

# Etujärjestöedustus asiantuntemuksen muotona

PERTTI LAPPALAINEN

**ABSTRACT**  
Representation of  
interest organiza-  
tions as a form  
of expert knowledge

The aim of this article is to describe the logic of the representation of interest organizations in the state bureaucracy, i.e., to find reasons that have resulted in the representation of interest organizations. This is done from two starting points. The one is the inner technical rationalization of interest organizations and the other is rationalization of the state bureaucracy. These two viewpoints are then bound together by the concept of the division of labour. The former point of view explains the problem so that when an interest organization wishes to survive, it has to rationalize its inner activity which leads to professionalization of its decision making, to cooperation with the state bureaucracy and to different interests on the various levels of an organization. From the latter point of view we can reach the conclusion that modern state bureaucracy, because of its rationalization principle (Weber), needs expert knowledge in order to be as efficient as possible — and one necessary form of expert knowledge is the representation of interest organizations.

The meaning of expert knowledge in general in a political system is very problematic. On the one hand it is necessary, but on the other it may — as an extreme case — eliminate the realization of the political nature of a society because the power of expert knowledge as an 'objective' and unchangeable structure may prevent the formation of power struggle and steadily changing conflict fronts between men.

---

## Intressiedustuksen käsite neokorporatistimin käsitteen kyseenalaistajana

On tullut jo lähes itsestäänselvyydeksi analysoida parin viime vuosikymmenen aikaista valtion ja erilaisten yhteiskunnallisten intressipiirien, lähinnä vahvimpien työmarkkinajärjestöjen tiivistynyttä yhteistoimintaa historiassa varsin arveuttavan maineen saaneen (neo)korporatistimin käsitteen avulla. Usein näissä selityksissä on ilmaistu huoli kansalaisten edustukseen perustuvan perinteisen liberaalidemokratian ainakin osittaisesta korvautumisesta sille vierailta elementeillä, lähinnä spesialisoituneella funktionaalisella edustuksella valtiobyrokraatian erilaisissa toimielimissä.

Toisaalta funktioedustuksen on katsottu myös täydentävän alueellista kansanedustusta. Kaikkienensa ilmiötä on hyvin usein pidetty merkittävänä ihmisten poliittisen hallinnan menetelmänä ja oleellisena poliittisen järjestelmän rakenteellisena muutoksena (ks. esim. Jäger 1980a, 139—142; Jäger 1980b, 111—121; Kastendiek 1981, 261—296).

Tässä artikkelissa tullaan kuitenkin yhtymään Heldin esittämään väitteeseen, että useimmat korporatistitutkijat ovat yleistäneet liikaa havaintojensa merkitystä joskin ovat kyenneet ainakin jollain tavalla valaisemaan poliittisen järjestelmän kehitystrendejä (Held 1987, 214). Tar-

kasteluni kohde on intressiedustukseen, joksi etujärjestöjen edustusta valtiobyrokratiassa tästä eteenpäin nimitetään, johtaneet syyt eikä niinkään tuon ilmiön sisäiset ominaisuudet, kuten eri intressijärjestöjen ja valtion välisen yhteenkietoutuman muodostama valtakonstellaatio. Intressiedustukseen johtanutta logiikkaa tarkastellaan kahdesta näkökulmasta: 1) etujärjestöjen teknisen rationaalistumisen ja 2) valtiobyrokratian rationaalistumisen näkökulmista. Lähestymistapojen yhteinen nimittäjä on siis rationaalistuminen, asioiden hoidon järjeistäminen, johon liittyy kiinteästi tehokkuuden maksimoimispyrkimys ja hyödyn ennakointi asiantuntemuksen avulla. Tällä välttämättömyyksiä painottavalla tarkastelutavalla pyrin kyseenalaistamaan neokorporatismiin käsitteen käyttökelpoisuuden jollakin tavalla poikkeuksellisen ilmiön selitysmallina.

### **Etujärjestöjen tekninen rationaalistuminen**

#### **Työläisten ja työnantajien järjestöjen kollektiivisen rationaalisuuden ero**

Claus Offe ja Helmut Wieselthaler ovat analysoineet työläisten ja työnantajien kollektiivisen toiminnan periaatteellista eroa tavalla, joka hedelmällisesti joskaan ei tyhjentävästi kuvaa nykyaikaisten teollisuusyhteiskuntien tyypillisimpiä piirteitä. He kiinnittävät aluksi huomiota siihen tärkeään seikkaan, että työväestö koostuu yksittäisistä ihmisistä, kun taas pääoman järjestöt koostuvat erilaisista taloudellisista yksiköistä. Pääoman organisaatioita voidaan liittää ja sulattaa toisiinsa mekaanisesti, siinä missä työläiset yhdistyessäänkin säilyvät erillisinä yksilöinä omine tarpeineen ja haluineen. Pääoma on tässä mielessä aina kollektiivi ja sillä on automaattisesti kaikki organisaatiolle kuuluvat edut. Työläisten kohdalla tilanne sitä vastoin on toinen, sillä heidän on muodostettava erillisistä yksittäisistä identiteeteistä uusi kollektiivinen identiteetti ja asetettava se yläpuolelleen. (Offe ja Wieselthaler 1980, 73—74, 78—79.) Tähän ongelmaan palataan jatkossa.

Myös työläisten kaksijakoinen asema työmarkkinoilla aiheuttaa erityisongelmia heidän organisoitumiselleen. Offe ja Wieselthaler pitävät perinteiseen marxilaiseen tapaan työvoimaa tavarana, mutta laajentavat käsitettä oleellisesti. Työvoima

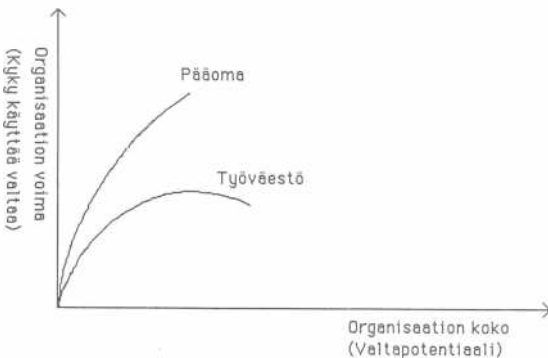
on ratkaisevasti toisenlaista, koska sitä ei voida erottaa sen omistajasta. Työläinen joutuu myymään jotakin oman elämänsä aktiviteetista; työ sopimuksessa työläinen antautuu laillisesti fyysisesti omassa vallassaan pysyvään tilaan. Täten työläinen ei valvo omaa työvoimaansa, vaikka on samanaikaisesti työvoimansa subjekti. Tämä subjektiivinen elementti ilmenee siten, että hän on erottamattomasti sidottu siihen, mitä tapahtuu myynnin objektille kauppa-aktin jälkeen. Työläinen on sekä vaihtosuhteen objekti että sen subjekti, ts. työmarkkinoilla myytävä esine että työ sopimuksen aktiivinen osallinen. Työläinen mieltää itsensä toisaalta erityiseksi työvoimayksiköksi taitoineen kokemuksineen yms. ominaisuuksineen, toisaalta palkkatyöläiseksi. Hänellä on toisin sanoen käsitys sekä myytävistä tuotteista että koko myymistapahtuman välttämättömyydestä. Tästä syystä hänen intressinsä kaksinaistuvat. Kaikki muut ongelmat tietoisuudessa ja intressien määrittelyssä johtuvat tästä perustilanteesta, esimerkiksi kaksijakoisuus individualistisen ja kollektivistisen yksilön aseman parantamisen välillä, taloudellisten ja poliittisten intressien välillä, kuluttajan ja tuottajan välillä, korkean palkan ja parempien työolosuhteiden ja turvatumman työllisyyden arvostamisen välillä jne. (emt., 92—93.)

Koska työläinen on samanaikaisesti työvoiman vaihdon objekti ja subjekti, työläisten organisoitumiseen liittyy huomattavasti enemmän intressejä kuin pääoman omistajilla. Työläisten toimissa työvoiman vaihdossa subjekteina heidän intressinsä eivät kohdistu pelkästään materiaaliin vaan myös laadullisiin tarpeisiin, kuten työtyytyväisyyteen, terveyteen, vapaa-aikaan ja työn jatkuvuuteen. Täten työläiset joutuvat organisoimaan laajan intressien kirjon. Siksi työläisten intressien organisoiminen on huomattavasti työläämpää ja vaikeampaa kuin kapitalistien intressien organisoiminen, joka tähtää etupäässä vain voiton maksimointiin. Koska kapitalistien intressit ovat keskenään huomattavasti enemmän samansuuntaiset kuin työläisten, saavat Offe ja Wieselthaler synn olettaa, että yksittäisen kapitalistin ei välttämättä tarvitse konsultoida toisten kapitalistien kanssa yhteisymmärryksen saavuttamiseksi. Tässä mielessä intressi on monologinen. Työläisiltä vaaditaan sitä vastoin dialogista intressien määrittelyä, koska jokaisella työläi-

sellä on oma käsitöksensä todellisista intresseistään. (emt., 75—76, 91—92.)

