

TIEDONPOLIITTISESTA LÄHESTYMISTAVASTA HALLINNON JA POLITIIKAN TUTKIMUKSESSA *

Pertti Ahonen

Politiikka ja hallinto levittäytyvät nyky-yhteiskunnassa eteemme itsestään-selvänä yhteiskunnan osa-alueena: joukkona yksilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä tavoitteineen, joukkona julkisia toimenpiteitä vaikutuksineen ja joukkona toimintaa sääteleviä oikeudellisia ja muita »pelisääntöjä». Tutkiessamme politiikkaa ja hallintoa joudumme kuitenkin ennen pitkää asettamaan sen itsestäänselvyyden kyseenalaiseksi. Tähän meidät ajavat moninaiset piirteet, jotka joudumme tulkitsemaan oireiksi ilmiöpinnan alla piilevästä syvemmästä »todellisuudesta». Voimme viitata sellaisiin oireisiin kuin hallinnollisten tekstien ilmeiseen tylsyyteen intellektuaaliselta kannalta – siitä huolimatta, että nämä tekstit koskevat ihmisten ja asioiden hallintaa ja voivat määrätä lukuisia ihmiskohtaloita. Tylsyyks peittää siis alleen draamaa ja tragediaa – ja eikö juuri tämä ole oire piilevästä syvemmästä todellisuudesta? Samoin hyväksymme politiikassa lupaukset, joita ei ole edes aiottukaan pitää; politiikassa on lupa valehdella eikä valehtelu estä pysymistä politiikan harjoittajana. Eikö sallittu valehtelu ole myös oire syvemmästä, salatusta todellisuudesta? Tällaisia oireita koskevien havaintojemme perusteella kasaantuvat odotuksemme siitä, että meidän on välttämätöntä etsiä syvempää »totuutta» aiheestamme, politiikasta ja hallinnosta, kuin mitä se suostuu meille omissa vastauksissaan, ilmenemisensä pintamuodostelmissa, vastustuksetta paljastamaan.

Soveltuvan lähtömallin, metaforan, tiedonetsinnällemme aiheestamme tarjoaa *Nietzschen* tunnettu aforismi, jonka mukaan totuus on nainen, ja naisella on syynsä salata syynsä. Oman etsintämme kannalta voimme lukea

* Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 14.12.1983 pidetyssä väitöstilaisuudessa. Väitöskirja: *Public Policy Evaluation as Discourse*. The Finnish Political Science Association. Helsinki 1983. Saatavissa: Valtiotieteellinen yhdistys, c/o Kirsti Aaltonen, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos, Aleksanterinkatu 7, 00100 Helsinki 10.

aforismin seuraavasti: »Syvemmällä totuudella politiikasta ja hallinnosta on syynsä peittää ne syyt, jotka tekevät ne välttämättömiksi ja mahdollisiksi siinä muodossa kuin ne näemme». Toisin sanoen, voimme odottaa, etteivät politiikka ja hallinto olisi välttämättömiä ja mahdollisia, jos niiden syvimmat syyt ilmenisivät suoraan siinä niiden »itsetajunnassa», jonka ne ilmaisevat meille.

Kun tästä lähdemme tutkimusmatkalle etsimään metodologista perustaa entistä syvällisemmälle politiikan ja hallinnon tutkimukselle, meidän on luotava selkeä käsitys politiikasta ja hallinnosta kolmessa mielessä. Ensiksi, meillä on oltava käsitys käsitys pyrkimyksemme objektista: politiikasta ja hallinnosta tiedonmuodostuksemme kohteena. Toiseksi, meillä on oltava käsitys pyrkimyksemme subjektista: politiikan ja hallinnon tutkimuksen harjoittajasta eli siitä mitä me »itse» olemme. Kolmanneksi, meillä on oltava käsitys subjektin tavoittelemasta suhteesta objektiin: suhteesta, jonka sisältönä on subjektin pyrkimys objektin syvälliseen tiedolliseen haltuunottoon. Kun olemme määritelleet mainitut kolme seikkaa, olemme hahmotelleet samalla alustavasti eräänlaisen tutkimusohjelman peruselementit. Tämä tutkimusohjelma kohdistuu mainituista lähtökohdista nimenomaan »toimintaan tutkimuskohteen kielessä» eli »tutkimuskohteen diskurssiin».

