

# Julkisen päätöksenteon uusista alajärjestelmistä

*Voitto Helander*

## 1. JOHDANTO

Länsimaisen valtion hallintajärjestelmän nykytilaa sävyttää ainakin näennäisesti tilanne, jota voi hyvällä syyllä luonnehtia paradoksaaliseksi. Yhtäältä katsotaan, että julkinen hallinto niin liittovaltioissa kuin yhtenäisvaltioissakin on julkisen sektorin laajentumisen myötä siinä määrin keskittynyt, että sen tavoitteellinen hajauttaminen on käynyt välttämättömäksi. Toisaalta taas on viitattu siihen, että valtion hallitsemiskoneisto on hajautumassa niin pahoin, että yhtenäisen ja koordinoitujen valtiotahdon muodostaminen on käymässä yhä vaikeammaksi ellei peräti mahdottomaksi.

Kumpaakin väitettä voidaan perustella empiirisin havainnoin ja tutkimustuloksien. Kummankin näkemyksen tueksi voidaan osoittaa joukko pitkäaikaisia kehitystrendejä, joiden avulla ne ovat osoitettavissa omista lähtökohdistaan katsottuina paikkansa pitäviksi. Samalla voidaan kuitenkin todeta, että kehitysuuntauksia ovat toisistaan ainakin tietyssä mitassa erillisiä. Mitään loogista ristiriitaisuutta tai paradoksaalisuutta niiden välillä ei näin ollen välttämättä esiinny.

Jos halutaan tulkita tapahtunut kehitys erillisistä näkökulmista, voidaan viitata hallinto- ja hallintajärjestelmien väliseen eroon. Tällöin julkinen järjestelmä voidaan Ilkka Heiskasen (1977) tavoin nähdä vain osana, joskin tärkeänä osana, yhteiskunnan vallankäytön kokonaisjärjestelmää. Tämän lisäksi niin kollektiivisen, järjestöperustaisen järjestelmän kuin yksityisen markkinaperustaisen järjestelmänkin voidaan katsoa olennaisella tavalla vaikuttavan yhteiskunnan arvojen allokointiin. Tätä laajempaa kokonaisuutta voidaan kutsua yhteiskunnan hallintajärjestelmäksi.

En tässä esityksessä käsittele niitä tekijöitä, joihin on tavallisesti viitattu käsiteltäessä hallinnon keskittymistä. Riittänee, jos totean, että hallinnon keskittymistä on tavallisesti selitetty ennen muuta taloudellisilla, mutta myös tietyillä hallintojärjestelmän sisäisillä tekijöillä (Smith 1985, 79—83). Keskittymistendenssit on joka tapauksessa koettu siinä määrin voimak-

kaiksi, että niiltä vastaan on ryhdytty taistelemaan tietoisin laajamittaisin hajauttamistoinenpitein. Hajauttamisen tavoitteena on tällöin pidetty ennen muuta kansanvallan vahvistamista, jos kohta sillä on odotettu saavutettavan myös muita hallinnon kehittämiseen kytettyjä arvoja, kuten tehokkuutta, kansalaisläheisyyttä ja tasa-arvoisuutta (Ks. esimerkiksi Hallinnon hajauttaminen 1986).

Viittasin edellä niihin tendensseihin, joiden kohdalla voidaan puhua julkisen hallinnan tai valtion hallitsemiskoneiston hajauttamisesta. Tarkoitukseni on tässä yhteydessä eritellä niitä kehitystendenssejä, jotka ovat johtaneet uusien vallankäyttöisten alajärjestelmien ja vallankäyttömekanismien syntyymiseen sekä sitä, millä tavalla nämä itse asiassa valtion hajauttaminen tendensseiksi tulkittavissa olevat suuntauksia ovat kytköksissä suunniteltuihin hallinnon hajauttamistavoitteisiin. Rajaudun esityksessäni sellaisiin vallankäytön alajärjestelmiin ja mekanismeihin, jotka välittömästi tai välillisesti liittyvät julkisen vallan käyttöön joko hallintojärjestelmän sisällä tai sen ulkopuolella. Viimeksi mainittu tapaus edellyttää, että julkiset yksilöt ovat delegoineet toimivaltaansa valtuuttamalla tällaisen yksikön käyttämään julkista valtaa tietyllä, rajatulla toimintasektorilla.

