

HALLINTOTIETEELLISESTÄ JULKISEN HALLINNON TUTKIMUKSESTA SUOMESSA*

Juha Vartola

1. TIETEENALAN KEHITYKSEN TAUSTAA

Vaikka eri tieteiden ja tutkimusalojen iän ja kehityshistorian päävaiheiden määrittely usein on kiistanalaista ja joskus mielivaltaistakin, on hallintotiede tässä suhteessa ainakin osittain »helpossa» asemassa, koska sillä on merkki-paalunaan konkreettinen historiallinen fakta. Preussin Friedrich Wilhelm I perusti vuonna 1727 Hallen yliopistoon kameraalitieteellisiksi kutsutut oppi-tuolit, joista yksi oli hallinto. Tuosta vuodesta saakka Verwaltungswissenschaft on muodossa tai toisessa elänyt saksalaisella kielialueella yliopistollisena tieteenalana. Sen itsenäinen tieteellinen status on kuitenkin jatkuvasti ollut kiistanalainen. Osa tiedemiehistä katsoo sitkeästi sen olevan itsenäinen tie-teenala, osa taas yhtä sitkeästi pitää sitä epäitsenäisenä ja kulloinkin »perus-tieteiden» mukaisesti painottuvana tieteenalana ja »hallintotiedettä» vain tut-kimuskohdetta luonnehtivana nimikkeenä.

Saksankielisen hallintotieteen kehityksen merkkipaaluna voidaan pitää lisäksi Lorenz von Steinin vuonna 1865 julkaisemaa Verwaltungslehre-teosta, koska siinä tiettävästi ensimmäisen kerran pyrittiin määrittelemään »reaali-tieteellinen» hallinto-oppi irralleen hallinto-oikeudellisesta hallintotieteestä. Kolmas ja tieteellisesti tärkein merkkipaalu on Max Weberin teoria byrokra-tiasta, jota pidetään eräänä yhteiskuntatieteen suurista löydöistä.

Yhdysvalloissa hallintotieteen synnyn käynnistäjänä pidetään Woodrow Wilsonin artikkelia The Study of Administration, joka julkaistiin 1887 Political Science Quarterly -lehdessä. Kirjoituksessaan Wilson luonnehtii eu-rooppalaista hallintotiedettä näin:

»Hallintotiede ei ole meidän aikaansaannostamme; se on vieras tiede joka hyvin vähän puhuu englantilaisten tai amerikkalaisten periaatteiden kieltä. Sen ovat kehittäneet saksalaiset ja ranskalaiset professorit lujan valtiovallan

* Esitelmä seminaarissa 'Suomalainen hallinnon tutkimus' 24.11.1983

tarpeisiin ja sopimaan hyvin keskitetyn valtion muotoihin. Jos aiomme ottaa sen käyttöön, meidän on amerikkalaistettava se, ei vain muodoltaan tai kieleltään, vaan radikaalisti ajatuksiltaan, periaatteiltaan ja tarkoituseroiltaan. Sen täytyy saada uusi sydän meidän perustuslaistamme, se täytyy vapauttaa sen suonistossa vallitsevasta byrokration kuumeesta ja sen täytyy hengittää paljon Amerikan vapaata ilmaa.»

Se hallintotiede, jota Wilson tarkoitti, oli Preussin ja Ranskan voimakkaasti keskitetyn valtiokoneiston oikeudellisen muodon rakentamista 1800-luvun aikana palvellut hallinto-oikeustiede.

Wilsonin mukaan hallinto oli tiukasti erotettava politiikasta, sillä vaikka politiikka määrää hallinnon tehtävät, on hallinnon luonne ja toiminta-alue kokonaan erilainen kuin politiikan. Poliitiikan tehtävänä on päättää arvoista, siitä mitä tehdään. Sen sijaan hallinnon tehtävänä on päättää siitä kuinka tehdään ja miten asiat saadaan tehdyksi tehokkaasti. Poliitiikan ja hallinnon välisen periaatteellisen eron tähdentämisen lisäksi Wilsonin kirjoitus tiivisti myös joukon muita julkishallinnon luonnetta pitkiä ajat hallinnoita periaatteita. Merkittäviä olivat esimerkiksi hänen oppinsa yhden ja yhtenäisen johdon välttämättömyydestä sekä ammattimaisen virkamieskunnan hierarkkisen järjestyksen täydellisyydestä hyvän hallinnon edellytyksinä. Hän ajatteli, että organisatorisen hierarkkisyyden täydellistäminen maksimoi tehokkuuden mitattuna kustannuksilla ja ponnistuksilla. Tieteenalan alkukehityksen kannalta oli myös tärkeä hänen teesinsä, jonka mukaan kaikissa nykyaikaisissa valtioissa hallinnon perusfunktiot ovat rakenteellisesti samankaltaiset olipa sitten kyse demokratiasta tai diktatuurista. Julkinen hallinto oli kaikista valtion elementeistä vanhin, pysyvin ja samalla kasvavin. Siksi se oli otettava systemaattisen tieteenharjoituksen kohteeksi. Woodrow Wilson toimi myös Civil Service Reform League -liikkeen johtavana jäsenenä etsimässä varoja, henkilöstöä, opiskelijoita, julkisuutta ja tunnustusta julkisen hallinnon tutkimukselle.

