

# Hajautuuko hallinto hajauttamalla?<sup>1</sup>

VOITTO HELANDER

## Johdanto

Hallinnon hajauttaminen eli desentralisointi kuuluu niihin yhteiskunnan päätöksentekorakenteiden kehittämiskeinoihin, joita ei yleensä ole asetettu millään taholla kyseenalaisiksi. Niinpä hallinnon hajauttaminen on jo pitkään kuulunut puolueiden ja hallitusten tavoittelemiin asioihin niin Suomessa kuin muissakin länsimaissa. Hajauttamisen jatkuva esilläpito voidaan tulkita kahdesta lähtökohdasta. Sen voidaan katsoa yhtäältä implikoivan sitä, ettei sen avulla ole yrityksistä huolimatta onnistuttu saavuttamaan niitä tavoitteita, joihin sillä on pyritty.<sup>2</sup> Hajauttamisen esilläpito saattaa toisaalta viitata myös siihen, että yhteiskunnassa tapahtuu jatkuvasti siinä määrin ei-toivottua kehitystä, keskittymistä, että hallintajärjestelmää on tietoisin ja tavoitteellisin hajauttamistoimenpitein pyrittävä luomaan sellaiseksi, että keskittymisen haittavaikutukset

pystytään ehkäisemään ja korjaamaan. Mahdollista on myös, että molemmat edellä mainitut seikat vaikuttavat samanaikaisesti siihen, että desentralisointia pidetään tärkeänä.

Desentralisointi ei käsitteenä ole yksiselitteinen. Desentralisoinnista puhuttaessa tehdään tavallisesti ero poliittisen ja hallinnollisen eli byrokraattisen hajauttamisen välillä (Ks. esimerkiksi Sharpe 1979, Fesler 1968, Ståhlberg 1974, Martikainen & Yrjönen 1977, 159—163). Kummankin kohdalla voidaan vielä erotella erilaisten jaotteluperiaatteiden mukaan muodostettuja alalajeja. Siten Terho Vuorela on laajaalan kirjallisuuden perustuen erottanut poliittisessa hajauttamisessa itsehallinnollisen, federalistisen ja lähidemokraattisen desentralisoinnin. Hallinnollisen desentralisoinnin kohdalla taas ovat alueperusteinen, funktionaalinen, horisontaalinen »autonominen» sekä hallinnon tukitoimiin kohdistuva desentralisointi erotettavissa alakategorioikseen (Vuorela 1986, vrt. myös Lemieux 1986)

Karkeasti ottaen poliittisen ja hallinnollisen hajauttamisen eroja voidaan luonnehtia siten, että toimivallan siirtäminen ensiksi mainitussa tapauksessa tapahtuu yleensä lainsäädäntötoimella sen tapahtuessa viimeksi mainitussa tapauksessa alemman asteisen valtuutuksen nojalla. Poliittisen desentralisoinnin on katsottu edellyttävän myös, että alemman tason eli hajautuksen vastaanottavalla yksiköllä on oikeus poliittiseen vallankäyttöön itsehallintoperiaatteen mukaisesti. Hallinnollinen hajauttaminen taas merkitsee, että toimivaltaa siirretään saman organisaation puitteissa keskushallinnon yksiköltä kenttäorganisaatiolle.

Kaikki tutkijat eivät katso hallinnollisen desentralisoinnin mahtuvan lainkaan hajauttamisen, ainakaan aidon desentralisoinnin piiriin. Hallinnolliseen desentralisointiin viitataankin tällöin omal-

<sup>1</sup> Kirjoitus perustuu kirjoittajan Valtion koulutuskeskuksen lokakuussa 1986 järjestämässä Forum -86 seminaarissa pitämään alustukseen.

<sup>2</sup> Desentralisoinnin asema hallinnon kehittämisessä on ollut jossain määrin selkiytymätön. Niinpä se on nähty — etenkin poliittisissa yhteyksissä — jopa hallinnon kehittämisen päämääräksi sinänsä. Valtion keskushallintokomiteassa, jonka poliittinen asiantuntijaryhmä liitti käsitteeseen läheisesti hallinnon palvelujen saavutettavuustavoitteen, hajauttaminen nähtiin pitkälti tavoitenäkökulmasta (Ks. Komiteanmietintö 1978: 22. Vrt. myös Hallinnon rakenteet 1980, 31). Hallinnon hajauttamiskomitea puolestaan katsoo desentralisoinnin liittyvän keinona useimpien komitean mielestä keskeisten hallinnon kehittämistavoitteiden, ennen muuta kansalaisläheisyyden ja kansanvaltaisuden, saavuttamiseen (Ks. Komiteanmietintö 1986: 12, 9—11). Terho Vuorela on puolestaan analysoinut hajauttamista debyrokratisoinnin keinona (Vuorela 1986). Tutkija ei tulkitse debyrokratisointia hallinnon kehittämisen tavoitteeksi sellaisenaan, vaan katsoo debyrokratisoinnin taustalla olevan byrokratiakritiikin koskevan useita, hallinnon kehittämiseenkin tavallisesti liitettäviä arvoja (Ks. Vuorela 1984, 8—9).

la käsitteellä puhumalla hallinnon dekonsentroidista (Ks. esimerkiksi Lundquist 1972).<sup>3</sup>

Keskittyminen näyttää siis olevan epätoivottu vieras hyvään hallintojärjestelmään pyrkivien pöydässä. Asia voidaan ilmaista myös niin, että keskittyminen tuo mukanaan »huonot olot» julkiseen hallintoon. Tämän esityksen keskeiset kysymyksenasettelut perustuvat paljolti juuri tähän »huonojen olojen» problematiikkaan. Ensiksi vastaantuleva kysymys koskee »huonojen olojen» perustaa: Miksi hallintojärjestelmä on keskittynyt erityisesti juuri viimeksi kuluneiden vuosikymmenien aikana ja siten noussut uhkaksi niille perusluonteisille arvoille, joita hallinnolle ja sen kehittämislle on asetettu? Toinen kysymys taas liittyy jonkinlaisen tavoitteen tai — edellä olevaa terminologiaa käyttäksämme — »hyvien olojen» luonteeseen. Tällöin voidaan lyhyesti kysyä: Mitä arvoja on pyritty saavuttamaan hallintoa hajauttamalla? Kolmas ongelma-alue liittyy puolestaan »huonojen olojen» välttämiseen: Mitkä ovat sellaisia yhteiskunnallisia kehityssuuntauksia, jotka ovat ehkäisseet saavuttamasta »hyviä oloja»? Tässä kohdin erittelyn kohteeksi otetaan muutamia seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon suunniteltaessa toimenpiteitä, jotka tähtäävät »hyvien olojen saavuttamiseen».

