

Reviirijattelu suomalaisessa hallintokoneistossa

Markku Temmes

ORGANIZATIONAL TERRITORIALITY IN FINNISH ADMINISTRATION

Administrative Studies, Vol. 7(1988): 3, 183—188

The competition among ministries and agencies in the Finnish political-administrative system manifests a number of dysfunctional features common to fights over organizational territoriality that vary according to the stages of development of the welfare state.

In the pioneer stage of development fights over organizational territoriality are characterized by a slavish compliance with formal authority. In the expansionary stage of development fights over organizational territoriality are characterized by conflicts of interest between professional groups. In the stabilized stage of development the kinds of fights that are characteristic of the pioneer and expansionary stages diminish only to possibly be superseded by among other things territorial conflicts brought about by new professional groups responsible for information technology and guidance systems.

Keywords: organizational territoriality, sectorialization, expert agencies.

Markku Temmes, Ph.D. Public Administration, Department Head, Ministry of Finance, Albertinkatu 30a, SF-00120 Helsinki, Finland.

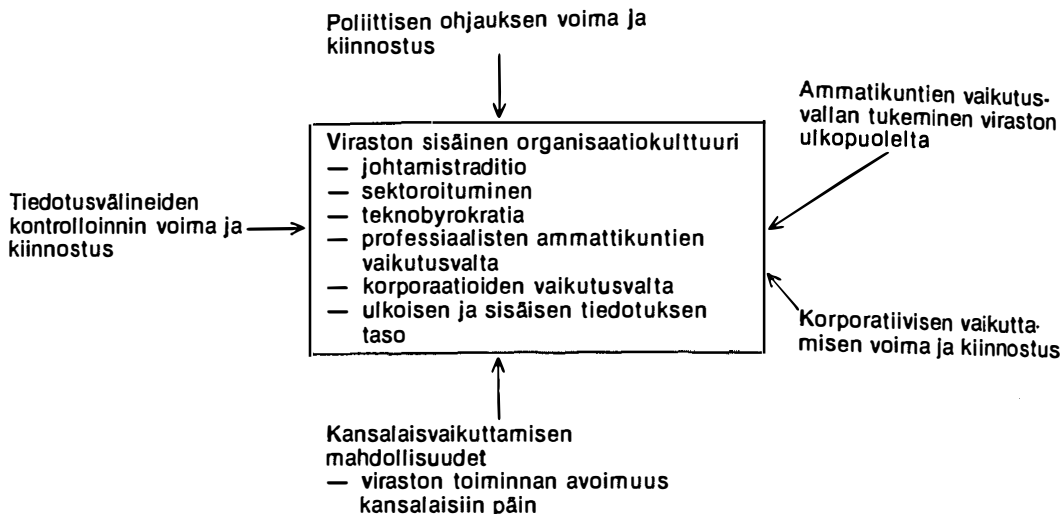
1. REVIIRIAJATELUN SYNTYYN VAIKUTTAVIA TEKIJÖITÄ

Tässä kirjoituksessa reviirijattelulla tarkoitetaan hallintokoneistossa esiintyvää ilmiötä, jossa hallinnonhaara tai virasto painottaa omaa näkökulmaansa poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaisuutta vahingoittavalla tavalla. Reviirijattelu määritellään siis dysfunktionaaliseksi hallintokoneiston ideaalisen toimintatavan kannalta. Ideaalisen toimintatavan määrittely on vaikeaa. Lähtökohdaksi voidaan kuitenkin ottaa liberalistiseen demokratiaan perustuvan poliittis-hallinnollisen järjestelmän keskeiset periaatteet. Niiden mukaan hallintokoneisto on poliittiselle hallinnalle alistettu valmistelu- ja toimeenpanokoneisto, jonka osasten on toiminnassaan aidosti alistuttava poliittisen hallinnon ohjaukseen ja vältettävä toiminnassaan dysfunktionaalista autonomisuutta. Toisaalta hallintokoneiston virastoilla voi olla esimerkiksi oikeusturvasyistä oikeutettua järjestelmän hyväksymää autonomisuutta (Temmes 1987).

