

MINISTERIÖIDEN ASIAKASKUNNASTA SEGMENTOITUMISEN NÄKÖKULMASTA

Voitto Helander

Kuvattaessa kansalaisten vaikutusta julkisen vallan käyttöön länsimaisissa hallitsemisjärjestelmissä lähdetään tavallisesti niin sanotun parlamentaarisen ideaaliprosessin kaavasta (Lundquist 1977, 17). Sen mukaan kansalaisten valitsema edustuslaitos kontrolloi sille poliittisessa vastuussa olevan ministeriön ja tämän alaisen hallintokoneiston toimintaa. Tällainen konstitutionaalissa ajattelussa edelleen elävä vaikutussuhteiden kaava on osoittautunut monilta osiltaan epätäydelliseksi ja suorastaan virheelliseksi pyrittäessä peilaamaan nykyaikaisten poliittis-hallinnollisten järjestelmien todellisia ohjaus- ja vaikutussuhteita. Yhtenä keskeisenä syynä tähän parlamentaarisen ohjauksellisen mallin rappeutumiseen ja muuntumiseen on ollut se, ettei hallituksella avoimessa, tehtäväalueeltaan paisuvassa ja siten julkista valtakoneistoa ylikuormittavassa yhteiskunnassa ole ollut mahdollisuuksia kokonaisvaltaisesti ohjata alaisensa hallintokoneiston toimintaa. Yhtä vähän on puolestaan kansanedustuslaitoksella ollut faktisia edellytyksiä kontrolloida hallituksen ja hallintokoneiston toimintaa. Ylhäältä tapahtuvan parlamentaarisen ohjauksen heikentyminen on tehnyt tilaa mulle ohjaussubjekteille ja muille ohjaussuunnille. Ehkä merkittävin muutos on ollut se, että ennen muuta yhteiskunnan eturyhmiä lähtevä sivusuuntainen ohjaus on lisääntynyt.

Kysymystä siitä, millä tavalla erilaisten eturyhmiksi katsottavien toimijoiden ohjaus tulee yhteiskunnan todellisessa vallankäytössä näkyviin, on tulkittu useista lähtökohdista käsin. Monissa suhteissa pisimmälle ulottuvaa tulkittaa eturyhmien ja julkisen hallitsemiskoneiston suhteista edustaa niin sanottu pluralistinen ryhmämalli (Bentley 1967; Truman 1951; ryhmämallin vaikutuksista ks. Garson 1978). Sen mukaan yhteiskunnan organisoituneet ryhmät pyrkivät avoimen, järjestäytymättömän valtakilpailun puitteissa tavoittelemaan niitä hyviä, joita hallitsemislaitokset viime kädessä jakavat. Perinteisen pluralistisen ryhmäkilpailumallin mukaan hyvien jakamiseen ja jaettavien

voimavarojen keräämiseen pyrkivät vaikuttamaan niin yksityiset kuin julkisetkin organisaatiot. Mallin mukaan vapaa kilpailu, vallan markkinatilanne, takaa puolestaan sen, että kaikki olennaiset etunäkökohdat pääsevät esille ja vaikuttamaan sillä voimalla, joka niillä yksinään tai vaihtelevasti liittoutuen on käytettävissä.

Hallitsemiskoneiston ja sen ulkopuolisten toimijain suhteita koskevat eri maissa tehdyt havainnot eivät kuitenkaan ole antaneet tukea edellä esitetylle raa'an ja järjestäytymättömän valtakilpailun mallille. Ne ovat pikemminkin osoittaneet, että vallankäyttöön osallistuvien toimijain suhteet määräytyvät tavallisesti varsin pitkälle strukturoituneiden vuorovaikutussuhteiden ja niiden aikaansaaman pysyväisluontoisen mallin pohjalle. Interaktiomalli ei kuitenkaan ole keskittynyt ja yksikeskuksinen, vaan varsin pitkälle hajautunut ja tietynasteisesti osayksikköjensä välisen kilpailun sävyttämä. Tutkimuksessa on nimittäin alettu kiinnittää huomiota siihen, että poliittista tasoa edustavan hallituksen asema keskeisenä koordinoivana ohjauksena on heikentynyt ja vastaavasti ministeriöiden asema vallankäytön todellisina keskuksina on vahvistunut. Yhden keskuksen aseman heikentyminen on johtanut tilanteeseen, jossa ministeriöt tai pikemminkin niiden ympärille ryhmittyneet monitoimijaiset hallintolohkot käyvät keskinäistä kilpailua taloudellisista resursseista ja hallinnollisesta liikkumatilasta. Tällaista reviirijattelusta lähtevää hallitsemisjärjestelmän mallia on vaihdellen nimitetty segmentoituneen valtion tai ministeriöpluralismin malliksi.¹

Ministeriöiden välinen kilpailu koskee siis ennen muuta niitä taloudellisia voimavaroja joita hallituksen tosiasiallisilla päätöksillä auktoritatiivisesti allokoidaan. Mutta se voi koskea myös muuta vallankäyttöä. Erityisesti ministeriöt pyrkivät suojelemaan hallinnollisia revierejään omien ja asiakkaidensa etujen turvaamiseksi (Downs 1967, 211–219). Lähtökohtaisesti konfliktiasetelmat ovat siis sellaiset, että ministeriöiden välillä vallitsee kaikkien sota kaikkia vastaan. Usein kilpailua kuitenkin strukturoi esimerkiksi lisäresursseja vaativien »kulutusministeriöiden» ja valtiovarainministeriön välinen konflikti (Richardson & Jordan 1979, 25–39; Hayward 1974 403).