### Miksi julkinen hallinto on keskittynyt?

Vaikka monet historialliset yhteiskunnat ovat olleet hallintojärjestelmänsä puolesta varsin keskittyneitä, on kysymys keskittymisen kielteisistä

<sup>3</sup> Vincent Lemieux on kuvannut desentralisaation ja dekonsentraation eroa siten, että dekonsentraatiolla tarkoitetaan kontrollin siirtämistä yhden organisaation sisällä, kun taas desentralisointi viittaa vastaavasti kontrollin siirtämiseen organisaatiolta toiselle tai — oikeudellisin termein ilmaistuna — juriidiselta henkilöltä toiselle (Lemieux 1986, 320). Tutkija toteaa edelleen, että mikäli halutaan käyttää dekonsentraatiosta ja desentralisaatiosta yhteistä käsitettä, kuvaisi englannin kielen sana »decentring» tätä parhaiten. Ronan Paddison (1983, 28) määrittelee desentralisaation ja dekonsentraation lähinnä päätöksenteko — toimeenpano -käsitteistöä käyttäen. Tällöin desentralisaatio on hänen mukaansa tavallisesti yhdistetty päätöksentekovaltaan, jolloin hallinto-organisaation on harkintavaltaa sen suhteen, millä tavoin keskushallinnon antamat määräykset on tulkittava ja toimeenpantava. Dekonsentraatio taas viittaa järjestelyyn, jossa keskushallinnon antamat päätökset on toimeenpantava tietyllä alueella ylempään organisaation valvonnassa.

puolista noussut esille vasta tällä vuosisadalla, lähinnä toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella. Keskittymistä koskevan kritiikin taustalla on pitkälti länsimaistyypisen demokratian läpimurto ja siihen liittyvä ajatus, että kansalaisten tulee voida vaikuttaa itseään koskevien ratkaisujen tekoon ei vain etäidemokraattisen parlamentaarisen järjestelmän kautta, vaan niin helposti kuin mahdollista ja niin lähellä kuin mahdollista. Yhä enemmän on alettu painottaa kansanvaltan responsiivista elementtiä hallinnan muotoa koskevien periaatteiden rinnalla tai ohella (Ankar 1984).

Jos jätetään useimmissa länsimaistyypisissä demokratioissa melko marginaaliseksi jäänyt hallinnon tavoitteellinen keskittäminen tarkastelun ulkopuolelle, voidaan todeta, että hallintajärjestelmien keskittymisen kokonaisuhteiskunnallisella metatasolla on katsottu hyvin suuressa mitassa riippuvan taloudellisista tekijöistä. Varsin monet hallinnon keskittymisen syyt ja mekanismit ja pohtineet politiikan ja hallinnon tutkijat ovat johtaneet keskittymistendenssejä koskevat ajatuksensa saksalaisen taloustieteilijän Adolf Wagnerin jo viime vuosisadan lopulla esittämistä teeseistä. Näiden teesien mukaan teollistuminen, työnjaon kehitys, väestön keskittyminen sekä koulutuksen ja hyvinvointipalvelujen kysyntä aikaansaavat julkisella sektorilla kasvupaineita (Ks. esimerkiksi Sharpe 1979).<sup>4</sup> Koska monet julkiset hyödykkeet ovat tehokkaimmin ja pienimmin kustannuksin tuotettavissa juuri keskitetysti, valtion keskushallinnon toimesta, on tämä kiihdyttänyt julkisen vallankäytön keskittymistä juuri valtion keskushallintoon.

Useat Wagnerin käsityksistä lähteneet tutkijat ovat pyrkineet laajentamaan näitä julkisen sektorin kasvu- ja keskittymisteoreettisia näkemyksiä (Ks. esimerkiksi Martikainen 1975, Tarschys 1975). Siten on katsottu, että sodat ja syvät ulkoiset kriisit usein pakottavat yhdistämään ja keskittämään ponnistukset kansakokonaisuuden

<sup>4</sup> Muutamat kulttuurimaantieteen tutkijat ovat keskittymisen ja hajauttamisen ongelmaa pohtiessaan päätyneet siihen, että taloudelliset tekijät ovat primaareja tekijöitä arvioitaessa vallan keskittymistä valtion keskushallintoon. Ronan Paddison on kuvannut keskittymisen mekanismiverkkoa mielenkiintoisella tavalla yhdistäen puhtaasti taloudellisiin tekijöihin myös tiettyjä spatiaalisia tekijöitä. Ks. Paddison 1983, 23—33.

nimissä valtiolle tai ainakin sen keskushallinnon ohjantaan. Kriisin lauettuakaan näitä hallintorakenteita ei helposti pureta, mikä taas aikaansaa sen, että julkinen sektori niiden tuloksena paisuu hyppäyksenomaisesti entistä laajemmaksi (Peacock & Wiseman 1967).

Muutamissa taloudellisiin selityksiin perustuvissa teorioissa taas on lähdetty siitä, että suurten oligopolististen yksikköjen tulo markkinoille saattaa markkinamekanismin epätasapainoon tai häiriötilaan, joka voidaan korjata vain julkisen sääntelyn avulla. Tällainen sääntelymekanismi vaatii tuekseen muita julkisia osajärjestelmiä, kuten turvallisuusjärjestelmän, korkean teknologian järjestelmän ja korkea-asteisen koulutusjärjestelmän. Näiden pystyttäminen taas kasvat-  
taa julkista sektoria yleensä, mutta erityisesti valtion keskushallintoa (Ks. Sharpe 1979).

Taloudellisten kasvu- ja keskittymisteorioiden ohella on myös selkeämmin poliittis-hallinnollisten ja myös kulttuuriin liittyvien tekijöiden katsottu selittävän hallinnon keskittymistä ja laajentumista. Yksi keskeinen teesi lähtee siitä, että poliittinen tasa-arvo on saavutettavissa vain valtion toimesta (Smith 1985, 80—81). Erityisesti kansalaisten resurssien uudelleenjakoon ja hyvinvointitehtävien suorittamiseen liittyvät vaatimukset palvelujen tasapuolisesta saavutettavuudesta korostavat keskushallinnon merkitystä niiden tuottamiseksi.

