
LOHKOUTUMINEN, MINISTERIÖPLURALISMI JA MAATALOUDEN KONSULTAATIO

Voitto Helander

ABSTRACT

Segmentation, Departmental Pluralism and Agricultural Consultation

As a point of departure for this article are observations made both in Finland and other post-industrial Western countries; the focus of power in the politico-administrative system has shifted from Parliament to the executive branch of government and in the latter from the political level to the administrative level. At the same time administrative agencies have become more open to the influences exerted by the interest groups of the very sector. In some cases this has led to a situation, in which administrative agencies have turned out to be self-sufficient units developing their own sub-cultures and rules of the game. As a result of continuous collaboration between an administrative agency and outside interest groups, a situation emerges, in which the agency tries to promote the aims of its most influential client-groups by selecting problems, participants and solutions in favour of their goals. Between different agencies a certain degree of competition about resources emerges. At the ministerial level this kind of competition has been described as the concept of departmental pluralism. — In an attempt to obtain concise empirical material we aim at illustrating if departmental pluralism occurs in the Finnish politico-administrative system. Our empirical case concerns the agricultural sector, which in several studies has been regarded as one of the policy sectors most disposed to segmentation. The analysis of consultation at the Ministry of Agriculture and Forestry shows that a certain amount of segmentation has taken place; both private and public bodies representing the interests of agricultural producers have had better access to the consultation arenas compared to other interests, particularly those of the consumers. Especially the central organizations of the farm producers have been able to have an influence on the output of the Ministry. Although the findings in general give support to the segmentation hypothesis, we must be cautious in drawing conclusions on them. The character of the Finnish party-system with several more or less clear interest parties continually dominating certain ministries, may, at least partly, give an explanation to the emergence of departmental pluralism. Thus, in the case of agriculture close connections between the Centre Party and the main agricultural producer-groups may explain the relatively easy access of the latter to the administrative arenas.

1. Johdanto

Varsinkin parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana niin Suomessa kuin useissa muissakin läntisen maailman jälkiteollisissa yhteiskunnissa on pantu merkille, ettei yhteiskunnan hallinta tosiasiallisesti tapahdu sen mukaan kuin parlamentaarisen kansanvallan kaava edellyttää. Vaikka järjestelmien rakenteellinen kehikko on saattanut pysyä lähes koskemattomana, on varsin

suuri osa siitä, mikä on tapahtunut noiden kuorten sisällä, saattanut muuttua. Muutosta on tapahtunut niin hallitsemisjärjestelmän rakenteiden yksityiskohdissa kuin hallintaa koskevissa menettelytavoissakin.

Useat niistä muutoksista, jotka ovat tapahtuneet poliittis-hallinnollisissa järjestelmissä toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä ovat olleet myös tiiviin tieteellisen kiinnostuksen ja tulkintojen kohteina.¹ Huomiota on kiinnitetty yhtäältä ylimpien päätöksentekoinstituutioiden, kansanedustuslaitoksen ja hallituksen suhteisiin. On katsottu, että kansanedustuslaitos on kansakuntaa koskevien perusratkaisujen tekijänä saanut luovuttaa tosiasiallista valtaansa hallitukselle ja ylipäänsä eksekutiivitoimintoja täyttävälle valtainstituutioille. Vallankäytöllistä siirtymää ei kuitenkaan ole tapahtunut vain kansanedustuslaitoksen ja toimeenpanovaltaa käyttävien instituutioiden välillä, vaan huomattavassa määrin myös viimeksi mainittujen välillä. Eksekutiivin puolella painopisteen on katsottu siirtyneen lähinnä poliittisen tason hallituksesta sen alaiselle hallintokoneistolle.

Hallintokoneiston sisällä on puolestaan havaittu muutamia silmiinpistäviä kehitystrendejä. Yksi näistä on hallinnon volyymin voimakas kasvu julkisen sektorin kasvun suuntaisesti.² Varsinkin 1970-luvulla on kiinnitetty huomiota myös tiettyihin hallinnon sisällä tapahtuneisiin laadullisiin muutoksiin. Yhtenä merkittävänä kehitystrendinä on pidetty hallintokoneiston avautumista ulospäin, ulkopuolisille vaikuttajille. Ennen muuta etujärjestöjen varhempaa laajamittaisempaa pääsyä osalliseksi hallintotoimintaan, hallinnon korporatisoitumista, on pidetty merkittävänä kehityssuuntana Suomessakin. Mutta myös muutamia muita hallinnon sisäisiä laadullisia kehityssuuntia on analysoitu ja arvioitu suomalaisessakin tutkimuksessa. Kehitystrendeinä, joihin on kiinnitetty erityistä huomiota, on tuotu esille politisoituminen ja teknokratisoituminen.³

Edellä kuvatut muutokset, jotka sellaisinaan ovat suuria ja monin osin myös vaikeasti osoitettavia, eivät tietysti ole toisistaan riippumattomia, vaan kytkeytyvät toisiinsa hyvin monilla tavoilla. Osittain hallinnossa tapahtuneet muutokset ovat olleet tarkoituksellisia ja suunniteltuja, osin taas suhteellisen suunnittelemattomia, spontaaneja. Tarkoituksellisia muutoksia on aikaansaatu esimerkiksi delegoimalla tehtäviä yksiköiltä toisille. Suurimmalta osaltaan kuvatut muutokset ovat kuitenkin olleet suhteellisen suunnittelemattomia, esimerkiksi hallinnan teknisestä vaikeutumisesta tai hallintokoneiston ylikuormittumisesta johtuvia.

Samalla kun valtion hallintokoneiston merkitys itsenäisenä toimijana on kasvanut ja sen kontaktit ulospäin laajentuneet, on myös alettu aikaisempaa enemmän kiinnittää huomiota niihin seurauksiin, joita näillä kehityssuunnilla on ollut koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminnalle niin järjestelmän kansanvaltaisuuden kuin sen toiminnallisen tehokkuudenkin näkökulmista katsottaessa. Yhtenä tällaisena ongelmaryhmänä on tullut esille tässä raportissa tarkasteltava lohkoutumisen problematiikaksi nimitetty ongelmavyöhyke.

2. Lohkoutumisen käsite ja lohkoutumisproblematiikan teoreettiset lähtökohdat

Lohkoutumisen käsitteellisinä synonyymeina esiintyy tieteellisessä kirjallisuudessa käsite sektoroituminen ja joissakin tapauksissa siihen on viitattu myös segmentoitumisen käsitteellä.⁴ Lohkoutumisella on viitattu tavalla tai toisella ilmiöön, jossa yhteiskunnan toiminta-alueet ovat eriytyneet, karsinoituneet ja tulleet tietyllä tavalla itseriittoisiksi ja sisäänlämpiäviksi. Tavallisesti lohkoutuminen on nähty koko yhteiskunnan tasoisena ilmiönä ja sitä on tällöin myös eritelty koko yhteiskunnan ongelmana.⁵ Lohkoutumisen seurauksia on tällöin myös arvioitu koko poliittisen järjestelmän näkökulmasta.

Lohkoutumiskäsitteistöä on viime vuosina alettu käyttää myös edellä luonnehdittua spesifimmässä merkityksessä kuvaamaan julkisen hallinnon yksiköille ominaista kehityspiirrettä. Tällöin käsitteellä on viitattu tietyn julkishallinnollisen yksikön pyrkimykseen muuntua itseohjautuvaksi yksiköksi, joka toimii itseriittoisesti ja omilla ehdoillaan suhteessa muihin hallintoyksiköihin mutta myös poliittisen tason päätöksentekijöihin. Muun muassa *Anthony Downs*⁶ katsoo tällaisen hallintoyksikön oman reviirin luomis-, suojelu- ja laajentamisongelman olevan tunnusomainen kaikentyypisille julkisen hallinnon virastoille.

Hallinnollisen lohkoutumisen tutkijat ovat korostaneet, että segmentoituneita yksiköitä syntyy erityisen helposti tietyn taloudellisen sektorin, kuten kalastuksen, maatalouden, teollisuuden tai näiden osa-alueiden pohjalle hallinto-organisatorisesta jakautumisesta riippuen. Mutta mahdollista on myös, että lohkoutumista syntyy yhteiskunnan tietyn tehtäväalueen, kuten terveydenhuollon tai kasvatuksen ympärille.⁷

Tunnusomaista lohkoutuneelle hallintoyksikölle on, että sillä on oma asiakaskuntansa, jonka kanssa se on jatkuvaluontoisessa vuorovaikutuksessa. Hallintoyksikkö pyrkii puolestaan edistämään näiden keskeisten klienttensä tavoitteita valitsemalla osallistujat, käsiteltävät ongelmat ja ratkaisut suhteessa toisiinsa. Klienteille tehdään tilaa luomalla areenoja, joilla ne voivat osallistua päätöksentekoon tai ainakin sen valmisteluun.⁸

Lohkoutuneelle hallintoyksikölle on tunnusomaista edelleen se, että osallistujat saattavat tulla eri tyyppisistä instituutioista ja organisaatioista, kuten etujärjestöistä, ministeriöistä, muista julkisen hallinnon yksiköistä, tutkimuslaitoksista ja yrityksistä. Yhteisellä nimellä näitä organisaatioita voidaan kutsua eturyhmiksi.⁹

Keskeinen ja erotteleva piirre lohkoutuneelle hallintoyksikölle on sen tietty omaleimainen osakulttuuri. Jotta lohkoutuneesta hallintoyksiköstä voidaan puhua, on edellytettävä, että osallistujat jakavat samat perusarvot ja katsomukset ainakin siinä määrin, että heidän maailmankuvansa poikkeavat toisten segmenttien puolella toimivien tai lohkoihin kuulumattomien vastaavista. Lohkoutunut hallintoyksikkö siis rekrytoi osallistujansa, siinä määrin kuin se on mahdollista, suljetusti ja valikoidusti.¹⁰

Koska lohkoutuminen edellyttää kiinteää ja jatkuvaluontoista vuorovai-
kutusta hallintoyksikön ja ulkopuolisten osallistujain välillä, johtaa tällainen
vuorovaikutus jatkuessaan myös tiettyyn riippuvuussuhteeseen. Samalla ra-
janveto yksityisen ja julkisen välillä väistämättä hämärtyy.

