

BYROKRATIA EILEN JA TÄNÄÄN

Kyösti Pekonen: Byrokratia politiikan näkökulmasta. Poliitiikan ja byrokra-tian keskinäinen yhteys valtio- ja yhteiskuntaprosessin kehityksen valossa. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 51. Jyväsky-län yliopisto. Jyväskylä 1983. 199 + 53 s.

Kun joskus viime syksynä maaseudun rauhassa, mahdollisimman epäbyro-kraattisessa ympäristössä luin Kyösti Pekosen tutkimuksen ensimmäisiä sivuja, iski korvaani radiosta Juice Leskisen kuvaus byrokraatiasta. Laulun kertosäe kuului:

»Nyt on valtio kylään tullu
ja on siellä kuin kotonaan
ja viimeinen kylähullu
pois hoidetaan.»

Runoilija Leskinen on onnistunut hyvin kuvaamaan niitä ihmisten arkisia kokemuksia, joihin nojautuen Pekonen alustavasti määritteli byrokratian » . . . erityisen henkilöerrostuman erityiseksi tavaksi hoitaa ihmisiin kohdistuvaa hallintoa ja hallitsemista. Erityinen tapa viittaa ihmisten hallitsemiseen tilanteessa, jossa tuo hallinta (herrsus) ei toteudu ihmisten tunnustamana aitona yhteiskunnallisena johtajuutena vaan kielteiseksi koettuna hallitsemisena ja pakkona.»

Kyösti Pekosen väitöskirjalla on varsin vahvat kytkennät tämän päivän suomalaiseen yhteiskuntaan ja sen ongelmiin. Tutkimus on saanut empiiriset lähtökohtansa byrokratian nousemisesta entistä kouriintuntuvammaksi sekä kansalaisten kokemuksena että hallintokoneiston todellisuutena. Tutkimus ei rajoitu kuitenkaan vain byrokratian ongelmiin. Sen ydin on pikemminkin politiikan kriisin tarkastelussa. Kun politiikka ei kykene ylittämään tämän päivän välttämättömyyksiä rajoja ja kun kansalaiset ovat ikäänkuin sisäistäneet byrokratian oman toimintansa puitteiksi, ei enää löydy subjekteja, jotka avaisivat näkökulmia vaihtoehtoiseen tulevaisuuteen ja toteuttaisivat sitä.

Pekonen liikkuu yhteiskuntatieteiden ydinalueilla ja koskettelee usean tieteenalan keskeisiä kysymyksiä. Valtio-opin ohella hänen tutkimuksensa on osaksi sosiologiaa ja osaksi hallintotiedettä. Nämä tieteenalarajat eivät tutkimuksessa tule silmiinpistävästi näkyviin, niinkuin niitä ei näy niiden klassikoidenkaan tuotannossa, joita Pekonen tarkastelee.

Tutkimusotteeltaan työ on monitahoinen. Sen perusmuotona voidaan sanoa olevan teorian historian. Kosketteleehan se byrokratiaparadigman muotoutumista klassikkojen teorioiden valossa. Tutkimus ei kuitenkaan ole puhdasta teorian historiaa. Kyseessä on enemmänkin metodi, jolla valaistaan reaalisia byrokratian käsitteen ja todellisuuden ongelmia.

Pekosen tutkimuksen perusongelmakenttä voidaan kiteyttää viiden keskeisen käsitteen avulla. Varsin laajassa ja paikoin eri suuntiin rönsyilevässä tutkimuksessa on koko ajan kysymys *politiikan* ja *byrokratian* sekä niiden välisen suhteen kehittymisestä viimeksi kuluneen lähes kahden sadan vuoden aikana. Tätä kehitysprosessia tarkastellaan laajempien yhteiskunnallisten muutostrendien valossa. *Yhteiskunnallistuminen*, joka nähdään kautta historian vaikuttavana ja meidän aikoinamme yhä kiihtyvänä tendenssinä, on muovannut *valtion* ja *yhteiskunnan* suhdetta ja tuon suhteen organisoituneita muotoja politiikkaa ja byrokratiata.

Vaikka tutkimus perustuukin suurelta osin historiallisiin tarkasteluihin, se ei ole varsinaisesti historiallinen tutkimus. Näiden tarkastelujen tarkoituksena on valottaa nykyisten, keskusteluissa esiintyvien byrokratiata koskevien käsitysten yhteiskunnallista alkuperää. Tämän päivän byrokratiateorian ohella tavoitteena on selittää myös itse modernia byrokratiata objektiivisena ilmiönä

ja toisaalta byrokratiaa koskevia käsityksiä ja teorioita. Nämä eivät tietenkään ole toisistaan riippumattomia. Byrokratiateoriat nojaavat todelliseen byrokratian kehitykseen. Myös byrokratioiden toteutuminen on usein seurannut joitakin teoreettisia ideoita.

Näiden kahden tason yhteys näkyy Pekosen tutkimuksessa mm. siinä, että hän käyttää hyväkseen työnsä kannalta tärkeiden klassikoiden, kuten Hegelin, Marxin, Michelsin ja Weberin, kirjoituksia sekä kuvaamaan kulloinkin vallinnutta 'byrokratiaparadigmaa' että reaalikuvauksena ja -aineistona tietystä aikakaudesta ja sen tendensseistä.