Valtion keskushallinnon kasvun on katsottu johtuvan myös siitä, että alue- ja paikallishallinnon yksiköt tuottavat palveluja, joiden kustannukset ja hyödyt lankeavat hyvin suurelta osin näiden yksikköjen ulkopuolella asuvien kannettaviksi ja hyväksi. Tämä ulkopuolisuuden ongelma on aiheuttanut paineita palvelutuotannon siirtämiseksi keskustasolle. Se on toiminut perusteenä myös aikaisempaa suurempien ja toimintakykyisempien yksikköjen luomiseksi paikallistasolle. Käytännössä tämä on monissa maissa johtanut kuntauudistuksiin kuntakoon suurentamiseksi ja homogenisoimiseksi (Sharpe 1979, 14).

Myös monet weberiläisestä tutkimusperinteestä juontuvat käsitykset byrokratian itseintressistä ovat korostaneet julkisen sektorin laajentumista ja keskittymistendenssien merkitystä. Mielenkiintoisia tässä suhteessa ovat muun muassa käsitykset virastojen välisen määrärahakilpailun kumuloitavista mekanismeista sekä palvelujen tarjon-

tateoreettisista lähtökohdista, jotka ruokkivat sekä julkisen hallinnon laajentumista yleisesti että sen keskittymistä (Tarschys 1975).

Erimielisyyttä ei vallitse siitä, etteikö julkinen sektori ole kaikissa länsimaissa kasvanut erityisesti toisen maailmansodan jälkeisellä hyvinvointivaltion intensiivisen rakentamisen kaudella. Jonkin verran eriäviä käsityksiä on sitävastoin esiintynyt siitä, onko julkisen sektorin kasvu merkinnyt kasvua nimenomaan valtion keskushallinnon tasolla ja siten hallinnon keskittymistä. Menotalouden osoittimilla mitattuna esimerkiksi läntisen Euroopan maissa kehitys näyttäisi merkinneen paikallishallinnon yksikköjen kautta tapahtuneen toiminnan laajentumista ja siten — ainakin näennäisesti — jopa tiettyä hallintotoiminnan hajautumista. Merkille pantavaa tässä yhteydessä on kuitenkin se, että paikallishallintoyksikköjen, nimenomaan kuntien, menot ovat voineet kasvaa ensi sijassa valtionapujen lisääntymisen johdosta. Useimmiten tämä taas on merkinnyt kuntien itsehallinnollisen liikkumatilan tosiasialista kapenemista ja keskusohjauksen lisääntymistä. Ohjaus ei tällöin rajoitu vain normien antamiseen vaan voi ohjeiden tai ohjelmien muodossa ulottua toiminnallisiin yksityiskohtiin asti (Smith 1985, 99—121). On vähintäänkin tulkinallista, onko tapahtunut kehitys merkinnyt tosiasiallisen hallinnollisen toimivallan käytön osalta pikemminkin keskittymistä kuin hajautumista.

### Miksi hallintoa hajautetaan?

Pitkäaikaisena kehitystrendinä tarkastellen julkinen hallinto on laajentunut ja laajetessaan enemmän tai vähemmän selkeästi keskittynyt valtion keskustasolle. Miksi sitä tulisi hajauttaa? Mitkä ovat ne arvot, jotka ovat luettavissa »hyvien olojen» saavuttamiseksi katsottujen desentralisointipyrkimysten taustoilta?

Lähtemättä tässä yhteydessä yksityiskohtaisemmin erittelemään niitä tekijöitä, joilla hajauttamisvaatimuksia on perusteltu, seuraavassa pyritään lyhyesti ja luettelonomaisesti esittämään desentralisointiin keskeisimmin liitetyt arvot ja argumentoinnit. Yleistäen voidaan todeta, että valtaosa hajauttamisperusteluista liittyy jollakin tavoin länsimaisen demokratian perusarvoihin. Osa desentralisointiperusteista on kuitenkin lii-

tettävissä myös hallinnon tehokkuuden lisäämispyrkimyksiin (Johnson 1979, vrt myös Paddison 1983).<sup>5</sup>

Useat desentralisoinnin merkitystä korostavat perusideat ovat palautettavissa jo varhaisimpiin liberaalisen demokratian klassikoihin, ennen muuta J.S. Milliin. Yksi näistä on poliittinen kasvatust. Sen ideana on ajatus, että osallistuminen edustuksellisen paikallishallintoyksikön toimintaan auttaa ymmärtämään sitä kokonaisuutta, jossa julkinen organisaatio toimii; osallistumalla opitaan osallistumaan. Kasvatustehtävään liittyy läheisesti toinen arvo tai tavoite, poliittisiin johtotehtäviin kouluuntuminen. Harjaantuminen paikallishallinnon tehtävissä auttaa ymmärtämään myös laajempien poliittisten kokonaisuuksien tointa ja toimii näin pohjakouluna valtakunnallisiin poliittisiin johtotehtäviin. Kolmanneksi paikallisella itsehallintoyksiköllä on katsottu olevan tietty stabilointitehtävä. Sen on katsottu luovan poliittista vakaisuutta, yhteisöhenkeä ja yhteiskunnallista harmoniaa (Smith 1985, 20—23).

Osallistumismahdollisuuden paikallishallintoon on katsottu neljänneksi edistävän poliittista tasa-arvoa. Erityisesti on tällöin tähdennetty sitä, että osallistuminen paikallishallintoyksikön toimintaan toteuttaa tasa-arvoa paremmin kuin osallistuminen valtakunnallisiin poliittisiin ratkaisuihin. Viidennen desentralisointiarvon, vastuullisuuden kasvun, merkitys taas perustuu siihen, että kansalaisten on helpompaa ja yksinkertaisempaa valvoa lähellä ja näkyvissä olevien päätöksentekijäin toimintaa kuin valtion keskushallinnon tasolla toimivien, enemmän tai vähemmän anonyymien henkilöiden edesottamuksia. Kudes arvo, responsiivisuus, viittaa lähinnä siihen, että paikallishallinto pystyy paremmin ottamaan huomioon ne sisällölliset vaatimukset, joita kansalaiset asettavat palvelujen, erityisesti hyvinvointipalvelujen, tuottamiselle ja jakamiselle. Käsitteksen taustalta on luettavissa ajatus, että paikallishallinto tuottaa palveluja tarkoituksenmukaisemmalla tavalla kuin valtion keskushallinto.

