

HALLINTOTIETEIDEN UUSIA SUUNTAUKSIA

Viime vuoden (1978) joulukuun numerossa oli kahdessa johtavassa amerikkalaisessa liike-elämän lehdessä harhaoppinen artikkeli yrityshallinnosta. *Fortunessa* Harvardin yliopiston Business Schoolin professori *Levitt* sanoi mm.: »Suuryritykset... ovat nyt vaarassa akatemisoitua ja tuhota itsensä... Vaarana ei niinkään ole *Max Weberin* sata vuotta sitten ennakoima byrokraatisoituminen vaan valheellisiin käsityksiin nojaavat asioiden monimutkaistajat, jotka pyörivät kuin ampieiset yritysjohtajien ympärillä. Tekemällä asiat vaikeiksi he tekevät suuryritykset toimintakyvyttömiksi.»¹ Asioiden monimutkaistajilla *Levitt* tarkoittaa kauppa- ja korkeakoulujen kasvattamia matemaattis-metodisesti vahvoja mutta yrityksen arkielämälle täysin vieraita spesialisteja. *Business Weekin* joulukuinen artikkeli »uudesta suunnittelusta» oli johtopäätöksiltään samansuuntainen.²

Julkisen hallinnon suunnalla *Levittin* tapaista kritiikkiä ovat Yhdysvalloissa esittäneet mm. Berkeleyn yliopiston professori *Aaron Wildavsky* ja Yalen professori *Charles E. Lindblom*.³ Tähän kriittiseen keskusteluun näyttää olevan monia konkreettisia syitä. Yksi sukupolvi yritysjohtajia on koulutettu käyttämään matemaattisformaalisia malleja, mutta jatkuvasti useimmat ja erityisesti tärkeimmät päätökset tehdään perinteisin menetelmin. Julkisen hallinnon alalla on lähes kaikissa markkinatalousmaissa kokeiltu jotakin suunnittelu-ohjelmointi-budjetointijärjestelmän kaltaista menetelmää, mutta kaikkialla on päädytty suurempaan tai pienempään epäonnistumiseen. Myös ulkopolitiikan alalla, esimerkiksi Vietnamin

sodassa, Yhdysvallat on pannut usein liikkeelle parhaan hallintotekniikkansa. Jatkuvien pettymysten jälkeen kritisoidaan nyt vanhoja ja etsitään uusia lähestymistapoja.

Harvardin yliopiston *Business Schoolissa* ja *J. F. Kennedy School of Governmentissa* uusi keskustelu liittyy läheisesti näiden hallintokoulujen vanhaan käytännönläheisyyttä korostavaan perinteeseen. Näissäkin kouluissa saivat matemaattis-formaaliset hallinto- ja päätösteorioiden 1950—1960-luvuilla huomattavan sijan, mutta kuluvalle vuosikymmenellä on tapahtunut eräänlainen maanläheisen ajattelun tai terveen järjen uusi nousu.

Kun esimerkiksi vuonna 1975 pidettiin empiirisen organisaatiotutkimuksen läpimurtoa merkinneen Hawthorne-projektin viisikymmentävuotispäivän kunniaksi seminaari, Harvardin *Jay W. Lorsch* päätti tilaisuuden karuun huomioon: »Suoraan sanoen, kun olemme rakentaneet tietoamme käyttäytymisestä organisaatioissa, olemme luoneet käsitteiden ja teorioiden Babelin sekoituksen, joka voi ainoastaan hämmentää käytännön miehiä ja tehdä tutkijat erimielisiksi...»⁴ Saman koulun professori *Charles Christensonin* tapaan voidaan hyvällä syyllä sanoa hallintotutkimuksen itsekritiikin kauden alkaneen.

Allison ja Steinbruner

Harvardissa uuden aallon klassikoksi on jo muodostunut *Graham T. Allisonin* *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971). Toinen keskeinen teos on *John D. Steinbrunerin* *The Cybernetic Theory of Decision* (1974). Vanhoista klas-

sikoista ovat uudelleen tulossa vahvasti esiin Richard E. Neustadtin ja Chester I. Barnardin teokset.⁵

Allisonin tutkimuksen pääteema on koota hallinto- ja päätösteorian suuntaukset kolmeksi malliksi ja analysoida näiden avulla vuoden 1962 Kuuban ohjuskriisiä. Tutkimuksen mukaan kunkin mallin tarjoamat »linssit» antavat ohjuskriisistä erilaisen kuvan. Toinen laajakantoisempi johtopäätös on se, etteivät käytössä olevat teoriat sovellu sellaisinaan hallinnon arkielämään sen enempää selittävinä kuin normatiivisinä malleina.

