

KRIITTISEN TEORIAN BYROKRATIAKONSEPTIO*

Juhani Nikkilä

Tämän päivän kielenkäytössä sanalla »byrokratia» on melko kielteinen arvo sisältö sekä julkisessa että ihmisten keskinäisessä keskustelussa. Tieteelliseltä kannalta tarkasteltuna tämä on yllättävää, koska hallinnon tutkijoille »byrokratia» on jo pitkään merkinnyt vain tiettyä tapaa organisoida julkinen hallintokoneisto. Voidaan yleistää, että kehittyneissä teollisuusvaltioissa julkinen hallinto on järjestetty juuri byrokraattisten periaatteiden ja piirteiden mukaisesti. Byrokraattisen hallinnon ominaispiirteiden, kuten tarkan hierarkkisen ja poikittaisen työnjaon, täsmällisten valvontasuhteiden ja hallintotoimintaa ohjaavan melko yksityiskohtaisen lainsäädännön, tarkoituksena on ennen muuta pyrkiä turvaamaan ennustettavuus, suunnitelmallisuus ja oikeusvarmuus hallinnon piirissä. Miettiessämme siis byrokraattiselle hallintotavalle vaihtoehtoisia malleja, meidän on arvioitava missä määrin voimme luopua mainituista periaatteista — ja millaisten periaatteiden hyväksi.

Modernissa yhteiskunnassa julkisen hallintokoneiston yhteiskunnalliset vaikutukset ovat epäilemättä kahdensuuntaisia. Alkuperänsä mukaisesti hallinto toteuttaa edelleen runsaasti valtaan ja vallankäyttöön liittyviä kansalaisten kannalta haitallisia tai ainakin vähemmän miellyttäviä tehtäviä. Tällaisia ovat monet nk. holhousyhteiskunnan pakkokeinot ja yleensä lainsäädännön ja hallinnon eriytymisestä johtuvat byrokration vaikeaselkoisuuteen liittyvät seikat. Mainitsin juuri, että hallinnon negatiiviset piirteet liittyvät hallinnon alkuperään. Tämä on totta sen johdosta, että julkinen hallinto syntyi ja kehittyi alussa juuri siksi, että sen avulla julkinen valta pystyi paremmin valvomaan kansalaisten toimia. Samalla esivalta loi organisaation,

* *Lectio praecursoria* Tampereen yliopistossa 6.5.1983 pidetyssä väitöstilaisuudessa. Väitöskirja: Kriittisen teorian byrokatiakonseptio. Tutkimus hermeneuttis-dialektisen metodin ja ideologiakritiikin merkityksestä julkishallinnollisten ongelmien, erityisesti kansalainen-byrokraatiasuhteen tutkimisen kannalta. *Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A Vol. 152.* Tampere 1983.

jonka avulla verojen kerääminen onnistui varsin kätevästi ja tehokkaasti. Niinpä esimerkiksi Ruotsi-Suomessa 1600-luvulla suuri osa suomalaisista talonpojista suorastaan kuoli nälkään tai lähti maanpakoon sen johdosta, että he eivät pystyneet maksamaan kruunun heiltä haluamia veroja, joita voudit apulaisineen kävivät tunnollisesti vaatimassa. Tätä hallinnon ja kansalaisten ensimmäistä kontaktitapahtumaa esivalta vielä lujitti luomalla voimakkaan lainsäädännön useine kymmenine kuolemanrangaistuslakeineen sekä ohjaamalla kansalaiset yhdenmukaiseen, esivallalle kuuliaiseen uskonnollisuuteen pakollisen kirkossakäyntivaatimuksen avulla. Mielenkiintoista ja tärkeää olisi selvittää, missä määrin nämä historialliset tapahtumat ovat vaikuttaneet kansalaisten myöhäisempään suhtautumiseen julkista valtaa ja hallintoa kohtaan.