Käsittääkseni Offe ja Wiesenthal selvästi lioitelevat pääoman omistajien intressien yhtenevyyttä ja siten organisoitumisen helppoutta. Colin Crouch toteaa brittiläiseen aineistoon nojautuen, että yritykset vastustavat lähes aina pienintäkin puuttumista asioihinsa (Crouch 1982, 54). Crouch ei kuitenkaan tee eroa saman alan erikokoisten yritysten järjestäytymiskäyttäytymisen välillä; pienten yritysten intressit tunnetusti poikkeavat suurten yritysten tavoitteista. Joka tapauksessa Offen ja Wiesenthalin hahmottelema 'kahden kollektiivisen toiminnan logiikan' konseptio on hedelmällinen, sillä he osoittavat työläisten järjestäytymisen olevan heille itselleen huomattavasti tärkeämpää ja merkityksellisempää kuin mitä on pääoman saama hyöty järjestäytymisestäään. Järjestäytyessään työläiset voivat saavuttaa tuloksia, jotka vaikuttavat yksittäisen työläisen henkilökohtaiseen elämään oleellisesti kokonaisvaltaisemmin kuin mitä järjestäytyminen vaikuttaa pääoman toimintamahdollisuuksiin. Crouchin havainto yritysten nihkeästä suhtautumisesta organisoitumiseen voitaisiin tulkita myös siten, että pääoman edustajat eivät koe sitä kovinkaan tarpeelliseksi, minkä vuoksi he eivät ole halukkaita liittymään mihinkään järjestöön.

Työn ja pääoman järjestöt poikkeavat toisistaan myös kyvyissään toteuttaa intressejä. Tämä käy selvästi ilmi seuraavasta kuviosta:



Lähde: Offe ja Wiesenthal 1980, 81

Ammattiliittojen dilemma on se, että saavutetaan tietyn optimikoon niiden voima alkaa vähetä. Ongelmaan voidaan yrittää vastata Offen ja Wiesenthalin mielestä kahdella toisilleen vas-

takkaisella tavalla. Toisaalta voidaan muodostaa fanaattinen militanttiliitto, joka kuitenkin on liian pieni viemään läpi sanktioita. Toisaalta taas saatetaan perustaa laaja ja erittäin byrokraatistunut järjestö, jolla on voimapotentiaalia mutta joka ei kykene toimimaan tehokkaasti sisäisten kommunikaatiokatkosten ja mobilisointitaidon kuoleutumisen ja tätä seuraavan jäsenistön apatisoitumisen seurauksena. Jälkimmäinen vaihtoehto johtuu järjestön koon kasvamisesta aiheutuneesta jäsenistön aseman ja välittömien intressien heterogeenisuuden automaattisesta lisääntymisestä, ts. kun jäsenpohja laajenee, niin järjestön sisälle syntyy mitä erilaisimpia intressejä. On helppo havaita, että nämä molemmat ulottuvuudet palautuvat klassiseen ongelmaan demokration ja byrokration välisestä suhteesta. (Offe ja Wiesenthal 1980, 81.)

#### Kollektiivipersonaan käsite ja järjestäytyneen ryhmän toiminnan järjeistämisen ongelmat

Kollektiivihenkilön muodostumisen ongelmaa on käsitelty laajalti järjestöyhteiskunnan synnyn seurauksena nousseen ns. normatiivisen pluralismin<sup>1</sup> piirissä. Ehkä tunnetuin reaalisen kollektiivihenkilöllisyyden teorian esittäjä on Otto von Guericke, joka väittää ryhmien olevan yksilöiden kaltaisia intentionaalisia yksiköjä. Niiden toimintaa ei voida hänen mukaansa pitää yksilöllisten toimintojen aggregaattina. Toimivaa ja organisoitunutta ryhmää ei voida siten samastaa sen osien summan kanssa, sillä se on yksilöiden yläpuolella oleva itsenäinen kokonaisuus. Kollektiivipersonaan käsite antaa myös vastauksen oligarkisoitumisen ongelmaan: johtajien ja johdettavien välinen usein väistämättömäksi oletettu kiulu on tuntematon ilmiö, koska molemmat sisältyvät kollektiivipersonaan. Toisin sanoen johtotason on mahdotonta toimia itsenäisesti, koska tällainen riippumattomuus osoittai-

<sup>1</sup> Pluralismi voidaan jakaa karkeasti amerikkalaiseen deskriptiiviseen ja eurooppalaiseen normatiiviseen suuntaukseen. Esimerkiksi Martti Siisiäinen on kuvannut näiden välistä eroa siten, että hän nimittää edellistä koulukuntaa sosiologiseksi pluralismiteoriaksi, joka ei ole normatiivista vaan analyttistä. Jälkimmäinen ajattelutapa on hänen mielestään politiikan tutkimukselle ominainen; se pohtii 'hyvän' valtion ongelmaa, ihmisten 'antropologista luonnetta' vastaavia poliittisen järjestelmän muotoja, vallanjakoa jne. (Siisiäinen 1986, 1—2; ks. myös Nicholls 1975, 114.)

si joillakin olevan ryhmän kokonaisuudesta poikkeavaa toimivaltaa — kollektiivipersonalla kokonaisuudessaan voi olla vain yhdensuuntainen intressi. Ryhmä kollektiivina ei hallitse Gierken mukaan yksittäisiä jäseniä, vaan sitoutuessaan vapaaehtoisesti ryhmään he antavat sen toiminnalle suostumuksensa. Luopuessaan näin osasta vapaudestaan yksilöt saavat tilalle ryhmän statuksen. Vaikka Gierke väittää, että yksilö säilyttää itsenäisyytensä ryhmässä, hän toisaalta paradoksaalisesti edellyttää, että ryhmän jäsenten erillinen toiminta on vain osa yhtä keskusta ja yhtenäisen päämäärän omaavaa kollektiivista liikettä. (von Gierke 1902, 141—149; Hallis 1978, 143—146; Black 1984, 210—211.)

Pluralisteista R.M. MacIver on ehkä kaikkein mielenkiintoisimmalla tavalla selvittänyt kollektiivipersonan ongelmaa. Hän kritisoi kollektiivipersonan käsitettä sillä perusteella, että koska kollektiivi tai ryhmä on vain yksittäisten henkilöiden tahtojen abstrakti liitto (union of minds), on looginen mahdottomuus, että se itse voisi olla henkilö. Kollektiivihenkilö ajattelee koko kollektiivin puolesta, kommunikoi yksilöiden kanssa ja näin determinoi heidän ajatteluaan. Asianlaita ei kuitenkaan ole näin, minkä vuoksi koko käsitteeltä putoaa pohja pois. Kansallisvaltiot ja sitä pienemmät kollektiivit (esim. kirkko ja ammattiliitot) eivät voi olla henkilöllisyyksiä tai subjekteja, koska »kaikilta näiltä 'henkilöiltä' (minds) puuttuu eheys ja erillisuus ja toiminnan yhtenäisyys, jotka ovat oleellisia aidolle henkilön käsitteelle» (MacIver 1920, 78).

MacIverin analyysi auttaa ymmärtämään, mistä kollektiivihenkilöstä puhuttaessa on kysymys. Hän toteaa, että vaikka kukin yksilö ajattelee ja toimii eri tavalla joukon tai yhdistyksen jäsenenä kuin erillisenä yksilönä, siitä huolimatta vain yksilöt toimivat. Ryhmässä syntyvät uudet keskinäissuhteet ovat vain yksittäisten ihmisten välisiä suhteita, joihin yhteenkietoutuminen vaikuttaa — ne eivät ole laadullisesti jotakin muuta. Toisin kuin Gierke, MacIver väittää, että yksilöt menettävät kollektiiveissa helposti autonomiansa. Ryhmäkollektiivien jäsenten kokemusmaailma näet muuttuu hyvin nopeasti, koska ympäristö muuttuu jokaisen jäsenen vaikutuksesta, mikä puolestaan saa aikaan jokaisessa uuden reaktion jne. Tämän seurauksena kustakin tulee jossain määrin epäilevä ja jäljittelevä; kukaan ei

ole oma itsensä sen vuoksi, että yhteenkokoutuminen on omiaan herättämään kussakin henkilössä tietyn emotionaalisen reaktion rationaalisuuden kustannuksella eikä siksi, että hän on osa suurempaa henkilöä. (emt., 78—80.) MacIverin selitys pitää varmastikin paikkaansa spontaanien liikehdintöjen osalta. Kun ne järjestäytyvät, irrationaaliset elementit alkavat kuitenkin heiketa. Edustuksellisuus voi tätä prosessia vahvistaa, tavallaan suodattaa emotionaaliset reaktiot pois ja lopulta rationaalisuutta on mahdollista lisätä määrittämällä järjestön eri tasoille eri intressit (mistä lisää myöhemmin). Ongelmaksi kuitenkin vielä jää, millaista kollektiivinen rationaalisuus itse asiassa on, koska se oleellisesti poikkeaa yksilön tekemistä järkeistämisvalinnoista.

Mikäli reaalin kollektiivihenkilö tai -subjekti olisi todellinen, sillä olisi vain yksi intressi eikä johdon ja johdettavien välillä olisi minkäänlaisia kuluja. Kääntäen tämä merkitsee sitä, että kaikkiin sellaisiin näkemyksiin, jotka kritisoivat kollektiivin sisäisten intressien hajoamista sisältyy ainakin implisiittisesti oletamus eräänlaisesta organismin kaltaisesta reaalista kollektiivihenkilöstä. Tämähän näkyy esimerkiksi siinä, että Michels piti Mussolinia joukkojen henkilöitymänä, ts. kollektiivipersonana, kansalaisten organisaationa, ei rationaalina joukkojen edustajana (vrt. Kyntäjä 1983, 138—139).

