

# Valtion piirihallinnon avoimuus kansalaisten vaikuttamisen kannalta

*Ismo Lumijärvi*

---

## THE OPENNESS OF STATE DISTRICT OFFICES TO THE INFLUENCE OF CITIZENS

*Administrative Studies*, vol 6(1987): 1, 25—23.

During the recent years, the problems of public administration legitimacy, the increasing political alienation of citizens, the decentralization and privatization tendencies of some central administration boards have actualized the question of the citizens' capacity to influence public administration in Finland. This article, concentrating on state district organizations, aims to create a conceptual framework for research concerning the citizens' immediate influence on state district offices. The recent developmental features of state district administration in Finland are first analyzed. Secondly the logic of the relationship between citizens and public administration is expounded. Lastly, follows a conceptualization of the citizens' influence on district administration. As a whole the article is analytical.

The autonomy of district offices has increased, because some of the tasks and decision making power has shifted from the central administration to the former. District offices are often considered as very closed systems from the citizens' point of view.

The problem of increasing direct influence of citizens is, as a whole, a large and intricate question. It has connections with the state administration's role on the whole and more specifically, with the role of regional administration as a part of public administration: in which public sectors exist need to channel the demands of the citizens directly to public administration? Which sector on the intermediate and regional level is the most appropriate level for the "channeling". Therefore, the problem of the openness of district offices must be seen in a wide social context.

**Keywords:** State district administration, the legitimacy of public administration, citizens' influence on administration.

*Ismo Lumijärvi, D.Sc. (Adm.), acting associate professor of Public Administration, University of Tampere, P.O.Box 607, SF-33101 Tampere, Finland.*

## 1. TAUSTAA

Kysymys kansalaisten vaikuttamisen mahdollisuuksista valtion aluehallinnossa on nousut esille viime vuosina useissakin eri yhteyksissä, joista laaja-alaisimpia ovat poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuuden yleiset ehdot. Kansalaisten alueellisen osallistumisen lisäämistarve on kytketty julkisen hallinnon legitimitettiin ongelmiin sekä kansalaisten poliittiseen vieraantuneisuuden vähentämiseen. Kysymys on liitetty myös eduskunnan roolin vaikeutumiseen erityisesti keskusvirastojen poliittisessa ohjauksessa. Niin ikään on pohdittu keinoja kontrolloida hallinnon itseintressiä, virkamiesvaltaistumista, teknokratisoitumista ja asiantuntijavaltaistumista. Ajankohtaisena taustana ovat samoin olleet alueelliset kiistat viranomaisten ja kansalaisten välillä sekä eräiden kansalaisryhmien radikalisoitunut asenne oikeaksi koettujen asioiden puolesta.<sup>1</sup>

Kirjoitus liittyy tekijän tutkimushankkeeseen, jossa tutkitaan valtion aluehallinnon ja erityisesti piirihallinnon ja kansalaisten suhteita. Tarkoitus on kuvata kansalaisten vaikutusväylät piiriviranomaisten toimintaan, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia määräävät seikat sekä ehdot hallinnon avoimuuden lisäämiselle ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiselle. Tässä huomio kohdistetaan vaikuttamisen arvioimisen käsitteeseen. Tavoitteena on selvittää käsitteistöä, jota tarvitaan arvioitaessa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia valtion piirihallinnon viranomaistoimintaan.

Artikkelissa luodaan aluksi katsaus valtion piirihallinnon viimeaikaisiin kehityspiirteisiin ja kuvataan sen jälkeen piirihallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen logiikkaa. Tästä edetään käsitteelliseen erittelyyn, joka koskee kansalaisläheisyyttä ja hallinnon avoimuutta kansalaisten vaikuttamisen kannalta.

## 2. VALTION PIIRIHALLINNOLLINEN ASEMA JA KEHITYS

Lääninhallinnon sektoriviranomaiset mukaan lukien Suomessa on piirihallintoelimet

valtiohallinnon noin 40 sektorilla. Piiriviranomaisten asema ja toiminnan painopiste eroavat hallinnonaloittain sen mukaan, onko piirien alapuolella edelleen paikallistoimistoja.<sup>2</sup> Jos piiriviranomaisten alaisuudessa on paikallistoimistoja, piiritoimistolle kuuluu alueellinen suunnittelu, paikallisyksiköiden toiminnan ohjaaminen ja tarkastus, toimeenpanon alueellinen johtaminen sekä yhteydenpito piiritoimiston toimialan sidosryhmiin. Piiritoimistot vastaavat piirinsä budjetin keskipitkän tähtäyksen suunnitelman laadinnasta. Tärkeä tehtävä on tuoda alueen tarpeet esiin koko laitoksen toiminnan kehittämisessä. Paikallistoimistojen ohjaamista piiritoimistot harjoittavat neuvonnalla sekä antamalla ohjeita ja niitä tulkitsemalla. Mikäli paikallisyksiköitä ei ole, piiriviranomaisten rooliin kuuluu myös palvelutoiminta. Tällaisia palveluviranomaisia ovat esimerkiksi kauppa- ja teollisuuspiirit, telepiirit ja rautatiepiirit.

Kansalaisten oikeusturvaan liittyvistä, piirihallinnon muodollisesti tekemistä päätöksistä on yleensä valitusoikeus keskushallintoon. Esimerkiksi riita-asioissa kansalaisella on näin mahdollisuus saada asiansa tutkituksi kahdessa eri portaassa.<sup>3</sup>

Piirihallinnon asemaa muutti 1970-luvulla ministeriöiden ohjaavan roolin voimistuminen, joka aiheutui budjetointi- ja suunnittelujärjestelmien kehityksestä. Valtakunnalliset resurssi- ja sektorisuunnitelmat sitoivat aluehallintoa yhä tiukemmin, samalla kun valtiovarainministeriön roolin katsottiin voimistuneen resurssien ja organisaation ohjauksessa. Lisäksi ministeriöiden rooli aktivoitui piirihallinnon rekrytointiohjauksessa, virantäytöissä.<sup>4</sup>

Ministeriöiden harjoittaman »puiteohjauksen» tuella ryhdyttiin 1970-luvulla purkamaan keskitystä siirtämällä tehtäviä ja päätäntävaltaa yksittäisissä asioissa piirihallinnolle. Tehtäviä ja toimivaltaa on siirretty varsinkin sosiaali- ja terveys-, koulu-, vesi-, maatalous-, rakennus-, työvoima- ja rautatiehallinnossa. Ratkaisovaltaa on siirretty paikallishallinnon tasolle asti (esim. työvoimatoimistot). Toimivallan siirtoa on vaadittu useissa komiteamietinnöissä ja parhaillaan on vireillä useita tehtävänsiirtoja.<sup>5</sup>

Puiteohjauksen uudet muodot (puitelait, sektorisuunnitelmat) näyttävät olleen tärkeä tapahtuneiden ratkaisuvallan siirtojen syy. Päätöksentekoa on näin pyritty nopeuttamaan ja siirtämään tasolle, jolla on toimintavalmius ratkaisuun. Keskushallinnon ja piirihallinnon toimistojen välille on rakennettu tiedonvälitysjärjestelmiä, joihin tarvittaessa voidaan liittää

alustus- ja pidättämismenettelyt. Näin lisätään päätöksenteon alueellista ja paikallista asian- tunteutusta.