Hallintolohkottainen järjestyneisyys puolestaan pohjautuu siihen, että useissa länsimaissa järjestelmissä eturyhmien ja hallintokoneiston osien – selväpiirteistä ministeriöhallintojärjestelmää soveltavissa maissa lähinnä ministeriöiden – välinen vuorovaikutus on saanut hyvin kiinteät ja vakiintuneet muodot. Ulkopuoliset ryhmät koetaan hallinnon taholla legitiimeiksi yhteiskunnallisiksi toimijoiksi, joiden panoksella katsotaan olevan merkitystä ennen muuta päätöksenteon informaatiopohjan vahvistamisen mutta myös päätöksenteolle tarpeellisen myötävaikutuksen kannalta. Legitiimeiksi katsottavia konsultaation muotoja puolestaan ovat ennen muuta lausuntojen pyytäminen

erilaisista valmisteluasiakirjoista, eturyhmien edustajien käyttö päätöksiä valmistelemissä sivuelimissä, tavallisimmin komiteoissa ja työryhmissä, neuvoo-antavissa pysyvissä komiteoissa ja ohjausorgaaneiksi tarkoitetuissa virastojen maallikkojohtokunnissa sekä päätöksentekoa edeltävien neuvottelujen käynti eturyhmäedustajien kanssa pysyväisluontoisten neuvottelujärjestelmien puitteissa (ks. Dion 1973 ja Peters 1978, 143–148).

Toistua kuvatuunlaisella vuorovaikutuksella on taipumus kiinteytyä. Tällöin se kehittyy helposti pysyväksi suhdejärjestelmäksi, asiakassuhteeksi, joka toimii oman arvojärjestelmänsä ja omien pelisääntöjensä, lyhyesti ilmaistuna oman osakulttuurinsa, puitteissa. Ministeriö ei ainoastaan konsultoi asiakkuussuhteen saavuttaneen eturyhmän kanssa ulkopuolisia herkemmin; klienttinä toimiva eturyhmä – joka järjestöpohjaisen ryhmän lisäksi voi olla myös muu yksityinen tai julkinen organisaatio – pystyy myös pitkälti määräämään, mitkä asiat pääsevät virallisen päätöksenteon kohteiksi sekä sen, millaisia ratkaisuja voidaan tai ei voida tehdä (Christensen & Egeberg 1979, 253–254).

Erityisesti ministeriön tehtäväluonteen ja toimialan on havaittu vaikuttavan siihen, millaiseksi edelläkuvattu pysyvä vuorovaikutusjärjestelmä ministeriön ja sen hallinnonalalla toimivan eturyhmäkunnan välillä muotoutuu. Ennen muuta niin sanottujen tuotannollisten, toimenkuvaltaan selkeiden ja usein vielä yhden väestöryhmän etuihin ja rasitukseen voimakkaasti vaikuttavien hallinnonalojen, kuten maatalouden, kalastuksen ja teollisuuden on katsottu olleen altteimpia muodostumaan ryhmäasiakassuhteissaan pitkälle strukturoituneiksi. Mutta toistuviin interaktiosuhteisiin perustuvan lähentymisen ja tavoitteiden yhdensuuntaistumisen on havaittu pelaavan myös muilla hallinnonaloilla. Vain poliisihallinto ja verohallinto muodostanevat tarvittavat poikkeamat sääntöön, jonka mukaan järjestäytyneet asiakasryhmät pyrkivät tuomaan asiantuntemuksensa ja hallitsemansa informaation ministeriöiden käyttöön saaden näistä vastike-etuina tavoittelemiaan ratkaisuja (Egeberg, Olsen & Saetren 1978, 122–124; Richardson & Jordan 1979, 41–57).

On aika luonnollista, että pitkään jatkuessaan kuvatunkaltainen asiakassuuntautuneisuus johtaa tiettyyn hallinnonalakohtaiseen sisäänlämpiävyyteen. Tällöin ministeriöstä muodostuu asiakaskunnastaan ohjautuva yksikkö, jonkinlainen eturyhmien eturyhmä, »metaeturyhmä». Ristiriitaisten asiakasintressien vallitessa voimakkaimmat ryhmät sanelevat ratkaisut, joita myös poliittisista tasoa edustava ministeri joutuu hallinnonalansa kehittämisen nimissä edistämään. Siten myös julkinen tai yleinen etu, jonka edistäminen kuuluu ministeriön tehtävään, määräytyy sen voimakkaimman asiakasryhmän tahdon mukaisesti (Richardson & Jordan 1979, 55–57).