Järjestäytyneen kollektiivin tai ryhmän (etujärjestön) ydinongelma on ehkä siinä, että vaikka yksilöt toimivat rationaalisesti muodostaessaan organisaatioita, niiden rationaalisuus ei palaudu yksilöön kokonaan, ja tuo palautumaton osa kätkee sisäänsä ongelmien mahdollisuudet. Tätä palautumatonta osaa jotkut voivat erehtyä luulemaan kollektiivipersonaksi.

### Järjestön sisäisen toiminnan järkeistäminen menestymisen ehtona

#### Opportunismi järjestön pelastuksena ja tuhona

Nykyaikaisen järjestöt-valtio -suhteen kannalta on ratkaisevaa ymmärtää, miten ammattiliittojen ulkoinen yhteiskunnallinen suuntautuminen kehittyy niiden organisoiduttua ja miten tämä toiminta vaikuttaa niiden sisäisiin jäsen-suhteisiin. Offe ja Wiesenthal (1980, 106—108) esittävät viivaiheisen mallin. He aloittavat järjestön muo-

dostumisen periodista, kollektiivisen identiteetin syntymisestä, mikä edellyttää jäsenistön tietoisuutta toimimisen tärkeydestä. Tälle vaiheelle ovat ominaista järjestön pieni koko, militanttien keskinäiset konfliktit ja vähäinen byrokraatisoitumisaste. Kollektiivisen toiminnan dialoginen muoto on vallitseva.

Toisella tasolla nousee esille dilemma monologisen ja dialogisen mallin välillä. Järjestöstä on tullut niin vahva, että se voi hankkia itselleen valtaa (esimerkiksi kontrolloida ympäristöään), millä uhkaaminen on keskeisimpiä painostuskeinoja. Sen menettelytavat kuitenkin mutkistuvat tässä vaiheessa. Saavuttaakseen etuja järjestö on vaikean ristiriitatilanteen edessä. Toisaalta sen on pidettävä huolta siitä, että se pystyy käyttämään valtaa eli sen on rekrytoitava, mobilisoitava ja aktivoitava jäseniään. Toisaalta sen on säilytettävä uskottavuutensa, mikä vaatii jäsenistön kontrolloimista ennenaikaisen ja varomattoman toiminnan estämiseksi. Offe ja Wiesenthal näyttävät oletettavan, että tämä tilanne asettaa automaattisesti johdon ja jäsenistön vastakkain. He jatkavat ongelman kuvaamista väittämällä, että jos järjestö epäonnistuu täyttämään ensimmäisen ehdon, sen olemassaolo vaarantuu, jos toisen, se saattaa menettää strategiset menestymismahdollisuutensa. Koska ongelmaan ei ole pätevää ratkaisua, alkaa kirjoittajien mielestä esiintyä paineita organisaatorakenteen muuttamiseen. Järjestön ainut keino välttää edellä mainitut vaarat, on toimia opportunistisesti.

Kolmas vaihe merkitsee siirtymistä opportunistisiin. Strategiana on nyt pyrkiä tekemään organisaatio niin itsenäiseksi kuin mahdollista jäsenistön motivaatiosta, keskinäisestä solidaarisuudesta ja toimimishalukkuudesta. Järjestö voi saavuttaa tällaisen autonomian vain korvaamalla menestymisen sisäiset edellytykset, riippuvuuden jäsenistöstä, ulkoisilla. Näin se voi vapautua koon ja vallan välisestä ongelmasta sekä kasvaa byokraattisesti ilman että vaarantaisi olemassaoloaan. Tässä yhteydessä on painotettava, että Offen ja Wiesenthalin opportunistikäsitys ei ole missään mielessä traditionaalinen. Kun sillä aiemmin on ollut pejoratiivinen ja deskriptiivinen sisältö, Offe ja Wiesenthal haluavat käyttää sitä analyttisessä merkityksessä. Toisin kuin opportunisti-termin tavanomaiset käyttäjät eli sen vastustajat, he pitävät sitä ainoana realisti-

sena ratkaisuna organisaation toisen kehitysvaiheen jännitteisiin ja sisäisiin vastakohtaisuuksiin. Menestyäkseen järjestön on välttämättä osittain uhrattava autonomiansa. Offen ja Wiesenthalin kehrittelemää opportunistia ei voida siksi pitää asenteena tai rakenteena vaan rationaalina strategiana. Sen rationaalisuus on kuitenkin rajallinen, koska se on legitiimisyystään huolimatta myös itsepuolustuskeino eikä niinkään opportunistin vasemmistolaisten kriitikkojen karttama ja neokorporatismien ideologien yhtäläillä toivoma uudestisyntyvä rakenne.

Tämän vaiheen seuraukset ovat esitykseni päätelemien kannalta oleellisia. Järjestöjen hankkima ulkoinen status voi tuoda niiden johtajille suosiota. Ulkoinen tuki antaa johdolle mahdollisuuden tulla inkorporoiduksi muodolliseen päätöksentekoprosessiin yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla. Se pyrkii säilyttämään asemansa legaalisen statuksen avulla aiemman jäsenten toimimishalukkuuteen perustuvan auktoriteetin asemesta. Samanaikaisesti järjestö alkaa toimia tavallaan itsenäisesti; se pyrkii menettelytapoja valitessaan irtaantumaan jäsenistönsä tahdosta (ks. tästä myös Horkheimer 1940, 98—99). Tästä seuraa yhtäältä sen sisäisen päätöksenteon byrokraatisoituminen ja ammatillistuminen sekä toisaalta jäsenistön individualistoituminen, koska yksilölliset kiihokkeet (esimerkiksi toimijoiden pysyvä ura) korostuvat osallistumisen motiiveina. (Artikkelin lopussa palataan tähän järjestön sisäiseen ammatillistumiseen ja kytketään se laajempaan yhteyteen pyrittäessä yhdistämään alussa esitetyt kaksi näkökulmaa).

Neljännessä vaiheessa ongelmaksi nousee se, että järjestön saavutettua suhteellisen itsenäisyyden jäsenistöstään ei sillä enää ole voimaa vastustaa yrityksiä vetää ulkoinen tuki takaisin; se ei pysty torjumaan institutionaalisen asemansa horjuttamista. Takuut eivät siis Offen ja Wiesenthalin mielestä ole ikuisia. Ellei järjestö siinä tilanteessa, kun siitä tulee kiinteä poliittisen järjestyksen osa, kykene neutralisoimaan yksityisen pääoman taloudellista ja poliittista valta-asemaa, se on taipuvainen kokemaan käänteisen institutionalisoitumisprosessin verrattuna edellisellä tasolla tapahtuneeseen muutokseen. Tämä voi tapahtua joko suoranaisena tuen poisvetämisenä tai todennäköisemmin hiljalleen siten, että järjestöä tuetaan vain sillä ehdolla, että se on yh-

teistyöhaluinen, vastuullinen jne. Offen ja Wiesenthalin mallin pohjalta näyttää näin ollen paljastuvan jonkinlainen salaliittoteoria, sillä he antavat ymmärtää todennäköisesti tietämättään että järjestöt ikäänkuin houkutellessaan valtiokoneiston osiksi myöntämällä niille legaalinen status ja tämän jälkeen aletaan sanella, millä ehdoilla niiden tukemista voidaan jatkaa. Ulkoisen statuksen tunnustaminen on siis eräänlainen ansa, jolla pyritään tuhoamaan järjestön toimintakyky — ainoastaan yksityisen pääoman vallan murskaaminen tuo kirjoittajien mielestä pelastuksen.

Järjestön koko tulevaisuus riippuu Offen ja Wiesenthalin mukaan siitä, miten se kykenee myymään itsensä, uhraamaan vaatimuksensa. Tässä tilanteessa opportunistin pitkäaikaiset vaikutukset tulevat ilmi, mikä merkitsee kehän sulkeutumista, paluuta alkuun: ainoastaan uusi aktiivisuuden ja mobilisaation vaihe voi nostaa järjestön tilan kukoistukseen. Näin saavutetaan viides vaihe. Se muistuttaa ensimmäistä vaihetta, mutta poikkeaa siitä kahdessa suhteessa. Tämä vaihe perustuu todennäköisesti joko fraktioon tai jakaumaan jo olemassaolevan organisaation sisällä tai pyrkii keskittymään paljon laajemmille poliittisille, oikeudellisille ja institutionaalisille toimille kuin millä on ollut keskeinen merkitys aiemmilla tasoilla.

