

TIEDONMUODOSTUS KANSANEDUSTUKSEN JA JULKISEN HALLINNON SUHTEIDEN AREENALLA

Pertti Ahonen

JOHDANTO

Itseriittoisesti vain julkisen hallinnon sisäisiin suhteisiin ja prosesseihin huomionsa kiinnittävä tutkimus on teoreettisesti hedelmätöntä ja kyvytöntä lisäämään tietoa tutkimuskohteestaan. Tällaiseen päätelmään tulee, kun tarkastelee viimeisen viiden vuoden tutkimuksen satoa. Tuona aikana julkishallintotieteessä on kuitenkin syntynyt virtaus myös kohden tutkimusta, joka julkilausutusti ottaa huomioon julkisen hallinnon niveltyvät muualle yhteiskuntaan, niin yhteiskunnan korporaatioihin, kansantalouteen kuin kansalaisiin.¹

Tämä artikkeli tutkii erästä julkisen hallinnon niveltymää sen itsensä ulkopuolelle, nimittäin kansanedustukseen, sellaisena kuin tämä niveltymä osittain ylimmän toimeenpanovallan välityksellä esiintyy.² Artikkelin lähtökohtana on teesi politiikan tutkimuksen piirissä paljon puhutusta kansanedustuksen kriisistä. Artikkelissa tämä kriisi ymmärretään tiedolliseksi kriisiksi: kansanedustuksen käyttöön saatettavan julkista hallintoa koskevan tiedonmuodostuksen kriisiksi, joka on sekä käytännön että käytäntöä koskevan tutkimuksen ja muun tietämyksen kriisi.³ Teesiä kehitellen artikkelissa eritellään aluksi eräitä käytännön kehityspiirteitä ja luodaan sen jälkeen katsaus tutkimuksen tarjoamaan tietämykseen. Artikkelin lopuksi arvioidaan tarkastelun kohteen sekä sitä koskevan tutkimustiedon nykytilaa samoin kuin pohditaan nykytietämyksen rajat ylittävän jatkotutkimuksen edellytyksiä ja mahdollisuuksia.

KANSANEDUSTUKSEN KRIISI TIEDOLLISENA KRIISINÄ

Politiikan tutkimuksen piirissä on ollut tavanomaista katsoa kansanedustuksen joutuneen instituutiona kriisiin julkisten hallintokoneistojen laajentu-

misen vuoksi samoin kuin korporaatioiden ja intressiryhmien merkityksen lisääntymisen johdosta (Wheare 1968; Herman ja Lodge 1978; Hocking 1978). Itse asiassa jo 1950-luvulla povattiin »politiikan kuolemaa» katsottaessa yhteiskunnan rationalisointikehityksen synnyttävän massayhteiskunnan, jossa ideologiat olisivat ehtyneet ja vallankäytön legitimizeetti perustuisi tehokkuuteen ja taloudelliseen kasvuun, joita pitäisi osaltaan yllä yhteiskuntakehitystä suunnitteleva ja ohjaava julkinen hallintokoneisto.

Viimeistään siinä vaiheessa, kun massayhteiskunnan legitimizeettiperusteet joutuivat voimakkaasti kyseenalaistetuiksi ensin Vietnamin sodan ja sen kansainvälisten ideologisten heijastusvaikutusten ja sitten stagflaation ja öljykriisien myötä, näkemyksiä kansanedustuslaitosten väistämättömästä hiljaisesta riu tumisesta on tarkistettu. Yhdysvalloissa toimeenpanevan vallan legitimizeetti joutui Watergate-skandaalissa kriisiin nimenomaan tiedonmuodostuskysymyksissä kansanedustuslaitoksen ja presidentin suhteiden areenalla. Tuolloin ilmeni toisaalta kansanedustuksen tiedonsaantimahdollisuuksien heikkous, toisaalta toimeenpanevan vallan mahdollisuus laajamittaiseen ja systemaattiseen tiedonsalaamiseen sellaisilla sektoreilla kuin tiedustelutoiminnassa tai asevoimien piirissä.

Kansanedustuksen osittainen elpyminen 1970-luvun aikana sille tarjottavaa tietoa koskeissa kysymyksissä niin Yhdysvalloissa kuin eräissä muissakin maissa toi mukanaan haasteita perinteisille toisaalta kansanedustuksen ja toisaalta toimeenpanovallan ja julkisen hallinnon suhteita koskeville doktriineille. Doktriini, jonka mukaan kansanedustus tulisi perustuslaillisen vallanjaon periaatteiden nojalla jättää vaille sitä tietämystä, johon julkinen hallinto ja toimeenpaneva valta perustavat päätöksensä, asetettiin kyseenalaiseksi.⁴ Edelleen, korostettiin, että mikäli kansanedustukselle halutaan antaa yleensä minkäänlaista poliittishallinnollista merkitystä, ei voida välttää yksityiskohdaisenkin julkista hallintoa koskevan tiedon saattamista sen käyttöön.⁵ Myös perinteinen oppi vallan delegaatiosta kansanedustukselta toimeenpanovalle – ja edelleen julkiselle hallinnolle – asetettiin kyseenalaiseksi ja korostettiin sen sijaan kansanedustuksen vuorovaikutusta toimeenpanevan vallan ja julkisen hallinnon kanssa delegaatioiden ja delegoitua valtaa koskevien kontrollien ja tiedonsaantimenettelyjen moninaisissa verkostoissa (Jarass, 1974, 12–16).

Kansanedustuksen kriisin ymmärtäminen tiedolliseksi kriisiksi, kuten siis käytännössäkin on jo tehty, näyttää antavan syytä odottaa muutosta sellaisiin voimakasta ja rationalisoitua toimeenpanovaltaa ja samantyyppistä julkista hallintoa suosiviin näkemyksiin, joiden mukaan politiikka, parlamenttipolitiikka mukaanlukien, ei ole kuin este julkisten asioiden joustavalle hoidolle.⁶ Näkemysten muuttuessa kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla tapahtuvan tiedonmuodostuksen sellaiset reaaliset edellytykset

kuin puoluepoliittinen ja intressiryhmäpoliittinen taistelu, kansanedustuslaitoksen valiokuntien julkisen hallinnon elinten ja intressiryhmien kanssa muodostamat establismentit («cozy triangles») ja yhteiskunnan korporatiiviset rakenteet⁷ sekä vieläkin laajemmat yhteiskunnan rakenteet tulisivat sekä tutkimuksellisen että käytännöllisen tiedonmuodostuksen kohteiksi. Sen selvittäminen, missä määrin tiedonmuodostuksen reaaliset edellytykset on todella otettu huomioon ja tätä kautta edetty kohden tiedolliseksi kriisiksi ymmärretyyn kansanedustuksen kriisin aiheuttamien tutkimuksen ja käytännön ongelmien ratkaisuja, edellyttää kohdetta koskevan tutkimuksellisen ja tarvittaessa muunkin nykytietämyksen tarkastelua.