Joissakin tapauksissa yhden eturyhmän ja ministeriön suhde saattaa muo-

dostua sellaiseksi, ettei ministeriön muilla asiakasryhmillä ole juuri mahdollisuuksia vaikuttaa ministeriössä tapahtuviin ratkaisuihin eikä sen ulkosuhteen muotoutumiseen. Tällaisia etujen välittämisen kannalta katsottuna patologistia suhdetyyppejä on Italian pöiittista järjestelmää tutkinut Joseph LaPalombara (1964) nimittänyt »klientelaksi» ja »parantelaksi». Klientelasuhteella tutkija viittaa tapaukseen, jossa eturyhmä on onnistunut saavuttamaan suosituimmuusaseman tietyssä ministeriössä ilmauksena ryhmän edustaman sektorin keskeisestä merkityksestä. Ministeriön virkamiehistö pitää ryhmää toimintansa luonnollisena kohteena sulkien samalla muut mahdolliset asiakasryhmät konsultaation ulkopuolelle tai olemalla käytännöllisesti katsoen kuuro näiden vaikuttamispyrkimyksille (LaPalombara 1964, 262).

Parantelasuhdetta puolestaan luonnehtii tilanne, jossa eturyhmän ja ministeriön vuorovaikutus välittyy vallassa olevan, tavallisesti hegemonisen aseman saavuttaneen, puolueen kautta. Tavallista on, et i puolue tietyllä hallinnon loholla ottaa huomioon sitä lähellä olevan eturyhmän tavoitteet. Eturyhmä—ministeriö -suhteena parantela on klientelaakin eksklusiivisempi; tunnustettua ryhmää lukuunottamatta muilla eturyhmillä ei juuri ole pääsyä todellisille vuorovaikutusareenoille (LaPalombara 1964, 306–307; vrt. myös Peters 1978, 151–155).

Ministeriöiden omavaraistuessa koko hallituksen ohjausote hallintokoneistoon vastaavasti heikkenee. Hallituksesta ohjautuvan keskusjärjestelmän sijalle syntyy pluralistinen kilpaileva ja hajautunut järjestelmä, jossa ministeriöt muodostavat suhteellisen itsenäisten yksikköjen systeemin. Tällaisessa pluralisoituneessa tai segmentoituneessa järjestelmässä hallituksen profiili helposti mataloituu ja rationaalisen päätöksenteon edellytykset heikkenevät. Ministereiden roolin painottuessa enemmän oman hallinnonalansa luottamusmiehen kuin kansakunnan kokonaisedun vaalijan puolelle ministeriöstä tulee pikemminkin sovittelufoorumi kuin hallitusvallan käyttöä johtava valtioorgaani (Richardson & Jordan 1969, 25–29; Boyle 1980).

Kuten edellä todettiin, ministeriöpluralismin mukaista segmentoitumista on ollut havaittavissa ensi sijassa muutamissa länsi-eurooppalaisissa hallitsemisjärjestelmässä. yt voidaan kysyä, onko ja missä määrin katetta puhua Suomen kohdalla ministeriöiden asiakaskuntien segmentoituneisuudesta ja sen mukanaan tuomasta etukasautumisesta. Ministeriöiden asiakassuhteita koskevat empiiriset havainnot ovat toistaiseksi melko niukkoja ja fragmen-taarisia. Kvantitatiivis pohjaisia, suhteiden määrällisiä kartoituksia on kuitenkin tehty jo siinä määrin, että karkean kuvan muovaaminen niiden pohjalla on mahdollista.

Rajauduttaessa ministeriötasolla tarkastelemaan legitiimin konsultaation virallisimpia muotoja, osallistumista komitealaitoksen elinten ja työryhmien työskentelyyn sekä toimimista ministeriön virallisten remissilausuntojen antajina, voidaan tehdä se karkea havainto, etteivät ministeriöiden asiakaskunnat ole Suomessa kovin pitkälle segmentoituneet. Päinvastoin, klienttikunnat näyttäisivät olevan hyvinkin pitkälle kategorioittain tasapainoituneita ja heterogeenisiä. Suurimpana yksittäisenä asiakaskategoriana esiintyvät valtionhallinnon yksiköt; käytännöllisesti katsoen kaikissa konsultaatiotapauksissa – muutamaa puoluepoliittisesti tasapainoitettua parlamentaarista komiteaa lukuunottamatta – on mukana vähintään yksi valtion keskushallinnon yksikkö. Asiakasryhmistä selvästi seuraavaksi suurimman muodostaa erilaiset järjestöpohjaiset ryhmät. Korkeakoulut ja tutkimuslaitokset, tuomioistuimet, paikallisen itsehallinnon yksiköt sekä yritykset edustavat ministeriöiden asiakkaina jo tuntuvasti suppeampia kategorioita kuin valtion keskushallinnon yksiköt ja järjestöt (Helander & Anckar 1980).

