

Julkinen toiminta on soutamista ja ohjaamista

'Public policy' on hallinnon tutkimuksen ydinkäsite, jolle ei valitettavasti ole vakiintunutta suomenkielistä vastinetta. Yksi käytetyimmistä lienee 'julkinen toiminta'.¹ Sillä tarkoitetaan laajimmillaan kokonaisuutta, joka koostuu tavoitteiden signaloinnista päätösten tuloksetkaaseen toimeenpanoon ja arviointiin asti. Julkinen toiminta voidaan hahmottaa jatkumoksi, jonka yhdessä päässä ovat yksilöt intresseineen ja käyttäytymisineen ja toisessa päässä yksilöiden toimintaa ohjaavat yhteiskunnalliset instituutiot (Raadschelders 2011). Luonnollisesti myös mikro- ja makrotasojen välillä operoivat hallinnon organisaatiot sisältyvät julkiseen toimintaan.

Laajuutensa ja kokonaisvaltaisuutensa vuoksi julkista toimintaa on luonnehdittu kompleksiseksi, sotkuiseksi ja ennakoimattomaksi. Negatiivisesta konnotaatiostaan huolimatta kysymys ei ole epäonnistumisesta vaan toiminnan ominaispiirteestä. Kompleksisuus juontuu toimijoiden, tapahtumien ja ideoiden välisestä keskinäisriippuvuudesta. Sotkuista se on siksi, että julkista toimintaa toteutetaan monialaisissa ja -tasoisissa verkostoissa. Sotkuisuus merkitsee myös sitä, että yhden toimijan näkökulmasta toiminta vaikuttaa lähes poikkeuksetta hallitsemattomalta. Ennakoimattomuus viittaa puolestaan siihen, että toiminnassa aikaansaadut ratkaisut ovat usein enemmän tai vähemmän jotain muuta kuin odotettuja.

Vaikka julkisessa toiminnassa pyritäänkin päätöksenteon kohteena olevien asioiden objektiiviseen tarkasteluun, käytännössä toiminta on jatkuvaa tiedon ja argumentaation kamppailua. Tieto on tärkeä päätöksenteon elementti, mutta samalla resurssi, jota hyödynnetään valikoivasti. Päätöksentekijöiden on samanaikaisesti hyödynnettävä laadukasta tietoa ja sivuutettava valtaosa tarjolla olevasta tiedosta (esim. Jones & Baumgartner 2005).

Paul Cairneyn teoksessa *Understanding Public Policy* (2020) tarkastellaan julkista toimintaa monesta näkökulmasta. Ensinnäkin julkiseksi toiminnaksi määritellään kaikki se, mitä hallinnossa päätetään tehdä tai jättää tekemättä. Tekemättömyyden nostaminen tekemisen rinnalle kertoo resurssiniukkuudesta: kaikkea mitä haluttaisiin tehdä, ei ole mahdollista toteuttaa. Julkinen toiminta on mitä suurimmassa määrin valintoja ja vallitsevan tilan säilyttäminen on yhtä aktiivista toimintaa kuin sen muuttaminenkin.

Toiseksi julkinen toiminta kattaa sekä konkreettiset toimet että niiden taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset tavoitteet. Julkisessa toiminnassa tehtävät valinnat ovat keinoja, joiden avulla kulloinkin vallassa olevat toimijat pyrkivät edistämään hyväksi arvioimaansa ja kannattajiensa suosimaa po-

¹ Käsitteen suomennoksena käytetään usein myös 'julkista politiikkaa' (ks. esim. Hari-salo ym. 2007).

litiikkaa. Tavoitteet heijastelevat esittäjiensä käsityksiä oikeudenmukaisuudesta, toimijoiden vastuista ja velvollisuuksista sekä heidän uskomuksiaan siitä, mikä on kulloinkin mahdollista. Kaikkien hyväksymien tavoitteiden sijaan kysymys on aina ideoiden välisestä taistelusta. Esimerkiksi asumistuen vähentäminen ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentäminen ovat keinoja, joilla pyritään leikkaamaan julkisia menoja, mikä puolestaan avaa mahdollisuuksia esimerkiksi tuloverotuksen alentamiseen. Idea on ymmärrettävä, jos kuulut heihin, joilla on turvattu työmarkkina-asema ja asuntolaina maksettuna. Uskoon voi tarvittaessa vahvistaa tutkimusnäytöllä, joka osoittaa, että erilaiset sosiaalitet aiheuttavat kannustinloukkuja.