Semiootikko *Julia Kristevan* käsitysten perusteella voidaan tässä tutkimusohjelmassa alustavasti määritellä tutkijan paikkaa sanomalla, että yhtäältä hän harjoittaa toimintaa yhteiskuntatieteen kielen sisällä sen käytön sääntöjen suoman pelivaran mukaan, mutta toisaalta hän myös ottaa osaa yleisempiin yhteiskunnallisiin prosesseihin muodostaessaan suhdettaan tutkimuskohteeseen. Tutkimusohjelmaa soveltaessaan tutkija siis lähestyy tutkimuskohdetta, politiikkaa ja hallintoa, kohteessa vallitsevien sitä koskevien käsitysten, kohteen »itsetajunnan» kautta, ja kohde tulee tarkasteluun kahdella tasolla, sekä lingvistisellä tiedonmuodostuksen tasolla että poliittisten ja hallinnollisten prosessien tasolla. Kristevan, semiootikko *A.J. Greimasin* ja eräiden viimeaikaisten yhteiskuntatieteen metodologian tutkimusten perusteella voimme nyt tarkentaa alustavaa käsitystä tästä tutkimusohjelmasta seuraavissa viidessä kohdassa.

Ensiksi, tutkimusohjelman mukaan meidän on tutkijoina muodostettava oma käsityksemme toimijoista, heidän harjoittamastaan tiedonmuodostuksesta ja heidän muusta toiminnastaan tutkimuskohteessamme, heidän tiedonmuodostuksensa ja heidän muun toimintansa intellektuaalisista ja sosiaalisista ehdoista sekä niistä kielenkäytön ja yhteiskunnallisten prosessien areenoista, joilla he toimivat. Tähän liittyen meidän on muodostettava käsityksemme myös siitä, miten ja millä seurauksilla toimijoilta saattaa peittyä tieto siitä, millaisia ovat heidän toimintansa reaaliset edellytykset. Erityistä huomiota

meidän on kiinnitettävä siihen, kuinka näiden edellytysten peittyneisyys, siis tiedonmuodostuksen tukahtuneisuus, voi olla suorastaan välttämätön ehto sille, että toimijat harjoittavat tiedonmuodostusta ja muuta toimintaa pitäen itseään koherentteina ja suvereenina subjekteina. Kristevan mukaan tällaiset koherenssi- ja suvereniteetti-illuusiot ovat tyypillisesti *ideologioiden* aikaansaannosta; ideologiat suorastaan muodostuvat tällaisista illuusioista ja niitä tuottavista ja uusintavista mekanismeista.

Toiseksi, meidän on luonnosteltavana olevaa tutkimusohjelmaa varten muodostettava käsityksemme siitä, miten ohjelman sovellukset voidaan lausua julki tietoisesti ja hallitusti käytettyä »mallimetaforiikkaa» käyttäen. Tätä varten meidän on löydettävä soveltuvat »mekanistiset», »organistiset», »lingvistiset» tai »draamalliset» metaforat ja »pelimetäforat». Sovellettavan tutkimusotteen omaksuneiden tutkijoiden laatimat mallit, metaforiksi käsitettyinä, ovat väistämättä ironisia: ne kohdistavat tavallaan »salaavaa» politiikan ja hallinnon ilmiö- ja tekstipintaan asettamalla sen itsestäänselvyyden kyseenalaiseksi. Samalla nämä metaforat ovat luonnollisesti kriittisiä, ja siksi meidän tulee myös täsmentää, mihin kohteisiin tiedonmuodostuksen tukahduttuneisuuden arvostelumme – ja siitä kenties johdettavissa olevat preskriptiot – kohdistuvat. Mainittuihin metaforisointi- ja kritisointitehtäviin liittyen meidän tulee toisaalta selvittää, onko tutkimuskohteessamme tapahtuvassa tiedonmuodostuksessa sovellettu metaforiikka tiedonmuodostusta tukahduttavaa, siis politiikan ja hallinnon reaalisia edellytyksiä toimijoiden näkyvistä peittävä. Samalla meidän on myös analysoitava, millä edellytyksillä ja seurauksilla politiikkaa ja hallintoa koskeva ja siinä harjoitettava tiedonmuodostus saattaa olla epäkriittistä ja siksi olemassaolevia olosuhteita välillisesti tai suoraan legitimoivaa ja siten automaattisesti uusintavaa.

