

## Hallinnon ja politiikan rajapinnalla

Hallinnon ja politiikan toisistaan erottamisen mielekkyyks on askarruttanut hallinnon- ja politiikantutkijoita siitä asti, kun hallinnosta on sen nykyisessä muodossa puhuttu. Erontekkoa kannattavat perustelevat kantojaan ensinnäkin sillä, että poliitikot valitaan tehtäviinsä vaaleilla, kun taas hallintoa pyörittävät virkamiehet nimitetään tehtäviinsä asian- tuntemuksensa perusteella. Poliitikolle olennaista on kannatus, joka syntyy yhdistelmästä aiempia tekemisiä ja tulevaisuuden lupauksia. Virkamiehelle ratkaisevaa on koulutuksen ja kokemuksen myötä syntynyt pätevyys. Siinä missä poliitikot ovat tilivelvollisia kannattajilleen, virkamiehet toimivat virkavastuulla. Poliittiset virkanimitykset ovat harmaalla alueella, sillä pätevyuden lisäksi virkaan nimitettäviltä odotetaan sopivuutta. Toiseksi eron- tekkoa on pidetty mielekkäänä siksi, että poliitikkojen tehtäväksi nähdään päätöksenteko, kun taas virkamiesten roolina on päätösten valmistelu ja toimeenpano. Vastuu vaikkapa niukkojen resurssien kohdentamisesta on poliitikoilla, kun taas virkamiesten tehtävänä on huolehtia siitä, että re- surssiallokaatio toteutetaan tehokkaasti ja lainmukaisesti. Harold Laswellia (1936) mukaillen poliitikot päättävät siitä, kenen (*who*) vuoro (*when*) on saada mitäkin (*what*) ja virkamiesten vastuulla on tuon tahdon käytännön (*how*) toteuttaminen.

Rekrytointiprosesseissa, tilivelvollisuudessa ja tehtävissä olevista eroista huolimatta hallintoa ei pidä tarkastella politiikalle alisteisena areenana, eikä myöskään politiikkaa hallintoa arveluttavampana toimintana. Modernin julkishallinnon keskeiseksi kehittäjäksi mainittu Dwight Waldo (1913–2000) korosti korostamasta päästyäänkin, että julkishallintoa on mahdo- tonta ymmärtää irrallaan politiikasta — ja päinvastoin (esim. Waldo 1987). Kysymys ei hänelle ollut dikotomisesta vaan komplementaarisesta suhteesta. Molemmilla toiminnan kentillä on omat erityispiirteensä, mutta erityisesti hallinnan (*governance*) kontekstissa niillä on kuitenkin enemmän yhdistä- viä kuin erottavia elementtejä. Poliitiikan piirissä syntyneet ja leviävät ideat vaikuttavat — joskus enemmän ja joskus vähemmän — siihen, mitä hal- linnossa kulloinkin tehdään. Vastaavasti joskus hallinto ottaa kuskin pai- kan ja muokkaa politiikan asialistaa normaalia valmistelutyötä enemmän. Esimerkiksi koronapandemian yhteydessä näimme paljon tilanteita, jois- sa poliittinen koneisto pyrki ohjaamaan vahvasti virkamiesten tekemistä, mutta myös hetkiä, jolloin THL:n asiantuntijat toimivat epidemiatilanteen tulkkeina ja vaikuttivat keskeisesti poliitikoille tarjolla olleisiin päätösvaihto- ehtoihin. Pandemianhallinta tuskin muodostaa poikkeustapausta vaan ker- too enemmänkin säännönmukaisuudesta, jossa politiikka ja hallinto ovat saman kolikon kaksi eri puolta.