Reviirijattelu on osa hallinnonhaarojen ja virastojen dysfunktionaalista autonomisuutta. Se on ehkä räikein tämän kaltaisen autonomisuuden ilmenemismuoto. Suomen hallintokoneiston historia sisältää runsaasti esimerkkejä reviiristiriidoista. Eräs keino selittää reviirijattelun syitä ja vaikutuksia onkin analysoida hallintohistorioiden antamaa ekskurssiaineistoa. Ennen siirtymistä hallintohistorian käsittelyyn on paikallaan lyhyesti analysoida hallintokoneiston asemaa ideaalimallin pohjalta reviirijattelun syntyyn liittyviä tekijöitä.

Reviirijattelun esiintyminen on merkki poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintahäiriöistä, jotka johtuvat hallintokoneiston asemaan liittyvien tasapainotilojen häiriintymisestä. Hallintokoneiston asema on riippuvainen hallintokoneiston aseman determinanttien otteesta hallintokoneiston ohjaamisessa ja edunvalvonnassa (Kuvio 1.). Keskeisimmässä asemassa on poliittinen päättävä, jonka tulisi liberalistisen demokratian ideaalimallin mukaisesti ohjata ja valvoa hallintokoneistoa. Näin ollen

Kuvio 1. Reviiriajattelun syntyyn vaikuttavia tekijöitä



poliittisen ohjauksen voima ja kiinnostus sääntelevät hallintokoneiston yksiköiden mahdollisuuksia reviiriajatteluun.

Korporaatioiden ja niiden rinnalla erillisillä professionaalisisilla ammattikunnilla on ollut eri aikoina erilainen suhde hallintokoneiston reviiriajatteluun. Korporaatiothän voivat täydentää poliittisen ohjauksen voimaa tarkentamalla ja suuntaamalla hallintokoneiston ulkoista ohjausta. Korporaatioiden liittoutuessa virastojen sisäisten ammattikuntien ja samaa ammattikuntaa edustavan viraston johdon kanssa ammattikuntien intressi on voinut muuttaa tätä vuorovaikutusta. Virastojen johdon liittoutuminen virastossa vaikuttavan dominoivan ammattikunnan kanssa johtaa yleensä reviiriajatteluun. Näin korporaatiot ovat alkuperäisen ideaalimallin mukaisen asemansa unohtaneet sekään- tureista virastojen sisäiseen revirikamppailuun. Voideankin väittää, että nykyaikaisen hallintokoneiston reviiiristiriitöiden ytimen muodostavat professionaalisten ammattikuntien edut — eräänlainen nykyaikainen versio vanhalle ammattikuntalaitokselle.

Tiedotusvälineiden hallintokoneistoa kontrolloiva rooli on sekin saattanut hämärtyä ideaalimalliajattelun vastaisen liittoutumisen vuoksi. Liittoutumat voivat kytkeytyä poliittisten ryhmitymien sisäiseen yhteistoimintaan puoluepoliittisesti sitoutuneessa tiedotuksessa. Ne voivat myös olla ilmaus professionaalisten ammattikuntien vaikutuksesta tiedotuksen kentässä. Tiedotusvälineiden neutraali asema voi kuiten-

kin säilyä helpommin kuin korporaatioiden, koska se perustuu toimintaa ohjaavaan ammattietiikkaan. Sen sijaan pelkästään virkamiesten ammattietiikkaan perustuva liberalistisen demokratian ideaalimallin noudattaminen mm. suhteessa korporaatioihin ei näytä Suomesta kokemusten mukaan aina toimivan.

Kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa suoraan hallintokoneiston virastojen toimintaan riippuu virastojen ja virkamiesten asennoitumisesta hallintokoneiston avoimuuteen ja erityisesti siitä, missä määrin virastot ovat omaksuneet toiminnassaan palveluajattelun periaatteet. Palveluajattelun lähtökohtanaan on toiminnan suunnittelun ja ohjauksen perustaminen kansalaisten palvelun asettamiin edellytyksiin. Palveluajattelu edellyttää myös, että viraston johto kykenee nousemaan ammattikuntaintressien yläpuolelle, jos ne ovat ristiriidassa palvelutavoitteiden kanssa.

