

# Käskyläisestä toimijaksi



Jari Stenvall

## Käskyläisestä toimijaksi

Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden  
arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan  
ajan alusta 2000-luvulle

English summary

*Tampereen yliopisto*  
*Tampere 2000*

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA  
Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos

**Myynti**



Tampereen yliopiston  
julkaisujen myynti  
PL 617  
33101 Tampere

Puh. (03) 215 6055  
Fax (03) 215 7150  
taju@uta.fi  
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu  
Juha Siro

Painettu väitöskirja  
Acta Universitatis Tamperensis 759  
ISBN 951-44-4851-0  
ISSN 1455-1616

Sähköinen väitöskirja  
Acta Electronica Universitatis Tamperensis 45  
ISBN 951-44-4852-9  
ISSN 1456-954X

Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print  
Tampere 2000



JARI STENVALL

## Käskyläisestä toimijaksi

Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden  
arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan  
ajan alusta 2000-luvulle



### AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston  
taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston  
Pinnin kiinteistön Paavo Koli -salissa, Kehruukoulunkatu 1, Tampere,  
perjantaina 16. päivänä kesäkuuta 2000 klo 12.

English summary

*Tampereen yliopisto*  
*Tampere 2000*

# SISÄLLYS

## JOHDANTO

I Virkamiehistön pätevyyden arvostukset tutkimuskohteena	13
1 Virkamiehistön pätevyys ja julkisen hallinnon identiteetti	13
2 Pätevyys tutkimuskohteena	14
3 Arvostuksen käsite	15
4 Virkamiehistön pätevyyden sisältöä koskevat luokitukset	16
5 Valtion kehitysvaiheet	20
6 Pätevyyden arvostusten tunnistaminen käytäntöjen ja keskustelujen kautta	21
7 Kehitysvaiheet ja virkamieskäsitysten rakentuminen	22
II Tutkimustehtävä ja työn tavoitteet	32
1 Tutkimustehtävä	32
2 Teoreettiset lähtökohdat ja tavoitteet	35
3 Käytännölliset tavoitteet	37
III Virkamiehistön pätevyyden arvostuksia koskevat diskurssiteoreettiset teesit	38
1 Diskurssitutkimus ja Michel Foucault	38
2 Foucault'n subjektiivisuuden rakentumista koskeva teoria	41
3 Teesi 1. Etiikka	44
4 Teesi 2. Valta	46
5 Teesi 3. Tieto	48
IV Yhteenveto teoreettisista lähtökohdista ja tutkimuksen aineisto	50
1 Yhteenveto teoreettisista lähtökohdista	50
2 Virkamiehistön pätevyyttä koskeva historiallinen tutkimus	51
3 Tutkimuksen aineisto	52
4 Empiiristen jaksosten rakenne	55

## SUURIRUHTINASKUNNAN AIKA

I Keskushallinto ja yhteiskunta	57
1 Keskushallinnon perusrakenne muotoutuu	57
2 Yhteiskunnallista järjestystä ylläpitävä pätevyys	59
3 Yhteiskuntaan vaikuttavan virkamiespätevyyden kasvu	61
II Virkamiehistö politiikan alaisuudessa	63
1 Suomalaisen asiantuntijavirkamiehen synty	63
2 Pätevyyttä suomalaisen yhteiskunnan hyväksi	65
3 Pätevyys ja poliittinen vastuunalaisuus	66
III Virkamiehistön nimittäminen	69
1 Taito, kokemus ja koeteltu kansalaiskunto	69
2 Elitismiä vai ammatillista pätevyyttä	71
3 Poliittiset virkanimitykset – pätevyyden uhka	72
IV Kolmitasoinen keskushallinto	73
1 Senaattori: keisarin neuvonantaja vai hallintoasioiden hoitaja	73
2 Senaattori: Juristi vai sotilas	75
3 Toimituskuntien virkamies: pätevä ja itsenäinen	78
4 Juridinen pätevyys suuriruhtinaskunnan	

ajan hallinnon ydinpätevyutenä	79
5 Lakimiesvalta ja sen kyseenalaistaminen	82
6 Virastokohtaisen kokemuksen arvostus	85
7 Toimituskuntien yleishallinnollinen pätevyys	87
8 Keskusvirastojen erityisalojen pätevyys	87
V Pätevyyden arvostusta muokkaavat hallintokäytännöt	92
1 Päätöksenteko ja pätevyyden arvostus	92
2 Pätevyyteen perustuva asioiden valmistelu	94
3 Valvontakäytännöt ja virheettömän virkamiehen ihanne	95
VI Tiivistelmä havainnoista	97

## HALLINTO- JA OIKEUSVALTION AIKA

I Keskushallinto ja yhteiskunta	99
1 Keskushallinnon organisaatio	99
2 Virkamiehistön pätevyys ja oikeusvaltiollinen ajattelu	101
3 Virkamiehistön pätevyys ja poliittisvaltiollinen ajattelu	102
4 Sotatalous	103
II Virkakoneisto poliittisen vallan alaisuuteen	108
1 Pätevyyden arvostus politiikan tekemisen edellytyksenä	108
2 Luottamus virkamiehistön pätevyyteen	112
III Pätevyyden arvostus keskushallinnon kokonaisvaltaisessa kehittämisessä	113
1 Virastokomitea- keskusvirastojärjestelmän romuttaja ja juristien kyseenalaistaja	113
2 Virastokomitean työn jatkajat	116
3 Keskusvirastokysymyksen suunta muuttuu – pätevyyden arvostus kasvaa	117
IV Virkamiehistön nimityskäytännöt ja edut	120
1 Nimitysperiaatteet kritiikin kohteena	120
2 Palkkauskyseminen virkamiehistön pätevyyden kyseenalaistajana	121
3 Poliittiset virkanimitykset ja pätevyys	124
4 Kamppailu viroista ja pätevyydestä	125
V Virkamiehistön eriytyvä koulutus ja kokemus	128
1 Keskipisteenä juridisen pätevyyden arvostus	128
2 Valtiotieteellinen virkamiespätevyys	130
3 Ylimpien virkamiesten koulutus	131
4 Kamppailu pätevyysvaatimuksista ja pätevyyden arvostuksista	134
5 Täydennyskoulutus – lähtölaukaus laaja-alaiseen pätevyyteen	138
6 Pätevyyttä kokemuksella	140
VI Virkamiehistön pätevyyden arvostus hallinnon toimintakäytännöissä ja –periaatteissa	142
1 Tehokkuusajattelun nousu	142
2 Johtamisajattelun nousu	144
3 Resurssiasioiden pätevyyden arvostuksen kasvu	146
4 Tutkimus- ja selvitystoiminnan merkitys kasvaa	147
VII Tiivistelmä havainnoista	149

## **HYVINVOINTIVALTION AIKA**

I	Keskushallinto ja yhteiskunta	152
	1 Rakenteilla ohjautuva keskushallinto	152
	2 Pätevyyden arvostuksella hyvinvoivaan yhteiskuntaan	154
II	Hallintokoneisto ja poliittinen päätöksenteko	157
	1 Suunnitelmallisen pätevyyden arvostus	157
	2 Virkamiehistön pätevyyden arvostus poliittisen vallankäytön edellytyksenä	158
	3 Virkakoneisto ja valtioneuvosto: pätevyys luottamuksen perusta	160
	4 Päätösvallan siirtäminen virkamiehille: kohti virkakohtaisen pätevyyden arvostusta	162
	5 Intressiosaamisen pätevyys	163
III	Keskusvirastokysymys	165
	1 Keskitettyä vai hajautettua pätevyyttä	165
	2 Suunnaksi keskusvirastokeskeisyys ja pätevyydellä johdettu yhteiskunta	168
	3 Keskushallintokomitea – asiantuntijavirastoja keskushallintoon	170
IV	Virkamiehistö hyvinvointivaltiossa	172
	1 Henkilöstöpolitiikalla pätevyyden hallintaan	172
	2 Virkamies – poliitikko vai ammattimies	175
	3 Pätevyyden arvostus ja virkamieskoulutuksen uudistaminen	180
	4 Väljyyttä pätevyysvaatimuksiin ja pätevyyden arvostukseen	182
	5 Ylimmäksi virkamieheksi perinteisillä tiedoilla	185
	6 Täydennyskoulutuksen läpimurto	187
	7 Kokemus pätevyyden normina	189
V	Hyvinvointivaltion toimintaperiaatteet ja virkamiehistön pätevyyden arvostukset	191
	1 Kohti tavoitekeskeistä johtamista	191
	2 Tutkimuksen arvostus päätöksenteossa	196
	3 Säädöspätevyyden muuttumaton tarve	198
	4 Resurssihallinnon ja talouden pätevyyden arvostuksesta hallinnon ohjaajaksi	199
	5 Suunnittelun arvostaminen – hyvinvointivaltion hallintoideologian perusta	202
VI	Tiivistelmä havainnoista	206

## **MANAGERIALISMIN AIKA**

I	Keskushallinto ja yhteiskunta managerialismin kaudella	209
	1 Keskushallinto konserniksi	209
	2 Virkamiehistön pätevyyden arvostus – vahvuus vai heikkous yhteiskunnassa	210
	3 Jatkuvan muutoksen pätevyys	212
II	Poliittisesta pätevyydestä konsernijohtamiseen	214
	1 Poliittinen pätevyys	214
	2 Konsernijohtamisen pätevyys	216
	3 Taloudellisen pätevyyden arvostus konsernijohtamisessa	220

4 Keskusvirastot: tarpeetonta ammattitaitoa ja tutkimuksen osaamisen puutetta	221
III Yksilöllisen virkamiespätevyyden kasvu	224
1 Kohti yksilöllistä pätevyyden arvostamista	224
2 Laaja-alaista ja oppimiskykyistä pätevyyttä	226
IV Virkamiehistön pätevyyden arvostus managerialismin kauden hallintokäytännöissä	228
1 Johtaminen	228
2 Tiedon hallinnan pätevyys	230
3 Kansainvälinen pätevyys	232
V Tiivistelmä havainnoista	234

## **YHTEENVETO**

1 Malleista merkityksiin	237
2 Virkamiehistön pätevyyttä koskevat arvostukset	249
3 Kenttiä koskevat havainnot	252
4 Keskeisimmät havainnot pätevyyden arvostuksista etiikan, vallan ja tiedontyyppien näkökulmista	254
5 Managerialismin kauden erityispiirteet pätevyyden arvostusten näkökulmasta	259
6 Lopuksi: käskyläisestä toimijaksi	260

## **LÄHTEET**



# Esipuhe

Väitöskirjatyön tekeminen on aina omalla tavallaan haastava, itsensä tutkimisen prosessi. Hetkittäin työ on taakka, josta tekee mieli luopua. Välillä prosessi tuottaa oivaltamisen ja onnistumisen iloa. Tämän tutkimukseni yhteydessä suurin haasteeni on ollut pohtia sitä, mikä muokkaa meitä työntekijöinä ja laajemminkin ihmisinä sellaisiksi kuin mitä me olemme ja edustamme. Loppuun pääseminen eli se, että saa kirjan kansiin, on kuitenkin parasta. Myös se, että prosessin aikana on saanut kokea monen ihmisen tukea, vaivannäköä ja luottamusta, on ollut itselleni erittäin tärkeä asia.

Haluan ensinnäkin kiittää työni ohjaajaa professori Juha Vartolaa. On pitkälti Juhan ansioita, että kiinnityin aikoinani tutkijan uralle. Prosessin kuluessa olen saanut aina tarvittaessa humanilla ja syvällisellä tavalla annettua tukea kaikissa työhön liittyvissä asioissa. Erityisesti työni asetelma on väitöskirjassani merkittävällä tavalla parantunut Juhan kommenttien myötä. Juha Vartolalla on myös ollut jazz-rumpalin ymmärtämystä tukea sooloilevan soittajan soittotapaa eli hän on rohkaissut tekemään tutkimusta omalla tavallani.

Haluan myös kiittää tiiviistä sekä erittäin hyvästä ja innostavasta yhteistyöstä professori Risto Harisaloa. Hänen luottamuksensa, energiansa ja ajatusten inspirointi on auttanut minua tekemään työtä hyvällä ja luottavaisella mielellä. Tämä on ollut tärkeä asia, josta olen ollut kiitollinen ja joka se on antanut minulle paljon henkistä pääomaa. Risto on myös osoittanut, ettei yliopistossakaan tarvitse olla kaavoihin kangistunut. Risto on lisäksi kommentoinut käsikirjoitusvaiheessa työtäni terävällä tavallaan.

Vastaväittäjäni, ja tutkimukseni esitarkastaja professori Markku Temmes on ollut tärkeä henkilö itselleni paitsi väitöskirjaprojektin niin myös koko tutkijaurani kannalta. Valmistuttuani aikoinani maisteriksi tapasimme Markun kanssa kirjaprojektien yhteyksissä, ja ihailin sitä, että hän silloisen hallinnon kehittämisskeskuksen johtajana näki vaivaa auttaakseni minua oppimaan hallinnon kehittämisen kiemuroita. Väitöskirjatyötäni varten olen saanut Markulta hyviä kommentteja, jotka ovat auttaneet minua tarkistamaan työni valintoja ja sisältöä. Myös tutkimukseni toisen esitarkastajan – ja jo aikoinaan lisensoituttu tutkimukseni tarkastajan YTT Esa Konttisen kommentit ovat olleet arvokkaita. Varsinkin työni teoriaa olen miettinyt paljon saatujen kommenttien ansioista.

Omalle tutkijauralleni ja väitöskirjatyölleni tärkeä henkilö on ollut VTT Seppo Tiihonen. Tutkimukseni käynnistyi aikoinaan Sepon johtamassa hallintohistoriakomiteassa. Seppo opetti tinkimätöntä tutkija-asennetta ja näki esimerkillisellä tavalla poikkeuksellisen paljon vaivaa työni takia. Minulle on ollut tärkeää, että Seppo on edelleen ehtinyt kommentoimaan työtäni.

Väitöskirjani versioita ovat myös lukeneet ja kommentoineet HTT Ismo Lumijärvi ja VTT Timo Aarrevaara. Myös heille haluan lausua kiitokseni hyvistä kommentteista. Lisäksi tahdon kiittää erityisesti tutkija Risto Nakaria, joka ystävällisesti ja tutkijasolidaarisesti antoi minulle mahdollisuuden käyttää keräämäänsä arkistomateriaalia. Omista työtovereista haluan myös mainita yliopettaja Matti Mälkiän ja tutkija Jari Tammen, joiden kanssa olen tehnyt paljon yhteistyötä ja voinut osin tarkistaa omia väitöskirjaanikin liittyviä näkemyksiä. Kiitän myös Timo Kylänpäättä, joka on paitsi naapurini, niin myös kielenkääntäjä kääntänyt tutkimukseni abstraktin.

Kaikkein suurin kiitos väitöskirjan valmistumisesta kuuluu kuitenkin ehdottomasti omalle perheelleni, vaimolleni Kirsille ja pojalleni Sebastianille. Kirsi on tukenut mi-

nua kaikkein läheisimpänä ihmisenä, parhaimpana ystäväni, syvällisenä ja älykkäänä keskustelijana ja osoittanut konkreettisesti, että rakkaus näkyy arjen teoissa ja toimis-  
sa. Lisäksi Kirsi on ammattikirjoittajana tarkastanut tekstin. Sebastian on puolestaan  
huolehtinut siitä, että suurten tieteellisten ongelmien lisäksi on minulla riittänyt hikisiä  
jääkiekko-otteluita ja pitkiä pyöräilyretkiä. Sebastian on ollut muistuttamassa siitäkin,  
mikä elämässä on todella tärkeää. Haluan lisäksi osoittaa kiitokseni omille vanhem-  
milleni ja appivanhemmilleni, jotka ovat kuuluneet tiiviisti elämänpiiriini.

Työ tekemiselle minulla on ollut erinomaiset puitteet Tampereen yliopiston hallin-  
totieteen laitoksella, jossa olen viihtynyt erittäin hyvin. Työn tekemisen on taloudelli-  
sesti mahdollistanut Emil Aaltosen säätiön myöntämä nuoren tutkijan stipendi. Samoin  
tutkimusta on tukenut Tampereen yliopistolta saatu stipendirahoitus.

Pirkkalassa, Pakkalankulmalla 20.5.2000

Jari Stenvall

## ABSTRACT

Jari Stenvall

From subordinate to initiator. Development of the esteem of central administration officials' competence from the early days Finnish grand duchy to the 21st century.

Competence is central to the identity of modern civil servants. The objective of my study is the level of esteem towards the academic civil servants' competence in the Finnish central administration during different phases of development of the state. Competence is understood as the knowledge and skills of civil servants. And esteem means the appreciation of things. As moulders of social reality the most highly appreciated and acknowledged meanings are the most central.

The analysis of competence esteem is based on a discourse-theoretic approach. Pursuant to discourse theory, the perceptions formed as a result of human intercourse - such as the esteem of civil servants' competence - reflect and mould reality. The primary starting points of my study were Michel Foucault's interpretations of the formation of social reality. Esteem of competence is linked to how man as a subject is constructed. The determination of subjectivity calls for studies into ethics, power relations, and discipline. This study develops the Foucaultian approach from the philosophic towards the empiric direction. Through the defining of ethics, power, and discipline, a frame of reference was created where, using the starting points of Foucault's discourse research, it is possible to carry out a systematic empirical analysis on the development of administration.

The esteem of central administration officials' competence is revealed in discussions and administrative practices within the development of administration and in the field of political decision-making (field concept based on Pierre Bourdieu's interpretation). The chronological scope of this study ranges from the founding of Finnish central administration in 1809 to the end of the millennium. The esteem of civil servants' competence is examined in phases of development. They include the principles pertaining to relations between government and society, as well as administrative ideology. The time span is divided into four phases of development: the period of grand duchy (1809-1917), administrative and constitutional state (1917-1956), welfare state (1956-1987), and the period of managerialism (1987-).

The study also evaluates the esteem of civil servants' competence within Finnish administration culture. Regarding this aspect, the esteem of central administration officials' competence has characterized each phase of development. The most significant factors questioning the esteem of competence have, however, been the strengthening of politics, the weakened role of state in society, and the processes to change the administrative structures, which often also aimed at affecting the expertise of civil servants.

Ethically, the expediency of the esteem of civil servants' competence has, in particular, been based on the usefulness of civil servants' knowledge and skills from the point of expedient and effective administration. Also political and social usefulness have been central factors in ethics related to the competence of civil servants.

The esteem of civil servants' competence has been used for solving problems related to power relations. However, the history of Finland's central administration does not present any single power relation whose change would explain the development of the esteem of civil servants' competence. Discipline networks moulding civil servants' competence were unique in each phase of development.

The central theses of the study can be crystallized as follows. Firstly, a comprehensive understanding of administration shall, above all, be based on discourse-theoretic research. The study compares and contrasts structure-theoretic and discourse-theoretic explanations. Pursuant to the presented evaluation the structure-theoretic models (bureaucracy-model and NPM-model) help in understanding what kind of starting points lie behind the esteem of civil servants' competence. The examined models, however, provide insufficient grounds for understanding the reality of administration, such as the esteem of civil servants' competence. Structures create conditions, but situations and events – the targets of discourse research analysis – produce meanings. The identity of civil servants is built up through meanings.

Secondly, the changes in the phases of development of administration, i.e. the changes in the relation between administration and society as well as those in the practices and principles of administrative structures, are reflected in the esteem of civil servants' competence. Therefore, they should receive more systematic attention.

Thirdly, from the point of the esteem of competence, civil servants have more and more transformed from *subordinates to initiators*. By subordinate I mean a person who is subjected to act on the terms set by the prevailing system, whereas an initiator bears more responsibility of his own actions. In the period of managerialism (1987-), with an exceptionally strong emphasis on the productivity and efficiency of administration, the idea of civil servants as initiators warranted by the esteem towards their competence is gaining more ground. This trend has been strengthened by, for instance, the spreading of power, considering competence as a condition of success for individual organizations, and the rise of individualism. A challenge for the new millennium is, indeed, how to link up the civil servant – the initiator and possessing high competence - to act in a beneficial way from the government's point of view.

Key words: Competence, expertise, civil servant, administrative history, discourse study.

# I JOHDANTO

## I VIRKAMIEHISTÖN PÄTEVYYDEN ARVOSTUKSET TUTKIMUSKOHTENA

### 1 Virkamiehistön pätevyys ja julkisen hallinnon identiteetti

”Parhaita puolia virassani on ilman muuta laaja asiantuntija-autonomia.” Näin luonnehti omaa työtään eräs Suomen keskushallinnon johtava virkamies 1990-luvun alussa tehdyssä virkamieshaastattelussa. Kannanotto tuo esiin yhden oleellisen piirteen hallinnon arvostuksista. Virkamiehen toimintamahdollisuudet ja samalla työn mielekkyys perustuvat pätevyteen.

Pätevyyden arvostaminen heijastaa ja rakentaa virkamiesten identiteettiä. Pätevyys on ollut suomalaisen julkisen hallinnon vahvuustekijöitä. Se on toistuvasti noussut esiin kehittämisen lähtökohtana ja tavoitteena (Stenvall 1997). Samalla virkamiehistön pätevyysarvostukset ovat leikkauskohtia, joissa näkyvät hallinnon muutokset. Kun hallinto uudistuu, heijastuvat muutokset siihen, minkälaista virkamiesten pätevyyttä arvostetaan.

Virkamiesten pätevyys onkin keskeinen osa modernin julkisen hallinnon olemuksen rakentumisesta (ks. esimerkiksi Heady 1984, 176, Raadschelders ja Rutgers 1996, 90). Pätevyyttä voidaan pitää yhtenä hyvän hallinnon kriteerinä. Se tarkoittaa tavoitetta, että asiat tulevat hoidetuiksi mahdollisimman hyvin. Kansalaistenkin on helpompi hyväksyä julkinen hallinto, jonka toimintaa he pitävät korkeatasoisena. Samalla pätevyys merkitsee käsitystä ilmiöiden hallittavuudesta. Päätöksiä ei tehdä sattumanvaraisesti vaan osaamiseen perustuen.

Viime vuosikymmeninä, erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla, on hallinnon tutkimuksessa noussut esiin käsitys siitä, että hallinnon käytännöt ja niiden toimivuus ovat riippuvaisia kulttuurisista tekijöistä, kuten arvoista ja eri asioista vallitsevista käsityksistä. Tämä on merkinnyt sitä, ettei hallintoa koskevia ilmiöitä tule ottaa itsestäänselvyyskinä. Virkamiehistön pätevyyskin on kulttuurinen ilmiö. Sen sisältö vaihtelee eri maittain, sillä esimerkiksi Iso-Britanniassa on perinteisesti pidetty tärkeänä yleissivistystä, Ranskassa eliittikoulujen tuottamaa oppia ja Saksassa juridisia tietoja ja taitoja. Onkin tarkoituksenmukaista pohtia sitä, mitä virkamiehistön pätevyys tarkoittaa Suomen julkisen hallinnon kohdalla. Tämä edellyttää historiallista analyysiä. Historiallisen kehityksen kautta rakentuvat hallinnon erityispiirteet.

Pätevyyteen liittyvien arvostusten ymmärtäminen on siis keskeistä, jos halutaan analysoida virkamiehistön identiteettiä sekä julkisen hallinnon olemusta sekä sen muutosta. Tutkimukseni kohteena onkin suomalaisen hallinnon ytimen, keskushallinnon akateemisen virkamiehistön pätevyysarvostusten historiallinen kehitys. Johdantoluvussa tarkastelen sitä, millä tavoin virkamiehistön pätevyysarvostusten kehitystä on tarkoituksenmukaista tutkia historiallisena prosessina. Tämän jälkeen tarkastelen kootusti tutkimusasetelmaa ja –ongelmaa sekä pohdin pätevyysarvostusten teoreettista merkitystä. Empiirisissä jaksoissa esitän tulkintani keskushallinnon akateemisen virkamiehistön pätevyysarvostuksen historiallisesta kehityksestä.

## 2 Pätevyys tutkimuskohteena

Virkamiehistön pätevyys viittaa käsitteenä kykyyn selviytyä työtehtävistä. Kun henkilöllä on pätevyyttä, tämä tuottaa korkeatasoisen työsuorituksen. Pätevyyttä voidaankin pitää rationaalisenä harkintana. Se tarkoittaa kykyä löytää tarkoituksenmukaiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.

Pätevyys voidaan määritellä laajasti ja suppeasti. Ensiksi mainitusta näkökulmasta pätevyys viittaa yleiskäsitteenä virkamiehistön etiikkaan, poliittisiin arvoihin sitoutumiseen, motivaatioon sekä tietoihin ja taitoihin (ks. esimerkiksi Virtanen 1991). Tässä yhteydessä tarkastelen pätevyyttä suppean käsitteen kautta. Näkemykseni mukaan pätevyydellä tarkoitetaan käsitteenä virkamiehistön tiedollista ja taidollista osaamista. Motivaatio, etiikka tai arvot, kuten sitoutuminen politiikan toteuttamiseen, ovat pätevyyden ulkopuolella olevia asioita, vaikka ne siihen vaikuttavatkin.

Pätevyyttä eli tehtävien tiedollista ja taidollista osaamista voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta. Toinen näkökulma on henkilöstön ammattitaito, ja toinen tehtävien ja toimintojen asettamat vaatimukset. (vrt. Virtanen 1991).

Ammattipätevyydellä tarkoitetaan henkilöllä tai henkilöstöllä olevia kykyjä ja taitoja. Tyypillisesti ammattitaitoon liittyviä valmiuksia tuottavat kolme tekijää:

- 1) Peruskoulutus (ammattillisesta koulutuksesta akateemiseen loppututkintoon)
- 2) Työaikainen täydennyskoulutus
- 3) Ammatillinen kokemus ja siinä syntyneet kyvyt ja valmiudet (Vartola 1982, 5.)

Koulutuksessa pätevyys samaistuu suoritettuun korkeakoulututkintoon (ks. Collins 1990). Taustalla on ajatus, että korkeakoulututkinnot ovat tietopaketteja, joiden hallinta tuottaa asioiden osaamista (Larsson 1977, 14-17). Koulutus korostaa siis tiedon merkitystä ammattitaidon kannalta. Tietoa hankitaan suorittamalla tutkintoja ja käymällä täydentävässä, ammatillisessa koulutuksessa. Suoritettu tutkinto tuottaa symbolisen osoituksen siitä, että henkilö hallitsee asian (Collins 1990).

Kokemus ammattipätevyyttä tuottavana tekijänä viittaa taitoon. Valmiudet hallita asioita ja ilmiöitä opitaan työn tekemisen kautta. Tämä voi olla myös tietoisien ammattitaidon kehittämisen lähtökohtana (esimerkiksi Schön 1983). Se, minkälainen kokemus tuottaa asioiden hoidon pätevyyttä, on kuitenkin vaikeasti arvioitavissa. Kokemus on yksilöllistä, ura-, luonne-, tausta-, ja harrastustekijöihin perustuvaa. Siksi voi olla vaikeaa yleistää kokemusta, joka tuottaa tehtävien kannalta tarkoituksenmukaista osaamista.

Kokemus voi olla tiedon soveltamisen oppimista. Esimerkiksi Donald A Schön (1983) mukaan käytännössä pätevyyttä edustava toimija, asiantuntija, luo intuitiivisesti omat teoriansa kuhunkin käytännön ongelmaan. Usein tieteellinen tieto on hyödyntämisen näkökulmasta liian yleisellä tasolla, ja siksi käytännössä toimivat asiantuntijat joutuvat muuttamaan tieteelliseen tutkimukseen nojaavaa formaalia tietoa vähemmän formaaliseen ja epäsystemaattiseen muotoon. (esimerkiksi Freidson 1986, 215-217.)

Tehtäväpätevyys tarkoittaa sitä, että pätevyys ilmenee henkilöstön tekemissä teoissa ja toiminnoissa. Tehtävien suoriutumisessa onnistuminen on pätevyyttä.

Keskustelua voidaan käydä siitä, minkäluonteiset tehtävät ja toiminnot edellyttävät erityistä pätevyyttä. Yksi tapa on pyrkiä erottamaan toisistaan monimutkaiset erityistä pätevyyttä edellyttävät tehtävät yksinkertaisista vähän pätevyyttä vaativista tehtävistä (Minzberg 1983, 163-170 ja 1990, 30; Beckman 1990). Monimutkaisissa tehtävissä

toimimista, kuten kirurgisten leikkauksien tekemistä, ja siinä onnistumisesta on mahdollista pitää osoituksena erityisestä pätevyydestä. Vastaavasti rutiiniomaisten tehtävien tekeminen on ei-pätevien henkilöiden tekemää työtä. Voidaan myös ajatella, ettei ole olemassa mitään yleistä tehtäviin luonteeseen liittyvää pätevyyskriteeriä. Pätevyys osoitetaan aina toiminnalla uudestaan. Kriteerinä siis on, että pätevyyttä edustava toimija kykenee esittämään itsensä jatkuvasti pätevänä ja osaavana. (Tästä Peltonen ja Lehto 1999; ks. myös Eräsaari 1997.)

Tehtäväpätevyys korostaa toimintaympäristön merkitystä virkamiehistön osaamisen määrittäjänä. Ajatuksena on se, että pätevyyttä ei voida määrittellä vain joukkona tietoja ja taitoja, jotka voitaisiin opettaa virkamiehille tai sellaisiksi valmistuville. Sen sijaan huomiota on kiinnitettävä valtion kokonaisluonteeseen ja siitä johdettuihin tehtäviin. Pohdinnan kohteena on siis oltava valtion kokonaisluonteen ja tehtävien asetamat vaatimukset virkamiehistön osaamiselle. (Vartola 1982,3.)

Se, minkälaista pätevyyttä jokin henkilö edustaa, voidaan nähdä yksilöllisenä ja yhteiskunnallisena asiana (vrt. Toikka 1982). Yksittäisen ihmisen osaaminen riippuu hänen tekemistään valinnoista. Hän voi henkilökohtaisesti hankkia pätevyyttä koulutuksen ja kokemuksen kautta.

Yhteiskunnallisista tekijöistä pätevyyttä muuttaa erityisesti kaksi tekijää. Nämä ovat teknologian kehitys sekä organisaatioiden kasvu ja muuttuminen. (Abbott 1988, ks. myös Kirjonen 1997.) Pätevyys riippuu siis ensinnäkin siitä, millä tavoin yhteiskunnassa tieto ja sen käyttö kehittyvät. Ne vaikuttavat yksilön kannalta muun muassa koulutusmahdollisuuksiin, ammattitaidon vaatimuksiin sekä ylipäänsä vaihtoehtoihin hankkia pätevyyttä. Teknologinen kehitys onkin lisännyt teknisen ja tieteellisen työn määrää sekä korostanut osaamisen merkitystä. Toisaalta teknologian kehitys on tehnyt useita ammatteja tarpeettomiksi erityisesti teknologian nopeimmin kehittyvillä alueilla. (Abbott 1988, ks. myös Mykkänen ja Koskinen 1998, 6.) Organisoituneen yhteiskunnan tehtävien ja työnjaon kehityspiirteet heijastuvat pätevyyskysyntään eli osaamisen tarpeeseen yhteiskunnassa. Kehitys voi tarkoittaa paitsi uusien pätevyyttä vaativien tehtävien muotoutumista niin myös tilannetta, jossa osaaminen saattaa käydä yhteiskunnan kannalta tarpeettomaksi. Uudet tiedon tarpeet korvaavat vanhan osaamisen. Lisäksi on mahdollista, että aiemmin monimutkaiset työtehtävät voidaan osittaa. Tällöin niiden suorittajiksi ei enää välttämättä tarvita erityistä pätevyyttä edustavia henkilöitä.

### **3 Arvostuksen käsite**

Erityisesti kvalifikaatiotutkimuksessa keskeisenä tutkimuskohteena on pätevyyskriteerien sisältö ja siihen liittyvien kriteerien tunnistaminen. Tämä vaatii kolmen tekijän selvittämistä. Ensinnäkin on selvitettävä, millaisia kvalifikaatioita henkilöstöllä on suhteessa vaatimuksiin. Toiseksi on pohdittava tehtävien sisältöä ja niiden asettamia vaatimuksia. Kolmantena selvitettävänä ilmiönä on, millainen suhde vallitsee asetettujen, todellisten sekä työn sisällön antamien kvalifikaatioiden välillä. (Vartola 1982, 7.)

Pätevyysarvioiminen ja sen sisällön empiirinen tunnistaminen on kuitenkin osoittautunut erittäin ongelmalliseksi. Pätevyyttä edustava henkilö ei välttämättä edes itse tiedä, minkälaiseen tietoon ja taitoon hänen toimintansa perustuu. Pätevyys on usein sellaista intuitiivista osaamista, jonka alkuperä tai sisältö jää epäselväksi. (Esimerkiksi Schön 1983, 10-20.)

Myös tehtävien sisällön pätevyydelle asettamien vaatimusten täsmällinen arviointi saattaa olla hankalaa. Työ vaatii usein vuorovaikutukseen liittyviä taitoja, joita on puolestaan vaikea mitata. Toiseksi työn lopputulos ja aikaansaannokset saattavat olla seurausta ryhmän toiminnasta, jolloin yhden henkilön toiminnan vaikutusta kokonaisuuteen on vaikea erottaa mitattavaksi ilmiöksi. Hallinnollisessa asioiden valmistelussa yhden henkilön aikaansaannokset ovatkin monasti riippuvaisia lukuisista henkilöistä ja tilannetekijöistä. (Mathesson 1999, 498.)

Myös työkokemus on osin epäluotettava pätevyyden arvioinnin kriteeri. Mahdollista on, että kyvykkäät ihmiset ovat jatkuvasti suorittaneet yksinkertaisia ja ammattitaidolleen helppoja tehtäviä. (Mathesson 1999, 498.) He edustavat siis korkeaa pätevyyttä, jota ei kuitenkaan ole pääteltävissä heidän työkokemuksensa tai suorittamiensa tehtävien perusteella.

Tutkimuksessani en pyri arvioimaan sitä, missä määrin virkamiehistö on objektiivisesti arvioituna edustanut pätevyyttä. Tämä on historiallisessa analyysissä mahdoton tehtävä. Sen sijasta tutkimuskohteenani on keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden sisältöä koskevat arvostukset. Lähtökohtani on otaksunta, että hallinnossa esiintyy aina pätevyyden arvostuksia, vaikka ne eivät vastaisikaan suoranaisesti objektiivista todellisuutta (esimerkiksi sitä, minkälaisia ovat tosiasiallisesti työn asettamat vaatimukset osaamiselle). Arvostuksilla viitataan tässä yhteydessä siihen, minkälaista pätevyyttä on pidetty tärkeänä.

Arvostukset tarkoittavatkin asioille annettua arvoa. (Arvoista ja arvostuksista laajemmin ks. esimerkiksi Kamppinen ja Raivola 1995, 38-48.) Sosiaalisen todellisuuden muokkaajana arvostetuimmat ja tunnustetuimmat merkitykset ovat keskeisimpiä (ks. esimerkiksi Bourdieu 1998, 99). Tästä näkökulmasta pätevyyden arvostusten tutkiminen on tärkeä kohde, koska ne muokkaavat tärkeinä hallinnossa vaikuttavina tekijöinä virkamiesten identiteettiä. Samalla pätevyyden arvostukset heijastavat sitä, mitä eri aikoina on hallinnossa pidetty tärkeinä asioina.

Arvostukset tarkoittavat tässä yhteydessä ammattitaidon tai tehtävien ilmentämän pätevyyden tärkeänä pitämistä. Ammattitaitoon liittyvä arvostaminen ilmenee tietynkaltaisen kokemuksen tai koulutuksen tärkeänä pitämisenä. Tämä saattaa näkyä vaikkapa yhteiskuntatieteellisen ja juridisen koulutuksen saaneiden henkilöiden arvostuksessa tai pitkän hallinnollisen kokemuksen korostamisessa. Toiseksi pätevyys ilmenee tehtävien tai toimintojen vaatiman osaamisen arvostuksena. Hallinnossa saatetaan arvostaa esimerkiksi johtamisen, suunnittelutoiminnan tai kansainvälisten tehtävien osaamista.

#### **4 Virkamiehistön pätevyyden sisältöä koskevat luokitukset**

Tutkimuksissa on esitetty luokituksia pätevyyden sisällöstä. Niitä on hyödynnettävissä tulkittaessa virkamiehistön pätevyyden arvostuksen muotoja eli sitä, minkälaista pätevyyttä on eri aikoina arvostettu. Sisällöllisten luokitusten ohella kiinnitän huomiota siihen, minkälaisiin lähtökohtiin luokitukset perustuvat.

Fred W. Riggs'in (1964, 164-156, ks. myös Ridley 1968) mukaisesti on erotettavissa sisällöllisesti kaksi pätevyyttä kuvaavaa ääripäätä. Toisessa ääripäässä on eriytymätön generalistinen ja toisessa eriytynyt pätevyys. Generalistien pätevyys on yleisluontoista ja se perustuu yleissivistykseen ja herrasmiehen taitoihin. Tiedot on hankittu paitsi kokemuksen myötä niin myös opiskelemalla yleisluonteisia aineita, kuten poli-



tiikkaa, filosofiaa tai taiteita. Generalistien tehtävät hallinnossa ovat toiminnoiltaan yleisluonteisia, kun taas eriytynyttä pätevyyttä edustavalla henkilöllä on erityisalan koulutus, kuten lääkärin, insinöörin tai sosiaalityöntekijän koulutus ja hän työskentelee alan koulutustaan vastaavissa tehtävissä.

Eriytynyttä pätevyyttä voidaan luokitella erottamalla toisistaan hallinnollinen ja erityisalojen pätevyys. Erityisalojen pätevyys on kohteen tai asian osaamista. Sitä edustavat esimerkiksi lääkärit tai insinöörit. Julkisessa hallinnossa tarvitaan erityisalojen pätevyyttä, jotta hallinnolla olisi edellytyksiä vaikuttaa yhteiskuntaan sekä tuottaa tarvittavia palveluita. Hallinnollinen pätevyys on hallinnollisten prosessien ja menetelmien osaamista (esimeriksi Stenvall 1995, 27). Se voi olla toimeenpanoa koskevien menetelmien hallintaa. Tästä näkökulmasta hallinto on olemassa, jotta poliittisessa päätöksenteossa asetettuja tavoitteita ja päätöksiä saadaan tehdyksi mahdollisimman tehokkaalla ja/tai tarkoituksenmukaisella tavalla. Hallinnollinen osaaminen saattaaakin olla tulkintataitoa kuten kykyä hallita ja soveltaa poliittisten päätöksentekijöiden hyväksymiä lakeja. Hallinto on myös yhteistoimintaa. Siksi hallinnolliseen pätevyyteen usein sisältyy yhteistoimintaa koskevien menetelmien hallinta. Tästä näkökulmasta voidaan esimerkiksi pyrkiä erottamaan yhteistoiminnan kannalta välttämättömiä hallinnollisia toimintoja sekä pohtia niiden vaatimaa pätevyyttä. (Ks. Virtanen 1991, 36-61.)

Hallinnossa pätevyyden arvostaminen voi perustua yksilöllisyyteen. Lähtökohtana saattaa siis olla esimerkiksi se, että yksittäiset virkamiehet edustavat kokemuksensa ja koulutuksensa tai muiden henkilökohtaisten ominaisuuksiensa puolesta generalistista tai eriytynyttä pätevyyttä.

Pätevyyden perustana voi olla myös ammattikunta (ks. esimerkiksi Konttinen 1997). Tällöin pätevyys nähdään sosiaalisena, ryhmän ominaisuutena. Ammattikuntaan kuuluvien henkilöiden osaaminen asioista on samansuuntaista. Vastaavankaltaista ammattitaitoa tai tehtävien pätevyyttä ei ole muilla ryhmillä. Lääkärit edustavat esimerkiksi lääketieteen, juristit oikeudellisten kysymysten ja hallintotieteilijät hallinnollisten asioiden pätevyyttä. Ammattikunnat ovat usein myös organisoituneet erilaisiksi järjestöiksi, jotka huolehtivat muun muassa jäsenistönsä ammattitaidon kehityksestä.

Professiotutkimuksessa – erityisesti ns. uus-weberiläisessä suuntauksessa – käsityksenä on, että vaikutusvaltainen ammattikunta kykenee saavuttamaan muista erottuvan pätevyyden arvostuksen tutkintojen kautta (ks. esimerkiksi Mykkänen ja Koskinen 1998, 4). Tästä näkökulmasta tutkinto on osoitus hankitusta pätevyydestä. Toisaalta on olemassa myös tehtäväpätevyyden kautta rakentuvia ammattikuntia. Julkisessa hallinnossa voi olla esimerkiksi ammattikuntana henkilöstöasioiden hoitajia tai tiedottajia, joiden koulutus voi vaihdella. Tietyn tutkinnon suorittaneet ovat saattaneet myös monopolisoida tehtävien hoidon itselleen.

Professiotutkimuksessa on pyritty myös luokittelemaan erilaisia pätevyyttä edustavia ammattikuntia. Esimerkiksi Steven Brint (1994, 49-54) on erottanut viisi luokkaa. Luokitteluperustana on lähinnä professioiden tekemän työn luonne:

1. Kaupallisen alan professiot (esimerkiksi laskentatoimen asiantuntijat, yritysjuristit)
2. Soveltavan tieteen professiot (esimerkiksi insinöörit)
3. Kulttuuri- ja viestintäalan professiot (esimerkiksi ylipiston opettajat, näyttelijät)
4. Yhteiskunnan sääntelyn professiot (esimerkiksi keskeisten julkisten instituutioiden akateemiset työntekijät)
5. Inhimilliset palvelut (esimerkiksi sosiaalityöntekijät)

Kuten Juri Mykkänen ja Ilpo Koskinen (1998, 21) toteavat, edellä kuvattu luokitus lähtee siitä, että työn luonne erilaisissa ympäristöissä vaikuttaa ammattikuntien muotoutumiseen. Samalla erilaisissa toimintaympäristöissä tehdyn työn luonteen voidaan ajatella vaikuttavan myös pätevyteen.

Toisentyypistä ammattikuntien luokitusta edustaa Michael Reed'in (1996, 586) esittämä jaottelu. Hän erottaa kolme erilaista pätevyteen perustuvaa ryhmää, joilla muun muassa tietoperusta vaihtelee. Riippumattomien (liberaalien) ammattikuntien tietoperusta on abstraktia, yleismaailmallista ja rationaalista. Esimerkiksi lääkärit ja arkkitehdit voivat työskennellä samalla tietopohjalla riippumatta maasta, jossa he tekevät työtään. Organisaationalisten professioiden tietoperusta on teknistä ja paikallista, kuten managereilla ja hallintohenkilöillä. He hallitsevat toiminnan omassa organisaatiossaan ja kulttuuriympäristössään. Tietotyötekijöiden tietopohja on analyyttistä ja globaalista ja heidän toiminnassaan tarvittava tieto ylittää kansalliset rajat. Tietotyöntekijöitä ovat esimerkiksi rahoitus- ja bisneskonsultit sekä tietotekniikan asiantuntijat.

Pätevyyden luokittelun perustana voi olla myös tehtävä- tai toimintokohtaisuus. Tämän lähtökohdan mukaan hallinnossa tietynkaltaisten tehtävien tekijät, kuten esimiesasemassa toimivat johtajat tai suunnittelijat, saattavat edustaa erityistä pätevyyttä, vaikka he eivät olisikaan organisoituneet erityiseksi ammattikunnaksi. Pätevyyden perustana voi olla lisäksi organisaatiokohtaisuus. Käsitteellä asiantuntijaorganisaatio viitataan esimerkiksi lähtökohtaan, jossa tietty organisaatio edustaa kokonaisuutena erityistä pätevyyttä (asiantuntijaorganisaatioista esimerkiksi Temmes 1992). Mahdollista on myös se, että pätevyden arvostuksen perusta liittyy yhteistoiminnallisiin järjestelmiin. Esimerkiksi tiimityössä saatetaan arvostaa sen tuottamaa monialaista pätevyyttä.

Tutkimuksissa onkin pyritty erottelamaan ja luokittelemaan pätevyyttä julkisen hallinnon toiminnan näkökulmasta. Esimerkiksi Don K. Price (1965) on erottanut julkisessa hallinnossa neljä säätyä. Ne ovat tieteellinen, professionaalinen, hallinnollinen ja poliittinen sääty. Jaottelu kuvastaa toiminnallisesti ja samalla pätevydeltään eriytyneitä virkamiesryhmiä. Tieteellisen virkamiehen tehtävänä on palvella tietoa ja totuutta. Professionaali toimii organisaatiossa sillä alueella, johon hänellä on pätevyys. Hallinnollisten virkamiesten tehtävänä on käsitellä kaikkia niitä ongelmia, joiden kanssa organisaatio on tekemisessä. Poliitikko on päätöksentekijä.

Virkamiehistön pätevyyttä on määritelty osana hyvän virkamiehistönkin kriteeristöä. Yhdysvalloissa maan julkisen hallinnon koulutuksen liitto eli NASPA on 1970-luvulta lähtien pyrkinyt määrittelemään hyvän virkamiestoiminnan kriteereitä, joita olisi hyödynnettävissä virkamiehistön valmiuksien eli virkamieskoulutuksen järjestämisessä. NASPA:n määritelmän mukaan virkamiehiltä edellytetään pätevyyttä viidellä alueella (Virtanen 1991, 41). Analyyttisiin välineisiin sisältyvät muun muassa tiedot päätöksentekomenetelmistä, tietojärjestelmistä, käyttäytymistiedollisista menetelmistä sekä tieteen ja tutkimuksen hyväksikäytöstä. Policy-analyysin tiedonalueeseen kuuluu analyyttisten ja hallinnollisten välineiden käytön osaaminen päätöksenteossa sekä kyky hallita julkisen hallinnon toimeenpanoprosesseja ja niiden seurauksia. Kolmantena tiedonalueena ovat yksilö-, ryhmä- ja organisaatiodynamiikkaa koskevat tiedot. Niitä ovat yksilö- ja ryhmäkäyttäytymisen ja organisaatioiden toiminnan hallinta. Neljäs alue sisältää hallinnollisten ja johtamiseen liittyvien prosessien osaamisen. Poliittis-sosiaalis-taloudelliseen kontekstiin sisältyy seuraavia pätevyden piirteitä:

Tiedot:

- a) kulttuuriset tavat ja mallit
- b) poliittiset arvot ja prosessit
- c) talousjärjestelmät, kiihokkeet ja kontrollit
- d) ympäristölliset tekijät ja resurssien saatavuus

Taidot:

- a) poliittis-sosiaalis-taloudellisten voimien ja trendien analyysi
- b) poliittis-sosiaalis-taloudellisen tiedon soveltaminen julkisten ongelmien ratkaisemiseen
- c) hallinnon toiminnan vaikutusten ja seurausten arviointi poliittis-sosiaalis-taloudellisiin tekijöihin

Käyttäytymiseen liittyvä pätevyys:

- a) kyky sopeutua monimutkaisiin poliittis-sosiaalisiin ympäristöihin ja tilanteisiin
- b) kyky toimia sosiaalisena/organisatorisena muutosagenttina

Lähde: Vartola 1982

Hyvän virkamiehen kriteerit ovat kontekstisidonnaisia. Ne riippuvat hallintojärjestelmän tehtävistä, toimintamalleista sekä vallitsevista arvoista ja asenteista. NASPA:n määrittelyn lähtökohtana on myös käsitys generalistisesta eli yleisluonteisesta osaamisesta. On siis olemassa tietoja ja taitoja, joita suuren joukon virkamiehiä on hallittava.

Virkamiehistön pätevyyden arvostuksia voidaan sisällöllisesti analysoida eriytymisen tai yleisluonteisuuden näkökulmista. Eriytymisessä on erotettavissa erilaisia hallinnollisia ja erityisalojen pätevyyden muotoja. Pätevyyden arvostusten perustana voivat olla virkamiesten yksilöllinen ammattitaito tai ammattikuntien edustama osaaminen. Samoin pätevyyden arvostusten perustana saattaa esiintyä hallinnon erilaiset tehtävät ja toiminnot sekä niitä ilmentävät organisaatorakenteet ja yhteistoiminnalliset järjestelmät. Lisäksi pätevyyden tärkeänä pitäminen voi kytkeytyä hyvän virkamiehistön kriteeristöön.

Tyypillinen tulkinta pätevyyden kehityksestä on arvio, jonka mukaan yleisluonteisesta virkamiespätevyydestä on siirrytty yhä eriytyneempään virkamiespätevyYTEEN (Stenvall 1995, 27). Tämä on ollut seurausta organisoituneen yhteiskunnan ja teknologian kasvusta. Yhteiskuntaan kiinnittyy yhä eriytyneempää ammattitaitoa edustavia ryhmittymiä, jotka hallitsevat aiempaa pienempiä tehtäväkokonaisuuksia. Samalla voidaan ajatella, että asioiden hoidon tekniikat ovat muuttuneet yhä vaativimmiksi.

Pätevyyden arvostusten kehitystä voidaan tulkita myös Anthony Giddensin (1996, 118-128) mukaisesti niin, että traditionaalisesta auktoriteettiin perustuvasta pätevyydestä on siirrytty hajakeskitettyyn, jälkimodernistiseen, paikalliseen pätevyYTEEN. Traditionaalisessa yhteiskunnassa pätevyys oli perinteiden ja tapojen säilyttämistä. Pätevyyden auktoriteetti rakentui perinteen osaamisen ja perityn yhteiskunnallisen aseman perusteella. Yhteiskunnassa johtavassa asemassa toimivilla oli luontaista kykyä johtaa muita. Modernissa, tradition korvaavassa järjestelmässä pätevyyden arvostus perustuu tietoon eli siihen minkälaista tieteellistä tai ammatillista osaamista henkilö edustaa virkansa tai koulutuksensa takia. Tästä on vähitellen siirrytty paikalliseen ja tilannekohtaiseen pätevyyden arvostukseen. Toisin sanoen henkilön pätevyyden arvostus ei

yksiselitteisesti riipu siitä, mihin ammattikuntaan hän kuuluu vaan tilanteissa ja toiminnassa osoitetusta pätevyydestä.

## 5 Valtion kehitysvaiheet

Kehitysvaiheet ovat tulkintoja, jotka sisältävät kuvauksen tietyn ajanjakson hallinnon ainutlaatuisista piirteistä (kehitysvaiheista Stenvall 1995 ja 1995b). Tutkimuksissa kehitysvaiheiden luokittelun kriteerinä on käytetty muun muassa hallinnon toimintaa ja roolia (Tiihonen 1990), tehtäviä (Nikkilä 1979) ja hallintoajattelua (Temmes 1994). Lisäksi kehitysvaiheiden tulkintoja on tehty toimintasektoreiden näkökulmista, kuten sosiaalipolitiikan (Heinonen 1992) ja asuntopolitiikan viitekehysistä (Junto 1990).

Kehitysvaiheet liittyvät olennaisesti tulkintaan siitä, mitä on valtio ja sitä edustava julkinen hallinto. Valtion olemusta koskevaa keskustelua on käyty runsaasti. Tutkimuksista on erotettavissa instituutioista ja niiden toiminnasta lähteviä valtion määritelmiä. Esimerkiksi Max Weber näki valtion tunnusmerkiksi oikeuden fyysisen väkivallan käyttöön määrättyllä alueella. Pierre Bourdieu (1998, 85-116) on täydentänyt Weberin tulkintaa katsomalla, että valtiolle kuuluu myös oikeus symboliseen vallankäyttöön. Valtiolla on siis keskeinen oikeus määrittellä asioita ja ilmiöitä koskevia merkityksiä. Merkittävä institutionaaliselle määrittelylle vaihtoehtoinen malli on foucault'lainen ajattelutapa. Siinä ei niinkään kiinnitetä huomiota valtion universaaliseen luonteeseen ja sitä ilmentäviin käytäntöihin vaan niitä määrittäviin periaatteisiin. Valtio ja julkinen hallinto ovat sitä, miksi ne kulloinkin käsitetään. (Rose 1995, 26.) Periaatteet määrittävät puolestaan käytäntöjä.

Valtion kehitysvaiheet määrittelen kahden kriteerin perusteella (Stenvall 1995b). Ensimmäinen kriteeri on valtion ja yhteiskunnan välinen suhde. Sillä tarkoitetaan valtion toiminnan periaatteita ja niitä ilmentäviä käytäntöjä suhteessa yhteiskuntaan ja sen ilmiöihin. Toiseksi valtionhallinnon kehitysvaiheen kriteereiksi määrittelen hallintoideologian. Sillä tarkoitetaan hallintoprosesseihin liittyviä periaatteita ja niitä ilmentäviä käytäntöjä. Hallintoprosessit ohjaavat sitä, miten hallinnossa saadaan asioita tehdyksi. Kysymys voi olla valvontaa, organisointia, koordinointia, suunnittelua, johtamista tai henkilöstön valintaa koskevista käytännöistä ja periaatteista.

Kehitysvaiheet voidaan siis määrittellä reaalihistoriallisesti eri aikakausina vaikuttaviksi, eräänlaisiksi hallitseviksi periaatteiksi, jotka koskevat yleisellä tasolla valtion ja yhteiskunnan suhdetta sekä hallintoideologiaa. Tämä määritelmä ei tarkoita sitä, että tietyssä historiallisessa vaiheessa pitäisi olla yksimielinen käsitys valtion ja yhteiskunnan välisestä suhteesta tai hallintoideologiasta. Kysymys on hallitsevista periaatteista, joiden pohjalta julkista hallintoa kehitetään.