## 2. KORPORATIIVISET JA PROFESSIO-NAALISET SYSTEEMIT HALLINNON ULKOPUOLISINA ALAJÄRJESTELMINÄ

Karkeasti voidaan puhua kahdesta, osittain toistensa kanssa yhteenkietoutuneesta kehitystrendistä, korporatisoitumisesta ja professionalisoitumisesta, jotka näyttävät hajauttamistensien taustalla. Korporatisoitumisella on usein viitattu niin sanottuihin makrokorporatiivisiin neuvottelu- ja sopimusjärjestelmiin eli korporatiiviseen konservatorioon (ks. Lehmbruch 1979, Panitch 1979, Armingeon 1983). Makrokorporatiiviset järjestelmät pohjautuvat keskittynneiden etujärjestöjen sopimusperusteeseen vallankäyttöön valtion enemmän tai vähemmän selkeän osallisuuden, myötävaikutuk-

sen tai suostumuksen pohjalla. Tällaisen makrokorporatiivisen vallankäyttöjärjestelmän, joka useimmiten on samaistettu tulopoliittiseen neuvottelu- ja sopimusjärjestelmään, on katsottu luonteen merkittävään vaihtoehtoisen yhteiskunnan arvojen allokatiojärjestelmän perinteisen parlamentaarisen vallankäyttöjärjestelmän rinnalle, mutta osittain myös sen sisälle. Vaikka tällaiset yhteiskunnan kokonaistaloudellista toimintaa ohjaavat järjestelmät ovat monissa maissa melko pitkälle vakiinnuttaneet asemansa ja taanneet iselleen tietyn jatkuvuuden, on niiden moniaalla jo katsottu eläneen huippukautensa ohi. Niiden hajoamista on edesauttanut ennen muuta yhteiskunta- ja elinkeinopoliittisen rakenteen muutos, joka heijastaa keskeisten sopimuspuolten sisäistä hajautumista. Vaikka tulopoliittinen vallankäyttöjärjestelmä on meilläkin kyennyt vakiinnuttamaan asemansa niin oman sisäisen valmistelukoneiston kuin julkisen hallintokoneiston yhteyteen luomiensa implementaatioyksikköjen avulla (Helander & Anckar 1983, Helander 1984), on olemassa myös merkkejä siitä, että sen merkitys korporatiivisen hallinnan kokonaisuudessa on heikkenemässä.<sup>1</sup>

Viime vuosina onkin makrokorporatiivisen kosenrtaation ohella alettu kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota niin sanottuihin mesotai keskiasteen korporatiivisiin järjestelmiin (Cawson 1985, vrt myös Lehbruch 1984). Näillä järjestelmillä on viitattu eri hallintosektoreilla tai eri hallintotasoilla toimiviin vallankäyttösystemeihin. Tunnusomaista niille on se, että tietyllä yhteiskunnan toimintalohkolla toimivalle "edustavalle" sektorimonopolistisessa asemassa olevalle järjestölle on annettu oikeus neuvotellen sopia kyseistä sektoria koskevista ratkaisuista tai tehdä itse tällaiset ratkaisut. Keskeisinä edellytystekijöinä mesokorporatiivisten järjestelmien olemassaololle ja jatkuvuudelle pidetään toisaalta sitä, että järjestön kapasiteetti riittää täyttämään sille tulevat päätöksentekoon ja toimeenpanoon liittyvät tehtävät mukaanlukien jäsenistön toiminnan kontrollointi sekä toisaalta sitä, ettei valtio ole kyykyks tai halukas itse suorittamaan kyseisiä tehtäviä.

