

# Juha Vartola – uraa uurtamassa<sup>1</sup>

Mikael Manninen & Klaus af Ursin

## *Henkilöhistoriaa*

Kaksi ensimmäistä elinvuottani vietin Rovaniemellä mutta siitä lähtien olen asunut Tampereella. Aloitin opinnot Tampereen yliopistossa vuonna 1967. Myös arkkitehtiura, Sibelius-Akatemia ja oikeustieteellinen tiedekunta kiinnostivat, mutta hain lopulta kuitenkin tänne. Valmistuin kandidaatiksi vuonna 1970. Siihen aikaan lopullinen opiskeluala valittiin vasta cum laude -vaiheessa (aineopintojen vaiheessa). Itseäni kiinnostivat eniten julkishallinto ja sosiologia, joista kummastakin suoritin laudaturin (syventävät opinnot). Valmistumisen jälkeen olin vuoden verran tutkijana Kansalaiskasvatuksen keskuksessa. Kiinnostus yliopisto-uraa kohtaan oli kuitenkin herännyt jo opiskeluaikoina, joten hain vuonna 1971 julkishallinnon assistentin paikkaa ja minut valittiin. Valmistuin lisensiaatiksi vuonna 1973 ja tohtoriksi väitettiin 1979. Kiinnostus tähän tutkimusalaan ja ylipäätään siihen miten maailma toimii, edesauttoivat tälle uralle lähtöä. Yliopistomaailmassa minua viehätti myös tutkimuksen ja opetuksen vapaus sekä aika suuret mahdollisuudet säädellä omaa toimintaansa.

Osittain lapsuuden kodin perintönä koen sen, että jo nuorena olin kiinnostunut yhteiskunnallisista asioista. Käydessäni Tampereen yhteiskoulua osallistuin yhteiskunnalliseen kerhoon. Olin myös kova lukemaan pienestä saakka.

---

1 Perustuu haastatteluun, joka tehtiin maaliskuussa 2014. Haastattelija oli hallintotieteen opiskelija Mikael Manninen. Tekstin ovat muokanneet hän ja Klaus af Ursin.

Ehkä nämä vaikuttivat siihen, että lopulta ajauduin tämän tieteenalan pariin ja tälle uralle.

### *Oma opiskeluaika*

1960-luvulla oli kunnia-asia olla mukana erilaisissa yhdistyksissä, ja niiden vuosikokousten osallistujamäärät olivat korkeita. Olin silloin Staabi ry:n puheenjohtajana yhden kauden. Yhdistystoiminta oli tärkeä väylä oppia toimimaan muiden kanssa ja päästä perille millaista päätöksenteko on luonteeltaan eri yhteyksissä. Olin mukana myös Hallintotieteiden kandidaatit ry:ssä, joka pyrki markkinoimaan hallintotieteitä koska ala oli silloin vielä nuori. Kaiken kaikkiaan opiskelijaelämä oli hyvin aktiivista, ja siltä ajalta on jäänyt monia hyviä ystäviä.

### *Mikä on ollut urallasi haastavinta ja mikä palkitsevinta?*

Palkitsevinta opetuksen kannalta on kun näkee opiskelijoiden oppimisprosessin ja kehittymisen, sekä omasta opetuksesta saatu myönteinen palaute. Tosin täällä Suomessa näissä palautejärjestelmissä on vielä paljon kehitettävää. Tutkimustyössä palkitsevaa ovat onnistumiset tutkimushankkeissa ja jos tutkimus koetaan merkittävänä lisänä jonkin suuremman kokonaisuuden ja ajattelusuuntauksen kannalta. Tutkijan uran kääntöpuolena ovat tietenkin lukuisat yrityksiensä ja erehdysten harhapolut. Hukkaan mennyt työ tuntuu välillä turhautavalta, mutta kaikei siinäkin on kysymys jonkinlaisesta oppimisesta. Toisaalta vanhaa sanontaa mukaillen voi todeta, että mitä enemmän opiskelee, sitä enemmän tajuaa miten vähän tietää. Max Weberistä hän on sanottu, että hän osoitti että maailma ei ole niin monimutkainen kuin se näyttää, vaan se on paljon monimutkaisempi.