Keskushallinnon ja aluehallinnon työnjaossa keskushallinnon rooliksi on muodostumassa ohjaajan, asiantuntijan ja neuvonantajan, eräänlaisen kehittämissyksikön, rooli. Varsinaisen päätöksenteko siirtyy alueellisille viranomaisille.<sup>6</sup> Alueellisen desentralisoinnin lisääntyminen on synnyttänyt keskustelua hallinnon alueellisen demokratian toimivuudesta, koska päätöksenteon desentralisoituminen etäännyttää sitä poliittisesta päätöksenteosta.

### 3. HALLINNON JA KANSALAISTEN SUHTEET

Perinteinen legalistinen tai vallanjako-opin näkökulma kuvaa kansalaista alistaiseena suhteessa hallintoon: hallinto on osa julkisen vallan toimeenpanokoneistoa, kun taas yksittäinen kansalainen on *julkisen vallan toimeenpanon kohde*. Vaikka julkisen vallankäytön piiri on vallankäytön kohteiden kannalta sopimuksiin perustuvaa eduskunnan säätäessä hallintoa ohjaavat lait, yksittäisissä ratkaisuisissa julkinen valta näyttäytyy kansalaisten yläpuolella olevana vallanpitäjänä ja esivaltana. Hallinto voi tarvittaessa käyttää julkista pakkovaltaa suhteessa kansalaisiin.<sup>7</sup>

Esivaltanäkemyksen kansalaisten ja hallinnon suhteen ilmaisijana ei riitä, vaan tarvitaan myös muita tarkastelukulmia.<sup>8</sup> Jos julkinen valta nähdään poliittisen järjestelmän valmistelu- ja toimeenpanokoneistoksi, kansalaisten asemaa on tarkasteltava myös *valitsijan roolissa*. Kansalaiset valitsevat poliittiset päätöksentekijät, ja vaalien ja edustusjärjestelmän kautta kansalaiset toimivat hallintoon nähden — piirihallinto mukaanlukien — intressien esittäjinä ja hallinnon valvojina. Toisaalta kansalaisten poliittisena perusoikeutena on vaalikelpoisuus.

Valitsijan välillisen roolin ohella kansalaiset kohtaavat piirihallinnon *palvelujen saajan roolissa*. Kontaktit voivat liittyä välittömästi asiakaspalveluun tai ne voivat toteutua välillisesti, paikallistoimistojen kautta. Hyödyntäessään hallinnon tuottamia hyvinvointipalveluja kansalainen todennäköisesti kokee olevansa hyödynsaaja. Toisaalta esimerkiksi pakkotoimenpiteissä korostuu kansalaisen perinteinen asema julkisen vallan rajoittavien toimien kohteena.<sup>9</sup>

Asiakaspalvelutoimintoja lukuunottamatta hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet ovat perinteisesti olleet etäiset. Juuri piirihallintoviranomaisten toimintaan on yhteyksiä ollut erityisen vähän. Kansalaisille on jäänyt lähinnä

passiivinen rooli palvelusten käyttäjinä, ellei piiriviranomainen oli suoranaisesti tuottanut hallinnosta ulospäin kansalaisille suuntautuvia palveluja. Valitsijan roolissa kansalaisilla on vain etäinen yhteys piirihallintoviranomaisten toimintaan vaikuttamiseen.

#### 4. PIIRIHALLINNON KANSALAISLÄHEISYYS JA AVOIMUUS KANSALAISTEN VAIKUTTAMISELLE

Hallintotieteet ovat reagoineet hallinnon etäisyyteen kansalaisista ja hallinnon sulkeutuneisuuteen kansalaisläheisyyden käsitteellä. Käsite tuli hallinnon tutkimuksen sanavarastoon 1970-luvulla, jolloin monessa maassa ryhdyttiin pohtimaan kansalaisten ja hallinnon luottamuspuolan syitä.<sup>10</sup> Käsite on saanut erilaisia merkityssisältöjä: sitä on käytetty tarkoittamaan hallinnon kansanvaltaisuutta,<sup>11</sup> asiakassuhteen toimivuutta,<sup>12</sup> hallinnon fyysistä läheisyyttä kansalaisiin<sup>13</sup> sekä hallinnon avoimuutta kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle.<sup>14</sup> Tässä huomio kiinnitetään hallinnon avoimuuteen.

Hallinnon avoimuudella kansalaisten vaikuttamiselle tarkoitetaan sitä, missä määrin kansalaisryhmien tarpeet ja vaateet pääsevät suoraan välittymään viranomaisen toimintaan.<sup>15</sup> Huomio kiinnittyy siis hallintoon vaikuttamiseen ohi edustuksellisen järjestelmän. Kansalaisia tarkastellaan välittöminä vaikuttajina, osallistujina ja vaateiden esittäjinä. Kysymys on siitä, missä määrin kansalaisilla on välittömiä mahdollisuuksia ottaa vaikuttaen osaa viranomaisessa tapahtuvaan asioiden suunnitteluun, päättämiseen ja toimeenpanoon. Näin ymmärrettynä hallinnon kansalaisläheisyyden käsite merkitsee lähes samaa kuin perinteinen hallintodemokratia. Hallintodemokratiaksihan on kutsuttu järjestelyjä, joilla kansalaisille ja heitä edustaville yhteisöille luodaan välittömiä osallistumismahdollisuuksia hallintotoimintaan.<sup>16</sup>