Mesokorporatiiviset järjestelyt viittaavat kahden tyyppiin vallankäytön alajärjestelmiin. Yhtäältä niiden piiriin on luettu neuvottelu- ja sopimusjärjestelmät, joissa päätöksentekoa on keskeinen asema. Toimeenpano voi tällöin tapahtua pääsääntöisesti valtion viranomaisten toimesta. Näin tapahtuu esimerkiksi useissa maissa sovellettavan maataloustulojärjestelmän kohdalla sopimusosapuolena toi-

mivan tuottajajärjestön vastatessa lähinnä vain implementaatioprosessin vaatimasta työrauhasta. Implementaatio voi tapahtua myös järjestön toimesta. Tällainen menettely on ollut käytössä muun muassa vähittäiskaupan hinta- ja tuotesääntelypyrkimysten yhteydessä.<sup>2</sup>

Toisaalta mesokorporatiiviset järjestelyt viittaavat konstellaatioihin, joissa valtion hallitsemislaitokset ovat valtuuttaneet järjestön sekä tekemään päätöksiä että toimeenpanemaan niitä. Tällöin voidaan meillä vakiintunutta terminologiaa seuraten puhua järjestön tai yksityisen harjoittamasta välillisestä julkishallinnosta (Kulla & Rosas 1981). Alan kirjallisuudessaan samaan ilmiökenttään on viitattu myös sellaisilla käsitteillä kuin näennäisyksityiset (quasi non-governmental organisations) tai yksityisen edun hallitukset (private interest government).<sup>3</sup>

Korporatisoitumisen ohella professionalisointuminen on muodostunut hallintajärjestelmän ulkopuolisen alajärjestelmämuodostuksen perustaksi. Hyvin karkeasti määriteltyä professionalisoinnilla voidaan viitata hyvin järjestäytyneiden, korkea-asteisesti erikoiskoulutettujen ja tiedollisen monopolin alallaan saavuttaneiden ammattiryhmien merkityksen kasvun yhteiskunnassa (esimerkiksi Hellberg 1978, Björkman 1982, Johnson 1972). Monien professionaalisten ryhmien vallankäytöllistä asemaa vahvistaa edelleen niiden sisäiset ammattieettiset, solidarisuutta korostavat periaatteet sekä usein vielä yhteiskunnan niille myöntämä puolivirallinen erikoisasema ja toiminnallinen legitimaatio. Viimeaikaisessa tutkimuksessa on korostettu erityisesti sitä, että perinteisten vapaan ammatin professionalistien, kuten lääkäreiden, asianajajien ja arkkitehtien rinnalle on noussut useita virkamiesryhmiä, joilla on siinä määrin professioille ominaisia piirteitä, että niitä voidaan täydellä syyllä pitää professioryhminä. Tällaisia uusia professioita ovat esimerkiksi opettajat, psykologit ja yhteiskuntasuunnittelijat.

Professionalisoinnin vaikutuksen on katsottu konkreettisesti ilmenevän ainakin kahdella yhteiskunnallisen vallankäytön areenalla. Perinteisesti professionalisoinnivaikutuksista voidaan puhua siinä merkityksessä, että professioperustaiset ammattiryhmät ovat järjestäytyneinä ryhmiä pyrkineet vaikuttamaan viranomaisissa tehtäviin ratkaisuihin. Palvelutuotannon tehokkuutta tavoittelevan julkishallinnon kohdalla professionaaliset järjestöt ovat pyrkineet vaikuttamaan myös hallinnon rakenteisiin sekä hallintohenkilöstön virkakelpoisuusperusteisiin ja virkarekrytointiin. Näin pro-

fessioryhmät ovat voineet vaikuttaa itseään lähellä olevien virastojen syntyyn ja miehitykseen.<sup>4</sup>

Toinen professionalisoitumisen ilmenemismuoto on julkisen päätös- ja toimeenpanovalan käyttö professionaalisten järjestöjen avulla ja toimesta. Keskeisessä asemassa ovat tällöin erityisesti julkisoikeudelliset mutta myös muutamat luonteeltaan yksityisoikeudelliset vapaan ammatin harjoittajien järjestöt. Tällaiset järjestöt täyttävät ennen muuta kontrolli- ja sääntelytehtäviä ohjaamalla jäsentensä käytäytymistä. Tältä osin professionaaliset ja mesokorporatiiviset julkisen hallinnon järjestelmät lankeavat kutakuinkin päällekkäin.