Kolmanneksi, meidän on täsmennettävä myös laadittavana olevan tutkimusohjelman tutkimustekninen suuntautuminen. Tällöin joudumme määrittelemään, kuinka »luonnonomainen» on tutkimuskohteemme. Tutkimuskohteemme, yhtäältä »ilmenevä» ja toisaalta »salattu» politiikka ja hallinto, voidaan nähdä kriittisen yhteiskuntatutkimuksen usein mainitsemaksi esineistyneeksi »toiseksi luonnoksi» tai »pseudoluonnoksi». Tässä tapauksessa »luonnonomaisuus» alistaa toimijoita tukahduttaen heidän tiedonmuodostustaan ja suoraankin, jopa fyysisesti, rajoittaen heidän toimintaansa. Eksaktin tutkimuksen tekniikoiden käytön kysymyksissä voimme soveltaa *Theodor Adornon* varhempia ja *Michel Foucault'n* viimeaikaisempia näkemyksiä siitä, että yhteiskunnan pseudoluontoa, mukaan lukien sen teksteistä koostuvaa pseudoluontoa, voidaan tutkia melkoisen naturalistisinkin ottein. Tällöin on kuitenkin muistettava, ettei »naturalismi» riitä kuin esianalyysiksi tai teoreettista tietä saavutettujen tutkimustulosten paikantamiseen yhteiskunnallisiin yhteyksiin;

näissä yhteyksissä tutkimustulokset ajatellaan voitavan käytännössä testata asettamalla pseudoluonnon luonnonomaisuus kyseenalaiseksi.

Meidän on myös ratkaistava metodologinen pulma tutkimuskohteemme eri tasojen liittämistä yhteen erittelyissämme; käsityksenämme olkoon tässä toimijoiden ja heidän toimintaedellytystensä suhteellinen itsenäisyys toisistaan. Mainittuihin metodologisiin kysymyksiin liittyen meidän on samaten määriteltävä, millaiset metodologiset käsitykset tukahduttavat tiedonmuodostusta: attribuutin »pseudo» unohtaminen yhteiskunnan luonnonomaisuutta koskevista tarkasteluista, »pseudoluonnon» eittämättömän luonnonvoimaisuuden kiistäminen, toimijoiden toiminnan riippuvuuden aliarviointi sen edellytyksistä tai toimijoiden liudentaminen kokonaan toiminnan edellytyksiin.

Neljäs tehtävämme on ottaa huomioon, että tiedonmuodostuksen tulokset tulevat kehkeydyttyään väistämättä ikään kuin »heitetyiksi maailmaan». Kysymys on tällöin siitä, että tiedonmuodostuksella on erilaisia »implikaatioita», käytännössä merkityksellisiä sovelluksia. Tässä hahmoteltavan tutkimusohjelman sovelluksilla on luonnollisesti kriittisiä »evaluatiivisia implikaatioita»; kritiikki koskee pseudoluontoa ja mekanismeja, jotka tätä pseudoluontoa uusintavat jopa kokonaan peittäen sen toimijoilta. Ohjelman sovelluksilla on myös »käytännöllisiä implikaatioita» sen harjoittaman kritiikin kohteiden muuttamiseksi. Ohjelman erityispiirteenä on sen sovellusten implikaatioissa ehdoton kieltäytyminen kaikkien »positiivisten» toimintaohjeiden laadinnasta. Sen sijaan ohjelman hyväksyttävät sovellukset ovat *Georges Bataille*'n luonnostelemaa »*transgressiota*» eli olemassaolevien normien ja sääntöjen kriittistä ylittämistä kuitenkin jättäen ne ennalleen, koska kritiikin kohteen säilyminen on luonnollisesti välttämätön edellytys kritiikin jatkumiselle. Tällaisen kritiikin harjoittajaa voidaan luonnehtia eräänlaiseksi kriittiseksi tiedonpoliittiseksi »anti-subjektiksi», jonka kohtalona on kritiikin onnistuessa rappeutua tavanomaiseksi subjektiksi, joka esiintyy oman itsensä »herrana».