Johtamiskonsulteilla on tapana sanoa, että menestyvää yritystä ei pelasta mikään. Ajatuksena on, että menestyminen tuottaa sekä hyvinolontunnetta että vähentää valppautta. Tämä johtaa siihen, että ennemmin tai myöhem- min kilpailijat tai asiakkaat tekevät jotakin, joka 'tuhoo' yrityksen. Myös

poliittisilla liikkeillä on elinkaarensa. Ne kuitenkin harvoin 'tuhoutuvat', vaan ennemminkin kyse on eräänlaisesta talvehtimisestä. Vaihtolämpöisten eläinten tapaan kysynnän ja kannatuksen puute saa poliittisten liikkeiden sykkeet hidastumaan, jolloin ne vaipuvat horrokseen. Heräämisen aika koittaa, kun olosuhteet muodostuvat otollisiksi. Esimerkiksi liian suuriksi koetut tulo- ja terveyserot, verotuksen taso ja sen rakenne tai vaikkapa liian hövelinä pidetty maahanmuuttopolitiikka ovat olosuhdetekijöitä, jotka muovaavat poliittisten liikkeiden elinkaaria.

Politiikkaa lähestytään usein erilaisten jakolinjojen kautta. Konventionaalisen politiikkakäsityksen mukaan poliittisen spektrin oikeassa päädyssä painotetaan yksilön vapautta ja peräänkuulutetaan talouskuria, kun taas vasemmalla laidalla pidetään tärkeänä erityisesti solidaarisuutta huonotosaisia kohtaan ja eriarvoisuutta vähentäviä tulonsiirtoja. Oikeisto—vasemmisto-jako on joissakin tulkinnoissa tuomittu sittemmin vanhanaikaiseksi. Porvareiden ja työläisten sijaan poliittisten mielipiteiden on arveltu jakautuvan sen perusteella, miten suhtaudumme erilaisiin kulttuureihin ja ihmisiin sekä monenkirjaviini olemisentapoihin. Jako muodostuu tällöin perinteisiä arvoja korostavaan konservatismiin ja vapautta ohjenuoraan pitävään liberalismiin.

Vaikka jakolinjoja tuottavat näkemyserot ovat melko pysyviä, niiden yhteiskunnallinen painoarvo vaihtelee poliittisten suhdanteiden mukaan. Poliitiikkaa ei olekaan syyttä kuvattu heilurimaiseksi. Liikkeen menestymisen vahvistaa itseään, kunnes se kohtaa vastavoiman, joka kääntää heilurin suunnan. Seurauksena on, että politiikan kello ei etene kronologisesti vaan syklimäisesti. Voidaankin sanoa, että politiikka muistuttaa enemmän muoti- kuin teknologiabisnestä. Poliitiikassa 'samat asiat' saavat uusia sävyjä, mutta niiden perusolemus pysyy jotakuinkin muuttumattomana.

Voiman ja vastavoiman vuorottelun lisäksi politiikkaan kuuluu liikkeiden radikalisoituminen ja usein myös niiden muuttuminen itsensä vihollisiksi. Näin käy, kun omasta asiasta muodostuu identiteetin perusta ja kaikesta sille vieraasta uhka. Historia on osoittanut, että sekä oikeistolaisissa että vasemmistolaisissa liikkeissä voi syntyä sopivissa olosuhteissa autoritaarisia pyrkimyksiä. Demokratian iltahämärästä kirjoittaneen Anne Applebaumin (2020) mukaan tämä on mahdollista, sillä autoritaarisuus vetoaa ihmisiin, jotka eivät voi sietää todellisuuden monimutkaisuutta. Monimutkaisuuden yksinkertaistaminen tarjoaa loputtomalta vaikuttavat markkinat. Omien ongelmien heijastaminen itselle vieraisiin ihmisiin ja ajatuksiin on lukematomien sotien ja muiden konfliktien syynä. Putinin Venäjä on oma lukunsa, mutta immuuneja autoritaarisuudelle ei olla Euroopan unionissakaan. Esimerkkinä Unkari, jossa Viktor Orbán on kehittänyt illiberaalin demokratian käsitettä. Kysymys on puhdasoppisesta oksymoronista (kaksi vastakkaista käsitettä yhdistävä retorinen kuvio), jonka kuitenkin iso osa kansasta on ostanut.