Vaikkakin Wilsonin katsotaan osoittaneen tien julkishallinnolle tieteenalana, varsinaisen »Amerikan julkishallinnon isän» tittelin ovat yhdysvaltalaiset teoreetikot suoneet Frank Goodnowille, Columbian yliopiston hallinto-oikeuden professorille, joka jo opetti julkishallintoa omien kurssiensa yhteydessä silloin kun Wilson kirjoituksessaan vaati opetuksen aloittamista. Goodnowin pitkään »paradigmaattisena» suunnanantajana toiminut teos *Politics and Administration* ilmestyi vuonna 1900.

Systemaattinen hallinnon tutkimus alkoi Yhdysvalloissa kuitenkin vasta vuonna 1906, jolloin perustettiin New York Bureau of Municipal Research. Tämän yksikön menestyksellinen toiminta korruptiota ja spoils-järjestelmää vastaan toi sille runsaasti arvontoa ja tunnustusta. Vuonna 1911 se perusti

Training School for Public Service -oppilaitoksen, joka koulutti julkishallinnon ammattitutkijoita alkujaan varsin pitkälle Taylorin oppien hengessä. Vuonna 1913 American Political Science Association hyväksyi yliopistojen tehtäväksi myös julkishallinnollisen koulutuksen. Siitä lähtien alettiin julkishallinnon oppituojeja vähitellen perustaa eri yliopistoihin. Vuonna 1916 perustettiin Washingtoniin Institute for Government Research (The Brookings Institution), ja vuonna 1921 National Institute of Public Administration, jonka ensimmäinen puheenjohtaja oli Luther Gulick. Ensimmäiset oppikirjansa julkishallinto sai 1926 (White: Introduction to the Study of Public Administration) ja 1927 (Willoughby: The Principles of Public Administration).

W.S. Sayre (1958) on tiivistänyt yhdysvaltalaisen julkishallinnon doktriinin 1900-luvun kolmen ensimmäisen vuosikymmenen ajalta seuraavanlaisiksi:

1. Poliitiikka-hallinto -dikotomiaa pidettiin itsestään selvänä totuutena ja haluttuna tavoitteena; hallinnon katsottiin olevan oma itsenäinen maailmansa omine erillisine arvoineen, sääntöineen ja metodeineen.
2. Organisaatioteoria esitettiin »tieteellisen liikkeenjohdon» termein, so. se nähtiin pääasiallisesti organisaation teknologian kysymyksenä – hierarkian välttämättömyys, esikuntayksiköiden käyttö, rajoitettu kontrollijänne, työn jakaminen »tieteellisten» periaatteiden mukaan tarkoituksen, prosessin, paikan tai asiakkaiden mukaisesti.
3. Hallintobudjettia korostettiin rationaalisuuden, koordinoinnin, suunnittelun ja kontrollin välineenä.
4. Henkilöstön johtamista pidettiin rationaalisuuden edistämisen lisäelementtinä (työtehtävät kuvattiin »tieteellisesti», työntekijät valittiin, heille maksettiin palkka ja heitä kehitettiin »tieteellisesti»).
5. »Neutraalia» tai »puolueetonta» virkauraa vaadittiin rationaalisuuden, asiantuntemuksen ja pätevyyden takaamiseksi.
6. Hallintolainsäädäntöä vaadittiin määrittämään hallinnollisten prosessien asianmukaiset standardit.¹

Kuvatus doktriinin mukaisena syntyi yhdysvaltalaisen julkishallinnon ensimmäinen paradigmaattinen vaihe, joka monista kriittisistä hyökkäyksistä huolimatta säilytti käytännössä asemansa aina 1950-luvun lopulle saakka, vaikkakin sen viimeinen ja käytännöllisesti tärkein, Yhdysvaltain presidentin Administrative Management -komitealle tarkoitettu artikkelisarja, Papers on the Science of Administration julkaistiin NIPAn toimesta jo 1937.

Toisen maailmansodan jälkeen »klassinen» teoria sai haastajakseen behavioralismin kun Simonin Administrative Behavior 1945 ilmestyi. Loogiseen positivismiin sitoutunut, empiristinen hallintoteoria nousi kukoistukseensa Administrative Science Quarterly -aikakauslehden perustamisen myötä 1956, ja

hallitsi 1960-luvun lopulle saakka, jolloin »uuden julkishallinnon» liike teki selvän pesäeron niin klassiseen teoriaan kuin behaviorialismiinkin. Itsessään ei uusi julkishallinto saanut aikaan tieteellisesti kestävästä paradigmat. Sen suurin ja kestävin merkitys lienee kuitenkin siinä, että se onnistui »tervehdyttämään» yhdysvaltalaisen julkishallinnon selvittämään omaa tilaansa ja samalla etsimään tieteenfilosofisesti uusia kestävämpiä ja monipuolisempia lähtökohia. Uusi julkishallinto teki julkishallinnon tutkijoista selkeästi *yhteiskuntatieteilijöitä*, joiden erityisenä tutkimuskohteena on hallinto. Samalla uuden julkishallinnon liike selkeästi määritteli julkishallinnon tieteen:

