

# Hallintokoneiston autonomisuuden teorian rajat\*

Markku Temmes

Hallintokoneiston autonomisuuden ongelma on luonteeltaan ajassa ja paikassa muuttuva ilmiö. Sen muutoksen taustalla ovat kansallisyhteiskunnan, poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja sen osana hallintokoneiston uudet tehtävät ja omaksutut vuorovaikutussuhteet. Hallintokoneiston autonomisuuden tutkimus on siten hallinnon muutoksen tutkimusta.

Hallintokoneiston autonomisuus on sidoksissa spesifin yhteiskunnan ja hallintokoneiston muutoksiin, jotka toteutuvat joko edistymisenä tai taantumisenä. Pysähtynyt tasapainotila lienee modernissa yhteiskunnassa epätoennäköinen. Liberalistinen demokratia ohjaa muutosprosesseja sopeuttamalla yhteiskuntajärjestelmän osapuolia muutoksen vaatimuksiin. Muutoksen ohjauksen tuloksellisuus edellyttää poikkeuksellisen hyvää yhteistyötä yhteiskunnan osajärjestelmien kesken, mikä sinällään korostaa hallintokoneiston asemaa välittävänä organisaationa.

Hallintokoneiston rooli poliittisen päätöksenteon valmistelijana ja toteuttajana antaa sille keinot kontrolloida muutokseen sopeutumisen valmisteluja ja täytäntöönpanoa. Tämän roolin hyväksikäyttämässä piileekin viime kädessä modernin hallintokoneiston autonomisuuden keskeinen merkitys liberalistisen demokratian toimivuuden kannalta.

Käsittelen seuraavassa kokoavasti hallintokoneiston autonomisuuden teoreettisia rajoja. Olen käsitellyt tätä kysymystä tutkimuksessani muun muassa traditionaalisten valtio- ja hallintoteorioiden antia käsittelevässä 2.3. luvussa. Hallintokoneiston autonomisuuden teorian rajat liittyvät kuitenkin laajemminkin tutkimukseeni viitekehukseen ja metodiseen toteutustapaan. Käyttökelpoisen teoria-aineoksen valinta liittyy hallintokoneiston autonomisuuden ongelman kaltaisen kysymyksen yhteydessä tutkimuksen yleiseen luonteeseen. Tutkimukseni keskeinen piirre on tässä mielessä tutkimuskohteeni, hallintokoneiston, luonne muuttavana ilmiönä. Tutkimuskohteen tasoittaisuus, joka ilmenee hallintokoneiston hierarkkisuuksena, vaikuttaa niin ikään teorian valikoitumiseen. Kolmas teorian valintaan vaikuttava ulottuvuus

on hallintokoneiston rationaalisen toiminnan monipäämääräisyys. Toisaalta toiminnan rationaalisuuden korostaminen on teoriavalintoihin vaikuttava näkökulmavalinta.

Hallintokoneiston ja sen aseman muutokselle ovat ominaisia sekä hallintokoneiston ympäristön että itse hallintokoneiston toisiaan täydentävät tai eliminoitavat muutokset. Voidaan olettaa, että nämä muutokset ovat toisiinsa nähden yleensä epätahtisia. Dysfunktionaalinen hallintokoneiston kehityksen jälkeensä jääneisyys ilmenee hallintokoneiston vuorovaikutussuhteiden tasapainotilojen häiriöinä. Näin syntyy välillinen yhteys yhteiskunnallisen muutoksen ja hallintokoneiston autonomisuuden välille. Jos hallintokoneisto asetetaan tämänkaltaisessa tarkastelussa tutkimuksen keskiöön, sen muutoksen tutkimuksella on yhteyksiä hallinnon historian tutkimukseen. Hallinnon historian tutkimuksen metodit ja lähestymistapa poikkeavat kuitenkin olennaisesti hallinnon muutoksen hallintoteoreettisesta tutkimuksesta. Olennaisin ero on hallinnon muutosta koskevan teorian määräävyys tutkimusaineiston valinnassa ja käsittelyssä.