Tutkimusohjelman sovellukset merkitsevät kritiikkiä muuntuyppisiä tiedonmuodostuksen implikaatioita kohtaan. Näiden implikaatioiden erittely tutkimuskohteessamme, politiikassa ja hallinnossa, on sovellusten keskeisenä tehtävänä. Kritiikin kohteeksi tulee tällöin yhtäältä tiedonmuodostuksen sellainen käytännöllinen poliittis-hallinnollinen ankkuroituminen, että asetettujen tavoitteiden saavuttamista orjallisesti edistetään tai että käytännön hallintaa tuetaan vallitsevia arvoja ja normeja koskevaa »ymmärrystä» lisäämällä asettamatta näitä arvoja ja normeja kyseenalaisiksi. Kritiikki koskee myös tiedonmuodostusta, joka tulee legitimoineeksi olemassaolevia olosuhteita joko »valekriittisen» ja »teknokraattisen» tai »todella kriittisen» mutta »oudoksi ja vieraaksi» leimautuvan näkökulman omaksuessaan. Korjausten ja

parannusten toteuttaminen tällaisen suoraan tai välillisesti legitimoivan evaaluaation perusteella luonnollisesti vain uusintaa olemassaolevia olosuhteita.

Viidenneksi, luonnosteltua tutkimusohjelmaa soveltaaksemme meidän tulee eritellä myös tiedonmuodostuksen evaluatiivisten ja käytännöllisten implikaatioiden syöttymistä takaisin poliittisista ja hallinnollisista prosesseista varsinaisiin tiedonmuodostusprosesseihin. Edellä on käynyt jo selväksi, että tutkimusohjelma omalla tavallaan liittyy kriittisen yhteiskuntatutkimuksen perinteeseen; kriittisenä ohjelmana se luonnollisesti vastustaa kaikkea tiedonmuodostuksen kivistymistä osaksi poliittisia ja hallinnollisia käytäntöjä; se vastustaa yhtä lailla kivistymistä käytännöllisten implikaatioiden perusteella »sosiaalitekologioiksi» kuin kivistymistä evaluatiivisten implikaatioiden kautta »legitimatorisiksi käytännöiksi». Poliitikassa ja hallinnossa sovelletut sosiaalitekniikat ja legitimatoriset käytännöt ovat toisaalta ohjelman perusteella toteutettavan analyysin ja kritiikin keskeisiä kohteita. Ohjelman sovellukset kohdistavat tällöin arvostelunsa siihen, että tällainen jähmettyminen merkitsee myös tiedonmuodostusta tukahduttavien ehtojen jähmettymistä ja vakiintumista, »tiedon byrokraatisoitumista».

Tähän mennessä ei ole vielä saatu vastausta kysymykseen siitä, mitä omaksumamme käsitykset merkitsevät konkreettisen politiikan ja hallinnon tutkimuksen kannalta, jossa niiden arvo luonnollisesti vasta voidaan punnita. Edellä on jo itse asiassa useaan kertaan annettu ymmärtää, että luonnosteltua tutkimusohjelmaa soveltavan konkreettisen tutkimuksen tulee lähteä liikkeelle kiinnittäen huomiota politiikkaan ja hallintoon niissä tapahtuvan tiedonmuodostuksen ja niiden »itsetajunnan» perspektiivistä. Koska tämän esityksen taustana on jo toteutettu hallinnontutkimustyö soveltaen edellä täsmennettyä tutkimusohjelmaa, voimme tarkastella lyhyesti juuri hallinnon tutkimuksen kenttää ohjelman soveltamisen kannalta.

