

Pertti Ahonen & Ari Salminen, *Metamorphoses of the Administrative State. From Depoliticization to Political Rationality*. Lang, Frankfurt/M 1997, 215 s.

Hallintoa voi kutsua latistetuksi politiikaksi, jossa toiminnan pelivaraa eri keinoin kiistetään, supistetaan, rajataan, karsinoidaan, peitetään, väheksytään sen merkitystä jne. Hallintoa tulisikin tulkita suhteessa toimijoiden pelivaroihin ja niitä koskeviin vallantavoittelukamppailuihin. ”Byrokratia politiikan näkökulmasta” – Kyösti Pekosen väitöskirjan (JY, 1983) otsikkoa siteeratakseni – eli politiikan latistamisen käytäntöjen, strategioiden jne. analyysi, on tältä kannalta tietysti legitiimi politologinen tutkimuskohde.

Ns. hallinnontutkimus on kuitenkin yleensä taipuvainen olettamaan, että hallinto on oma maailmansa, jonka tutkimiseen on kehitettävä omat teoriansa, sanastonsa jne. Tämä erityissanasto antaa yleensä vaikutelman, että tutkimus mukautuu byrokraattisten käytäntöjen kieleen, sen sijaan että pyrkisi ymmärtämään sitä paremmin kuin byrokraatit itse. Tutkimuksellisen asennoitumisen edellytys on kuitenkin tietty etäisyys, *Pathos des Distanz* (Nietzsche), kohteeseensa. Ilman sitä tutkimus legitimoi byrokraattiselle ja teknokraattiselle mentaliteetille tunnusomaista vaihtoehtomuutta katkaisemalla hallinnon yhteyden politiikkaan.

Pertti Ahosen ja Ari Salmisen kirja tavallaan palauttaa hallinnontutkimusta vanhaan *Political Sciences*- tai ”valtiotieteiden” traditioon. Sen taustalla on muutos hallinnon ideologisissa implikaatioissa, siirtyminen etatistisesta ajattelusta markkina-ajatteluun, jotka on usein esitetty – etenkin suomalaisessa kontekstissa, jossa yhden opin ylivalta on tavallista – sekä toisensa että kaiken muun poissulkeviksi vaihtoehtoiksi. Tekijät konstruoivat kuitenkin kolmannen vaihtoehdon joka ei ole edellisten synteesi tai puolitus vaan kritikoit molempia samoin perustein.

”Hallinnon politisoitumisen” voi nähdä sekä etatistisen virkamiesajattelun että uusekonomistisen ajattelun *bête noire*na. Tosin jotkut sentralistisen mallin edustajat ovat myös puoltaneet ”poliittisuutta”, joko jäsenkirjanimityksinä tai ”kokonaisedun” huomioon ottamisena, mikä herätti suunnatonta paheksuntaa apoliittisen virkamiesajattelun apologeetoissa (ks. 1970-luvun debatista Kyösti Pekosen kirjoitus teoksessa *Reading the Political*, Valt. yhdistys 1993). Uusekonomistisessa ajattelussa taas on siirrytty apoliittisuudesta antipoliittisuuteen ja tuomittu ”markkinain” luonnontilan relativoinnit pahana politiikkana.