Lohkoutuneessa hallintojärjestelmässä kukin segmentoitunut hallintoyksik-
kö pyrkii edistämään omia tavoitteitaan joutuen tämän vuoksi kilpailutilan-
teeseen toisten saman tason yksikköjen kanssa. Sen tavoiteasettelu määräy-
tyy puolestaan lohkon voimakkaimpien osallistujain tavoitteiden pohjalta. Si-
ten segmentoituneen hallintoyksikön voimakkaimmat klientit, olivatpa nämä
sitten järjestöjä tai muun tyyppisiä eturyhmiä, luovat ne tavoitteet, joita asian-
omainen hallintoyksikkö pyrkii julkisen edun nimissä edistämään. Samalla
kun hallintoyksikkö toimii areenana eturyhmille, samalla se toimii myös itse-
näisenä aktorina suhteessa muihin saman tason toimijoihin.¹¹ Tässä mielessä
sitä voidaan luonnehtia eturyhmien eturyhmäksi. Tällaisina aktoreina virastot
joutuvat taistelemaan toisten virastojen kanssa niistä voimavaroista, jotka ovat
allokoitavissa yhteisistä varoista. Juuri virastojen pyrkimykset taloudellisen
liikkumatilansa laajentamiseen ovat olleet laajasti myös hallinnon tutkimuk-
sen kohteina.¹²

3. Ministeriöpluralismi lohkoutumisen ilmentäjänä

Etenkin muutamina viime vuosina tutkijat ovat alkaneet kiinnittää var-
hempaa enemmän huomiota niihin lohkoutumistendensseihin, jotka ovat ol-
leet tunnusomaisia ylimmän tason hallintoyksiköille, ministeriöille. Ministe-
riötasolla tapahtuneeseen lohkoutumiseen on viitattu tällöin ministeriöpluralis-
min käsitteellä.¹³ Ministeriöpluralismi sisältää periaatteessa samat perusainek-
set kuin hallinnollinen lohkoutuminen yleensäkin muodostaen siten hallinnol-
lisen segmentoitumisen yhden erikoistapauksen. Sen merkittävyyttä korostaa
kuitenkin ministeriön asema poliittisen hallitustason ja varsinaisen hallinto-
tason liittymäkohdassa; ministeriön alempia hallintoyksikköjä laajemman val-
lankäytöllisen liikkumatilan hyödyntäminen saattaa tuottaa vastaavasti myös
suurempia ongelmia koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuudelle.

Ministeriöpluralismi on nähty ongelmallisena ennen muuta parlamentaari-
sen ohjauksen näkökulmasta. Sen vallitessa ohjauksen suunta kääntyy taval-
laan vastakkaiseksi siitä, miksi se on parlamentaarisen hallitsemistavan mu-
kaan tarkoitettu. Samalla hallituksen rooli saattaa myös olennaisesti muuttua.
Kun hallituksella parlamentaarisessa järjestelmässä on yleensä katsottu olevan
kaksi perusfunktiota, toisaalta »kansakunnan hallitseminen» sen yleistä poli-
tiikkaa linjoittamalla, toisaalta taas »hallinnointi» ministeriöiden toimintoja
koordinoimalla, merkitsee ministeriöpluralismin toteutuminen poikkeamista
tästä toiminnallisesta dualismista. Ministeriöpluralismin vallitessa viimeksi
mainitut funktiot nousevat niin hallitseviksi, ettei hallitukselle jää paljoa mah-
dollisuuksia poliittisen yleisjohtamisen toteuttamiselle.

Yhteensovittelufunktion vallatessa ministeristön toiminta-ajan lähes kokonaan hallituksen päätöksentekotapa ja sen tuottamien päätösten luonne muuttuvat. Muutosta voidaan kuvata lähinnä siten, että hallituksen edellytykset rationaaliseen päätöksentekoon vähenevät. Suurten yhteiskunnallisten uudistusten suunnittelu ei tällaisissa puitteissa ole enää mahdollista. Päätöksentekoa voidaankin luonnehtia lähinnä inkrementalistiseksi; ratkaisut syntyvät ministereiden välisen kaupankäynnin tuloksina ja samalla pitkälle menevinä kompromisseina.¹⁴ Rationaalisin termein ilmaistuna hallituksen politiikasta tulee »tehotonta» ja »matalaprofiilista».

4. Lohkoutunut maataloushallinto?

Edellä luonnehdittu ja suhteellisen kehittelemätön »lohkoutumisteoria» ministeriöpluralismivariantissaan näyttäisi avaavan muutamia kiintoisia kysymyksiä myös Suomen hallitsemisjärjestelmän toiminnan ja harjoitetun politiikan luonteenpiirteiden selittämiselle. Onhan maan hallituksia ainakin 1970-luvun loppupuolelta lähtien arvosteltu tietynlaisesta saamattomuudesta ja kyvyttömyydestä tehdä päätöksiä. Arvostelua ei ole kuulunut vain poliittisen opposition, vaan pitkälti myös hallituksessa mukana olevien puolueiden suunnasta. Hallituksia on moitittu ennen muuta siitä, etteivät ne ole luoneet aktiivista, suuriin linjoihin tähtäävää politiikkaa, vaan ovat tyytyneet vain passiivisesti reagoimaan niihin päivänpoliittisiin ongelmiin, jotka kultakin hallintosektorilta ovat akuutisti nousseet esille. »Teorian» antamien lähtökohtien pohjalta olisi houkuttelevaa pyrkiä vastaamaan sen tyyppisiin kysymyksiin kuin johtuuko hallituksen tietyllä tapaa inkrementalistinen politiikka ja kyvyttömyys tai haluttomuus pureutua suuren luokan uudistamiskysymyksiin ensisijaisesti tai ainakin suurelta osaltaan siitä, että tietynasteinen ministeriöpluralismi on alkanut saada meillä jalansijaa. Edelleen voitaisiin kysyä, onko matalaprofiilisuudesta odotettavissa pysyvä piirre maassa harjoitettavalle hallituspolitiikalle.

Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole ollut riittäviä edellytyksiä ryhtyä empiirisellä tasolla selvittämään, missä määrin koko Suomen hallintojärjestelmää ministeriötasolla leimaa oletetunkaltainen lohkoutuneisuus eikä liioin sitä, millaisia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia mahdollisella lohkoutumisella on ollut hallitusten päätöksentekotapoihin ja niiden harjoittaman politiikan luonteeseen. Ongelmakenttään pyritään tuomaan osittaista valaisua tarkastelemalla, onko Suomen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä havaittavissa merkkejä ministeriöpluralismin suuntaisesta segmentoitumiskehityksestä. Tutkimusstrategisesti valitaan »helpoin» tie suuntaamalla empiiristen havaintojen teko hallintosektorille, jolla lohkoutumisen voidaan muualla tehtyjen havaintojen perusteella olettaa olevan pisimmällä. Tällaisena politiikkasektorina on useissa tutkimuksissa tullut esille maatalous.¹⁵

Maataloudessa puolestaan tuottajain intressit ovat osoittautuneet muita määräävämmiksi ministeriön politiikkaa muotoiltaessa ja sen kilpaillessa resursseista muiden hallinnonalojen kanssa. Empiirisen tarkastelun ydinkysymykseksi nousee tässäkin yhteydessä se, missä määrin maa- ja metsätalousministeriön politiikkaan ovat päässeet vaikuttamaan ulkopuolelta tuottajain intressit ja missä määrin ministeriö itse on pyrkinyt edistämään noita intressejä. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi analyysi suunnataan ministeriötä koskevan konsultaation eri aspekteihin. Konsultaatiolla puolestaan viitataan prosessiin, jossa ministeriö vastaanottaa, tuottaa ja lähettää informaatiota poliittis-hallinnollisen prosessin eri toimijoilta ja toimijoille.¹⁶

Ensiksi tarkastellaan sitä konsultaatiota, jossa ministeriö toimii konsultojana muodostaen konsultaatioareenoja ulkopuolisten eturyhmien informaation ja myötävaikutuksen hankkimiseksi. Näiden input-informaatiovirtojen valossa pyritään selvittämään, missä määrin ministeriön konsultointi on keskittynyt sellaisiin eturyhmiin, joiden voidaan katsoa edustavan maatalouden tuotannollisia intressejä. Tarkastelun kohteena on erityisesti se, millainen rooli maatalouden tuottajajärjestöillä ja niihin yhteydessä olevilla organisaatioilla on siinä informaation ja myötävaikutuksen vaihdannassa, joka tapahtuu ministeriön toimesta.

