

# Valtiollinen ja yhteiskunnallinen päätöksentekomalli ulkopoliitikassa

Raimo Väyrynen

STATE-CENTERED AND SOCIETAL MODELS OF DECISION-MAKING IN FOREIGN POLICY

Administrative Studies, vol. 7(1988): 1, 33—46

Decision-making and administration in foreign affairs may be explored from two different vantage points by applying either a state-centered or a society-centered model. In the state-centered approach the Weberian theory of administration and decision-making may be combined with political realism, and its emphasis on national interests, as a way of tackling the basic nature of international relations. In contradistinction to the hierarchical view of decision-making in that approach, the society-centered model takes into account the multitude of economic and political interests pertaining to external relations. The complexity of external and internal environment of decision-making and administration makes that a hierarchic approach is devoid of practical viability. As a remedy to the dilemmas of decision-making the model of multiple advocacy, as developed by Alexander L. George, is suggested.

Keywords: foreign policy, diplomacy, Weber, multiple advocacy

*Raimo Väyrynen, Dr.Soc.Sci., Professor, Department of Political Science, University of Helsinki, SF-00100 Helsinki, Finland.*

## 1. VALTIOLLINEN PÄÄTÖKSENTEKOMALLI

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon katsotaan usein eroavan laadullisesti muusta poliittisesta päätöksenteosta. Sen saatetaan katsoa vaativan erityisiä tietoja ja kokemuksia, joita ei tavanmukaisessa hallinnossa tarvita. Herbert Simonin käsitteitä lainaten useimmat ulkopoliittiset päätökset ovat tämän käsityksen mukaan ohjelmoimattomia, kun taas sisäpolitiikan piiriin kuuluvissa ratkaisuisa on enemmän ohjelmoituja, esimerkiksi lainsäädännön soveltamiseen liittyviä ratkaisuja. Tästä erosta seuraa se havainto, että ulkopoliittisessa päätöksenteossa on oltava enemmän vapausasteita ja siinä on annettava riittävästi sijaa kokemuksen tuottamalle arviointikyvyille. Rutiinimainen lähestymistapa ulkopoliitiikkaan tuottaa huonoa ulkopoliitiikkaa.

Johtopäätöksenä tästä seuraa puolestaan vaatimus riittävästä eriyttämisestä ulkopoliittisia päätöksiä tekevässä organisaatiossa. Tämä ei tarkoita vain muodollista hierarkiaa, joka määrää yhtäältä auktoriteettisuhteet ja toisaalta kommunikaatiokanavat, vaan myös selvää eroa virastokulttuurissa nuoren ja vanhan, kokemattoman ja kokeneen välillä. Ulkopoliittisia ratkaisuja ei tule jättää 'noviisien' käsiin. Varsinkin ulkopoliitiikan peruslinjaan liittyvissä ja muissa laajempaa merkitystä omaavissa kysymyksissä ulkoasiainhallinnon korkeimpien virkamiesten sananvallan tulee olla ehdoton. Ohjeiden tulee kulkea vain ylhäältä alaspäin (tätä on voimakkaasti korostanut mm. Korhonen 1975).

Tällainen päätöksentekojärjestelmä edellyttää organisaation tehtävien eriyttämistä siten, että varsinkin hierarkian alemmilla tasoilla olevat virkamiehet tai yksiköt hoitavat vain niille nimenomaisesti määrättyjä, tarkoin rajattuja tehtäviä. Eräiden organisaatio-oppien mukaan tämä lisää hallinnollisen toiminnan tehokkuutta. Samalla se poistaa epävarmuutta ja riskitekijöitä lisäämällä toiminnan määrämuotoisuutta (Aldrich 1979, 10).

Ulkopoliittisen päätöksenteon hierarkista erityislaatua on perusteltu ainakin kahdella eri tavalla. Ensimmäinen näistä perusteista hyödyntää kansallisen edun käsitettä. Poliittisen rea-

lismen yksi perusajatus on se, että kansallinen intressi tarjoaa objektiivisen kriteerin ulkopoliittiselle päätöksenteolle. Näin sen katsotaan auttavan päätöksenteossa tavoitteiden ja keinojen valinnassa. Toisaalta kansallisen edun argumenttia voidaan käyttää oikeuttamaan tehtyjä ulkopoliittisia ratkaisuja. Olennainen kysymys tässä yhteydessä on luonnollisesti se, kuka määrittää ne kansalliset edut, joita voidaan käyttää poliittisen päätännän kriteereinä. Poliittisen realismin vastaus tähän kysymykseen on selvä: kansallisen edun määrittävät poliittiset johtajat, eikä kansa.

Ulkopoliittisen päätöksen hierarkista erityislaatua voidaan perustella myös tarpeella vähentää kansainvälisen järjestelmän aiheuttamaa epävarmuutta ja ennakoimattomuutta. Nämä kansainvälisen järjestelmän vaikutukset voivat puolestaan johtua joko sen pakkovaltaisesta luonteesta tai lisääntyneestä monimuotoisuudesta. Poliittisen realismin mukaan kansainvälisten suhteiden pakkovaltaisuus, sotilaallisen hyökkäyksen ja taloudellisten pakotteiden uhka, pakottaa kansallisvaltiot sisäisesti hierarkiseen päätöksentekomenettelyyn.

Poliittisten johtajien ja heitä avustavien korkeiden virkamiesten keskeistä asemaa ulkopoliittisessa päätöksenteossa on perusteltu neuvotteluperiaatteella (principle of bargaining). Sen mukaan ulkopoliittikan hoitaminen neuvottelemalla ulkovaltojen kanssa edellyttää asioiden luottamuksellista käsittelyä pienessä piirissä. Toimeenpanevan vallan merkitystä korostaa ja parlamentin asemaa heikentää edelleen se, että ulkovaltojen kanssa neuvoteltavaan sopimukseen ei kansallisessa ratifiointiprosessissa ole mahdollista tehdä mainittavia muutoksia.

Periaatteellisempi tapa painottaa toimeenpanovallan merkitystä ulkopoliitikassa korkeimman edun periaate (principle of supreme interest). Sen mukaan ulkopoliitikassa on perimiltään kyse kansakunnan säilymisestä itsenäisenä ja siksi sen hoitaminen vaatii erityistä taitoa ja vastuuta. Näitä ominaisuuksia ei varsinkaan tavallisilla kansanedustajilla katsota ulkopoliittikan piirissä olevan (Goldmann 1986, 5—7). Korkeimman edun periaate edellyttää johtajakeskeistä ulkopoliittikkaa.

Johtajaperiaate henki selvästi Pekka Peitsen sodan oloissa, kesäkuussa 1944 esittämässä toteamuksessa:

Kansa ei voi aina seurata salaisen diplomatian teitä etenevää kansainvälistä politiikkaa kaikkine sen yllättävine käänteineen ja rintamamuutoksineen niin hyvin, että se ajoissa ehtisi oivaltamaan, mi-

tä maan etu kulloinkin vaatii. Valtiollinen johtaja, joka tällaisissa oloissa etsii ratkaisunsa vain kansan mielialoista, voi joutua harhateille (Kekkonen 1977: 44—45).

Näin kirjoittaessaan Kekkonen ei kuitenkaan ilmeisesti ajatellut ulkopoliittista vallankäyttöä vain staattisena, vaan myös dynaamisena ilmiönä. Normaalioloissa johtajuusperiaate toimii ulkopoliittisen jatkuvuuden takaajana. Sen sijaan poliittisessa murroksessa se on välttämätön edellytys uuden ulkopoliittisen suunnan valinnalle. Kesäkuussa 1944 Kekkosella oli ilmeisesti mielessään se, kuinka sotaan indoktrinoitu kansa kykenisi hyväksymään uuden ulkopoliittisen linjan, jota hän omalta osaltaan oli alkanut valmistella. Tämä liittyy yleisempään ongelmaan siitä, kuinka poliittiset johtajat saattavat menettää toimintavapautensa sitomalla kansallisen tietoisuuden tiettyyn linjaan (Deutsch 1957).

Poliittiselle realismille eivät ole keskeisiä kansan, vaan tilanteen vaatimukset. Poliittikan moraali määräytyy sen lopputulosten ja valtioiden välisen käytännön perusteella; sitä »on tehtävä käytännön sanelemin säännöin» (Apunen 1984, 78—79). Käytännön ensisijaisuus edellyttää keskeisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten ratkaisujen ohjaamista valtiokoneiston toimeenpanevalla haaralla ja mieluusti sen keskeiselle johtajalle. Tässä mallissa hierarkkisesti järjestetty ulkoasiainhallinto on ulkopoliittisen johdon valmisteleva ja toimeenpaneva apuväline, jolla periaatteessa ei ole varsinaista autonomiaa.

Tällaisen johtajakeskeisen päätöksentekojärjestelmän katsotaan parhaiten takaavan rationaalisen päätöksenteon, jonka keskeisyyttä poliittinen realismi korostaa. Rationaalisuus määrittää puolestaan valtioedun toteuttamisen avulla. Yksinkertaisimmillaan valtioetu ja siten rationaalinen päätöksenteko merkitsee odotettavissa olevan hyödyn maksimointia. Tällöin hyötyarvon oletetaan olevan homogeeninen ja siten vertailukelpoinen. Jos näin on, niin silloin myös poliittisen kollektiivin tavoitteet voidaan olettaa homogeenisiksi (Snyder & Diesing 1977, 340—41).

Poliittisessa realismissa juuri kansallinen etu toimii tällaisena yleisenä ja tasa-aineisena hyödyn mittana. Sen edistäminen samaistetaan päätöksenteon rationaalisuuden kanssa. Päätöksentekoa palvelemaan kehittyi yleensä ulkopoliittikan strategian soveltava tutkimus, jonka olennaisena tavoitteena on edistää päätöksentekijöiden asettamien tavoitteiden saavut-

tamista. Siltä puuttuu toisin sanoen tutkimukselle ominainen kriittinen tehtävä.

Tällaisessa ulkopoliitiikan soveltavassa realismissa teoriassa on ainakin kaksi puutetta. Ensiksikään kansallisen edun käsitettä ei ole eriytetty riittävästi, jotta se mahdollistaisi aidosti rationaalisen valinnan ulkopoliitiikan eri keinojen välillä. Tähän liittyen poliittisen realismin käsitys rationaalisuudesta on liian kapea. Sen sisältämä ajatus valtiorationaalisuudesta hyödyn maksimointina edellyttää eri valtioiden kansallisten etujen vastakkaisuutta, joka ei ole suinkaan aina asianlaita.

Peliteorian käsitys strategisesta rationaalisuudesta on toinen. Se kuvaa todellisuutta, jossa valtioiden mahdollisuudet saavuttaa tavoitteensa eivät seuraa ensisijaisesti voimasuhteista, vaan muiden valtioiden tekemistä valinnoista. Ulkopoliittisessa päätöksenteossa valtioiden riippuvuus toisistaan on tällöin sekä staattista että dynaamista: yhtäältä valtioiden toimintavaihtoehdot ovat keskenään staattisesti vuorovaikutuksessa ja toisaalta tietyn hetken valinnat vaikuttavat dynaamisesti valtioiden tuleviin valintoihin eri vaihtoehtojen välillä (Snidal 1985).