<sup>5</sup> Hallinnon hajauttamisperusteluja voidaan luokitella myös sen mukaan, minkä yhteiskunnallisen osajärjestelmän tavoitteita niillä pyritään edistämään. Desentralisoinnin tavoitteita voidaan siten luokitella esimerkiksi sen mukaan, pyritäänkö niillä ensi sijassa poliittisiin, hallinnollisiin vai taloudellisiin päämääriin. Ks. Paddison 1983, 49—55.

Tätä arvoa voidaan pitää myös tehokkuusarvona ainakin siinä mielessä, ettei hallintokoneisto näin toimiessaan tuota tarpeettomia, kysyntään perustumattomia palveluja (Smith 1985, 24—30).

Esitettyihin desentralisoinnin arvoihin voidaan kohdistaa myös kritiikkiä. Siten esimerkiksi poliittista kasvatusta ja harjaantumista sekä yhteisövaikutuksen vahvistamista voidaan edistää myös muussa yhteiskunnallisessa toiminnassa kuin paikallishallinnon yksikköjen päätöksenteossa. Tasa-arvon kohdalla taas voidaan perustellusti väittää, että suhteellisen harvalukuiset valtion keskushallinnon yksiköt pystyvät takaamaan palvelujen saatavuuden tasapuolisuuden selvästi paremmin kuin paikallisen itsehallinnon yksiköt.

Edellä tarkastellut arvot perustuvat tiettyihin meta-arvoihin, mutta ennen muuta paikallishallinnon järjestelyyn tiettyjen periaatteiden mukaisesti. Etenkin kolmen ensiksi mainitun mutta tosiasiallisesti kaikkienkin lueteltujen arvojen toteutuminen edellyttää paikallishallinnon organisoitua kahden periaatteen mukaan. Ensinnäkin, näitä arvoja toteuttavan hallintoyksikön on oltava tiettyssä määrin autonominen. Autonomisuudella tarkoitetaan tässä tapauksessa sitä, että alueellinen yksikkö on valtion keskushallinnon välittömästä ohjauksesta riippumaton päätösten sisällön osalta. Toiseksi hallintoyksikön sisäisen organisaation tulee olla kansanvaltaisesti järjestetty. Tämä taas edellyttää käytännössä poliittisesti ohjaavan edustuselimen olemassaoloa. Näin kaikki desentralisointiin liittyvät keskeiset arvot ovat, jos ei periaatteessa yksinomaisesti, niin ainakin käytännössä parhaiten ja laajamittaisimmin toteutettavissa vain poliittisesti desentralisoidun hallintoyksikön puitteissa. Hallinnollinen desentralisointi eli konsentroiduksi sen paremmin valtion sektorihallinnon kuin valtion yleishallintoviranomaisyksikköjenkään puitteissa voi täyttää kuin vähäistä osaa näistä arvoista. Suomen oloihin sovellettuna ja hallintojärjestelmämme erityisluonne huomioon ottaen desentralisoinnin vastaanottavana ihanneyksikkönä voi parhaiten toimia kunta.

Pohdittaessa hallinnon hajauttamisen tavoitteita lienee paikallaan kohdistaa huomiota myös sen ideologiaan ja tietyn asteiseen historialliseen määrättyvyyteen. Edustuksellisen vallankäyttöjärjestelmän luoman kehikon puitteissa on kansanval-

lan sisällölle annettu eri aikoina jossain määrin toisistaan poikkeavia painotuksia. Tämä seikka tulee näkyviin myös suomalaisessa keskustelussa niin valtiollisen kuin kunnallisenkin demokratian osalta. Kun edustuksellisen kansanvallan raamit oli tämän vuosisadan kahden ensimmäisen vuosikymmenen kestäessä luotu, lähdettiin niiden rajoissa täyttämään kansalaisten hallintoon kohdistamia odotuksia ja vaateita. Palvelujen tuottamisen tehokkuus, ensi sijassa resursien säästämistä taloudellisuuden näkökulmasta painottaen, toimi kansanvaltaisen hallinnon hyvyyden osoittimena (Vartola 1977, 128—129).

Vasta oikeastaan 1960-luvun lopulta lähtien on kansanvaltaisen hallinnon kohdalla alettu painottaa osallistumiseen ja kansalaisvaikutukseen, viimeksi kansalaisläheisyyteen, liittyviä hallinnon tavoitteita. Yleislänsimainen osallistumisaalto korosti sitä, ettei ole yhdentekevää, millä tavalla ja kenen toimesta palveluja tuotetaan. Osallistumista ja välitöntä osallisuutta demokratian peruselementtinä korostava liike on vaatinut ennen muuta erilaisten lähidemokraattisten järjestelyjen kehittämistä (Komiteanmietintö 1986: 12, Vartola 1977, Kjellberg 1979).

### **Miksi hajauttamisen tavoitteita ei saavuteta täysimääräisesti: muutamia näkökohtia**

Miksi hajauttaminen ei täytä sille asetettuja tavoitteita? Tähän saattaa olla useita erilaisia syitä. Ongelmien painopisteitä määriteltäessä voitaisiin ehkä tehdä karkea jako hallinnon sisäisiin ja ulkoisiin tekijöihin. Samalla voitaisiin tieteenalajaottelua käyttäen puhua vastaavasti julkishallintopainotteisista ja politologispainotteisista selityksistä. Sen paremmin jakoa hallinnon sisäisiin ja ulkoisiin tekijöihin kuin hallintotieteellisiin tai politologiisiin selityksiin ei kuitenkaan voida eikä ole tarpeenkaan tehdä. Tässä yhteydessä analysoidaan »huonoja oloja» keskittymällä pääosin hallinnon ulkopuolisiin tekijöihin ja siten myös voimakkaammin politologispainotteisiin selityksiin.