Kokonaisuudessaan Offen ja Wiesenthalin esittämä syklinen malli vaikuttaa vahvasti deterministiseltä, sillä niin vähän se antaa mahdollisuuksia ja keinoja välttää joutumasta takaisin lähtöpisteeseen. Se on paradoksaalinen, koska sen mukaan ihmisten oma toiminta johtaa lähes peruuttamattomasti kriisiin. Sitä voidaan syyttää myös universaalisuudesta ja siten ajallisten ja paikallisten tekijöiden merkityksen vähättelemisestä — kuten Michelsin oligarkian rautaista lakiakin. Ehkäpä koko mallin keskeisin heikkous on siinä, että se asettaa niin voimakkaasti vastakkain järjestön sisäiset ja ulkoiset takuut menestymisen edellytyksinä. Kirjoittajat väittävät, että niiden välinen yhteys pakosta katkeaa ja niistä tulee kaksi itsenäistä asiaa. Voi kyllä hyvin yhtyä siihen Offen ja Wiesenthalin havaintoon, että järjestön menestyminen edellyttää ulkoisen statuksen hankkimista, mutta sen ei välttämättä tarvitse johtaa sisäisen rakenteen degeneroitumiseen. Vaikka Offen ja Wiesenthal pyrkivät kiertämään kaikkia mystisiä selitysmalleja, jollaise-

na he käsittääkseni aivan oikein pitävät esimerkiksi Michelsin teoriaa, he itse tuntuvat käyttävän lähes vastaavaa terminologiaa. He tuijottavat pelkästään asioiden muotoon, ulkoisiin tunnusmerkkeihin todistellessaan järjestön inkorporoitumisen valtioon merkitsevän sen itsenäistymistä jäsenistä sekä — kuten Michels — byrokraatisoitumista ja ammatillistumista. Vaikka he luonnollisesti huomaavatkin intressien automaattisen heterogeenistumisen, he eivät kykene näkemään sen vaikutusta ulkoisiin menettelytapoihin.

Offen ja Wiesenthalin tekemä jako kahteen erilliseen kollektiivisen toiminnan logiikkaan on kuitenkin kiistatta ansiokas siinä mielessä, että se kyseenalaistaa varsin vakuuttavasti perinteiset, lähinnä amerikkalaisperäiset, kaikkien järjestöjen asemaa yhteiskunnassa samanarvoisina pitävät intressiryhmäteoriat (esim. Bentley ja Truman).

#### Johdon ja jäsenistön erilaiset intressit järjeistämisen ehtona ja Michelsin oligarkiateorian vaihtoehtona

Offen ja Wiesenthalin esityksessä havaittuja ongelmia voidaan yrittää ratkaista Crouchin tekemän erottelun pohjalta. Hän jakaa järjestön tavoitteen materialistisiin ja osallistumistavoitteisiin (money and participation goals), joihin johtajat ja jäsenistö suhtautuvat lähes aina vastakkaisilla tavoilla. Yksittäiselle työläiselle on oleellista materiaalien tarpeiden tyydyttäminen, kun sitä vastoin johto ei saa sopimusneuvotteluista välitöntä taloudellista hyötyä. Jäsenistön lojaalisuuden saavuttamiseksi sen täytyy kuitenkin menestyä niissä, sopimuksen tulokset vaikuttavat toisin sanoen välillisesti johdon asemaan. Toisaalta johdon tavoitellessa jatkuvasti osallistumisen laajentamista se voi silti myös saavuttaa välittömästi jotakin sillä osallistuminen voi vahvistaa sen roolia ja parantaa sen toimintamahdollisuuksia. Se on nimittäin aktiivinen toimija sopimusneuvotteluissa, valtiollisissa komiteoissa, osallistuessaan päätöksentekoon jne. Osallistuminen sinänsä on sen 'raison d'être'. Jäsenistön saama etu johdon osallistumisesta on välillinen, koska se tapahtuu kansallisella tasolla jäsenistön välittömän vaikutuksen ulottumattomissa ja koska osallistuminen ei vielä takaa hyviä tuloksia. Tästä voi seurata konflikteja johtajien ja jäse-

nistön välillä, sillä edellisten tarkoitus on turvata sopimustoiminnan jatkuvuus kun sitä vastoin jälkimmäiset odottavat konkreettisia tuloksia. Järjestö joutuu tämän johdosta tilanteeseen, joka muistuttaa Offen ja Wiesenthalin mallissa siirtymäprosessia toiselta kolmannelle tasolle:

»Ammattiliitot ryhtyvät toimenpiteisiin turvataksaan (alaisuudessaan) jäsenistön yhtenäisyyden ja vahvuuden, ylläpitääkseen sopimussuhteiden stabiilisuutta ja taataksaan oman kykynsä toteuttaa sopimusten toimeenpanon edellyttämä osuus (näyttääkseen luotettavuutensa sopimusapuolena) (Crouch 1982, 176)».

Vaikka mielestäni on hedelmällistä lähteä siitä, että johdolla ja jäsenistöllä on erilaiset intressit, jää edelleen ongelmaksi juuri se, että jäsenistön saama hyöty johdon osallistumistoinnasta on välillinen. Kun vielä tämän lisäksi otetaan huomioon osallistumisen itseisarvoisuus, otollinen maaperä järjestön byrokratisoitumiselle on luotu. Kun Offen ja Wiesenthal näkevät epäproblemaattisesti ulkoisen suuntautumisen lähes väistämättä johtavan tuhoon, Crouch puolestaan ei havaitse siinä mitään outoa tai uhkaavaa. Häntäkään ei voi kehua ongelman problematisoinnista. Molemmille näkemyksille on kuitenkin yhteistä se, että ne pitävät omilla tavoillaan jäsenistöä eräänlaisena objektina, jota on kontrolloitava tulosten saavuttamiseksi. Crouchin teoria on selitysvoimaisempi ehkä sen vuoksi, että se huomioi subjekti-objekti-suhteen — tosin löyhän — keskinäisen riippuvuuden. Offen ja Wiesenthalin mallissa jäsenistön objektiluonne sen sijaan koko ajan vain vahvistuu. Koska järjestön koon kasvaessa sen sisäisten intressien määrä moninkertaistuu, on järkevää olettaa Crouchin tapaan, että johto ja jäsenistö tavoittelevat eri asioita ja että johto on jäsenistöstään ainakin jossain määrin riippuvainen. Lienee myös selvää, ettei mahdollisimman edullinen kokonaistulos synny, ellei johto toiminnassaan suuntaudu eri tavalla kuin jäsenistö. Näyttää siltä, että järjestön toiminnan rationaalistaminen johtaa väistämättä tietynasteiseen oligarkisoitumiseen, mutta se ei väistämättä ole kielteinen ilmiö, sillä johdon on aina otettava huomioon lojaalisuuden hankkimisen tarve. Kun »ammattiyhdistysliikkeen eri tasoilla on erilaiset intressit, (. . .) ei kysymys ole 'vastuuttomista' luottamushenkilöis-

ta tai jäsenistön 'myyivistä' johtajista, vaan edustusjärjestelmän eri rakenteellisista asemista, jotka johtavat intressieroihin, joskus intressikonflikteihin — vaikkakin kaikkien näiden intressien voidaan katsoa palvelevan työläisten elintason parantamisen tavoitetta» (emt., 179 — kurs. P.L.). Eri tasojen väliset intressikonfliktit voivat olla järjestölle hyödyksi, koska ne aktivoivat ottamaan kantaa ja siten kohentavat sen sisäistä elinvoimaisuutta.

Crouchin teoria on vaihtoehto Michelsin tunnetuksi tekemälle oligarkian rautaiselle laille. Myös Michels näyttää uskovan organisaation läpikäyvän rationaalistumisprosessin mutta ei voi sitä kuitenkaan hyväksyä, koska se on yksi oligarkian muodostumisen syy. Hän pitää rationaalisoitumisena harvinaisesta synnyn teknis-hallinnollisia syitä, organisoitumisen välttämättömyyttä, massojen välittömän vallankäytön mahdottomuutta sekä nykyaikaisten järjestöjen luonnetta jäsenistölleen etuja tavoittelevana organisaatioina. Michels myöntää, että organisaation kasvu on välttämättömyys, mutta ei ymmärrä että sen tuoma intressien määrän lisääntyminen edellyttää johdolta erilaisia toimenpiteitä kuin jäsenistöltä, jotta organisaatio — rationaalina — voisi menestyä. Hän väittää sen sijaan järjestön kasvun väijäämättä vievän oligarkian muodostumiseen. (ks. Michels 1911, 61—80.)

Peruskysymystä, johon Michels lähes tunteenomaaisesti reagoi, voitaisiin nimittää eräänlaiseksi järjestöjen sisällä tapahtuneeksi abstrahoitumisprosessiksi. Koon kasvamisen aiheuttama välillisyyden ja spesialisoitumisen lisääntyminen tekee yksittäiselle jäsenelle vaikeaksi havaita järjestön eri tasojen keskinäisen riippuvuuden välttämättömyyden sekä parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamisen edellyttämän monimutkaisen strategian. Ainakin Michelsin johtopäätös, jota voitaneen pitää myös yksittäisen jäsenen puolustuspuheena, osoittaa, että jäsenistö saattaa suhtautua abstrahoitumisprosessiin<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Tarkoitan yhteiskunnan abstrahoitumisella traditionalismista irtaantumista merkitsevää prosessia, joka tekee yhteiskunnasta tietyllä tavalla epäselvää ja lokeroimattoman, relativisen. Yhteiskunta ei ole ihmisten 'tavoitettavissa' vaan on käynyt ihmisille etäiseksi, vieraaksi, vaikka he itse muodostavat sen. Ehkä kaikkein selvimmin abstrahoituminen näkyy henkilökohtaisen työn muuttumisena yleiseksi työksi sekä vallan epäpersoonallistumisena. Valta ei toisin sanoen kuu-

pitkälti samalla tavalla kuin kansalaiset aika ajoin huomioidessaan koko yhteiskunnan tasolla ilmenevän vastaavan kehityksen: alkaa esiintyä vaatimuksia kansan ja johdon välisen elimillisen yhteyden solmimisesta.