Allisonin ensimmäinen kokoava malli on »rationaalinen malli», jonka »ankaran rationaalinen» tyyppiin alle hän kokoaa mm. »klassisen taloudellisen ihmisen», tilastollisen päätösteorian ja peliteorian sekä implisiittisesti myös operaatio- ja systeemanalyysin. Ankaran rationaalisen mallin Allison kuvaa — Lucen ja Raiffan termiä käyttäkseni — »yksilön päätöksentekona varmuuden vallitessa». Malliin voidaan kuitenkin tarvittaessa sisällyttää vaihtelua päätöksentekijän tiedon varmuudessa.⁶

Allison arvelee, että ankaran rationaalisen päätösmallin voima tulee sen käsitteiden täsmällisyydestä, mutta juuri tämä pyrkimys on liian sankarillinen voidakseen toteutua arkielämässä. Muita ongelmia ovat mm. se, että ankaran rationaalissa päätösmallissa tavoitteet ja usein keinot ovat *annettuja*, vaikka todellisuuksessa juuri tavoitteiden ja keinojen muodostaminen ja vaikea käsitteellinen hahmottaminen ovat päätöksenteon ydinongelmia.⁷

Ehkä mielenkiintoisin osa Allisonin kritiikkiä on Kuuban ohjuskriisin analyysi olettaen sekä Yhdysvallat että Neuvostoliitto ankaran rationaalisen päätösmallin mukaan toimiviksi päätöksentekijöiksi. Johtopäätöksenä on, että malli selittää vain osan tapahtuneesta. Kriisin kulkuun

vaikuttivat myös monet auktoriteettiongelmat, byrokraattiset tekijät, kummankin maan sisäpolitiikka, väärinkäsitykset jne.⁸

Allisonia systemaattisemmin ankaran rationaalista päätösmallia — analyyttistä paradigmaa — analysoi John D. Steinbruner. Hän muodostaa »kompleksisen päätösongelman» ja tutkii, miten ankaran rationaalinen päätösmalli eli analyttinen paradigma selittää päätöksentekoa tässä tilanteessa. Kompleksisen päätöstilanteen ominaisuudet ovat Steinbrunerin mukaan seuraavat:

1. Päätös vaikuttaa kahden tai useamman erilaisen arvon toteutumiseen.
2. Päätöstilanteessa on ns. *rakenteellista epävarmuutta*.
3. *Päätösvalta on jaettu* kahdelle tai useammalle yksilölle tai organisaatioyksikölle.⁹

Erilaisten arvojen problematiikkaa Steinbruner tarkastelee arvointegraation ongelmana. Hän kritisoi juuriltaan utilitaristista pyrkimystä palauttaa arvoihin liittyvät kysymykset yksiulotteiseksi hinnoitteluongelmaksi tai kustannus-hyötylaskelmaksi. Keskeisinä näkökohtina hän esittää, etteivät läheskään kaikki inhimillisen tai organisaatioelämän arvot (»rakkaus, kunnia, omanarvontunto jne.») antaudu hinnoiteltavaksi. Toiseksi, organisaatioiden tai yksilöiden käyttäytyminen arvostirittatilanteissa ei käy yhteen analyttisen paradigman olettamuksen kanssa.¹⁰ Steinbrunerin havaintomateriaalina on Yhdysvaltojen Euroopan politiikka 1960-luvun alussa.

Rakenteellisen epävarmuuden tarkastelussa Steinbruner kritisoi perinteisen analyttisen paradigman, lähinnä tilastollisen päätösteorian, todennäköisyyden käsitettä. Hänen mukaansa vain harvat päätöstilanteet voidaan hahmottaa siististi arpajaisiksi tai ruletiksi, joissa tietty täsmällisesti

määriteltävä asiantila seuraa tietyllä todennäköisyydellä. Päin vastoin, hallinnon perusongelmana on jatkuvasti muuttuvan ympäristön ja myös sisällöltään vaikeasti ennakoitavan lopputuloksen käsitteellinen hahmottaminen.¹¹ Jaettu päätösvalta johtaa Steinbrunerin mukaan usein siihen, ettei päätöksellä ole lainkaan kokonaisvaltaista, järkevää sisältöä, vaan se on satumanvarainen tulos keskenään kilpailevien byrokraatioiden taistelusta.

Allisonin ja Steinbrunerin malli kokoa yhteisen useita eri teitä kehittyneitä päätösteorioita, ja heidän kritiikkinsä lähin tausta lienee käytännön hallintotoiminnan esiin nostama pakko etsiä syytä epäonnistumisiin. Lopullista historiallis-filosofista analyysiä ankan rationaalien hallintomallin kehityksestä ei ole vielä kirjoitettu. Vertaamalla tätä hallintokäytännön mallia tieteellisen käytännön malliin saadaan kuitenkin esiin mielenkiintoinen analogia ja kestävä tuntuinen näkökulma jatkotutkimukseen.