### *Mitä huippubetkiä on väitöskirjojen ja gradujen ohjaajana, sekä mikä on viestisi jatko-opiskelijoille ja maisteriopiskelijoille?*

Väitöskirjojen osalta on ollut ilo seurata ihmisten kehittymistä ja hyviä tuloksia sekä nähdä, että opiskelijoilla on kipinää ja sitoutumista opiskeluihin. Haluaisin korostaa hyvän yleissivistyksen merkitystä niin tieteessä kuin yhteiskunnan ja kulttuurin tuntemuksessa. Tarvitaan myös uteliasta mieltä ja

kykyä kyseenalaistaa itsestäänselvyyksiä. Moni tutkija on nykyään liian kaipa-alaisesti suuntautunut eikä ole tarpeeksi selvillä mitä muualla tapahtuu. Yliopistomaailmassa on oltava valmis itse ottamaan asioista selvää ja olemaan omatoiminen. Minulle on myös syntynyt vaikutelma, että laaja-alaisesti suuntautuneiden opiskelijoiden on ollut helpompi löytää töitä ja uudenlaisia urapolkua. Laaja-alaisuuden ja yleissivistyksen mahdollistamiseksi tarvitaan valinnanvapautta opinnoissa.

### *Mihin julkishallinnon tutkimus mielestäsi tiivistyy?*

Tämä on mitä laajin kysymys. Kun itse opiskelin 1960-luvulla, vallalla oli vahva usko yhteiskunnan rakentamiseen ja parantamiseen. Suunnittelu oli lyönyt läpi yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana. Tavoitteena oli löytää sellaisia hallintomalleja, jotka toimivat käytännössä ja joiden avulla hallintoa oli mahdollista kehittää. Kuulostaa sangen idealistiselta. Ajattelen kuitenkin nykyäänkin, että tämän tieteenalan ydin on pyrkiä luomaan parempia organisaatioita kansalaisen, asiakkaan tai työntekijän näkökulmasta.

### *Miten olet kokenut tieteenalan kehittymisen vuosien varrella? Onko jokin suunta mihin haluaisit tieteenalan menevän?*

Julkishallinnon/hallintotieteen kehityksessä Tampereella on ollut monia vaihteita. Alkuaikoina 1960- ja 1970-luvuilla korostui vahvasti valtionhallinto. Minunkin virkani määriteltiin siten, että opetuslana on erityisesti valtionhallinto. Sitten alettiin käsitellä kunnallishallintoa suuremman määrin, mikä oli aikaisemmin jätetty vähän sivuun. Olihan Tampereen yliopistossa siihen aikaan kunnallispolitiikka oppiaineena ja tieteenalana. Ajateltiin että kunnallishallinto on sen monopolia. Minun mielestäni Suomen kaltaisessa maassa julkista hallintoa pitää ajatella kokonaisuutena, joten liian jyrkkä erottelu on virheellistä.

1980-luvulla yrityshallinnolliset ajattelumallit kuten New Public Management ja managerialismi alkoivat lyödä läpi. Vanhoja, hitaita ja jäykkiä byrokraatioita haluttiin murtaa ja rakentaa tilalle enemmän yritysmäisiä organisaatioita. Managerialismin myötä johtajan valtaa korostettiin ja johtamisen välineitä lisättiin. Perinteinen virkamiehen asema alkoi heiketä. Liiketaloustieteellinen

