

## NÄKÖPIIRISSÄ — I SYNFALTET

### Hallinto-oppi ja valtio-oppi

»Kaiken valtion reaalisen tutkimisen välttämätön alku on byrokratian (tai miksi tahansa sitä halutaan nimittää) tutkiminen, koska ilman sitä ei mikään valtio voi toimia.»

Nämä Carl J. Friedrichin<sup>1</sup> sanat asettavat valtio-opin harjoittajat omantunnonkysymyksen eteen. Tuskin kukaan heistä kieltää, että tutkimus, joka rajoittuu ylimpiin valtio-eliimiin, jää merkillisellä tavalla leijaillemaan ilmaan. Päätöksentekoprosessissa ylimpien valtioelinten ratkaisut edustavat vain yhtä, tosin tärkeätä, vaihetta. Asioiden valmistelu ja päätösten soveltaminen ja toimeenpano kuuluvat sitävastoin yleensä hallintoportaalle. Joka haluaa muodostaa itselleen todenperäisen kuvan eri valtatekijäin osuudesta poliittisiin ratkaisuihin, ei näin ollen voi sivuuttaa hallintokoneistoa. Käsitteeseen »hallinto» luen myös tuomioistuimet: tiedämme, että raja lainkäytön ja hallinnon välillä on usein epämääräinen, ja että sama elin usein joutuu rinnakkain toimimaan molemmilla aloilla. Laajemmasta näkökulmasta voisi jopa väittää, ettei lainkäyttö ole muuta kuin lakiin erityisen tarkasti sidottua ja määrättyihin prosessuaalisiin muotoihin kytkettyä hallintoa. Älkäämme tässä yhteydessä unohtako eräitä hallinnon erikoishaaroja, joiden houkutus politiikan tutkimukselle on erityisen ilmeinen. Näihin kuuluu sotilaslaitos, jonka poliittinen merkitys valtiolle ominaisen »fyysisen väkivallan monopolin» pääasiallisena käyttäjänä on kiistaton. Vielä on mainittava ne järjestelyt, joiden avulla kansalaisten itsehallinto pääsee vaikuttamaan hallinnon kulkuun: valtion hallinnossa erityisesti komiteat, joista on tullut mitä tärkein »byrokraattisten» ja »demokraattisten» voimien yhteistyömuoto,<sup>2</sup> sekä perustavaa laatua oleva eriasteinen paikallinen itsehallinto. Niille tutkijoille, jotka tulkitsevat poliittista elämää ensisijaisesti ryhmien vuorovaikutusten tuloksena, byrokratia taas merkitsee aktiivista ja vaikutusvaltaista painostusryhmää: virkamiehistö ei näet ainoastaan ratkaise suurta määrää asioita virkavastuullaan, vaan harjoittaa myös vahvaa painostusta virkamiesten sekä henkilökohtaisten etujen että myös niiden julkisten etujen hyväksi, joita kukin virasto yksin tai hallintokoneisto kokonaisuudessaan edustaa.

Sekä Suomen että useimpien muiden maiden valtiotieteen suhtautumisessa hallinnon tutkimiseen on havaittavissa eräänlaista epäröintiä. Kunnal-

lispolitiikan alalla on parissa korkeakoulussa<sup>3</sup> kauan voitu meillä harjoittaa erikoisopintoja. Helsingin Yliopistossa on yleisen valtio-opin laudatur-vaatimuksiin sisällytetty hallintoa käsittelevä erityislinja. Valtiotieteellinen tiedekunta on niinikään tehnyt ehdotuksen hallinto-opin apulaisen virasta; hallinto-opin kurssi, joka toimeenpannaan valtio-opin opetuksen puitteissa syyslukukaudesta 1960 lähtien, on tarkoitettu osittain täyttämään sitä aukkoa, joka epäilemättä vielä on tällä alalla.

Varsinainen tieteellinen tutkimus hallinto-opin alalla ei kuitenkaan tähän asti ole päässyt vauhtiin maassamme.<sup>4</sup> Syy on ennenkaikkea löydettävissä siinä, että harvalukuiset opettajavoimat, joiden ohjattavaksi joutuu Pohjoismaiden ylivoimaisesti suurin valtio-opin opiskelijain joukko, eivät ole riittäneet aineen kaikenpuoliseen kehittämiseen: toiset haarat, kuten kansainvälinen politiikka, vaalien ja puolue-elämän tutkimukset jne., ovat saaneet enemmän huomiota osakseen. Myös kansainvälisesti katsoen on kuitenkin ollut havaittavissa, että hallintoa on samalla tavoin usein syrjitty valtio-opin tutkimuskohteena. Eräät oppihistorialliset seikat ovat ehkä vaikuttaneet tähän. Valtiooppi on aluksi nopeimmin kehittynyt aloilla, joilla juridinen tutkimusmetodi on ollut ilmeisesti riittämätön yksin peittämään kaikki relevantit ilmiöt. Tämäntapaisia juridiikalle vieraita ilmiöitä havaittiin ensiksi ylimpien valtio-elinten toiminnassa, jota oikeusnormit ohjaavat vain vähäiseksi osaksi. Seuraava, valtavia muutoksia valtio-opin rakenteeseen aiheuttanut askel otettiin, kun sen piiriin sisällytettiin »epäviralliset» poliittiset voimat: puolueet, painostusryhmät, yleinen mielipide, joukkotiedotusvälineet. Sitä vastoin hallintokoneisto — puhumattakaan oikeuslaitoksesta — näytti olevan siinä määrin sidottuna lakiin, että pelkät juridiikan termit riittivät sen toiminnan ainakin tyydyttävään kuvaamiseen. Tämäntapainen katsantotapa tietysti perustuu vääriin arviointeihin. Virkamieskin, kuten esim. valitsija ja puoluejohtaja, on loppujen lopuksi inhimillinen olento, jonka toimintaan vaikuttaa suuri määrä tekijöitä, ennenkaikkea teknilliset tehokkuusnäkökohdat ja arvoarvitetyt tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat. Sosiaalitieteellisen viitekehyksen, jonka puitteissa hallinnon toimintaa voidaan tutkia, ovat luoneet useat etupäässä amerikkalaiset tutkijat, ennenkaikkea Herbert A. Simon kirjassaan *Administrative Behavior* (New York, 1951). Jos lähdemme siitä, että valtio-opin kohde on ihmisen käyttäytyminen politiikassa ja siihen vaikuttavat tekijät (joista epäilemättä oikeusnormit muodostavat oleellisen osan), hallintooppi elimellisesti kuuluu sen tutkimuspiiriin.