»On the matter of a »Public Administration core», I think the »old» Public Administration was not wrong – though it was somewhat limited (. . .) when it thought of education for Public Administration in terms of administrative structures, institutions, processes, and POSDCORB. There is such thing as Public Administration. It has as much identity as and coherence as many disciplines whose identity is unquestioned in the university setting. We must not, in the search for relevance and innovation, abandon or forget the fact that we have a core of interests, knowledge, and literature which constitutes something not significantly more amorphous than most »disciplines». (Marini 1971, 359)

Juuri Yhdysvalloissa julkishallinto on kansainvälisesti tarkasteltuna ollut johtavassa asemassa muihin maihin verrattuna mitä tulee opetus- ja tutkimuskeskusten määrään, tutkimuksen volyyymiin ja uusien teoreettisten ajatusten määrään. 1970-luvun lopussa maassa arvioitiin olevan kaikkiaan noin 300 sellaista korkeimman opetuksen instituuttia, jotka tarjosivat julkishallinnon opetusta jossakin muodossa sekä noin 200 sellaista yksikköä, jotka keskittyivät julkishallintoon erityisalueenaan. Vielä tärkeämpää on se, että yhdysvaltalainen hallinnon teoria oli aina 1960-luvulle saakka moninkin kriteerein arvioituna suunnanantajana muualla maailmassa harjoitetulle julkisen hallinnon reaalitieteelliselle tutkimukselle aina hallinnon yleisiä periaatteita selvitellessä klassisena hallintoteorian tunnetusta suuntauksesta erilaisiin päätöksenteo-, suunnittelu- ja ohjausteorioihin saakka.

Yhdysvalloissa kehittyneelle hallinnon teorialle on perinteisesti ollut tyypillistä voimakas empiirisyys, tarkastelun mikrotasaisuus, asioiden tarkastelu organisaatioiden ja niiden johdon näkökulmasta, tehokkuuden pitäminen keskeisenä arvona sekä läpikäyvä periaatteena voluntarismi, usko asioiden tehtävyyteen ja yleensäkin hallinnon mahdollisuuksiin. Tarkasteltiinpa julkishallintoa tieteenalana lähes missä tahansa maailmassa tänä päivänä on selvää, että yhdysvaltalaiset traditiot muodostavat tieteenalan yhden kulmakiven.

2. SUOMALAISEN HALLINNON TUTKIMUKSEN SYNTYVAIHEITA

Tampereen yliopistoon perustettiin pohjoismaiden ensimmäinen julkishallinnon oppituoli vuonna 1965 taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan perustamisen yhteydessä. Oppiaine määritteli tuolloin itsensä hyvin selvästi yhdysvaltalaisen esikuvien mukaan, vaikkakin eräiden Keski-Euroopan keskusten vaikutus näkyi selvänä. Hallinnon opetus ja tutkimus oli kuitenkin vielä 1960-luvulla varsin vähäistä. Varsinaisia päätoimisia hallinnon opettajia ja tutkijoita oli koko Suomessa vain muutama – eikä luku olisi noin kymmentä suurempi vaikka mukaanluettaisiin hallinto-oikeustieteilijät.

Suomalainen hallinnontutkimus ulottuu kuitenkin toki kauemmas kuin 1960-luvulle. Puolen vuosisadan ajan se oli kuitenkin ollut lähes kokonaan hallinto-oikeudellista ja samalla perusuonteeltaan ei-yhteiskuntatieteellistä eikä reaalityieteellistä, vaan enemmänkin nk. oikeusdogmaattista. Vuosisadan alku oli keski-eurooppalaisen hallinto-oikeudellisen ajattelu tradition vakiintumista maassamme – juuri sen jonka »saksalaiset ja ranskalaiset professorit olivat kehittäneet lujan valtiovallan tarpeisiin», kuten Wilson asian oli ilmaissut. 1920- ja 1930-luvut puolestaan olivat systemaattisen suomalaisen hallinto-oikeustieteen rakentamista poliittisesti rikkinäisen uuden itsenäisen valtion perustamistuskien jälkeen, mutta nyt jo suhteellisen stabiileissa olosuhteissa. Vasta 1940-luvun lopussa alkoi näkyä merkkejä toisentyyppisen ajattelutavan tarpeen esiintymisestä kun suomalaisen hallinto-oikeustieteen suurin nimi Veli Merikoski toi kirjoituksissaan esiin yhdysvaltalaisen julkishallintoajattelun ideoita. Sodan jälkeinen aika toi muutoinkin suomalaiseen yhteiskuntatieteeseen kokonaan uudet virtaukset, joiden perusta oli Yhdysvalloissa. Perinteiset saksalaiset vaikutteet jäivät lähes tyystin syrjään huolimatta siitä, että ne olivat olleet niin valtio-opissa kuin sosiologiassakin varsin voimakkaat.