Virastojen sisäisen organisaatiokulttuurin kehitys ratkaisee viime kädessä, puhkeavatko reviiirijattelun edellytykset, jotka johtuvat ulkoisista tekijöistä, avoimeksi reviiiristiriidaksi. Viraston johtamistraditio ja »teknobyokraattinen» taso kertovat viraston kyvystä sopeutua siihen kohdistuviin ulkoisiin muutoksiin. Ne kertovat myös siitä, onko viraston intressissä pyrkimystä sopeutumisen sijasta puolustamaan vanhoja toimintatapojaan. Sopeutumattomuus on usein reviiirikamppailun varsinainen syy. Reviiiristiriidathan tulevat esille usein organisaatio-uudistusten yhteydessä.

Viraston sisäiset professionaaliset ammattikunnat aiheuttavat paineita reviirijatteluun. Professionaalisten ammattikuntien merkityksen kasvaessa sekä koko yhteiskunnan tasolaetta yksittäisissä virastoissa on niistä muodostunut linkkejä ulkoisen korporatiivisen vaikuttamisen ja viraston sisäisen vallankäytön välillä. Virastojen teknokraattisen tason noustessa näiden kehittyneelle yhteiskunnalle ominaisten uusimuotoisten ammattikuntien merkitys on jatkuvasti kasvanut. Ne ovat voineet myös käyttää valtaansa entistä vapaammin. Keskusvirastojemme suhteellisen itsenäisen asema on niin ikään suosinut professionaalisten ammattikuntien vallankäyttöä. Professionaalisten ammattikuntien vallankäyttö voi johtaa viraston palvelutavoitteiden kannalta dysfunktionaaliseen reviirijatteluun. Ammattikuntaintressit eivät ole välttämättä sopusoinnussa palvelujen tehokkaan ja taloudellisen tuottamisen kanssa. Erityisen ongelmallista on saada aikaan ammattikuntarajojen ylittävää yhteistoimintaa. Tämä on vaikeaa virastojen sisällä. Erityisen vaikeaa se on virastojen välillä.

2. REVIIRIAJATELU SUOMEN HALLINTOKONEISTON KEHITYKSEN ERI AIKAKAUSINA

Reviirijattelu on mahdollista vasta, kun reviirit on kertaalleen jaettu. Niinpä reviirijattelu oli hallintokoneistomme järjestäytymisvaiheessa lähes tuntematon ilmiö. Reviirijattelu on aina ollut virkamiesten käyttäytymiseen liittyvä ilmiö. Sen esiintyminen kertoo myös yleensä poliittis-hallinnollisen järjestelmän ongelmista. Poliittisen hallinnan vaihtelut vaikuttavat hallintokoneiston kehitystason ohella reviirijatteluun realisoitumiseen. Niinpä reviirijatteluun luonne on sotavaltion oloissa erilainen kuin hyvinvointivaltiossa.

Pyrin seuraavassa lyhyesti jaksottamaan Suomen hallintokoneiston eri kehitysvaiheissa ilmennyttä reviirijatteluun. Tarkastelu alkaa autonomian ajalta, jota jakson ajallisesta pituudesta huolimatta käsitellään yhtenä kokonaisuutena, koska se muodostaa hallintokoneistomme järjestäytymisvaiheen. Toiseksi on tarpeen nähdä yhtenä kokonaisuutena hallintokoneistomme byrokraatisoitumisen, teknokratisoitumisen ja voimakkaan laajentumisen vaihe itsenäistymisestä aina 1980-luvulle saakka. Tosin tähän noin 60 vuoden jaksoon sisältyy ulkoisten kriisien aiheuttamia poikkeusajoja,