Miten hallinnon avoimuus kansalaisten suoralle vaikuttamiselle liittyy hallinnon kansanvaltaisuuden ideaa, hallinnon ohjautuvuuteen vaali- ja edustusjärjestelmän kautta? Kansalaisten osallistuminen hallinnolliseen vallankäyttöön ei sinänsä koske julkisen vallan organien välistä toimivallan jakoa. Avoimuus mittaa lähinnä sitä, miten avoimesti tai sulkeutuneesti viranomaisessa on organisoitu se asiantuntemus- ja ratkaisuvallankäyttö, joka kuuluu piirihallinnolle. Käytetäänkö viranomaisessa kansalaisten intressejä kanavoivia sivue-

linorganisaatioita tai lausuntomenettelyä oman linjaorganisaation ja asiantuntemuksen tukena? Onko julkiseen tehtävään liittyvä toimivalta siirretty kokonaan jollekin kansalaisryhmälle? Eduskunta lainsäädäntö- ja budjettivaltansa nojalla luo edellytykset kansalaisten suoralle hallintoon osallistumiselle. Sen sijaan hallinnon avoimuus kansalaisten vaikuttamiselle voi merkitä byrokratian 'itseintressin' ja virkamiesvaikutuksen vähenemistä viranomais-toiminnassa sekä vastaavasti »yleisen» tai »yhteisen edun» näkökulman korostumista.<sup>17</sup>

#### 5. KANSALAISET JA YHTEISÖT VAIKUTTAJINA

Erittely, joka koskee piirihallinnon avoimuutta kansalaisten vaikuttamiselle, vaatii, että tutkitaan tarkemmin kansalaisten käsitettä. Piirihallintoon vaikuttavilla tarkoitetaan tällöin ensinnäkin muodollisesti 'asianosaista' eli piirin alueella asuvia kansalaisia tai heitä edustavia yhteisöjä. Niin ikään asianosaisia ovat kansalaiset, joilla on kiinteistö tai jotka harjoittavat liikettä piirin alueella.

Piirihallinnon toimintojen kohteina ovat vaikuttamisen tarpeiltaan erityisessä asemassa ne kansalaiset ja yhteisöt, joita piiriviranomaisen toiminta koskee, kuten maatalouden harjoittajat suhteessa maatalouspiireihin. Hallinnon kannalta kysymys on potentiaalisesta asiakaskunnasta. Niin ikään ovat erityisessä asemassa vaikuttamisen tarpeiltaan ne kansalaisten tahot, jotka piiriviranomaisen päätösten tai toimenpiteiden kannalta ovat suoranaisia asianosaisia tai palveluja käyttäviä asiakkaita. Hallintomenettelyn vaikutukset ulottuvat heihin; he käyttävät tosiasiallisesti hallinnon palveluja ja ovat asiakaskontaktissa. Kolmannen erityisen ryhmän muodostavat tahot, jotka asianosaisuuden lisäksi ovat suoranaisia hyödynsajia.<sup>18</sup>

Pyrkiessään osallistumaan ja vaikuttamaan hallinnon toimintaan kansalaiset voivat toimia joko yksilöinä tai yhteisöjen kautta. Yhteisöt ryhmittyvät organisoitumisasteen mukaan spontaanisti, löyhästi sekä muodollisesti organisoituneisiin ryhmiin. Mielenosoitukseen koontunut ryhmä on spontaanisti muodostunut yhteisö, yhden asian ympärille kehkeytnyt liike on jo kiinteämpi ryhmä ja yhdistykset ja järjestöt edustavat jo pysyvää ryhmämuodostusta. Pysyvät ryhmät ovat keskeisessä asemassa, kun arvioidaan kansalaisten vaikuttamisen virallisia ja pysyviä väyliä. Toisaalta yksittäisiin toimintoihin tosiasiallinen vaikutus voi kana-

voitua juuri spontaanisti muodostuneiden kansalaisryhmittymien välityksellä. Spontaanin kansalaisryhmän muodostavat esimerkiksi julkilausuman tai adressin allekirjoittaneet kansalaiset. Tällaisella ryhmittymällä ei välttämättä ole pysyvää rakennetta tai muuta muotoa.<sup>19</sup> Piiriviranomaisten kannalta keskeisiä organisoituneita yhteisöjä ovat:<sup>20</sup>

- etujärjestöt, kuten
  - alueelliset elinkeino- ja työnantajajärjestöt
  - alueelliset työntekijäjärjestöt
  - muut omistus pohjaiset etujärjestöt
- harraste- ja asiantuntijapohjaiset järjestöt
- ns. vapaaehtoisjärjestöt
- asuinalueittaiset yhdistykset
- kunnat ja
- puolueiden piiri- ja paikallisosastot.

Millä tavoin korporatisoituminen liittyy ilmiönä kansalaisten vaikutuksen kanavoitumiseen hallintoon? Voidaanko piirihallinnon toimintaan läheisesti liittyviä organisoituneita tai spontaanisti muodostuneita yhteisöjä pitää myös painostusryhminä? Näihin kysymyksiin vastaaminen vaatii käsitteiden tarkentamista. Silloin kun eturyhmillä tarkoitetaan yhteisöjä, jotka pyrkivät ajamaan jäsenistönsä taloudellisia etuja, organisoituneista kansalaisryhmistä voidaan rajata eturyhmiksi alueelliset elinkeino- ja työmarkkinaosapuolten järjestöt sekä omistus pohjaiset yhteisöt. Tältä osin hallinnon avoimuus kansalaisten vaikuttamiselle liittyy läheisesti korporatisoitumiseen, joka tarkoittaa etujärjestöjen jatkuvaluonteista yhteistyösuhdetta julkisten viranomaisten kanssa ja vaikuttamista tätä kautta julkisen vallan käyttöön.<sup>21</sup>

Vaikka korporatisoitumisella on merkityksensä hallinnon avoimuuden osana, tällainen tarkastelu ei vielä riitä arviointia varten. Avoimuus kansalaisten vaikuttamiselle voi olla monen asteista. Se voi esimerkiksi olla avoimuutta vain osalle alueellisia kansalaisyhteisöjä.

Kun hallinnon avoimuutta tarkastellaan parlamentarisminä tukevana järjestelmänä, korostuvat vastaavat yhteisönmuodostuksen järjestelmät ja ylipäättään yhteiskunnallisten näkemysten heijastuminen yhteisönmuodostukseen. Korporatismi estää hallinnon avoimuutta kansanvaltaan perustuvalla kansalaisten vaikuttamiselle, koska korporatismi rakentuu yhteisönmuodostukseen, joka on sidoksissa ammattikuntaan tai omistukseen.

