

**KANSALAISTA ETSIMÄSSÄ. Bürger und Verwaltung -tutkimusprojekti
Länsi-Saksassa**

Band I. D. Grunow, F. Hegner, F.X. Kaufmann: Steuerzahler und Finanzamt. Campus Verlag, Frankfurt/New York 1978.

Band II. F. Hegner: Das bürokratische Dilemma. Campus Verlag, Frankfurt/
New York 1978.

Band III. D. Grunow: Alltagskontakte mit der Verwaltung. Campus Verlag,
Frankfurt/ New York 1978.

**Band IV. D. Grunow: Steuerzahler und Finanzamt, Forschungsdesign und
Ergebnisse.** Campus Verlag, Frankfurt/New York 1978.

Hallinnon ja kansalaisten välisten suhteiden ongelmat ovat viime vuosien aikana herättäneet yhä laajempaa kiinnostusta. Käytännön poliittisen ja

hallinnollisen toiminnan tasolla näihin liittyvät kysymykset ovat nousseet esille kasvavien legitimitteettiongelmiensa noustessa aikaisempaa konkreettisemmin näkyville. Myös tieteen piirissä aihetta koskevan tutkimuksen määrä on kasvussa joskin ongelman analysoinnilla on historiallisesti tarkasteltuna suhteellisen pitkäaikaiset perinteet. Tutkimustraditio on kuitenkin voimakkaasti eriytynyt sekä tieteenalakohtaisesti että näkökulma- ja metodivalintojensa suhteen.

Bielefeldin yliopiston yhteydessä vuosina 1971–1976 toteutettu hallinnon ja kansalaisten keskinäisyhteyksiä koskeva laaja tutkimusprojekti ansaitsee huomiota paitsi aiheen kokoavan yleiskartoituksen myös keskeisten empiiristen ongelmien erittelyn johdosta. Projektin konkreettinen kohdealue, veronmaksajien ja veroviranomaisten interaktioproblemaatiikka, toimii havainnollistavana välineenä nostaan esille yleisempiä kysymyksiä. Monin paikoin kuitenkin rajoittuminen yhdelle esimerkialueelle jättää avoimeksi tärkeän kysymyksen eri hallintolohkojen ja hallintotasojen erojen merkityksestä tarkasteltavan ongelma-alueen suhteen.

Tutkimustulokset on raportoitu neljässä toisiinsa liittyvässä niteessä, joista ensimmäinen ja neljäs raportti painottuvat empiirisiin ongelmiin kun taas toinen ja kolmas keskittyvät aihetta koskevaan teoriamuodostukseen. Ensimmäisessä osassa tekijät hahmottavat koko projektin skeeman ja perusongelmat. Tutkimuksen lähtökohtana on hallinnon ja kansalaisten välisten kontaktien voimakas laajeneminen liittyneenä vähäiseen tietouteen näiden kontaktien luonteesta. Tekijöiden mukaan Weberin ja Luhmannin teoriaparadigmat ovat riittämättömiä selittämään nykyajan monimutkaistuneita hallintosuhteita, minkä johdosta tarvitaan uudenlaisia monitieteisiä ja moniperspektiivisiä lähestymistapoja. Monitieteisyydellä tässä tarkoitetaan nojautumista erityisesti taloustieteeseen, hallintotieteeseen, organisaatiososiologiaan ja sosiaalipolitiikkaan, moniperspektiivisyydellä taas useiden tasojen (hallinto-organisaatio, hallintohenkilökunta, kansalaiset) samanaikaista huomioonottamista. Kun nämä vielä liitetään monimetodisuuden korostamiseen (metodiongelmat on lisäksi redusoitu valinnoiksi erilaisten tekniikkojen – kysely, ryhmäkeskustelu, haastattelu jne. – välillä) on tuloksena pluralistinen kokonaisuus, jossa erilaiset vaihtoehdot ovat ikäänkuin käyttäjien vapaasti valittavissa ilman perusteluja niiden merkityksestä suhteessa toisiinsa ja yleisempiin metodologisiin ja tieteenfilosofisiin suuntauksiin.