### 3. ASIAVERKOT, POLITIIKKAYHTEISÖT JA PROFESSIONAALISET YHTEISÖT

Edellä käsiteltyjä hallintokoneiston ulkopuolella toimivia hallinnan alajärjestelmiä vastaavat pitkälti hallintokoneiston sisällä tai hallintoyksikköjen reuna-alueilla toimivat muodolliselta asemaltaan organisoitumattomat ryhmät ja vallankäyttömekanismit. Tunnusomaista niille on, että hallintohenkilöstö osallistuu keskeisessä roolissa näiden alajärjestelmien tai yhteisöjen toimintaan muodostamalla niiden toiminnallisen ytimen.

Hallintokoneiston sisäisiä hallinnan alayksiköitä ovat ennen muuta asiaverkot, politiikkayhteisöt ja professionaaliset yhteisöt. Vaikka näitä yhteisötyyppejä pidetään toisinaan rinnakkaisina, voidaan niiden kesken osoittaa myös tiettyjä eroja. Ne poikkeavat toisistaan ennen muuta sisäisen kiinteytensä, osallistujapohjansa, laajuutensa ja tavoitteidensa puolesta.

Asiaverkot ja politiikkaverkot ovat luonteeltaan suhteellisen väljiä ja heterogeenisiä yhteisöjä. Tunnusomaista niille on politiikkayhteisöjä — joita ne muutoin paljolti muistuttavat — suurempi avoimuus ja fragmentaarisuus. Asiaverkon tavoitteet yhteisönä liittyvät tavallisesti tietyn toimenpidekokonaisuuden läpivientiin useimmiten tietyn tukiryhmän avulla. Asiaverkon osallistujapohja voi olla varsin laaja ja heterogeeninen. Tehtävänsä suoritettuaan ja tavoitteensa saavutettuaan yhteisö myös helposti hajoaa (Hecló 1978).

Byrokratian sisäisistä vallankäytön epävirallista alajärjestelmistä ovat politiikkayhteisöt olleet eniten aktiivisen huomion ja tutkimuksen kohteina (ks. esimerkiksi Mirward & Francisco 1983, 282—285, Laffin 1986(a)). Politiikkayhteisöt koostuvat suhteellisen pienestä määrästä

keskustason politiikkaprosesseihin osallistuvia henkilöitä, jotka käsittelevät tiettyä, rajattua valtion keskustason päätöksentekoon liittyvää ongelmaryhmää. Politiikkayhteisön rungon muodostaa joukko tietyllä politiikkasektorilla toimivia valtion virkamiehiä. Näiden lisäksi yhteisöön kuuluu joukko muita, lähinnä saman sektorin toimeenpano-organisaatioihin — puolijulkisiin tai paikallisiin — kuuluvia virkamiehiä sekä legitimoitujen tai muutoin viraston toiminnan kannalta huomionarvoisten eturyhmien jäseniä. Usein yhteisöä täydentävät vielä sektorin toiminnasta kiinnostuneet poliitikot. Tämän kolmikantaisen osallistujapohjansa vuoksi yhteisöjä nimitetäänkin toisinaan "rautakolmioiksi" (Jordan 1981).

Yhtenä tunnuspiirteenä politiikkayhteisöille pidetään niiden kesklusiivisuutta; uusia jäseniä niihin otetaan hyvin valikoivasti siivilöiden. Tavanomaisia sisäänpääsykriteerejä ovat hallintosektoria koskevan asiantuntemustiedon hallinta, korkea asema alan julkisissa tai yksityisissä organisaatioissa, henkilön kyky valvoa ja pitää kiinni normeista sekä maine kyvystä "hoitaa asiat".

