

ERÄITÄ NÄKÖKOHTIA HALLINTOTIETEESTÄ JA JULKISHALLINNON »PARADIGMAKRIISISTÄ» JULKISEN HALLINNON PALVELUKSEEN TÄHTÄÄVÄN KOULUTUKSEN KEHITTÄMISEN KANNALTA

Juha Vartola

Yhteiskuntatieteellisen koulutusalan tutkinnonuudistuksen eräänä suuntana näyttää olevan hallinnollisen koulutuksen osuuden voimistaminen kaikissa yhteiskuntatieteissä. Koska suurin osa *kaikista* akateemisen loppututkinnon suorittaneista sijoittuu maassamme muodossa tai toisessa julkisen hallinnon palvelukseen (opettajaksi, kunnanvirkamieheksi, valtion organisaatioihin, nk. välillisen valtionhallinnon jne. palvelukseen) suuntaus on paitsi ymmärrettävä, myös välttämätön. Esimerkiksi Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan kaikkiin kuuteen koulutusohjelmaan on suunniteltu sisällytettäväksi hallintotieteellistä ainesta.

Julkisen hallinnon toimintaa ja luonnetta koskevan opetuksen kehittämisen keskeinen sisällöllinen kysymys on se, millä tavoin koulutuksen tiedeperusta tulee ymmärtää. Vaikka on selvää, että tällaiseen koulutukseen tulee sisältyä aineksia oikeustieteestä, taloustieteestä, valtio-opista, sosiologiasta ja psykologiasta tai sosiaalipsykologiasta täydennettynä nk. metoditieteillä, historialla, tilastotieteellä ja tietojenkäsittelyopilla, kysymys ei jäännöksettömästi ratkea näiden tieteiden erilaisilla kombinaatioilla. Julkishallinnon palvelukseen sijoituvan on kyettävä ymmärtämään myös se hallinnollinen luonne, joka julkisen vallan organisaatioiden toimintaa leimaa. Tältä pohjalta kehitetty hallintotieteiden kandidaatin tutkinto Tampereen yliopistossa on sisältänyt erityisen julkishallinto-oppiaineen (vuodesta 1965 saakka), joka on pyrkinyt suuntautumaan hallintotieteelliseksi ja siten kouluttamaan erityisiä hallinnon kehittäjiä (hallinnon tutkijoita, suunnittelijoita jne.) so. hallintospesialisteja. Marraskuussa 1975 Belgiassa pidetyssä yleiseurooppalaisessa julkisen hallinnon palvelukseen tähtäävän koulutuksen järjestämisestä Euroopan eri maissa pohtivassa konferenssissa tätä *linjaa* suositeltiin useiden eri maiden edustajien toimesta malliksi myös muille maille. Kun hallintotiedetyyppinen koulutuslinja näyttää yleisemminkin olevan voimistumassa, pyrin tässä yleisluontoisessa kirjoituksessa lyhyesti tarkastelemaan hallintotieteen luonnetta ja julkishallinnon koulutuksen kehittämiskysymystä nk. »paradigmakriisikeskustelun» pohjalta.

Hallintotiede yhteiskuntatieteiden joukossa

Jotta voisimme määritellä hallintotieteen luonteen ja aseman muiden yhteiskuntatieteiden joukossa, meidän tulisi selvittää kysymykset »mitä on tiede», »mitä ovat muut yhteiskuntatieteet sekä miten ne tulisi ryhmitellä» sekä »sijoit-

tuuko hallintotiede näiden muiden yhteiskuntatieteiden johonkin ryhmään vai pitäisikö sitä käsitellä omana ryhmänään».

Tieteen käsitteen määrittely on tunnetusti hankala tehtävä. Tässä tyydytään siihen yleisluontoiseen toteamukseen, että tiede on systemaattista ja kontrolloitavissa olevaa todellisuuden kuvaamista ja selittämistä. Määritelmä ei ole tyhjentävä eikä riittävä, mutta riittänee taustaksi tieteiden yleiselle ryhmitteilylle. Tieteet on usein jaettu normatiivisiin, formaalisiin ja reaalitieteisiin. Näin yhteiskuntatieteiden on kuvattu olevan yleistäviä ja systematisoitavia reaalitieteitä, joiden kohteena on ihminen, ihmisten muodostamat sosiaaliset ryhmät sekä yhteiskunta. Sekä tähän että akateemisissa organisaatioissa esiintyviin yhteiskuntatieteiksi kutsuttuihin tieteisiin tai tieteenaloihin nojautuen voitaneen yhteiskuntatieteet yleisesti ryhmitellä seuraavalla tavalla:

1. *»Sosiologiatieteet»*
 - yleinen sosiologia
 - sosiologian eri haarat
 - sosiaalipolitiikka
 - yhteiskuntapolitiikka
2. *»Psykologiatieteet»*
 - yleinen psykologia
 - psykologian eri haarat
 - sosiaalipsykologia
3. *»Historiatieteet»*
 - yleinen historiatiede
 - historiatieteen eri haarat
 - eri tieteenalojen historiantutkimus
4. *»Taloustieteet»*
 - poliittinen taloustiede
 - »ekonometrinen» kansantaloustiede eri haaroineen
 - mikrotaloustiede (liiketaloustiede)
5. *»Oikeustieteet»*
 - yleinen (valtio- ja oikeusteoria
 - oikeustieteen eri haarat
 - lainoppi (tulkintajuridiikka)
6. *»Politiikkatieteet»*
 - yleinen valtio (ja oikeus-) teoria
 - valtio-oppi
 - kansainvälinen politiikka
 - politiikan tutkimus eri haaroineen
7. *»Kommunikaatiotieteet»*
 - yleinen informaatio- ja kommunikaatioteoria ja informatiikka
 - tiedotusoppi välineen mukaisine haaroineen (kirjat ja kirjastot, lehdistö, sähköiset tiedotusvälineet)