\*

Luonnollista on toiselta puolen, ettei hallinnon tutkiminen ole valtio-opin yksinoikeus. Ns. julkinen hallinto on osa poliittista järjestelmää. Mutta se kuuluu samalla toiseen kokonaisuuteen; julkinen hallinto on vain osa

»hallinnon» (administration) käsitteestä yleensä. Jos hallinnolla tarkoitetaan ihmisten ohjaamista tiettyä tarkoituserää silmälläpitäen, hallintoa esiintyy mitä moninaisimmissa taloudellisissa, sosiaalisissa ja sotilaallisissa tilanteissa. Eräänlainen *inter-disciplinary approach* voi usein olla paikallaan hallinnollisia ilmiöitä tutkittaessa. Korkeakouluissa ja muissa laitoksissa, joiden nimenomainen tarkoitus on hallinnon tarpeiden palveleminen, kuten Public Administration Clearing House Chicagossa tai Ecole Nationale d'Administration Pariisissa, otetaan luonnollisesti huomioon sellaisia näkökohtia eri tieteenoiltoilta, jotka tarjoavat hallinnolle tärkeitä aineistoa.

Tämäntapaista laitosta ei ole meillä, ja korkeakoulujärjestelmämme samoin kuin pätevyysvaatimukset virkoihin vaativatkin, että hallintovirkamiesten koulutus tapahtuu tavallisen tiedekuntajaon puitteissa. Näissäkään olosuhteissa ei mitenkään ole mahdotonta, että julkisen hallinnon koulutus ja tutkimusongelmia lähestytään koordinoitusti. Valitsen yhden esimerkin. Kun Helsingin Yliopiston Valtiotieteellinen tiedekunta viime vuonna totesi, että hallinto-opin kandidaatin tutkinto lopullisesti oli ajautunut umpikujaan ja päätti ehdottaa sen lopettamista, korostettiin samalla, että nykyisten tutkintoaineiden puitteissa pitäisi olla mahdollista entistä tehokkaammin tyydyttää hallinnollisen koulutuksen tarpeita. Kansantaloustieteessä on vanhaan finanssiopin linja, joka vielä muutamia vuosia sitten oli itsenäinen oppiaine. Sosiologiassa ja sosialipolitiikassa ovat järjestösuhteet, valtio-opissa, kuten sanottu, julkisen hallinnon ongelmat keskeisiä. Varsinkin pohdittaessa valtiotieteen kandidaattien pätevyyttä valtion ja kuntien virkoihin on annettava merkitystä sille seikalle, missä määrin heidän opintonsa antavat heille sellaisia tietoja, joita he kaipaavat astuessaan näiden yhdyskuntien palvelukseen.

*Jan-Magnus Jansson*

#### LÄHDEVIITTEET

- 1 Constitutional Government and Democracy, s. 57.
- 2 Ruotsin komitealaitoksesta on kirjoitettu kaksi väitöskirjaa: *Gunnar Hesselén*, *Det svenska kommittéväsendet till år 1905*, Uppsala 1927, sekä *Hans Meijer*, *Kommittépolitik och kommittéarbete*, Lund 1956.
- 3 Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa on kunnallispolitiikan professorinvirka; Åbo Akademi'ssa taas valtio-oppiin liittyy nimenomaan myös kunnallistieto (»statskunskap med kommunalkunskap»). Svenska Handelshögskolan'issa on valtio-opin opetuksen puitteissa mm. tutkittu valtionjohtoisten yritysten asemaa (vrt. maist. *Ingvar Melinin* kirjoitus, *Politiikka* 1959: 3—4).
- 4 Muissa pohjoismaissa ilmestyneestä kirjallisuudesta mainittakoon, paitsi *Hesselénin* ja *Meijerin* teokset, *Gunnar Heckscherin* kirja »Svensk statsförvaltning i arbete» (Stockholm 1952) sekä äsken Århusin yliopiston valtio-opin professoriksi nimitetyn *Poul Meyerin* laaja vertaileva tutkimus »Administrative Organization» (Copenhagen 1957).