Argumentoin väitöskirjatutkimuksessani, että ankan rationaali päätös malli on luonnontieteellisen käytännön eli tieteellisen kokeen sovellutus hallinnolliseen päätöksentekoon.¹² Luonnontutkijan tapaan tätä mallia soveltava päätöksentekijä pyrkii löytämään tietyn (hänellä tavoitteena olevan) asiantilan välttämättömät ehdot ja toteuttamalla nämä ehdot saamaan aikaan (tavoitteena olevan) asiantilan. Ankan rationaalissa päätös mallissa päätöksentekijän oletetaan toimivan periaatteessa samaan tapaan kuin laboratoriossa kokeita tekevä luonnontutkija. Näin tämä malli rajaa päätöksentekijän näköpiiristä keskeisen, humanististen tieteiden piiriin kuuluvan, osan sosiaalista ja inhimillistä todellisuutta. Tavoitteen ja ympäristön rajoittuneeseen kuvaukseen liittyy ankan rationaalissa päätös mallissa utilitaristinen arvoteoria, joka sekä päätöksenteon nor-

matiivisena ohjeena että selittävänä mallina yksinkertaistaa arvovalinnan problematiikan.

Ankan tai objektiivisen rationaalisuuden puutteet eivät oikeuta hylkäämään itse rationaalisuuden ihannetta toiminnassa tai päätöksenteossa. Rationalisuuden käsitettä vain on syvennettävä ja laajennettava. Tämän tehtävän toteuttaminen edellyttää muun ohella luonnontieteellisen ja historiatieteellisen lähestymistavan yhteensovittamista. On rationaalista perustaa toiminta tai päätöksenteko mahdollisimman täsmälliseen maailman kuvaukseen, mutta ankara tai objektiivinen rationaalisuus kääntyy irrationalisuudeksi silloin, kun matemaattisen fysiikan täsmällisyysihanteen vuoksi suljetaan näköpiiristä keskeinen osa organisaation sisäistä ja ulkoista todellisuutta. Tämän inhimillisen ja sosiaalisen todellisuuden mahdollisimman täsmällisessä hahmottamisessa humanististen ja historiatieteiden metodeilla tulisi olla tärkeä sija myös hallintotieteissä.¹³

Organisaatioprosessimallin Allison muodostaa pääasiassa Simonin ja eräiden muiden »Carnegie»-koulun tutkijoiden, kuten *Cyertin ja Marchin*, työn pohjalta.¹⁴ Simonilainen näkemys antaa organisaatiossa toimiville ihmisille kyvyn rationaaliseen toimintaan ja ongelmien ratkaisemiseen. Tämän mallin ydin kuitenkin on, että rationaalisuus tai ongelmienratkaisukyky tulkitaan positivistisen tieteenkäsityksen pohjalta.

Simonille ihmiset ovat aikomuksellisesti mutta vain rajoittuneesti rationaalisia. Rationalisuuden ulkoiset rajoitukset ovat niin voimakkaita, että rationaaliset valinnat ovat mahdollisia vain organisaation tuella. Vaikuttamalla tähän organisaation antamaan tukeen, voidaan suunnata organisaatiossa olevien ihmisten valintoja. Tähän katsomukseen sisältyy sama oletta-

mus kuin tunnettuun *Hempelin R-Skeemaan*: jos kaksi rationaalista agenttia varustetaan samassa tilanteessa samoin käsittein, heidät on tehty halukkaaksi toimimaan yhdenmukaisella tavalla.

Steinbrunerin kognitiivinen päätösteoria liittyy läheisesti organisaatioprosessimalliin. Tämä teoria on kehitetty kognitiivisen psykologian pohjalta. Myös tällä tieteenalalla on löydetty lainalaisuuksia, joiden mukaisesti kognitiiviset prosessit poikkeavat ankarasta rationaalisuudesta. Näitä säännönmukaisuuksia voidaan kutsua rationaalisuuden sisäisiksi rajoituksiksi.¹⁵

Myös Steinbrunerin kyberneettisellä päätösteoriolla on yhteys Allisonin organisaatioprosessimalliin. Mallin nimen mukaisesti Steinbruner tulkitsee organisaation käyttäytymistä erityisesti *W. Ross Ashbyn* kyberneettisen mallin mukaisesti: organisaatio tarkkailee tiettyjä olemassa olleen »kriittisiä variaabeleita» ja muuttaa käyttäytymistään vain jos nuo variaabelit siirtyvät tiettyjen sietorajojen ulkopuolelle.¹⁶