Eastonilaista systeemikäsitteistöä seuraten analysoidaan toiseksi niitä »withinputeja», hallinto-organisaation sisältä tulevia panoksia, joita ministeriön virkamiehet ovat tuoneet konsultaatioprosessiin. Näitä pyritään selvittämään analysoimalla ministeriön virkamiesten käyttäytymistä tilanteissa, joissa konsultaatioareenalla on syntynyt konflikteja erisuuntaisten eturyhmien edustajien kesken. Konkreetteina tarkastelukohteina ovat komitealaitos ja maatalouden tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä.

Kolmanneksi analysoidaan sitä konsultaatiota, jossa maa- ja metsätalousministeriö on ollut informaatiota antavana ja/tai vaateita esittävänä puolena. Tällöin huomio kiinnittyy lähinnä sen informaation sisältöön, jota ministeriö on lausuntoja antaessaan ja esityksiä tehdessään antanut toisille ministeriöille. Lausuntojen sisältöä erittelemällä pyritään selvittämään, missä määrin ministeriö on toiminut niiden etujen puolestapuhujana, jotka ovat olleet tunnusomaisia sen keskeisimmille ja voimakkaimmille klienteille.

5. Lohkoutumisen edellytykset maataloushallinnossa

Jos tarkastellaan maataloushallinnon sotienjälkeisiä kehitysvaiheita voidaan todeta, että maa- ja metsätalousministeriön edellytykset muodostua tuotanto-intressien lohkoutuneeksi asianajajaksi ovat olleet ilmeiset. Sen segmentoitumista tuotanto-intressien edunvalvontaan voidaan katsoa edesauttaneen läheiset yhteydet poliittisen, hallinnollisen ja etujärjestötason kesken.

Poliittiselta tasolta intressien yhdensuuntaistumista on edistänyt agraaripoh-

jaisen Maalaisliitto/Keskustapuolueen vuosikymmeniä lähes keskeytyksettä jatkunut hegemonia ministeriön johdossa. Niinpä kaikissa 1970-luvun ministereissä, joissa puolue on ollut mukana, ministeriö on ollut sen mandaattialueena. Puolueen myönteinen asennoituminen maatalouteen ja erityisesti maataloustuottajain tavoitteisiin on ollut yksi lohkoutumisen perusedellytyksistä.

Toisena segmentoitumista edistävänä tekijänä voidaan mainita maatalouden järjestökentän tietyt erikoispiirteet. Maataloustuottajain Keskusliitto MTK:n johto on jatkuvasti ollut Keskustapuolueen hallussa ja siten puolueen vaikutus alan keskeisimmän etujärjestön toimintaan on ollut kiistaton. Alan katto- ja yhteistyöjärjestönä MTK puolestaan hallitsee suurta osaa tuottajain järjestökentästä. Sen suhteet niin suureen maatalouden neuvontaorganisaatioon kuin myös merkittävään pellervolaiseen osuustoimintaestablismenttiin ovat olleet varsin kiinteät.

Kolmanneksi Keskustapuolueen pitkäaikainen hegemonia maa- ja metsätalousministeriön johdossa on erityisesti poliittisella pohjalla tapahtuvan virkamiesrekrytointin muutoinkin lisääntyessä antanut puolueelle mahdollisuuden rekrytoida omia, tuottajajäystävällisiä virkamiehiä ministeriön keskeisille virkapaikoille. Huomattava osa näistä virkamiehistä on puolestaan hankkinut kannuksensa maatalouspolitiikkaan juuri MTK:ssa. Vaikka ministeriön näkyville paikoille on 1970-luvun aikana nimitetty myös muutamia vasemmistopuolueisiin lukeutuvia virkamiehiä, on valtaosa ministeriön korkean tason virkamiehistä tullut Keskustapuolueesta tai sitä lähellä olevista ryhmistä.

Poliittis-järjestöllisen yhdensuuntaisuuden ohella myös maa- ja metsätalousministeriön alaisen keskushallinnon rakenne sellaisenaan näyttää suotuisalta segmentoitumiskehitykselle. Suuri osa ministeriön alaisista virastoista on keskittynyt maatalouden tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Koska alan tutkimuslaitoksista valtaosan asiakkaina ovat juuri maataloustuottajat, ovat nämä julkisetkin laitokset asiakassuhteensa vuoksi riippuvaisia tuottajain tavoitteista. Siten ministeriön alaisista organisaatioista huomattava osa palvelee tuotannollisia intressejä.

Kaikissa suhteissa maa- ja metsätalousministeriö ei kuitenkaan näytä olleen erityisen edellytyksinen ministeriöpluralismin edellyttämälle tuottajaintressien suuntaiselle lohkoutumiselle. Ministeriön hallinnonala ei ole »puhdas», yhteen elinkeinon rajoittuva, vaan kattaa periaatteessa kaikki primäärielinkeinot, joita varten useissa maissa on omat erikoisministeriönsä. Siten myös tuottajain intressit saattavat vaihdella osalohkoittain. Vaikka esimerkiksi metsätalouden ja porotalouden edut ovat monissa kohdin yhdensuuntaiset, saattaa niillä olla myös vastakkaisia tavoitteita. Merkittävin tuottajaintressien mukaista lohkoutumista vastaan puhuva seikka on kuitenkin se, että ministeriön hallinnonala kattaa myös luonnonvarainhoidon muodostaen siten osan ympäristöhallintoa. Kollektiivihyödykkeisiin pääosin suuntautuvien ympäristönsuojelullisten etujen yhteensovittaminen maatalouden tuottajaetujen kanssa saattaa tämän vuoksi muodostua jossain määrin problemaattiseksi.

6. Maa- ja metsätalousministeriö konsultoijana

Maa- ja metsätalousministeriön konsultaatiota analysoidaan tässä yhteydessä ainoastaan virallisimpien konsultaatiomuotojen osalta. Keskeisimpiä areenoja ovat tällöin komitealaitos pysyvine ja tilapäisine elimineen, ministeriön asettamat työryhmät sekä lausuntomekanismi. Virallisen konsultaatioareenan muodostavat myös ministeriön alaisten virastojen lisätyt kollegiot ja vastaavat, joilla käytetään ulkopuolisia osallistujia. Koska virastojen kollegisista elimistä vain neljään jäsenet asettaa ministeriö, ei niitä oteta tässä yhteydessä laajemman tarkastelun piiriin.

Tarkasteltavat arenat ovat ministeriön itsenäisen päätösvallan kannalta katsottuna erilaisissa asemissa. Vain työryhmäinstituutio ja lausuntomekanismi ovat valittavien osallistujain ja käsiteltävien asioiden osalta ministeriön itsensä päätettävissä. Komitealaitoksen orgaaneissa on sitävastoin elimiä, joiden asettaminen ja tehtävämäärittely tapahtuvat valtioneuvoston tasolla niitä koskevan ohjauksen tapahtuessa osittain myös eduskunnan tasolla. Tiettyä tehtävää varten asetetut komiteat sekä enin osa pysyvistä komiteoista asetetaan valtioneuvoston tasolla, kun taas tilapäiset toimikunnat ja osa pysyväisluontoisista neuvottelukunnista, lautakunnista ja neuvostoista asetetaan ministeriön tasolla. Suurimmassa osassa pysyviä komiteoita — asettamistasosta riippumatta — on ulkopuolista edustusta säädännäisesti ohjattu. Ministeriön liikkumatilaa niiden miehityksessä on siten rajoitettu.

Ministeriöpluralistisen lohkoutumisproblematiikan kannalta katsottuna sillä, onko asianomainen elin maa- ja metsätalousministeriön vai valtioneuvoston asettama samoin kuin sillä, missä määrin orgaanin tehtävät ja koostumus ovat säädännäistettyjä, on periaatteessa hyvin suuri merkitys. Käytännössä asettamistason merkitys on kuitenkin huomattavasti vähäisempi muun muassa siitä syystä, että valtioneuvostosta nimitettävienkin elinten koostumusta koskeva ehdotus valmistellaan ministeriössä ja esitellään sieltä. Seuraavassa esityksessä koko konsultaatiota käsitellään yhtenä kokonaisuutena; eri tasoilla asetettujen komiteaelinten koostumusta verrataan vasta lähemmässä erittelyssä.