ajattelu vaikutti julkisen hallinnon kehitykseen mm. tulosajattelun muodossa. Mielestäni sillä on ollut hyvät puolensa, kuten kustannustietoisuuden ja vastuun lisääntyminen. Toisaalta siinä on menty liiallisuuksiin, koska julkisten tehtävien hoitaminen on pohjimmiltaan erityislaatuista. Julkisen organisaation johtaminen on loppujen lopuksi varsin erilaista kuin yrityksen johtaminen. Esim. jos johtaa kokonaista hallinnon alaa kuten ministeriötä täytyy ottaa huomioon vaikuttavuus ja muu julkishallinto. Monissa julkishallinnon tehtävissä, kuten terveydenhuollossa sekä vanhusten ja vammaisten palveluissa, tulostmittausta on hankala soveltaa eikä se mittaa sitä mitä sen pitäisi mitata. Myös henkilökunnan vastuuta on vaikea osoittaa. Esim. sairaaloissa kollektiivinen vastuu ja laatuajattelu ovat lopulta paljon tärkeämpiä kuin tulosajattelu. Uskoisin, että tasapainoilua näiden kahden eri ajatussuunnan tai hallintoideologian välillä tarvitaan nykyistä enemmän. Toisaalta esim. public-private- ja partnership-periaatteilla voidaan löytää kokonaan uudentyyppisiä organisaatiomalleja, joissa pystytään ottamaan huomioon yhtäältä kustannustietoisuus ja toisaalta toiminnan vaikuttavuus.

*Onko sosiologiasta tai muista tieteenaloista ollut hyötyä omassa tutkimustyössäsi?*

Opiskellessani sosiologiaa siinä oli vahva organisaatioteoreettinen painotus. 60-luvun loppuun kuului myös marxilainen ajattelu. Sen vaikutus ei ollut sosiologiassa niin suuri kun on väitetty, mutta ilmiönä se oli tärkeä. Se nosti esiin sosiologian klassikkoja. Olen aika paljon harrastanut Max Weberiä. Hänet tunnetaan sosiologina, mutta hän oli alun perin lakimies toimien sittemmin taloustieteen professorina ja itse asiassa vain yhden vuoden sosiologian professorina. Hän oli hyvin monialainen. *Ja hän taisi olla myös käytännön politiikassa mukana?* Kyllä, sehän oli silloin ensimmäisen maailmansodan aikana. Hän oli aktiivinen poliittinenkin kirjoittelija. ”*Politische Schriften*” on teos, johon näitä aineksia on koottu. Hän johti sodan aikana suurta sotasairaalaan olleen monessa mukana myös politiikassa ja käytännön hallinnon kehittämässä.

### *Mikä sai aloittamaan byrokratian tutkijana?*

Olin johtamassa ministeriötutkimusta, jonka tilasi meiltä valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Siihen aikaan oli asetettu Valtion keskushallintokomitea, ja teimme tutkimuksen valtion keskushallinnosta. Jäin pohtimaan sen komitean kautta, miksi muistaakseni 52 ehdotuksesta ei lopulta kovin monikaan toteutunut. Alkoi kiinnostaa miksi hallinto on niin jäykkää eikä se muutu. Pikkuhiljaa sitä kautta aloin tehdä väitöskirjaa, jonka nimeksi tuli ”*Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*”. Poliittisen tahdon puuttuminen näytti olevan useimpien mielestä syy siihen, ettei hallinto muutu. Sitten tietysti kysyin, että miksi poliittista tahtoa ei ole riittävästi? Aloin kiinnittää huomiota klassikkoihin ja juuri byrokratioteoriaan, koska se on asiaa käsittelevä makroteoria selvittäen millaiset asiat byrokratian tuottivat. Perehdyin myös aika laajasti Yhdysvaltalaiseen tutkimuskirjallisuuteen tästä muutoksensyystä. Jouduin syventymään Weberiin enemmän. Perehdyin teoriaan ja Weberin ajatteluun, alkaen vähitellen ymmärtää miten tärkeä rooli byrokratialla on yhteiskunnan ohjauksessa.

Suomenkin hallitukset olivat silloin keskimäärin yhden vuoden mittaisia. Vaikka virallisesti politiikka ohjaa hallintoa, aloin oivaltaa miten paljon itse byrokratia ohjasi politiikkaa. Yleensä johtavat virkamiehet kirjoittivat julkista hallintoa ja sen kehittämistä koskevat tekstit, joita poliitikot sitten puhuivat. Kun samalla poliittisesta tilanteesta johtuen hallinto oli hyvin politisoitunut, puolueet vahtivat tiukasti omia reviierejään. Todellisen muutostahdon puuttuminen kiinnosti minua. Weberin kautta avautuivat silmäni että asia olikin monimutkaisempi kuin vain poliittisen tahdon puuttuminen tai huono/taitamaton hallinnon muutoksen johtaminen. Niiden takana oli jotain enemmän. Tätä kautta ajauduin hänen hankaliin teksteihinsä, joiden kanssa hikoilin tosi kauan.

