

Hallinto yhteiskunnan ohjauksena

Pekka Nyholm

Politiikan tutkimisen piirissäkin on toteutunut eriytymistä, joka jo nyt heijastuu ja legitimoituu yliopistojen oppitulojen virkanimikkeissä. Kansainvälinen politiikka ja hallintotiede erottuvat »yleisestä valtio-opista» kehittämällä omaa teoriaansa, metodejansa ja terminologiaansa. Syvenevän tiedon ohella se vaara on näköpiirissä, että kommunikaatio politiikan tutkimuksen eri lohkojen välillä vaikeutuu, näköalat kapenevat kapeammaksi ja kokonaisuus sekä eriytyneiden lohkojen rajapinnat läpivirtauksiin jäävät entistä vähemmälle huomiolle.

Seuraavassa on tarkoitus käsitellä hallinnon alaa osana suurempaa yhteiskunnan ohjausjärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta. Teoreettisena viitekehys on tällöin tieteenalakohtaisten teoriain yläpuolella oleva, substanssista riippumaton systeemiajattelu siihen sisältyvine erilaisine osa-alueineen. Se voi tarjota kyllin korkeatasoisen abstraktion aiotun horisontinavauksen mahdollistamiseksi. Näkökulma on tällöin luontevasti ohjausnäkökulma, mikä lienee eräs hallinnon yleisiä luonteenomaisuuksia. Kaikissa ohjausjärjestelmissä, niiden joukossa myös hallinnossa, kokoavana käsitteenä on välttämättömän variaation laki, joka määrittää suhdetta ohjauksena ja ohjauksen kohteen välillä antamalla perusteen ohjaussuhteen tehokkuuden yleispiirteiseen tarkasteluun.

1. VÄLTÄMÄTTÖMÄN VARIAATION LAKI TASAPAINOKÄSITTEENÄ

Ohjaustoiminnan perustavoitteena on rajoittaa ohjattavan järjestelmän tilakehitystä niin, että järjestelmän olemassaololle ja tarkoitusperrille oleelliset muuttujat kaikkine mahdollisine tiloineen E pysyvät näillä perusteilla hyväksyttävissä arvoissa. Oleellisten muuttujien tilat voidaan niin muodoin jakaa kahteen joukkoon, joukkoon *a*, jossa muuttujien tilat ovat järjestelmän kannalta hyväksyttävät ja joukkoon *b*, jonka tila-arvot ovat järjestelmälle epäsuotavat. Ohjaavan elimen pyrkimyksenä tulee siten olla E:hen sisältyvien oleellisten muuttujien kaikkien mahdollisten tilojen edustaman variaation tarkoituksenmukainen rajoittaminen joukkoon

a, sillä oleellisten muuttujien tilat edustavat vain osaa E:hen sisältyvistä kaikista mahdollisista tiloista. Suhdetta *a/b* voitaisiin pitää siten onnistuneen ohjauksen määrällisenä kriteerinä niin, että mitä harvemmin tiloja *b* on esiintynyt sitä onnistuneempaa, sitä tehokkaampaa ohjaus on ollut.¹⁾

Tämä näkemys tarjoaa lähtökohdan esimerkiksi yhteiskunnan ohjausjärjestelmän tarkasteluun, sillä huomattava osa (aikaperspektiiviä pidennettäessä lähes kaikki) yhteiskuntaohjauksen tavoitteista on yhteiskuntakehityksen vallitsevien arvojen mukaista, rauhallista kulkua uhkaavien häiriöpoikkeamien tasoitusta samansisältöisten mutta vastakkaismerkkisten oikaisutoimenpiteiden avulla. Tekniikan alalla konkreettisimmat sovellutuksensa saanut, systeemiajatteluun sisältyvä säätäteoria formalisoi tämän tyyppistä ohjausta. Sopusoinnussa tämän teorian kanssa lähtökohdaksi on, että säätöelin, esimerkiksi poliittinen hallitus, tarkkailee erilaisia sosiaali-indikaattoreita ja havaitessaan niissä poikkeaman »normaalista» pitää sitä järjestelmän ulkoisen tai sisäisen »häiriön» aikaansaamana ja suorittaa analysoituaan parhaansa mukaan vallitsevia syy-yhteyksiä, »korjauksen», jonka tarkoituksena on saattaa kehitys jälleen »oikeisiin» uomiinsa.²⁾ Yhteiskunnan ohjauksena kyky suorittaa oikaisutoimenpiteitä häiriöiden sattuessa riippuu sen käytettävissä olevista keinoista, oikaisuvälineistä. Ihannetapaus olisi käsillä silloin, kun ohjauksella olisi tietty keino käytettävissä jokaista mahdollista häiriötä vastaan, jolloin epäsuotava variaatio indikaattoreissa torjuttaisiin. Todellisuudessa näin ei voi olla asian laita, vaan yhteiskuntaohjauksessa keinovalikoima vastaa vain tiettyä osamäärää häiriöiden todennäköisestä määrästä.

Tästä häiriö-keino-suhteesta Ashby on johtanut niin kutsutun välttämättömän variaation lain, jonka mukaan tietyin edellytyksin yhteiskunnan ohjauksena säätötoiminnan jälkeen tulosten variaatio ei voi olla vähäisempi kuin häiriöiden variaatio jaettuna ohjauksena keinovalikoiman variaatiolla.³⁾ Jos häiriöiden tila-variationaatio on esimerkiksi 9 eli voi esiintyä 9 erilaista häiriötä ja ohjauksella voi vastata näihin häiriöihin kolmella eri tavalla eli ohjauksella

keinovalikoiman tilavariaatio on 3, seuraa Ashby'n variaatiolaista, että tulosvariaatiota ei saada supistetuksi käytettävissä olevin keinoin pienemmäksi kuin $9 : 3 = 3$, mutta tulosvariaatio voi olla tätäkin suurempi. Ashby'n variaatiolain takana on se perusajatus, että vain variaatio (ohjauselimen keinoissa) voi torjua variaation (tuoksissa).

Variaatiosuhteen tarkastelusta ohjauselimen ja ohjattavan järjestelmän välillä syntyy helposti se illuusio, että ohjaajan ja ohjattavan välinen variaatiotasapaino olisi laskennallisesti osoitettavissa niinkuin se tekniikan ohjausjärjestelmässä on. Kuitenkin yhteiskuntasuhteiden variaattiorikkaus ja variaation mitä moninaisimmat ja ennalta arvaamattomat lähteet osoittavat, että kaikki laskennalliset arviot siitä ovat käytännössä täysin mahdottomia. Ashby'n variaatiolain sovellutus ei kuitenkaan tällaisia laskelmia välttämättä edellytäkään. Sehän on ohjaajan ja ohjattavan välinen tasapainokäsite, ja tasapainon (tai sen puutteen) voimme käytännössä todeta esimerkiksi vaakaan asetetuista punnuksista tietämättä punnusten määrällisiä arvoja. Täysin samalla tavalla voidaan variaatiolakia sovellettaessa todeta variaatiotasapainon olemassaolo tai sen puuttuminen ohjaussuhteessa tarvitsematta tietää variaatiomääriä laskennallisessa mielessä.⁴⁾