Maataloushallinnon konsultaatiosta lohkoutumisen kannalta katsottuna antaa karkean käsityksen aluksi se, kuinka suuri osuus käytetyistä konsultanteista on tullut maatalouden sektorilta ja kuinka suuri osuus sen ulkopuolelta. Maataloussektori on tässä yhteydessä rajattu siten, että siihen on katsottu kuuluvan sekä julkisen että yksityisen lohkon toimijat. Julkisen sektorin osalta rajaus onkin varsin selkeä; kaikki maa- ja metsätalousministeriön alaiset virastot ministeriö mukaanlukien on sijoitettu tähän ryhmään. Yksityisen sektorin — käytännössä lähinnä järjestöjen — osalta rajanveto ei ole ollut yhtä ongelmaton. Kriteerinä on käytetty ministeriön toimialaa; kategoriointia tehtäessä sille sijoittuvat on luettu maataloussektoriin, muut sen ulkopuolelle. Koska jaottelu on tehty järjestöaloittain, ovat esimerkiksi ympäristönsuojelujärjestöt laskettu kuuluviksi maataloussektoriin kun taas kaupan ja teollisuuden järjestöt ja yritykset ovat jääneet sen ulkopuolelle. Tämän hieman mekaanisen

Taulukko 1. Eri konsulttiryhmien osuudet maataloushallinnon konsultaatioareenoilla (%)¹⁷

Käytetty konsultantti	Pysyvät komiteat	Tilapäiset komiteat	Työryhmät	Lausuntoinstitiutio
Maa- ja metsätalousministeriö	11	17	33	..
MMM:n alaiset yksiköt	20	21	26	18
Maatalousalan yksit. organis.	18	25	16	16
Maataloussektori yhteensä	49	63	75	34
Ulkopuoliset julkiset viranom.	25	19	17	50
Ulkop. yksityiset organisaatiot	17	12	9	16
Puolueet	9	6	—	—
Ulkopuolinen sektori yhteensä	51	37	25	66

luokituksen seurauksena esimerkiksi maataloutta lähellä oleva meijeriteollisuus on jäänyt lohkon ulkopuolelle kun taas esimerkiksi maataloudesta suhteellisen etäällä olevat vesiensuojelua edistämään pyrkivät järjestöt ovat sijoittuneet segmentin sisäpuolelle.

Eri konsultaatiomuotojen profiilit poikkeavat varsin paljon toisistaan. Kokollailla luonnolliselta tuntuu, että alunperin yleensäkin virkamiehistä kokoonpantaviksi tarkoitettut työryhmät on koostettu ensi sijassa julkisen sektorin henkilöistä ja erityisesti oman hallinnonalan piiristä. Kiintoisaa on, että tilapäisten komiteoiden miehitys on koottu huomattavasti suuremmassa määrin oman sektorin sisältä kuin pysyvien komiteoiden vastaava. Erot selittynevät tässä kohdin ainakin osaksi juuri ulkopuolisen ohjauksen voimakkuudesta sekä orgaaneille annettujen tehtävien luonteesta. Tilapäisten komiteoiden asettamisesta koskeva päätöksenteko on tapahtunut lähes kokonaan ministeriön sisällä, sillä tarkastelluista orgaaneista yli neljä viidesosaa oli ministeriön asettamia toimikuntia ja vain vajaa viidennes valtioneuvoston asettamia komiteoita. Tarkastelluista pysyvistä komiteoista sitävastoin valtaosa oli valtioneuvoston asettamia säädännäisiä neuvottelukuntatyyppejä elimiä, joiden jäsenten taustayhteisöt olivat useimmissa tapauksissa ainakin osittain rajattu jo säädöstasolla. Ymmärrettäväksi pysyvien komiteoiden tilapäisiä suuremman ulkopuolisen konsultaation tekee myös niiden perusluonne eri hallinto- ja politiikkasektoreiden yhteensovitteluareenoina.

Lausuntomekanismin kohdalla havaittavissa oleva ulkopuolisten osallistujain, erityisesti sektorin ulkopuolisten julkisten viranomaisten suuri osuus puhuu sellaisenaan lohkoutumistendenssiä vastaan. Tässä tapauksessa kuitenkin neljä, viisi erittäin laajaa lausuntokierrosta, joiden yhteydessä on kuultu muun muassa suurta joukkoa väliasteen hallintoyksikköjä sekä yksittäisiä kuntia, ovat »keinotekoisesti» nostaneet ulkopuolisten julkisten yksikköjen osuutta. Mikäli nämä poikkeuksellisen laajat lausuntokierrokset, joiden yhteydessä yksittäisten lausunnonantajain mielipide ei voi tulla kovinkaan laajasti huo-

Taulukko 2. Yksityisten organisaatioiden pääsy maataloushallinnon konsultaatioareenoille (%).

	Pysyvät komiteat		Tilapäiset komiteat		Työryhmät		Lausuntoinstituutio	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Maataloussektorin toimijat								
MTK	10	71	10	79	7	45	4	50
SLC	2	21	4	33	1	5	1	15
Muut maatal. järj.	4	28	9	24	6	25	9	40
Ympäristönsuojelujärj.	2	11	2	12	2	10	2	25
Maataloussektorin ulkopuoliset toimijat								
SAK (jäsenliittoineen)	6	46	7	38	—	—	1	10
Teollisuuden järjestöt	4	32	3	26	3	25	6	50
Kaupan järjestöt	2	14	—	7	3	20	1	20
Muut järjestöt	3	25	1	—	—	—	7	30
Yksityiset yritykset	2	14	0	1	2	10	1	5

A = osuus kaikista ao. konsultaatioareenan osallistujista

B = osallisena %:ssa konsultointitapauksista

mioon otetuksi, jätettäisiin tarkastelun ulkopuolelle, olisi lausuntokonsultaation profiilikin tullut varsin lähelle muiden konsultaatiomuotojen vastaavaa.

Lausuntomekanismia lukuunottamatta maataloushallinnon konsultaatio oman sektorin ulkopuolelle näyttää sitä vähäisemmältä, mitä vähemmän se on ulkopuolelta ohjattua ja säänneltyä ja mitä alemmalla tasolla päätös konsultaatioon ryhtymisestä ja osallistujien kutumisesta on mahdollista tehdä. Näiden yleishavaintojen voidaan katsoa tukevan käsitystä maataloushallinnon sisäänlämpiävyydestä ja siten myös ministeriöpluralismin taustalla olevaa lohkoutumishypoteesia. Vaikka maa- ja metsätalousministeriön konsultaatio onkin erityisesti ministeriön virkamiesten päätettävissä olevien konsultaatiomuotojen osalta suuntautunut hyvin voimakkaasti niihin julkisiin ja yksityisiin toimijoihin, joiden toiminta tapahtuu ministeriön hallinnonalalla, ei tämä vielä merkitse, että edellä keskeisimmiksi luonnehditut tuottajaintressit olisivat päässeet siinä kovinkaan merkittävästi esille. Onhan tiettyjen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan aktoreiden edut jos eivät suorastaan vastakkaiset niin ainakin selvästi maatalouden tuottajain eduista poikkeavat. Tämä koskee ennen muuta ympäristönsuojelualan järjestöjä, joiden keskeisimmässä intressissä ovat pikemminkin tiettyjen kollektiivivyohtajien kuluttajain kuin tuottajain edut. Lohkoutumisoletusten kannalta katsottuna on siten tärkeää selvittää, missä määrin ja minkä asteisesti juuri maataloussektorin tuottajain edut ovat tulleet esille maa- ja metsätalousministeriön konsultaatioissa.

Intensiivisimmin maataloustuottajain intressejä voidaan katsoa edustavan

MTK:n sekä sen ruotsinkielisen sisarjärjestön, Svenska Lantbruksproducenternas Förbundin (SLC). Tarkasteltaessa näiden sisintä tuottajareviiriä edustavien järjestöjen osuutta eri konsultaatiomuodoissa suhteessa muihin toimijoihin niiden osuus yhteenlaskettunakin jää suhteellisen vaatimattomaksi.

Mitattaessa sitä vastoin tuottajajärjestöjen osallistumislaajuutta sillä, kuinka moneen elimeen tai lausuntokierrokseen ne ovat päässeet osallistumaan, tilanne näyttää olennaisesti erilaiselta. MTK:n edustaja on ollut mukana noin kolmessa neljästä komiteasta ja noin joka toisessa ministeriön asettamassa työryhmässä ja lausuntokierroksessa. MTK:n välillinen edustus on ollut tosiasiallisesti tätäkin melko paljon suurempi sen vuoksi, että muutamissa komiteoissa ja työryhmissä järjestön yhteisöjäsenenä toimivat pellervolaiseen establistementtiin kuuluvat osuustoiminnalliset yritykset tai järjestöt ovat olleet edustettuina. Yksinkertaista lieneekin todeta, että MTK:n ja SLC:n tai niihin jäsensuhteessa olevien edustus on puuttunut vain muutamista ministeriön hallintorutiineja valmistelevista työryhmistä sekä sellaisista komiteoista, jotka ovat valmistelleet sellaisia »varsinaiseen» maatalouspolitiikkaan kuulumattomia kysymyksiä kuten kalastusta, poronhoitoa ja ympäristönsuojelua.