Tällainen karkea ministeriöklienttistön erittely ei luonnollisestikaan vielä oikeuta tekemään segmentoitumisesta kuin korkeintaan sen hyvin yleisen päätelmän, että ministeriötasolla hallintokoneisto on suhteellisen avoin erityyppisille vaikuttajille. Kun tähän vielä lisätään se, että ministeriöiden asiakaskunta on sivuelinten määrän kasvun ja niiden jäsenmäärän kohoamisen sekä lausuntopyyntöjen kohteena olleiden yksikköjen määrän kasvun johdosta parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana selvästi lisääntynyt, ei ainakaan tässä mielessä voida puhua asiakaskuntien kovin voimakkaasta ja eksklusiivisuontoisesta segmentoitumisesta (Helander & Anckar 1980; Helander 1980).

Ministeriöiden asiakaskuntia segmentoitumisen näkökulmasta tarkasteltaessa etenkin järjestöjen mutta myös valtion keskushallinnon yksikköjen luonne edellyttää täsmällisempää erittelyä. Tässä mielessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, minkälaiset järjestöt ja valtionhallinnon yksiköt ovat helpoimmin ylittäneet konsultaatiokyvyn eli päässeet ministeriöiden konsultaatiolistoille.

Lähdettäessä liikkeelle valtion keskushallintoa edustavasta asiakkaistosta, voidaan todeta, että suurimman ryhmän siinä muodostavat ministeriöt. Ne edustavat selväpiirteisesti ei-segmentoivaa, lähinnä koordinoivaa tai – ainakin valtiovaraministeriön kyseessä ollen – myös kontrolloivaa elementtiä. Paljon pienemmäksi asiakasryhmäksi ei kuitenkaan jää keskusvirastot. Niissä konsultoivan ministeriön alaiset yksiköt muodostavat suurimman ryhmän ja samalla ainakin potentiaalisesti segmentoitumista edistävän elementin yhdessä ministeriön oman henkilöstön kanssa. Oman hallinnon osuus valmistelemissa ja neuvoa-antavissa sivuelimissä vaihtelee lähinnä orgaanin luonteen

mukaan. Suurimmillaan se on ollut 1970-luvulta lähtien keskeiseen asemaan kohonneessa työryhmälaitoksessa pienimmillään taas pysyvissä komiteoissa (Helander & Anckar 1980; Helander 1980).

Etujärjestöjen osalta koko ministeriökonsultaatiosta ei voida tehdä pitkälle ulottuvia päätelmiä lähinnä sen vuoksi, ettei tutkimuksessa ole luokiteltu järjestöjä toimialan mukaan niin täsmällisesti, että olisi ollut mahdollista osoittaa, mitä ministeriöittäin segmentoitunutta lohkoa järjestö edustaa. Aikaisemmin kuvattua segmentoitumista vastaan näyttäisi kuitenkin yleisesti puhuvan muuan ministeriöitten lausunnonantajista vuosilta 1965 ja 1975 tehty analyysi. Sen mukaan vain noin joka yhdeksäs lausunnonantajajärjestö esiintyi useita kertoja ainoastaan yhden ministeriön asiakkaana. Sama tutkimus toi edelleen esille sen, että toisaalta niin sanotut yleisklientit ja toisaalta niin sanotut tilapäiset »kertakäyttöklientit» muodostivat ylivoimaisesti useimmiten käytetyt järjestöasiakasryhmät. (Anckar & Helander 1980).

Koko segmentoitumisproblematiikan kannalta katsottuna varsin kiintoisan ryhmän muodostaa juuri edellä kuvattu yleisklienttien kategoria joka koostuu lähinnä työmarkkinain keskusjärjestöistä, muista talouselämän kattojärjestöistä sekä kuntien keskusjärjestöistä. Ämä suuret etujärjestöt ovat olleet ja näyttävät yhä kasvavassa määrin olevan ryhmiä, jotka suhteellisen helposti ylittävät konsultaatiokynnyksen lähes kaikilla keskeisillä hallinnon aloilla. Vaikka niillä saattaa olla – ja epäilemättä onkin – erityisiä intressejä ajettavinaan tietyllä hallintolohkolla (MTK maa- ja metsätalousministeriössä, kuntien keskusjärjestöt sisäasiainministeriössä, työmarkkinajärjestöt työvoimaministeriössä sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä), niiden käyttö yleisasiakaina jopa niille perifeerisillä hallinnonaloilla näyttäisi puhuvan sen puolesta, että ne ovat pikemminkin koordinoivia yleisvaikuttajia ja hallinnon kontrolloijia kuin segmentoituneiden erityisintressien ajajia. Erityisesti pysyvissä, neuvottelukuntatyypisissä sivuelimissä, joissa näiden järjestöjen edustusosuudet ovat olleet suurimmillaan, tämä »yleisen myötävaikuttajan» rooli korostuu tavallistakin voimakkaampana.

* * *

Merkitsevätkö edellä esitetyt havainnot konsultaation keskimääräisestä laajuudesta, monitoimijaisuudesta ja koordinoivien yleisklienttien suhteellisesta runsaudesta sitä, ettei ministeriöpluralismin mukaista segmentoitumista esiinny Suomessa lainkaan? Vaikka edellä analysoitujen havaintojen valossa tällaisen päätelmän tekemiseenkin näyttäisi olevan perusteluja, ei siihen tässä kohden ole vielä aihetta mennä. Analysoitaessa segmentoitumisen esiintymistä yhdellä sille ilmeisesti alttiilla lohkolla, maa- ja metsätalousministeriön

hallinnonalalla, useat tekijät puhuivat sen puolesta, että ainakin tietyn asteista segmentoitumista olisi meilläkin havaittavissa (Helander 1981).