Kehitysvaiheet ovat myös tulkintoja historiallisista muutoksista. Ajoittamiseen saattaa liittyä määrittelyongelmia. On paljolti tulkinnallinen asia, milloin hallintoideologian ja yhteiskunnallista työnjakoa koskevien periaatteiden muutosten nähdään olevan niin merkittäviä, että voidaan katsoa olevan kysymys uudesta kehitysvaiheesta. Käytännöt ja periaatteet eivät usein synny edes uudessa tilanteessa tyhjästä vaan ne polveutuvat jo aiemmissa kehitysvaiheissa esiintyneistä lähtökohdista.

Uuteen kehitysvaiheeseen siirtymiselle onkin usein vaikea esittää täsmällisiä käännekohtavuosia. Monesti uuteen kehitysvaiheeseen siirrytäänkin eräänlaisen siirtymäkauden kautta. Uudet hallintoideologiaa sekä valtion ja yhteiskunnan välistä suhdetta koskevat periaatteet yleistyvät vähitellen. (ks. Stenvall 1995b.) Tilanteen muuttuessa

ne kehittyvät ja saavat asteittain hallitsevan aseman.

Uusi kehitysvaihe ei kuitenkaan tarkoita itsestäänselvästi kaikkien aiempien hallintoa ohjaavien periaatteiden muuttumista. Fred W. Riggsin (ks. Stenvall 1995b) ajattelun näkökulmasta voidaan lähteä siitä, että tietynä historiallisena hetkenä vallinneissa hallintokäytännöissä ja -periaatteissa on piirteitä useista kehitysvaiheista. Hallinto rakentuu kerroksittain. Vanhat käytännöt ja periaatteet jäävät usein ainakin jossakin määrin elämään uusien piirteiden rinnalle. Eri aikoina muotoutuneet kehitysvaiheiden periaatteet saattavat olla ristiriitaisia. Tämä puolestaan aiheuttaa jännitteitä hallintokäytäntöihin ja niitä koskevaan keskusteluun.

Kehitysvaiheiden kautta virkamiehistön pätevyyden kehitys voidaan kiinnittää historiallisiin muutoksiin. Kysymys on hypoteesista, jonka mukaan hallinnon muuttuminen toimintaympäristönä – valtion ja yhteiskunnan välinen suhde sekä hallintoideologia – vaikuttaa virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin. Tutkimuksen kannalta onkin oleellista tunnistaa kussakin kehitysvaiheessa ne pätevyyden arvostukset, joita on pidetty hallintoideologiaan sekä valtion ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen liittyen tärkeimpinä.

## **6 Pätevyyden arvostusten tunnistaminen käytäntöjen ja keskustelujen kautta**

Kehitysvaiheiden kannalta olennaisia piirteitä ja samalla pätevyyttä koskevia arvostuksia voidaan tunnistaa kahdella tavalla. Ensiksi huomiota voidaan kiinnittää hallinnon reaalisiin ilmiöihin ja käytäntöihin. Toiseksi ne ovat tunnistettavissa periaatteita ja käytäntöjä koskevasta keskustelusta.

Kaikkia periaatteita ei ole julkilausuttu vaan ne esiintyvät julkilausumattomina ja/tai kaikkien tietäminä itsestäänselvyksinä hallinnon käytännöissä. Hallinnon käytännöissä eläekin pitkän hallintotradition perinne (ks. Tiuhonen 1985, 3-4).

Tyypillisiä käytäntöjä, joissa tuotetaan pätevyyttä koskevia arvostuksia, ovat virkamiesten nimittämiskäytännöt (ks. Kulla 1987). Suomessa voimassa olleiden nimityskäytäntöjen mukaan virkoihin on voinut pätevoityä suorittamalla tutkintoja, hankkimalla kokemusta tai osoittamalla koeteltua kansalaiskuntoa. Hallinnossa juristien runsas lukumäärä on ilmentänyt juridisen pätevyyden arvostusta (ks. Stenvall 1998). Tärkeänä pitämistä ilmentää myös ammattikuntaa kuuluvien asema keskeisissä hallinnon tehtävissä. Johtamispätevyyden arvostamista voi heijastaa se, että johtamisessa onnistuminen nähdään keskeisimpänä asiana, jonka kautta voidaan edistää julkisen hallinnon tehokkuutta.

Toiseksi pätevyyden arvostukset ilmenevät yhteiskunnassa eri yhteyksissä käytävissä keskusteluissa. Tätä voidaan hahmottaa kentän käsitteellä. Se merkitsee sitä, että yhteiskunnassa on vakiintuneita toimijoiden, joko yksilöiden ja/tai instituutioiden muodostamia vuorovaikutusverkostoja. (Kootusti Bourdieu 1995, 122-131, ks. myös Calhoun 1993.) Eri kentillä saatetaan tuottaa myös virkamiehistön pätevyyden arvostuksia koskevia kannanottoja.

Lähtökohtana on yhteiskunnan koostuminen lukuisista päällekkäisistä ja rinnakkaisista kentistä. Se tarkoittaa, että pätevyyttä koskevaa keskustelua käydään lukuisissa erilaisissa vuorovaikutusverkostoissa, kuten tutkijoiden kesken (tutkijoiden kenttä) ja eri ammattilaisten kesken (esimerkiksi sosiaalipolitiikan ammattilaiset). Koska yhdessä tutkimuksessa on lähes mahdotonta käydä läpi kaikkea mahdollista keskustelua, on

tarkoituksenmukaista keskittyä valtion ja yhteiskunnan välisen suhteen ja hallintoideologian rakentumisen kannalta keskeisimpiin vuorovaikutusverkostoihin. Kenttiä, joiden vaikutusvalta ja merkitys on muita suurempi, voidaan nimittää vallan kentiksi. (Vallan kentästä Bourdieu 1998, 46.) Tämän mukaisesti keskityn virkamiehistön pätevyuden arvostusten tunnistamiseksi erityisesti hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä käytyihin keskusteluihin. Mainittuja kenttiä pidän valtion kehitysvaiheiden rakentumisen kannalta keskeisimpinä vallan kenttinä. Esimerkiksi poliittisten päätöksentekijöiden määritykset ovat usein päätöksinä virkamiehistöä velvoittavia. Hallinnon kehittämisen kentällä tuotetaan puolestaan julkisen hallinnon toimintaa ohjaavia käytäntöjä.

Poliittisen päätöksenteon kenttä koostuu poliittisista instituutioista ja niiden toimijoista, joita ovat esimerkiksi eduskunnan jäsenet, tasavallan presidentti ja maan hallitus. Sen tehtävänä on vastata ja päättää poliittishallinnollisen järjestelmän ylimmästä päätöksenteosta. Kentän kannanotot ilmenevät poliittisina päätöksinä (esimerkiksi valtioneuvoston päätökset), ehdotuksina (esimerkiksi hallituksen esitykset) sekä poliittisena keskusteluna (esimerkiksi eduskuntakeskustelu). Hallinnon kehittämisen kentällä on tuotettu merkityksiä, joiden tavoitteena on edistää hallinnon toiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Hallinnon kehittämisen kenttään sisältyvät tahot, jotka ovat vastanneet julkisen hallinnon uudistamishdotusten tekemisestä, kuten asiaa varten palkatut virkamiehet tai keskusteluun osallistuneet tutkijat. Hallinnon kehittäjien käsitykset tulevat julki muun muassa komiteanmietintöinä ja työryhmäehdotuksina tai keskustelukannanottoina.

Kentät saavat vaikutteita toisiltaan. Ajattelutavat, käytännöt ja käsitykset siirtyvät kentältä toiselle (Mäkelä 1994, 256, Stenvall 1997, 184). Esimerkiksi usein hallinnon kehittäjien tekemät ehdotukset ovat vaikuttaneet poliittisen päätöksenteon kentän tekemisiin päätöksiin.

Jokainen kenttä on ainutlaatuinen ja sillä on oma toimintalogiikkansa ja sosiaaliset käytäntönsä (Bourdieu 1995, 122-131). Voidaan siis olettaa, että esimerkiksi hallinnon kehittämisen kentällä on omat erityiset tapansa tuottaa hallinnon käytäntöihin vaikuttavia periaatteita. Esimerkiksi keskushallinnon kehittäminen on tyypillisesti edennyt niin, että poliittisen päätöksenteon toimeksiannosta on valmisteltu esityksiä (komiteanmietinnöt, työryhmäesitykset) hallinnon kehittämiseksi.

Vaikka kentät heijastavat vakiintuneita vuorovaikutussuhteita, ne voivat olla jatkuvasti muutoksessa (ks. Bourdieu 1995, 129-132). Kentän toimijoissa, heidän välisissä suhteissaan ja toimintalogiikassaan saattaa tapahtua muutoksia. Esimerkiksi poliittisen päätöksenteon kentällä puolueiden merkitys vaihtelee. Toimintalogiikan muutosta kuvastaa puolestaan se, että toisinaan hallinnon kehittämisen yhteydessä on pyritty tieteellisen tiedon hyödyntämiseen ja toisinaan poliittisten kompromissien esittämiseen. Kenttien asemat toisiinsa nähden ovat myös vaihdelleet. Historian kuluessa hallinnon kehittämisen kentän merkitys on toisinaan korostunut poliittisen päätöksenteon kentän kustannuksella. (Stenvall 1997.)

## **7 Kehitysvaiheet ja virkamieskäsitysten rakentuminen**

Seuraavassa tarkastelen sitä, minkälaisia kehitysvaiheita keskushallinnon historiasta on erotettavissa. Samalla esitän yleisen tulkinnan keskushallinnon virkamiehistöä koskevista käsityksistä poliittisten päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentillä esitetty-

jen kannanottojen perusteella. Tarkastelen myös hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kenttien keskeisiä piirteitä eri kehitysvaiheissa. Virkamiehistön käsityksiä koskevaa analyysiä havainnollistan lainauksilla, jotka liittyvät kunkin ajankohdan virkamieskäsityksiin.

Tarkoituksena on siis tunnistaa kehitysvaiheita ja kuvata niiden poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kenttiä ja keskeisiä virkamieskäsityksiä. Näin luodaan perustelut eri kehitysvaiheiden jaottelulle, joka on samalla perusta empiiriselle analyysille.

Ensimmäinen kehitysvaihe ulottuu suuriruhtinaskunnan ajan alusta –keskushallinnon perustamisesta – aina maan itsenäistymiseen. Hallitsevana oli käsitys valtion palveluksessa olevista henkilöistä keisarin virkamiehenä:

*1. Kuka nimittää edellisen? Kuka säilyttää hänet virassaan? Kenen tulee erottaa hänet, jos hän käyttää valtaansa väärin? Eikö juuri kyky oikein valita ne henkilöt, joille hän antaa luottamuksensa eikä käytä apunaan muita kuin taitavia ja rehellisiä virkamiehiä, ole suuren hallitsijan tunnusmerkkejä ja eikö meidän täydy pitää sitä ruhtinasta huonona tai heikkona, joka erehtyy kysymyksen ollessa niiden henkilöiden valinnassa, joista kokonaisen maan menestys suuressa määrin riippuu (Wallen 1813, lainaus Tiuhonen ja Ylikangas 1992, 165-166.)*

*2. Palmenille viranhoito oli ennen kaikkea velvollisuuden täyttämistä...Virka liittyi..kokonaisuuteen kuin raaja ruumiiseen. Virkamies ei silti ollut kuin pyörä koneessa, vaan hänellä oli henkisiä tehtäviä, jotka muuttuivat "virallisen elämän tarpeen mukaan." Jos viran henki kuoli ja siitä tuli ajatuksetonta kaavamaisuutta, valtio joutui rappiolle. (J. Ph Palmen 1855-1856, lainaus Saastamoinen 1992, 18.)*

*3. Niinkuin tiedetään, tapahtuu meidän maassamme virkamiesten tietopuolinen valmistus yksinomaan yliopistossa ja siellä yksinomaan lainopillisessa tiedekunnassa. tällä tavalla ne ammattitiedot, jotka virkamiehet valmistuessaan saavat, ovat enimmäkseen vain muodollis-lainopillista laatua, lähinnä voimassa-olevan lainsäädännön opettelua. (Nevanlinna 1906, 12-16.)*

Suuriruhtinaskunnan ajan alkua on Eino Jutikkala (1965, 27) luonnehtinut osuvasti virkamiesvaltaisen ajan yhteiskunnaksi. Ylin virkamiehistö oli paljolti samaa kuin maan eliitti, yhteiskunnan johtava ryhmittymä (Ylikangas 1986, 105-116). Suomen autonomiakkin oli tässä mielessä ennen muuta väestöllisesti kapean ylimmän virkamieskunnan autonomiaa (Alapuro 1990, 241).

Hallintotoiminta ei ollut lain vaan valtion edun ja ylimpien virkamiesten tavoitteiden alaista. Viranomaiset saattoivat menetellä vapaan harkintansa mukaan; heidän oma käsityksensä yhteiskunnallisen toiminnan hyödyllisyydestä valtion (ja valtionalouden) kannalta määritteli hallintovallan käytön tavoitteen ja toimi samalla sen ainoana rajoituksena. (Mäenpää 1990, 22.) Toisaalta kansalaisen arkielämässä valtion virkamies oli vaikkapa pappia vieraampi, etäisempi ja välittömämmältä vaikutusvallaltaan vähäisempi (Tiuhonen 1996b, 392).

Suuriruhtinaskunnan alussa valtiovalta johti yhteiskuntaa merkantilistiseen säännöstyön perustuen (ks. esimerkiksi Kekkonen 1987). Ajanjakson loppupuolella hal-

lintosäätely alkoi korvautua vähitellen erityisesti liberalistisilla periaatteilla. Tämä tarkoitti ennen muuta talouspoliittisen linjan muuttumista eli elinkeinovapauden vahvistamista.

Suuriruhtinaskunnassa virkojen hoito oli virkamiehelle päätoiminen ammatti. Hallintovirat olivat erikseen määrättyjen valtion tehtävien hoitamista eivätkä – niin kuin aikaisemmin – viran hoitajan henkilökohtaisia etuja varten. (Mäenpää 1991, 20-21.)

Virkamiehistön johtava asema yhteiskunnassa kytkeytyi sosiaaliseen taustaan. Vaikka virkamiehistö oli ammattimaista, ylimpien virkamiesten rekrytointiin vaikuttivat sääty- ja sukutausta, sillä suuri osa korkeimmista virkapaikoista oli aatelisten, osin jopa vain tiettyjen aatelisukujen hallussa (Jutikkala 1965, Savolainen 1994). Oma keskushallinto takasi aatelisvirkamiehelle säädynmukaisen elämän, valtiolliset virat, arvonimet, asemat, ritarimerkit ja muut palkkiot (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 128).

Suuriruhtinaskunnassa päätöksenteko oli keskittynyttä. Senaatti, suuriruhtinaskunnan ylin kotimainen hallinto-organisaatio, vaali tarkasti valtaansa hallinnon rakenteista ja järjestelmistä päätettäessä (Temmes 1994, 211-213.) Kuitenkin virkamiehistö toimi itsekin alisteisessa asemassa: se toteutti keisarin tahtoa ja käytti keisarin delegeoimaa hallintovaltaa (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 132). Hallintoideaalia leimasi tottelevaisen ja kurinalaisen hallinnon ihanne. Sen mukaisesti asioiden käsittelytapa oli muutosidonnaista ja pikkutarkkaa. (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 208-213.)

1800-luvun lopulla suomalaisen yhteiskunnan poliittinen hallitsemisen muuttui. Vuonna 1863 valtiopäivät kutsuttiin koolle viidenkymmenen vuoden tauon jälkeen, ja virkamiehistö menetti asemaansa suuriruhtinaskunnan johdossa. Suuriruhtinaskunnan ja Venäjän ristiriidat kärjistyivät ja kamppailua käytiin myös maan venäläistämistä. Suomalaisten itsetietoisuus kasvoi (tästä kehityksestä Jussila 1987). Virkamiesten oli tehtävä ratkaisu lojaalisuudestaan Venäjän keisarivallalle tai suuriruhtinaskunnan toimintasäännöille (ks. esimerkiksi Torvinen 1977, 49).

Suuriruhtinaskunnan ajalla hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentät eivät olleet eriytyneet toisistaan. Yksinkertaisena syynä oli se, että yhteiskunnan vaikutusvaltaisimmat päätöksentekijät olivat virkamiehiä. Hallinnon kehittämiskeskustelua käytiinkin poliittisen päätöksenteon kentällä, joka sisälsi päätöksentekoon osallistuneet toimijat, erityisesti senaatin jäsenet, Suomen asioita esittelystä vastaavat henkilöt sekä 1800-luvun lopulta alkaen säätyvaltiopäivämiehiä (eduskunta). Heistä tosin vain rajallinen joukko pohti ja osallistui hallinnon rakenteita ja sen yhteiskunnallista roolia koskeviin keskusteluihin. Poliittisen päätöksenteon kenttään kuului myös hallinnon kehittämiseen perehtyneitä yksittäisiä henkilöitä, kuten eräitä yliopiston professoreja.

Suuriruhtinaskunnassa julkinen virkamiehistöä koskeva kritiikki oli kiellettyä. Virkamiehistön arvosteleminen oli keisarin kritiikkiä, mitä ei hyväksytty hierarkkisessa suuriruhtinaskunnan ajan yhteiskunnassa (ks. Tiihonen ja Ylikangas 1992, 165-166). Toisaalta 1800-luvun lopulta lähtien alettiin yhä vapaammin keskustella virkamiehistöstä ja sen toiminnasta. Keskustelun vapautuminen mahdollisti virkamiehistön ja sen toiminnan kyseenalaistamisen ja tätä kautta hallinnon kehittämisen.

Hallinto- ja oikeusvaltion kausi ajoittuu vuosien 1917-1956 väliseen jaksoon. Lähtökohtana määrittelyssä on se, että vasta maan itsenäistyminen mahdollisti uusien hallintokäytäntöjen kehittämisen. Ajanjaksoa hallitsi tulkinta virkamiehestä valtion palvelijana:



4. *Virkakoneiston oli edustettava jatkuvuutta, joka poliittisten vaihteluiden vastapainoksi oli valtion hallinnossa välttämätön. Virkamieskunnan tuli edustaa riippumattomuutta.*(Ekp. 1955, 16.12, 2020.)

5. *Kun virkamiehistön tehtävät olivat laajentuneet ja yhteiskunnan merkitys taloudellisessa elämässä kasvanut, oli pystyvän ja lahjomattoman virkamieskunnan merkitys entisestään kasvanut.* (Vennamo Ekp 16.12.1955, 2013.)

6. *Pyrittäessä parantamaan työtuloksia on yhä enemmän ruvettu kiinnittämään huomiota ihmisessä piileviin myönteisiin voimavaroihin. Työtehon lisäämiseksi halutaan innostaa työntekijöitä sopivin keinoin ja herättää heissä itsenäistä toiminnanhalua.* (Rantanen 1956,7.)

7. *Virkamiesaines oli ollut suurin piirtein kansamme parhaimmistoa... virkamiehistöä oli edustanut kaikkina aikoina maan sivistystä ja oli ollut siten Suomen kulttuurielämän kohottaja. Samoin turvattu ja taloudellinen sekä hyvä virkamieskasvatus oli aikaansaanut rehellisen virkamieskunnan. Kun virkamiehistön siveellinen taso oli ollut korkeana, oli se aiheuttanut maan siveellisyyden ja oikeudentunnon kehityksen ja tehnyt tällä tavalla Suomesta sivistyskansan.* (Risto Ryti, vp. 1923, 916-917.)

Suomelle itsenäistyminen mahdollisti omien poliittisten instituutioiden perustamisen. Niiden keskinäiset valtasuhteet määriteltiin hallitusmuodossa. (Jyränki 1978, 44-45.) Virkakoneisto integroitiin vallan kolmijaon mukaisesti osaksi hallitusvaltaa. Ideaalista virkamies oli julkisen vallan edustajana poliittisen tahdon toteuttaja.

Monissa tutkijatulkinnossa on maailmansotien välistä ajanjaksoa luonnehdittu oikeusvaltioksi. Lähtökohdaksi oli hallinnon lainalaisuus. Hallinnon lakisidonnaisuus edellytti lain ja laillisuusperiaatteen noudattamista. Virkamiesten oli aina voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasääntöön, mikäli viranomaiset aikovat puuttua kansalaisten oikeudellisesti suojattuun asemaan. (Ruutu 1938, 9; Mäenpää 1991, 35.)

Oikeusvaltion mukaisesti valtion työnjaolliseen rooliin yhteiskunnassa kuuluivat muun muassa oikeuden ja järjestyksen ylläpitäminen sekä huolehtiminen maanpuolustuksesta. Aikalaistulkinnossa korostettiin oikeusvaltion lähtökohdista huolimatta myös sitä, että valtion kasvaneen roolin takia käsitys virkamiehistöstä oli muuttumassa. Tämä vaikutti yhä enemmän talous- ja tuotantotoiminnan edistymiseen ja kansalaisten hyvinvointiin (ks. Rauhala 1924, 10-14). Lisäksi kansalaissodan ja sen jälkiselvittelyjen aikana pitkälle 1920-luvulle Suomessa noudatettiin kriisiolosuhteiden takia useimmilla yhteiskuntaelämän alueilla vahvaa valtiojohtoista toimintamallia (Tiihonen 1990, 26)<sup>1</sup>.

Toisen maailmansodan aikana ja heti sen jälkeen yhteiskuntaa johdettiin tosiasiallisesti valtio- ja virkamiesjohtoisesti. Sotatalouden periaatteena oli tyydyttää puolustusvoimien ja siviiliväestön tarpeita sekä säädellä niitä seurauksia, joita toimenpiteillä oli kansantalouteen. (ks. Pihkala 1982, 317.)

---

<sup>1</sup> Kuten Tiihonen (1990, 26) toteaa valtiollisin toimenpitein säännösteltiin siviilitaloutta, jaettiin elintarvikkeet sekä ohjattiin tuotantoa ja kulutusta erilaisten poikkeuslakien antamien säännöstelyvaltuuksien turvin.

Itsenäisyyden alkuajoista lähtien hallinnon kehittämisen tavoitteeksi nousi tehokkuuden korostaminen. Tämä ajattelutapa vahvistui toisen maailmansodan aikana. Hallinnon kehittämisessä pyrittiin löytämään hallintotoiminnan tehokkuuden kannalta hallintoteknillisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. (Temmes 1994, 215-218, Merikoski 1944, 1946.)

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentät eriytyivät ja vakiintuivat. Poliittisen päätöksenteon kenttä muodostui tasavallan presidentin, maan hallituksen, eduskunnan ja sen puolueyhmiön toiminnasta. Hallinnon kehittämisen kenttää edustivat maailmansotien välillä erityisesti hallinnon kehittämisehdotuksia tekemään asetetut komiteat ja työryhmät. Vuonna 1944 hallinnon kehittämisestä vastaavaksi virastoksi perustettiin erityinen järjestelyosasto valtionvarainministeriöön. Suuriruhtinaskunnan ajan lopun tavoin hallinnon kehittämisen kentän keskusteluun osallistuivat edelleen muun muassa yliopistossa toimivat henkilöt. Lisäksi virkamiehistön etujärjestö, virkamiesliitto, oli vahva hallinnon kehittämiseen vaikuttava toimija.

Toisen maailmansodan aikaiset hallintokäytännöt oltiin alunperin suunniteltu tilapäiseksi. Sodan jälkeen ei kuitenkaan ollut enää paluuta vanhaan ja vähitellen 1950-luvun loppua kohtia tultaessa ja säännöstelyn purkautuessa alettiin hitaasti siirtyä uuteen kehitysvaiheeseen. Selkeää käännevuotta muutokselle ei ollut. Tässä yhteydessä käännevuodeksi on määritelty Seppo Tiihosen (1990, 125-127) tulkinnan mukaisesti vuosi 1956, jolloin säännöstelyvaltuuslain voimassaolo päättyi. Uutta ajanjaksoa voidaan nimittää hyvinvointivaltion kaudeksi. Sen virkamieskäsitystä on nimitettävissä professionaaliseksi virkamieheksi:

*8. Kuitenkaan ei voitane välttyä siltä, että poliittisesti tärkeimpien tehtävien kohdalla ministeri käyttää hyväkseen niitä ministeriön henkilöitä, jotka nauttivat hänen luottamustaan ja joiden poliittinen katsomus ja mahdollisesti puolueen jäsenyys on ministerin tiedossa. (Komiteanmietintö 1978:22, 285.)*

*9. "Valtionhallinnon tehtävämuutokset ovat samalla merkinneet henkilöstön vaatimustason kasvua, jota on osaksi pyritty tyydyttämään erikoiskoulutuksen saaneella henkilöstöllä. Tämä on johtanut eriytymiskehitykseen sekä horisontaalisessa että vertikaalisuunnassa. Eriytymistä on tapahtunut eri yhteiskuntapolitiikan lohkoihin kuuluvissa tehtävissä, toimintojen yhteensovittamistehtävissä kuten myös organisaation ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvissä tehtävissä (Komiteanmietintö 1978:22, 81.)*

*10. Virkamiehen tulostavuuksissa voidaan erottaa kolme puolta: täytäntöönpanovastuu, asiantuntijavastuu, ja tehokkuusvastuu. Virkamies on hallinnollisesti vastuussa esimiehilleen näiden toimeksiantojen ja tavoitteiden "hengen" toteuttamisesta. Toisena virkamiehen tulostavuuksien osana voidaan pitää hänen vastuutaan oman alansa ja johtamansa hallinnonhaaran asiantuntijana. tähän vastuuseen kuuluu se, että poliittisille päätöksentekijöille ja suurelle yleisölle annettu kuva asioista sekä virkamiehen antamat neuvot ja suositukset perustuvat monipuoliseen ja ajanmukaiseen analyysiin ja luotettaviin tosiasioihin. Asiantuntijavastuuseen kuuluu myös oman alan kehityksen seuraaminen ja toiminnan ajanmukaisuudesta huolehtiminen sekä poliittisten päätöksentekijöiden ja suuren yleisön huomion kiinnittäminen hyvissä ajoin hallinnonalalla esiin*

*nouseviin yhteiskunnan kannalta olennaisiin uhkatekijöihin tai kehittämismahdollisuuksiin. Kolmantena tulostavasti osana voidaan pitää virkamiehen vastuuta hallintotoiminnan taloudellisuudesta ja tehokkuudesta. (Komiteamietintö 1979: 53, 11-12.)*

Hyvinvointivaltion käsite ei ole yksiselitteinen ja ongelmaton. Hannu Uusitalon (1993, 72-73) määrittelyn mukaan pohjoismaisella hyvinvointivaltiolla, mitä suomalaisenkin hyvinvointivaltio on edustanut, tarkoitetaan valtiota, jolla on laaja vastuu kansalaisten hyvinvoinnista ja sosiaalisesta turvallisuudesta ja joka toimii verrattain vauraassa yhteiskunnassa. Hyvinvointivaltio ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki voisivat hyvin tai että hyvinvointivaltion toiminta olisi kokonaisyhteiskunnan kannalta optimaalista.

Hyvinvointivaltio on vahvasti arvolähtöinen valtio. Sen keskeisiä arvoja ovat olleet tasa-arvo, vapaus, demokratia, solidaarisuus, turvallisuus ja taloudellinen tehokkuus (ks. Uusitalo 1993, 63). Hyvinvointivaltion lähtökohdaksi on myös se, että poliittisia ryhmiä ja intressiryhmiä, kuten etujärjestöjä, on integroitu laajasti päätöksentekojärjestelmään.

Hyvinvointivaltiota on hallittu entistä selvemmin integroimalla virkamiehistöä politiikkaan. Varsinkin johtavien virkamiesten nimitykset tehtiin paljolti poliittisin perustein (Merikoski 1968, Mälkiä ja Stenvall 1998). Positiivisessa mielessä tämä tarkoitti sitä, että virkamiehistö edusti laajalti yhteiskunnallisia, ja varsinkin poliittisten voimasuhteiden mukaisia arvoja.

Suomalainen hyvinvoinnin malli on ollut vahvasti valtiokeskeinen. Hyvinvointia on toteutettu julkisen sektorin kautta (Pekkarinen 1993). Käytännössä hyvinvointitehtävät ovat tarkoittaneet erityisesti sosiaali- ja terveyssektorin sekä opetus- ja kulttuurisektorin osuuksien vahvistumista valtion menokehityksessä (ks. esimerkiksi Hjerppe 1990, 139). Hyvinvointivaltion tavoitteisiin kuului edistää taloudellista kasvua.<sup>2</sup> Samalla valtion vastuu kansalaisista on vahvistunut. Hyvinvointitehtävien mukaisesti valtio ryhtyi hoitamaan virkamiehistöllään myös useita sellaisia tehtäviä, jotka aiemmin kuuluivat yksityisille kansalaisille tai perheille.

Hyvinvointivaltion hallinnon kehittäminen perustui käsitykseen, että virkamieskunnalla on kykyä ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia sekä edistää yhteiskunnan kehitystä. Tähän sisältyi vahva usko virkamiehistön professionaaliseen pätevyys, joka on oikeuttanut valtion ohjaamaan yhteiskuntaa ja puuttumaan sen ilmiöihin yhteiskunnan kehityksen ja ongelmien ratkaisujen nimissä. (Ks. esimerkiksi Jallinoja 1993.) Näin voidaan perustellusti puhua professionaalista virkamieskäsityksestä.

Hyvinvointivaltiossa asioiden ratkaisu- ja käsittelyvaltaa oli keskittynyt poliittisten päätöksentekijöiden ohella myös keskushallinnon virkamiehistölle. He ohjasivat alue- ja paikallistasolle siirrettyä rutiiniasioiden päätöksentekoa (esimerkiksi Vartola 1978, 129-130). Hallintoa koskevana lähtökohdaksi oli lisäksi se, että hallinto toimi kokonaisvaltaisesti ja suunnitelmallisesti.

<sup>2</sup> Pekka Kosonen (1987, 184-185, ks. myös Tiihonen 1990, 213) luonnehtii suomalaisen hyvinvointivaltion roolia kaksijakoiseksi. Toisaalta valtiolle asetetaan suuri vastuu kasaantumisehtojen turvaamisesta, mikä edellyttää aktiivista toimintaa infrastruktuurin luomisessa, yritysten rahoittamisessa ja valtion omassa yritystoiminnassa. Toisaalta kuitenkin korostetaan vapaan yritystoiminnan merkitystä ja "taloudellisten välttämättömyyksien" alituista huomioonottamista. Kososen mukaan valtio toimii talouden ehdoilla ja sen rooli on jäsenetty alisteiseksi taloudellisiin lainalaisuuksiin nähden. Tämä on Kososen mukaan merkinnyt sitä, että suhdanteisiin, työttömyyteen ja tulonjakoon on voitu puuttua vain silloin ja siinä määrin kuin se on tapahtunut kasvua, investointeja ja kilpailukykyä vaarantamatta.

Hyvinvointivaltion tehokkuuden lähtökohta oli systeeminen tehokkuus. Oleellista oli, että hallintokoneisto toimi systeeminä tehokkaasti reagoiden muutoksiin ja häiriöihin. Virkamies oli hallintokoneiston käskyläinen. Hänen tuli toimia pitkälti systeemin ehdoin ja asetettujen tavoitteiden mukaan. (Ks. Stenvall 1995, 185-282.)

Hyvinvointivaltiossa hallinto- ja oikeusvaltion kaudella muotoutuneen mallin mukaisesti hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentät olivat muodollisesti erillään toisistaan. Toisaalta ne osin integroituivat toisiinsa. Hallinnon kehittämistä koskevia ehdotuksia tehtiin muun muassa komiteoissa, kuten hallinnon hajauttamiskomiteassa, joissa oli sekä virkamiehistön että poliittisen päätöksenteon edustus. Komiteoiden kokoonpanoa arvioitiin ja valvottiin puolueiden toimesta.<sup>3</sup>

Erityisesti 1980-luvun lopulta lähtien Suomen julkisen hallinnon kehityksessä on näkynyt siirtyminen uuteen kehitysvaiheeseen, jota nimitän managerialismin kaudeksi. Kysymys on ollut kansainvälisestä hallinnon kehittämisen suuntauksesta. Managerialismilla tarkoitetaan hallinnon kehittämissuuntausta, jonka piirteitä ovat ammatillisen johtamisen, tulossuuntautuneisuuden, kilpailuttamisen, resurssien käytön kurinalaisuuden, tulossuuntautuneisuuden ja yksityissektorin kaltaisten käytäntöjen vahvistaminen. (Hood 1996, 271; Pollitt 1997; Politt ja Bouckaert 2000.)

Managerialistisen hallinnon kehittämisessä lähtökohtana on tuottavuuden ja tehokkuuden edistäminen. Esimerkiksi edellä mainitut hallinnon kehittämissuuntauksen keinot (esimerkiksi kilpailuttaminen ym.) voidaan nähdä toimenpiteinä, joita soveltaen julkinen hallinto kokonaisuudessaan toimii tehokkaasti. Samalla managerialismissa on pyritty edistämään yksittäisten organisaatioiden mahdollisuuksia itse järjestää toimintansa aiempaa tehokkaammalla tavalla. Managerialismissa korostuvat hallinnon kehittämissuuntauksena mikro- (organisaatioiden) ja makrotason (koko julkisen hallinnon) näkökulmat (Pollitt ja Bouckaert 2000, 15-17).

Eri maissa managerialismin kehittämissuuntauksien voimakkuus ja luonne ovat vaihdelleet. Suomi on ollut managerialistisen hallinnon kehittämisessä keskivertomaa. (Hood 1996, 271; Pollitt 1997.)

Suomessa 1980-luvulla hallintokoneiston uudistamiseen kohdistuneissa reformeissa ja reformivaatimuksissa managerialismi näkyi tavoitteina, joissa esillä olivat hallinnon supistaminen, hallintotehtävien ja vastuun hajauttaminen sekä sääntelyn purkaminen (esimerkiksi Mäenpää 1991, 52). Vastaavankaltaisia kannanottoja on esitetty 1990-luvulla. Keskeisiä kehitystrendejä ovat olleet johtamisen korostaminen, kansainvälistyminen, yksityistäminen, informaatiovaltaistuminen ja tietoyhteiskunnan painottaminen, desentralisointivaatimukset ja palvelujen kehittäminen (Mälkiä ja Stenvall 1994, Salminen 1993, 45-48, Temmes 1994, 292 -294; Temmes 1996 ja Laadukkaat palvelut... 1998).

Kehityksen taustatekijänä on Suomessa ollut hyvinvointivaltion kriisi. Erityisesti maan talouden huono tila (ks. esimerkiksi Laadukkaat palvelut...1998, 9-10) on nostanut ongelmaksi sen, missä määrin valtion toimenpitein voidaan tuottaa ja jakaa yhteiskunnallista hyvinvointia (esimerkiksi Hautamäki 1993).

*11. Markkinaehtoisuutta korostavien periaatteiden ulottuminen kaikille valtioyhteisön tehtäväaloille ja organisaatioihin on heikentänyt virkamiehistön perinteistä tietoisuutta roolistaan yleisen edun ajajana ja synnyttänyt epä tietoisuutta virkamieshallinnon periaatteista. Suomen hallinto on kuitenkin säilynyt varsin luotettavana...(Tiihonen 1996, 21.)*

<sup>3</sup> Tämä näkyy esimerkiksi maalaisliiton arkistosta.

12. Työyhteisöä ja työtä tulee kehittää siten, että henkilöstö tuntee organisaation toimintatavat ja tavoitteet sekä oman palvelusuhteensa ehdot... On lisättävä tehtävien itsenäisyyttä ja vähennettävä niiden suorittamista koskevaa jäykkää normistoa ja valvontaa. On myös annettava virastoille ja niiden henkilöstölle mahdollisuudet kehittää tehtäviä ja niiden toteuttamisehtoja työn mielenkiintoisuutta, kehittävyttä ja tuloksellisuutta edistävään suuntaan. (Komiteanmietintö 1994: 34, 38.)

13. Johtajien on opittava ymmärtämään, että hyvä tulos syntyy vain hyvän ja motivoituneen henkilöstön tekemänä... Hallinnossa olisi arvoitettava näkemystä ja laaja-alaista asiantuntemusta sekä käytännön työssä että nimitysperusteissa. Henkilöstö on vapautettava luovuuteen. Lisääntyvää vapautta seuraa koveneva vastuu. (Luottamus, läheisyys ja linjakuus 1995, 50.)

Managerialismin kaudella valtion ja yhteiskunnan välinen suhde on ollut uudelleenarvioinnin kohteena. Lähtökohtana on edelleen se, että valtiolle kuuluu vastuu kansalaisyhteiskunnasta ja kansalaisten kannalta tärkeimmistä tehtävistä. Uutena piirteenä on kuitenkin tulkinta, jonka mukaan valtion ei tarvitse välttämättä itse vastata yhteiskunnan hyvinvoinnin tuottamisesta. (Laadukkaat palvelut... 1998, 9.) Tärkeää on myös palvelujen kilpailukyky.

Edellä esitetty on johtanut julkisen vallan roolin keventämiseen. Virastoja on lakkautettu, liikelaitostettu ja muutettu yhtiöiksi. (markkinointumisesta Salminen ja Niskanen 1996.) Myös kansalaisjärjestöjen merkitystä on korostettu palvelujen tuottamisessa. On haluttu vahvistaa kansalaisten mahdollisuutta vaikuttaa ja kontrolloida itseään koskevia julkisen vallan toimenpiteitä (Laadukkaat palvelut... 1998, 8). Toisaalta hyvinvointi- ja ydinvaltion tehtävät ovat pääsääntöisesti jääneet yhä julkisen sektorin tehtäviksi.

Toimintaympäristön muutokseen liittyy myös se, että kansainvälistyminen on tullut osaksi keskushallinnon perustoimintaa. Suomen liittyminen Euroopan Unioniin heijastuu virkamiehen kansainvälisenä vastuuna ja velvollisuuksina (esimerkiksi Mälkiä ja Stenvall 1998, Komissio yhteistyökumppanina 1996).

Managerialismin kaudella on hallintoideologian lähtökohtana ollut hallinnon tehokkuuden edistäminen (ks. esimerkiksi Laadukkaat palvelut... 1998, 7). Tätä on toteutettu muun muassa normijärjestelmän purkamisella, päätösvalan hajauttamisella sekä ohjauksen tulos- ja strategiakeskeisyydellä. Julkisen hallinnon organisaatioita pyritään yhä enemmän palkitsemaan ja resursseja ohjaamaan suhteessa siihen, mitä niillä saadaan aikaan. (esimerkiksi Komiteanmietintö 1994:34, 38.)

Poliittisen johtamisen vahvistaminen on ollut hallinnon kehittämisen keskeisiä tavoitteita. Pyrkimyksenä on luoda käytäntöjä, joilla poliitikot voisivat entistä paremmin johtaa julkista hallintoa. Poliittisten päätöstentekijöiden tehtäviin kuuluisivat tärkeimpien poliittisten kysymysten ratkaisu sekä strategioiden ja tulos- ja painopistealueiden määrittäminen. (Tiihonen 1996, Laadukkaat palvelut... 1998, 10-11.)

Managerialismin kaudella hallinnon kehittäminen on kytkeytynyt myös tietoyhteiskunnan vahvistumiseen. Sen ytimen muodostaa tiedon yhteiskunnallisen roolin muutos. Kehityksen myötä tieto, tiedon muodostus, muokkaus, jalostus ja välitys ovat kohonneet yhä keskeisimmiksi yhteiskunnan kehitystä ohjaaviksi voimiksi Kehityksen seurauksena yhteiskunta on teknistynyt ja tietokoneistunut. (Mälkiä ja Stenvall 2000.)

Suomen julkisessa hallinnossa tietoyhteiskunnan kehitys on tarkoittanut esimerkiksi sähköisen asioinnin kehittämisen ja tietoteknisten yhteyksien hyödyntämistä palvelujen tuottamisessa ja organisoimisessa. (Laatu kilpailutekijänä Euroopan unionissa 1999.)

Tietoyhteiskunnan kehittyminen sisältää työn uusien, joustavien organisointitapojen esiinnousun ja leviämisen. Tietotyön määrän kasvaessa, väestön koulutustason jatkuvasti kohotessa sekä tieto- ja viestintäteknologian kehittyessä yhteiskunnan eri alueilla ja tahoilla on alettu korostaa yhä enemmän tiedon tuotannolle ja välittämislle ominaisten, joustavuutta, verkostomaisuutta ja vuorovaikutuksellisuutta painottavien sosiaalisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön organisointitapojen merkitystä. (Mälkiä ja Stenvall 2000.) Esimerkiksi Suomen julkisessa hallinnossa on yhä voimaperäisemmin alettu puhua itseohjautuvista ja oppivista organisaatioista, verkostoista, tiimityöstä ja sen kehittämisestä sekä henkilöstöstä organisaation keskeisenä voimavarana ja pääomana.

### **VIRKAMIESKÄSITYSTEN RAKENTUMINEN KEHITYSVAIHEITTAIN HALLINNON KEHITTÄMISEN JA POLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON KENTILLÄ**

<b>Kehitysvaihe</b>	<b>Hallitseva virkamieskäsitelmä</b>	<b>Sisältö</b>	<b>Hallitseva hallintotoiminnan piirre</b>
Suuriruhtinaskunnan aika 1809-1917	Keisarin virkamies	Keisarin edustaja Totteleva Ammattimainen Yhteiskunnan eliittiä edustava Moraaliltaan korkeatasoinen	Keisarikeskeinen hallintojärjestelmä, joka ylläpitää eliittinä yhteiskunnallista järjestystä ja moraalialueita. Kurinalainen hallintokonesto
Hallinto- ja oikeusvaltion kausi 1917-1956	Valtion virkamies	Poliittisen tahdon toteuttaja ja vakauden ylläpitäjä Yhteiskunnan kehitykseen vaikuttaja Sääntökeskeinen ja tehokas	Poliittiseen tahtoon perustuva järjestelmä, joka toimii vakaasti, tehokkaasti ja lakia kunnioittaen
Hyvinvointivaltion kausi 1956-1987	Professiovirkamies	Erityisalan hallitseva Valtion yleisestä intressistä ja erityisintresseistä huolehtiva	Poliittisesti johdettu, tasa-arvoinen ja oikeudenmukainen järjestelmä, jossa valtio huolehtii pätevästi yhteiskunnan taloudesta ja hyvinvoinnista
Managerialismin kausi 1987-	Tuloskeskeinen virkamies	Toimintansa tuloksesta vastuunalainen virkamies	Poliittisesti johdettu, rationaalinen hallinto, jossa toiminta suuntautuu aikaansaannoksiin ja palvelujen kilpailukykyyn

Managerialismin kaudella poliittisen päätöksenteon kenttä on osallistunut yhä tiiviimmin hallinnon kehittämisen linjanvetojen määrittelyyn. Eduskunnassa on erityinen hallintovaliokunta ja hallituksella hallinnon kehittämistä käsittelevä ministerityöryhmä. Lisäksi hallinnon kehittämistä on vastannut oma ministeri. (ks. Temmes 1996.) Samalla hallinnon kehittämistä koskevaa päätösvaltaa on siirretty eduskunnalta hallitukselle ja edelleen virkakoneistolle. Esimerkiksi virastojärjestelmän muuttamista on helpotettu. Hallinnon kehittämistä hoidetaan yhä enemmän eriytyneemmin ministeriö- ja virastokohtaisesti. Lisäksi kehityspiirteinä on ollut tutkimuksen aiempaa suurempi kytkeä hallinnon kehittämisen kenttää. Tämä on näkynyt hallinnon kehittämisen arvioinnin vahvistumisena.

Kehitysvaiheet rakentuvat kerroksittain. Tietyissä historiallisissa vaiheissa on piirteitä aiemmista kehitysvaiheista. Kun tarkastellaan valtioneuvoston vuonna 1998 antamaa hallintopolitiikan selontekoa ja sen tausta-aineistoa ohittaen ne piirteet, jotka kuvastavat managerialismin kauden tuottamia uusia käytäntöjä ja käsityksiä, voidaan löytää muun muassa seuraavia aiemmista kehitysvaiheista polveutuvia käsityksiä hallinnosta ja virkamiehistöstä

- Hallituksen perustavoite on hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden turvaaminen koko maassa.
- Hallitus haluaa varmistaa kehityksen kansainvältaisen suunnan.
- Hallituksen tavoitteena on hallinnon tehokkuuden...turvaaminen
- Valtion on viime kädessä turvattava, että kansalaisten asuinpaikasta riippumaton tasa-arvo toteutuu.
- Jokaisen valtion palveluksessa olevan on tunnettava , mitä hyvään hallintoon kuuluu ja mitä korkeatasoinen virkamiesetiikka kultakin edellyttää.
- Valtio...pitää yllä oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa sekä hoitaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden.
- Valtion on edelleen päätettävä kansakunnan tavoitteista ja niistä toimintapolitiikoista, joilla tavoitteisiin edetään.
- Valtio vastaa edelleen valtiollisen ja poliittisen järjestelmien jatkuvuudesta

( Laadukkaat palvelut.... 1998)

Edellä esitetyistä käsityksistä ajatus valtiojohtoisesta yhteiskunnasta polveutuu suuriruhtinaskunnan kaudelta. Suomalainen yhteiskunta oli valtiojohtoinen järjestelmä, jossa valtion on päätettävä kansakunnan tavoitteista ja toimintapolitiikoista. 1800-luvun lopussa syntyi myös ajatus siitä, että virkamiehistön toiminta rakentaa kansalaisyhteiskuntaa ja sama käsitys sisältyy myös vuoden 1998 hallintopolitiikan suunta- viivojen määrittelyyn. Jo suuriruhtinaskunnan ajalla virkamiehistön tehtäviin kuului valtiollisen ja poliittisen järjestelmän jatkuvuuden turvaaminen. Samoin virkamiehistön etiikan korostaminen on asia, joka on ollut esillä suuriruhtinaskunnan ajoista lähtien.

Hallinto- ja oikeusvaltion polveutumisen perintöä ovat oikeusturvan ja -järjestyksen sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden painottaminen. Tämä siitä huolimatta, että hallintopolitiikan linjauksissa korostetaan mainittujen tehtävien saavan historiallisesta

tilanteesta riippuen erilaisia sisältöjä (Laadukkaat palvelut...1998, 32). Myös tehokkuuden edistämisen pohdinnat olivat esillä jo hallinto- ja oikeusvaltion kaudella.

Kansanvaltaisuus, tasa-arvo ja hyvinvointipalvelujen turvaaminen ovat hyvinvointivaltion kauden arvoja. Hallintopolitiikan linjauksissa halutaan vakuuttaa, että vaikka hallinnon toimintaperiaatteet muuttuvat, valtio on edelleen hyvinvointivaltio. Tässä mielessä managerialismin hallinnon kausi voidaan nähdä hyvinvointivaltion kehittämisenä (vrt. Temmes 1994, 216).

Edellä esitetty osoittaa konkreettisesti sen, että nykyistä hallintoa ja sen ainutlaatuisuutta on ymmärrettävissä historiallisen kehityksen kautta. Huomattavaa on kuitenkin se, että usein käsitykset ja käytännöt jatkavat olemassaoloaan, vaikka niitä aikaansaaneet tilannetekijät ovat muuttuneet tai kadonneet. Esimerkiksi valtiojohtoisuus liittyi 1800-luvulla virkamiehistön elitistisyyteen, jota ei enää ole.

## II TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TYÖN TAVOITTEET

### 1 Tutkimustehtävä

Edellä olleissa jaksoissa on käsitelty tutkimuksen kohdentamiseen liittyviä valintoja. Näitä ovat olleet virkamiehistön pätevyys, sen arvostaminen ja valtion kehitysvaiheet. Tutkimuksen ongelma onkin seuraava:

*Tässä tutkimuksessa selvitetään sitä, minkälaisia Suomen keskushallinnon akateemisen virkamiehistön pätevyyden arvostuksia on noussut esiin valtion kehitysvaiheiden yhteydessä*

Virkamiehistön pätevyydellä tarkoitetaan tiedollista ja taidollista osaamista. Tutkimus kohdistuu keskushallinnon akateemisen koulutuksen saaneiden virkamiehistön pätevyyden arvostukseen. Akateemisen virkamiehet on valittu tutkimuskohteeksi, koska tyypillisesti – esimerkiksi professiotutkimuksessa – korkeakoulututkinnon suorittamista pidetään pätevyyden kriteerinä. Akateeminen koulutus on siis eräs tapa erottaa pätevyyttä edustavat virkamiehet ei-pätevyyttä edustavista virkamiehistä. Lisäksi akateeminen koulutus sopii suomalaisen keskushallinnon tutkimuksessa pätevyyden kriteeriksi, sillä suuriruhtinaskunnan alusta lähtien asiantuntijatehtävissä on vaadittu korkeakoulututkintoa.

Pätevyyden arvostukset heijastavat sitä, mitä pidetään tärkeänä. Pätevyyden arvostuksia voidaan tunnistaa kohdentamalla tutkimus siihen, minkälaisia ammattipätevyyden ja tehtäväpätevyyden vaatimuksia hallinnossa esiintyy. Ammattipätevyyden analyyssissä kohteina ovat virkamiehistön koulutuksen, kokemuksen ja muiden henkilökohtaisen osaamisen arvostaminen. Tehtäväpätevydessä huomion kohteena on se, minkälaista tehtävien ja toimintojen osaamista on hallinnossa arvostettu.

Virkamiehistön pätevyyden arvostuksia voidaan sisällöllisesti analysoida eriytymisen tai yleisluonteisuuden näkökulmista. Yleisluonteisuus eli generalistisuus tarkoittaa laaja-alaista asioiden osaamista ja eriytynyt pätevyys rajattua tehtäväkokonaisuutta koskevaa osaamista. Eriytymisessä on erotettavissa erilaisia hallinnollisia ja erityisalojen pätevyyden muotoja. Pätevyyden arvostusten perustana voivat olla virkamiesten



yksilöllinen ammattitaito tai ammattikuntien edustama osaaminen. Samoin pätevyyden arvostusten perustana saattaa esiintyä hallinnon erilaiset tehtävät ja toiminnot sekä niitä ilmentävät organisaatorakenteet ja yhteistoiminnalliset järjestelmät. Lisäksi pätevyyden tärkeänä pitäminen voi kytkeytyä hyvän virkamiehistön kriteeristöön.

Tutkimukseni aikaväli ulottuu Suomen keskushallinnon perustamisvuodesta 1809 aina vuosituhannen loppuun. Pitkä aikaväli tarkoittaa sitä, että työni on ennen kaikkea kokonaisvaltainen analyysi virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehityksestä. Toisaalta hallinnon historiakin sisältää valtavan määrän erilaisia käytäntöjä, tilanteita, tapahtumia ja keskusteluja. Tältä osin työni tarkoitus ei ole analysoida tutkimusekonomista syistä kaikkia yksityiskohtaisia historiallisia ilmiöitä vaan keskityn työssäni niihin tekijöihin, jotka ovat tulkintani mukaan olleet oleellisimpia virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehityksen kannalta.

Valtion kehitysvaiheilla, jotka sisältävät hallinnon ja yhteiskunnan välisiä suhteita sekä hallintoideologiaa koskevat periaatteet, kytken keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten analyysin toimintaympäristökeskeiseen näkökulmaan. Lähtökohtana siis on, että hallinnon ja yhteiskunnan välisiä suhteita ja hallintoideologiaa koskevien periaatteiden muutokset ovat kytköksissä virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitykseen. Kehitysvaiheet tarkoittavat myös hypoteesia, jonka mukaan eri historiallisissa vaiheissa virkamiehistön pätevyyden arvostukset ovat poikenneet toisistaan.

Valtion kehitysvaiheita erotetaan neljä korostaen samalla sitä, etteivät siirtymiset uusiin kehitysvaiheisiin ole ehdottomia ja selkeitä. Kehitysvaiheita koskeva tulkinta on myös yksi tämän tutkimuksen tuloksista

1. Suuriruhtinaskunnan aika 1809-1917
2. Hallinto- ja oikeusvaltion kausi 1918-1955
3. Hyvinvointivaltion kausi 1956-1986
4. Managerialismin kausi 1987-

Kehitysvaiheiden näkökulma tarkoittaa, että tutkimuksessani tarkastelen keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksia kokonaisvaltaisesti. Tarkoituksena on tunnistaa kunkin kehitysvaiheen kannalta olennaisimmat virkamiehistön pätevyyden arvostukset. Varsinaisen tutkimuskohteen ulkopuolelle jää näin esimerkiksi yksittäisten ammattikuntien sisällöllisen osaamisen kehittyminen.

Keskushallinto koostui suuriruhtinaskunnan ajalla senaatista, toimituskunnista ja keskusvirastoista. Itsenäisyyden ajalla keskushallintoa ovat olleet ministeriöt sekä keskusvirastot, joista 1990-luvulla on alettu puhua muina keskushallintoon kuuluvina virastoina. Puolustus- ja oikeushallinto ovat niiden erityisluonteen takia rajattu varsinaisen tutkimustehtävän ulkopuolelle.

Keskushallinto ei muodosta kaikelta osin muuhun julkiseen hallintoon nähden pätevyyden arvostusten kannalta eriytyntä kontekstia. Kaikki virkamiehistöä koskevat pätevyyden arvostukset eivät esimerkiksi välttämättä eroa niistä vaatimuksista, jotka ylipäänsä määrittävät julkisen hallinnon palveluksessa työskentelevien tietojen ja taitojen arvostuksia. Usein julkista hallintoa kehitetään kokonaisvaltaisesti. Niin keskushallinnon kuin muunkin julkisen hallinnon virkamiehiltä voidaan edellyttää johtamisen osaamista. Nimittämisperiaatteetkin saattavat olla samanlaisia kaikille virkamiehille.