2. VARIAATIOTASAPAINO YHTEISKUNTAOHJAUKSESSA

Jotta välttämättömän variaation lain implikoiden variaatiotasapainon toteutumista voitaisiin tarkastella, on määriteltävä ohjaussuhteet, joissa se voi ilmetä. Ohjaussuhteen muodostaa ohjattava järjestelmä ja siihen kommunikaatioyhteyksin kytketty ohjauselin. Näiden järjestelmien rajaaminen on subjektiivista, tarkoituksenmukaisuuskysymys. Tässä tarkastelussa ohjaussuhteen yksiköiksi otetaan tärkeimmät perustuslaissa mainitut kansa, virkamieskunta, hallitus, eduskunta, valitsijakunta. Perustuslakien katsotaan yhdistävän mainitut yksiköt parittain ohjauspiireiksi selvillä normatiivisilla määräyksillä ja ohjauspiirit muodostavat tällöin hierarkisen, toisiinsa kytketyn yhteiskuntaohjauksen makropiirin, jonka erityisempänä (ei alempana) osana on virkamieskunta kansan ohjauselimenä, sitä yleisempänä (ei ylempänä) piirinä esiintyy hallitus virkamieskunnan ohjauselimenä ja nämä molemmat ohjauspiirit voidaan

katsoa toimeenpanopiirteen korostuneisuuden vuoksi sijaitseviksi »reaalitasolla» erotukseksi arvoja luovasta, »poliittisesta tasosta», jolla sijaitsee erityisempänä ohjauspiirinä hallitus eduskunnan ohjauksessa ja yleisempänä ohjauspiirinä eduskunta valitsijakunnan ohjauksessa.⁵⁾

Kun näitä todettuja ohjauspiirejä tarkastelee variaatiotasapainon näkökulmasta, voi havaita, että ohjauselimen ja ohjattavan järjestelmän epäsuhtaan vuoksi ohjauspiireissä mitään itseltään selvää variaatiotasapainoa ei ilmeisesti ole olemassa, vaan se on tietoisesti täytynyt luoda. Niinpä virkamieskunnan ja kansalaisten välisestä suhteesta voidaan todeta, että ohjattava järjestelmä, kansalaiset, sisältää ensinnäkin hyvin paljon enemmän ohjauksen kohteena olevia ihmisyksilöitä kuin ohjauselin, virkamiehistö. Kun kunkin ihmisyksilön kyky toimia variaation lähteenä on itsenäinen, voidaan turvallisesti olettaa ohjauksen kohteena olevan ihmismäärän variaatiokyky suuremmaksi kuin mihin ohjauselin suhteellisen pienenä joukkona pystyy. Lisäksi ohjattu prosessi sisältää monin verroin enemmän erilaisia aktiviteetteja, pyrkimyksiä ja olosuhteita kuin viranomaisena toimiva ohjauselin, jonka tapahtumakenttä on verrattain köyhä. Näin ollen ohjattu järjestelmä pystyy tuottamaan loputtoman määrän erilaisia tiloja, kun taas ohjaavan elimen tilat ovat suhteellisen rajoitetut virkamieskunnassa.

Ohjauspiirissä yleisempään suuntaan siirryttäessä voidaan tehdä vastaavanlainen havainto. Hallituksen variaatiokyky ohjauselimenä on oletettavasti vähäisempi kuin sen ohjaaman virkamieskunnan. Perusteetkin ovat samantapaiset kuin yllä. Henkilömäärien erojen lisäksi tässä ohjauspiirissä ohjauksen kohteena oleva virkamieskunta, päinvastoin kuin hallitus, on välittömässä kosketuksessa ohjauskohteeseensa, kansaan, joten sitä pommittavat panokset koko ajan sen ohjauksen kohteen lukematomat tilat eikä se voi välttyä niiden vaikutukselta omiin tiloihinsa, jotka kokevat tätä kautta rikastumista. Lisäksi hallituksen saama informaatio ohjauksensa kohteesta on välitettyä, tiivistettyä informaatiota, jonka variaatio ei voi vetää vertoja välittömästä kosketuksesta kansaan saatavaan informaatioon, kuten virkamieskunnalla. Jos kansa merkitään K, virkamieskunta B ja hallitus H sekä variaatio V, saadaan näiden yksiköiden välisistä variaatiosuhteista

$$V_H < V_B < V_K.$$

Tämä yleiskuva todennäköisistä variaatiosuhteistailman niiden manipulaatiota tekisi ohjauksen variaatiolain mukaan täysin tehottomaksi.

Havainto ohjauspiireissä vallitsevasta ilmeisestä variaatioepätasapainosta on kuitenkin vain teorettinen lähtökohta. Harvadynaaminen järjestelmä toteuttaa todellisuudessa koko kombinatoristen mahdollisuuksiensa mukaisen maksimivariaation, vaan yleisempää on niissä ilmenevien tilojen rajoitus, esimerkiksi »luonnonlakien» vaikutuksesta. Lisäksi dynaamiset järjestelmät näyttävät olevan alttiita erilaisille itseohjautuville prosesseille (kuten markkinoilla toteutuva taipumus hintojen tasoittumiseen), jotka edelleen kaventavat mahdollisen teoreettisen variaation alaa.⁶⁾ Sittenkin vielä jää määrittämiin ohjauspiireihin reaalijärjestelmän tasolle suuri määrä variaatioepäsuhtaa ohjattavan järjestelmän hyväksi.

Jotta onnistuneeksi luonnehdittava ohjaus tulisi kuvatuista lähtökohdista mahdolliseksi, on ohjattavan järjestelmän variaatiota vaimennettava ja ohjaavan elimen variaatiokykyä vahvistettava. *Variaation vaimentaminen* ohjauksen kohteesta toteutuu ohjaavan viranomaisen toimesta laatimalla siitä oleellisiin muuttujiin keskittyvä yksinkertaistava niin kutsuttu homorfinen malli, joka toteuttaa formaalisti ilmaistuna moni-yksi-kuvausta.⁷⁾ Mallin avulla ohjauksen kohde tulee helpommin miellettyväksi kokonaisuutena ja siihen sisältyvistä syy- ja seuraussuhteista voidaan tehdä todennäköisyysarvioita. Mallia sovellettaessa ohjaukseen toteutuu samalla viranomaisen *variaatiokyvyn vahvistus*, kun hänellä mallissa on ohjauksen väline, jonka osia tarpeen mukaan yhdistettäessä voidaan saavuttaa kombinatorisen vaikutuksen kautta suurempi variaatiokyky kuin ilman mallia toimitaessa. Variaation vahvistamisessa on kysymys siis »porrastetuista» tai »yhteen kytketyistä» osajärjestelmistä samalla tavalla kuin fyysikaalisissa nostovoimaa vahvistavissa välineissä. Tässä tapauksessa vain on kysymys informaation (variaation) vahvistamisesta ohjauksen tarpeisiin.⁸⁾

