

# Hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan keinoista

Markku Temmes

THE MEANS OF CONTROLLING  
THE AUTONOMY OF THE  
ADMINISTRATIVE APPARATUS

Administrative Studies vol 6 (1987): 2, 106—116

This article deals with the means of controlling the autonomy of the administrative apparatus. The framework and the theory are based on the writer's recently published research on the topic. The essential theme of this research is a conception of autonomy as a dysfunction of the liberal — democratic society. The autonomy is seen though changes in its determinants. It also is seen as changes in the equilibrium of the determinants: political decision makers, corporatist actors, media and the administrative apparatus itself. The equilibrium between the political decision makers and the leading civil servants, who represent the administrative apparatus, is the most essential of the equilibria. Different points of view and observations connected with the latter relation are briefly surveyed. Theoretical considerations are supported with empirical observations. The government's attempts to control the administrative apparatus in Red "Finland" in the Spring 1918, documented by Mr. Osmo Ranta-Tassi, provide the data. The results suggest that the democratic targets of the revolutionary administration and the practical solutions were different. They also stress the critical important problem of the autonomy of the administrative apparatus for the revolutionary administration. Finally the article analyses the means to control the autonomy of the modern administrative apparatus.

Keywords: The autonomy of the administrative apparatus. The leading civil servants, the revolutionary administration.

Markku Temmes, D. Adm.Sci, Head of Department,  
Ministry of Finance, Albertinkatu 30 a, PL 275,  
Helsinki, Finland

"Heidän täytyy tulla huomaamaan, että yhteiskunta on monimutkainen koneisto ja tulee sellaisena pysymään". Juhani Aho, Hajamietteitä kapinaviikoilta.

"Valtion virkamiesten lakko oli vallankumouhallitukselle haitallinen sekä hallinnon hoitamisen kannalta että arvovaltasyistä. Välittömin kiusa kuitenkin oli, että virkamiehet olivat lähtiessään lukinneet kassakaapit ja vievät avaimet mennessään." Osmo Rinta-Tassi, Kansanvaltuuskunnan punaisen Suomen hallituksena.

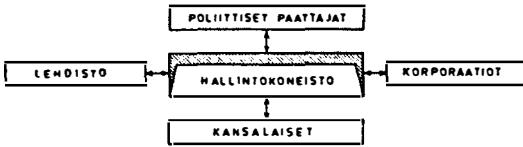
## 1. HALLINTOKONEISTON ASEMA JA AUTONOMISUUDEN PERUSTA

Hallintokoneiston autonomisuudella, omalakisuuudella, tarkoitetaan hallintokoneistolle muodostunutta tosiasiallista asemaa, jossa se käyttää omaan tahdonmuodostukseensa perustuvaa valtaa. Nimitys autokratia, omavaltaisuus, voisi näin ollen myös tulla kysymykseen tämän ilmiön kuvaajana. Omalakisuus kuvaa kuitenkin spesifimmin formaalisessa hallintokulttuurissa tapahtuvaa toimintaa.

Hallintokoneiston autonomisuus on dysfunktionaalista hallintokoneiston aseman liberalistis-demokraattisen ideaalimallin kannalta. Se on sitä myös kansalaisvalvonnan ja tiedotusvälineiden suorittaman valvonnan torjumisen kannalta. Sen sijaan autonomisuutta ei ole pyrkimys olla riippumaton korporatiivisesta vaikuttamisesta.<sup>1</sup> Hallintokoneiston autonomisuuden muutokset heijastuvat hallintokoneiston ulkoiseen asemaan ja rooliin yhteiskunnassa, sillä autonomisuus vaikuttaa hallintokoneiston aseman determinanttien välisiin suhteisiin. Hallintokoneiston aseman determinantteja ovat poliittiset päättäjät, kansalaiset, korporaatiot, tiedotusvälineet ja itse hallintokoneisto. Hallintokoneiston tosin tulisi ideaalimallijäätelussa olla neutraali ja tahdoton poliittisen päättäjän työvälne. Autonomisuuden muutokset siirtävät hallintokoneistoa determinanttien muodostamassa vaikutuskentässä. Jos esi-

merkiksi poliittinen päättäjät onnistuu sitomaan hallintokoneiston tiukemmin ohjaukseensa, se vähentää korporaatioiden vaikutusmahdollisuuksia. (Kuvio 1.).

Kuvio 1. Hallintokoneiston aseman determinantit.



Hallintokoneiston autonomisuus on osa yhteiskunnan ja sen osana hallintokoneiston muutosprosessia. Kirjoittajan tutkimuksessa "Hallintokoneiston autonomisuus" on luonnehdittu tätä prosessia sen toteutuessa modernin hyvinvointivaltion oloissa teknobyrokratisoitumiseksi.<sup>2</sup> Käsitteen ideana on yhdistää tieteellis-teknisen kehityksen vaikutukset kyseisen muutoksen saamaan vastaanottoon byrokraattisessa hallintokoneistossa. Vallitseva hallintokulttuuri, jota Suomen oloissa voidaan hyvällä syyllä luonnehtia byrokratiakulttuuriksi, on ohjannut teknokraattista muutosta. Se on siten ollut teknokraattisen ja byrokraattisen muutoksen symbioosi, jossa teknokratisoituminen on ohjautunut tukemaan vallitsevaa byrokratiakulttuuria. Teknobyrokraattinen kehitys luo modernissa yhteiskunnassa muutoksen perustan, joka vaikuttaa myös yhteiskunnan valtasuhteiden muutoksiin.

Hallintokoneiston kasvu on olennaisimmin muuttanut teollistuneiden länsimaiden hallintokoneistoja II maailmansodan jälkeen. Hallintokoneiston kasvu on sekä hallintokoneiston autonomisuutta edistävä tekijä että autonomisuudesta johtuva ilmiö. Suurten organisaatioiden ongelmat generoivat autonomisuuden edellytyksiä. Toisaalta organisaatioiden kasvuun liittyy yleensä johtaminen ja valvonnan perustana olevien järjestelmien teknokraattista uudistumista. Hallintokoneiston automaattinen, siltä itsestään lähtöisin oleva kasvu on niin merkityksellinen yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan, että sen hallitseminen on kasvavasti olennaista kansantalouden ja koko yhteiskunnan kehityksen kannalta. Hallintokoneistojen itseriittoisen kasvun kontrollointi onkin modernien hyvinvointivaltioiden vastaisen kehityksen avainkysymyksiä. Ratkaisevaa on, tapahtuuko hallintokoneistojen kehitys niiden itsen-

sä ehtoilla vai kykeneekö poliittinen hallinta vaikuttamaan reformistisessa ja kontrolloivassa mielessä siihen.

Hallintokoneistojen asemaa ja autonomisuutta säädellään poliittis-hallinnollisen järjestelmän kontrollimekanismeilla. Kontrollimekanismit kohdistuvat julkisen toiminnan laillisuuteen, taloudellisuuteen, rationaalisuuteen ja moraalisuuteen.<sup>3</sup> Hallintokoneiston ohjaamisen kannalta kontrollimekanismien puutteet ovat peräisin niiden formaalista, valtiosäännöllisestä perustasta. Niitä ei ole luotu valvomaan laajaa byrokratiata, teknobyrokratiasta puhumattakaan. Kontrollimekanismien tila ratkaisee, missä määrin hallintokoneiston determinantit voivat ohjata ja valvoa hallintokoneiston toimintaa. Ne ovat siten ratkaisevia hallintokoneiston autonomisuuden hallinnassa. Niiden taso kertoo pelkistetysti modernin, teknokraattisesti ohjatun hallintokoneiston eroista verrattaessa sitä byrokraattisesti ohjattuun hallintokoneistoon.