Keskushallinnon virkamiehistökään ei ole välttämättä pätevyyden näkökulmasta yhtenäinen ryhmä. Keskushallinnossa on ollut muun muassa suuri joukko erilaisia ammattikuntia, joiden pätevyys on eri aikoina eronnut toisistaan. Keskushallinto on ollut myös toiminnoiltaan eriytynyt. Esimerkiksi ministeriöiden ja niiden edeltäjien toimituskuntien keskeisenä tehtävänä on ollut asioiden poliittinen valmistelu, jota tehtävää muut keskushallinnon yksiköt (keskusvirastot) eivät ole välttämättä tehneet. Lisäksi eri aikoina on voinut esiintyä luokituksia (kuten tutkimuksellisen toiminnan erottaminen muusta viranomaistoiminnasta), joihin liittyen on luonnehdittu pätevyyden arvostuksia. Toisaalta yhteisiä osaamisen arvostuksia saattaa esiintyä esimerkiksi hyvän virkamiehistön kriteereissä tai koko julkisen hallinnon toimintaan vaikuttavissa käytännöissä, kuten johtamisessa. Yksi keskeinen kysymys onkin se, missä määrin yleiset hyvän virkamiehistön kriteerien mukaiset pätevyyden arvostukset ovat yhdistäneet eriytynyttä keskushallinnon virkamiehistöä.

Keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksia tunnistan hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä käytyjen keskustelujen sekä hallinnon käytäntöjen perusteilla. Tällä en kiistä sitä seikkaa, että virkamiehistön pätevyyksiä koskevia käsityksiä tuotetaan myös monissa muissa yhteyksissä, kuten koulutuksen kehittämisessä tai virastoissa hallinnon kehittämiseen liittyen. Kuitenkin poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentät ovat vallan kenttinä keskeiseltä osin rakentaneet valtion kehitysvaiheiden sisältöä.

Hallinnon kehittäminen on saanut vaikutteita myös julkisen vallan ulkopuolelta. Esimerkiksi yhteiskunnassa vaikuttavat käsitykset työstä ja organisoinnista sekä kansainvälisen hallinnon kehittämisen vaikutteet ovat voineet heijastua suomalaiseen keskusteluun.

Tässä tutkimuksessa yhteiskunnallisen ja kansainvälinen keskustelu eivät kuulu työni kohteisiin. Tähän on syynä paitsi tutkimuksen valintaan liittyvät seikat niin myös se, ettei esimerkiksi kansainvälisen keskustelun analyysi muuttaisi virkamiehistön pätevyyden arvostuksia koskevia tutkimustuloksia. Kansainvälinen keskustelu vaikuttaa vain välillisesti virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin. Sen vaikutteet näkyvät suomalaisessa hallinnon kehittämisen keskustelussa, jossa puolestaan muokataan virkamiesten pätevyyttä koskevia arvostuksia. Hallinnon kehittäminen ei ole vielä integroitunut niin, että kansainvälisellä tasolla voitaisiin suoraan määritellä, minkälaista pätevyyttä suomalaisen virkamiehistön tulee edustaa. Asioissa tarvitaan yhä kansallisia ratkaisuja. Lisäksi kansainvälisten vaikutteiden systemaattinen analyysi on oma, runsaasti työtä vaativa tutkimuskohteensa.

Keskeinen kysymys on myös se, missä määrin hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentät ovat olleet sisäisesti yhtenäisiä. Esimerkiksi hallinnon kehittäminen sisältää suuren joukon erilaisia asioita, kuten virkamiesten tietojen ja taitojen, poliittisen päätöksenteon ja virkamiesten välisen suhteen sekä hallinnon rakenteiden kehittämisen. Mainittuja asioita voidaan edistää joko toisiinsa liittyen tai erillisesti. Eri aikoina hallinnon kehittämisen sisältyvät asiakokonaisuudet ovat myös vaihdelleet.

Analyysissä onkin kiinnitettävä huomiota siihen, minkälaiset asiakokonaisuudet ovat muokanneet eri aikoina virkamiehistön pätevyyden arvostuksia. Hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kenttien eheys liittyy puolestaan siihen, missä määrin samat ihmiset ja näkökulmat ovat hallinneet virkamiehistön pätevyyttä muokkaavia keskusteluja.

## 2 Teoreettiset lähtökohdat ja tavoitteet

Tutkimukseni johdantoluvussa olen kohdentanut työtäni teoreettisiin valinnoihin. Varsinaisen tutkimusotteeni ja pätevyyden arvostusten sosiaalisen merkityksen ymmärtäminen perustuu diskurssiteoreettiseen lähestymistapaan.

Diskurssiteoria perustana on ajatus, että inhimillisen vuorovaikutuksen seurauksena muotoutuneet käsitykset, joita virkamiesten pätevyyden arvostuksetkin edustavat, heijastavat ja muokkaavat todellisuutta. Diskurssilla tarkoitetaan säännönmukaisia merkityssuhteiden systeemejä, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla muokkaavat sosiaalista todellisuutta (Jokinen, Juhila, Suoninen 1993, 27). Diskurssitutkimuksessa ovat kohteena siis ilmiöiden merkitykset ja niiden esiintymisen ehdot, kuten vuorovaikutusverkostot (Foucault 1972, 54-55. Varis 1989, 12 ja Alasuutari 1996, 18). Diskurssiteoria sisältää puolestaan tieteessä tuotettuja ja hyväksytyjä oletuksia siitä, millä tavoin diskurssit selittävät ja heijastavat todellisuuden olemusta.

Mielestäni diskurssiteoriaa voidaan pitää ennen kaikkea teoriana niistä konteksteista, jotka vaikuttavat ja heijastuvat ilmiöiden – kuten virkamiehistön pätevyyden arvostusten – esiintymiseen. Tieteen kentässä diskurssiteoria voidaan liittää osaksi kulttuurista konstruktionismia. asiat ja ilmiöt ovat historiallisen ja kulttuurisen kontekstin tuotteita. (Cooper ja Burrell 1988, 106.) Ne rakentuvat historiallisessa prosessissa sosiaalisen vuorovaikutuksen, ihmisten toiminnan seurauksena, joka tässä yhteydessä tarkoittaa poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kenttien toimintaa. Hallintoa ja virkamiehistöä koskevat totuudet eivät suoranaisesti löydy teorioista vaan kulttuurisista ja historiallisesti muotoutuneista käytännöistä, periaatteista ja viitekehityksistä. Se minkälaisia totuuksia, vaikkapa pätevyyden arvostuksia, kulloinkin esiintyy, vaikuttaa muun muassa virkamiesten toimintaan ja tätä kautta koko julkisen hallinnon identiteettiin.

Diskurssiteoreettisessa tutkimuksessa teoreettiset lauseet eivät ole selkeitä syy- ja seuraussuhteisiin perustuvia lainalaisuuksia, joita osoitetaan itsessään oikeiksi tai vääriksi. Tämä liittyy käsitykseen, jonka mukaan havainnot eivät ole objektiivisia ja varmoja vaan perustuvat tulkinnalle ja luokittelulle. Diskurssiteoreettiset väitteet ovat pitkälti todellisuuden luonnetta koskevia otaksunia. Niiden perustalta rakennetaan tutkittavien kohteiden analyysiä (ks. esimerkiksi Van Leeuwen ja Wodak 1999). Tämänkään tutkimuksen tavoitteena ei ole tuottaa pätevyyden arvotuksista selkeitä syy- ja seurauslakeja. Teoria ilmenee pikemminkin metodissa eli siinä, miten lähestytään tutkittavaa kohdetta.

Diskurssiteoria ja tutkimus on mahdollista nähdä pyrkimyksenä horjuttaa ihmisen luottamusta järkeensä ja tieteeseensä. Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan ota diskurssiteoreettiseen lähestymistapaan sitoutumisella suoranaisesti kantaa siihen, onko objektiivista todellisuutta ja sitä koskevia tieteellisiä lainalaisuuksia olemassa vai ei. Asia on ollut organisaatiotutkimuksessakin yksi keskustelun kohteita (Cooper ja Burrell 1988, Tsoukas 1992, Alvesson 1995, Parker 1995, Ahola 1997, 31). Metodisesti diskurssiteoreettinen lähestymistapa tosin merkitsee sosiaalisten ilmiöiden kuten, yksilön, organisaation tai yhteiskunnan käsitteiden kyseenalaistamista (ks. Cooper ja Burrell 1988, Chia 1996).

Diskurssiteoriaan perustuu myös käsitykseni ja lähtökohtani tutkimuksesta todellisuutta koskevien tulkintojen tuottajana. Sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa tulee tuottaa perusteltuja ja hyvin argumentoituja tulkintoja todellisuuden ilmiöistä. Oleellista on tavoittaa ajallis-paikallinen sosiaalinen tilanne (vrt. Alasuutari 1996, 19-20). Tämän

tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tieteellisesti kestävä tulkinta virkamiehistön pätevyyden arvostuksesta valtion keskushallinnossa. Ajallis-paikallista sosiaalista tilannetta kuvaa virkamiehistön pätevyyden arvostukset tietyssä valtion kehitysvaiheessa.

Tulkinnan rakentaminen ei ole yksiselitteistä. Tutkimuksissa on käyty runsaasti keskustelua ensinnäkin siitä, tuleeko diskurssien tutkimuksen tuottaa kriittistä tulkintaa todellisuudesta. Tätä näkökulmaa on painottanut varsinkin kriittiseltä koulukunnalta, jossa lähtökohtana on kaiken tutkimuksen arvosidonnaisuus, vaikutteita saanut suuntaus (toisin sanoen kriittinen diskurssitutkimus; ks. esimerkiksi Halliday 1985, Fairclough 1997, Fox ja Miller 1996). Toisaalta diskurssitutkimuksessa on lähdetty siitä, että todellisuutta koskevien merkitysten paljastamiseen sisältyy itsessään muutoksen mahdollisuus. Kun tiedetään, minkälaisia merkityksiä todellisuuden asioista ja ilmiöistä esiintyy, on sen muuttaminenkin mahdollista. Tämäkin tutkimus tähtää ennen kaikkea pätevyyden arvostusten paljastamiseen ja kyseenalaistamiseen, eikä niinkään kriittisen tutkimuksen mukaisesti arvosidonnaisiin lähtökohtiin.

Tom Keenoy ym. (1997, 149) on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että organisaatioita koskevassa diskurssitutkimuksessa todellisuuden tulkinnat voivat olla luonteeltaan monologisia tai dialogisia. Monologisissa tulkinnissa rakennetaan rajattua kokonaiskuvaa jostakin tietystä näkökulmasta. Dialogisessa lähestymistavassa tavoitteena on enemmänkin hahmottaa sitä, minkälaisin mahdollisin tavoin todellisuutta on hahmotettavissa ja rakennettavissa. Koska tässä tutkimuksessa lähtökohtana ovat rajatusti nimenomaisesti valtion kehitysvaiheisiin liittyvät pätevyyden arvostukset, on työ ennen kaikkea luonteeltaan monologinen. Toisaalta tutkimus kohdentuu erilaisten pätevyyden muotoja koskevien arvostusten analyysiin. Tässä suhteessa työn luonne on dialoginen, sillä toisistaan poikkeavat pätevyyden muodot (esimerkiksi juridinen tai erityisalojen pätevyys) ilmentävät sitä, että sama ilmiö, virkamiehistön osaaminen, on hahmotettavissa eri tavoin.

Koska todellisuus on monimerkityksellistä, voidaan tässäkin tutkimuksessa esiin nouseville seikoille antaa vaihtoehtoisia selityksiä. Tästä johtuen esimerkiksi tutkijan subjektiivisuutta tulkintojen tuottajana ei tule peittää vaan tuoda se selkeästi esiin. Tämä vaatii esitystavalisesti muun muassa argumentaation selkeää esittämistä ja esille tuomista, jotta tutkimuksen tulkintojen arviointi olisi mahdollista.

Diskurssiteorian yhteydessä on puhuttu myös tulosten käyttökelpoisuudesta. Siihen vaikuttavat sinänsä monet tutkimuksen kohdentamiseen liittyvät seikat, joita ei itsessään voida pitää hyvän tutkimuksen kriteereinä. Muotiaiheisiin ja päivän polttaviin aiheisiin tarttuva tutkimus ei tee siitä itsessään laadullisesti korkeatasoista. Sen sijaan käyttökelpoisuuden kannalta oleellinen kriteeri on mielestäni se, että analyysi heijastaa sitä todellisuutta, jossa toimijat ovat ja toimivat. Tieteellisesti kestävä tulkinta vaatii siis tavoitteena perusteltua ja arvosteltavissa olevaa argumentointia ja hallinnon todellisuuden tavoittamista.

Työni lopussa tarkastelen diskursiivisen lähestymistavan tarkoituksenmukaisuutta vertaamalla tehtyä analyysiä eräisiin hallintoa koskeviin rakenneteoreettisiin tulkituksiin. Rakenneteorioilla tarkoitan selitysmalleja, joiden mukaan rakenteita koskevat lainalaisuudet selittävät ja/tai tekevät ymmärrettäväksi hallinnon ilmiöt ja toiminnan. Rakenneteoreettiset mallit ja väittämät, kuten Weberin byrokratiamalli tai uuden julkisen johtamisen malli, ovat olleet keskeisiä hallinnon ymmärtämystä rakentavia toimintamalleja. Keskeinen kysymys on, voidaanko diskursiivisesta näkökulmasta todellisuutta tulkitsevilla lähestymistavalla tuottaa rakenneteoreettisia malleja parempaa ymmärtämystä hallintoa koskevissa analyyseissä.

### 3 Käytännölliset tavoitteet

Hallintohistoriallisen tutkimuksen tavoitteista ja tarkoituksenmukaisuudesta on käyty paljon keskustelua. Pohdinnan kohteena on ollut erityisesti se, miten yhdistää historiaan kohdistuva tutkimus osaksi nykypäivän hallinnon tutkimusta ja teoriaa (Tiihonen 1995, Mäkelä 1995, Vartola 1995, Mälkiä 1995 ja Stenvall 1995, Raadschelders 1994, 1997; Kiesler 1994, Perez 1993, Luton 1999).

Tutkimukseni ensimmäisenä käytännön tavoitteena on historiallisen tietoisuuden edistäminen. Tällaisen tutkimuksen hyödyllisyys on historiallisgeneettisessä vertailussa. Tarkasteltaessa jonkin ilmiön historiallista kehitystä voidaan ymmärtää sen rakentumista sekä nykyisyydessä esiintyviä ainutlaatuisia piirteitä. (Stenvall 1995b.) Historiallisen kehityksen kautta rakentuvat kulttuuriset ominaispiirteet, jotka puolestaan selittävät todellisuutta:

”Luulen, että jokaisella kulttuurilla – jokaisen länsimaisen sivilisaation kulttuurimuodolla – on ollut oma tulkintasysteeminsä, tekniikkansa, metodinsa ja omat tapansa epäillä kieltä, joka pyrkii sanomaan toista kuin sanoo, ja epäillä että kieltä on muuallakin kuin kielessä.” (Foucault 1998, 43.)

Toiseksi pyrin rakentamaan kuvaa siitä sosiaalisesta todellisuudesta, joka tuottaa virkamiehistöä ja hallintokäytäntöjä koskevia merkityksiä. Tavoitteena on siis esittää vastaus siihen, miten voitaisiin yhä selkeämmin ja paremmin ymmärtää teoreettisesti niitä lähtökohtia, jotka rakentavat käytäntöihin ja hallinnon ilmiöihin liittyviä merkityksiä. Tämä kysymys on noussut esiin esimerkiksi 1990-luvulla arviointitutkimuksessa (esimerkiksi Rajavaara 1998, 47-53). Sen tulosten hyödyllisyys kytkeytyy arvioinnin kykyyn ottaa huomioon hallinnon virkamiesten oma todellisuus. Lähden siitä, että virkamiesten pätevyyden arvostusten analysointi auttaa käytännössä työskenteleviä ymmärtämään entistä selkeämmin omaa toimintaansa sekä sen merkitystä ja vaikutuksia.

Kolmas tavoitteeni liittyy pätevyyden ymmärtämisen syventämiseen ja lisäämiseen. Lähtökohtahypoteesini on, että pelkästään professioihin liittyvä tutkimus tuottaa liian kapea-alaisen näkökulman arvioida virkamiehistön pätevyyttä (vrt. Stenvall 1998). Mielestäni oleellista on nostaa esiin toimintaympäristön merkitys virkamiehistön osaamiseen vaikuttavana asiana. Sitä työssäni edustavat hallintoideologia sekä valtion ja yhteiskunnan väliset suhteet.

Neljänneksi pyrin tutkimuksellani lisäämään ymmärtämystä siitä, millä tavoin hallinnon käytännöt ja niitä koskevat keskustelut heijastuvat virkamiehistöön kohdistuvina vaatimuksina. Organisaatioita ja hallintoa koskevan tutkimuksen kritiikissä on kiinnitetty usein huomiota makro- ja mikrotason analyysien erillisyyteen (esimerkiksi Iedema ja Wodak 1999). Tässä tutkimuksessa yhdistänkin valtion kehitysvaiheiden (makrotaso) analyysin virkamiehistön pätevyyden arvostusten (mikrotaso) tutkimiseen.

Osa tutkimukseni käytännöllisistä tavoitteista liittyy teoreettiseen lähestymistapaan, esimerkiksi sosiaalisten merkitysten rakentumisen ymmärrettäväksi tekemiseen. Osa tavoitteista selittyy historiallisella tutkimusotteella, kuten nykyisen hallinnon erityispiirteiden ymmärtämisen ja historiallisen tietoisuuden edistämisen tavoitteet. Teoreettinen lähestymistapa ja historiallinen analyysi liittyvät myös yhteen. Teoreettisten hypoteesien hyödyllisyys on osoitettavissa käytännön analyysillä.

### III VIRKAMIESTEN PÄTEVYYDEN ARVOSTUKSIA KOSKEVAT DISKURSSITEOREETTISET TEESIT

#### 1 Diskurssien tutkimus ja Michel Foucault

Diskurssiteoriaan tai diskursiiviseen lähestymistapaan voidaan sisällyttää suuri joukko erilaisia viitekehyksiä ja metodeja. Diskurssiteoriassa kehityksenä onkin ollut eräänlainen eriytyminen. Tätä kuvastaa myös se, että on mahdollista puhua erikseen organisaatioita koskevasta diskurssitutkimuksesta. Lähtökohtana siis on, että organisaatiot muodostavat toimintaympäristön, joka vaikuttaa niissä esiintyviin diskursseihin. (Iedema ja Wodak 1999, 12-14.)

Diskurssitutkimuksen eriytyminen ei ole kuitenkaan vielä tarkoittanut varsinaisten koulukuntien rakentumista. Kysymys on lähinnä erilaisten vaikutteiden näkymisestä diskurssien tutkimuksessa. Organisaatioita koskevaan diskurssitutkimukseen ovat vaikuttaneet erityisen runsaasti muun muassa keskusteluanalyysin, retoriikan, semiologian ja etnometodologian vaikutteet. Myös tutkimuksen kohteet ovat vaihdelleet. Analyysin kohteena ovat olleet tarinat, tekstit, historialliset kertomukset, keskustelut ja kielipelit. (Keenoy, Oswick ja Grant 1997, 148; Iedema ja Wodak 1999.) Organisaatioita ja niitä koskevia ilmiötä analysoiva diskurssitutkimus on siis vaikutteiltaan ja kohteiltaan hajanaista ja moninaista.

Diskurssien tutkimuksessa lähestymistapojen erot voivat koskea diskurssien käsitettä. Tämä liittyy ylipäänsä sosiaalisen todellisuuden ymmärtämiseen. Norman Fairclough (1997, 31) onkin erottanut kaksi pääsuuntausta. Ne on löydettävissä myös organisaatioita koskevasta diskurssitutkimuksesta (Keenoy, Oswick ja Grant 1997, 148). Lingvistisessä suuntauksessa keskitytään lähinnä todellisuuden merkityksiä koskevaan kielelliseen analyysiin. Diskurssi on sosiaalista toimintaa ja kanssakäymistä todellisissa tilanteissa. Toisessa lähestymistavassa kytketään todellisuutta koskevien merkitysten rakentuminen sosiaaliseen toimintaympäristöön. Diskurssit nähdään siis sosiaalisena konstruktiona. Ajattelutavan ydinajatuksia on tiivistettävissä seuraavasti:

1. Kriittinen suhtautuminen tietoon: Havainnot eivät ole objektiivisia ja varmoja vaan perustuvat tulkinnalle ja luokittelulle.
2. Historiallisuus ja kulttuurisidonnaisuus. Todellisuus on historiallisen ja kulttuurisen kontekstin tuote.
3. Tieto syntyy sosiaalisissa prosesseissa: tieto ja totuus eivät synny objektiivisin havainnoin vaan ne konstruoidaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.
4. Tieto ja sosiaalinen toiminta ovat yhtä.

Lähde: Burr 1995, 3-5, Matikainen 1999, 223

Näkemykseni mukaan keskeinen diskurssitutkimuksia erottava seikka on myös se, pyritäänkö ilmiöiden rakentumista selittämään empiirisen todellisuuden ja sen käytäntöjen vai filosofisten lähtökohtien kautta. Mielestäni on siis erotettavissa empiirispainotteinen ja filosofispainotteinen diskurssitutkimus.

Empiirispainotteisessa diskurssitutkimuksessa ilmiöiden merkityksiä selitetään analysoimalla systemaattisesti sosiaalista todellisuutta, kuten puheita, kannanottoja sekä niiden esiintymiseen vaikuttavia tekijöitä. Tällaista tutkimusta on Suomessa edustanut esimerkiksi Seppo Tiihosen koordinoitukäytäntöjä (Tiihonen1985) ja suun-

nittelua (Tiihonen 1990b) koskevat analyysit. Empiirisessä tutkimuksessa diskurssiteoriaa hyödynnetään erityisesti sen suhteen, mihin analyysissä kiinnitetään huomiota. Filosofispainotteinen diskurssitutkimus lähtee puolestaan siitä, että useimmat yhteiskuntatieteiden keskeisistä teoreettisista ongelmista kuuluvat ennen kaikkea filosofian piiriin ja vaativat pikemminkin apriorista käsiteanalyysiä ja järkeilyä kuin empiirisiä menetelmiä. (Ahonen 1997, 6.) Filosofisesti painotteisessa lähestymistavassa käytetään usein empiiristä aineistoa havainnollistamaan filosofis-teoreettisia väittämiä.<sup>4</sup>

Tutkimukseni lähtökohtina ovat erityisesti Michel Foucault'n esittämät tulkinnat sosiaalisen todellisuuden rakentumisesta. Foucault onkin ollut yksi keskeisimpiä konstruktiivisuutta koskevan ajattelutavan kehittäjiä diskurssien tutkimisessa. Hänen analyysissään näkyvät muun muassa kriittinen suhtautuminen tietoon, historiallisuus ja kulttuurisidonnaisuus, tiedon syntyminen sosiaalisissa prosesseissa sekä tiedon ja sosiaalisen käytännön samaistuminen. Foucault (Foucault 1972, 1974, Ahonen 1997, 6) edusti ennen kaikkea filosofispainotteista diskurssitutkimusta. Hänellä ei ole useinkaan tutkimuksissaan systemaattisesti ja järjestelmällisesti kerättyä aineistoa, jota hän kävisi läpi loogisesti ja perustellusti teoreettisten hypoteesien ja väitteiden kautta. Sen sijaan historiallisessa analyysissään Foucault käyttää eräänlaista poimintametodia. Hän osoittaa historiasta poimituin esimerkein, että hänen esittämilleen pitkälti filosofisille otaksunnoille on löydettävissä empiiristä sisältöä. Foucault'ia on pidettävissä metodisesti ensisijaisesti filosofis-historiallisena tutkijana.

Foucault'n tutkimukset eroavat omasta analyysistani metodissa, jolla teoriaa ja historiaa käsitellään. Tavoitteeni on seuraava ja se liittyy pyrkimykseni kehittää foucault'sta teoriaa:

*Tarkoituksena on kehittää Foucault'lähtöistä diskurssitutkimusta empiirispainotteiseen suuntaan. Tämä edellyttää Foucault'n ajattelutapaan pohjautuvien lähtökohtien erittelyä, jota on hyödynnettävissä systemaattisesti toteutetussa empiirisessä analyysissä.*

Tarkoituksena on siis erottaa Foucault'n tutkimuksista piirteitä, joilla voidaan filosofisesti ymmärtää virkamiesten pätevyyden arvostusten sosiaalisia merkityksiä, ja joita samalla on hyödynnettävissä empiirisessä analyysissa. Tällä tavoin voidaan rakentaa historiallinen tulkinta virkamiehien pätevyyden arvostusten kehityksestä. Teoreettinen kehittäminen on vaatinut myös jo johdantoluvussa toteutettua pohdintaa siitä, minkälaisien mekanismien kautta todellisuutta koskevia merkityksiä, kuten pätevyyden arvostuksia, yhteiskunnassa ja sen osa-alueilla tuotetaan. Tältä osin oma ratkaisuni on korostanut käytäntöjen ja kentillä käytyjen keskustelujen tärkeyttä sosiaalisten merkitysten tuottajina. Tämänkin näkökulman huomioonottaminen on myös edesauttanut foucault'laisen analyysin kehittämistä empiirispainotteiseen suuntaan.

Tutkimuksissa on käyty runsaasti keskustelua siitä, mikä on Michel Foucaultin ajattelun ydin (esimerkiksi Dreyfus ja Rabinow 1984, Helen 1994, Kunch 1993, Shapiro 1993). Esimerkiksi diskurssin käsite oli Foucault'n tutkimuksissa monisyinen ja jatkuvasti muuttuva (vrt. Ahonen 1997, 15). Myös organisaatioiden ja hallinnon tutkimuksessa on pohdittu runsaasti Foucault'n merkitystä ja hyödyllisyyttä (esimerkiksi Burrell 1988, Gordon 1991, Towner 1993, Clegg 1994, Tiihonen 1994, 295-302 ja

---

<sup>4</sup> Filosofiana tai empirisminä painottavat tutkijat eivät ole aina ymmärtäneet toisiaan. Filosofian merkitystä korostavat tutkijat ovat saattaneet pitää esimerkiksi empiristä diskurssitutkimusta pinnallisena (esimerkiksi Ahonen 1997, 13).

Covalenski ym 1998), vaikka hänellä ei juuri ollut hallitsemisen yleisen kehityksen analyysiä (Foucault 1990) lukuunottamatta varsinaisia hallintoa koskevia analyysyjä.

Totuuksien löytäminen Michel Foucault'n ajatuksista on osoittautunut vaikeaksi. Erimielisyyden kohde on jopa se, missä määrin Foucault'n ajattelu sisältää ylipäänsä todellisuutta koskevaa teoriaa.<sup>5</sup> Käytännössä onkin mahdotonta esittää oikeaa totuutta Foucault'n ajatuksista. Tässäkin tutkimuksessa ei voida sanoa, että lähtökohtina ovat Foucault'n omat käsitykset vaan pikemminkin niistä tehtävät tulkinnat. Foucault'n diskurssianalyysiä sovelletaan siis siltä osin, kun pidän sitä työni kannalta tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna.

Osa Foucault'n vaikeaselkoisuudesta johtuu siitä, että hänen ajattelutapansa ja tutkimuskohteensa muuttuivat uran kuluessa. Foucault'n ajatteluun sisältyy muun muassa kaksi erilaista tapaa tarkastella diskursseja sosiaalisen konstruktion näkökulmasta. Nämä ovat argeologinen ja genealoginen lähestymistapa.

Argeologisessa lähestymistavassa tavoitteena on tunnistaa sellaisia historiallisia kerrostumia, jotka tekevät tiedon ja totuudet mahdolliseksi. Erityisenä tutkimuskohteena Foucault'lla oli ihmistieteiden muotoutuminen (Foucault 1972). Argeologiassa oleellista on tarkastella sellaisten syvärakenteiden, kuten tieteellisten oppien, muotoutumista, jotka määrittelevät todellisuuden ymmärtämistä. Genealogiassa tutkimuksen kohteena ovat yksittäisten tapahtumien ja ilmiöiden rakentuminen. Ne muodostavat lähtökohdan analyysille. Ilmiöiden rakentumisen kautta esitetään kysymyksiä historiallisesta jatkuvuudesta, katkoksisista ja siirtymistä sekä pohditaan sitä, minkälaisiin viitekehyksiin ilmiöiden rakentumiset liittyvät. Oletuksena ei kuitenkaan ole, että ilmiöt ovat seurausta yhteiskunnallisten rakenteiden tai teorioiden kehityksestä. (Dean 1997, 64-68.) Seuraavaan on koottu tiivistetystä argeologisen ja genealogisen metodin ydinasiat:

## Foucault'n argeologinen ja genealoginen metodi

### *Argeologinen metodi*

Paljastaa ne säännöt jotka säätelevät ja hallitsevat sosiaalisia käytäntöjä ja jotka ovat tuntemattomia toimijoille

On olemassa sääntöjä, jotka määrittelevät hyväksyttävää totuutta

Tutkimuksessa tulee toimia totuuksien syvälisten lähtökohtien paljastajana

### *Genealoginen metodi*

Yksittäisten tapahtumien ja ilmiöiden tarkastelu analysoimalla niiden tarkoituksia ja muutoksia

Ei ole perusolettamusta tai olennaisia lakeja. Sen sijaa on epäjatkuvuutta ja epäselvyyksiä. Koska maailma on sellainen kuin se ilmenee, totuuksia tulee etsiä pinnalta

Tutkija toimii sattumien ja muutosten havainnoitsijana. Syvällisiä lähtökohtia ei ole

Vrt. Burrell 1988, 229.

<sup>5</sup> Foucault'n monitulkinnallisuus johtuu muun muassa hänen tutkimusmetodisista muutoksista (näistä merkittävin oli siirtyminen genealogisesta tutkimusotteesta arkeologiseen tutkimusotteeseen). Teoreettinen olettamukset eivät juuri näy loogisina ohjelmina ja hypoteeseina todellisuudesta vaan pikemminkin Foucault esittää teoreettisia ajatuksiaan osana käytäntöjen selittämistä ja tieteenfilosofista keskustelua (Foucault 1998a). Hänen kirjoituksensa ovat osin kontekstisidonnaisia vastauksia filosofiin väittelyihin tai aikalaiskeskusteluihin (esimerkiksi Foucault 1983, 1995). Foucault vaihtoi myös tutkimuskohdetta siirtyen hulluuden, tiedonmuotojen ja rangaistuskäytäntöjen tutkimuksista seksuaalisuuden tutkimukseen. Tämäkin vaikutti ajattelun muuttumiseen.



Tutkimukseni tavoiteasettelussa on samankaltaisuutta erityisesti Foucault'n genealogiseen metodiin. Vaikka esimerkiksi työssäni määrittelemiäni valtion kehitysvaiheita voidaan jossakin määrin pitää virkamiesten pätevyyden arvostuksiin vaikuttavina sääntöinä, ei niiden kehitystä ole pyritty selittämään syvärakenteellisilla lähtökohdilla. Genealogisen metodin mukaan olen korostanut kehitysvaiheiden ja samalla virkamiesten pätevyyden arvostusten epäjatkuvuutta. Ne voivat olla eri kehitysvaiheissa toisistaan poikkeavia. Tutkimukseni kohdistuu myös yksittäiseen ilmiöön, virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin. Sen sisällön kehitystä analysoin käytäntöjen ja keskustelujen kautta, joita voidaan pitää genealogisessa metodissa mainittuina tapahtumina.

Genealoginen tai arkeologinen metodi eivät ole vielä sinällään ratkaisuja ongelmalle, johon haen teoreettista ratkaisua Foucault'n ajattelusta. Kysymys on siitä, mikä on virkamiesten pätevyyden arvostusten sosiaalinen merkitys. Foucault (ks. esimerkiksi Foucault 1983) etsii vastausta niin arkeologisella kuin genealogisella metodilla: miten ihminen subjektina rakentuu.

## **2 Foucault'n subjektiivisuuden rakentumista koskeva teoria**

Foucault'n (esimerkiksi 1980, 1983, 1998) keskeisenä tutkimuskohteena oli se, miksi ihminen on sellainen kuin hän on. Subjektiivisuus viittaakin käsitteenä ihmisen olemukseen.

Foucault'n käsitystä subjektiivisuuden rakentumisesta, jota tässä yhteydessä nimitän subjektiivisuuden rakentumista koskevaksi teoriaksi, voidaan pitää eräänlaisena kolmantena tienä tutkia subjektiivisuutta (Newton 1998). Yksi tapa selittää ihmisen olemusta on biologinen. Se, mitä ihminen on ja miten hän toimii, selittyy biologisilla luonteenpiirteillä. Toinen näkökulma ihmisen ymmärtämiseen on rakenteellinen. Ihmisten olemusta määrittävät yhteiskunnan rakenteet, jotka samalla saattavat pitää yllä epätasa-arvoisuutta. Tästä näkökulmasta olisi tutkittava, minkälaiset yhteiskunnalliset rakenteet muokkaavat ihmistä ja hänen tahtoaan.

Foucault'in mukaan subjektiivisuus määräytyy sosiaalisesti. Ihmisen olemisen alkuperää ei voida löytää biologiasta tai yhteiskunnallisista rakenteista vaan kulttuurista, sosiaalisen todellisuuden tulkinnoista ja luokituksista. Käsitykset tai käytännöt asettavat ikään kuin rajoituksia sille, mitä ihminen voi olla ja miten hänen pitää toimia. Siksi myös pätevyyden tai vaikkapa tehokkuuden arvostusten ja käsitysten tutkiminen voi olla virkamiehistön subjektiivisuuden analyysiä. Ei ole mitään luonnollista selitystä sille, miksi virkamiehistöltä edellytetään pätevyyttä tai miksi ihmistä määrittävä pätevyys on sellaista kuin se on.

Subjektiivisuutta määrittävät käsitykset kytkeytyvät foucault'laisessa analyysissä diskurssiteorian lähtökohtien mukaisesti todellisuuteen kahdella tavalla. Ensinnäkin ne ilmentävät todellisuutta. Toiseksi subjektiivisuutta määrittävät käsitykset rakentavat todellisuutta. Näin merkitykset, kuten pätevyyden arvostukset, eivät selvästi erotu objektiivisesta todellisuudesta. Voidaan siis lähteä siitä, että virkamiehistön pätevyyden arvostukset ovat objektiivisen todellisuuden rakentumisen syy ja seuraus. On mahdollista erotella, missä määrin esimerkiksi johtamisen pätevyyden arvostaminen kuvaa tai rakentaa johtamistehtävien osaamista.

Subjektiivisuuden määrittely tapahtuu inhimillisen toiminnan seurauksena diskursseissa. Diskurssien tutkimisessa onkin kysyttävä, minkälaiset toimijat ja instituutiot

sekä niistä muodostuvat verkostot ovat vaikuttamassa siihen, että subjektiivisuus määritellään tietyllä tavalla.

Tässä tutkimuksessa ei suoranaisesti pyritä kokonaisvaltaiseen analyysiin virkamiehistön pätevyyden arvostusta muokkaavista diskursseista. Pätevyyden diskurssin kokonaisvaltainen tutkiminen vaatisi kaikkien vuorovaikutussuhteiden tutkimusta kuten esimerkiksi sitä, miten yliopistoissa koulutuksen sisällön määrittämisessä muokataan virkamiehistön osaamiseen vaikuttavan koulutuksen sisältöä. En varsinaisesti edes tarkastele sitä, miten osallistuminen diskursseissa tuotettavien käsitysten rakentamiseen vaikuttaa subjektiivisuuteen.<sup>6</sup> Lähtökohtani kuitenkin on, että hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentät sekä niillä toimivat henkilöt ja instituutiot ovat keskeinen osa virkamiehistön pätevyyttä muokkaavaa diskurssia. Kentät eli vakiintuneet vuorovaikutussuhteet saavat vaikutteita toisiltaan. Siksi hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä on otettava huomioon merkitykset, jotka määrittävät virkamiehistön pätevyyden diskurssia.

Erityisesti teoksessaan Tarkkailla ja rangaista Foucault (1980) korosti sitä, että ilmiöllä on aina positiivinen tarkoituksensa. Kysymys on siitä, että subjektiivisuuden määrittely saattaa olla tarkoituksenmukaista jonkin tai joidenkin toimijoiden tai toiminnan kannalta. (Foucault 1998, 17). Tarkoituksenmukaisella toiminnallaan ihmiset tuottavat subjekteja koskevia määrittämiä.

Tarkoituksenmukaisuus liittyy Foucault'n (Foucault 1998, 17) ajattelussa strategian käsitteeseen. Tätä Foucault ei käytä esimerkiksi vakiintuneella hallinnon tutkimuksen tavalla. Foucault'n ajattelussa strategisuudella ei siis viitata tietoiseen vihollisen (esimerkiksi kilpailevat liikeyritykset) voittamisen keinoihin tai hallinnollisten menestystekijöiden etsimiseen. Sen sijaan strategisuus tarkoittaa, että vallitsevat käsitykset ovat hyödyllisiä toimijoiden ja sosiaalisen tilanteen kannalta.

Foucault'n diskurssitutkimuksessa strategiat ovat yhteydessä siihen sosiaaliseen tilanteeseen, jossa ne esitetään. Tämä voidaan – Foucault'n ajatusta hieman eteenpäin kehitellen – ilmaista niin, että strategioiden tulee olla legitiimejä eli oikeutettuja sen sosiaalisen tilanteen, esimerkiksi valtion kehitysvaiheiden, kannalta, jossa ne esiintyvät. Sosiaalisen tilanteen kannalta hyväksyttävillä strategioilla on vaikutusta todellisuuden muokkaamisessa. Vallitsevat sosiaaliset tilanteet toimivat kuin markkinat, jotka määrittävät strategioiden arvoa. (ks. Bourdeau 1985, 94.)

Toimijoilla on myös strategioihin liittyvää käytännöntajua. Tämä vaikuttaa strategioiden tietoiseen tuottamiseen. Toisin sanoen toimijat pyrkivät tuottamaan strategioita, jotka ovat oikeutettuja vallitsevassa sosiaalisessa tilanteessa. (Bourdeau 1985, 94, 99.) Tästä näkökulmasta voidaan löytää looginen selitys sille, miksi toimijoilla on intressi tuottaa vallitsevia diskursseja ilmentäviä käsityksiä. Sosiaalinen todellisuus vaikuttaa siis toimijoiden käsityksiin ja tahtoon. Heillä kuitenkin on vallitsevien tilanteiden puitteissa mahdollisuus toimia luovasti ja tarkoituksenmukaisesti. Myös se, minkälaiseen diskurssiin toimijoiden esittämät käsitykset liittyvät, saattaa vaihdella.

Foucault ei juuri pohdi strategioiden luonnetta suhteessa vallitsevaan todellisuuteen. Kuitenkin esimerkiksi bourdieaulaisittain voidaan lähteä siitä, että strategisuudessa ja tarkoituksenmukaisuudessa vallitseviin käsityksiin on kaksi vaihtoehtoa. Ensinnäkin strategisuuden lähtökohtana voi olla kyseenalaistaminen. Tällöin pyrkimyksenä on vallitsevan tilanteen kokonainen tai osittainen muuttaminen. Toisena vaihtoehtona on vallitsevan tilanteen hyväksyminen. (Ks. Stenvall 1997, 187-189.) Tämä voi olla jul-

---

<sup>6</sup> Tämä tarkoittaisi analyysiä esimerkiksi siitä, millä tavoin poliittisten päätöksentekijöiden subjektiivisuuteen vaikuttaa se, että he tekevät päätöksiä hallinnon kehittämisestä.

kilauttua tai julkilautsumatonta vallitsevan tilanteen hiljaista hyväksymistä. Syynä tilanteen hyväksymiselle voi oikeana pitämisen ohella olla myös se, että toimija näkee todellisuuden muuttamisen itselleen mahdottomaksi tehtäväksi tai strategisesti hyödyttömäksi asiaksi.

Foucault'n käsitystä subjektiiivisuuden määräytymisestä on pohdittu runsaasti organisaatiotutkimuksessa (esimerkiksi Towney 1993, Newton 1998 sekä Covaleski, Dirsmith, Heian ja Samuel 1998). Tutkimuksissa onkin analysoitu erityisesti organisaatioita ja hallintoa koskevan tietämyksen merkitystä subjektiiivisuuden määrittymisessä. Barbara Towney (1993) selvitti omassa tutkimuksessaan sitä, millä tavoin ihmisen johtamisen teorit määrittelevät esimiehinä ja alaisina työskentelevien subjektiiivisuutta. Myös hallinnon ja organisaatioiden käytäntöjen merkitystä on tutkittu. Tällainen analyysi on muun muassa David Knights:n ja Garreth Morgan:n (1991) tutkimus, jossa analysoidaan korporatiivisten strategioiden merkitystä henkilöstön subjektiiivisuuden rakentumisen kannalta. Vastaavasti Hanna Lehtimäki on tutkinut strategia-asiiantuntijuuden rakentumista kaupunkien johtamisessa (Lehtimäki 1999). Suomessa liiketaloustieteessä konstruktiiivisen metodiin perustuvaa tutkimusta onkin kehitetty erityisesti Tampereen yliopiston yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksella (ks. Eriksson ja Lehtimäki 1998 ja Pietiläinen 1999).

Organisaatiotutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, mikä organisaatioissa on subjektiiivisuuden määrittämisen tarkoitus. Organisaatioita voidaan pitää instituutio-naalisina järjestelminä. Niiden olemassaolon tarkoitus vaikuttaa subjektiiivisuuden tuottamiseen (Tsoukas 1992). Lähtökohtana on mahdollista pitää esimerkiksi sitä, että organisaatiot ovat yhteistoiminnallisia ja tavoitteellisia järjestelmiä. Niissä määritellään subjektiiivisuutta tavalla, joka tukee päämäärien saavuttamista. Tätä kuvaavasti esimerkiksi Mark Covaleski ym. (1998) ovat päätyneet Foucault'n käsityksiä soveltuen tulokseen, jonka mukaan subjektiiivisuuden määrittäminen perustuu laskennallisesti tehokkaan henkilön aikaansaamiseen. Tämän suuntaisia pyrkimyksiä onkin nähtävissä monissa hallinnon teorioissa, kuten esimerkiksi Herbert A Simon:n (1979) päätöksentekoteoriassa. Sen ytimenä on luoda inhimilliset rajoitukset huomioon ottaen organisaation jäsenestä henkilö, joka tekee asioiden hoitamiseksi organisaationsa päämäärien kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisia ja laskennallisesti tehokkaita valintoja.

Organisaatiotutkimuksessa on kritisoitu Foucault'n subjektiiivisuuden määräytymistä koskevaa teoriaa erityisesti kahdesta syystä. Ensimmäinen seikka liittyy siihen, mikä on muutoksen suhde subjektin rakentumiseen (Newton 1998). Kysymys on ylipäänsä genealogiseen metodiin kohdistuvasta kritiikistä. Diskurssiteoriaan ei sisälly tekijöitä, jotka selittäisivät historiallista muutosta. Lähtökohtana ei ole esimerkiksi se, että yhteiskunnan rakenteelliset, kuten talouteen liittyvät, muutokset heijastuisivat subjektin määräytymiseen. Sen sijaan lähtökohtana on enemmänkin korostaa historiallisen muutoksen epäjatkuvuutta, sattumanvaraisuutta ja tilannekohtaisuutta. Historia ei tunne lakeja. Tässäkin tutkimuksessa en pyri suoranaisesti selittämään lainomaisesti historiallista muutosta. Lähtökohtana on kuvata pätevyiden arvostusten muokkaamaa virkamiehistön subjektiiivisuutta ajallisesti kehitysvaiheisiin liittyen ja paikallisesti koskien keskushallintoa.

Toinen keskeinen kritiikin kohde on subjektin rakentumisen ja yksilön suhde (Newton 1998). Kysymys on siitä, missä määrin ihmiset toimivat subjektia määrittävien käsitysten mukaisesti. Kun todellisuudessa esiintyy esimerkiksi pätevyteen liittyviä arvostuksia, ei ole itsestäänselvää, että virkamiehistö toimii mainittujen arvostusten

mukaisesti. Foucault'n oma vastaus ongelmaa on, että kulttuurissa on olemassa tekijöitä, jotka houkuttelevat tai vaativat toimimaan tietyllä tavalla (ks. Foucault 1983). Yksilön on otettava huomioon sosiaalisen yhteisön tärkeinä pidettäviä määräyksiä. Hänen on arvioitava omaa subjektiivisuuttaan suhteessa vallitseviin sosiaalisiin määräyksiin. Pätevyyden arvostuksiakin voidaan pitää eräänlaisia arviointikriteereinä, jotka virkamiehistön tulee ottaa huomioon heidän määritellään omaa olemustaan ja toimintaa. Kuitenkin työni ulkopuoliseksi asiaksi jää, missä määrin virkamiehet ovat kokeneet pätevyyden arvostusten vaikuttaneen heidän käsityksiinsä itsestään.

Subjektiivisuuden määrittäminen voidaan nähdä eräänlaisena rooliin asettamisena. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on se, että pätevyyden arvostukset virkamiehistön subjektiivisuutta rakentavina määräyksinä liittyvät valtion kehitysvaiheisiin. Toisin sanoen periaatteet, jotka liittyvät valtion ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen ja hallintoideologiaan, heijastuvat virkamiehistön pätevyyden arvostuksissa ja tätä kautta subjektiivisuuden rakentumisessa.

Kohdennan työtäni Michel Foucault'n tutkimusten mukaisesti. Hänen ajattelussaan korostuu, että subjektiivisuuden määrittelyssä on tutkittava etiikkaa, valtasuhteita ja tietoa. Sinällään Foucault ei väitä, että mainitut seikat olisivat ainoita tekijöitä, jotka määrittävät ihmisenä olemista.

Olen nimittänyt tutkimukseni pätevyyden arvostuksiin liittyviä teoreettisia otaksuja teeseiksi. Tällä olen halunnut korostaa sitä, että teoreettiset lähtökohdat ovat todellisuutta koskevia väitteitä.

### **3 Teesi 1. Etiikka**

Pätevyyden arvostukset ilmentävät ja rakentavat virkamiesten subjektiivisuutta määrittelemällä etiikkaa. Tällä viitataan sääntöihin, joiden mukaan virkamiehistön tulee toimia. Etiikka on siis käyttäytymissääntöjä. Eettistä on se, mikä on hyvää tai oikein, kun taas paha ja vääryyttä pidetään epäeettisenä. (Virkamiesetiikasta Ursin 1993, Moilanen 1999, 9-15.)

***Teesi 1.** Pätevyyden arvostukset ilmentävät ja rakentavat virkamiehistön subjektiivisuuden vaikuttavaa etiikkaa.*

Etiikalla on Foucault'n ajattelussa kolme ulottuvuutta. Ensimmäinen koskee sitä, mikä on sallittua ja kiellettyä sekä oikeaa ja väärää. Toinen ulottuvuus liittyy moraali-lakien noudattamiseen ja soveltamiseen. Kolmannessa ulottuvuudessa kiinnitetään huomiota siihen, mikä ohjaa, neuvoo, arvioi ja problematisoi moraalista toimintaa. (ks. Helen 1994, 307.)

Sallitun ja kielletyn sekä oikean ja väärän määrittely liittyy normin käsitteeseen. Tämä kytkeytyy normaaliuden ja poikkeavuuden ulottuvuuksiin (Helen 1994, 286). Normaalius tarkoittaa oikeaksi miellettyjä ja hyväksytyjä käsityksiä siitä, minkälaisia ihmisten pitäisi olla tai miten heidän tulisi toimia. Tässä mielessä normaalius ei ole keskiarvokäyttäytymistä vaan pikemminkin sitä, mikä on hyvää ja toivottavaa. Poikkeavuus tarkoittaa eroavaisuutta normaaliudesta. Se on siis käänteisesti epätoivottavaa ja väärää. Poikkeavuus voi määritellä normaaliuden rajat. Normaali tunnustetaan, kun tiedetään, mitä se ei ole. (ks. Hacling 1997, 243-244.)

Normaaliutta ja poikkeavuutta määrittäviä kriteerejä ja standardeja voidaan nimittää normeiksi. Samalla normit ilmentävät toiminnan eettisiä arviointikriteerejä. (Foucault 1980, 185, Townley 1993, 534, Helen 1994, 286.) Normaaliuden, poikkeavuuden ja arviointikriteerien määrittelyjen kautta normeilla on aina moraalinen arvosisältö. Näin ne rakentavat ja heijastavat subjektiivisuutta.

Edellä esitetyn mukaisesti pätevyyden arvostukset ilmentävät ja tuottavat subjektiivisuutta määrittelemällä virkamiehistöille ja sen toiminnalle normaaliutta tai poikkeavuutta koskevia eettisiä sääntöjä. Esimerkiksi yhteiskuntaan kohdistuvassa toiminnassa normaaliksi saatetaan määritellä virkamiehistön erityisalojen tietämykseen perustuva toiminta, koska se mahdollistaa yhteiskunnallisiin ilmiöihin vaikuttamisen. Tämä määrittely tekee poikkeavaksi juridiseen pätevyyteen pohjautuvan toiminnan, jos se tarkoittaa vain muodollisten sääntöjen tuottamista ilman yhteiskunnallisten ilmiöiden sisällöllistä analyysiä.

Subjektina olemista ja toimimista määrittelee monasti samanaikaisesti useankaltaisia normeja. Tässä mielessä normaalius ei tarkoita välttämättä samankaltaisuutta. Normien moninaisuudesta voikin syntyä helposti mielikuva siitä, että ihmisillä on vapaus valita normit, joiden mukaan hän elämässään toimii (ks. Soininen 1997, 28). Eri ihmisiä voi määrittää toisistaan poikkeavat normit. Esimerkiksi ammattiryhmiä saattavat ohjata omat pätevyyteen liittyvät eettiset säännöt.

Eettisten sääntöjen, moraalilakien, noudattaminen ja soveltaminen on yksi Foucault'n ajattelun kritiikkiä saaneista kohdista. On kyseenalaistettavissa, vaikuttavatko sosiaalisesti rakentuvat ja subjektia määrittävät käsitykset ylipäänsä ihmisten valintoihin. Tim Newton (1998, 434-438) onkin kritisoinut Foucault'n ajattelua siitä, ettei se anna ohjeita ihmisille eettisten valintojen tekemisessä. Jos normit on ristiriitaisia, ei Foucaultlainen analyysi anna vastausta, minkä mukaan tulee toimia. Vastauksena kritiikkiin voidaan todeta, että Foucaultlaisessa analyysissä tutkitaan etiikkaa sen sijasta, että luotaisiin uusia eettisiä sääntöjä. Eettisten sääntöjen noudattaminen ja soveltaminen onkin tutkimukseni kysymyksenasettelun ulkopuolella oleva asia.<sup>7</sup>

Pätevyyden arvostusten rakentuminen kytkeytyy myös etiikkaan vaikuttaviin tekijöihin eli siihen, mikä ohjaa, neuvoo, arvioi ja problematisoi moraalista toimintaa. Pätevyyden arvostukset voivat perustua esimerkiksi koulutukseen. Tällöin ajatuksena on, että koulutuksen tuottamat tiedot ja taidot ohjaavat virkamiehiä tekemään oikeita valintoja. Eräillä ammattikunnilla, kuten lääkäreillä tai psykologeilla on jopa omat etiikkaa koskevat säännöstönsä (ks. esim. Moilanen 1999, 7). Kokemuksen ja siitä oppimisenkin voidaan ajatella olevan keino arvioida ja kehittää omaa toimintaa (ks. Schön 1983). Kokemuksesta ihminen oppii tekemään vaikkapa tietoon ja taitoon perustuvia eettisesti kestäviä ratkaisuja. Pätevyys voi olla myös itsessään keino vaikuttaa moraalisiin. On mahdollista, että jos esimiehiltä edellytetään johtamisen pätevyyttä, tämä vahvistaa eettisenä periaatteena hallinnon kykyä toimia taloudellisesti tehokkaalla tavalla.

Virkamiehistön etiikka on sisällöltään laaja-alaisempaa kuin pelkästään ammatti- tai tehtäväpätevyys. Se sisältää myös muun muassa kysymykset virkamiehistön puolueettomuudesta, lain noudattamisesta, lahjomattomuudesta ja lojaalisuudesta (virkamiesetiikasta kootusti Lundqvist 1991). Näihin, hyvän virkamiestoiminnan eettisiin periaatteisiin ei välttämättä pätevyyden arvostuksilla vaikuteta. Pätevyyden arvostukset liittyvät ennen kaikkea asioiden osaamiseen.

---

<sup>7</sup> Kohteena on siis, minkälaisia virkamiehistön pätevyyden arvostuksia esiintyy eikä se miten niitä noudatetaan.

## 4 Teesi 2. Valta

Foucault'n vallan käsite on poikkeuksellinen. Se eroaa muun muassa perinteisestä hallinto- tai liiketaloustieteellisestä valtaa koskevista esityksistä, joissa mielenkiinto on yleensä kohdistunut ryhmien välisiin konflikteihin, koalitioiden muodostukseen, neuvottelutaktiikoihin, sääntöihin, auktoriteetin legitimitettiin ja lojaliteettiin (Ahonen 1997, 18-19). Analyysissä ei pyritä edes selvittämään sitä, kenellä on eniten valtaa tai minkälaisiin ominaisuuksiin, kuten karismaan, valta liittyy. Foucault'n vallan analyysi on myös moniselitteinen. On jopa mahdollista esittää arvioita siitä, ettei hänellä ollut edes olemassa selkeää vallan käsitystä.