Allisonin organisaatioprosessimalli ja Steinbrunerin mallit siis korostavat organisaation byrokraattisia piirteitä sekä toisaalta — tosin vaikeaa — konemekanismin tapaista manipuloitavuutta. Tämä lähestymistapa on eräänlainen ankaran rationaalien mallin vastakohta. Tästä huolimatta, tai oikeastaan tähän liittyen, malleilla on myös tietty analoginen ja historiallinen yhteys. Ankaran rationaali malli näkee hallintotoiminnan eräänlaisena luonnontieteellisen käytännön eli tieteellisen kokeen sovellutuksena arkielämään. Organisaatioprosessimalli näkee organisaation eräänlaisena luonnonilmiönä, jota voidaan sen lainalaisuuksien tuntemisen avulla manipuloida samaan tapaan kuin muita luonnonilmiöitä. Ankaran rationaalien mallin hallintomies on laboratorion

luonnontutkija; organisaatioprosessimallin hallintomies on tutkimuksen kohteena oleva luonnonilmiö.

Vaikka ankaran rationaalinen päätös-malli ja empiirinen tutkimus ovatkin olleet viime vuosikymmeninä hallinnollisen päätösteorian pääsuuntauksia, erityisesti käytännön hallintomiehet ja historiantutkijat ovat kirjoittaneet myös yleislinjasta poikkeavasti. Kaksi tunnettua tämän suuntauksen mestariteosta ovat olleet *Richard Neustadtin Presidential Power* ja vanhempi *Chester J. Barnardin The Functions of the Executive*. Allisonin hallintopoliittinen malli on muodostettu lähinnä Neustadtin töiden pohjalta.¹⁷ Väitöskirjätutkimuksessani pyrin osoittamaan Neustadtin teorian ja Barnardin organisaatioteorian läheisen yhteyden.¹⁸

Neustadtin tutkimuksissa korostuvat perinteiset historiatieteiden ongelmat: valta ja lojaalisuus, toimivien agenttien toisiinsa kohdistamat odotukset, hallinnossa toimivien ja tutkijoiden kyky *ymmärtää* toisia agentteja jne. Tältä pohjalta Allison kehittää hallintopoliittisen mallin, joka näkee suuren organisaation toiminnan organisaatioyksiköiden pelinä ja kaupankäyntinä. Ottelua säätelevät tietyt säännöt, toimintakanavat ja organisaation johto, mutta lopputulokseen vaikuttaa keskeisesti pelaajien käsitys omasta velvollisuudestaan ja edustaan, kommunikaatio-ongelmat jne.¹⁹

Barnardin teorian ydinajatus on, että organisaatiossa olevan päätöksentekijän organisatorinen ympäristö muodostuu periaatteessa samanlaisista *persoonista* kuin hän itse. Organisaation toiminta on johonkin tavoitteeseen pyrkivää koordinoitua yhteistoimintaa, johon organisaation jäsenet osallistuvat, mikäli uskovat tämän edistävän omaa kokonaishyvinvointiaan.²⁰ Barnardilaista teoriaa kommentoin tämän tutkimuspapereiden lopussa.

Allisonin tutkimuksen suurin anti ja vaikutus lienee ankaran rationaalien päättösmallin kritiikki ja hallintoteorian keskeisten suuntausten eräänlainen kodifiointi. Edellä on jo viitattu siihen, että Allisonin suorittamalle ryhmittelylle voidaan osoittaa tieteenfilosofiset perusteet. Mitään uutta kokoavaa teoriaa Allison ei kuitenkaan tarjoa.

Käytännön sovellutuksia

Graham T. Allison on nykyään Harvardin J. F. Kennedy School of Governmentin tiedekunnan puheenjohtaja, mikä ilmentää hänen lähestymistapansa laajaa vaikutusta. Omalla oppitunnillaan hän soveltaa tutkimustaan siten, että opiskelijoiden tulee »case»-harjoituksissa hallita *kaikki* sellaisinaan yksipuoliset mallit. Hän nimittää mallejaan »linsseiksi» tai »silmälaseiksi» ja kehottaa tulevia hallintomiehiä kokonaiskuvan saamiseksi tarkastelemaan ongelmia mahdollisimman monista käsitteellisistä lähtökohdista.²¹

Steinbrunerin kognitiivinen ja kyberneettinen päätösteoria ilmaisevat osin Allisonin inspiroimaa pyrkimystä uuden ja todellisuutta paremmin tulkitsevan teorian muodostamiseen. Uudemmassa tutkimustyössään Steinbruner on soveltanut lähestymistapaansa erityisesti strategisten aseiden varustelua ja riisuntaa koskeviin kysymyksiin.²²

Ydinasestrategian suunnittelu nojaa Yhdysvalloissa keskeisesti *Thomas C. Schellingin* peliteorian pohjalta kehittämään »pelon tasapainon» ajatukseen. Tämän teorian mukaan ydinasesuurvallat ovat eräänlaisia ankaran rationaaleja päätöksentekijöitä, jotka pidättyvät hyökkäämästä toistensa kimppuun, koska pelkäävät vastapuolen suorittavan tuhoisan vastaiskun. Jotta vastapuoli ei saisi »ensimmäi-

seen iskuunsa» oman puolen vastaiskua torjuvaa ja näin pelotusvoimaa vähentävää ylivoimaa, oman puolen ydinaseistuksen tulee kasvaa tiettyssä suhteessa vastapuolen voimaan.