Hallintokoneiston autonomisuuden muutos kohdistuu hallintokoneiston aseman determinantteihin: poliittisiin päättäjiin, korporaatioihin, tiedotusvälineisiin, kansalaisiin, itse hallintokoneistoon sekä näiden välisiin relaatioihin. Muutostekijöiden runsaus ja niiden liittymien erilaisiin yhteiskuntatutkimuksen traditioihin antaa aiheita useiden teorioiden käyttämiseen joko viitekehysten teorioina tai varmistavina taustateorioina. Olen ratkaissut tutkimuksessani tämän valintaongelman siten, että hallintokoneiston aseman viitekehysten teoria on klassinen liberalistis-demokraattinen teoria. Hallintokoneiston autonomisuuden teorian pohjana on Weberin byrokraatioteoria. Muutoksen vaikutusten riittävän monipuolinen huomio ottaminen ei kuitenkaan varmistu pelkästään näiden teorioiden kautta. Tästä syystä olen käyttänyt marxilaista valtio- ja hallintoteoriaa liberalistisen valtion ja hallintokoneiston muutoksen kritiikin teoriana. Vuosisadan vaihteeseen mennessä toteutunut reformistisen ja

evolutiivisen ja toisaalta vallankumouksellisen yhteiskunnan muutoksen teorian eriytyminen toisistaan on puolestaan nostanut hyvinvointivaltioteoriat relevanteiksi hallintokoneiston aseman ja instrumentaalisen käytön muutoksen teorioiksi. Näiden varmistavien teoriatraditioiden puutteena hallintokoneiston autonomisuuden tutkimuksessa ovat niiden näkökulmalliset rajoitukset ja pitkäaikaisen yhteiskunnallisen muutoksen aikajännettä koskevat puutteet. Traditionaalisen marxilaisen valtio- ja hallintoteorian operationalisoinnit hallintokoneiston aseman ja autonomisuuden tasolla eivät perustu nykyaikaisten, liberalististen yhteiskuntien hallintokoneistoista saatuihin kokemuksiin. Hyvinvointivaltioteoriat eivät puolestaan selitä lainkaan hallintokoneiston kehityksen historiallisia kerrostumia.

On ehkä paradoksaalista, että luotettavin teoreettinen viitekehys hallintokoneiston pitkäaikaisen muutosten tutkimukseen on saatavissa byrokratiateorian pohjalta. Byrokratiateorian on erityisesti anglosaksisessa organisaatiososiologiassa tulkittu tietyn kehitystason saavuttaneen koneorganisaation teoriaksi. Tosin makrotasolla vain väljän teoreettisen ideaalimallin antamaa byrokratiateoriaa on tarpeen modifioida ja spesifioida eräänlaiseksi hallintokoneiston muutosta selittäväksi dynaamiseksi byrokratiateoriaksi, jos sitä halutaan käyttää hallintokoneiston muutoksen teoriana. Tällöin korostuvat hallintokoneiston determinanttien keskeisten relaatioiden muutokset. Poliittisen hallinnan ja hallintokoneiston suhteesta Weberin byrokratiateoria tarjoaa runsaasti teoreettisia viitteitä hallintokoneiston autonomisuuden muutoksen analyysiin. Korporaatioiden ja hallintokoneiston suhteen kannalta tämän teorian välitön anti on niukka, vaikka Weberin kaukokatseisuus ilmeneekin osuvina oivalluksina ja ennustuksina korporaatioiden ja hallintokoneiston suhteen kehityksestä.

Byrokratiateorian virkamiesasemaa ja johtavien virkamiesten roolia koskevat näkemykset ovat perusta, jolle hallintokoneiston ja kansalaisten ja erityisesti hallintokoneiston virkamiesten keskinäisten suhteiden analyysi voidaan perustaa. Sen sijaan hallintokoneiston ja tiedotusvälineiden välisen suhteen analyysin ainekset jäävät byrokratiateoriassa vain viitteellisiksi. Tältä osin liberalistis-demokraattinen valtio- ja demokratiakäsitys ovatkin sellaisinaan merkittävämpi teoreettinen lähestymistapa.