Ahonen ja Salminen kuitenkin nimittävät kolmatta vaihtoehtoaan provokatiivisesti poliittiseksi malliksi tai poliittiseksi rationaalisuudeksi. Teos on teesikirja, ei primaariaineistolla operoiva tutkimus. Sitä voi moittia lähes rajattomiin siitä, että kohdetta ja aineistoa ei ole rajattu lainkaan, että sen historiantulkintaan tai klassikkojen positioiden esittelyyn sisältyy epätarkkuuksia jne. Samoin lukija voi ihmetellä epätasaista kirjallisuusluetteloa, missä kuitenkin voi nähdä myös provokaation hallinnontutkijayleisölle, jolle viittaus klassikoihin tai oppi- ja käsitehistorialliset diskussiofragmentit eivät suinkaan ole jokapäiväistä tavaraa. Itseäni häiritsee ennen muuta Weberin *Zweckrationalität*-käsitteen sovinnainen väärinymmärrys, jossa kiinnitetään yksipuolisesti huomiota tilanteisiin, joissa päämäärät on annettu, vaikka se on pikemminkin päämäärä- ja toimintalinjavalintaa koskevan ”opportunistin” periaate, vastakohtana päämäärät lukitsevalle *Wertrationalität*ille. Kuitenkin tämäntyypiset yksityiskohtien kritiikit kadottavat teoksen varsinaisen ”konstruktivistisen” pointin.

Teoksen keskeinen konstruktio on sen triadinen rakenne. Tekijät muodostavat historiallisia ideaalityyppejä ja esittävät ne lukuisina kolmijakoisina taulukkoina, jotka tematisoivat etatistisen, markkina- ja poliittisen mallin vastakohtaisuutta eri ulottuvuuksilla. Tyypittelyssä poliittisen mallin idea mahdollistaa yhteisen kritiikin kahta muuta mallia kohtaan ja toisaalta kahden muun mallin heikkouksien osoittaminen avaa niitä vaatimuksia, joita poliittisen mallin konstruktion eksplikointi ja spesifiointi eri tasoilla edellyttävät.

Tekijäin perspektiiville on tunnusomaista ensin eksplikoida, millainen heidän käsityksensä politiikasta ei ole: se ei ole hallinnollinen, ei yhteiskunnallinen, ei taloudellinen, ei sosioekonominen, ei inkrementalistinen eikä emansipatorinen (s. 24-25). Tällä tekijät onnistuneesti rajaavat pois tiettyjä sovinnaisia reduktionismeja, jotka tekevät eri tieteenalojen edustajille vaikeaksi ymmärtää politiikkaa muuna kuin heidän oman alansa erityistapauksena tai oman ideologian toteuttamisena. Omaa konseptiota politiikasta Ahonen ja Salminenkaan eivät oikeastaan esitä. ”Poliittisen rationaalisuuden” konstruktio ilmaisee kuitenkin tekijäin sympatioita weberiläisen toimintateorian suuntaan. Keskeiset analyttiset käsitteet ovat toimijain tilaisuudet (*opportunities*)

ja kompetenssit, joiden näkökulmasta sekä eri teorioita että erilaisia hallintokäytäntöjä arvioidaan (s. 52).

Kolmannessa luvussa toimintamahdollisuuksien näkökulmasta kommentoidaan kriittisesti strukturalistisia ja funktionalistisia teorioita, jotka yhdessä kuvastavat sitä spesifiä sosiologista välttämättömyyspuhetta, joka nyttemmin on läpäissyt myös koko byrokraattisen kielen. Huomattavasti suppeammaksi jää ekonomistisen kielen spesifin luonteen analyysi, vaikka olisi hyvinkin mahdollista kommentoida mm. tälle tyypillistä "valintojen" reduktiota olettamalla, että vaihtoehdot olisi pantavissa ainakin perustilanteissa paremmuusjärjestykseen, millä käytännössä supistetaan toimijain pelivaraa.

Pertti Ahosen kirjoittamissa neljännessä ja viidennessä luvulla käsitellään tapaustutkimuksen omaisesti sekä etatistisen että markkinamallin ideologisia sitoumuksia ja tarkoittamattomia seurauksia. Molempien epäpoliittisuus ja tietty keskinäinen paralleelisuus tämän suhteen tulevat, tosin lähinnä implisiittisesti, esiin. Manageriaalinen johtajaperiaate rinnastetaan osuvasti *Führerprinziipiin* (s.146). Weberin antiikin agrarihistoriatutkielmaan nojaten olisi myös voinut korostaa, että byrokraattisuus koski jo vuosisadan alussa valtion ja organisaatioiden rinnalla myös ja nimenomaan kapitalismia, josta oli tullut varsinainen byrokraatian universalisoinnin tahdittaja (*Schrittmacher*, vrt.*Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (1924), 277). Toimintamahdollisuuksien ja monien toimijain kompetenssin kohentamisen perspektiivistä etatistisen ja manageriaalisen byrokraatian ero on tietysti reaalin ja tiettyä pelivaraa sisältävä, mutta kumpikin malli säilyttää epäpoliittisoivan merkityksensä.