Etujärjestöistä riippuva hallinnon avoimuus sitä paitsi lohkouttaa kietoen hallinnon ja eturyhmät yhteen ja lisäten hallinnon riippuvuutta tietyistä aslakasryhmistä.<sup>22</sup> Kullekin lohkoille

syntyy kansanvallan ja alueellisen vaikuttamisen kannalta suppea osakulttuuri, jota on vaikea sovittaa yhteen hallinnon muihin toimintoihin.

Mycs puolueet kanavoivat kansalaisten vaikuttamista hallintoon. Puolueilla on mielipiteen muodostusfoorumina kaksinainen rooli. Yhtäältä ne kanavoivat kansalaisten vaateita puoluejärjestelmän huipulle ja eduskuntaan. Vaikutus voi kanavoitua myös puolueosaston tukeman kansanedustajan välityksellä. Näin avautuvat normaalin parlamentarismien mahdollistamat vaikutustavat hallintoon. Puolueiden alueelliset järjestöt rinnastuvat kuitenkin muihin alueellisiin kansalaisjärjestöihin myös suoran hallintoon vaikuttamisen väylinä.<sup>23</sup>

*Yksittäisinä kansalaisina* ihmisiä voidaan ryhmitellä sellaisten hallinnollisten resurssien kuin toimintapätevyyden, toimintavalmiuden ja toimintakyvyn mukaan. Kansalaisten pätevyyden katsotaan yleisesti tukevan kansalaisten vaikuttamista.<sup>24</sup> Kun kansalaispätevyys yhdistetään toimintatapoihin, ovat kansalaiset ryhmiteltävissä vaikuttajina:

- aktiivisiin protestiosallistujiin
- aktiivisiin sovinnaisosallistujiin
- passiivisiin lojalisteihin ja
- passiivisiin osallistumisesta vieraantuneisiin.

Vastaavasti voidaan ihmisiä poliittiseen järjestelmään kiinnittymiseltään ryhmitellä alamaisiin ja kansalaisiin.<sup>25</sup>

Tutkittaessa hallinnon avoimuutta kansalaisten vaikuttamiselle on samalla kysyttävä, keillä ulkoisilla ryhmillä on vaikutusmahdollisuuksia. Tällöin joudutaan pohtimaan alueellisten yhteisöjen edustavuutta ja kriteereitä, joihin osallistumistarve perustuu. Samoin on syytä pitää tarkastelussa mukana molemmat tasot; sekä yksittäisten kansalaisten vaikuttaminen että yhteisöjäsenyyteen perustuvat väylät. Yksittäisissä ratkaisuissa avoimuus yksityisten asianosaisten vaateille tulee korostetusti esille, mutta yhteisön jäsenyyteen perustuva avoimuus painottuu viranomaisen toimintapolitiikkaa koskevissa kysymyksissä (vrt. yleinen kuntalaisvalvonta ja spesifi asianosaisvalvonta kunnallishallinnossa).<sup>28</sup>

## 6. HALLINNON AVOIMUUS KANSALAISTEN VAIKUTTAMISELLE JA SEN MITTAAMINEN

Piirihallinnon viranomaisen avoimuus kansalaisten suoralle vaikuttamiselle tarkoittaa ensinnäkin *vaikuttamisen mahdollistavia osallistumisrakenteita*. Tällöin avoimuuden arvioinnissa selvitetään hallinnon ulkopuolelta tule-

van kansalaisten vaikuttamisen organisatoriset väylät. Alueviranomaisen neuvottelukunta on esimerkki formaalista väylästä, joka perustuu hallinnon ulkopuolisten edustukseen. Suhteellisen formaaleja ovat myös piiriviranomaisen toimikunnat ja projektit, joissa niin ikään saattaa olla hallinnon ulkopuolisten yhteisöjen edustus. Väylän tarjoavat myös asianosaisuuteen perustuvat hallinto-oikeudelliset vaikutuskeinot kuten kuulemismenettely.

Virallisten osallistumisväylien lisäksi vaikutus saattaa kanavoitua myös epävirallisia väyliä. Kansalaisten vaikuttaminen voi perustua tapaamisiin ja epävirallisiin palavereihin.

Hallinnon avoimuutta tarkastellaan tässä viranomaisen ominaisuutena, jolloin siitä on pidettävä erillään avoimuudesta (tai pikemminkin sulkeutuneisuudesta) seuraava kansalaisten spontaani vaikuttaminen. Viranomaiselle kiistatilanteissa osoitetut adressit, julkilausumat ja kirjelmät ovat kansalaisten spontaaneja vaikuttamistapoja samoin kuin niihin mahdollisesti liittyvät kansalaislähetystöjen käynnit, puhelinkontaktit ja kahdenkeskiset tapaamiset.<sup>27</sup> Tällaiset osallistumisväylät perustuvat kansalaisten omatoimisuuteen ja etsivät muotonsa tilanteesta. Lähetystöjä käytetään, ellei kansalaisten vaikuttamiselle ole viranomaisen järjestämiä muodollisia väyliä. Avoimuuden puute voi johtaa ääritapauksissa jopa viranomaisen väkivaltaiseen vastustamiseen ja yrityksiin estää virantoimitusta.<sup>28</sup> Omatoimista epäsuoraa vaikuttamista saattaa ilmetä tiedotusvälineissä, kuten lehtien yleisönosastoissa.

Hallinnon avoimuutta lisäävistä vaikuttamisen väylistä osa perustuu säädöksiin, mikä antaa niille pysyvyyttä. Toisaalta epäviralliset palaverit perustuvat nekin yleensä säädöksiin, koska viranomaisen tehtäviin kuuluu yhteydenpito toimialaa lähellä oleviin ulkoisiin tahoihin. Tapaamiset perustuvat kuitenkin pelkästään viranomaisen omaan harkintaan. Virallisuuden ohella avoimuus saattaa olla pysyvää tai tilapäistä, suullista tai kirjallista, kasvokkaista tai epäsuoraa (esim. lausunnonantomenettely).<sup>29</sup>

#### KRITEERI

#### ULOTTUVUUS

säädöstämistapa	virallinen - epävirallinen
jatkuvuus	pysyvä - tilapäinen
vaateiden esittämistapa	kirjallinen - suullinen
organisointitapa	yksilöllinen - yhteisöllinen
moraalinen	sovinainen -
hyväksyttävyyys	epäsovinainen
välittömyys	kasvokkainen - epäsuora

#### Asetelma 1. Kansalaisten hallintoon osallistumisen ryhmittelyjä.

Osallistumiseen kohdistuvaan, kansalaisten vaikuttamista koskevaan tarkasteluun voidaan

kytkeä osallistumisen tehokkuutta (astetta), vaikuttavuutta ja intensiteettiä (laajuutta) kuvaavia aspekteja, jolloin avoimuus nähdään näiden kriteerien yhdistelmänä.<sup>30</sup> Varsinkin osallistumisen astetta on yleisesti pyritty arvioimaan vaikutusmittausten yhteydessä.<sup>31</sup>

Osallistumisen järjestelyjen, rakenteiden ja muotojen tarkasteluun liitetään usein oletta-  
mus, että osallistumisen mahdollisuus korreloi suoraan vaikutuksen määrän kanssa. Toisaalta etenkin politiikan tutkijat ovat tuoneet esille, etteivät osallistumisjärjestelyt johda automaattisesti tasaisesti vaikutusosuuksiin.<sup>32</sup> Osallistumusrakenteet ovat kansalaisten vaikuttamisen kannalta lähinnä sijaismittoja.