VALVONTA, JULKISUUS, INFORMAATIO

Ajallisesti »valvonta» edeltää »informaatiota» tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskevan tutkimuksen ja muun tietämyksen perustavana käsitteenä. »Julkisuus» ja sen vastakäsite »salaisuus» eivät tietämystä perustavina käsitteinä paikallistu niin selvästi tutkimuksen aika-akselille kuin »valvonta» ja »informaatio». Sekä valvonnan, julkisuuden, salaisuuden että informaation käsitteestä liikkeelle lähtevässä tutkimuksessa on ollut kysymys nimenomaan kansanedustuksen suhteista julkiseen hallintoon ja kysymykset kansanedustuksen suhteista ylimpään toimeenpanevaan valtaan (valtionpäämies, hallitus) on jätetty vähemmälle analyysille.

Käsitteestä »valvonta» liikkeelle lähtevää tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskevaa tutkimusta on toteutettu tukeutuen juridisiin doktriineihin niihin liittyvine konstitutionaalisine ja muine normatiivisine periaatteineen siitä, kuinka valvonta tulee järjestää (Sterzel 1969; Brunner 1972; Gerlich 1972; ks. myös Tiemann 1974). Tällaista tutkimusta lähellä on ollut klassisia hallinnon periaatteita noudatettujen valvontakäytäntöjen arviointiin soveltanut tutkimus (Harris 1964). Molempia tutkimussuuntia on arvosteltu muodollisiin seikkoihin keskittymisestä, normatiivisuudesta presuppositioiden tasolla sekä pitäytymisestä pelkkään systemaattiseen kuvailuun (Ogul 1976, 9–10).

»Julkisuuteen» tai »salaisuuteen» huomionsa kiinnittävä tutkimus on toisaalta edennyt samaan tapaan muodollisesti, normatiivisesti ja deskriptiivisesti kuin käsitteeseen »valvonta» itsensä perustava tutkimus, mutta toisaalta myös yksittäiset julkisuuden puutteen ja tiedonsalaamisen alueet ovat saaneet osakseen huomiota hieman behavioraalisempien tutkimusotteiden sovelluksissa. Tiedustelupalveluiden toiminta, ulkopoliittikka, ulkomainen sodan-

käynti sekä budjetointi ovat olleet sektoreita, joita koskevaa tietämystä kansanedustukselta on katsottu puuttuneen (Elliff 1977; Sigal 1975; LeLoup 1980). Julkisuuden ja salaisuuden tutkimus on niveltynyt myös kehittämistyöhön, jonka kautta on pyritty lisäämään julkisuutta ja poistamaan salaisuuden ja tiedonsalaamisen alueita muun muassa hallinnon julkisuutta koskevia säännöksiä uudistamalla (Galnoor 1977). Tällainen niveltyminen on kuitenkin määritellyt tutkimuksen edellytyksiä käytännön sovelluksista käsin ja mahdollisesti vienyttä tutkimuksen mahdollisuuksia selvittää, milloin julkisuuden lisäämisessä on itse asiassa ollut kysymys vain todellisen vallankäytön entistä kauniimmasta kuorruttamisesta uusilla sitä kansalaisten silmissä legitimoivilla tiedonmuodostusmekanismeilla.

Myös suuri osa käsitteestä »informaatio» liikkeelle lähtevää tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskevaa tutkimusta on ollut voimakkaasti sovelluksiin suuntautunutta ehdotuksineen kansanedustuslaitosten käytettävän selvityskapasiteetin lisäämisestä (Jarass 1974; Morgan 1976; Ståhlberg 1980; Egloff 1974) tai uusien informaatiojärjestelmien perustamisesta kansanedustuslaitoksiin tarkoituksena muun muassa tarjota laitoksille pääsy hallinnon informaatiojärjestelmiin (Matthes 1978). Esitykset selvityskapasiteetin lisäämisestä ja informaatiojärjestelmien perustamisesta ovat kuitenkin saaneet osakseen myös kritiikkiä (Fox & Hammond 1977; Schneier 1970). Schneier (1970, 22) kirjoittaa:

Among . . . unrealistic reform proposals are . . . most of the proposals to solve the problem of the intelligence gap through the increased use of data-processing techniques.

Useat muutkin tutkimukset asettavat kyseenalaisiksi suoraviivaiset ehdotukset kansanedustuslaitosten selvityskapasiteetin lisäämisestä ja informaatiojärjestelmien perustamisesta. Ensiksi, kansanedustajat työskentelevät strukturoituneessa ympäristössä, jossa jo eri yhteiskuntapolitiikan osalohkot ja eri hallinnonalat eroavat huomattavasti toisistaan tiedonsaannin mahdollisuuksissa (Ahonen 1980) ja jossa virallisia tiedonsaantikanavia käytetään ehkä vain silloin, kun epävirallisia kanavia ei ole tai niitä ei voida käyttää (Jarass 1974; Sigal 1975; Van Schendelen 1976; Barker & Rush 1970; Schneier 1970). Toiseksi, tietoa hankitaan virallisia kanavia myöten vain silloin, kun poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä vallitsee tähän motivoivia vastakkainasetteluja, kuten Yhdysvalloissa silloin, kun presidentti ja kongressin enemmistö edustavat eri puolueita, parlamentaarisisissa demokratioissa silloin, kun oppositio on voimakas sekä Yhdistyneessä Kuningaskunnassa silloin, kun hallituspuolueen takapenkkiäisillä on tärkeä merkitys (King 1976; Black 1972; Aberbach 1979). Kolmanneksi, poliittisista realiteeteista voi usein johtua, ettei kansan-

edustuslaitos voi tai halua luoda julkista hallintoa koskevan tiedonmuodostuksen edellytyksiä. Aberbach (1979, 500) kirjoittaa politiikan arviointia (program evaluation) koskevassa tarkastelussaan:

Low quality evaluations are encouraged by the types of programs Congress typically passes. In order to build a coalition large enough to pass a bill and in an effort to offend as few people as possible, Congress often establishes programs which lack clear, noncontradictory goals for agencies to accomplish.

Käsitteestä »informaatio» ponnistava tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskeva tutkimus on ääritapauksessa, hylätessään kaikkein ehdottomimmin rajoittuneisuuden teknisten parannusehdotusten laadintaan, pyrkinyt määrittelemään kokonaan uudelleen kansanedustuksen suhteen julkiseen hallintoon ja toimeenpanevaan valtaan. Yhdysvalloissa on tässä tarkoituksessa elvytetty *Woodrow Wilsonin* ajatusta informaatiofunktioista kansanedustuksen päätehtävänä lainsäädäntöfunktion asemasta:⁸

The informing function of Congress should be preferred even to its legislative function. The argument is not only that discussed and interrogated administration is the only pure and efficient administration, but, more than that, that the only really self-governing people is that people which discusses and interrogates its administration.