Kontrollimekanismit on aikanaan luotu hallintokoneiston ulkoisen kontrollin hoitamiseksi. Niiden sopeutuminen hallintokoneiston aseman muutoksiin on osa liberalistis-demokraattisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuutta. Mekanismit palvelevat viimekädessä poliittisen demokratian oikeuksia hallintokoneiston ohjauksessa. Niiden kehitys ei ole aina seurannut hallintokoneiston yleistä teknokraattista kehitystä.

Kontrollimekanismien mahdollinen jälkeenjääneisyys on osin johtunut hallintokoneiston kehityksen kerroksisuudesta, jossa hallintokoneiston perinteiset menettelytavat ovat jääneet elämään uusien teknokraattisten menettelytapojen rinnalle kilpailemaan niiden kanssa asemasta dominoivana hallintokulttuurina. Kontrollimekanismien jälkeenjääneisyys edistää hallintokoneiston autonomisuuden realisoitumista poistaessaan sen tieltä esteitä. Teknokratisoitumisen ja kasvun luotua autonomisuutta suosivan maaperän tulisi kontrollimekanismien ennalta estävän tehtävän korostua. Jos mekanismit ovat vanhentuneita, osa hallintokoneiston autonomisuuden aiheuttamista dysfunktionaalisista seurauksista kuten erilaiset neutraalisuutta vääristävät sidonnaisuudet ja jopa korruptio on katsottava tehottomien kontrollimekanismien aiheuttamiksi.

Johtavilla virkamiehillä on suoranaissimmat mahdollisuudet vaikuttaa hallintokoneiston autonomisuuden toteuttamiseen. Itse asiassa vasta heidän päätöksensä voivat laukaista tai

lopettaa autonomisuuden. Johtavat virkamiehet voidaan määritellä heidän statusasemansa perusteella.<sup>4</sup> Kysymys on erittäin suppeasta poliittisen päättäjän ja hallintokoneiston keskuhallinnon välille asetuvasta johtotasosta, jolla on asemaan perustuva valtuutus välittää poliittinen ohjaus hallintokoneistoon ja hallita hallintokoneiston sisäistä byrokraattista ohjausjärjestelmää. Virkamiesjohtajuuden muodostuminen dysfunktionaaliseksi "virkamiesmandariinin" tai "harmaan eminenssin" asemaksi on todennäköistä oloissa, jotka suosivat hallintokoneiston autonomisuutta.

Hallintokoneiston autonomisuus on yhteiskunnan muutokseen liittyvä aikaan ja paikkaan sitoutuva ilmiö, johon voidaan vaikuttaa ja johon on vaikutettu yhteiskuntapoliittisin päätöksin. Tämän vuosi kirjoittajan tutkimuksessa on analysoitu hallintokoneiston pitkän aikavälin muutosta. Itsenäisen Suomen hallintokoneiston kehitys on jaettu kehitysperiodeihin, jotka ilmentävät hallintokoneiston roolin muuttumista etatistisesta, alistavaa valtiovaltaa käyttävästä roolista monin verroin monitahoisempaan hyvinvointivaltion hallintokoneiston rooliin. Siirtyminen etatistisesta hallintokoneiston roolista formaalis-byrokraattiseen ja sittemmin teknobyrokraattiseen kehitysvaiheeseen on ollut Suomessa ajoittain hyvinkin rajujen hallintokoneiston ja sen determinanttien välisten dialogien tulosta.<sup>5</sup> Eräs näistä dialogeista käytiin itsenäistymisen ja sen yhteydessä käydyin sisällissodan ja vallankumousyrityksen yhteydessä. Hallintokoneisto oli aika-ajoin aktiivisesti osallisena näissä dialogeissa.

Kirjoittaja on hallintokoneiston autonomisuutta koskevassa tutkimuksessaan käyttänyt Suomen hallintokoneiston kehityksen arvioinnissa kuuteen hallinnonalaan tai hallintokoneiston funktioon kohdistuvaa ekskurssiaineistoa.<sup>6</sup> Näiden aineistojen avulla on ollut mahdollista selvittää poliittisen päätöksenteon ja johtavien virkamiesten välistä tasapainoa ja teknobykroatisoitumisen vaikutusta siihen.

Tässä kirjoituksessa pyritään käsittelemään mahdollisimman konkreettisesti keinoja kontrolloida hallintokoneiston autonomisuutta. Pelkkä teoreettinen viitekehys ei vastaa tällaiseen kysymykseen riittävän tarkasti. Pyrkimyksenä on myös heijastaa kirjoittajan esille otamat teoreettiset, hallintokoneiston autonomisuuden hallitsemisen keinoja koskevat pohdinnat reaalisesti hallintokoneiston muutoksen ekskurssiaineistoon. Ekskurssiaineistoksi on valittu vuoden 1918 punaisen vallankumouksen

hallitus ja hallinnon organisointi, jota *Osmo Rinta-Tassi* on perusteellisesti kuvannut teoksessaan "Kansanvaltuuskunta punaisen Suomen hallituksena". Kyseinen ekskurssiaineisto soveltuu hallintokoneiston hallinnan analysointiin erityisen hyvin useasta syystä. Ensiksi, kansanvaltuuskunnan yrityksellä organisoida vallankumoushallinto oli selvät teoreettiset taustansa sekä marxilaisen valtio- ja hallintoteorian että reformistisen teorian piirissä. Toiseksi kansanvaltuuskunnan tehtävä organisoida koko poliittis-hallinnollinen järjestelmä läpikotaisin uudelleen oli poikkeuksellinen "koetilanne", jossa poliittinen hallinta ei ollut normaali tavalla sidottu sen paremmin byrokraatiakulttuuriin kuin hallintokoneiston kehityksen traditionaalisiin kerroksiin. Näin oli kuitenkin ehkä vain teoriassa.

Kolmanneksi kansanvaltuuskunnan lyhyt mutta toimelias kausi asetui jälkikäteen arvioiden kehitysvaiheeseen, jossa maan hallintokoneisto joka tapauksessa oli irtoamassa elitistisestä traditiostaan ja siirtymässä uuteen kehitysvaiheeseen. Neljänneksi on merkittävää, että kansanvaltuuskunta ja sen takana oleva ideologia toi julki nimenomaisen kiinnostuksensa vastustaa ja kontrolloida virkavaltaisuutta.<sup>7</sup> Lopuksi on kiinnostavaa havainnoida, missä määrin vallankumouksellinen kehitys johtui hallintokoneiston ohjaamisen ongelmista. Rinta-Tassin kuvaus osoittaa kouriintuntuvasti, kuinka ratkaisevaa hallintokoneiston hallitseminen oli yhteiskunnallisen muutoksen hallinnassa. Huonosti organisoidussa pakkotilanteessa toimivan poliittisen hallinnan epätoivoiset yritykset tuovat hallintokoneiston autonomisuuden problematiikan pelkistetysti tarkasteluun.