Projekti tuottaa runsaasti yksityiskohtaisia empiirisiä tietoja sekä hallintoyksiköiden että kansalaisten toimintakykyyn ja toimintavalmiuteen liittyvistä asioista. Tässä yhteydessä tehdään tarkkoja mittauksia mm. kontaktiaikojen pituuksista ilman kriittistä arviota siitä, mitkä ovat empiirisen tutkimuksen mahdollisuudet saada luotettavaa tietoa asiakasongelmista ja millaisin ehdoin

tulokset ovat yleistettävissä. Rajoittuminen pääosin positivistiseen tutkimusotteeseen sulkee arvioinnin ulkopuolelle useita käyttökelpoisia metodologisia ratkaisuja. Kiinnostavaa olisi arvioida esimerkiksi ymmärtävän, hermeneuttisen tutkimusotteen mahdollisuuksia, jolloin vuorovaikutusta tarkasteltaisiin ensisijaisesti historiallisesti muuntuvien byrokraattisten ja sosiaalisten osakulttuurien kommunikatiivisen ja symbolisen interaktion näkökulmasta. Myös tärkeä kysymys sosiaalityeiden ja hallintopraksiksen yhteydestä jää mainituista rajoituksista johtuen kapea-alaiseksi ja epäinformatiiviseksi.

Hegnerin ja Grunowin teoreettiset tutkimukset perustuvat laajaan dokumenttiaineistoon, jota erittelemällä molemmat pyrkivät hahmottamaan relevantin ja yleispätevän tarkastelukehikon. Hegnerin tutkimuksen ydin on arvioida byrokraattista dilemmaa, joka syntyy valtion toimintojen laajenemisen ja tästä laajenemisesta seuraavan kansalaisten päivittäisen elämän »bykroatisoitumisen» välille. Tämä synnyttää Hegnerin mukaan eräänlaisen »sietojärjestelmän» (Leiden-system) kansalaisten ja hallinnon suhteiden verkostoon. Hegner näkee, että tässä järjestelmässä eri komponentit pyrkivät määrätyn mekanismin löytämään kokonaisuutta tyydyttävän tasapainotilan. Vaikka malli on mielenkiintoinen yritys rakentaa kokonaisvaltaista analyysiapparaattia, on se kuitenkin idealistisuudessaan siinä määrin todellisuuden vastainen, että sen selityskyky jää monin osin vajavaiseksi.

Hegnerin mukaan on pyrittävä hyvin toimivaan »yhteistyöorganisaatioon», jossa hallintoyksikkö, henkilöstö ja asiakkaat toimivat kommunikoivassa vuorovaikutussuhteessa ja tekevät toisensa tietoisiksi ongelmistaan ja mahdollisuuksistaan. Niinpä dilemman käsittelyssä tulee pyrkiä kolmenlaisiin kehittämistoimintoihin: 1) hallinnon ulkoisia suhteita on pyrittävä kehittämään formaalisia piirteitä vähentämällä, 2) »rajaroolien» haltijoiden toimintamahdollisuuksia on parannettava, sekä 3) asiakkaiden hallinto-orientoituneisuutta on lisättävä. Hegnerin mallin puutteena on ongelman liiallinen psykologisointi, ts. ongelma on hänen mukaansa ratkaistavissa jos kansalaiset ja virkamiehet pystyvät muuttamaan henkilökohtaista käyttäytymistään. Tähän käsitykseen liittyy ainakin kaksi virhetulkintaa. Ensiksikin nimittäin yksilöllinen käyttäytyminen on pääosin riippuvaista jostakin laajemmasta kategoriasta (esimerkiksi sosiaalinen ryhmä tai organisaatioyksikkö) johon yksilöt samaistuvat tai joiden suhteen heidän toimintansa on ehdollistunutta. Toiseksi vallitsevien olotilojen muuttaminen ei ole vain tahdon asia, vaan pitkälle riippuvainen sekä valtajärjestelmistä että vallitsevien osajärjestelmien itseintressoivista uusintamismekanismeista. Nämä seikat eivät mahdu tärkeinä kysymyksiinä Hegnerin deskriptiiviseen skeemaan, vaikka hän esimerkiksi vallankäytön ja tietorakenteiden osuutta joissakin kohdin sivuaakin.

