ollut funktionaalisen rakenteellisen lähestymistavan metodilla. Esim. Luhmannin anti hallinnontutkimukselle on siinä suhteessa keskeinen, että hän korostaa funktioiden ja rakenteiden huolellista sisältö-analyysia sekä niiden suhdetta ympäristöön, talouteen ja politiikkaan. Parsonsin kriittikkona funktionalismi ei ole Luhmannille kausaalitutkimusta – päin-

vastoin, kausaalisuhteet ovat funktioanalyysin osana. Rakenne määrää funktion ja on siten funktion suhteen ensisijainen (Luhmann 1981).

4. Hallinnon teorian johdonmukaisena lisänä vallan ja legitimaation rakenne (kun se ymmärretään Giddensin mukaan epäsosiaalisena resurssointina ja ihmisten arvoja mittaavina sääntöinä) selittää osaltaan hallintorakenteita. Tämä uudempi strukturaatioteoria laajentaa hallinnon merkityksen sen teknisten komponenttien ja osajärjestelmäluonteen ulkopuolelle *inhimilliseksi toiminnaksi*. Toiminta nähdään voimana, joka muodostaa ja ylläpitää rakenteellisia mekanismeja. Arvioitaessa hallinnollisten rakenteiden valtaa ja legitimaatiota strukturaatioteoria selvittää yhtäältä yksilön ja hänen toimintansa välistä suhdetta ja toisaalta yksilön ja ennaltamääräävien rakenteiden välistä suhdetta (Giddens 1980).

4. HALLINTO ORGANISAATIOMUOTONA

Hallinnon sisällöllisen erittelyn viimeiseksi käsiteltävä keskeinen alue on hallinnon tarkasteleminen organisaatiomuotona ja tietyllä tavalla organisoituna järjestyksenä. Itse asiassa hallinnon organisaatiomuodon tarkastelu on kaikkein laajin ja perinteisin hallintotieteellinen ja organisaatio-opillinen keskusteluaihe hallinnontutkimuksen historiassa. Monipuolisesta käsittelystä huolimatta se ei ole hallintotieteen teorian ja metodologian sekä hallinnon sisällön ymmärtämisen kannalta lainkaan ongelmaton alue.⁸ Kun katsotaan vanhempaa organisaatioon keskittynyttä tutkimusta havaitaan, että

- eräät perusteemat hallinnosta organisaationa näyttävät johdonmukaisesti toistuvan ja esiintyvän myös uudemmassa hallinnontutkimuksessa. Näitä ovat
- hallinnon periaatteet: usein esitetään hallintotoiminnan järjestämisen lisäksi organisointia koskevia vaihtoehtoja
- hallinnon ulkoinen, näkyvä järjestysmuoto: sillä pyritään erottamaan valtiollinen, oikeudellinen ja taloudellinen järjestys hallinnollisesta
- hallinnon elementit
- hallinnon säännöt ja menettelytavat
- hallinnon organisatoriset ryhmittelyt organisaation periaatteen noudattamisen ja organisaation toimintatasojen pohjalta.

Näiden teemojen käsittely amerikkalaisessa organisaatiotutkimuksessa – mm. Gulickin, Urwickin, Follettin, Mayon ja myöhemmin Simonin, Smithburgin, Thompsonin, Marchin, Katzin, Kahnin, Blaun, Lawrencen, Lorschin ja Hallin kirjoituksissa – on leimannut hallintotieteellistä ajattelua

käytännössä koko 1900-luvun ajan. Siitä huolimatta, että tämäntyyppiseen organisaatio-oppiin on kohdistettu kritiikkiä, mihin myös lyhyesti kiinnitän huomiota, sen vaikutus hallinnon käsitteelliseen sisältöön on merkittävä (vrt. esim. Papers on the Science of Administration 1937, Litterer 1967 ja Astley—Van de Ven 1983).⁹

Mikä ns. puhtaassa organisaatioajattelussa on hallinnon ymmärtämisen kannalta ongelmallista? Edellä käsiteltyjen vallan ja hallinnon, hallinnon tehtäväspektin sekä hallinnon funktion ja rakenteen analyysien täydennyksenä voidaan mielestäni lopuksi päätyä kolmeen oleelliseen asiaan:

Sinänsä klassisen organisaatiotutkimuksen ongelmana on pidetty sitä, että hallinto nähdään luonteeltaan teknisenä. Ajateltaessa hallinnon organisaatiomuotoa tämä ei silti oikeuta teoriaperinteen hylkäämiseen. Klassinen organisaatiotutkimus tuo yhden merkittävän edun: huolellisesti analysoituna organisaation *keskeiset elementit* ja niiden *prioriteetti* (lähtien hallinnon periaatteesta, toimintatavasta päätyen organisaation rakennevaihtoehtoihin) tulevat usein nykyistäkin hallinnontutkimusta selkeämmin esitetyksi. Tässä mielessä esim. Fayolin, Mayon ja Follettin huolellinen lukeminen on perusteltua.