Voimme lähestyä kohteemme konkreettisen tutkimuksen ongelmia askeltaen. *Tutkimuskohteenamme* on luonnollisesti hallinto, keskiönä sen piirissä tapahtuva tai muualla tapahtuva mutta hallintoa palveleva tai muuten sitä koskeva tiedonmuodostus. Ensimmäisenä askeleena konkreettisessa tutkimuksessa on *yhteiskuntatieteen hallinnollisten sovellusten* ottaminen tarkasteluun. Tällöin tutkitaan valtio-opin osan hallinto-opin, julkishallintotieteen tai muiden yhteiskuntatieteiden sovelluksia hallinnossa tapahtuvassa tai muuten hallintoa palvelevassa tai koskevassa tiedonmuodostuksessa. Kysymys on siten yhteiskuntatieteiden välittömien sovellusten tutkimisesta esim. seuraavissa kohteissa: oikeusnormeja asetettaessa ja sovellettaessa, toiminnan laillisuutta arvioitaessa, informaatiojärjestelmiä suunniteltaessa ja arvioitaessa, organisatorakenteita suunniteltaessa ja arvioitaessa, taloutta ja toimintaa suunniteltaessa sekä toiminnan taloudellisuutta ja vaikuttavuutta arvioitaessa.

Tiedonmuodostus hallinnossa ja hallintoa koskien ei tietenkään koostu vain yhteiskuntatieteiden sovelluksista; niinpä konkreettisesti tutkimuksessa tulee astua myös »toinen askel» ja tutkia sellaisiakin »ajatusmuotoja», joille on maassamme ollut vakiintumassa nimitys »*käytännön yhteiskuntateoriat*». Kaikissa edellä mainituissa kohteissa, oikeusnormin asettamisesta toiminnan vaikuttavuuden arviointiin, voimme odottaa löytävämme tiedonmuodostusta perustavia käytännön yhteiskuntateorioita, jotka voivat olla yhteiskuntatieteistä täysin tai jokseenkin riippumattomia.

Ehdotamme siis, että hahmottelemaamme viiden kohdan tutkimusohjelmaa sovellettaisiin sekä yhteiskuntatieteiden hallinnollisten sovellusten analysointiin ja arviointiin että analysointiin ja arviointiin, joka koskee käytännön yhteiskuntateorioiden perusteella hallinnossa tapahtuvaa tiedonmuodostusta. Jo saavutetut tutkimustulokset viittaavat siihen, että sekä yhteiskuntatieteiden että käytännön yhteiskuntateorioiden sovelluksissa ollaan usein sitoutuneita olettamuksiin, jotka tukahduttavat tiedonmuodostusta. Tämä tukautuneisuus tulee uusintetuksi siten, että molemmantyyppiset sovellukset ovat moninaisilla tavoilla »sitoutuneet» tukemaan sosiaalitekologioita ja legitimatorisia käytäntöjä tai suorastaan muuttuneet tällaisten teknologioiden tai käytäntöjen osiksi. Toisin sanoen, sekä yhteiskuntatieteiden että käytännön yhteiskuntateorioiden sovellukset ovat jähmettyneet osiksi poliittisia ja hallinnollisia käytäntöjä. Luonnollisesti jo tämän osoittaminen tekee tutkijasta kriittisen »anti-subjektin» pyrkimyksineen välttää tai purkaa käytännön vaatimusten aikaansaamat tiedonmuodostuksen jähmettymisen mekanismit. Kriitikin kohdentaminen todella purevaan muotoon näyttää käytettävissä olevien tutkimustulosten perusteella kuitenkin edellyttävän myös, ensiksi, niiden »käsitteellisten kuilujen» tutkimusta, joita vallitsee sekä hallinnossa sovellettavien yhteiskuntatieteiden että hallintokäytännön yhteiskuntateorioiden käsityksissä eri poliittisista ja hallinnollisista toimijoista. Tällöin paljastuu tyypillisesti esimerkiksi se, että »hallitsijat» esitetään lähes »yliluonnollisessa» valossa ja miltei »kaikkikykuisinä», ja »hallitu» vastaavasti esineistetään lähes kasvottomaksi massaksi, jolta hankitaan kannatusta ja varoja ja jota kontrolloidaan tai jonka elämää esimerkiksi hyvinvoinnin nimissä muuten säädellään. Toiseksi, kritiikin todella pureva kohdentaminen edellyttää, varsinkin kysymyksen ollessa käytännön yhteiskuntateorioiden sovellusten kriittisestä tutkimuksesta, että tutkitaan kuiluja, joita syntyy esimerkiksi suunnittelijoilla, valmistelijoilla tai tarkastajilla olevista mahdollisuuksista poiketa siitä »marionetin» roolista, joka heille tarjoutuisi, jos heidän tiedonmuodostuksensa olisi jäännöksettömästi tiedonmuodostusta tukahduttavien mekanismien määräämää. Niinpä esimerkiksi tarkastajan tiukka legalismi ei välttämättä ole sitä miltä se näyttää, vaan kenties »salakriittistä» ironiaa