Myös Dieter Grunowin tutkimuksessa pääpaino on interaktiotapahtuman

eri piirteiden erittelyssä. Hegneriin verrattuna Grunowin tarkastelutapa on kriittisempi, mikä näkyy laajempaan suuntautumisenä asiakkaiden ongelmiin sekä tiedollisten tekijöiden korostamisena useissa yhteyksissä. Grunowin mukaan tärkeintä onnistuneen asiakaskontaktin kannalta on sekä hallinto-organisaation, hallintohenkilöstön että asiakkaiden mahdollisimman korkea pätevyys- ja orientoituneisuusaste. Virkamiesten kohdalla avainkäsitteitä ovat toimintakyky, jossa tärkeintä on kommunikatiivinen pätevyys ja toiminta- valmius, mikä kattaa valtaan, tietoon, tilanteeseen ja interaktioon liittyvät ongelmat.

Asiakkaita arvioidessaan Grunow tuo esille tärkeän seikan, joka perinteellisessä kansalainen–hallinto–suhdetta käsittelevässä kirjallisuudessa on jäänyt vähäiselle huomiolle. Merkittävä kysymys tässä yhteydessä on nimittäin se, millä tavoin asiakkaat ovat organisoituneet tai ovatko he lainkaan organisoituneet pyrkiessään saavuttamaan etuja julkisilta organisaatioilta. Tässä ollaan lähellä nk. aksessi- tai filtteriongelmaa, ts. sitä että objektiivisesti tarkasteltuna kansalaisten ja byrokration suhteessa on merkittävää juuri se, että kansalaiset ja kansalaisryhmät ovat hyvin eriarvoisessa asemassa heidän todellisten intressiensä huomioonottamisen kannalta. Tällainen hallinnon responsiivisuuden problematisointi jää kuitenkin myös Grunowilla taka-alalle, mikä osittain on yhdistettävissä siihen että valtaan liittyvät kytkennät on rajattu lähes täysin projektin viitekehysten ulkopuolelle.

Tutkimussarjan viimeinen osa, jossa Grunow esittelee projektin tutkimusohjelmaa ja keskeisiä faktatietoja, on luonteeltaan eräänlainen liiteosa. Tällaisenaan sillä on merkitystä käytännön hallintotoiminnassa suunniteltaessa empiirisiä hallintoyksiköiden ja kansalaisten välisiä kontaktitutkimuksia. Liian vähäiselle huomiolle tässä jäävät kuitenkin keskeisten käsitteiden operationalisointiin liittyvät kriittiset arviot.

Kokonaisuudessaan Bürger und Verwaltung -projekti tuo havainnollisesti esille aihetta koskevan tutkimuksen laajan spektrin ja samalla tärkeimmät käsitteelliset dimensiot. Pääheikkoudet liittyvät liialliseen pidättymiseen sekä kuvailevassa mallien rakentamisessa että behavioralistisessa tutkimusotteessa. Myös tässä projektissa kansalaisten konkreettisiin elinoloihin liittyvät toiminnot yhdistyneenä hallinnon mahdollisuuksiin reagoida näihin toimintoihin ovat osoittautuneet alueeksi, jota integroituneenkin tutkimuksen on vaikea analyttisesti saavuttaa. Johtuuko tämä siitä, että kansalaiset on jälleen nähty vain tahdottomina hallintoalamaisina?

Juhani Nikkilä