Kuitenkin vallan näkökulma Foucault'n ajattelussa on keskeinen. Kiinnostuksen kohteena on se, kuinka valta toimii (ks. Foucault 1983, Kunch 1993,111). Michel Foucault'n ajattelussa valta ja subjektiivisuuden rakentuminen kytkeytyvät myös yhteen. Ihmisistä tulee subjekteja valtasuhteiden välityksellä (ks. Kunch 1993,111). Toinen teesini liittyykin valtaan. Se on seuraava:

*Teesi 2. Pätevyyden arvostukset ilmentävät ja rakentavat subjektiivisuuteen vaikuttavia valtasuhteita.*

Vallan käsityksen ydin on toimintaan ja ihmisen vapauteen vaikuttamisessa. Se on ensinnäkin suhde, jossa tietyn toimijan (A) toiminta ja pyrkimykset vaikuttavat toisen toimijan (B) päämääriin ja toimintaan (Foucault'in valtakäsityksestä Foucault 1983, Varis 1989, Helen 1994). Valta liittyy myös toimijoiden väliseen suhteeseen. Sitä harjoitetaan suhteessa vapaisiin toimijoihin, ja vain siinä tapauksessa, että nämä ovat vapaita. Tämän käsityksen ydin ilmenee seuraavassa lainauksessa:

“Kun vallan harjoittaminen määritellään toiminnan muodoksi, joka kohdistuu toisten toimintaan, kun ihmiset hallitsevat toisia ihmisiä, luonnehtii tätä toimintaa, tärkeä elementti: vapaus“ (Foucault 1983, 221, Helen 1994, 305).

Vapaudella viitataan yksilö- tai kollektiiviseen toimijaan, jolla on edessä mahdollisuuksien kenttä (Foucault 1983, Helen 1994, 305). Kaikki ihmiset, jopa orjat tai vangit, joilla on edessään jonkinasteinen mahdollisuuksien kenttä, ovat vapaita. Vain fyysisen väkivallan tilanteessa saattavat valtasuhteet olla yksipuolisia ja täysin vapauden mahdollisuudet tuhoavia. Vallankäyttö synnyttää myös vastarintaa, sitä vastustetaan, eikä siis välttämättä toimita sen mukaan. Tässäkään mielessä vallankäyttö ei voi olla koskaan olla täysin kenenkään hallussa. Valtaa on kaikkialla. (ks. esimerkiksi Helen 1994, 277-278.) Seuraava lainaus kuvastaa myös vallan kaikenkattavuutta:

”Nähdäkseni valta on ymmärrettävissä ennen kaikkea toiminta-alueensa järjestystä sisäisesti konstituovien voimasuhteiden moninaisuudeksi. Valta on peliä, joka kamppailujen ja loputtomien ristiriitojen kautta muuttaa, vahvistaa tai kääntää voimasuhteita vastakkaisikseen. Vallalla tarkoitan niitä tarttumakohtia, joita nämä voimasuhteet toinen toisistaan löytävät muodostaen niistä ketjuja ja järjestelmiä tai päinvastoin niitä toinen toisistaan eristäviä kuiluja ja ristiriitoja. Lisäksi tarkoitan vallalla strategioita, joissa voimasuhteet tulevat vaikuttaviksi ja joiden yleinen suunnitelma tai institutionaalinen kiteytyminen ruumillistuu valtiokoneistossa, lainmuotoilemisessa ja yhteiskunnallisissa hegemonioissa.” (Foucault 1998, 69.)

Foucault'n ajattelussa valtaa ei siis ole eristettävissä koskemaan jotakin tiettyjä konaisuutta tai persoonaa. Tästä käsityksestä seuraa, ettei valtaa ole mahdollista määrittellä eksaktisti ja objektiivisesti tai formuloida jonkinlaista selvää ja integroitua vallan teoriaa. Sen sijaan valta ymmärretään keskeiseksi tekijäksi kaikissa sellaisissa sosiaalisen todellisuuden rakentumisen kannalta oleellisissa vuorovaikutussuhteissa, joissa ihmisten itseymmärrystä tai subjektiviteettia muokataan, muutetaan tai uusinnetaan muuhun kuin subjektin haluamaan suuntaan tai subjektille itselleen edulliseen suuntaan. (Ahonen 1997, 19.)

Analyysissään Foucault erottaa lakiin perustuvan juridismonarkkisen vallankäytön normeihin pohjautuvasta integroivasta vallasta (Helen 1994, 278-287, Hänninen 1997, 155-157). Juridismonarkista valtaa luonnehtivat hierarkkiset vallankäyttäjän (valtiaan) ja alamaisen väliset vastakkainasettelut. Valta on suvereenia omaisuutta ja näyttäytyy kieltojen, rajoitusten ja torjuntajen muodossa. Integroiva vallankäyttö perustuu puolestaan normeihin eli normaaliuden ja poikkeavuuden luokitteluihin, jotka mahdollistavat ihmisten toiminnan ohjaamisen ja säätelyn. Normit ilmentävätkin valtaa, koska ne vaikuttavat ihmisten toimintamahdollisuuksiin eli vapautteen toimia haluamallaan tavalla. Valta, joka ei perustu lakiin vaan normiin, on määritelmällisesti normalisoivaa valtaa.

Valta liittyy siis kaikkiin ihmisten välisiin vuorovaikutussuhteisiin ja niihin vaikuttaviin normeihin, jotka kaventavat ihmisten toimintamahdollisuuksia. Valtasuhteet vaikuttavatkin Michel Foucault'in käsityksen mukaan sisältäpäin toimijoihin. Identiteettiämme yksilönä – toisin sanoen subjektivisuutta – ei voi erottaa niistä valtasuhteista, joissa elämme ja toimimme. (Kunch 1993, 102-111; Pulkkinen 1998, 98-99.) Virkamiehistönkään identiteettiä ei ole erotettavissa tässä tutkimuksessa kohteena olevien poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kenttien toiminnasta, sillä mainituilla kentillä tuotetaan virkamiehistön identiteettiin vaikuttavia normeja. Toisaalta koska valtaa on kaikkialla, on mahdotonta sanoa, mikä on poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kenttien tosiasiallinen vaikutus.

Pätevyyden arvostukset ilmentävät valtasuhteita ja samalla subjektivisuutta heijastamalla virkamiehistön toimintavapauksia ja heidän asemaansa hallinnon vuorovaikutussuhteissa. Samalla pätevyyden arvostukset rakentavat normeina valtasuhteita sekä niihin liittyvää subjektivisuutta määrittelemällä toimintavapauksia ja virkamiehistön keskinäistä vuorovaikutusta. Käsitys korkeasta osaamisesta saattaa esimerkiksi lisätä henkilöstön toimintavapauksia esimiehiinsä nähden. Kun alainen edustaa monimutkaisten tehtävien vaatimaa pätevyyttä, on esimiehen vaikea kontrolloida ja ohjata hänen työtänsä. (Minzberg 1983, 163-164.)

Moderneille länsimaille on tyypillistä vallankäyttö, joka on paitsi alistavaa niin myös tuottavaa. Vallan tehtävänä on kiihottaa, vahvistaa, valvoa, ohjailta, lisätä ja järjestää alistamiaan voimia. Sen päämäärä on tuottaminen, voimien kasvattaminen, toisin sanoen ihmisten hyödylliseksi tekeminen. (Foucault 1998, 87.) Valta tuottaakin muun muassa tietoa, taitoa, asioita, asenteita ja uskomuksia (Ahonen 1997, 22, Towney 1993).

Myös normien merkitys on ymmärrettävissä vallan tuottavuuden ja alistavuuden kautta. Normit liittyvät organisaatioissa ja hallinnossa hallinnan mahdollisuuteen. Määrittämällä subjekteja tuottavia normeja paitsi alistetaan niin myös voidaan tehdä henkilöstö organisaation tavoitteiden saavuttamisen kannalta hyödylliseksi. Esimerkiksi pätevyyden arvostusten kautta vaikuttamalla siihen, mitä esimiesasemassa toimi-

vien henkilöiden tulee hallinnossa tehdä, alistetaan heitä toimintamahdollisuuksia ka-ventamalla. Samalla esimiehet mahdollisesti tehdään hyödyllisiksi vaikkapa hallinnon tehokkuuden edistämisen kannalta.

Foucault'n normeihin perustuvaa lähestymistapaa voidaan perustellusti pitää mikrovaltaa korostavana. Sosiaalista todellisuutta koskeva järjestys perustuu normeihin. Jos halutaan ymmärtää, minkälaista vallankäyttöä esiintyy jossakin historiallisessa vaiheessa, on tutkiva siinä esiintyviä normeja. Toisin sanoen tietyn valtion kehitysvaiheen valta ilmenee subjekteihin vaikuttavina normeina.

## 5 Teesi 3. Tieto

Pätevyyden arvostusten kytkeytyminen subjektiivisuutta rakentaviin ja ilmentäviin tiedontyypeihin liittyy seuraavaan teesiin:

***Teesi 3.** Pätevyyden arvostukset ilmentävät ja rakentavat subjektiivisuuteen vaikuttavia tiedontyypejä eli oppeja.*

Foucaultlainen lähestymistapa perustuu käsitykseen siitä, että subjektiivisuuden määräytyminen liittyy tiedontyypeihin eli oppeihin (esimerkiksi Fairclough 1997, 31). Tämä yhteys on muun muassa nähtävissä Michel Foucault'n tutkimuksessa "The Order of Things" (Foucault 1970), jossa hän osoitti humanististen tieteiden muuttaneen aiemmin luonnontieteiden tuottamaa kuvaa ihmisestä. Tiedon merkityksen analyysi subjektiivisuuden rakentumisessa näkyi myös Foucault'n myöhemmissä tutkimuksissa, kuten seksuaalisuuden historiassa.

Tiedontyyppit ovat tiedollisia lähestymistapoja, jotka sisältävät käsityksen todellisuudesta. On olemassa esimerkiksi liberalistisia, lääketieteellisiä tai käyttäytymistieteellisiä tiedontyypejä. Yhdistävänä tekijänä voi olla yhteinen perustavoite ja tapa tarkastella, jäsentää, hahmottaa ja lähestyä ilmiöitä.

Usein päällisin puolin yhtenäisen ja yhteisen perustavoitteen sisältä paljastuu moninainen otaksumien, teorioiden ja metodologinen joukko. Tilanne on tällainen on esimerkiksi organisaatioita ja johtamista koskevan tiedonmuodostuksen alueella. (Ks. esimerkiksi Ahonen 1997.)

Tiedontyyppit viittaavat myös siihen, että on olemassa järkiperäisiä syitä, miksi todellisuus tulee määritellä tietyllä tavalla. Tieto toimii subjektin tuottajana. Se saattaa rakentaa ensinnäkin konstruktion, jonka avulla ihminen ymmärretään subjektina ja hän itse ymmärtää itsensä subjektiksi. Tieto siis rajaa sitä, minkälaisia subjektiivisuuden määrittämiä voidaan esittää. On siis kysyttävä, minkälaiset opit ovat mahdollistaneet subjektiivisuuden määrittämisen, kuten virkamiehistön pätevyyden arvostusten, esittämisen. (Hall 1992, ks. myös Lehtonen 1996, 67.)

Tieto rakentaa subjektiivisuutta, koska siihen perustuen tuotetaan normeja eli normaaliutta koskevia erotteluja. Esimerkiksi ihmisten johtamiseen liittyvä tutkimus ja teoreettinen keskustelu on tuottanut tulkintoja hyvästä johtajasta, hänen ominaisuuksistaan (esimerkiksi luontaisista piirteistä) ja toiminnasta (esimerkiksi alaisten kannustaminen). Tämä liittyy näkemykseen, jonka mukaan ihmisten johtamisella voidaan rakentaa taloudellisesti tehokas organisaatio. (Towley 1993, Garsten ja Grist 1997.) Vastaavasti liberalismiin tuottamat käsitykset ja luokitukset ihmisestä eroavat vaikkapa sosialismiin sisältyvistä arvioista ihmisten toiminnasta. On myös olemassa tiedontyyppi-



pejä erityisesti uskonnollisten oppien alueella, joita noudattamalla yksilö tarkkailee itseään ja käsittää itsensä eettiseksi subjektiksi (Foucault 1983, Ahonen 1987, 23).

Tiedontyypit eivät pelkästään tuota vaan myös heijastavat vallitsevia käsityksiä subjektiivisuudesta. Tuotettava tieto riippuu todellisuudesta ja tilanteista (ks. esimerkiksi Hänninen ja Karjalainen 1997, 7). On siis olemassa yhteiskunnallisia tekijöitä ja ehtoja, kuten käytännöllisiä tarpeita, jotka ovat edellytyksenä tiedontyyppien muotoutumiselle, esiintymiselle ja kehitykselle. Esimerkiksi organisaatioiden tutkimuksessa tieto on ollut riippuvainen siitä, mikä on kulloinkin ollut hallinnon tila ja ongelmat. Usein tiedonmuodostuksessa on otettu huomioon myös sosiaalisen tilanteen vallitsevat arvostukset.<sup>8</sup> (Ks. esimerkiksi Stillman 1990.)

Koska tieto määrittelee subjektiivisuutta, se on samalla valtaan vaikuttava tekijä. Foucault'n (1980, 35) tunnetun teesin mukaan ei ole olemassa valtasuhdetta, jolle ei muodostuisi sitä vastaavaa tietokenttää, eikä tietoa, joka ei edellyttäisi ja samalla muodostaisi valtasuhteita. Tämä ei tarkoita, kuten Martin Kunch (1993, 124) on huomauttanut, että valta edellyttää välttämättä ja aina tietoa. Pikemminkin kysymys on siitä, että menestyksekkäiden vallan strategioiden taustalla on ollut tiedollisia olettamuksia. Oleellista onkin tutkia vallankäytön ja tiedon suhdetta.

Diskursiivinen tutkimus on usein keskittynyt tieteelliseen tietoon perustuvien oppien analysointiin (esimerkiksi Gergen 1992, Towney 1993). Ne sisältävätkin potentiaalia tuottaa, muuttaa ja uudistaa organisaatiota koskevia ilmiötä. Tiedontyypit eivät ole kuitenkaan aina palautettavissa tieteellisen tiedon lähestymistapoihin. Michel Foucault'kaan (1998) ei rajoittunut pelkästään tieteellisten oppien analysointiin, kun hän ratkaisi ongelmaa siitä, mitkä opit ovat tuottaneet ihmisen seksuaalisuuden. Yksilön jokapäiväisessä toiminnassa – kuten virkamiehenä arkityössä – tarvitsema arkitieto voi olla jossakin löyhässä yhteydessä teoreettiseen tietoon, mutta ei välttämättä (Berger ja Luckmann 1994, varsinkin 25-57). Hallinnon kehittämisen yhteydessä teoreettisten oppien saattaakin olla vaikea kilpailla sellaisen käytännön kokemuksen tai konsultoinnissa tuotetun tiedon kanssa, jonka lähtökohtana ovat vallitseva tilanne ongelmineen ja lähestymistapoineen (vrt. Pihlanto 1994). Kun siis pohditaan sitä, minkälaiset tiedontyypit ovat mahdollistaneet tietyn pätevyuden arvostusten esittämisen, on tarkasteltava myös käytännön tiedontyyppien esiintymisen mahdollisuutta.

Subjektia määrittävät tiedontyypit ovat moninaisia (esimerkiksi Rose ja Miller 1990, 178-179). Määritysten taustalla on usein verkostoja, jotka koostuvat useista tiedontyypeistä, joten saattaa olla vaikea sanoa, mikä on ollut kunkin täsmällinen vaikutus. Sen sijaan mahdollista on eritellä, minkälaiseen tiedontyyppien verkostoon subjektia määrittävien käsitysten esittäminen kytkeytyy.

---

<sup>8</sup> Tämä näkyy vaikkapa hallintotieteen klassikon Frederick Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon opeissa. Hänen mukaansa ongelmana hyvän liikkeenjohdon kannalta oli muun muassa se, että vallitsevana arvostuksena oli käsitys, jonka mukaan johtotehtävien pätevyys riippui syntyperästä ja synnyttämisistä ominaisuuksista. Tämä ei Taylorin analyysin mukaan pitänyt paikaansa vaan johtotehtävissä edellytettiin myös koulutuksen tuomia valmiuksia. (Taylor 1914, 11.)

### III YHTEENVETO TEOREETTISISTA LÄHTÖKOHDISTA JA TUTKIMUKSEN AINEISTO

#### 1 Yhteenveto teoreettisista lähtökohdista

Tässä tutkimuksessa on määritelty kohteeksi valtion kehitysvaiheiden yhteyksissä esiintyvät keskushallinnon akateemisen virkamiehistön pätevyyttä koskevat arvostukset. Niiden merkitys on siinä, että ne rakentavat osaltaan virkamiehistön subjektiivisuutta. Tämä teoreettinen lähtökohta pohjautuu diskurssitutkimukseen, erityisesti Michel Foucault'n ajatteluun.

Mielestäni diskurssiteoriaa voidaan pitää ennen kaikkea teoriana niistä konteksteista, jotka vaikuttavat ja heijastuvat ilmiöiden – kuten virkamiehistön pätevyyden arvostusten – esiintymiseen. Tässä suhteessa tutkimukseni edustaa eräänlaista kulttuurista konstruktionismia. Foucault'lainen analyysi tarkoittaa, että huomion kohteena ovat ne kontekstit, jotka liittävät pätevyyden arvostukset subjektiivisuuden rakentamiseen.

Subjektiivisuus liittyy siihen, mitä ihminen on. Subjektiivisuus määräytyy sosiaalisesti. Ihmisen olemisen alkuperää ei voida löytää biologiasta vaan kulttuurista, sosiaalisen todellisuuden tulkinnoista ja luokituksista, joita myös virkamiehistön pätevyyden arvostukset edustavat. Subjektia määrittävät luokitukset muotoutuvat inhimillisen toiminnan seurauksena. Subjektiivisuutta koskevat määritykset ovat strategisesti tarkoituksenmukaisia sosiaalisissa tilanteissa ja niissä vaikuttaville toimijoille. Strateginen tarkoituksenmukaisuus tarkoittaa myös vaatimusta, että subjektia määrittävien pätevyyden arvostusten tulee olla oikeutettuja.

Työssäni on tavoitteena ollut Foucault'laisen diskurssitutkimuksen kehittäminen empiirispainoitteiseen suuntaan. Tämä on tarkoittanut ensinnäkin sitä, että tutkimuksessa on nostettu esiin Foucault'n tutkimuksista esiin kolme teesiä. Ne kuvastavat subjektiivisuuden rakentumiseen liittyviä kulttuurisia konteksteja, ja niiden kautta voidaan tulkita virkamiehistön pätevyyttä koskevien arvostusten historiallista kehitystä.

#### **VIRKAMIEHISTÖN PÄTEVYYDEN ARVOSTUKSEEN LIITTYVÄT TEESIT**

##### **Etiikka**

*Teesi 1. Pätevyyden arvostukset ilmentävät ja rakentavat virkamiehistön subjektiivisuuteen vaikuttavaa etiikkaa.*

##### **Valta**

*Teesi 2. Pätevyyden arvostukset ilmentävät ja rakentavat subjektiivisuuteen vaikuttavia valtasuhteita.*

##### **Tieto**

*Teesi 3. Pätevyyden arvostukset ilmentävät ja rakentavat subjektiivisuuteen vaikuttavia tiedontyyppjä eli oppeja.*

Virkamiehistön pätevyyden arvostukset liittyvät ensinnäkin etiikkaan. Ne ilmentävät ja tuottavat subjektiivisuutta määrittelemällä virkamiehISTölle ja sen toiminnalle normaaliutta tai poikkeavuutta koskevia eettisiä sääntöjä. Toiseksi virkamiehistön pätevyyden arvostukset tuottavat valtasuhteita ja ovat myös niiden seurauksia. Valta liittyy toimijoiden asemaan vuorovaikutussuhteissa sekä toimintamahdollisuuksiin. Tiedontyytit eli opit sekä niistä muodostuvat verkostot mahdollistavat ja ilmentävät subjektiivisuutta määrittäviä pätevyyden arvostuksia. Uskottavuus perustuu erityisesti tietoon eli käsitykseen siitä, että arvostukset ovat oikeita, järkeviä ja tarkoituksenmukaisia.

Empiirispainotteinen diskurssitutkimus ei voi olla sattumanvaraisten historiallisten aineistojen tulkintaa. Näin foucault'laisen analyysin kehittäminen empiirispainotteiseen suuntaan on vaatinut sellaisten kontekstuaalisten tekijöiden erottamista, jotka mahdollistavat systemaattisen empiirisen analyysin. Tässä tutkimuksessa tunnistan virkamiehistön subjektiivisuuteen vaikuttavia pätevyyden arvostuksia hallinnon käytäntöihin liittyvien merkitysten sekä hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä käytyjen keskustelujen perusteella.

Kontekstuaalisen konstruktionismin yhteydessä voidaan keskustelua käydä siitä, kuinka eritellysti tai mihinkä huomion kiinnittämällä tulee analysoida ilmiöiden esiintymiseen vaikuttavia kulttuurisia konteksteja. Tässä suhteessa, kuten olen kiinnittänyt huomiota, diskurssitutkimusta on usein kritisoitu siitä, että laajat kulttuuriset kontekstit tai rakenteet ovat jääneet monesti vähälle huomiolle. Usein analyysit ovat vain ilmiöiden lähikontekstien analyysiä (niiden kontekstien, joissa ilmiö esiintyy). Tässä tutkimuksessa ovat mukana hallinnon rakenteet ja ideologiat kehitysvaiheiden kautta yleisenä, kulttuurisia konteksteja muokkaavina viitekehyksinä.

Tutkimuksen kohde ja ongelma vaikuttavat siihen, kuinka eritellysti on tarkoituksenmukaista analysoida ilmiöiden merkityksiä muokkaavia konteksteja. Tässä suhteessa se, että työssäni analysoin ennen kaikkea virkamiehistön pätevyyden arvostusten pitkää historiallista kehitystä, on vaikuttanut kontekstien erittelyyn. Pyrin keskittymään niihin etiikkaan, valtasuhteisiin ja tiedontyypeihin liittyviin kulttuurisiin konteksteihin, jotka ovat olleet pätevyyden arvostusten kannalta keskeisimpiä. Tältä osin kysymys on myös tutkimusekonomisesta valinnasta, keskittymisestä työn ongelman kannalta olennaisimpiin asioihin. Työn aikaväli kattaa valtavan määrän yhteiskunnan kehitysvaiheita ja niihin sisältyviä konteksteja, kuten tilanteita ja kunkin ajankohdan kulttuurisia ja poliittisia suhdanteita, joiden verrattain tarkka analyysi olisi mahdollista, mutta tässä yhteydessä tutkimusresurssien takia mahdotonta ja kohdentamisen kannalta toissijaista.

## **2 Virkamiehistön pätevyyttä koskeva historiallinen tutkimus**

Virkamiehistön pätevyyden historiallista kehitystä on tutkittu melko runsaasti. Tämä on ymmärrettävää, sillä kysymys on keskeisestä julkisen vallan toimintaan ja olemukseen vaikuttavasta ilmiöstä. On tutkittu muun muassa virkamiesten kvalifikaatiota, koulutusta, ammattitaitoa ja asiantuntemusta sekä julkisen hallinnon ammattikuntia.

Kansainvälisistä tutkimuksista voidaan mainita esimerkkinä Wolfram Fischerin ja Peter Lundgrenin (1975) tutkimus. Siinä he selvittivät, minkälaisissa tehtävissä päte-

vyyttä edustavia virkamiehiä on käytetty. Virkamiehistön pätevyyteen liittyviä kehityspiirteitä on myös analysoitu muun muassa Chapmannin (1968) tutkimuksessa virkamiehistöstä ja John Armstrongin (1973) tutkimuksessa virkaeliitistä. Tutkimusten merkitys on erityisesti siinä, että ne osoittavat virkamiehistön pätevyyden tärkeyden ja keskeisyyden koko julkisen hallinnon toiminnalle, vaikka tietojen ja taitojen sisältö onkin muuttunut runsaasti historian kuluessa.

Varsinkin professioiden tutkimuksessa on sivuttu virkamiehistön pätevyyden historiallisia kehityskulkuja. Rolf Torstendahl (1991) on analysoinut historiallisena prosessina byrokratisoitumisen ja ammattikuntien aseman kehitystä yksityisissä ja julkisissa organisaatioissa. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, että erityisasiantuntijoiden rinnalle on tullut hallinnollisia ammattikuntia, kuten johtajien tai taloushallinnon osajien ammattikuntia. Vastaavasti Abbott (1988) on selvittänyt ammattikuntien muotoutumista. Profiottutkimukset ovat nostaneet esiin varsinkin virkamiehistön pätevyyden eriytymiseen liittyviä kehityskulkuja.

Suomalaisista virkamiehistöä koskevista tutkimuksista keskushallinnon virkamiehistön tietojen ja taitojen muutokset ovat olleet kohteena erityisesti Jyrki Reunasella (1996), Paavo Tarvaisella (1991) ja Heikki Ylikankaalla (1996). Reunanen analysoi asiantuntijavallan kehitystä ja tarkasteli sen muotoutumista lähtien liikkeelle Platonin filosofiasta. Tarvaisen kohteena on ollut valtion hallintovirkamiesten koulutus Suomessa vuosina 1905-1945. Ylikankaan työ on kokonaisanalyysi keskushallinnon virkamiehistön rekrytoinnista ja sen kehityksestä. Lisäksi pätevyyteen liittyvät kysymykset ovat historiallisesta näkökulmasta olleet keskeisenä asiana muun muassa Seppo Tiihosen (1990) ja Markku Temmeksen (1987, 1991, 1992) tutkimuksissa.

Myös Suomessa on tehty tutkimuksia julkisessa hallinnossa vaikuttaneiden ammattikuntien kehityksestä (ks. kootusti teokset Ammattikunnat, yhteiskunta ja valtio 1993 sekä Asiantuntemuksen politiikka 1998). Tämän tutkimuksen kannalta tärkeä on erityisesti Esa Konttisen (1991) teos professioista moderniin. Siinä tarkastelun kohteena on professioiden kehitys suuriruhtinaskunnan ajalla ammattikuntien ja johtavien säätyjen suhdetta koskevana kysymyksenä.

Tutkimukseni poikkeaa monella tavalla aikaisemmista virkamiehistön tietoihin ja taitoihin liittyvistä analyyyseistä. Tutkimuksissa ei ole esitetty paikallista, kehitysvaiheiden muodostamaan sosiaaliseen tilanteeseen liittyviä tulkintoja virkamiehistön pätevyyden arvostuksista. Myös diskurssiteorian hyödyntämistä ei pätevyyden tutkimuksessa ole juuri tehty. Lisäksi tutkimus on aiempaa kokonaisvaltaisempi keskittyen keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden systemaattiseen analysointiin.

Työni on jatkotutkimus hallintohistoriakomiteassa aloittamalleni ja vuonna 1995 julkaistulle tutkimukselle Herrasmiehistäidoista asiantuntijatiетoon. Empiirinen aineisto pohjautuu osin mainittuun tutkimukseen. Aiemmin tekemäni tutkimuksen teoreettinen perusta poikkesi huomattavasti tämän työn lähestymistavasta. Siinä lähtökohtana oli selvittää paljolti kuvailevasti virkamiehistön tietojen ja taitojen kehitystä valtion keskushallinnossa. Tämä työ on siis jo lähtökohtaisesti teoreettista uudelleentulkintaa.

### **3 Tutkimuksen aineisto**

Tutkimuksen aineisto on pyritty keräämään niin, että se mahdollistaa virkamiehistön pätevyyttä koskevien arvostusten hahmottamisen kohdentamalla huomion siihen, min-kälaisia ammattitaitoa sekä tehtäviä ja toimintoja koskevia vaatimuksia ja käytäntöjä

eri aikoina on esiintynyt. Ammattitaidon osalta virkamiehistön pätevyyden arvostuksia tunnustetaan kokemuksen ja koulutuksen kautta. Tehtäväpätevyyteen liittyviä arvostuksia ilmentää se, minkälaisia tehtäviä ja toimintoja koskevia tiedollisia ja taidollisia piirteitä on esiintynyt eri kehitysvaiheissa.

Hallinnon tutkimuksessa hallintohistoria on ollut Suomessa yksi näkyvimmistä 1980- ja 1990-lukujen tutkimusalueista. Erityisesti valtion keskushallinnon tutkimus on ollut runsasta johtuen vuosien 1986-1996 välillä toimineen hallintohistoriakomitean tutkimuksista. Hankkeen tuloksena on selvitetty keskushallinnon historian päävaiheet ja tuotettu runsaasti perusmateriaalia koskien hallinnon tapahtumista ja toiminnoista. Tätä tutkimuskirjallisuutta täydentävät myös lukuisat erilliset, hallinnossa toimineisiin virkamiehiin ja poliitikkoihin, virastoihin, hallinnonaloihin ja toimintoihin, kuten suunnitteluun kohdistuneet tutkimukset. Oma tutkimukseni on osin tutkimuskirjallisuutta hyödyntävää ja soveltavaa.

Historian kuluessa keskustelukäytännöt ja -areenat ovat vaihdelleet. Samalla eri historialliset jaksot ovat jättäneet toisistaan poikkeavaa materiaalia tutkijoiden käytettäväksi. Koska tutkimusajankohta sisältää lähes 200-vuoden ajanjakson, käytetty materiaali vaihtelee ajanjaksoittain erityisesti laadullisen aineiston osalta.

Tutkimuksessani käytänkin tutkimuskirjallisuuden ohella määrällisiä ja laadullisia aineistoja. Materiaalina on muun muassa aikalaiskeskustelua, poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittäjien tuottamia kehittämisehdotuksia sekä haastatteluja ja muuta materiaalia, kuten muistelmia, joiden perusteella voidaan tunnistaa eri aikoina vallinneita pätevyyden arvostuksia. Määrällisestä materiaalista yhtenäisimmän aineistokokonaisuuden muodostavat akateemisen virkamiehistön koulutustaustoja ja pätevyysvaatimuksia koskevat aineistot. Ne kattavat lähes koko tutkimusajanjakson. Virkamiehistön koulutustaustoja koskeva materiaali perustuu hallintohistoriakomitean aineistoon. Seuraavassa käyn läpi lyhyesti kunkin kehitysvaiheen keskeisimmän materiaalin, koska aineisto vaihtelee aikakausittain.

*Suuriruhtinaskunnan kausi.* Ajanjaksolta ei ole juurikaan julkaistuja hallinnon kehittämisehdotuksia tai muuta julkista keskustelua. Työni pohjautuu pääsääntöisesti tutkimuskirjallisuuteen, jonka kattavuuden takia erityinen arkistoaineiston keräys on ollut tämän tutkimuksen kannalta tarpeellista. Historiatutkimuksessa onkin tehty runsaasti perustutkimusta, jossa on kuvattu hallinnon kehittämisehdotuksia liittyen muun muassa senaatin kehittämiseen. Käyttökelpoisia tutkimuksia ovat olleet Markku Tyynilän (1992) ja Raimo Savolaisen (1994) tutkimukset senaatista sekä hallintohistoriakomitean yleisesitykseen sisältyvät kirjoitukset.

Aikalaiskeskustelusta on huomioitu 1800-luvun lopulla käyty hallinnon kehittämiseen ja virkamiehistön pätevyyteen liittyvä poliittinen (muun muassa valtiopäivillä käyty) keskustelu. Lisäksi olen hyödyntänyt tutkimustani Herranmiestaidoista asian tuntijatietoon (1995) varten keräämääni materiaalia pätevyysvaatimuksista ja virkamiehistön kokemuksesta.

*Hallinto- ja oikeusvaltion kausi.* Poliittisen päätöksenteon kentän käsityksiä hahmotetaan ensinnäkin hallitusten esitysten ja eduskuntakeskustelun perusteilla. Käytössä on myös ollut puoluearkistoista kerätty materiaalia, joka sisältää aiemmasta poikkeavaa tietoa poliittisen päätöksenteon kentällä esiintyneistä hallinnon kehittämisen näkemyksistä. Aineistossa on erityisesti maalaisliiton (keskustan), kokoomuksen, sdp:n ja skdl:n eduskuntaryhmien ja puolueiden toimielinten hallintoa koskevia käsityksiä. Sitä on voitu käyttää selventämään niitä kannanottoja, joita poliittisilla ryhmitelmillä on ollut hallinnon kehittämisestä.

Hallinnon kehittämisen kentän kannanottoja tarkastellaan erityisesti virkamiehistön pätevyyttä ja hallinnon uudistamista koskevien kehittämiskomiteoiden mietintöjen perusteella. Nämä sisältävät selkeän ydinaineiston hahmotettaessa hallinnon kehittämisen ajattelutapaa. Komiteat olivat tapa tuottaa hallintoa koskevia ehdotuksia. Arkistomateriaali sisältääkin ensinnäkin virastolautakunnan materiaalia. Se teki hallinnon kehittämisehdotuksia, joita ei julkaistu. Tutkimusta varten on käyty myös läpi kansliapäällikköpäivien pöytäkirjoja. Kansliapäällikköpäivät ovat ministeriön kansliapäällikköjen muodostama yhteistyöryhmä, ja se käsitteli muun muassa keskeisiä hallinnon kehittämisehdotuksia. Tässä mielessä kansliapäällikköpäivät ovat olleet hallinnon kehittämisen leikkauspisteessä. Suurin kansliapäällikköpäivien aineiston ongelma on sen ajalliset katkokset.

Ajanjaksolta löytyy runsaasti hallinnon kehittämistoimintaan osallistuneiden virkamiesten kirjoituksia muun muassa Lakimieslehdessä ja Virkamieslehdessä. Hallinnon kehittämistä käsiteltiin valtiovarainministeriön järjestelyosaston tiedotuksia koskevassa lehti-julkaisuissa. Lisäksi käytössä on ollut muutamia aikalaisten haastatteluja, joita tehtiin virkamieskulttuuria käsittelevää tutkimusta varten (Tiihonen ja Ylikangas 1992). Haastatteluaineisto on ollut erityisen hyödyllistä hallinnon kehittämisen kentällä esiintyvien merkitysten tulkitsemisessa.

Hallintoa ja virkamiehistöä koskevaa tutkimuskirjallisuutta on kattavasti. Näistä voidaan mainita esimerkiksi Paavo Tarvaisen (1991) virkamiehistöä käsittelevä tutkimus, Sami Karhun valtiovarainministeriön järjestelyosastoa koskeva analyysi sekä Seppo Tiihosen (1985, 1989, 1990) tutkimukset.

*Hyvinvointivaltion kausi.* Hyvinvointivaltion kautta koskeva tutkimusmateriaali on samansuuntaista kuin hallinto- ja oikeusvaltion kaudella. Poliittisen päätöksenteon kentän käsityksiä selvitetään erityisesti hallitusten esitysten, eduskuntakeskustelun sekä puoluearkistoaineiston perusteella. Hallinnon kehittämisen kentän käsityksiä on puolestaan hahmotettavissa ensinnäkin komiteamietintöjen kautta. Komiteoissa suunniteltiin keskeinen osa hyvinvointivaltion hallintokäytännöistä. Samoin käytössä ovat olleet yhä kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat. Myös hallinnon kehittämiseen liittyvä lehtiaineisto muodostaa edelleen keskeisen materiaalin. Hyvinvointivaltiossa hallinto-ajattelusta käytiin keskustelua erityisesti Hallinto-lehdessä. Lisäksi hyödyllisiä ovat olleet lukuisat hallinnon kehittämistä koskevat julkaisut (kuten esimerkiksi teos Perustietoa johtamisesta 1976).

Työssäni olen voinut hyödyntää hallintohistoriakomitean toimeksiannosta vuosina 1992 ja 1993 tehtyjä ministeriöiden ylimpien virkamiesten haastatteluja. Materiaali sisältää hyvinvointivaltion kauttakkin koskevia käsityksiä ja tulkintoja hallinnosta ja virkamiehistöstä. Näitä käyttäen on voitu tehdä pätevyyttä koskevia käsityksiä ymmärrettäväksi. Lisäksi hyvinvointihallinnon hallintokäytännöistä on runsaasti tutkimuksia, jotka koskevat muun muassa suunnittelua, tutkimustoimintaa ja poliittisia virkanimityksiä.

*Managerialismin kausi.* Managerialismin kauden aineisto perustuu pääosin julkaistuun materiaaliin. Poikkeuksena on kuitenkin kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat, joita on voitu käyttää 1990-luvun alkupuolelle saakka. Lisäksi työssä on hyödynnetty aiemmin mainittua ylimpien virkamiesten haastatteluaineistoa.

Poliittisen päätöksenteon kentän käsityksiä hahmotetaan edelleen hallitusten esitysten ja eduskuntakeskustelun perusteilla. Samoin on hyödynnetty puolueiden esittämiä kannanottoja hallinnosta. Lisäksi aineistona ovat olleet valtioneuvoston periaatepäätökset, joita on esitetty muun muassa keskushallinnon kehittämisestä, virkamiehis-

tön pätevyysvaatimusten uudistamisesta, henkilöstöpolitiikasta sekä hallintopolitiikan yleisestä suuntautumisesta.

Hallinnon kehittämisen kentän aineistoa ovat hallinnon kehittämisohjelmien yhteydessä tuotettu materiaali. Kysymyksessä on komiteamietintöjä sekä työryhmäohjeita, joita on tehty muun muassa valtiosuhteiden kehittämisohjelmien yhteydessä. Keskeisenä aineistona ovatkin olleet managerialismin kauden hallinnon kehittämistä koskevat arviointitutkimukset, joiden tekemiseen olen myös itse osallistunut. Kaudelta onkin saatavilla jo varsin kattavaa aineistoa pätevyyden arvostusten tutkimiseksi.

Aineiston laajuus erottaa työn monista muista diskurssitutkimuksista. Olen lähtenyt siitä, ettei virkamiehistön pätevyyden arvostuksia ole tutkittavissa pelkästään yhden aineistotyypin, kuten komiteamietintöjen perusteella. Esimerkiksi komiteoiden merkitys pätevyyden käsitysten kannalta tai valtionhallinnon kehitysvaiheiden rakentamisen näkökulmasta on vaihdellut eri aikoina.

Kokonaisuudessaan aineistoa on pidettävissä riittävän kattavana keskushallinnon virkamiehistön pätevyyttä koskevien arvostusten tutkimisen kannalta. Tutkimusaineistoon on pyritty sisällyttämään sellaista materiaalia, jonka perusteella on tunnistettavissa keskeisimmät valtion kehitysvaiheisiin liittyvät virkamiehistön pätevyyden arvostukset. Vaikka aineistot vaihtelevat kausittain, kunkin ajanjakson aineiston kattavuus takaa niiden keskinäisen vertailun.

#### **4 Empiiristen jaksoiden rakenne**

Empiirisen analyysin rakenne noudattelee kehitysvaiheiden mukaista jakoa. Kuhunkin jaksoon sisältyy myös tulkinta keskeisimmistä keskushallinnon virkamiehistön pätevyyksien arvostuksista. Loppuluvussa esitetään arvio virkamiehistön pätevyyttä koskevien arvostusten yleisistä piirteistä ja yhteenveto keskeisistä tutkimuksen havainnoista. Samoin loppuluku sisältää teoreettisissa tavoitteissa mainitun arvion siitä, miten eräistä rakenneteoreettisista lähtökohdista voitaisiin tulkita keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitystä.

Empiirisissä jaksoissa on noudatettu pääsääntöisesti samankaltaista rakennetta. Eroja jaksoiden jäsenyyksiin tuottavat eri aikoina toisistaan poikkeavat keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksia muokkaavat käytännöt ja keskustelut. Ongelmana jäsentämisessä on myös se, että virkamiehistön pätevyyden arvostukset ovat eri keskusteluyhteyksissä ja käytännöissä osin päällekkäisiä. Tutkimuksessani olen pyrkinyt ennen kaikkea noudattamaan vällinneeita keskustelurakenteita. Esimerkiksi virkamiehistön koulutuskeskustelua ja keskushallinnon kehittämistä on tarkasteltu omina kokonaisuuksinaan, vaikka mainitut keskustelut sisältävät osin päällekkäisiä keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksia.

Tutkimuksen yhteneväinen rakenne tarkoittaa ensinnäkin sitä, että kunkin kehitysvaiheen alussa esitetään kuvaus keskushallinnon yleisestä kehityksestä. Tämän jälkeen tarkastellaan pätevyyden arvostusten muotoutumista suhteessa valtioon ja yhteiskuntaan. Näillä jaksoilla myös kontekstoidaan muuta analyysiä. Tämän jälkeen tarkastellaan keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksia poliittisen päätöksenteon ja virkamiehistön suhteeseen ja työnjakoon heijastuvina asioina. Seuraavana on keskushallinnon kehittämistä koskeva keskustelu, joka muodostaa oman kokonaisuutensa suuriruhtinaskunnan aikaa lukuun ottamatta. Keskushallinnon kehittämisen jälkeen tarkastellaan henkilöstöpolitiikkaa sekä virkamiehistön rekrytointiperiaatteita, koulu-

tusta ja kokemusta. Lopuksi huomio kiinnitetään eri kehitysvaiheiden niihin toimintakäytäntöihin, joilla on ollut vaikutusta keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kannalta. Kunkin jakson lopussa on yhteenvetoluku, jossa esitetään tulkinta virkamiehistön pätevyydestä.

Kehitysvaiheita koskevat jaksot ovat työssäni noudattaman tiedekäsityksen mukaisesti tulkintoja. Tutkimuksessani nostan esille siis kunkin kehitysvaiheen yhteydessä sen, mitä pidän keskeisimpänä keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kannalta. Tutkimusta luettaessa on muistettava, että virkamiehistön pätevyydestä on puhuttu monilla käsitteeseen sisältyvillä termeillä, kuten esimerkiksi asiantuntemuksen termillä. Virkamiehistön pätevyys on tutkimuksellinen käsite. Arvioin sitä omasta viitekehyksestäni. Tämä tarkoittaa sitä, että eri aikoina toimiville ihmisille pätevyys on saattanut merkitä jotakin muuta kuin se, minkälaisia merkityksiä siihen tutkimukseni yhteydessä liitän.



# SUURIRUHTINASKUNNAN AIKA

## I KESKUSHALLINTO JA YHTEISKUNTA

### 1 Keskushallinnon perusrakenne muotoutuu

Kun Suomi vuonna 1809 irrotettiin entisestä emämaastaan Ruotsista Venäjän alaisuuteen, perustettiin Suomeen oma keskushallinto. Tällaista ei aiemmin Suomessa ollut, sillä Ruotsin keskushallinnon kannalta Suomi ei ollut hallinnollinen kokonaisuus.

Keskushallinnossa ylimpänä organisaationa oli senaatti, joka jakaantui suuriruhtinaskunnan ajan alusta lähtien kahteen osastoon. Talousosasto vastasi kaikista Suomen yleistä taloutta ja hallintoa koskevista asioista. Sille kuului myös hallinto-oikeudellinen lainkäyttö. Oikeusosasto toimi korkeimpana tuomioistuimena. Senaatissa pidettiin osastojen yhteistuntoja, joissa käsiteltiin muun muassa hallitsijan jättämiä asioita ja kirjelmiä. Senaattiin kuului vuoden 1809 ohjesäännön mukaan neljätoista jäsentä (vuodesta 1857 senaattoria). Vuoden 1892 ohjesäännön perusteella jäsenmäärä nousi kahteenkymmeneen. Jäsenet keisari nimitti kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kenraalikuvernööri toimi osastojen yhteistuntojen sekä osastoistuntojen puheenjohtajana. (Tyynilä 1992, 362-368.)

Senaatti oli valmisteluorganisaatio. Se valmisteli hallitsijan päätettäväksi meneviä Suomea koskevia asioita. Kuitenkin senaatin, ja samalla keskushallinnon virkamiehistön, asema oli epävakaa ja muuttuva (esimerkiksi Jussila 1996). Se kävi kamppailua valta-asemasta varsinkin Suomen asiain komitean ja kenraalikuvernöörin kanssa. Kysymys oli siitä, kuka tai mikä taho kykeni vaikuttamaan keisarille päätettäväksi meneviin asioihin.

Välittömästi talousosaston alaisuudessa olivat toimituskunnat, joiden päällikköinä toimivat senaattorit. Toimituskuntien keskeisenä tehtävä oli valmistella senaatin käsittelyyn meneviä asioita. Toimituskunnissa oli myös pysyvä virkamieskunta. Virat muodostivat virkahierarkian. Ylimpinä viranhaltijoina olivat esittelijäsihteerit ja kamreerit. Toiseksi korkeimpina viranhaltijoina olivat protokollasihteerit ja 1. apukamreerit, joiden alapuolella työskentelivät kanslistit ja 2. apukamreerit. Pysyväluonteisen virkamiehistön alimman portaan muodostivat kopistit, registraattorit ja kamarikirjurit. Lisäksi toimituskuntien virkamieskuntaan kuului kielenkääntäjiä ja vahtimestareita.

Toimituskunnat muodostivat yhden viraston, jossa noudatettiin toimituskuntien mukaista tehtäväjakoa. Keskushallinnon muodostamisen yhteydessä talousosasto jaettiin viiteen toimituskuntaan. Esimerkiksi kansliatoimikunnalle kuuluivat yleinen järjestys sekä yleisen hallinnon virkoihin ja toimiin liittyvät kysymykset. Finanssitoimikunta hoiti kruunun omaisuutta ja hallintoa sekä valvoi maan elinkeinoja (Rauhala 1910, 195-205.)

Suuriruhtinaskunnan alkuaikoina toimituskuntien rakenteet pysyivät vakaina. Ensimmäinen muutos tapahtui vuonna 1841, jolloin sotilastoimikunta lakkautettiin tarpeettomana ja sen jäljellä olevat tehtävät siirrettiin muille toimituskunnille. Vuosisadan taitetta lähestyttäessä perustettiin kuusi uutta toimituskuntaa, joskin siviilitoimituskunta jatkoi kansliatoimituskunnan toimintaa. Tämän lisäksi kaksi toimituskuntaa eli talousosaston kanslia ja sotilastoimituskunta perustettiin uudestaan. Toimituskuntien määrän kasvua

selittävinä tekijöinä olivat tehtävien lisääntyminen ja laajeneminen. (Ks. esimerkiksi Savolainen 1994, 189.)

K. W. Rauhalan (1910, 204) mukaan hallituskonseljiä järjestettäessä ajatuksena näytti olleen, että konselji olisi hoitanut aiemmin Ruotsin keskusvirastoille kuuluneita asioita ilman erityisalojen virastoja. Ajatus ei kuitenkaan toteutunut, sillä jo vuonna 1809 annettuun ohjesääntöön sisältyi mainintoja erillisistä virastoista. Lisäksi 1810-luvulla perustettiin kymmenen uutta keskusvirastoa, muun muassa intendenttinvirasto yleisiä rakennuksia varten, lääkintäkollegio, postitirehtöörin virasto, tulliasioiden hallinto, päämaanmittauskonttori ja luotsi- ja majakkalaitos. Keskusvirastoja perustettiin runsaasti myös 1860-luvulla ja suuriruhtinaskunnan ajan viimeisinä vuosikymmeninä.

Toiminnallisesti voidaan erottaa toisistaan varsinaisia hallintotehtäviä suorittavat hallinnolliset keskusvirastot sekä ns. muut keskusvirastot. Viimeksi mainitut olivat tukitehtäviä suorittavia organisaatioita (esimerkiksi rahapaja) tai tutkimuslaitoksia. Keskusvirastotasolla virkamiehiin kuuluivat myös yksittäiset tarkastajat kuten vakuutuksen, kalastuksen, vankiloiden ja köyhäinhoidon tarkastajat.

*TAULUKKO 1. Keskusvirastojen lukumäärä poikkileikkausvuosina*

	1820	1840	1860	1880	1900	1917
Hallinnolliset keskusvirastot	8	10	10	17	18	20
Muut keskusvirastot	2	2	2	3	5	9
yhteensä	10	12	12	20	23	29

Lähde: Tiihonen – Tiihonen 1984, Hallintohistoriakomitean muutostiedosto

Monilla keskusvirastoilla ei ollut aluksi omaa virkamiehistöä. Keskusvirastojen henkilöstö – tai pikemminkin jäsenistö – saattoi siis olla sivutoimista. Esimerkiksi suuriruhtinaskunnan ajan alussa lääkintöhallitus koostui yliopiston lääketieteen professoreista ja koskenperkausjohtokunta lähinnä "hallitsijan luottamusta ja suosiota nauttivista" arvohenkilöistä. Tämä kuvastaa suomalaisen älymystön pienuutta, mikä samalla loi osaltaan tiiviin yhteyden ammattikuntia tuottavan korkeakoulutuksen ja hallinnon välille. Myös senaatin virkamiehistö saattoi tehdä keskusvirastoille kuuluneita hallinnollisia tehtäviä (Savolainen 1999, 112). 1800-luvun loppua kohden tultaessa keskusvirastot muodostuivat pysyvistä virkamiehistä.

Keskusvirastot olivat suuriruhtinaskunnan kaudella organisaatorakenteiltaan pääosaltaan eriytymättömiä. Vuonna 1892 osastojako oli voimassa ainoastaan kahdessa keskusvirastossa. Postilaitos jakaantui kolmeen osastoon: liikenneosastolle kuului käytännön postinkulku, tiliosasto hoiti tilinpidollisia asioita ja kansliaosasto vastasi muun muassa henkilöstöön liittyvistä kysymyksistä. Rautatiehallitukseen sisältyi neljä osastoa, toimisto-, liikenne-, rata- ja koneosasto. Lisäksi kouluhallituksessa noudatettiin epävirallista osastojakoa, joka vahvistettiin asetuksella vuonna 1898 (Somerkivi, Cavonius, Karttunen 1979, 28-29). Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla sisäistä eriytymistä tapahtui myös metsähallituksessa, maataloushallituksessa ja museovirastossa.

Toiminnallisesti keskusvirastoja yhdisti se, että ne olivat jotakin erityistehtävää hoitavia virastoja ja niiden toimialueena oli koko maa. Keskusvirastot saattoivat valmistella omaa erityisalaansa koskevia asioita senaatin käsittelyä varten. Suhteessa senaattiin keskusvirastot olivat epäitsenäisessä asemassa. Senaatilla oli oikeus muuttaa tai korjata virastojen tekemiä päätöksiä, yksittäistapauksessa ratkaista keskusvirastojen lainsovellutuksen sisältö sekä antaa ohjeita ja määräyksiä virastojen hallintotoiminnasta. Lisäksi suurin osa keskusvirastojen päätöksistä oli alistettava senaatille. Vuonna 1892 keskusvirastot kytkettiin muodollisestikin toimituskuntien alaisuuteen. (Mäenpään 1979, 125; Savolainen 1996, 118-120.) Muotojen määrittämisestä päätösvaltasuhteista huolimatta tulkinta keskusvirastojen asemasta muuttui. Käsitys keskusvirastojen itsenäisestä asemasta alkoi muodostua vähitellen 1900-luvun alussa. (Mäenpään 1979, 125.) Samanaikaisesti muutamien keskusvirastojen, kuten kouluhallituksen ja metsähallituksen yksittäistapauksia koskeva ratkaisuvallta kasvoi.

Suuriruhtinaskunnan ajalla virkamieskunnan määrä oli pieni. Vuonna 1810 maan virkamiehistöön kuului kolmisen tuhatta virkamiestä, josta siviilivirkamiehistön osuus oli runsaat viisisataa. (Wirilander 1974, 132). Esimerkiksi toimituskunnissa oli vuonna 1809 vain 35 virkaa (Tyynilä 1992, 283). 1860-luvulle tultaessa virkamiehistön kokonaismäärä oli suunnilleen ennallaan, mutta siviilihallinnon virkamiesten määrä oli kasvanut jo 1500:aan. Tätä kasvua selittää muun muassa keskusvirastojärjestelmän laajeneminen. Suuriruhtinaskunnan ajan lopussa virkakoneiston laajeneminen jatkui entisestään. Vuosien 1860-1890 välillä keskushallinnon virkamiehistön kokonaislukumäärä kasvoi 4 700 henkilöstä 11 100 henkilöön. Vuoteen 1914 mennessä lukumäärä oli noussut 27 000:een. (Savolainen 1999, 127.)

Virkamiehistön lukumäärien kasvu heijastaa oppia keskitetystä valtiovallasta. Esimerkiksi vuoteen 1880 mennessä Suomen suuriruhtinaskuntaa varten erikseen luotu keskushallinto oli kasvanut suuremmaksi kuin Ruotsin ajalta periytynyt lääninhallinto (Savolainen 1999, 127).

Tutkijoiden keskuudessa on käyty runsaasti keskustelua siitä, mistä keskushallinnon järjestämisen opit periytyivät. Ongelma on ratkaisematon, sillä Suomeen kehittyi ainutlaatuinen malli, joka sisälsi vaikutteita sekä Ruotsin vallan aikaisesta että Venäjän hallintotraditiosta (Tiihonen 1999b, 10-12). Keskushallinnossa olikin jotain uutta, jotain vanhaa, jotain lainattua ja jotain sinistä. Omaa edustivat suomalaisen tilanteeseen sovellettu hallintomalli, joka kiinnitti suomalaiset ainutlaatuisella tavalla Venäjän keisariin. Lainattua ja vanhaa olivat ruotsalaiset perustuslait ja hallitsemisen yleiset periaatteet. Sininen väri tuli virkamiehistöstä, yhteiskunnan eliitistä. Suomen keskushallinto oli alusta lähtien sopeutettu historialliseen perinteeseen sekä vallinneeseen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen.