Käytetty ryhmittely ei liene täysin »puhdasoppinen» tai edes missään sel-laisenaan yleisesti käytetty. Itse ryhmien olemassaolosta ei kuitenkaan syntyne erimielisyyttä, vaikka nimitykset ja ryhmien sisältö herättäisivätkin kysymyksiä. Perusteena on tässä koetettu käyttää lähinnä sitä, mitkä eri sisältöalueet eri ryhmissä hallintotieteen kannalta näyttäisivät olevan relevanteimpia. So. se mitä eri ryhmiin on sisällytetty ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Peruskysymys on tässä se, *tuleeko hallintotiede nähdä jonkin mainitun ryhmän osana, vai pitäisikö siitä muodostaa oma ryhmänsä* (esim. muodossa *Hallintotieteet*: — yleinen hallintotiede, hallintotieteen eri haarat julkishallinto, yrityshallinto, hallinto-oppi).

Hallintotieteen asemaa tieteenä on lähestytty perinteisesti kahdella tavalla. Tavanomaisin tapa on ollut se, että tieteet on pyritty jaottelemaan erilaisin kriteerein ja kun muut tieteet on saatu omaan lokeroonsa, on hallintotiede pyritty sijoittamaan johonkin jäljellejäävään aukkoon. On esim. lähdetty siitä, että tieteet voidaan jakaa formaalisiin, normatiivisiin ja reaalityeteisiin. Reaalityeteet on edelleen voitu jakaa tutkimuskohteen — käyttämättä apuna relaatiokäsitettä tai -kriteeriä — erilaisiin ryhmiin, joista yhdessä esim. tutkitaan luontoa, toisessa avaruutta, kolmannessa ihmisiä jne. On puhuttu yleistävistä ja systematisoivista sosiaalityeteistä, joihin hallintotiedekin on voitu sijoittaa, jos ensin on hyväksytty eräänlaiset *enemmistötulkinnat* muiden tunnettujen tieteiden välisistä rajoista. Tämä lähestymistapa ei ole osoittautunut kovin hedelmälliseksi. Hallintotieteelle ei ole löydetty mielekästä sisältöä ilmoittamalla, että se on yleistävä ja systematisoiva reaalityeteiden ryhmään kuuluva sosiaalityede, jonka tutkimuskohtena on hallinto erilaisissa organisaatioissa. Näin sanomalla on ilmaistu pikemminkin joitakin yhteiskuntatieteiden tutkimuskäytännölle ominaisia piirteitä (yleistävä, systematisoiva) kuin annettu hallintotieteelle perusteltu sisältö.¹

Toinen yleinen lähestymistapa on ollut se, että on katsottu, mitä hallintotieteilijät tutkivat ja päätelty sen perusteella, että hallintotiede on sitä, mitä hallintotieteilijät tekevät. Tämä tapa on kyennyt kyllä osoittamaan, millaisia virtauksia ja suuntauksia eri yhteiskunnissa ja korkeakouluissa esiintyy, mutta itse ongelmaa se ei ole kyennyt ratkaisemaan, koska lähestymistapa on sitoutunut vallitseviin muodollisiin tieteenrajoihin. Päätely on ollut kehämäinen ja siten perustaltaan väärä silloinkin kun tilannetta on pyritty parantamaan ottamalla mukaan määritelyihin hallintotieteisiin lähisukuisia tieteenalueita.

Hallintotieteen luonne ja keskeinen tutkimusalue on etsittävä muulla kuin edellä esitetyillä tavoilla. Eräs mahdollisuus on katsoa, millainen ilmiö hallinto on ja edetä sitä kautta. Vaikka tämä tapa ei ehkä näytä perustellummalta kuin äsken kritikoidutkaan, on siinä eräs käsitteelle sisältöä tuova ominaispiirre.

Lähtökohtana on tällöin erään ihmisten välisessä järjestäytyneessä, organisoituneessa, toiminnassa esiintyvän ilmiön nimeäminen hallinnoksi. Tämä ilmiö, pyrkimys saada yhdistetyin, kunkin yksilön kohdalla riittämättömin

resurssein aikaan jotain sellaista, jota yksilöt eivät yksin kykenisi saamaan toteutetuksi, sisältää kaksi käsitettä, resurssit ja tavoitteet, jotka yhdessä muodostavat relaation, suhteen, jota pyritään sääntelemään siten, että yleisin käsittein ilmaistuna tavoite saavutetaan (mahdollisimman pienellä resurssien käytöllä) aikaansaadun hyödyn ollessa mahdollisimman suuri, so. tavoite tai päämäärä saavutetaan mahdollisimman täydellisesti.² *Tästä lähtökohdasta hallintotiede tutkii resurssien käyttötapaa erilaisia päämääriä tavoiteltaessa.*

Hallintotieteen luonteen määrittelyssä voidaan myös lähteä puolalaisten *Petrazyckin* ja *Podgoreckin* tieteiden jaotteluideasta. Tämän käsityksen mukaan tieteiden perusjako on:³

- I *Teoreettiset tieteet* — kysyvät »mitä on» ja jakautuvat
 - yleisiin tieteisiin (general sciences) esim. filosofia, historia, sosiologia, fysiikka, psykologia
 - erillistieteisiin (individual sciences), jotka voidaan jakaa
 - deskriptiivisiin tieteisiin (esim. sosiaalipolitiikka)
 - historiallisiin tieteisiin (esim. taloushistoria)
- II *Käytännölliset tieteet* (practical sciences) — kysyvät »mitä pitäisi tehdä» ja jaetaan
 - normatiivisiin tieteisiin (esim. etiikka)
 - teleologisiin tieteisiin, jotka tarkastelevat asioita joidenkin tavoitteiden saavuttamisen kannalta, ja joita ovat esim. lääketiede, tekniset tieteet ja hallintotiede (ks. Podgorecki, *Practical Sciences*, 1975)

