

Kirjallisuusarvioita ja vastineita

EDUSTAJAT JA BYROKRAATIT

R. DOUGLAS ARNOLD: *Congress and the Bureaucracy, A Theory of Influence*, Yale Studies in Political Science, 28, New Haven and London: Yale University Press 1979, 235 s.

Yhteiskuntatieteissä teoriakäsite esiintyy niin monissa merkityksissä, että tuntuu turhulta vaatia tuolta käsitteeltä enää mitään erottelukykä. Ehkä jonkinlainen ydinajatus on sentään löydettävissä: teoria on jonkinlaisen kuvauksen sisältävä konstruktio, jonka esittäminen, kannattaminen ja kehittäminen sisältää tutkijan puolelta syvällisemmän sitoutumisen kuin pelkän mallin, kuvauksen hypoteesin tms. esittäminen. Erityisesti teorian omaksuminen näyttää sisältävän kilpailevien teorioiden hylkäämisen. Tämä käsite ei sano mitään siitä, miten teorian muodostuvat. Ne voivat esim. syntyä aikaisempien teorioiden paikkailuina, niissä esitettyjen käsitysten erilaisina painotuksina, uusina hypoteesikombinaatioina tai sitten aivan uusina käsitteellisinä viitekehyksinä. Arnoldin teoksessa esitetty teoria on lähinnä eklektistä aikaisemmista teorioista spesifiointien, uusien painotusten ja paikkailujen pohjalta kehiteltyä tyyppiä. Kuten kirjan nimestä voi päätellä, tutkimuskohteenä on Yhdysvaltain kongressi ja virkakoneisto. Tutkimus ei kuitenkaan pyri kattamaan kuin pienen osan vaikutussuhteista kongressin ja hallintokoneiston välillä, nimittäin sen, miten kongressi pyrkii vaikuttamaan hallintovirkamiesten kontrolloimien julkisten varojen käytön alueelliseen jakautumiseen.

Esityksen rakenne on selväpiirteinen: ensinnä tarkastellaan aiemmin esitettyjä teorioita ja todetaan niiden puutteellisuudet, toiseksi formuloidaan uusi teoria, jota sitten lopuksi pyritään arvioimaan empiirisen evidenssin valossa. Ensimmäisen osan kritikoitujen teoriain joukossa on hyvin erilaisia ja eritasoisia teorioita, mm. *Buchananin* ja *Tullockin* eksklusiivisen koalition malliksi

sanottu konstruktio, jonka keskeisenä ennusteena Arnold katsoo olevan joko sen, että mikä hyvänsä minimaalinen voittokoalitio jakaa koko budjetin edustamiensa alueiden kesken jättäen muut alueet tyystin ilman, tai sitten syntyy logrolling-prosessi, jossa kannatuksia ja voittoja jaetaan vaihdellen koalitioiden kesken. Arnold katsoo jälkimmäisen ennusteen merkitsevän koko mallin sortumista. Tämä johtopäätös ei näytä perustuvan kovinkaan laajaan logrolling-prosessien teorian tuntemukseen ainakaan viimeaikaisen kehityksen osalta. Muita kritikoituja teorioita ovat *Brian Barryn* sekä *Ferejohnin* ja *Rundquistin* teorat.

Arnoldin oman teorian perustan muodostaa käsitys byrokraatista, tarkemmin sanottuna käsitys byrokraatin ammatillisista tavoitteista. Näitä ovat: budjettivarmuus, budjetin kasvu sekä yleisen edun palveleminen. Ensin mainittu tavoite on muita tärkeämpi. Itse asiassa budjettivarmuus katsotaan leksikaalisesti ensimmäisen tason tavoitteeksi, sen suhteen ei voida tehdä kompromisseja muiden tavoitteiden avulla. Näin ollen byrokraatti on ensisijaisesti motivoitunut säilyttämään virastonsa aseman vallitsevalla tasolla.

Arnoldin keskeinen mielenkiinto kohdistuu siihen mekanismiin, jolla kongressin jäsenet vaikuttavat hallintovirkamiehiin näiden suorittaessa valintaa liittovaltion varoin toteutettavien hankkeiden kesken. Perusolettamuksena on, että kongressin jäsenet pyrkivät vaikuttamaan siihen, että heidän edustamiensa alueiden hyödyksi koituvat hankkeet tulevat valituiksi. Byrokraatit — siis sijoittelupäätöksiä tekevät virkamiehet — asettavat rahoituskohteet järjestykseen käyttäen objektiivisista ja poliittisista kriteereistä koostuvaa järjestelmää.

Teoriansa empiiristä arviointia varten Arnold konstruoi ns. prohibitivisen regressiomallin, so. eräänlaisen regressiomallin variantin, jossa riippuvana muuttujana on hankkeen todennäköisyys saada rahoitusta liittovaltion varoista. Riippumattomina muuttu-

jina ovat poliittiset muuttajat, lähinnä hanketta ehdottaneiden kongressin jäsenten jäsenyys eri kongressin valiokunnissa. Metodisessa katsannossa probit-analyysin käyttö on uutuus ja ilmeisesti kilpailee menestyksekkäästi samoissa tutkimustilanteissa aiemmin käytettyjen tekniikkojen kanssa.

Teorian empiiristä arviointia varten Arnold tarkastelee seuraavia rahoituskohdekonaisuuksia: sotilaalliset laitokset, vesi- ja viemäröintityöt sekä vedenpuhdistushankkeet ja mallikaupunkiohjelma. Tulokset näyttävät pääosin tukevan käsitystä, jonka mukaan hallintovirkamiehet tekevät allokointipäätöksiään ainakin osittain strategisesti siinä mielessä, että he ottavat huomioon erityisesti niiden kongressin jäsenten preferenssit, jotka ovat jäseninä sellaisissa koalitioissa, jotka ovat ao. viraston toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisiä. Ilmiö ei kuitenkaan ole suinkaan samanlainen edes tarkasteltujen hankeryhmien osalta.

Arnoldin teosta voi suositella Yhdysvaltain politiikasta kiinnostuneille ja erityisesti niille, jotka ovat viehättyneet politiikka-analyttisestä tarkastelutavasta. Tutkimusalue on kovin suppea, mutta tätä puutetta korjaa osittain se, että Arnold tarjoaa runsaasti viitteitä aiempaan alan kirjallisuuteen. Metodisesti ottaen liite A on kiintoisa, koska siinä tarkastellaan melkoisella yksityiskohtaisuudella muita tutkimuksia pyrkien selvittämään niiden suhdetta Arnoldin omaan tarkastelutapaan. Kuten edellä on todettu, mistään teoreettisesta läpimurrosta ei Arnoldin teoksen yhteydessä voi puhua, mutta teoksen sisältämä substanssieto voi toki ilman sitäkin olla arvokasta.

Hannu Nurmi