Jos lähinnä ulkoisten selitystekijäin avulla pyritään vastaamaan siihen, miksi tietty toimenpide ei tuota sille asetettuja tavoitteita hallinnon hajauttamisen kohdalla — miksi hallinto ei dezentralisointitavoitteista ja -toimenpiteistä huolimatta muutu kansanvaltaisemmaksi tai kansa-

laisläheisemmäksi, miksi tasa-arvo tai responsiivisuus eivät toteudu — voidaan viitata muutamaani länsimaisissa hallintojärjestelmissä esiintyviin kehityssuuntauksiin, joiden ainakin jossain mitassa on havaittu aiheuttaneen vallankäytön keskittymistä. Sellaiset kehitystrendit kuin korporatisoituminen, professionalistuminen ja tietyt elitisointispiirteet, ennen muuta enemmän tai vähemmän kiinteiden politiikkayhteisöjen muodostuminen ovat seikkoja, jotka ansaitsevat tässä yhteydessä tulla lähemmän tarkastelun kohteiksi. Kaikilla näillä tekijöillä voidaan ajatella olevan taipumusta edistää »huonoja oloja» ja siten viedä tehoa tietoisilta hallinnon hajauttamistoimilta.

Korporatisoitumisella liberaalisissa järjestelmissä viitataan tavallisesti etujen välittymiseen ja päätöksentekoon, jossa ennen muuta taloudellisilla etujärjestöillä on keskeinen asema. Etujärjestöjen ja julkisten viranomaisten suhteita kuvaavana ulottuvuutena korporatismi voidaan nähdä kahdella tasolla. Toisaalta sillä tarkoitetaan konsertaatiota eli sopimus pohjaista päätöksentekoa valtakunnallisella eli makrotasolla, toisaalta taas niin sanottua mesokorporatismia, jolla viitataan usein etujärjestöjen enemmän tai vähemmän automaattiseen mukaanpääsyyn julkisen hallintokoneiston luomille areenoille (Cawson 1985, 126—129, Cawson 1985 b, Grant 1985, Scmitter 1979).

Useiden muiden länsimaiden tavoin ovat korporatiiviset neuvottelu- ja sopimusjärjestelmät myös Suomessa lisääntyneet tuntuvasti parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Yhteiskunnallisen vallankäytön laajuutena mitaten niiden kirjo ulottuu koko talouspolitiikan perustana olevasta tulopoliittisesta järjestelmästä aina sotalelujen myynnin rajoittamista koskevaan sopimukseen. Niiden variaatio julkinen—yksityinen-dimensiolla taas ulottuu julkisyhteisöjen keskinäisistä sopimuksista, kuten kuntien keskusjärjestöjen ja valtion välisistä järjestelyasiakirjoista puhtaasti yksityisoikeudellisten järjestöjen välisiin, mutta koko yhteiskunnan vallankäytön kannalta tärkeisiin sopimusjärjestelmiin. Tällainen on muun muassa metsänomistajain ja metsäteollisuuden harjoittajain järjestöjen välinen puun hintasuositussopimusjärjestelmä (Ks. Helander 1986 a).

Sopimus pohjainen päätöksenteko järjestöjen ja valtion välillä tai järjestöjen kesken »julkisen edun» rajoissa ja nimissä epäilemättä joustavoittaa julkista samoin kuin julkisen ja yksityisen rajavyöhykkeellä tapahtuvaa vallankäyttöä. Samalla se myös keventää »hallinnan ylikuormittumista» samoin kuin byrokraatisoitumistakin, joiden on katsottu olevan tunnusomaisia piirteitä kutakuinkin kaikille länsimaisille hyvinvointivaltioille.

Korporatiivisella etujen välittymisellä on kuitenkin merkittäviä ja kauaskantoisia vaikutuksia yhteiskunnan vallankäytön kokonaisuuden kannalta. Yhtenä korporatiivisten sopimusjärjestelmien perustamisen edellytyksenä, itse asiassa niiden luomisen välttämättömänä ehtona, on keskittynyt järjestörakenne. Keskittyneen rakenteen ja sektorimonopolistisen aseman lisäksi neuvottelu- ja sopimus pohjaisen korporatiivisen etujen välitysjärjestelmän moitteeton toiminta edellyttää, että sopimuksia tekevän järjestön ylimmälle johdolle on annettu riittävästi vallankäytöllistä liikkumatilaa ja että sillä on myös riittävät tekniset ja taidolliset valmiudet käydä kauppaa nopeasti vaihtelevissa neuvottelutilanteissa. Vaikka sopimusten velvoittavuus ei ylläkään lain tasoiseen sanktiointiin, merkitsee sopimuspolitiikan laajamittainen soveltaminen paitsi järjestön jäsenten, useimmiten myös muiden sopimusten piiriin kuuluvien kansalaisryhmien liikkumatilan rajoittamista. Sopimuksilla saavutettujen »yhteisten hyvien» vastapainoksi sopimusjärjestöjen johto saa vertikaalista kontrollivaltaa jäseniinsä mutta — ennen muuta korporatiivisen konserttaation kyseessä ollen — myös ulkopuolisiin toimijoihin.

Korporatiivinen sopimusmekanismi vaatii myös ympäristön, lähinnä vastapuolen, sopeutumista vastaavanlaisen eliittipäätöksenteon nopeasti vaihteleviin tilanteisiin. Samalla se kuitenkin saa helposti aikaan sen, että kansanvaltainen ohjaus joutuu syrjäytymään päätöksenteon tehokkuusnäkökohtien tieltä. Voidaan vain kysyä, kuvastavatko esimerkiksi viime vuosien vaikeudet julkisten alojen palkkanevottelujärjestelmissä juuri tätä toisaalta tehokkuuden ja joustavuuden vaatiman liikkumatilan ja toisaalta kansanvaltaisen ohjauksen yhteensopimattomuutta julkissektorin työnantajaroolissa.