Kuva ydinaseistukseen liittyvästä problematiikasta muuttuu, jos asiaa tarkastellaan Steinbrunerin kyberneettisen tai kognitiivisen teorian pohjalta. Entäpä jos aseita tuottavat teollisuusorganisaatiot ja niitä käyttävät sotilasorganisaatiot ovatkin kyberneettisiä päätöksentekijöitä? Tällöin ne ilmeisesti pyrkivät hoitamaan omaa ahdasta tehtävänsä mahdollisimman pitkään muusta välittämättä. Tai entäpä, jos sotilasorganisaatiot eivät olekaan ankaran rationaaleja päätöksentekijöitä vaan toimivat kognitiivisen päätösteorian mukaan? Silloin on mahdollista, että ydinsota syttyy vahingossa, jonkin organisaatioon kuuluvan henkilön ajatusvirheen vuoksi. Steinbrunerilla on Harvardissa oma asevarusteluun liittyvä tutkimusohjelma, ja hän on ollut osanottaja Yhdysvaltojen kotirintaman SALT-debatissa.

Kuvaa hallintotieteiden kritiikin ja etsimisen ajasta täydentää pari esimerkkiä Allisonin ja Steinbrunerin teoriasta poikkeavasta tutkimusotteesta. Edellä on jo käynyt ilmi kybernetiikan antavan jatkuvasti virikkeitä hallintotutkimukseen ja -teoriaan. Tätä aluetta on Suomessa tehnyt tunnetuksi erityisesti *Henrik Gahmberg*, joten en siihen tässä lähemmin puutu. Suomessa tuntemattomampi alue on filosofian vaikutus hallintotieteisiin.

Christenson

Aluksi siteeratun professori Levittin tapaan Harvardin professori Charles Christenson, katsoo, että soveltavat yhteiskuntatieteet ovat luoneet sekavan joukon vaikeita käsitteitä.²³ Syyksi Christenson kat-

soo soveltavien tieteiden yleisen viitekeh-
 yksen puutteen ja sen, että hallintotie-
 teissä on yksinkertaisesti väärinymmärret-
 ty tieteellisen metodin luonne. Ei edes
 Newton luonut fysiikkaansa keräilemällä
 »tosiasioita» ja käyttämällä sitten induk-
 tiota.

Christenson katsoo matemaattis-formaa-
 listen mallien heikon menestyksen johtu-
 van siitä, että niiden käsitteet eivät yk-
 sinkertaisesti vastaa todellisuutta. Tieteel-
 lisen ja hallinnollisen käytännön mallin
 Christenson saa *Karl Popperin* tieteenfilo-
 sofiaasta. Kuten tunnettua, tieteellisen ko-
 keen tehtävänä ei Popperin mukaan ole
 todentaa vaan falsifioida hypoteesi, jolloin
 tieteellinen tieto kasvaa tämän »yrityk-
 sen- ja erehdyksen» prosessin kautta.

Christenson katsoo, että käytännön hal-
 lintotaito opitaan organisaatioissa yrityk-
 sen ja erehdyksen prosessin avulla. Hal-
 lintotutkimuksen tehtävänä on oppia ym-
 märtämään tämä käytännön kokemuksen
 avulla saavutettu taito ja tarjota apua
 käytännön hallintomiehen yrityksen ja
 erehdyksen oppimisprosessiin. Tällöin
 Popperin tieteellisen käytännön malli tar-
 joaa sekä tutkijalle että käytännön mie-
 helle yhteisen viitekehyyksen.

Churchman

C. West Churchmania voidaan pitää
 eräälaisena hallintotieteiden ikuisena et-
 sijänä. Useissa teksteissään hän pyrkii
 löytämään virikkeitä filosofian alalta. Eri-
 tyisen suurimuotoinen on hänen yrityksen-
 sä soveltaa *Hegelin* logiikkaa hallintoon.
 Tuloksena on »Dialectical Inquiry System»
 (DIS).²⁴

Uuden menetelmän tarvetta eräät
 Churchmanin menetelmän tutkijat perus-
 televat samaan tapaan kuin edellä Allison,
 Steinbruner ja Christenson.²⁵ Kvantita-
 tiivisista menetelmistä on eräissä tapauk-

sisssa paljonkin hyötyä, mutta ongelmien
 käydessä vaikeiksi nämä tekniikat menet-
 tävät merkitystään. Tällöin on etsittävä
 apua kvalitatiivisista menetelmistä.