Yksi keskeinen edellytys politiikkayhteisöjen toiminnalliselle jatkuvuudelle on myös niiden jäsenten pitkälle ulottuva yhteisymmärrys sekä yksimielisyys perusarvoista. Arvokonsensus koskee kuitenkin vain tiettyjä sektorikohtaisia perusarvoja tai viraston toiminta-ajatusta. Muissa kysymyksissä yhteisön jäsenten välillä saattaa esiintyä ristiriitaisiakin käsityksiä.

Luonteenomaista politiikkayhteisöille on myös yhteinen sisäryhmäkulttuuri, yhteiset asenteet ja yhteiset edut. Viimeksi mainittu seikka selittää myös politiikkayhteisön toiminnan muotoja. Ne voivat ulottua sektoria innovoivien aloitteiden teosta ja alan taloudellisten etujen huomioon ottamisesta budjettipelissä aina siihen, että yhteisö pyrkii varjelemaan sektoria muutoksilta. Muutamat tutkijat ovat korostaneet myös politiikkayhteisöjen joustavuutta politiikan sisällöllisiin muutoksiin. Siten yhteisö saattaa toisinaan korostaa alan toiminnan ideointia yleisesti. Toisinaan sen huomio saattaa kuitenkin kohdistua esimerkiksi sille tärkeiden asioiden toimeenpanoprosesseihin.

Politiikkayhteisöjen muodostuminen on osittain sidoksissa myös keskushallinnon rekrytointijärjestelmään. Avoin ja joustava rekrytointi sekä tätä kautta tapahtuva vuorovaikutus yksityisen ja julkisen sektorin välillä ovat politiikkayhteisön muodostumista edesauttavia tekijöitä. Keskinäisrekrytointi ja helppo mahdollisuus siirtyä yksityiseltä sektorilta julkiselle ja päinvastoin eivät kuitenkaan ole politiikkayhteisöjen

teistöjen muodostumisen välttämättömiä edellytyksiä, vaikka ne epäilemättä tämänsuuntaista kehitystä helpottavatkin.

Politiikkayhteisöt toimivat usein hyvin läheisessä vuorovaikutussuhteessa korporatiivisten alajärjestelmien kanssa. Varsin usein tällaiset epäviralliset yhteisöt toimivat korporatiivisten, lähinnä edellä kuvatun kaltaisten mesokorporatiivisten järjestelyjen sponsorijoina. Tavallisesti esille tuotuja esimerkkejä tällöin ovat maatalousministeriöitten ja tuottajajärjestöjen johtoeiliittien yhteydet maatalouden tulojärjestelmien taustavoimina.

Politiikkayhteisöistä joskus poikkeavina, mutta toisinaan niiden kanssa lähes identtisinä alajärjestelminä pidetään niin sanottuja professionaalisia yhteisöjä tai ammattiyhteisöjä (esimerkiksi Dunleavy 1982, 191—196, Laffin 1986(a), 5—10, Laffin 1986(b). Lähtökohtana tällöin on tavallisesti se, että tällaisen ”professionaalis-byrokraattisen kompleksin” (Beer 1978, 17—18) tai neuvotteluyhteisön (Eulau 1973) ytimen muodostavat professionaaliset, tietyn erikoiskoulutuksen saaneet hallintovirkamiehet. Usein kuitenkin professionaalilla yhteisöllä viitataan tietyn professioksi tulkittavissa olevan ammattiyhteisön johtoryhmään. Tämä johtoryhmä puolestaan voi koostua erilaisista julkisella ja yksityisellä sektorilla toimivista henkilöistä, joille professionaalinen tausta toimii yhdistävänä tekijänä.

Professionaalista yhteisöä kuvaavina tekijöinä voidaan pitää sitä, että sen jäsenet tuntevat toisensa henkilökohtaisesti, ovat läheisessä kanssakäymisessä toistensa kanssa sekä muodostavat arvo- ja uskomusmaailmansa puolesta yhtenäisen ryhmän. Tällaiset henkilöt ovat tavallisesti niitä professiionsa edustajia, jotka käyvät neuvottelut tuen saamiseksi muita poliittisia ja yhteiskunnallisia katsomuksia edustavilta ryhmiltä.