## 2. PÄÄTÖKSENTEON AUTONOMIA

Valtiollinen päätöksentekomalli perustuu poliittisen realismin näkemykseen kansainvälisistä suhteista suvereenien valtioiden välisenä jatkuvan etukonfliktina. Tästä näkökulmasta katsottuna ulkopoliittista päätöksentekoa ei voi verrata muuhun poliittiseen päätöksentekoon. Sen katsotaan vaativan voimapolitiikan logiikkaa ymmärtävää, mutta samalla autonomista ja rationaalista päätäntää. Autonomiaa tarvitaan nimenomaan suojaamaan kansallisia etuja kansainvälisten suhteiden taloudellisissa ja sotilaallisissa paineissa.

Poliittinen realismi näkee kansainvälisen ympäristön kansalliselle päätöksenteolle ulkoisena todellisuutena, jota täytyy pyrkiä ohjailemaan kansallisten etujen mukaisesti. Onnistumisen tässä tehtävässä katsotaan edellyttävän kansallisen päätöksenteon riittävää autonomiaa kahdessaakin suhteessa. Sitä edellytetään paitsi suhteessa kansainväliseen ympäristöön, niin myös suhteessa sisäiseen parlamentaariseen valvontaan. Jälkimmäisessä tapauksessa heijastuu poliittiselle realismille tyypillinen johtajaperiaate.

Ulkoista autonomiaa voidaan hahmottaa sekä poliittisen realismin että kommunikaatio-

teorian näkökulmasta. Poliittiseen realismiin liittyy liikeisesti suvereniteetin periaate. Se erottaa valtiotoimijat sekä konkreettisesti että symbolisesti toisistaan ja edellyttää niistä jokaiselta itsenäistä kansallista päätöksentekoa. Tämä johtuu yksinkertaisesti jo siitä, että suvereenisuuden keskeisenä tuntomerkinä on valtion konstitutionaalinen riippumattomuus muista valtioista. Konstituutio puolestaan määrittää valtion poliittisen päätöksenteon institutionaaliset puitteet. Näin autonomisesta kansallisesta päätöksenteosta tulee suvereniteetin käsitteen kautta yksi kansainvälisten suhteiden järjestävistä periaatteista (ks. James 1986: 267—69).

Tämä teoreettinen ratkaisu voidaan johtaa myös näkemyksestä, jonka mukaan kansallisvaltiot ovat funktioidensa osalta eriytymättömiä ja suorittavat siten samoja tehtäviä. Funktionaalinen samankaltaisuus koskee yhtä hyvin turvallisuus- kuin talouspolitiikkaakin (Waltz 1979, 93—97). Tästä samankaltaisuudesta seuraa edelleen se, että jokaisella valtiolla täytyy olla poliittisia päätöksiä valmistelevat, tekevät ja toimeenpanevat instituutiot.

Kommunikaatioteorian tarjoama näkökulma päätöksenteon autonomiaan on toisenlainen. Siinä autonominen organisaatio on sinänsä avoin kommunikoimaan ympäristönsä kanssa. Tätä vuorovaikutusta säätelevät kuitenkin organisaation sisäinen muisti ja preferenssit. Poliittinen yksikkö on siis ympäristöstään tietoa ottava subjekti, jonka sen pohjalta tulee muotoilla toimintastrategiansa. Tällainen autonomia on kuitenkin vaikea saavuttaa ja ylläpitää. Se voi epäonnistua esimerkiksi kadottamalla itsensä ohjaukskyvyn tai menettämällä muistinsa laajuuden tai syvyyden (Deutsch 1966, 219—28).

Kyberneettinen näkökulma tarjoaa mahdollisuuden hahmottaa poliittista päätöksentekoa alati muuttavana kokonaisuutena, jossa pyritään epävarmuuden hallintaan. Kyberneettisen mallin tarjoama kuva päätöksenteosta ei olennaisesti eroa rationaalisen paradigman tarjonasta silloin, kun ympäristö on suhteellisen vakaa ja hierarkkisesti järjestäytyneenä. Näiden kahden mallin erot tulevat selvemmin näkyviin silloin, kun kansainvälinen järjestelmä käy läpi murroksia muutosta. Poliittisessa realismissa ja sen rationaalisuuskäsityksessä on selviä teleologisia piirteitä, sillä päätöksenteon oletetaan tietoisesti pyrkivän päämääriin. Nämä tavoitteet määritellään kansallisen autonomian ja muiden kansallisten intressien avulla. Juuri tämä teleologisuus tekee poliittisesta realismista selitysmallina ongelmallisen.

Kyberneettinen malli ei ole poliittisilta kollektiiveilta tällaista päämäärätietoista toimintaa, eikä näin ollen päämäärätionaalisuutta. Kyberneettisessä mallissa päätöksentekokoneisto pyrkii minimoimaan ympäristön monimutkaisuudesta johtuvaa epävarmuutta. Monimutkaisuuden kasvaessa koneiston täytyy kuitenkin sopeutua ulkoiseen todellisuuteen, jotta se ei menettäisi kykyään ottaa vastaan relevanttia tietoa ja ohjata todellisuutta tältä pohjalta. Tavallinen ratkaisu tähän sopeutumongelmaan on päätöksenteon osittaminen pienempiin kokonaisuuksiin: ulkoinen monimutkaisuus vaatii organisaation sisäistä erikoistumista.

Under conditions of complexity, decision-making organizations arise which attempt to match the complexity of their environment by means of an internal complexity which is not the property of a single decision maker, but rather of the collective. This is the natural cybernetic explanation for the rise of mass bureaucracy (Steinbruner 1974, 65—71).

Tästä tarkastelusta avautuu kaksi erilaista päätöksentekomallia: valtiollinen ja yhteiskunnallinen. Valtiollisessa mallissa yhdistyvät poliittisen realismin merkeissä ajatukset kansallisesta edusta päätöksentekoa ohjaavana tavoitteena sekä poliittisesta johtajuudesta ja sen apuna toimivasta hierarkkisesta, ammattimaisesta hallintokoneistosta. Valtiollista päätöksentekomallia edustaa parhaiten Max Weberin näkökulma kansainvälisiin suhteisiin, kansalliseen politiikkaan ja hallintoon.

### 3. WEBERILÄINEN NÄKÖKULMA

Max Weberin näkökulma kansainvälisiin suhteisiin on valtiokeskeinen. Tässä suhteessa Freiburgin virkaanastujaisesitelmää toukokuussa 1895 voidaan pitää hänen keskeisimpänä kannanottonaan. Esitelmässään Weber korostaa voimakkaasti kansainvälisten suhteiden kilpailevaa luonnetta, joka juontaa pohjimmitaan juurensa kansallisuuksien välisestä taloudellisesta kamppailusta. Tämä heijastaa hänen yleistä käsitystään vallan keskeisestä merkityksestä politiikassa ja taloudessa. Tyypillisen realistin mukaan hän ei nähnyt olennaista sisällöllistä ja moraalista eroa sodan ja rauhan välillä; kyse oli vain erilaisista politiikan muodoista. Vuonna 1919 Weber toteutti, että »konfliktia ei voida sulkea pois yhteiskunnallisesta elämästä ... 'rauha' ei ole mitään muuta kuin

muutos konfliktin luonteessa» (lainaus Beetham 1985, 41).

Sama ajatus esiintyy jo Freiburgin esitelmässä, jossa Weber toteaa kansallisuuksien välisen taloudellisen kilpailun jatkuvan »näennäisestä rauhasta» huolimatta. Hänen mukaansa kansainvälisessä »taloudellisessa kilpailussa ei voi olla mitään välirauhaa» (Weber 1980, 436—37). Kansainvälisellä taloudellisella dynamiikalla on väistämättä myös poliittisia seurauksia. Vaikka Weber ei kannattanut aikakaudelle tyypillisiä sosiaalidarwinistisia teorioita, niin hän näki taloudellisella kilpailulla olevan hyödyllisiä seurauksia sen rohkaistessa voimaa ja itsenäisyyttä. Toisin ilmaistuna taloudellisen kilpailun aikaansaama *Auslese* oli edellytys kansalliselle voimalle (Beetham 1985, 41—44).

Weberille materiaallinen voima ei ollut tavoite sinänsä, vaan väline poliittisiin päämääriin. Siksi talouspolitiikasta vastaavien tahojen tuli asettaa kansallinen voima toimintansa keskeiseksi mittatikuksi. Weber suhtautui arvostellen metafysiisiin käsityksiin kansallisvaltiosta ja piti sitä pikemminkin tapana organisoida kansakunnan voimaa ja valtioetua (Staaträson). Tämän edun tulee olla myös talouspolitiikan keskeinen arvoperusta. Valtion sisäisiä poliittisia ja taloudellisia järjestelyjä tulee siis arvioida sen kansainvälisen aseman määrittämien kansallisten etujen avulla (Weber 1980, 438—39; ks. myös Smith 1986, 24—27).

Weber oli saksalainen nationalisti, mutta hän käsitti nationalismin laajasti ideologisena, poliittisena ja taloudellisena ilmiönä. Tavallaan hänen nationalisminsa kiteytyi *Kulturin* käsitteeseen, joka osoittaa tietyn kansakunnan yksilölliset piirteet muihin kansakuntiin verrattuna. Tämä kansakunnan *Eigenart* sisälsi sekä empiirisen että normatiivisen ulottuvuuden. Nationalismi ei ollut siis Weberille vain todellisuudessa esiintyvä, vaan myös tavoittelemisen arvoisen ilmiö, joka määrittä kansakunnan immateriaalisen ominaislaadun. Tässä mielessä *Kultur* oli teoreettisesti riippumaton valtiosta, jonka tehtävänä oli vallan organisoiminen. Weberin ajattelussa yhteiskunta ja valtio olivat kuitenkin vuorovaikutuksessa keskenään, sillä valtion tuli sekä puolustaa että edistää kansakunnan individualiteettia (Beetham 1985, 125—31 ja Smith 1986, 27—33).

Weber myönsi kansainvälisten suhteiden pakkovaltaisen luonteen. Mielenkiintoista kyläkin hän kiinnitti enemmän huomiota kansainvälisen taloudellisen kilpailun kuin sotilaallisten uhkien vaikutuksiin kansalliseen autonoo-

miaan ja individualiteettiin. Menestyminen kansainvälisessä valtakilpailussa ei ollut mahdollista ilman taloudellista laajenemista ja sitä tukevaa kansallista politiikkaa. Tässä mielessä saksalainen *Machtstaat* ei ollut vain kansallisen yksilöllisyyden suojelija, vaan ainakin yhtä paljon voimalla mitatun valtioedun edistämisen väline (Beetham 1985, 131—38).

Weberin käsitystä hallinnosta ja poliittisesta johtajuudesta ei voi irroittaa hänen kansainväliseen politiikkaankin ulottuvasta realistisesta yhteiskuntafilosofiastaan. Tässä yhteydessä hänen käsityksensä rationaalisuudesta on keskeinen, mutta samalla pulmallinen. Weberin sosiaalisen toiminnan teoriassa suoritettuun teokoon (Handeln) liittyy subjektiivinen merkitys (Sinn). Arvorationaalisuus (Wertrationalität) juontaa juuri niistä merkityksistä, joita toimija teoilleen antaa. Tieteellinen teoria ei voi ylittää tai arvioida toiminnan perustana olevia arvoja. Sen sijaan tutkimus voi kohdistua päämäärärationaalisuuteen (Zweckrationalität), jossa eritellen tavoitteiden toteuttamisessa käytettyjä keinoja. Teorian rationaalisuus voi ylittää käytännön rationaalisuuden siis vain keinojen, mutta ei päämäärien alueella (tarkemmasta analyysistä ks. Juntunen & Mehtonen 1977, 102—108 ja Vartola 1979, 84—89).