1950-luvun valtio-oppineet ja sosiologit kävivät ahkerasti Yhdysvalloissa oppia hakemassa ja toivat tuliaisina mm. uuden behavioraalisen lähestymistavan, loogisen positivismin, vahvan empirismin, työn- ja organisaatiososiologian sekä amerikkalaisen hallintotieteen. Uudet ajattelutavat juurtuivat voimakkaasti näihin kahteen yhteiskuntatieteen perusalaan, valtio-oppiin ja sosiologiaan ja välittyivät niiden kautta myös julkishallintoon – tai hallinto-oppiin, joka 1963 perustettiin Helsingin yliopistoon valtio-opin yhteyteen omaksi linjakseen. Koulutusratkaisuihin ne eivät vaikuttaneet muutoin kuin siten, että Helsingin yliopistoon perustettiin suhteellisen lyhyeksi aikaa hallinto-opin kandidaatin tutkinto, joka kuitenkin 1960-luvun alussa tarkoitustaan vastaamattomana lopetettiin. Niiden suurin käytännöllinen merkitys näkyi sitten vasta Tampereen yliopiston taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan perustamisen yhteydessä, kun amerikkalaiset ajattelumallit tuotiin uuteen

tutkintoon ja sen oppiaineisiin. Tiedekunnan perustaminen sisältyi periodiin, jolloin Suomessa samoin kuin monissa muissa läntisissä maissa ryhdyttiin optimistisina rakentamaan uutta hyvinvointivaltiota. Usko tieteen ja tekniikan avulla tapahtuvaan yhteiskunnan suunnitteluun ja ohjaukseen oli 1960-luvun lopulla voimakkaimmillaan. Julkinen hallintokin alkoi yhä enemmän kääntyä yliopistojen ja korkeakoulujen puoleen. Uusi koulutuspolitiikka puolestaan tuotti maahan nopeasti uusia yliopistoja, korkeakouluja ja koulutusaloja. Myös hallinnontutkimukselta alettiin odottaa tuloksia. 1960-luvulla ja vielä 1970-luvun alussa tutkimus oli kuitenkin määrältään vielä varsin vähäistä – varsinkin kun valtio-oppineet – tai politologit kuten uusi termi on kuulunut – eivät juuri olleet hallinnontutkimuksesta kiinnostuneita ja kun julkisoikeudessa valtiosääntöoikeus veti uudet tutkijapolvet puoleensa hallinto-oikeuden jäädessä selvästi vähäisemmälle huomiolle.

Julkisen hallinnon tutkimus törmäsi maassamme jo alkuvaiheissa monia identiteettiongelmia aiheuttaneeseen pulmaan. Vaiheessa, jolloin yhteiskunnallinen kehitysoptimismi oli suurimmillaan ja jolloin maahamme ulkomaiden esikuvien mukaan perustettiin ja suunniteltiin uusia yhteiskuntapolitiittisesti hyödyllisiksi arvioituja tieteen ja koulutuksen aloja, ne tieteet, joihin ne nojautuivat, perinteiset yhteiskuntatieteet, alkoivat kansainvälisellä tasolla olla selvässä kuohunta- tai kriisitilassa. Erityisesti sosiologiassa tämä merkitsi voimakasta tieteenalan luonteen ja keskeisten traditioiden uudelleenarvioinnin vaihetta. Sen tuloksena oli uuden, luonteelta kriittisemmän ja teoreettisemmän yhteiskuntatieteen sisäänmarssi yliopistoihin – toisiin voimakkaammin, toisiin heikommin. Tämä yhteiskuntatieteiden murros merkitsi eräänlaista seisahtumisen ja ihmettelyn aikaa monilla pienemmillä ja erikoistuneimmilla, vasta omia paradigmojaan etsivillä yhteiskuntatieteen lohkoilla – niin myös julkishallinnossa, jossa tutkimus ei oikeastaan vielä kunnolla ollut käynnistynytkään. Taitekohdan hyödyllinen vaikutus ainakin julkishallinnon osalta oli se, että nuori tieteenala ei ehtinyt yksipuolistua alaa 1960-luvulla hallintoneeseen yksipuolisen voluntaristiseen ja teknistä tiedonintressiä edustavaan paradigmaan, vaan kykeni suhteellisen nopeasti ymmärtämään juuriensa laajuuden ja monipuolisuuden mahdollisuudet.

3. JULKISHALLINNOLLINEN TUTKIMUS SUOMESSA: TUTKIMUS-ALUEET, TASO JA RESURSSIT

Julkishallinnollinen tutkimus tuli maahamme vaiheessa, jossa »paradigmojen» rikkomisen vaihe maailmalla oli alkanut. Siten empiristinen behavioralismi ei saavuttanut merkittävää jalansijaa yliopistollisessa hallinnon tutkimuksessa.