Wilsonin ajatuksen pohjalta on ehdotettu, että julkista hallintoa koskeva valvonta ja arviointi sekä kansalaisten palvelu olisivat kansanedustuksen päätehtävät.⁹ Myös muualla kuin Yhdysvalloissa ajatus kansanedustuksen tiedonmuodostustehtävän keskeisyydestä on herättänyt keskustelua ja konkreettista tutkimusta sekä pohjustanut uudistusehdotuksia (Hereth 1970; Kissler 1976). Ajatusta kansanedustuksesta toisaalta toimeenpanovallan ja julkisen hallinnon ja toisaalta kansan välisen diskurssin sekä julkisen hallinnon transparenssin lisäämisen areenana ei kuitenkaan ole kehitetty niin pitkälle kuin mihin ajatus sinänsä näyttäisi antavan mahdollisuuksia.

TARKASTUSTOIMINTA POLTTOPISTEENÄ

»Valvonta», »julkisuus», »salaisuus» ja »informaatio» ovat käsitteinä pohjustaneet luonteeltaan yleistä tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskevaa tutkimusta, jossa on monissa tapauk-

sisä luotu katsauksia myös yksittäisiin tiedonmuodostustapoihin (Harris 1964; Sterzel 1969; Gerlich 1973; Ahonen 1980). Varsinaisella kohdenne-tummalla konkreettisella tiedonmuodostuksen tutkimuksella ja muulla tietä-myksellä on ollut kaksi polttopistettä, toisaalta kansanedustuslaitosten to-teuttama tai niitä palveleva tarkastustoiminta (auditing) ja toisaalta kansan-edustuslaitosten toteuttama tai niitä palveleva seuranta ja arviointi (oversight, evaluation). Sekä tarkastustoimintaa että seurantaa koskeneessa tutkimukses-sa on ollut kysymys nimenomaan kansanedustuslaitoksen suhteesta julkiseen hallintoon eikä laitoksen suhteesta ylimpään toimeenpanovaltaan.

Valtiontalouden tarkastus on vanhin ja edelleen laajimmalle levinnyt poliit-tishallinnollisista käytännöistä, joiden päätehtävänä on tiedonmuodostus muun muassa kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla. Kansanedustuslaitoksilla ei tosin ole keskeistä roolia kaikkien länsimaisten demokratioiden valtiontalouden tarkastuksessa. Tarkastustoiminta on joka tapauksessa ainoa kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenan käytäntö, joka on ollut siinä määrin yleismaailmallisesti institutionalisoitunut, että sitä on voitu pyrkiä standardoimaan kansainvälisin suosituksin (INTOSAI 1979). Valtiontalouden tarkastuksen pitkän historian sekä yleismaailmallisen levinneisyyden taustaa vasten on ymmärrettävää, että tarkastusta on tutkittu sekä historiallisesta että vertailevasta näkökulmasta sekä myös historiallista ja vertailevaa perspektiiviä yhdistellen (Heinig 1949; Normanton 1964; Beran & Konvička 1967; Grupp 1972; Pely 1972; Tiemann & Tiemann 1974; Mosher 1979; Pois 1979; Geist 1981; Sperry, Desmond, McGraw & Schmitt 1981).

Ei ole liioiteltua väittää, että valtiontalouden tarkastus on ainoa kansan-edustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenan tiedonmuodostuskäytän-tö, jolla on takanaan historia sanan varsinaisessa merkityksessä. Valtiontalou-den tarkastuksen kehitys nykyisissä länsimaissa demokratioissa ja niitä edeltäneissä valtiomuodostumisissa on seurannut valtiollisen vallan painopistei-den muutoksia: ensimmäiset tarkastuksen muodot näissä valtioissa perustuivat hallitsijoiden sukulaisten tai uskottujen tekemiin tarkastusmatkoihin, julkisen hallinnon koneistojen laajetessa itsevaltiuden aikakaudella perustettiin ensim-mäiset vakinaiset tarkastusviranomaiset, 1800-luvun konstitutionalismi antoi tarkastukselle voimakkaan legalistisen ja tuomioistuinmaisena sävytyksen ja vasta parlamentarismien vähittäinen esiinmarssi toi tarkastuksen myös kansan-edustuslaitosten, niiden erityiselinten tai kansanedustuslaitoksille tietoa anta-vien elinten tehtäväksi erottaen useissa valtioissa toisistaan toimeenpanevaa valtaa ja lakiasäättävää valtaa palvelevan tarkastustoiminnan. Tarkastustoimin-nalla on ollut vaikeutensa alusta alkaen, kuten Jacobyn (1973 (1969), 16) kommentti osoittaa:

In 1285, king Philippe de Bel sent out *controlleurs* to investigate complaints about . . . officials. However, he had to admit that his investigations revealed nothing, and that is how it was always to be in the future.

Aikaisempi tutkimus paljastaa tarkastustoiminnan herkkyyden poliittis-hallinnollisen järjestelmän transparensin muutoksille. Alan klassikossaan Heinig (1949) kuvaa, kuinka valtionalouden tarkastus rappeutui Neuvostoliitossa merkityksettömyyteen 1920-luvun puolivälin jälkeen Stalinin voitua käyttää työläisten ja talonpoikien tarkastusviraston (RABKIRIN) johtajuuttaan puolueen pääsihteerityensä tukena keskittäessään itselleen absoluuttisen vallan. Heinig kuvaa myös, kuinka *Reichsrechnungshofin* tarkastustoiminta törmäsi vuodesta 1933 lähtien yhä useampiin kansallissosialistisen puolueen penetraatiosta valtiokoneistoon johtuneisiin esteisiin ja kuinka tarkastustoiminta jouduttuaan asetetuksi naurunalaiseksi kansallissosialistisessa lehdistössä vähitellen kuihtui pois, kunnes sotatalouden valvonnan vaatimukset sen jälleen jossakin määrin elvyttivät.

Heinigin tutkimuksen jälkeiset tutkimukset (Normanton 1964; Mosher 1979; Pois 1979) tarjoavat katsauksen tarkastustoiminnan kehitykseen viime sotien jälkeen. Tarkastustoiminta on länsimaissa demokratioissa yhä suuremmassa määrin antanut perinteisten huomionsa kohteiden, laillisuuden ja tilinpidon oikeellisuuden, väistyä taka-alalle suunnitelmallisuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden saadessa yhä suuremman merkityksen tarkastuksen kohteiden arvioinnissa sovellettavina kriteereinä. Oltuaan aikaisemmin selvästi *valtionalouden* tarkastusta tarkastustoiminta on nyttemmin saanut yhä enemmän toiminnan ja hallinnon tarkastuksen luonnetta. Vaikka tarkastustoiminta onkin ilmeisimpiä kenttiä, joilla voitaisiin tutkia julkisen hallinnon ja koko poliittishallinnollisen järjestelmän ideologiaa muutoksia pitemmillä ja lyhyemmillä aikaväleillä samoin kuin eri perusideologioiden nykyistä rinnakkainoloa, tutkimus ei ole kuitenkaan tuollaisiin suuntiin toistaiseksi etsiytynyt.