Varsinkin edellä mainittuihin mesokorporatiivisiin kehitystendensseihin, joilla lyhyesti ilmaistuna viitataan julkishallinnon sektoriorganien — Suomessa ennen muuta keskusvirastojen — sekä etujärjestöjen välisen vuorovaikutuksen vahvistumiseen ja kiinteelymiseen, liittyy usein elementtejä, jotka edistävät hallintajärjestelmien keskittymistä ja kansanvaltaisen ohjauksen heikkenemistä. Tällaisiin verraten kiinteisiin ja kompakteihin vuorovaikutusverkostoihin on viime aikoina viitattu tavallisimmin käsitteellä politiikkayhteisö. Poliitiikkayhteisön muodostaa tavallisesti tietyn viraston johto yhdessä saman poliittikalohkon keskeisimpien asiakasryhmien edustajain kanssa sektori-intresseihin kytkeytyneiden poliitikkojen täydentäessä toisinaan näin muodostunutta eliittiryhmää (Jordan 1981, Laffin 1986). Tunnuksomaisina piirteinä näille sektoroituneille tai segmentoituneille eliittien vuorovaikutusverkoille on usein osallistujien yhteinen kokemus- ja arvoperusta sekä yhdensuuntaiset pyrkimykset oman poliittikalohkon toimintojen edistämiseen ja kontrollointiin. Vuorovaikutuksen jatkumista edistää usein vielä se, että virastolla ja sen keskeisimmillä asiakasryhmillä on yhteinen henkilöstön rekrytointipohja yhteiskunnallista taustaa ja koulutusta myöten.

Poliitiikkayhteisön perusratio pohjautuu sen muodostavien toimijoiden yhteisiin etuihin. Viraston johtavien vallankäyttäjien yhteistyö keskeisimmän asiakasorganisaation johdon kanssa takaa sille tarvittavan kenttäsiantuntemuksen toisaalta ja poliittisen tuen toisaalta. Samalla hallintosektorin keskeisimmät etujärjestöt pääsevät osallistumaan ja vaikuttamaan lohkolla tehtävien toimintaohjelmien sekä sitä koskevien säädösten valmisteluun ja toimeenpanoon. Järjestöjohdon sitoutuminen keskustasolla takaa samalla sen, ettei päätösten toteuttaminen kentällä joudu hankaluuksiin merkittävimpien asiakasryhmien taholta.

Toinen hallintajärjestelmien tietoista hajauttamista ehkäisevä kehityssuunta korporatisoitumisen ohella on professionalisoituminen. Hyvin karkeasti määriteltynä professionalisoitumisella voidaan viitata tehokkaasti järjestäytyneiden, korkea-asteisesti erikoiskoulutettujen ja tiedollisen monopolin alallaan saavuttaneiden ammattiryhmien merkityksen kasvuun yhteiskunnassa (Björkman 1982, Hellberg 1978, 3—44, Laffin

1986). Monien professionaalisten ryhmien vallankäytöllistä asemaa vahvistavat edelleen niiden sisäiset ammattieettiset, solidaarisuutta korostavat periaatteet sekä usein vielä yhteiskunnan niille myöntämä erikoisasema ja legitimaatio. Viimeaikaisessa tutkimuksessa on korostettu erityisesti sitä, että perinteisten vapaan ammatin professionalistien, kuten lääkäreiden, arkkitehtien ja asianajajien rinnalle on noussut joukko virkamiesryhmiä, joilla on siinä määrin professioille ominaisia piirteitä, että niitä voidaan täydellä syyllä pitää professoryhminä. Tällaisia uusia professioita ovat esimerkiksi opettajat, psykologit ja yhteiskuntasuunnittelijat.

Professionalistumisen vaikutuksen on katsottu konkreettisesti ilmenevän ainakin kolmella yhteiskunnallisen vallankäytön areenalla (Helander 1986 b). Perinteisesti professionalistumisvaikutuksista voidaan puhua siinä mielessä, että professioperustaiset ammattiryhmät ovat järjestäytyneinä ryhminä pyrkineet vaikuttamaan viranomaisissa tehtäviin ratkaisuihin. Palvelutuotannon tehokkuutta tavoittelevan julkishallinnon kohdalla professionaaliset järjestöt ovat pyrkineet vaikuttamaan myös hallinnon rakenteisiin sekä hallintohenkilöstön virkakelpoisuusperusteisiin ja virkarekrytointiin. Näin professoryhmät ovat pyrkineet miehittämään itseään lähellä olevat virastot.

Toinen professionalistumisen ilmenemismuoto on julkisen päätös- ja toimeenpanovallan käyttö professionaalisten järjestöjen avulla tai toimesta. Perinteisesti muutamat vapaan ammatin harjoittajien julkisoikeudelliset järjestöt ovat olleet sektorillaan verraten näkyviäkin kontrollivallan käyttäjiä. Viime vuosikymmeninä näiden rinnalle on noussut joukko uusia erikoiskoulutettujen ammatillisia järjestöjä, jotka sääntelevät edustamansa ammattiryhmän jäsenten käyttäytymistä asettamalla näille toiminnalliset standardit ja eettiset käyttäytymisnormit. Tässä kohdin voidaan puhua professionaalisten järjestöjen harjoittamasta välillisestä julkishallinnosta.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Muutamat professionaaliset järjestöt ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joita pidetään yhtenä välillisen julkishallinnon keskeisenä kategoriana. Vaikka useimmilla professionaalilla järjestöllä ei olekaan tällaista asemaa, voidaan niitä pitää tyyppillisinä yksityisten harjoittaman välillisen julkishallinnon yksikköinä meillä tavanomaisesti käytetyn hallinto-oikeudellisen luokituskriteeristön mukaan. Ks. Kulla & Rosas 1981.

Kolmas ja edellä mainituista professionaalistumiskäsityksistä olennaisesti poikkeava merkityssidältö liittyy ajatukseen politiikan ammatillistumisesta. Poliitiikan professionalistuminen on ilmennyt erityisesti siinä, että politiikan maallikot tai amatöörit ovat luottamustehtävissä alkaneet yhä suuremmissa mitassa korvautua erikoiskoulutuksen saaneilla ammattilaisilla tai henkilöillä, joilla muutoin on riittävästi aikaa ja teknisiä valmiuksia hoitaa tehtävä mahdollisimman tehokkaasti ja asiantuntevasti (Ks. Strömberg & Westerståhl 1983, 292—297). Professionalistumisen on tällöin katsottu koskevan erityisesti nimettyjä tai luottamushenkilöorganien valitsemia toisen tai kolmannen asteen luottamushenkilöitä, jotka käyttävät oman hallintosektorinsa valmisteluvaltaa väliportaan ja paikallistasolla.