Sama pätee hallituksen suhteen, joka on viranomaisten järjesteimää ohjaava elin. Kun hallitus kuitenkin on ohjauselimen (viranomaisten) ohjauselin, sen toimintaparametrit ovat erilaiset. Hallitus tarvitsee asemassaan sekin ohjauksen perimmäisestä kohteesta (kansan) mallin, mutta se on useimmiten viranomaisten kautta saatuna, viranomaisten omaan malliin verrattuna, edelleen yksinkertaistus, sillä hallituksen pieni yksilömäärä ja huomion laaja-ai-

suus edellyttävät yleisesti ottaen ohjauksen välineenä olevan mallin edelleen yksinkertaistamista. Yleisimmässä ja yksinkertaisimmassa tapauksessa hallitukselle riittää viranomaisen ohjauksessa tieto: »sujuu normaalisti — esiintyy vaikeuksia». Hallitukselta edellytetään ohjaustoimia vain yleensä viimeksi mainitussa tapauksessa. Hallituksen ohjaustoimet puolestaan saavat vahvistetun variaatiovaikutuksen samojen yleisten periaatteiden nojalla kuin virkamiehistä kysymyksen ollen, eli siis porrastetun, yhteen kytketyn ohjausjärjestelmän yleisimpänä toimeenpanevana osana: vähäisen variaation sisältävän mallin avulla annettu ohjausimpulssi vaikuttaa suureen määrään viranomaisten toimintoja ja nämä puolestaan rajoitetun variaation mallin avulla, jolla on kyky generoida käytössä suuri variaatio, vielä suurempaan määrään kansalaisten toimintoja.

Välttämättömän variaation laki vaikuttaa tietysti myös poliittisella tasolla, arvojen muodostuksen tasolla, sikäli kuin siellä voidaan ohjauspiirejä tunnistaa. Niiden tunnistaminen täsmällisesti insitituaalisistettujen kommunikaatio-kanavien olemassaolon perusteella onkin vaikeampaa kuin reaalitasolla,⁹⁾ mutta perustuslain säädösten mukaan ohjauspyrkimystä kuitenkin esiintyy ainakin normatiivisesti todettuna ja mikäli perustuslakien säännökset ulottuvat vaikutustaan myös valtiolaimeen käytäntöön, siellä jälleen variaatiolaki säätelee ohjauksen tehokkuutta.

Hallitus ja eduskunta muodostavat poliittisen tason erityisemmän ohjauspiirin, jossa Hallitusmuodon 36 §:n mukaan eduskunta on ohjauselimen asemassa hallituksen suhteen. Hallituksen muodostetaan eduskunnan myötävaikutuksella ja hallituksen toiminta on sidoksissa eduskunnan luottamuksen säilymiseen. Ohjaussuhde eduskunta — hallitus on kuitenkin huomattavasti monivaihteisempi osana poliittista arvonmuodostusprosessia kuin reaalijärjestelmän tasolla todetut hallinnolliset ohjaussuhteet.¹⁰⁾ Poliittisen ohjaustason toisen, yleisemmän, piirin muodostavat eduskunta ja valitsijakunta. Poliittisella tasolla valitsijakunta esiintyy ohjauselimenä ja ohjauksen kohteena on eduskunta. Kansantahdolla katsotaan siis vaaleissa ja muutenkin ilmaistuna olevan valtiovallan käytössä ratkaiseva merkitys. Eduskunnan toiminta on siten riippuvaista valitsijakunnan eduskunnalle vaaleissa antamasta poliittisesta koostumuksesta, josta pitäisi ilmetä valtakunnan asiain hoidon yleinen suunta valitsijakunnan määräämänä.

Poliittisen tason ohjauspiirien eri elementtien variaatiokyky voidaan todeta samalla tavalla erilaiseksi kuin se oli reaalijärjestelmän ohjauspiireissä. Jos päähuomio kiinnitetään elementtien sisäisten perusyksiköiden lukumäärään, voidaan valitsijakunnan variaatiokyky todeta ylivoimaisesti suurimmaksi. Olihan maassavuoden 1987 eduskuntavaaleissa yli 4 miljoonaa äänioikeutettua. Kun jokainen yksilö on variaation ehtymätön lähde ajassa myös silloin kun on kysymys poliittisista arvostuksista, valitsijakunnan kokonaisvariaatio on mittava. On selvää, että 200-jäseninen eduskunta ei voi omata samaa variaatiokykyä kuin valitsijakunta, kun sen yksilömäärä on vain 1/20 000 valitsijakunnan yksilömäärästä. Eikä eduskunta voi sisältää valitsijakunnan arvomuodostuksen kaikkia vivahteita.

Hallituksen variaatiokyvystä suhteessa eduskunnan variaatiokykyyn voidaan tehdä samat yleistyksiset kuin aikaisemmin hallituksen variaatiokyvystä suhteessa reaalijärjestelmän ohjauselementin (virkamieskunnan) variaatiokykyyn. Variaatiokyky hallituksella on rajoitetumpi kuin eduskunnalla. Syynä hallituksen vähäisempään variaatiokykyyn määrään on ensinnäkin se, että vain osa eduskunnan poliittisesta rakenteesta, puolueyhdistä, kuvastuu hallituksen poliittisessa rakenteessa. Osa eduskunnan puolueyhdistä on oppositiossa ja siis ulkopuolella hallituksen. Näin ollen hallituksen toimintapiiriä rajaa vallassa olevan koalitiion rakenne ja vielä se seikka, että koalitiiossa on pyrittävä yhtenäisen kompromissipolitiikan harjoittamiseen koalitiion kanssa pitämiseksi. Variaatiomahdollisuutta rajoittava tekijä on myös hallituksen käsittämän yksilömäärän ero niin, että hallitus laajassakin merkityksessä otettuna käsittää vain ehkä kolmanneksen tai neljänneksen koko eduskunnan jäsenmäärästä. Jos hallitusta merkitään H, eduskuntaa E ja valitsijakuntaa alaindeksinä \bar{A} sekä variaatiota V, saadaan ko. yksiköiden välisistä variaatiosuhteista

$$V_H < V_E < V_{\bar{A}}$$

Jos poliittisen järjestelmän tasolla yksiköiden variaatiosuhteet olisivat pysyvästi yllä esitettyä suuruusluokkaa suhteissaan toisiinsa, merkitsisi se variaatiolain mukaan, »ellei mitään tehtäisi», että variaatiokyvyltään voimakkaimman elementin (valitsijakunnan) toiminta löisi leimansa koko järjestelmään täydellä voimallaan samalla tavalla kuin ohjaamattoman reaalijärjestelmän variaatiokyky löisi leimansa ohi

variaatiokyvyttömiä tai hyvin heikon variaatiokykyyn omaavien ohjauselementtien koko järjestelmään. Toisin sanoen valitsijakunta »hukkutaisi» eduskunnan variaatiohyökyynsä ja eduskunta samoin hallituksen. Jotta suurempi yksikkö ei variaatiokyvyltään täysin hallitsisi pienempää, reaalijärjestelmän tasolla ohjauskohdettaan pienemmille ohjauselementeille oli edellä selostetulla tavalla järjestetty vastaanolettavan variaation vaimennus ja oman variaation vahvistus. Kuitenkin poliittisella järjestelmätasolla *ohjaussuhteet ovat päinvastaiset*: suurempi elementti on ohjaavassa asemassa ja pienempi ohjauksen kohteena. Reaalijärjestelmän tasollahan »kansaa ohjataan», mutta poliittisen arvomuodostuksen tasolla »kansa ohjaa». Näin ollen voidaan todeta, että poliittisen järjestelmän tasolla ohjaukseen tarkoitetut elimet eivät kärsi variaatiokyvyn puutteesta ohjattavaan elementtiin verrattuna kuten reaalijärjestelmässä, vaan ovat päinvastoin variaatiokyvyltään ylivoimaisia.