Poliittiselle realismille on ominaista juuri käytännön rationaalisuus. Tämä johtuu kansallisen voiman ja muiden valtioetujen keskeisyydestä tässä lähestymistavassa, jossa niitä ei voida ylittää teorian keinoin. Poliittisten johtajien merkitys käytännön rationaalisuuden toteuttajina on Weberin ajattelussa aivan keskeistä. Tämä johtui osittain Saksassa vuosisadan vaihteessa vallinneesta tilanteesta. Weber oli syvästi huolestunut siitä, että maassa käytti poliittista valtaa taloudellisesti taantuvat luokat, preussilaiset junkkerit ja virka-aateli. Ne eivät kyenneet enää käyttämään poliittisesti johtavan ryhmän »olemassaolon ainoaa poliittista oikeutusta» toimia kansallisen poliittisen ymmärryksen edustajana.

Kansakunnan etujen kannalta oli pitemmän päälle turmiollista, jos taloudellisesti laskeva luokka säilyi poliittisesti dominoivana. Jotta tämä poliittisen johtajiston luonteen ja kansallisen intressin yhteensopimattomuus voitaisiin poistaa junkkereiden tuli antaa politiikassa ja hallinnossa tilaa uudelle poliittiselle voimalle, saksalaiselle porvaristolle (Weber 1980; 442—45). Weberin käsityksiä poliittisesta johtajuudesta ja byrokraattisesta hallinnosta ei voi erottaa niiden yhteiskunnallisesta taustasta. Mo-

lemmissa niistä heijastui hänen porvarillinen poliittinen intressinsä.

Weber oli parlamentaarisen demokratian kannattaja, joka vastusti johdonmukaisesti parlamentin heikon aseman tuottamaa »negatiivista politiikkaa» Saksassa. Hän itse kannatti brittiläisen järjestelmän luomaa »positiivista politiikkaa», joka tuotti vahvoja poliittisia johtajia. Weber vierasti oppia kansansuverenisuudesta ja katsoi parlamentin tehtäväksi lähinnä uusien poliittisten johtajien kouluttamisen ja valikoinnin. Yleisen äänioikeuden vastapainoksi tarvittiin vahvaa poliittista johtajaa, joka yhtäältä kykeni hankkimaan äänet kansalta, mutta toisaalta estämään sen liiallisen aktivoitumisen politiikassa (Beetham 1985, 96—102, 110—11 ja Smith 1986, 39—41). Poliittisen johtajan tuli siis kasvaa yhteiskunnallisesta ja parlamentaarisesta järjestelmästä, mutta samalla omata riittävä itsenäisyys välittömästä luokkakonfliktista ja poliittisista puolueista. Ensimmäisen maailmansodan jälkimainingeissa Weber asettui kuitenkin kannattamaan suoralla kansanvaalilla valittavaa presidenttiä, joka pitäisi yllä yhteiskunnallista koheesiota ja osoittaisi suuntaa kansalliselle rakennustyölle. Weberin sanoin »todellinen demokratia merkitsee . . . antautumista johtajalle, jonka kansa itse on valinnut» (Beetham 1985, 226—40).

#### 4. WEBER JA ULKOASIAINHALLINTO

Julkista hallintoa on laajastikin tarkasteltu Weberin politiikkaa ja byrokratiaa koskevien teorioiden näkökulmasta. Tällainen tarkastelu voidaan ulottaa tietenkin myös ulkoasiainhallintoon. Näin saadaan käyttöön myös Weberin käsitykset kansainvälisistä suhteista, jotka hallintotieteellisessä tutkimuksessa usein unohtetaan. Monessa suhteessa ulkoasiainhallinto mukautuu Weberin määrittelemään rationaaliiseen ja legaalisiin-byrokraattiseen hallintomalliin. Siinähan virkamiehen yksityinen ja julkinen toimintapiiri on erotettu toisistaan. Virkamiesten tehtävänä on omalla teknisellä asiantuntemuksellaan rationaalisesti edistää hierarkisesti ja pysyvästi järjestetyn organisaation tavoitteita. Tätä tehtävää suorittaessaan virkamies on selkeiden sääntöjen sitoma ja hierarkisen valvonnan alainen. Eteneminen uralla perustuu senioriteettiin tai esimiesten arvioimaan suorituskykyyn (tarkemmin ks. Weber 1964, 328—41 ja Vartola 1979).

»Kansallinen intressi» on sellainen poliitti-

Kyberneettinen malli ei ole poliittisilta kollektiiveilta tällaista päämäärätietoista toimintaa, eikä näin ollen päämäärärationalisuutta. Kyberneettisessä mallissa päätöksentekokoneisto pyrkii minimoimaan ympäristön monimutkaisuudesta johtuvaa epävarmuutta. Monimutkaisuuden kasvaessa koneiston täytyy kuitenkin sopeutua ulkoiseen todellisuuteen, jotta se ei menettäisi kykyään ottaa vastaan relevanttia tietoa ja ohjata todellisuutta tältä pohjalta. Tavallinen ratkaisu tähän sopeutumongelmaan on päätöksenteon osittaminen pienempiin kokonaisuuksiin: ulkoinen monimutkaisuus vaatii organisaation sisäistä erikoistumista.

Under conditions of complexity, decision-making organizations arise which attempt to match the complexity of their environment by means of an internal complexity which is not the property of a single decision maker, but rather of the collective. This is the natural cybernetic explanation for the rise of mass bureaucracy (Steinbruner 1974, 65—71).

Tästä tarkastelusta avautuu kaksi erilaista päätöksentekomallia: valtiollinen ja yhteiskunnallinen. Valtiollisessa mallissa yhdistyvät poliittisen realismin merkeissä ajatukset kansallisesta edusta päätöksentekoa ohjaavana tavoitteena sekä poliittisesta johtajuudesta ja sen apuna toimivasta hierarkkisesta, ammattimaisesta hallintokoneistosta. Valtiollista päätöksentekomallia edustaa parhaiten Max Weberin näkökulma kansainvälisiin suhteisiin, kansalliseen politiikkaan ja hallintoon.

### 3. WEBERILÄINEN NÄKÖKULMA

Max Weberin näkökulma kansainvälisiin suhteisiin on valtiokeskeinen. Tässä suhteessa Freiburgin virkaanastujaisesitelmää toukokuussa 1895 voidaan pitää hänen keskeisimpänä kannanottonaan. Esitelmässään Weber korostaa voimakkaasti kansainvälisten suhteiden kilpailevaa luonnetta, joka juontaa pohjimmiltaan juurensa kansallisuuksien välisestä taloudellisesta kamppailusta. Tämä heijastaa hänen yleistä käsitystään vallan keskeisestä merkityksestä politiikassa ja taloudessa. Tyypillisen realistin mukaan hän ei nähnyt olennaista sisällöllistä ja moraalista eroa sodan ja rauhan välillä; kyse oli vain erilaisista politiikan muodoista. Vuonna 1919 Weber toteutti, että »konfliktia ei voida sulkea pois yhteiskunnallisesta elämästä ... 'rauha' ei ole mitään muuta kuin

muutos konfliktin luonteessa» (lainaus Beetham 1985, 41).

Sama ajatus esiintyy jo Freiburgin esitelmässä, jossa Weber toteaa kansallisuuksien välisen taloudellisen kilpailun jatkuvan »näennäisestä rauhasta» huolimatta. Hänen mukaansa kansainvälisessä »taloudellisessa kilpailussa ei voi olla mitään välirauhaa» (Weber 1980, 436—37). Kansainvälisellä taloudellisella dynamiikalla on väistämättä myös poliittisia seurauksia. Vaikka Weber ei kannattanut aikakaudelle tyypillisiä sosiaalidarwinistisia teorioita, niin hän näki taloudellisella kilpailulla olevan hyödyllisiä seurauksia sen rohkaistessa voimaa ja itsenäisyyttä. Toisin ilmaistuna taloudellisen kilpailun aikaansaama *Auslese* oli edellytys kansalliselle voimalle (Beetham 1985, 41—44).

Weberille materiaallinen voima ei ollut tavoite sinänsä, vaan väline poliittisiin päämääriin. Siksi talouspolitiikasta vastaavien tahojen tuli asettaa kansallinen voima toimintansa keskeiseksi mittatikuksi. Weber suhtautui arvostellen metafyyssiin käsityksiin kansallisvaltiosta ja piti sitä pikemminkin tapana organisoida kansakunnan voimaa ja valtioetua (Staaträson). Tämän edun tulee olla myös talouspolitiikan keskeinen arvoperusta. Valtion sisäisiä poliittisia ja taloudellisia järjestelyjä tulee siis arvioida sen kansainvälisen aseman määrittämien kansallisten etujen avulla (Weber 1980, 438—39; ks. myös Smith 1986, 24—27).

Weber oli saksalainen nationalisti, mutta hän käsitti nationalismin laajasti ideologisena, poliittisena ja taloudellisena ilmiönä. Tavallaan hänen nationalisminsa kiteytyi *Kulturin* käsitteeseen, joka osoittaa tietyn kansakunnan yksilölliset piirteet muihin kansakuntiin verrattuna. Tämä kansakunnan *Eigenart* sisälsi sekä empiirisen että normatiivisen ulottuvuuden. Nationalismi ei ollut siis Weberille vain todellisuudessa esiintyvä, vaan myös tavoittelemisen arvoinen ilmiö, joka määrittä kansakunnan immateriaalisen ominaislaadun. Tässä mielessä *Kultur* oli teoreettisesti riippumaton valtiosta, jonka tehtävänä oli vallan organisoiminen. Weberin ajattelussa yhteiskunta ja valtio olivat kuitenkin vuorovaikutuksessa keskenään, sillä valtion tuli sekä puolustaa että edistää kansakunnan individualiteettia (Beetham 1985, 125—31 ja Smith 1986, 27—33).

Weber myönsi kansainvälisten suhteiden pakkovaltaisen luonteen. Mielenkiintoista kylläkin hän kiinnitti enemmän huomiota kansainvälisen taloudellisen kilpailun kuin sotilaallisten uhkien vaikutuksiin kansalliseen autono-

miaan ja individualiteettiin. Menestyminen kansainvälisessä valtakilpailussa ei ollut mahdollista ilman taloudellista laajenemista ja sitä tukevaa kansallista politiikkaa. Tässä mielessä saksalainen *Machtstaat* ei ollut vain kansallisen yksilöllisyyden suojelija, vaan ainakin yhtä paljon voimalla mitatun valtioedun edistämisen väline (Beetham 1985, 131—38).