Myöhemmin, Suomessa 1800-luvun loppupuolella, kansalaiset pääsivät jo nauttimaan hallinnon tuottamista myönteisistäkin palveluista. En tarkoita kansalaisilla nyt niitä harvoja etuoikeutettuja, jotka sattuiivat kuulumaan aatelistoon, papistoon tai nousevaan porvaristoon. Näiden sosiaalisten ryhmien ulkopuolelle jäävä »rahvas» pääsi tuohon aikaan osalliseksi vähitellen yhä enemmän koulupalveluista, terveyspalveluista ja liikennepalveluista, joita julkisen vallan taholta hoidettiin. Seurannut 1900-luku on ollut aikaa, jolloin voimme perustellusti todeta julkisen hallinnon olleen välillisesti yhteiskunnallisia eriarvoisuuksia vähentävä tekijä. Tänä päivänä julkisen hallintokoneiston, *siis byrokratian*, kautta sekä kansalaisille tuotetut hyvinvointipalvelut että elinkeinoelämälle suunnatut tukitoimet ovat varsin mittavia.

Miksi siis kaikkesta tapahtuneesta kehityksestä huolimatta »byrokratia» näyttää merkitsevän kansalaisille samaa kuin yleensä kielteiset ja ikävät asiat? Tämä on se kysymys, joka herätti uteliaisuuteni ryhtyä tutkimaan kansalaisten ja byrokratian välisiä, epäilemättä hyvin mutkikkaita keskinäisyyhteitä. Ensimmäinen tutkimusprosessissa eteen tullut ongelma oli sen tosiasian myöntäminen, että erityisesti byrokratian tutkimiseen keskittyvän tieteenalan, hallintotieteen, piirissä kansalaisten ja yleensä hallinnon asiakkaiden huomioonottaminen byrokratian ongelmia tarkasteltaessa on ollut melko vähäistä. »Kansalainen» näyttää hallinnon tutkimuksen historiaa arvioitaessa olevan »välttämätön pah». Tilanne vaikuttaa tältä osin siis samalta kuin on asianlaita usein käytännön hallintotoimienkin yhteydessä. Tämän perusteella voidaan varovaisesti päätellä, että hallintoa koskeva tutkimus ja teorianmuodostus ei ole paljoakaan vaikuttanut sellaiseen byrokratian käytäntöön, jolla on olennaista merkitystä hallinnon kansalaisläheisyyden kannalta. Onko siis byrokratia pääosin laajentunut ja muuttunut sattumanvaraisesti, resurssveja tuhlailevasti ja kaikkialle rönsyilevänä ilman että mikään tietoinen tekijä on tätä kehitystä ohjannut? Juuri halu löytää hallinnon muutoksen logiikkaa tai

sen puutetta selittäviä tekijöitä suuntasi vähitellen tutkimustani selvittämään kansalaisten ja hallinnon välistä suhdetta yleensä ihmisten ja heidän ympäristönsä vuorovaikutussuhteesta käsin. Tutkimuksen tehtäväksi tuli vähitellen sellaisen viitekehysten hahmottaminen, jonka avulla kansalaisten suhde julkiseen hallintoon voidaan ymmärtää yhteiskuntamuutoksen ja erityisesti byrokratian oman muutoksen perusteella.

Perinteellisesti sekä hallintoa koskevassa tutkimuksessa että konkreettisesti hallinnon uudistamis- ja kehittämistoiminnassa byrokratiaa arvioidaan sen omasta näkökulmasta. Tämän johdosta tarkastelussa pakostakin korostuvat hallinnon sisäiseen tehokkuuteen liittyvät näkökohdat ja hallinnon itseintressi. Hallinnon uudistumisen perusmekanismi on se, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän yltäsaolla tehdyt, kompromissipäätöksiin perustuvat hallintojärjestelyt ikään kuin ojennetaan kansalaisten käyttöön olettaen, että nämä hallintojärjestelyt automaattisesti ovat myös kansalaisten kannalta edullisia. Hallinnon omat mekanismit turvaavat puolestaan sen, että *huonoinkin* uudistuksina nämä järjestelyt yleensä ovat pitkäaikaisia ja vaikeasti muutettavia. Tällä tavoin voidaan, tosin pelkistetysti ja hiukan kärjistäen, kuvata sekä hallinnon uudistamisen että hallinnon tutkimuksen keskeistä paradigmaa, s.o. ideologiaa siitä miten asiat on hallinnossa hoidettava.