## **2 Yhteiskunnallista järjestystä ylläpitävä pätevyys**

Suuriruhtinaskunnan ajan alussa ei käyty keskustelua siitä, minkälaista pätevyyttä virkamiehistöllä tulisi olla yhteiskunnassa. Tästä näkökulmasta pätevyyttä ei ollut olemassa selkeästi julkilausuttuna arvostuksena, jonka varaan valtion valta yhteiskunnassa oltaisiin rakennettu. Selitys löytyy hallintokäytännöistä sekä valtasuhteista, jotka liittyvät valtion ja yhteiskunnan välisiin suhteisiin.

Julkiselta hallinnolta puuttuivat ensinnäkin selkeät julkilausutut strategiat, joiden mukaisesti se pyrki vaikuttamaan yhteiskunnallisiin ilmiöihin. Hallinnon toimintaa

ohjaavana periaatteena oli hallintovaltaan kuuluvien asioiden ratkaiseminen. Virkamiesten hallintovalta oli puolestaan rajaton. (Mäenpää 1990, 22.) Koska laaja-alaiset yhteiskunnan vaikuttamisen strategiat puuttuvat, ei tarvittu määrittelyjä sille, minkälainen virkamiehistön pätevyys oikeutti sen aseman yhteiskunnassa.

Toiseksi virkamiehistön pätevyyden arvostuksen julkilausutun esille noston teki tarpeettomaksi se, että virkamiehistön toiminta liittyi yhteiskunnassa keisarin ja kansan väliseen valtasuhteeseen. Keisari edusti yhteiskunnassa maallisen vallankäytön huipputa, eikä arvostelunsa ollut eettisesti soveliasta. Virkamiehistö käytti puolestaan keisarin valtaa, joten virkamiehistönkin arvostelu olisi ollut keisarin kritisointia. (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 165-166 sekä Stenius 1990.) Virkamiehistön arvostus yhteiskunnassa rakentui siis kytköksestä hallitsijaan; ei sen oman toiminnan perusteella.

Kolmanneksi virkamiehistön kyseenalaistamaton asema liittyi yhteiskuntarakenteellisiin valtasuhteisiin. Tästä näkökulmasta virkamiehistön edustama pätevyys oli toisarvoinen asia. Suomi oli suuriruhtinaskunnan ajan alussa keskushallinnon ylimpien virkamiesten hallitsema yhteiskunta (vrt. esimerkiksi Jutikkala 1965). Virkamiehistön valta perustui oppiin siitä, että eriarvoinen ja hierarkkinen yhteiskunta on luonnollinen yhteiskunta, jossa yhteiskunnan eri kerrostumilla oli toisistaan poikkeavia tehtäviä. Yhteiskunnan johtavan kerrostuman, aatelin, tehtävänä oli johtaa yhteiskuntaa. Tämä määritteli pätevyyttä enemmän virkamiehistön tehtäviä ja arvostusta. Johtavista virkamiehistä suuri osa kuuluikin aateliin tai heidät aateloitiin korkean virka-aseman taakse. (esimerkiksi Kulla 1987, 88).

Toisaalta yhteiskuntarakenteelliset valtasuhteet asettivat vaatimuksia virkamiehistön pätevyydelle. Eriarvoisuuteen perustuva yhteiskunta pohjautui etiikkaan, jonka mukaan johtavan kerrostuman, aatelin, tuli toimia moraalisiin perustein. Aatelin subjektiivisuutta määritteleviin normeihin kuuluivat kunniallinen käyttäytyminen ja vastuu moraalista (ks. Kulla 1987, 88). Virkamiehistönkin oli eettisesti edustettava yhteisiä korkeimpia päämääriä. (Jussila 1987, 64-65.)<sup>1</sup> Kysymys oli siis siitä, että suuriruhtinaskunnan ajan hallinnossa arvostettiin moraalista pätevyyttä ja tämä käsitys liittyi aatelin ja muiden yhteiskuntaan kuuluvien sosiaaliryhmien välisiin valtasuhteisiin.

Eriarvoisen yhteiskunnan valtasuhteiden perustana olivat säädetyt, yhteiskuntaryhmien asemaan vaikuttavat oikeudet. Tämäkin heijastui virkamiehistön pätevyyden vaatimuksiin. Päätöksenteossa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa oli kunnioitettava eri yhteiskunnallisten ryhmien etuja ja velvollisuuksia, kuten kaupunkien tai porvarien kaupankäyntioikeuksia (ks. Kekkonen 1987). Säädelyä yhteiskuntajärjestystä, merkantilismia, ylläpiti oppi, jota nimitettiin kameraalioikeudeksi. Sitä opetettiin yliopistossa virkauralle hakeutuville opiskelijoille. (Klami 1977.)

Virkamiehistön toimintaa määrittelivät siis yhteiskunnalliset valtasuhteet. Tästä johtuen valtiiovallan rooli yhteiskunnassa ei vaatinut oikeutukseen virkamiehistön pätevyyden arvostamista. Kuitenkin yhteiskunnallista järjestystä ylläpitävää virkamiehistön pätevyyttä arvostettiin, ja käytännössä tämä tarkoitti moraalialla ja säädösten hallintaa.

---

<sup>1</sup> Tämä ilmenee vuonna 1917 Tengströmin esittämässä tulkinnassa. Valtio ei saanut olla pelkkä invalidi- ja eläkelaitos. Valtio oli ja sen täytyi olla organismi, ei veltoa arkipäivän elämää, vaan ihmisten korkeimpia pyrkimyksiä varten. (Jussila 1987, 64-65.) Ajattelutapaan kuului myös ajatus järkevistä hallitsijasta ja valtiosta. Esimerkiksi vuonna 1819 Daniel Murielin esittämän tulkinnan mukaan valtiokoneisto saattoi vaikuttaa joko edistävästi tai taannuttavasti kansakunnan elämään. Jos valtio tukahdutti kansakunnan kehitystä, oli se lakkautettava ja vaihdettava parempaan. (Jussila 1987, 63-64.)

### 3 Yhteiskuntaan vaikuttavan virkamiespätevyyden kasvu

Keskushallinnon virkamiehistön pätevyyttä käytettiin jo suuriruhtinaskunnan ajan alusta alkaen monien yhteiskunnan kannalta keskeisten toimintojen suorittamiseen. Kysymys oli eräänlaisesta keskitetyn valtiovallan opista, johon sisältyi yhteiskunnallisista toiminnoista huolehtimisen ohella merkantilistinen sääntely. Keskushallinnon virkamiehet vastasivat muun muassa postin kulusta, luotsi- ja majakkalaitoksesta, maanmittauksesta, lääkäritoiminnan ohjauksesta ja suurimpien rakennusten arkkitehtuurista. (ks. Savolainen 1996, 48-64.) Tuotantoelämän toimintaedellytyksiä rakensivat maan ensimmäisen tutkimuslaitoksen, vuori-intendentin konttorin virkamiehet, joiden tehtäviin kuuluivat ruukin omistajia palveleva malmi- ja mineraaliesiintymien etsintä ja analysointi (Laine 1950, 14-38).

Edellä esitetyt käytännöt liittyvät siihen, että suuriruhtinaskunnassa arvostettiin erityisalojen pätevyyttä. Tämä näkyi keskusvirastojen perustamisen ja laajenemisen yhteydessä. Metsähallituksen teki tarpeelliseksi tarve asettaa virkamiehistö esikuvaksi metsien tehokkaassa hoitamisessa (Kuisma 1993, 44-45). Vastaavasti vuonna 1892 maataloushallituksen perustamisen taustalla olivat maatalouden aseman parantaminen ja kehittäminen. (Pietiäinen 1991, 138-139.) Virastoja siis perustettiin, jotta virkakoneistolla olisi ollut pätevyyttä vaikuttaa yhteiskunnan toimintaan. Eritysalojen tietojen ja taitojen oikeuttavana tekijänä oli siis käsitys niiden hyödyllisyydestä yhteiskunnallisissa valtasuhteissa.

Myös tutkimuslaitosten perustamisilla vaikutettiin yhteiskunnan kehitykseen. Vuonna 1886 itsenäiseksi virastoksi oli perustettu geologinen komissio. Se suoritti tuotantoelämää hyödyttävää malminetsintää ja geologista kartoitusta. (Virkkala 1986, 6-13.) Metsäntutkimuslaitoksen ja maatalouden tutkimuslaitoksen perustamista oikeuttivat käsitykset siitä, että tieteellisellä perustutkimuksella voitiin parantaa tuotantoalojen toimintaedellytyksiä (ks. Sarvas 1967, 9-14 ja Maatalouden tutkimuskeskuksen kahdeksan vuosikymmentä 1898-1978, 32-33). Tuotantoelämän toimivuuden edistämiseksi valtion keskushallintoon perustettiin 1900-luvun taitteessa myös ensimmäiset tarkastustoimintaa tekevät tutkimuslaitokset (ks. Valtion maatalouskemian laitos 100 vuotta 1881-1981, 52).

Erityisalojen pätevyyden kasvun taustalla olivat myös sotilaalliset intressit. Esimerkiksi rautateiden rakentaminen sekä maanmittauksen, tie- ja vesilaitoksen, luotsi- ja majakkalaitoksen hoito lisäsivät armeijan toiminnan edellytyksiä Suomessa. Kuvaavaa on, että monet erityisalojen tietämystä edustavat virkamiehet, esimerkiksi insinöörit, olivat entisiä upseereita.

Erityisalojen pätevyyteen perustuva yhteiskunnallisen vallankäytön hyödyllisyys muotoutui vähitellen julkilausutuksi opiksi. 1800-luvun lopussa esiin nousi poliittisen päätöksenteon kentällä käsitys siitä, että virkamiehistöllä tuli olla pätevyyttä hallita yhteiskunnallisia ilmiöitä. Tämä tarkoitti pätevyyttä "oikeasta elämästä" (Paasikivi 1905), jossa hyötyä saattoivat tuottaa vain asialliset tiedot yhteiskunnasta, sen elämän ja tarpeiden eri puolista (Nevanlinna 1907). Yhteiskunnallisia ilmiötä koskevan pätevyyden arvostuksen ja siihen perustuvan kehittämisstrategian tekivät uskottavaksi joukko uusia valtasuhteita, yhteiskunnallista ajattelua koskevia oppeja ja strategioita.

Virkamiehistön erityisalojen pätevyyden arvostus liittyi ensinnäkin ammattikuntien muotoutumiseen ja niiden välisiin valtasuhteisiin. Suomessa pätevyyttä edustavien ammattikuntien liitto valtiovallan kanssa oli tiukka. Eritysalojen koulutuksen laajene-

miseen vaikuttivat valtiovallan tarpeet, jotka tarjosivat koulutetuille ryhmille työtä ja virka-asemia (ammattikuntien aseman kehityksestä Konttinen 1991). Ammattikuntien strategiana saattoikin olla korostaa oman pätevyytensä hyödyllisyyttä ilmiöiden hallitsemisessa. Tämä näkyi käsityksenä, että erityisesti valtion koulutettujen ryhmien kautta oli tarkoituksenmukaisinta hoitaa yhteiskuntaa koskevia ja hyödyttäviä asioita.<sup>2</sup> Valtiovaltaa hyödyttävä ammattilainen saattoi olla maatalouden tai metsätalouden asiantuntija, tekniikan tuntija, lääkäri tai arkkitehti.

Vaikka ammattikuntien strategioina oli korostaa oman pätevyytensä tärkeyttä, niiden väliset yhteentörmäykset ja valtakamppailut hallinnon kehittämisen yhteydessä olivat vähäisiä. Törmäyksiä alkoi esiintyä vasta vuosisadan taitteessa, kun kansantaloustieteellisesti suuntautuneet henkilöt muotoilivat erityisalojen pätevyyteen perustuvan valtion toimintaa koskevan strategisen oppinsa. Kansataloustieteilijät pyrkivät horjuttamaan juristien ja samalla aatelin asemaa vallankäyttäjänä. (Ks. esimerkiksi Nevanlinna 1907.)

Toiseksi virkamiehistön erityisalojen pätevyyden arvostuksen esiin nousulle loivat edellytyksiä poliittisten valtasuhteiden muutokset. Vuodesta 1863 alkaen valtiopäivät saivat oikeuden kokoontua. Valtiopäivien valta yhteiskunnassa perustui lakien säätämiseen. Tämä tarkoittikin sellaisen ohjelmallisen työn käynnistymistä, jossa usein edellytettiin valmistelevan virkamiehistön pätevyyttä.<sup>3</sup>

Kansallisuusajattelun oppi määritteli yhteiskunnallisia valtasuhteita ja vaikutti välillisesti virkamiehistön pätevyyden arvostukseen ja niihin liittyvään etiikkaan. Ihanteena oli kansakunnan yhtenäisyys. J. W. Snellmanin mukaan kansakuntien tulikin työskennellä vain olemassaoloon varten. (Snellman 1960, 399.) Kansalaiset saataisiin integroitumaan valtioon sivistyksen kautta. Yhteiskunnan eliitille – joka oli paljolti sama kuin virkamieskunta – sivistys ja tieto puolestaan tuottivat ymmärtämystä kansalaisten elämästä. Sattumaa ei olekaan esimerkiksi se, että virkamiehistön yhteiskunnallisen pätevyyden tärkeyttä korostava Ernst Nevanlinna kuului suomalaiseen puolueeseen.

Jopa oppi liberalismista rakensi virkamiehistön pätevyyden arvostukseen perustuvaa yhteiskunnan hallitsemisen mallia. Näin siitäkkin huolimatta, että liberalismiin ydinajatuksina olivat yhteiskunnan menestymisen perustuminen vapaan ja yritteliään kansalaisen varaan, ja käsitykseen yksilön luonnollisesta oikeudesta vapauteen valtiovaltan ja muiden auktoriteettien holhouksesta. Liberalistisen ajattelun seurauksena olikin pohdittava strategioita, joilla voitiin edistää yhteiskunnan elinkeinoelämän menestystä. (Suomalaisesta liberalismista Kekkonen 1987, Rasila 1982, Savolainen 1996, 23-36.) 1860-luvulla esitetyn liberalistisen toimintaohjelman seurauksena keskushallinnossa oli perusteltua vahvistaa pätevyyttä, jolla voitiin välillisesti rakentaa edellytyksiä elinkeinoelämän toiminnalle ja kilpailukyvyille.

Liberalismin nimissä esitetty toimintaohjelma merkitsi muun muassa rautatieverkon rakentamista ja ylläpitoa sekä maatalouden kehittämistä. Nämä hankkeet edellyttivät erityisalojen pätevyyttä. Samoin virkamiehistön tuli tuottaa pätevyyteen perustuen sääntöjä yhteiskunnalliselle toiminnalle, jotka toisaalta edistivät yhteiskunnallista kehitystä, mutta samalla rajoittivat väärinkäytösten mahdollisuuksia. Sen sijaan suoraan elinkeinoelämää tukeva teknillinen tutkimuslaitos jäi perustamatta, vaikka

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi maataloushallinnon perustamisen taustalla oli argumentti, että asiantuntijaviraston avulla voitiin toiminnassa saavuttaa paras mahdollinen tulos toimialan kehittämisen kannalta (Pietiäinen 1991, 138-139).

<sup>3</sup> Kysymys oli esimerkiksi siitä, että kouluhallituksen pätevyyttä käytettiin alan lainsäädännön kehittämisessä.

teollisuuden merkitys yhteiskunnan elinkeinorakenteessa jatkuvasti vahvistui (ks. esimerkiksi Heikkinen ja Hoffman 1982, 55). Tältä osin oli kysymys varsinkin suuryrittäjien ja valtiovaltaa edustavan virkamieskunnan suhteista.<sup>4</sup>

Myös teollinen vallankumous sekä sen tuottamat tekniset keksinnöt ja opit tuottivat uskottavuutta keskushallinnon virkamiehistön erityisalojen pätevyyden arvostukselle. (tästä ajattelusta ks. Ruutu 1980, 108-116).<sup>5</sup> Teollinen vallankumous kasvatti varsinkin tekniikkaan ja tuotantomenetelmiin liittyvää tietotaitoa. Tämä näkyi keskushallinnossa virkamiehistön pätevyyden vahvistumisena erityisesti maa- ja metsätaloussektorilla ja infrastruktuurin alueilla.<sup>6</sup> 1800-luvun lopussa uutta virkamiehistöä tuli siis aloille, joissa teknologian kehitys oli voimakasta, ja jolla saattoi olla merkitystä menestyvän yhteiskunnan kannalta.

Käsitys virkamiehistön pätevyyden hyödyllisyydestä yhteiskunnan kehityksen kannalta oli laaja-alainen. Käsityksen uskottavuuden mahdollistivat niin suuriruhtinaskunnan alun keskitetyn vallan oppi kuin 1800-luvun lopun liberalismiin, teknisen vallankumouksen ja kansallisuusajattelun opit. Tulkinta teollisen toiminnan itsenäisyydestä kuitenkin rajoitti valtion vallankäyttöä ja virkamiehistön pätevyyden hyväksikäyttöä ja arvostusta.

## II VIRKAMIEHISTÖ POLITIIKAN ALAISUUDESSA

### 1 Suomalaisen asiantuntijavirkamiehen synty

Suomalaisen tai ainakin Suomen alueella toimivan hallintojärjestelmän perustamisen taustatekijänä oli poliittinen ja sotilaallinen kriisi. Vuonna 1808 maahan marssineet venäläiset sotajoukot ottivat vallan ja katkaisivat yhteydet Ruotsiin. Alunperin strategisesta painostussodasta muotoutui valloitusota. Suomalaiset, varsinkin yhteiskunnallinen eliitti, oli saatava alistumaan uuteen tilanteeseen joko väkivalloin tai vapaaehtoisesti. Uudet vallanpitäjät valitsivat jälkimmäisen tie.

Suomalaisten integrointi oli venäläisen vallankäytön taidonnäyte. Aleksanteri I:sen noudattaman strategian perustana oli luokittelu siitä, että suomalainen yhteiskunta oli sääty-yhteiskunta, jossa jokaisella säädyllä oli oma ajattelutapansa sekä etunsa ja huolensa. Kutakin säätyä varten Aleksanteri muotoili erityisen vallankäytön strategian (ks. Ketola 1992, 119-120).<sup>7</sup> Toisena vallankäytön lähtökohtana oli Venäjän keisari-

---

<sup>4</sup> Teollisuutta tukevia hankkeita oli kuitenkin vireillä. Vuonna 1913 teollisuuden edistämistä pohtinut komitea päätyi suosittamaan keskitetyn alan asiantuntijaviraston eli teollisuuskonttorin perustamista. Sen tehtävät olisivat liittyneet kotimarkkinateollisuuden tukemiseen ulkomaista tuontia vastaan sekä vientiteollisuuden kilpailukykyyn edistämiseen. (Michelsen 1990, 142-143.) Ehdotus jäi toteutumatta. Perusteena oli se, että erityisesti suurteollisuudessa oli vastustusta kaikenlaista valtion teollisuutta koskevaa suoraa tukitoimintaa kohtaan (Michelsen 1990, 144).

<sup>5</sup> Osa sivistyneistöästä päätyi puhtaaseen materialismiin, jossa inhimillisistä tapahtumista määräisivät tieteen osoittamat aineelliset lainmukaisuudet. Toiset, tieteen tuloksia kiistämättä, pitivät kaikesta huolimatta kiinni aineesta riippumattomien henkisten tekijöiden olemassaolon todellisuudesta. Kummallekin pääalueelle mahtui lähes epäluukuinen määrä erilaisia henkilökohtaisia painotuksia. Yhteiskuntaa leimasikin hengen ja positivismiin uskovan tieteen välinen ristiriita (esimerkiksi Rommi 1964, 285).

<sup>6</sup> Tämä arvio perustuu organisaatorakenteiden kehitykseen.

<sup>7</sup> Tähän strategiaan turvauduttiin myöhemminkin. Erkki K. Osmonsalon (1939, 144-145) mukaan 1830-luvulla pyrittiin kiinnittämään Suomen eri kansankerrosten intressit Venäjään myöntämällä niille eri tavoin etuja ja koettamalla välttää toimia, jotka olisivat osoittaneet, että Venäjä pyrki selvästi si-

kunnan sisäinen valta- ja hallintorakenne, johon Suomen hallinto ei voitu liittää helposti ja vaivattomasti. Yksinvaltaisella Venäjällä oli sekava keskushallinto, ja koko keisarikunnalta puuttui 1800-luvun alussa ajanmukainen, valtakunnallisesti kattava hallintokoneisto. Valloitetujen alueiden liittäminen lähes ainoana strategisena vaihtoehtona oli säilyttää vallitsevat järjestelmät kytkemällä ne uuden komennon alle. (Ylikangas 1996, 429.) Venäläisen hallinnon vahvuus olikin siinä, että se pakotettuna kykeni sietämään erilaisuutta sekä siihen liittyviä jännitteitä. Eri alueiden, kuten Suomen ja Puolan, toisistaan poikkeavat hallintojärjestelmät saattoivat olla kytkeytyneenä Venäjän keisarin alaisuuteen.

Strategisesti Suomen integrointi Venäjän yhteyteen vaati suomalaisen virkamiehistön vanhojen yhteyksien katkaisemista Ruotsiin. Venäläisten kannalta ongelmana ei ollut suomalaisuus, jota ei edes ollut olemassa kansallisuutena. Sen sijaan ongelmana olivat suomalaisten kulttuuriset ja taloudelliset kiinnostuskohdat vanhaan emämaahan, Ruotsiin.<sup>8</sup> Lisäksi keisarivaltaa uhkaaviin tekijöihin kuului eurooppalainen kehitystrendi, jossa nousevasta porvaristosta oli sen edustaman tiedon eli koulutettujen porvarillisten ryhmien, kautta tulossa uhka hallitsijanvallalle (ks. Ylikangas 1995).

Edellä esitettyjen tilannetekijöiden takia oli tarkoituksenmukaista päätyä strategiaan, jossa vaikutettiin suoraan maan eliitin ja keisarin välisiin valtasuhteisiin virkamiehistön pätevyyden arvostusta määrittämällä.

*Suomalainen eliitti liitettiin virkamiehistönä hallitsijaan sillä, että sen tuli edustaa Suomea koskevien asioiden pätevyyttä.*

Arvostus johtavasta virkamiehistöstä Suomea koskevien asioiden pätevyyttä edustavina toimijoina aikaansai merkittäviä, jopa dramaattisia seurauksia. Venäläisten strategia osoittautui virkamieskunnan subjektiivisuuden ja etiikan muokkaajana tehokkaaksi. Syntyi ajattelutapa, jota Keijo Korhonen (1963, 194-207) on kutsunut Suomen asian komiteaa koskevassa tutkimuksessaan byrokraattis-patrioottiseksi Suomi-ideaksi. Sen mukaan virkamiehistön oli tärkeää tunnustautua suomalaisiksi ja toimia sen mukaan. Näin virkamiehistön pätevyyden arvostuksen kautta alkoi muotoutua käsitys suomalaisuudesta. Ruotsin vallan aikana suomalaisuutta erillisenä alueena ja ajattelutapana ei vielä ollut olemassa (Suomalaisuuden rakentumisesta laajemmin Jusila 1987).

Päätöksenteossa suomalainen virkamiehistö oli keisarin kannalta hyödyllinen, koska se edusti pätevyyttä erillisaseman ja siihen liittyvän lainsäädännön tulkinnaissa. Venäläisten strategian tehokkuutta edisti se, että virkamiehistö toimi välittömästi keisarin alaisuudessa. Tämä lisäsi virkamiesten arvoa, mikä näkyi myös aikalaisargumenteissa. Esimerkiksi C. J Wallen kirjoitti 1800-luvun alkupuolella piispa Tengströmmille keisarin Suomea kohtaan noudattamassa politiikassa olleen erityisen positiivista sen, että suomalaiset saivat hoitaa asiansa "välittömästi valtaistuimen luona." (Danielson-Kalmari 1927, 505.) Hierarkkisen yhteiskuntajärjestyksen mukaisena oppina olikin, että hallitsijan valtaistuimen läheisyys lisäsi suoraan henkilön kunniaa ja arvostusta.

---

vuuttamaan suomalaisia ja siten vieroittamaan heitä valtakunnallisesta yhteydestä.

<sup>8</sup> Suomalaisten ajattelutapoja muokattiinkin suopeiksi uudelle hallitsijalle maan säädyille järjestetyllä näytelmällä, Porvoon valtiopäivillä. Samalla Keisari halusi vaikuttaa ihmisten ajattelutapoihin omien luottomiestensä kautta, vähentämällä Suomen ja Ruotsin välisiä yhteyksiä, keräämällä tietoja värvättyjen urkkijoiden kautta sekä takaamalla taloudellisia etuja (ks. esimerkiksi Ketola 1992, 119-210). Jopa kauppa- ja tullipolitiikkaa ohjasi suuriruhtinaskunnan ajan alussa tavoite irrottaa suomalaista elinkeinotoimintaa Ruotsin yhteydestä (Kuusterä 1990, 40).



Autonominen asema keisarin alaisuudessa lisäsi myös ylipäänsä hallinnollisten asioiden pätevyyden arvostusta. Suomalaisen virkamiehistön pääomaksi muodostui tulkinta siitä, että sillä oli riittävää pätevyyttä suoriutua itsenäisesti talous- ja hallintoasioista (ks. esimerkiksi Tyynilä 1992, 61). Tästä riippui strategisesti jopa maan autonomisen aseman oikeutus (ks. esimerkiksi Korhonen 1963, 18-19).

Käsitys pätevyyttä edustavasta virkamieskunnasta Suomen identiteetin rakentajana ja ylläpitäjänä institutionaalistui. Poliittisen päätöksenteon kentällä käydyn keskustelun perusteella suuriruhtinaskunnan ajalla muutoksia ei juuri haluttu vaan suomalaiset olivat tyytyväisiä virkamiehistön asemaan maansa asioiden pätevyyttä edustavina toimijoina.

## 2 Pätevyyttä suomalaisen yhteiskunnan hyväksi

Suomen suuriruhtinaskunnan ajan alussa Suomi oli kuin Isä-Venäjän suojissa varttuva poika, jota ohjattiin löytämään oma, itsenäinen identiteetti. 1800-luvun loppupuolella varttuva nuorukainen alkoi löytää itseään kansallisuusaatteen vauhdittamana. Lopputuloksena oli poliittisen kentän konflikti ja keskustelu valtasuhteista. Vastakkain olivat suomalaisen hallintokoneiston autonomista asemaa puolustavat ja Venäjän yhtenäistämistä ajavat tahot (Suomalaisten ja venäläisten suhteiden kehityksestä ks. erityisesti Jussila 1969.)

Strategisesti kamppailun kohteena oli se, kuka saisi päättää Suomea koskevista asioista. Venäläistämistoimenpiteiden tavoitteena oli ohjata virkamiehiä toimimaan Venäjän hallintojärjestelmän periaattein ja alaisena. Tämä merkitsi strategiaa Suomen suuriruhtinaskunnan autonomisen toimintamahdollisuuksien kaventamisesta. Tätä vastustettiin suuriruhtinaskunnassa poliittisen päätöksenteon kentällä, valtiopäivillä, ja virkamiehistössä enemmän tai vähemmän yhteisymmärryksessä.<sup>9</sup>

Suuriruhtinaskunnan asemaa puolustavien strategiana oli ylläpitää suuriruhtinaskunnan ajan alun valtasuhteet ennallaan.<sup>10</sup> Reagoidessaan kokemuksiin suomalaiset – erityisesti perustuslaillisesti ajattelevat – lähtivät siitä, että normi virkamiehistöstä Suomea koskevien asioiden pätevyyttä edustavina neuvonantajina kuului hallisijan myöntämiin oikeuksiin. Tämän näkemyksen mukaisesti venäläisten vahvistuva vaikutusvalta Suomea koskevissa kysymyksissä oli myös vastoin maan valtiosääntöä. Suomea koskevat asiat oli hoidettava omilla virkamiehillä.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Suhtautuminen venäläistämistoimenpiteisiin oli sisäpoliittinen kysymys. Suomen poliittinen kenttä, eduskunta, otti myös aktiivisesti kantaa venäläistämiskysymykseen. Konflikti nähtiin eduskunnan ja senaatin välisenä. Poliittisella kentällä kyti julkilausuttuna epäluulo siitä, toimiiko virkamiehistö lopultaan legitimiin hallitsemisjärjestelmän tahtoa toteuttavana objektiivisena koneistona. (ks. esimerkiksi Perustuslakivaliokunnan mietintö 2/1911, 7, Seitkari 1957, 250-269, 305, Edusk. kirje 31.3. 1911, alam. adr.)

<sup>10</sup> Kriitikin kohteena oli se, että Suomea koskevia asioita oli hoidettu ohi suomalaisen hallintokoneiston. Suomen hallintojärjestelmä oli siis ohitettu, sulkeistettu omien asioiden käsittelyn ulkopuolelle. Vallankäyttäjiksi nousivat kenraalikuvernööri, Venäjän ministerit ja venäläismieliset virkamiehet. Maan hallinto integroitiin suoraan Venäjän hallintoon. Tämä näkyi erityisesti postin ja luotsilaitoksen kohdalla (ks. Seitkari 1957, 250-252). Lisäksi hallintoon koetettiin ajaa sisään vaatimukset venäjän kielisyydestä ja Venäjän hallinnon toimintaperiaatteista.

<sup>11</sup> Erityisesti arvostelun kärki kohdistui kenraalikuvernööriin. Suomalaiset vastustivat voimakkaasti ehdotusta, jonka mukaan lääninhallinto ja yleisen järjestyksen hoito olisi kytketty suoraan kenraalikuvernöörin hallintaan. Kenraalikuvernööri ei koettanut johtaa maan valtiosäännön mukaan. Kuitenkin hänen tuli olla yksinomaan suuriruhtinaskunnan virkamies. Kenraalikuvernöörin velvollisuutena näh-

Autonomisen aseman puolustamisen strategiaan kuului myös korostaa maan virkamiehistön pätevyyttä Suomea koskevista asioista keisarin neuvonantajana. Keisari tarvitsi totuudenmukaisia tai puolueettomia tietoja Suomen johtamisesta tai suomalaisten ajattelutavoista. Tällaista tietoa ei ollut henkilöillä, jotka eivät kuuluneet maan hallinnon virkakuntaan. (Eduskunnan anomusmietintö 30/1892, 14.) Autonomisen aseman puolustamisen näkökulmasta vieraat vaikutukset olivat este yhteiskunnan terveille kehitystyölle:

"Sillä ei valtiomiestaito eikä virkakokemuskaan, joita on hankittu yksinomaan keisarikunnan palveluksessa, saata korvata sitä Suomenmaan persoonallista tuntemista ja perehtymistä tämän maan yhteiskuntaelämään, jota erittäinkin tarvitaan voidakseen suoraan Hänen majesteetilleen antaa varmoja selvityksiä sellaisista ehdotuksista, joiden alkulähteenä on nurja käsitys maassa vallitsevista oloista" (Eduskunnan anomusmietintö 30/1892, 24.)

Virkamiehistön pätevyyden arvostusta oikeutettiin siis sillä, että keisarin ja suuriruhtinaskunnan virkamiehistön välinen suhde liittyi vallankäyttöön yhteiskunnassa. Kysymys oli virkamiehistön hyödyllisyydestä. Venäläistämiskamppailua käytiin tilanteessa, jossa valtion oli aiempaa enemmän huolehdittava kansalaisten hyvinvoinnista ja tuotantoelämän toiminnan edistämisestä. Tästä johtuen erityisesti yhteiskunnan kehittämisen toimenpideohjelmien toteuttamisesta vastaavien keskusvirastojen itsenäisen aseman korostamisesta tuli strateginen keino venäläistämisen vastustamisessa. (Savolainen 1996, 120). Yhteiskunnan kehittämisessä tarvittavan pätevyyden arvostuksen takia oli vaikea tehdä virkanimityksiä, joissa suhtautuminen venäläistämistoimenpiteisiin oli henkilön tietoja ja taitoja tärkeämpi kriteeri (ks., Savolainen 1996, 153, Pietiäinen 1992, 43-46).<sup>12</sup> Näin tulkittuna poliittisin perustein tehdyt virkanimitykset olivat uhka yhteiskunnalliselle kehitykselle.

### 3 Pätevyys ja poliittinen vastuunalaisuus

Jo 1820-luvulla, suunniteltaessa säätyvaltiopäivien koollekutsumista, pyrittiin senaattorit kiinnittämään poliittisen päätöksenteon alaisuuteen. Esimerkiksi piispa Tengström teki ehdotuksen siitä, että senaatin puheenjohtaja, jäsenet ja esittelijäsihteerit tehtäisiin vastuunalaisiksi säädyille.<sup>13</sup> Virkamiesten sijasta säädyt olisi liitetty osaksi hallintovaltaa hallitsijan neuvonantajiksi. Keisarin neuvontajana toimiminen oli poliittinen tehtävä.

Kun säätyvaltiopäivät saivat lähes 50 vuoden tauon jälkeen oikeuden kokoontua,<sup>14</sup> senaatin ja sen virkamiehistön toiminta liitettiin tiiviisti säätyvaltiopäivien valmiste-

---

tiin Venäjän ja Suomen integroiminen toisiinsa, mikä tarkoitti ristiriitojen sovittelua ja molemminpuolisen hyvän ajamista.

<sup>12</sup> Tosin venäläistämiskonflikti pysähdytti yhteiskunnallista kehitystä, sillä lainsäädännölliset uudistukset eivät edenneet.

<sup>13</sup> Heidän olisi pitänyt antaa pöytäkirjat ja kertomuksen toiminnastaan säätyvaltiopäiville. Sinne valitut henkilöt olisivat puolestaan tarkistaneet tehdyt toimenpiteet sekä tehneet toimenpide-ehdotuksen keisarille. (Rauhala 1915, 146.)

<sup>14</sup> Senaattoreiden keskuudessa nähtiin säätyvaltiopäivien tulevan jakamaan raskasta vastuuta maan talouden ja hallinnon toiminnasta. Toisaalta säätyvaltiopäivien koollekutsuminen oli vallankäytön kannalta suuri mahdollisuus. Se avasi väylän vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen lainsäädännön

luun. Senaatin virkamiehistön ja säätyvaltiopäivien välinen valtasuhde rakennettiin virkamiehistön pätevyyden kautta. Säätyvaltiopäiville menevät asiat tuli valmistella asiantuntevien eli senaatin virkamiesten valvonnassa ja ohjeiden mukaan. (Tyynilä 1992, 180.)

Säätyvaltiopäivillä ja myöhemmin eduskunnassa ei kuitenkaan oltu tyytyväisiä osaan virkamiehistön holhokkeina. Poliittisessa päätöksenteossa tehtiin ehdotuksia, joiden strategisena tarkoituksena oli säätyvaltiopäivien valta-aseman vahvistaminen. Se tarkoitti irrottautumista virkamiesvallasta. Virkamies ei olisi voinut toimia kahdessa tehtävässä: virkamiesvalmistelijana ja poliittisena päätöksentekijänä. Tämä merkitsi käytännössä tavoitetta, jossa pätevyyttä edustavan virkamiehistön hyväksikäyttö olisi tarkoittanut roolia asioiden valmistelijana, mieluiten valtiopäivien alaisuudessa.

Konkreettisimmin strategia alistaa virkamiehistö poliittisen päätöksenteon alaisuuteen näkyi 1860-luvulla tehdyssä ehdotuksessa. Sen sisältämän etiikan mukaan senaatin jäsenet ja Pietarissa toimiva ministerivaltiosihteeri olisivat olleet virkatoimintaan ja hallitsijalle antamistaan neuvoistaan vastuullisia säädyille.<sup>15</sup> Pyrkimyksenä oli lisäksi rajoittaa senaatin jäsenten toimintamahdollisuuksia poliittisessa päätöksenteossa.<sup>16</sup> Tavoitteisiin kuului myös saattaa valtiovaliokunnan tehtäväksi senaatin toiminnan arvioimisen. (Valtasaari 1947, 225.)<sup>17</sup> Vielä 1910-luvulla tavoitteet olivat edellä esitetyn kaltaisia.<sup>18</sup>

Pyrkimyksessä liittää virkamiehistö poliittisen päätöksenteon alaisuuteen oli kysymys strategisesta valtataistelusta, jossa uusi hallitsemisen instituutio, säätyvaltiopäivät (eduskunta) pyrki vahvistamaan ja vakiinnuttamaan asemaansa muuttamalla institutionaalisia valtarakenteita. Samalla korostui vastakkainasettelu poliittisen päätöksenteon ja virkamieskunnan välillä. Poliittisen vallan vahvistaminen edellytti virkamiehis-

---

kautta.

<sup>15</sup> Vuonna 1963 valtiopäivillä tehdyissä ehdotuksissa ehdotettiin myös hallinnon uudelleenorganisointia, joka olisi muuttanut hallinnon välisiä suhteita. Senaatin jäsenet ja Pietarissa toimiva ministerivaltiosihteeri olisivat olleet virkatoimintaan ja hallitsijalle antamista neuvoistaan vastuullisia säädyille. Esitys kaatui siihen, että Suomen asian komitean mielestä keisarin olisi sopimatonta antaa kertomusta hallinnon toimenpiteistä. Vastaavasti luettelo tarpeista koettiin turhaksi. (Tuominen 1981, 462-464.)

<sup>16</sup> Senaatin jäsen tai muu virkamies, jonka virkatoiminta saattoi joutua tarkastettavaksi, ei saanut tulla valituksi minkään valiokunnan jäseneksi. Aluksi tämä tarkoitti lähinnä sitä, että senaatin jäsenillä ei ollut oikeutta olla valtiovaliokunnan jäseniä, sillä sen tehtävänä oli tarkastaa hallintoa ja säätyjen erityisiin tarkoituksiin myöntämien määrärahojen käyttöä. Vuonna 1867 perustusvaliokunta kuitenkin katsoi välttämättömäksi, että kielto laajennettaisiin koskemaan kaikki valiokunnat. Ruhrius-Ahrenbergin (1981, 206) mukaan valtiopäivillä noudatettiin periaatetta, jonka mukaan hallituksen jäsentä tai prokuraattoria ei tullut valita yleiseen valiokuntaan. Sen tehtäviin kuuluivatkin lakiesitysten tai muun hallitustoiminnan käsittelemiset. Säätyvaltiopäivät pyrkivät myös kehittämään itseään senaattia valvovaksi organisaatioksi.

<sup>17</sup> Vuonna 1867 pohdittiin myös mahdollisuutta lisätä valvontavaltaa tulo- ja menoarvon kehittämislä. Säädyille olisi tullut luovuttaa kertomus valtion tilasta ja tarpeista. Tähän tuli sisällyttää ehdotukset perusteiksi ja tavoiksi, joilla täytettäisiin valtion vakinaiset tulot ylittävät tarpeet (Kruhrius-Ahrenberg 1981, 281-282.) Samoin säädyt saisivat kertomuksen siitä, mitä maan hallinnossa oli tapahtunut edellisten valtiopäivien jälkeen.

<sup>18</sup> Vielä 1910-luvun taitteessa asiaan palattiinkin usein muun muassa eduskunnan jäsenten tekemissä anomuksissa, joissa ehdotettiin senaatin, hallituksen muodostamista eduskunnalle vastuunalaiseksi ministerihallitukseksi. Tällä tavoiteltiin minimissään hallitusten toiminnan laillisuusvalvontaa, mutta esillä oli myös hallinnon poliittinen kontrolli ja johtaminen. (Seitkari 1957, 238-242.) Erityisesti sosiaalidemokraatit eivät luottaneet, että virkamiehen päätöksistä antama varmennus tai virkamiehen juridinen vastuunalaisuus olla syyllistymättä lainvastaiseen tekoon olisi taannut hallinnon poliittisen kontrollin (esimerkiksi Eduskunnan anomusehdotus 183/1907.)

tön aseman heikentämisestä.<sup>19</sup> Erityisesti säätyvaltiopäivien muuttuminen poliittisesti valituksi eduskunnaksi johti kasvavaan virkamiehistön vaikutusvallan arvosteluun. Vuosien 1905 ja 1915 välisenä aikana eduskunnassa tehtiin lähes kaksikymmentä anomusmietintöä, joilla tavoiteltiin joko eduskunnan intressien huomioonottamista hallinnossa, eduskunnan päätösvallan vahvistamista tai virkamiehistön toimintaa kontrolloivia käytäntöjä.<sup>20</sup> Erityisesti sosiaalidemokraattien ja maalaisliittolaisten ryhmät, joihin ei juurikaan kuulunut vaikutusvaltaisia virkamiehiä, vaativat virkamiesvallan vähentämistä.

Käsitys virkamiehistön alisteisesta asemasta poliittisen päätöksenteon nähden, heijastaa oppina orastavaa demokratian ihannetta, jonka mukaan virkamieskunnan tuli olla olemassa kansalaisia ja yhteiskunnan ongelmia varten. Kansalaisten edut tulivat huomioonotetuksi edustuksellisen poliittisen päätöksenteon kautta, ja siksi virkavalta ilman poliittista kontrollia oli ongelma hallinnon ja yhteiskunnan välisen suhteen hyväksyttävyyden kannalta. (Eduskunnan anomusehdotus n:o 12, 446-447.) Huomattavaa on kuitenkin se, että virkamiehistön pätevyyttä ja sen arvostamista ei sinällään esitetty uhkaksi poliittisen päätöksenteon vallan kannalta. Tässä mielessä suuriruhtinaskunnan ajan lopun keskustelu heijastaa uskoa valtasuhteeseen, jossa poliittinen valta kykeni ohjaamaan tietoja ja taitoja edustavaa virkamieskuntaa.

Senaatin poliittista vastuunalaisuutta ei vahvistettu lainsäädännöllisesti.<sup>21</sup> Valtio-päivät ja myöhemmin eduskunta epäonnistuivat määrittelyvallankin käytössä. Valtio-päivien mahdollisuudet vaikuttaa senaatin toimintaan jäivät melko vähäisiksi. Virkamiesten keskeistä asemaa ylläpitivät keisarille menevien asioiden valmistelun menettelytavat, säätyvaltiopäivien ja eduskunnan budjettivallan vähäisyys ja tarkastustoiminnan puute. Senaatin vaikutusmahdollisuudet olivat huomattavat myös siksi, että se valmisteli käsiteltäviä asioita ja antoi päätöksistä lausuntoja (Tyynilä 1992, 229). Tässä mielessä merkityksetöntä ei ollut virkamiehistön vallan kannalta aiemmin esiin nostettu ja institutionalisoitunut virkamiehistön pätevyyteen liittyvä arvostus siitä, että se edusti Suomen asioiden hoitoa koskevaa tietoa ja taitoa suoraan hallitsijan alaisuudessa.

---

<sup>19</sup> Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mielestä senaatin jäsenillä oli mahdollisuus esittää mielipiteensä, kun keisari pyysi heidän kannanottoaan säätyjen päätöksistä. (Valtasaari 1947, 227.)

<sup>20</sup> Kuvaava esimerkki eduskunnassa käydystä keskustelusta on vuonna 1910 kuudentoista kansanedustajan jättämä anomusmietintö. Siinä he kiinnittivät huomiota yhteiskunnan voimattomuuteen virkamiesvaltaan nähden. Tämä tarkoitti eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien puuttumista, järjestää virkamiesoloja oman tarpeensa mukaan. (Eduskunnan anomusehdotus n:o 12/1910, 446-449.)

<sup>21</sup> Vuonna 1906 kysymystä eduskunnan oikeudesta tarkistaa hallituksen jäsenten toimenpiteiden laillisuus pidettiin muodollisesti erillään varsinaisesta eduskunnan uudistamiskysymyksestä (Seitkari 1957, 89). Suomalaisten ja venäläisten kesken käytiin keskustelua finanssivallasta. Lopputuloksena oli aiemman käytännön mukainen kompromissi, jossa valtasuhteet säilyivät ennallaan. Hallitsijan toimivaltaan kytkeytynyt senaatti sai käyttää täysin vapaasti valtionvaroja niihin tarkoituksiin, joihin vakinaiset tulot riittivät. Jos varat eivät riittäneet, niin asiasta annettiin esitys valtiopäiville. (Seitkari 1957, 112.)

### III VIRKAMIEHISTÖN NIMITTÄMINEN

#### 1 Taito, kokemus ja koeteltu kansalaiskunto

Suuriruhtinaskunnan ajan alusta lähtien virkamieskunnan nimitysperiaatteiden lähtökohtina olivat Ruotsin vallan aikaiset yhdistys- ja vakuuskirjan periaatteet. Virkamiehet tuli valita virkoihin "taidon, ansion, kokemuksen ja koetellun kansalaiskunnan perusteilla". Yhdistys- ja vakuuskirjan sananmuodon mukaisesti ylenemisperiaatteita tuli noudattaa kaikissa viroissa: "alemmasta ylempään virkaan." Ylentämisperiaatteiden rinnalla tai pikemminkin niitä täydentäen oli voimassa eri virkoja koskevia kelpoisuusehtoja.

Virkamiesten ylennysperiaatteet korostivat eräänlaisen eettisesti korkeatasoisen virkamiehen ihannetta. Ne sisälsivät käsityksen virkamiehestä kunniallisena, nuhteettomana, ahkerana ja kurinalaisena henkilönä. Ensisijaisesti ylentämisperiaatteet korostivat virkamiehistön pätevyyden arvostusta. Virkamiehistö tuli valita virkoihin pitkälti tietojen ja taitojen kriteereillä. Pätevyyden normia korostivat ylentämisperiaatteisiin sisältyvät vaatimukset, että virkanimitykset tuli tehdä tiedon, taidon ja koetellun kansalaiskunnan perusteilla. Taito tarkoitti lähinnä yliopistossa hankittuja teoreettisia tietoja ja opintoja. Tietojen tuli vastata niitä tehtäviä, joihin hakeuduttiin. Kokemus taas viittasi tietojen soveltamiseen julkisessa toimessa, jonka hoitaminen menestyksellisesti katsottiin osoitukseksi taidosta. Koeteltu kansalaiskunto sisälsi henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyviä kriteerejä, kuten ahkeruuden, työteliäisyyden, hyveellisyyden ja urhoollisuuden. Ansioon kuuluivat muun muassa henkilön tiedot virkaan kuuluvissa asioissa.<sup>22</sup> (Kulla 1987, 21-47.)

Senaatissa ei esiintynyt suuriruhtinaskunnan ajan alussa koulutukseen liittyviä vaatimuksia (Ks. Tyynilä 1992, 41-48). Tilanne muuttui 1800-luvun lopussa. Vuonna 1869 voimaan tulleen säädöksen mukaan vähintään kahdella talousosaston jäsenistä tuli olla kokemusta tuomarintoimesta (Tyynilä 1992, 368). Vuonna 1892 annetussa asetuksessa talousosaston juristien vähimmäismäärä nousi kolmeen, joista yhden oli toimittava oikeustoimituskunnan päällikkönä (Tyynilä 1992, 298).

Sen sijaan toimituskunnissa koulutuksesta muotoutui jo heti suuriruhtinaskunnan ajan alussa tärkeä virkamiehistön rekrytointiin vaikuttava kriteeri. Vuonna 1817 annettiin tutkintoasetus. Se tarkoitti, ettei toimituskuntien virkoihin ollut mahdollisuuksia päästä ilman koulutusta. Myös ensimmäiset keskusvirastojen virkamiesten koulutukseen liittyvät pätevyysvaatimukset tulivat voimaan aivan suuriruhtinaskunnan ajan alussa.<sup>23</sup> Varsinaisesti keskusvirastokohtaisten pätevyysvaatimusten yleistyminen alkoi vasta 1860-luvulta lähtien. (Stenvall 1995, 59.) 1800-luvun lopulle tultaessa koulutuksesta oli muodostunut keino ohjata keskusvirastojen virkamiehistön edustamaa pätevyyttä. Vuon-

---

<sup>22</sup> Lisäksi siihen kuuluivat utteruus (kuuliaisuus, huolellisuus) ja varovaisuus (nuhteettomuus: ettei alen-  
tanut viran arvoa). Huomattavaa on myös se, että vastaavankaltaiset kriteerit vaikuttivat osin jopa kirkon  
virkanimityksiin (ks. Vuorela 1980, 40-51).

<sup>23</sup> Vuonna 1811 Collegium medicumia koskevassa asetuksessa oli vaatimus, että viraston sihteerin täytyi  
olla lääketieteen tohtori. Myöhemmin pätevyysvaatimuksia oli yliopiston tutkintoasetuksissa.

na 1892<sup>24</sup> korkeakoulututkintoa edellyttäviä pätevyysvaatimuksia esiintyi 146 virkanimikkeestä 59:ssä eli niiden osuus on runsas kolmannes. Pätevyysvaatimukset koskivat 76 virkaa. Vuonna 1892 rahapaja oli ainoa keskusvirasto, jossa yhdellekään virkamiehelle ei ollut määritelty koulutuksellisia pätevyysvaatimuksia.<sup>25</sup>

Myös hallinnollisesta kokemuksesta muotoutui tärkeä pätevyuden arvostuksen kriteeri. Kun tutkinto oli monessa virassa rekrytoinnin perusedellytys, niin kokemus usein ratkaisi, kuka virkaan valittiin. (ks. esimerkiksi Sthålborg 1913, 151; Kulla 1987, 129-133.) Tämän ajattelutavan mukainen kaava oli yksinkertainen: mitä enemmän virkavuosia henkilöllä oli takanaan, sitä pätevämpi hän oli.

Virkaylennysperiaatteiden tulkinnassa kokemuksen ja ansion kriteeriksi tuli aiempi virkapalvelus (Kulla 1987, 204). Tämä suosi käytäntöä, jossa virkaura tehtiin julkisen hallinnon palveluksessa. Kysymys oli virkamiehistöön kohdistuvasta vallankäytöstä, sillä suosimalla hallinnollista kokemusta voitiin virkamiehet alistaa toimimaan hallintokoneiston vaatimalla tavalla (tästä esimerkiksi Nevanlinna 1907). Mikäli virkamies ei osoittautunut vallitsevan järjestelmän ehdoilla toimivaksi tai muutoin sopivaksi, oli uhkana urakehityksen pysähtyminen. Uhkaa lisäsi myös se, ettei virkamiehillä ei juuri edes ollut käytännön mahdollisuuksia astua yritysten palvelukseen (ks. Kuisma 1993).

Vuosisadan taitteessa alettiin käydä keskustelua kokemuksesta pätevyuden arvostuksen kriteerinä. Varsinkin poliittisessa päätöksenteossa, valtiopäivillä, virkakokemuksen saama merkitys pätevyuden kriteerinä kyseenalaistettiin. Kuvaava on esimerkiksi vuonna 1910 valtiopäiville tehtyyn anomusesitykseen kirjoitettu näkemys:

"Perustuslaki asettaa nimittäin 'ansion' sekä 'kokemuksen' s.o. virassa palvelemisen kautta saavutetun viran hoitoon perehtymisen ja tässä osoitetun kyvykkyyden, jotka kyllä tietystikin ovat huomioon otettavat nekin, 'taidon' rinnalle ja annetaan tällä perusteella varsin usein etusija hakijalle, jolla on useampia virkavuosia, vaikka nämä olisivat kuluneet toisella virka-alalla, jopa lakkautuspalkkaa nautittaessakin, sekä sivuutetaan viranhakija, joka on tutkimusten, matkojen erikoisen perehtymisen y.m.s. kautta laajentanut ja kehittänyt tutkintotietojaan." (Eduskunnan, anomusmietintö 10/1910, 6-7.)

Edellä esitetyn argumentin mukaan virkamiehistön pätevyyttä eivät voineet mitata mekaanisesti lasketut virkavuodet. Kuitenkin kelpoisuutta arvostettiin niiden perusteella riippumatta siitä, minkälaista henkilön kokemus oli sisällöllisesti. Kritiikin mukaan virkamiehistön pätevyys kehittyi virkauran myötä vain silloin, kun henkilö sai kokemusta tietyn erityisalan tehtävistä. Virkavuosien perustalta tehdyt ylennykset eivät myös kannustaneet virkamiehistöä hankkimaan ja kehittämään ammattitaitoaan.

---

<sup>24</sup> Koska pätevyysvaatimusten kattava hahmottaminen asetuskokoelmien kautta edellyttäisi varsin työlästä selvitystä, tarkastellaan keskusvirastojen virkamiesten pätevyysvaatimuksia yhden poikkileikkausvuoden kautta. Poikkileikkausvuodeksi on valittu vuosi 1892, jolloin annetulla asetuksella virallistettiin keskusvirastojen asema toimituskuntien alaisina virastoina. Vuosi 1892 sijoittuu Suomen suuriruhtinaskunnan ajan loppuun. Siksi sen perusteella on pääpiirteissään nähtävissä, minkälaiseksi keskusvirastojen pätevyys oli muotoutunut.

<sup>25</sup> Vuonna 1892 keskusvirastoja koskevissa säädöksissä esiintyi 20 virkanimikkeen ja 25 viran kohdalla pätevyysvaatimuksia, joilla voidaan tulkita olleen merkitystä myös edellytettävän koulutuksen kannalta. Näissä käytettiin ilmauksia johonkin tehtäviin liittyvästä harjaantuneisuudesta, tiedollisista taidoista ja perehtyneisyydestä.

”Järjestelmä tukahdutti suuremman etevyyden, kyvyn ja ammattipätevyyden kehittämisen.” (Eduskunnan anomusmietintö 109/1908, 82-83.)