Tutkimuskohteen hierarkisuus väjentää tut-

kimuksen näkökulman tasottaisesti mikrota-solta makrotasolle siten, että hallintokoneisto muodostuu lukuisista sisäkkäisistä osajärjestelmistä. Olen tästä syystä etsinyt tutkimukseeni teoreettisia lähtökohtia myös väljästi ymmärretystä järjestelmäajattelusta, johon olen liittänyt täydennyksinä käsitykset hallintokoneiston kerroksellisesta kehityksestä ja hallintokoneiston muutokseen kuuluvasta muodon ja sisällön välisestä dialogista, joka ohjaa hallintokoneiston tasoittaista muutosta. Hallintokoneiston hierarkisuuden vaikutusten teoria on tyypillisesti byrokratiateoriaa, joka tältä osin soveltuu sellaisenaan hallintokoneiston autonomisuuden vaikutusten käsittelyyn. Hallintokoneiston hierarkisuuden merkitys hallintokoneiston autonomisuuden tutkimuksessa perustuu sen merkitykseen hallintokoneiston ja sen virastojen omien pyrkimysten vaikutusmekanismeja selvitettäessä. Erityisen tärkeä on hierarkisuuden vaikutus virkamiesasemaan ja sen muutoksiin. Onhan virkamiesasema hallintokoneiston hierarkian perusmoduli, jonka pienetkin muutokset vaikuttavat koko hallintokoneiston muutokseen. Toisaalta on relevanttia pohtia myös organisaatioaseman vaikutusta yksittäisen virkamiehen käyttäytymiseen. Tätähän hallintokoneiston autonomisuuden tutkimus voisi sosiaalipsykologisesti tarkastellen olla. Tuloksena olisi kaikei eräänlaista virkamies- tai byrokratiapsykologiaa. Näkisin kuitenkin virkamiesasemasta byokraattisena organisaatiomodulina lähtöisin olevan tarkastelun keskeisemmäksi hallintokoneiston autonomisuuden mekanismien selittämisessä.

Hallintokoneiston rationaalisen toiminnan monipäämääräisyys on ongelmallinen tutkimuskohteen ominaisuus, koska se laajentaa olennaisesti kysymyksen tulevan teorian laajuutta myös varsinaisen valtio- ja hallintoteorian ulkopuolelle. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän tavoitteet riippuvat hallintokoneiston ja poliittisen hallinnan suhteen sisällöstä, ja ne voivat olla laajasti muun muassa demokratiaan ja tasa-arvoon pyrkiviä, hyvinvointipoliittisia kuten sosiaaliseen tasa-arvoon pyrkiminen, yhteiskunnan resurssien kohdentamiseen pitäytyviä tai vain yhteiskunnan struktuurin tehokkuudesta huolehtivia. Kysymyksen tulevien tavoiteyhdistelmien lukemattomuus ja niiden erilaisuus hallintokoneiston näkökulmasta johtaa moniin teoriavaihtoehtoihin hallintokoneiston muutoksen analysoinnissa, jos teoriaa haetaan muun muassa kansantalouden ja sosiaalipoliitikan kehityksen tutkimuksesta. Kui-

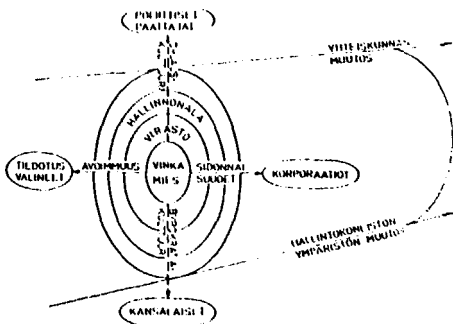
tenkin hallintokoneiston autonomisuus on ilmiö, jota siihen vaikuttavien tekijöiden moninaisuudesta huolimatta voidaan pitää hallintokoneiston rakenteiden ja toimintatapojen ytimeen vaikuttavana ongelmana. Näin ollen katsottuna hallintokoneiston toiminnan lähtökohtia selvittävän byrokratiateorian olevan soveltuvin hallintokoneiston autonomisuuden viitekehityksen teoria.