Useiden professionaalisten ryhmien kohdalla yhtenäistä arvoperustaa ja ryhmäsolidaarisuutta lisäävät peruskoulutukseen liittyen ammattieettisten normien omaksumisen lisäksi myös tehokkaat jatkuvan koulutuksen järjestelmät. Kun ammattiryhmä itse pystyy tavallisesti määrittämään koulutuksen sisällön myös tapauksissa, joissa jatko- ja täydennyskoulutuksesta vastaa julkisen sektorin ylläpitämä, tavallisesti koko maan kattava koulutusjärjestelmä, heijastuu tämä ryhmän jäsenten käyttäytymiseen ja toimintaan yhtenäistävällä tavalla toimivatpa nämä julkishallinnon valmistelutehtävissä millä hallinnon tasolla tahansa. Näin päätökset, joiden valmistelijoina toimivat tiettyyn professionaaliseen ryhmään kuuluvat henkilöt, eivät sisällöllisesti välttämättä muodostu erilaisiksi hallinnon eri tasoilla.

Yhteenvedonomaaisesti katsottuna korporatiiviset ja professionaaliset kehitystrendit näyttävät ainakin kahdella tavalla vaikeuttavan tai suorastaan vievän pohjaa kansanvaltaiselta hallinnon hajauttamiselta. Yhtäältä tällaiset tendenssit merkitsevät uusien, suhteellisen itsenäisten epävirallisten osajärjestelmien syntymistä yhteiskunnan virallisen hallintajärjestelmän muodostamaan kokonaisuuteen. Kehitys sellaisenaan merkitsee julkisen hallintokoneiston eri tasoilla tapahtuvan hallinnon koordinoinnin vaikeutumista ja sattumanvaraistumista. Hallinnon kehittämistavoitteista erityisesti suunnitelmallisuuden ja kansanvaltaisen ohjauksen tavoitteet voivat tulla saavutetuiksi vain osittaisesti. Merkittäväntä toisaalta

lienee kuitenkin se, että nämä osajärjestelmät lisäävät väliportaan ja paikallishallinnon tasoilla sivulta, järjestöistä tai politiikkayhteisöistä tapahtuvaa ohjausta. Tämä merkitsee samalla eri hallintotasojen kohdalla yhdenmukaistavan paineen lisääntymistä ja sitä, että paikallisesti omaperäiset ratkaisut joutuvat väistymään keskiteyttyjen päätösten tieltä. Jos päätösten sisältö näin ohjautuu tosiasiallisesti paikallisyhteisön ulkopuolelta, ei hallinnon hajauttamisella voida saavuttaa ainakaan kaikkia sille asetettuja tavoitteita.

### Yhteenveto

Samalla kun julkinen hallinto on varsinkin hyvinvointivaltion kehittämisen vuosikymmenillä entisestään laajentunut, on se samalla myös keskittynyt. Vaikka palvelujen jako paikallistasolla on kaikkialla lisääntynyt, ei voimavarojen hallintokoneiston kasvattaminen paikallistasolla ole vastaavasti lisännyt näiden yksikköjen poliittista liikkumatilaa ja siten mahdollisuuksia tarpeiden sekä jaettavien hyvien laaja-alaiseen ja koordinoituun keskinäispunnintaan. Ylhäältä, valtion keskushallinnosta tapahtunut sektoriyksikköjen ohjauksen lisääntyminen on merkinnyt pikeminkin hallinnon keskittymistä kuin sen hajauttamista.<sup>7</sup>

Tietyissä mielessä paradoksaalista on, että myös koko yhteiskunnan vallankäyttöjärjestelmä näyttää kulkeneen kohti suurempaa funktionaalista hajautumista. Yhteiskunnan kokonaishallintajärjestelmään on kasvanut suuri joukko osajärjestelmiä ja vallankäyttömekanismeja, jot-

ka toimivat suhteellisen itsenäisesti julkisen ja yksityisen vallankäyttösfäärin raja-alueilla laajasti ottaen yhteiskunnan hyvien jakoon ja sääntelyyn osallistuen.

Olen esityksessäni käsitellyt lähinnä vain kahden hallinnan kehitystrendiä, korporatisoitumista ja professionalisoitumista, joiden on havaittu lisänneen keskittyneiden, toiminnallisesti eriytyneiden päätöksiä tekevien tai päätöksentekoon vaikuttavien osajärjestelmien ja valtamekanismien kehittymistä julkishallinnon yksikköjen yhteyteen tai niiden ulkopuolelle. Järjestöpohjaisten toimijoiden lisäksi erilaiset välillisen julkishallinnon yksiköt ovat kehittyneet yhä merkittävämmiksi arvojen jakajiksi suomalaisessa yhteiskunnassa. Kun nämä hajautuneet osajärjestelmät usein ovat sisäisesti varsin keskittyneitä valtion keskustasolla toimivia yksikköjä tai vuorovaikutusverkostoja, on niiden toiminnan yhteensovittaminen parlamentaarisen hallintajärjestelmän puitteissa erittäin vaikeaa tai suorastaan mahdotonta.

Vielä vaikeammalta kuin keskustasolla näyttää tällaisten, tavallisesti järjestöjen sisälle tai ympäristöön rakentuvien, valtakeskusten vallankäytön yhteensovittaminen alue- ja paikallistasolla toimivien julkishallinnon yksikköjen toimintaan. Vaikka järjestöt saattavat olla muodolliselta rakenteeltaan suhteellisen hajautettuja, ovat ne tehtävänsä tehokkaasti hoitamisen vuoksi tavallisesti valtasuhteiltaan hyvin keskitettyjä. Ohjaussuhteet niiden paikallistason ja paikallisen itsehallintoyksikön välillä voivat yleensä muodostua vain sellaisiksi, että niistä tapahtuu vaikuttamista julkishallinnon yksikköjen suuntaan.