jotka vaikuttavat myös virastojen asemaan. Vasta 1980-luvulla lopullisesti alkanut hyvinvointivaltiomme vakiintumisvaihe on myös reviirijatteluun edellytysten kannalta käännekohta. Tosin hyvinvointivaltion kauden voidaan katsoa alkaneen jo 1960-luvulla. Hallintokoneistolta niukenevien resurssien oloissa edellytetään tehokkuus ja yhteistoimintakyky asettavat perinteisen reviirijatteluun kielteiseen valoon virastojen omienkin intressien kannalta. Perinteisellä reviirijatteluun tulee tuskin olemaan suurta merkitystä hyvinvointivaltion vakiintumisen vaiheessa. Päädyimme näin ollen seuraavaan jaksotukseen (vrt. Kuvio 2.):

- pioneerivaihe — 1917,
- laajentumisvaihe 1917—1980 ja
- vakiintumisvaihe 1980—.

Pioneerivaiheelle oli ominaista uranuurtajien antaumuksellinen toiminta. Heillä ei ollut aikaa reviirijatteluun. Tilanne muistutti organisaatio-teoreettisesti brittien laivaston olosuhteita ja toimintatapoja siirtomaiden valloitusvaiheessa. Toiminnalle oli ominaista joustavuus ja uhrautuvuus. Organisaatiot olivat pieniä, vain muuttaman henkilön kokoisia.

Yleensä toiminnan liikkeelle panevana voimana oli ylevä kiinnostus ratkaista jokin yhteiskunnallinen ongelma tai aloittaa maassa toiminta, jonka suhteen Suomi oli vielä kehittymätön. Näin lähtivät liikkeelle rautatiet, geologinen tutkimus, kansakoulu tai erikoistunut lainvalmistelu. Hallinnonhaarojen pioneerit kuten rautateiden rakentaja Georg Strömberg tai kansakoulun isä Uno Cygnaeus olivat aikansa uudistajia. Heitä ei mielletty byrokraateiksi (Somerkivi 1979 ja Suomen Valtionrautatiet 1916). Toisaalta oli hallinnonhaaroja, jotka edustivat »yövärtijavaltion» perinteisiä tehtäviä: verojen kokoamisessa tarvittava hallinto, tuomioistuinlaitos, järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaava hallinto ja varsinainen valtiota ylläpitävä yleishallinto, joka koostui vähäisestä keskushallinnosta ja alueellisesta hallinnosta, josta puolestaan vastasivat lääninhallitukset.

Hallintokoneiston byrokraatisoituminen ilmeni jo pioneerivaiheessa innokkaiden uranuurtajien vähittäisellä korvautumisella yleishallintotradition omaksuneilla juristeilla. Noudatetut hallintoperiaatteet saatiin perinteisestä yleishallinnosta, erityisesti tuomioistuinlaitokselta. Senaatin asema ja toimintatapa nojautui yleishallintotraditioon ja vähitellen voimistuvaan formaaliseen byrokraattisuuteen. Tämä oli vähitellen ominaista myös senaatin alaisuuteen perus-

tetuilla keskusvirastoilla. Etuoikeutetussa asemassa olevan virkamieseliitin yleisin koulutustausta oli yleishallintotradition mukainen juristikkoulutus (Temmes 1987c).

Reviirijattelu verhoutui virastojen toiminnan vakiinnuttua formaalisen byrokraatian tiukoihin toimivaltasääntöihin. Esimerkiksi lääninhallituksen alaisten virkamiesten ei ollut sallittua ohittaa lääninhallituksen kautta kulkevaa virkatietä ja asioida suoraan keskenään. Organisaatiokulttuuri korosti ylemmän viranomaisen asemaa. Tästä oli esimerkkinä prokuraattorin keskeinen lainkäyttöä ja jopa hallintotoimia ohjaava rooli (Honka 1959). Suomessakin 1800-luvun hallinnolle ominainen jäykkyä virkavaltaisuus ilmeni virastojen ja virkamiesten vallan korostamisena yhteistyön ja joustavuuden kustannuksella.