Olen kuitenkin pyrkinyt tutkimuksessani lyhyesti osoittamaan myös muut hallintokoneiston autonomisuuteen liittyvät poikkitieteelliset mahdollisuudet ja yhteydet. Tutkimusekonomista syistä olen kuitenkin karsinut niiden tarkemman analyysiin minimiin. Niiden vaikutus näkyy kuitenkin viitekehityksen mukaisissa hallintokoneiston ja sen determinanttien välisissä relaatioissa. Nämä relaatiot operationalisoituvat poliittisen hallinnan ja hallintokoneiston väliseksi ohjaukskulttuuriksi, hallintokoneiston ja korporatioiden väliseksi sidonnaisuudeksi ja hallintokoneiston ja tiedostuvälineiden väliseksi avoimuuden tai salaisun problematiikaksi. Kyseisten tarkastelujen yhteydessä olen sivunnut myös muun muassa politiikan tutkimuksen, tiedotustutkimuksen ja sosiaalipsykologian kysymyksenasetteluja. Olen kuitenkin kääntynyt näiltä rajapuomeilta välittömästi ne havaittunani ja pitäytyneet viitekehityksen mukaisesti hallintoteoreettisessa tarkastelussa.

On kuitenkin selvää, että hallintokoneiston autonomisuuden soveltavassa tutkimuksessa poikkitieteellisyyden tarve korostuu vieläkin enemmän kuin hallintokoneiston autonomisuuden viitekehityksen rakentamisessa.

Hallintokoneiston autonomisuuden teoria ja siihen johdettava viitekehitys ilmenee eräänlaisena aikana ja spesifiin hallintokoneistoon ja näiden kautta spesifin yhteiskunnan muutokseen liittyvänä tapahtumien ja niiden selitysten virtana, jonka voimme havainnollistaa eräänlaiseksi tarkasteluputkeksi.

**Dynaamisen byrokratiateorian rajaus**



Yhteiskunnan kehitystä selittävät teoriat, joilla on myös yhteiskuntaa muovaavaa vaikutusta muodostavat tämän putken rajat ja eräänlaisen kuoren. Ne myös linjaavat putken kulkua yhteiskunnallisen muutoksen rakennuksessa. Hallinnon tutkimuksen kysymyksenasettelussa ja viitekehityksen valinnassa on paljon kyse siitä, minkä kaliberin putkea preferoidaan. Tarkasteluputken läpi nähty kuva hallintokoneiston muutoksesta voi olla kapea-alainen tai laajempi. Tässä tutkimuksessa on valittu suhteellisen pitkä aikajänne. Tästä syystä tarkasteluputken halkaisija on jouduttu supistamaan pieneksi. Ongelmana on ollut löytää ne teoreettiset tarkastelut, jotka toimivat ajallisesti pitkän hallintokoneiston muutoksen selittäjinä. Käsitykseni mukaan teoriavalintani ja erityisesti muutoksen tutkimukseen modifioitu byrokratiateoria ja sen nojalla rakennettu suomalaisen yhteiskunnan ja hallintokoneiston autonomisuuden tutkimuksen viitekehitys mahdollistaa tämän tarkastelutavan. Pitkä aikajänne ja eritasoisista hallintokoneiston muutosta koostavasti käsittelevä tutkimusote näet ylipäättään mahdollistaa hallintokoneiston autonomisuuden kaltaisen monitasokysymyksen käsittelyn.

Suomen hallintokoneiston muutoksen tutkimuksessa soveltuvan teorian valintaan vaikuttavat myös hallintokoneistomme kehityksen spesifit syyt. Hallintokoneistomme historiallisista syistä omaksumaa hallintokulttuuria voimme näin ollen hyvällä syyllä kutsua byrokratiakulttuuriksi. Ovathan sen historialliset juuret johdettavissa saksalaiseen byrokraatiin. Myös näiden taustatekijöiden vaikutus tukee byrokratiateorian soveltuvuutta hallintokoneistomme muutoksen tutkimukseen.