Teoreettisten ja käytännöllisten tieteiden erottamisen pääargumentteja ovat (ymt.) mm.:

- käytännölliset tieteet käyttävät metodeja, jotka ovat erilaisia kuin teoreettisten tieteiden käyttämät
- erityisesti kaikki yhteiskuntatieteet joutuvat yhä useammin todellisuuden selittämisen ja kuvaamisen lisäksi sen ongelman eteen, miten sitä voidaan muuttaa (jolloin käytännöllisten tieteiden metodiikka tulee välttämättömäksi)
- käytännöllisillä tieteillä on sellaisia tyypillisiä »omia» tutkimusongelmia, jotka eivät mahdu teoreettisten tieteiden kiinnostusalueen piiriin.

Podgoreckin esitys ei luonnollisestikaan ole aukoton. Vaikkapa *Habermasin* ⁴ »tiedonintressejä» ajateltaessa voidaan kysyä, eikä esim. nk. kriittinen yhteiskuntatiede ole lähellä muutoksen aikaansaatuuden tutkimista. Kuitenkin käytännöllisten tieteiden idea liittyy yhteen teknisen tiedonintressin kanssa ja kuvaa sitä, millaisena hallintotiede voidaan luonteeltaan nähdä.

Hallinnon tutkimuksen teoreettiset pääsuunnat ja suhteellisen itsenäisen hallintotieteen käsite

Hallintotieteen käsitteen ensimmäinen systematisoija ja yleiseksi tarkoitettun hallintoteorian formuloija oli Henri *Fayol*, joka julkaisi pääteoksensa *Administration Industrielle et Générale*⁵ (Industrial and General Administration) jo vuonna 1916. Hänen — jota myöhemmin on kutsuttu nk. klassisen hallintoteorian erääksi pääedustajaksi — käsityksensä hallintotieteestä käy hyvin ilmi mm. seuraavasta lainauksesta (Address Before the Second International Congress of Administrative Science at Brussels, 1923: *The Administrative Theory in the State*):⁶

»The meaning that I have given to the word administration and which has been generally adopted, broadens considerably the field of administrative science. It embraces not only the public service but enterprises of every size and description, of every form and every purpose. All undertakings require planning, organization, command, co-ordination and control, and in order to function properly, all must observe the same general principles. We are no longer confronted with several administrative sciences but with one alone, which can be applied equally well to public and to private affairs and whose principal elements are today summarized in what we term the Administrative Theory.»

Nk. klassisen hallintoteorian — joka pyrki universaaliseen hallinnon teoriaan, käytännössä lähinnä tehokkaan toiminnan yleisten rakenne- ja toimintaperiaatteiden etsintään — käsitystä kuvastaa myös sen erään toisen edustajan, Luther *Gulickin* näkemys (*Science, Values and Public Administration*, 1937):⁷

»Administration has to do with getting things done; with the accomplishment of defined objectives. The science of administration is thus the system of knowledge whereby men may understand relationships, predict results, and influence in any situation where men are organized at work together for a common purpose. Public administration is that part of science of administration which has to do with government, and thus concerns itself primarily with the executive branch, where the work of government is done, though there are obviously administrative problems in connection with the legislative and judicial branches.»

Klassisen hallintoteorian käsitys hallintotieteestä oli verrattain yksiselitteinen. Eroja esiintyi lähinnä vain siinä, pidettiinkö tieteenaluetta jonkin muun tieteen osa-alueena (kuten Gulick) vai itsenäisenä tieteenalana (kuten Fayol).

Fayol, Gulick ja muut klassisen hallintoteorian kirjoittajat tekivät tieteenanalyysissään kuitenkin aina erään perustavanlaatuisen kahtiajaon: he puhuivat »arvoista» tai »eettisistä »normeista», jotka ovat tieteen ulkopuolella (ja jotka hallinnolle asettaa politiikka) ja toisaalta tosiasioista, jotka ovat tieteen ratkaistavissa ja käsiteltävissä. Hallintotieteen spesifisenä tehtävänä oli tämän (positivistisen) tieteenkäsityksen mukaan käsitellä relaatioita, jotka liittyvät niukkojen resurssien ja tavoitteiden suhteeseen; »miten saada asiat tehdyiksi». Selvimmin tämä kahtiajako ilmenee Herbert A. *Simonilla* — jota on pidetty klassisen hallintoteorian jälkeen seuraavan hallintotieteellisesti tärkeimmän teoreettisen suuntauksen, hallinnollisen päätöksentekoteorian formuloijana (ja joka oli klassisen hallintoteorian pääkriitikko). Pääteoksensa *Administrative Behavior* viimeisessä luvussa »What is an Administrative Science» hän päätyy selvittämään hallintoteorian luonnetta:⁸

»First, science is interested in sentences only with regard to their verification. Hence, science is concerned with the factual aspects of meaning, but not with the ethical. Second, practical sciences differ from theoretical sciences, as those terms have been used here, only in their ethical aspects. ... We may summarize the conclusions we have reached with respect to a science of administration. In the first place, an administrative science, like any science, is concerned purely with factual statements. There is no place for ethical assertions in the body of science. Whenever ethical statements do occur, they can be separated into two parts, one factual and one ethical; only the former has any relevance to science. ...