Tämä on toisaalta merkinnyt sitä, että organisaatioteoreettinen, empiirinen julkisten organisaatioiden tutkimus on paljolti jäänyt käynnistymättä. 1960- ja 1970-lukujen taitteessa tuotiin yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen marxilainen teoria, joka vaikutti erityisesti sosiologiassa. Vaikka hallinnon opiskelijatkin perehtyivät vamokap-teoriaan, ei marxilaista hallinnon tutkimusta maassamme ole käytännöllisesti katsoen lainkaan. Sama koskee kriittistä teoriaa ja strukturalismia. Kaikista näistä luennoidaan, mutta tutkimuksia ei näytä syntyvän – muutamaa harvaa poikkeusta lukuunottamatta.

Suomalainen hallinnon tutkimus sai 1960-luvulla kaksi sellaista teosta, joita voidaan pitää tieteenalan merkkipylyinä. Ilkka Heiskasen väitöskirja 'Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research', joka ilmestyi 1967, oli tieteellisesti merkittävin. Teos oli kuitenkin luettavuudeltaan ja ymmärrettävyydeltään siinä määrin vaikea, että sen ilmeisesti luki vain harva. Minkäänlaista paradigmaattista asemaa se ei kuitenkaan saavuttanut. Sellaista se ei sisältönsä ja luonteensa vuoksi oikeastaan voinut saadakaan. Teos tavallaan kielsi siihenastisen hallinnon teorian tieteellisyyden, ja samalla »sanoutui irti» keskeisistä hallinnon tutkimuksen lähestymistavoista.²

Toinen 1960-luvun lopun suuntaa-antava teos oli Kauko Sipposen 'Päätöksenteko kansanvallassa', joka ilmestyi vuonna 1967. Suunnittelu- ja demokraatiooptimismissaan Sipposen kirja, puutteistaan huolimatta, oli varsin merkittävä vaikuttaja orastavalle hallinnon tutkimukselle. Koska se itse asiassa oli ensimmäinen suomenkielinen alan tutkimus, se toimi pitkään mallina ja esimerkkinä. Juuri päätöksenteon tutkimus oli julkishallinnollisen hallinnon tutkimuksen selvästi ensimmäinen vaihe. Väitöskirjoja on tältä alueelta kaksi – molemmat tosin lähinnä metodologisiksi luonnehdittavia. Kari T. Elorannan väitöskirja 'Heuristiikat ja heuristisuus' ilmestyi vuonna 1974 ja Risto Volasen 'On Conditions of Decision Making' vuonna 1977.

Päätöksenteon tutkimuksesta suunnittelun tutkimukseen johti Turun yliopiston ja Åbo Akademin tutkijoiden Kunnallinen demokratia -projekti. Jo vuonna 1971 oli Voitto Helander melko puhtaasti valtio-opillisessa väitöskirjassa 'Julkisyhteisöt vaikuttajina' aloittanut päätöksenteon valmistelun tutkimuksen. Suunnittelun voimakkaan ekspansiovaiheen jälkeen oli luonnollista, että melko suuri osa tutkimuksesta ohjautui sen luonteen ja toiminnan selvittämiseen. Ensimmäisen väitöskirjan tällä tutkimusalueella teki Krister Ståhlberg, jonka 'Teori och praxis i kommunal planering' ilmestyi vuonna 1975. Samalla tutkimusalueella jatkoi myöhemmin Göran Djupsund, jonka väitöskirja 'Illusioner om planering' ilmestyi vuonna 1981.

Kaksitoista vuotta kesti ennenkuin Heiskasen aloittama varsinaisen hallinto- ja byrokratiateorian tarkastelu sai seuraajia. Juha Vartolan väitöskirja

'Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta' ilmestyi vuonna 1979. Byrokratiateoriaan ovat sen jälkeen eri tavoin keskittyneet myös Juhani Nikkilä, jonka väitöskirja 'Kriittisen teorian byrokratiakonseptio' julkaistiin 1983 sekä Kyösti Pekonen, jonka 'Byrokratia politiikan näkökulmasta' myös tuli vuonna 1983. *Byrokratian* tutkimusta voidaan pitää kolmantena selvästi erottuvana julkishallinnollisen tutkimuksen alueena.

Mainittujen kolmen pääalueen ulkopuolella ei ole erottunut muita selviä suuntauksia. Ari Salmisen 'Idänkauppa ja hallinto' vuodelta 1981 sekä samalta vuodelta oleva Ismo Lumijärven 'Henkilöstöohjausmetodien uusiutumisen ongelmasta historiallis-geneettisen tarkastelun valossa' ovat molemmat »yksin» omalla sarallaan.

Kuntien hallinnon tutkimuksesta voidaan mainita Erkki Pystysen 'Kunnan suuruus kunnallishallinnossa' vuodelta 1965, Paavo Hoikan 'Suomen kuntien sivistyshallinto' vuodelta 1969 sekä Heikki Kosken 'Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon' vuodelta 1970. Noiden väitöskirjojen jälkeen ei kunnallishallintoon keskittyviä väitöskirjatutkimuksia ole tullut – lukuunottamatta jo mainittuja Åbo Akademin väitöskirjoja.