Vaikka MTK ja SLC ovatkin yleiskattavimmat maatalouden tuottajaintressien edustajat, ei tuottajaedun esillepääsy ministeriöön konsultaatiossa ole jäänyt vain niiden varaan. Yhtäältä tuottajapanosta täydentävät varsinaisen maatalouden periferia-alueiden, kuten kalastajain, metsästäjain ja poronhoidon harjoittajain järjestöt. Ainakin tietystä määrin tuottajasuuntautuneena voidaan pitää myös maatalouden neuvontajärjestöjen muodostamaa kokonaisuutta, joskin sen eri osien intressit puoluepoliittisen taustansa vuoksi ovat olleet toisilleen vastakkaisiakin. Kattojärjestönsä Maatalouskeskusten Liiton ja muutamien erikoisliittojensa, kuten Kylvösiemenliiton, kautta se on päässyt laajasti mukaan erityisesti ministeriön asettamiin työryhmiin ja lausuntokierroksiin.

Maa- ja metsätalousministeriön hallintoalan selvästi keskeisin konsultaatioskumppani julkisen sektorin puolella on ollut maatilahallitus. Kun otetaan huomioon se edellä todettu seikka, että maatilahallituksen samoin kuin kaikkien muidenkin ministeriön alaisten tutkimus-, kehittämis- ja tarkastustoimintaa harjoittavien yksikköjen yhtenä keskeisenä tehtävänä on alansa tuotantotoiminnan edistäminen, niiden voidaan katsoa laajasti ottaen kuuluvan tuotantointressejä edustavien konsultaatio-osallistujien piiriin. Näin ollen selvästi suurimman osan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan omista konsultanteista voidaan katsoa edustavan lohkoutumiskehitystä ylläpitäviä tuottajaintressejä. Kiintoisaksi kysymykseksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan konsultaatiota lohkoutumisen näkökulmasta arvioitaessa nouseekin se, missä määrin tuottajaintresseille vastakkaiset tavoiteryhvät ovat päässeet mukaan ministeriön konsultaatioon. Tuottajaintressien luonnollisena vastavoimana tulevat kysymykseen kuluttajaintressit. »Puhtaan» kuluttajaedun mukaan tapahtuneen järjestäytymisen ollessa Suomessa erittäin heikkoa kuluttajaintressien edustajiksi on tavallisimmin tulkittu palkansaajain järjestöt.

Näin on ollut säännöllisesti niiden pysyvien komiteoiden kohdalla, joihin

on säädetty kuluttajapuolen edustus.¹⁸ Maa- ja metsätalousministeriön konsultaatiossa palkansaajajärjestöjen edustus on jäänyt varsin ohueksi. Palkansaajapuolen keskusjärjestöistä vain suurin, ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, on muutaman kerran yltänyt ministeriön konsultaatiolistalle. Yhdessä maataloutta lähimpänä toimivan jäsenliittonsa, Maaseututyöväen Liiton, kanssakin nämä kuluttajapuolta edustavat järjestöt ovat läpäisseet ministeriön konsultaatiokynnyksen verraten harvoissa kohdissa. Suhteellisesti parhaiten palkansaajajärjestöjen on onnistunut tehdä itselleen tilaa pysyvissä komiteoissa, joiden asettaminen on tapahtunut valtioneuvoston toimesta. Tällöin ne ovat edustaneet nimenomaan kuluttajapuolta elimissä, joihin on säädännäisesti määrätty tuottajain ja kuluttajain pariteettinen edustus. Maa- ja metsätalousministeriön aktiivinen oma-aloitteinen suuntautuminen palkansaajajärjestöjen suuntaan on siis ollut minimaalisen pientä. Kokonaisuudessaan kuluttajapuolen edustus on jäänyt perin pieneksi kun otetaan huomioon, että toimihenkilöjärjestöjen osuus on puuttunut kokonaan ja työväen palkansaajajärjestökenttää lähellä olevan kulutusosuustoimintaliikkeen pääsykin maatalouden konsultaatioareenoille on ollut erittäin vähäistä.

Tietyllä tavalla tuottajaintresseille vastakkaisina eturyhminä voidaan pitää myös teollisia ja osin myös kaupallisia intressejä edustavia järjestöjä ja yrityksiä. Näin voidaan katsoa siitä syystä, että teollisuus ja kauppa ovat markkinasuhteessa maatalouteen ostaen ja välittäen sen tuotteita. Suomessa nämä intressit eivät kuitenkaan ole läheskään kaikilta osin vastakkaisia lähinnä sen vuoksi, että maataloustuottajat kontrolloivat huomattavaa osaa maataloustuotteiden jalostuksesta ja kaupasta. Siten varsinkin meijerien ja myllyjen sekä niitä edustavan Elintarviketeollisuusliiton voidaan katsoa ainakin tietyissä kysymyksissä olevan pikemminkin tuottajaintressin kannattaja kuin vastustaja. Toisaalta kuitenkin muutamia teollisuuden aloja edustavien järjestöjen — kysymykseen tulee tässä kohdin ennen muuta MTK:n sopimus- ja tinkimiskumppanina puutavaran kaupassa esiintyvä Metsäteollisuuden Keskusliitto — voidaan katsoa edustavan maataloustuottajille vastakkaisia tavoitteita. Konsultoitujen teollisuuden ja kaupan järjestöjen osalta ei näin ollen voida tehdä yksioikoisia päätelmiä siitä, toimivatko ne konsultanteina maatalouden tuottajaedun suuntaisesti vai sille vastakkaisin tavoittein. Konsultoitujen järjestöjen ja yritysten pääosa niiden jäsen- tai omistuspohja huomioon ottaen näyttää tulleen tuottajaintressien puolelta.

Ilman konsultaatiossa tapahtuvaan vaihdantaan tuottajien panosten lähempää analyysia on varsin vaikeaa päätellä, edustavatko maatalouden ulkopuolisen julkisen sektorin viranomaiset maatalouden keskeisille tuottajaintresseille vastakkaisia vai niiden suuntaisia tavoitteita. Konsultoituja ministeriöitä tarkasteltaessa voi kuitenkin panna merkille sen seikan, ettei kuluttajaintressejä lähimpänä olevia hyvinvointisektoria edustavia ministeriöitä, sosiaali- ja terveys-, työvoima- ja opetusministeriötä sen paremmin kuin niiden alaisia hallintoviranomaisiakaan ole konsultoitu käytännöllisesti katsoen juuri lainkaan.

Lohkoutumisen problematiikkaa ennen muuta ministeriöpluralismin suunnosta tulkittaessa kiintoisan kysymyksen muodostaa se, missä määrin maatalouden intressit tulevat huomioon otetuiksi valtionhallinnon ulkopuolella. Keskeisen vertailuareenan maataloushallinnolle muodostaa eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta, joka parlamentaarisisella puolella konsultoi suurelta osin samoissa asioissa kuin hallintosektorikin. Kun otetaan yhtäältä huomioon se, että eduskunnan valiokuntien jäsenillä on suhteellisen laajat mahdollisuudet kuulla myös sellaisia asiantuntijoita, jotka eivät maataloushallinnon taholla läpäise konsultaatiokynnystä, voidaan perustellusti odottaa, että valiokunta »korjaa» hallinnon puolella esiintyvää lohkoutumista ja käyttää asiantuntijoita, jotka ottavat maataloushallintoa suuremmassa määrin huomioon myös muiden kuin tuottajain keskeiset edut.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan käyttämien asiantuntijoiden kokonaisprofiili ei kuitenkaan poikkea radikaalisti hallinnon vastaavasta yleisellä tasolla liikuttaessa. Esimerkiksi komiteoihin verrattuna valiokunnan asiantuntijajainnotukset ovat niin maataloussektorin kokonaisosuuteen kuin julkisen ja yksityisen sektorin väliseen jakautumaan nähden varsin yhdenmukaiset. Valiokunnan konsultaatio on vain verraten vähäisessä määrin hajautuneempaa kuin ministeriön konsultaatio.

Myös asiantuntijakunnan yksityiskohtaisempi analyysi tuo esille vain muutamia suhteellisen pieniä poikkeamia. Kuluttajaintressejä edustavien palkansaajajärjestöjen osuus ja järjestöllinen pohja muistuttavat vahvasti komitealaitoksen vastaavaa. Samoin maatalouden tuotantosektorin järjestöllinen panos on kutakuinkin yhtä vahva kuin komitealaitoksen puolellakin.

7. Maa- ja metsätalousministeriön »withinput»

Lohkoutumista ulospäin suuntautuneen konsultaation valossa tarkasteltaessa voitiin panna merkille, että maataloushallinto on luonut vuorovaikutus- ja vaikutusareenoja ennen muuta sellaisia tahoja varten, joiden voidaan katsoa, ainakin laajasti ottaen, edistäneen tuottajaintressejä. Konsultaatio ei sellaisenaan kuitenkaan edellytä, että konsultoitujen tahojen näkemykset tulevat myös huomioon otetuiksi. Etenkin tapauksissa, joissa konsultoidaan vastakkaisuuntaisia eturyhmiä, on luonnollista, ettei kaikissa kysymyksissä ole lainkaan mahdollista löytää osapuolia tyydyttävää kompromissiratkaisua.