Weberin käsitystä hallinnosta ja poliittisesta johtajuudesta ei voi irroittaa hänen kansainväliseen politiikkaankin ulottuvasta realistisesta yhteiskuntafilosofiastaan. Tässä yhteydessä hänen käsityksensä rationaalisuudesta on keskeinen, mutta samalla pulmallinen. Weberin sosiaalisen toiminnan teoriassa suoritettuun teokoon (Handeln) liittyy subjektiivinen merkitys (Sinn). Arvorationaalisuus (Wertrationalität) juontaa juuri niistä merkityksistä, joita toimija teoilleen antaa. Tieteellinen teoria ei voi ylittää tai arvioida toiminnan perustana olevia arvoja. Sen sijaan tutkimus voi kohdistua päämäärärationaalisuuteen (Zweckrationalität), jossa eritellen tavoitteiden toteuttamisessa käytettyjä keinoja. Teorian rationaalisuus voi ylittää käytännön rationaalisuuden siis vain keinojen, mutta ei päämäärien alueella (tarkemmasta analyysistä ks. Juntunen & Mehtonen 1977, 102—108 ja Vartola 1979, 84—89).

Poliittiselle realismille on ominaista juuri käytännön rationaalisuus. Tämä johtuu kansallisen voiman ja muiden valtioetujen keskeisyydestä tässä lähestymistavassa, jossa niitä ei voida ylittää teorian keinoin. Poliittisten johtajien merkitys käytännön rationaalisuuden toteuttajina on Weberin ajattelussa aivan keskeistä. Tämä johtui osittain Saksassa vuosisadan vaihteessa vallinneesta tilanteesta. Weber oli syvästi huolestunut siitä, että maassa käytti poliittista valtaa taloudellisesti taantuvat luokat, preusilaiset junkkerit ja virka-aateli. Ne eivät kyenneet enää täyttämään poliittisesti johtavan ryhmän »olemassaolon ainoaa poliittista oikeutusta» toimia kansallisen poliittisen ymmärryksen edustajana.

Kansakunnan etujen kannalta oli pitemmän päälle turmiollista, jos taloudellisesti laskeva luokka säilyi poliittisesti dominoivana. Jotta tämä poliittisen johtajiston luonteen ja kansallisen intressin yhteensopimattomuus voitaisiin poistaa junkkereiden tuli antaa politiikassa ja hallinnossa tilaa uudelle poliittiselle voimalle, saksalaiselle porvaristolle (Weber 1980; 442—45). Weberin käsityksiä poliittisesta johtajuudesta ja byrokraattisesta hallinnosta ei voi erottaa niiden yhteiskunnallisesta taustasta. Mo-

lemmissa niistä heijastui hänen porvarillinen poliittinen intressinsä.

Weber oli parlamentaarisen demokratian kannattaja, joka vastusti johdonmukaisesti parlamentin heikon aseman tuottamaa »negatiivista politiikkaa» Saksassa. Hän itse kannatti brittiläisen järjestelmän luomaa »positiivista politiikkaa», joka tuotti vahvoja poliittisia johtajia. Weber vierasti oppia kansansuvereenisuudesta ja katsoi parlamentin tehtäväksi lähinnä uusien poliittisten johtajien kouluttamisen ja valikoinnin. Yleisen äänioikeuden vastapainoksi tarvittiin vahvaa poliittista johtajaa, joka yhtäältä kykeni hankkimaan äänet kansalta, mutta toisaalta estämään sen liiallisen aktivoitumisen politiikassa (Beetham 1985, 96—102, 110—11 ja Smith 1986, 39—41). Poliittisen johtajan tuli siis kasvaa yhteiskunnallisesta ja parlamentaarista järjestelmästä, mutta samalla omata riittävä itsenäisyys välittömästä luokkakonfliktista ja poliittisista puolueista. Ensimmäisen maailmansodan jälkimainingeissa Weber asettui kuitenkin kannattamaan suoralla kansanvaalilla valittavaa presidenttiä, joka pitäisi yllä yhteiskunnallista koheesiota ja osoittaisi suuntaa kansalliselle rakennustyölle. Weberin sanoin »todellinen demokratia merkitsee . . . antautumista johtajalle, jonka kansa itse on valinnut» (Beetham 1985, 226—40).

#### 4. WEBER JA ULKOASIAINHALLINTO

Julkista hallintoa on laajastikin tarkasteltu Weberin politiikkaa ja byrokraatiaa koskevien teorioiden näkökulmasta. Tällainen tarkastelu voidaan ulottaa tietoenkin myös ulkoasiainhallintoon. Näin saadaan käyttöön myös Weberin käsitykset kansainvälisistä suhteista, jotka hallintotieteellisessä tutkimuksessa usein ohidetaan. Monessa suhteessa ulkoasiainhallinto mukautuu Weberin määrittelemään rationaaliiseen ja legaalibyrokraattiseen hallintomalliin. Siinähan virkamiehen yksityinen ja julkinen toimintapiiri on erotettu toisistaan. Virkamiesten tehtävänä on omalla teknisellä asiantuntemuksellaan rationaalisesti edistää hierarkisesti ja pysyvästi järjestetyn organisaation tavoitteita. Tätä tehtävää suorittaessaan virkamies on selkeiden sääntöjen sitoma ja hierarkisen valvonnan alainen. Eteneminen uralla perustuu senioriteettiin tai esimiesten arvioimaan suorituskykyyn (tarkemmin ks. Weber 1964, 328—41 ja Vartola 1979).

»Kansallinen intressi» on sellainen poliitti-

seen tekoon liitetty subjektiivinen merkitys, jota on tarkasteltava arvorationaalisuuden näkökulmasta. Weberiläisen käsityksen mukaan sitä ei voida perustella tai kumota tieteellisellä argumentaatiolla, jota voidaan toisaalta soveltaa kansallisten etujen tavoittelussa käytettyjen keinojen erittelyyn. Kansallinen etu kuuluu politiikan piiriin. Aivan ilmeisesti Weber näki sen määrittelyn kuuluvan sisäisesti voimakkaalle, vakaumuksesta toimivalle poliittiselle johtajalle. Poliittisen johtajan irrottautuminen välittömästä puolue- ja luokkapoliitikasta on yhdenmukainen kansallisen edun perusajatuksen kanssa. Sehän perustuu näkemykseen, jonka mukaan kansakunnalla on sellaisia kollektiivisia etuja, jotka ovat ryhmätujen yläpuolella.

Weber korosti itsenäisen poliittisen johtajuuden tärkeyttä muun muan siksi, että sen avulla kapitalismin kehitykseen liittyvä byrokratian laajeneminen voitiin pitää kurissa. Poliittisen johtajan karisman tuli ylittää hallinnon harjoittama legaalibyrokraattinen hallinta. Tavallaan Weberin päämääränä oli se, että kansallisella edulla, Saksan ja sen *Kulturin* laajenemisella, voitiin ohjata byrokratian toimintaa ja tehdä siitä eräänlainen organisaatioideologia. Näin poliittista johtajaa avustava byrokraatia pystyy ohittamaan ryhmäedut ja palvelemaan tehokkaasti ja rationaalisesti kansallisten etujen määrittämiä päämääriä. Tätä edellyttää myös kansainvälisten taloudellisten ja poliittisten suhteiden kilpaileva luonne.

Ei ole oikeastaan yllättävää, että tämä weberiläinen malli politiikan ja byrokratian välisestä suhteesta on ristiriidassa parlamentaarisen valvonnan periaatteen kanssa. Tämä periaate edellyttää virkamiehen lojaalisuutta kulloinkin vallassa olevalle poliittiselle ryhmälle tai koalitiolle. Jos toisaalta kansallinen intressi, ulkoasiainhallinnon organisaatioideologia, määritellään irrallaan parlamentaarisesta poliittisesta prosessista, niin virkamieskunnassa saattaa syntyä lojaliteettiristiriita (ks. Ridley 1981, 33—36). Lukuisissa maissa on havaittu itseään kansallisen intressin ruumiillistumana pitävän diplomaattikunnan haluttomuus toteuttaa sen vastenmieliseksi kokeman, parlamentaarisenkin hallituksen politiikkaa.

Demokratia ja kansallinen etu saattavat siis arvopäämäärinä joutua vastakkain. Tätä ongelmaa on omiaan mutkistamaan se, että tehokkaasti järjestetty ja toimiva byrokraatia synnyttää oman, vaikeasti valvottavan dynamiikkansa. Hierarkisessa järjestelmässä tätä dynamiikkaa suuntaa byrokratian johto. Suomessa tämän dy-

namiikan ohjaamiseen on kaksi mahdollisuutta. Yhtäältä ulkoasiainministeri on vastuullinen eduskunnalle johtamastaan hallinnonalasta. Toisaalta presidentti johtaa HM 33 §:n mukaan maan ulkopoliitiikkaan ja siten oletettavasti myös sitä toteuttavaa koneistoa. Jos kansallisen intressin edustajaksi määritelty presidentti käyttää tätä valtaoikeuttaan tehokkaasti, niin ulkoasiainhallinnon parlamentaarinen valvonta ministerivastuun kautta on vähäistä.

Ulkoasiainhallinnon valvonnassa ei ole kuitenkaan syytä kiinnittää huomiota vain muodollisiin valvontasuhteisiin. Weber on epäilemättä oikeassa todetessaan, että byrokratian valvonta on »mahdollista vain hyvin rajoitetussa määrin niille henkilöille, jotka eivät ole teknisiä asiantuntijoita». Tästä syystä virkamies vetää konfliktissa usein pitemmän korren (Weber 1964, 338). Tähän samaan seikkaan kiinnitti huomiota myös Pekka Peitsi. Poliittisten päätöksentekijöiden on vaikea hallita ulkopoliitiikan yksityiskohtia, koska »valtiollisessa elämässä on valintaperusteena yleensä sisäpoliittiset ja talouspoliittiset seikat. Henkilö, joka näin kvalifioituna on tullut politiikan pajaan, ei suinkaan aina kykene hallitsemaan maailmanpoliittisia tosiasioita, joiden perusteella ulkopoliitiikkaa on hoidettava» (Kekkonen 1977: 48—49). Näkemys lainsäätäjän logiikan huonosta soveltuvuudesta ulkopoliitiikan hoitoon on yleinen. Tosin tässä suhteessa esiintyy eroja ulkopoliitiikan eri asia-alueiden välillä. Parlamentti ja eturyhmät vaikuttavat oletettavasti eri tavalla kauppapoliitiikan kuin esimerkiksi kriisidiplomatian hoitoon (ks. Goldmann 1987, 31—36).

Weberin käsityksen mukaan legaalibyrokraattinen hallinta perustuu suurelta osin tietoon, jonka käyttö luo sille erityisen rationaalisuuden. Tieto perustuu sekä tekniseen asiantuntemukseen että virassa saatuun kokemukseen. Byrokratialle on ominaista kirjallinen viestintä ja näin syntyvän dokumentaation taltiointi. Osa tästä dokumentaatiosta julistetaan virallisesti salaisuudeksi, jolle kansallista turvallisuutta ja muita kansallisia etuja pidetään erityisen hyvänä perusteena. Weber ei halua kuitenkaan perustella tätä käytäntöä erityisen yleästi, sillä hänelle salaisuuden käsite on »valtapyrkimysten tuote» (Weber 1964, 339).