Professionaalisten yhteisöjen sisäinen kiinteys voi vaihdella melko paljon. Yhteisön kiinteyttä ylläpitää kuitenkin varsin tehokkaasti yhteinen koulutusellinen tausta, jatkuvat, profession sääntelemä tai ohjaama koulutus sekä yhteisön organisoituun toimintaan osallistumisen tuottamat ekspressiiviset ja instrumentaaliset hyödykkeet.

Ilmeistä on, että maaperää professionaalisten yhteisöjen kehittymiselle on monissa länsimaissa luonut tietyn, melko kapean sektorin toimeenpanotehtävistä vastaavien keskusvirastotyyppisten organien laajentunut käyttö valtion keskushallinnossa. Epäilemättä näiden poliittiselta tasolta ohjautuvista ministeriöistä mahdollisimman riippumattomien organien

syntyy on vaikuttanut useissa tapauksissa tietty professionaalinen ryhmä, joka sitten on hankkinut itselleen perustettuun virastoon näiden vakinaisen klientin aseman. Tällaisen kleinttiaseman perusteella professionaalinen yhteisö saattaa pystyä pitkälti määrittämään viraston politiikkaa ja jopa sen virkamiesten rekrytointipohjaa.

Erona politiikkayhteisön ja professionaalisen yhteisön välillä on, että viimeksi mainittu saattaa toimia paitsi julkisen yhteisön sisällä myös sen reunalla tai peräti ulkopuolella. Tavallisesti professionaaliset yhteisöt toimivat kuitenkin enemmän tai vähemmän päällekkäin politiikkayhteisöjen kanssa. Joissakin tapauksissa professionalistit dominoivat yhteisöä ja kontrolloivat siihen pääsyä. Toisissa tapauksissa taas politiikkayhteisö ohjaa poliittista päätöksentekoa professionaalisen yhteisön ohjattessa ensi sijassa teknisluontoisia toimeenpanotehtäviä.

#### 4. ALAJÄRJESTELMÄT, HAJAUTTAMINEN JA KESKITYMINEN

Suomessa on suhteellisen vähän kiinnitetty tutkimuksellista huomiota varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolelle ja erityisen niukalti sen sisäpuolelle syntyneiden toiminnallisten alajärjestelmien merkityksen. On hieman vaikea sanoa, merkitseekö korporatiivisten ja professionaalisten organisaatioiden muodostamien enemmän tai vähemmän itsenäisten alajärjestelmien vahvistuminen valtion ”liian” pitkälle ulottuvaa hajautumista. Joka tapauksessa julkista valtaa käyttävien tai sen käyttöön ratkaisevasti vaikuttavien alajärjestelmien lisääntyminen ja vahvistuminen merkitsevät vallankäytön koordinoinnin heikkenemistä valtiossa. Samalla ne merkitsevät aluepohjaisten edustuslaitosten ohjauksen kaventumista funktionaaliseen eduskusperiaatteeseen pohjautuvien instituutioiden kustannuksella. Pitkälti arvostuskysymys on, tuleeko kehityssuunta nähdä yksinomaan tai edes ensisijaisesti kielteisenä muuta kuin suhteellisen ahtaana parlamentaarisen demokratian ihanteen näkökulmasta.