Vaaransa on myös liberalismissa. Francis Fukuyama (2022) näkee, että liberalismi on jatkuvaa nuorallatanssimista. Fukuyama puhuu liberalismien puolesta ennen kaikkea pragmaattisten (mahdollistaa erilaisten näkemysten rauhallisen rinnakkaiselon), moraalisten (rakentuu yleiselle ja yhtäläiselle ihmisarvolle) ja taloudellisten (takaa omistusoikeuden ja kannustaa innovaatioihin) syiden vuoksi. Vaikka Fukuyama soveltaakin Winston Churchillin kuuluisaa demokratian määritelmää esittäessään, että 'liberalismi on huonoin hallinnon muoto lukuunottamatta kaikkia kilpailevia vaih-

toehtoja, Fukuyama on hyvin tietoinen liberalismiin(kin) liittyvästä riskistä. Siinä missä autoritaarisessa ajattelussa kaikki vieras ja uusi koetaan torjumisen arvoiseksi, liberalismissa voidaan päätyä ajattelemaan, että yksilön vapaus on rajoittamatonta ja talouden 'näkyvätön käsi' toimii tehokkaasti. Erityisesti ns. uusliberalistisen aatesuuntauksessa nähdään, että politiikka (tai valtio) ei ole ratkaisu, vaan ennemminkin ongelma. Aatesuuntausten sisällöissä on eroja, mutta niitä yhdistää se, että 'totuus' on katsojan silmässä — ei katseen kohteen ominaisuus.

Mitä tekemistä politiikan liikkeillä on viime kädessä sille, mitä hallinnossa tehdään? Vastausta olennaisempaa saattaa olla politiikan ja hallinnon – ainakin keinotekoisena sellaisena – eron kyseenalaistaminen. Näin tekevät muun muassa Peters & kumppanit (2022) harmitellessaan politologia (*Political Science*) ja hallintotieteen (*Public Administration*) eriytymistä. Heidän mukaansa politiikassa ja hallinnossa on enemmän samoja kuin eriäviä piirteitä, jonka vuoksi ilman hallinnon poliittisen ulottuvuuden tunnistamista kuva todellisuudesta jää väistämättä vaillinaiseksi. Tämä on erityisen valitettavaa aikana, jolloin on huutava tarve ymmärtää yhtäältä sitä dynamiikkaa, jolla politiikan kentällä syntyvät ideat muovaavat hallinnollisia reformeja ja toisaalta hallinnon kykyä vastustaa demokratian pelisääntöjä uhkaavia poliittisia manööverejä. Esimerkiksi sote-uudistusta on mahdotonta tarkastella ilman siihen liittyviä poliittisia motiiveja. Hyvinvointialueet ovat *sekä* palveluntuottajia *että* niillä vaikuttavien poliittisten voimien näytönpaikkoja. Samoin olisi lyhytnäköistä ajatella, että kansalaisyhteiskunnan osallistaminen rajoittuisi vain heidän kokemustietonsa hyödyntämiseen. Yhteiskehittäminen ja muut osallistamisen keinot ovat mitä suurimmassa määrin myös demokratian toteuttamista. Paradoksaalista tai ei, hallinto ei ole yksinomaan poliittisen ja demokraattisen tahdon ja valvonnan kohde vaan siitä voi muodostua tarpeellinen vastavoima ja demokratiaa ylläpitävä tekijä autoritaarisia taipumuksia osoittaville vallanpitäjille.

**Harri Jalonen**  
**Päätoimittaja ja Vaasan yliopiston professori**

- Abblebaum, A. (2020). *Twilight of Democracy: The Seductive Lure of Authoritarianism*. Anchor Books, New York, NY.
- Fukuyama, F. (2022). *Liberalism and its Discontents*. Profile Books, London.
- Laswell, H. (1936). *Politics: Who Gets What, When and How*. McGraw Hill, New York, NY.
- Peters, B. G., Pierre, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2022). Bringing political science back into public administration research. *Governance*, <https://doi.org/10.1111/gove.12705>
- Waldo, D. (1987). Politics and administration: On thinking about a complex relationship. Teoksessa Chandler, R. C. (toim.) *A Centennial History of the American Administrative State*, 89–112, Free Press, New York, NY.