Itsenäistyneen Suomen hallintokoneisto on jatkuvasti laajentunut ja differentioitunut. Tästä on eräänä seurauksena ollut se, että hallinnonhaarat ja virastot ovat monessa tapauksessa tunkeutuneet toistensa perinteisille alueille. On syntynyt positiivisia kompetenssikonflikteja. Formaalis-byokraattinen hallintokulttuuri ei suosinut näiden konfliktien ratkaisemista kehittämällä yhteistoimintaa, vaan ne johtivat helposti reviiirikamppailuihin.

Teknokratisoituminen ja spesialisoituminen toivat reviiirikamppailuihin uutta sisältöä. Nyt ei ollut enää kysymys vain viraston ja virkamiehen kunnian ja vallasta, vaan myös professionaalisen ammattikunnan usein paljon konkreettisemmista eduista, jotka samaistuivat kasvuhaluisten virastojen ja niiden alayksiköiden etuihin. Oli kysymys myös siitä, pitivätkö insinöörit, maanmittarit tai lääkärit valtaa kyseisissä virastoissa tai kokonaisissa hallinnonhaaroissa. Varsinaiset pioneerit, joiha saattoivat esimerkiksi julkisissa rakennustöissä esiintyä sotilaat ja kouluasioissa papit, olivat hiljalleen väistyneet erikoiskoulutuksen saaneiden professionalistien tieltä (Somerkivi 1979).

Hallintokoneistomme pitkän laajentumisvaiheen merkittävimmät reviiirikamppailut ovatkin olleet professionalistien ammattikuntien provosioimia. Ne ovat voineet olla kuten valtion rautateillä viraston sisäisiä, esimerkiksi insinörien ja juristien välisiä tai virastojen välisiä, kuten sotien jälkeisen kiivaan rakennuskauden aikainen Pohjanmaan jokisota. Tässä kuuluisassa reviiirikamppailussa kahden eri viraston, maataloushallituksen ja tie- ja vesirakennushallituksen, erilaisen koulutuksen ja vesistön hyödyntämisen suhteen erilaisen katsantokannan

omaavat insinöörit valjastivat virastonsa käymään vuosikautia sitkeää reviiirikamppailua oikeudesta rakentaa jokia. Myös maakunnalliset poliitikot ja tiedotusvälineet osallistuivat näkyvästi tähän julkisilla varoilla maksettuun turnajaiseen.

Tällainen oli mahdollista hallintokoneiston nopeassa laajentumisvaiheessa ja poliittisen hallinnan ollessa vielä tottumaton ohjaamaan laajaa teknokratisoitunutta hallintokoneistoa. Tämänkaltaiset reviiirikamppailut jäänevät erikoisuuksina hallintomme historiaan. Ne liittyvät hallintokoneiston laajentumisvaiheeseen.

Vakavampaa on, että laajentumisvaiheessa virastojen toiminta suuntautui ehkä liian yksipuolisesti vahvistamaan kunkin hallinnonhaaran oman sektorin asiantuntemusta ja resursseja, jolloin hallintokoneistomme sektorisoitui ylhäältä alas aina kuntatasolle saakka. Julkisen hallinnon tehtäväkentän monipuolistuminen ja laajentuminen uusille alueille lisäsi tarvetta poikkihallinnollisen yhteistyöhön ja toiminnan taustojen poikkitieteelliseen tutkimukseen. Sektoroitunut ajattelu näkyi hallinnonalojen välisen työnjaon uudistamisen vaikeutena. Se näkyi myös keskushallinnon alaisen aluehallinnon ja erityisesti kunnallishallinnon pakollisena ylhäältä annettuna sektoroitumisena keskushallinnon työnjaon mallin mukaisesti.

Hallintokoneistomme vakiintumisvaiheen, joka on alkamassa hallintokoneiston kasvun saavutettua saturaatiopisteensä, keskeisenä ongelmana on sopeuttaa hallintokoneiston organisaatio ja toimintajärjestelmät vastaamaan hallintokoneistolle osoitettuja haasteita: toiminnan tehokkuus, joustavuus ja palvelukyky. Hyvinvointivaltion hallintokoneiston tyypillinen virasto on asiantuntijavirasto, jonka asema ei enää ensisijaisesti perustu säännösten vahvistamaan formaaliseen asemaan, vaan suositusten, neuvonnan ja koulutuksen keinoin hoidettuun asiantuntijaohjaukseen. Asiantuntijavirastolta edellytetään kykyä tarkastella asioita poikkitieteellisesti ja omaksua kokeilukulttuuri (Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö 1986 ja Temmes 1987b).