Olennessa ekskurssiaineiston tulkintaa valkeuttava tekijä on sen pohjana olevan poliittisen järjestelmän erilaisuus verrattuna liberaalidis-demokraattiseen poliittiseen järjestelmään. Toisaalta hallintokoneiston aseman determinanttien väliset tasapainosuhteet ovat osin riippumattomia poliittisesta järjestelmästä. Lisäksi vallankumoushallinnossa oli jäljellä runsaasti vanhan poliittis-hallinnollisen järjestelmän piirteitä. Aineiston puutteena on myös, ettei se ulotu lainkaan maan hallintokoneiston teknobyrokraattiseen kehitysvaiheeseen, jonka voidaan katsoa alkaneen Suomessa vasta II maailmansodan jälkeen. Tässä suhteessa ekskurssitarkastelu jääkin eräänlaiseksi alkeisaineistoon perustuvaksi preliminääriksi ajattelun vaikeimmin hallittavia kysymyksenasetteluja. Seuraavassa esitetäänkin tästä syystä lyhyt te-

oreettinen tarkastelu hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan keinojen perustaan. Tämä tarkastelu on pääosin riippumaton poliittisen järjestelmän rakenteesta. Ekskurssiaineiston tulkintaan edetään tämän tarkastelun pohjalta. Modernin hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan keinoja käsitellään lopuksi lyhyesti täydentäen näin ekskurssiaineiston antamia alustavia näkökohtia.

## 2. HALLINTOKONEISTON AUTONOMISUUDEN TOEREETTINEN KEINOVALIKOIMA

Hallintokoneiston autonomisuuden teorian kulmakiviä ovat toisaalta autonomisuuden riippuminen hallintokoneiston aseman determinanteista ja toisaalta sen dysfunktionaalisuus liberalistisen demokratian kannalta. Nämä molemmat tekijät johtavat siihen, että hallintokoneiston autonomisuus on teoreettisesti tasapainotilan muutos hallintokoneiston determinanttien, erityisesti poliittisen päättäjän ja hallintokoneistoa edustavien johtavien virkamiesten välillä. Weber korostaa lisäksi korporaatioiden merkitystä tämän tasapainotilan muutoksessa. Myös liberalistisesta demokratiasta irroitettussa yhteiskunnan tilanteessa hallintokoneiston determinanttien tasapainon häiriöinä ilmenevä autonomisuus on vastaavalla tavalla mahdollinen. Relevantti teoreettinen dialogi traditionaalisen marxismin ja liberalistisen teorian kesken koskeekin ensisijaisesti normatiivista suhtautumista hallintokoneiston autonomisuuteen.

Hallintokoneiston determinanttien ja edellä mainitun tasapainon muuttuminen liittävät autonomisuuden teoria spesifiin hallintokoneiston muutokseen. Niinpä hallintokoneiston byrokraattinen kasvu ja byrokraattinen organisointuminen loivat jo esikapitalistisessa vaiheessa edellytyksiä hallintokoneiston autonomisoitumiselle. Näissä oloissa myös poliittisen hallinnan kehittymättömyys suosi tasapainon kallistumista johtavien virkamiesten hyväksi. Korporaatioiden merkitys kasvoi vasta niiden institutionalisoinnin myötä. Nämä Weberin tärkeinä pitämät hallintokoneiston aseman muutostekijät alkoivat olla merkityksellisiä vuosisadan vaihteen kehityksessä yhteiskunnissa. Saksassa, josta yhteiskunnalliset vaikutteet ovat paljolti tulleet maahamme sekä sosialistisen teorian että oikeustieteen kautta, korporatismi ja yhteiskunnan poliittisten puolueiden institutionalsoituminen oli edennyt jo pitkälle.

Modernin hyvinvointiyhteiskunnan hallinto-

koneiston kehitys on jatkunut teknokraattisena professionalisoitumisena, segmentoitumisena ja hallinnollisen työn automatisoitumisena. Nämä muutostekijät ovat nimenomaisesti vahvistaneet hallintokoneiston autonomisuuden ja omatahtoisuuden edellytyksiä. Toisaalta poliittinen päätöksenteko ja korporatismi ovat omalla tahollaan myös teknokratisoituneet. Hallintokoneistolla on kuitenkin ollut tässä kehityksessä parhaat edellytykset hyödyntää teknokratiaa, koska sillä on ollut tähän suurimmat resurssit ja monipuolisin kumuloituva asiantuntemus. Niinpä Marxin ja Leninin utopia yksinkertaisiksi tehtäviksi ositeltavissa olevasta "jokamieshallinnosta" on teknokratisoitumisen kautta menettänyt relevanssiaan.<sup>8</sup> Vuosisadan vaihteessa tämä kehitys ei ollut — ehkä rautatietä tai lennätinliikennettä lukuun ottamatta — vielä selvästi nähtävissä.

Hallintokoneiston autonomisuuteen liittyä myös johtavien virkamiesten elitismien ongelma. Elitismi esiintyi aluksi kansan yläpuolelle nousseen virkamieseliitin virkavaltaisuutena. Virkamiehistön etäisyys kansan ongelmiin ja tapoihin ilmeni muun muassa virka-aatelin erioikeuksina, vieraina tapoina tai kielenä ja piittaamattomuutena tavallisen kansan oikeuksista. Vuosisadan vaihteen hallintokoneisto eli tässäkin suhteessa murrosvaihetta monessa maassa, niin myös Suomessa. Hallintokoneiston elitistiset piirteet lievenivät sitä mukaa, kun se onnistuttiin alistamaan liberalistis-demokraattiselle poliittiselle hallinnalle. Toisaalta räikeä elitistisyys teki hallintokoneistosta poliittisten uudistusvaatimusten selvän maalitaulun. Erityisesti marxilaisen valtio- ja hallintoteorian kriitikko korostaa elitismien tekevän hallintokoneiston kelvottomaksi toteuttamaan kansanvaltaisen poliittisen hallinnan mukaista hallintoa. Toisaalta Weber samoin kuin Kautsky, johon suomalaiset sosialistit nojautuivat, uskoivat vain johtavan virkamiehistön vaihtamisen riittävän hallintokoneiston alistamiseksi poliittiselle hallinnolle.<sup>9</sup>

Arvioitaessa teoreettisin perustein hallintokoneiston autonomisuutta kontrolloivilla keinoilla, tarvitaan keinovalikoiman soveltuvuutta osoittavia arviointikriteerejä. Näitä ovat:

- keinojen soveltuvuus poliittisten päättäjien ohjauksikyky,
- keinojen soveltuvuus hallintokoneiston kehitystasoon,
- keinojen teho vaikutettaessa poliittisen päättäjän ja hallintokoneiston tasapainoon,

- keinojen vaikutus hallintokoneiston asemaa valvoviin kontrollimekanismeihin,
- keinojen sivuvaikutukset esimerkiksi hallintokoneiston politisoitumiseen ja korporatisoitumiseen,
- keinojen pitkän aikavälin vaikutukset, ja
- keinojen "purevuus" erilaisiin autonomisuuden lajeihin.

Keinovalikoiman arviointikriteerit osoittavat, että sen tulee kehittyä yhteiskunnan ja hallintokoneiston kehityksen mukana. Toiseksi keinovalikoiman tulee olla tehokas erityisesti poliittisen päättäjän ja johtavien virkamiesten suhteen hallitsemiseksi. Kolmanneksi keinovalikoiman tulee toimia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Neljänneksi keinovalikoimalta tulee voida edellyttää, ettei se aiheuta dysfunktioita vaikutuksia, joita ei ole tarkoitettu saada aikaan. Keinovalikoimalta tulee voida edellyttää tehokkuutta kaikkia autonomisuuden lajeja: substansslautonomisuutta, toimiala-autonomisuutta ja sopeutumisautonomisuutta vastaan.<sup>10</sup> Keinovalikoiman tulee niin ikään toimia hallintokoneiston ja poliittishallinnollisen järjestelmän eri tasoilla: koko hallintokoneiston, viraston ja virkamiesaseman tasoilla.