Hänen vaikutuksensa minuun oli suuri kai osittain siksi, ettei meillä ollut sosiologisesti suuntautuneita hallinnon tutkijoita siihen aikaan. Siitä ikään kuin löytyi oma alueeni. Byrokratioteoria näytti myös olevan eräänlainen perusteoria, jota luettiin kaikkialla maailmalla. Weberin teorian kautta on mahdollista ymmärtää, että julkisesta hallinnosta puhuttaessa rakenteellinen

muutos on huomattavasti monimutkaisempaa kuin niiden oppien mukaan, joissa käsitellään muutoksen johtamista yleensä.

***On puhuttu jopa byrokratian kuolemasta. Miksi olet kuitenkin pysytellyt niin kauan byrokratian tutkijana?***

Ensinnäkin puhe byrokratian kuolemasta on turhaa. Meilläkin on lukemattomissa julkaisuissa väitetty että olemme siirtyneet byrokratian ajasta verkostojen maailmaan. Emme ole siirtyneet. Verkostomaiset organisaatiot ovat tulleet täydentämään byrokratiaa, ja valtion perustehtäviä varten alkuaan syntyneen hallinnon osuus on huomattavasti supistunut. Mutta sittenkin byrokratia etenkin weberiläisittäin tarkasteltuna on monessa mielessä varsin hyvä hallinto. Se korostaa koulutettuja virkamiehiä, toiminnan perustumista lakiin, ja siinä pyritään kohtelemaan kansalaisia samanarvoisesti. Ajateltaessa kehittyviä maita se on monille maille enemmänkin kaukainen unelma, vaikka sitä ei byrokraatiaksi siinä yhteydessä yleensä kutsuta. Toimiva hallinto on kaikesta kankeudesta ja monasti hitaudesta huolimatta suhteellisen luotettava, suhteellisen korruptoimaton ja ennustettavissa oleva.

***Millaista tulevaisuutta ennustaisit byrokratialle kehittyneissä maissa?***

Byrokratia on osa modernejakin valtioita. Se on olemassa ennen kaikkea pitääkseen yhteiskunnan koossa, turvatakseen sen toiminnot. Sellaisena uskoakseni se tulee säilymään. Toki se voi monella tavalla uusiutua, parantua ja tulla joustavammaksi. Todennäköisesti sitä tullaan hyvin kauan tarvitsemaan. Tämä ei tarkoita sitä että olisin tarjoamassa byrokratiaa joka nurkkaan. Pikemminkin ajattelen sitä organisaation koossapitäjänä. Ajatellaan vaikka yliopistoa. Onhan siinä byrokraattisia piirteitä. Perushallinto huolehtii mm. tiloista ja monista muista toiminnan edellytyksistä. Se on luotettava palkanmaksaja ja sillä on monenlaisia sen kaltaisia byrokratian ominaisuuksia, joita on vaikea tai tarpeetonta muuttaa tai korjata. Tämä sana ”byrokratia” vain on sikäli ongelmallinen, että sillä on paljon eri merkityksiä. Toisaalta tuntuu hullulta puolustaa byrokratiaa jos ajatellaan vain sen kielteisiä piirteitä. Mutta weberiläisittäin ajateltuna se on tietyllä tavalla hyvin järjestynyt hallinto.

Sen kehitys on länsimaissa kestänyt satoja vuosia. Niinpä esimerkiksi kaikissa EU:n jäsenmaissa se on aivan olennainen osa julkista hallintoa.