Toinen erittelyn tapa on tarkastella hallinnon avoimuutta *toiminnallisena avoimuutena* (yhtenevyytenä/eroavuutena) suhteessa kansalaisten tarpeisiin.<sup>33</sup> Toiminnallisella tasolla hallinnon avoimuutta kansalaisten vaikuttamiselle mitataan sillä, miten hyvin kansalaisten tarpeet ja vaateet on otettu huomioon viranomaisen määrittelemissä kontaktiperusteissa ja miten hyvin kansalaisten tarpeet ja sosiaaliset ongelmat tulevat otetuiksi huomioon viranomaisen toimintapolitiikassa. Kansalaisryhmän esittämien vaateiden ja toisaalta viranomaisten toimintaohjelmien, ohjeiden ja päätösten välinen läheisyys kuvastaa kansalaisryhmän vaikutusta toiminnassa. Tällainen tarkastelu saattaa täsmentää hallintoon osallistuvien kansalaistahojen painostusvoiman arviointia. Eturyhmien vaikutusmääriä koskevissa selvitelyissä on viime vuosina saatu selville, että eturyhmien organisointitapa ja -aste, käytäytyminen sekä demografiset piirteet selittävät eroja eturyhmien tosiasiallisissa vaikutuksissa.<sup>34</sup>

Toiminnallista avoimuutta koskevaan tarkasteluun sisältyy oletta-  
mus, ettei viranomaisella ole itsesyntyistä toimintapolitiikkaa, vaan sen katsotaan muodostuvan vasta ympäristön intressien kilpailun myötä. Erityisesti amerikkalainen etujärjestöjen tutkimus on edustanut näkemystä, jossa viranomaisen politiikka nähdään kompromissiksi kilpailevien ryhmien väliillä.<sup>35</sup>

*Näkökulmien* (skeemojen) yhtenevyys tai eroavuus on kolmas mahdollinen hallinnon avoimuuden mitta. Kansalaisten vaikuttamisen astetta ei tällöin arvioida osallistumismahdollisuuksien määrällä eikä tavoitteiden yhtenevyydellä, vaan sillä, miten hyvin kansalaisnäkökulma välittyy viranomaisen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Abrahamssonin<sup>36</sup> jäsentely, jossa erotetaan viranomaisille ja kansalaisille ominainen näkökulma, antaa mahdollisuuden tällaiseen arviointiin (Asetelma 2).

## VIRANOMAINEN

— soveltaa abstraktia sääntöjärjestelmää, joka on usein puettu hallinnollistekniseen asuun

— soveltaa sektoroitunutta ajattelua siitä erityisestä näkökulmasta, jota viranomaisena edustaa  
— pyrkii määrittämään todellisuutta muodollisen rationaalisiin perusteisiin

— pyrkii tarkastelemaan asioita pitkällä 5—10 vuoden aikavälillä (joskin pystyy tähän vain harvoin)

— irrottautuu yksittäisen kansalaisen tilanteesta käyttämällä abstraktioita, tilastoja ja kvantitatiivisia aineistoja ja tiivistelmiä

## KANSALAINEN

— lähtee konkreettista sääntöistä ja kehittää elämäntilanteeseensa ja kokemaansa tarpeeseen perustuvia käsitteitä.

— soveltaa integroitunutta ajattelua, joka tähtää omaan tarpeentyydyttämiseensä

— perustaa ajattelunsa subjektiviseen rationaaliin ja jatkuvaan suunnitteluun

— haluaa pitää "koko elämänsä" suunnitteluhorisontissaan, mutta orientoituu usein lyhyemmän ja tilanteeseensa kytkeytyvän aikaperspektiivin mukaisesti

— kokee todellisuuden "tässä ja nyt" ja soveltaa kvalitatiivista aineistoa ja välttömiä kokemuksia

## Asetelma 2. Viranomaisen ja kansalaisen näkökulmien eroja.

Politiikan tutkimuksessa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon on kuvattu myös *vaikutuskokemuksiin* liittyen, mikä antaa samalla neljännen mahdollisuuden tutkia hallinnon avoimuutta kansalaisten vaikuttamiselle.<sup>37</sup> Tällöin hallinnon avoimuuden astetta kuvataan sillä, missä määrin kansalaiset kokevat voivansa vaikuttaa viranomaisen toimintaan ja missä määrin kansalaiset tuntevat luottamusta viranomaiseen. Hallintoa pidetään »kansalaisvaikutteisena», jos se vastaa kansalaisten sille asettamia vaateita ja jos sen koetaan tyydyttävän kansalaisten tarpeita.

## 7. TIIVISTELMÄ JA ARVIOINTIA

Hallinnon avoimuudesta kansalaisten suoralle vaikuttamiselle ja hallinnon kansalaisläheisyydestä on tullut viime vuosina keskeiset kohdealueet hallinnon tutkimukselle. Juuri valtion aluehallinnon avonaistaminen on nähty ratkaisuksi monille valtionhallinnon tämän päivän ongelmille. Esimerkiksi se on nähty keinona luoda kansalaisille uusia legitimaatiokokemuksia hallinnosta; keinona lisätä hallinnon lailliseksi, hyödylliseksi ja hyväksyttäväksi kokemista.

Tässä esityksessä on tarkasteltu käsitteellisesti hallinnon avoimuutta kansalaisten vaikuttamiselle. Tarkastelu on pyritty liittämään piiri- ja viranomaisriippuvuuteen, joiden avoimuuden empiiriseen selvittämiseen tutkimusta pyritään jatkossa suuntaamaan.