Vaikka virkaiän mittaamiseen nojaavaa ylennysjärjestelmää arvosteltiin varsinkin poliittisen päätöksenteon kentällä, ei tällä ollut käytännön vaikutusta. Kuten Heikki Kulla (1987, 204) on 1800-lopulla käydyn keskustelun perusteella huomauttanut, mil-lään taholla ei oltu valmiita kokonaan luopumaan käytännöstä. Virkavuodet olivat kai-kesta huolimatta yksi luotettavimmista kriteereistä arvioida virkamiesten pätevyyttä. Ne antoivat suojan virkanimitysten mielivaltaa vastaan. Epäluulo vallankäyttöä koh-taan oli oikeutuksena näkemykselle kokemuksesta pätevyyden arvostuksen kriteerinä.

## 2 Elitismiä vai ammatillista pätevyyttä

Virkanimityksiin vaikuttivat suuriruhtinaskunnan ajalla myös yhteiskunnalliset val-tasuhteet. Tähän perustavana oppina oli, että viroissa toimiminen rakensi ihmisen ar-voa yhteiskunnassa.<sup>26</sup> Tämä näkyi keskushallinnon eliitti- ja sukulaisuusvaltaisuutena. Raimo Savolaisen (1994, 57 ja 1996, 73) tutkimukset ovat osoittaneet myös sukuper-kostojen merkityksen virkanimityksissä. Varsinkin suuriruhtinaskunnan ensimmäisinä vuosikymmeninä virkoihin pääsy edellytti usein korkeassa asemassa olevaa suositte-lijaa ja tukijaa; henkilöä, joka käytti vaikutusvaltaansa ja suhdeverkostoaan vir-kanimitystilanteessa.<sup>27</sup> (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 154-158.) Huomattavaa on myös se, että senaatin jäsenistä puolet tuli kuulua aateliin.

1800-luvun loppua lähestyttäessä henkilön tiedoista ja taidoista tuli entistä tärkeämpiä kriteereitä virkanimityksissä suku- ja säätykeskeisyyden sijasta. (ks. Stenvall 1995, 48-49, Konttinen 1991). Keskushallintoon kiinnittyikin uusia, koulutettuja ammatti-ryhmiä, kuten maa- ja metsätaloustieteilijöitä, maatalouden ammattilaisia ja teknisen koulutuksen saaneita virkamiehiä. (Konttinen 1993, 29-30, Luoma 1962, 84, Kulla 1987, 70-71.) Kehitys kytkeytyi paitsi sääty-yhteiskunnan hajoamiseen niin myös vir-kamiehistön ja yhteiskunnan valtasuhteen muuttumiseen. Yhteiskunnan johtamisessa tarvittiin yhä enemmän pätevyyttä edustavaa virkamieskuntaa.

Pätevyyden arvostuksen kasvu virkanimityksissä heikensi aluksi yhteiskunnan johtavan ryhmittymän, aatelin asemaa. Esimerkiksi upseerit, jotka usein olivat aatelin edustajia, tutkintoasetus sulkeisti varsinaisten hallintovirkojen ulkopuolelle. Tätä ta-kaiskua lievensivät monet erivapaudet ja poikkeukset. Lopulta tilanne kääntyi aatelin voitoksi, sillä heillä oli taloudelliset edellytykset suorittaa virkoihin tarvittavia tutkin-toja. 1800-luvun alkupuolella 4/5 osaa yliopisto-opiskelijoista kuuluikin ylipäänsä säätyläistöön (Wirilander 1974, 352, 460). Yliopistokoulutuksesta ja laajemminkin koulutusjärjestelmästä (ks. Vuorela 1980, 82-94) tuli sosiaalisen sulkeistamisen joh-dannainen, jonka tehtävänä oli sääty-yhteiskunnan ja sen johtavan säädyn aseman tu-keminen. (Konttinen 1993, 27-28.)

Suuriruhtinaskunnan ajalla ei käyty keskustelua siitä, tuliko virkamiehet nimittää tietoon ja taitoon perustavan arvostuksen vai sukutaustan perusteella. Tässä suomalai-

<sup>26</sup> Samoin kunniaa toivat hallitsijalta saadut suosionosoitukset ja kunniamerkit. Virat oltiin arvotettu rankijärjestyksen mukaisesti. Rankijärjestys kohotti myös itsessään valtiolla palvelemisen arvokkuutta, koska vain valtion virat kuuluivat rankijärjestyksen piiriin.

<sup>27</sup> Suositelijajärjestelmä oli itsessään tehokas hallitsemisen tekniikka, joka teki, kuten Seppo Tiiho-nen ja Heikki Ylikangas (1992, 156) ovat todenneet, virassaan ylöspäin haluavan nöyräksi ja kuuliai-seksi. Suositteleminen oli henkilökohtainen palvelus, joka edellytti vastapalvelusta, lojaalisuutta “tu-kijaa ja isäntävaltaa” kohtaan.

nen kehitys poikkesi eurooppalaisista malleista. Strategisesti syykin on ilmeinen. Eliitti ei joutunut tilanteeseen, jossa asemansa säilyttämiseksi olisi ollut tarkoituksenmukaista vastustaa virkamiehistön tiedollista ja taidollista arvostusta virkanimitysten kriteerinä.

### **3 Poliittiset virkanimitykset – uhka pätevyydelle**

Suuriruhtinaskunnan alusta lähtien virkanimityksiin vaikuttivat myös poliittiset ja ideologiset intressit. Nimitystilanteessa lojaalisuus venäläisiä kohtaan saattoi olla hyvinkin tärkeä valinnan peruste. Valitsemalla sopivasti ajattelevia henkilöitä voitiin siis strategisesti edistää suomalaisen virkamiehistön integroitumista osaksi venäläistä hallintojärjestelmää (esimerkiksi Torvinen 1975, 83). Käytännössä senaattiin oli mahdotonta päästä ilman hallitsijan luottamusta.

Varsinaisesti poliittiset virkanimitykset alkoivat yleistyä 1800-luvun lopussa. Tämä liittyi poliittisten käytäntöjen kehittymiseen. Suomeen muotoutui poliittisia liittoutumia, joista vähitellen syntyi puolueita (ks. Rasila 1975). Osana tätä kehitystä poliittiset kriteerit alkoivat syrjäyttää sukuperustaisuutta virkanimityksissä. Kiinnittyminen suomalaiseen, ruotsalaiseen tai liberaaliseen puolueeseen tai ajatusmalliin saattoi olla virkamiehelle pääomaa: se tiesi parempia virkapaikkoja, asemia ja vaikutusvaltaa. (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 159-160.)

Poliittisuuden vahvistumisesta huolimatta viralliset ylentämisperiaatteet, tai niiden tulkinta eivät muuttuneet. Keskustelun kohteeksi nousikin poliittisten virkanimitysten ja pätevyyden arvostusta korostavien ylentämisperiaatteiden ristiriitaisuus.

Keskustelua poliittisten virkanimitysten merkityksestä käytiin poliittisella tasolla. Kuvaava on ruotsalaista puoluetta edustaneen Wreden kannanotto. Hän vastusti poliittisin perustein tehtyjä virkanimityksiä ja virkamiesten erottamisia. Poliittisuus virkanimityksissä merkitsi pätevyyden arvostuksen sivuuttamista. Wrede korosti tradition ja historiallisen jatkuvuuden merkitystä yhteiskunnallisissa kysymyksissä. Yleisön mielipide oli yhtä altis muutoksille kuin hallituksen tai virastopäälliköiden näkemykset, mutta virkamiesten tuli olla pysyviä. Vaikka erottamattomuus saattoi vaikeutta kelvottomasta virkamiehestä eroon pääsemistä, niin samalla virkamiesten itsenäinen asema oli yhteiskuntajärjestyksen turva. (Vp. 1910, 1035-1038, myös Eduskunnan anomusmietintö 10/1910, 23-31, ks. myös Tarvainen 1995, 200.) Poliittiset virkanimitykset olivat kokonaisvaltaisesti julkisen hallinnon valtasuhteisiin vaikuttava asia.

Valtasuhteiden näkökulmasta poliittiset virkanimitykset kytkeytyvät konkreettisesti strategiseen kamppailuun siitä, millä puolueella oli parhaat toimintamahdollisuudet hallintokoneistossa. Julkilausutusti poliittisille virkanimityksille ei kuitenkaan löytynyt puolustajia. Sen sijaan tyypillistä oli arvostella kilpailevia poliittisia ryhmittymiä siitä, että niille myötämielisten virkamiesten nimityksissä poliittisuus oli johtanut pätevyyden arvostuksen sivuuttamiseen. (Ylikangas 1996, 493-499.) Virkamiehistön pätevyyden korostaminen oli oikeuttava peruste, jolla voitiin kyseenalaistaa kilpailevien poliittisten ryhmien tekemiä virkanimityksiä. Tässä mielessä poliittisten virkanimitysten vastustaminen nosti keskustelun kohteeksi virkamiehistön pätevyyden arvostuksen.



## IV KOLMITASOINEN KESKUSHALLINTO

### 1 Senaattori: keisarin neuvonantaja vai hallintoasioiden hoitaja

Suomessa maan keskushallinnon korkeimman viraston, senaatin, jäsenten tehtäväkenttä Keisarin avustajina oli kaksijakoinen. Suhteessa hallitsijaan senaatti oli ensinnäkin hallitsijan puolesta hallitusvaltaa käyttävä organisaatio. Se oli siis päätöksiä toimeenpaneva ja käytännön asioita hoitava hallinto-organisaatio. 1800-luvulla senaatin merkitys päätöstentekijänä vielä kasvoi, kun sille delegoitiin yhä enenevässä määrin rutiiniasioita koskevaa ratkaisovaltaa. Samalla senaatti hukkui rutiiniasioden tulvaan.<sup>28</sup> Toiseksi senaatti toimi keisarin Suomea koskevien asioiden neuvonantajina (tark. Rauhala 1915, 43-44). Sen tehtäviin kuuluivat lausuntojen antaminen ja esitysten tekeminen. Hallitsijan neuvonantajana senaatti saattoi pyrkiä vaikuttamaan Suomea koskeviin ratkaisuihin.

Kaksijakoisesta tehtäväkentästä johtuen senaattoreiden pätevyyden arvostusta on määrittänyt kaksi käsitystä. Ensimmäinen käsitys on tulkinta senaatin jäsenestä virkamiehenä, ja toinen tulkinta hallitusmiehenä. (ks. Stenvall 1995, 79-81).

Virkamies-hallitusmies-erottelussa kysymys oli ensinnäkin senaattorin valtasuhteesta hallintoon ja laajemmin yhteiskuntaan. Hallitusmiehen ominaisuudet tarkoittivat henkilön pätevyyttä käsitellä suuria asioita kuten laajoja yhteiskuntapoliittisesti merkittäviä ratkaisuehdotuksia. Vastaavasti käsitys senaattorista virkamiehenä sisälsi taidon käsitellä yksityiskohtaisia rutiiniasioita. Toiseksi hallitusmies-virkamies-erottelu heijasti senaattoreiden valtasuhdetta hallitsijaan. Hallitusmiehen keskeinen kriteeri oli se, miten hän pystyi vaikuttamaan keisarille ratkaistavaksi meneviin asioihin. Virkamiehet hoitivat vähäisen hallitsijaan kohdistuvan valtansa takia puolestaan pelkästään Suomen suuriruhtinaskunnan rutiiniasioita.

Hallitusmies – virkamies-erottelu on noussut esiin erityisesti senaatin kehittämisstrategioissa sekä senaattoreiden toimintaa tulkitsevista tutkija-arvioista. Esimerkiksi Suomen asiain komitean jäsen C. J. Walleen esitti toiselle komitean jäsenelle J. F. Aminoffille vuonna 1813 kirjoittamassa kirjeessään seuraavan asiaan liittyvän tulkinnan:

"Ei ole kylliksi, että senaatin jäsenet perinpohjin tuntevat tietyn osan niitä laajoja asioita, jotka liittyvät johonkin hallintotoimenpiteeseen, tai että he pintapuolisestikin tuntevat kaikki alat. Heillä tulee olla yhtä varma kuin laajakin katse ja useita luonnonlahjoja yhdistettynä, mikä harvoin tulee kuolevaisen osalle." (Castren 1951, 90. ks. myös Korhonen 1963, 135.)

Walleenin mielestä senaattorin tuli olla samanaikaisesti sekä hallitusmies että virkamies. Walleenin virkamiehistön ominaisuuksia koskevan johtopäätöksen mukaan tällaiset henkilöt olivat poikkeuksia. Samaan lopputulokseen päätyi myös vuodesta 1826 senaatin kamreerina työskennellyt J. G. von Bonsdorff. Hänen mukaan vain harvat henkilöt olivat sekä hallitusmiehiä että toimeenpanevia virkamiehiä. (Savolainen 1994, 301-302.)<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Tuomas Parkkali (1995) onkin tästä syystä puhunut voimattomaksi vahvistuneesta senaatista.

<sup>29</sup> Myös tutkijat ovat todenneet senaatin toimintaa alkuvaiheessa leimanneen hallitusmies – virkamies-jännitteen. Esimerkiksi K. W. Rauhalan (1915,83) argumentin mukaan hallituskonseljin tehtävät asettivat

Hallitusmies – virkamies-keskustelu jatkui myös poliittisen päätöksenteon kentällä lähestyttäessä 1800-luvun puoliväliä. Vuonna 1840 Aleksander Armfelt jätti mietinnön senaatin uudistamisesta, jonka sisältöä on Markku Tyynilä kuvannut seuraavasti:

"Armfelt katsoi, että senaatin organisaatio oli niin puutteellinen, ettei senaatti ilman sen muuttamista voinutkaan olla mikään muu kuin juoksevien asioiden hoitoon rajoittuva kollegio. Organisaatiota uudistettaessa oli Armfeltin mukaan pyrittävä saamaan aikaan enemmän yhtenäisyyttä ja yksimielisyyttä keskittämällä työtä niin paljon kuin mahdollista ja sijoittamalla hallintoon miehiä, jotka ymmärsivät oman ja maan aseman suhteessa keisarikuntaan ja jotka toimivat tässä hengessä ja aina pyrkivät yhteen ja samaan päämäärään samalla tarmolla kuin lujuudellakin." (Tyynilä 1992, 150.)

Armfeltin arvio heijastaa arvostusta sekä siihen sisältyvää normia senaattoreista hallitusmiehinä. Tähän pyrittiin myös 1800-luvun lopulla senaatin uudistamishdotuksilla. Esimerkiksi vuonna 1869 ja 1892 tehtyjen ehdotusten mukaan senaattia tuli kehittää niin, että senaattoreiden rooli rutiinitehtävien käsittelyssä olisi vähentynyt. Näin senaattoreilla olisi ollut paremmat mahdollisuudet keskittyä tärkeimpien asioiden käsittelyyn, hallitusmiesmäisiin tehtäviin. (ks. Savolainen 1994, 306-333.) Käsitös tarkoituksenmukaisesta työnjaosta toimi siis senaattoreiden pätevyyttä muokkaavana tekijänä.

Senaattoreiden pätevyyden arvostusta koskeva keskustelu liittyi muun muassa Suomen asian komitean ja senaatin valtasuhteiden muuttamisstrategiaan. Esimerkiksi Bonsdorffin 1820-luvulla esittämää kantaa oikeutti argumentti, että senaatin tuli olla iso kollegio, jonka tuli harjoittaa ylintä hallintovaltaa oikeus- ja siviiliasioissa. Asioiden hoitamiseen tarvittiin rutinoituneita virkamiehiä. Vastaavasti "hallitusmiestehtävien" eli tärkeimpien asioiden hoito pysyi puolueettomana, kun ne olisi jätetty Pietarissa sijaitsevalle Suomen asiain komitealle. (Savolainen 1994, 301-302.)

Senaattoreiden pätevyyden arvostus kytkeytyi lisäksi heidän keskinäisiin valtasuhteisiinsa. Raimo Savolaisen (1994) mukaan senaattorit voidaan jakaa suosikkisenaattoreihin ja rivisenaattoreihin. Rivisenaattorit toimivat virkamiehen roolissa ja keskittyivät ennen muuta Suomen suuriruhtinaskunnan jokapäiväiseen virkamiestyöhön. Vastaavasti suosikkisenaattoreilla, hallitusmiehillä, oli henkilökohtaisia suhteita joko suoraan keisariin tai hänen välittömässä läheisyydessään toimiviin neuvonantajiiin. Senaattorit, jotka pystyivät täyttämään suosikin tai hallitusmiehen mitat, kasvoivat tehtäviinsä suosikkiverkostoissa, eivät ansioitumalla senaatin työskentelyssä. (Parkkari 1993, 139; Savolainen 1994.)

Toisaalta mikään tutkimuksessa esiin tullut seikka ei viittaa siihen, että poliittisen päätöksenteon kentällä keisarin toimesta oltaisiin kyseenalaistettu senaattoreiden pätevyyden arvo. Tosiasia on ainakin siis se, että senaattoreiden pätevyys oli riittävää

---

jäsenille vaatimuksia, joita erityisten valiohenkilöidenkin oli vaikea täyttää: "laajakatseisen valtiomiehen silmä tuli olla yhdistettynä virkamiestaitoon." Raimo Savolaisen (1994, 288) tulkinnan mukaan toimiminen talousosastossa oli enemmän virkamies- kuin hallitusmiesroolin mukaista. Markku Tyynilä (1992, 144) on esittänyt kannan, että talousosaston jäsenet oli alunperin tarkoitettu vain virkamieheksi. Tyynilän tulkinnan mukaan käytännössä ei pelkkä virkamiestyö kuitenkaan aina riittänyt, koska tarvittiin myös suurempien linjojen hahmottamista.

turvaamaan Suomen suuriruhtinaskunnan aseman vallitsevissa valtasuhteissa. (ks. Jussila 1996). Syy on ilmeinen: keisarilla ei ollut suomalaisia virkamiehiä parempaa pätevyyttä Suomea koskevilla asioilla.

## 2 Senaattori: juristi vai sotilas

Hallituskonseljin perustamisen yhteydessä määriteltiin senaattoreiden nimityskäytännöt. Niihin vaikuttivat suomalaisen venäläisille myötämielisen eliitin sekä keisarin ja hänen Suomea koskevien asioiden neuvonantajien kannanotot. Tämä olikin luonnollista, sillä hallituskonseljin perustamisella oli tarkoitus ratkaista keisarin ja suomalaisen eliitin väliset valtasuhteet. (Ks. Tyynilä 1992, 41-48.) Lopputulokseksi muotoutui käsitys senaatin jäsenistä keisarin luottomiehinä. Strategiana oli valita sopivia henkilöitä keskushallinnon keskeisiin virkoihin ja näin edistää hallintokoneiston integroitumista keisarin tahdon alaisuuteen. Virkanimityksissä oli kysymys myös yhteiskunnallisista valtasuhteista. Tämä näkyi aateluuden vaatimuksena nimityssäännöissä. (Ks. Tyynilä 1992, 41-48.)

Toisaalta senaatin jäsenyydessä arvostettiin pätevyyttä. Vain yhdellä ainoalla senaattoriksi valitulla henkilöllä ei ollut takanaan opillista sivistystä. Tämä näkyy seuraavasta taulukosta, johon on koottu talousosaston senaattoreiden koulutustaustat Suomen suuriruhtinaskunnan ajalla. Ne on huomioitu taulukossa sen ajankohdan mukaan, jolloin henkilö valittiin ensimmäisen kerran talousosaston jäseneksi.

TAULUKKO 2. Senaatin talousosaston jäsenten koulutustausta

koulutusala	1809 - 1855	1855 - 1894	1894 - 1917	Yhteensä	
				N	%
juridinen	22	21	22	65	45
humanistinen	2	6	8	16	11
luonnontieteellinen	2	1	5	8	5
sotilaskoulutus	16	15	17	48	33
muu ylempi	4	-	4	8	5
muu/ei koulutusta	-	-	1	1	1
Yhteensä	46	43	57	146	100

Lähde: Tyynilä 1992, 369

Kokonaiskuva talousosaston senaattoreiden koulutustaustoista ja niiden ilmentämistä pätevyyden muotojen arvostuksista on varsin yksipuolinen. Lakikirja ja miekka olivat tuttuja talousosaston jäsenille, sillä lähes neljä viidesosaa heistä oli saanut joko juristin tai upseerin koulutuksen. 1800-luvun loppupuolella sotilaskoulutuksen ja juristikoulutuksen ohella myös muiden koulutusalojen, erityisesti humanistien, osuudet kasvoivat senaattoreiden opillisena sivistyksenä. Tämä kasvu ajoittui samaan ajankohtaan korkeakoulutuksen laajenemisen kanssa yhteiskunnassa.

Talousosastossa ei ollut juurikaan kehittynyt käytäntöjä, joissa tiettyjen toimikuntien päällikkyys olisi annettu säännönmukaisesti määrätyn koulutuksen saaneelle henkilölle, kuten on havaittavissa toimituskuntien päälliköiden koulutustaustojen perusteella (Taulukko 3).

Koulutuksella näyttää kuitenkin olleen lievää, suuntaa-antavaa merkitystä. Toimituskuntien päälliköitä valittaessa juristeja oli runsaasti tehtäviltään hallinnollisissa siviili- (kanslia-), kamari- ja finanssitoimituskunnissa. Heitä toimi myös kirkollis- ja oikeustoimituskuntien johdossa. Sotilastoimituskunta oli ymmärrettävästi sotilaiden miehittämä. Humanistit olivat edustettuina erityisesti kirkollistoimituskunnassa. Vaikka koulutus näyttääkin rajoitetusti ohjanneen toimituskuntien päälliköiden valintaa, ei oikeustoimituskuntaa lukuun ottamatta ole havaittavissa toimituskuntien päälliköiden viroissa minkään ammattiryhmän yksiselitteistä johtavaa asemaa. Juristit ja sotilaat olivat generalisteja, joita löytyi lähes joka toimituskunnista.

TAULUKKO 3. Toimituskuntien päälliköiden koulutustausta toimituskunnittain vuosina 1809 – 1909

toimituskunta	Juridi- nen	humanisti- nen	Luonnon- tiet.	Soti- las	muu ylem- pi	Muu	Yhteen- sä
kirkollis	9	6	-	3	-	-	18
valtiovarain	8	3	-	3	3	-	17
kamari	11	2	-	4	2	-	19
kanslia/siviili	15	1	-	7	-	2	25
maanviljelys	2	2	1	4	-	1	10
kauppa & teolli- suus	5	1	1	4	1	-	12
-	-	-	-	2	2	-	4
kulkulaitos	4	-	-	-	-	-	4
oikeus	3	-	-	13	-	-	16
sotilas							
yhteensä	57	15	2	40	8	3	125

Lähde: Spåre 1863, Bergholm 1912

Koulutustaustat kertovat siitä, että senaattoreiden osalta arvostettiin yleishallinnollista pätevyyttä. Sotilaan tai lakimiehen koulutukset eivät siviilihallinnon alueella pätevöittäneet talousosastossa juuri minkään erityisalan tehtävien hoitamiseen.

Yleishallinnollisen pätevyyden arvostaminen näkyy myös senaattoreiden kokemustaustoissa. Markku Tyynilän mukaan valtaosa talousosaston jäsenistä oli virkaurallaan pätevöityneitä henkilöitä, virkamiehiä tai upseereja. Jopa sellaisista henkilöistä, jotka olivat senaattiin tullessaan yksityishenkilöitä, olivat useimmat virastaan eronneita vir-

kamiehiä tai upseereja. (Tyynilä 1992, 372.) Senaattoreilla oli siis julkisen hallinnon palveluksessa hankittua pätevyyttä.

Erityisen keskeistä oli kokemus siviilihallinnollisista tehtävistä. Tätä kuvastaa sotilaiden tausta, sillä sotilaista vain harvat vaihtoivat kasarmielämän suoraan talousosaston jäsenyyteen. Senaattoreista vain neljä prosenttia tuli suoraan upseerin virasta (Tyynilä 1992, 371), vaikka joka kolmas talousosaston uusi jäsen oli entinen upseeri. Sotilaiden ponnahduslautana olivatkin maaherrojen/kuvernöörien virat. Kuvernööreistä kaksi kolmasosaa oli entisiä upseereja, joista useimmat olivat ennen kuvernööriksi nimittämistään työskennellyt virkaurallaan ainoastaan upseerina (ks. Voutilainen 1982, 84). Maaherrojen virat toimivat siis talousosastoon nimitetyille sotilaille tehtävinä, joissa he saattoivat hankkia hallinnollista pätevyyttä.

Yleishallinnollisen pätevyyden arvostuksen voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukainen myös suuriruhtinaskunnan ajan hallinnon valtasuhteiden kannalta. Se oli tae sille, että senaatti saattoi kokonaisvaltaisesti vaikuttaa julkisen hallinnon ratkaisemiin asioihin. Tästä näkökulmasta ei kuitenkaan senaattoreiden pätevyyden arvostusta koskevaa keskustelua käyty poliittisen päätöksenteon kentällä.

Yleishallinnollinen pätevyyden arvostus kytkeytyi yhteiskunnallisiinkin valtasuhteisiin. Sotilaan ja juristin ammatit olivat yhteiskunnan eliitin suosimia oppialoja. Elitistisyys näkyi siinäkin, minkälaisista viroista valikoitui henkilöitä senaattoreiksi. Talousosaston jäsenet rekrytoitiin tyypillisesti hallinnon arvoasteikon yläpäästä. Korkea ja arvostettu virka-asema oli pitkälti jopa talousosaston jäsenyyden edellytys (Tyynilä 1992, 67 ja Savolainen 1994, 220).

Senaattia käsittelevien tutkimusten perusteella ei koulutuksellista tai kokemuksellista taustaa koskevia keskusteluja käyty suuriruhtinaskunnan ensimmäisinä vuosikymmeninä.<sup>30</sup> Otettaessa huomioon hallinnon elitistisyyden näyttäisikin strategisessa mielessä luontevalta seuraava tulkinta. Niin kauan kuin yhteiskunnalliset valtasuhteet, toisin sanoen eliitin suhde muihin yhteiskunnallisiin ryhmiin, määrittivät senaatin asemaa, oli senaattoreiden edustama yleishallinnollinen pätevyyden arvostus kyseenalaistamattomassa asemassa.

Senaatin jäsenten koulutustaustaa koskeva keskustelu käynnistyi vasta 1800-luvun lopulla, kun poliittiset valtasuhteet muuttuivat. Puoluejärjestelmän kehittyminen vaikutti pätevyyden arvostukseen. Suomenmielisessä sanomalehdistössä sotilaiden pätevyyttä talousosaston jäsenenä kritisoitiin. Heidät haluttiin korvata lähinnä juristeilla, joiden pätevyys nähtiin sotilaita paremmin sopivan hallinnollisiin tehtäviin. Tämä keskustelu oli strategisessa mielessä reagointia venäläistämisyhtymykseen. Sotilaat edustivat entisinä armeijan upseereina lojaalisuutta Venäjää kohtaan. Sen sijaan juristit saattoivat suomalaisen lainsäädännön tuntijoina ja Suomen hallinnossa virkauransa tehneinä toimijoina etsiä enemmänkin suuriruhtinaskunnan omaa, kansallista etua.

---

<sup>30</sup> Oikeustieteilijöitä oli senaatissa hieman enemmän kuin sotilaita. Toisaalta sotilaiden merkitystä korosti se, että sotilaskoulutuksen saaneilla henkilöillä olivat pisimmät urat senaatissa (Savolainen 1994, 222). Lisäksi ainakin 1800-luvun alkupuolella sotilaiden joukosta löytyivät talousosaston vaikutusvaltaisimmat jäsenet. Sotilaiden vaikutusvalta perustui hyvien suhteiden ohella rankijärjestyksen ohjaamaan kollegiseen äänestyskäyttäytymiseen. Rankijärjestyksessä sotilaat arvoitettiin siviilivirkamiehiä tärkeämmiksi, minkä takia he esittivät asioista äänestettäessä mielipiteensä viimeisinä. (Savolainen 1991, 10.) Lopputuloksena oli, kuten Raimo Savolainen (Savolainen 1991, 309) 1860-luvun alun talousosaston pöytäkirjojen perusteella on todennut, että sotilaat saattoivat antaa muiden riidellä ja torailla sekä tehdä itse lopuksi johtopäätökset ja uudet synteesit. Sotilaat arvojärjestyksessä siviilivirkamiehiä edelle asettava asetus kumottiin vasta vuonna 1892. Markku Tyynilä on kutsunut muutosta senaatin tasa-arvoistamiseksi (Tyynilä 1992, 298-299).

(Ks. Ylikangas 1991, 70-84.) Paineet senaattoreiden pätevyyden arvostusten muuttamiseen olivat siis poliittisia ja eettisiä, eivät pelkästään tiedollisia ja taidollisia.

### 3 Toimituskuntien virkamies: pätevä ja itsenäinen

Toimituskuntien virkamiehistön tehtävänä oli asioiden käsittely, valmistelu ja esittely talousosastoa sekä myöhemmin myös toimituskuntien päälliköitä varten. Valmistelu-tehtävässään toimituskunnan virkamiehistöllä oli itsenäisyyttä, sillä sitä eivät sitoneet alempien viranomaisten lausunnot (Rauhala 1915, 315).<sup>31</sup> Lisäksi toimituskunnilla oli oman hallinnonalan valvontaan liittyviä tehtäviä.<sup>32</sup>

Aluksi toimituskunnan mietintö, ratkaisuehdotus,<sup>33</sup> ymmärrettiin toimituskunnan eli esittelijäsihteerin ja toimituskunnan päällikön yhteiseksi käsitykseksi käsiteltävästä asiasta. Toimituskunnassa tehty lausunto ja päätösehdotus laadittiin päällikön ja esittelijäsihteerin neuvottelupidon pohjalta. (Vuorela 1976, 47.) Kuitenkin jo suuriruhtinaskunnan ajan alussa kiinnitettiin huomiota käytännön ongelmallisuuteen. Vuonna 1811 tehdyn päätöksen mukaisesti mietintöjä oli pidettävä yksinomaan esittelijän valmistamina, eikä niihin katsottu sisältyvän päällikön mielipidettä. (Tyynilä 1992, 55-56.) Jos asiaa valmisteltaessa syntyi erimielisyyksiä päällikön ja esittelijän välillä, oli senaatille esitettävä kumpikin mielipide.

Edellä kuvattu senaattoreiden ja esittelevien virkamiesten valtasuhteeseen liittyvä käytäntöjen muutos kytkeytyi virkamiehistön pätevyyden arvostukseen. Asioita valmistelevan virkamiehen itsenäisyyden tarkoituksenmukaisuus perustui siihen, että se paransi pätevyyden käyttöä. Tämä ilmenee prokuraattori Matius Caloniuksen esittämissä käsityksissä, joiden pohjalta päädyttiin toimituskuntien virkamiesten itsenäistä asemaa korostaviin käytäntöihin. Calonius kyseenalaisti vallinneet toimintamallit. Kun virkamiehet olivat ehdottoman riippuvaisia päälliköiden käskyistä, he eivät voineet käyttää taitoaan ja kokemustaan, eivätkä myös olleet eettisesti vastuullisia mietinnön sisällöstä. Caloniuksen johtopäätöksen mukaan toimituskunnan päälliköille kuului oikeus valvoa toimistoaan, mutta heillä ei ollut diktatorista toimivaltaa määrätä, mitä esittelijäsihteerin, kamreerin tai revisionkomissaarin ajatteli tai lausui.<sup>34</sup> (Tyynilä 1992, 54.)

Toimituskuntien virkamiehistön pätevyyden arvostukseen perustuva itsenäinen asema pohjautui etiikkana oikeudenkäytön ihanteisiin ja oppeihin. Oikeudenkäyntikäytäntöjen kaltaisesti asian käsittelijä esitti vastuullisena toimijana päätöksentekijälle päätösehdotuksensa, joka ei kuitenkaan ollut tätä velvoittava. Matias Calonius, virka-

<sup>31</sup> Virkamieskunta sai pyytää itsenäisesti tarvitsemiaan selvityksiä ja lausuntoja. Toisaalta toimituskuntien virkamiehistön merkitys asioiden valmistelussa saattoi jäädä muodolliseksi, sillä asioiden perusvalmistelu oli usein jo tehty keskusvirastoissa tai lääninhallituksissa.

<sup>32</sup> Asioiden esittely senaatin istunnoissa oli toimituskuntien esittelijäsihteerien ja kamreerien vastuulla. Esittelyoikeus tuli asia paljouden takia 1900-lukua lähestyessä myös yhä enemmän toimituskuntien alempien virkamiesten oikeudeksi ja velvollisuudeksi.

<sup>33</sup> Toimituskuntien virkamiehillä oli oikeus hankkia asioiden valmistelua ja esittelyä varten tarvittavat asiakirjat, lausunnot ja selitykset ilman ilmoitusvelvollisuutta senaatille (esimerkiksi Castren 1951, 89). Toimituskunnissa laadittu mietintö käsitti selostuksen esiteltävään asiaan liittyvien asiakirjojen sisällöstä, mikä oli tavallisesti yksityiskohtainen ja laaja sekä toimituskunnan oman lausunnon, joka tavallisesti sisälsi myös päätösehdotuksen. (Vuorela 1976, 46-47.)

<sup>34</sup> Prokuraattori Mathias Caloniuksen arvion mukaan toimituskuntien päälliköt olivat katsoneet heillä olevan yksinoikeuden määrätä senaatille valmisteltavien lausuntojen sisällöt. Näin ollen esittelijäsihteerillä, kamreerilla tai revisionkomissaarilla ei ollut oikeutta ilmoittaa eriävää mielipidettä.

miehistön itsenäisen aseman keskeinen määrittäjä, olikin aikansa johtavia oikeustieteilijöitä.

Poliittisen päätöksenteon kentällä varsinaisesti ongelmaksi muodostuivat senaatin riippuvuus virkamiehistön vallasta ja pätevydestä. Esimerkiksi vuonna 1897 valtiopäivien anomusmietinnössä epäiltiin talousosaston kykyä käsitellä asiapaljouden takia valitusasioita riittäväällä huolellisuudella. Siksi uskottiin päätösten muotoutuvan liian helposti esittelijäsihteerin tai toimituskunnan päällikön näkemysten mukaisesti. (Eduskunnan anomusmietintö 51/1897, 12.) Tulkintana siis oli, että virkamiehistön pätevyys saattoi rajoittaa poliittisen päätöksentekijän toimintamahdollisuuksia. Ehdotus ei johtanut käytäntöjen muuttumiseen.

#### **4 Juridinen pätevyys suuriruhtinaskunnan ajan hallinnon ydinpätevyytinä**

Markku Tyynilän (1992, 99-100) mukaan suuriruhtinaskunnan ajan alussa noudatettiin toimituskuntien virkamiesten nimittämisessä kelpoisuusehtoja, jotka perustuivat Ruotsin vallan ajan säännöksiin tai yksittäistapauksissa tehtyihin päätöksiin. Merkittävänä ratkaisuna Tyynilä pitää talousosaston vuonna 1810 tekemää linjapäätöstä. Sen mukaan ilman julkista tutkintoa ei ketään voitu nimittää talousosaston vakinaiseen tai ylimääräiseen virkaan. Vuonna 1814 talousosaston ylimääräiseksi kamarikirjuriksi pyrkinyt hakija joutui osoittamaan pätevyytensä kameraalikuulustelussa. Tosin hakija oli suorittanut ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon sijasta alemman oikeustutkinnon. Koulutus sai kuitenkin merkittävän aseman pätevyyden arvostusta määrittävänä kriteerinä ja virka-asemaan pääsyn edellytyksenä.

Suuriruhtinaskauden kauden tärkein uudistus toimituskuntien virkamiesten koulutuksen kannalta oli vuonna 1817 annettu tutkintoasetus, jossa määriteltiin hallintovirastojen virkojen pätevyysvaatimuksina olevat tutkinnot. Asetus merkitsi yliopiston ja virkamiesvalmistuksen liittoa, ja käytännössä se tarkoittikin Matti Klingen (1991, 337-341) tulkinnan mukaisesti eräänlaisen virkamieskorkeakoulun tai –valmistuslinjan luomista yliopistoon. Samalla koulutuksen kenttä, yliopisto, sai vaikutusvaltaa virkamiehistön pätevyyden sisällön muokkaajana. Kuvaavaa onkin, että yliopistossa virkamiestutkintojen sisällöstä päättäminen miellettiin aluksi sen sisäiseksi asiaksi (Danielson–Kalmari 1928, 47-48).

Tutkintoasetuksen mukaan varsinaisista virkatutkinnoista oikeustutkinto antoi pätevyyden senaatin oikeusosaston sekä hovioikeuksien ja revisio-oikeuden virkoihin. Siihen rinnasteinen kameraalitutkinto pätevöitti senaatin talousosaston ja sen alaisten laitosten sekä yleensä kameraalisen hallinnon ja verohallinnon palvelukseen. Erityisen korkeamman asteen tutkinnon suorittanut pätevöityi Suomen asiain komitean tehtäviin. Lisäksi tutkinto antoi valmiuden sekä senaatin talous- ja oikeusosastojen että oikeuslaitoksen palvelukseen. Varsinaisten virkatutkintojen ohella oli olemassa lisäksi luonteeltaan akateemisesti painottunut lakitieteen kandidaatin tutkinto. Se pätevöitti varsinaisen hallinnon ja oikeushallinnon palvelukseen. (Tyynilä 1992, 97-98. Klinge 1989, 337.)<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Sisällöllisestä tutkintoasetuksen perusteella siviilihallinnollisiin tehtäviin pyrkivien virkamiesten ja oikeuslaitoksen palveluksessa olevien henkilöiden pätevyys oli osittain toisistaan eriytynyttä. Tätä eriytymistä selittää yliopistollinen oppiainejako, sillä oikeustieteellisessä tiedekunnassa oli kaksi professuuria: yleisen lainopin ja kameraalioikeuden professuurit. Kameraalioikeus, johon toimituskuntien virkamiesten valmistus oli sidottu, sisälsi kansantaloustieteeseen, vero- ja finanssioikeuteen sekä elinkeino-oikeuteen liittyvää oikeustiedettä. (Klami 1977, 14.) Toisaalta kameraalitutkinnon tuottama

Tutkintoasetus merkitsi strategiaa, jolla pyrittiin tekemään virkamiehistö hyödylliseksi (vrt. Konttinen 1991, 113-121). Tavoitteena olikin virkamiestutkinnon sisällön tekeminen virkatehtävien hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Tämä näkyi prokuraattorin arviona siitä, että koulutuksessa filosofisista oppiaineista ei virkamiehille olisi juuri hyötyä. Siksi ne olisi tullut karsia tutkinnoista. Sen sijaan koulutuksen kentän tavoitteet veivät sisällöllisesti osittain toiseen suuntaan. Yliopistossa haluttiin säilyttää virkatutkinnossa akateemiseen traditioon sisältyviä yleissivistäviä oppiaineita, kuten filosofiaa. (Tyynilä 1992, 102.)

Tutkintoasetus tarkoitti virkamiehiltä vaadittavaa juridista pätevyyttä. Kuitenkaan selkeää juridisen pätevyyden arvostuksen edistämisen strategiaa ei tutkimusten perusteella tutkintoasetusta koskevassa keskustelussa esitetty. Toisaalta on löydettävissä perusteita ja tilannetekijöitä, mitkä tekivät oikeustieteellisen koulutuksen sopivaksi virkamiehien subjektiivisuuden rakentajaksi.

Ensinnäkin tutkintoasetuksen määrittämä virkamieskoulutuksen juridisuus selittyy ainakin osittain koulutuksen tarjonnan perusteella. Markku Tyynilän (1992,103) mukaan virkamiestutkinnon juridisuus oli ymmärrettävää, sillä yliopiston neljästä tiedekunnasta juuri lainopillinen tiedekunta sopi parhaiten virkamiestutkinnon toimeenpanijaksi. Toisin sanoen virkamiehiltä edellytettiin nimenomaisesti juridista koulutusta, koska sille ei ollut yliopistossa tarjolla kunnollisia vaihtoehtoja.

Pelkästään yliopistolliset käytännöt ovat mielestäni riittämätön selityspäätös virkamieskoulutuksen juridisuudelle. Selityspäätöstä on haettava myös siitä, että juridinen koulutus oli strategisesti tarkoituksenmukainen yhteiskunnallisten, poliittisten ja hallinnollisten käytäntöjen kannalta. Kysymys oli koko suuriruhtinaskunnan asemasta.

Strategisesti tarkoituksenmukaiseksi suuriruhtinaskunnan autonomisen aseman kannalta juridisen koulutuksen teki sen sisältämä etiikka. Oikeustiedettä hallitsi suuriruhtinaskunnan alkuaikoina historiallinen koulukunta. Sen mukaan lainsäädäntö oli välttämättömässä riippuvuussuhteessa maan oloihin, hallitustapaan, tapoihin, elinkeinoihin ja historiaan. (Klami 1977, 47-51.) Tämä sopii eettiseksi perusteluksi sille, että Suomen suuriruhtinaskunnassa oli tärkeää noudattaa omaa lainsäädäntöä.

Tutkimus ei ole tuonut esiin juurikaan poliittisen päätöksenteon kentän keskustelua juridisesta pätevyydestä suuriruhtinaskunnan autonomian kannalta. Esitettyyn tulkintaan viittaa kuitenkin esimerkiksi Hannu Klamin (1977, 45) esittämä käsitys. Hänen mukaansa suuriruhtinaskunnan ajan alusta alkaen käsitettiin Suomen sivistyneistön, niin johtavien valtiomiesten kuin tutkijoiden piirissä kansakunnan aseman säilyttämisen vaativan vanhojen lakien, tapojen ja ruotsin kielen varjelemista. Juridisen pätevyyden tarkoituksenmukaisuutta heijastaa varsinkin toimituskuntien virkamiesten toiminnassaan tarvitsema tietämys. Suomen suuriruhtinaskunnan ajan alkupuolella toimituskuntien virkamiesten arkipäivän toimintaa ohjasivat lakikirjat, säädöskokoelmat ja ohjesääntöjulkaisut. Keskeisessä asemassa olivat voimassa olleet Ruotsin kuninkaan ja kollegioiden säädökset, joita Venäjän vallan aikana Suomessa edelleen tulkittiin ja sovellettiin. (Tiuhonen ja Ylikangas 1992, 209.)

Poliittisen päätöksenteon kentän kannalta strategisesti oikeustieteellisen pätevyyden merkitys suuriruhtinaskunnan valta-aseman ylläpitämisessä kasvoi kriisitilanteissa. Erityisesti lainsäädännöllistä tietämystä vahvistivat tilanteet, joissa suomalaiset puo-

---

kelpoisuus oli sikäli yleisluontoista, että se tuotti muodollisen pätevyyden työskennellä hallinnollisissa tehtävissä toimialasta tai tehtävien luonteesta riippumatta.



lustivat poliittista valta-asemaansa ja omia menettelytapojaan. Ensimmäinen merkittävä tällainen tilanne tapahtui 1820-luvulla, kun senaatin jäsenet kiinnittivät huomiota siihen, että kenraalikuvernööri oli toiminut vastoin säädetyjä muotoja. Talousosaston jäsenet vetosivat antamaansa valaan, joka velvoitti olemaan poikkeamatta annetuista laeista ja säädetyistä muodoista, mikä samalla olisi merkinnyt mahdollisuutta joutua hallitsijan epäsuosioon. (Rauhala 1915, 188.)<sup>36</sup>

Historiallisen koulukunnan poliittinen tarkoituksenmukaisuus valtasuhteiden kannalta näkyi myös poliittisen päätöksenteon kentän keskustelussa, jossa korostettiin virkamiehistön kouluttamisen tärkeyttä suomalaisessa yliopistossa. Keijo Korhosen (1963, 292-293) mukaan Suomen asiain komitea ja keisari eivät hyväksyneet suomalaisen aatelin tapaa hankkia koulutusta Ruotsin yliopistossa. Se nähtiin Suomi-ihanteen vastaisena. Ruotsi-yhteyden katsottiin aiheuttavan poliittisia levottomuuksia. Ruotsalaisten vaikutusten ohella pelättiin jakobiinien hengen, kärjistetyn vapausihanteen ja sekavan filosofian vaikutteiden leviämistä Suomeen. Suomen asiain komitea antoikin vuonna 1819 laajan periaatelausunnon. Jokaisen hallituksen tuli valvoa, että virkamiehistö koulutettaisiin maan hallinnon omien vaatimusten mukaisesti. Ulkomailla opiskelleet eivät saaneet pätevyyttä Suomen lainsäädännön tuntemukseen.

Suuriruhtinaskunnassa juridista pätevyyttä tarvittiin myös yhteiskunnalliseen vallankäyttöön ja sen eettiseen perustelemiseen. Suuriruhtinaskunnan ajan alussa yhteiskuntaa koskeva säädöstys oli eräiltä osin tiukkaa, sillä lainsäädännössä määriteltiin tarkoin yhteiskunnassa olevien ryhmien (esimerkiksi aatelin, porvarien) oikeudet. Varsinkin kameraalioikeudessa, joka sisälsi nykytermein kansantaloustieteen, vero- ja finanssioikeuden sekä elinkeino-oikeuden oppialat, sääntely muihin oikeuden aloihin verrattuna oli suurta. (Klami 1977, 14.) Juridisen pätevyyden käyttö perustui vallitsevien säädösten tulkittamiseen, sillä lainsäädännöllinen kehitystyö oli pysähdyksissä.

Tilanne muuttui, kun sääty-valtiopäiviä alettiin kutsua koolle vuodesta 1863 lähtien ja yhteiskunnan kehittäminen lainsäädännön kautta tuli mahdolliseksi. Samalla yhteiskunnan sääntelyä purettiin yhä voimallisemmin. Lainsäädännön uudistamisesta vastasi varsinkin toimituskuntien virkamiehistö (Tyynilä 1984, 58), jotka olivat koulutukseltaan oikeustieteilijöitä.<sup>37</sup> Yhteiskunnan kehittämisessä juridista pätevyyttä tarvittiin muun muassa ratkaisemaan tilanteita, joissa valtion etu ja yksityisten kansalaisten oikeudet saattoivat joutua ristiriitaan. (Vp 1891, ritarist. ja aatel. pkt. IV, 10.2, 219-221, 249-251, myös Parkkari 1993, 145-146, Kulla 1980, 213-216.)

Juridisen pätevyyden arvostus oli perustana hallinnon sisäisille valtasuhteille. Virkamiesten hallintokäytäntöjä määrittävät periaatteet perustuivat oikeudellisiin säännöstöön. Osin Ruotsin vallan perintönä toimintaa leimasivat kameralistiset ja pikkutarkkuuteen menevät hallintokäytännöt. Erityisen säädelyjä olivat hallinnossa noudatetut muodot ja menettelytavat. Ohjesäännöissä saattoi olla tarkkoja ohjeita esimerkiksi asia-

<sup>36</sup> Suomalaisten keskuudessa tietämys venäläisten ja suomalaisten suhteita määrittävästä valtiosäännöstä ilmeisimmin väheni 1800-luvun alkupuolella. Tämän taustalla oli vakaat olosuhteet, vallinnut oikeudellinen ajattelu ja perustuslakeja koskevan tietämyksen hankkimisen vaikeus. Kuitenkin 1800-luvun puolesta välistä lähtien kiinnostus suuriruhtinaskunnan perustana olevaan lainsäädäntöön kasvoi (ks. Osmonsalo 1939, 142). Tämä kehitys oli osa kansallisuuskeskeisyydestä lähtevää strategista reagointia venäläistämistoimenpiteitä vastaan. Perustuslakien tuntemista ja tulkintaa koskeva tietämys koettiin tärkeäksi suomalaisten aseman takaajana. 1800-luvun suomalais-venäläinen konflikti olikin pitkälti juristien kamppailua Suomen suuriruhtinaskunnan perustuslakien oikeasta tulkinnasta.

<sup>37</sup> Lainsäädäntöä uudistettiin erilaisilla säädöksillä, hallinnollisilla asetuksilla, koska varsinainen lainsäädäntötyö oli pysähdyksissä. Valtiopäivät kutsuttiin koolle vasta vuonna 1863.

kirjojen käsittelystä, puhtaaksikirjoittamisesta, kynien ja paperien säilyttämisestä lukitus-  
sa kaapissa sekä käsiteltyjen asioiden tiedottamisesta. (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 210.)  
Kameralismiin perustuvat käytännöt kytkivät osaltaan virkamiehistöä järjestelmän eh-  
doilla toimiviksi käskyläisiksi (vrt. Osmonsalo 1939, 130-136).

Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla juridinen etiikka tuotti myös normin virkamiehis-  
tön asemasta hallinnossa. Uuden etiikan mukaan virkamiehen oli toimittava lain mu-  
kaan. Jos esimiehen käsky oli vastoin lakia, sitä ei tullut noudattaa (Tiihonen ja Yli-  
kangas 1992, 170). Tämä korvasi hierarkkisen mallin, jossa virkamiehellä ei ollut oike-  
utta tutkia saamiensa käskyn lain- tai perustuslainmukaisuutta, ja jossa hänen tuli hoi-  
taa virkaansa käskyjen mukaisesti (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 169). Vaatimus lain  
noudattamisesta liittyikin poliittisiin valtasuhteisiin, sillä siihen voitiin vedota oikeutta-  
vana perusteena silloin, kun virkamiehistö ei noudattanut venäläistoimenpiteiden  
vaatimuksia.

Edellä esitetyn normin muotoutuminen liittyi siihenkin, että suuriruhtinaskunnan ajan  
loppua kohti tultaessa säännöstöpohjaista asioiden hoitoa pyrittiin systematisoimaan. Oi-  
keudellista ajattelua alkoi hallita käsitelainoppi, jossa huomiota kiinnitettiin säädännäi-  
sen oikeuden soveltamiseen ja tulkintaan. (Klami 1977, 66-73.) Oli huomattu, että sa-  
mankaltaisissa asioissa oltiin talousosastossa tehty toisistaan poikkeavia ratkaisuja (Paa-  
sikivi 1905, 105). Myös valitusasioiden merkitys oikeudenmukaisen kohtelun takaaja-  
na kasvoi (Ks. Tyynilä 1984, 62). Osana hallintotoiminnan oikeudellista systema-  
tisointia suuriruhtinaskunnan ajan lopulla alettiin myös rakentaa eroa oikeudenkäytön  
ja muun toiminnan välillä. Huomiota kiinnitettiin siihen, missä määrin hallintotoi-  
minta oli oikeudellista tai minkä tyyppiset tehtävät olivat luonteeltaan ja laadultaan  
hallintolainkäyttöön kuuluvia (ks. Kulla 1980, 262-271). Juridinen erottautuminen ja  
yleisen yhteiskunnallisen lakitietämyksen kasvu (ks. Konttinen 1991, 223-227) johti  
strategisesti paradoksaaliseen tilanteeseen. Uusi tilanne mahdollisti juridisen pätevyyden  
arvostuksen kyseenalaistamisen ja sellaisten tehtävien löytämisen, joissa ei välttämättä  
tarvittu oikeudellista osaamista.

## **5 Lakimiesvalta ja sen kyseenalaistaminen**

Senaatin toimituskuntien virkamiesten koulutustaustat todentavat pätevyysvaatimukseen  
perustuvan juridisen pätevyyden arvostuksen. Tämä on nähtävissä taulukosta (4), jossa  
esitetään poikkileikkausvuosittain toimituskuntien ylimpien virkamiesten koulutustaustat.

K. W. Rauhalan (1910, 363) mukaan suuriruhtinaskunnan ajan alussa kaikkiin se-  
naatin virkoihin saatiin oikeusopillisen tutkinnon suorittaneita miehiä. Esitetyn taulu-  
kon perusteella Rauhalan väite ei pidä paikkaansa, sillä vuonna 1810 puolet mukana  
olleista virkamiehistä oli muita kuin juristeja. Tämä osoittaa selvästi, ettei juridisen  
koulutuksen kytkeminen toimituskuntien virkamiesten pätevydeksi ollut alkuvaihees-  
sa itsestäänselvyys. Asettamalla oikeustieteelliset tutkinnot toimituskuntien virkojen  
rekrytoinnin kriteeriksi ei vahvistettu sitä virkamiesten nimityskäytäntöä, jota Suomen  
suuriruhtinaskunnan ajan alussa tosiasiallisesti oli noudatettu. Toisin sanoen vasta pä-  
tevyysvaatimukset monopolisoivat ja sulkeistivat johtavat virat juristeille.

Poikkileikkausvuosittain tarkasteltuna vuodesta 1830 lähtien lähes kaikki toimitus-  
kuntien ylimmistä virkamiehistä oli jo juristeja. Tilanteessa on havaittavissa lievää  
muutosta vasta suuriruhtinaskunnan ajan loppua lähestyttäessä, sillä vuonna 1915 va-  
jaa neljännes virkaeliittiin kuuluvista oli muita kuin juristeja. Toisaalta kyse oli mää-

rällisesti varsin pienestä joukosta, kahdeksasta virkamiehestä, joista puolet oli suorittanut alemman oikeustutkinnon (kameraalitutkinnon).

