

EKSPERTITKÖ ALAS JALUSTALTA SUUNNITTELUA DEMOKRATISOIMALLA?

Frank Fischer: *Technocracy and the Politics of Expertise*. Sage Publications Newbury Park 1990. 387 s.

Tekijä on valtio-opin apulaisprofessori Rutgersin yliopistossa ja suuren tiede- ja teknologiatutkimusohjelman johtaja Newarkissa. Hän on toimittaja ja toimitusneuvoston jäsen useissa hallinto- ja suunnittelutieteiden aikakauslehdissä ja julkaissut useita julkista hallintoa ja organisaatiota koskevia teoksia. Täydellä syyllä voi siis odottaa, että tekijällä on painavaa ja uutta sanottavaa kirjansa otsikon aihepiiristä.

Fischerin tarkastelukulma aiheeseensa on laaja. Jo otsake virittää odotukset sosiologiseen hallinto- ja suunnittelutieteiden legitimointi-ideologian, teknokratian, tarkasteluun ja asiantuntijavallan analyysiin. Odotuksissa lukija ei petykään, vaikka käsittelytapa onkin enemmän organisaatioteoreettinen ja liikkeenjohdollinen kuin sosiologinen. Kirjastonhoitaja voisi yhtä hyvin luokitella teoksen myös työtieteisiin tai yhteiskuntatieteiden metodologiaan, niin laaja ja voimakas on kritiikki sosiaalitieteiden uuspositivistisen metodologian käyttöä kohtaan yhteiskuntasuunnittelun välineenä. Tarkastelukulmien moninaisuus ja teemojen lukuisuus tuo mukanaan väistämättä toistoa ja saa aikaan junnaavan etenemisen tunnun.

Tutkija tarkastelee teemaansa erityisesti uusprofessionalististen suunnittelu- ja liikkeenjohtoeksperttien käytäntöjen läpi. Teksti ei perustu kuitenkaan empirisiin havaintoihin vaan on looginen ja kriittinen erittely yhteiskuntatieteiden valtavirtauksien yhteydestä poliittiseen ja taloudelliseen (suunnittelu)eliittiin. Esimerkkitapauksina käytetään tunnettujen toimenpideohjelmien toisen käden analyysia (mm. Johnsonin hallinnon »sota köyhyyttä vastaan» ja Arbetslivscentrumin ja LO:n projektia UTOPIA). Kun Taylorista ja Hawthorne-tutkimuksista ja Fordin hyvinvointikapitalismin ideasta alkaen melko yksityiskohtaisesti kuvataan sosiaalitieteiden yleissivistykseen kuuluvia ilmiöitä, jää hiukan

ihmettelemään, mille lukijakunnalle kirja on osoitettu. Moni ja poikkeusteollisenä tarkasteluna se antaa kuitenkin erinomaisten hyvän kokonaiskuvan monimutkaisen teknisen yhteiskunnan avainryhmästä, eri alojen asiantuntijoista, ja heidän toimintansa implisiittisistä ja eksplisiittisistä arvoasetelmista. Se onnistuu erinomaisesti demystifioimaan professionaalisen ideologian suurimman harhan, arvoihin sitoutumattoman objektiivisuuden. Se »politiisoi poliittisen», mutta tarjoaa aineksia ohi poliittisen suunnittelumallin ja tutkimusparadigman myös arvopäämääriä reflektovalle osallistujalle demokratialle.