pikkutarkkaa »pilkunetsintää» kohtaan. Kolmanneksi, kohdennettu kritiikki edellyttää, ainakin jos tutkimus mieli tukea pyrkimyksiä tiedonmuodostuksen tukahduneisuuden purkamiseksi, varsinkin käytännön yhteiskuntateorioiden paikallistamista konkreettisiin poliittisiin ja hallinnollisiin yhteyksiin. Tällaisia yhteyksiä voivat olla esimerkiksi hallinnonalat, yhteiskuntapolitiikan osalohkot, yksittäiset hallintoyksiköt, suunnittelujärjestelmät sekä yhteiskunnan poliittiset, korporatistiset ja byrokraattiset valtarakenteet hallinnollisine ulokkeineen. Nämä yhteiskunnalliset yhteydet ovat samalla areenoja, joilla voidaan käydä taisteluun tiedonmuodostuksen tukahduneisuutta vastaan.

Nyt olemme saaneet alustavasti kartoitetuksi reittimme harjoittaaksemme tiedonpoliittista hallinnon ja politiikan tutkimusta. Lopuksi meidän on vielä kerran tarkasteltava tiedonpoliittisen tutkimuksen harjoittajan rooliamme. Tähän asti olemme saattaneet jäädä liiaksi sen käsityksen valtaan, että tällaisen tutkimuksen subjekti olisi jotenkin erityisen koherentti ja itselleen transparentti; tämä käsitys meidän täytyy nyt hälventää ottamalla tarkastelumme keskiöön tiedonpoliittisen tutkimuksen subjektin kohtalosisidonnaisuus, peruspredikamentti. Edellä viittasimme jo siihen, että jokaisen tällaisen kriittisen anti-subjektin kohtalona on kritiikin »onnistuesssa» rappeutua tavanomaiseksi subjektiksi vakiintuneine asemineen. Anti-subjektin kohtalosisidonnaisuudella on kuitenkin vieläkin suurempaa traagista syvyyttä. Ensiksi, *Jacques Derridaa* seuraten voimme päätyä käsitykseen, että anti-subjekti on saman perustragii-kan vanki kuin mikä muu tietoa muodostava subjekti tahansa: tietäminen edellyttää välttämättä »vaikenemista» tietämisen edellytyksistä. Tiedonmuodostaja ei nimittäin voi olla vaikenematta siitä, ettei mikään subjekti ole suvereeni tietämisen »keskipiste», vaan vain »tyhjä paikka» tai »paljas halu», joka pyrkii täyttämään oman tyhjyytensä pyrkimyksellään. Toiseksi, tiedonpoliittista tutkimusta harjoittava kriittinen anti-subjekti voi sittenkin olla anti-subjekti vain suhteellisessa mielessä: pahassa maailmassa, ja siten myös politiikassa ja hallinnossa ja politiikan ja hallinnon tutkimuksessa, kriittisen tutkijan rooli on väistämättä miltei silloittamattomien kuulujen silpoma. Leipänsä edestä useimmat kriittiset tutkijat joutuvat omaksumaan myös teknokraatti-asiantuntijan roolia, osallistumaan akateemisten kansalaisten liukunauhatuotantoon – tai vähintään ja tahtomattaankin pitämään yllä tutkimuksen sisäisiä ja sen ja yhteiskunnan välisiä tiedollisia valtarakenteita. Tässäkin siis transgressio, sääntöjen rikkominen niitä kuitenkaan poistamatta, on tuskallista, koska se, kuten Bataille kirjoittaa, on oman olemassaolon perusedellytysten kyseenalaiseksi saattamista. Kriittinen tutkija joutuukin itse asiassa sahaamaan poikki juuri sitä samaa oksaa jolla itsekin istuu.