Aikaisemmassa tutkimuksessa on korostettu toimeenpanovallan toteuttaman tarkastustoiminnan problemaattisuutta silloin, kun kansanedustuslaitoksen toteuttama tai sille tietoa antava tarkastus on heikkoa (Sharkansky 1975). Toimeenpanovallan toteuttama tarkastustoiminta on nähty toisinaan hallintokoneiston itseintressin välikappaleeksi, ja toisinaan on taasen korostettu tällaisen tarkastustoiminnan kyvyttömyyttä ottaa politisoituneita kysymyksiä tutkittavikseen (Normanton 1964 tarkastustoiminnasta Yhdistyneessä Kuningaskunnassa; Battis 1976) tai sen vaikeuksia saada sanomaansa läpi edes ylimmille toimeenpanovallan haltijoille (ks. Berggren 1976 tutkimuksen ulkopuolisena näkemyksenä). Tutkimuksessa on toisaalta kiinnitetty suuria toiveita kansanedustukselle tietoa tarjoavaan tarkastustoimintaan

valtiollisen vallan painopisteiden siirtäjänä kohden kansanedustuslaitosta julkisesta hallinnosta ja toimeenpanovallasta (Brown 1970; Morgan 1972–1973).

Myös kansanedustuslaitoksen toteuttama tai sille tietoa tarjoava tarkastustoiminta on asetettu eräissä aikaisemmissa tutkimuksissa kyseenalaiseksi. Yhdysvalloissa kauan voimassa olleesta doktriinista, jonka mukaan kansanedustuslaitoksen elin ei voi puuttua toimeenpanovallan ratkaistavaksi säädettyihin asioihin, aiheutui voimakas kritiikki tarkastusvirastolle General Accounting Officelle 1920-luvulla annettuja julkisen hallinnon laskentatoimen kehittämistehtäviä kohtaan (kritiikin arvioinnista, ks. Mosher 1979, Pois 1979). Saksan Liittotasavallassa laaditussa kriittisessä tutkimuksessa on puolestaan esitetty, että kansanedustuslaitoksilta ja kansanedustajilta puuttuu poliittisista syistä motivaatio käyttää valtionalouden tarkastuksen tuloksia, ja laitokset ja edustajat tulevat näin ollen itse tuhonneiksi mahdollisuuksiaan arvioida ja valvoa julkista hallintoa (Hirsch 1968; Pelny 1972; Tiemann 1974; Tiemann 1977).

Tarkastustoimintaa on aikaisemmassa tutkimuksessa pidetty toisinaan niin *sui generis* -luonteisena, niin omanlaatuisenaan tiedonmuodostusinstanssina kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla, että on haluttu määritellä tarkastuksen paikka sekä lainsäädäntö-, toimeenpano- että tuomiovallan ulkopuolelle (Karehnke 1975; Tiemann 1974). Sekä lainsäädäntövalta että toimeenpanovalta on tällöin katsottu jo periaatteessa vihamielisiksi tarkastustyölle, edellinen salaamisesta koituvien vallanlisäysten vuoksi, jälkimmäinen poliittisen sarkaantuneisuuden ja pirstoutuneisuuden vuoksi. Tuomiovaltanakaan ei nykyistä muun muassa yhteiskuntapolitiikan vaikutuksia arvioivaa tarkastusta voida hevin pitää (Tiemann 1974). Riippumattoman tarkastuselimen osa ei kuitenkaan näytä olevan helppo: esimerkiksi Yhdysvalloissa General Accounting Officen riippumattomuus on innostanut riippumattoman tarkastuselimen työtä korvaavan tarkastustoiminnan tehostamiseen tarkastuselimen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella toimeenpanevan vallan piirissä sekä motivoinut tarkastuselintä enemmän kongressista riippuvaisten tiedontuotanto-organien perustamista ja tarkastusvirastoa koskevien kongressin ohjailupyrkimysten tiivistämistä (Pois 1979; Sperry, Desmond, McGraw & Smith 1981; Ahonen 1981).

Tarkastustoiminnan *sui generis* -luonnetta koskevat pohdinnat eivät ainaakaan toistaiseksi ole saavuttaneet sellaista kiteytyneisyyden astetta, että voitaisiin teoreettisesti perustellusti määritellä tarkastustoiminnan *sui generis* -luonne instanssina, jolla ei olisi kuin yksi lojaliteetti, lojaliteetti tiedonmuodostustehtävälleen poliittishallinnollisen diskurssin tukahtumisen estäjänä ja tukahtumien purkajana. Tähän suuntaan ei ole edetty alan kansainvälisissä

suosituksissaan (INTOISAI 1979), jotka eivät ota itse asiassa lainkaan kantaa niihin tiedonmuodostuksen sisällöllisiin periaatteisiin, joilla tarkastus muodostaa sen tiedon, jonka laadinta on sen päätehtävänä.

SEURANTA POLTTOPISTEENÄ

Kansanedustuslaitosten harjoittama julkista hallintoa sekä samalla toimeenpanovaltaa koskeva seuranta – sekä seurantaa koskeva tutkimus – ovat länsimaisista demokratioista mittavimmat Yhdysvalloissa nimekkeen »legislative oversight» alla. Muita maita koskeva tutkimus on ollut vähäisempää seurannan ja sen lähikäsitteiden vähäisen vakiintuneisuuden vuoksi, vaikka Yhdysvalloissa seurannaksi luettuja toimintoja on useimmissa muissakin länsimaissa institutionalisoiden vakiinnutettu (Lees 1977).

Schwartz ja Shaw (1976, 257–291) erottavat yhdeksän kansanedustuslaitoksen harjoittaman seurannan muotoa, joista jokainen on saanut osakseen tutkimusta varsinkin Yhdysvalloissa ja koskien sikäläisiä olosuhteita. Seuranta koskeva tutkimus on nyttemmin se osa tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskevasta konkreettisesta tutkimuksesta, joka on kaikkein julkilausutuimmin sanoutunut irti perinteisestä vaivontapainotteisesta institutionaalista tutkimuksesta ja korostanut behavioraalisten tutkimusotteiden merkitystä (Ogul 1976). Seurannan perifeerisyydestä politiikan ja hallinnon tutkimuksen kohteena on johtunut, ettei kriittisiä perspektiivejä soveltavaa tutkimusta kohdealueelta ole varsinaisesti lainkaan tehty, vaan vaihtoehtoina ovat olleet perinteinen institutionaalinen tarkasteluote, behavioraalinen ote sekä rationalistinen sovellutusten laadintaan sitoutunut tutkimusote.

Seurantaa koskevan tutkimuksen kohteena ovat olleet niin laki- ja budjetitesitysten sekä julkisten suunnitelmien seuranta kansanedustuslaitosten niitä käsitellessä kuin asiantuntijoiden kuuleminen valiokunnissa sekä kansanedustuslaitosten tutkimusvaliokuntien toiminta. Myös tässä edellä jo käsitelty tarkastustoiminta on usein luettu seurannan muodoksi ja sitä seurantana analysoitu. Tutkimuskohteita ovat edelleen olleet kansanedustuslaitosten valiokuntien mietinnöt seurannan materialisoina, säädösvallan delegoinnin kontrollissa toteutuva seuranta, seurannaksi ymmärretty kansanedustuslaitosten täysistuntokäsittely sekä toimeenpanovallan ja julkisen hallinnon raportointi kansanedustuslaitoksille.