*Onko byrokratia etenkin julkisten organisaatioiden väline vai onko sillä suuri merkitys yksityisissäkin organisaatioissa?*

Ei samassa merkityksessä. Kyllähän monet perusasiat, kuten hierarkkisen organisaation periaate, ovat käytössä lukemattomissa yrityksissäkin. Tietysti mitä pienempi yritys on kyseessä, sitä vähemmän byrokraattinen se on. Mutta kun organisaation koko kasvaa niin kyllä siellä tarvitaan kirjoitettuja sääntöjä, pysyviä organisaatorakenteita, henkilöistä riippumattomia rakenteita, jonkun on hoidettava talousasiat, henkilöstöasiat jne. jne. Ja sitten on erilaisia yksikköjakeen perustuvia osastoja, oli niiden nimi sitten mikä hyvänsä nykyään. Työntekijöiden on toteltava esimiehään kaikkialla. Sopii kokeilla mitä tapahtuu jos ei tottele... Tässä merkityksessä byrokratialla on suuri merkitys myös yrityksissä. Mutta lakisäätöistä sääntelyä ja kaikenlaisia toiminnan esteitä on yrity maailmassa vähemmän kuin julkisessa hallinnossa.

*Mitkä ovat suurimmat vaikutteesi tai esikuvasi, Max Weberin lisäksi?*

Sanoisin että klassikoista Herbert Simonin elämäntyö kokonaisuutena. Hän oli hyvin monialainen, kuten kaikki isot tekijät, eikä hän pysynyt vain yhdessä karsinassa. Sitten nostaisin esiin systeemiteoreetikot ja kyberneetikot. 1960-luvulta lähtien he toivat esiin yhteyksiä ja samankaltaisuuksia mm. hallinnon tutkimuksen ja luonnontieteiden välillä. Näitä ovat vaikkapa ihmisten käyttäytyminen, ihmisen reagointi ympäristön ärsykeisiin, sekä organisaatioiden reagoiminen ympäristöön ja muutokseen. Esimerkiksi kontingenssiteoreettiset kehittelyt toivat uuden näkökulman vanhaan ajatteluun, jossa asioita tarkasteltiin vain organisaation sisäisinä asioina.

*Mikä on oman tutkimustoimintasi ydin tai mitä olet aina yrittänyt sanoa?*

Korostan syvällistä ymmärrystä asioista, tervettä kriittisyyttä ja nöyryyttä. Esimerkiksi lääketieteessä ajattelu muuttuu jatkuvasti radikaalilla tavalla. Haluaisin varoittaa meillä ihmis- ja yhteiskuntatieteissä ylenmääräisestä varmuuden tunteesta. Mielestäni yhteiskuntatieteille kuuluu kriittinen ja pohtiva teh-

tävä tiedemaailmassa. Kriittinen tutkimus ei tarkoita hallinnon haukkumista, vaan sitä että nostetaan esiin ongelmien syitä ja etsitään niihin ratkaisuja. Vieroksun toisaalta ylioptimistista ja voluntaristista ajattelua, jonka mukaan kaikki olisi tehtävissä ja ratkaistavissa.

***Mitä on jäänyt tutkimatta ja mihin seuraavan tutkijasukupolven pitäisi panostaa enemmän?***

Paljon on vielä tutkimatta. On hyvin vahingollista, jos vanha tutkimus jätetään huomiotta. Haluaisin korostaa, että nämä tieteenalan klassikot nostivat esiin tärkeitä kysymyksiä joita on hyvä pohtia yhä. Ei maailma muutu kaikessa suhteessa niin paljon kun luullaan.

***Sinut tunnetaan laajan yleissivistyksen omaavana henkilönä. Miten tämä on ilmennyt opinnoissasi ja mitä harrastuksia sinulla on?***

Virallisia opintoja ajatellen en opiskellut mitenkään erityisen laajasti. Hallinnon ja sosiologian lisäksi luin hieman valtio-oppia. Historia ja kirjallisuus ovat aina kiinnostaneet minua. Jo lukioaikoina luin mm. Kafkaa, Camus'ta ja venäläisiä klassikoita. Musiikkia olen harrastanut nuoresta lähtien. Erityisesti jazz on ollut aina läheinen ja myöhemmin myös ooppera. Osaan soittaa monia instrumentteja, mutta en mitään erityisen hyvin. Tämä on monialaisen kiinnostuneisuuden kääntöpuoli. Siitä huolimatta on hyvä että on olemassa monia aloja, joista voi nauttia ja olla kiinnostunut.