Hallinnon avoimuus kansalaisten suoralle vaikuttamiselle voi tarkoittaa:

- a) väyliä, joita alueen kansalaistahoilla on käytettävissään viranomaisen toimintaan nähden,
- b) toiminnallista tasoa, jolla kansalaisryhmien tarpeet tulevat huomioonotetuiksi viranomaissuunnittelun ja päätöksenteon yhteydessä,
- c) kansalaisten ja viranomaisten näkökulmien yhtenevyyttä tai
- d) kansalaisten kokemaa omaa vaikutustaan viranomaisen toimintaan.

Kuhunkin neljään vaihtoehtoon sisältyy omat etunsa ja vaikeutensa hallinnon avoimuuden tutkimuksen kannalta. Niinpä tutkittaessa avoimuutta osallistumisen järjestelyjen ulottuvuudella arviointi on aineiston kannalta vaivastonta kohdistuessaan virallisiin järjestelyihin. Ongelmia tulee eteen, kun mukaan arviointiin otetaan myös epävirallisia osallistumisväyliä. Miten pitäisi painottaa ja tehdä yhteismitalliseksi virallisia ja epävirallisia osallistumismuotoja? Virallisten järjestelyjen painottamista puoltaa se, että vain ne velvoittavat viranomaisesta ottamaan huomioon kansalaisnäkökulman. Kun tällaiset väylät eivät ole viranomaisen harkittavallasta riippuvaisia, viranomainen joutuu ottamaan ne huomioon ristiriitaitilanteissakin. Mitätaessa avoimuutta väylien määrällä vaikeudeksi tulee myös se, missä määrin näin saatu kuva vastaa kansalaisten vaikuttamisen tosiasillista painoarvoa. Heijastavatko väylät suoraan, toiminnallisella tasolla, osallistuvien kansalaisten ja yhteisöjen tavoitteiden kanavoitumista piirihallintoon?

Kansalaisten vaikuttamisen arvioiminen toiminnan tasolla ei ole sekään ongelmatonta, vaikkakin antaa todennäköisesti luotettavamman kuvan vaikutuksesta kuin pelkät muodolliset rakenteet ja järjestelyt. Voidaan kysyä, mitaako tavoitteiden ja toimintapolitiikan yhtenevyys vielä sinänsä kansalaisryhmän vaikutusta. Saattaahan olla, että viranomainen päätyisi saman toimintapolitiikan valintaan riippumatta alueellisen kansalaisryhmän aktiviteetista. Abrahamssonin voi arvostella siitä, että hän pelkistää kansalaisnäkökulman yhdenlaiseen subjektiviseen rationaaliin. Tällöin sivuutetaan näkökulmien kilpailu ja yhteiskunnalliset arvovalinnat.

Hallinnon avoimuuden arviointi kysymällä kansalaisilta, mitä mieltä he ovat vaikutusmahdollisuuksistaan hallintoon on houkuttelevaa: vaikutuksen mittaaminen on yksinkertaista haastattelu- ja kyselytekniikoin. Samalla kun kansalaiset arvioivat mahdollisuutensa vaikut-

taa, he voivat esittää käsityksiään viranomaisen luotettavuudesta, vieraantuneisuudesta ja muista seikoista. Tällöin saadaan kuva avoimuutta koskevista kokemuksista. Arvioinnin ongelmana on se, että kansalaisten vaikutuskokemuksilla ei tarvitse olla tosiasiallista pohjaa. Jos kansalaisella ei ole suoranaisia vaikutuskokemuksia suhteessa viranomaiseen, vaikutusarviointi jää absurdiksi. Toisaalta vaikutuskokemukset voivat muodostua manipulaatiolla. Myös hetkellinen vuorovaikutustilanne saattaa värittää mielikuvaa viranomaisen luonteesta. Syntyneet ongelmat voidaan osin väistää valikoimalla vaikutuskokemusten tarkasteluun kansalaisryhmät, joilla on ollut omakohtaisia ja pitempiaikaisia kontakteja viranomaisen kanssa.

Avoimuuden erittelyn yhteydessä tarkasteltiin myös kansalaisia vaikuttajina. Vaikuttamisen väylien ohella keskeiseksi arvioinnin kohteeksi muodostuu se, millaisen yhteisömuodostuksen kautta kansalaisten vaikuttaminen kanavoituu hallintoon alueellisella tasolla.

Kirjoituksen tarkoitus on ollut kehittää käsitteellisiä välineitä piirihallinnon avoimuuden nykytilan arvioimiselle, mistä syystä ei ole juuri puututtu kysymyksiin, jotka nousevat eteen pyrittäessä lisäämään avoimuutta.

Kukin tarkastelluista avoimuuden ulottuvuuksista antaa mahdollisuuksia avoimuuden lisäämiselle. Esimerkiksi näkökulmien tasolla vaikuttamisen lisääminen merkitsee viranomaisen näkökulman tekemistä kansalaisläheisemmäksi joko siten, että virkamies pyrkii näkemään ratkaisujensa perustan enemmän yksittäisen kansalaisen näkökulmasta tai siten, että kansalaiselle luodaan mahdollisuus välittää näkökulmansa viranomaisen päätöksentekoon ja suunnitteluun.

Vaikuttamisen väylien ja toiminnallisen avoimuuden lisäämisen ohella tärkeää on erilaisten yhteisömuodostuksen tapojen punninta suhteessa avoimuuden lisäämiseen. Jos avoimuuden tulisi tukea parlamentarismia, ideaan sopisi kansalaisten vaikuttamisen kanavointi piirihallintoon alueellisten puolue- ja kuntayhteisöjen välityksellä. Toisaalta voidaan kysyä, missä määrin alueelliset puolueorganit pystyvät alueellisesti edustamaan laajoja kansalaispiirejä, lisääntyviä alueellisia intressejä tai moraaliseettisiä arvoja tai toimimaan tarvittaessa 'yhdessä liikkeenä'.<sup>38</sup> Avoimuuden tulisi luoda eri kansalaisryhmille tasavertaiset mahdollisuudet vaikuttaa hallintoon. Niin ikään on ilmeistä, että mitä laajempi piiriviranomaisen toimenpiteiden vaikutus joidenkin kansalaisten elämäntilanteeseen on, sitä suurempi on näi-

den kansalaisten tarve vaikuttaa piiriviranomaisen ratkaisuihin. Laaja yhtenäinen kansalaismielipide tulisi ottaa huomioon alueviranomaisen päätöksenteossa. Vaikka yhteisöedustus on monessa tapauksessa ilmeisen ainoa järkevä tapa järjestää kansalaisten vaikuttamisen kanavoituminen hallintoon, silti on tarvetta myös suoraan kansalaismielipiteen kanavoitumiseen. Yksittäisen kansalaisen vaikutustarve korostuu erityisesti asianosaistilanteessa hallinto-oikeudellisena turvakeinona.