Segmentoitumisen puolesta puhui ensinnäkin se, että tuottajaintressejä keskeisimmin edustavalla Maataloustuottajain Keskusliitolla olivat kanavat avoimna käytännöllisesti katsoen kaikkiin ministeriön konsultoiimiin asiakasryhmiin, siis myös tuottajaintressien valvonnan kannalta katsottuna melko perifeerisiinkin asiakokonaisuuksiin. Tuottajaedut eivät kuitenkaan olleet läheskään yksinomaisesti MTK:n konsultaation varassa, sillä tosiasiallisesti erittäin merkittävä osa maatalouden koko järjestökentästä kytkeytyy tuottajajärjestöihin erilaisin organisatorisin sitein. Kun tähän vielä lisätään se, että merkittävä osa ministeriön alaisista keskusvirastoista on nimenomaisesti perustettu palvelemaan tuotannollisia tavoitteita, on pelkästään luonnollista että tuottajaintressit ovat tulleet konsultoitujen tahojen määrällisenä painotumisena muita, ennen muuta sille vastakkaisia kuluttajaintressejä selvästi enemmän esille. Tuottajaintressien esillepääsyä edesauttaa ratkaisevasti edelleen se, että tärkein vuosittainen yksittäisratkaisu, päätös maataloustulosta, maataloustulolain mukaisesti neuvotellaan tuottajajärjestöjen ja valtion edustajain välillä. Näin tuottajaintressit ovat saavuttaneet jo rakenteellisten järjestelyjen avulla ratkaisevasti paremmat asemat kuin kuluttajaintressit. Ja kun vielä otetaan huomioon se, että ministeriön virkamieskunnasta merkittävä osa on rekrytoitu tuottajapiireistä tai niitä lähellä olevista ryhmistä, voidaan katsoa, että myös ministeriön oma virkamiespanos, »withinpub», painottuu päätösten sisältöön helposti tuottajatavoitteiden suuntaisesti.

Vaikka tuottajaintressien painottuminen tulikin selvästi esille maa- ja metsätalousministeriön konsultaatiossa ja vaikka MTK läheisten henkilö- ja ideologiasuhteidensa perusteella on saavuttanut erikoisaseman ministeriötä pitkään hallinneeseen Keskustapuolueeseen ja siten pystynyt luomaan itselleen parentela-suhdetta muistuttavan aseman, ei tuottajajärjestö tässäkään tapauksessa ole pystynyt luomaan itselleen eksklusiivista monopoliasemaa. Kun tähän vielä lisätään se, että maataloustuloratkaisu MTK:n edullisesta neuvotteluasemasta huolimatta on lähes aina siirtynyt koko hallituksen päätettäväksi, eivät tuottajain etuja edustavat ryhmät ole onnistuneet kehittämään maataloudesta läheskään täydellisesti segmentoitunutta hallinnonala, vaikka viitteitä siihen suuntaan on epäilemättä olemassa.

Edellä on käsitelty segmentoitumista vain ministeriön tasoisena ilmiönä. Vaikka segmentoitumisen seuraukset tulevatkin useimmissa parlamentaarisisa hallitsemisjärjestelmissä esille juuri ministeriöpluralismin muodossa, ei lohkoutumisen ongelma ole syytä nähdä vain ministeriötason ongelmana, vaan sitä tulisi tarkastella ylipäänsä ulkopuolisten ryhmien ja julkisen hallinnon yksikköjen vuorovaikutuksesta käsin. Yhtäältä segmentoitumista on havaitta-

vissa ministeriöitä korkeammalla tasolla hallinnonalojen perinteiset rajat ylittävässä muodossa yhteiskunnan keskeisten etuvastakohtien välillä.

Selväpiirteisimmän segmentoitumista kuitenkin esiintyy ministeriöitä alemmilla hallintotasoilla. Koska useat ministeriöt ovat toimialoiltaan varsin laajoja kattaen tehtäväalueita, jotka ovat intressisuuntautumiltaan toisilleen jopa vastakkaisia, ei pitkälle ulottuva segmentoituminen ministeriötasolla ole edes mahdollista. Tällaisissa tapauksissa ministeriöiden osastoilla on taipumus muodostua eturyhmiensä eturyhmiksi. Ministeriöiden osastojakin merkittävämmiksi metaeturyhmiksi voivat kuitenkin muodostua suomalaisessa järjestelmässä keskusvirastot. Segmentoitumista niiden kohdalla edesauttaa yhtäältä se että niillä on selkeä ja rajattu tehtäväalue sekä toisaalta se että ne ovat suhteellisen riippumattomia ministeriöhallinnosta. Ei ole vaikeaa osoittaa ministeriöiden osastoja tai keskusvirastoja, joilla on varsin kiinteä, rajattu ja intressitavoitteiltaan yhdensuuntainen asiakaskuntansa.² Vaikka suhteet klientteihin näissä tapauksissa hoidetaan usein melko näkymättömästi, takaa sisäryhmäinen rekrytointi sen, ettei yhteisen kielen löytyminen viraston ja ulkopuolisen eturyhmän välille tuota ylivoimaisia vaikeuksia. Ohjauksen poliittiseen tasoon pidentyessä segmentoituminen merkitsee parlamentaarisen ohjauksen heikentymistä ministeriötasoa enemmän.

