

## Kotimainen ekskursio public policy -teeman kysymyksiin

*Harisalo, Risto, Aarrevaara, Timo, Stenvall Jari & Virtanen, Petri 2007. Julkinen toiminta - julkinen politiikka. Tampere University Press, Tampere, 183 s.*

"Public policy" -aihepiiriä voisi luonnehtia kotimaisessa hallinnon tutkimuksessa ja hallintotieteellisessä keskustelussa paljon puhutuksi, mutta vähän kirjoitetuksi aihepiiriksi. Tätä havainnollistaa pelkästään jo se seikka, että "public policy" -termille ei ole muodostunut vakiintunutta suomenkielistä vastinetta. Risto Harisaloon, Timo Aarrevaaran, Jari Stenvallin ja Petri Virtasen tuore teos "Julkinen toiminta - julkinen politiikka" tulee täyttämään omalta osaltaan tätä puutetta. Teokselle on ollut selvää tarvetta, sillä aihepiiriä koskettavat kotimaiset yleisesitykset ovat olleet Heikki Paloheimon ja Matti Wibergin "Politiikan perusteet" (1997) -teosta lukuun ottamatta harvassa. Kokenut kirjoittajajoukko edustaa myös varsin monipuolista julkisen hallinnon teoreettista ja käytännönläheistä asiantuntemusta.

Kirjoittajat ilmoittavat teoksellaan olevan kaksi keskeistä tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena on "luoda yhtenäinen käsitteistö, joka auttaa ymmärtämään julkista toimintaa julkisen hallinnon eri tasoilla ja sen eri organisaatioissa" (s. 12). Tämä on kirjoittajien mukaan välttämätöntä, sillä eri hallinnontasoilla toimivissa julkisissa organisaatioissa voidaan hyödyntää samoja julkisen toiminnan käsitteitä, lähestymistapoja ja menetelmiä. Kirjan toisena tavoitteena on "julkisen toiminnan analyysin kehittämiseksi luoda synteisi politiikan, hallinnon, talouden ja oikeudellisen toiminnan välille" (s. 13). Kirjoittajien mukaan julkista hallintoa ei voida riittävän hyvin ymmärtää keskittymällä vain yhteen edellä mainituista ja jättämällä muut julkisen toiminnan alueet analyysin ulkopuolelle. Teoksen kohderyhmä on laaja: esipuheen mukaan teos on tarkoitettu yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoille, julkisen hallinnon eri tasojen poliitikoille ja virkamiehille, sekä kaikille aktiivisille, julkisesta hallinnosta ja sen toiminnasta kiinnostuneille kansalaisille.

Harisaloon ym. teos on ensisijaisesti teema-

alueittainen kuvaus hallinnon tutkimuksen ja politiikan tutkimuksen kohtauspinoista ja katvealueista. Teos onnistuu valottamaan ja kokoomaan yhteen monia politiikan ja hallinnon toimintadynamiikkaan liittyviä ongelmia ja alueita. Kirja jakaantuu yhteentoista päälukuun. Esimerkiksi pääluvut IV "Politiikka-analyysi", V "Politiikkaprosessi osana julkista toimintaa", VIII "Julkinen politiikka ja hallinnon kehittäminen" sekä IX "Julkinen politiikka ja hallinnon tuotokset" käsittelevät perinteisiä public policy ja policy analysis -tutkimuskirjallisuuden sisältöjä. Sen sijaan implementaatio- ja arvoiteemoja teoksessa ei päälukutasolla käsitellä.

Public policy ja policy analysis -terminologian vakiintumattomuus suomen kielessä näkyy paikoittain teoksen omissa käsitelmäärityksissä. Etenkin "policy"-termin määrittelyssä teoksessa tasapainoillaan, kirjan nimeä myöten, "toiminnan" ja "politiikan" välillä. Tämä on ymmärrettävää, sillä - kuten kirjoittajat toteavat - suomen kieli ei erottele poliittisesta toiminnasta niitä ulottuvuuksia jotka sisältyvät englannin kielen käsitteisiin "politics" (politiikka) ja "policy" (toiminta, toimintapolitiikka). Käsitteiden hahmottamista vaikeuttaa kuitenkin se, että käsitelmäärityksiä koskeva keskustelu jakaantuu pääasiassa kolmeen eri osuuteen (s. 12, s. 24 ja s. 27). Koska kyse on teoksen aihepiirin ja terminologian kannalta merkittävästä asiasta, olisi käsitelmääritykset pitänyt sisällyttää yhteen yhtenäiseen alalukuun.