Hallintoteorian erilaisia aineksia eklektisesti yhdistellen päädytään edellä mainittuja kriteerejä korostaen seuraaviin keinoryhmiin:

Virkamiesasemaan kohdistuvat keinot:

- palkkakontrolli,
- erotettavuus,
- määräaikaisuus,
- valittuihin virkamiehiin kohdistuva imperatiivinen mandaatti,
- statusaseman korostamisen rajoitukset,
- alistuvaan virkamieskäyttäytymiseen tähtäävä koulutus ja muu sosiaalistaminen ja
- byrokraattisesta virkamiesasemasta luopuminen ottamalla hallintokoneiston henkilöstö toimihenkilöiden asemaan.

Virastotasoon kohdistuvat keinot:

- poliittisen päättäjän käytössä olevat erityiset kontrollimekanismit kuten laillisuusvalvonta, taloudellisuusvalvonta ja rationaalisuusvalvonta,
- poliittista päättäjää tukevat johto-organisaation järjestelyt,
- voimakkaiden virastoyksiköiden purkaminen tai heikentäminen,
- päätösvallan desentralisointi luottamusmiesvaltaisille alue- tai paikallishallinnon yksiköille ja
- suunnittelu- ja seurantajärjestelmien ke-

hittäminen tulos- ja palvelutavoitteisiin perustuviksi.

Hallintokoneistoon ja poliittishallinnolliseen järjestelmään kohdistuvat keinot:

- vallan kolmijako-opin poistaminen ja heikentäminen,
- poliittisen esikunnan asettaminen parlamentin ja kabinetin ryhmien käyttöön,
- parlamentin ja kabinetin toiminnan suuntaaminen talouden ja lainsäädännön valmistelun kannalta olennaisimpiin asioihin,
- johtavien virkamiestehtävien kontrolloitu politisoiminen ja laajemminkin johtavien virkamiesten rekrytoinnin voimakkaampi kontrollointi,
- kontrollimekanismien "terävöittäminen" poliittisten päättäjien ohjauksellisten näkökulmasta ja
- virastojen organisointiin, johtavien virkamiesten statusasemaan ja palkkaukseen kohdistuva päätöksenteon siirtäminen poliittisten päättäjien nimenomaiseen toimintavaltaan.

Edellä luetellut keinot pohjautuvat hyvinkin erilaisiin teoreettisiin lähtökohtiin. Perinteiset virkamiesasemaan ja virastojen kontrollointiin nojautuvat keinot ovat teoreettisesti marxilaisen valtio- ja hallintoteorian ja toisaalta weberiläisen virkamiesasemaa ja hallintokoneiston ohjausta koskevan byrokrateettisen vuoropuhelun jatkoa. Nykyaikaiseen ohjausteknokratiaan perustuvat keinot ovat puolestaan hyvinvointivaltiotieteen, management-teorian ja Galbraithin esittämän uusliberalistisen hallintoteorian sovellutuksia ja yhdistelmiä.<sup>11</sup> Keinovalikoimalle on yhteistä sen samansuuntaisuus hallintokoneiston aseman ja sisäisten rakenteiden ja toimintajärjestelmien debykroatisoinnin kanssa. Pääosa keinoista tähtää näet byrokratiakulttuurin muuttamiseen poliittisen päättäjän kannalta tehokkaammaksi ohjausteknokratiaksi sekä itseohjautuvuuden hyödyntämiseen siinä.

Keinovalikoiman toimivuuden ongelma lieneekin siihen sisältyvä usko modernin ohjausteknokratian toimivuuteen. Perinteiset byrokraattiset ohjausmentelmät halutaan niissä korvata byrokraattiseen virkamiesasemaan perustumattomilla menetelmillä. Tämä poliittishallinnollisen järjestelmän tasolla ilmenevä pyrkimys luopua liberalistisen demokratian kulkuvuudesta vallan kolmijaosta nostavat keinovalikoiman problematiikan myös valtio-opillisen demokratilakeskustelun tasolle.

Pelkästään hallintokoneiston hallinnan näkökulma ei tällöin luonnollisesti ole riittävä. Tämä ilmenee myös ekskursssiaineistossa. Seuraavassa keskitytään kuitenkin ensisijaisesti hallintoteoreettiseen tarkasteluun, koska se valottaa suoranaismmin hallintokoneiston autonomisuuteen vaikuttavia hallintokoneiston sisäisiä muutostekijöitä, joihin on helpointa vaikuttaa hallintokoneiston kehittämistyössä.

### 3. EKSURSSI SUOMEN KANSANVALTUUSKUNNAN YRITYKSIIN HALLITA HALLINTOKONEISTON AUTONOMISUUTTA KEVÄT-TALVELLA 1918

Seuraavassa on käytetty Rinta-Tassin keäämää aineistoa, hänen havaintojaan ja päätelmiään hallintoteoreettisen tarkastelun ekskursssiaineistona. Kyseisen, tämän kirjoituksen kannalta sekundääriseen aineiston käyttökelpoisuus perustuu sen hallintohistorialliseen näkökulmaan ja yksityiskohtaisuuteen myös hallintokoneiston yksityiskohtien käsittelyssä. Teokseen ei sisälly varsinaista valtio- tai hallintoteoreettista viitekehystä. Tämä houkuttelee kokeilemaan kirjoittajan liberalistis-demokraattisen valtion hallintokoneiston autonomisuutta koskevan tutkimuksen viitekehystä Rinta-Tassin aineistoon.

Kirjoittajan viitekehys näyttää soveltuvan varsin hyvin kyseisen aineiston analysointiin. Hallintokoneiston determinantteja ja kehitysvaiheita koskevat analyysit soveltuvat sellaisinaan. Samoin poliittisten päättäjien ja johtavien virkamiesten tasapainoa koskevalla teorialla näyttäisi olevan relevanssia tässäkin yhteydessä. Jopa yleishallintovirkamiestradiota koskevat näkökohdat löytävät Rinta-Tassin aineistossa vastineensa.<sup>12</sup>

Vallankumoushallinnon esittämät tavoitteet koskivat muun muassa vallan kolmijako-opin saattamista kyseenalaiseksi ja tähän liittyen luottamusmiehiin kohdistuvan imperatiivisen mandaatin käyttöön ottoa. Nämä olivatkin ainoat liberalistisesta demokratiasta poikkeavat tavoitteet. Edelleen tavoitteeksi asetettiin virkavaltaisuuden eliminoiminen ja hallintokoneiston kontrollin aikaan saaminen. Virkavaltaisuuden kumoamisella ei tarkoitettu virkaneiston ja virkamlesten välitöntä poistamista. Kysymys oli bolševikkien porvarillisen valtion murskaamistavoitteen lievennetyistä vastineista.<sup>13</sup> Toisaalta kansanvaltuuskunnan toiminnasta ilmeni, että se halusi luoda itsestään kuvan kansanvaltaisen hallinnon johto-organisa-

tiona. Se ei manifestoinut ainakaan valtansa alkuvaiheessa proletariaatin diktatuuria.

