

Richard Rose: Understanding Big Government. The Programme Approach.
Sage Publications Ltd. London 1984. 261 s.

Richard Rose kertoo tuoreen teoksensa alkupuheessa seuranneensa keskustelua valtion ja julkisen hallinnon kriisistä jo 1970-luvun puolivälistä lähtien, mutta kaivanneensa tarkempaa käsitteiden määrittelyä keskustelun hedelmöittämiseksi. Rose onkin kerännyt ja eritellyt tietoa julkisen hallinnon kasvusta lukuisten työryhmien, opetus- ja tutkimusohjelmien sekä keskustelujen

avulla. Tuloksena on varsin laaja-alainen vertaileva tutkimus läntisten teollisuusmaiden julkisen hallinnon kasvusta toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Rose ei paneudu tarkemmin esimerkiksi saksalaiseen keskusteluun valtion kriisistä vaan seuraa lähinnä vertailevan politiikan tutkimuksen traditiota.

Lähtökohtana teoksessa on julkisen hallinnon erottelu pienempiin rakenneosiin – organisaatio, lainsäädäntö, taloudelliset resurssit sekä työvoima – joiden mobilisimisprosessin kautta syntyy politiikan tuotoksia. Analyysi etenee sekä muutoksen syiden selvittelyllä että julkisen hallinnon kasvun vaikutusten arvioinnilla. Rosen tavoitteena on selvittää julkisen hallinnon luonne sekä muutoksen syyt ja seuraukset, jotta voitaisiin paremmin puolustaa hallinnon hyviä puolia perusteetonta kritiikkiä kohtaan ja toisaalta suojella kehitystä ei-toivotun kasvun seurauksilta. Teos rakentuu siten, että aluksi tarkastellaan julkisen hallinnon kasvua kokonaisuutena, sen jälkeen Rose tarkastelee erillisissä luvuissa lainsäädäntöä, verotusta, virkamieskuntaa ja hallinto-organisaatiota pyrkien vertaamaan kunkin rakenneosan muutospiirteitä poliittiselta ja hallinnolliselta järjestelmältään erilaisissa maissa.

Rose jakaa julkisen hallinnon muutoksen erittelyn yhtäältä taloudellisilla tekijöillä ja toisaalta poliittisilla tekijöillä operoiviin selitysmalleihin. Taloudellisten selitysmallien perusheikkous on Rosen mukaan niiden epähistoriallisuus, relevantin mallin tulisi heijastaa tietojen valintojen, ennakoimattomien tapahtumien ja pitkän ajan poliittisten, yhteiskunnallisten ja taloudellisten prosessien vuorovaikutusta – aika on siten keskeinen tekijä.

Poliittisten selitysmallien osalta Rose pohtii yhteiskunnassa vallitsevien arvojen ja vaateiden muotoutumista sekä niiden vaikutusta julkisen hallinnon muutokseen. Eräs mielenkiintoisimpia huomioita kirjassa on se, kuinka keskeisesti aiemmat päätökset ja sitoumukset sekä perinne vaikuttavat – julkinen hallinto kehittyy paljolti omaa rataansa. Muina selitysmalleina Rose tarkastelee demografisia ja yhteiskunnan sosiaaliseen rakenteeseen liittyviä tekijöitä. Julkisen hallinnon kasvun seurauksista tiedetään Rosen mukaan vähemmän kuin mahdollisista syistä, arviot perustuvat yleensä a priori -käsitteisiin. Vaikutusten arvioinnissa operoidaan käsitteillä »tehokkuus» ja »kannatus», legitimiin hallinnon tulee toisin sanoen sekä osoittaa toimiensa tehokkuus että sillä täytyy olla kansalaisten kannatus.

Kirjan verotusta, virkamieskuntaa ja hallinto-organisaatiota julkisen hallinnon muutoksen komponentteina tarkastelevat luvut eivät tarjoa varsinaisesti uutta tietoa, sitä vastoin lainsäädännön vertailevaa erittelyä on toistaiseksi tehty varsin niukalti. Rosen mukaan lainsäädäntö on yksi nykyaikaisen valtion tunnusmerkkejä, lait säätelevät hallinnon ja kansalaisten sekä kansalaisten välisiä suhteita tradition ja tapojen sijaan. Lainsäädäntötoiminnan kvantitatiivinen vertaaminen oikeusjärjestelmältään erilaisten valtioiden välillä vai-