Ohjauselementtien ylivoimainen variaatiokyky ohjauksen kohteeseen verrattuna merkitsee tarvetta järjestelyihin, joilla variaatiotasapaino voitaisiin saavuttaa. Se merkitsee poliittisen järjestelmän tasolla paradoksaalisesti ohjaavan elementin variaation vaimentamista ja ohjattavan elementin variaation vahvistamista. Nämä pyrkimykset ovat siis poliittisella järjestelmätasolla päinvastaiset reaalijärjestelmän ohjausolosuhteisiin verrattuna. Tämä variaatiotasapainon tavoitteluun perustuva näkökulma selittää osaltaan kaikkina aikoina kansanvaltaiseen poliittiseen järjestelmään kuuluvien elementtien keskinäisten suhteiden moniselitteisyyttä ja vaikeaselkoisuutta, joka on ollut aiheena suurelle määrälle erilaisia tulkintoja jo runsaan kahdensadan vuoden ajan. Se luo taustaa poliittiseen järjestelmään kuuluvien elementtien välisen suhteiden valtio-oikeudellisille järjestelyille normatiivisella tasolla sekä elementtien välisen suhteiden usein yllättävälle kehitymiselle käytännön tasolla.

Kun eduskunnan tärkeimpänä tehtävänä on toimia sitovia ratkaisuja tuottavana hallituksen toiminnan ohjaajana, on variaatiotasapainon saavuttaminen eduskunnan ja hallituksen välisissä ohjaussuhteissa variaatiolain mukaan ohjauksen tehokkuuden edellytys. Ensinnäkin eduskunnan päätösten merkityserot rajaavat eduskunnan hallitukselle merkityksellisten tilojen määrää. Toisena merkittävänä variaation vaimentajana on eduskunnan poliittinen koostumus, joka vaikuttaa eduskunnan tilojen toteu-

tumistodennäköisyyteen. Koska eduskunnan jäsenet kaikki edustavat jotakin puoluetta, vaikuttaa puoluekanta hyvin suuresti äänestyspäättöksiin. Yksinkertaistaen voitaisiin sanoa että eduskunnan päätökset tehdään voittopuolisesti puolueyhmittäin eikä yksilöllisesti. Kolmantena variaation vaimentajana eduskunnan päätöksissä on hallituksen puoluekoostumus. Kun ne puolueoryhmät eduskunnassa, joiden edustajia on osallisina hallituskoalitiioissa, ovat taipuvaisia äänestysratkaisuihin esiintymään myötmielisemmin hallituksen esityksiin kuin hallituksen ulkopuolella olevat oppositioryhmät, on tämäkin jako ikäänkuin puolueoryhmäjaon päälle asetettuna edelleen omiaan vaimentamaan variaatiota eduskunnan päätöksissä. Eduskunnan variaation vaimennuksen tuloksena hallituksella on yleinen malli eduskunnan poliittisesta ja muusta päätöksentekorakenteesta, mikä on välttämätön niiden toimien perustaksi, joilla hallitus pyrkii säilyttämään eduskunnan luottamuksen. Eduskunnasta tulee variaation vaimennuksen myötä käyttäytymiseltään jossain määrin ennakoitavissa oleva laitos, jolloin hallitus voi valita toimenpiteensä niin, että valinta on luottamuksen säilyttämisen kannalta hyväksyttävissä ja hallitus toimii tälläväljällä tavalla eduskunnan ohjauksessa eduskunnan reaktioita ennakkoiden.

Hallituksen on kuitenkin vielä saavutettava omien toimien variaation vahvistus, jotta variaatiotasapaino suhteessa eduskuntaan varmistuisi. Hallituksen omaa variaatiokykyä vahvistaa ennenkaikkea sen asema reaalijärjestelmän ohjausjärjestelmänä. Tässä asemassa hallituksella on käytettävissään virkamieskunnan kautta kaikkein merkittävin tieto reaalijärjestelmän toiminnasta: se voi kiteyttää tämän tiedon mielekkäiksi koetuiksi esityksiksi eduskunnalle, sen periaatteessa poliittisesti samoin suuntautuneen enemmistön hyväksyttäväksi. Erityinen hallituksen variaatiokykyä vahvistava instrumentti on vuotuinen tulo- ja menoarvio, josta eduskunta lopullisesti päättää, mutta jonka monimutkaisen ja -vaiheisen valmistelutyön hallitus suorittaa VJ:n 30 §:n valtuuttamana. Sama koskee talouspolitiikan yleistä suuntaa, jonka perusteluun hallituksella on reaalijärjestelmän ohjauselementtinä ainutlaatuiset mahdollisuudet eduskuntaan verrattuna.

Tuloksena eduskunnan poliittisen rakenteen ja päätöksenteon kiteytymisestä ja sen aikaansaamasta variaation vaimentamisesta sekä hallituksen kyvystä reaalijärjestelmän ohjauselementtinä vahvistaa informaatiotaustansa perus-

teella omaa variaatiokykyään eduskuntaan nähden eduskunnan ja hallituksen variaatioerot voidaan katsoa vähintäänkin tasatuiksi.

Hallitusmuodon mukaan »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.» Säännös asettaa kansan eduskuntaa ja hallitusta suuntaavasta ohjaavaksi elimeksi, sillä ohjaavalle elimelle tunnusmerkillisiä ovat juuri organisoidun hierarkian yleisempitasoisuus ja oikeus »viimeiseen sanaan». Suomessa kansan harjoittama ohjaus tapahtuu lähinnä määräajoin toistuvien eduskuntavaalien välityksellä, jolloin ohjaavana elementtinä on käytännössä kulloinenkin valitsijakunta. Vaalit valitsijakunnan ohjausaktina muodostavat edellä ohjaussuhteiden periaatteellisesta rakenteesta konkretisoidun ohjausongelman. Ongelma on käytännössä ratkaistu sallimalla puoluelaitoksen kehitys. Poliittisten arvojen tuottamiseen ja edustamiseen erikoistuneet puolueet valitsijakunnan organisoitumisen muotona tarjoavat rajoitetun määrän kategorioita, jotka absorboivat valitsijakunnan variaatiomoninaisuuden ja tuottavat vastaavasti puolueyhmittäin jäsentyneen eduskunnan. Erittäin monimutkainen ja kiistelty on kysymys, kuka sitten valitsijakunnan mielipiteet kategorisoi, kuka tarjoaa vaalit välikappaleena, informaatiokanavana, rajallisen määrän väljiä vaihtoehtoja, joihin on otettava vaaleissa kantaa tai jätettävä äänestämättä. Organisoituuko valitsijakunta omasta toimestaan puolueittain, jolloin valitsijakuntaa voitaisiin pitää poliittisen ohjauksen todellisena subjektina, mihin vaalilakiin viittaa puhuessaan valitsijayhdistyksistä, vai organisoidaanko valitsijakunta »ulkoapäin», jolloin valitsijakunnan omaehtoinen arvonmuodostus olisi kyseenalainen ja valitsijakunta olisi pikemminkin ulkopuolisen (esim. suppean eliitin) manipuloinnin kohde? Molemmille näkemyksille voidaan esittää perusteluja.