Vakiintumisvaiheen reviiiriongelmat liittyvät aikaisempaa joustavampien organisaatiomallien ja toimintajärjestelmien omaksumiseen. Professionaaliset ammattikunnat, jotka ovat rakentaneet asemansa laajentumisvaiheen sektorisoituneeseen vallankäyttöön tulevat monessa tapauksessa vastustamaan hallintokoneiston vakiintumisvaiheen välttämättömiä uudistuksia. Näiden ammattikuntien joukossa on

eräitä vasta 1960- ja 1970-luvun taloudellis-hallinnollisen teknokratisoitumisen luomia uusia ammattikuntia, kuten työmarkkinaekspertit, suunnittelujärjestelmistä vastaavat suunnitteluteknokraatit, budjettijärjestelmistä vastaavat budjettiasiantuntijat ja tietojärjestelmistä vastaavat atk-asiantuntijat. Esimerkiksi näiden ammattikuntien taholta on pelättävissä pohjimmitaan reviirijatteluun perustuvaa toiminnan joustavuutta lisäävien uudistusten vastustamista. Toisaalta hallintokoneiston palvelukyvyille asetettavat yhä vaativammat poliittiset tavoitteet tulevat varmistamaan hallintokoneiston uudistumisen reviirijatteluista huolimatta.

Sen sijaan perinteinen reviirijattelu virastojen kesken ja osaksi myös virastojen sisällä vähenee. Keskeisin syy on reviirikamppailujen yhä yleisempi kokeminen häiriöiksi hallintokoneiston ulkoisen kuvan kannalta. Tiedotusvälineiden kontrollilla on tässä ollut tervehdyttävä vaikutus. Viime aikoina onkin yleistynyt menettely, jossa johtavat virkamiehet ovat keskinäisellä sopimuksellaan, »gentleman agreementilla», sopineet muun muassa ennen niin vaikeiksi koetuista hallinnonalajärjestelyistä. Viimeksi näin meneteltiin merenkulkuhallinnon pitkään esillä olleen hallinnonalaongelman ratkaisemiseksi.

3. REVIIRIKÄYTTÄYTYMISEN ILMENEMISMUOTOJA SUOMEN HALLINTOKONEISTOSSA

Pyrin lopuksi lyhyesti pelkistämään suomalaisen hallintokoneiston reviirijatteluun keskeiset ilmenemismuodot kolmeen pääryhmään. Nämä ovat (vrt. Kuvio 3):

- formaalis-byrokraattisten yleishallintovirastojen reviirikamppailut,
- sektoroituneiden specialistivirastojen reviirikamppailut ja
- kehittyneiden asiantuntijavirastojen reviiriingelmat.

Tähän tyypologiaan sisältyvät reviirijattelun aiheuttamat ilmiöt eivät ole ryhmiteltävissä kronologisesti peräkkäisiksi, vaan hallintokoneiston kehityksen kerroksellisuuden vuoksi ne kietoutuvat toisiinsa eri ajanjaksojen ja jopa samojen virastojen sisällä.

Formaalis-byrokraattiselle yleishallintovirastolle oli tunnusomaista pitää virallisesta toimivallastaan kiinni aina naurettavuuksiin saakka. Perinteisten yleishallintovirastojen reviirikamp-

Kuvio 2. Reviirijattelu Suomen hallintokoneistossa eri aikakausina.