Jos hallinnon alajärjestelmien muodostumista ja voimistumista arvioidaan julkisen hallinnon näkökulmasta, merkitsee kehitystrendi ainakin tietyssä mitassa hallinnollisen päätöksenteon keskittymistä. Korporatiivisten neuvottelu- ja kaupankäyntimekanismien kehittyminen on edellyttänyt sektorin kattavien valtakunnallisten huippujärjestöjen syntymistä. Samanaikaisesti se on myös edesauttanut päätösval-

lan keskittymistä järjestöissä niiden ammattijohtajille. Sen tehtäväksi on sopimuspolitiikan kohdalla muodostunut yleensä jäsenistön kontrollointi; jäsenten tulee saavutetun yhteisen hyvän ja järjestön uskottavuuden vuoksi seistä tehtyjen sopimusten takana. Näin valvontasuhteet organisaatioissa muuttuvat alku-peräisestä jäsenen harjoittamasta kontrollista vastakkaisuunsaiksi. Samalla myös muiden neuvotteluosapuolten päätöksenteko, ollakseen tehokasta, "sopeutuu" vähitellen elitistisen mallin mukaiseksi. Näin korporatiiviselle konsertaatiolle kuin mesokorporatiiviselle neuvottelu- ja sopimusjärjestelmille on tunnusomaista vallan keskittyminen pienelle neuvottelueliitille. Tällainen eliitti muodostaa samalla edellä analysoitujen poliittikkayhteisöjen ydin-kerrokset.

Vastaavan suuntaisella tavalla myös professorit muodostavat keskittävän voiman. Yhtenäisen peruskoulutus ja tavallisesti profession itsensä tai ainakin professionaalisen eliitin valvoma jatko- ja täydennyskoulutusjärjestelmä omine standardeineen ja ammattieettisine normeineen ylläpitää päätöksenteon tosiasiallista keskittyneisyyttä. Yhtenäistävät elementit puolestaan aikaansaavat sen, ettei professionaalisen järjestön paikallinen toiminta voi ratkaisevasti poiketa keskustason vastaavasta. Professionaalisen virkarekrytoinnin pohjalla muodostuneet hallinnon sisäiset, vertikaalisesti rakentuneet yhteisöt vahvistavat professiosta lähtevää ohjausta. Yhteiset innovaatiolähteet ja yhteisten asettamat standardit pitävät tehokkaasti huolen siitä, että päätösten sisältö paikallistasolla seuraa pitkälti keskustason ratkaisuja silloinkin, kun periaatteellinen liikkumatila on desentralisaatiotoimenpitein paikallistasolla kasvanut (Rhodes 1986).

Tapa, jolla päätösvallan siirtäminen hallintokoneistossa keskustasolta paikallistasolle toteutetaan, vaikuttaa hyvinkin paljon professionaalisen vaikutuksen voimakkuuteen. Siten hallinnollinen desentralisointi on periaatteessa huomattavasti alttiimpi professionaaliselle ohjaukselle ja ammattipohjaisten sisäisten hierarkioiden muodostumiselle kuin poliittinen hajauttaminen itsehallinnollisille yksiköille, joiden päätöksentekoa koordinoi valittu edustuselin. On kuitenkin olemassa merkkejä siitä, että myös poliittisesti koordinoivien edustuselinten kohdalla tapahtuu kehitystä, jota voidaan pitää professionalisoitumisena. Tämän johdosta myös poliittinen desentralisointi saattaa lopputuloksensa osalta osoittautua tiettyssä mitassa tarkoitettuna poikkeavaksi (vrt. Strömberg & Westerståhl 1982, 292—297).

## VIITTEET

1. Osoituksina kokonaisvaltaisen tulopolitiikan vaikeuksista ovat muun muassa Suomessa ja Ruotsissa 1980-luvun puolivälin vuosina esiintyneet toimihenkilöjärjestöjen pyrkimykset irtautua keskitetyistä, kiipailusektorin keskusjärjestöjen johtamista tulospolitiikan neuvotteluista.
2. Viimeisimpänä esimerkkinä mainitunlaisesta sopimus pohjaisesta sääntelystä mainittakoon lulu kauppaa edustavan järjestön syksyllä 1986 antama lupaus pidätyä sotalelujen myynnistä.
3. Näennäisyksityisten ja näennäisjulkisten yksikköjen merkitys on ollut voimakkaasti esillä varsinkin Isossa-Britaniassa käydyssä keskustelussa (ks. esimerkiksi Dunleavy 1982). Termiä "private interest government" ovat käyttäneet muun muassa Wolfgang Streeck ja Philippe C. Schmitter (1985).
4. Esimerkiksi rakennushallituksen ylimmän johdon rekrytointi on ollut toistamiseen arkkitehtijärjestön kiinnostuksen kohteena.