Using the terms »theoretical» and »practical» as they have been defined in this section, an administrative science may take either of these models. On the one hand, propositions about administration may be descriptions — with reference to either to a particular organisation or to organizations as general — of the way in which human beings behave in organized groups. This might be called a sociology of administration. ... On the other hand, a *practical science of administration* consists of propositions as to how men would behave if they wished their activity to result in the greatest attainment of administrative objectives with scarce means. ...

These two alternative forms of administrative science are exactly analogous to the two forms which economic science takes. First economic theory and institutional economics are generalized descriptions of the behavior of men in the market. Second, business theory states those conditions of business behavior which will result in the maximization of profit.»

Andrew *Dunsire* päätyy teoksessaan *Administration — the Word and the Science* (1973) viimeisellä sivulla toteamaan:⁹

»If pressed, then, the search for theory is what I would call 'administrative science' — a usage compatible with both eighteenth century senses and usages in other' twentieth century scientific fields. It is certainly a pity to deny ourselves the use of such an elegant term.»

Kokonaisuudessaan hallintotieteelliseksi luettuun tieteelliseen suuntaukseen tämän päivän perspektiivistä voidaan sisällyttää ainakin seuraavat teoreettiset suunnat:

1. *Klassinen hallintoteoria*, jonka on sanottu etsineen yleispäteviä rakenne- ja toimintaperiaatteita tehokkuudelle. Tämän — sinänsä sisällöllisesti epäyhtenäisen — teoreettisen suuntauksen osakseen saama kritiikki on ollut jokseenkin perusteellista, mutta sen vaikutus — lähinnä Ranskan, Englannin ja USA:n hallintokoneistoissa suoritettujen reformien kautta — on ollut kaikkialla verrattain suuri. Tämä suuntaus on suurimmaksi osaksi tuonut käyttöön ne *käsitteet*, joilla hallintoa yritetään analysoida ja kehittää (mm. desentralisointi, sentralisointi, delegointi, kontrollijänne, organisoinnin yleiset periaatteet jne.).
2. *Hallinnollinen päätöksentekoteoria*, joka kiinnitti päähuomion rationaalisuuteen ja rajoitetun («hallinnollisen») rationaalisuuden periaatteeseen tehokkaan toiminnan yleisenä edellytyksenä. Teoria on tieteellisessä mielessä — lähinnä sisältämänsä organisaatioon kiinnittymisen tasapainomallin vuoksi («intresetit») — menettänyt saavuttamansa aseman, mutta sen käytännöllinen vaikutus on ollut suuri erityisesti «täydellisen rationaalisuuden psykologisten edellytysten ja rajoitusten» analysoinnissa ja huomion kiinnittämisessä rationaalisen päätöksenteon hallinnollisiin edellytyksiin, mm. organisatoriseen «muistiin», suunnittelun merkitykseen jne.
3. *Byrokratiateoriat*, jotka ovat toimineet paitsi »yleisinä organisaatio-teorioina», myös hallinnollisten rakennejärjestelyjen teoriana. Byrokratiateorioiden hallintotieteellistä relevanssia ei nykyisin juuri korosteta — ne pyritään näkemään pikemminkin hallinnon sosiologian osateorioina.
4. *Informaationkäsittelyteoreettinen suuntaus*, joka on yhteinen useille eri tieteille ihmisestä tietojen käsittelijänä ja ongelmanratkaisijana aina yleiseen tietojenkäsittelyteoriaan ja erilaisiin ATK-sovellutuksiin asti. Hallintotieteellisesti se on relevantti ja tärkeä siinä olennaisessa mielessä, että se ei lähesty organisaatioita ja hallintoa »ryhmänä ihmisiä» — kuten ehkä kaikki organisaation ja hallinnon perinteellisemmät teoriat — vaan päätöksenteon ja informaatiotuotannon sekä erityisesti sen käsittelyn kannalta. On huomattava, että tällä laajalla suuntauk-

sella on jo varsin monipuolinen ja merkittävä asema niin socialistisissa kuin kapitalistisissakin maissa ja että sillä on huomattavan paljon yhteyksiä yli tämän »järjestelmärajan» mikä ei useinkaan ole mahdollista »sosiologisemmissä» otteissa. Yleisesti ottaen alueen katsotaan olevan vasta kehityksensä alussa.

5. *Ohjauksen tai kontrollin teoria* on lähinnä yleiseen systeemiteoriaan ja kybernetiikkaan nojaava suuntaus, jolla on myös monia yhtymäkohtia informaation tavoitteellista käsittelyä tutkivan suuntauksen kanssa. »Tavoitteellisen itseohjauksen» käsite leimaa ehkä hyvin suuntauksen problematiikkaa, mutta myös kysymys yhteiskunnan toiminnan ohjattavuudesta lähinnä yhteiskunnan perusprosessien kontrolloitavuuden mielessä tekee sen relevantiksi hallintotieteelle yleensä ja erityisesti julkishallinnolle.

Hallintotieteen perinteinen suuntautuminen tehokkuuden tutkimiseen on antanut sille paljon tieteenulkopuolisia rasitteita. Tiede on tyypillisesti leimattu erityisesti yrityshallinnollisessa kontekstissa »hiostamisen taidoksi», »järjestelmän pönkittäjäksi» (*The Servants of Power*) jne. Se on myös liian usein nähty jonkinlaisena organisaatiososiologiana tai organisaation sosiaalipsykologiana soveltavassa mielessä, »manipuloinnin tieteenä». Edelleen se on kovin halukkaasti pyritty näkemään »teknokraattisena» vastakohtana tieteelliselle. Harvinaisen ei ole myöskään se asennoituminen, jossa kyllä nähdään tarpeelliseksi ne tiedot ja taidot, joita hallintotieteellisiksi itseään kutsuvat yliopistolliset laitokset antavat, mutta jossa katsotaan näiden olevan ei-tieteellisiä kysymyksiä.