TAULUKKO 4. Toimituskuntien ylimpien virkamiesten koulutustausta

koulutustausta	1810	1830	1850	1870	1890	1900	1917
tekninen	1	-	-	-	-	-	-
juridinen	7	13	13	21	26	33	28
kameraalitieteellinen	-	-	1	-	-	2	4
teologinen	1	1	1	1	1	1	1
humanistinen	-	1	2	1	-	-	3
sotilaskoulutus	1	1	-	-	1	-	-
muu koulutus	3	2	-	-	1	-	-
yhteensä	13	18	17	23	29	36	36

Lähde: Hallintohistoriakomitean virkamiestiedosto

Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla eräät johtavat oikeustieteilijät reagoivat talousosaston virkamiehistön koulutustaustojen muutokseen. Vuonna 1904 rikosoikeuden professori Allan Serlachiuksen mukaan toimituskuntien pätevyys oli vaarassa heikentyä. Perusteena oli se, että venäjän kielen taito oli ohittamassa ammatillisen pätevyyden. Juristit olivat miltei "sukupuuttoon hävinneet" talousosaston ylimääräisistä viroista uusien miesten tultua tilalle. Tämän Serlachius näki johtavan senaatin maallikoitumiseen, toisin sanoen juridisen pätevyyden arvostuksen vähenemiseen. (Serlachius 1904, 187-189.) Serlachiuksen argumenteilla voidaan tulkita olleen myös valtasuhteisiin liittyvä strateginen tavoite. Hän halusi kiinnittää huomion siihen, että toimituskuntien virkamiehet olivat venäläisiä tai ainakin venäläismielisiä.

J. K. Paasikivi (1905, 56-60) kiisti Serlachiuksen esittämät väitteet todellisuutta vastaamattomina. Paasikiven mielestä lainopillisen koulutuksen suorittaneet eivät olleet talousosastosta "sukupuuttoon hävinneet", sillä heitä palveli ylimääräisinä virkamiehinä kaikkiaan 41 henkilöä. Muutostrendinä Paasikivi näki kuitenkin sen, että talousosastoon oli otettu ylimääräisiksi virkamieheksi joukko uusia kielenkääntäjiä venäjän kielen korostuneen aseman takia.

Toisaalta oikeustieteilijöiden asemaa ei uhannut pelkästään lukumäärän vähentyminen vaan myös pätevyyden arvostusta kyseenalaistavat argumentit. Esitetyn väitteen mukaan juridiset tutkinnot eivät tuottaneet virkamiehille heidän toimintansa kannalta tarkoituksenmukaista pätevyyttä. Oikeustieteellisen virkatutkinnon näkyvimpiä arvostelijoita oli Ernst Nevanlinna, joka kirjoitti vuonna 1907 seuraavasti:

"Vaikka hallinnon tehtävänä olisi ainoastaan voimassa olevan lain soveltaminen kansan elämään, ei sen palveluksessa toimivalle virkamiehelle riittäisi paljas lain tuntemus. Yhtä tärkeätä, kuin että hän tuntee sen, mitä hänen on sovellettava, on että hän tuntee sen, mihin tuo sovellutus suoritetaan. On selvää, että pelkästään lainopilliset tiedot eivät tässä saata olla hänelle sanottavasti miksikään opastukseksi." (Nevanlinna 1907, 16-17.)

Juridisen pätevyyden arvostuksen kyseenalaistamisen eettisenä perusteena oli normi, jonka mukaan virkamiehellä tuli olla pätevyyttä yhteiskunnallisista olosuhteista.

Lakitieteellisessä tutkinnossa ajettiin opiskelijoiden päähän vain voimassa olevan lainsäädännön pääkappaleet ja muut asiatiedot. Nevanlinnan mukaan virkamiesten juristikeskeisyys merkitsi todellisen – tosin sanoen yhteiskuntaa koskevan – tiedon sivuuttamista. (Nevanlinna 1907, 16-17.)

Myös J.K Paasikivi esitti, että pelkkä asioiden muodollisen puolen hallinta ei ole oikeaa virkamiehen pätevyyttä. Vaikka Paasikivi (1905) näki lakitieteessä idun “oikeasta elämästä”, hän kritisoi tutkinnon yleiskelpoisuutta valtion virkoihin. Erityistietoja oli turha kaipailla henkilöiltä, jotka olivat kulkeneet salkku kainalossa takanaan yliopistossa suoritettu pieni todistus ja joukko virkavuosia. Kuitenkin tällainen henkilö kelpasi virkaan kuin virkaan. Jopa toimituskuntien juristien lukumäärän vähenemisestä huolestunut Allan Serlachius kritisoi sitä, millä tavoin juridinen koulutus rakensi virkamiehistön subjektiivisuutta. Hänen argumenttinsa mukaan oikeustieteellinen koulutus oli “kasvatuksellisesti yksipuolista”. Juristit piintyivät usein lain sanoihin ja unohitivat sanojen takana olevat oikeushyvät ja inhimilliset tarpeet, joiden takia lakeja säädettiin. (Serlachius 1904, 187-189.)

Juridisen pätevyyden kyseenalaistamisen oikeutus ja etiikka perustuivat kansallisuutta koskevaan oppiin. Liiallinen säädösidonnaisuus rajoitti ensinnäkin esitetyn argumentin mukaan ihmisten yritteliäisyyttä ja toimintamahdollisuuksia. Toinen arvostelun esiin nostama argumentti oli se, että normi- ja lainsäädäntösidonnaisuus teki virkamiehistä liian kapea-alaisia. Virkamiehelle ei riittänyt pelkkä lain tuntemus. Sen sijaan hänen tuli “tarttua järkevästi siihen elämään, jossa hän toimi, arvostella hallinnon tehtäviä ja toimia niiden tarkoituksenmukaisuuden kannalta”. (Nevanlinna 1907, 16-17.) Julkisella vallalla oli kansallisuutta koskevan opin mukaan yhteiskuntapoliittisia tehtäviä ja velvoitteita. Sen tuli vaikuttaa kansalaisten elämän ja taloudellisen toiminnan kehitykseen. Tällä strategisella kyseenalaistamisella oikeutettiin arvostusta, jonka mukaan virkamiehillä täytyi olla erityisalojen pätevyyttä, kuten kykyä ymmärtää julkisen vallan toimintalojkojen, sosiaalipolitiikan, talouspolitiikan tai maatalouspolitiikan ongelmia ja vaikutuksia (ks. esimerkiksi Paasikivi 1905).

Toiseksi juridisen pätevyyden arvostuksen kritiikin taustalla olivat ammattikunta-kohtaiset valtasuhteet. Strategisena syynä juridisten tutkintojen arvosteluun oli erityisesti pyrkimys perustella yliopistollisen yhteiskuntatieteellisen virkamieskoulutuksen tarvetta. Esimerkiksi Leo Harmajan vuonna 1908 esittämien näkemysten mukaan valtiotieteellisten opintojen olisi tullut saada virkamiesten koulutuksessa suurempi merkitys kuin niillä oli (Tarvainen 1991, 74). Vuonna 1910 tehtiin myös eduskunnassa anomusmietintö, jossa painotettiin erityisalojen koulutuksen, varsinkin kansantaloustieteellisen opetuksen tärkeyttä virkamiehille. Toisaalta samalla tunnustettiin juridisten tietojen tärkeys. (Eduskunnan anomusmietintö 2/1910.) Huomattavaa on myös se, että juristit eivät julkisesti puolustaneet tutkintonsa tarkoituksenmukaisuutta virkamieskoulutuksen sisältönä. Heidän puolustusstrategiansa, hiljaisuus ja vaikeneminen, olikin pitänyt juristivaltaa yllä lähes vuosisadan ajan.

Poliittiset valtasuhteet olivat kolmas syy juridisen pätevyyden arvostuksen kyseenalaistamiselle. Poliittisen päätöksenteon kentällä virkamieskunnan juridista pätevyyttä arvostelivat varsinkin suomalaisuuspuolueen kannattajat, ja heillä oli maalaisliittolaisten ja sosiaalidemokraattien tuki. Näillä ryhmillä ei ollut juurikaan omia edustajiaan senaatin virkamiehistössä, ja niiden poliittisen strategian tavoitteet kytkeytyivätkin juristien edustaman virkamiehistön eliittivaltaisuuden murtamiseen. Niin suomalaisuuspuolueen, sosiaalidemokraattien kuin maalaisliittolaisten keskuudessa koettiin senaatin virkamiehistö venäläismielisyydessään vieraaksi. Tätä kautta keskustelu vir-

kamiehistön pätevydestä oli myös osa eduskunnan ja hallituksen, senaatin, välistä valtakamppailua.

Virkamiehistön juristivaltaisuuden puolustajina poliittisen päätöksenteon kentällä esiintyivät varsinkin ruotsalaisen puolueen edustajat. Heille virkamieskoulutuksen ylläpitämä juristivalta merkitsi yhteiskunnallista vakautta. Koulutusta koskevan keskustelun osana virkamieskysymyksen esille nosto vaaransi yhteiskuntajärjestyksen, ja heikensi osaltaan suomalaisen virkamieskunnan mahdollisuuksia puolustautua venäläistämistä vastaan. Virkamiehistön pätevyuden arvostaminen oli siis poliittista valtaa koskettava kysymys. Suhtautuminen siihen riippui puoluelinjoista ja siihen kytkeytyvistä strategioista puolustaa suuriruhtinaskunnan autonomiaa.

## 6 Virastokohtaisen kokemuksen arvostus

Senaatin virkamiehen ominaisuutena arvostettiin hallinnollista pätevyyttä. Virkaura senaatissa alkoi tavallisesti ylimääräiseksi virkamieheksi kirjoittautumisella. Mikäli henkilö osoittautui kyvykkääksi, tie toimituskuntien virkoihin oli muodollisesti avoin. Monet ylimpiin virkoihin yltäneistä olivatkin aina 1800-luvun lopulle asti aloittaneet uransa ylimääräisinä virkamiehinä.

Virkauran alun tehtävät muokkasivat virkamiehen subjektia. Ne osaltaan pakottivat virkamiehen "totuttuja latuja", kulkevaksi käskyläiseksi, koska uralla eteneminen riippui esimiehen tekemästä arvioista (ks. Nevanlinna 1907).

Kritiikkiä ylimääräisten virkapaikkojen järjestelmää kohtaan esitettiin jo suuriruhtinaskunnan ensimmäisinä vuosikymmeninä. Kysymys oli koulutuksen kentän intresseistä lähtevästä käytäntöjen kyseenalaistamisesta. A. I. Arwidsonin vuonna 1830-luvulla esittämän kannanoton mukaan virkakokemuksen arvostaminen johti opintojen halveksuntaan. Suurten palkkioiden toivossa nuoriso jätti mielestään turhat yliopistopinnot ja tulvi virastoihin hankkiakseen virkavuosia ja puhtaaksikirjoittajan ansioita. (Castren 1951, 258-259.) Vuonna 1856 J. V. Snellman arvosteli puolestaan kirjeessään ministerivaltiosihteerille Alexander Armfeltille senaatin alemmissa viroissa saadun työkokemuksen tuottamaa pätevyuden tasoa. Hänen mukaansa alempi virkamiehistö sai senaatissa harjoittaa kymmenenkin vuotta puhtaaksikirjoittamista, minkä vuoksi hallinnollinen taito kypsyi varsin myöhään, jos milloinkaan. (Savolainen 1991, 201-202.) Ylimääräisiä virkapaikkoja arvosteli myös J.K.Paasikivi:

"Nuoret miehet vetelehtivät useita vuosia parhaasta iästään senaatin toimituskunnissa, tekemättä mitään ja oppimatta mitään. Oltiin tunti tai pari virastossa ja siitäkin ajasta meni osa kahvinjuontiin, tupakoimiseen y.m.s. Ruvettiinpa joskus ajan kuluksi \_ painimaan, kuten eräässä toimituskunnassa näin tapahtuvan. Seuraus oli, kuten sanottiin, että nuoret juristit eivät tässä leikkityössä juuri mitään oppineet. \_ \_ Pääasia virantoimituksessa ei ollut todellinen työ, vaan se, että virkavuodet juoksivat." (Paasikivi 1905, 59.)

Paasikiven arvostelun kohteena olivat ylimääräisiä virkapaikkoja koskevat käytännöt. Hän oli huolissaan myös virkakokemuksen tuottaman pätevyuden sisällöstä. Paasikiven mielestä talousosaston toimituskuntaan ylimääräiseksi virkamieheksi pääsemisen ehtona olisi pitänyt olla palvelu alemmissa virastoissa niillä aloilla, jotka kuuluivat toimituskuntien tehtäviin. Niinpä esimerkiksi finanssitoimituskunnassa olisi otettu

huomioon virkavuodet pankkialalla. (Paasikivi 1905b.) Myös Ernst Nevanlinna (1907, 17-20) esitti Paasikiven näkemysten mukaisia tulkintoja ylimääräisten virkapaikkojen merkityksestä virkamiesten pätevyyden kannalta. Hänen mielestään ylimääräisissä virkapaikoissa aloittelevat virkamiehet eivät voineet saada kunnollista ”käytännön ammattienvalmistusta”. Palvelu ylimääräisenä virkamiehenä erinäisissä hallintovirastoissa opetti, jos opetti, asioiden muodollista käsittelytaitoa. Virkamiesalku oppi ne pienet temput ja tutut tavat, joita joko oli todella tarpeen noudattaa tai joita joka tapauksessa noudatettiin virastoissa. Nevanlinnan argumentin mukaan järjestelmä kuralaisti virkamiehet noudattamaan vallitsevia hallintokäytäntöjä.

Toisaalta ylimääräisille virkapaikoille löytyi myös puolustajia. Nimimerkin ”muuttamat entiset ja nykyiset virkamiehet” Paasikivelle osoitetun vastineen mukaan ylimääräiset virkapaikat olivat tarpeellisia. Lukuisten ylimääräisinä senaatissa palvelleitten myöhempi menestyksellinen viranhoito oli osoittanut, että työskentely senaatissa oli opettavaista eikä ollenkaan ala-arvoista. Pätevyyttä voitiin hankkia myös kokemuksen avulla. (Vastinetta J.K.P:lle 1905, 90-95.)

Hallinnollisen kokemuksen arvostus vaikutti virkamiehistön mahdollisuuksiin saavuttaa virka-asemia. Jo vuonna 1809 talousosasto otti periaatteekseen Ruotsin kuninkaan kansliassa ja kollegioissa noudatettuun tapaan vedoten, että avautuvat virat oli ensi sijassa annettava konseljissa palvelleille henkilöille. Vaikka ansiokkaampiakin henkilöitä olisi saattanut löytyä sen ulkopuolelta, käytännöllä oli eettinen oikeutuksensa, sillä sen katsottiin kannustavan virkamiehiä ahkeruuteen ja taidon hankkimiseen. (Rauhala 1910, 363.) Järjestelmää voidaan kutsua suljetuksi virkanimitysjärjestelmäksi.

Suljettu virkanimitysjärjestelmä muuttui varsin pian tosiasialliseksi virkamiesten institutionalisoiduksi oikeudeksi. Vuonna 1823 finanssitoimituskunnan apulaisesittelijän virkaan haluttiin nimittää toimituskunnassa palvellut henkilö, vaikka ulkopuolinenkin henkilö olisikin ollut pätevämpi. Katsottiin, että senaatin virkamiehille olisi ollut loukkaavaa, jos joku ulkopuolelta tullut henkilö olisi syrjäyttänyt heidät valinnassa. (Rauhala 1915, 160.) Näin suljettuun virkaurajärjestelmään liittyi strategisia, monopolisoituja ja pääomaa tuottavia etuja, sillä se rajoitti kilpailua virkapaikoista.

Suljettu nimitysjärjestelmä näkyi myös käytännössä. Vuosien 1809- 1909 välillä työuransa aloittaneista ja kamreereiksi ja esittelijäsihteereiksi edenneistä virkamiehistä noin 80 prosenttia oli työskennellyt ennen virkaan nimittämistään talousosaston toimituskunnissa. Kuvaavaa on, että esittelijäsihteereistä 27 eli lähes puolet oli palvellut ainoastaan toimituskuntien viroissa.

Esittelijäsihteerien suljettu virkaura talousosastossa kuului erityisesti suuriruhtinaskunnan alkuaikaan,<sup>38</sup> mutta jo 1800-luvun lopussa toimituskuntakeskeinen sulkeutuneisuus lieveni.<sup>39</sup> Virat tulivat yhä enemmän koko hallinnon virkamieskunnan ulottuville. Monet virkamiehet valittiin esimerkiksi esittelijäsihteereiksi suoraan lääninhallituksista. Strategisesti senaatin virkamiesten asema heikkeni virkanimityskilpailussa, ja se huomattiin. Senaatin virkamiehenä 1900-luvun alussa toimineen Eero Koskimiehen (1944, 22) mukaan esittelijäsihteeriksi pääseminen oli talousosaston virkamiehille epävarmaa, sillä näihin virkoihin oli tapana ottaa kyvykkäitä miehiä myös senaatin ulkopuolelta.

<sup>38</sup> Ennen vuotta 1875 nimitetyistä 23 esittelijäsihteeristä 19 oli ollut koko virkauransa ajan talousosastossa.

<sup>39</sup> Vuoden 1875 jälkeen vain kahdeksalla henkilöllä 37:stä oli kokemusta yksinomaan talousosaston toimituskunnista.

## **7 Toimituskuntien yleishallinnollinen pätevyys**

Toimituskuntien virkamiehet eivät olleet kokemuksen kautta tiettyyn hallinnonalaan erikoistuneita. Vuonna 1907 Ernst Nevanlinna (1907, 24) kuvasi virkamiesten siirtymistä työuransa aikana alalta toiselle varsin osuvalla käsitteellä: hyppimisjärjestelmä. Virkamiehet siirtyivät hyppimisjärjestelmän mukaan urakehityksensä aikana hallinnon alalta toiselle, talousosaston sisällä toimituskunnasta toiseen, uusiin täysin aiemmista poikkeaviin tehtäviin. Virkamiehet saattoivat siis edetä urallaan riippumatta tehtävien hallinnonalakohtaisesta sisällöstä. Toimituskunnissa arvostettiin yleishallinnollista pätevyyttä.

Hyppimisjärjestelmän mukaisesti etenivät erityisesti esittelijäsihteerit. Esimerkiksi vuosien 1809-1909 välillä 27:stä koko uransa toimituskunnissa tehneistä esittelijäsihteeristä vain kolme oli työskennellyt ainoastaan yhdessä toimituskunnassa. Yhdeksän virkamiehistä oli ollut kolmessa toimituskunnassa. Kanslisteina toimineista esittelijäsihteereistä vähän yli puolet (20) oli työskennellyt kanslistina eri toimituskunnassa kuin virkauransa seuraavassa vaiheessa, protokollasihteerinä. Urakehityksen myötä ei siis juuri tapahtunut tehtäväkohtaista erikoistumista.

Yleishallinnollisen pätevyyden arvostaminen kyseenalaistettiin vuosisadan taitteessa. Sitä kritisoi Nevanlinnan ohella myös J. K. Paasikivi (1905, 61). Hänen mielestään olisi "terveen järjenkin kannalta katsoen hyödyllistä, että esimerkiksi kulkulaitosasioita esittelisivät virkamiehet, jotka enemmänkin kuin satunnaisina rautatiematkustajina olivat niihin perehtyneet." Vastaavasti Paasikiven mukaan maanviljelysasioiden esittelijällä tuli olla muutakin asiantuntemusta kuin mitä saavutetaan pitkällä palveluksella kirkollisasiain toimituskunnassa. Kriitikissä yleishallinnollisen pätevyyden arvostusta kohtaan haluttiin korostaa siis erityisalojen tietoja ja taitoja.

## **8 Keskusvirastojen erityisalojen pätevyys**

Keskushallinnossa erityisalojen pätevyys oli sijoittunut keskusvirastoihin. Tämä on nähtävissä esimerkiksi pätevyysvaatimuksissa, sillä erityisalojen koulutusta vaadittiin joka toisessa korkeakoulututkintoa edellyttävässä virassa. Erityisalojen koulutus kytkeytyi myös tiettyihin tehtäviin tai toimialoihin. Esimerkiksi geologisen toimiston tirehtöörillä ja geologilla tuli olla filosofian kandidaatin tutkinto korkeimmalla arvosanalla geologiasta ja mineralogiasta.

TAULUKKO 5. Keskusvirastojen virkamiesten pätevyysvaatimukset koulutuksen mukaan vuonna 1892

koulutustausta	virkanimikkeiden määrä	virkojen määrä
lääketieteellinen	3	4
juridinen	11	11
tekninen	6	13
luonnontieteellinen	4	5
kameraalinen	17	19
metsätieteellinen	6	7
sotilaallinen	1	2
humanistinen	7	9
hum./kam./jur.	1	3
hum./jur.	1	1
kam./jur.	2	2
Yhteensä	59	76

Lähde: Asetuskokoelmat

Erityisaloja koskevan pätevyyden arvostus ilmenee myös keskusvirastojen ylimpien virkamiesten koulutustaustoissa.<sup>40</sup> Hallinnollisten keskusvirastojen ylimmästä virkakunnasta oli vuonna 1830 vajaa puolet ja vuonna 1850 yli puolet erityisalojen koulutuksen saaneita henkilöitä. Kehitys näkyi humanistisen ja teknisen koulutuksen saaneiden määrän kasvuna sekä maa- ja metsätaloustieteilijöiden tulona uutena ammattiryhmänä hallintoon. Muutokset on selitettävissä ennen kaikkea uusien virastojen perustamisilla. Esimerkiksi valtionarkiston perustaminen toi hallintoon uutena ammattiryhmänä historiatieteellisen koulutuksen saaneet humanistit, metsähallituksen perustaminen metsätaloustieteilijät ja maataloushallituksen perustaminen maataloustieteilijät.

<sup>40</sup> Seuraavassa asiaa tarkastellaan hallintohistoriakomiteassa kootun aineiston perusteella, joka sisältää hallinnollisten keskusvirastojen ylimpien virkamiesten koulutustaustatietoja. Aineistosta puuttuu siis tutkimuslaitosten virkamiehistö. Tuloksiin on suhtauduttava varauksellisesti aineiston kattavuuteen liittyvien puutteellisuuksien takia.



*TAULUKKO 6. Hallinnollisten keskusvirastojen ylimpien virkamiesten koulutustausta poikkileikkausvuosina*

koulutustausta	1810	1830	1850	1870	1890	1915
juridinen	-	8	10	10	14	8
kameraalistieteellinen	1	-	-	-	4	2
sotilaskoulutus	1	5	3	8	13	3
humanistinen	-	1	3	3	7	12
lääketieteellinen	-	3	5	6	4	8
luonnontieteellinen	-	1	4	9	4	4
maa- ja metsätieteellinen	-	-	-	-	3	7
tekninen	1	3	2	7	12	14
teologinen	-	-	-	1	-	-
muu koulutus	-	3	2	2	1	4
ei tietoa	1	1	2	1	1	2
yhhteensä	4	25	28	47	63	64

Lähde: Hallintohistoriakomitean virkamiestiedosto

Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla myös uusien tutkimuslaitosten perustaminen kasvatti erityisalojen koulutettujen virkamiesten määrää valtion keskushallinnossa. Heidän koulutustaustansa eivät näy edellä esitetystä taulukosta. Kyse oli uusista luonnontieteilijöistä (esimerkiksi geologeista ja kemisteistä), maataloustieteilijöistä, metsätaloustieteilijöistä ja lääkäreistä.

Virastohistorioihin sisältyvistä matrikkeleista voidaan havaita, että keskusvirastot olivat vahvasti muotoutuneet jonkin määrätyn koulutuslinjan varaan. Taustalla oli ainakin osittain tietoisesti tuotettu strategia hyödyntää virkamiehistön pätevyyttä. Tämä näkyi konkreettisesti siinä, miten valtion keskushallintoon palkattiin arkkitehdit koulujen, sairaaloiden ja majakkarakennusten suunnittelua varten. Kouluhallitus, lääkintöhallitus sekä luotsi- ja majakkahallitus alkoivat voimakkaasti korostaa arkkitehteiltä vaadittavaa erityisalojen pätevyyttä toimialoillaan 1850-luvun puolivälin jälkeen. Virastot tekivät lukuisia ehdotuksia senaatille, jotta niihin voitaisiin palkata omat arkkitehdit. Seurauksena oli kuitenkin työnjaon malli, missä arkkitehtejä erikoistui erityistehtäviä varten, mutta he jäivät palvelemaan rakennushallitukseen. (Halila 1967, 63-65. Ks. myös Laati 1946, 148-149.)

Eri aloilla pätevyityneiden edustavien henkilöiden kannalta keskusvirastoilla oli strategisesti tärkeä merkitys, sillä virastot ilmensivät ammattikuntien arvostusta koko yhteiskunnassa. Toisin sanoen koska yhteiskunta oli suuriruhtinaskunnan ajalla valtiojohtoinen, saattoi yhteiskunnallista asemaa havittelevalle ammattikunnalle olla omilla jäsenillä miehitetty keskushallinnon virasto arvostuksen osoittavaa pääomaa. Näin asian tulkitsi maanviljelysneuvos Nils Grotenfelt, kun hänen myötävaikutuksellaan perustettiin maanviljelyshallitus vuonna 1892:

"Maatalous julistettiin täysvaltaisena oikeutetuksi puhumaan puolestaan ammattimiesten kautta maan korkeimmalle auktoriteetille, etu, joka täten myöhemmin suodaan maan pääelinkeinolle kuin esimerkiksi arkeologialle, geologialle ja köyhäinhoidolle" (Lähdetoja 1969, 20.)

Kun jonkin ammattikunnan pätevyys monopolisoi keskusvirastoa, tuli sen asema ja arvostus tunnustetuiksi ja koko ammattikunnan vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa kasvoivat. Omilla edustajilla miehitetty keskusvirasto merkitsi symbolisesti sitä, että ammattikunta oli kohonnut professioksi professioiden joukkoon.

Valtasuhteiden näkökulmasta keskusvirastot olivat verrattain itsenäisiä toimituskuntiin nähden, sillä ne vastasivat itsenäisesti tehtäviensä suorittamisesta.<sup>41</sup> Tämä liittyi Suuriruhtinaskunnan ajan hallintoajattelussa siihen, että toimeenpanotehtävät haluttiin pitää varsinaisista hallitustehtävistä erillään. Kun toimeenpanoon liittyviä tehtäviä siirrettiin keskusvirastojen suorittamiksi, samalla ikään kuin kasvatettiin senaatin arvoa yhteiskunnallisessa valtahierarkiassa. Näin muotoutui malli, jossa senaatti ja sen toimituskunnat olivat pitkälti kiinnittyneet pätevyydellään palvelemaan keisarivaltaa, ja keskusvirastot suuntautuivat yhteiskuntaan vaikuttavien toimintojen ylläpitoon.

Itsenäinen asema heijastui keskusvirastojen virkamiehistön yhteiskunnalliseen vallankäyttöön. Keskusvirastoissa erityisalojen pätevyyttä edustavilla virkamiehillä oli laajat toimintavapaudet määrittellä oman toimintansa sisältö. Esimerkiksi geologisen tutkimuslaitoksen, metsäntutkimuslaitoksen tai maatalous-kemiallisen virastojen virkamiehistöä rajoitti käytännössä vain tehtävälä. Monet keskusvirastojen johtavat virkamiehet määrittelivätkin eräänlaisina pioneereina suunnan toimialueensa kehitykselle. (Ks. Virastojen kehityskaarista kootusti Temmes 1989). Keskusvirastojen virkamiesten tekemät strategiset valinnat siitä, mikä oli toimialueella järkevää, rakensivat puolestaan riippuvuussuhteita yhteiskunnan ja valtiovallan välille. Valtion valta muotoutui yhteiskunnassa hajautetusti, ja oli riippuvainen keskusvirastojen virkamiesten pätevyytensä kautta tekemistä valinnoista.

Keskusvirastojen edustaman erityisalojen pätevyyden arvostus liittyi myös hallintokoneiston sisäisiin valtasuhteisiin. Suomen suuriruhtinaskunnan hallintoa järjestettäessä tilanne oli suotuisa erityisten keskusvirastojen perustamisille. Ne osoittautuivat välttämättömiksi, koska ne kevensivät senaatin asioiden käsittelyruuhkaa (Rauhala 1915, 76-79). Keskusvirastot olivat ratkaisu myös senaatin virkamiehistön pätevyyden riittämättömyyteen. Suomen suuriruhtinaskunnassa keskushallintoon tarvittiin erityisalojen pätevyyttä edustavia virkamiehiä valvomaan ja johtamaan sellaisia tehtäviä, joita perintönä Ruotsin ajan hallinnosta suoritettiin jo piiri- ja paikallistasolla.

Virastojen perustamisissa heijastuivat keskusvirastojen edustaman pätevyyden välttämättömyys ja arvostus. Esimerkiksi maanmittauskonttori perustettiin, koska senaatin virkamiehet eivät kyenneet selviytymään maanmittausasioiden käsittelystä, koska heiltä puuttui tehtäviin vaadittava ammattitaito (Rauhala 1933, 20). Vastaavankaltaiset syyt selittävät myös luotsi- ja majakkalaitoksen sekä lääkintöhallituksen perustamiset. Piiri- ja paikallistasoilla oli jo ammatillisesti erikoistuneita virkamiehiä, ja hallinnonalojen virkamiesten toimintamahdollisuuksiin vaikuttaminen edellytti riittävää henkilöstön pätevyyttä keskushallinnossa. Keskusvirastojen hallinnonaloille oli muotoutunut jo eriytyneitä asioiden hoitamisen tapoja, jotka vaativat virkamiehiltä tehtäväkohtaista pätevyyttä (ks Stenvall 1995, 90). Senaatilla ja toimituskunnilla ei välttämättä ollutkaan edellytyksiä käsitellä eri toimialojen asioita. Onkin ymmärrettävää, että keskusvirastoja perustettiin senaatin jäsenten aloitteesta (ks. Savolainen 1996, 19-20).

---

<sup>41</sup> Tähän tulokseen voi päätyä esimerkiksi virastohistorioiden perusteella, joissa on kuvattu keskusvirastojen toiminnan muotoutumista.

1800-luvun lopun keskusvirastojärjestelmän laajenemista voidaan selittää osittain myös sillä, että vallitsevat hallintokäytännöt vaativat erityistä pätevyyttä. Keskusvirastojen virkamiehistön edustamaa pätevyyttä tarvittiin siis edelleen, jotta valtion tehtäviä voitiin hallita keskushallintojohtoisesti. Esimerkiksi metsähallituksen perustamisen perusteena oli strategia järkiperäistä valtionmetsien hallintoa (Laitakari 1960). Vastaavasti 1860-luvun alussa perustetun kouluhallituksen tehtäviin kuului laajenevan koulutusjärjestelmän valvonta ja ohjaaminen (Nurmi 1988). Vuonna 1892 perustetun maataloushallituksen tehtäviin sisältyivät puolestaan maanviljelys- ja meijerioppilaitosten, maatalousinsinöörien, lääninagronomien sekä muiden maatalousneuvojen valvonta (Pietiäinen 1992, 17).

Myös sotilaita ja oikeudellisen tutkinnon suorittaneita kuului keskusvirastojen virkamieskuntaan. Sotilaiden osuus oli koulutustaustojen perusteella suuri ylimmässä virkamieskunnassa. Sen sijaan vuoden 1892 pätevyysvaatimuksissa ei ollut juurikaan virkoja, joihin olisi vaadittu erityisesti sotilaan koulutusta. Näin ainakin 1800-luvun lopulla näyttäisi ylimpien virkamiesten pätevyysvaatimusten väljyys suosineen ennen muuta upseereja.

Sotilaskoulutus saattoi tuottaa yleishallinnollista pätevyyttä. Hallintohistoriakomitean keskusvirastojen virkamiehistöä koskevan aineiston perusteella upseereja oli seitsemässä tuotantosektorin tukemiseen tai infrastruktuurin rakentamiseen suuntautuneesta keskusvirastossa. Esimerkiksi 1800-luvun alussa sotilasvirkojen määrän romahtaessa moni sotilas saattoi luontevasti siirtyä maanmittauksen pariin (Wirilander 1974, 219-220) tai vaihtoehtoisesti luotsi- ja majakkalaitoksen virkamieheksi. Myöhemmin pätevyydelle loi pohjaa venäläisen käytännön mukaisesti sota-akatemioiden saatu insinöörikokemus. Toisaalta teknisillä aloilla ei sotilaita valittu virastojen johtoon välttämättä aina pätevyyden perusteella. Rauhalan (1933, 57-62) mukaan maanmittauslaitoksessa toimi päälliköinä upseereita, jotka eivät välttämättä edustaneet alansa parasta pätevyyttä.

Virastojen perustamisen jälkeen erityisalojen koulutetut henkilöt korvasivat vähitellen sotilaat rautatie-, maanmittaus-, metsä- sekä tie- ja vesirakennushallituksen johtotehtävissä. Maanmittaushallituksessa muutos tapahtui 1850-luvulla ja muissa virastoissa 1890- ja 1900-luvuilla. Toisaalta luotsi- ja majakkalaitos säilyi sotilasvaltaisena, mikä kytkeytyi viraston tehtävien sotilaalliseen merkitykseen. Myös teollisuushallituksen johtoon kelpasi pitkään sotilas. Kuitenkin voidaan sanoa, että suuriruhtinaskunnan ajan lopussa teknisten tietojen ja taitojen kriteerinä oli alan koulutus. Tämän teki mahdolliseksi johtui Polyteknillisen koulun perustaminen vuonna 1872 ja sillä luotiin vähitellen perusta insinöörien monopolille teknisten asioiden hoidossa. (Ks. Särkikoski 1993, 87.)

Hallinnollisissa keskusvirastoissa ylimpinä virkamiehinä oli myös juridisen koulutuksen saaneita henkilöitä. Tosin heidän suhteellinen osuutensa laski vuosisadan lopulle tultaessa, sillä vielä vuonna 1850 noin joka kolmas hallinnollisten keskusvirastojen ylimmistä virkamiehistä oli juristi, mutta vuonna 1870 heitä oli enää noin viidennes. Valtiokonttorin, valtionalouden tarkastusviraston ja vankeinhoitohallituksen johtajat olivat lähes yksinomaan juristeja. Tullihallituksessa sotilaat kilpailivat juristien kanssa johtopaikoista.

Hallinnollinen koulutus oli tärkeä pätevyysvaatimustenkin perusteella. Vuonna 1892 kameralistinen koulutus kelpasi joka kolmannessa ja juridinen koulutus noin joka neljännessä pätevyysvaatimuksilla määritellyssä virassa. Juristeja oli 12:ssa ja kameralis-

teja 10 virastossa. Hallinnollinen pätevyys näyttäisi olleen sellaista, jota tarvittiin laajalaisesti eri virastoissa.

Keskusvirastojärjestelmän rakentumista leimasi strateginen tapauskohtaisuus. Kokonaisuus ei ollut tulosta poliittisen päätöksenteon kentällä esiintyneistä kokonaisvaltaisista strategioista. Keskusvirastojärjestelmän kehitystä ei ohjannut mikään erityinen oppi vaan tapauskohtaiset pyrkimykset ratkaista uusia virastoja perustamalla yhteiskuntaan ja hallintokoneistoon kohdistuvia vallankäytön ongelmia. Lopputuloksena oli kuitenkin eriytynyt järjestelmä, jossa toimituskuntien virkamiehistö edusti lakiteknistä ja keskusvirastojen virkamiehistö pääsääntöisesti erityisalojen pätevyyttä. Tämä erotelu ei kuitenkaan noussut hallinnon kehittämistä koskevan keskustelun kohteeksi tai ongelmaksi.

## **V PÄTEVYYDEN ARVOSTUSTA MUOKKAAVAT HALLINTOKÄYTÄNNÖT**

### **1 Päätöksenteko ja pätevyyden arvostus**

Suuriruhtinaskunnan ajan hallinnossa valtasuhteet rakentuivat paljolti päätöksenteon kautta. Päätöksenteko oli hierarkkista ja keskitettyä ja se kytkeytyi yhteiskunnalliseen vallankäyttöön. Yhteiskunnallisesti korkeammassa asemassa olevalla oli kykyä ja pätevyyttä, johtaa häntä alempana olevaa (ks. esimerkiksi Tiihonen ja Ylikangas 1992, 135-136).

Päätöksentekoa hallitsi keskustelu menetelmistä. Päällikkövaltaisen järjestelmän mukaan yksi henkilö teki ratkaisut. Päätöksentekijänä ja korkeimman vallan käyttäjänä senaatissa tai keskusvirastoissa saattoi yhden henkilön sijasta olla myös kollegio. Tämä korosti yhteisvastuullisuutta. Jos ratkaisusta oli erimielisyyttä, seurasi kollegioissa äänestys, missä kollegioon kuuluvat esittivät yksi kerrallaan näkemyksensä käsiteltävästä asiasta ja päätös noudatti enemmistön kantaa.

Kollegiaalisuus omaksuttiin senaatissa itsestäänselväksi menetelmäksi tehdä päätöksiä heti suuriruhtinaskunnan ajan alussa. Se säilyi hallitsevana päätöksentekotapana aina itsenäisyyden ajan taitteeseen asti. (Tyynilä 1992.) Sen sijaan keskusvirastojen päätöksenteon mallit vaihtelivat suuriruhtinaskunnan alusta lähtien kollegiaalisuuden ja päällikkökeskeisyyden välillä.<sup>42</sup> Kuten senaatissakin, kollegiaalisuus sai väistyä yhä enenevässä määrin päällikkövaltaisuuden tieltä suuriruhtinaskunnan ajan loppua lähestyttäessä. (Savolainen 1996, 42-69; 130-136.)

Keskustelu kollegiaalisuuden ja päällikkövaltaisuuden välillä oli myös erilaisten 1800-luvun lopun oppien yhteentörmäys. Ruotsin esikuvien mukainen oikeudellinen ajattelutapa painotti kollegiaalista asiainkäsittelyä, jotta päätöksenteon oikeudellinen pätevyys olisi ollut mahdollisimman suuri. Tämän lähestymistavan kanssa kilpaili Venäjän esikuvien mukainen sotilastraditio. Sen näkökulmasta kollegiaalinen asioiden

---

<sup>42</sup> Suuriruhtinaskunnan alussa (1809-1955) virastoista neljä oli päällikkövaltaista ja kaksi kollegiaalista. Vuosien 1855-1881 välisenä aikana perustetuista virastoissa vain yhdessä omaksuttiin päällikkövaltaisuus, kun kollegiaalisen johto-säännön sai kolme virastoa. Lisäksi lääkintöhallituksessa vahvistui päällikkökeskeisyys. Vuosien 1881-1917 välisenä aikana neljä muuttui kollegiaalisiksi ja kaksi päällikkövaltaisiksi. Näin vuoteen 1917 tultaessa oli päällikkövaltaisia virastoja oli seitsemän ja kollegiaalisia hallinnollisia keskusvirastoja yhdeksän.

käsittely oli tehotonta ja siksi päällikkövaltainen malli oli järkevämpi tapa tehdä päätöksiä. (Savolainen 1996, 64.)

Kollegiaalisuus perustui käsitykseen, että pätevyys ja oikeudenmukaisuuden etiikka edellyttivät yhteistoimintaa ja sosiaalista kontrollia. Malli sisälsikin epäluottamuksen yksittäisen henkilön pätevyyttä kohtaan. Esimerkiksi J. Ph Palmenin vuonna 1853 esittämän arvioin mukaan ”kollegisuudessa oli suurempi takuu, etteivät jäsenet tehneet päätöksiä mielivaltaisesti vaan oikeudenmukaisesti, sillä he valvoivat toisiaan ja täydensivät toistensa mielipiteitä.” (Saastamoinen 1992, 33.) Senaatissa yhteistoiminnallisen pätevyyden arvostus liittyikin senaattoreiden keskinäisiin valtasuhteisiin ja keskinäiseen valvontaan.

Toisaalta senaatin kollegiaalisuutta kyseenalaistettiin pätevyyden perusteella. Oikeut-tava argumenttina oli käsitys, jonka mukaan kollegiaalisuus rajoitti yksilöiden pätevyyden käyttöä. Alexander Armfeltin 1830-luvun lopulla esittämän väitteen perusteella ”sijoitettiinpa senaattiin sen silloisessa muodossa minkä kykyinen mies tahansa, hänen oli pakko seurata jo monta vuotta sitten valmiiksi tallattuja polkuja”(Savolainen 1991, 85). Kollegiaalisuutta kohtaan osoitettu kritiikki voimistui vuosisadan taitetta lähes-tyttäessä. Tällöin Suomessa elikin Seppo Tiihosen ja Heikki Ylikankaan (1992, 195) arvion perusteella vahvana käsitys, jonka mukaan muualla maailmassa ei ollut varaa moiseen ylellisyyteen – nimittäin siihen, että maan parhaat hallintomiehet kuluttivat aikaansa ja voimiansa sellaisiin mitättömyyksiin kuin työhön senaatissa.

Kollegiaalisuuden väheneminen senaatissa liittyi hyödyllisyyden näkökulmaan. Kollegiaalisuus oli hidaskäyttöjärjestelmä, ja se koitui ongelmaksi, kun käsiteltävien asioiden määrä kasvoi.<sup>43</sup> Kollegiaalisuus heikensikin senaatin vallankäytön mahdollisuuksia suhteessa muuhun hallintokoneistoon. Edellä esitettyä tulkintaa tukee se tosiseikka, ettei senaatin kehittämis ehdotusten perusteella senaattoreiden päätösvallan kasvu näytä johtuneen lisääntyvästä luottamuksesta heidän pätevyhteensä. Tämän suuntaisia argumentteja ei hallinnon kehittämis ehdotuksissa esiinny. Pikemminkin epäluottamus senaattoreiden pätevyhteeseen sekä vastaavasti luottamus kollegiaaliseen päätöksentekoon saattoi olla päätösvallan delegointia hidastava tekijä. (ks. Tyynilä 1992, 195-205).

Kollegiaalisuutta pidettiin tarkoituksenmukaisena päätöksentekomallina keskusvi-rastojen hallintoasioiden käsittelyssä. Kollegiaalisuus lisäsi ideaalisti pätevyyttä ja oi-keudenmukaisuutta tilanteissa, missä asioiden ratkaisu muistutti luonteeltaan oikeu-denkäyttöä. (Ks. esimerkiksi Halila 1967, 44-47). Hallinnon eriytyessä ja keskusvi-rastojen tehtävälueiden laajetessa alettiin kollegiaalisuus nähdä menetelmä koordi-noida monimutkaistuvaa hallintoa. Varsinkaan suurten viraston päälliköillä ei ollut välttämättä kaikkien virastonsa toimialueiden pätevyyttä. Siksi päätöksenteon päte-vyyden saatettiin otaksua paranevan, kun siihen ottivat osaa virastopäällikön ohella asioihin erikoistuneet virkamiehet. Tämänsuuntainen ajatus näkyi päällikkövaltaisen lääkintöhallituksen muuttamisessa kollegiaaliseksi virastoksi vuonna 1874. Uudistami-seen vaikutti viraston pääjohtajan kanta, jonka mukaan hänen oli vaikea yksin hoitaa

---

<sup>43</sup> Kollegiaalisuuden vastakohtana päällikkövaltaisuus senaatissa vahvistui koko suuriruhtinaskunnan ajan. Toimituskuntien päälliköt saivat yhä enemmän asioita päätettäväkseen. Lopullisesti päällikkö-valtaisuus ohitti tärkeydessään kollegiaalisuuden suuriruhtinaskunnan ajan lopussa. Tällöin päällikkö-valtaisuus tuli pääsääntöiseksi ja kollegiaalisuus jäi toissijaiseksi päätöksenteon muodoksi. (Tyynilä 1992, 384.) Päällikkövaltaisuuden kautta pyrittiin tehostamaan senaatin toimintaa. Toisaalta vaikka asioita delegoitiin toimituskuntien ratkaistavaksi, asioiden kasvava määrä lisäsi ruuhkaa senaatin ja talousosaston kollegiaalisissa istunnoissa. (Ks. Savolainen 1994, 174-226.)

lääkintäasioita tehtävien lisääntymisen, apteekkilaitoksen kehittymisen ja mielisairanhoidon laajenemisen johdosta. (Rauhala 1921, 175.)

Kollegiaalisuuden tarkoituksenmukaisuus liittyi varsinkin 1800-luvun lopulla poliittisiin valtasuhteisiin. Raimo Savolaisen (1996, 130) mukaan keskusvirastojen jakautuminen päällikkö tai kollegiojohtoisiin virastoihin oli venäläisille merkityksellistä, koska oli vaikeampaa erottaa kaikki kollegion jäsenet kuin päästä eroon yhdestä hankalasta päälliköstä. Venäläiset yrittivät ainakin torjua suomalaisten tavoitteet muuttaa päällikkövirastot kollegiaalisiksi. Suomalaiset puolestaan vastustivat päällikkövaltaa lisääviä johto-organisaatioiden uudistuksia.

## 2 Pätevyyteen perustuva asioiden valmistelu

Vaikka hallinto oli suuriruhtinaskunnan ajalla hierarkkinen ja tämän hierarkian huipulla oli senaatti, huomattava on myös se, että koko hallintojärjestelmä rakentui yhteistoiminnallisen pätevyyden idean varaan. Virkakoneisto oltiin valjastettu päätöksenteon tarvitsemaksi tietoa tuottavaksi järjestelmäksi.

Valmisteluprosessissa keisarille menevät asiat saattoivat kulkea lääninhallituksen, keskusviraston, toimituskuntien, senaatin, kenraalikuvernöörin ja Suomen asian komitean kautta keisarille niin, että kukin taho lausui vuorollaan asiasta mielipiteensä. (ks. Tiihonen ja Ylikangas 1992, 201-202). Jokaisen portaan kirjatut näkemykset kuljivat mukana asioiden käsittelyprosessissa. Esimerkiksi keisarille meneviin päätösehdotuksiin tuli liittää mukaan eri vaiheissa esitetyt lausunnot. Näin moniportainen asioiden käsittelytapa oli eräänlainen eri käsitysten keräysjärjestelmä.

Kannanotoilla oli myös tosiasialliseen vallankäyttöön ulottuva vaikutuksensa. Tämä käy konkreettisesti ilmi Tarja Kydenin (1998, 118-127) suuriruhtinaskunnan ajan rakennushallintoa koskevasta tutkimuksesta. Kun toimituskunnan virkamiehistö pyysi eri viranomaisilta lausuntoja asioista ja ne olivat sisällöltään samansuuntaisia, vakiintui käytäntö, jossa asiat ratkaistiin tehtyjen lausuntojen perusteella. Mikäli lausuntojen kannat vaihtelivat, oli toimituskuntien virkamiehistöllä toimintavapauksia valita oman käsityksensä mukainen kanta. Käytäntöjen laaja-alaisuuteen viittaavat itsenäisyyden ajan alussa esitetyt arviot suuriruhtinaskunnan ajalla muotoutuneista hallintokäytännöistä. Ministeriöistä, toimituskuntien työn jatkajista, oli tullut kumileimasimia. Vaikka niillä olikin potentiaalinen mahdollisuus päättää itsenäisesti asioiden käsittelyn sisällöstä, oli lausunnoista poikkeaminen harvinaista. (Komiteanmietintö 1928:15.) Järjestelmä selittää myös luontevasti tulkintaa itsenäisistä keskusvirastoista toimituskuntien alaisuudessa. Tieto, kannanoton esittäminen, oli konkreettisesti valtaa.

Virkamiehistöä valjastettiin tiedon tuottamiseen myös kertomusjärjestelmällä, joka kytkeytyi hallintojärjestelmän ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen. Kertomuksilla tuotettiin tietoa päätöksentekoa varten yhteiskunnallisista asioista ja ilmiöistä (ks. Kalleinen 1994, 91). Toisaalta kysymys oli hallinnon organisaatioiden välisistä valtasuhteista, sillä kertomusten antaminen ei ollut pelkästään informaation välittämistä vaan myös pyrkimystä vaikuttaa asioiden kulkuun. Kertomuksiin sisältyi ehdotuksia, joilla esimerkiksi senaatti pyrki muuttamaan vallitsevaa tilannetta tuomalla julki myös epäkohtia. (ks. esimerkiksi Rauhala 1915, 119.)

Tiedon hankintaa pyrittiin myös systematisoimaan. Tärkeimpänä oli tilastointi, jota harrastettiin jo suuriruhtinaskunnan ajan alussa. (Kovero 1940, 219-227; Mylly 1982, 55-57.) 1800-luvun lopulla tilastointimenetelmät kehittyivät ja loivat edellytyksiä yhä

systemaattisempaan tietojen keräykseen. Tämä heijastuu Paavo Tikkasen vuonna 1859 väitöskirjassaan esittämässä näkemyksessä, jota Martti Kovero siteerasi vuonna 1940 seuraavalla tavalla:

"Tilasto on yhtä tärkeä valtionhoidolle kuin tieteelle ja kyllin monipuolisen ja luotettavan tilaston aikaansaaminen on aivan välttämätöntä hallitukselle, jonka toimen ja ahkeroimisten päätarkoituksena alamaisten menestys pitäisi olla. Tilastoviraston perustaminen ei meillä ole sen vaikeampaa kuin muuallakaan, sillä sen virkamiehiksi pystyviä henkilöitä meillä kyllä on. Niin kauan kuin meillä ei ole tilastollista virkakuntaa, saavat papit ja muut virkamiehet, joiden velvollisuutena on tietojen hankkiminen, tehdä paljon turhaa työtä, osaksi sen takia, että valvonnan ja ohjauksen puutteessa heidän tietonsa tulevat epäluotettavaksi, osaksi sen vuoksi, että hyvätkin tiedot jäävät käyttelemättöminä hyödyttömiksi." (Kovero 1940, 248).

1800-luvun lopulle tultaessa tilastointikäytännöt eriytyivät. Vuonna 1865 perustettiin tilastollinen päätoimisto ja vuosisadan lopulla eri virastoihin alkoi tulla myös omia tilastollisia yksiköitä<sup>44</sup> Tilastotoiminnan kehittämiseksi vahvistettiin erityisesti hallintokoneiston kykyä ohjata yhteiskuntaa. (Suomen virallisen tilaston kehitys 1965). Se ei kuitenkaan korvannut virkamiehistön tietämykseen perustuvaa asioiden valmistelua.

Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla tiedon hankinnasta tuli osaksi poliittista vallankäyttöä. 1800-luvun lopussa suomalaiset kritisoivatkin venäläistämisen yhteydessä muotoutunutta tietojärjestelmää, sillä Suomea koskevaa informaatiota välittivät maan hallintojärjestelmän ohella myös sellaiset tiedonantajat ja ilmiantajat, jotka eivät hallinneet maan kieliä, lainsäädäntöä tai ymmärtäneet Suomen etua. (Eduskunnan anomusmietintö 30/1900 14.) Toisaalta myös viralliset instituutiot olivat joutuneet kytkeänsä venäläisten epäluottamuksesta lähtevään informaation keräysjärjestelmään. Viranomaisille oli esitetty tiedustelu- ja tutkimuspyyntöjä, jotka "useimmiten koskivat olosuhteita, missä ei ollut mitään laitonta tai luvatonta." Tämä katsottiin heikentävän kansalaisten luottamusta maan hallitukseen ja alentavan keisarin arvoa. (Anomusmietintö 30/1900, 18.)

Tietoon perustuvan pätevyyden arvostuksella on siis ollut ilmeinen merkitys suuriruhtinaskunnan hallintokäytäntöjen ja valtasuhteiden kannalta. Tieto suodattui tapauskohtaisesti monen toimijan vuorovaikutuksessa ja se perustui kokemuseräiseen asioiden hallintaan. Tämä oli yksi keskitetyn vallankäytön ydin.

### **3 Valvontakäytännöt ja virheettömän virkamiehen ihanne**

Suuriruhtinaskunnan ajan hallintoa voidaan luonnehtia valvontaverkostoksi, jossa monen virkamiesten tehtäviin kuului toisten toimijoiden jonkinasteinen valvonta. Oli tärkeää, että asioiden hoito tapahtui muotojen mukaan ja hallintokäytäntöjä pyrittiin organisoimaan väärinkäytösten paljastamiseksi. Valvontajärjestelmä rakensi osaltaan

---

<sup>44</sup> Vuonna 1869 perustettiin tilastotoimisto rautatiehallitukseen ja vuonna 1883 tullihallitukseen. Kouluhallitus alkoi julkaista tilastoa kansanopetuksesta vuodesta 1873 lähtien. Tilastoyksiköitä oli 1800-luvun lopulla myös posti- ja lennätinhallituksella, tie- ja vesirakennushallituksella sekä rakennushallituksella. (Myllys 1982, 60.)

virkamiehistön toimintaa ohjaavaa eettistä normia. Pätevä virkamies oli sellainen, joka ei tehnyt virkavirheitä.

Normia virheiden ja huolimattomuuden välttämisen etiikasta on kuvannut senaatin virkamiehenä suuriruhtinaskunnan ajan lopulla toiminut Eero Koskimies (1944, 22-23). Hänen mukaansa virkamies, joka oli syylistynyt epätarkkuuteen jäljennetyn tekstin tarkastamisessa, saattoi joutua huomaamaan, ettei häntä enää pidetty käyttökelpoisena miehenä senaatin palvelukseen. Virheettömyys tarkoitti siis ennen muuta pätevyyttä toimia yksityiskohtaisten sääntöjen mukaan.