Konsultaation maa- ja metsätalousministeriöstä suuntauduttua ennen muuta maatalouden tuottajaintressejä edustavien eturyhmien suuntaan kiintoisa kysymys on, ovatko myös ratkaisut näillä areenoilla kulkeneet systemaattisesti tähän suuntaan, vai ovatko myös vastakkaisuuntaiset etunäkökohdat tulleet huomioon otetuiksi joko sellaisinaan tai kompromissien kautta. Käytävissä olleen virallisuontoisen aineiston pohjalla kysymykseen ei ole ollut mahdollista antaa suoraa vastausta. Tämän vuoksi ongelmaa lähestyttiin epäsuorasti erittelemällä niitä outputteja, joita keskeisimmät konsultaatioareenat ovat tuottaneet. Tar-

kastelun ensisijaiseksi kohteeksi otettiin ne valmisteluasiakirjat, jotka viisivuotiskautena 1976—1980 oli julkaistu komiteanmietintöinä. Tilapäisten komiteoiden valmisteleminen mietintöjen ohella tämän statuksen olivat saaneet myös muutamat pysyvien komiteoiden sekä työryhmien valmistelemaat mietinnöt.

Vaikka komiteoiden ja muiden kollegiaalisesti koostettujen valmisteluelinten sisäinen toimintatapa jonkin verran vaihtelee toisten pyrkiessä pitkälle menevään kompromissien mahdollisimman suureen yksimielisyyteen toisten taas kirjatessa vain enemmistömielipiteen ja jättäessä tilaa eriävien mielipiteiden esittämiselle, voidaan eriävien mielipiteiden katsoa heijastavan ainakin pisimmälle ulottuvien näkemyserojen olemassaoloa asianomaisen elimen sisällä. Tarkastelemalla edellä mainittuihin mietintöihin liitettyjä eriäviä mielipiteitä, niiden sisältöä ja esittäjiä, odotettiin päästävän selville, mikä on ollut maataloustuottajia edustavien järjestöjen ja maataloushallinnon osallistujien yksimielisyyden aste yhtäältä sekä tuottajaintresseille vastakkaisten etupyrkimysten läpäisymahdollisuus toisaalta.

Mainittuna aikana ministeriölle luovutetuista mietinnöistä (43) suurin osa (25) oli hyväksytty yksimielisesti. Erimielisissä mietinnöissä eriäviä mielipiteitä esiintyi yhdestä kuuteen. Eriävien mielipiteiden karkea yleiserittely osoittaa, että niistä suurin osa tuli maataloussektoriin aikaisemmassa yhteydessä luetuttujen tahojen suunnasta. Edes maa- ja metsätalousministeriön omat edustajat eivät kaikissa tapauksissa olleet täysin yksimielisiä tehdyistä ratkaisuista. Orgaanissa tehtyyn ratkaisuun olivat useimmiten olleet tyytymättömiä ministeriötä edustaneet vasemmistopuolueisiin lukeutuvat virkamiehet. Sama havainto koski myös ministeriön alaisia keskusvirastoja; niidenkin vasemmistolaisedustajat ovat olleet tyytymättömiä muutaman komitean kannanottoihin.

Kiintoisin kysymys on kuitenkin se, missä määrin kantojen erisuuntaisuutta esiintyy keskeisten tuottajajärjestöjen ja maataloushallintoa edustavien komiteajäsenten välillä. Luvut (taulukko 3) osoittavat, että MTK on ollut mukana runsaassa puolessa ministeriölle mietintönsä jättäneistä orgaaneista. Sen kanta on myös lähes kaikissa tapauksissa ollut enemmistön kantaa myötäilevä, sillä se on liittännyt eriävän mielipiteensä vain noin joka kymmenenteen mietintöön. Mietinnöt, joihin järjestön edustaja on liittännyt eriävän mielipiteensä, ovat tosin käsitelleet maatalouspolitiikan kannalta hyvin keskeisiä kysymyksiä, kuten maanomistuksen perusteita ja maataloustulolakia. Yleensä MTK:n eriävät mielipiteet eivät kuitenkaan ole olleet periaatteisiin ulottuvia. Keskeisimmässä komiteoiden valmistelemissa lainsäädäntöä ja maatalouden kehittämistä koskevissa kysymyksissä MTK ja sen sisärjestö ovat olleet komitean maataloushallintoa edustavien jäsenten enemmistön ja samalla koko komitean enemmistön kannalla. Tässä kohden keskeisimmät tuottajaintressit näyttävät siis olleen yhdensuuntaiset hallinnon intressien kanssa.

MTK:oon verrattuna SAK:n rooli on ollut lähes vastakkainen. Joka toisessa komiteassa, jossa järjestön tai sen jäsenjärjestön edustaja on ollut mukana, tämä on jättännyt eriävän mielipiteensä. Tämä osoittaa, etteivät SAK:n edus-

Taulukko 3. MTK ja SAK osallistujina ja eriävien mielipiteiden esittäjinä maataloushallinnon valmisteluelimissä (%).

	MTK	SAK
Mukana orgaanissa	53	23
Eriävä mielipide	9	12

tamat kuluttajaintressit ole saaneet kovinkaan laajaa vastakaikua maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan valmisteluelimissä.

Mitä tulee muihin maatalouden ulkopuolisiin tahoihin julkisen sektorin puolelta kiinnittää eniten huomiota valtiovarainministeriön edustajain komiteakäyttäytyminen. Ministeriön edustajat ovat liittäneet mietintöihin suhteellisen herkästi eriävän mielipiteensä. Niissä on myös puututtu muutamiin maatalouspolitiikan ja tuottajaintressien kannalta katsottuna keskeisiin ja periaatteellisiin ratkaisuihin tuottajain suunnasta katsottuna varsin kriittisellä tavalla.

Lohkoutumisproblematiikan näkökulmasta katsottuna kiintoisan tarkasteluareenan muodostaa myös maataloustulomekanismi. Kun maataloustulosta vuosittain sitä koskevan lain pohjalla on neuvoteltu valtioneuvoston ja edustavimpien tuottajajärjestöjen — käytännössä aina MTK:n ja SLC:n asettamien neuvotteluvaltuuskuntien kesken — ovat maataloushallintoa edustavat virkamiehet olleet 1970-luvulla hyvin keskeisissä asemassa näissä neuvotteluissa. Kiintoisaksi kysymyksen lohkoutumisproblematiikan kannalta tekee se, että valtioneuvoston nimittämä neuvotteluvaltuuskunta on useimmiten joko kokonaisuudessaan tai ainakin suurimmalta osin koostunut valtionhallinnon virkamiehistä. Jokseenkin säännöllisesti nämä virkamiesneuvottelukunnat ovat koostuneet maa- ja metsätalousministeriötä ja/tai maatilahallitusta sekä valtiovarainministeriötä edustavista virkamiehistä. Näin ollen neuvotteluasetelma on ollut sellainen, että maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet ovat istuneet tuottajajärjestöjen neuvottelijoihin nähden pöydän vastapuolella. Lohkoutumisoletuksen mukaisesti ministeriön neuvottelijoiden voidaan odottaa käyttäytyneen pikemminkin tuottajajärjestöjen kuin valtioneuvoston tavoitteiden mukaisesti.

Ministeripluralismin mukainen lohkoutumisoletus näyttääkin saavan tiettyä tukea virkamiesneuvottelukuntien käyttäytymisestä. Neuvottelukunnat, joiden liikkumatila on valtioneuvoston taholta rajattu jokseenkin ahtaaksi, eivät läheskään aina ole muodostaneet yhtenäistä valtio-osapuolta, vaan ovat tuottajajärjestöille tehtävän tarjouksen suhteen jakautuneet kahtia. Varsinkin 1970-luvun alkuvuosina jakaumarajat noudattelivat pitkälti hallinnonaloittaisia rajoja. Maataloushallintoa edustavat virkamiesneuvottelijat pyrkivät tuottajaintressien suunnasta katsottuna edullisempiin tarjouksiin kuin valtiovarainministeriötä edustavat virkamiehet. On kuitenkin huomattava, että maataloushallintoa edustavat virkamiehet olivat lähes säännöllisesti Keskustapuoluetta lähellä olevia henkilöitä, valtiovarainministeriön neuvottelijoiden oltua enimmältä osaltaan sosialidemokraatteja.

Kun maa- ja metsätalousministeriöön varsinkin vuosikymmenen lopulla rekrytoitui muutamia poliittista vasemmistoa edustavia virkamiehiä, alkoi hallitus ottaa tämän huomioon myös maataloustuloneuvottelijoita nimitettäessä; valtioneuvostoa edustaviksi virkamiesneuvottelijoiksi alettiin määrätä myös maataloussektoria edustavia vasemmistolaisittain suuntautuneita virkamiehiä. Samalla myös konfliktuolottuvuudet alkoivat muuttua. Määrääväksi tekijäksi neuvottelukunnan jäsenen käyttäytymisessä alkoi osoittautua entistä selvemmin poliittinen orientoituminen. Neuvottelupöytäkirjoihin liitettyjen eriävien mielipiteiden ja lausumien valossa tarkasteltuna vasemmistosuuntautuneet virkamiehet ovat käyttäytyneet samansuuntaisesti valtiovarainministeriötä edustavien kollegojensa kanssa, kun taas ei-sosialistiset virkamiehet ovat, edustamastaan virastosta riippumatta, olleet kannanotoissaan lähellä toisiaan. Virkamiesten käyttäytyminen maataloustuloneuvotteluissa ei siten anna tukea käsitykselle maataloushallinnon lohkoutumisesta ministeriöpluralismin mukaisesti.

