
Ari Salminen ja Kari Kuoppala: **Julkisvalta—Byrokratia—Organisaatio**. Otava, Keuruu 1985. 149 s.

»Ajattelen, siis olen olemassa.» Hallintoajattelijat ovat ajatelleet, siis he ovat olleet olemassa. Tämä voi olla totakin. Ei kuitenkaan: kun ajattelen jotakin, se on olemassa. Eikä liioin: kun hallintoajattelijat ovat ajatelleet jotakin, se on JOTAKIN. Tässä pientä pulmaa aluksi.

Ari Salminen ja Kari Kuoppala ovat ottaneet itselleen kunnianhimoisen tehtävän kirjata suomeksi hallintoajattelun perinteen. Tehtävä on vaikea ja haastava semmin, kun aikaisempi esikuva puuttuu. Tekijät rajaavat työnsä eurooppalaiseen ja amerikkalaiseen hallintoajatteluun, mikä ei ole paljon rajattu. Ajallisesti tarkasteltu ulottuu Platonista Habermasiin ja Althusseriin, missä en juuri rajausta huomaa, vaikka tekijät antavatkin ymmärtää, että kaikkia uusimpia hallintoajattelun suuntauksia ei teoksessa tarkastella.

Teos on kirjoitettu johdantomaiseksi oppikirjaksi, ilmeisestikin lähinnä julkista hallintoa opiskeleville. Kaikei on pyritty jonkinlaiseen rautaisannokseen tätä hallintoajattelua. »Tarkoituksenamme on saada selville julkista hallintoa koskevan ajattelun kestävältä näyttävä, pysyvä perinne, joka kiistatta on näkyvissä ja jonka vaikutusta voidaan riidattomasti arvioida» (s. 10). Tekisi mielei kysyä kirjoittajilta, että saitteko selville. Itse en saanut. Koetan sanoa, miksi.

Siteeratussa lauseessa on jo pienessä pähkinänkuoressa kirjan ongelmia näkyvissä. Miten voisi löytyä jokin »kestävältä näyttävä, pysyvä perinne» Euroopan ja Amerikan hallintoajattelussa antiikista nykypäiviin? Kun ha-

vaitsee, että kirjan tekstiosassa on 132 sivua, tulee ensin mieleen, että ehkä se sittenkin on löytynyt, yksi vahva perinne, kestävä hallintojuoni, paljastunut hallintoviisaus. Kun ryhtyy lukemaan, havaitsee heti, että piilossa pysyy. Platonia ja Aristotelesta yhteensä kaksi sivua, Machiavellia kolme sivua, Calvinia ja Hobbesia kumpaakin sivun verran, Locke runsas sivullinen, Bentham, Adam Smith, Ricardo, Malthus, J. S. Mill jne. alusta katsoen. Lopussa on systeemitheoriasta, kriittisestä teoriasta ja strukturalismista pari sivua kustakin. Oikeastaan tuntuu melkein hyvältä, ettei ole paria sivua kontingenssiteoriaa eikä desentralisaatiokeskustelua.

Kirjoittajien tarkoituksena on ollut siis saada selville hallintoajattelun pysyvä perinne, jonka vaikutusta voidaan riidattomasti arvioida. Mitä vaikutusta? Vaikutusta mihin? Miksi riidattomasti? Yllä väitin, että kun hallintoajattelijat ovat ajatelleet jotakin, se ei vielä ole JOTAKIN. Tällä väittämällä tarkoitan nimenomaan, että hallintoajattelulla ei välttämättä ole mitään yksiselitteistä vaikutusta hallintoon. Entä sitten hallintoajattelijoiden vaikutukset toisiinsa? Tällaista vaikutusten arviointia olisin oikeastaan tekijöiltä odottanut enemmän kuin he ovat tehneet. Sosiologit ovat jo kyhänneet sosiologisen ajattelun »sukupuuta». Eikö tässä olisi ollut paikka kyhätä edes yksinkertainen hallintoajattelun sukupuu, jos sellainen on. Totta kyllä, että hallintoajattelijat Salminen ja Kuoppala esittävät joitakin vaikutuksia, mutta ne on triviaaleja, kuten että Platon vaikutti Aristoteleeseen tai että Marx vaikutti Leniniin.