Ainakin jollain tavalla hallinnollisia väitöskirjoja on kahden vuosikymmenen aikana syntynyt 14 (tai 15, jos vielä luetaan tähän ryhmään Pertti Ahosen vuoden 1983 lopussa ilmestynyt väitöskirja 'Public Policy Evaluation as Discourse'). Varsinaisten hallintotieteellisten väitöskirjojen määrä koko joukosta on ehkä puolet. Toisaalta eri tieteenaloilla on tehty väitöskirjoja, jotka joillain tavoilla sivuavat julkisen hallinnon kysymyksiä (Eklin ja Puumalainen esimerkiksi), joten täsmällistä lukumäärää on vaikea ilmaista.

Koska maamme hallinnontutkijoiden määrä on jatkuvasti ollut sängen pieni, minkäänlaisia kovin selviä paradigmaattisia suuntauksia ei juuri ole päässyt muodostumaan. Turun yliopistossa hallinnon tutkimusta ei juuri ole harjoitettu, vaikkakin sekä Jaakko Nousiainen että Voitto Helander ovat julkaisseet eräitä tärkeitä tutkimuksia. Myöskään Helsingin yliopistossa ei ole syntynyt selvää hallinnon tutkimuksen traditiota. Deta-projekti 1973–1977 tuotti runsaasti tärkeitä hallintoa käsitteleviä tutkimusraportteja, mutta sen jälkeen hallinnon tutkimus on jäänyt varsin vähäiselle sijalle – juuri siten kuin Yhdysvalloissakin on yleensä havaittu tapahtuneen niissä yliopistoissa, joissa julkishallintoa opetetaan ja tutkitaan »ison veljen», valtio-opin yhteydessä (ks. esim. Waldo 1971). Ymmärtääkseni on varsin ilmeistä, että sekä Turku että Helsinki tarvitsisivat alan professorin vetämään nuoria tutkijoita alalle ja toimimaan esimerkkinä, jos hallinnon tutkimuksen halutaan vahvistuvan.

Ennen vuonna 1983 Vaasan korkeakouluun perustettua professuuria maassa oli kaksi oppituolia, Tampereen 1965 perustettu sekä Åbo Akademin ruotsinkielinen, 1979 perustettu virka. Näissä yksiköissä hallinnon tutkimus

myös on selvästi vakiintunut. Deta-projekti kyllä toi maahan policyanalyytisen lähestymistavan, mutta sen soveltajia ei juuri ole. Åbo Akademin vahvasti yhdysvaltalaisittain ja pohjoismaisittain painottunut empiirinen tutkimus on ehkä lähinnä toinen, edes jossain määrin paradigmaattinen suuntaus. Toinen koostuu Tampereen enemmän saksalaisen kielialueen teorialaditioon nojaavasta »pitkittäisleikkauksellisesta» (»historiallis-geneettistä») lähestymistapaa tavoittelevasta) suuntaukselta. Minkäänlaista vahvaa suomalaista julkishallinnollisen tutkimuksen paradigmaa ei ole syntynyt, eikä sellaista tarvitaakaan.

Kulunut luokittelu erityyppisistä tutkijoista ehkä antaa yhden näkökulman arvioida suomalaista hallinnon tutkimusta. On sanottu, että pääosa tutkijoista voidaan jakaa neljään ryhmään. On ajattelijoita, jotka tuottavat paradigmaattisia teorioita. Sitten tulevat ne teorianharrastajat, jotka tutkivat ja tulkitsevat noita ajattelijoita. Kolmannen ryhmän muodostavat ne, jotka selvittelevät kakkosryhmäläisten tulkintoja. Neljäs ryhmä koostuu puhtaista empiristeistä. Kun en halua yksityiskohtaisesti arvioida väitöskirjojen tasoa, totean, että mielestäni hallintotieteelliset väitöskirjat sijoittuvat lähinnä ryhmiin 2 ja 4. On hyvä, että väitöskirjoissa on suhteellisen vähän kolmosryhmäläistä hedelmätöntä lukeneisuuden osoittamista – joskin sitä tosin monessa väitöskirjassa on mukana, mm. itselläni. Toisaalta haluan väittää, että meillä ei ole toistaiseksi yhtään ykkösryhmäläistä. Meillä ei väitöskirjojen valossa eikä muutoinkaan ole yhtään sellaista todella kovan kansainvälisen tason tutkimusta, joka maailmalla tunnettaisiin ja jota runsaasti siteerattaisiin. Toki yksittäisiä tutkijoita kansainvälisillä areenoilla tunnetaan ja eräät artikkelit ja konferenssipaperit ovat saaneet osakseen myönteistä huomiota. Maamme hallinnontutkimukselta puuttuu kuitenkin kansainvälinen läpimurto. Väitöskirjojen yleistaso on kelvollinen, mutta erinomaiset, omaperäistä teoreettista ajattelua edustavat tutkimukset puuttuvat. Siksikin on oikein, että mikään olemassaoleva tutkimussuuntaus ei saa todellisen paradigman asemaa.