8. Ministeriö konsultanttina

Kolmas strateginen kohta tarkastella maa- ja metsätalousministeriön roolia ministeriöpluralistisen segmentaation näkökulmasta on analysoida sen toimintaa itsenäisenä toimijana suhteessa muihin ministeriöihin. Erittelemällä ministeriön virallisista valmisteluasiakirjoista, lähinnä komitean- ja työryhmämietinnöistä, antamia lausuntoja pyrittiin selvittämään, missä määrin sen kannanotot ovat heijastaneet ministeriön keskeisimpien klienttien, maataloustuottajain, etunäkökohtia sekä missä määrin niissä on tullut esille yleensä oman hallintoreviirin puolustaminen ratkaisuihin, jotka tehdään toisilla hallintoareenoilla.

Kaksivuotiskautena 1979—1980 maa- ja metsätalousministeriö antoi toisille ministeriöille yhteensä 40 edellä mainitunkaltaista lausuntoa. Huomattavaan osaan (30 %) lausunnolla olleista mietinnöistä ministeriö reagoi erittäin lyhyesti. Kahdeksassa tapauksessa se ei määritellyt kantaansa lainkaan tai katsoi, ettei sillä ollut »varsinaisesti huomauttamista» esillä olevaan asiaan. Neljässä tapauksessa ministeriö ei antanut lainkaan omaa lausuntoa, vaan kuittasi asian ilmoittamalla yhtyvänsä alaisensa keskusviraston — maatilahallituksen tai maanmittaushallituksen — mietinnöstä antamaan lausuntoon.

Lohkoutumisoletuksen todentamisen näkökulmasta katsoen kiintoisin kysymys on, missä määrin ministeriö on antamissaan lausunnoissa asettunut tukemaan maataloustuottajain pyrkimyksiä. Pyydetyistä lausunnoista joka kolmannessa (33 %) ministeriö esiintyi tavalla tai toisella keskeisimmän asiakasryhmänsä tavoitteiden puolestapuhujana. Maataloustuottajain intressien edistäjäksi ministeriö on tulkittu vain silloin, kun annetussa lausunnossa on selkeästi viitattu joko maatalous- tai alkutuottajiin ja vaadittu niiden etujen huomioon ottamista asiaa edelleen valmisteltaessa.

Maatalous- tai alkutuottajakategorian lisäksi annetuissa lausunnoissa viitattiin myönteisessä sävyssä yhtä kertaa useammin vain pariin ryhmään, pienviljelijöihin ja pienyrittäjiin. Maatalousalan järjestöistä mainittiin vastaavasti

metsänhoitoyhdistykset ja maatalouden neuvontajärjestöt kumpikin kerran. Maataloustuottajajärjestöjä koskevia mainintoja ei lausuntoihin sitävastoin sisällynyt lainkaan.

Maataloustuottajain lisäksi maa- ja metsätalousministeriön huolenaiheena annettujen lausuntojen valossa on maaseutu alueellisena kokonaisuutena. Maa-seutualueiden yleisenä puolestapuhujana ministeriö esiintyi lähes joka viidennessä lausunnossa, minkä lisäksi se korosti tietyn periferia-alueen väestön tarpeiden huomioon ottamista parissa lausunnossaan.

Oman hallinnollisen reviirin suojeleminen tuli välittömästi tai välillisesti esille vain kahdessa lausunnossa. Energiansäästötoimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa ministeriö vaati edustustaan energiapolitiikkaa suunnittelemaan elimeen. Ympäristönsuojelun kunnallishallintotoimikunnan mietintöä koskevassa kannanotossa se puolestaan vastusti erillisen ympäristöhallinnon perustamista korostaen ympäristönsuojelutehtävien hoitamista läpäisyperiaatteen pohjalla.

Käsittelyn lausuntoaineiston tilastollinen erittely ei sellaisenaan anna kovin vankkaa tukea käsitykselle, että maa- ja metsätalousministeriö itsenäisenä toimijana keskittyisi ensisijaisesti oman klienttiryhmänsä etujen vaalintaan. On kuitenkin huomattava, että melko suuri osa lausuntopyynnöistä kohdistui sellaisiin valmisteluasiakirjoihin, jotka koskivat hallintoteknisiä tai muita ministeriön substantiaalisesta toimikentästä suhteellisen etäällä olevia kysymyksiä. Tällaisissa tapauksissa ei ministeriö olisi — järkevissä rajoissa pysyen — voinutkaan tuoda esille keskeisimpien asiakasryhmiensä intressejä. Kun vielä otetaan huomioon, ettei ministeriön antamiin lausuntoihin sisällynyt eksplisiittisiä muiden eturyhmien tavoitteiden myötäisiä vaatimuksia, voidaan lausuntoaineistonkin perusteella katsoa, että maatalouden tuottajaintressit ovat olleet maa- ja metsätalousministeriön edunvalvonnan ensisijaisena kohteena. Tältä osin havainnot tukevat ministeriöpluralismin mukaista lohkoutumisoletusta.

9. Yhteenveto ja päätelmät

Kirjoituksen lähtökohtana oli lohkoutumisen teoria, joka ministeriöpluralistisessa spesifioinnissaan lähtee siitä, että etenkin selkeästi tietyille elinkeinoelämän sektorille keskittyvällä ministeriöllä on taipumus ulospäin suuntautuvan konsultaation laajentuessa muuttua jonkinlaiseksi metaeturyhmäksi, joka edistää ensisijassa oman klienttikuntansa ja nimenomaan sen keskeisimpien eturyhmien tavoitteita. Maa- ja metsätalousministeriön konsultaatioon kohdistuneiden ajallisesti ja toiminnallisesti varsin ohuiden empiiristen havaintojen valossa teorian testaus jäi tässä yhteydessä lähinnä viitteelliseksi. Muutamia alustavia päätelmiä ministeriöpluralismin suuntaisesta lohkoutumisesta niidenkin pohjalta näyttää kuitenkin olevan tehtävissä.

Maa- ja metsätalousministeriön konsultaation erittely antoi muutamia selviä viitteitä potentiaalisesta lohkoutumistendenssin olemassaolosta. Ministeriön virallinen konsultaatio suuntautui havaintojen mukaan erittäin merkittävässä

määrin oman hallinnonalan sisälle, omiin asiakkaisiin. Laajassa klienttikunnassa puolestaan vahvimman ryhmän muodostivat maatalouden tuottajajärjestöt. Kun otetaan huomioon, että suurin osa maatalouden järjestökentästä kytkeytyy erilaisin organisatorisin sitein keskeisiin tuottajajärjestöihin ja myös se, että merkittävä osa maa- ja metsätalousministeriön alaisista virastoista on perustettu palvelemaan tuotannollisia tavoitteita, on luonnollista, että tuottajain etujärjestöt muodostavat tämän ryhmittymän etujoukon. Ministeriöstä ulospäin suuntautuvan konsultaation valossa käsitys tuottajaintressien suuntaisesta lohkoutumisesta näyttää saavan varsin voimakasta tukea.

Sektoroitumisoletusta tukee osaltaan myös se, että areenat, joilla tapahtuvasta konsultaatiosta päätetään ministeriön tasolla, ovat olleet tuntuvasti selektiivisempiä kuin areenat, joilla tapahtuvan konsultaation osallistujista ja tehtävistä päätetään valtioneuvoston tasolla. Erot näyttäytyvät ennen muuta siinä, että tuottajille vastakkaiset eturyhmät, ennen muuta kuluttajaintressien asianajajiksi ilmoittautuneet palkansaajajärjestöt, on lähes kokonaan sivuutettu ministeriötason konsultaatiossa.

Lohkoutumiskäsitystä tukee myös maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten toiminta keskeisillä konsultaatioareenoilla. Leimallisena piirteenä ministeriön virkamiesten konsultaatioprosessiin antamalla »withinputeilla» on ollut varsin pitkälle ulottuva sisällöllinen yhdensuuntaisuus keskeisten tuottajajärjestöjen tavoitteiden kanssa niin erilaisilla valmisteluareenoilla kuin maatalouden tulopoliittisissa neuvotteluissa ja tosiasiallisesti myös tämän neuvottelumekanismin kehittämisessäkin. Vaikka tuottajaintressit eivät ole tulleet erityisen näkyvästi esille ministeriön toisille ministeriöille antamissa lausunnoissa, heijastui niistäkin suuressa osassa tietty ministeriöpluralismin mukainen keskeisten eturyhmien tavoitteiden edistämisyrittäminen.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella näyttäisi oikeutetulta tehdä sellainen karkeistava yleistys, että maa- ja metsätalousministeriö edustaa ministeriöpluralismin mukaan tapahtunutta sektoroitumista sen keskeisimmän eturyhmän tavoitteiden suuntaisesti. Maataloushallinnon konsultaation analysointi toi kuitenkin esille seikkoja, jotka viittaavat siihen, etteivät lohkoutumista edistävät mekanismit toimi pelkästään — eikä kenties ensisijaisestikaan — sen mekanismin mukaan, mitä lohkoutumisteorian ministeriöpluralistisessa variantissa oletetaan.