Tarkasteltaessa hallintoa organisaatiomuodon perusteella analyysi kohdistuu ilman muuta hallinnon *universaalisuuteen*. Pyrkimys yleistettävyyteen on merkinnyt monia ongelmia. Julkista hallintoa on tarkasteltu ilman tarkkoja julkisen vallan ja organisaation käsitteitä; samoin ns. valtiotahdon idea on hävinnyt. Esim. common law -maiden hallintojärjestelmä on sumeilematta rinnastettu mannereurooppalaisiin hallintojärjestelmiin siitä huolimatta, että *julkisen* vallan, oikeuden ja valtion rooli on näissä järjestelmissä hyvin erilainen. Universaalisuus-ajattelu jouduttaa edelleen tilannetta, jossa yhä uudelleen abstrahoidut hallinnolliset ilmiöt ja niistä muodostetut käsitteet eivät enää juuri kuvaa tai selitä mitään hallinnon ja hallintotoiminnan sisällöstä. Saavutuksena on usein vain tutkijoiden ja hallinnonkehittäjien 'yksimielisyys' käytetyistä käsitteistä. Uutta ilmettä organisaatio-oppiin antaisi klassisen hallinnontutkimuksen osittain unohdettu perinne 1930-luvulta, jota edustivat mm. Gaus ja Dimock ja jossa erityisesti käsiteltiin julkisen hallinnon rajoja ja sisältöä.

Hallinnon arviointi organisaatiomuotona tuo välttämättä esille tarpeen hallinto-organisaation *typologisointiin*, tyyppittelyyn. Ns. puhdistettu ja objektiivinen organisaatioanalyysi on täynnä tämänkaltaisia pyrkimyksiä. Tarkoitus on puolustettavissa, koska typologioiden muodostamisella voidaan päästä organisaatioiden yhä täydellisempään ja monipuolisempaan ryhmittelyyn. Asian toinen puoli on kuitenkin siinä, että tyyppittelyn perustessa usein vain edelliseen, hieman puutteellisempaan, tyyppittelyyn

ilman muita hallinnon substanssialueita, ei tarkastelussa kyetä pääsemään eteenpäin. Nimittäin hallinto-organisaation oleellisin sisältö, kuten olen koko kirjoitukseni ajan pyrkinyt osoittamaan, ei alkuunkaan ratkea pelkästään organisaation muodon ja vastaavien organisatoristen elementtien käsittelyn kautta.

VIITTEET

- 1 Vastaavanlaisia hallintotieteen ja julkishallinnon kokonaistarkasteluja on tehty suomalaisessa hallinnontutkimuksessa 1960– ja 1970-luvuilla, ks. esim. Heiskanen 1966 ja 1967; Sipponen 1973 ja Vartola 1975 ja 1979.
- 2 Hallintotiede on siinä suhteessa edelleen ongelmallinen tieteen- tai opinala, että sen teoreettinen ja metodologinen perusta näyttää koostuvan monista yhteiskuntaa tutkivien tieteiden suunnista. Teoreettisessa katsannossa julkishallinnon sisältöä tieteenä tulisi kuitenkin rajata erilleen nähdäkseni ennen muuta oikeustieteestä ja taloustieteestä hallintoa tutkivina tieteinä. Oikeustieteen perimmäinen sisältö on oikeudellinen, oikeuden ja normien tutkiminen; mikrotaloustiede ja yleinen kansantaloustiede tutkivat taloutta, taloudellisia ilmiöitä; mikrotasoiset analyysit palautuvat viime kädessä yritykseen, sen toimintaan, käyttäytymiseen ja organisaatioon. Molemmille hallinto on tässä mielessä sekundaarinen ilmiö. Monitieteisyys ja tieteidenvälisyys julkishallinnossa on toki hyödyllinen empiirisessä ja osittain metodisessa mielessä muttei vie juurikaan eteenpäin julkishallinnon teoreettisen sisällön erittelyä ja ratkaisua.
- 3 Tällaisessa uudelleenarvioinnissa ei ole kysymys niinkään siitä, etteivätkö julkishallinnon käsitteen keskeisimmät elementit olisi tulleet muissa tutkimuksissa esille. Oleellisinta on sen sijaan se, miten ne on esitetty, mitä kysymystä hallinnon ymmärtämisessä on pidetty tärkeimpänä. Jos jäljempänä esittämäni hallintotieteen teorian ja metodologian arviointiin valittu lähestymistapa haluttaisiin nimetä, kutsuisin sitä ehkä *organisatoris-analyyttiseksi* tai *substanssiaalis-analyyttiseksi* otteeksi. Päähuomio on ilmiön oleellisen sisällön (kerrostumien) 'paljastamisessa', vähemmän ilmiön ja jonkin toisen ilmiön suhteen erittelyssä.
- 4 Hallinnon kannalta näiden teemojen yksityiskohtaiseen sisältöön on hallinnontutkijalle opettavaista perehtyä ao. filosofien omien teosten välityksellä. On huomattava, että valtio- ja oikeusfilosofian kokoomateokset esittävät usein valtion, oikeuden ja vallan yleisiä filosofisia periaatteita. Hallinnon ja toimeenpanovallan erittely jää niissä vähälle huomiolle. Jos haluaa saada huolettavan kuvan, mitä esim. Rousseau on tosiasiansa lausunut hallinnosta (ja se ei ole aivan vähäistä), on syytä perehtyä alkuperäisteoksiin. Valtiofilosofien ansioksi on luettava heidän perusteelliset huomionsa julkisen vallan käsitteestä suhteessa virkamieskuntaan ja hallintokoneistoon. Vallan ja hallinnon analyysien yleisistä piirteistä viitattakoon silti vain seuraaviin keskeisiin yleisesityksiin: Sabine 1966; Germino 1972; Harding 1981; Dyson 1980 ja Tuori 1983.
- 5 Vanhemman perinteen edustajista yleisten valtiotehtäväloukkittelujen osalta mainittakoon esim. Locke ja Hobbes.
- 6 Vrt. Keynes 1935. Keynesiläisyyden tunnetuimpia edelleenkehittäjiä on Tobin;