### Rationaali järjestö vs. 'organainen' yhteisö selitysmalleina

Mistä sitten järjestön eri tasojen erilaiset intressit johtuvat? Tämä kysymys palautuu viime kädessä organisaation rationaaliin luonteeseen. Rationaalia organisaatiota voidaan pitää toisena keskeisenä organisaatiotyypinä. Tämän ajattelutavan mukaan rationaalisuus tarkoittaa »toiminnan tehokkuutta ja kykyä menestyä mieluummin kuin yhteisöllistä solidaarisuutta» (Wolin 1960, 410). Järjestön on oltava rakenteeltaan mahdollisimman rationaali, jotta se voisi kyetä saavuttamaan sille ominaiset erityistavoitteet.

Sheldon S. Wolin kutsuu toista suurta Burken ajatteluun palautuvaa organisaatioteoreettista ajattelutapaa organismikoulukunnaksi. Se etsi vastausta ongelmaan, kuinka teollistumisen aikakaudella voidaan säilyttää esikapitalistiseen aikaan tavallisesti liitetty yhteisöllinen solidaarisuus ja kuinka taloudelliset arvot voidaan korvata sosiaalisilla arvoilla. Organismikoulukunnan keskeisimpiä käsitteitä ovat primitiivisiin yhteiskuntiin viittaavat 'spontaanisuus', 'luonnollisuus' ja 'traditionaaliset käyttäytymistavat'. Näin ollen se asettuu vastustamaan tehokkuutta ja rationaalistamista. Organisaatiot ovat aikojen kuluessa hitaasti kehittyneitä sosiaalisia organismeja. Organisaatio on instituutio, joka palvelee ja to-

lu abstraktissa yhteiskunnassa jollekin tietylle henkilölle tai ryhmälle vaan yhteiskunnalle kokonaisuudessaan eikä sitä käytetä eriytyneesti, vaan sen kohteiksi joutuvat kaikki yhteiskunnan jäsenet samanaikaisesti. (ks. Wolin 1960, 348.)

Popper on kuvannut osuvasti yhtä abstraktin yhteiskunnan vastaista ilmiötä alkuperämyytiksi. Sen tunnusmerkkejä ovat menneen ajan glorifioiminen ja päämäärän kaukaisuuden korostaminen sen vuoksi, että se antaa varmuutta ihmiskunnan lopullisesta tavoitteesta. Edelleen se korostaa, että jokaisella pitää olla kiinteä paikka yhteiskunnan kokonaisrakenteessa; jokaisen pitäisi tuntea, että hänen asemansa on asiaankuuluva, 'luonnollinen'. (Popper 1974, 33, 37, 42—43, 47.)

Abstraktissa yhteiskunnassa politiikka on aina tarkoituksesta vieraantunutta, mihin tavallisesti suhtaudutaan moralisoivasti ja vieraantumattomaan tilaan haikaillen (Palo- nen 1987, 186).

teuttaa jäsentensä tarpeita ja emotionaalisia tuntemuksia, edistää yhteiskunnallista stabiilisuutta, koheesiota ja integraatiota. Elävänä sosiaalisenä organismina se ei voi tavoitella hyötyä; sen toiminta ei voi perustua tehokkuuden maksimointiin tähtäävään cartesiolaiseen rationaaliin logiikkaan. (emt., 1960, 407—410.)

On kuitenkin helppo yhtyä Elton Mayon näkemykseen tällaisten alkukantaisten yhteisöjen kahlehtivasta luonteesta:

»Näissä primitiivisissä yhteisöissä yksilöillä on mahdollisuus kehittää taitojaan mutta ei ole vapautta kehittää radikaaleja tai intellektuaalisia mielipiteitä. (. . .) Yksikkö on tietystä mielessä ryhmä tai yhteisö eikä erilliset yksilöt; kaikenlaisen henkilökohtaisten taitojen kehitys täytyy alistaa kokonaisuudelle.» (Mayo 1933, 155—156.)

Tällaisissa yhteiskunnissa kehittyvä sosiaalinen äly yksilöllisen älyn vastakohtana; yhteisö luo yksilölle valmiit toiminnan puitteet. Ne ovat siten kiinteästi integroituneita ja funktionaalisia, ts. selvästi ihmisten toimintaa rajoittavia. (emt., 156.)

Edellä kuvattujen organisaatiotyyppien periaatteellista eroa ja organisaation rationaalistumisen kritiikin olemusta voidaan valaista vielä Ferdinand Tönniesin tekemän erottelun avulla. Traditionalistisen esiteollisen yhteiskunnan (Gemeinschaftin) tyypillinen organisaatiomuoto on veljeskunta. Se muistuttaa suuresti organismiorganisaatiota, sillä se on eräänlainen 'luonnon' tuote, pitkän ajan kuluessa kehittynyt luonnolliseen tahtoon palautuva ryhmä. Sen merkitys perustuu lakeihin, kansantapoihin ja enemmistönormeihin, minkä vuoksi se esittäytyy jäsenistölleen absoluuttisena ja ulkoisena. Jäsenistö johtaa siitä keskinäissuhteitaan ohjaavan säännösten ja pitää sitä erillisenä identiteettinä. Veljeskuntakokonsuuden tahto on ensisijainen kaikkiin yksittäisiin tahtoihin nähden ja on alati niissä läsnä. Yksilölliset oikeudet ja vapaudet ovat veljeskunnassa niukat; mikrovalian kontrolli on siinä tehokkaimmillaan.

Erityinen intressiryhmä perustuu sitä vastoin jäsenen tekemiin sopimuksiin ja ilmaisee heidän rationaalia tahtoa määräytyissä asioissa. Tönnies painottaa, että ensiarvoisen tärkeä intressiryhmän toiminnan motivoija on tavoite. Tämä sama argumentaatio on sovellettavissa myös val-



tioon modernin yhteiskunnan, Gesellschaftin luonteenomaisena yhdistyksenä tai intressiryhmänä.

Intressiryhmiä konstituivat sopimukset ovat myös sääntöjä, jotka mahdollistavat niiden fiktiivisen henkilöllisyyden ja antavat niille edustuksellisia toimielimiä ilmenevän tahdon samoin kuin määrittelevät niiden tavoitteet ja keinot tavoitteisiin pääsemiseksi. Nämä keinot ovat samalla myös yksilön oikeuksia toimia tietyllä tavalla, mistä johtuen ne ovat vapauden tae. Vain sopimusten — ei pakon — perustalta on mahdollista Gesellschaft-tyyppisessä yhteiskunnassa luoda ylin vallankäyttöelin intressiryhmän sisällä sen tahdon ja yhtenäisen toiminnan toteuttamiseksi. (Tönnies 1887, 247—249.)

Järjestöjen rationaalistumisen kriitikkojen väitteissä ilmenee selvä tendenssi kaiPUUSTA johonkin peruuttamattomasti menneisyyteen kuuluvaan organisaatiomuotoon.

### Etujärjestöedustus rationaalien byrokratian edellytyksenä

Jotta voitaisiin ymmärtää intressijärjestöjen asema modernissa poliittisessa järjestyksessä ei voida sivuuttaa toista näkökulmaa, joka painottaa poliittisen järjestyksen rationaalistumisen, sen spesialisoitumisen ja hienojakoistumisen vaikutusta intressijärjestöjen asemaan. Tarkastellessa yhteydessä Max Weberin näkemystä vain siltä osin, kuin se viittaa intressijärjestöjen merkitykseen modernin byrokratian rationaalistumisessa. Hän lähtee siitä, ettei mikään aito hallinnan muoto voi toimia ilman jonkinasteista vapaaehtoista suostumusta. Jotta hallinta voisi olla relevanttia, tarvitaan uskoa sen legitimiin. (Weber 1922, 212—213.)

Legitimiteetin pätevyys voi Weberin mukaan perustua traditionaalisiin, karismaattisiin tai rationaalisiin-legalisiin menettelytapoihin. Weber-tulkintoissa on esiintynyt erimielisyyttä siitä, onko näillä hallinnan tyypeillä jokin selvä historiallinen kehityslogiikka. Itse lähdän tässä siitä Vartolan olettamuksesta, että »on välttämätöntä uskoa Weberillä olleen käsitys legalis-byrokraattisen hallinnon liittymisestä nimenomaan moderniin kauteen» (Vartola 1979, 93). Moderni byrokraatia on rationaalisiin-legalista hallintaa. Uusimman ajan organisaatiomuotojen kehitys kai-

killä aloilla ei ole muuta kuin byrokraattisen hallinnon jatkuvaa kehitystä ja laajenemista. Byrokratian kehitys on sidoksissa kapitalismin kehitykseen ja sitä vastaavaan valtion modernisoitumiseen. Kapitalismin kehitys on luonut tarpeen pysyvälle, tarkalle, tehokkaalle ja laskelmointiin perustuvalla hallinnolla. Juuri tähän tarpeeseen perustuu byrokratian valta. (Weber 1922, 223—224.)