Paljonko meillä Suomessa on julkishallinnon yliopistollisia virkoja ja toimia? Tampereella julkishallinnossa on professuuri, apulaisprofessuuri, yliassistentuuri (hallintotieteiden metodologia), lehtoraatti ja kaksi assistenttuuria, siis kuusi vakanssia. Åbo Akademiassa on professuuri ja puolet yliassistentuurista. Helsingin yliopistossa on apulaisprofessuuri ja yksi assistenttuuri. Turun, Jyväskylän ja Oulun yliopistoissa ei ole ainuttakaan vakanssia. Kuopion yliopistossa on terveydenhuollon hallinnon professuuri. Vaasassa on professuuri ja assistenttuuri, tänä vuonna tulee lisäksi apulaisprofessuuri ja yliassistenttuuri. Hieman yliarvioiden laskien maassa on vuoden lopussa kaikkiaan 15 alan vakanssia, joista professuureja on neljä ja apulaisprofessuureja kolme. Lisäksi muutama hallinnon tutkija on Akatemian palkkalistoilla ja muutama toimii

sopimustutkimusprojekteissa. Kokonaismäärä ei kuitenkaan ylitä kahtakymmentä.

Hallinnon tutkijoiden vähäinen lukumäärä selittää luonnollisesti sen, että tutkimustenkin kokonaismäärä on suhteellisen vähäinen ja että on runsaasti suuriakin aukkoja tutkimusta kaipaavilla alueilla. Kun julkishallinnon virkojen ja toimien määrä kuitenkin on kasvamassa ja kun nuoria lahjakkaita tutkijoita näyttää olevan, on lupa odottaa, että julkishallinnollisen tutkimuksen tila tulevaisuudessa paranee. Tämän »tilan» näen itse suunnilleen seuraavasti.

4. JULKISHALLINNOLLISEN TUTKIMUKSEN TILASTA JA SEN PARANTAMISEN MAHDOLLISISTA SUUNNISTA

1980-luvun puoliväliä lähestyttäessä, kun kaksi vuosikymmentä on kulunut alan ensimmäisen oppituolin perustamisesta maahan, luonnehdin alan tutkimuksen tilaa yleisesti ottaen tyydyttäväksi. Vaikka kansainvälisiä läpimurtoja ei ole saavutettu, on tutkimus kuitenkin saavuttanut jo kansainvälisesti ajatellen kelvollisen tason. Ongelmana on kuitenkin yhä se, että aikaansaata tutkimusta ei ole riittävästi levitetty kansainväliselle yleisölle – se on jäänyt kovin pienen tutkijayhteisön sisälle. Näyttää myös siltä, että eri tutkijoiden ja tutkijaryhmien suorittamien tutkimusten tulokset muodostavat jokseenkin kattavan ja yhtäpitävän yleiskuvan suomalaisen julkisen hallinnon kehityksestä. Toisaalta näyttää vahvasti siltä, että hallinnon kehityksen tutkimus alkaa olla *yleisten ilmiöpiirteidensä* osalta jo melko »loppuun kaluttua». Tulevaisuudessa tutkimuksen olisi etsittävä uudentyyppisiä strategioita kyetäkseen tehokkaammin paneutumaan hallinnon eri tehtäväalueiden erityispiirteisiin ja niiden substanssin yhteiskunnalliseen konstituoitumiseen, ei vain ilmi-, vaan myös syvärakenteiden tasolla. Muutoin tiivistän vallitsevan tilan ongelmat seuraavasti:

1. Tieteellinen jatkokoulutus on järjestämättä. Hallinnon tutkimuksen kehittäminen edellyttää sitä, että uusilla tutkijasukupolvilla on parempi yhteiskuntatieteellinen, tieteenfilosofinen, teoreettinen ja metodologinen yleisivistys. Juuri näillä alueilla näen aikaansaadun tutkimuksen kohdalla selviä puutteita, joita ei saisi olla, jos halutaan olla yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kärkitasolla ja jos pyritään kansainvälisiin läpimurtoihin.
2. Julkisen hallinnon teoreettista hahmottamis- ja käsitteellistämistapaa on laajennettava liian yksinkertaistavista joko byrokrateoreettisista tai sitten poliittis-hallinnollisen ilmiötason valtataistelua kuvaavista lähestymistavoista esim. strukturalistisiin ja fenomenologisiin hahmottamis- ja käsitteellistämistapoihin – joskin samalla on varoitettava vajoamasta epistemo-