toisenlaisen talousajattelun, ns. monetarismin, johtaviin edustajiin kuuluu Friedman. Hallintoa käsittelevät sovellutukset julkisen taloushallinnon, taloudellisen päätöksenteon ja budjetoinnin malleista vrt. esim. Wildavsky 1975 ja Braybrooke–Lindblom 1963. Julkisen talouden hallinnon asemaan liittyvistä uusista tutkimusasetelmista, ks. Salminen–Kuoppala 1984.

- 7 Strukturalistisen yhteiskuntareorian edustajia ovat Levi–Strauss, Althusser, Ricouer, Goldman, Boudon. Strukturaaliansalyysin perusteista, ks. esim. Funktion und Struktur 1975 ja Boudon 1971. Valtionhallinnon rakenteesta on tehnyt kattavan esityksen Weberin hallintoteorian valossa Vartola, ks. Vartola 1979.
- 8 Organisaation ja hallinnon määrittelyyn hallintotieteen metodologian perspektiivistä on kiinnittänyt huomiota Heiskanen, joka on tutkimuksensa erillisessä liiteosassa pyrkinyt täsmentämään ao. termien rajoja, ks. Heiskanen 1967.
- 9 Suomalaisen hallintokäsityksen kuvaan on voimakkaasti vaikuttanut juridisen ajattelun perintö. Oikeustieteessä keskustelun tärkeimpänä kohteena hallinnon kannalta on ollut yhtäältä valtion oikeushenkilökysymys, siihen liittyneenä kysymys yhtenäisestä valtiotahdosta sekä toisaalta erilaisten orgaanien rooli ja kompetenssi valtiokoneiston osana (erityisesti kysymys orgaanien suhteellisesta itsenäisyydestä). Muodollisesti tarkastelu esim. Kelsenin ajattelussa on kiinnittänyt huomiota hallinnon juridisesti kiintoisiin osiin ja periaatteisiin, joita ovat mm. valtiotahdon muovaama organisaatorakenne, hallintokoneiston keskittäminen/hajauttaminen, itsehallinto ja oikeusnormien asema orgaanien toiminnassa ja järjestysmuodossa, vrt. Kelsen 1961 ja Tuori 1983.

Hallinnon organisaatioerittelyn näkökulmasta yhtenäinen valtiotahto -idea johtaa helposti epäanalyttiseen hallintokuvaan, jossa hallintokoneiston asema muodostuu passiiviseksi ja sisäisesti harmoniseksi sekä epäitsenäiseksi valtion osaksi. Orgaanien itsenäisen kompetenssin idea johtaa paremminkin aktiiviseen hallintokuvaan, jossa hallintokoneisto näyttäytyy ristiriitoja sekä valtaintressejä sisältävänä järjestelmänä.

LÄHTEET

- Astley, W. Graham & Van de Ven, Andrew H.: Central Perspectives and Debates in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly* 28 (1983): 2, s. 245–273.
- Bader, Veit Michael & Berger, Johannes & Ganssmann, Heiner & Knesebeck, Jost v.d.: Einführung in die Gesellschaftstheorie, Gesellschaft, Wirtschaft und Staat bei Marx und Weber, Campus Verlag, Regensburg 1983.
- Boudon, Raymond: *The Uses of Structuralism*, Heinemann, London 1971.
- Braybrooke, David & Lindblom, Charles E.: *A Strategy of Decision*. Free Press, New York 1963.
- Dyson, Kenneth H. F.: *The State Tradition in Western Europe, A Study of an Idea and Institution*, Martin Robertson, Oxford 1980.
- Fortshoff, Ernst: *Lehrbuch der Verwaltungsrechts*. Nordlingen München 8, Berlin 1966.
- Funktion und Struktur: Hrsg. Walter L. Bühl: *Soziologie vor der Geschichte*, Nymphenburger Verlagshandlung, München 1975.