Tieteen kriteereiden määrittäminen ja niiden tiukka soveltaminen siihen, mitä kutsutaan hallintotieteeksi voi johtaa siihen, että emme voi puhua hallintotieteestä. On kuitenkin muistettava, että näiden kriteereiden tiukka soveltaminen tuottaa lähes millä tahansa tieteenalueella tai missä tahansa »traditionaalissa» tieteessä hyvin samantyyppisiä ongelmia. Mitä on sosiologia, mitä on valtio-oppi tai politiikan tutkimus jne. tuovat aina esiin samat peruskysymykset. Kysymys on siis asetettava toisin. *Hyödyllisempää on kysyä, voimmeko tunnistaa todellisuudesta säännöllisesti sellaisia piirteitä ja elementtejä, joita on pidettävä hallinnollisina, ja toisaalta sitä, onko olemassa teoreettisia alueita, jotka ovat käyttökelpoisia näiden piirteiden ja elementtien tutkimisessa ja joita eri maiden akateemisissa organisaatioissa ei sisällytetä lähitieteiden piiriin.* Lisäkriteeriksi tulee tietysti asettaa se, että näitä teorioita hyödynnettäessä voidaan edetä tieteellisen metodologian mukaisesti. Jos voimme vastata kysymyksiin myöntävästi, riittää tämä lähtökohdaksi sille, että *voimme puhua suhteellisen itsenäisestä hallintotieteestä.*

Hallintotieteen — so. tässä suhteellisen itsenäisen hallintotieteen — olemassaolon ja käsitteellisen hahmottamisen perustaa voidaan lähestyä myös toi-

sella tavalla. Tietyn suhteellisen selväpiirteisen teoreettisen jatkumon — klasinen hallintoteoria, hallinnollinen päätöksentekoteoria, systeemiteoreettinen ja kyberneettinen ohjauksen ja kontrollin tutkimus — näkeminen riittää sinänsä perusteeksi sille, että *julkishallinto* kannattaa nähdä muuna kuin pelkästään muiden tieteenalojen teorioita ja osateorioita käsittävänä, institutionaalisen kohteen mukaan määräytyvänä tieteenalana. Koska joidenkin teoreettisten alueiden sijoittelu akateemisissa organisaatioissa tietysti voi tapahtua pitkälle sopimuksenvaraisesti, miten todellisuus ja sitä kuvaavat ja selittävät tieteet jäsennetään, on kysymystä ratkaistaessa vielä kiinnitettävä huomiota itse kohteen luonteeseen ja itsenäisyyteen.

Teoksessaan *The Scientific Management of Society* (Moscow 1971) W. B. Afanasyev¹⁰ tarkastelee hallinnollisia suhteita muiden yhteiskunnallisten suhteiden taustaa vasten:

»... Administrative or managerial relations are an important form of Social relationships under socialism. ... They emerge in the process of implementation of administrative functions on the basis of general principles of control.

Administrative relationships — and this is one of their major characteristics — do not lead directly to creation of any material or spiritual values. Nonetheless, they are an indispensable condition of effective material as well as spiritual production. Depending on the sphere of control, that is, depending on what is being controlled, administrative relations acquire either economic, political or ideological orientation. However, they are not economic, political or ideological relations by themselves. ... Administrative relations are primarily relations between the subject and object of control, the managers and those who are managed.» (ymt. s. 119)

»Political and ideological relations are historically transient: they will become obsolete and will disappear with the disappearance of classes. Administrative relations are, however, not transitory: they have always existed and will exist as long as human society endures. (ymt., s. 120)»

Afanasyevin käsitykselle hallinnollisten suhteiden universaalisuudesta antaa leimaa marxismi-leninismi sekä sosialistisen yhteiskunnan tausta. Tällöin on muistettava, että kysymys esim. hallinnon ja politiikan suhteista, joka on ollut niin suosittu klassiseen vallanjako-oppiin nojaavassa julkishallinnollisessa kirjallisuudessa, ei ole enää sisällöltään sama kuin länsieurooppalaisessa kirjallisuudessa. Yhteiskunnan poliittiset prosessit ja hallinnolliset prosessit voidaan sosialismissa nähdä eri perspektiivistä. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen eron häviäminen tekee mahdolliseksi *yhteiskunnan hallinnon* käsitteen, jolloin myös ero julkishallinnon (oppiaineena ja tieteenalana) ja yrityshallinnon välillä häviää.¹¹

Hallinnollisten suhteiden määrittelyminen »johtavien» ja »johdettujen» väliksi suhteeksi tuo kuitenkin hallintotieteen määrittelyyn uuden ongelman. Jos nimittäin kategoriat kontrollin subjekti ja kontrollin objekti käsitetään tavalla, jossa niille annetaan poliittinen ja ideologinen sisältö, suhde itse tulee primääristi poliittiseksi ja ideologiseksi. Jos taas tätä suhdetta tarkastellaan esim. kyberneettisenä suhteena — olettamatta mitään esim. yhteiskunnallisesta vallankäytöstä ja kontrollin subjektin yhteiskunnallisista resursseista suhteessa kontrollin objektin resursseihin — ei ongelmaa esiinny. Sama kysymys liittyy erottamattomasti mm. kysymyksiin politiikan, hallinnon, oikeuden ja talouden keskinäisistä suhteista, byrokratian luonteesta jne. Tältä pohjalta tulee välttämättömäksi käsittää hallinnollisten suhteiden sisältö tavalla, jossa eivät korostu ihmisryhmät ja niiden toiminta, vaan tavoitteet, tehtävät, organisaatiot ja resurssit sekä näihin liittyvät informaation käsittelyprosessit. Hallintotieteen sisältöä määriteltäessä ei kontrollin subjektin ja objektin suhdetta voida nähdä yksinomaan poliittisena tai ideologisena. Poliitiikka, ideologia ja taloudelliset suhteet määräävät luonnollisesti hallinnollisia suhteita, mutta ne eivät ole hallinnollisten suhteiden sisältönä.