Pioneerivaihe – 1917

- aluksi oli pioneerihenkkisten uranuurtajien luomia pienyksiköitä
- uranuurtajilla ei ollut aikaa reviirikamppailuihin
- byrokraatisoituminen ilmeni aluksi yleishallintoradition ja juristimonopolin voimistumisena
- reviirijattelu verhoutui formaalisen byrokraatian tiukkoihin toimintasäännöksiin
- tyypillinen virasto oli luonteeltaan yleishallintovirasto, reviiriristiriidat olivat yleensä vertikaalisia

Laajentumisvaihe 1917—1980

- Suomen hallintokoneisto on jatkuvasti laajentunut ja differentioitunut, virastot ovat tunkeutuneet toistensa toimialueille
- spesialisoituminen ja teknokratisoituminen lisäsivät viraston sisäisten professionaalisten ammattikuntien valtaa
- toimintojen poikkihallinnollisuus lisäsivät reviiriristiriitojen mahdollisuutta
- poliittinen ohjaus ei kyennyt riittävän nopeasti sopeutumaan laajentuneen hallintokoneiston haasteisiin
- tyypillinen virasto oli hallinnonhaaransa sektoroitunut spesialistivirasto, reviiriristiriidat olivat yleensä horisontaalisia

Vakiintumisvaihe 1980 –

- kasvunsa rajoja lähestyvä hallintokoneisto on joutunut uudelleen arviointien ja uudelleen järjestelyjen kohteeksi
- perinteiset reviirikamppailut eivät ole enää yhtä todennäköisiä poliittisen ohjauksen tiedotusvälineiden kontrolliin vuoksi
- hallintokoneiston uusimuotoiset sisäiset ammattikunnat ja heitä tukevat ohjausjärjestelmät ovat osapuolena sopeutumisvaiheen reviirikamppailuissa
- tyypillinen keskushallinnon virasto on asiantuntijavirasto, reviiriristiriidat ovat yleensä joko vertikaalisia tai virastojen sisäisiä

pailut olivat usein vertikaalisia tai virastojen sisäisiä. Venäläistämiskausien sortotoimien aikana formaalisen laillisuuden puolustamisesta tuli jopa osa kansakunnan oikeustaistelua.

Sektoroituneiden specialistivirastojen reviirikamppailut perustuivat professionaalisten ammattikuntien painoarvojen ja vaikutusvallan usein myyntinomaiseen ylikorostamiseen. Toisaalta niiden merkityksen kasvu liittyi virastojen spesialiteetin ja sektoroitumisen vahvistamiseen. Reviiirijattelu johti siihen, että virastojen ja hallinnonhaarojen väliset uudelleenjär-

jestelyt vaikeutuivat ja hidastuivat. Poliittiset päättäjät suhtautuivat niihin yleensä liian passiivisesti ja siten mahdollistivat virastojen autonomisen käyttäytymisen. Reviiririidat olivat yleensä horisontaalisia. Niitä esiintyi sekä virastojen sisällä että virastojen välisinä.

Kehittyneiden asiantuntijavirastojen reviiri-ongelmat liittyvät hallintoa ohjaavien rakentei-

Kuvio 3. Esimerkkejä Suomen hallintokoneistolle tyypillisistä reviiriristiriidoista