Aberbach (1979) on tiivistänyt, osittain Scherin (1963) aikaisempaan tutkimukseen pohjaten, kansanedustuslaitosten harjoittamasta seurannasta kertyneen nykytietämyksen. Seurantaa lisäviksi tekijöiksi on katsottu

kansanedustuslaitosten mielipide-erot toimeenpanovallan ja julkisen hallinnon kanssa, äänestäjäkunnan kansanedustajilleen asettamat suuret vaatimukset saada tietoa sekä kansanedustajien sitoutuneisuus intressiryhmien etujen ajajiksi. Muina seurantaa lisäävinä tekijöinä on mainittu valiokuntien jakaantuminen jaostoiksi, kansanedustajien henkilökohtaisen avustajakunnan suuri koko ja korkea laatu sekä odotukset, jotka koskevat sitä kansanedustajille koituvaa poliittista hyötyä, mikä aiheutuu seurannan paljastamista väärinkäytöksistä johtuneesta julkisesta keskustelusta. Muina seurannan toteuttamiseen vaikuttavina tekijöinä on mainittu kansanedustajien pyrkimykset suojella niitä ministeriöitä ja muita julkisia hallintoyksiköitä, jotka toteuttavat edustajille poliittisesti tärkeitä toimintoja sekä edustajien pyrkimykset torjua poliittisten vastustajiensa seurantapyrkimyksiä vaatimalla »ennalta-ehkäisevää», vaaratonta seurantaa.

Aberbachin (1979) mukaan seuranta on laadultaan sitä korkeatasoisempaa, mitä suurempi on voimavarojen niukkuus ja tästä johtuva tarve tarkastella harjoitettua yhteiskuntapolitiikkaa knittisesti, mitä suurempi on kansanedustajien haluttomuus laajentaa valtion roolia yhteiskunnassa sekä mitä parempi on käytettävissä olevien yhteiskuntapolitiikan arviointien (program evaluations) menetelmällinen taso ja saatavuus. Seurannan laatua parantavana tekijänä on mainittu myös kansanedustuslaitoksella oleva oma tiedonmuodostuskapasiteetti, jonka avulla laitos voi esimerkiksi budjettikäsittelyssään asettaa toimeenpanovalta ja julkiselta hallinnolta saamansa tiedon kyseenalaiseksi. Seurantaa laadultaan huonontavaksi tekijäksi on puolestaan katsottu samojen kansanedustajien istuminen vuodesta toiseen samoissa valiokunnissa, jolloin heidän on katsottu helposti joutuvan valiokunnan sektorilla toimivan julkisen hallinnon ko-optoimiksi.

Kansanedustuslaitosten harjoittamaa seurantaa koskevan nykytietämyksen piirissä on kiinnitetty huomiota myös eräisiin muihin näkökohtiin. Ensiksi, on väitetty, että kansanedustuslaitokset ja kansanedustajat ovat aina jäävä tiedonsaannissaan toimeenpanovaltaan ja julkiseen hallintoon verrattuna alakynteen (Schwartz & Shaw 1976, 285–286; Dodd & Schott 1976, 271–275). Toiseksi, vanha vallanjaon periaatteiden mukainen doktriini, jonka mukaan kansanedustuslaitoksen tulisi luopua laajamittaisesta seurannasta, on säilyttänyt kannatustaan tutkijoidenkin keskuudessa (Gray 1969). Kolmanneksi, tutkimuksen piirissä on saatu tuloksia, joiden mukaan kansanedustuslaitokset poliittisessa jakaantuneisuudessaan sekä jakaantuneisuudessaan eliittikansanedustajiin ja takapenkkiiläisiin olisivat varsin vihamielinen ympäristö sellaisen seurannan harjoittamiselle, jonka lojaliteettina olisi vain tiedonmuodotuksen takaaminen (Ogul 1976; Rosenthal 1981; Ethridge 1981). Laajempaa näkökulmaa soveltaen on saatu tutkimustuloksia, joiden mukaan eri yhteis-

kuntapolitiikan osalohkot eroavat toisistaan seurattavuudeltaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän koalitio- ja valtasuhdejärjestelmän rakennetekijöiden vuoksi ja toisaalta eri seurantamuodot eroavat toisistaan kapasiteetiltaan penetroitua eri osalohkojen ongelmiin ja muodostaa niistä tietoa (Ahonen 1980).

Kansanedustuslaitosten harjoittamasta seurannasta kertynyt nykytietämys piirtää kohteestaan epäselvän ja epäyhtenäisen kuvan. Huolimatta erillisten tutkimustulosten suuresta määrästä yhtenäisiin tarkastelukehikoihin perustuva tutkimus on ollut harvinaista samoin kuin tutkimus, jossa tarkastelun kohteena on useampia kuin yksi seurannan muoto kerrallaan. Itse asiassa pääosa olemassaolevasta tutkimustietämyksestä koskeekin erillisiä seurantatapauksia, joiden analyysien pohjalta ei ole hevin voitu edetä kohden saatujen tutkimustulosten integraatiota.

TULKINTOJA JA PÄÄTELMÄ

Tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskeva nykytietämys jakaantuu esitetyn tarkastelun perusteella kolmeen lajiin, perinteiseen institutionaaliseen normatiiviseen ja deskriptiiviseen tietämykseen, uudempaan behavioraaliseen tietämykseen sekä samaten uudempaan tietämykseen, jossa sovelluksiin suuntautuneesta rationalistisesta perspektiivistä kiinnitetään huomiota muun muassa informaatiojärjestelmien rakentamiseen kansanedustuslaitosten käyttöön sekä näiden laitosten tiedonmuodostuskapasiteetin henkilöresurssien lisäämiseen. Missään kolmesta lajistaan kohdetta koskeva nykytietämys ei vastaa kysymykseen kansanedustuksen kriisistä sinä tiedonmuodostuksen kriisinä, joksi kriisi on tässä esityksessä ymmärretty. Vaikka toisaalta varsinkin behavioraalinen tutkimus on satunnaisesti, »kyllä-sokeakin-kana-joskus-jyvän-löytää» -tapaan, eristänyt monia kritisoimiaan piirteitä kohteesta, parannusehdotukset on esitetty puhtaasti teknisinä ratkaisuin siten, ettei pohdintaa ole kohdistunut siihen, miten uudistukset itse asiassa vaikuttaisivat niissä kokonaisyhteyksissä, joita tiedonmuodostuksella on kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla. Uudistusehdotusten kriittinen analyysi saattaisi hyvinkin paljastaa, että ehdotukset toteutettuina tiedonmuodostuksen parantamisen asemasta peittäisivät julkisen hallinnon ja toimeenpanovallan toimenpiteet kansanedustukselta ja kansalta uusien tiedonmuodostustapojen luoman näennäisjulkisuuden sumuverhon alle.