Eduskunnan ja valitsijakunnan variaatiotasapainoa tukee myös eduskunnan päätösten variaation vahvistus. Hyväksytyjen lakien arvosäältä on nimittäin taipuvainen heijastamaan paitsi lain hyväksyneen eduskunnan enemmistön arvokäsityksiä myös samalla valitsijakunnan enemmistön arvokäsityksiä. Edustajathan pyrkivät henkilökohtaiseen jälleenalintaan seuraavissa vaaleissa ja puolueoryhmät eduskunnassa kannatuksensa maksimointiin valitsijakunnan keskuudessa. Lainsäädännön tuottamia normeja noudatetaan ensin toimeenpanevien viranomaisten taholla ja sitten ohjauksen kohteena olevan väestön taholla, joten jokaisella

Poliittisen tason ohjauspiirien eri elementtien variaatiokyky voidaan todeta samalla tavalla erilaiseksi kuin se oli reaalijärjestelmän ohjauspiireissä. Jos päähuomio kiinnitetään elementtien sisäisten perusyksiköiden lukumäärään, voidaan valitsijakunnan variaatiokyky todeta ylivoimaisesti suurimmaksi. Olihan maassa vuoden 1987 eduskuntavaaleissa yli 4 miljoonaa äänioikeutettua. Kun jokainen yksilö on variaation ehtymätön lähde ajassa myös silloin kun on kysymys poliittisista arvostuksista, valitsijakunnan kokonaisvariaatio on mittava. On selvää, että 200-jäseninen eduskunta ei voi omata samaa variaatiokykyä kuin valitsijakunta, kun sen yksilömäärä on vain 1/20 000 valitsijakunnan yksilömäärästä. Eikä eduskunta voi sisältää valitsijakunnan arvonmuodostuksen kaikkia vivahteita.

Hallituksen variaatiokyvystä suhteessa eduskunnan variaatiokykyyn voidaan tehdä samat yleistyksiset kuin aikaisemmin hallituksen variaatiokyvystä suhteessa reaalijärjestelmän ohjauselementin (virkamieskunnan) variaatiokykyyn. Variaatiokyky hallituksella on rajoitetumpi kuin eduskunnalla. Syynä hallituksen vähäisempään variaatiokykyyn määrään on ensinnäkin se, että vain osa eduskunnan poliittisesta rakenteesta, puolueyhmistä, kuvastuu hallituksen poliittisesta rakenteesta. Osa eduskunnan puolueyhmistä on oppositiossa jasiis ulkopuolella hallituksen. Näin ollen hallituksen toimintapiiriä rajaa vallassa olevan koalitiion rakenne ja vielä se seikka, että koalitiiossa on pyrittävä yhtenäisen kompromissipoliitiikan harjoittamiseen koalitiion koossa pitämiseksi. Variaatiomahdollisuutta rajoittava tekijä on myös hallituksen käsittämän yksilömäärän ero niin, että hallitus laajassakin merkityksessä otettuna käsittää vain ehkä kolmanneksen tai neljänneksen koko eduskunnan jäsenmäärästä. Jos hallitusta merkitään H, eduskuntaa E ja valitsijakuntaa alaindeksinä Ä sekä variaatiota V, saadaan ko. yksiköiden välisistä variaatiosuhteista

$$V_H < V_E < V_{\bar{A}}$$

Jos poliittisen järjestelmän tasolla yksiköiden variaatiosuhteet olisivat pysyvästi yllä esitettyä suuruusluokkaa suhteissaan toisiinsa, merkitsisi se variaatiolain mukaan, »ellei mitään tehtäisi», että variaatiokyvyltään voimakkaimman elementin (valitsijakunnan) toiminta löisi leimansa koko järjestelmään täydellä voimallaan samalla tavalla kuin ohjaamattoman reaalijärjestelmän variaatiokyky löisi leimansa ohi

variaatiokyvyttömiä tai hyvin heikon variaatiokyvyn omaavien ohjauselementtien koko järjestelmään. Toisin sanoen valitsijakunta »hukuttaisi» eduskunnan variaatiohyökyänsä ja eduskunta samoin hallituksen. Jotta suurempi yksikkö ei variaatiokyvyltään täysin hallitsisi pienempää, reaalijärjestelmän tasolla ohjauskohdetta pienemmille ohjauselementeille oli edellä selostetulla tavalla järjestetty vastaanotettavan variaation vaimennus ja oman variaation vahvistus. Kuitenkin poliittisella järjestelmätasolla *ohjaussuhteet ovat päinvastaiset*: suurempi elementti on ohjaavassa asemassa ja pienempi ohjauksen kohteena. Reaalijärjestelmän tasollahan »kansaa ohjataan», mutta poliittisen arvonmuodostuksen tasolla »kansa ohjaa». Näin ollen voidaan todeta, että poliittisen järjestelmän tasolla ohjaukseen tarkoitettujen elementtien eivät kärsi variaatiokyvyn puutteesta ohjattavaan elementtiin verrattuna kuten reaalijärjestelmässä, vaan ovat päinvastoin variaatiokyvyltään ylivoimaisia.

Ohjauselementtien ylivoimainen variaatiokyky ohjauksen kohteeseen verrattuna merkitsee tarvetta järjestelyihin, joilla variaatiotasapaino voitaisiin saavuttaa. Se merkitsee poliittisen järjestelmän tasolla paradoksaalisesti ohjaavan elementin variaation vaimentamista ja ohjattavan elementin variaation vahvistamista. Nämä pyrkimykset ovat siis poliittisella järjestelmätasolla päinvastaiset reaalijärjestelmän ohjausolosuhteisiin verrattuna. Tämä variaatiotasapainon tavoitteluun perustuva näkökulma selittää osaltaan kaikkina aikoina kansanvaltaiseen poliittiseen järjestelmään kuuluvien elementtien keskinäisten suhteiden moniselitteisyyttä ja vaikeaselkoisuutta, joka on ollut aiheena suurelle määrälle erilaisia tulkintoja jo runsaan kahdensadan vuoden ajan. Se luo taustaa poliittiseen järjestelmään kuuluvien elementtien välisten suhteiden valtio-oikeudellisille järjestelyille normatiivisella tasolla sekä elementtien välisen suhteiden usein yllättävälle kehitykselle käytännön tasolla.