Julkishallinnolle tieteenalana tämä merkitsee sitä, että sen on sisällytettävä itseensä kahdentyyppistä ainesta; historiallista kohdetta ja tiettyjä universaalisia, mutta kohteen kunakin aikana rajaamia erityislaatuisia hallinnollisia suhteita koskevaa ainesta.

Julkishallinto tieteenä tulee nähdä ensisijassa hallintotieteellisenä, mutta yhteiskuntajärjestelmästä ja yhteiskunnan poliittisen, taloudellisen ja oikeudellisen organisaation — so. valtion — muodostamasta historiallisesta tilanneyhteydestä käsin. Julkishallinnon opetuksen kehittämisen kannalta pääkysymyksenä on — jos em. ajatuskonstruktio hyväksytään — se, millä tavoin ja kuinka painotettuina nämä osat toisiinsa suhteutetaan.

Julkishallinnon tutkimuksen paradigmakriisi; tausta ja luonne

Julkishallinnon tutkijoiden keskuudessa on viime vuosien aikana käyty luonteeltaan samantapaista keskustelua kuin mitä yhteiskuntatieteiden piirissä jo pitempään on käyty tieteen »kriisistä» (»coming crisis of Western sociology», »mjukdatadebatten» jne.). Julkishallinnon kohdalla keskustelu käynnistyi 1971 ilmestyneestä, nuorten julkishallinnon tutkijoiden USA:ssa 1969 pitämän nk. Minnowbrook-konferenssin paperit sisältäneestä teoksesta Marini (ed.) *Toward a New Public Administration*.¹² Tässä teoksessa, joka pyrki tuomaan esiin nimensä mukaisen »uuden julkishallinnon» käsitteen ja tieteen, traditionaaliset tiedeparadigmat pyrittiin kumoamaan useilla eri perusteilla. Uuden julkishallintotieteen tulisi teoksen lähtökohtien mukaan olla yhteiskunnallisesti uudella tavalla relevanttia, sen tulisi etsiä keinoja ympäristöön sopeutumi-

seksi, etsiä uusia organisatorisia (vähemmän byrokraattisia ja keskusjohtoisia) muotoja sekä olla luonteeltaan asiakasorientoitunutta. Lisäksi uuden julkishallinnon tutkimuksen tulisi olla avoimuutta tähdentävää, aktiivisesti yhteiskunnallisia epäkohtia paljastavaa sekä systemaattisesti vähemmistöjen kantoja omaksuvaa.¹³

Minnowbrook-paperien — kuten teosta kutsutaan — perusluonne ilmaisee lähinnä sitä linjaa, mitä Suomessa on kutsuttu kriittiseksi yhteiskuntatieteeksi. Tämän linjan läpimenoista ainakin nuoremman polven julkishallinnon tutkijoiden joukossa sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa on jo selviä merkkejä, eikä yksinomaan siinä kiinnostuksessa, jota esim. vamokap-tutkimus Suomessa edustaa, vaan myös itse hallintotieteen sisäisessä teorianmuodostuksessa.

Julkishallinnon tutkimuksen paradigmatkriisin luonteen haluaisin tiivistää seuraavasti:

1. Ollessaan kyvytön sisällyttämään analyysikäsitteistöönään valtiota koskevia poliittis-oikeudellisia peruspremissiä, julkishallinnon tutkimus (niin politiikan tutkimukseen nojaavassa, usein behavioralistisessa otteessa kuin hallintotieteellisessä muodossaankin) on jäänyt vallitsevia valtasuhteita tukevaksi ja olemassaolevia epäkohtia säilyttäväksi.
2. Hallintotiede, joka perinteisesti on ollut luonteeltaan »tehokkuuden tiedettä», ei mikrotasolla saavuttamistaan käytännön sovellusmahdollisuuksista huolimatta ole pystynyt valtionhallinnon makrotason ongelmiin esittämään luotettavia tieteellisiä selityksiä.
3. Vaikka valtionhallintoon eri maissa on tuotu mitä moderneimpia hallintotieteen ja sen lähitieteenalueiden kehittämää rationaalista päätöksentekoa avustavia metodeja ja tekniikkoja (SOB, kustannushyöty-analyysit, operaatiotutkimuksen hallintosovellutukset, systeemiaanalyysi) ei poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaistuotos olennaisesti ole parantunut. Suositetut analyttiset menetelmät ovat siten osoittautuneet kyvyttömissä paitsi yhdistämään kriteeristöihinsä keskeisiä yhteiskuntaa kuvaavia laadullisia indikaattoreita, myös vaikuttamaan sellaisella tavalla, joka eksplikoisi valintatilanteet ja kykenisi antamaan perusteita valintojen sosiaalisille seurauksille. Niinpä tuloksena niiden soveltamisesta on usein ollut hallinnollisten kriteerien (hallittavuus, ohjattavuus, kontrolloitavuus) ylikorostuminen ilman välitöntä yhteyttä toimintapolitiikan lopputuotokseen.
4. Hallinnontutkimuksen perusperspektiivi on systemaattisesti ollut johdokeskeinen. Siten päätöstilannetta korostava ote ei ole tuonut esiin tilanteen sisältämän ongelman yhteiskunnallisia taustoja eikä valintojen vaikutusten koko alaa.