Tutkijan ei kuitenkaan liene syytä menettää toivoaan tiedonmuodostuksen kriiseihin kehitteilyn mahdollisuuksista: niissä länsimaisissa demokratioissa,

joiden olosuhteita koskevaa tietämystä tässä esityksessä on tarkasteltu, ajatus kansanedustuksen kriisistä elää yhä ja elää myös tiedonmuodostuksen kysymyksissä. Näin ollen tiedon riittämättömyytenä tai toisaalta tarpeettoman tiedon tulvana sekä kansanedustuslaitoksen heikkona asemana tiedonmuodostuskysymyksissä ilmenevä kriisi ei ainakaan vielä liene kokonaan muuttunut siksi vakavammaksi kriisiksi, jolle olisi luonteenomaista asioiden joustava sujuminen, joka peittäisi alleen itse asiassa vallitsevan tiedonmuodostuksen tukahtuneisuuden, kyvyttömyyden muodostaa olemassaolevan rajat kyseenalaistavaa uutta tietoa.

Esitetyn tarkastelun perusteella tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskevan nykytietämyksen kehittäminen edellyttäisi teoreettista perustutkimustyötä ennen kohdennettuihin konkreettisiin analyyseihin ryhtymistä. Tällaisessa perustutkimustyössä analyysin kohteiksi tulisivat tiedonmuodostuksen reaaliset perusedellytykset, viime kädessä ne tiedonmuodostuksen ideologiat, jotka ovat syynä tiedonmuodostuksen tukahtuneisuuteen. Tällainen tutkimus koskisi ensinnäkin niitä esiolettamuksia yhteiskunnasta, valtiosta, kansanedustuksesta, julkisesta hallinnosta, yksilöstä sekä yhteiskunnallisen samoin kuin poliittisen ja hallinnollisen tiedonmuodostuksen edellytyksistä, joihin tiedonmuodostus sitä toteuttavien tätä usein tietämättä perustuu. Tutkimus koskisi toiseksi niitä seurausolettamuksia, joita esiolettamuksiin sitoutumisesta seuraa tiedonmuodostuksen esiolettamukset sisäistäneen tutkimuksen ja muun tietämyksen vaikutusten kautta. Nämä seurausolettamukset esiintyvät muun muassa arvosidonnaisuuksina (kuten doktriinina tehokkaasta, neutraalista hallinnosta sekä toisaalta varsinaisesta politiikasta irrationaalisten intohimojen temmellyskenttänä ja politiikan ja hallinnon perustavanlaatuisesta erosta, ks. Landowski 1974) tai toimintahorisonttien rajoittuneisuuksina käytävissä olevan tiedon puitteisiin esimerkiksi tilanteissa, joissa ainoa keino taistella byrokratiaa vastaan on perustaa »byrokratianpoistamisbyrokratiaa». Kolmanneksi, perustutkimustyö koskisi myös seurausolettamusten kytkeytymistä takaisin esiolettamuksiin eli tilanteita, joissa esiolettamusten muuttaminen vaikeutuu vaikeutumistaan tiedonmuodostuksen tullessa yhä peruuttamattomammin sitoutuneeksi niihin sillä seurauksella, että tiedonmuodostus vähitellen tukahtuu.

Jo eräät aikaisemmin esitetyt näkymykset voivat muodostua perustaksi tämän esityksen kohdetta koskevan tarkastelun laajennuksille. Kansanedustuksen ymmärtäminen ei norminantajaksi, lainsäätäjäksi, vaan laajemmassa kuin »keskustelukerhon» mielessä tiedonmuodostajaksi, tiedonmuodostuksen areenaksi ja julkisen hallinnon ja toimeenpanovallan »salaistumistendenssien» purkajaksi, soveltuu yhteen luonnostellun vaihtoehdoisen näkökulman kanssa.

Konkreettisen aihealuetta koskevan tutkimuksen kohteista nousee jatkotutkimuksen kannalta merkittävänä esiin muun muassa tarkastustoiminta, jonka pitkä historia, yleismaailmallinen levinneisyys, kattavuus sekä monimuotoisuus yhteiskunnan, poliittishallinnollisen järjestelmän ja julkisen hallinnon perusideologioiden sisäistäjänä sekä perusideologioiden muutoksen ja rinnakkainolon areenana antavat lupauksia konkreettisten tutkimustulosten hedelmällisyydestä. Aikaisemman tietämyksen piirissä perustaa tämän kohteen tutkimukselle muodostavat esitetyt ajatukset tarkastuksesta yksinomaan tiedonmuodostustehtävälleen lojaalina toimintana, joka ei ole sidoksissa mihinkään valtiolliseen vallanjaon perinteiseen pooliin.

Luonnosteltu näkökulma edellyttää tiedonmuodostusta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla koskevan tutkimuksen etenemistä juridisista, muista institutionaalisista, behavioraalisista sekä rationalistisista sovellutusorientoituneista tarkasteluista kohden poliittishallinnollisen järjestelmän perusideologioiden kohdennettuja analyyseja. Tällaisille analyyseille aineiston tarjoavat poliittishallinnolliset tekstit, joita tarjoavat käyttöön esimerkiksi parlamenttiasiakirjat. Tutkimus saisi siis toisin sanoen tekstintulkinnan ja tekstinkritiikin luonnetta; tutkimuksesta tulisi sellaista ideologia-analyyseja, joka laatisi tekstejä siitä mistä analysoitavat tekstit vaikenevat, joka hypotetisoisi esiin (hypotetisoisi, koska ideologiat eivät määritelmän mukaan *ilmene*, vaan peittävät itsensä, vaikenevat tuotantoedellytyksistään) ideologioita perustavia esi- ja seurausolettamuksia tekstin »ilmiöpinnan» pettävän rationaalisen ulkoasun alta. Tässä esityksessä käsitellyn kohteen tutkimus ei ole suinkaan ainoa tämän tyyppisen tutkimuksen mahdollinen kohde. Laajemmasta näkökulmasta onkin kysymys politiikan ja hallinnon tutkimuksen ja yleensä yhteiskuntatutkimuksen laajentamisesta kohden ilmeisen triviaalien ja intellektuaalisesti näköjään kiinnostamattomien ja kaiken lisäksi näköjään täysin vaarattomien poliittisten ja hallinnollisten ja muiden diskurssien analyyseja (vrt. Reboul 1980; Burton & Carlen 1979; Landowski 1974). Tällaisten analyyseiden tehtäväksi muodostuu paljastaa, että juuri triviaalisuuden, kiinnostamattomuuden ja vaarattomuuden ulkokuoren vuoksi näissä diskurssissa voivat pitää majaan tiedonmuodostusta kenties kaikkein ankarimmin tukahduttavat valtasuhteet. Nämä valtasuhteet voivat yhteiskunnallisen todellisuuden käsite- ja kielisidonnaisuuden ja kielen yhteiskunnallista tarkoituksiperäistä toimintaa konstituoivan luonteen vuoksi asua tiedostumattomissa kielen uumenissa siten, että jo pelkkä kielen käyttö, jossa ei tiedosteta käytön perusteita, alistaa käyttäjän juuri tämän tiedostumattomuuden vuoksi näille valtasuhteille.