## 5. DIPLOMATIAN LUONNE

Weber ei itse tietävästi ole eritellyt diplomatian luonnetta ja tehtäviä. Ne voidaan kuitenkin



asettaa hänen hallintoa ja politiikkaa koskevaan laajempaan teoriaansa. Galtung ja Holmboe Ruge (1965) tekevät eron eliittidiplomatian, sopimusdiplomatian ja rakenediplomatian välillä. Eliittidiplomatia pohjautui yhteiskunnallisesti aristokratiaan ja kansainvälisesti muuttumattomaan kansainväliseen järjestykseen. Diplomatiota voitiin näissä oloissa eristää niistä vähäisistä muutoksista, joita yhteiskuntien sisällä ja välillä tapahtui. Ensimmäiseen maailmansotaan saakka ulkoisella diplomatialla ei ollut tekemistä sisäisen demokratisoitumiskehityksen kanssa, vaan se saattoi keskittyä tärkeimmän päämääränsä, kansainvälisen stabiiliteetin ylläpitämiseen (Nicholson 1966, 113, 122).

Vuosisadan alkupuolella diplomaattinen yhteisö joutui kuitenkin entistä enemmän teknologisen kumouksen ja yhteiskuntien sisäisen muutoksen johdattamaksi. Niin poliittisen kuin teknisenkin mobiliteetin lisääntyminen merkitsi muutospaineiden aikaisempaa suurempaa heijastumista ulkopoliittikan hoitoon. Sotilaat kykenivät kuitenkin diplomaatteja tehokkaammin käyttämään hyväkseen teknologisen kehityksen avaamat mahdollisuudet. Konservatiivisempina diplomaatit takertuivat eliittidiplomatian malliin (Watson 1984, 112—14).

Salaisen, kansasta irrallisen diplomatian kuokistuskauti liittyi nimenomaan eliittidiplomatian vaiheeseen. Jo tuolloin ja varsinkin myöhemmin salaista diplomatiaa kuitenkin arvosteltiin demokratian näkökulmasta (ks. Watson 1984, 136—39). Tästä kriittisestä näkökulmasta salainen diplomatia saatetaan hyvinkin käsitellä sisäisesti kiinteän diplomaattisen yhteisön »salaliitoksi» parlamentaarista menettelyä vastaan. Toisaalta varsinkin poliittisen realismiin piirissä se on nähty pikemminkin tavaksi ajaa kansallista etua. Nicholson kutsuu eliittidiplomatiaa »ranskalaiseksi järjestelmäksi», jossa diplomaattisen edustajan keskeisenä tehtävänä on toteuttaa hallituksensa ohjeita. Välineenä on luottamuksen rakentaminen ja etujen yhteensovittaminen isäntämaan hallituksen kanssa edustamiensa kansallisten intressien pohjalta. Tähän kansalliseen tehtävään liittyy toisaalta kansainvälisen »diplomaattikunnan vaapaamurarius» ammatillisen solidaarisuuden yhtenä muotona (Nicholson 1966, 85—94).

Eliittidiplomatian kaudella diplomaattista yhteisöä voi pitää weberiläisessä mielessä komunaalisuuteen taipuvana (Vergemeinschaftung). Yleisen yhteiskunnallisen kehityksen mukana tämä yhteisö on muuttunut assosiativiseksi (Vergesellschaftung). Siitä on tullut

»asiaa», kansallista etua, palveleva »rationaalinen lahko» (Weber 1964, 136—38). Tämä muutos liittyy byrokraattisrationaalisen hallinnan voimistumiseen julkisessa hallinnossa. Virkahierarkialla ja teknisellä asiantuntemuksella on enemmän merkitystä kuin esimerkiksi virkamiehen yhteiskunnallisella taustalla.

Weberiläinen ulkopoliittisen päätöksenteon malli muistuttaa Nicholsonin »ranskalaiseksi järjestelmäksi» kutsumaa diplomatian mallia. Siinä diplomatian keskeisenä tavoitteena on valtioedun jatkuva ja järjestelmällinen edistäminen. Päätöksenteon täytyy olla keskitettyä ja tehtyjä ratkaisuja toteuttavat ammatillisesti pätevät diplomaatit. »Ranskalainen järjestelmä» luo varmuutta ja jatkuvuutta, kun taas »amerikkalainen järjestelmä» merkitsee epävarmuutta. Se on seurausta demokratian ulottamisesta ulkopoliittiseen päätöksentekoon, johon erityisintressit pääsevät näin ollen vaikuttamaan (Nicholson 1966, 72—75, 122—25). »Ranskalaisessa järjestelmässä», jota useiden maiden ulkoasiainhallinto edelleen noudattaa, ennustettavuus perustuu keskittämiseen ja hierarkiaan sekä valtioetuun organisaatioideologiana.

Tämä järjestelmä muistuttaa ulkopoliittisen päätöksenteon tutkimuksessa täsmennettyjä muodollisia ja keskitettyjä malleja. Wilfrid Kohl puhuu »kuninkaallisen hovin mallista» (Royal-Court Model), joka hänen mukaansa toimi Nixonin kaudella ainakin Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton välisiä suhteita, niin sanottua Euroopan vuotta sekä talouspolitiikan suunnanmuutosta vuonna 1971 koskeneissa päätöksissä (Kohl 1975, 3, 12—20). Siihen verrattavana voidaan pitää »formaalista mallia», jonka eri variantteja Truman, Eisenhower ja Nixon sovelsivat ulkopoliittisessa päätöksentekokoneistossaan (George 1980: 151—57; ks. myös Crabb & Mulcahy 1986). Olisi kuitenkin väärin nähdä weberiläinen, valtiokeskeinen päätöksentekomalli pelkkänä keskitettynä formalismina. Sen ymmärtäminen edellyttää myös demokraattisen prosessin ja politiikan tavoitteiden huomioimista. Tavoitteet ovat kansallisia ja demokratia ohjattua.

## 6. YHTEISKUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKOMALLI

Valtiollisen päätöksentekomallin vaihtoehdoksi voidaan määrittää yhteiskunnallinen päätöksentekomalli. Tämä malli ei heijastu vain itse päätöksenteon luonteesta, vaan myöskin sii-

hen osallistuvien organisaatioiden suhteessa ulkomaailmaan (ks. Lintonen ym. 1978, 8—10). Pluralistisessa yhteiskunnassa intressien moninaisuus on tosiasia myös ulkopoliitiikan alalla. Toiminta-ajastaan keskitetysti toteuttava hierarkkinen organisaatio, jossa vapausasteita esiintyy enemmän keinojen kuin tavoitteiden kohdalla, ei välttämättä sovellu hyvin moninaisten intressien yhteiskuntaan.

Tällaisessa yhteiskunnassa on luonnollisesti kaikkia kansalaisia yhdistäviä, itsenäisyyden ja hyvinvoinnin kaltaisia tavoitteita, mutta ne ovat liian yleisiä määrittämään päätöksenteon sisältöä yksittäisissä kysymyksissä. Tämän vuoksi tarvitaan myös täsmällisempää tavoitteiden asettelua, jossa intressien moninaisuus ei yleensä salli täysin konsensuaalista menettelyä. Tavoitteisiin liittyvien etujen ja näkemysten erilaisuus heijastuu myös keinojen valintaan.

Yhteiskunnallisessa päätöksentekomallissa nähdään päätöksentekokoneiston avautuvan sekä kansainväliseen yhteisöön että sisäiseen poliittiseen järjestelmään. Ulkopoliittisen päätöksenteon organisaatio muuttuu ulkoisesta ja sisäisestä järjestelmästä tulevien vaikutusten seurauksena. Organisaatioiden muutosprosessit voivat vaihdella yksinkertaisesta uusintamisesta syvälliseen transformaatioon. Syvällinen transformaatio edellyttää, että samanaikaisesti tapahtuu olennaisia rakenteellisia muutoksia sekä organisaation toimintaympäristössä, sen sisäisissä toimintamenetelmissä että ulkoisten muutosvoimien vaikutusmekanismeissa organisaation sisäiseen toimintaan (Hernes 1976, ks. myös Aldrich 1979, 190—93).

Suomen ulkoasiainhallinnossa ei ole tapahtunut syvällistä transformaatiota. Sen sijaan asteittainen muutos on havaittavissa sekä ulkoasiainhallinnon itsensä piirissä että sen suhteessa erityisesti kansainväliseen ympäristöön. Hallinnon sisällä on tapahtunut määrällistä laajenemista ja organisatorista eriytymistä. Tästä on seurannut sisäisen työnjaon kehittyminen, joka näkyy osastojen ja toimistojen lukumäärän laajenemisena. Virkamiesten kohdalla näkyy selvästi siirtyminen eliittidiplomatiasta sopimusdiplomatiasta kautta rakennediplomatiiaan. Aristokraattien tilalle tulivat ensiksi juristit ja sitten valtiotieteilijät. Viime aikoina perinteisten yleisdiplomaattien rinnalle on alkanut kasvaa eri alojen asiantuntijavirkamiesten ryhmä, jonka kohdalla esimerkiksi perinteinen rotatation periaate ei toimi aikaisemmalla tavalla.

Kansainvälisen riippuvuuden kasvu on vaikuttanut valtionhallintoon yleensä ja ulkoasiainhal-

lintoon erityisesti. Eri hallinnonalat ovat kansainvälistyneet ja niistä vastaavat ministeriöt ja keskusvirastot ovat perustaneet omia, kansainvälisistä yhteistyöstä vastaavia yksiköitä. Tässä mielessä huomattava määrä kansainvälistä yhteistyötä on eri osa-alueilla organisoitu varsinaisen ulkoasiainhallinnon ulkopuolella. Ulkoisten riippuvuussuhteiden kasvu, ja tässä mielessä kansainvälisen järjestelmän kompleksiteetin lisääntyminen on merkinnyt niiden hallinnan eriytymistä ulkoasiainministeriöstä muille ministeriöille kuten myös yksittäisten ministeriöiden sisällä (Lintonen ym. 1978 ja Niemi 1984).

Ulkoasiainhallinnon piirissä organisatorinen eriytyminen seuraa sangen selvästi Suomen ulkopoliitiikan alan laajenemisesta muun muassa kehitysyhteistyön, ihmisoikeuksien, aseidenriisunnan ja ympäristökysymysten alueelle. Ulkopoliitiikan alan laajenemisen on katsottu merkitsevän sitä, että Paasikiven aikainen keskitetty hallintomalli ei ole riittävä nykyisissä olosuhteissa (Karvonen 1984, 145—46). Keskinäisriippuvuus on merkinnyt hallinnon sisäisen kompleksiteetin kasvua.

Itsestään selvänä ei tule kuitenkaan pitää sitä, että kansainvälisen järjestelmän muutos olisi välttämättä merkinnyt kovin syvällistä muutosta ulkopoliitiikan hallinnossa. Ruotsia koskeva tapaustutkimus osoittaa selkeästi sen, että kansainvälisten suhteiden hallinnon horisontaalinen hajoaminen ei ollut järin voimakasta. Utrikesdepartementet on säilyttänyt keskeisen asemansa laajenevan keskinäisriippuvuuden hallinnassa (Sundelius 1984, 114—116). Suomessa taas ulkoasiainministeriö on aloittanut eräänlaisen vastaiskun pitääkseen ulkopoliitiikan uudet asia-alueet hallinnassaan. Tähän viittaa muun muassa neuvottelevien virkamiesten lukumäärän lisääminen ja heidän sijoittamisensa hoitamaan perinteisten tehtävien lisäksi myös sellaisia uusia ulkopoliitiikan alueita kuin aseidenriisunta, ihmisoikeudet ja ympäristökysymykset.