Nämä luonnehdinnat koskevat lähes yhtäläisinä hallintotieteellistä otetta sekä organisaatioteorian että systeemiteorian muodossa. Vaikka on luonnollisesti kohtuutonta sysätä yllä lueteltuja ongelmia yksinomaan hallintotieteen paradigmaongelmaksi, niillä on juuri hallintotieteen suunnanvalinnoissa erityinen merkitys, koska hallintotiede »käytännöllisen tieteen» muodossa selvimmin erityisesti USA:ssa on ollut mukana julkisten ongelmien ratkaisujen hahmotelussa.¹⁴

Paradigmakriisi voidaan käsitykseni mukaan konstruoida pitkälle rakenteen käsitteen varaan. Ajateltaessa valtionhallinnon rakennetta, voidaan sanoa, että hallintotieteen koko teoriaperinne on ollut rakennereduktionistista. Psykologisilla ja sosiaalipsykologisilla organisaatioteoreettisilla muuttujilla ope-roiva perinteinen organisaatiososiologia on myös hallintotieteessä määritellyt rakenteen lähinnä ryhmätasoisista käyttäytymistä kuvaavilla muuttujilla. Niinpä valtion käsite on jokseenkin täysin hävinnyt analyysikäsitteistöistä — juuri samaan tapaan kuin valtio-opissa 1950-luvun behavioralismin »ensimmäisessä aallossa». Kun kuitenkin ryhmä ei ole yksilöidensä summa, organisaatio ryhmiensä summa eikä valtio organisaatioidensa summa, organisaatio- mutta myös systeemikeskeinen ote on merkinnyt reduktionismia. Se ei ole pystynyt ymmärtämään valtion laadullisen muutoksen merkitystä eikä ymmärtämään oikeuden ja oikeusjärjestelmän merkitystä valtionhallinnon toiminnassa.

Paradigmakriisin ratkaisuksi on esitetty erityisesti Euroopassa marxilaiseen yhteiskuntateoriaan nojaavaa yleistä valtio- ja oikeusteoriaa.¹⁵ Tämä perspektiivi tarjoaa periaatteellisen ratkaisun kysymykseen valtionhallinnon kokonaisu-luonteesta valtion osana, mutta jättää samalla — ainakin toistaiseksi — useita juuri hallinnon toimintaan liittyviä kysymyksiä auki. Esimerkiksi tavoitteenmuodostukseen liittyvät aksiomaattisuuskysymykset, ongelma oikeuden merkityksestä (»syvä»- vai »pinta»rakenne), kysymys inkrementalistisen ja kokonaisvaltaisen strategian (yleensä reformistisen strategian) vaikutusmahdollisuuksista, jotka kuitenkin hallinnollisen toiminnan kannalta ovat keskeisiä, eivät tältä pohjalta ratkea — eikä tilannetta helpota *hallintotieteen* kannalta se, että ne nähdään kapitalistisen valtion sisäisinä ongelmina ja siten sekundäärisinä, koska niiden hallintotieteen tutkimuskohteen mukaan tulee olla keskeisiä kysymyksiä.

Ei-marxilaisessa julkishallinnon tutkimuksessa paradigmatkriisin ratkaisumahdollisuuksia on haettu lähinnä metodi- ja näkökulmaratkaisuista. On mm. pyritty lisäämään historiallis-geneettistä selitystapaa, vaadittu poikittaisleikkausanalyysien täydennykseksi pitkittäisleikkaustarkasteluja, pyritty ymmärtämään oikeusjärjestelmä valtionhallinnon rakenteena, pyritty systeemimallien laajentamiseen siten, että myös valtion laadullinen luonne ja kehitys voidaan yhdistää ratkaisumallien vaikuttavuustarkasteluihin sekä korostettu kriittisen ja paljastavan »humanistisemmän» otteen merkitystä.¹⁶

Yhtenä esimerkkinä paradigmatkriisin vaikutuksista voidaan pitää ohjaus-

teoreettisen otteen kehittymistä. Tällä suuntauksella on alunperin ollut konkreettisenä tarkoituksena poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisäisen ohjauksen, hallinnon ja toimintaprosessien ohjattavuuden tarkastelu, joka paradigmatkriisin taustalta sinänsä tehtävänä on riittämätön. Itse teoreettinen ote ei kuitenkaan välttämättä ole riittämätön. On selvää, että jos kysymystä ohjattavuudesta tai kontrolloitavuudesta — joita voidaan pitää tyypillisesti hallintotieteellisinä kysymyksinä — laajennetaan siten, että kysytään (1) ensiksi poliittis-hallinnollisen järjestelmän ohjautumista (demokratiateema, ketkä eniten voivat ohjata poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaistuotoksen määräytymistä jne.), ja toiseksi (2) yhteiskunnan perusprosessien ohjattavuutta (julkisen vallan toiminta-alueen rajat, lainsäädännölliset esteet kehityksen ohjaamiselle tavoite-suuntaan, yhteiskunnallisten muutosprosessien ohjauksen edellytykset jne.) ja vasta sitten (3) poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisäistä ohjausta ja ohjattavuutta koskevia kysymyksiä (päättävällän siirtymät, ketkä todella ohjaavat, poliittisen demokratian mahdollinen kaventuminen valtionhallinnon laadullisen kasvun, yhteiskunnan byrokratisoitumisasteen laajentumisen, rakenteellisen fragmentoitumisen ja erityytymisen sekä monimutkaistumisen ja näihin kehityspiirteisiin liittyvien asiantuntijavaltaistumis-, teknistymis- ja tieteellistymistendenssien myötä jne.) suuri osa paradigmatkriisin esiinnostamista ongelmista voidaan tutkimustehtävien asettelutasolla välttää.

Mihin suuntaan julkishallinnon tutkimusta ja opetusta tulisi kehittää?