Julkisuuteen saatettujen tavoitteiden ohella kansanvaltuuskunnan työtä ohjasivat vallankumoukselliseen tilanteeseen liittyvät tavoitteet: kiire, sotilaallinen taistelu ja vallassa pysymisen ensisijaisuus. Näiden julkilausumattomien tavoitteiden ohjaava vaikutus lienee ollut hyvin keskeinen.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän tasolla viitekehysten mukaiset hallintokoneiston vuorovaikutussuhteet toteutuivat julkisuudessa esitetystä poikkeavalla tavalla. Liberalistis-demokraattinen kansanvaltaisuus korvautui pääosin korporatiivisilla ratkaisulla. Kansanvaltuuskunnan jäsenistä ja sen alaisista keskushallinnon johtavista toimihenkilöistä monet olivat ammattiyhdistysaktiiveja.<sup>14</sup> Sidonnaisuudet korporaatioihin olivat läheiset. Toinen determinantti, joka dominoi kansanvaltuuskunnan johtamassa siviilihallinnossa, olivat sosiaalidemokraattiset puolueen aktiivit, joista erityisesti kansanedustajia käytettiin keskushallinnon johtavissa tehtävissä. Näin myös poliittisen päätöksenteon ja hallintokoneiston suhteet muistuttivat korporatiivista suhdetta. Vailanjaon hämärtyminen puolueen ja keskushallinnon kesken oli vallankumouksen tavoitteiden mukaista. Toisaalta se merkitsi parlamentaarisen kontrollin eliminoitumista kansanedustuselimeksi asetetun työväen pääneuvoston ja kansanvaltuuskunnan välillä. Tätä ei ilmeisesti oltu tavoiteltu, koska pyrittiin kansanvaltaiseen "imagoon".<sup>15</sup>

Korporatismiin lisäksi kansanvaltuuskunnan vuorovaikutussuhteita determinantteihinsa hämärsivät sidonnaisuuksiksi muodostuneet yhteydet lehdistöön. Kansanvaltuuskunnan viidestätoista jäsenestä enemmistö oli ammatiltaan työväenlehtien toimittajia.<sup>16</sup> Myös keskushallinnossa näitä työväenliikkeen kynämiehiä oli keskeisissä tehtävissä. Hallintokoneiston aseman kannalta riippuvuus tiedotusvälineistä ja erityisesti tiedotusvälineiden riippuvuus kansanvaltuuskunnasta eliminoi tärkeän hallintokoneiston kontrollin lähteen. Kansanvaltuuskunnan ja työväen pääneuvoston toiminnalle oli ominaista kansanvaltaisuustavoitteen kannalta arveluttava taipumus salaiseen päätöksentekoon.<sup>17</sup> Edellä mainittujen ilmiöiden teoreettiset selitykset ovat löydettävissä vallankumouksen pyrkimyksestä päästä irti liberalistisesta demokratiasta. Tässä suhteessa Marxin ja Leninin Pariisin kommuunin kokemusten perusteella täsmentämät teesit olivat poh-

jana omaksutulle ajattelutavalle. Toisaalta niitä hämärsivät Kautskylta ja Bernsteinilta saadut teesit siirtymisestä demokraattiseen sosialismiin.<sup>18</sup> Lopputuloksena saattoikin olla vain teorioiden toteutumisen kannalta puutteellisia kompromisseja, joiden sisältöön vallankumouksellinen tilanne toi arvaamattomuutta. Tämä ilmeni erityisesti militaristisen punakaartin ja siviilihallinnon toimintojen päällekkäisyytenä, joka vaikeutti siviilihallinnon toimintamahdollisuuksia. Kansanvaltuuskunnan johtama siviilihallinto kärsi jatkuvasti militaristisen sotilashallinnon puuttumisesta kriisihallinnon valtuuksin sen toimintaan.

Kansanvaltuuskunnan yritykset käynnistää hallintokoneiston toiminta perustuivat kautskylaiseen ajattelutapaan, jossa vallankumoukseen ei tullut valmistautua ja jossa hallintokoneiston valtaaminen oli mahdollista pelkätään sen johto vaihtamalla. Vallanoton suunnitelmat eivät ulottuneet edes keskushallinnon uudelleen organisoinnin tasolle. Traditionaalinen marxismi ja Leninin vallankumouksellinen teoria painottivat hallintokoneiston murskaamista ja korvaamista uudella proletariaatin omalla hallinnolla osana proletariaatin diktatuuria. Proletariaatin diktatuuri sisältää edellä mainitun ajatuksen jokamiehen hallinnosta, jossa hallintokoneiston virastojen tehtävät oisivat ositettavissa jokaisen luku- ja kirjoitustaitoisen työläisen hoidettaviksi. Weberin byrokratiateoria korostaa hallintoteoreettisista lähtökohdista vastakkaista kantaa perustellen jokamiehen hallinnon utopistisuutta hallintokoneiston tehtävien lisääntyvällä spesialiteetilla.<sup>19</sup>

Kansanvaltuuskunnan hallinnon alkuvaiheet osoittivat johtavien virkamiesten vaihtamisen problematiikan ja heidän vaikutusvaltansa. Virkamiesjärjestöjen keskusliiton julistama virkamieslakko pakotti kansanvaltuuskunnan toimenpiteisiin hallintokoneiston käynnistämiseksi ilman johtavien virkamiesten myötävaikutuksesta.<sup>20</sup> Tässä tilanteessa ilmeni suuria vaikeuksia saada virastot toimimaan siitä huolimatta, että työväenliikkeellä oli runsaasti kokemusta organisoinnista ja että hallintokoneiston alempi henkilöstö pääosin tuki kansanvaltuuskunnan hallintoa. Hallintokoneiston käynnistäminen vain johtajat vaihtamalla onnistui nopeasti senaatin korvanneessa kansanvaltuuskunnan omassa hallinnossa ja niillä hallinnon haaroilla, joiden käynnissä pitämisen valkoisten ohjeiden nojalla toimiva virkamiesten järjestöorganisaatio salli.<sup>21</sup> Toisaalta muun

muassa rautateiden ja postin toiminnan käynnissä pitäminen kriisioloissa oli sinällään vakuuttava näyte. Myös vanhan hallinnon murskaaminen ja korvaaminen uudella omalla hallinnolla osoittautui vaikeaksi. Tällaista ei senaattia lukuun ottamatta edes ehditty yrittää täyspainoisesti.

Hallintokoneiston aseman ja autonomisuuden "sudenkuopat" toteutuivat laajalti kansanvaltuuskunnan improvisoimassa hallinnossa. Julkisuuuteen saatettu illuusio demokraattisesta, virkavaltaisuudesta vapaasta hallintokoneistosta jäi pääosin toteutumatta. Samoin jäi toteutumatta tiukasti vallankumouksen teorian perustuva proletariaatin diktatuuri. Tosin vallankumoushallinnon loppuvaiheessa ilmeni pyrkimyksiä sen johdonmukaisempaan toteuttamiseen.<sup>22</sup>

Esitettyjen vallankumouksellisten hallintokoneistoa koskevien tavoitteiden ja toteutuneen reaalihallinnon erojen analysoimiseksi on syytä tarkentaa analyysia poliittis-hallinnollisen järjestelmän hallinnon rakenteiden ja toimintajärjestelmien, hallintokoneistoa säätelevien kontrollimekanismien ja virkamiesaseman tasoille. Nämä tarkennukset valaisevat myös vallankumoushallinnon keinoja säädellä johtavien virkamiestensä tai toimihenkilöidensä suhdetta poliittiseen päätöksentekoon. Tämä analyysi kertoo yleisimminkin hallintokoneiston autonomisuuden edellytysten kehityksestä ja autonomisuuden vastustamisen keinovalikoimasta.