Monopolisuudesta ja sisäkkäisistä teemoistaan huolimatta teoksen »juoni» on selkeä. Tekijä ilmaisee tyytymättömyytensä lisääntyvään epädemokraattiseen ja elitistiseen suunnitteluun ja päätöksentekoprosessiin, jotka eturyhmäpolitiikan degeneroitumisen seurauksena ovat vallanneet sekä poliittisen että tuotannon sektorin. Päätökset tehdään ekspertitiedon varassa, jonka katsotaan olevan objektiivista ja käyttäjänsä arvostuksista riippumatonta ts. epäpoliittista. Ankarimman kritiikin saakin osakseen eksperttijärjestelmien epistemologinen sitoutuminen tekniseen rationaliteettiin täysin normatiivinen rationaliteetti sivuuttaen. Ongelmana ei ole eksperttiyden sinänsä — se on väistämätöntä ja välttämätöntä teknistyvässä monimutkaisessa yhteiskunnassa — vaan sen käyttö ja sitominen hallinnon ja liikkeenjohdon tehtäviin. Teknisen imperatiivin katsotaan vaativan teknisen ratkaisun poliittiseen ongelmaan. Virallisen organisaation ohi ja yläpuolelle syntyy »piilohierarkioita», »suunnittelu yhteisöjä» ja »diskursikkoaliitioita» poliitikkojen ja eksperttien välillä. Yhteiskunta on toisin sanoen omaksunut teknokraattisen ideologian. (Tekijä sanoo amerikkalaisen insinöörin Henry Smythen ensimmäisenä käyttäneen teknokratia-termiä 1919.)

Vaikka tekijä takauttaakin teknokraattisen ajattelun juuret aina Francis Baconiin, Saint-Simoniin ja Comteen saakka, Weberiäkään unohtamatta, vasta amerikkalaisten korporatioiden taistelu 1910-luvulta alkaen ammattiyhdistysliikkeen kanssa managerivallan säilyttämisestä johdon käsissä alkoi kiteyttää eri lähteitä yhtenäiseksi liikkeenjohto-, hallinto-, organisaatio- ja jopa yhteiskuntaideologiaksi. Demokraattiset järjestelmät eivät ole osanneet puolustautua riittävän ajoissa, koska »valitsemattomien edustajien» tekemä »hiljainen vallankumous» on jäänyt huomaamatta. Teknokraattinen päätöksenteko tapahtuu näet hallinnon rakenteissa suojassa julkisuudelta. Se käyttää erityyskieltä informaation välittämiseen ja nykyään informaatioteknistä välineistöä, joka on kansalaisten käytön ja kontrollin ulottumattomissa. Tuo informaatio on luonteltaan analyttistä eikä se taivu poliittisiin luokituksiin. Ja mikä tärkeintä: teknokraatit eivät heitä areenalle näkyviä johtajia eivätkä pystytä barrikadeja luokkajensa puolustajiksi.

Tässä kohdoin Fischer eroaa monesta sosiologista. Hän ei katso eksperttien muodostavan yhtenäistä eturyhmää tai luokkaa, vaikka heillä pitkälti onkin yhteinen identiteetti, samanlainen asema valtahierarkiassa, jaetut arvot, ulkopuoliset poissulkeva kieli ja identtinen toimintastrategia. Mutta toisaalta joukko on jakautunut, koska yhteiskuntatieteet pystyvät niukalti tarjoamaan kovaa professionaalista tutkimustietoa. Premissit sallivat erilaisia, tarkoitushakuisiakin tulkinto-

ja. Ekspertit ovat saaneet tieteenalajohdoksen koulutuksen ja osaltaan identifioituneet koulutustaastaansa. Heitä löytyy kaikista poliittisista suunnista. Ehdottomasti tuoreinta Fischerin analyysi onkin hänen kuvatessaan eksperttia työntekijän tai kansalaisen ja johdon välissä, omasta mielestään epäpoliittisena informaatiolähteenä, mutta todellisuudessa nahkoineen ja karvoineen byrokraattien, siis sen johdon, tavoitteiden ajajana. Sanalla sanoen, hän on »hired gun». Ekspertit ovat sitoutuneet poliittiseen ja taloudelliseen eliittiin. Poliittisissa rakenteissa ei ole tapahtunut muutosta, kylläkin niiden alassa ja toimintatavoissa. Oikeutettua ei siis ole Fischerin mielestä puhua teknokraattien vallankaappauksesta. Päin vastoin ekspertit muodostavat eliitin välttämättömän resurssin poliittisen kontrollin säilyttämiseksi!