* * *

Segmentoitumista ja siten parlamentaarista ohjaujärjestelmää heikentävää kehitystä näyttävät Suomessa suosineen useat etujärjestölaitokseen, puoluekenttään sekä julkisiin hallitsemislaitoksiin liittyneet kehityspiirteet. Keskitynyt ja jatkuvasti keskittyvä etujärjestölaitos valtakunnallisine katto-organisaatioineen muodostaa epäilemättä yhden tärkeän segmentoitumistendenssejä suosivan elementin suomalaisessa yhteiskunnassa, joskin järjestön paisuminen »riittävän» suureksi ja vaikutusvaltaiseksi antaa sille helposti myös jonkinlaisen yhteiskunnan koordinoivan yleisohjaajan aseman, kuten edellä todettiin. Etenkin taloudellisten etujärjestöjen korkea-asteinen järjestäytyneisyys yhdessä keskittymisen kanssa takaa puolestaan sen, että ne todella edustavat tietyn hallintoyksikön potentiaalista asiakaskategoriaa mahdollisimman täydellisesti. Kun tähän vielä lisätään se, että huippujärjestöjen edellytykset palkata itselleen pitkälle koulutettua henkilökuntaa ovat voimakkaasti kasvaneet, niillä on varhempaa paremmat edellytykset täyttää julkisten viranomaisen informaatiotarpeet ja luoda viranomaisiin riippuvuussuhteet.

Varsinkin parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen poliittiset olosuhteet, ennen muuta hallituspuolueiden vakiintuminen, ovat osaltaan edistäneet segmentoitumiskehitystä. Keskeiset hallituspuolueet ovat luoneet jonkinlaisen nimikkoministeriöiden järjestelmän. Ministeriön poliittisen johdon säilyminen pit-

kään saman puolueen ja jopa saman henkilön hallussa on vakiinnuttanut myös ministeriöiden ulkosuhteita. Tähän on useissa tapauksissa liittynyt myös se, että ministeriön ylintä virkamieskuntaa on rekrytoitu ministeriötä hallitsevan poliittisen suuntauksen tai sitä lähellä toimivan intressiryhmittymän piiristä. Tämä puolestaan on taannut vakiintuneet vaikuttamiskanavat tietyille eturyhmille.

Myös muutamat hallintokoneistoa kokonaisuudessaan luonnehtivat kehitysuuntaukset näyttäivät osaltaan suosineen segmentoitumista. Julkisten tehtävien lisääntyminen ja siitä johtuva hallinnon ylikuormittuminen on edellyttänyt päätösvallan delemoimista poliittiselta tasolta virkamiestasolle ja viimeksi mainitussa vielä portaittain alaspäin. Suunnittelutoiminnan merkityksen korostuminen ja suunnitteluyksikköjen luominen sivuelin pohjalle ovat puolestaan edellyttäneet varhempaa läheisempää yhteistyötä julkisen hallinnon yksikköjen ja ei-julkista sektoria edustavien ryhmien välille. Segmentoitumista on edistänyt myös se, että virkamiesrekrytoinnissa sovelletut pätevyysvaatimukset ovat sulkeneet pois muualla kuin keskeisellä viraston intressialueella kokemusta saavuttaneet henkilöt. Kaiken kaikkiaan: vallankäytön painopisteen siirtyminen hallintokoneistossa alaspäin sekä hallinto- ja virastodemokraattisten järjestelmien käyttöönotto ovat tehneet mahdolliseksi entistä merkittävämpien henkilökohtaiseen tuntemukseen ja jatkuvaluontoiseen vuorovaikutukseen pohjautuvien mikroverkkojen luomisen virastojen ja eturyhmien välille.

On huomattava, että useilla edellä segmentoitumista edistäviksi tulkituilla tekijöillä on myös kääntöpuolensa Suomen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Siten esimerkiksi puoluepoliittinen hajanaisuus ja siitä johtuva mahdollisuus koota parlamentaarisesti voimakkaita ja toimintakykyisiä hallituksia vain useiden puolueiden muodostamien koalitioiden varaan näyttäisi sellaisenaan toimivan luonnollisena pidäkkeenä ainakin pitkälle ulottuvalle patologistyyppiselle segmentoitumiselle; päätöksenteko nousee helposti mahdollisimman ylös, poliittiselle tasolle, jolloin useiden, ristiriitaisten intressipiirien mukaantulo tekee päätöksenteon ennustettavuuden alhaiseksi.