Tutkimuksessani on teoreettisia päätelmiä ja laadittua viitekehystä pyritty arvioimaan hallintokoneiston pitkän aikavälin muutosta kuvaavien ekskurssiaineistojen avulla. Ekskurssiaineistojen anti on teorian toimivuuden kannalta kahtaalla. Toisaalta hallintokoneiston autonomisuuden realisoituminen ilmenee aineistossa lukuisina esimerkkeinä. Toisaalta aineisto valottaa teorian esille ottamia hallintokoneiston autonomisuuden muutosta sääteleviä vastakkaisuuksia. Niinpä hallintokoneistomme kehitystä kauan dominoinut byrokratiakulttuuri saa ekskurssiaineiston esimerkeissä vastansa tutkimuskauden loppupuolella kilpailevana kulttuurina teknokratiakulttuurin. Samoin poliittisen hallinnan ja johtavien virkamiesten intressien vastakkainasettelut ilmenevät mo-

nin tavoin ekskurssiaineistossa. Nämä vastakaisuudet ovatkin teoreettisena pohjana hallintokoneiston autonomisoitumiseen liittyville tasapainotilojen muutoksille. On mielenkiintoista, että ekskurssiaineisto osoittaa hallintokoneiston autonomisuuden olevan yhteydessä ei niinkään hallintokoneistoon tai virastoihin kohdistuvan ohjauksen onnistumiseen tai epäonnistumiseen, vaan nimenomaan poliittisen hallinnan ja johtavien virkamiesten tasapainotilan muutoksiin. Tasapainotilojen merkityksen koostaminen on johtopäätelmä perinteisen ohjausteorian teoreettista selityskykyä vastaan hallintokoneiston autonomisuuden kaltaisen liberalistis-demokraattisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän ideaalien kannalta dysfunktionaalisen ilmiön tutkimuksen yhteydessä. Mielestäni tutkimukseni ekskurssiaineistojen teoreettinen merkitys on ensisijaisesti siinä, että ne vahvistavat hallintokoneiston autonomisuuden olevan nimenomaan hallintokoneiston determinanttien tasapainotilojen häiriöihin liittyvä ilmiö. Pääpiirteisen ekskurssiaineiston tarkastelun nojalla en katsokaan olevan edellytyksiä juuri pitemmälle meneviin teoreettisiin hallintokoneiston autonomisuuden teorian toimituutta koskeviin johtopäätöksiin. Ekskurssiaineistolla on tämän lisäksi tietenkin merkitystä hallintokoneistomme muutoksen kuvauksena.

\* Lectio praecursoria 20. 2. 1987 Tampereen Yliopistossa pidetyssä väitöstilaisuudessa väitöskirja: Hallintokoneisto autonomisuus. Acta Universitatis Tamperensis Ser A, vol 218, 1986. Alla väitöskirjan tiivistelmä.

Tutkimus vastaa seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä tekijät vaikuttavat hallintokoneiston autonomisuuden muutoksiin teknobyrokraattisen kehityksen yhteydessä?

2. Miten hallintokoneiston autonomisuuden tekijät ovat muuttuneet itsenäisessä Suomessa?

Tutkimustehtävän toteutuksen pääpaino on *hallintokoneiston autonomisuuden* ongelman ja sen tutkimuksessa tarvittavan *viitekehityksen* täsmentämisessä. Itsenäisyyden ajan kehitystä tutkitaan rajatun ekskurssiaineiston avulla. Tutkimuksen tämän osan tarkoituksena on luoda yhteys hallintokoneiston autonomisuuden teorian ja hallintokoneiston muutoksen käynnön välille.

Teoreettinen tarkastelu perustuu hallintokoneiston asemaa käsittelevään teoriaan *byrokratiateorian*, *liberalistis-demokraattisen teorian*, *marxilaisen teorian* ja *hyvinvointivaltioteorioiden aloilta*. Tutkimusmetodi perustuu sekä hallintokoneiston autonomisuuden teorian että ekskurssiaineiston tulkinnessa *Max Weberin ymmärtävään metodin* ja *Ideaalimalleihin*.

Hallintokoneiston autonomisuus määritellään *hallintokoneiston aseman determinanttien* perusteella. Näitä ovat:

- kansalaiset,
- poliittiset päättäjät,
- hallintokoneisto,
- johtavat virkamiehet,
- korporaatiot ja
- tiedotusvälineet.