Teoksen pulmana on myös se, ettei ole lainkaan selvää, mitä on hallintoajattelu tai hallintoa koskeva ajattelu. Tekijät määrittävät ja jäsentävät hallintoajattelua viiden sisältökriteerin avulla: 1) julkisen vallan, vallanjaon ja julkisen toiminnan rooli, 2) varsinaisen toimeenpano- ja hallintovallankäytön alue ja sisältö (ns. eksekutiivinen prosessi), 3) hallintorakenteen periaatteet, tavoitteet ja muodot, 4) organisaation olemus, kuten yhteisöllisyys ja yhteistoiminta sekä 5) hallinto-organisaation toiminta erilaisissa ympäristöissä, esim. julkisella sektorilla, talussektorilla, teollisuudessa. Nämä kriteerit vaikuttavat melko vaikeaselkoisilta ja hankalilta soveltaa Platoniin ja Habermasiin. Sitäpaitsi en huomaa, että ne olisivat sen kummemmin ohjanneet kirjan rakennetta ja asioiden esittämistä.

Mielestäni on pohtimisen arvoinen kysymys, miten hallintoajattelu tulisi jäsentää muutamaksi keskeiseksi pääkysymykseksi. Jos hallintoajattelu rajataan ensisijassa julkisen hallinnon teoriaan, näkisin yhdeksi vaihtoehdoksi seuraavat viisi kysymysaluetta: 1) kansalaisten ja julkisen hallinnon väliset suhteet, 2) kansanedustuslaitos ja hallinto, 3) ylin toimeenpanovalta (yleisesti valtioneuvosto) ja hallinto, 4) hallinnon rakenteet sekä 5) virkamieskunnan asema. Muitakin jäsentelyjä voi varmasti esittää,

mutta esitän tämän esimerkinä, koska koen, että Salmisen ja Kuoppalan viisi kriteeriä eivät avaudu helposti. Helppo tehtävä ei kyllä olisi hallintoajattelun historiallinen analyysi esittämälläni kehikolla.

Teoksesta kaipaa siis selkeämpää näkemystä hallintoajattelun keskeisestä sisällöstä ja pääkysymyksistä. Esimerkiksi kansalaisten suhdetta julkiseen hallintoon käsitellään aivan liian olemattomasti. Kirjaa lukiessa nousee mieleen kuva arvovaltaisesta hallintoajattelijoiden seminaarista, johon pieteetillä suhtautuen halutaan saada läsnäoleviksi kaikki arvovaltaiset hahmot. Nämä kutsutaan. Heille on paikka, mutta aikapulan vuoksi kullakin on enintään kolme minuuttia aikaa sanoa jotakin. Tämä tapahtuu. Platon on sanonut, Aristoteles on sanonut, ... Locke on sanonut, ... Habermas on sanonut. Seminaarin kuulijalle jää olo, että olisi niillä ollut paljon enemmän sanottavaa. Mitään debattiakaan ei syntynyt. Kai ne jotakin puhuivat keskenäänkin, mistä sitä tietää? Ainaakin vaikuttivat viisailta.

Varovainen seminaarin järjestäjä ja varovainen oppikirjan kirjoittava ovat analogisessa asemassa. Kirjan näennäisenä etuna on monitieteellisyys (ei »poikkitieteellisyys» kuten kirjoittajat sanovat — elleivät he sitten todella tarkoita »poikki ja pinoo -tiedettä»), merkittävien teoreetikkojen läsnäolo ja tasapuolisuus niukoissa esitelyissä. Haitoiksi jäävät kokonaisnäkemysten puute, esitettyjen ajatusten katkelmallisuus ja ohuus, sekä mielestäni suomalaisen hallintoajattelun nykypäivän täydellinen puuttuminen. Snellman, K. J. Ståhlberg ja Hermanson ovat kyllä mukana tässä niukkojen puheenvuorojen tilaisuudessa, mutta tämän päivän hallintokeskusteluun ei missään vaiheessa selvästi päästä.

Kaiken kaikkiaan: kirjoittajat ovat tarttuneet vaatimaan ja hyvin perusteltuun tehtävään. Tulos on kuitenkin kovin luonnosmainen, pikemmin ensimmäisen opetusmonisteversion kaltainen kuin monille vuosikursseille eri korkeakouluissa soveltuva perusesitys. Teosta tulisi mielestäni syventää ja keskittää joihinkin pääkysymyksiin.

Hallintoajattelun kuva jää sekavaksi. Loppujen lopuksi ei saa selville sitäkään, kumpi on sekavampaa, hallinto vai hallintoajattelu. Ongelma saattaa olla tässä vaiheessa ratkaisematon.

Kuten tiedetään, kujanjuoksu oli rangaistus, jossa tuomittu juoksi tai loppujen lopuksi hoippui sivaltavien rivien välistä päästäkseen täyttymykseen. Hallintoajattelu on juossut ja hoippunut, ja sitä on sivallettu moneen kertaan ja monella mielellä. Kujanjuoksunsa jälkeen hallintoajattelu on rupinen ja rosainen — kuin paraskin perinnekalu.

MARKKU KIVINIEMI