Hallintojärjestelmään liittyvistä tekijöistä taas esimerkiksi ministeriöiden toimialojen laajuus ja heterogeisuus näyttäisivät sellaisenaan puhuvan pitkälle ulottuvaa segmentoitumista vastaan. Niinikään laajapohjaista, avointa konsultaatiota painottava hallintokulttuuri näyttäisi osaltaan ehkäisevän koko hallinnonalan toimintojen joutumista yhden eturyhmän tai ryhmittymän ohjailuun. Kokonaisuutena ottaen näyttää kuitenkin siltä, että niin poliittisella, järjestöllisellä kuin hallinnollisellakin puolella edellytykset ja paineet segmentoitumisen suuntaan ovat kasvamassa.

Mitä segmentoituminen julkisen hallinnon ilmiönä aiheuttaa ja millaisia ongelmia se itse asiassa tuo tullessaan? Esityksen alussa viitattiin verraten ylimalkaisesti siihen, että ministeriöpluralismin mukainen lohkoutuminen heikentää parlamentaarisen ohjauksen mahdollisuuksia ennen muuta siten, että sivuohjaus yhteiskunnan erilaisista eturyhmistä käsin korvaa parlamentaarista ohjausta ja siten heikentää perinteistä parlamentaarista kansanvaltaa. Epäilemättä eturyhmien vaikutusvallan lisääntyminen ja etujärjestäytymisen merkityksen kasvu ovat tosiasioita, joita ei voi olla ottamatta huomioon myös suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmiä kehitettäessä. Palaaminen puhdaslinjaiseen parlamentaariseen ohjaukseen ei liene useastakaan syystä mahdollista eikä sitä näytetä pidetyn kaikissa kohdin tarkoituksenmukaiseen suunniteltaessa muutoksia julkisen hallinnon rakenteisiin ja toimintatapoihin.³

Hallintokoneiston itsenäisen merkityksen kasvu rinnan eturyhmien vaikutusvallan kasvun kanssa on saanut aikaan sen, että näiden kahden valtakerahythmän eri osien suhteiden luonne tulee kansalaisten voimavarojen mobilisoinnin kannalta yhä tärkeämmäksi yhteiskunnan valtasuhteita luonnehtivaksi tekijäksi. Tämä seikka asettaa samalla haasteita myös alan tutkimukselle. Tähänastinen, lähinnä etujärjestöjen ja hallintokoneiston yhteyksien määrällinen kartoitus on segmentoitumisproblematiikan kannalta riittämätöntä. Tämän vuoksi tutkimukselta on edellytettävä tähänastista intensiivisempää paneutumista konsultaation ja sitä seuraavan päätöksenteon sisällöllisiin ongelmiin kahdellakin tasolla. Toisaalta on välttämätöntä analysoida sitä primaarista suhdetta, joka vallitsee hallintoviraston – olipa tämä sitten ministeriö, sen alayksikkö tai ministeriöhallinnosta suhteellisen erillinen keskusvirasto – ja tämän asiakkaana toimivan eturyhmän välillä. Toisaalta on välttämätöntä tutkia sitä vuorovaikutusta, joka hallintovirastosta suuntautuu ulospäin. Erityisasemassa tällöin on se vuorovaikutus, joka ministeriöstä suuntautuu ylöspäin areenoille, joilla lopullisesti ratkaistaan yhteiskunnan jäsenten osaksi tulevien etujen ja rasiutusten jakautuminen.

Tällä hetkellä tiedetään jo jonkin verran siitä, kuinka laajaa eturyhmien ja virastojen vuorovaikutus on, toisin sanoen siitä, minkälaiset toimijat helpoimmin ylittävät ministeriöiden konsultaatiokynnyksen ja siten pääsevät mukaan päätöksentekoprosessiin. Tulevan tutkimuksen tehtävänä on ennen muuta intensiivitutkimusten avulla täsmentää vuorovaikutussuhteiden luonnetta ja eri osallistujaryhmien panosta lopullisten ratkaisujen teossa niin eturyhmä–virasto-konsultaatioissa kuin viraston toimintaa metaeturyhmänäkin.⁴