DIS on menetelmä, jossa pyritään jär-
 jestämään debatti kahden vaihtoehdoisen
 suunnitelman välille. Ajatuksena on, että
 väittely »suunnitelman» ja »vastasuunni-
 telman» välillä tekisi osallistujat ja tark-
 kailijat paremmin tietoisiksi vaihtoehtojen
 perusteista ja herättäisi uusia ideoita
 uudesta paremmasta vaihtoehdosta. Taus-
 talla on Hegelin teesin, antiteesin ja syn-
 teesin menetelmä. Churchmanin sovellu-
 tus herättää filosofissa monia kysymyksiä,
 eikä empiirinen kokemus tekniikan edusta
 ole kovin kiittävä.²⁵ Hyvä esimerkki hal-
 lintotieteiden »etsimisen ajasta» DIS kui-
 tenkin on.

Käytännöllisen päätöksenteon malli

Perinteisten ankaran rationaalien ja em-
 piirisen hallintotutkimuksen kritiikki on
 noussut käytännön pakosta: vanhojen me-
 todein ei kyetty riittävästi vastaamaan
 uusiin haasteisiin. Uusia lähestymistapo-
 ja etsittäessä ei kuitenkaan ole vielä riit-
 tävästi tiedostettu ongelman syvyyttä: an-
 karan rationaali ja empiirinen malli ovat
 koko tieteellis-teknisen kulttuurin läpi-
 käyviä malleja.

Viime vuosikymmenien tieteenfilosofi-
 sella keskustelulla olisi ilmeisesti paljon
 tarjottavaa hallintotieteille. Edellä on esi-
 merkiksi useaan otteeseen käynyt ilmi
 hallinnon ja hallintotieteiden yleisen vii-
 tekehyyksen puutteesta aiheutuvat ongel-
 mat. Erään mahdollisen kehyyksen voisi
 tarjota niin sanottu praktinen syllogismi.
 Tämän mahdollisuuden tutkimista puoltaa
 se, että mallista on käyty laaja keskuste-
 lu ja sillä on läheinen yhteys tieteenfiloso-
 fian pääteemoihin.

Von Wrightin tavoin²⁶ tieteen ja tieteenfilosofian historiaa voidaan tarkastella kahden perinteen — aristotelisen ja galileisen — kilpailuna ja vuorovaikutuksena. Kuten tunnettua, myöhäisrenessanssin jälkeen galileinen perinne osoitti hitaasti mutta varmasti ylivoimaisuutensa luonnontutkimuksessa. Humanistisissa, yhteiskunta- ja historiatieteissä kahden metodin kiista sen sijaan on jatkunut pitkään.

Tämän vuosisadan alkuvuosikymmeninä galileinen perinne nousi loogisen positivismin muodossa entistäkin voimakkaammaksi. Looginen positivismi argumentoi, että ankaran luonnontieteellisen metodin tulisi olla ainoana ihanteena myös ihmistä ja yhteiskuntaa — niin myös hallintoa — tutkivissa tieteissä. Kuten tunnettua, tämä suuntaus on vaikuttanut voimakkaasti nykyaikaiseen tiedekäsitykseen ja yhteiskuntaan.

Uusi vaihe filosofisessa keskustelussa alkoi 1950-luvun lopulla. Tällöin ilmestyi joukko *Ludwig Wittgensteinin* myöhemmän filosofian inspiroimia tutkimuksia, joista sai alkunsa laajaksi muodostunut »positivismin kritiikin» aalto. Filosofisen debatin polttopisteessä ovat olleet erityisesti *teon* filosofia sekä selittämiseen ja ymmärtämiseen liittyvät ihmistä tutkivien tieteiden metodiset kysymykset. Juuri tässä yhteydessä ns. praktinen syllogismi on tullut esiin luonnontieteelliselle selittämislle vaihtoehtoisena inhimillisen toiminnan selitysmallina.

Sinänsä tärkeän tieteen selittävän tehtävän korostuminen on suunnannut pääosaa praktisesta syllogismista käytävää keskustelua. Selittämistä varten kehitetty syllogismi ei kuitenkaan sellaisenaan sovellu hallinnollisen päätösmallin pohjaksi. Tästä syystä olen väitöskirjassani tehnyt von Wrightin praktiseen syllogismiin²⁷ eräitä muutoksia. Näiden jälkeen syllogismin uusi muotoilu ilmaisee

käytännöllisen päättelyn kolmea vaihetta: päämäärän muodostamista, keinon muodostamista ja itse tekoa. Tämän uudelleenmuotoilun jälkeen praktinen syllogismi on seuraavanlainen:²⁸

A aikoo saavuttaa p

A katsoo, että jos hän tekee a hän saavuttaa p

Siksi A tekee a

Käytännöllisen päätöksenteon malli voidaan muodostaa tarkastelemalla, miten useiden vaihtoehtoisten päämäärien ja keinojen (PS:n ensimmäisten ja toisten premissien) muodostaminen ja valinta tapahtuu rationaalisesti.