## LÄHTEET

- Armingeon, Kalus: Neo-korporatistische Einkommenspolitik. Haag + Herchen Verlag, Frankfurt 1983.
- Beer, Samuel H: Federalism, Nationalism and democracy in America. American Political Science Review, Vol 72, 1978.
- Björkman, James Warner: Professionalism in the Welfare State: Sociological Saviour or Political Pariah? European Journal of Political Research, Vol 10, 1982.
- Cawson, Alan: Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-level of Interest Intermediation. Teoksessa Cawson, Alan (ed), Organized Interests and the State. SAGE Publications, London 1985.
- Dunleavy, Patrick: Quasi-governmental Sector Professionalism: Some Implications for Public Policy-making in Britain. Teoksessa Barker, Anthony (ed), Wuangos in Britain. Macmillan, London 1982.
- Eulau, Heinz: Skill Revolution and Consultative Commonwealth. American Political Science Review, Vol 67, 1973.
- Hallinnon hajauttaminen. Komiteanmietintö 1986:12.
- Heclo, Hugh: Issue Networks and the Executive Establishment. Teoksessa King, Anthony (ed), The New American Political System. American Enterprise Institute. Washington 1978.
- Heiskanen, Ilkka: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1977.
- Helander, Voitto: Corporatism or Quasikorporatism: The Development of Prices Policy Mechanism in Finland from 1968 to 1978. Teoksessa Palohelmo, Heikki (ed), Politics in the Era of Corporatism and Planning. Finn publishers, Tampere 1984.
- Helander, Voitto & Anckar, Dag: Consultation and Political Culture. Societas Scientiarum Fennica. Helsinki 1983.
- Hellberg, Inga: Studer i professionell organisation. Monografi utgivna av Sociologiska Institutionen vid Göteborgs Universitet. Nr 20. Göteborg 1978.
- Jordan, A.G.: Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process. Journal of Public Policy, Vol 1, 1981.
- Kulla, Heikki & Rosas, Allan: Meddelbar offentlig förvaltning. Meddelanden från Ekonomisk-statistiska fakulteten vid Åbo Akademi. Ser 1:166. Åbo 1981.
- Laffin, Martin: Professionalism and Policy: The Role of the Professions in Central-Local Government Relationship. Gower, London 1986(a).
- Laffin, Martin: Professional Communities and Policy Communities in Central-Local Relations. Teoksessa Goldsmith, Michael (ed), New Research in Central-Local Relations. Gower, London 1986(b).

- Lehmbruch, Gerhard: *The Logic and Structural Conditions of Neo-corporatist Concertation*. Teoksessa Goldthorpe, J.H. (ed), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford University Press 1984.
- Lehmbruch, Gerhard: *Liberal Corporatism and Party Government*. Teoksessa Schmitter, Philippe C. & Lehmbruch, Gerhard (eds), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. SAGE Publications, Beverly Hills 1979.
- Milward, Brinton H. & Francisco, Ronald A.: *Subsystem Politics and Corporatism in the United States*. *Policy and Politics*, Vol 11, 1983.
- Panitch, Leo: *The Development of Corporatism in Liberal Democracies*. Teoksessa Schmitter, Philippe C. & Lehmbruch, Gerhard (eds), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. SAGE Publications, Beverly Hills 1979.
- Rhodes, R.A.W.: *Corporate Bias in Central-Local Relations: a Case Study of the Consultative Council on Local Government Finance*. *Policy and Politics*, Vol 14, 1986.
- Smith, B.C.: *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. Georg Allen & Unwin, London 1985.
- Streeck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C.: *Community, Market, State — and Associations*. Teoksessa Streeck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C. (eds), *Private Interest Government*. SAGE Publications. London 1985.
- Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen: *De nya kommunerna*. Liber förlag, Stockholm 1983.