uttaa melko pinnalliselta eikä kirjan anti tässä suhteessa olekaan suuri. Huomionarvoista kuitenkin on säädettyjen lakien määrän yleisesti havaittava lasku sekä hallitusten keskeinen rooli säädännön vireillepanijana. Keskimäärin Länsi-Euroopan kansalaisia rasitetaan nykyisin vajaalla neljällä lailla viikossa (!). Vielä suuremmassa määrin kuin julkisessa hallinnossa yleensä, sitovat yksittäisten säädöskokoelmien muutosta aiemmat säädökset, harva laki on määräaikainen, joten kokoelmilla on taipumus kasvaa. Muita muutokseen vaikuttavia tekijöitä ovat säätämismenettelyyn liittyvät tekijät sekä toisaalta säädösten joustavuus – kuinka pitkään yksittäiset lait vastaavat jatkuvasti muuttuvia olosuhteita. Pohtiessaan lainsäädännön seurausvaikutuksia Rose toteaa, että esimerkiksi Englannissa noin 35 % lainsäädännöstä koskee hallintokoneiston sisäisiä suhteita tai toimintaa, lisäksi lait ovat valtaosaltaan normi-intensiivisiä ja vähemmän raha-intensiivisiä. Rose näkee uhkana perinteiselle lainsäädäntötoiminnalle hallinnon oman säädäntötoiminnan, joka on volyymitään jo laajempaa kuin edustuslaitosten vastaava. Hänen mukaansa siirtymä johtuu yhtäältä kasvavasta responsiivisuuden tarpeesta yhteiskunnan muutoksiin nähden ja toisaalta lainsäädännön sisällön teknistymisestä, monimutkaistumisesta. Mielenkiintoinen on myöskin kirjan tarkastelu politiikan tuotosten (policies) kehittymisestä, Rose käsittelee tuotoksia säädösten, varojen ja henkilökunnan vaihtelevina yhdistelminä. Poliitiikan tuotosten perusta on menneisyydessä ja toiminnan kuluessa on syntynyt lukuisia sidosryhmiä, jotka pyrkivät säilyttämään saavuttamansa oikeudet. Siten myöskään tuotosten volyymin radikaali muuttaminen ei voine onnistua. Rose viittaa nk. Castlen ryhmän tutkimuksiin julkisen hallinnon joidenkin lohkojen kustannusten syistä; taloudellisiin ja poliittisiin tekijöihin liittyvät syyt eivät tuntuneet vaikuttavan tutkittujen lohkojen kasvuun, ainoa merkittävä korrelaatio vallitsi koalitiollahituksen ja joiden ns. hyvinvointitoimintojen välillä.

Mikä sitten on julkisen hallinnon tulevaisuus, kuinka kauan kasvu voi jatkua? Rosen mukaan kysymystä täytyy tarkastella erikseen julkisen talouden ja poliittisen kannatuksen osalta. Julkisen talouden vaikeudet voinee tiivistää ongelmaksi kasvavien vaateiden ja supistuvien resurssien ristiriidasta. Rose hahmottelee eri vaihtoehtoja tilanteen kohentamiseksi – eräänä vaihtoehtona on julkisten menojen kasvun pysäyttäminen, toimi, jota esimerkiksi Englannissa ja USA:ssa on käytetty. Rose uskoo kuitenkin vahvasti, että ihmiset arvostavat enemmän poliittisia kuin materiaalisia arvoja. Hänen mukaansa tätä osoittaa mm. se, että huolimatta kasvavista taloudellisista vaikeuksista ja etujen leikkaamisesta vain murto-osa kansalaisista on valmis suoriin toimenpiteisiin valtiota vastaan tai edes vaihtamaan päätöksentekijöitä. Turhautuman ja kapinoinnin teorioita, jotka ennustivat kasvavaa protestointia hallintoa vastaan, voidaan Rosen mukaan ironista kyllä, käyttää sen selittämiseksi, miksi

hallinto säilyttää kannatuksensa. Hallinto pyrkii edelleen vastaamaan odotuksiin, mutta odotukset ovat muuttuneet sitten 1970-luvun puolenvälin pessimismin. Ihmiset ovat nykyisin varautuneet huonoihin uutisiin, siten lievätkin parannukset vain vahvistavat kannatusta. Kaiken kaikkiaan Richard Rosen tuore teos on varsin laaja-alainen, joskaan ei kovin syväälle tunkeutuva, kokonaisnäkemys julkisen hallinnon ajankohtaisista kehityspiirteistä.

Pekka Kettunen