Kirjan keskeisenä vahvuutena on sen ainutlaatuisuus kotimaisessa hallintotieteellisessä ja julkista hallintoa koskevassa keskustelussa. Erietyisesti kirjan sääntelyä koskeva osuus luvussa IX "Julkinen politiikka ja hallinnon tuotokset" tuo esiin tärkeitä näkemyksiä sääntelyn haitallisista sivuvaikutuksista sekä vaihtoehtokustannuksista. Keskustelussa ei kuitenkaan rajoituta pelkästään sääntelyn ongelmien esit-

telyyn, vaan esitetyille ongelmakohtille hahmotellaan myös ratkaisuvaihtoehtoja. Sääntelyä koskevan teeman esilletuonti on tärkeää etenkin suomalaisen hyvinvointipolitiikan analysoinnille, jossa julkisella sääntelyllä on perinteisesti ollut erittäin suuri rooli. Aihepiirin laajemmalle avaamiselle ja empiiriselle tutkimukselle olisikin suomalaisen hyvinvointipolitiikan eri osa-alueiden (mm. sosiaali- ja terveystaloudellinen) ja hallintotason (yli kansallinen taso, keskushallinnon taso, väliasteen hallinnon taso, paikallishallinnon taso) empiirisessä analyysissä huutava tarve. Toinen merkittävä ja mielenkiintoinen osuus liittyy lukuun IV "Politiikka-analyysi" ja siihen sisällytettyyn "mahdollistavan politiikan" esittelyyn ja peruskäsitteistöön. Myös tämän aihepiirin syväisemmälle ymmärtämiselle on kotimaisessa keskustelussa edelleen tarvetta.

Edellä mainituista vahvuuksista huolimatta kirjalla on myös joitakin heikkouksia ja puutteita. Olisiko nyt monografiana julkaistu teos toiminut paremmin toimitettuna, johdanto- ja johtopäätösosuuksien sisältävänä artikkelikokoelmana? Kirjoitusteknisistä syistä neljän kirjoittajan kirjoittamat monografiat eivät ole kovin yleisiä. Teoksessa on paljon asioita, joita joudutaan käymään läpi paikoittain hyvin pinnallisesti. Teosta vaivaa myös se, että esitetyjä teorioita ja käsitteitä ei suhteuteta toisiinsa yhtenäisestä näkökulmasta. Esiteltävät teoriat ja käsitteet on kerätty vaihtelevista lähteistä, eikä teoksessa näin ollen ole yhtenäistä näkökulmaa. Teoksesta puuttuu myös public policy ja policy analysis -lähestymistavoille ominainen, empiirisä painotteinen politiikkalohkojen (esim. koulutuspolitiikka, kauppa- ja teollisuuspolitiikka, maatalouspolitiikka) analyysi. Toisaalta näille molemmille puutteille on olemassa ymmärrettävät perusteet. Laajaa aihepiiriä käsittelevältä keskustelun avaajalta ei voida kohtuullisuuden nimessä odottaa yksityiskohtiin menevää tarkastelua.

Edellä mainittujen lisäksi teosta voidaan kritioida vielä seuraavista yksityiskohdista. Teos olisi aihepiirinsä poikkeuksellisuuden puolesta kaivannut alkulukuihinsa syväisempää analyysiä kansainvälisestä, etenkin anglo-amerikkalaisesta public policy ja policy analysis -kirjallisuudesta. Tämä olisi auttanut lukijaa sijoittamaan teoksen sisällön osaksi laajempaa kansainvälistä aihetta koskevaa keskustelua ja kirjallisuutta. Teoksesta puuttuu myös ylikansallisen tason (mm. EU-taso) analyysi. Tämän tason mukaan ottaminen

olisi laajentanut teoksen ensisijaisesti valtiokunta-tasolla tapahtuvan tarkastelun perspektiiviä (erityisesti luku VI). Kirjan pääluvut päättyvät lukuja IX ja X lukuun ottamatta yhteenveto-osuuksiin. Yleisesti ottaen luvun sisältöä kokoavat osuudet ovat erittäin hyödyllisiä kahdelta kannalta: ne auttavat lukijaa jäsentämään lukua kokonaisuutena, suhteuttamaan lukuja toisiinsa ja täten hahmottamaan koko teoksen sisältöä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna useat kirjan yhteenvedoista ovat valitettavan ohuita, tiivistelmänomaisia minikuvauksia esitellyistä asioista. Juuri kokonaisuuden hahmottamisen kannalta näitä osuuksia olisi voinut työstää nyt nähtyä pidemmälle. Myös kirjan päättävää, sinänsä hyvin yhteenkokoavaa "Loppupohdinta" -lukuja olisi voinut syventää ja parantaa näin kokonaisuuden hahmottamista. Vaikka kirjan teksti onkin miellyttävän helppolukuista, teoksessa on myös havaittavissa viimeistelemättömyyttä lyöntivirheiden ja joidenkin lauserakenteiden epäloogisuuksien osalta.

Kokonaisuutena Risto Harisalonen, Timo Aarrevaaran, Jani Stenvallin ja Petri Virtasen kirjaa "Julkinen toiminta - julkinen politiikka" voidaan pitää tervetulleena keskustelunavauksena suomalaisen politiikan ja hallinnon rajapintoja luotaavaan keskusteluun. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminta on kiistatta monitieteinen tutkimuskohde. Omalta osaltaan kirja laajentaa kotimaista julkista hallintoa käsittelevää peruskirjallisuutta ylittämällä perinteisiä politiikan tutkimuksen ja hallinnon tutkimuksen raja-aitoja.

*Jussi Kivistö & Jani Rajaniemi*