Päämäärien muodostamisen sekä päämäärien ja keinojen valinnan problematiikka kuuluu perinteellisesti arvo- ja moraalifilosofiaan. Myös tällä alalla tärkeä historiallinen käänne liittyi läheisesti luonnontieteiden nousuun. Kuten tunnettua, keskiajan moraalifilosofiassa *Aristoteles* oli tärkeä hahmo. *Nikomakhoksen* etiikan mukaan ihmisen tavoittelema onnellisuus — eudaimonia — on sielun toimintaa eli ihmisen henkisten kykyjen ja tunteiden yhteenliittyvää aktiivisuutta. Ulkoisen tai aineellisen hyvän — siis esimerkiksi tavaratuotannon — tarkoitus oli olla väline henkisten kykyjen ja tunteiden toteuttamisessa. 1700-luvulla moraalifilosofian käsitteet lähenivät luonnontieteiden käsityksiä. Katse kääntyi »sielun hyvästä» hyvään, jonka ulkoiset objektit ihmisessä aiheuttavat. *Benthamille* ihmisen tavoittelema onni tai mielihyvä olikin jo enemmän tai vähemmän kausaalinen seuraus ulkoisten objektien utiliteetti-nimisestä ominaisuudesta.²⁹

Pyrin tutkimuksessani osoittamaan utilitarismin rajoittuneisuuden hallinnollisessa päätöksenteossa ja laajentamaan päämääriä koskevan tarkastelun käsitteellistä lähtökohtaa. Tämä tapahtuu siten, että

päämäärien kuvaamiseen liitetään luonnontieteiden tarjoamien asiantilakuvausten ohella myös humanististen ja historiatieteiden tarjoama toimintaperiaatteiden tai -sääntöjen kuvaus. Itse päämäärien muodostamista tarkastellaan kuvauksen etsimisena ja löytämisenä aluksi epämääräisenä koetun halun tai tarpeen toteutumisen ehdoille.³⁰

Päämäärien muodostamista sekä päämäärien ja keinojen valintaa koskeva keskustelu saa tutkimuksessani vaikutteita Aristoteleelta ja hänen tekstinsä uudesta tulkinnasta. Ehkä paradoksaalisesti tältä suunnalta löytyi käytännöllisen päätöksenteon mallia tukeva keskustelu myös keinojen muodostamisen alalla.

Hintikan ja *Remeksen* analyttistä metodia koskevalla tutkimuksella³¹ on läheinen yhteys praktiseen syllogismiin: kumpikin liittyy sekä eräisiin vanhan kreikkalaisen ajattelun että modernin tieteenfilosofian teemoihin. Tutkimuksessa esitetään, että käytännöllisessä päätöksenteossa päämäärään johtavat keinot muodostetaan analyttisen metodin avulla periaatteessa samaan tapaan kuin geometrikko ratkaisee tämän metodin avulla ongelman tai tutkija muodostaa saman metodin avulla tieteellisen hypoteesin.³²

Pelkistetyssä muodossaan käytännöllisen päätöksenteon malli on seuraava:³²

- (S 1) A muodostaa vaihtoehtoiset päämäärät p, q ja r
- (S 2) A valitsee p
- (S 3) A aikoo saada aikaan p
- (S 4) A harkitsee, että jos hän tekee a, b tai c, hän saa aikaan p
- (S 5) A valitsee a
- (S 6) Siksi a tekee a

Käytännöllisen päätöksenteon malli saa sisältönsä edellä luonnehditusta kunkin päätöspremissin rationaalisen muodostamisen ja päätöspremissien keskinäisten suhteiden tarkastelusta.³⁴ Argumentoin

tutkimuksessani, että käytännöllisen päätöksenteon malli soveltuu ankarana rationaalien ja empiirisen hallintoteorian kritiikin lähtökohdaksi. Esitän sen myös sopivan Barnardin organisaatioteorian tieteenfilosofiaksi.³⁵

Chester I. Barnardilla oli noin neljäkymmenen vuoden ura American Telephone & Telegraph Companyssä ja tämän jälkeen hän palveli vielä julkisessa hallinnossa.³⁶ *Herbert A. Simon* oli hänen oppilaansa, mutta Simon kehitteli ideotaan keskeisesti amerikkalaisissa yliopistoissa sodan jälkeen nousseen loogisen positivismin pohjalta.³⁷ Hallintotieteiden uusi aalto saavuttaa tuloksia, kun sillä on Barnardin tapaan hyvä tuntuma hallintokäytäntöön ja tukena positivismia kesävampi tieteen ja käytännön filosofia.