Ulkoasiainministeriö näyttää Suomessakin kytkeyneen pitämään tuntuvan osan laajenevasta kansainvälisestä yhteistyöstä hallinnassaan. Tämä näkyy esimerkiksi diplomaatin muuttumisessa kauppaneuvoksi keskeisillä markkina-alueilla. Erillisen ulkomaankauppaministeriön puuttuminen on merkinnyt ministeriön kauppoliittisen osaston keskeisen aseman säilymistä. Ruotsissa erillinen ulkomaankauppaministeriö liitettiin osaksi ulkoministeriötä vuonna 1983 (Sundelius 1984, 115). Uudet rakenteelliset haasteet eivät ole siis aiheuttaneet ulko-

asiainhallinnossa mitään kriisiä. Päinvastoin »perinteinen diplomaattinen edustautumistapa on hyvin sulattanut uudet tehtävät» (Wihtol 1985).

On tarpeellista tehdä ero monimuotoisen riippuvuuden laajuuden ja syvyyden välillä. Kaikesta päätellen ulkoasiainhallinto kykenee hallitsemaan riippuvuuden laajenemisesta aiheutuvat koordinaatiotarpeet. Kyseenalaisempaa on sen sijaan sen kyky vastata riippuvuussuhteiden syvenemisen aiheuttamiin haasteisiin. Pienissä teollisissa yhteiskunnissa erilaisia korporatiivisia järjestelyjä voidaan pitää vastauksena ulkoisen riippuvuuden aiheuttamiin paineisiin. Pienvaltioissa pyritään sosiaalisella kompensointiolla ja korporatismilla tasoittamaan ulkoisen taloudellisen riippuvuuden aiheuttamia kustannuksia. Korporatismi on tavallaan korvannut perinteisen byrokraattisen poliittikan ja muuttunut ohjausmekanismiksi, jonka avulla pyritään sääntelemään riippuvuuden aiheuttamaa disorganisaatiota ja epätasaista kehitystä yhteiskuntien sisällä. Näin korporatiivisesta yhteiskuntajärjestyksestä on tullut vapaan kansainvälisen talouspolitiikan kääntöpuoli (ks. Katzenstein 1983 ja Väyrynen 1988, 84—91).

Korporatiivisessa yhteiskuntajärjestyksessä julkinen hallinto ei toimi omavoimaisesti, vaan se lomittuu yhdessä poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisten eturyhmien kanssa osaksi yhtenäistä toiminta- ja ohjausjärjestelmää. Korporatismi toteutuu sekä poliittisen järjestelmän huipputasolla että funktioedustuksena julkisessa hallinnossa (Helander 1981, 46—51). Ulkopoliittikan piirissä ei huipputason korporatismi ole hallitusmuodon määräyksiensä vuoksi juuri mahdollista. Ulkopoliittisen päätöksenteon presidenttikeskeisyys on ilmentymä valtiollisesta päätöksentekomallista. Sen sijaan kauppa- ja integraatiopolitiikassa on havaittavissa selvä korporatiivinen elementti. Tämä näkyy sekä siihen liittyvän sivuelinorganisaation laajenemisena että tätä kautta syntyvässä funktioedustuksessa julkisessa hallinnossa (ks. Karvonen 1980). Korporatismi kauppa- ja integraatiopolitiikassa voidaan nähdä yhtäältä keinona sitoa julkinen hallinto edistämään taloudellisista intresseistä nousevaa ulkopoliittikkaa ja toisaalta luoda kansallinen puolustusrintama ulkoisia paineita vastaan.

Korporatismiin kiteytyneenä muotona voidaan pitää niin sanottuja kvasihallituksia. Ne koostuvat poliittisten päätöksentekijöiden lisäksi keskeisten suuryritysten, yksityisten ja valtiollisten, johtajista sekä keskeisistä valtionhallinnon virkamiehistä. Tällainen kvasihallitus

näyttää muodostuneen Suomeen ulkomaankaupan, erityisesti idänkaupan hoitoon (Salminen 1984). Samankaltainen kvasihallitus näyttää syntyneen kansainvälisen teknologiapolitiikkamme hoidossa. Julkisen hallinnosta siihen kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriö, ulkoasiainministeriö, valtioneuvoston kanslia ja TEKES. On mielenkiintoista havaita, että huolimatta keskeisestä merkityksestään julkisen hallinnon kansainvälisten suhteiden hoidossa kauppa- ja teollisuusministeriö on jäänyt sekä tutkimuksessa että julkisessa keskustelussa vaille laajempaa huomiota. Kuitenkin sen tekemillä ratkaisuilla on keskeinen merkitys Suomen kansainvälisen teollisuus- ja teknologiapolitiikan hoidossa (Väyrynen 1986).

Kvasihallituksen tarkoituksena on intressien yhteensovittaminen. Niiden toiminta perustuu tältä pohjalta sovittuihin yhteisiin sääntöihin (rules) ja niiden noudattamiseen. Sääntöjen tehtävänä on yksinkertaistaa päätöksentekoa ja tehdä se ennakoitavaksi. Säännöistä sopiminen luo instituutioita, jotka määrittävät puolestaan legitiimin päätöksentekoalueen ja tuovat päätöksentekoon määrämuotoisia menettelytapoja (standard operating procedures). Näin sääntöpohjaiset instituutiot luovat jatkuvuutta ja ennustettavuutta päätöksentekoon. Viime aikoina onkin korostettu sitä, että tällaiset päätösregiimit (decision regimes) ovat ulkopoliittikasakin oletettua yleisempiä ja ansaitsevat lähempää tutkimusta (Kegley 1987, 248—54). Päätöksenteon lopputuloksia voidaan tämän lähestymistavan mukaan siis selittää vallitsevilla päätöksentekosäännöillä ja niitä ylläpitävien instituutioiden toiminnalla.

Valtiollinen päätöksentekomalli ei siis pysty kuvaamaan riittävästi ulkopoliittisen päätöksenteon ja hallinnon todellisuutta. Kansainvälisen järjestelmän kompleksisuuden ja riippuvuuden lisääntyminen on johtanut hallinnon sisäiseen eriytymiseen, erityisesti taloudellisissa, sosiaalisissa ja kulttuurisissa kysymyksissä. Samalla hallinnon korporatisoituminen on merkinnyt sen ja yhteiskunnan välitysmekanismien muuttumista. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että yhteiskunnallinen päätöksentekomalli olisi välttämättä parlamentarisempi ja tässä mielessä demokraattisempi kuin valtiollinen malli. Siinä keskitetyn ulkopoliittisen päätöksenteon rinnalle on erällä osa-alueilla nousut intressiedustus.

Sen enempää valtiollinen kuin yhteiskunnallinenkaan päätöksentekomalli ei tunnu riittävältä ratkaisulta. Valtiollinen malli on vieras plu-

ralistiselle ja demokraattiselle yhteiskunnalle. Yhteiskunnallinen malli ei ratkaise demokratian ongelmaa ja saattaa johtaa myös valtiollisessa mallissa mahdollisen rationaalisen päätöksenteon edellytysten heikkenemiseen. Tämän vuoksi tarvitaan kolmatta vaihtoehtoa. Seuraavassa pohdin sitä, missä määrin tällainen vaihtoehto voidaan perustaa Alexander L. Georgen näkemykselle koordinoitusta kilpailusta päätöksenteossa.

## 7. KOORDINOITU KILPAILU PÄÄTÖKSENTEOSSA

Pluralistisessa yhteiskunnassa intressi on moninaisuus myös ulkopoliittisissa kysymyksissä on tosiasia. Tämä koskee sekä ulkoasiainhallintoa sisäisesti että yhteiskuntaa kokonaisuudessaan. Toiminta-ajatustaan keskitetysti toteuttava hierarkkinen organisaatio, jossa vain keinojen valinnassa esiintyy vapausasteita, ei sovellu hyvin moninaisten intressien yhteiskuntaan. Tämän vuoksi tarvitaan tavoitteenasettelua sekä hallinnollisen hierarkian alemmalla tasolla että laajasti poliittisen järjestelmän piirissä. Hyväksymällä tämä lähtökohta myönnetään samalla, että intressien moninaisuus ei yleensä salli täysin konsensuaalista menettelyä edes ulkopoliitikassa.

Intressien moninaisuus on yksi, mutta ei ainoa byrokraattista politiikkaa ruokkiva seikka. Byrokraattian sisäisen kilpailun merkitystä on korostanut muun muassa presidentti Carterin kansallisen turvallisuusneuvonantajana toiminut Zbigniew Brzezinski: »Few people outside the government realize the extent to which policy is hammered out through bureaucratic and personal rivalries, and how rarely it springs from the mind of a single dominant individual» (Brzezinski 1983, 534). Byrokraattisen politiikan yleisyys sinänsä jo saa aikaan, että sen muovaama päätöksenteko ei voi täyttää rationaalisuuden tiukkoja ehtoja. Sen sijaan byrokraattinen politiikka ei ole välttämättä ristiriidassa hyödyn maksimointiin ja rajoitettuun rationaalisuuteen tähtäävän päätöksenteon kanssa. Voidaan nimittäin ajatella, että byrokraattinen politiikka kuvaa niitä sisäisiä imperatiiveja, jotka täytyy ottaa huomioon kollektiivin pyrkimässä saavuttamaan asettamia tavoitteita. Hieman toisesta näkökulmasta voidaan sanoa, että byrokraattinen politiikka ja strategisen päätöksenteon malli kuvaavat päätöksenteon ja sen valmistelun eri vaiheita (Snyder & Diesing 1977,

355—56, 406—407). Byrokraattinen politiikka ei siis ole välttämättä »epärationaalista», vaikka se sellaiseksi yleensä kuvataankin.

Toisaalta weberiläinen keinatoriaalinen malli ei välttämättä takaa rationaalisia päätöksiä. Itse asiassa Weberin kuvaama ja suosittama byrokraattinen järjestelmä saattaa tuottaa hyötyrationaalisuudesta poikkeavia päätöksiä. Hierarkkinen päätöksentekojärjestelmä voi suorastaan edistää ulkoisen ympäristön harhaista tulkintaa ja tuottaa siten »vääääää politiikkaa». Samaa suuntaa vaikuttaa päätöksenteon segmentoituminen asia-alueittain. Tällöin ulkopoliittikan johto joutuu yhden ainoan henkilön tai pienen ryhmän läänitykseksi, jonka hoitoon muut näkemykset ja intressit eivät pääse vaikuttamaan. »Läänitetty» päätöksenteko johtaa helposti siihen, että johtava ulkopoliittinen päätöksentekijä joutuu luottamaan vain yhteen informaatiokanavaan. Tämä kanava saattaa silloin välittää vain tietyn toimintavaihtoehdon kannattajien ehdotuksia (George 1980, 129—31).

Etsittäessä optimaalista ulkopoliittikan hallinnon ja päätöksenteon mallia on syytä paneutua lähemmin koordinoitun kilpailun järjestelmään. Se perustuu suurelta osin Alexander L. Georgen ajatuksiin, jotka hän itse kiteyttää käsitteeseen *multiple advocacy*. Tämä malli korostaa mahdollisuutta moninaisten intressien ajamiseen päätöksenteon ja sen valmistelun eri vaiheissa, mutta samalla pitää tarpeellisena tämän prosessin keskitettyä koordinoitua. Päätöksenteossa on kolme vaihetta. »Etsintä» (search) keskittyy informaation kokoamiseen ja vaihtoehtojen inventointiin. »Analyysi» pyrkii tavoitteiden valossa arvioimaan käytettävissä olevan informaation merkittävyyttä ja eri vaihtoehtojen kelpoisuutta. Lopulta »valinta» (choice) viittaa niihin päätöksentekosääntöihin, joiden avulla ratkaistaan eri optioiden paremmuus (George 1972).