Kun eduskunnan tärkeimpänä tehtävänä on toimia sitovia ratkaisuja tuottavana hallituksen toiminnan ohjaajana, on variaatiotasapainon saavuttaminen eduskunnan ja hallituksen välisissä ohjaussuhteissa variaatiolain mukaan ohjauksen tehokkuuden edellytys. Ensinnäkin eduskunnan päätösten merkityserot rajaavat eduskunnan hallitukselle merkityksellisten tilojen määrää. Toisena merkittävänä variaation vaimentajana on eduskunnan poliittinen koostumus, joka vaikuttaa eduskunnan tilojen toteu-

tumistodennäköisyyteen. Koska eduskunnan jäsenet kaikki edustavat jotakin puoluetta, vaikuttaa puoluekanta hyvin suuresti äänestyspäätöksiin. Yksinkertaistaen voitaisiin sanoa että eduskunnan päätökset tehdään voittopuolisesti puolueyhmittäin eikä yksilöllisesti. Kolmantena variaation vaimentajana eduskunnan päätöksissä on hallituksen puoluekoostumus. Kun ne puolueyhmittäin eduskunnassa, joiden edustajia on osallisina hallituskoalitiioissa, ovat taipuvaisia äänestysratkaisuihin esiintymään myötemielisemmin hallituksen esityksiin kuin hallituksen ulkopuolella olevat oppositioryhmät, on tämäkin jako ikäänkuin puolueyhmittäin päälle asetettuna edelleen omiaan vaimentamaan variaatiota eduskunnan päätöksissä. Eduskunnan variaation vaimennuksen tuloksena hallituksella on yleinen malli eduskunnan poliittisesta ja muusta päätöksentekorakenteesta, mikä on välttämätön niiden toimien perustaksi, joilla hallitus pyrkii säilyttämään eduskunnan luottamuksen. Eduskunnasta tulee variaation vaimennuksen myötä käyttäytymiseltään jossain määrin ennakoitavissa oleva laitos, jolloin hallitus voi valita toimenpiteensä niin, että valinta on luottamuksen säilyttämisen kannalta hyväksyttävissä ja hallitus toimii tällä välillä tavalla eduskunnan ohjauksessa eduskunnan reaktioita ennakoiden.

Hallituksen on kuitenkin vielä saavutettava omien toimien variaation vahvistus, jotta variaatiotasapaino suhteessa eduskuntaan varmistuisi. Hallituksen omaa variaatiokykyä vahvistaa ennenkaikkea sen asema reaalijärjestelmän ohjausjärjestelmänä. Tässä asemassa hallituksella on käytettävissään virkamieskunnan kautta kaikkein merkittävin tieto reaalijärjestelmän toiminnasta: se voi kiteyttää tämän tiedon mielekkäiksi koetuiksi esityksiksi eduskunnalle, sen periaatteessa poliittisesti samoin suuntautuneen enemmistön hyväksyttäväksi. Erityisen hallituksen variaatiokykyä vahvistava instrumentti on vuotuinen tulo- ja menoarvio, josta eduskunta lopullisesti päättää, mutta jonka monimutkaisen ja -vaiheisen valmistelutyön hallitus suorittaa VJ:n 30 §:n valtuuttamana. Sama koskee talouspolitiikan yleistä suuntaa, jonka perusteluun hallituksella on reaalijärjestelmän ohjauselementtinä ainutlaatuiset mahdollisuudet eduskuntaan verrattuna.

Tuloksena eduskunnan poliittisen rakenteen ja päätöksenteon kiteytymisestä ja sen aikaansaamasta variaation vaimentamisesta sekä hallituksen kyvystä reaalijärjestelmän ohjauselementtinä vahvistaa informaatiotaustansa perus-

teella omaa variaatiokykyään eduskuntaan nähden eduskunnan ja hallituksen variaatioerot voidaan katsoa vähintäänkin tasatuiksi.

Hallitusmuodon mukaan »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.» Säännös asettaa kansan eduskuntaa ja hallitusta suuntaavasta ohjaavaksi elimeksi, sillä ohjaavalle elimelle tunnusmerkillisiä ovat juuri organisoidun hierarkian yleisempitasoisuus ja oikeus »viimeiseen sanaan». Suomessa kansan harjoittama ohjaus tapahtuu lähinnä määrääjain toistuvien eduskuntavaalien välityksellä, jolloin ohjaavana elementtinä on käytännössä kulloinkin valitsijakunta. Vaalit valitsijakunnan ohjausaktina muodostavat edellä ohjaussuhteiden periaatteellisesta rakenteesta konkretisoidun ohjausongelman. Ongelma on käytännössä ratkaistu sallimalla puoluelaitoksen kehitys. Poliittisten arvojen tuottamiseen ja edustamiseen erikoistuneet puolueet valitsijakunnan organisoitumisen muotona tarjoavat rajoitetun määrän kategorioita, jotka absorboivat valitsijakunnan variaatiomoninaisuuden ja tuottavat vastaavasti puolueyhmittäin jäsenyteen eduskunnan. Erittäin monimutkainen ja kiistelty on kysymys, kuka sitten valitsijakunnan mielipiteet kategorisoi, kuka tarjoaa vaalit välikappaleena, informaatiokanavana, rajallisen määrän väljiä vaihtoehtoja, joihin on otettava vaaleissa kantaa tai jätettävä äänestämättä. Organisoituuko valitsijakunta omasta toimestaan puolueittain, jolloin valitsijakuntaa voitaisiin pitää poliittisen ohjauksen todellisena subjektina, mihin vaalilakiin viittaa puhuessaan valitsijayhdistyksistä, vai organisoidaanko valitsijakunta »ulkoapäin», jolloin valitsijakunnan omaehtoinen arvonmuodostus olisi kyseenalainen ja valitsijakunta olisi pikemminkin ulkopuolisen (esim. suppean eliitin) manipuloinnin kohde? Molemmille näkemyksille voidaan esittää perusteluja.

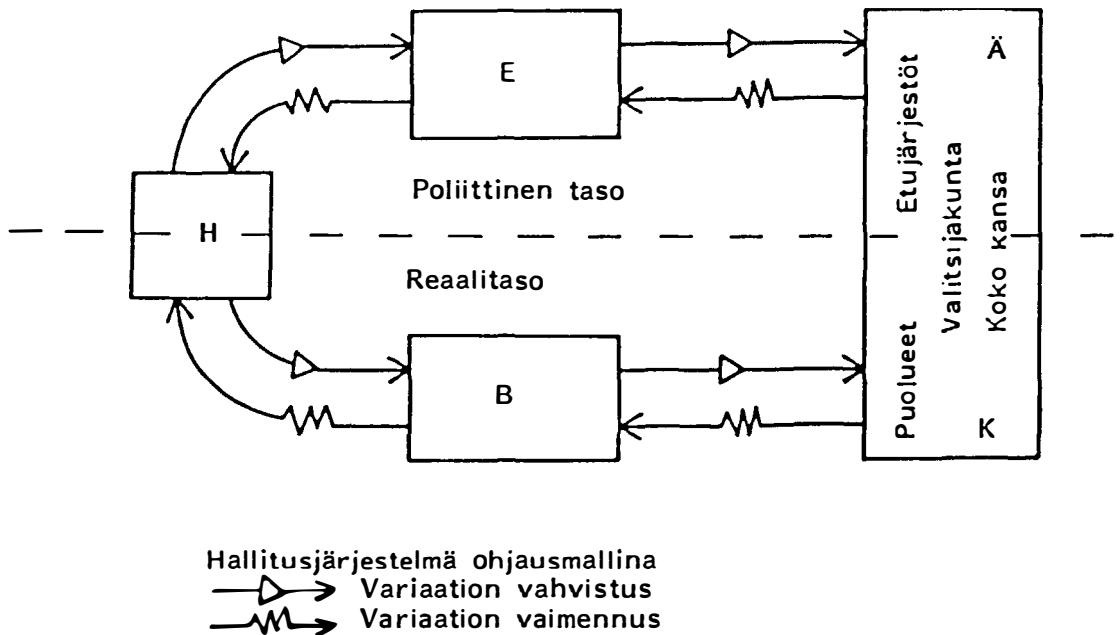
Eduskunnan ja valitsijakunnan variaatiotasapainoa tukee myös eduskunnan päätösten variaation vahvistus. Hyväksytyjen lakien arvosäältä on nimittäin taipuvainen heijastamaan paitsi lain hyväksyneen eduskunnan enemmistön arvokäsityksiä myös samalla valitsijakunnan enemmistön arvokäsityksiä. Edustajathan pyrkivät henkilökohtaiseen jälleentalintaan seuraavissa vaaleissa ja puolueyhmittäin eduskunnassa kannatuksensa maksimointiin valitsijakunnan keskuudessa. Lainsäädännön tuottamia normeja noudatetaan ensin toimeenpanevien viranomaisten taholla ja sitten ohjauksen kohteena olevan väestön taholla, joten jokaisella