1. *Formaalisbyrokrattisille yleishallintovirastoille* oli ominaista pitää kiinni muodollisesta toimivallastaan jopa naurettavuuksiin saakka:
 - prokuraattorin ja lainvalmistelukunnan kamppailut muodollisesta asemastaan
 - reviirien puolustamiseen turvaututtiin myös venäläistämistoimien vastustavassa laillisuus-taistelussa
 - yleishallintovirkamiesten »hyppimisjärjestelmä» vähensi reviirijattelua senaatissa ja keskusvirastoissa
2. *Sektoroituneiden specialistivirastojen* reviirikamppailut liittyivät professionaalisten ammattikuntien painoarvon ja vaikutusvallan miltei myyttiseen ylikorostamiseen:
 - ammattikuntaristiriidat VR:n sisällä (insinöörit — juristit — talousmiehet)
 - ammattikuntaristiriidat merenkululaitoksen sisällä (laimainsinöörit, rakennusinsinöörit, merikapteenit)
 - Pohjanmaan jokisota 1950- ja 1960-luvuilla (maataloushallituksen kuivatusinsinöörit ja tie- ja vesirakennuslaitoksen vesistöinsinöörit kilpailivat näyttävästi hankkeillaan)
 - tarpeellisetkin hallinnonalajärjestelyt johtivat sitkeisiin virastojen ja niiden ammattikuntien välisiin reviiriristiriitoihin
 - ammattikasvatuksen uudelleenjärjestely
 - korkeakoululaitoksen uudelleenjärjestely
 - merenkululaitoksen asema
 - ympäristöhallinnon uudelleenjärjestely
 - työvoimahallinnon ja sosiaali- ja terveyshallinnon uudelleenjärjestely
 - poliittiset päättäjät jäivät yleensä sivustakatojiksi tai joutuivat siunaamaan byrokratian itseintressin
3. *Kehittyneiden asiantuntijavirastojen* reviiri-ongelmat liittyvät tarpeeseen uudistaa hallintoa koskevat ohjausjärjestelmät
 - spesialistiammattikunnat kuten suunnittelijat, atk-ekspertit ja budjettiasiantuntijat muodostavat uhan joustavuutta lisääville uudistuksille
 - sektoroitumista purkavat uudistukset kariutuvat keskitettyyn ohjaukseen tottuneiden keskushallintoyksiköiden toimesta
 - virastojen sisäiset ammattikuntaristiriidat ovat monasti edelleen ratkaisematta

den ja toimintajärjestelmien virastoille asettamiin rajoituksiin ja niiden kautta toteutettuun virkamiesjohtolseen, keskitettyyn vallankäyttöön. Hyvinvointivaltion hallintokoneiston sopeuttaminen kansalaisten kasvaviin odotuksiin sekä tehokkuus- ja joustavuusvaatimuksiin edellyttää hallintokoneistolta kykyä uudistua sisäisesti. Hallintokoneiston uusimuotoiset professionaaliset ammattikunnat saattavat reviirijään puolustaessaan hidastaa sopeutumista. Tarve desentralisoida päätäntävaltaa on tämän debyrokratisointityön lippulaiva. Päätösvaltaansa menettävä keskushallinto tulee vastustamaan reviirijattelun mukaisesti desentralisointia.

Reviiri-ongelmat eivät ole enää pelkästään perinteisiä virastojen sisäisten ammattikuntien ja virastojen välisiä kamppailuja, vaan laajemmin erilaisten hallintokulttuurien välisiä. Tosin professionaaliset ammattikunnat ovat edelleen myös asiantuntijavirastoissa provosoimassa reviiriristiriitoja. Reviiriristiriitojen aktoreina tulevat ilmeisesti esiintymään myös hallinnon keskitetyistä ohjausjärjestelmistä vastaavat teknokraatit ja ohjausyksiköt.

LÄHTEET

- Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö*, Komiteanmietintö 1986: 12.
 Honka, Olavi: *Prokuraattori-oikeuskansleri 1809—1959*, Helsinki 1959.
 Kivivuori, Antti, Vettenranta, Leena (toim.): *Lainvalmistelun historiaa 1884—1984*, Helsinki 1984.
 Somerkivi, Urho, Cavonius, Gösta ja Karttunen, M. O.: *Kouluhallitus 1869—1969*, Vantaa 1979.
Suomen Valtionrautatiet 1862—1912, osat I—II, Helsinki 1916.
 Temmes, Markku: *Hallintokoneiston autonomisuus*, Tampere 1987(a).
 Temmes, Markku: Hallintokoneiston »todellisuuden» tutkimuksesta. *Hallinnon tutkimus* (1987): 4(b).
 Temmes, Markku: Juristimonopoli — tarua vai totta suomalaishallinnossa. *Hallinto* (1987): 4(c).
 Temmes, Markku: Kohti uudistuvaa hallintokulttuuria. *Hallinto* (1987): 6(d).
 Virkkala, Kalevi: *Geologian tutkimuskeskuksen 100-vuotishistoriikki*, Helsinki 1985.