Risto Volanen

VIITTEET

- 1 Levitt, T. (1978) A heretical view of management »science«. *Fortune*, December 18, 50—52.
- 2 The New Planning. *Business Week*, December 18, 1978, 62—68.
- 3 Wildavsky, A. (1975) *Budgeting, a comparative theory of budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company. Braybrooke D. ja Lindblom C. (1970) *A strategy of decision, policy evaluation as a social process*. New York: The Free Press.
- 4 Christenson, C. (1976) Proposals for a program of empirical research into the properties of triangles. Harvard University: Graduate School of Business Administration, Division of Research. Tekijän luvalla.
- 5 Allison, G. T. (1971) *Essence of decision, explaining the cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company. Steinbruner, J. D. (1974) *The cybernetic theory of decision, new dimensions of political analysis*. Princeton: Princeton University Press. Neustadt, R. E. (1976) *Presidential power, the politics of leadership with reflections on Johnson and Nixon*.

New York: John Wiley and Sons Inc. Barnard, C. I. (1974) *The functions of the executive* (30th anniversary edition). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

6 Allison 1971, 29—30.

7 Allison 1971, 31.

8 Allison 1971, 39—66.

9 Steinbruner 1974, 16.

10 Steinbruner 1974, 28—31.

11 Steinbruner 1974, 32—35.

12 Volanen, R. (1977) *On conditions of decision making, a study of the conceptual foundations of administration*. Jyväskylä: University of Jyväskylä, 86—99.

13 Volanen 1977, 78—81.

14 Allison 1971, 67—100.

15 Steinbruner 1974, 89—139.

16 Steinbruner 1974, 47—87.

17 Allison 1971, 144—184.

18 Volanen 1977, 110—122.

19 Neustadt 1976.

20 Barnard 1974.

21 Harvardin hallintokouluissa keskeinen osa opetusta nojaa perinteisesti case-menetelmään, jossa opiskelijoille annetaan ratkaistavaksi tietty konkreettinen hallintotapaus. Allisonin »policy analysis»-kurssin aluksi perehdyttään hänen kolmeen malliinsa. Tämän jälkeen hallintotapauksia harjoitellaan analysoimaan jokaisen mallin tarjoamasta perspektiivistä käsin. Tyypillinen tilanne oppitunnilla on jakaa luokka kahteen tai kolmeen osaan, jolloin kukin ryhmä käyttää »linsseinään» yhtä mallia. Opetuksessa pyritään saamaan opiskelijat sekä tietoisiksi käsitteiden olettamuksista että käyttämään rutiinomaisesti rinnakkain useampia käsitteellisiä lähestymistapoja.

22 Steinbruner, J. D. (1976) Beyond rational deterrence: the struggle for new conceptions. *World Politics*, XXVIII, 223—243. Steinbruner,

J. D. ja Garwin, T. M. (1975) Strategic vulnerability: the balance between prudence and paranoia. Harvard University, tutkimuspaperi. Tekijöiden luvalla.

23 Christenson (1976).

24 Churchman, C. W. (1971) *The design of inquiring systems*. New York: Basic Books.

25 Cosirer, R. A., Ruble, T. L., Aplin, J. C. (1978) An evaluation of effectiveness of dialectical inquiry systems. *Management Science*, Vol. 24, No. 14, October 1978, 1483—1490. Perinteisesti matemaattis-formaalisia tutkimuksia suosineen *Management Sciencen* yhtymistä »uuden etsimiseen» kuvastaa myös vuoden 1978 numero 9., Vol. 24.

26 von Wright, G. H. (1971) *Explanation and Understanding*. London: Routledge & Kegan Paul.

27 von Wright 1971, 96.

28 Volanen 1977, 16.

29 Volanen 1977, 54—56.

30 Volanen 1977, 56—61, 64—67.

31 Hintikka, J. ja Remes, U. (1974) *The method of analysis, its geometrical origin and its general significance*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.

32 Volanen 1977, 44—51, 71—73.

33 Volanen 1977, 63—64.

34 Volanen 1977, 63—77.

35 Volanen 1977, 113—117.

36 Barnard 1974, Kenneth R. Andrews johdanto 30-vuotispainokseen.

37 Simon, H. A. (1957) *Administrative behaviour, a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: The Free Press, 45. »Hence, the conclusions reached by a particular school of modern philosophy — logical positivism — will be accepted as a starting point, and their implications for the theory of decision examined.»