Hallintokoneiston rakenteita kansanvaltuuskunnan hallinto pyrki uudistamaan kansalaisten tarpeista lähtien. Se pyrki ottamaan keskushallinnon tehtävien jaossa muun muassa kansanvalistuksen, sosiaalitoiminnan ja elintarvikehuollon tarpeet laajemmin huomioon kuin senaatti oli tehnyt. Toisaalta siviili- ja sotilashallinnon asiat organisoitiin epäselvästi samaan kansanvaltuuskunnan osastoon. Tämä esti aluksi sosiaaliasioiden huomioon ottamisen edes senaatin jo organisoimassa laajuudessa.<sup>23</sup> Kansanvaltuuskunnan käyttöön ottaessa neuvostojärjestelmä keskushallinnon yksiköiden ohjausorganina oli ratkaisu, jolla pyrittiin ilmeisesti lisäämään vastahakoisen hallintokoneiston kontrollia ja luomaan "hallintodemokratiaa" hallintokoneiston sisällä.<sup>24</sup> Tämä järjestelyt, joissa suljetun virastobyrokratian johtoon tuli ulkopuolinen ohjauselin, olivat olennaisia hallintokulttuurin muuttamisen kannalta. Ratkaisu oli myös selvästi debyrokrattinen weberiläisen byrokratiateorian käsitteistön perusteella arvioiden.

Hallintokoneiston toimintajärjestelmien uudistamisessa kansanvaltuuskunta ei kyennyt juurikäytännön uudistuksiin. Erityisesti menettelytapojen yksinkertaistaminen, jota se korosti eräänä virkavaltaisuuden poistamisen keino, toteutui vain vähäisessä määrin ja tältäkin osin improvisoinnin seurauksena. Kansanvaltuuskunnalla ei yksinkertaisesti ollut aikaa paneutua toimintaprosessien uudistamiseen. Pysyviksi tarkoitetut hallintoa koskevat lainsäädännön uudistukset jäivät nekin pääosin odottamaan vallan vakiintumista.<sup>25</sup>

Hallintokoneiston kontrollimekanismit olisivat saattaneet olla eräs keino virkavaltaisuuden vähentämiseksi. Kuusisen valtiosääntöehdotuksessa mainittu eduskunnan valvojavaltuuskunta olisi merkinnyt tämän kaltaista kontrollia.<sup>26</sup> Sinänsä jo neuvostojen asettaminen merkitsi instituutiona uutta hallintokoneiston kontrollia. Niiden toimintaa täydensivät ilmeisesti väliaikaisiksi tarkoitetut komissaarit, joiden tehtävänä oli valvoa vanhan hallinnon toimintaa vallankumouksen intressissä. Tämän luokkapohjaisen kontrollin teho osoittautui kuitenkin riittämättömäksi.<sup>27</sup> Kansanvaltuuskunta turvautui myös hallintokoneistonsa perinteisiin kontrollimekanismeihin. Sen jäsenenä jatkoi edelleen prokuraattori tehtävänään valvoa kansalaisten oikeusturvan toteutumista ikään kuin liberalistinen oikeusvaltio olisi edelleen ollut voimassa.<sup>28</sup> Eräissä hallinnonhaaroissa kuten rautateillä, postissa ja Suomen Pankissa pyrittiin pitämään yllä jopa eräänlaista alkeellista taloustarkastusta.<sup>29</sup> Voi olla, että näin haluttiin varmistaa hallintokoneiston kontrolli sekä uusilla että vanhoilla kontrollimekanismeilla. Tässä suhteessa kansanvaltuuskunnan hallinto ei kuitenkaan ollut johdonmukainen.

Suurimmat muutokset virkavaltaisuuden poistamiseksi kansanvaltuuskunta sai aikaan weberiläisen byrokratiateorian ydinmodulissa, virkamiesasemassa. Se noudatti varsinkin johdonmukaisesti Pariisin kommuunin kokemuksiin perustuvaa virkamiesten rekrytointi- ja palvelussuhdekäytäntöä. Hallintokoneiston henkilöstö asetettiin toimihenkilöiden asemaan. Heillä ei ollut muodollista virkamiesasemaa. He olivat erotettavissa. Palkkaus ja statusasema saoitteivat eri virkamiesryhmien kesken. Sen sijaan samapalkkaisuuteen työläisten kanssa ei menty. Myöskään selvää määräaikaissuhdetta ei muodostettu.<sup>30</sup> Tosin virassapysymisoikeuden lakkauttaminen johti osin samaan tulokseen. Joustava rekrytointi- ja palkkausjärjestelmä olikin edellytyksenä hallintokoneiston

käynnissä pitämiselle, jouduttiinhan hallintokoneiston johtamiseen erikoistuneet johtavat virkamiehet korvaamaan täysin ulkopuolisilla toimihenkilöillä. On mielenkiintoista, että juristien dominanssiin perustuvan yleishallintovirkamiestradiition korvautuminen hallinnollisiin tehtäviin kouluttamattomilla yleishallintotoimihenkilöillä ei sinänsä asettanut esteitä hallintokoneiston toiminnalle. On myös mielenkiintoista, ettei kansanvaltuuskunta voinut turvautua leniniläisen teorian sittemmin tuntemiin ”nep”-asiantuntijoihin, jotta vallankumoushallinto olisi voinut hyvillä palkkaeduilla ostaa spesialiteettia vaativiin tehtäviin. Tämäkään autonomisuuden säätelykeino ei ehtinyt realisoitua kansanvaltuuskunnan noin kolmen kuuksen hallituskauteksi. Yleishallintotraditio ja spesialistien traditio kohtasivat kansanvaltuuskunnan aikana vain uuden ja vanhan hallinnon vastakkaisuutena.

#### 4. TEKNOBYKRAATTISEN HALLINTOKONEISTON AUTONOMISUUDEN HALLINNAN KEINOISTA

Hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan keinot perustuvat makrotasolla kaikissa hallintokoneiston kehitysvaiheissa hallintokoneiston vuorovaikutussuhteiden hallitsemiseen. Tässä suhteessa myös poliittisten järjestelmien erot relativoituvat. Tosin liberalistiselle demokratialle on erityisen ominaista yhteiskunnan järjestelmien väliset tasapainotilat. Niistä on hallintokoneiston kannalta avainasemassa poliittisen päättäjän ja johtavien virkamiesten välinen tasapaino.

Poliittisen päättäjän ja johtavien virkamiesten suhteeseen liittyy kysymys virkamiesjohtamisen politisoitumisesta. Hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan kannalta on olennaista, että statusasemansa puolesta johtavassa asemassa olevan suppean johtavien virkamiesten ryhmän asennoituminen ratkaisee, miten hallintokoneiston autonomisuus realisoituu. Jos hallintokoneisto ymmärretään teknokraattisessa mielessä poliittisen päätöksenteon valmistelu- ja toimeenpanokoneistoksi, poliittisen päättäjän halu kontrolloida johtavien virkamiesten vallankäyttöä on ymmärrettävä. Se nousee ehkä virkamiesaseman neutraliteettia merkittävämmäksi tekijäksi liberalistisen demokratian realisen toimivuudenkin kannalta. Johtavien virkamiesten politisoitumisessa voi olla myös kysymys avainasemassa olevan poliittisen päättäjän kuten ministerin avuksi tarvittavan esikunta-avun järjestämisestä.