Diskurssien analyysiin ryhtyvä politiikan ja hallinnon tutkimus ja muu yhteiskuntatutkimus joutuu kuitenkin jo yksinomaan siitä syystä, että alistaa

tutkimuskohdettaan konstituivat käsitteet kriittiseen ja niiden olettamukset paljastavaan analyysiin, varautumaan taisteluun tiedonmuodostuksen tukah-
tuneisuutta vastaan ja tiedonmuodostuksen puolesta niillä kentillä, joiden
diskurssit valikoituvat tutkimuksen kohteiksi. Taisteluun joutuminen johtuu
siitä, että jo pelkkä käsitteiden kritiikki niitä perustavien olettamusten ana-
lyysin kautta vaarantaa käsitteisiin toimintansa perustavien koko maailman-
käsityksen. Kriittinen analyysi voikin odottaa saavansa vastaansa koko sen
tinkimättömän vakaumuksellisuuden, jonka vain täydellinen tietämättömyys
voi antaa. Tällaisen torjunnan voittamisen strategioiden pohdinta kuuluu
kuitenkin jo tämän esityksen piiriin ulkopuolelle.

VIITTEET

- 1 Uudelle virtaukselle uraa aukonut tutkimus oli Heiskasen (1977) »Julkinen, kollektiivinen, markkinaperusteinen».
- 2 Tässä esityksessä käytetään yleisnimitystä »julkinen hallinto» nimityksen »valtionhallinto» asemasta siksi, että halutaan korostaa muunkin hallinnon (kunnallishallinto, korkeakoulujen itsehallinto, välillinen valtionhallinto) merkitystä hallintona, johon kansanedustus on – yleensä valtionhallinnon kautta – suhteessa. Esityksessä käytetään myös termiä »kansanedustus» termin »kansanedustuslaitos» ohella. Edellisen termin käytön tarkoituksena on viitata kansanedustusinstituutioon abstraktimmin (»representation») kuin jälkimmäisen (»legislature»).
- 3 Vrt. Vartola (1979) julkishallinnon teoriakriisistä ja julkisen hallinnon käytännön kriisistä. On syytä korostaa, ettei näitä kahta kriisiä voida selvästi erottaa toisistaan, koska toisaalta hallinnontutkimuksena kulkeva tutkimus ei useinkaan kohoa arki-tietoisuuden yläpuolelle ja koska hallinnontutkimuksella toisaalta on monia ja välittömiä käytännön sovelluksia.
- 4 Tästä mm. *Woodrow Wilsonin* nimeen yhdistetystä *executive privilege* -doktriinista Yhdysvalloissa, ks. Berger 1974; doktriinin vastineista muissa maissa, ks. Galnoor 1977.
- 5 Janda 1966; vastakkaisista näkemyksistä, ks. esim. Harris 1964; Cotter 1966; yleisemmin kummastakin näkemyksestä, ks. Jarass 1974; Schick 1978 (1976).
- 6 Tästä muutoksesta, ks. Ogul 1976, jossa kritikoidaan mm. Harrisin (1964) päinvas-
taisia käsityksiä.
- 7 Näistä reaalisista edellytyksistä ja niitä koskevista malleista, ks. Damgaard 1980; ks. myös Lowi 1979 (1969); Heisler 1979; Panitch 1980.
- 8 Wilson (1900, 303), lainattu teoksesta Barth (1955, 13).
- 9 Painokkaimmin ajatuksen on esittänyt Huntington (1973 (1965)) ja ajatusta on edelleen kehittänyt Ogul (1976, 196–199).

LÄHTEET

Aberbach, Joel S.: Changes in Congressional Oversight. *American Behavioral Scientist* 7 (1979): May/June, s. 493–515.

- Ahonen, Pertti: Eduskunta, informaatio, hallinto, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1980.
- Ahonen, Pertti: Valtiontalouden tarkastus Yhdysvaltain liittovaltion hallinnossa. Hallinto (1981): 8, s. 4–14.
- Barker, Anthony & Rush, Michael: The Member of Parliament and His Information, George Allen and Unwin, London 1970.
- Barth, Alan: Government by Investigation, Viking, New York 1970.
- Battis, Ulrich: Rechnungshof und Politik: Zur Kontrolle der Planung und Finanzierung von Verwaltungsbanden durch Dritte. Die Öffentliche Verwaltung 29 (1976): 21, s. 721–726.
- Beran, Peter & Konvička, Zdenko: Finanzkontrolle international gesehen, Internationales Sekretariat der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Wien 1967.
- Berger, Raul: Executive Privilege: A Constitutional Myth, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1974.
- Berggren, G. Rune: Financial Control and Auditing in the Swedish Public Administration. International Journal of Government Auditing 3 (1976): 1, s. 7–9, 20.
- Black, E.R.: Opposition Research: Some Theories and Practices. Canadian Public Administration 15 (1972): Spring, s. 24–41.
- Brown, Richard G.: The GAO: Untapped Source of Congressional Power, University of Tennessee Press, Knoxville 1970.
- Brunner, Otto: Kontrolle in Deutschland, Markus, Köln 1972.
- Burton, Frank & Carlen, Pat: Official Discourse. Routledge and Kegan Paul, London 1979.
- Cotter, Cornelius P.: Legislative Oversight, teoksessa Alfred de Grazia, toim.: Congress: The First Branch of Government, American Enterprise Institute, Washington, D.C. 1966, s. 24–79.
- Damgaard, Erik: The Functions of Parliament in the Danish Political System: Results of Recent Research. Legislative Studies Quarterly 6 (1980): February, s. 101–121.
- Dodd, Lawrence D. & Schott, Richard L.: Congress and the Administrative State, Wiley, New York 1979.
- Egloff, Willi: Informationslage des Parlaments, Schulthess, Zürich 1974.
- Elliff, John T.: Congress and the Intelligence Community, teoksessa Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer, toim.: Congress Reconsidered, Praeger, New York, 1977, s. 193–206.
- Ethridge, Marcus E.: Legislative-Administrative Interaction as »Intrusive Access»: An Empirical Analysis. Journal of Politics 43 (1981): May, s. 473–492.
- Fox, Harrison W. & Hammond, Susan Webb: Congressional Staffs: The Invisible Force in American Lawmaking, Free Press, New York 1977.
- Galnoor, Izhak: Government Secrecy in Democracies, New York University Press, New York 1977.
- Geist, Benjamin: State Audit, Macmillan, London 1981.
- Gerlich, Peter: Parlamentarische Kontrolle in politischen System, Wien, Springer 1973.
- Gray, Kenneth: Congressional Interference in Administration, teoksessa D.D. Elazar, R.B. Carroll, E.L. Levine & D. St. Angelo: Cooperation and Conflict, F.E. Peacock, Itasca, Ill. 1969, s. 521–542.
- Grupp, Klaus: Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, Duncker und Humblot, Berlin 1972.