- Germino, Dante: *Modern Western Political Thought: Machiavelli to Marx*, Rand McNally & Company, Chicago 1972.
- Giddens, Anthony: *Studies in Social and Political Theory*, Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd. Essex 1980.
- Harding, Neil: *Lenin's Political Thought, Theory and Practice in the Socialist Revolution*, The Macmillan Press Ltd. Hong Kong 1981.
- Hegel, G. W.F.: *Philosophy of right*. Oxford University Press: Oxford 1965 (1809).
- Heiskanen, Ilkka: *Hallinnon ja byrokratian tutkimus. Nykyinen tila ja kehityssuunnat*. Hels. yliop. yl. valtio-opin lait. tutk. 7/1966.
- Heiskanen, Ilkka: *Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research. A Methodological Study*, Commentationes Humanarum Litterarum Societas Scientiarum Fennica 39:2, Helsinki 1967.
- Kelsen, Hans: *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York 1961 (1945).
- Keynes, John Maynard: *The General Theory of Employment Interest and Money*, Harcourt, Brace and Co., New York 1935.
- Litterer, Joseph A.: *The Analysis of Organizations*, John Wiley & Sons, New York 1967 (1965).
- Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 3., Soziales System, Gesellschaft, Organization*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1981.
- Merton, Robert K.: *Social theory and social structure*, The Free Press, Glencoe I 11., 1957.
- Mill, John Stuart: *Principles of Political Economy with some of their applications to Social Philosophy*, Longmans, Green and Co., London 1921 (1848).
- Papers on the Science of Administration*: ed. Luther Gulick ja L. Urwick, Institute of Public Administration, New York 1937.
- Parsons, Talcott & Smelser, Neil J.: *Economy and Society*, Routledge & Kegan Paul, London 1972 (1956).
- Pekonen, Kyösti: *Byrokratia politiikan näkökulmasta. Poliitiikan ja byrokratian keskinäinen yhteys valtio- ja yhteiskuntaprosessin kehityksen valossa*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 1983.
- Russell, Bertrand: *Power. A New Social Analysis*, George Allen & Unwin, London 1938.
- Sabine, George H.: *A History of Political Theory*, George G. Harrap & Co. Ltd. London 1966 (1963).
- Salminen, Ari: *Funktionalismin lähtökohta ja hallinnontutkimus*, Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia nro 94, Hallintotiede 2, Vaasa 1983.
- Salminen, Ari: *On Max Weber's Comparative Methodology*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia nro 99, Hallintotiede 4, Vaasa 1984.
- Salminen, Ari & Kuoppala, Kari: *Max Weberin Verstehen-metodi hallinnontutkimuksessa*, Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia nro 98, Hallintotiede 3, Vaasa 1983.
- Salminen, Ari & Kuoppala, Kari: *Moderni julkisen talouden organisaatio hallintotieteellisenä tutkimuskohteena: syntetisoiva tarkastelu*, Proceedings of the University of Vaasa, Discussion Papers 58/1984, Vaasa 1984.
- Sipponen, Kauko: *Johdatus julkiseen hallintoon*, Tamp. yliop. julkishallinnon lait. julk. sarja 1/1973 B., Tampere 1973.

- Smith, Adam: Kansojen varallisuus, Tutkimus sen olemuksesta ja tekijöistä, WSOY, Porvoo 1933 (1776).
- Snellman, J.V.: Valtio-oppi. Kootut teokset. Osa II, WSOY, Porvoo 1928.
- Tuori, Kaarlo: Valtiohallinnon sivuelinorganisaatioista 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa, 1. nide, Teoreettinen ja historiallinen tausta, Suomal. lakimiesyhdytys julk. A-sarja Nro 159, Vammala 1983.
- Vartola, Juha: Eräitä näkökohtia hallintotieteestä ja julkishallinnon »paradigmakriisistä» julkisen hallinnon palvelukseen tähtäävän koulutuksen kannalta. *Politiikka* 4/1975: s. 304–318.
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa, *Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, Vol. 103*, Tampereen yliopisto 1979.
- Weber, Max: *Economy and Society, Volume one*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1978. (1951).
- Weber, Max: *Economy and Society, Volume two*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1978 (1951).
- Wildavsky, Aaron: *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little, Brown and Company, Boston 1975.