lailla on koko väestön käyttäytymistä säätelevä kerroinvaikutus kaksi- tai useampiportaisen säätelyaktin vuoksi ja tietyksi myös lakeihin liittyvän suuren legitimiteettiä vuoksi.

Edellä on ohjausta yhteiskuntatasolla tarkasteltaessa päädytty neljään toisiinsa liittyvään ohjauspiiriin, joista kaksi piiriä, valitsijakunta → eduskunta ja eduskunta → hallitus, sijoittuvat poliittiselle tasolle arvomuodostuksesta päättämään ja kaksi muuta piiriä, hallitus → virkamieskunta ja virkamieskunta → kansalaiset, sijoittuvat reaalitasolle arvopäätösten tulkitsojiksi ja toimeenpanijoiksi. Ohjauksesta yhteiskuntatasolla syntyy siten päättämätön, ohjauspiirien muodostama makropiiri, jossa informaatio liikkuu molempiin suuntiin (ohjaus ja palute) ja jossa ohjauspiireittäin joudutaan tavoittelemaan variaatiotasapainoa. Alla oleva kuvio kokoa yhteen esitetyn näkemyksen pääpiirteet havainnollisuuden vuoksi. Hallintotoimen asema määrittyy tässä yhteenvedossa suhteessa koko yhteiskunnan ohjausjärjestelmään pääpiirteittäin.

teeltaan hierarkkinen. Hierarkia käsitteeseen on vanhastaan liitetty erottamattomasti vallan mielikuva, jolloin erityisempi elin on samalla »alitettu» elin ja yleisempi elin sen »yläpuolella» on siihen käskyvaltaa omaava elin. Sääteoria välttää abstraktisuudessaan ja normatiivisuudessaan valta-aspektin korostamista ja hakee sen sijaan hierarkkisellet rakenteelle perusteet toiminnallisesta tarkoituksenmukaisuudesta seuraavassa esitettävällä tavalla.

Ohjaussuhdetta perustettaessa varustetaan ohjauselin yleensä ohjauksen päämääriin suhteutetulla määrällä variaatiokykyä. Jos säätöpiiri päättyy tasaiseen, katkottomaan toimintaan, on se edellä sanotun perusteella merkki siitä, että siinä on saavutettu variaatiotasapaino. Tämä tila on kuitenkin yhteiskuntaohjauksessa vaikea pysyvästi saavuttaa, sillä säätöpiiri voi yhtäkkiä altistua normaalin, ennakoidun häiriön mittasuhteet ylittävälle järkytyksille, jotka edustavat tavanomaiset määrät ylittävää variaatiopurkausta säätöpiirissä, mihin ohjauselin ei ole voinut varautua.



3. ORGANISATORINEN HIERARKKISUUS YHTEISKUNTAOHJAUKSESSA

Koska yhteiskunnan ohjausjärjestelmässä voidaan hahmottaa erityisempiä ja yleisempiä toimintakokonaisuuksia, järjestelmä on luon-

Säätepiirin voi estää murtumasta vain ulkopuolelta säätöpiiriä ohjaavasti toimiva yleisemmän tason elin, niin kutsuttu metaohjauselin. Metaohjauselimen tehtävänä on siis pitää silmällä erityisemmän tason säätöpiirin toimintaa ja kun se huomaa ylimääräisen variaation pur-

kauksen uhkaavan murtaa piirin toiminnan, sen on tuotettava tuo ylimääräinen, erityisemmän tason ohjauselementin kapasiteetin ylittävä määrä vastavariaatiota olosuhteiden jälleen vakauttamiseksi.¹²⁾ Kun vakauttaminen saattaa toteutua aikaisemmasta rakenteesta poikkeavalla tavalla, metaohjauselin on sopeuttanut säätöpiirin rakennetta uusla olosuhteita vastaavaksi ja tehnyt erityisemmätason säätöpiiristä metaohjaukseen kytkettynä itseorganisoituvan järjestelmän.

Metaohjauksen funktion määrittelyn myötä saadaan peruste myös ohjauselementin ja metaohjaajan välistä suhdetta, ohjauselementin autonomisuuden astetta suhteessa metaohjaajaan, koskevalle huomiolle. Tätä kysymystähan on paljon pohdittu julkishallinnon piirissä sentralisaatio-desentralisaatio -vastakohtaisuutena.¹³⁾ Edellä on osoitettu, millä keinoin ohjauselementti voi nostaa eli vahvistaa omaa variaatiotaan reaali järjestelmän tasolla ohjaustehvänsä vastaavaksi. On ikäänkuin osoitettu huolta riittävän variaation aikaansaamisesta ohjauselementeille. Asialla on kuitenkin toinen puolensa, jos ohjauselin, esimerkiksi metaohjauselin liioittelee ohjausvariaatiotaan sitä ylen määrin vahvistamalla, se on kaikenlaisiin asioihin puuttumalla. Metatason ohjauskohteena oleva reaali järjestelmän ohjauselementti voi nimittäin tällaisessa tapauksessa tuntea metatason kaventavan omaa variaatiokykyään, kaventavan liiallisesti sen autonomiaa suhteessa metatasoon.

Ohjauksen kohteena olevan järjestelmän autonomian aste perustuuakin säätöteoriassa sille yleiselle tehokkuuden edellyttämälle perustalle, että ohjauselementin (joko perustasoisen tai metatasoisen) tulee *minimoida puuttumisen* ohjattavaan järjestelmään. Nyt kuitenkin järjestelmän ohjauksen aste ja koordinoiminen tarve riippuvat järjestelmän päämääristä: erikoistunut, keskittymistä vaativa päämäärä edellyttää yksityiskohtaisempaa ohjausta kuin yleisemmin formuloitu päämäärä. Tällä perusteella ohjatut järjestelmät yhteiskuntatasolla sijoituvat jatkumolle, jossa minimaalisen ohjauksen vaade suuresti vaihtelee. Onkin voitu todeta pelkistään, että ohjattujen järjestelmien hierarkiassa eri tasojen autonomia on päämäärän laskeva funktio.¹⁴⁾ Todellisuudessa ohjauselementit eivät yleensä malta pysytellä tämän kiihkeemmän määrittelyn puitteissa, vaan valantahto, epävarmuus ja tietämättömyys ovat kaikkina aikoina houkutelleet ohjauselementit vahvistamaan variaatiotaan yli päämäärän saa-

vuttamisen kannalta minimaalisen tarpeen ja ohjauksen kohteen oikeutettua autonomiaa kaventavasti.