Alussa asetettuun kysymykseen, hajautuuko hallinto hajauttamalla, voidaan vastata ehdollisen myönteisesti. Toimivallan siirto valtion keskushallinnosta paikallisen itsehallinnon yksiköille täyttää periaatteessa hyvinkin hajauttamiselle länsimaisissa hallitsemisjärjestelmissä yleisesti asetettuja kansanvaltaisuustavoitteita. Tärkeää on kuitenkin, että yhteiskunnan hallintajärjestelmä nähdään kokonaisuutena, joka koostuu myös yhä kasvavasta joukosta julkishallinnon perinteisesti rajattavissa olevaan kokonaisuuteen marginaalisesti liittyviä hallinnon osajärjestelmiä. Niiden huomioon ottaminen hajauttamista tosiasiallisesti rajoittavina »huonoina olosuhteina»

<sup>7</sup> Tässä yhteydessä voitaneen viitata yhteen, tavallaan paradoksaaliseen kehityssuuntaukseen, joka on tuotu esille hajauttamisesta keskusteltaessa. Yhdysvaltain olosuhteisiin viitaten Don K. Price (1976, 500—501) toteaa, että pitkällä aikavälillä tarkastellen on tapahtunut hallinnon hajauttamista mutta samanaikaisesti politiikan, toisin sanoen ylätasoa arvopäätösten, keskittymistä. Suomessakin tällaista kehitystä voitaneen osoittaa usealtakin sektorilta. Korkeakoulu- ja tiedepoliittinen päätöksenteko- ja hallintosektori näyttäisivät tarjoavan tästä melko hyvän esimerkin. Samalla kun korkeakoulutusta ja tutkimusta on hajautettu perustamalla uusia yksikköjä maan eri osiin, samalla korkeakoulujen ohjausta on keskustasolta lisätty. Kun vielä otetaan huomioon, että tieteellisen toiminnan rahoitus on monien alojen osalta keskitetty Suomen Akatemiaan, voidaan pitkälti katsoa tieteellisen toiminnan tulleen hallinnollisesti hajautetuksi mutta tosiasiallisen päätöksenteon osalta keskitetyksi.



on tämän vuoksi tärkeää suunniteltaessa laajamittaisia muutoksia virallisen julkishallinnon ko-  
neiston sisällä.

#### KIRJALLISUUS

- Anckar, Dag, A Definition of Democracy. Teoksessa Anckar, Dag & Berndtson, Erkki (eds.), *Essays on Democratic Theory*. The Finnish Political Science Association. Tampere 1984.
- Björkman, James Warner, Professionalism in the Welfare State: Sociological Saviour or Political Pariah? *European Journal of Political Research*. Vol 10, 1982.
- Cawson, Alan, Corporatism and Local Politics. Teoksessa Grant, Wyn (ed.), *The Political Economy of Corporatism*. Macmillan: London 1985 (Cawson 1985 a).
- Cawson, Alan, Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation. Teoksessa Cawson, Alan (ed.), *Organized Interests and the State*. SAGE: London 1985 (Cawson 1985 b).
- Cawson, Alan, *Corporatism and Political Theory*. Basil Blackwell: New York 1986.
- Fesler, James W., Centralization and Decentralization. Teoksessa *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Macmillan & Free Press: New York 1968.
- Grant, Wyn, Introduction. Teoksessa Grant, Wyn (ed.), *The Political Economy of Corporatism*. Macmillan: London 1985.
- Hallinnon rakenteet*. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki 1980.
- Helander, Voitto, Kohti sopimusvaltiotako? *Hallinnon Tutkimus* 1/1986. (Helander 1986 a).
- Helander, Voitto, Några synpunkter på demokrati, decentralisering och vissa oreglerade drag i samhällets utveckling. *NordREFO* 1985/86: 3. (Helander 1986 b).
- Hellberg, Inga, Studier i professionell organisation. *Monoграфier utgivna av Sociologiska Institutionen vid Göteborgs Universitet*. Nr 20. Göteborg 1978.
- Johnson, Nevil, Some Effects of Decentralization in the Federal Republic of Germany. Teoksessa Sharpe, L.J. (ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*. SAGE: London 1979.
- Jordan, A. Grant, Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process. *Journal of Public Policy*. Vol. 1, No 1 (February) 1981.
- Kjellberg, Francesco, A Comparative View of Municipal Decentralization: Neighbourhood Democracy in Oslo and Bologna. Teoksessa Sharpe, L.J. (ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*. SAGE: London 1979.
- Komiteamietintö 1978: 22*. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö. Helsinki 1978.
- Komiteamietintö 1986: 12*. Hallinnon hajauttaminen. Helsinki 1986.
- Kulla, Heikki & Rosas, Allan, Medelbar offentlig förvaltning. *Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*. Ser A: 166. Åbo 1981.
- Lemieux, Vincent, Deconcentration and Decentralization: a Question of Terminology? *Canadian Public Administration*. Vol 29, No 2, 1986.
- Martikainen, Tuomo, Julkisen sektorin kasvu Suomessa. *Helsingin Yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia*. Sarja C. DETA 13/1975. Helsinki 1975.
- Martikainen, Tuomo & Yrjönen, Risto, Näkökohtia julkisten palvelusten tuotannosta ja organisaatiosta Suomessa. *Helsingin Yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia*. Sarja A. No 46/1977. Helsinki 1977.
- Paddison, Ronan, *The Fragmented State. The Political Geography of Power*. Basil Blackwell: Oxford 1983.
- Peacock, Alan T. & Wiseman, Jack, *The Growth of Public Expenditure in the U.K.* Allen & Unwin: London 1979.
- Price, Don K., The Diffusion of Sovereignty. Teoksessa Golembiewsky, Robe T. & Gibson, Frank & Cornog, Geoffrey Y. (eds.), *Public Administration*. Third Edition. Rand McNally College Publishing Company: Chicago 1976.
- Schmitter, Philippe C., Still the Century of Corporatism? Teoksessa Schmitter, Philippe C. & Lehbruch, Gerhard (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. SAGE: London 1979.
- Sharpe, L.J., Decentralist Trends in Western Democracies: A First Appraisal. Teoksessa Sharpe, L.J. (ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*. SAGE: London 1979.
- Smith, B.C., *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Georg Allen & Unwin: London 1985.
- Ståhlberg, Krister, Synpunkter på decentraliseringsbegreppet. *Politiikka* 3/1974.
- Tarschys, Daniel, The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 10, 1975.
- Vartola, Juha, Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. *Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja*. No 1/1977. Tampere 1977.
- Vuorela, Terho, Byrokratisoitumisen syyt, mekanismit ja kehityspiirteet. *Tampereen yliopisto. Julkishallinnon julkaisusarja*. No 3/1984. Tampere 1984.
- Vuorela, Terho, Desentralisointi debyrokratisoinnin keinona. *Tampereen yliopisto. Julkishallinnon julkaisusarja*. No 6/1986. Tampere 1986.