Jos julkishallinnon opetusta tarkastellaan, ei vain Tampereen yliopiston hallintotieteiden opintosuunnan (jossa julkishallinto itsenäisenä oppiaineena esiintyy ainoana maassamme) näkökulmasta, vaan yleisemmin julkisen hallinnon palvelukseen tähtäävän koulutuksen kannalta, jolloin kysymys koskee ainakin kaikkia yhteiskuntatieteellisiä tutkintoja, voidaan edellä hahmoteltujen yleisluontoisten selvittelyjen yhteenvetona suositella seuraavatyypisiä ratkaisusuuntia tutkinnonuudistustilanteessa:

1. Julkishallintoa ja korostetusti valtionhallintoa koskevaa tietoutta tulee lisätä kaikissa yhteiskuntatieteellisissä tutkinnoissa, koska yhteiskunnan toiminnan tuntemus on välttämättä vajavaista jos se ei sisällä sekä volyymiltään että todelliselta merkitykseltään yhteiskunnallisesti keskeisen valtokeskuksen valtiokoneiston toimintamekanismien ja luonteen esittelyä.
2. Julkishallinnon opetus ei voi olla pelkästään sosiopoliittisten, taloudellisten, oikeudellisten ja johtamisaspektien esittelyä, koska hallintosuhteet ja hallintotoiminta eivät jäännöksettömästi muodostu maini-

- tuista aspekteista. Näin julkishallinnon palvelukseen tähtäävän koulutuksen tulee sisältää myös hallintotieteellistä ainesta.
3. Hallintospesialistien — joita monimutkaistuva ja kasvava valtiokoneisto oman toimintansa kehittämiseksi välttämättä tulee yhä enemmän tarvitsemaan — koulutus (jota nyt annetaan Suomessa lähinnä vain Tampereen yliopiston hallintotieteiden opintosuunnan yhteydessä) on välttämättä pystyttävä rakentamaan siten, että koulutus ei valmista yhteiskunnallisesti toimintakyvyttömiä hallintoteknolojeja, vaan monipuolisesti yhteiskunnallisten ongelmien hallinnolliset vaikutukset sekä hallinnollisten rakenne- ja toimintajärjestelmien yhteiskunnalliset vaikutukset ymmärtäviä hallinnon kehittäjiä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että esim. tähän mennessä rakenteellisesti onnistuneeksi osoittautunutta hallintotieteiden kandidaatin tutkintoa uudistettaessa lisätään nykyisten hallintotieteellisten, oikeustieteellisten ja sosiologisten ainesten ohella myös valtiota ja poliittista toimintaa sekä toisaalta taloustieteellistä ja sosiaalipsykologista ainesta koskevaa tietoutta.
 4. Julkishallinnon tutkimusta — jos se ymmärretään kohteena — tulisi kaikilla yhteiskuntatieteellisillä tieteenaloilla lisätä. Esim. perustutkimusta valtionhallinnosta on tällä hetkellä käytännössä niin vähän, että missä tahansa sitä koskevan tutkimushankkeen suunnitteluvaiheessa törmää ensimmäiseksi luotettavien ja kattavien tietojen lähes täydelliseen puuttumiseen. Tutkimusta on kuitenkin lisättävä myös puhtaasti hallintotieteellisessä mielessä, sekä soveltavassa mielessä koska on perusteltua olettaa että valtiokoneisto nykyisillä resursseillaan voisi tehokkaammalla rakenteella saavuttaa suuremman sekä sisäisen että ulkoisen tehokkuuden, että perustutkimusmielessä, koska erityisesti valtionhallinnon rakennetta, päätöksentekoa sekä vaikutuksia valtion kokonaistoiminnan tulosten kannalta tunnetaan maassamme (tosin myös monissa muissakin maissa) täysin riittämättömästi.

L Ä H T E E T

¹ Vartola, Juha, Johdatusta hallinnon tutkimukseen. Toinen laajennettu painos *Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 2/1975 B*.

² Simon, H. A. — Smithburg, D. V. — Thompson, V. A., *Public Administration* New York 1974 (Sixteenth Printing).

³ Podgorecki, Adam, *Practical Social Sciences*. London 1975.

⁴ Habermas, Jürgen, 'Erkenntnis und Interesse' in *Wissenschaft und Technik als Ideologie*. Frankfurt am Main 1968.

⁵ Fayol, Henri, *Administration Industrielle et Générale*. Paris 1916.

⁶ Fayol, Henri, 'The Administrative Theory in the State' in Gulick-Urwick (ed.), *Papers on the Science of Administration*. Clifton 1973 (Third edition).

- 7 Gulick, Luther, 'Science, Values and Public Administration' in Gulick-Urwick (ed.) mt.
- 8 Simon, H. A., *Administrative Behavior*. New York 1957.
- 9 Dunsire, Andrew, *Administration — the Word & the Science*. London 1973 ja Kotarbinski, T., *Praxiology*. Oxford 1965.
- 10 Afanasyev, V. G., *The Scientific Management of Society*. Moscow 1972.
- 11 Ks. tästä problematiikasta Szamel, Lajos, *Legal Problems of Socialist Public Administrative Management*. Budapest 1973 ja Török, Lajos, *The Socialist System of State Control*. Budapest 1974.
- 12 Marini, Frank (ed.), *Toward a New Public Administration*. Scranton 1971.
- 13 Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama 1973.
- 14 Henry, Nicholas, Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review* July/August 1975, pp. 378—386 ja Savage, Peter, Dismantling the Administrative State. Paradigm Reformulation in Public Administration. *Political Studies* Vol XXII, No. 2 pp. 147—157.
- 15 *Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie*. Staatsverlag der DDR, Berlin 1975.
- 16 Marini mt. 1971 ja Ostrom mt. 1973.