*Hallintokoneiston autonomisuudella* tarkoitetaan *hallintokoneistolle* muodostunutta *tosiasiallista asemaa*, jossa se käyt-

tää omaan tahdonmuodostukseensa perustuvaa valtaa. Hallintokoneiston autonomisuus on *dysfunktionaalista* hallintokoneiston aseman liberalistis-demokraattisen ideaalimallin kannalta. Se on sitä myös kansalaisvalvonnan torjumisen kannalta. Sen sijaan autonomisuutta ei ole pyrkimys olla riippumaton korporatiivisesta vaikuttamisesta.

*Teknobyrokraatisoituminen*, jolla tarkoitetaan hallintokoneiston sisäistä modernisoitumista byrokratiakulttuurin asettamisrajoissa, on merkittävin hallintokoneiston muutostrendi teollistuneissa hyvinvointiyhteiskunnissa. Teknobyrokraatisoituminen ilmenee erityisesti hallintokoneiston ohjausjärjestelmien muutoksena. Tutkimuksessa ohjausjärjestelmiä tutkitaan hallintokoneiston autonomisuutta kontrolloivina *kontrollimekanismeina*. Näistä ovat *ulkoisia*: poliittinen valvonta, rationaalisuusvalvonta, moraalisuusvalvonta ja kansalaisvalvonta.

Hallintokoneiston *sisäiset* kontrollimekanismit perustuvat ensisijaisesti laillisuus- ja taloudellisuusvalvontaan, jotka nivoutuvat osaksi hallintokoneiston byrokraattista ohjausjärjestelmää. Teknobyrokraatisoituminen on lisännyt hallintokoneistossa työskentelevien virkamiesten *professionalisoitumista*, joka ilmenee erityisesti specialistiammattiryhmien muodostumisena ja vahvistumisena virastoissa.

Hallintokoneiston autonomisuuden tutkimuksen viitekehys pelkistyy hallintokoneiston muutosta ohjaavien *valtio-, hallinto- ja byrokratiakäsitysten* vaikutukseksi jo Weberin tärkeänä pitämään *demokratian* ja *byrokratian tasapainoon*. Tasapainon osapuolet operationalisoidaan tässä tutkimuksessa poliittisiksi päättäjiksi, jotka edustavat demokratiaa ja johtaviksi virkamieheksi, jotka edustavat byrokratiaa ja sen itseintressiä.

*Ekskurssiaineisto* koostuu hallintokoneiston konkreettisista kotimaisista tutkimuksista, hallinnon reformeja valmistelleiden komiteoiden, työryhmien yms. asiakirjoista, virkamiesten muistelmista ja kannanotoista, virastohistorioista sekä tutkijan virkaurallaan tekemistä havainnoista. Ekskurssiokohteiksi on valittu seuraavat kuusi hallinnonala tai hallinnon funktiota:

- finanssiahallinto,
- sosiaali- ja terveyshallinto,
- ympäristöhallinto,
- kauppa- ja teollisuusahallinto,
- lainvalmistelu ja
- johtavien virkamiesten virkamiesasema.

Ekskurssiaineiston käsittely on periodisoitu yhteiskunnan kehitysvaiheiden perusteella:

- oikeusvaltion kauteen (1917—39),
- sotavallion kauteen (1939—45),
- teollisuusvaltion kauteen (1945—66) ja
- hyvinvointivallion kauteen (1966—).

Tutkimuksessa on lyhyesti käsitelty myös itsenäisen Suomen hallintokoneiston lähtökohtia sekä kunkin edellä mainitun periodin yleisiä oloja hallintokoneiston kannalta. Näiden taustojen ja ekskurssiaineiston antamien viitteiden pohjalta päädytään *Suomen hallintokoneiston autonomisuuden tutkimuksen viitekehukseen*, jolle on ominaista hallintokoneiston muutoksen jakautuminen:

- etatistiseen kehitysvaiheeseen (autonomian aika),
- formaalis-byrokraattiseen kehitysvaiheeseen (maailmansotien välinen aika) ja
- teknobyrokraattiseen kehitysvaiheeseen (II maailmansodan jälkeinen aika).