Vaikka johtavien virkamiesten kontrolloitu politisoituminen saattaisi olla hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan kannalta ymmärrettävää, korporatiivisten suhteiden hyväksyminen niiden rinnalle ei enää mahtuisi tavoiteltuun hallintokoneiston aseman ideaalimalliin. Varsinkin politisoitumisen ja korporatisoitumisen yhteisvaikutusten vuoksi samanaikainen johtavien virkamiesten politisoituminen ja korporatisoituminen johtaisi poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja hallintokoneiston rationalisuuden ja ohjattavuuden kannalta dysfunktionaalisiin sidonnaisuuksiin. Korporatisoitumiseen liittyy erityisesti ammattiyhdistystoiminnan kautta korporaatioiden liittoutumista virastoissa vaikuttavien professionaalisten ryhmien kanssa. Sekä politisoitumisen että korporatisoitumisen yhteydessä onkin kysymys vallankäytön valintatilanteista, joissa liikutellaan hallintokoneistoa sen determinanttien muodostamassa vaikutuskentässä.

Tiedotusvälineiden ja kansalaisvalvonnan rooli on merkittävä hallintokoneiston valvonassa, jos tarvittavat vaikutuskanavat ovat toimintakykyiset. Toisaalta äärimmilleen viety toimintakykyiset. Toisaalta äärimmilleen viety toimintakykyiset. Toisaalta äärimmilleen viety toimintakykyiset. Toisaalta äärimmilleen viety toimintakykyiset. Toisaalta äärimmilleen viety toimintakykyiset.

Kansalaisvalvonnan ongelmana on yleensä edelleenkin tarvittavien vaikutuskanavien puute. Perinteinen oikeusturvajärjestelmä suosii lähinnä omaisuuden suojan valvontaa. Monet muut kansalaisvalvonnan näkökohdat eivät ole saaneet käyttöönä riittäviä vaikutuskanavia. Asiamiesjärjestelmien perustamiset viittaavat tarpeeseen ratkaista kansalaisvalvonnan ongelmat byrokraattisella tavalla.

Edellä selostetut hallintokoneiston aseman determinanttisuhteisiin liittyvät keinot hallita hallintokoneiston autonomisuutta ovat olennaisia, koska ne vaikuttavat järjestelmätasolla. Niiden käytön ongelmana ovat toisaalta esteet, jotka johtuvat konkreettisen vaikuttamisen vuorovaikutuskentän monitahoisuudesta, ja vuorovaikutussuhteiden peittäminen. Tässäkin mielessä keskushallinnon johtavan virkamiehistön avoin mutta kontrolloitu politisoituminen voisi poliittisen hallinnan ohjausmahdollisuuksien ja hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan kannalta olla pragmaattisin järjestelmätasolla

vaikuttava keino. Tosin mikäli hallintokoneiston dysfunktionaalista autonomisuutta ei nähdä merkittäväksi ongelmaksi, sen torjumiseksi ei tarvita johtavien virkamiestehävin politisoitumista eikä mitään muutakaan keinoa autonomisuuden hallitsemiseksi. Politisoitumisen ongelmana ovat siihen liittyvät sivuvaikutukset. Ne johtuvat siitä, että politisoitumiseen liittyy usein muita peiteltyjä sidonnaisuuksia. Poliittisen puolueen ja johtavan virkamiehen välinen sidonnaisuus voi myös hallintokoneiston aseman ja miksei myös puolueen kannalta liiaksi institutionalisoitua.

Kontrollimekanismien avulla hoidettu hallintokoneiston autonomisuuden hallinta olisi teoriassa ja käytännössä oikeaoppisin keino hallita hallintokoneiston autonomisuutta, koska kontrollimekanismit on luotu juuri tähän tarkoitukseen. Perinteisiin kontrollikeinoihin perustuva autonomisuuden hallinta voi nojautua laillisuusvalvonnan instituutioihin tai taloudellisuusvalvontaan. Laillisuusvalvonta toteuttaa oikeusvaltion doktriinia ja on välttämätön perusta liberalistiselle kansalaisvalvonalle. Myös kansanvaltuuskunnan esimerkki antaa viitteitä tästä. Taloudellisuusvalvonta on keino, jonka varaan teknobyokraattisen kehitysvaiheen hallintokoneiston valvonta on pääosin rakennettava. Tästä syystä valtionalouden tarkastuksen instituutio, virastojen sisäinen tarkastus ja linjaorganisaation toimintaan sisältyvä taloudellisuusvalvonta ovat merkityksellimmät modernin hallintokoneiston kontrollimekanismit.

Kansanvaltuuskuntaa koskeva ekskurssi tarjosi hallintokoneiston autonomisuuden hallintaan myös uusia kontrolli-instituutioita. Kuisen valtiosääntöesityksen mukainen eduskunnan valvovaliokunta ilmentää poliittisen järjestelmän tarvetta valvoa hallintokoneiston ja johtavien virkamiesten toimintaa. Virastojen johtoon asetetut neuvostot olisivat toimineet muun ohella myös kontrolli-intressissä. Hallintokoneiston linjahallintoon asetetut komissarit olivat niin ikään kontrolliohjejä, joiden tehtävänä oli varmistaa hallintokoneiston tottelevaisuus poliittisella hallinnalla. Nämä institutionaaliset keinot perustuvat proletariaatin diktaatuuriin sovellutuksiin porvarillisen hallintokoneiston sopeuttamiseksi vaiheittain palvelemaan vallankumousta. Niiden idea-anti porvarillisen hallintokoneiston autonomisuuden hallinnassa rajoittui institutionaalisten ratkaisujen mahdolliseen käyttökelpoisuuteen pyritäessä vahvistamaan toisaalta linjaorganisa-

tion valvontakapasiteettia. Erityiset kontrolli-instituutiot ovat siis eräänlaisia normaalin valvonnan vahvistimia.

Virkamiesasemaa koskevat hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan keinot olisivat sinänsä tehokkaita. Ekskurssiaineisto sisältää esimerkkejä siitä, että virkamiesaseman debyrokratisointi alistaa myös johtavat virkamiehet tehokkaasti poliittiselle hallinnalle. Liberalistisen demokratian oloissa ongelmana on päästä käsiksi virkamiesaseman säätelyn keinoihin. Formaalis-byrokraattisessa vaiheessa näiden keinojen käyttämisen esteenä oli byrokraattisen organisaation itsepuolustus. Teknobyrokraattisessa kehitysvaiheessa lisäesteeksi on tullut virkamiesaseman säätelyyn liittyvän päätöksenteon totaalin korporatisoituminen. Se rajoittaa tehokkaasti poliittisen päättäjän keinoja vaikuttaa virkamiesasemiin. Tällaisten keinojen käyttö edellyttääkin onnistuakseen hallintokoneistoa koskevan organisoituvallan siirtämistä poliittisen hallinnan aktiiviseen hoitoon pois byrokraattien itseintressin ulottuvilta, rekrytoituvallan määrätietoista käyttämistä sekä virkamiesaseman "liberalisoitumista". "Liberalisoiminen" merkitsisi byrokraattisen virkamiesaseman purkamista, määräaikaisuuden käyttämistä johtavissa virkamiestehtävissä ja statusmerkkejä koskevan päätösvallan kontrollia. Erityisesti se merkitsisi poliittisen päättäjän otteen voimistamista virkamieskorporatismiin ja byrokraattien itseintressin liittoutumista vastaan. Johtavien virkamiesten kontrolloitu politisoituminen olisi tämänkin kontrollin kannalta ilmeiseksi eduksi.