VIITTEET

1. Ohjattuja järjestelmiä on käsitellyt uraauurtavasti Norbert Wiener teoksessaan *Cybernetics or Control and Communication in Animal and Machines*, Paris 1948, ja systemaattisesti W. Ross Ashby teoksessaan *An Introduction to Cybernetics*, London 1976, s. 195—201 sekä yhteisökuvaukseen sovellettuna Stafford Beer teoksessaan *The Heart of Enterprise*, New York 1980, s. 57—73.
2. Systeemiajatteluun sisältyvän säätöteorian »isänä» pidetään mainittua Norbert Wiener'iä, joka hahmotteli säätöteoriaa II maailmansodan aikana ilmatorjunnan tarpeisiin ja julkaisi sittemmin mainitun teoksensa. Lähes samanaikaisesti määritteli ohjaukseen liittyviä muuttujia G. Sommerhoff teoksessaan *Analytical Biology*, London 1950.
3. Ashby, mt., s. 202—207. »Tietyt edellytykset» ovat: säätöelimen keinovalikoimassa samaa keinoa ei voida käyttää menestyksellisesti erilaisten häiriöiden torjuntaan, mikä tekee mallista paremmin todellisuutta myötäilevän.
4. Beer, mts. 39, 87—89.
5. Pekka Nyholm, Poliittinen hallitus ohjausjärjestelmässä. Säätelyteoriasta ja sen sovellutuksista politiikan tutkimuksessa. Osa II: järjestelmän tehokkaan ohjauksen edellytyksistä. Jyväskylän yliopiston valtio-opin laitoksen julkaisu No. 56, Jyväskylä 1987. Michael Greven on kritisoinut erityisesti poliittisen tason kommunikaatiosuhteita käsiteltäviksi ohjaussuhteina, koska ilmeisesti eduskunnan ja hallituksen välisissä suhteissa, jossa eduskunta käsitetään ohjauselementiksi, hallitukselta sen toimeliasuuden vuoksi tulee runsaasti »palautetta», mutta on vaikea täsmällisesti määrittää mistä kaikista toimista muodostuu institutionalisoiaton eduskunnan »ohjaus». Samoin valitsijakunnan ja eduskunnan välisissä suhteissa, jossa valitsijakunta käsitetään ohjauselementiksi, valitsijakunta vaaleissa ja vaalien välisenäkin aikana toimii selvästi »ohjaajana», mutta reagoiko se eduskunnan tuottamaan »palautteeseen», on vaikea täsmällisesti todeta. Poliittisella tasolla lieneekin realistisempaa »vesittää» ohjausteoriaa siten, että em. parit käsitetään molemminpuolisessa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa oleviksi, pyrkimättä liian tarkkaan ohjaussuhteiden, »ohjauksen» ja »palautteen», verifiointiin. Vrt. Michael Greven, *Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse. Kritik der Werte und Erkenntnismöglichkeiten in Gesellschaftsmodelle der Kybernetischen Systemtheorie*, Darmstadt 1974.
6. Ashby, mts. 127—134, Beer, *Decision and Control. The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, London 1966, s. 345—369, ja Magoroh Maruyama, »The Second Cybernetics: Deviation Amplifying Mutual Causal Processes» teoksessa W. Buckley (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Chicago 1969.
7. Vrt. homorfisesta mallista erityisesti Ashby, mts. 102—103 sekä Beer, *Decision...* mts. 107—110

- ja 313—318 ja Nyholm, mts. 62—64 Valtioneuvoston päätöstä yleisohjeeksi keskuslämmitysasuntojen kohtuullisista vuokrista eräillä paikkakunnilla 19.12.1983 esimerkkinä homorfisen mallin rakenteesta ja sovellutuksesta.
8. Variaation vahvistuksesta kommunikaatiossa kts. Ashby, mts. 265—272.
 9. Vrt. viite 5.
 10. Vrt. esim. Jaakko Nousiainen, Suomen poliittinen järjestelmä, Juva 1980, s. 211—235 ja Sven Lindman, Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning, Uppsala 1935.
 11. Vrt. esim. Jussi Teljo, puheenvuoro Ylim. vp. 1935, Asia- ja ptk., s. 9 ja Rafael Erich, Suomen valtio-oikeus, I osa, Porvoo 1924, s. 136.
 12. Metaohjauksen tehtävästä ja asemasta ohjatussa järjestelmässä kts. Beer, *The Heart...*, mts. 66—73 sekä Nyholm, mts. 76—90.
 13. Esim. Lennart Lundquist, Means and Goals of Political Decentralization, Malmö 1972 sekä Kochen, Manfred and Deutsch, Karl W., Decentralization. Sketches Toward a Rational Theory. Publication of the Science Center Berlin. Volume 21, Königstein/Ts. 1980.
 14. Beer, *The Heart...* mts. 158.
- Beer, Stafford: *The Heart of Enterprise*, New York 1980.
- Erich, Rafael: *Suomen valtio-oikeus*, I osa, Porvoo 1924.
- Greven, Michael Th.: *Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse. Kritik der Werte und Erkenntnismöglichkeiten in Gesellschaftsmodellen der kybernetischen Systemtheorie*, Darmstadt 1974.
- Kochen, Manfred and Deutsch, Karl W.: Decentralization. Sketches Toward a Rational Theory. *Publication of the Science Center Berlin*, Volume 21, Königstein/Ts. 1980.
- von Känel, S.: *Einführung in der Kybernetik für Ökonomen*, Berlin 1972.
- Lindman, Sven: *Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning*, Uppsala 1935.
- Maruyama, Magoroh: »The Second Cybernetics: Deviation-Amplifying Mutual Causal Processes», teoksessa Walter Buckley (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Chicago 1969.
- Nousiainen, Jaakko: *Suomen poliittinen järjestelmä*, Juva 1980.
- Nyholm, Pekka: Poliittinen hallitus ohjausjärjestelmässä. Sääteleyteoriasta ja sen sovellutuksista politiikan tutkimuksessa, Osat I ja II, *Jyväskylän yliopiston valtio-opin laitoksen julkaisuja* No:t 45/1983 ja 56/1987.
- Stevrin, Peter: *Samhällsstyrning, Utveckling och tillämpning av en föreställningsram för analys av de statliga myndigheternas styrning av samhället*, Stockholm 1974.
- Wiener, N.: *Cybernetics or Control and Communication in Animal and Machines*, Paris 1948.

LÄHTEET

- Ashby, W. Ross: *An Introduction to Cybernetics*, London 1976.
- Beer, Stafford: *Decision and Control. The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, London 1966.