- logisiin ja ontologisiin pohdiskeluihin, jollaiset voivat olla nokkelia tehtyjä tutkimuksia kritikoivassa mielessä, mutta jotka eivät kuitenkaan vie alan tieteenharjoitusta mihinkään suuntaan.
3. Toistaiseksi jokseenkin tutkimattomat keskusvirastot ja väliportaan hallinnon yksiköt, so. varsinainen ydinbyrokratia olisi otettava tutkimuskohteeksi. Niiden luonne ja toiminta on tutkimuksessa aivan liian suuressa määrin otettu annettuna, vaikka varsinaista tutkimustietoa ei ole juuri lainkaan.
 4. Hallinnon tutkijat eivät ole koonneet voimiaan. Puuttuu teoreettisesti päteviä ja kriittisesti keskustelevia yhteisteoksia ja oppikirjoja. Turun, Tampereen ja Helsingin »koulukunnat» keskustelevat vain omissa piireissään, yhdessä ne eivät tee mitään.
 5. Hallinnon tutkimuksen olisi selvitettävä, millaisen suhteen se haluaa muodostaa byrokratian kanssa. Hallinnon tutkimus ei juurikaan ole kyennyt vaikuttamaan hallinnon kehitykseen. Miksi? Ehkä tutkimusten kieli ei mene läpi byrokratiassa, ehkä byrokraattinen kulttuuri eliminoi byrokratiakriittisen tiedon, ehkä tutkimusten kysymyksenasettelut on strukturoitu byrokraattisten toimintakäytäntöjen kannalta väärin, tai ehkä tutkimus ei ole etsinyt/löytänyt relevanttia tiedon käyttäjäkuntaa. Sosiaaliteknologinen, usein abstrakti empirismi, liittoutuminen »servants of power» -asemaan, kriittinen konsultointi dialogimuodossa byrokratian kanssa, tai toimintatutkimuksellinen liittoutuminen »kansalaisperspektiiviin», ovat joitain mahdollisia valintoja. Vetäytyminen kahdenkymmenen tutkijan tiedeyhteisön sisään postittelemaan meriittiraportteja toinen toisilleen ei kuitenkaan liene sitä, mitä hallinnon tutkimukselta yhteiskunnallisesti on lupa odottaa.
 6. Hallinnon tutkimuksen kriittinen tehtävä ei saa rajoittua vain norsunluutornimaiseen abstraktiin byrokratiakritiikkiin. Kriittinen tehtävä on ensiksikin ulotettava jo aikaansaatuihin tutkimuksiin, joissa usein vedetään vahvoja tendenssiyleistyksiä kronologisesti mielivaltaisista katkaisukohdista parin vuosikymmenen perspektiivillä, joissa mm. on monia »hihasta vedettyjä» typologisoituja, jotka ilman historiallista ja substantiaalista analyysia asetetaan todellisuuden kuvaajiksi ja kategorisoijiksi, joissa esim. saksalaisen yhteiskunnan kehitysväittämät suoraan siirretään maamme oloihin, jne . . . Toiseksi kriittinen tehtävä sisältää kestävien yleistysten elaboroinnin ja huolellisen tarkastelun erilaisissa hallinnon tehtäväkonteksteissa. Kolmanneksi kriittinen tehtävä ulottuu hallintotieteellisen tutkimuksen käyttöön – johon juuri edellä viittasin. Hallinnon tutkimuksella tulee olla myös konstrukttiivinen tehtävä, mutta sen ei tule johtaa suosituksiaan vain poliittis-hallinnollisten establishmenttien ideologisista lähtökohdista eikä

tyytyä vain osoittamaan byrokraattisen praksiksen hyväksymiä »kehittämiskeinoja». Sen on – samanaikaisesti ja »vanhanaikaisesti» – systemaattisesti ja ideologiakriittisesti asennoiduttava myös analysoimaan hallinnon toiminnan vaikutuksia demokratia-, tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuusperspektiiveistä ja osoitettava hallinnon toiminnalle näistä perspektiiveistä konstruktivisia toimintavaihtoehtoja. Sen on toisin sanoen oltava myös aina jossain määrin idealistista, »hyvää yhteiskuntaa» tavoittelevaa, kun se haluaa perustella oman oikeutuksensa hallinnon opiskelijoille ja uusille tutkijapolville.

VIITTEET

- 1 Lainattu Caidenin teoksesta *The Dynamics of Public Administration*, 1971 s. 36–37. Samaan teokseen nojaa yhdysvaltalaisen julkishallinnon alkuvaiheiden kuvaus.
- 2 On mahdotonta tietää asiaa täsmälleen, mutta kannattaa kuitenkin pohtia sitä, mikä Heiskasen itsessään varsin korkeatasoisen teoksen merkitys oli hallinnon tutkimuksen kannalta. Kannustiko se alalle, vai olivatko kirjan johtopäätökset hallinnon tutkimuksen tilasta nuoria tutkijoita alalta karkoittavia.

LÄHTEET

- Caiden, Gerald: *The Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformations in Theory and Practice*. Holt, Rinehart and Winston. Hinsdale, Illinois 1971.
- Dunsire, Andrew: *Administration. The Word & the Science*. Martin Robertson. London 1973.
- Morstein Marx, Fritz: »Stand der Verwaltungswissenschaft» teoksessa Morstein Marx (hrsg.) *Verwaltung*, 34–51, 1965.
- Morstein Marx, Fritz (hrsg.): *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*. Duncker & Humblot. Berlin 1965.
- Waldo, Dwight: »Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence» teoksessa Waldo (ed.), 257–277, 1971.
- Waldo, Dwight (ed.): *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company. Scranton 1971.