Kysymys hallinnon avoimuuden lisäämisestä on kaikkiaan laaja ongelmakokonaisuus, jonka ratkaisemiseksi joudutaan tarkastelemaan julkisen hallinnon roolia yleensä yhteiskunnassa sekä piirihallinnon roolia omalla hallinnonalallaan. Tarkastelun tulisi myös olla hallinnonaloitaita, jolloin voidaan selvittää, millä hallinnon sektorilla juuri piirihallinto on mielekäs taso kanavoida alueellisesti kansalaisten intressejä hallintoon. Tätäkin tärkeämpää on osoittaa, millä julkisen sektorin alueella on kansalaisten kannalta tarvetta luoda osallistumisväyliä hallintoon.

## VIITTEET

1. Teoreettisuonteisista pyrkimyksistä yhdistää kansalaisten alueellisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen valtiovallintomme viime vuosien kehityspiirteisiin. Heiskanen 1977, 197—206 sekä 418—423; Vartola 1982, 17; Eriksson 1983, 214; Sankio 1982, 426; Mikkola 1983, 237. Kiintoisa on myös Tuorin (1982, 17) päätelmä, jonka mukaan »diskursiivisen menettelyn desentralisaatiolla voitaisiin pyrkiä lieventämään parlamenttimenettelyn diskursiivisen rationaaliteetin ja parlamenttiin kytkettyvän poliittisen julkisuuden murenemisen ongelmaa».
2. Toimivaltasuhteiden nykytilan arvioinnin pohjana on tässä käytetty piiriviranomaisia koskevia hallintoasetuksia ja työjärjestyksiä.
3. Mäenpää 1979, 281—; Uotila 1963, 176.
4. Heiskanen 1977, 161, vrt. Mikkola 1983.
5. Esim. Vnp 1960/VM:n kiertokirje 24; Kom 1967:A; Kom 1974:b 98; tai Kom 1978:B 22. Luetteloa voisi jatkaa: niin yleisiä desentralisointipyrkimykset ovat eri hallinnonsektoreilla olleet. Viimeksi asiaa on pohtinut ns. Pajusen komitea (1986).
6. Tällä tavoin on eri yhteyksissä luonnehdittu esim. rautatie-, sosiaali-, koulu- sekä työsuojeluhallitusten roolien muutospiirteitä; vrt. myös Mikkola 1983, 235.
7. Ks. esim. Jaakkola 1974, 23.
8. Esitys tässä nojaa erit. Hegnerin (1979) tarkastelutapaan. Vaihtoehtoisista näkökulmista ks. esim. Goodsell 1980; Katz & Danet 1973; Grunow 1980, 213—; sekä Mikkonen 1982, 48—.
9. Hegner erottaa kansalaiset itselleen myönteisten ja itselleen kielteisten päätösten vastaanottajina.
10. Ks. Lehmus 1980, jossa on esitetty myös asiaan liittyvää kansainvälistä kirjoittelua.
11. Ks. Almond & Verba 1965, 346—; Kivivuori 1972, 37; Lehmus 1980, 48—.
12. Mattila 1981; Kuusisto 1985; Konttinen 1983.
13. Ståhlberg 1979, 83—; Takanen 1972, 13—; sekä Kadushin 1962.
14. Vuorela 1984, 24—; Hegner 1979, 314.