Hallintokoneiston rakenteiden ja toimintajärjestelmien käyttäminen hallintokoneiston autonomisuuden hallitsemisen keinona perustuu siihen, että rakenteiltaan ja toimintajärjestelmiltään poliittisen päätöksenteon kannalta selkeä ja yksinkertainen hallintokoneisto on helppo ohjata. Hallintokoneiston desentralisoinnilla saatetaan, jos se toteutetaan edellä mainitun päämäärän mukaisesti, päästä helpommin hallittavaan keskushallintoon.

Erityisen ongelman hallintokoneiston autonomisuuden hallinnassa muodostaa hallintokoneiston taipumus byrokraattiseen salailuun. Byrokraattiset salaisuudet estävät tehokkaasti hallintokoneiston ulkoisen kontrollin. Tämä ilmeni myös ekskurssiaineistosta. Salailun suuntautuksessa tiedotusvälineisiin sillä on merkitystä laajemminkin hallintokoneiston aseman kannalta, koska näin estetään liberalistisen demokratian keskeisimmän poliittis-hallin-

nollisesta järjestelmästä riippumattoman kontrollin toiminta. Byrokraattisen salailun suuntautuksessa poliittisiin päättäjiin on kysymys myös byrokraattien sisäisestä dysfunktioista. Tämäkin salailun laji on otettava huomioon kehitettäessä hallintokoneiston avoimuutta. Hallintokoneiston avoimuus onkin eräs keskeisimpiä edellytyksiä hallintokoneiston autonomisuuden hallinnalle.

Edellä mainittu pääpiirteinen hallintokoneiston autonomisuuden säätelykeinojen tarkastelu on puutteellinen erityisesti siinä, ettei se riittävästi painota suositeltuja keinoja modernin hallintokoneiston tarpeiden perusteella. Tämän esteenä on se, että soveltuva keinovalikoima riippuu hallintokoneiston ja sen determinanttien kehitysvaiheesta.

Suomen kaltaisen, jälkitekolliseen kauteen siirtyneen hyvinvointivaltion hallintokoneiston keskeisimpänä uutta autonomisuutta luovana tekijänä on nopeasti kehittyvä suunnittelu- ja ohjausteknokratia. Sen hallitseminen ja alistaminen palvelemaan poliittisia päättäjiä on ratkaiseva edellytys sille, ettei hallintokoneiston yhteiskuntapolitiikan ohjattavuutta vaarantava substanssiauonomisuus lisääny. Poliittisen hallinnan renesanssi, jota eräät tutkijat ovat idealistisesti ennustaneet, tarvitsisi toteutukseen lojalalin, mutta samalla modernilla tavalla ohjautuvan ja toimintakykyisen hallintokoneiston.

## VIITTEET:

1. Temmes 1987, 160.
2. Emt., 5.
3. Emt., 12—13.
4. Emt., 129—134.
5. Hallintokoneistomme on itsenäistymisen jälkeen joutunut poliittisen päättäjän aktivoitumisen yhteydessä usein mafistoidun vaikuttamisen kohteeksi. Näin tapahtui muun muassa 1920-luvulla. Korporaatioiden vaikuttaminen on ollut sen sijaan peltilympää. 1920-luvun poliittikan vaikuttamisesta, emt., 238—243.
6. Emt., 218—223.
7. Rinta-Tassi 1986, 114—115.
8. Ks. tarkemmin Temmes 1987, 71.
9. Weber 1978, 987—989.
10. Temmes 1987, 182—184.
11. Ks. tarkemmin emt., luku 2.2.
12. Rinta-Tassi 1986, 158—162, 243—255.
13. Emt., 115—118.
14. Punaisen hallintokoneiston sivullitoimissa työskennelleiden vähimmäismääräksi on arvioitu 15 000 henkeä. Tästä johtoryhmän muodostaneiden osuus oli 100. Kyseisen virkallijakunnan koostumus poikkesi suuresti lallisen keskushallinnon 900 henkeä käsittävästä virkakunnasta, johon ei kuulunut esimerkiksi toimittajia, ammattityömiehiä eikä ammattilyhdystoimitsijoita. Vanhan hallinnon yleishallintovirkamiesraditio oli perustunut juristien dominanssiin. Ks. Temmes 1987, 131, 233. Vallankumoushallinnon

- slivllihallinnon johtavan toimihenkilön stereotyyppiä oli muodostumassa ammattiyhdistys- ja puolueaktiivi, joka usein oli ollut mukana myös työväenlehdistön toimitustyössä. Rinta-Tassi 1986, 244—247, 251.
15. Työväen pääneuvosto koottiin pääosin korporatiivisesti. Sen jäsenet edustivat sosialidemokraattista puoluetta, ammattijärjestöä, punakaarttia ja Helsingin työväenjärjestöjen eduskuntaa. Emt., 151, 152.
  16. Kuusi kansanvaltuuskunnan jäsentä oli kuulunut helsinkiläisen Työmiehen toimitukseen ja neljä tai viisi oli ollut toimittamassa muita työväenlehtiä. Emt., 180.
  17. Työväen pääneuvostonkaan istunnot eivät olleet julkisia. Emt., 157.
  18. Emt., 272—275.
  19. Weber 1978, 994—995.
  20. Aluksi kansanvaltuuskunta suunnitteli virkamiesten pakottamista palaamaan töihin. Heiltä yritettiin saada myös sitoumuksia, joissa he olisivat sitoutuneet työskentelemään vallankumoushallinnon alaisuudessa. Rinta-Tassi 1986, 255—261.
  21. Emt., 142.
  22. Emt., s. 274, 479.
  23. Emt., 80.
  24. Bolševikkien neuvostojärjestelmän perusideana oli, että niiden vallankäytön tuli rakentua alhaalta ylöspäin, kun taas vallankumouksen johto Suomessa perusti neuvosto- ja hallintokoneiston huipulle kontrolloimaan hallintoa.
  25. Emt., 186, rautateiden osalta, 228 ja lainsäädännön osalta, 314.
  26. Kuusisen valtiosääntöehdotuksen mukaan valtion ylimmät virkamiehet olisi nimittänyt eduskunta. Heidät olisi valittu määräajaksi ja he olisivat olleet aina erotettavissa. Virkamiesten vallankäytön kontrollia olisi hoitanut valvojavaliokunta, joka olisi valvonut hallituksen ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Olennaista on, että kontrolli olisi laajentunut myös lallisuusvalvonnan ulkopuolelle. Emt., 322.
  27. Emt. 230, 261.
  28. Emt., 240—243.
  29. Emt., 192, 198, 230.
  30. Emt., 244, 268—272. Kansanvaltuuskunnan hallintokoneiston henkilöstöä ei voitu kutsua tavanomaisesti virkamieheksi tai palveluskunnaksi, sillä heitä rekrytoitaessa ei käytetty kelpoisuusehtoja, tavanomaista nimitysmenettelyä ja palkkaluokitusta.

## LÄHTEET:

- Rinta-Tassi Osmo: Kansanvaltuuskunnan punaisen Suomen hallituksena, Helsinki 1986.
- Temmes Markku: Hallintokoneiston autonomisuus, Tampereen yliopisto, Tampere 1987.
- Weber Max: Economy and Society, Volume I—II, University of California press, Berkley 1978 (1921/1922).