Teknokraattinen eksperttiyden onkin määriteltävä syvällä epistemologisella tasolla. Se on jaettu maailmankuva ja ethos, jossa muodot ovat tärkeämmät kuin sisältö. Se on sitoutunut tieteelliseen päätöksentekoon, metodit nousevat keskeiseen asemaan. Teknokraatit katsovat muodostavansa »puolueettoman omantunnon» ja omaavansa »neutraalin kompetenssin», siksi he ovat periaatteessa kenen tahansa palkattavissa. Yhteisenä missiona on rationaalisuusprojekti. (Fischer on ihastunut lainausmerkkeihin puettujen sanakuvien ja aikaisempien tutkijoiden tavamerkeiksi muodostuneiden idiomien käyttöön. Pelkästään ne ketjuunuttamalla informoitu lukija saa hyvän kuvan tekijän kritiikistä.)

Fischerin ansioksi on laskettava, että hän ei kritiikissään ankkuroidu 20- ja 30-luvun perinteeseen. Toki hän näkee, että inhimillisten voimavarojen psykologia sekä järjestelmä- ja kontingenssteorioiden muovaannut huomattavastikin klassista organisaatioteoriaa. Kuitenkin hän katsoo edelleenkin teknisen rationaliteetin ja konsensusolettauksen vallitsevan. Tämä näkyy erikoisesti organisaatioiden kriisin hallinnasta puhuttaessa. Itse asiassa hallinnon näkökulma määrittelee organisaation, joka toimii usein takaperoisesti. Ennalta määrätty tuotokset määrittelevät osallistujien preferenssit, joiden mukaan sitten päätösten katsotaan syntyvän. Fischerin tekstistä onkin tehtävä johtopäätös, että hän pitää välttettäviä organisaatioteorioita hallintoteorioina.

Vaihtoehtoisen poliittisen mallin juuret ovat avointen järjestelmien teoriassa. On kysyttävä kenen intressejä ja missä tarkoituksessa organisaatio palvelee. Muodollisen auktoriteettikeskustelun alta on paljastettava vallankäytön rakenteet. On tunnustettava, että organisaatio on monidimensioonalinen poliittinen järjestelmä. Organisaatio on poliittisesti neuvoteltu järjestys. Jokaisen organisaation muutospotentiaalisuus poliittisuuden rutiinien joutuessa kyseenalaisiksi. Jos byrokraattien muodollinen rakenne estää poikkeavien näkemysten esille pääsyn, kritiikki menee maan alle. Jos näet kritiikkiin olemassaolo kiistetään ja padotaan väylät sen esiintulolle, Fischerin mielestä byrokraattia muistuttaa ehydyttävästi autoritaarista poliittista hallintoa. Poliittisen mallin vähimmäisvaatimuksena on kuulluksi tuleminen ja edustuksen saaminen päätöksentekolimiiniin. Toivo vallankäytön rakenteellisesta muutoksesta lepiä sen uskon varassa, että vähittäiset reformit asteittain muokkaavat perusmalleja, jotka ylläpitävät organisaation hierarkioita. Mutta Fischer korostaa, että osallistumisen pitää todella olla poliittista eikä

pelkästään hallinnollista, mikä jättäisi managerivallan entiselleen.

Mutta poliittinenkin malli tarvitsee eksperttinsä. Kun »poliittinen on tehty poliittiseksi», ratkaisu on yksinkertainen. Fischer käyttää termiä 'advocacy orientation' avoimesti arvoihin sitoutuneesta tutkimuksesta, joka tarjoaa tukea syrjäytetyille. Samaten esimerkiksi ammattijärjestöt voivat palkata omat eksperttinsä tai hankkia ulkopuolelta professionaalista konsulttiapua.