Vaihtoehtoinen tapa arvioida hallintoa on se, että hallinnon asiakkaiden, ja varsinkin kansalaisten, byrokratiaa koskevat tarpeet ja tavoitteet nähdään tarkastelun ensisijaisina kohteina. On siis pyrittävä löytämään ne mekanismit, jotka määräävät kansalaisten käsitykset, arvot, preferenssit ja toiminnallisen suuntautumisen hallinnon suhteen. Vasta tämän jälkeen voidaan tehdä perustellusti päätelmiä siitä, millä tavoin julkista hallintoa tulee uudistaa ja kehittää. Ajateltaessa tämän hetkistä tilannetta, edellä mainitun näkökohdan korostaminen on entistäkin tärkeämpää, sillä monet seikat osoittavat byrokratian muuttuvan jatkuvasti epäresponsiivisemmaksi ja jäykemmäksi. Myös monet »hyvän hallinnon» uudet periaatteet, kuten hallinnon tasa-arvoisuus, kansanvaltaisuus ja vaikuttavuus, pakottavat ottamaan vakavasti vaatimukset hallinnon *todellisesta* kansalaisläheisyydestä.

Miten sitten on mahdollista nimenomaan tieteellisesti hahmottaa sellainen käsitejärjestelmä tai tutkimusohjelma, jonka avulla voisimme paremmin saada tietoa kansalaisten ja hallinnon keskinäisyydestä ja siten lisätä mahdollisuuksia *jopa tietoisesti* parantaa näihin liittyviä epäkohtia. Kuten aikaisemmin on todettu, perinteellisesti ongelmaa on lähestytty byrokratian oman sisäisen tehokkuuden näkökulmasta, jolloin kansalaisten ongelmia ei ole pystytty edes teoreettisesti käsitteellistämään. Toisaalta on tuotettu suuri joukko itseään toistavia empiirisiä tutkimuksia, joissa kyselyjen ja haastattelujen avulla on osoitettu eräitä itsestäänselvyyksiä. Empiirinen tutkimus on lisäksi

ollut melko eriytynyttä keskittyen yleensä vain tarpeiden mittaamiseen, vain kontaktitapahtumien arviointiin tai vain palvelusuuntatuneiden organisaatioiden ominaisuuksien erittelyyn. Kaiken kaikkiaan kansalaisten ja hallinnon keskinäissuhdetta koskeva tutkimus on ollut pääosin olemassaolevia käytäntöjä vahvistavaa ja usein myös niitä legitimoivaa. Sen sijaan asiayhteyteen liittyvien uudistusten kannalta tutkimuksen merkitystä on pidettävä vähäisenä.

Tutkimuksessani »Kriittisen teorian byrokratiakonseptio» olen pyrkinyt välttämään edellä todettuja puutteita. Lyhyesti todettuna tutkimuksen asetelma on seuraava. Koska kansalaisten ja hallinnon välistä suhdetta tarkastelemaa edes suhteellisen yhtenäistä ja pätevää käsittejäjärjestelmää ei ole, tullaan se tutkimuksessa rakentamaan turvautumalla sellaiseen jo olemassa olevaan teoreettiseen ajattelutapaan, joka lähtökohdiltaan sivuaa mainittua problemaatiikkaa. Tämä teoreettinen ajattelutapa, kriittinen teoria, on lupaava mm. sen johdosta, että se tarkastelee ihmisen tietoisuuden ja toiminnan määräytymisen ehtoja, ihmisen ja ympäristön välisen vuorovaikutuksen luonnetta sekä myös julkisen hallinnon roolia modernissa yhteiskunnassa. Tutkimuksessa pyritään *täsmentämään* kriittisen teorian hahmottamaa byrokratiakäsitystä sekä tämän perusteella arvioimaan yleisemmin kansalaisten ja hallinnon välisen suhteen sisältöä.