- Harris, Joseph P.: *Congressional Control of Administration*, Brookings, Washington, D.C. 1964.
- Heinig, Kurt.: *Das Budget, I, Die Budgetkontrolle*, Mohr, Tübingen 1949.
- Heiskanen, Ilkka: *Julkinen, kollektiivinen, markkinaperusteinen*, Detsa 31, Helsinki 1977.
- Heisler, Martin: *Corporate Pluralism Revisited: Where Is the Theory?* *Scandinavian Political Studies N.S.* 2 (1979): 3, s. 277–297.
- Hereth, Michael: *Die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments*. *Politische Vierteljahresschrift* 11 (1970): März, s. 29–46.
- Herman, Valentine & Lodge, Juliet: *The European Parliament and the »Decline of Legislatures» Thesis*. *Politics* 13 (1978): May, s. 10–25.
- Hirsch, Joachim: *Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle, osa 2 teoksesta Thomas Ellwein, toim.: Parlament und Verwaltung*, Kohlhammer, Stuttgart 1968.
- Hocking, Brian: *Looking at Legislatures: Transformation or Decline?* *Politics* 13 (1978): November, s. 248–261.
- Huntington, Samuel P.: *Congressional Responses to the Twentieth Century*, teoksessa David B. Truman: *The Congress and America's Future*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1973 (1965), s. 6–38.
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions): *Declaration of Lima on Basic Audit Guidelines*, teoksessa INTOSAI: *Report and Proceedings of the 9th International Congress of Supreme Audit Institutions (9th INCOSAI)*, Contraloría de la República, Lima 1979, s. 437–440.
- Jacoby, Henry: *Bureaucratization of the World*, University of California Press, Berkeley 1973 (1969).
- Janda, Kenneth: *Information Systems for Congress*, teoksessa Alfred de Grazia: *Congress: The First Branch of Government*, American Enterprise Institute, Washington, D.C. 1966, s. 403–443.
- Jarass, Hans: *Executive Information Systems and Congress*, J. Schweitzer, Berlin 1974.
- Karehnke, Helmut: *Kontrolle als ergänzende Verfassungsfunktion*. *Der öffentliche Haushalt* 16 (1975): 3, s. 140–153.
- King, Anthony: *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and United Kingdom*. *Legislative Studies Quarterly* 1 (1976): February, s. 11–36.
- Kissler, Leo: *Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages: Theorie, Empirie, Reform*, Duncker und Humblot, Berlin 1976.
- Landowski, Eric: *Le langage administratif*, teoksessa Jacques Sallois, toim.: *L'Administration*, Hachette, Paris 1974, s. 358–389.
- Loes, John D.: *Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research*. *Legislative Studies Quarterly* 2 (1977): May, s. 193–208.
- LeLoup, Lance T.: *Budgetary Politics*, King's Court Communications, Brunswick, Ohio 1980.
- Lowi, Theodore J.: *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd ed., W.W. Norton, New York 1979 (1969).
- Matthes, Heinz: *Information der Parlamente: Was kann der Datenverarbeitung leisten?* *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 9 (1978): Dezember, s. 495–504.
- Morgan, Thomas D.: *The General Accounting Office: One Hope for Congress to Regain Parity of Power with the President*. *North Carolina Law Review* 51 (1972–1973), s. 1279–1368.
- Mosher, Frederick C.: *The GAO: The Quest for Accountability in American Government*, Westview, Boulder, Colo. 1979.

- Normanton, E.L.: *Accountability and Audit of Governments*, Manchester University Press, Manchester 1964.
- Ogul, Morris: *Congress Oversees the Bureaucracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1976.
- Panitch, Leo: Recent Theorizations on Corporatism. *British Journal of Sociology* 31 (1980): June, s. 159–187.
- Pelny, Stefan: *Die legislative Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Duncker und Humblot, Berlin 1972.
- Pois, Joseph: *Watchdog on the Potomac: A Study of the Comptroller General of the United States*, University Press of America, Washington, D.C. 1979.
- Reboul, Olivier: *Langage et idéologie*, PUF, Paris 1980.
- Rosenthal, Alan: Legislative Behavior and Legislative Oversight. *Legislative Studies Quarterly* 6 (1981): February, s. 115–131.
- Scher, Seymour: Conditions of Legislative Control. *Journal of Politics* 25 (1963): August, s. 526–551.
- Schick, Allen: *Congress and the »Details» of Administration*, teoksessa Frederick S. Lane, toim.: *Current Issues in Public Administration*, St. Martin's Press, New York 1978, s. 97–113. Artikkele ilmestyi alunperin lehdessä *Public Administration Review* 36 (1976): September/October, s. 516–528.
- Schneider, Edward: The Intelligence of Congress: Information and Public-Policy Patterns. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 388 (1970): March, s. 14–26.
- Schwartz, John W. & Shaw, L. Earl: *The United States Congress in Comparative Perspective*, Dryden, Hinsdale, Ill. 1976.
- Sharkansky, Ira: *The Politics of Auditing*, teoksessa Bruce L.R. Smith, toim.: *The New Political Economy*, Wiley, New York 1975, s. 278–318.
- Sigal, Leon V.: Official Secrecy and Informal Communication in Congressional-Bureaucratic Relations. *Political Science Quarterly* 90 (1975): Spring, s. 71–92.
- Sperry, Robert, Desmond, Timothy P., McGraw, Kathi & Schmitt, Barbara: *GAO 1966–1981: An Administrative History*, U.S. General Accounting Office, Washington, D.C. 1981.
- Sterzel, Fredrik: *Riksdagens kontrollmakt*, Norstedt, Stockholm 1969.
- Ståhlberg, Krister: *Kunskap för riksdagen*, teoksessa Ankar, Dag & Berglund, Sten: *Planerad demokrati, Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut*, nr 53, Åbo 1980, s. 63–88.
- Tiemann, Susanne: *Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes*, Duncker und Humblot, Berlin 1974.
- Tiemann, Susanne: Die Finanzkontrolle des Bundes oder: Was macht der Bundestag mit den Berichten des Bundesrechnungshofes? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 8 (1977): April, s. 93–112.
- Tiemann, Burkhard & Tiemann, Susanne: Zum staatsrechtlichen Standort der Finanzkontrolle in rechtsvergleichender Sicht. *Der Staat* 13 (1974): 4, s. 497–526.
- Van Schendelen, M.P.C.M.: *Information and Decision-Making in the Dutch Parliament*. *Legislative Studies Quarterly* 1 (1976): May, s. 231–250.
- Vartola, Juha: *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*, Acta Universitatis Tampereensis, Ser. A. vol. 103, Tampere 1979.
- Whare, Kenneth: *Modern Legislatures*, Oxford University Press, Oxford 1968.
- Wilson, Woodrow: *Congressional Government*, Houghton and Mifflin, Boston 1900.