Historiallisessa kehityskatsauksessaan Fischer käsittelee policytieteilijöiden politisoitumista terävästi ja ansiokkaan analyttisesti. Vaikka esimerkki on Yhdysvalloista, paralleelleja voi löytää huomattavasti lähempääkin. Liberalistisen ja korporatiivisen valtion, millaiseksi Fischer Yhdysvaltoja luonnehtii, toimintaan kuuluu varovainen interventioistinen sosiaalipoliittikka. 60-luvulla kuitenkin tutkimusta alettiin selvästi käyttää päätöksentekoa tukemaan (decision oriented research). Liittovaltion tuki soveltaville yhteiskuntatieteille lisääntyi nelinkertaiseksi ja sosiaalitieteilijöiden määrä kasvoi 63 %:lla. Esim. köyhyyden vastainen ohjelma ideoitiin täysin Valkoisen talon sisällä eksperttien toimesta ja kongressi pantiin hyväksymään valmis ohjelma. Koko massiivisella yrityksellä ei ollut erikoista sosiaalista tilausta tai poliittista painetta. Nixonin kaudella ohjelma arvioitiin täydeksi fiaskoksi ja tuki sille vähitellen lopetettiin. Näin ruokki myös voimakasta eksperti- ja professiokritiikkiä, mutta uuskonservatiivit totesivat kuitenkin eksperttien tulleen hallintoon jäädäkseen. Tarvitaankin oman kannan puolustamiseksi »konservatiivinen vastaintelligentsia» (William Simonin käyttämä termi). Yritysten ja hallinnon tuki käännettiin pois sosiaalikkritikoilta niille, joiden aseenteet olivat suopeita amerikkalaista yrityskulttuuria kohtaan. »Mikä on hyvä yritysille on hyvä Amerikalle.» Uusia konservatiivisia tutkimuslaitoksia syntyikin runsaasti. Fischer katsoo niillä olleen tärkeän aseman »Reaganin vallankumouksessa». Tapahtui eksperttiedon- ja aseman selkeä poliittinen polarisoituminen.

Evaluatioteorioiden näkökulmasta Fischer on terävimmillään, kun hän analysoi Johnsonin ohjelman saamaa kritiikkiä. Hän kytee näet tarkastelunsa Habermasin sosiaalisen todellisuuden kolmeen luokkaan ja niitä vastaaviin tiedonintresseihin ja metodeihin sekä näin osoittaa ne arvoasetelmat, jotka kritiikki ohjelman tuloksettomuudesta esittää. Itse asiassa Fischer toimii republikaanisten ajatusten vastaintelligentsiana analyysissaan.

Tuore on myös näkökulma eksperttien työnkuvan muuttamiseen Nixonin aikana. Liberalismin aallon harjalla sosiaali- ja teknologian ohjelmia ja »ratkoi» yhteiskunnallisia ongelmia prospektiivisesti. Ideologinen muutos teki heistä retrospektiivisiä evaluatioreita tai kuten Moynihan sanoi: »Yhteiskuntatieteilijä tehtävänä ei ole muotoilla sosiaalisia ohjelmia vaan mitata niiden tuloksia.» Suunnittelija on aina puolueellinen sosiaalisen muutoksen suuntaan, evaluoija on konservatiivinen skeptikko. Ekonomistiset evaluatiomallit (tärkeimpinä kustannus/hyöty-laskelmat ja sisäisen tuottoasteen arviot) tukevat konservatiivista politiikkaa, koska niiden tehtävänä on hyväksyä nollahypoteesi ja näin falsifioida kehityshypoteesi. Itse asiassa parametreja manipuloimalla analyysilla

on mahdollisuus saada haluttuja tuloksia. Selvääkin selvemmin metodista tuli poliittinen Reaganin kautena, kun sitä käytettiin etukäteen arvioimaan esitettyjen ohjelmien tehokkuutta ja jopa vaikuttavuutta(!). Tekemättömyydelle saatiin tieteellinen perustelu, ja reaganismin yksi suosituimmista sloganeista myydyksi: »Hallinto ei ole mikään ratkaisu, se on itse ongelma.»