Koordinoitun kilpailun malli torjuu siis sekä yhden johtavan päätöksentekijän, oli se sitten yksilö tai ryhmä, että usean autonomisen päätöksentekoryhmän mallin. Edellisen keskittyneisyys lisää harhautumisen vaaraa, kun taas jälkimmäisessä poliittisen umpikujan riski on liian suuri (ks. Hermann, Hermann & Hagan 1987). Käytännössä on yleensä vaikea löytää yhtä ainoata päätöksentekomallia, joka olisi sekä teoreettisesti että empiirisesti yleispätevä. Pikemminkin käytännöllisissä päätöksentekotilanteissa sovellettavat mallit ovat sekatapauksia, jotka koostuvat persoonallisuus- ja ryhmätekijöistä sekä poliittisista ja byrokraattisista

elementeistä (ks. esim. Kohl 1975, 20—37). »Hyviä» päätöksiä tuottava menettely siis vaihtelee poliittisesta järjestelmästä, ajankohdasta ja asia-alueesta toiseen.

Olennaista Georgen ajattelussa on kuitenkin se, että päätöksenteon pohjana olevat vaihtoehdot määritellään monipuolisesti ja että lopulliset ratkaisut heijastavat tässä valmistelussa kypsyneitä prioriteetteja. Amerikkalaisen kokemuksen pohjalta George (1980) erottaa kolme tapaa järjestää ulkopoliittinen päätöksenteko keskeisen päätöksentekijän, presidentin, läheisyydessä. Nämä mallit ovat kilpaileva malli (Roosevelt), eri ilmiäsuja saava formaalinen malli (Truman, Eisenhower ja Nixon) sekä kollegiaalinen malli (Kennedy). Näistä Trumanin ja Eisenhowerin kauden formaalisilla malleilla on yhtymäkohtia Weberin byrokraatioteoriaan ja sen varaan rakennettuun ulkopoliittiseen päätöksenteko-organisaatioon.

Näiden formaalisten mallien välillä on kuitenkin eroja. Jos huomio kiinnitetään ensisijaisesti presidentin, ulkoministerin (Secretary of State) ja kansallisen turvallisuusneuvonantajan (Assistant for National Security Affairs) muodostamaan kolmioon, niin lähimmäksi klassista päätöksenteon mallia nousee Harry S. Trumanin ja Dean Achesonin suhde. Eisenhowerin hallinnossa hänen ja John Foster Dullesin suhde oli personalistisempi ja siinä Dullesin vaikutus oli voimakkaampi kuin Achesonin suhteessa Trumaniin. Kennedyn hallinnossa omaksuttua päätöksentekomallia voidaan pitää johtoryhmän sisällä konsensuaalisena ja siten kollegiaalisena. Näillä huomioilla Crabb ja Mulcahy (1986, 317—28) itse asiassa yhtyvät Georgen luonnehdintoihin Yhdysvaltojen eri presidenttien luomista ulkopoliittisen päätöksenteon järjestelmistä. Selvin poikkeama on Rooseveltin hallinnon kohdalla. George (1980, 149—50) pitää sitä kilpailevana, kun taas Crabb ja Mulcahy pitävät sitä presidentin voimakkaan johtoylin ja ulkoministeri Cordell Hullin suhteellisen vähäisen vaikutuksen vuoksi pikemminkin patriarkaalisena.

Viimeisen neljännesvuosisadan aikana on Yhdysvaltojen ulkopoliittisen päätöksenteko-organisaation keskeisenä ongelmana ollut Valkoisen talon ja State Departmentin välinen suhde. Siihen liittyvä presidentin kansallisen turvallisuusneuvonantajan ja ulkoministerin välinen kilpailu on luonut jatkuvia jännitteitä päätöksentekoon ja ajoittain jopa lamauttanut sen. Nixonin kaudella turvallisuusneuvonantaja Henry Kissinger nousi keskeiseen asemaan ja hä-

nen nimittämisensä ulkoministeriksi William P. Rogersin jälkeen vain muodollisti hänen laajan vaikutusvaltansa. Carterin hallinnossa turvallisuusneuvonantaja Zbigniew Brzezinski ja ulkoministeri Cyrus Vance välinen kilpailu on hyvä esimerkki syvemmistä byrokraattisesta konfliktista. Tietty määrä kilpailua oletettavasti vain parantaa päätöksenteon laatua, mutta sen muuttuminen institutionaaliseksi konfliktiksi — tässä tapauksessa kansallisen turvallisuusneuvoston (National Security Council) ja ulkoministeriön välillä — pirstoo päätöksentekoa ja saattaa johtaa epärationaalsiin ratkaisuihin (Mulcahy 1986, 281—86).

Brzezinski itse korostaa ymmärrettävästi presidentiaalista päätöksentekomallia ministerijohtoiseen malliin verrattuna. Hän perustelee näkemystään ennen kaikkea päätöksenteon koordinaation ja tehokkuuden tarpeella. Intresinäkökulmasta katsottuna Brzezinski, korostaessaan Valkoisen talon merkitystä, pyrkii samalla oikeuttamaan omaa toimintaansa kansallisena turvallisuusneuvonantajana. Yleisemmällä tasolla hänen mielessään on tarve taata Yhdysvalloille keskitetty ja voimakas ulkopoliittinen johtajuus kansainvälisten voimasuhteiden murroksessa (Brzezinski 1983, 533—43). Tämä lähestymistapa painottaa valtiollista päätöksentekomallia ja pyrkii ulkoasiainhallinnon suoraan alistamiseen ulkopoliittiselle johdolle, jolloin presidentin lähimpien avustajien merkitys luonnollisesti kasvaa.

Lyhyenä ulkoministerikautenaan Alexander Haig pyrki puolestaan siirtämään vallan keskipisteen State Departmentiin ja ohjaamaan sieltä Reaganin hallinnon ulkopoliitiikkaa. Reaganin voimakas neuvonantajakunta Valkoisessa talossa ei kuitenkaan tätä hyväksynyt, vaan pakotti turhautuneen Haigin eroamaan (Mulcahy 1986, 286—94 ja Crabb & Mulcahy 1986, 272—99). Ulkoministeri Shultz onnistui paremmin vakiinnuttamaan asemansa Reaganin hallinnon keskeisenä ulkopoliittisena vaikuttajana. Tämä johtui osittain hänen tehokkaasta henkilökohtaisesta toimintatavastaan, mutta myös hänen liittolaispolitiikastaan Valkoisessa talossa sekä yleisestä tarpeesta tasapainottaa aktiivisen Defense Departmentin vaikutusvaltaa (Crabb & Mulcahy 1986, 301—303).

Ulkoministeri Shultz on noussut keskeiseksi vaikuttajaksi suurvaltasuhteisiin liittyvissä tai muuten näkyvissä ulkopoliittisissa kysymyksissä. Hänen vaikutusvaltansa ei ole kuitenkaan ulottunut ulkopoliitiikan »alamaailmaan», jossa hoidetaan sensitiivisiä poliittisia ja sotilaallisia

operaatioita. Ne pysyivät Kissingerin kauden tapaan kansallisen turvallisuusneuvoston ja siten Valkoisen talon kontrollissa. Kansallisista turvallisuusneuvonantajista erityisesti Robert C. McFarlane ja John Poindexter rakensivat ympärilleen ulkopuolisen valvonnan saavuttamattomissa olleen epävirallisen ulkopoliittisen organisaation. Poliittinen tahto ja uudenaikainen tiedonvälitys sitoi tämän organisaation kiinteästi toimivaksi kokonaisuudeksi, jonka tukipylväinä olivat kansallinen turvallisuusneuvonantaja ja keskustiedustelupalvelun CIA:n johtaja William C. Casey. Kaikesta päätellen presidentti Reagan oli yksityiskohtia myöten tietoinen tästä epävirallisesta organisaatiosta ja sen tavoitteista, mutta ei osallistunut sen toiminnan päivittäiseen johtamiseen (ks. esim. The Tower Commission Report 1987, Hoffmann 1987 ja Fitzgerald 1987).

Koordinoidun kilpailun periaate ei näytä toimineen yhdessäkään edellä käsitellyistä ulkopoliittisen päätöksenteon malleista. Lukuunottamatta Kennedyn hallintoa niissä kaikissa näyttää ongelmana olleen eri päätöksentekokeskusten väliset institutionaaliset konfliktit ja niihin liittyneet henkilökohtaiset jännitteet sekä ristiriitavirallisen ja epävirallisen päätöksentekokoneiston välillä. Huolimatta diplomatiasa korostuneesta »amerikkalaisesta mallista» näyttää suunta myös Yhdysvalloissa olevan kohti valtiollista päätöksentekomallia, jonka toteuttamiselle byrokraattinen politiikka on tosin nostanut omat esteensä. Niiden lisäksi Yhdysvaltojen perustuslaista johtuva kongressin rooli ulkopoliitikassa on luonut byrokraattian ohella vastapainon valtiolliselle päätöksentekomallille.

Koordinoidun kilpailun malli edellyttää, että jokaiseen päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuvalla toimijalla täytyy olla riittävästi aikaa, tietoa ja voimavaroja vaikuttaa prosessiin. Tämä edellyttää puolestaan älyllistä valmiutta, poliittista tehokkuutta sekä lopulta poliittista pääsyä korkeimpien ulkopoliittisten päättäjien luokse (George 1972 ja George 1980, 193—94). Nämä lähtökohdat eroavat sekä formaalisesta, hierarkkiseen koordinaatioon perustuvasta menettelytavasta että sen vastakohtasta, byrokraattisesta politiikasta, jossa ratkaisut syntyvät hallintokoneiston eri osien intressien kilpailun ja yhteensovittamisen kautta. Formaalinen menettelytapa pyrkii erimielisyyksien hävittämiseen, byrokraattinen politiikka niillä keinotteluun.

»Multiple advocacy» lähtee hallittuun ristiriit-

taan perustuvasta päätöksenteon mallista. Se hyväksyy intressien ja näkemysten erilaisuuden, pitää sitä rationaalisuuden kannalta myönteisenä. Yleisesti tavoitteena on moni-intressisen päätöksentekomallin rakentaminen. Yhdysvaltojen kongressia ulkopoliittisena päätöksentekokoneistona koskevat tutkimukset osoittavat sen toimivan suureksi osaksi koordinoitua kilpailun periaatteella (Heginbotham 1987). Tämä havainto ei kuitenkaan tarjoa ratkaisua varsinaiseen ongelmaan eli yhteiskunnallisen päätöksentekomallin ja ulkopoliittisen päätöksenteon erityisluonteen yhteensovittamisen tarpeeseen.