VIITTEET

- Norjalaiset valtatutkijat viittaavat ilmiökenttään segmentoituneen valtion (den segmenterte stat) käsitteellä (ks. Egeberg, Olsen & Saetren 1978, 122). Englantilaiset tutkijat (Richardson & Jordan 1979) taas puhuvat ministeriöpluralismista. Vastaa-
van suuntaisiin kehitysilmiöihin länsi-eurooppalaisissa hallitsemisjärjestelmissä Martin Heisler (1974) viittaa käsitteellä »segmented pluralism». Heisler samoin kuin Rodney Stiefbold (1974, 117–118) viittaavat käsitteellä hieman tässä käsitettyä laajemmin koko yhteiskuntaa koskeviin lohkoutumisilmiöihin: »Under segmented pluralism social, cultural, and political activities are organized along the lines of ideological blocs or »segments» (subcultures).» Suomalaisen yhteiskunnan lohkoutumista on tästä näkökulmasta analysoinut laajasti Ilkka Heiskanen (1977).
- 2 Keskusvirastojen monitahoinen ja monimuotoinen kytkentä klientistönsä tuli varsin selkeästi esille siinä laajassa valtionhallinnon kontaktiverkkotutkimuksessa, joka toteutettiin 1970-luvun alkuvuosina. Ks. Temmes & Miinalainen 1974.
 - 3 Puhdaslinjaisen parlamentaarisen ohjauksen periaatteista loitontumista ovat tosiasiallisesti merkinneet Valtiosääntökomitean ja Valtion keskushallintokomitean ensimmäisessä osamietinnössään tekemät ehdotukset hallintodemokratian ja virastodemokratian nimillä kulkevien osallistumisjärjestelmien käyttöönotoksi valtion keskushallinnon yksikköjen johto-orgaaneissa (ks. Valtiosääntökomitean välimietintö 1974, 54–56 ja Valtion keskushallintokomitean I osamietintö 1975, 58–62). Toisessa osamietinnössään Valtion keskushallintokomitea sitävästoin on varsin voimakkaasti korostanut niitä keinoja, joilla valtion hallintokoneiston parlamentaarista ohjausta voitaisiin tehostaa (Valtion keskushallintokomitean II osamietintö 1978, 126–144).
 - 4 Tässä viitatuksi intensiivitutkimukset voidaan tehokkaimmin toteuttaa käyttämällä tutkimusaineiston hankinnassa esimerkiksi osallistuvaa havainnointia tai intensiivihastattelun tekniikkaa. Esimerkkinä, tällaisista tutkimuksista voidaan mainita Mikko Eklinin analyysi suhdannevarauskomitean sisäisestä päätöksenteosta ja eri päätöksentekoryhmien roolista siinä (Eklin 1975).

LÄHTEET

- Ankar, Dag & Helander, Voitto: Remiss Participation and Associations. A Survey of Some Finnish Data. RESPO Nr 51/1980, Åbo Akademi.
- Bentley, Arthur F.: The Process of Government, Harvard University Press, Cambridge 1967 (1908).
- Boyle, Lord of Handsworth: Ministers and the Administrative Process. Public Administration (London) 58 (1980): Spring, . 1–12.
- Christensen, Tom & Egeberg, Morten: Organized Group-Government Relation in Norway: On the Structured Selection of Participants, Problems Solutions and Choice Opportunities. Scandinavian Political Studies, 3 (1979): 3, s. 239–259.
- Dion, León: The Politics of Consultation. Government and Opposition (1973): 3, s. 332–353.
- Downs, Anthony: Inside Bureaucracy, Little, Brown, Boston 1967.

- Egeberg, Morten, Olsen Johan P. & Saetren, Harald: Organisasjonssamfunne og den segmenterte stat. Teoksessa Olsen, Johan P. (red.): Politisk organisering, Universitetsforlaget, Bergen 1978.
- Eklin, Mikko: The Role of a Planning Organization in Collective Decision-Making: The Anatomy of a Finnish Government Commission. Helsingin Yliopiston yleisen valtiopöytäkirjojen tutkimuksia Sarja C, DETA 11/1975.
- Garson, G. David: Group Theories of Politics, Sage Publications, Beverly Hills, London 1978.
- Hayward, Jack: Rational Aptitudes for Planning in Britain, France and Italy. Government and Opposition 9 (1974): 4, s. 397–410.
- Heiskanen, Ilkka: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. DETA 31, Helsinki 1977.
- Heisler, Martin O.: Patterns of European Politics: The »European Polity» Model. Teoksessa Heisler, Martin O. (ed.): Politics in Europe, David McKay Company, New York 1974.
- Helander, Voitto: Lohkoutuminen, ministeriöpluralismi ja maatalouden konsultaatio. Poliittika XXIII (1981): 4, s. 364–383.
- Helander, Voitto: Työryhmät ja komiteat valtionhallinnon valmistelemina esikuntaeliminä. Poliittika XXII (1980): 3, s. 200–222.
- Helander, Voitto & Anckar, Dag: Konsultation av organisationer i finsk politik. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut Nr 54, Åbo 1980.
- LaPalombara, Joseph: Interest Groups in Italian Politics, Princeton University Press, Princeton 1964.
- Lundquist, Lennart: Förvaltningen i det politiska systemet, Studentlitteratur, Malmö 1977 (2. rev. uppl.).
- Peters, Guy: The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective, Longmans, London 1978.
- Richardson, J.J. & Jordan, A.G.: Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy, Martin Robertson, Oxford 1979.
- Stiefbold, Rodney P.: Segmented Pluralism and Consociational Democracy in Austria: Problems of Political Stability and Change. Teoksessa Heisler, Martin O. (ed.): Politics in Europe, David McKay Company, New York 1974.
- Temmes, Markku & Miinalainen, Aimo: Valtionhallinnon kontaktiverkoston tutkimuksesta. Hallinto (1974): 7, s. 7–17.
- Truman, David B.: The Governmental Process, Alfred A. Knopf, New York 1951.
- Valtion keskushallintokomitean I osamietintö, Kom.miet. 1975:120.
- Valtion keskushallintokomitean II osamietintö, Kom.miet. 1978:22.
- Valtiosääntökomitean välimietintö 1974, Kom.miet. 1974:27.