Byrokratian juuret ovat löydettävissä hallitsijan henkilökohtaisista avustajista muodostetuista kollegiaalisista toimielimistä. Niitä alettiin tarvita silloin, kun hallinta alkoi monimutkaistua; ne perustuvat funktioiden rationaaliin spesialisoitumisen ja erityistietoja vaativan hallitsemisen muodostumiseen. Tämä byrokraattinen kollegiaalinen periaate siirrettiin keskushallinnosta myös alemmille tasoille. Alunperin paikallistason asiantuntijaelimet valittiin äänestämällä, mutta myöhemmin niihin tavallisesti rekrytoitiin sopivia henkilöitä. Kun hallinto teknistyy yhä enemmän, kollegiaalisuus alkaa väistyä ja tilalle tulee tiukasti yhtenäinen hallinto. Sen keskeisimpiä tukipilareita ovat parlamentaarinen demokratia ja ministerien päällikkyteen perustuva keskushallinto. Koska byrokraattinen hallinto merkitsee ennenkaikkea hallintaa asiantuntijoiden avulla, on selvää, että sitä täydennetään taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kaikkein vaikutusvaltaisimpien intressiryhmien erityistietojen hyväksikäytöllä. Tämän voidaan katsoa merkitsevän aivan uutta vaihetta byrokratian tiedollisen vallan laajenemisessa. (Weber 1922, 225, 996—997; Vartola 1979, 108—109; Pekonen 1983, 129.)

On ilmeistä, että Weberin teorian pohjalta voidaan esittää syy, joka aiheutti etujärjestöedustuksen kasvun valtionhallinnossa erityisesti 1970-luvulla samoin kuin sen asema puoluejärjestelmään nähden. Hän toteaa:

»Taloudellisen ja teknisen kehityksen stabioloinnin aikoina ammattiin perustuva edustus on erityisen korkea, mutta sellaisessa tilanteessa puolueiden tärkeys vähenee joka tapauksessa. Ellei tätä tilannetta synny, on ilmeistä, että ammatilliset edustuselimet epäonnistuvat eliminoimaan puolueet.» (Weber 1922, 299.)

Puolueiden valta päinvastoin vain vahvistuu; lojaaleille puoluekannattajille on suurta hyötyä siitä, että siirrytään talousneuvostojärjestelmään

ja luovutaan esimerkiksi työläisneuvostoista, sillä tällä tavoin politiikka tunkeutuu taloudelliseen järjestykseen ja samanaikaisesti taloudelliset intressit tulevat politiikkaan.

Weber korostaa vielä, että intressiedustusjärjestelyt eivät missään tapauksessa horjuta parlamentaarista demokratiaa vaan ovat olennainen ja välttämätön modernin poliittisen järjestyksen osa:

»Aito parlamentaarinen edustus (. . .) ja intressiryhmien rationaalien edustuksen moderni ajatus, ovat kaikki läntisen maailman tyypillisyyksiä» (emt., 299).

Weber onnistuu ennusteessaan hyvin todetakaan vielä, että intressijärjestöjen spesiaalitietojen hyväksikäyttö (»intressiryhmien konkreettisen kokemuksen saaminen rationaalien hallinnon palvelukseen») tulee jatkuvasti lisääntymään (emt., 997). Yllä olevasta lainauksesta havaitaan Weberin ymmärtävän intressijärjestöt eräänlaisiksi byrokratian objekteiksi, joiden asiantunteudesta on välttämättä hyödynnettävä, jotta legitimeettiä voitaisiin pitää yllä.

Mikäli ei kiinnitetä huomiota siihen, mitä em. intressijärjestöjen objektiluonne niille itselleen merkitsee, voitaisiin kuvitella, että tiukkaan, tarkkaan ja tehokkaaseen laskelmointiin perustuva yhteiskunta musertaisi ne, tai että olisi solmittu salaliitto niiden autonomian nujertamiseksi ja sulauttamiseksi rationaalien byrokratian palvelijoiksi. Tämän yksipuolisuuden välttämiseksi on muistettava modernin byrokratian abstrakti olemus. Byrokratia on nimittäin aina vallan väline sille, joka pystyy kontrolloimaan sitä, koska se on keino muuttaa yhteisöllinen toiminta (Gemeinschaftshandeln) rationaaliksi yhteiskunnalliseksi toiminnaksi (Gesellschaftshandeln). Koska byrokratia on persoonatonta ja siten modernille abstraktille yhteiskunnalle tyypillisen ja tietyllä tavalla epämääräisen vallankäytön keskeinen osa, jokainen joka kykenee kontrolloimaan sitä, voi käyttää sitä hyväkseen. (ks. Vartola 1979, 108.) Valta on — kuten Arendt sanoo — luonteeltaan potentiaalista. Se on aina valtapotentiaalia eikä muuttumaton, mitattava ja luotettava yksikkö kuten voima tai vahvuus. Kun vahvuus on yksilön luonnollinen ominaisuus, valta kumpuaa ihmisten keskinäisestä yhteistoiminnasta ja katoaa hetkellä, jolloin ihmiset hajaan-

tuvat. (Arendt 1958, 200.) Byrokratiakin on kaikkien siihen osallistuvien henkilöiden ja ryhmien mahdollisuuksien aluetta eikä yksipuolista kontrollia.

### Asiantuntemuksen merkityksen kasvu työnjaollisen eriytymisen seurauksena

Yrjö Ruutu toteaa, että intressiedustusjärjestelyt ovat nimenomaan työnjaon eriytymisestä johdettavan asiantuntemuksen hyväksikäyttöä. Hän kirjoittaa:

»Yhteiskunta näet itse erikoistuessaan ja valvutuessaan kaipaa myös erikoistuvaa edustusta, t.p. hallitukset ja kansanedustukset usein tarvitsevat erikoistuntemuksen apua ja tukea.» (Ruutu 1938, 146.)

Hän jatkaa, että intressipiirien neuvoja ja tietoja hallitukselle ja eduskunnalle on tarvittu erityisesti suuria taloudellisia pulmakysymyksiä ratkottaessa. Yhteiskunnallisten intressitahojen ja valtiokoneiston välinen uusi kombinaatio oli Ruudun mielestä käynyt tarpeelliseksi sen vuoksi, että yhteiskunta on specialisoitunut ja järjestäytyneet vuosisadan alkupuolella aivan toisella tavalla kuin koskaan aiemmin. Tällainen kehitys edellyttää Ruudun mukaan työn ja asiantuntemuksen myötävaikutusta, yhteiskunnan tietoisuutta tahtoa ja erikoisalojen edustusta valtioelämässä. Erikoisedustus on Ruudun mielestä hyödyllinen myös sen vuoksi, että puolueet ovat liian yleisiä, eivät toisin sanoen kykene edustamaan riittävän tehokkaasti yhteiskunnallista jakaantumista ja ryhmittymistä vaikkakin ovat pyrkineet varaamaan ehdokassijoja eri ammattiteille. Laajoihin äänestäjäjoukkoihin vetoamaan pyrkivät puolueet voivat vain rajoitetusti tukea erityisintressejä; puolueiden luonne yleispuolueina siis estää erityisedustuksen toteuttamisen mahdollisuuden. Näin ollen Ruudun mielestä on luonnollista, että puolue-edustuksen rinnalle luodaan myös yhteiskunnallista erikoistumista ilmentävä työ- ja ammattialojen edustuselin. Näin on mahdollista laajentaa kansanvaltaa. (emt., 147—149.)

Ruudun kuvaama ilmiö on siis työnjako. Sen liikkeellepaneva voima on rationaalistuminen, vapaa utilitaarinen ajattelu, joka tunkeutuu vääjämättä teknologisten innovaatioiden värittämänä yhteiskuntaan ja valtioon. Moderni yhteiskuntaprosessi on keskeisesti rationalistinen. Sen pe-

rusta on rationaalit, kalkuloivat yksilöt, jotka käyttävät tieteellistä tietoa samalla tavalla kuin he käyttävät muita välineitä ja työkaluja. Ennen kaikkea moderni rationaalisuus merkitsee mahdollisimman tehokasta tuotantoa ja mahdollisimman laajaa kaupankäyntiä. Luonnollisestikin tämä kehitys toimii alkuperäistä, sääty-yhteiskuntana ilmenevää työnjakoa vastaan. Työnjaon ehkä oleellisin piirre on siihen sisältyvä instrumentaalisen toiminnan rationalisoimisen periaate, joka samalla myös helpottaa sitä. Tämä periaate ei kuitenkaan rajoitu pelkästään tuotannon tehokkuuskysymyksiin vaan on myös oleellinen modernin yhteiskunnan nykyisyyden ja tulevaisuuden syvimmän olemuksen ymmärtämisen edellytys. (Tönnies 1894, 271—275; Rueschemeyer 1986, 18—19, 35.)