Georgen malli perustuu itse asiassa amerikkalaiseen kokemukseen presidentin keskeisestä asemasta ulkopoliittikan päättäjänä. Siinä on kyse pohjimmiltaan siitä, millä tavoin presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan. Tässä yhteydessä on epäilemättä tarve tehdä ero keskeisten, ohjelmoimattomien ja rutiinimaisten, ohjelmoitujen päätösten välillä. Jälkimmäiset voidaan päättää ulkoasiainhallinnon piirissä, kun taas ohjelmoimattomat päätökset kuuluvat presidentin ratkaistaviksi (vrt. Rosati 1981). Tällaisissa linjaratkaisuissa luottaminen hierarkkiseen byrokraattiseen valmistelukoneistoon ei missään tapauksessa takaa optimaalista tulosta. Weberiläinen malli on liian haavoittuvainen byrokraattian osien kapea-alaisuudelle ja vinoutumille. Tässä suhteessa reformin suuntana voisi olla koordinoidun kilpailun mallin soveltaminen hallinnon sisäiseen uudelleenjärjelyyn.

Itse asiassa Georgen malli koskettaakin ensisijaisesti ulkopoliittikan varsinaisen valmistelukoneiston kehittämistä monipuolisempaan ja tehokkaampaan suuntaan. Sen monilla piirteillä on kuitenkin laajempiakin sovellutusmahdollisuuksia. Malli edellyttää organisaatioon ja informaatioon perustuvien voimavarojen tasoittamista, heikkojen osapuolien aseman vahvistamista, epäpopulaarienkin vaihtoehtojen vetämistä mukaan ulkopoliittikan valmisteluun, tarpeen vaatiessa uusien informaatiokanavien avaamista sekä päätöksenteon premissien ja vaihtoehtojen itsenäistä, siis byrokraatiasta riippumatonta arviointia.

Mallin nämä piirteet liittyvät selvästi myös ulkopoliittikan yhteiskunnalliseen päätöksentekomalliin. Keskeisten poliittisten päättäjien jättäytyminen ulkoasiainhallinnon varaan johtaa helposti rutiinimaiseen ja innovaatioita vailla olevaan politiikkaan. Siitä saattaa tulla menneisyyden vanki pikemminkin kuin tulevaisuuden oh-

jaaja. Toisaalta ulkoisten taloudellisten ja poliittisten intressien välitys ulkoasiainhallintoon on voimistunut. Tämä saattaa merkitä sitä, että erityisintressit tai korporatiivinen elementti yhteiskunnan hallinnassa syrjäyttävät sekä ulkopoliittikan johtajan harkinnan, ja siihen liittyvän poliittisen vastuun, että parlamentaarisen valvonnan. Kansainvälisen taloudellisen riippuvuuden voimistuminen lisää tällaisen kehityksen todennäköisyyttä.

Ulkopoliittikan laaja-alaisen rationaalisuuden ja kansanvallan näkökulmasta koordinoitun kilpailun mallin yhteiskunnallinen soveltaminen saattaisi olla toivottavaa. Tämä merkitsisi organisaatioon ja informaatioon perustuvien voimavarojen tasoittamista ulkopoliittikkaan liittyvissä yhteiskunnallisissa prosesseissa. Se edellyttäisi ulkopoliittikkaan paneutuvan tutkimustoiminnan ja kansalaistoiminnan nykyistä laajempaa tukemista, mutta myös ulkopoliittikan viranomaisten aktiivisempaa tiedotusstrategiaa. Tiedotuksen tulisi osin olla pikemminkin harjoitettua politiikkaa perustelevaa ja valaisevaa kuin sitä oikeuttavaa.

Eräänlaisena ulkopoliittisen päätöksenteon ihannemallina Suomessa voisi pitää järjestelmää, jossa presidentin tarjoama ulkopoliittinen johtajuus perustuisi laaja-alaiseen ulkopoliittiseen keskusteluun ja kansalaisosallistumiseen. Näiden ulkopoliittikan »panosten» tulisi kanavoitua ensisijaisesti yhteiskunnan poliittisen koneiston kautta varsinaiseen päätöksentekoon. Ulkopoliittikan tehokkuuden ja laadun kannalta intresseiltään ja toiminnaltaan monipuolinen hallinto on hyödyllinen. Byrokratian itsensä ohjaama ulkopoliittikka ei ole kuitenkaan tavoiteltavaa sen enempää poliittisen prosessin sisälön kuin sen lopputulostenkaan kannalta.

## LÄHTEET

- Aldrich, Howard E.: *Organizations and Environments*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1979.
- Apunen, Osmo: *Tilinteko Kekkonen aikaan, Ulkopoliittinen valta ja vallankäyttö Suomessa*, Kirjayhtymä, Helsinki 1984.
- Beetham, David: *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Polity Press, Cambridge 1985.
- Brzezinski, Zbigniew: *Power and Principle, Memoirs of the National Security Adviser 1977—1981*, Farrar, Straus & Giroux, New York 1983.
- Crabb, Cecil V. & Kevin V. Mulcahy: *Presidents and Foreign Policy Making, From FDR to Reagan*, Louisiana State University, Baton Rouge 1986.
- Deutsch, Karl W.: Mass Communications and the Loss of Freedom in National Decision-Making. *Journal of Conflict Resolution*, 1(1957): 2, s. 200—11.
- Deutsch, Karl W.: *The Nerves of Government, Models of Political Communication and Control*, The Free Press, New York 1966.
- Fitzgerald, Frances: Reagan's Band of True Believers. *The New York Times Magazine* (1987): May 10, s. 36—43.
- Galtung Johan & Mary Holmboe Ruge: Patterns of Diplomacy, A Study of Recruitment and Career Patterns in Norwegian Diplomacy. *Journal of Peace Research* 2(1965): 2, s. 101—35.
- George, Alexander L.: The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy. *American Political Science Review* 66(1972): 3, s. 723—56.
- George, Alexander L.: *Presidential Decision-Making in Foreign Policy, The Effective Use of Information and Advice*, Westview Press, Boulder 1980.
- Goldmann, Kjell: 'Democracy is Incompatible with International Politics': Reconsideration of a Hypothesis, teoksessa Kjell Goldmann, Sten Berglund & Gunnar Sjöstedt: *Democracy and Foreign Policy, The Case of Sweden*, Gower, Aldershot 1986, s. 1—43.
- Heginbotham, Stanley J.: Foreign Policy Information for Congress: Patterns of Fragmentation and Advocacy. *The Washington Quarterly* 10(1987): 2, s. 149—62.
- Helander, Voitto: *Korporatismi. Traditiosta, esiintymisestä ja ilmiöllisistä tulkinnoista*, Gaudeamus, Mänttä 1981.
- Hermann, Margaret G., Charles F. Hermann & Joe D. Hagan: How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior, teoksessa Charles F. Hermann, Charles W. Kegley & James N. Rosenau (toim.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen & Unwin, Boston 1987, s. 309—36.
- Hernes, Gudmund: Structural Change in Social Processes. *American Journal of Sociology* 82(1976): 2, s. 513—47.
- Hoffmann, Stanley: Reagan's Underworld. *New York Review of Books*, 34(1987): 8, s. 9—13.
- James, Alan, *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*, Allen & Unwin, Lontoo 1986.
- Juntunen, Matti & Lauri Mehtonen: *Ihmistieteiden filosofiset perusteet*, Gummerus, Jyväskylä 1977.
- Karvonen, Lauri: Handelspolitiskt beslutsfattandet i Finland, Struktur och intresserepresentation. *UlkopoliittikalUtrikespolitik* 17(1980): 3, s. 62—68.
- Karvonen, Lauri: High-Level Foreign Policy Coordination: A Finnish Example. *Cooperation and Conflict* 19(1984): 2, s. 135—56.
- Katzenstein, Peter: The Small European States in the International Economy: Economic Dependence and Corporatist Policies, teoksessa John Gerard Ruggie (toim.): *The Antinomies of Interdependence. National Welfare and the International Division of Labor*, Columbia University Press, New York 1983, s. 91—130.
- Kegley, Charles W.: Decision Regimes and the Comparative Study of Foreign Policy, teoksessa Charles F. Hermann, Charles W. Kegley & James N. Rosenau (toim.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Allen & Unwin, Boston 1987, s. 247—68.
- Kekkonen, Urho: *Nimellä ja nimimerkillä* 1, Otava, Keuruu 1977.
- Kohl, Wilfrid L.: The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U.S.-European Relations: Patterns of Policy-Making. *World Politics* 28(1975): 1, s. 1—43.

- Korhonen, Keijo: Turvallisuuspolitiikasta ja sen tutkimisesta, julkaisussa Mika Hokkinen (toim.): Turvallisuuspolitiikka ja sen tutkimus, Poliittisen historian laitos, Turun yliopisto, Turku 1975, s. 25—42.
- Lintonen, Raimo, Matti Niemi, Leo Olasvirta & Jouko Pesonen: *Structure and Change of the Finnish External Governmental Relations*, Department of Political Science, University of Helsinki, 1978.
- Mulcahy, Kevin V.: The Secretary of State and the National Security Adviser, Foreign Policy-making in the Carter and Reagan Administrations. *Presidential Studies Quarterly* 16(1986): 2, s. 280—99.
- Nicholson, Harold: *The Evolution of Diplomacy*. Collier Books, New York 1966.
- Niemi, Matti: *Ulkoasiainhallinto vuorovaikutus-, päätöksenteko- ja informaatiojärjestelmänä, Valtio-opin lisensiaattityö Helsingin yliopistossa*, 1984.
- Ridley, F.F.: The Responsibility of Officials in the Democratic Political System, teoksessa A.F. Leemans & A. Dunshire (toim.), *The Public's Servants, Checks on Public Servants in European Countries*, Finnpublishers, Tampere 1981.
- Rosati, Jerel A.: Developing a Systematic Decision-Making Framework, Bureaucratic Politics in Perspective. *World Politics* 33(1981): 2, s. 234—51.
- Salminen, Ari: *Tapaustutkimus talouden, politiikan ja hallinnon keskinäisistä kytkennöistä, Suomen idänkaupan suuryritykset*. Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto 1983.
- Smith, Michael Joseph: *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Louisiana State University, Baton Rouge 1986.
- Snidal, Duncan: The Game Theory of International Politics. *World Politics* 38(1985): 1, s. 25—57.
- Snyder, Glenn H. & Paul Diesing: *Conflict Among Nations, Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crises*, Princeton University Press, Princeton 1977.
- Steinbruner, John: *The Cybernetic Theory of Decision, New Dimensions of Political Analysis*, Princeton University Press, Princeton 1974.
- Sundelius, Bengt: Interdependence, Internationalization and Foreign Policy Decentralization in Sweden. *Cooperation and Conflict* 19(1984): 2, s. 93—120.
- The Tower Commission Report: The Full Text of the President's Special Review Board*, Bantam Books, New York 1987.
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. *Acta Universitatis Tamperensis, ser. A, vol. 103*, Tampere 1979.
- Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading MA 1979.
- Watson, Adam: *Diplomacy. The Dialogue between States*, Methuen, Lontoo 1982.
- Weber, Max: *The Theory of Social and Economic Organization* (käänt. A.M. Henderson ja Talcott Parsons), The Free Press, New York 1964.
- Weber, Max: The National State and Economic Policy (Freiburg Address) *Economy and Society* 9(1980): 4, s. 428—49.
- Wihtol, Åke: Kansainvälistyminen lisää ulkoasiainhallinnon tehtäviä, *Kauppolitiikka* (1985): 4—5, s. 31—35.
- Väyrynen, Raimo: Valtionhallinnon kansainvälistyminen. *Hallinto* (1986): 1, s. 11—14.
- Väyrynen, Raimo: *Pienet valtiot kansainvälisissä suhteissa*, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1988.