Tutkimusta suuntaavana lähestymistapana on hermeneuttis-dialektinen metodi, joka samanaikaisesti korostaa byrokratian sidonnaisuutta kunkin yhteisön ainutkertaisiin kulttuurisiin oloihin ja historiaan sekä byrokratian muutoksen riippuvuutta myös ihmisten tietoisuuden toiminnan ja yhteiskunnan tosiasiallisen kehityksen välisestä suhteesta.

Tutkimuksen eräs keskeinen mielenkiinto on arvioida, missä määrin kansalaisia ja byrokratiata on mahdollista ja mielekäästä tarkastella toisistaan riippumattomina tekijöinä. Nimittäin sellaiset käsitteet kuten »väärä» ja »oikea» tietoisuus, ideologia, itse-harkinta sekä instrumentaalinen ja praktinen ajattelu tai toiminta ovat ihmisten elämäntilanteiden ymmärtämisen kannalta sinänsä tärkeitä käsitteitä. Kuitenkin on helppo havaita, ja se tulee tutkimuksessa esille, että näiden käsitteiden konkreettinen sisältö ja merkitys suhteessa julkiseen hallintokoneistoon on suuresti riippuvaista yhteiskunnan kokonaiskehityksestä ja välillisesti myös itse byrokratian omasta roolista.

Niinpä kansalaisten ja byrokratian keskinäissuhteen perusluonne avautuu-kin vasta tutkimalla yksityiskohtaisemmin modernin byrokratian uusia piirteitä. Tässä tarkastelussa hallinnon ilmiötaso on erotettava sen olemustasosta. Byrokratian luonnetta näyttää nimittäin yhä enemmän määräävän koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän kasvava riippuvuus yhteiskunnan tuotannollisista tarpeista sekä tämän seurauksena tapahtuva sosiaalisten ristiriitojen käsittelyn siirtyminen itse hallinnon piiriin. Näissä oloissa hallinnon omat

toiminnot pyrkivät muuttumaan, tai tosiasiallisesti muuttuvat, monin tavoin kun myös hallinnon toimintalogiikka alkaa vähitellen määräytyä yhä enemmän tuotannollisten tarpeiden mukaisesti. Tämän johdosta hallinnolta odotetaan erityisesti taloudellista säästäväisyyttä ja tehokasta sisäistä rationalisointia yhteiskuntaan vaikuttavien vaatimusten jäädessä taka-alalle. Samalla hallinnosta tulee myös yhä sulkeutuneempi, kun vain vakiintuneet ja vahvat intressit pystyvät ajamaan sen kautta haluamiaan etuja. Kansalaisten ja hallinnon välisen suhteen kannalta ongelmallisin seuraus on se, että byrokratiasta näyttää tulevan välillisesti *sosiaalisia eriarvoisuuksia* kasvattava apparaatti ollessaan kyvytön reagoimaan varsinkin sosiaalisten marginaaliryhmien (kuten eläkeläiset, työttömät, sairaat ja lapsiperheet) ongelmiin.