Kun työnjaon käsite laajennetaan koskemaan muutakin kuin taloudellista sektoria, kyse on tällöin differentaatiosta hallintajärjestelmän sisällä, esimerkiksi poliittisissa ja sotilaallisissa organisaatioissa. Kun työnjako etenee, koko organisaation alajako käy välttämättömäksi, muodostetaan osastoja, laitoksia, sektoreita ja ministeriöitä. Korkeatasoinen organisatorinen kompleksisuus ei vaadi vain taitoa vaan myös asiantuntijatihoa. Tämä asiantila on hallitseva silloin kun tiedon käyttö lisääntyy valtiollisessa ja taloudellisessa toiminnassa. (Rueschemeyer 1986, 55—56.) Tuotannossa sisäinen työnjako ei niinkään ole markkinaorientoitunutta hyödyketuotantoa, minkä vuoksi sen on mahdollista säilyttää yhteisöllinen luonteensa. Sisäisessä työnjaossa yksilö ja sama työntekijöiden ryhmä suorittaa segmentaalista tehtävänsä hankkien sen vaatiman erityistaidon suverenisuuden. Työnjaon sisäistä erikoistumista ohjaavat tuotteen tekemiseen vaadittavat eri taidot. Esikapitalismin aikana yksi työlläinen teki koko tuotteen kun taas modernissa yhteiskunnassa hän on kaikkia tuotteen osia samanaikaisesti valmistavan kollektiivin komponentti. (Tönnies 1894, 280—281; Arendt 1958, 123.)

Miten sitten työnjaon käsite selittää intressiedustusta? Etujärjestöjen organisoitumisperusta on nimittäin joko yhteiskunnallisessa tai tuotannon sisäisessä työnjaossa; ja erityisesti ammattiliittojen jäseniä toisiinsa liittävä side on taito ja erikoistuminen. Etujärjestöjen rakentumisesta spesialisoituneen työnjaon pohjalle seuraa, että

ne ovat tietyn työnjaollisen sektorin asiantuntijoita, kun työnjako toisin sanoen on asiantunte-musta, on myös sen pohjalle muodostettu organisaatio tuon sektorin asiantuntija. Intressiedustusjärjestelyihin osallistuvien järjestöjen luonne määrittyy sen perusteella, mikä on niiden sijainti yhteiskunnallisessa työnjaossa, sillä niiden jäsenten suorittama funktio yhteiskunnassa antaa niille identiteetin. Intressiedustuspolitiikassa (-policy) vaatimusten edustus ja politiikan toimeenpano liittyy toisiinsa siten, että siinä suotuisat politiikan tulokset vaihdetaan yhteistyöhön ja intressijärjestöjen edustamaan asiantuntemukseen. Oleellista on, että intressiedustusjärjestelyihin kytkeytyvillä järjestöillä on tietty määrä itsenäistä valtaa, joka kumpuaa niiden rakenteellisesta asemasta työnjaossa. Intressiedustusta on havaittavissa siellä, missä funktionaaliset järjestöt ovat kyenneet hankkimaan merkittävästi valtaa. Työnjako selittää intressiedustusta myös siten, että sen laajuudesta ja valtion yhteiskuntaan suorittaman intervention määrästä ja tasosta riippuu järjestöjen joutuminen intressiedustuksen piiriin — tämä ei siis tapahdu sattumalta. Mikäli ennen valtiointerventiota kyseisellä sektorilla on ollut olemassa vahva ja itsenäinen asiantuntemusta omaava funktionaalinen järjestö, ei valtion laajentuminen tälle alueelle voi olla menestyksellinen ilman yhteistyötä tämän alan järjestöjen kanssa. Kun esimerkiksi brittiläistä kansanterveysjärjestelmää (National Health Service) luotiin vuonna 1948, ei sitä olisi voitu toteuttaa kokonaisuudessaan ilman terveydenhuoltoalan ammattijärjestöjen osallistumista. Koska järjestöt suostuivat tällaiseen sopimukseen, kansanterveysjärjestelmän hallinta jätettiin pitkälti järjestöjen käsiin eikä demokraattisesti valitun paikallishallinnon vastuulle. (Cawson 1982, 38—40.)

Edellä Offen ja Wiesenthalin mallissa havaittiin, että kun järjestö saavuttaa vaiheen, joka edellyttää ulkoista tukea, esimerkiksi osallistumista päätöksentekoprosessiin (lue: intressiedustusta) yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla, on seurausena järjestön sisäisen päätöksenteon byrokraatisoituminen ja ammatillistuminen. Tämä on seurausta etujärjestöjen sisäisen työnjaon eriytyemisestä. Kun etujärjestö koon kasvamisen myötä pyrkii hahmottamaan menestymisen toimintastrategiaa, se joutuu rationalisoimaan sisäistä toimintaansa työnjaon avulla. Tämän ver-

tikaalisen sisäisen työnjaon lisäksi etujärjestöjen sisäinen työnjako eriytyy myös horisontaalisesti, mitä ilmentää Crouchin teoriassa järjestön eri tasojen erilaiset intressit.

### Asiantuntemus — suvereniteetti — politiikka

Olen tässä artikkelissa pyrkinyt esittämään intressiedustukseen johtaneita välttämättömyyksiä, joiden yhteinen nimittäjä on rationaalistuminen, ts. asioiden hoidon järjeistäminen, tehokkuuden ja etujen maksimoimispyrkimys. Intressiedustujärjestelyt ovat pitkälle teknistä hallinnoimista, koska niiden tarkoitus on ratkoa ongelmia tai pyrkiä selviytymään kriiseistä ja koska niihin osallistuvat henkilöt esiintyvät tietyn erikoisalan ammattilaisten, professionalistien roolissa.

Intressiedustus ei kuitenkaan rajoitu pelkästään etujärjestöedustukseen valtiobyrokratiassa vaan ulottuu laajemmalle. Ilmeisesti myös puolueet ovat funktionalisoituneet siten, että edustaja johtopaikat jaetaan suuressa määrin tiettyjen erityisryhmien pohjalta (esimerkiksi nuoret, naiset, eläkeläiset, ay-liike). Nykyisiin näyttää myös puoluerakenteen perusta voivan olla pelkkä asiantuntijafunktio tai että puolue voi olla eri funktioiden yhteinen nimittäjä. Tätä samaa kehitystrendiä osoittaa myös kansanedustajien ammatillistuminen, specialisoituminen kapeisiin aihepiireihin, minkä on katsottu etäännyttävän heitä valitsijoista ja poliittisen kentän kokonaisuudesta (ks. Björnsson 1980, 51).

Michael Oakeshott esittää, että tällainen asiantuntemuksen merkitystä painottava tekninen rationalismi on tunkeutunut syvälle nykyaikaiseen politiikkaan; rationalismi ei enää ole hänen mukaansa ainoastaan yksi politiikan tyyli vaan sen luotettavuuden kriteeri. Rationalismin voittokulku osoittaa myös luomisen ja hävittämisen politiikan korvautuminen 'suunnitelmallisuudella', korjaamisen politiikalla. Teknis-rationaalinen politiikka perustuu 'järjen' havaitsemiin tarpeisiin, jotka voidaan tyydyttää ideologioista saaduilla aineksilla. Tällainen politiikka korostaa Oakeshottin mukaan kirjaviisautta ja tavoittelee siten 'oikeaa' tietoa. Täten kriisi- ja ongelmanhallinnassa on yhä enenevässä määrin alettu kuulla eri alojen 'tiedemiehiä', kuten esimerkiksi kemistejä, fyysikkoja, taloustieteilijöitä ja psykologeja. (Oakeshott 1962, 20—23.) Tähän luet-

teloon voidaan lisätä myös etujärjestöedustajat, jotka ovat specialisoituneet toisaalta tiettyyn yhteiskunnalliseen sektoriin ja toisaalta tuon lohkon sisällä tiettyihin asiakysymyksiin (esimerkiksi talous-, sosiaali- tai koulutuspolitiikkaan).

Rationalistisen politiikan perustana oleva tekninen tieto, esimerkiksi ongelmien kartoitukseen ja eri toimenpidevaihtoehtojen suosittamiseen tähtäävät mietinnöt intressiedustujärjestelyjen tuotospuolena, voidaan formuloida eräänlaisiksi toimintasäännöiksi, ohjelmallisiksi velvoitteiksi, joita noudattamalla ongelmat ratkeavat. Teknisen tiedon keskeisin tunnusmerkki on pyrkimys varmuuteen, usko nykyisyyden ja tulevaisuuden kontrolloimismahdollisuuteen. Sen avulla yhteiskunta yritetään saattaa ennustettaville urille, minkä oletetaan edellyttävän vain hallinnollisia rutiineja. Yhteiskuntaelämä on varmalla pohjalla silloin, kun hallinnollisen koneiston mekaniikka voi toimia häiriöttä. Tekninen tieto päättyy kannattamaan tekniikan suvereenisuutta (emt., 10—11, 23), joka on pitkälti samaa kuin Anders Björnssonin erittelemä asiasuvereniteetti, joka puolestaan on kansan suvereenisuuden vastakohta. Jos intressiedustusta pidetään yhtenä asiantuntemuksen muotona ja asiasuvereniteettia edistävänä ilmiönä, ei se täydennä perinteistä liberaalidemokraattista järjestelmää vaan toimii sitä vastaan. Tällä tavoin intressiedustus 'uhkaa' parlamentaarista demokratiaa. Äärimmillen vietyä asiasuvereniteetti asettaa kansalaisten sijasta yhteiskunnalliset asiantuntijat valtorakennelman kantavimmiksi osiksi. Yhteiskuntaa pidetään tällöin ihmisten yläpuolella olevana korkea-asteisena kategoriana, jonakin meistä riippumattomana 'objektiivisena' esineenä, johon ihmiset eivät voi puuttua. Funktionaalisesti erikoistuneiden lohkojen ajatellaan olevan itsenäisiä subjekteja, joita ei voi palauttaa yksilöihin ja jotka ovat tavallaan luonnostaan olemassa. (ks. Björnsson 1980, 53—54, 58.)