***Tutkit nuorisoa urasi alkupuolella. Mitä ajatuksia sinulla on nykyisestä opiskelevasta nuorisosta?***

Tein Kansalaiskasvatuksen keskuksessa toimeksiantona tutkimuksen ja nuorisopoliittiset suunnitelmat Janakkalaan ja Äänekoskelle. Kuten mainittu, yhteiskunnallinen suunnittelu oli muotia siihen aikaan. Niiden pohjalta syntyi yleinen opaskirja kunnallisesta nuorisopoliittisesta suunnittelusta. Nuorison muutosta on ollut mielenkiinoista seurata. 1970-luvulla yhteiskunnallinen osallistuminen oli nuorten keskuudessa suosittua. 1980-luvulla yleinen nousukausi näkyi myös opiskelevassa nuorisossa. Mielestäni nykyään positiivista



nuorten keskuudessa ovat yksilöllisyys, rohkeus ja yritteliäisyys. Ollaan valmiita luomaan omia suuntia elämälle.

*Millaisia kokemuksia sinulla on kehittyvistä maista esimerkiksi väitöskirjojen ohjaajana?*

Kokemukset ovat olleet vaihtelevia. Osalla ohjattavista on ollut alkuvaiheessa puutteita esim. tilastotieteen menetelmien hallinnassa. Myös jatko-opiskelijoiden perustoimeentulon varmistaminen Suomessa on tuottanut vaikeuksia. Kehittyvistä maista tulevien on usein hyvin vaikea saada stipendejä, ja heidän on tehtävä erilaisia sivutöitä tutkimuksen ohella. Toisaalta moni jatko-opiskelija on onnistunut hyvin ja toimii esimerkiksi professorina kotimaassaan. 2000-luvun vaihteessa oli Suomen Akatemian rahoittama projekti, jossa tarkastelin kansalaisjärjestöjä lähinnä Etelä-Aasian maissa kuten Bangladeshissa ja Nepalissa. Projekti tuotti viisi väitöskirjaa ja varsin hyvätaoisiakin oli joukossa. Kansainvälistyminen on mielestäni tärkeää. Monesti se on tarkoittanut kansainvälistymistä lähinnä rikkaisiin maihin kuten Yhdysvaltoihin päin, mutta niin isosta ja vauraasta maasta ei ole houkuttelevaa tulla tänne. Kehittyvistä maista tänne sen sijaan pyritään, koska opiskelu on ilmaista.

Kansainvälisellä tasolla hallintotieteet Suomessa ovat mielestäni korkealla tasolla ja koulutusyhteistyötä on tehty esimerkiksi Afrikan maihin kuten Namibiaan ja Ugandaan sekä Vietnamiin. Hallinnon tutkimuksella olisi enemmänkin annettavaa kehittyvien maiden tutkimuksessa, mikä on jäänyt liian vähällä huomiolle valtavrassa. Opittaisiin ymmärtämään, miten Suomi ja muu Eurooppa ovat päätyneet tiettyihin kehitysvaiheisiin. Tämän pohjalta voitaisiin myös paremmin oivaltaa miksi kehityksen käynnistäminen kehittyvissä maissa on niin vaikeaa ja tuskallista. Ns. militaristisen byrokratian vaikutukset ovat valtavat näissä maissa ja se kytkeytyy monenlaisiin korruptiomekanismeihin. Nämä tekijät ovat painava jarru kehitykselle. Kehittyvistä maista tulleet ihmiset voisivat opiskella länsimaisen byrokratian periaatteita ja siirtyä sitten opettamaan ja vaikuttamaan kotimaassaan. Tutkijoiden lisäksi olisi hyvä kouluttaa virkamiehiä näihin maihin. Tämä olisi verrattain hidasta, mutta huomattavasti tehokkaampaa, vaikuttavampaa ja edullisempaa kuin kansainvälisten konsulttifirmojen toiminta kehittyvissä maissa.