Tällainen menettely on kuitenkin metodologisesti ongelmallinen. Ensinnäkin voidaan ajatella, että vaikka mainitut nimet ovatkin nykyisin klassikoita, he eivät välttämättä olleet omana aikanaan ainoita politiikan ja byrokratian tulkitsijoita. Käsityksiä saattoi olla olemassa samanaikaisesti useita. Toiseksi paradigman käsite jo viittaa sellaisiin teorioiden välisiin eroihin ja ristiriitoihin, jotka eivät riipu pelkästään tarkastelun kohteena olevasta todellisuudesta. Eri paradigmat muodostavat samasta kohteesta erilaisen tulkinnan. Tästä seuraa, että vaihtuvien paradigmojen tarjoamat 'ideaalityyppisetkään' kuvaukset eri aikakausien yhteiskunnallisen ja poliittisen toiminnan luonteesta eivät välttämättä ole vertailukelpoisia eivätkä aina anna oikeaa kuvaa reaalisen byrokratian muutoksista.

Käsitteellisen ja reaalitason sisäkkäisen tarkastelun ongelma tulee esille mm. valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen kehittymistä koskevissa jaksoissa. Miten kuvata yhteiskunnallista muutosta kun kuvauksen keskeinen väline 'kansalaisyhteiskunnan' käsite tarkoittaa osin erilaista yhteiskuntasuhteiden kokonaisuutta eri yhteyksissä. Lukijan on joskus vaikea tietää käyttäkö Pekonen Hegelin vai Gramscin luonnehtimaa kansalaisyhteiskunnan käsitettä.

Varsinainen reaaliokuvaus koskee byrokratiailmiön konkreettis-historiallista kehitystä ja edellytyksiä Suomessa. Se perustuu tehtyyn historialliseen tutkimukseen ja tilastoaineistoihin. Nämä tarkastelut, joita Pekonen itse kutsuu 'ekskursseiksi' jäävät melko irrallisiksi suhteessa teoreettisiin jaksoihin. Erityisesti byrokratiaongelman ajankohtaistumisen taustaa 1970-luvun Suomessa koskevassa jaksossa esitetyt empiiriset tiedot julkisen sektorin kasvusta, palkansaajien toimihenkilöllistymisestä ja virkamiesten määrän lisääntymisestä tai julkisen sektorin palkkojen ja hintojen kehityksestä eivät oikein nivellyt luvun alussa olevaan teoreettiseen johdatukseen.

Pekosen tutkimukselle leimallinen piirre on sen hajanaisuus. Sen monet luvut ovat ikään kuin itsenäisiä 'esseitä', joiden väliset suhteet lukija joutuu konstruoimaan. Nuo esseet sinänsä ovat systemaattisia ja useimmiten onnistuneita analyttisiä kokonaisuuksia. Työ on sellaisenaan jo varsin laaja. Silti

jäi joissakin kohdin kaipaamaan tutkijan tekemää synteesiä 'paradigmojen' välisistä suhteista. Esimerkkinä voisi mainita virkamiesten koulutuskysymyksen. Useimmilla klassikoilla oli jotakin sanottavaa siitä, millaista sivistystä valtion virkamiehiltä pitäisi edellyttää. Näiden vertailu ja tiivistäminen olisi auttanut lukijaa ja samalla tuonut paremmin esille tutkijan aktiivista panosta. Tietystä hajanaisuudesta huolimatta työn jaksot liittyvät kuitenkin oleellisesti sen kokonaisteemaan ja edistävät sen kehittelyä.

Nyky-yhteiskunnan perusongelmia eritellessään Pekonen ei liiku yksin uudella alueella. Eri tutkimuserinteistä käsin on viime aikoina lähestytty subjektittoman yhteiskunnan ja voimattoman ihmisen ongelmaa. Meillä tunnetuimpia tutkijoita näillä alueilla ovat länsisaksalaiset Jürgen Habermas ja Joachim Hirsch, joiden vaikutus näkyy jo nuoremman tutkijapolven ajattelussa. Hirschin 'Turvavaltio'-teos ja Habermasin uusin laaja työ, jossa paneudutaan ihmisen ja häntä puristavan systeemin suhteeseen, eivät ole ehtineet vaikuttaa Pekosen työhön. Sen sijaan hänen ajattelunsa taustalla näyttää olevan Frankfurtin koulukunnan kriittisen teorian muodostama kuva totalitaarisiksi muodostuneen yhteiskunnan ihmisestä ilman subjektiviteettia. Kriittisen teorian ohella Pekosen omaan ajatteluun näyttää vaikuttaneen moni muukin hänen tarkastelemistaan klassikoista. Tuskin isosti erehtyy, jos arvelee usean vuoden työnä syntyneen tutkimuksen kuvastavan byrokratian kehittymisen ohella myös tutkijan omien ajatusten ja lähtökohtien kehittymistä.

Pertti Suhonen