Niin osuvaa kuin kahtaalle suuntautuva kritiikki onkin, poliittisen mallin konstruktio kuudennessa luvussa jää paljolti ideatasolle ja historiallisesti kovin hyväuskoiseksi. Keskeinen ajatus "itsehallinnosta" tai "osallistumisesta" – esim. "direct citizen government of their own affairs" (s. 163 taulukko) – on paljon tulkinnanvaraisempi kuin mitä tekijät antavat ymmärtää. Mitkä ovat "omia" asioita ja kenelle? Mitä tehdään niille asioille, jotka eivät ole "omia"? Entä niille ihmisille jotka eivät ole "citizen", kuten ulkomaalaisille useimmissa maissa? Miksi puhutaan "asioista", ei kysymyksistä tai kiistoista? Miten käsitellään erilaisten "itsejen" välisiä kiistoja?

"Itsehallinnon" idea ei suinkaan sulje pois epäpoliittisoivia tulkintamahdollisuuksia. Näistä tärkein on Saint-Simonin klassinen formula, jonka mukaan ihmisten hallitseminen (*le gouvernement des hommes*) olisi korvattava "asioiden hallinnolla" (*l'administration des choses*). Hallitsemisen vastakohtana "asioiden hallinto" – joka sittemmin mm. Engelsille toimi "itsehallinnon" mallina – viittaa itsestään pyörivään systeemiin, josta vaihtoehdot on eliminoitu sekä kamppailu ja kiistäminen etukäteen suljettu pois. Niin antiikin suoran demokratian kuin modernien neuvosto- ja kommuunijärjestelmien suuri heikkous on niiden vaikeus luoda institutionaalista pelitilaa radikaalien poliittisten vastakohtaisuuksien esiinpääsulle ja käsittelylle. Tässä mielessä herruussuhteiden ajallisen rajauksen ja ammattipoliitikkojen kilpailun mahdollistava edustuksellinen järjestelmä sisältää ilmeisiä etuja verrattuna kaikkien "tasapaksuun" poliittiseen osallistumiseen.

Ahosen ja Salmisen propagoimaan "maallikkohallintoon" suhtaudun vastaavan varauksellisesti. Tällä en kiistä sitä, että maallikoille tulisi tarjota politiikoinnin mahdollisuuksia erilaisten valtakamppailujen tasoilla. Kritiikkini kohdistuu siihen, että jokaisen tasa-arvon tai tasapuolisuuden nimissä pitäisi osallistua joko pakollisesti tai vuorotellen erilaisten itselle "läheisten" instanssien kokouksiin ja muihin toimintoihin. Näistä instansseista tulee helposti kontrollin välineitä, joiden avulla rajoitetaan elämäntapojen individualisoitumista, pluralisoitumista ja ihmisten irrottautumista mm. stabiilien asuin- ja työpaikkojen siteistä. Paikallis- ja järjestöaktivistien ylivalta on omiaan tuottamaan konformistisia päätöksiä. Spezialistien rajatut valtaosuudet parlamentaarisen kontrollin alaisuudessa ovat elämistävän yksilöllisyyden kannalta vähemmän vaarallisia kuin enemmistöjen diletantismi. Tässä mielessä hallinnon poliittisuus on ymmärrettävä toissijaiseksi suhteessa eksistentiaalisina valintoina näyttäytyvään poliittisuuteen.

Kari Palonen