Kolmanneksi julkinen toiminta on alati käynnissä oleva prosessi. Sitä toteutetaan konkreettisilla toimilla, kuten lainsäädäntöhankkeilla, tuomioistuinten päätöksillä, hallinnollisilla reformeilla ja yksittäisillä viranhaltijapäätöksillä. Oletusarvona ja odotuksena on, että nämä toimet vievät asioita parempaan suuntaan. Lähes koko kuluneen vuosituhannen käynnissä ollut sote-uudistus ilmentää hyvin julkisen toiminnan prosessimaisuutta. Hallitus toisensa perään on asettanut tavoitteita uudistuksen yksityiskohdille, minkä seurauksena reformi onkin hitaasti nilkutellut eteenpäin. Vaikka hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymistä vuoden alussa voidaankin pitää tärkeänä etappina, sote-uudistuksen kuittaaminen valmiiksi olisi ennen aikaista. Valtion ja itsehallinnollisten hyvinvointialueiden suhteesta väännettäneen vielä pitkään. Oletettavaa on, että hyvinvointialueet joutuvat harjoittamaan palvelujen priorisointia ja luultavasti myös niiden karsintaa.

Isot reformit etenevät usein tahmaisesti. Monien mielestä hallinnolliset uudistukset ovat jatkuvaa soutamista ja huopaamista. Tutkijan silmin soutamisen (*rowing*) parina tulisi huopaamisen sijaan olla ohjaaminen (*steering*). Ajatuksena tällöin on tietenkin se, että soutaminen antaa liike-energian ja ohjaamisen tehtävänä on huolehtia suunnasta. Vertauskuva kohdistaa huomion julkisen toiminnan poliittis-hallinnolliseen luonteeseen: ohjaaminen on poliitikkojen tehtävä, kun taas soutaminen kannattaa jättää virkavastuulla toimiville asiantuntijoille.

Selkeältä vaikuttavasta työnjaosta huolimatta todellisuus on moniulotteisempi. Joskus poliitikot eksyvät viranhaltijoiden tontille esittämällä näkemyksiään siitä, mitä toimivaltaisen viranomaisen pitäisi tehdä. Toisinaan taas viranhaltijat toimivat asemansa tai ominaisuuksiensa puolesta suunnannäyttäjiä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön johtavat virkamiehet ovat 90-luvun alusta saakka tankanneet meille suomalaisille julkisen talouden vakauttamisen välttämättömyyttä. Aaron Wildavskyä (1988,) mukailten virkamiehet eivät ole poliitikkojen tahdon kuuliaisista toteuttajia vaan mitä suurimmassa määrin myös julkisen edun (*public interest*) määrittelijöitä.

Hätäisenä johtopäätöksenä usein on, että julkinen toiminta on tuomittu epäonnistumaan, koska se on joko liian ideologista tai liian teknokraattista. On kuitenkin syytä tehdä ero julkisen toiminnan epäonnistumisen ja oman ymmärryksemme rajoittuneisuuden välille. Wellsteadin ja kumppaneiden (2018) mukaan *there is a big difference between policy process that does not work and a process we do not understand*.

Ymmärryskuilun umpeenkuomisessa tarvitaan julkisen toiminnan teorioita. Muiden teorioiden tavoin ne auttavat syventämään käsityksiämme julkisten organisaatioiden toiminnasta ja toimintaan vaikuttavista tekijöistä. Esimerkiksi sote-uudistukseen sisältyvä lupaus 'leveämmistä hartioista'

jää tyhjäksi hokemaksi ellemmme ymmärrä hartioihin liittyvän liike-energian ja sen ohjaamisen kimuranttia dynamiikkaa. Hallinnontutkijoilla on tässä savotassa aivan keskeinen rooli.

Harri Jalonen
Päätoimittaja ja Vaasan yliopiston professori

LÄHTEET

- Cairney, Paul (2020). *Understanging Public Policy. Theories and Issues*. Macmillan, London.
- Harisalo, Risto, Aarrevaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere University Press, Tampere.
- Jones, Bryan, D. & Baumgartner, Frank, R. (2005). *The Politics of Attention*. University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Raadschelders, Jos, C. N. (2011). *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford University Press, Oxford.
- Wellstead, Adam, Cairney, Paul & Oliver, Kathryn (2018). Reducing ambiguity to close to science-policy gap. *Policy Design and Practice*, 1(2), 115–125.
- Wildavsky, Aaron (1988). Ubiquitous anomie: Public service in an era of ideological dissensus. *Public Administration Review*, 48(4), 753–755.