Tietenkään asiantuntemuksen merkitystä ei voida nykyaikaisessa yhä enemmän tietoon turvautuvassa yhteiskunnassa mitenkään välttää. Todellinen ongelma on, kuinka estää tietoa omaavan ja hallitsevan eräänlaisen uusaristokratian syntyminen ja kuinka voidaan määritellä, ketkä kussakin asiassa ovat todella asiantuntijoita. Ratkaisu ei liene helppo, kun muistetaan se, että asiantuntemuksen praktinen arvo on

myös poliittinen eikä vain intellektuaalinen kysymys (ks. Rueschemeyer 1986, 106—107). Asiantuntemus saattaa toisin sanoen olla peitenimi puhtaasti poliittisille tavoitteille. Asiantuntijatieto ei siis ole meistä irrallaan olevaa 'objektiivista' tietoa vaan se on myös todellisuutta muodostava elementti, kamppailun kohde ja väline — 'vain' ihmisten toimintaa. Mikäli asiantuntemus ulotetaan niin laajalle kuin mahdollista ja tehdään siitä tietynlainen 'objektiivinen' rakenne, vakuutetaan sen olevan (lopullinen) suvereeni totuus, yhteiskunnan sisäiset valtasuhteet absolutisoituvat ja jähmettyvät. Tällaisissa olosuhteissa ihmisten välinen valtakamppailu ja alati muuttuvien konfliktirintamien muodostuminen estyy. Valta ei tällöin ole ihmisten mahdollisuutta, mikä merkitsee heitä yhdistävän siteen katkeamista (ks. Arendt 1958, 201). Mutta tuskinpa tämä on tulevaisuudenkuvamme.

Asioiden tai tekniikan suvereeniteetin määrittämä rationalistinen politiikka asettuu itse asiassa dramaattisuuden värittämää 'aitoa' ja intensiivistä politiikkaa vastaan. Poliittisuuden käynnistävä ja sitä ylläpitävä voima on epävarmuus, mikä puolestaan edellyttää sitä, ettei suvereeni valta ole absoluuttisesti jaettu asiasfunktioihin vaan on relatiivista, ts. ihmisten mahdollisuuksien aluetta. Poliitiikka 'aitona' toimintana on tietyn tavalla yllättävää, sisältää katkoksia urautumisen sijasta samoin kuin uutuutta ja avointen ratkaisujen aineksia. Poliitikalle on tyypillistä tietynlainen kontrolloimattomuus, politiikan 'tulos' ei ole yhdenkään poliittiseen 'prosessiin' osallistuvan tahon hallinnassa, vaan se on tavallaan karannut ihmisten käsistä. (ks. Palonen 1987, 183, 185—186.) Jos politiikan 'tulos' yritetään saada noudattamaan orjallisesti esimerkiksi absoluuttisena ennako-olettamuksena ymmärrettyä ideologiaa, toimitaan politiikan vastaisesti — toimijoina ovat tällöin poliittisten yksilöiden ja ryhmien sijasta pelkkiä sääntöjä noudattavat rationalistiset yhteiskuntainsinöörit. Jotta ideologia voisi olla poliittinen, on sen oltava relatiivinen ennako-olettaus, ei pelkkä vastaus havaittuun ongelmaan vaan myös uusien kysymysten aihe (vrt. Collingwood 1940, 30—33).

Lopuksi puutun vielä siihen, miksi olen puhunut intressiedustuksesta (neo)korporatismiin asemesta. Koska intressiedustus on teknistä asiantuntemusta edellyttävää välttämätöntäkin hallin-

nointia ja näin voi olla epäpoliittinen ilmiö, ei se ole yksittäisiä kansalaisia oleellisesti hallitseva menetelmä. Käsittääkseni ihmisiä toisiinsa yhdistävä hallinta edellyttää yksilötason poliittista kokemusta, mitä ei voida saada aikaan pelkillä organisatoris-hallinnollisilla muodollisilla järjestelyillä vaan esimerkiksi esittämällä mielikuvia koko kansan tai eri ihmisryhmien nykyisyydestä ja varsinkin tulevaisuudesta. Yhteiskunnan mitä erilaisimmissa paikoissa esiintyvät poliittiset ilmiöt ovat ihmisiä toisiinsa liittäviä siteitä; tietynlaisia valtasuhteita edellyttävä poliittisuus sinänsä on ehkä tärkein yhteiskuntaa koossa pitävä voima. Edellä todetun jälkeen voidaan sanoa, että koko poliittisen hallinnan kentässä on intressiedustus varsin vaatimaton tekijä. Täten on selvempää puhua intressiedustuksesta kuin historialliseen jatkuvuuteen viittaavasta korporatismista, jolla aikoinaan pyrittiin korvaamaan liberaalidemokraattinen järjestelmä täydellisesti sekä oli kokonaan eri vastaus eri ongelmiin kuin intressiedustus. Lyhyesti sanottuna keskeisin ero on siinä, että korporatismi pyrki olemaan modernin yhteiskunnan vastainen oppi (tästä ks. Lappalainen 1986, 55—101), kun taas intressiedustus on yhteiskunnan modernisoitumisesta johtuva järjestely.

#### LÄHTEET

- Arendt, Hannah: *The Human Condition*. The University of Chicago Press, London and Chicago 1958.
- Björnsson, Anders: Suveränitet av eller över folket? *Häften för kritiska studier*, 6/1980.
- Black, Anthony: *Guilds and Civil Society*. Methuen & co, London 1984.
- Cawson, Alan: *Corporatism and Welfare*. Heinemann Educational Books, London 1982.
- Crouch, Colin: *Trade Unions: The Logic of Collective Action*. Fontana Press, Glasgow 1982.
- von Gierke, Otto: *The Nature of Human Associations*. Liitteenä teoksessa Lewis, John, D.: *The Genossenschaft-theory of Otto von Gierke*. University of Princeton Press, Madison 1935 (1902).
- Collingwood, R.G.: *An Essay on Metaphysics*. Clarendon Press, Oxford 1948 (1940).
- Hallis, Frederick: *Corporate Personality*. Macmillan & co, London 1978.
- Held, David: *Models of Democracy*. Polity Press, Cambridge 1987.
- Horkheimer, Max: *The Authoritarian State*. Teoksessa Arato, Andrew—Gebhardt, Eike (eds.): *The Essential Frankfurt School Reader*. Basil Blackwell, New York 1978 (1940).

- Jäger, M.: Sozialliberaler Korporatismus: Die Zukunft des 'Modell Deutschland'. *Prokla*, 4/1980 (a).
- Jäger, M.: Ökonomie und Politik des sozialliberalen Korporatismus. *Argument-Sonderband*, 51/1980 (b).
- Kastendiek, Hans: Beiträge zur Aktuellen Korporativismus-Diskussion. Habilitationsleistung beim Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin. Berlin 1981.
- Kyntäjä, Timo: Oligarkia ja demokratia — Robert Michelsin oligarkiateorian tarkastelua. *Sosiologia*, 2/1983.
- Lappalainen, Pertti: Kollektiivit, erityisen ja yleisen tuolla puolen? Tutkimus yhteiskunnallisten ryhmien suhteutumisesta individualismiin ja kollektivismiin. Valtio-opin lisen-saattitutkielma, Tampereen yliopisto, syyskuu 1986.
- MacIver, R.M.: *Community*. Macmillan, London 1920.
- Mayo, Elton: *The Human Problems of an Industrial Civilization*. Harvard University Graduate School of Business Administration, Massachusetts 1933.
- Michels, Robert: *Political Parties*. Macmillan, New York 1966 (1911).
- Nicholls, David: *The Pluralist State*. Macmillan, London 1975.
- Oakeshott, Michael: *Rationalism in Politics*. Methuen, London and New York 1962.
- Offe, Claus—Wiesenthal, Helmut: *Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form*. Political Power and Social Theory, vol. 1, Jai Press, Greenwich 1980.
- Palonen, Kari: Tekstistä politiikkaan. Johdatus tulkintatai-toon. *Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos, Julkaisuja 54/1987*.
- Pekonen, Kyösti: *Byrokratia politiikan näkökulmasta*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 51, Jyväskylä 1983.
- Popper, Karl: *Avoin yhteiskunta ja sen viholliset*. Otava, Keuruu 1974.
- Rueschemeyer, Dietrich: *Power and the Division of Labour*. Polity Press, Oxford 1986.
- Siisiäinen, Martti: *Intressit, yhdistyslaitos ja poliittisen järjestelmän vakaisuus*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 57, Jyväskylä 1986.
- Ruutu, Yrjö: *Johdatus valtiosäätöoppiin*. WSOY, Helsinki—Porvoo 1938.
- Tönnies, Ferdinand: *Community and Association*. Routledge and Kegan Paul, London 1955 (1887).
- Tönnies, Ferdinand: *Historicism, Rationalism, and the Industrial System*. Teoksessa Cahnman, Werner, J.—Heberle, Rudolf (eds.): *Ferdinand Tönnies on Sociology: Pure, Applied, and Empirical*. The University of Chicago Press, Chicago and London 1971 (1894).
- Vartola, Juha: *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A, vol. 103, Vammala 1979.
- Weber, Max: *Economy and Society*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1978 (1922).
- Wolin, Sheldon S.: *Politics and Vision*. Georg Allen and Unwin, London 1960.