Yhtenä sektoroituneiden intressien esille pääsyä jarruttavana tekijänä Suomen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä voidaan pitää ministeriöiden laaja-alaisuutta ja tavoitteellista heterogeenisuutta. Useiden toisistaan poikkeavien ja etupoliittisesti jopa vastakkaisuuntaisten hallintotehtävien sijoittaminen samaan ministeriöön pehmentää väistämättä ministeriön kannanottoja ja ulospäin suuntautuvia vaateita. Tällaisessa tilanteessa suhteellisen läheinen yhteistyö hallintovirkamiesten ja keskeisten klienttiryhmien välillä ei ministeriön osalohkojen välisen kilpailun vuoksi pääse määräämään asetettavia ulospäin suuntautuvia vaateita kovinkaan pitkälle. Maa- ja metsätalousministeriön kohdalla esimerkiksi ympäristöasioiden kytkeytyminen ministeriön toimi-

alaan on nähtävä tekijänä, joka aivan ilmeisesti on ollut jarruttamassa tuottaja- ja tuotannollisten näkökohtien korostumista ministeriön ulospäin esittämien vaateiden osalta.

Suomen poliittisessa järjestelmässä on tosin parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana esiintynyt kehityssuuntia, jotka viittaavat siihen, että ministeriöpluralismin mukainen lohkoutumiskehitys saattaisi myös voimistua. Yhtenä tällaisena tekijänä on ollut se, että maata on hallinnut 1960-luvun puolivälistä lähtien lähes yhtäjaksoisesti sama perusköalitio, jonka jäsenillä on ollut suhteellisen kiinteät intressit tiettyihin hallintolohkoihin ja ministeriöihin. Samaan aikaan voimistunut poliittispohjainen rekrytointi on edelleen vahvistanut kehitystä kohti entistä monoliittisempää virkapaikkojen miehittämistä. Epäilemättä maa- ja metsätalousministeriönkin kohdalla on ollut havaittavissa tällaisia piirteitä Keskustapuolueen pidettyä pitkään ministeriön johtoa hallussaan ja ministeriön virkamieskunnan rekrytoituttua huomattavalla osaltaan puoluetta ja sitä lähellä olevan tuottajajärjestön piiristä.

Vaikka tietyt tendenssit osoittavat, että edellytykset ministeriöpluralismin mukaiseen lohkoutumiseen ovat joiltakin osin kasvaneet, Suomen poliittisessa järjestelmässä on muutamia rakenteellisia tekijöitä, jotka ilmeisesti estävät tämänsuuntaisen kehityksen kulkemista kovinkaan pitkälle. Monipuoluejärjestelmä, jossa enemmistöhallitusten muodostaminen edellyttää aina useiden puolueiden mukanaoloa, asettaa osaltaan esteen sille, ettei virkamiesten ja eturyhmien väliset suhteet pääse muodostumaan liian läheisiksi. Puolueet valvovat, osittain myös virkamiestasolla luotujen »vahtikoirajärjestelmien» avulla hyvin kiinteästi toisten puolueiden toimintaa. Kun puolueet ovat luonteeltaan enemmän tai vähemmän selvästi intressipuolueita, joille tiettyjen, useimmissa tapauksissa useamman kuin yhden ministeriön hallinnonalan yli ulottuvien kannattajakunnan välittömien intressien ajaminen on kannatussyistä hyvin tärkeää, tapahtuu intressipoliittinen kaupankäynti ja tinkiminen pääasiassa puolueareenoilla. Vaikka ministeriöpluralismin mukainen politiikkalohkojen välinen taistelu saattaa maan hallituksessa nostaa silloin tällöin päätään, käydään hallituksen sisäiset kiistat ensi sijassa puolueiden ministeriryhmien välillä, kuten vuosittaiset budjettiriihet esimerkiksi osoittavat.

VIIITTEET

¹ Tässä esille tuodut muutokset ovat tulleet varsin hyvin dokumentoiduiksi länsieurooppalaisia poliittis-hallinnollisia järjestelmiä koskevissa vertailevissa yleisesityksissä. Ks. esimerkiksi Martin O. Heisler (ed.), *Politics in Europe*. New York 1974.

Suomen osalta parlamentaarisen käytännön muutoksia viime vuosikymmenien ajalta on kokoavasti käsitelty teoksessa Jaakko Nousiainen, *Suomen poliittinen järjestelmä*. 5. täysin uusittu painos. Juva 1980, s. 211—235.

² Hallinnon kasvusta ks. esimerkiksi Tuomo Martikainen, Julkisen sektorin kasvu Suomessa. *DETA* 13. Helsinki 1975 ja Krister Ståhlberg, Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960—1975. *DETA* 21/1976. Helsinki 1976.

³ Julkisen hallintokoneiston sisäisistä kehitystrendeistä on 1970-luvun loppupuolella julkaistu useita erikoisongelmia käsitelleitä artikkeleita ja monografioita. Kokoaivasti näitä on tarkasteltu esimerkiksi raportissa Juha Vartola, Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. *Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja*. N:o 1/1977.

⁴ Segmentoitumisen käsitteestä ks. esimerkiksi Tom Christensen & Morten Egeberg, Organized Group-Government Relations in Norway: On the Structured Selection of Participants, Problems, Solutions and Choice Opportunities. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 2 No 3 1979, s. 253.

⁵ Suomalaisen yhteiskunnan eri hallintajärjestelmien mukaista lohkoutumiskehitystä on analysoitu varsin laajasti DETA-projektin loppuraportissa. Ks. Ilkka Heiskanen, *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen*. Helsinki 1977. Lohkoutumisen problematiikkaa suomalaisen yhteiskunnan eri tasoilla on käsitelty myös teoksen Max Oker-Blom (toim.), *Millaiseksi perustuslaki*. Mikkeli 1976, artikkeleissa.

⁶ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*. Boston 1967, s. 211—219.

⁷ Esimerkiksi Morten Egeberg, Johan P. Olsen & Harald Saetren, Organisasjonssamfunnet og den segmenterte sta. Teoksessa Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering*. Bergen 1978, s. 122.

⁸ Christensen & Egeberg, *ma.*, s. 253.

⁹ Egeberg, Olsen & Saetren, *mt.*, s. 122.

¹⁰ M. D. Cohen, J. G. March & Johan P. Olsen, A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, March 1972.

¹¹ Ks. J. J. Richardson & A. G. Jordan, *Governing under Pressure*. Oxford 1979, s. 25.

¹² Tunnettuja ovat esimerkiksi Aaron Wildawskyn tutkimukset. Aaron Wildawsky, *The Politics of the Budgetary Process*. Boston 1964. Pohjoismaissa ilmiötä on analysoinut muun muassa Daniel Tarschys. Ks. Daniel Tarschys & Maud Eduards, *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. Stockholm 1975.

¹³ Ministeriöpluralismin käsitteestä ks. Richardson & Jordan, *mt.*, s. 26—28, sekä J. J. Richardson, Problems of Controlling Public Sector Agencies: the Case of Norwegian Oil Policy. *Political Studies*. Vol. XXIX. No 1. Ministeriöpluralismin käsitettä lähelle tulee myös klientelismien käsite. Klientelismille on kuitenkin eri yhteyksissä annettu siinä määrin erilaisia merkityssisältöjä, ettei sitä katsottu olevan aihetta käyttää tässä yhteydessä. Vrt. esimerkiksi Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*. London 1978, s. 148—151 ja Richardson & Jordan, *mt.*, s. 55—57.

¹⁴ Ks. Richardson & Jordan, *mt.*, s. 18—24.

¹⁵ Ks. Christensen & Egeberg, *ma.*, s. 253 ja P. Self & H. Storing, The Farmer and the State. Teoksessa R. Kimberg & J. J. Richardson (eds.): *Pressure Groups in Britain*. London 1974.

¹⁶ Konsultaatiosta yleensä ks. Léon Dion, The Politics of Consultation. *Government and Opposition*. Summer 1973. Konsultaatiosta Suomessa erityisesti sen keskittymisen näkökulmasta ks. Voitto Helander & Dag Anckar, Konsultation av organisationer i finsk politik. *Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut*. Nr 54. Åbo 1980.

¹⁷ Eri areenojen aineistolähteinä ovat olleet: Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla vuoden 1980 alussa toimineet, valtakunnan tasoista tehtävää täyttävät pysyvät komiteat (28), ministeriön hallinnonalalla 1976—1980 asetetut tilapäiset komiteat (24), ministeriön vuoden 1980 aikana asettamat työryhmät (26) sekä ministeriön vuonna 1980 komitean- ja työryhmämietinnöistä (20) pyytämät lausunnot.

¹⁸ Vrt. Voitto Helander, Etujärjestöt ja komitealaitos. *RESPO* No 33/1979. Turku 1979, s. 57—58.