15. Vrt. Helander & Ståhlberg 1973, 62—.
16. Ks. Lampola 1974, 10—.
17. Ståhlberg 1979, 59; Abrahamsson 1977, 200. Kysymystä parlamentarismiin ja suoran hallintoon osallistumisen suhteesta on tarkasteltu viime vuosina myös erilaisten lähi-demokratiahankkeiden yhteydessä, ks. Kom 1981:54; Kom 1982:22.
18. Hegner 1979, 193—.
19. Katso edellä.
20. Schumaker & Billeaux 1978, 300; myös Hegner 1979, 323.
21. Helander 1971, 11; Helander 1982, 82—.
22. Almond & Bowell 1978; Helander 1981; sekä Schumaker & Billeaux 1978, 293. Viimemainitussa lohkoutumislimiöille katsotaan ominaisuudeksi se, että etujärjestö pyrkii suuntaamaan hallinnon tarjoaman hyödyn pääasiallisesti itselleen samalla, kun hallinnon kustannuksista vastaavat kaikki kansalaiset. "Normaali" hallinnon avoimuuden periaate pyrkii hallinnon tarjoamien hyötyjen ja kustannusten tasaisempaan jakautumiseen. Ks. myös Mikkola 1983, 236.
23. Tämä alueellisten puolueorganien kaksinainen rooli kävi ilmi myös Lehmuksen (1980, 100—) empiirisessä, postin ja kansalaisten vuorovaikutussuhteita, tarkastelleessa tutkimuksessa.
24. Sankiaho 1982, 412—; Pesonen 1982, 433; Almond & Verba 1965.
25. Sankiaho 1984, 7; Pesonen & Sankiaho 1979, 491—.
26. Asianosaisuuden ja yleisen vaikuttamisen suhteesta, Kom 1981: 54, 25.
27. Vaikutusmuodoista, ks. Helander 1971; Elvander 1966; Pesonen 1982; Almond & Powell; Schumaker 1975.
28. Helander 1971; Sharkansky 1972; lehdistöstä konkreettisesti vaikutustilanteissa, Lehmus 1980, 87.
29. Lehmus 1980, 75.
30. Lumijärvi 1978, 19—28; Elvander 1966; Helander 1971, 26—.
31. Ståhlberg 1979, 87; Ahrstein 1969; Lumijärvi 1978, 20—.
32. Helander & Ståhlberg 1973, 62—; Lehmus 1980, 72; Pitkin 1972.
33. Schumaker & Billeaux 1978, 299.
34. Rourke 1979; Helander 1982, 115—.
35. Pluralismista korporatismiin yhteydessä, ks. esim. Schumaker & Billeaux 1978, 285—289.
36. Abrahamsson 1977, 59.
37. Ks. esim. Pesonen 1982, 433; Sharkansky 1972; Pesonen & Sankiaho 1979, 218—.
38. Hoikka 1982, 318; vrt. Hegner 1979, 317—; Schumaker & Billeaux 1978, 293.
- Anliegensund Problemgerichtigkeit. Die Verwaltung 1979:12, s. 187—212 ja 311—335.
- Heiskanen, I.: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C, Deta 31, Helsinki 1971.
- Helander, V.: Julkisyhteisöt vaikuttajina. Kuntien keskusjärjestöjen valtion viranomaisiin kohdistama painostustoiminta, Turun yliopisto, Turku 1971.
- Helander, V.: Lohkoutuminen, ministeripluralismi ja maatalouden konsultaatio. Poliitiikka 23(1981):3, s. 364—383.
- Helander, V.: Ministeriöiden asiakaskunnasta segmentoitumisen näkökulmasta. Hallinnon tutkimus 1(1982):1, s. 115—126.
- Helander, V. & Ståhlberg, K.: Kunnallinen demokratia. Tutkimusprojektin teoreettiset ja metodologiset lähtökohdat. Turun yliopiston valtio-opin laitos, Turku 1983.
- Hoikka, P.: Uutta elämäntapaa etsimään. Kunnallistieteen aikakauskirja 10(1982):4, s. 355—371.
- Jaakkola, R.: Kansalaisen ja hallinnon väliset suhteet. Hallinto 1977 3, s. 23—26..
- Julkinen hallinto, osa 311/Suomen kartasto, Maanmittaushallituksen karttapaino, Helsinki 1978.
- Kadushin, C.: Social Distance between Client and Professional. The American Journal of Sociology, 67(1962), s. 517—531.
- Katz, E. & Danet, B.: Bureaucracy and the Public: A Reader in Official-Client Relations, Basic Books, New York 1973.
- Kivivuori, A.: Kansanvaltaisuus hallinnossa. R-muistio 1972:9.
- Komiteanmietinnöt:  
1967:A 4 Lääninhallinnon järjestysmuutokomitean periaatemietintö.  
1974:B 98 Väliportaanhallintokomitean mietintö.  
1978:B 22 Valtion keskushallintokomitean II osamietintö.  
1981:54 Osallistumiskomitean mietintö.  
1982:22 Lähi-demokratiatoimikunnan mietintö.
- Konttinen, E.: Asiointipulmat hallinnossa. Tutkimus kansalaisten kokemista ongelmista ja kitkatekijöistä, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1983.
- Kuusisto, A.: Sosiaalialan asiakaspalvelu — Käsite ja sisältö tarkasteltuna työnteekijän ja asiakkaan vuorovaikutuksen tasolla, Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkielma, Tampere 1985.
- Lampola, M.: Näkökohtia kansanvallan periaatteesta kehittyvässä valtionhallinnossa. Hallinto 1974:1, s. 8—11.
- Lehmus, A.: Hallinnon kansalaisläheisyys ja palvelutasomuutos. Hallinnon ja kansalaisten välisestä vuorovaikutussuhteesta posti palvelutason muutosta koskevan hallintotapauksen valossa, Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja, Tampere 1980.
- Lumijärvi, I.: Päätöksentekorakenteiden demokratisoitumisen organisaatioteoreettiset selitysmallit, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampere 1978.
- Mattiia, R.: Byrokrattialakoot, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1981.
- Mikkola, M.: Vallankäytön uusjako valtionhallinnossa. Oikeus 12(1983):4, s. 231—237.
- Mikkonen, P.: Byrokratian ja yleisön vuorovaikutussuhteiden tutkimuksen luonteesta, Tampereen yliopisto, Julkishallinnon tutkielma, Tampere 1982.
- Mäenpää, O.: Keskusviraston asema valtionhallinnossa, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1979.
- Pesonen, P.: Kansalaisten osallistumisen vaikutus poliittisiin päättäjiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 10(1982):4, s. 430—440.
- Pesonen, P. & Sankiaho, R.: Kansalaiset ja kansanvalta, WSOY, Juva 1979.
- Pitkin, H.: The Concept of Representation, University of California Press, Berkeley 1972.
- Rourke, F.: Bureaucratic Autonomy and the Public Interest. American Behavioral Scientist, 22(1979).
- Schumaker, P.: Policy responsiveness to protest group demands. Journal of Politics, 37(1975):May, s. 488—521.

## LÄHTEET

- Abrahamsson, B.: Bureaucracy or Participation: The Logic of Organization, Sage Publication, Beverly Hills 1977.
- Ahrstein, S.: A Ladder of Citizens Participation. Journal of the American Institute of Planners 1969:4.
- Almond, F. & Verba, S.: The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy In Five Nations, Princeton University Press, Princeton 1965.
- Almond, G. & Powell, G.: Comparative Politics. System, Process and Policy, Boston 1978.
- Grunow, D.: Conclusion: Do We Need Theoretical and Methodological Approaches for Future Analysis of Social Service Delivery? teoksessa Grunow, D. & Hegner, F.: Welfare and Bureaucracy: Problems Matching Social Services to Client Needs, Cambridge 1980.
- Elvander, N.: Intresseorganisationerna i dagens Sverige, Gleerup Bokförlag, Lund 1966.
- Eriksson, L.: Miksi demokratia ei onnistu? Oikeus 12(1983):4, s. 210—215.
- Goodsell, F.: The Public Encounter, Where State and Citizen Meet? Indiana University Press, Bloomington 1980.
- Hegner, F.: 'Bürgernehe' von Politik und Verwaltung als



- Schumaker, P. & Billeaux, D.: Group Representation in Local Bureaucracies. *Administration & Society*, 10(1978):November, s. 285—318.
- Sharkansky, I.: *Public Administration. Policy-making in Government Agencies*, Markham Publishing Company, Chicago 1972.
- Ståhlberg, K.: *Politik och planerign*, Åbo Akademi, Åbo 1979.
- Sänkiäho, R.: kansalaisten kiinnittyminen poliittiseen järjestelmään. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 10(1982)4, s. 412—423.
- Sänkiäho, R.: Poliittisen järjestelmän evaluoinnista. *Politiikka* 26(1984):1, s. 3—26.
- Takanen, I.: Väliasteen aluejako ja toiminnot, Hermes Oy, Tampere 1972.
- Tuori, K.: Oikeusnormien asettamismenettelyt ja oikeuden kriisitendenssit. *Politiikka* 27(1985):3, s. 189—203.
- Uotila, J.: *Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa*, Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammala 1963.
- Valtion virastot ja laitokset, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1984.
- Vartola, J.: *Hallinto ja yhteiskunta*. *Hallinto* 1982:5, s. 4—19.
- Vuorela, T.: *Byrokratisoitumisen syyt, mekanismit ja kehityspiirteet*, Tampereen yliopisto, Julkishallinnon julkaisusarja, Tampere 1984.