Kriittisen teorian lähtökohdista tarkasteltuna kansalaisten ja byrokratian keskinäissuhde tulee viime kädessä ymmärretyksi erityisesti legitimititeettikäsitteen avulla. Kun Max Weberin mukaan usko byrokratian hyvyyteen perustuu sen rationaalisuuteen ja legaalisuuteen, ei tämä selityserusta näytä enää riittävältä. Nyt nimittäin legitimitetti näyttää yhä enemmän perustuvan siihen, että hallinnon tuotos, s.o. erilaiset hallintopalvelut, koetaan määrällisesti tyydyttävinä. Tämän seurauksena palvelujen esineellistymisen uhka lisääntyy. Toinen legitimitettiin ylläpitävä tekijä näyttää olevan *tietämättömyys* poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudesta luonteesta. Monet todellista toimintaa kaunistelevat kosmeettiset toiminnot ja »ei-teot» laajenevat poliittikan piiristä myös hallintokäytäntöjen tasolle. Kaiken kaikkiaan ei siis ole mikään ihme, että kansalaisten mahdollisuudet muodostaa modernista byrokratiasta heidän elämisensä kannalta edes jokseenkin järkevä kokonaiskuva ovat jatkuvasti varsin vähäiset.

Tämän johdosta on perusteltua päätellä, että kansalaisten ja hallinnon suhteeseen ulottuva muutos voi lähteä ensisijaisesti vain hallinnon omasta piiristä. Vastuu siis siirtyy yhä enemmän yksittäisten virastojen ja niiden virkamiesten kansalais- ja asiakaskeskeisemmän toiminnan tasolle. Yhteiskunnan byrokraattisten osakulttuurien uudistuminen puolestaan edellyttää entistä laajempaa tiedollista ja toiminnallista vuorovaikutusta virastojen ja virkamiesten, poliitikkojen, tieteen edustajien ja kansalaisten välillä.

Vaikka kriittisen teorian byrokratiakonseptio näyttää tarjoavan erityisesti jatkok tutkimuksen kannalta useita lupaavia lähtökohtia ja hypoteeseja, on se kuitenkin myös monin tavoin puutteellinen. Ensiksikin on todettava itse hermeneuttis-dialektisen metodin ongelmallisuus. Erityiskysymysten tarkastelussa metodin soveltaminen tuntuu nimittäin väistämättä johtavan jomman kumman osapuolen korostumiseen toisen kustannuksella. Erityisen ongelmalliseksi jää kysymys siitä, miten ja missä määrin kulttuuriset erityisolosuhteet tulee ottaa huomioon suhteessa yleisempiin sosio-taloudellisiin lainalaisuuksiin.

siin. Ongelmallista on myös se, että kriittisen teorian avulla kansalaiset voidaan suhteessa byrokraatiaan hahmottaa oikeastaan vain legitimeettikäsityksen avulla. Tämä jättää avoimeksi kansalaisten aidot tarpeet ja tavoitteet hallinnon suhteen. Kolmantena puutteena on todettava se, että kriittinen teoria ei riittävästi ota huomioon byrokratian omia intressejä. Jatkuvien sosio-taloudellisten kriisien oloissa on nimittäin luonnollista, että byrokraatia synnyttää olemassaolonsa turvatakseen useita sellaisia vastamekanismeja, jotka eivät ole yksioikoisesti ennustettavissa.

Tehdyn analyysin perusteella kansalaisten ja byrokratian välisen suhteen, ja ehkä yleisemminkin hallinnon tutkimuksen, kannalta erityisesti kaksi tutkimustehtävää näyttävät tärkeiltä. Ensiksikin on laajemmin tutkittava kansalaisten sellaisia tietorakenteita ja käytäntöjä, jotka ovat yhteydessä julkisen hallinnon rooliin yhteiskunnassa. Toiseksi on tutkittava *byrokraattisten osakulttuurien* sellaisia tietorakenteita ja käytäntöjä, joilla on erityistä merkitystä kansalaisten elinolojen kannalta. Tällaisten tutkimusohjelmien toteuttaminen ei ole mahdollista yhden teoreettisen viitekehyksen avulla, kuten tässä tutkimuksessa on tehty, vaan niiden toteuttaminen edellyttää erilaisten metodologisten ja teoreettisten vaihtotehtojen yhteensovittamiseen perustuvaa tutkimusotetta.