Hallintokoneiston autonomisuus ilmenee kussakin näissä kehitysvaiheissa eri tavoin painottuneena:

- substanssiautonomisuutena,
- toimiala-autonomisuutena ja
- sopeutumisautonomisuutena.

*Oikeusvallion kaudella* hallintokoneiston autonomisuus oli etatistisen autonomian ajan perintönä suhteellisen avoinla *substanssiautonomisuutta*. *Sotavallion kaudelle* ominainen voimakas ja keskitetty kriisihallinto ei enää suonut hallintokoneistolle yhtä vapaita mahdollisuuksia substanssiautonomisuuteen. *Teollisuusvallion kaudella* hallintokoneiston auto-

misuus oli ensisijaisesti ekspansiivisten virastojen *toimiala-autonomisuutta*. Virastojen väliset reviiirikamppailut ja kompetenssikonfliktit olivat tavallisia. *Hyvinvointivaltion kaudelle* on ollut ominaista nopeaan teknokraattiseen muutokseen liittyvä *sopeutumisautonomisuus*. Kaudelle ovat olleet ominaisia myös hallintokoneiston asemaa säätelevien kontrollimekanismien muutokset. Formaalis-byrokraattiset laillisuusvalvonnan muodot ovat saaneet rinnalleen suunnitteluun ja talousvalvontaan perustuvia kontrollikeinoja. Hallintokoneiston muotoon kuuluvien organisaatio-, toimintajärjestelmä- ja resurssiasioiden kontrollointi on siirtynyt teknobyrokraattisen kehityksen seurauksen yleishallintovirkamiehiltä professionalisoituneille spesialisteille. Samalla hallintokoneiston sisäinen vallanjako on muuttunut teknokratian hallitsevien toimintayksiköiden kuten kehittyneiden keskusvirastojen ja valtiovarainministeriön hyväksi. Vastaavasti poliittisen hallinnan ohjaus- ja valvonta-tehtävä on tullut vaikeammaksi. Tästä voi olla seurauksena *lisääntyvää substanssiautonomisuutta*. Hallintokoneiston aseman tulevan kehityksen kannalta onkin ratkaisevaa muuttuuko hyvinvointivaltion kauden alun sopeutumisautonomisuus *lisääntyväksi* teknokratian hallitsevien johtavien virkamiesten substanssiautonomisuudeksi.

Hallintokoneiston *autonomisuuden ulkoiset syyt* pelkistyvät yhteiskunnan ja halkintokoneiston yhteyksien integroitumiseksi, hallintokoneiston politisoitumiseksi ja sen yhteiskuntasuhdeiden korporatisoitumiseksi. Hallintokoneiston *autonomisuuden sisäiset syyt* pelkistyvät hallintokoneiston kehitykseen liittyvien voimien tasapainotilojen muutoksiksi. Näitä ovat teknokratian ja byrokraatiakulttuurin sekä spesialistin ja yleishallintovirkamiehen vastakkaisuudet. Myös professionalisoituneiden ammattiryhmien ja korporaatioiden usein toisiinsa integroitunut vaikuttaminen voi muuttaa *poliittisen hallinnan ja johtavien virkamiesten hallintokoneiston autonomisuuden kannalta olennaista tasapainoa*. Tämä tasapaino on puolestaan merkittävä demokratian ja byrokraatian tasapainon kannalta.

Hallintokoneiston autonomisuutta tutkivan *soveltavan tutkimuksen tiedonintressi* kohdistuu poliittisen hallinnan ja johtavien virkamiesten konkreettisen vuorovaikutuksen instituutioihin ja niihin liittyviin hallintokoneiston kontrollimekanismeihin. Niiden kehitys tulee ratkaisemaan poliittis-hallinnollisten järjestelmien kehityksen kohti poliittisen hallinnan fragmentoitumista ja korvautumista käytännöllisiä kompromisseja edustavalla virkamiesvallalla ja professionaalisten ammattiryhmien ja korporaatioiden yhteistoiminnalla.