On syytä palata Fischerin teoksen juoneen. Poliittinen eksperttityden mallikin on riittämätön. Advokaattikin näet ajaa omaksumaansa politiikkaa eikä välttämättä eläydy edustamiensa todellisuuteen. Hän ei kykene valitsemaan puolta eksperttien ja »demokraattisen eliitin» hierarkioissa. Professioiden perimmäisenä filosofisena ongelmana on heidän todellinen tai myyttinen tiedollinen asemansa ja suhteensa asiakkaaseen, oikeus tehdä päätöksiä asiakkaansa hyväksi. Mutta prosessia ei voi kääntää ylösalaisinkaan teknisessä yhteiskunnassa ts. asiakkaan dominoimaksi suhteeksi. Poliittikan ja hallinnon kentällä tämä johtaisi lukemattomien vastaintelligentsioiden syntymiseen ja jatkuvaan vastakkainasetteluun, jossa vastapuolen informaatio pyrittäisiin mitätöimään.

Fischerin ratkaisu on kovin tavanomainen: demokraattinen yhteiskunta vaatii osallistuvan, yhteistyöhön perustuvan maallikon, ekspertin ja poliittikon yhteiselämän. Osallistuvan eksperttityden ainekset ovat löydettävissä uusista sosiaalisista liikkeistä (vihreät, feminismi, progressiivinen ammattiyhdistysliike, kulutusosuuskunnat jne.). Eksperttologiikassa on tehtävä selkeä ero teknisen ja poliittisen rationaliteetin välillä. Siihen tarjoaa välineitä kehittyvä poliittinen ergonomia. Kun yliopistot ovat eksperttiedon legitimoijia, niiden pitää muuttaa metodologiaansa osallistuvan tutkimuksen suuntaan. Esimerkkeinä Fischer mainitsee Tourainen toiminnan sosiologian, Lewinin toimintatutkimuksen ja Habermasin kriittisen hermeneutiikan. Muodin mukaisesti ontologiseksi perustaksi tarjotaan fenomenologiaa.

Juonen loppuhuipentuma kuvastaa hyvin yhteiskuntatieteilijänä olemisen vaikeutta: helppoa on analyttisesti repiä hajalle olevat käytänteet, mutta palasista on perin vaikea rakentaa koherenttia vaihtoehtoa ts. paljastaa ja kaataa arvoja ja ideologioita — ja sitten pystyttää uusi.

Fischerin teoksen voi lukea toisinkin kuin teknokratian ja teknokorporatismin kehityskertomuksena. Se sisältää useita sivuteemoja, joista ehkä merkittävimmät ovat luokka- ja valtiokonseptioiden tarkastelu sekä vallan analyysi — ennen kaikkea tiedon osuus vallan rakentumisessa. Kritiikki on suurimmalta osin perinteistä ja moneen kertaan keskusteltua, mutta näkökulmien runsaus ja niiden taitava artikulointi tekevät silti lukukokemuksesta miellyttävän. Vaikka suurin osa empiirisistä esimerkeistä on Yhdysvalloista, se ei suomalaistakaan lukijaa vierota, koska oma kokemus generoi välittömästi vastaavia omasta kulttuurista. Erityisen ansiokkaana pidän teorian läpi siivilöityjä tulkintoja toteutetuista ja hyllytetyistä kehittämissuunnitelmista. Tähän liittyy myös yhteiskunta- ja suunnittelutieteiden metodologian poliittisten sitoumusten paljastaminen. Fischerin teos on sanan parhaassa merkityksessä tutkielma, tosin laaja sellainen. Kirjan rakenne (lukujen esittely etukäteisjäsentelijänä, asiallisesti jaksotettu teksti, yhteenveto ja johtopäätökset) tekee siitä

miellyttävän yliopistollisen kurssikirjan moniinkin koulutus-
ohjelmiin.

REIJO RAIVOLA