Virheiden ja sääntöjen noudattamista myös valvottiin. Virastoihin kohdistuvana valvonnan välineenä oli kertomusmenettely. Viranomaisten tuli jättää konseljille kertomuksia, tiedonantoja ja selityksiä toimistaan<sup>45</sup> ja saatujen kertomusten perusteella senaatti vuorostaan laati oman kertomuksen toimistaan hallitsijalle. Talousosasto teki tarvittaessa virkamiehille huomautuksia, antoi muistutuksia ja varoituksia lainvastaisesta tai toimivaltaan kuulumattomasta menettelystä. Virkamiehiä saatettiin asettaa myös syytteisiin tehdyistä laittomuuksista tai laiminlyönneistä. (Rauhala 1915, 71.) Toimituskuntien virkamiesten pätevyyttäkin hyödynnettiin valvonnassa. Rauhalan (1910, 314) mukaan konselji suoritti asiain hoitoon ja virkamiesten valvontaan kuuluvia toimia suuriruhtinaskunnan ajan alussa siten, että toimituskunnissa harkittiin, milloin ja minkälaisiin toimiin oli asioissa ryhdyttävä sekä pidettiin silmällä virkamiesten tekemisiä.<sup>46</sup>

Varsinkin finanssivalvonnan merkitys oli suuriruhtinaskunnan ajalla tärkeää. Aluksi valvonta oli toimituskuntien kameralistisia tehtäviä hoitavien virkamiesten vastuulla. (Rauhala 1915, 232). Vuonna 1824 päädyttiin kuitenkin perustamaan erityinen revisionilaitos ja -oikeus. Virasto nähtiin muun muassa mahdollisuutena tehostaa valvontaa. Revisionioikeudesta muodostuikin senaatista erillinen, mutta sen alainen organisaatio.<sup>47</sup> (Rauhala 1915, 162.) Se suoritti finanssivalvontaa koko suuriruhtinaskunnan ajanjakson.

Valvontakäytäntöjen verkostomaisuus osoittaa, että valvontaa ja sen pätevyyttä arvostettiin valtasuhteita ylläpitävänä tekijänä. Valvonnalla pyrittiin integroimaan virkamiehistöä toimimaan vallitsevan järjestelmän mukaan. Virkavirheiden välttäminen rakensi normina virkamiehistön subjektiivisuutta käskyläiseksi. Kameralismiin pohjautuva oikeudellinen oppi antoi valvonnalle oikeutuksen. Se korosti muotojen noudattamisen tärkeyttä, väärinkäytösten estämistä sekä sen varmistamista, ettei virassa toimimisesta saisi henkilökohtaisia etuja.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Esimerkiksi tullihallitus oli velvollinen antamaan vuosittain kertomuksia, tiedoksiantoja ja selityksiä toimistaan. Vastaavasti luotsitirehtööri lähetti raportteja sekä kertomuksia virkamatoistaan.

<sup>46</sup> Myös kenraalikuvernöörille kuului valvontatehtäviä. Hänen tuli valvoa senaatin istuntojen lainmukaisuutta ja tehokkuutta. Kenraalikuvernööri sai esimerkiksi tietoa keisarin senaatille toimittamista käskykirjeistä sekä niistä toimenpiteistä, joihin senaatti oli käskykirjeiden johdosta ryhtynyt. Lisäksi kenraalikuvernööri valvoi verojen keräämistä. Kenraalikuvernöörin täytyi puolestaan raportoida keisarille. (Rauhala 1915, 87-88.) Talousosaston toiminnan valvontavastuu oli prokuraattorilla. Hänen tehtäviinsä kuului muun muassa tarkastaa, että pöytäkirjat oltiin oikein ja nopeasti laadittu. Prokuraattorin toiminta oli kytketty kenraalikuvernöörin tehtäviin. Laiminlyönneistä tuli prokuraattorin raportoida toimituskunnan päällikölle tai oikeusosaston osalta sen puheenjohtajalle. Mikäli konseljin tai kenraalikuvernöörin toiminta poikkesi laista, oli prokuraattorin tehtävä siitä ensiksi muistutus. Mikäli tämä ei johtanut tulokseen, saattoi prokuraattori tehdä huomautuksen talousosaston tai kenraalikuvernöörin toiminnasta suoraan keisarille. (Rauhala 1915, 88, 132-133.)

<sup>47</sup> Se käsitteli revisionikonttorissa tehtyjä muistutuksia. Mikäli asianomainen ei ollut tyytyväinen revisionikonttorin päätökseen, hän saattoi valittaa talousosastoon.

<sup>48</sup> Huomattavaa on se, että vielä Ruotsin vallan aikaisessa virkajärjestelmässä oli piirteitä, joiden läh-



## VI TIIVISTELMÄ HAVAINNOISTA

Suuriruhtinaskunnassa arvostettiin virkamiehistön pätevyyttä, jonka avulla selviytyi autonomisen aseman tuomista velvollisuuksista. Virkamiehistön osaamiselta edellytettiin kykyä sopeutua paitsi poliittiseen tilanteeseen Venäjän hallitsijan alaisuudessa niin myös erityisesti 1800-luvun lopulta alkaen teknisesti kehittyvän yhteiskunnan muutokseen. Keskeisenä eettistä säännöstöä rakentavana lähtökohtana oli, että virkamiehistöllä täytyi olla pätevyyttä suomalaista yhteiskuntaa koskevissa asioissa. Tämä nosti osaltaan Suomen hallinnolliseksi kokonaisuudeksi ja rakensi yhteiskunnallista identiteettiä: Suomi syntyi pitkälti virkamiehistön pätevyyden arvostusten kautta.

Virkamiehistön pätevyyden arvostuksia muokkasivat toisiinsa integroituneet hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentät. Hallinnon kehittamisestä ja virkamiesten koulutuksen uudistamisesta vastasivat samat, usein senaatissa työskentelevät henkilöt. Hallinnon kehittämisessä oli kaksi hallitsevaa keskusteluaihetta. Näistä toinen liittyi siihen, mikä on suuriruhtinaskunnan hallinnon suhde Venäjän keisariin. Toiseksi keskeisenä keskustelun kohteena oli virkamiehiltä edellytettävät tiedot ja taidot.

Hallintoon kohdistuvat poliittisen ja yhteiskunnallisen osaamisen vaatimukset eriyttivät pätevyyttä. Keskushallinnon eri tasoilla, senaatissa, toimituskunnissa ja keskusvirastoissa, arvostettiin toisistaan poikkeavaa pätevyyttä. Senaatissa ja toimituskunnissa korostui erityisesti hallinnollinen pätevyys eli kyky ja valmistella tehdä poliittisia päätöksiä sekä toimia vallitsevien hallinnollisten säännöstöjen mukaan. Keskusvirastoissa korostui substantiaaalinen, erityisalojen pätevyys.

Ylimmällä tasolla, senaatissa, senaattorit edustivat päätöksenteossa tarvittavaa yleishallinnollista pätevyyttä. Heille asioita valmistelevat toimituskuntien virkamiehet olivat juristeja, jotka eivät olleet erikoistuneet mihinkään erityiseen toimialaan. Toimituskunnan juristit olivat keskeinen tae suuriruhtinaskunnan muotosidonnaisten sääntöjen eettiselle noudattamiselle. Keskusvirastoissa arvostettiin erityisalojen pätevyyttä. Yhteiskunnallisiin muutoksiin hallinto reagoi perustamalla uusia keskusvirastoja ja kiinnittämällä näin uusien erityisalojen pätevyyttä keskushallintoon. Erityisalojen pätevyyden etiikka perustui käsitykseen, jonka mukaan virkamiehistöllä tuli olla pätevyyttä vaikuttaa yhteiskunnallisiin ilmiöihin.

Keskushallinnossa arvostettiin pätevyytenä myös virheiden välttämistä. Päätöksenteon kollegiaalisuus ja lausuntoihin perustuva asioiden valmistelu tarkoittivat sitä, että asioiden ratkaisun pätevyyden tae oli virkamiehistön yhteistoiminnassa.

Suomalaisten suhteissa Venäjän keisariin, pätevyyden arvostusten perustana oli ensinnäkin yksilöllinen osaaminen. Osa senaattoreista kohosi henkilökohtaisten ominaisuuksiensa takia valtiomiesten kategoriaan. Myös senaatille asioita valmistelevalta virkamiehiltä edellytettiin yksilöllistä osaamista ja vastuuta. Toisaalta esimerkiksi kollegiaalisuus ja lausuntojärjestelmät korostivat yhteistoimintaa. Hallintotoimintaa leimasi vielä 1800-luvun alkaessa käsitys, että sosiaalinen tausta, kuuluminen eliittiin, tuotti sinällään pätevyyttä hallita yhteiskunnallisia asioita. Suuriruhtinaskunnan loppua kohden tultaessa vahvistui kuitenkin ajattelutapa, jossa virkamiehistön pätevyyden arvostus perustuu ammattikuntaakohtaisuuteen. Virkamiehet miellettiin yhä enemmän juristeiksi tai jonkin erityisalan ammattikunnan edustajiksi.

---

tökohtana oli käsitys virasta virkamiehen omaisuutena (Rytkölä 1948, 38-49).

Kolmitasoista järjestelmää piti koossa pitkälti sääty-yhteiskunnan etiikka. Se vaati muutoseikkojen kunnioitusta ja ylläpiti hierarkkisia suhteita. Virkamiehistön elitistisyyden ja osaamisen välillä ei ollut suuria ristiriitoja, sillä eliitti edusti yhteiskunnan koulutettuja ryhmiä ja tätä kautta korkeaa pätevyyttä. Elitistisyyden merkityksen väheneminen antoi kuitenkin tilaa ammatillisen erityisalojen pätevyyden arvostuksen ja sitä koskevien kriteerien kehitykselle. Myös suuriruhtinaskunnan ajan lopulla ylimmiltä virkamiehiltä vaadittu poliittinen suosio heikensi virkamiehistön tietojen ja taitojen arvostusta. Toisaalta poliittiset virkanimitykset toi keskustelun kohteeksi pätevyyden arvostuksen, koska niiden vastustamisen etiikka perustui tietojen ja taitojen korostamiseen.

Suuriruhtinaskunnan lopulla kolmitasoinen pätevyyden järjestelmä alkoi kyseenalaistua myös sisältäpäin. Virkamiehistön hallitsevaksi eettiseksi normiksi muodostui vaatimus päätöksenteossa vaadittavasta erityisalojen pätevyydestä. Siksi erityisesti kansantaloustieteilijöiden strategiaksi muotoutui vaatimus, että myös hallinnollisessa toiminnassa, toimituskunnissa, tarvittiin erityisalojen pätevyyttä. Virkamiehistön pätevyys ei kuitenkaan juuri muuttunut ja esimerkiksi toimituskunnat säilyivät juristien miehittäminä.

Virkamiehistön pätevyyden arvostusta ja siihen liittyvää etiikkaa muokkasivat erityisesti suuriruhtinaskunnan asemaa koskevat valtasuhteet. Senaattoreilta vaadittiin valtiomiespätevyyttä ja taitoa hoitaa Suomea koskevia asioita. Juridisen pätevyyden tarve liittyi kykyyn toimia autonomisen valta-aseman turvaavien suuriruhtinaskunnan säädöksiin mukaan. Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla erityisalojen pätevyyden merkitys alkoi vaikuttaa poliittisiin valtasuhteisiin. Virkakoneiston venäläistämistä voitiin vastustaa, koska suomalaisten virkamiesten vahvuutena oli kyky ymmärtää maan poikkeuksellisia olosuhteita.

Hallinnon sisäisissä valtasuhteissa senaatin valta-asema pohjautui yleishallinnollisen pätevyyden arvostukseen. Tämä mahdollisti kokonaisvaltaisen ja keskitetyn päätöksenteon suuriruhtinaskunnan asioissa. Myös juridinen pätevyyden arvostukseen liittyvä etiikka oli tärkeää hallinnon valta-suhteiden muokkaajana. Kameralistiset säännöt sekä niiden noudattaminen kiinnitti virkamiehistön järjestelmää tottelevaksi koneistoksi.

Hallinnon ja yhteiskunnan välinen valtasuhde perustui ensinnäkin keskitettyyn vallankäyttöön. Tämän mahdollisti senaatin edustama yleishallinnollinen pätevyys. Juridisen pätevyyden arvostus liittyi yhteiskunnan hallitsemisessa säädösten rakentamiseen. Erityisalojen pätevyyttä tarvittiin, koska suuriruhtinaskunnan ajan hallinto huolehti keskitetysti yhteiskuntaa yhdistävistä toiminnoista, kuten tiestön rakentamisesta ja ylläpidosta sekä lääkäritoiminnasta.

Suuriruhtinaskunnan ajan alussa virkamiehistön pätevyyttä muokkasi oppi keskiteytystä, eriarvoisesta ja hyvin järjestetystä yhteiskunnasta, jossa vallankäytön keskukseksi oli keisari. Virkamiehistön pätevyyden arvostus perustuikin kykyyn toimia keisarin apuna Suomea koskevien asioiden neuvonantajana ja hoitajana.

Oikeudellinen oppi korosti hallinnon säädösidonnaisuutta ja oikeutti osaltaan juridisen pätevyyden arvostusta. Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla yleistyi myös käsitys, jonka mukaan hallinnon oli tuettava yhteiskunnan kehittymistä. Tämä oppi liittyi kolmen tiedontyyppin verkostoon. Nämä olivat liberalismiin, teollisen vallankumouksen ja kansallissajattelun opit. Ne oikeuttivat varsinkin erityisalojen pätevyyden arvostamisen valtion ja yhteiskunnan välisessä suhteessa.

# HALLINTO- JA OIKEUSVALTION AIKA

## I KESKUSHALLINTO JA YHTEISKUNTA

### 1 Keskushallinnon organisaatio

Suomen itsenäistyessä poliittis-hallinnollinen järjestelmä uudistui. Valtioneuvosto ei enää ollut senaatin tavoin osa virkamieshallintoa vaan parlamentaarisella vastuulla maata johtava poliittinen hallitus. Presidentin laajat valtuudet ulottuivat muun muassa toimeenpanovallan käyttöön, ulkopolitiikkaan ja virkanimityksiin. Eduskunta edusti lainsäädäntö- ja budjettivaltaa. Hallintokoneisto kytkettiin valtioneuvoston alaisuuteen. Keskushallintoon kuuluivat ministeriöiksi muuttuneet entiset toimituskunnat ja keskusvirastot.

Virkamiehistön määrä oli itsenäisyyden alussa noin 40 000 henkilöä. Tämä määrä lähes kaksinkertaistui 1950-luvun alkuun tultaessa. Keskushallinnossa virkamiehistön määrän kasvu oli jopa suhteellisesti suurempaa kuin muussa valtion hallinnossa. Kun vuonna 1920 keskushallinnon virkamiehistöön kuului vajaat 1500 henkilöä, niin vuonna 1952 heitä oli jo runsaat 5000. Varsinkin muiden keskusvirastojen ryhmässä keskushallinnon virkamiehistön määrän nousu oli poikkeuksellisen suurta. (Talkkari 1979, 118-120 ja liite 11.)

TAULUKKO 7. Keskushallinnon virastot tasoittain vuosina 1917, 1925, 1939 ja 1956

	1917	1925	1939	1956
MINISTERIÖT	9	9	10	9
HALLINNOL. KESKUSV.	20	19	17	18
MUUT KESKUSV.	9	14	19	29
YHTEENSÄ	38	42	48	56

Lähteet: Valtiokalenterit 1918, 1926, 1940 ja 1957; Hallintohistoriakomitean asetustiedosto.

Keskushallintoon kuului yhä enemmän virastoja, mikä osaltaan kasvatti henkilöstömäärää. Ajallisesti vilkkaita uusien virastojen perustamisten kausia olivat itsenäisyyden ajan alku ja toisen maailmasodan aika.<sup>1</sup> Virastojen perustamista selittää tehtävien kasvu. Esimerkiksi itsenäisyyden ajan alun uusia tehtäviä olivat armeijan ylläpito ja ulkopolitiikan hoito. Toisen maailmansodan aikana virkamiehiä tarvittiin muun muassa säännöstelyn ylläpitoon ja tuotantoelämän johtamiseen. Sodan jälkeen korostui yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen, kuten siirtolaisten asuttaminen ja asuntotuotannon käynnistäminen.

Tarkasteltavana aikana toimintansa joutui lopettamaan yhdeksän virastoa. Lakkautetut ministeriöt, elintarvikeministeriö ja kansanhuoltoministeriö, oli perustettu tilapäisluonteisiksi kriisihallinnollisiksi organisaatioiksi. Hallinnollisista keskusvirastoista itsenäisenä virastona lakkautettiin viisi virastoa<sup>2</sup> ja tämä toteutettiin pitkälti itsenäisyy-

<sup>1</sup> Vuosien 1918-1922 välisenä jaksona perustettiin seitsemän uutta virastoa. Sota-aikana aloitti toimintansa viisi uutta virastoa.

<sup>2</sup> Sosiaalihuolto (1922), kauppa- ja teollisuushallitus (1925), kalastushallitus (1922), väliaikainen

den ajan alussa asetetun virastokomitean ehdotusten pohjalta. (Ks. Komiteamietintö 1921: 17, Tiihonen ja Tiihonen 1984, 176.) Muiden keskusvirastojen ryhmässä lakautettujen virastojen listalle joutuivat valtion maantutkimuslaitos ja valtion viljavara-  
rasto, joista jälkimmäinen perustettiin myöhemmin uudelleen.

Itsenäisyyden alkupuolella alkoivat virastojen sisäiset organisaatorakenteet eriytyä. Tämä ilmenee toimistojen ja osastojen määrien kasvuna seuraavan taulukon osoittamalla tavalla.

*TAULUKKO 8. Virastojen osastot ja toimistot vuosina 1925, 1939 ja 1952<sup>3</sup>*

	1925	1939	1952
MINISTERIÖT			
-OSASTOT	6	29	35
-TOIMISTOT	10	17	62
HALLINNOL.KESKUSV.			
-OSASTOT	52	63	83
-TOIMISTOT	56	64	89
MUUT KESKUSV.			
-OSASTOT	18	27	57
-TOIMISTOT	0	2	5
YHTEENSÄ			
-OSASTOT	76	119	175
-TOIMISTOT	66	83	156

Lähteet: Valtiokalenterit 1926, 1940 ja 1953; Hallintohistoriakomitean asetustiedosto.

Keskushallinnon virastojen organisaatorakenteiden eriytyminen oli tyypillisesti yksiportaista: jokaisena eri poikkileikkausvuonna vain noin joka neljännellä oli osastolla hierarkkisesti alapuolellaan yksi tai useampi toimisto. Toimistot ja osastot eivät olleet yksiselitteisesti toisiinsa nähden verrannollisia. Osa osastoista oli sisäisesti eriytyneitä, kun taas toiset toimivat yhtenäisinä yksikköinä.

Organisaatorakenteet eriytyivät voimakkaimmin ministeriöissä, joissa oli suuri-  
ruhtinaskunnan ajalta periytynyt organisatorisesti eriytymätön toimituskuntamalli. Eriytyminen eteni portaittain: ensiksi luotiin osastoja, sitten toimistoja ja lopuksi jaostoja. Osastojakoon perustuva yksitasoinen eriytyminen oli tyypillistä maailmansotien välillä, sillä osastojen jakautuminen toimistoihin alkoi yleistyä vasta 1940-luvulta lähtien. (Tiihonen 1990, 109.)

Organisaatorakenteiden eriytyminen heijastui ministeriöissä työnjakoa vakiinnuttavana tekijänä. Eriytymisen myötä entistä useamman virkamiehen työtehtävät määriteltiin velvoittavin säännöin, lainsäädännöllä tai työjärjestyksellä. Vastaavasti rootelijärjestelmän<sup>4</sup> merkitys väheni, vaikka sen piirteitä saattoi säilyä yhä työnjakoa ohjaavana

lennätinhallitus (1927) ja asutushallitus (1936).

<sup>3</sup> Taulukon lukujen päälähteinä ovat valtiokalenterit vuosilta 1926, 1940 ja 1953. Vuosi 1952 ei vastaa hallinto- ja oikeusvaltion päätösvoittoa, koska taulukkoon on haluttu samat poikkileikkausvuodet kuin hallintohistoriakomitean virkamiestiedostossa. Lukuja on osin voitu tarkastaa virastohistorioiden kautta. Kuitenkin pienet virheellisyydet ovat mahdollisia, sillä valtiokalentereiden tiedot ovat osin puutteelliset. Lisäksi luvuista puuttuvat tiedot valtion polttoainekeskuksen ja valtion hankintakeskuksen osalta. Taulukon merkitys on suuntaa-antava. Luvuista puuttuvat tutkimustehtävän mukaisesti myös oikeushallinnon ja sotilashallinnon organisaatiot.

<sup>4</sup> Rootelijärjestelmässä asiakokonaisuudet jaettiin tietyille virkamiehille, ja asioiden määrän lisäänty-

periaatteena (ks. Kastari 1948, 36). Samalla toimiala- ja tehtäväkohtaisen asioiden hoidon merkitys korostui.

Itsenäisyyden ajan alussa organisaatorakenteet eriytyivät eniten hallinnollisissa keskusvirastoissa. Esimerkiksi vuonna 1925 hallinnollisista keskusvirastoista 3/4:ssa oli osasto- tai toimistojako.<sup>5</sup> Virastojen eriytyminen jatkui koko tutkimusajan, vaikei ollut voimakkuudeltaan yhtä suurta kuin ministeriöissä.<sup>6</sup> Muiden keskusvirastojen ryhmässä virastot olivat organisaatorakenteiltaan tyypillisesti eriytymättömiä. Vuonna 1925 kaikkiaan neljästätoista virastosta haarautuneita virastoja oli kuusi. Vuonna 1952 suhde oli lähes sama, sillä 25:sta virastosta osasto- tai toimistojako oltiin toteutettu kolmessatoista virastossa.

## 2 Virkamiehistön pätevyys ja oikeusvaltiollinen ajattelu

Maailmansotien välistä ajanjaksoa on luonnehdittu oikeusvaltioksi. Siinä oli kysymys opista, joka määritteli valtion ja yhteiskunnan välistä suhdetta ja sen etiikkaa. Hallinnon lainalaisuuden mukaan julkishallinnon on aina voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyn toimivaltasäännökseen, mikäli viranomaiset aikovat puuttua kansalaisten oikeudellisesti suojattuun asemaan.

Oikeusvaltiollisessa ajattelussa (ks. esimerkiksi Mäenpää 1991, 35) painottui passiivisen valtion ideaali. Valtion vallankäytön alueisiin yhteiskunnassa kuuluivat oikeuden ja järjestyksen ylläpitäminen ja maanpuolustuksesta huolehtiminen. Valtion tuli turvata myös lailliset yhteiskunnalliset olosuhteet. Virkamiesten voimin oli puututtava räikeimpiin yhteiskunnallisiin epäkohtiin, jotta ne eivät olisi muodostuneet uhaksi poliittishallinnolliselle tai yhteiskunnalliselle järjestykselle. Virkamiehistön tehtäviin kuului välillisesti tukea taloudellista kehitystä, johon perustui yhteiskunnan menestyminen.

Ideaalisti olisi mahdollista ajatella, että oikeusvaltiollinen ajattelu olisi oikeuttanut pätevyyden arvostusta, joka olisi edistänyt eettisesti yhteiskunnallista laillisuutta, järjestyksen ylläpitämistä sekä suurimpiin yhteiskunnallisiin epäkohtiin puuttumista. Tämänsuuntaista keskustelua virkamiehistön tietojen ja taitojen arvostuksesta ei juuri käyty hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä.

Edellä esitetystä poikkeuksena olivat kuitenkin tarkastajan virat ja niitä koskeva keskustelu. Tarkastajien tehtäviin ja etiikkaan sisältyi usein lainsäädännön valvontaa, järjestyksen ylläpitoa ja epäkohtiin puuttumista. Pankkitarkastusvirasto perustettiin, koska alan pätevyyttä edustavien virkamiesten tarpeellisuuden oikeuttavan etiikan mukaan valtion oli valvottava tallettajien, kansalaisten, etua pankkien luottotoiminnan väärinkäytöksiä vastaan (Komiteanmietintö 1920:9). Tarkastustoimintaa edusti myös vuonna 1935 maatalousministeriöön perustettu metsästyksenvalvojan virka. Perustamisen syynä oli lainsäädännöllinen muutos, sillä vuonna 1934 annetun lain mukaan

---

essä ratkaistiin, kenellä virkamiehellä olisi parhaiten aikaa uudelle asiaryhmälle. Näin samalla virkamiehellä saattoi olla toisistaan paljonkin poikkeavia asioita. (ks. Numminen 1985, 24.)

<sup>5</sup> Hallinnollisiin keskusvirastoihin kuului vuonna 1925 kaikkiaan neljä eriytymättömää virastoa: Rakenushallitus, valtiokonttori, valtiotalouden tarkastusvirasto ja lääkintöhallitus.

<sup>6</sup> Vuoteen 1952 mennessä haarautuminen oli toteutunut kaikissa hallinnollisissa keskusvirastoissa. Vahvimmin haarautunut hallinnollinen keskusvirasto oli tutkimusjaksolla rautatiehallitus, jossa esimerkiksi vuonna 1939 oli kaikkiaan kahdeksan osastoa ja kaksikymmentäkaksi toimistoa. Lisäksi virastossa toimi toimistojen alapuolella jaostoja

tarvittiin valtiojohtoisesti valvottua riistanhoitotoimintaa. (Maanviljelystoimikunta... 1950, 200-203.)

Koska virkamiehistön pätevyyden kehitys on riippuvainen niistä tehtävistä, jotka valtiovalta suorittaa yhteiskunnassa, virkamiehistön rekrytointi heijasti jossakin määrin oikeusvaltiollisen opin tuottamia arvostuksia. Keskushallintoon rekrytoitiin erityisesti virkamiehiä, joiden toiminnalla oli vaikutettavissa välillisesti yhteiskunnalliseen kehitykseen. Näin epäsuorasti oikeusvaltiollinen ajattelu mahdollisti pätevyyttä edustavan virkamieskunnan kasvun muun muassa infrastruktuurissa, erityisesti liikennehallinnon alueella. Esimerkiksi rautateitä, teitä ja ilmailua koskevien asioiden hoitaminen julkisessa hallinnossa loivat edellytyksiä taloudelliselle kehitykselle.

Oikeusvaltiollisen opin vahvuutta selittävät ammattikuntakohtaiset ja poliittiset asetelmat. Itsenäisyyden ajan alussa oikeusvaltiollisen opin keskeisyys oli paljolti seurausta juristien vahvasta strategisesta asemasta valtion ja yhteiskunnan välistä suhdetta koskevassa keskustelussa.<sup>7</sup> Poliittisen päätöksenteon kentällä oikeusvaltion oppi sisältyi lähinnä kokoomuksen ohjelmaan. Toisaalta strategisessa mielessä oikeusvaltiolliset hallintokäytännöt ja etiikka eivät juuri muotoutuneet poliittisten ideologioiden, vaan pikemminkin poliittisen kamppailun seurauksena. Poliittisen päätöksenteon kentällä (eduskuntakeskustelussa ja hallituksen esityksissä) kannatettiin laaja-alaisesti kooltaan minimaalista virkamiehistöä ja suppeaa hallintokoneistoa taloudellisiin syihin vedoten. Valtiovallan ja virkamiehistön vallan tuli yhteiskunnassa olla mahdollisimman vähäinen, jotta kyettäisiin pitämään valtion menot mahdollisimman pieninä.<sup>8</sup> (Esimerkiksi Ekp. 6.10.1922, 288-295.)

### 3 Virkamiehistön pätevyys ja poliittisvaltiollinen ajattelu

Oikeusvaltiollisen opin ohella maailmansotien välillä yhteiskunnallisissa valtasuhteissa korostettiin aktiivisen valtion tärkeyttä ja näkymistä. Valtion tehtävät olivat moninkertaistuneet ja etenkin maailmasodan jälkeen tunkeutuneet uusille aloille. Taloudelliset olosuhteet saattoivat pakottaa valtion tukemaan maan talouselämää (Kaira 1937, 177-179.) Valtiovalta tuotti ja rakensi hyvinvointia (Rauhala 1924, 10-14) ja oli näin hyödyllinen yhteiskunnan ja sen kehityksen kannalta.

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella vallinnutta valtion yhteiskunnallista roolia korostavaa oppia voidaan nimittää aikalaiskeskustelun mukaisesti poliittisvaltiolliseksi opiksi. Valtion vallankäyttöä yhteiskunnassa oikeutti sen hyödyllisyys. Valtio oli ke-

<sup>7</sup> Esimerkiksi poliittisella ja tieteen kentillä vaikuttaneiden oikeustiedettä edustaneiden Karl Willgrenin ja maan ensimmäisen presidentin Sthålbbergin lähtökohtina oli käsitys siitä, että kansan ja kansalaisten taloudellinen menestys riippui etupäässä yksityisten omasta toiminnasta eikä julkisesta hallinnosta (ks. Mäenpää 1979, 142.)

<sup>8</sup> Vasemmistossa lähdettiin yleisesti siitä, että valtio ja virkamiehistö toteutti yhteiskunnassa ennen muuta porvariston ja kapitalismin etuja ja siksi se kannattikin lähes poikkeuksetta valtion roolin kaventamista yhteiskunnassa. Tästä syystä vasemmisto ajoi jopa sosiaalishallinnon lakkauttamista, vaikka sen edustajat näkivät sosiaalishallinnon virkamiesten ajavan eniten virastoista työväestön etuja. (esimerkiksi Ekp. 6.10.1922, 287-288 ja 294-295, 781-782). Maalaisliiton tulkinnan mukaan laaja virkamiehistö ei ollut maaseudun väestön intressien mukaista, sillä he kokivat virkamiehistön ennen muuta itselleen hyödyttömäksi kustannuseräksi. Kokoomuksen suhde virkamiehistöön oli ristiriitainen. Toisaalta kokoomuksessa suhtauduttiin myönteisesti virkamiehistöön ja se nähtiin tärkeäksi kansallisen eheytyksen kannalta. Toisaalta puolueen lähtökohtana oli yksityisyritteliäisyyden korostaminen. Tämä merkitsi oikeusvaltiolliseen tiedontyyppiin viittaavaa painotusta, ja valtiiovallan minimaalista yhteiskunnallista roolia.

hittynyt käskijävallasta yhteiskunnan keskuselimeksi yleishyödyllisten tehtävien suorittamista ja määrittelemistä varten. Valtiovalta edusti myös muutosta. Se oli rakentunut pysyvän olotilan sijasta yhteiskunnan kehitystä ohjaavaksi ja säännösteleväksi elimeksi. (Ruutu 1938, 14.) Hallintotoiminta ei siis ollut eettisesti pelkästään oikeudenkäyttöä vaan sillä oli myös sisällöllinen, yhteiskunnan hyvinvointiin ja taloudelliseen kehitykseen liittyvä puolensa. Lisäksi poliittisvaltiollinen oppi perustui lähtökohtaan intressiryhmien, puolueiden ja muiden etujärjestöjen, vallankäytöstä suhteessa valtioon. Yhteiskunnassa suoritettiin yleishyödyllisiä tehtäviä valtiovallan avulla ja eri intressiryhmittymien aloitteesta ja myötävaikutuksesta. Tästä näkökulmasta oli perustellusti ajateltavissa, että virkamiehistönkin etiikkaan kuului tuoda poliittiseen päätöksentekoon toimialueensa kannalta oleellisia asioita. (Ks. Ruutu 1938, 14-15.)

Poliittisvaltiollinen oppikaan ei vaikuttanut suoranaisesti poliittisen päätöksenteon tai hallinnon kehittämisen kentällä esiintyviin virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin. Käsitukset virkamiehistä yhteiskunnallisen kehityksen edistäjinä ja erityisalojen intresseihin sitoutuneina toimijoina näkyivät kuitenkin hallinnon toimintaa ohjaavina käytäntöinä ja niitä koskevana keskusteluna. Tätä kautta saa selityksensä esimerkiksi käsitys tarkastajavirkamiesten kaksijakoista tehtäväroolia. Heille kuuluivat lainsäädännön valvonnan ohella oman alansa neuvonta- ja kehittämistehtäviä, toisin sanoen erityisintressien ajamista poliittishallinnollisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi maatalousministeriön metsästyksenvalvojan tehtäväkenttään sisältyivät lainsäädännön valvonnan lisäksi metsästystä ja riistahoitoa koskevien asioiden esittely valtioneuvostossa, lausunnonantovelvollisuus, riistanhoitoyhdistysten muodostamisen edistäminen ja tiedonvälitys. (Maanviljelystoimikunta... 1950, 200-203.) Vastaavasti pankkitarkastusviraston tarpeellisuus liittyi tarpeeseen saada pätevyyteen perustuvia lausuntoja pankkeja koskevissa asioissa (Komiteanmietintö 1920:9).

Myös tieteellisten tutkimus- ja tarkastuslaitosten kehitystä ja niiden edustamaa pätevyyden arvostusta oikeuttivat erityisesti poliittisvaltiollisesta opista lähtevät käsitykset. Lähtökohtana oli se, että tutkimuslaitokset edistivät osaamisensa ansiosta elinkeinoelämän kehitystä ja yhteiskunnan hyvinvointia. Varsinkin maatalouden alueella kehittyi laaja tutkimuslaitosjärjestelmä, jonka kautta pyrittiin viemään alan kehitystä eteenpäin. (Ks. esimerkiksi Maatalouden tutkimuslaitoksen... 1978.)

Poliittisvaltiollista oppia käyttivät strategianaan erityisesti kansallisesta yhtenäisyydestä huolta kantaneet henkilöt. Paljolti kysymys oli valtiokeskeisestä nationalismia edustaneesta oikeistoradikalismista, joka sai Suomessakin vaikutusvaltaa 1920-luvun lopussa. Sen kannattajat uskoivat enemmän valtiokeskeiseen eliittivaltaan ja virkamiehistön pätevyyden käyttöön kuin ryhmäkuntaiseen puolue-edustukseen yhteiskunnallisen kehityksen eteenpäinvievänä voimana. (Ks. Tiuhonen 1996b, 526-527.)

## 4 Sotatalous

Tutkijatulkinnossa on pidetty toisen maailmasodan aikaa omana erityisenä jaksanaan. Esimerkiksi Markku Temmes (1987, 243, 245) ja Seppo Tiuhonen (1989, 1990) ovat kuvanneet aikaa sotataloudeksi. Valtiovallan ja yhteiskunnan välisen valtasuhteen muuttuminen uudisti hallintokäytäntöjä merkittäväällä tavalla toisen maailmansodan aikana. Sotatalouden käsitteellä viitataan valtion verrattain aktiiviseen rooliin poikkeusajan yhteiskunnassa (vrt. Pihkala 1982, 317). Valtiokoneiston vallankäytön

mahdollisuudet ulottuivat laajalti yhteiskunnan eri sektoreille ja toimintaloikoille. Valtioneuvosto saattoi muun muassa rajoittaa kansalaisten klassisia vapausoikeuksia kuten mielipiteenvapautta ja yksityistä omistusoikeutta (Tiihonen 1990, 125-127). Sotatalouden opin mukaan valtiokoneiston oli yhteiskunnallisessa työnjaossa tyydytettävä puolustusvoimien ja siviiliväestön tarpeita sekä säädeltävä seurauksia, joita toimenpiteillä oli kansantalouteen (Tiihonen 1985, 153).<sup>9</sup>

Toisaalta sotatalouden opin mukaan valtion aktiivinen rooli yhteiskunnan ja sen talouselämän ohjaajana oli eettisesti perusteltua vain poikkeusolosuhteissa. Aktiivisesta roolista tuli irrottautua kriisiajan päätyttyä.<sup>10</sup> Sota-ajan hallintoa alettiinkin purkaa toisen maailmansodan jälkeen. Purkutyö eteni kuitenkin hitaasti, ja viimeinen poikkeusajan säännöstelykin päättyi vasta vuonna 1956. Sodan päättymisestä huolimatta valtiovallan ohjaava ote pysyi tiukkana. Yhteiskunnallisista ongelmista, kuten jälleenrakentamisesta, siirtolaisten asuttamisesta ja vaate- ja elintarvikepulasta selviytyminen ylläpiti osaltaan valtiokeskeistä valtasuhdetta yhteiskunnassa.

Valtion ja yhteiskunnan väliseen valtasuhteeseen liittyi virkamiehistön pätevyyden arvostuksen kasvu. Valtioneuvosto ja samalla koko valtiovalta tarvitsi tuekseen virkamiehistön tietoja ja taitoja, jotta sillä olisi ollut edellytyksiä johtaa yhteiskuntaa. (Ks. Tiihonen 1990, 197.)

Sotataloudessa arvostuksen kohteeksi nousi erityisesti virkamiehistön taloudellisia ilmiöitä koskeva pätevyys. Se liittyi elinkeinoelämän ja valtiovallan väliseen valtasuhteeseen, ja näkyi poikkeusajan hallinnon periaatteiden kehittämisstrategioissa. (Tiihonen 1989, 216.) Varsinaisesti sääntelystä vastaavaksi, talouselämän ohjauksen pätevyyttä edustavaksi organisaatioksi perustettiin vuonna 1939 kansanhuoltoministeriö. Virkamiehistö rekrytoitiin poikkeuksellisella tavalla, sillä pätevyysvaatimuksien mukaan viraston virkamiehiltä ei vaadittu mitään erityistä tutkintoa. Tämä johtui kansanhuoltoministeriön osastopäällikkö Onni Toivosen mukaan siitä, että "kansanhuoltoministeriöhän tuli olemaan valtava maan talouselämää ohjaava laitos, jossa piti tietää ainakin jotakin kumitutin ja ruumiskirstun välille mahtuvista asioista." (Toivonen 1950, 7.) Näkemykselle oli perustelua, sillä kansanhuoltoministeriö oli keskeisessä asemassa siinä valtiojohtoisessa säännöstelyssä, jolla tuotantoelämää pyrittiin suuntaamaan valtiotahdon mukaisesti.

Kansanhuoltoministeriön virkamieskunta oli aluksi kokemukseltaan ja koulutukseltaan moninainen. Onni Toivonen kiteyttää sen seuraavasti: "Kuka oli tullut puolustuslaitoksesta, kuka jostakin liikelaitoksesta, kuka jostakin järjestöistä, kuka jostakin opistosta ja olipa eläkeläisiäkin." (Toivonen 1950, 7-15.) Virkamiehistön moninaisuus johtui osin kansanhuoltoministeriön laajuudesta.<sup>11</sup> Lisäksi sota-ajan olosuhteissa paissuva virasto ei välttämättä onnistunut rekrytoimaan pätevyyttä edustavaa henkilöstöä. Siitä oli pulaa koko yhteiskunnassa, eikä kansanhuoltoministeriö epäsuosittuna virastona ollut strategisesti vahvoilla kilpailtaessa osaavasta virkamiehistöstä. (Ks. Toivonen 1950, 15-16.)

<sup>9</sup> Valtiovallan tehtäviin yhteiskunnassa kuuluivat muun muassa kansan ravitseminen, työsaannin turvaaminen ja kansantulon kohottaminen.

<sup>10</sup> Pakkotaloutta eli talouselämän tiukkaa ja pysyvää riippuvuutta valtiosta vastustettiin laajasti (ks. Komiteanmietintö 1942:4). Toisaalta siirtymävaiheen, jossa valtiojohtoisuudesta luovuttaisiin olojen normalisoituessa, ei uskottu olevan helppoa.

<sup>11</sup> Esimerkiksi vuoden 1940 lopussa virastoon kuului seitsemän osastoa ja 26 toimistoa. Virkamiesten lukumäärä oli tällöin noin 150 henkilöä. (Komiteanmietintö 1941:6, 24.) Tämä ei edustanut kansanhuoltoministeriön toiminnan huippua, sillä se laajeni aina sodan loppuvuosiin asti. Ja vielä sodan jälkeen, vuonna 1946 siellä oli noin 800 virkamiestä.



Jo sota-aikana hallinnon kehittämisen kentällä kyseenalaistettiin kansanhuoltoministeriön virkamiehistön pätevyys käyttäen valtaa suhteessa elinkeinoelämään. Vuonna 1941 valmistui kauppaja- ja teollisuushallinnon kehittämistä koskeva ehdotus. Siinä kritisoitiin talouselämän sääntelyn rakentamista pysyvän virkamiehistön (kauppaja- ja teollisuusministeriön) sijasta tilapäisen virkamiehistön (kansanhuoltoministeriön) varaan. Strategiana oli vahvistaa kauppaja- ja teollisuusministeriön asemaa toimialansa johdossa erityisalojen pätevyyttä edustavien virkamiesten määrää lisäämällä. Oikeutuksena ehdotukselle oli kansallinen etu, joka siis samaistettiin maan kauppaja-, teollisuus- ja merenkulkupolitiikan kehittämiseen pysyvällä virkamieskunnalla. (Komiteamietintö 1941:6.) Kauppaja- ja teollisuusministeriötä koskeva ehdotus kuvastaa sitä, että virkamiehille talouselämän ohjaukseen kohdistuva pätevyys oli pääomaa, jota käyttäen voitiin pyrkiä strategisesti vahvistamaan valta-asemaa hallintokoneiston sisällä. Strategia oli onnistunut. Sen seurauksena erityisalojen pätevyyttä edustavien virkamiesten määrä kasvoi kauppaja- ja teollisuusministeriössä.

Myös maatalusministeriön kehitys ilmentää elinkeinoelämää koskevan pätevyyden arvostusta. Ministeriö sai erityisen suunnitteluosaston, kun siihen vuonna 1941 perustettiin ylimääräinen tuotanto-osasto. Sen jälkeen maatalouden erityisasiantuntijat valmistelivat ja esittelivät maatalouspolitiikkaan liittyvät keskeiset asiat. Tuotanto-osaston päällikön Hans Perttulan (maanviljelystoimikunta-maatalusministeriö 90 vuotta 1950, 119) mukaan esittelijöiden pätevyys maatalouspolitiikan päivänkysymyksissä oli välttämätön, koska asioiden luonteen takia niistä jouduttiin valtioneuvoston istunnossa usein äänestämään.<sup>12</sup> Maatalusministeriöön kuului lisäksi sota-aikana keskushallinnon laajimmin laajentunut yksikkö, asutusasiainosasto.<sup>13</sup> Kasvu johtui siitä, että osasto vastasi pääasiallisesti yli 400 000 siirtolaisen asuttamisesta. (Pietiäinen 1992, 129-140). Varsinkin juristien osuus osaston virkamiehistä oli erityisen suuri.

Sosiaaliministeriöltä edellytettiin ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin, kuten esimerkiksi palkkakysymykseen, jonka säätelyyn liittyviä päätöksiä valtioneuvosto teki ensimmäisen kerran vuonna 1939.<sup>14</sup> Koska palkkasäännöstely laajeni ja sen yhteiskunnallinen merkitys kasvoi, perustettiin vuonna 1945 palkkasäännöstelyn käytännöllistä hoitamista varten sosiaaliministeriöön väliaikainen palkkaosasto. Sen tehtäviin kuuluivat muun muassa palkka-asioihin liittyvät säännöstelyasiat ja säännöstelyn noudattamisen tarkkailu sekä palkkaristiriitojen sovittelu. Asuntoasioiden hoitoa varten muodostettiin sosiaaliministeriön yleiseen osastoon asuntotoimisto vuonna 1943. Sen tehtäväkenttään sisältyi esimerkiksi huoneenvuokrasääntely, jonka avulla pyrittiin ratkaisemaan asuntopulan ongelmia. (Sosiaaliministeriö. 1967, 78.) Pätevyyden kannalta muutosten seuraukset olivat sosiaaliministeriössä samankaltaisia kuin muissa ministeriöissä: viraston erityisalojen pätevyyttä edustavien virkamiehistön määrä kasvoi.

Sotatalouden oppi heijastui myös tutkimuslaitosjärjestelmän laajenemiseen ja virastojen perustamisiin. Esimerkiksi valtion teknillisen tutkimuslaitoksen perustamista valtioneuvosto oikeutti seuraavalla tavalla<sup>15</sup>:

<sup>12</sup> Tuotanto-osasto lakkautettiin vuonna 1951 ja sen asioita siirrettiin maataloushallitukseen. (Pietiäinen 1992, 167).

<sup>13</sup> Kun vuonna 1939 osastossa työskenteli lähes sata henkilöä, niin kymmenen vuotta myöhemmin virkamiehistön määrä oli runsaat 450 henkilöä (Maanviljelystoimikunta-maatalusministeriö 90 vuotta 1950, 75).

<sup>14</sup> Tällöin valtioneuvosto antoi määräyksen sunnuntai- ja ylityökorvausten alentamisesta.

<sup>15</sup> Valtion teknillinen tutkimuslaitos oli alusta lähtien varsin suuri virasto. Vuonna 1942 siihen kuului

"Hyvin järjestettyä ja keskitettyä teknillistä tutkimus- ja koetoimintaa täytyy pitää ajan vaatimuksena. Ilman sitä Suomi tuskin voi menestyksellisesti kilpailla tässä suhteessa pitkälle kehittyneiden ulkomaisten teollisuuksien kanssa." (Hallituksen esitys 66/1941, 3.)

Valtioneuvosto mainitsi viisi näkökohtaa, joiden takia tekninen tutkimuslaitos oli järkevää perustaa nimenomaan valtion laitokseksi: toiminnan vaatimat suuret resurssit, keskitetyn tutkimustoiminnan mahdollistama joustavuus, yleishyödyllisten tutkimusten tekemisten mahdollistuminen sekä tutkimustyön puolueettomuus ja pitkäjännittäisyys. (Hallituksen esitys 66/1941.) Valtion teknisen tutkimuslaitoksen perustamisen syyt heijastavat laajemminkin sota-aikana hallinnutta käsitystä. Elinkeinoelämää tukeva, tutkimusluonteinen pätevyys oli kansallisen edun mukaista ja edisti talouselämän kilpailukykyä. Vastaavankaltaisella etiikalla oikeutettiin myös maataloutta koskevien tutkimuslaitosten perustamisia tai laajentamisia.<sup>16</sup>

Tutkimuslaitosjärjestelmän laajenemisen seurauksena elinkeinoelämä tuli entistä enemmän riippuvaiseksi valtion keskushallinnon pätevyydestä ja siihen perustuvasta vallankäytöstä.<sup>17</sup> Näin oli etenkin maa- ja metsätaloudessa sekä teollisuudessa. Tutkimuslaitosten kautta valtion keskushallinto ja elinkeinoelämä integroituivat yhä tiiviimmin toisiinsa. Voidaankin jopa väittää, että valtio tuotti itselleen tutkimuslaitosten ja niiden edustaman pätevyuden kautta vahvan työnjaollisesti institutionaalisen vastuun elinkeinoelämän kehittämistä.

Sota-aikana sääntelyn ja tutkimuslaitosten ohella valtion yhteiskunnallista ohjausta pyrittiin vahvistamaan hallinnon kehittämisen kentällä edistämällä suunnitelmallisuutta. Tuotantokomitean strategisena tavoitteena oli aikaansaada luova, suunnittelevan työn ministeriö, joka lisäisi talouspoliittista suunnitelmallisuutta. Sen tehtävinä olisivat olleet tuotannon ja ulkomaisen tavaran hankinnan seuraaminen sekä suunnitelmien laatiminen ja ohjauksen järjestäminen tuotannon edistämiseksi ja suuntaamiseksi. Sotatalouden opin mukaisesti suunnitelmallisuuden perusteena oli järjestelmällisyyden edistäminen valtiojohtoisessa yhteiskunnan ohjauksessa. (Komiteamietintö 1941:4.)

---

kymmenen laboratoriota sekä toimisto hallinto- ja tiliasioita varten, joissa työskenteli 23 akateemisen loppututkimuksen suorittanutta virkamiestä. Virasto myös laajeni nopeasti. Vuoden 1952 loppuun mennessä siinä oli jo 17 laboratoriota. Akateeminen työvoima koostui 79 henkilöstä. (Komiteamietintö 1960:32, 3-4 ja Valtiokalenteri 1953, 539-541.) Valtion teknillinen tutkimuslaitos toimi aluksi varsin tiiviissä yhteydessä teknillisen korkeakoulun kanssa. Viraston hallituksen jäsenenä ja osastojen sivutoimisina johtajina työskenteli teknillisen korkeakoulun professoreita. Syynä tiiviiseen yhteistyöhön oli ilmeisimmin pyrkimys voimavarojen keskittämiseen (Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta 1963, 62-63). Kauppaministeri Väinö Tannerin mukaan Suomella ei pienenä maana "ollut mahdollista hankkia päteviä voimia kahteen niin vaativaan laitokseen kuin teknilliseen korkeakouluun ja teknilliseen tutkimuslaitokseen" (Vp. 1941, 1252).

<sup>16</sup> Metsätieteellisen koelaitoksen sekä maatalouden tutkimuskeskuksen kasvun taustatekijöinä olivat virastojen pyrkimykset lisätä toimialojensa tuotantomenetelmien tehostamisia. (Ks. Maatalouden tutkimus... 1978, 61-66). Maatalouskoneiden tutkimuslaitoksen tehtävänä oli alan työvälineiden ja koneiden tutkiminen, kehittäminen ja testaaminen (Asetus 366/1949). Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tehtäviin kuului maatalouden taloustieteellinen tutkimustoiminta, kuten erilaisten kannattavuus- ja kustannuslaskelmien tekeminen (Asetus 315/1952).

<sup>17</sup> Esimerkiksi teollisuudessa ei valtion teknillisen tutkimuslaitoksen perustamisen takia kehittynyt juuri ollenkaan omaa tutkimus- ja kehitystyötä.

Tuotantokomitean asema hallinnon kehittämisen kentällä ei ollut riittävän vahva. Ehdotettu talousministeriön perustaminen jäi toteutumatta. Sen sijasta perustettiin taloushallinnollinen suunnitteluyksikkö, kansantalousosasto, valtionvarainministeriöön vuonna 1942. Yksikön käsittelemiin asioihin kuuluivat maan talouselämän ja kansantalouden yleisen kehityksen tarkkailu, suunnitelmien laatiminen sekä kehittämisohjelmien tekeminen. Kansantalousosaston merkitys oli yhteiskunnan ohjauksen kannalta aluksi suuri. (Tiihonen 1985, 158-159.) Toisaalta varsinaiseksi suunnittelevaksi organisaatioksi kansantalousosasto ei muotoutunut.

Valtion toimesta pyrittiin edistämään yhteiskuntaan kohdistuvaa vallankäyttöä myös vahvalla, aktiivisella finanssipolitiikalla. Talouspoliittisen opin mukaan inflaatiokierteen katkaiseminen vaati lujaoitteista finanssipolitiikkaa ja sitä tukevaa hintasääntelypolitiikkaa, jotka palauttaisivat luottamuksen valtiovaltaan. Finanssiohjelman toteuttaminen edellytti pätevyyttä edustavaa virkakoneistoa. Erityisesti taloustieteellistä pätevyyttä edustavien virkamiesten merkitys oli keskeinen valtion roolin määrittäjänä sota-aikana ja sen jälkeisenä ajanjaksona (Tiihonen 1985, 286,296). Kuten Sami Karhu (1994, 27) toteaa, tavoitteena oli löytää finanssipolitiikan näkökulmasta valtion elintärkeiden tehtävien hoitamisen osaavan hallinnon optimi- eikä minimikoko.

Poliittisen päätöksenteon kentällä sotatalouteen ja valtion yhteiskuntaan kohdistuvaan vallankäyttöön suhtauduttiin eri puolueissa strategisesti toisistaan poikkeavin tavoin. Oikeistopuolueissa nähtiin sota-ajan valtiojohtoiset käytännöt oikeutetuiksi lähinnä vain sota-ajan poikkeusolosuhteissa, mutta varsinkin sosiaalidemokraatit näkivät sotatalouden mahdollisuutena. Sitä kehittämällä oli rakennettavissa hallitsemisjärjestelmä, jossa poliittiset päätöksentekijät olisivat vallankäyttäjiä yhteiskunnassa hyödyntämällä pätevyyttä edustavaa virkamiehistöä. (SDP:n eduskuntaryhmän pöytäkirja 7.3.1941, liite 4.) Sotatalouden käytäntöjä ei kuitenkaan suoranaisesti kehitetty minikään poliittisen ryhmittymän esittämän strategian pohjalta.

Sotatalouden käytännöt vaikuttivat sosiaalidemokraattien strategiseen suuntautumiseen. Heille sotatalouden hallintokäytännöt olivat valtiojohtoisen toimintamallin keilu. Ongelmia kuitenkin esiintyi, ja yhteiskunnan valtiojohtoisuus osoittautui jo sota-aikana SDP:ssä tehtyjen arvioiden mukaan vaikeaksi. Vuonna 1941 tehdyssä selvityksessä päädyttiin siihen, että vaikka suunnitelmatalouden mukaan valtio oli ottanut johtonsa ja alaisuutensa maan talouselämän, oli valtiovallan toimintakyky vallankäytön kannalta riittämätön. Valtiojohtoisuuden epäonnistumisen syyksi esitettiin valmistautumattomuutta. Valtiojohtoisuutta oltiin edistetty komiteoita asettamalla, asiantuntijoita käyttämällä, johto- ja suunnittelutehtäviä ministeriöille antamalla sekä eräitä pienempiä, joko tilapäisiä tai määräaikaista elimiä perustamalla. Jotta valtiojohtoisuudelle olisi ollut edellytyksiä, olisi tarvittu uusi elin, joka olisi suunnitellut, johtanut ja valvonut koko talouselämää. SDP:n ideologisen strategiana olikin suunnitelmallisen yhteiskunnan valtiojohtoisuuden kehittäminen pysyviksi käytännöiksi. (SDP:n eduskuntaryhmän pöytäkirja 7.3.1941, liite 4.) Sosiaalidemokraattinen puolue päätyi siis tavallaan virkamiehistön pätevyyttä vahvistavaan strategiaan. Valtiovalta tarvitsi yhä enemmän virkamiehistön pätevyyttä kyetäkseen johtamaan yhteiskuntaa.

Varsinaisesti poliittisen päätöksenteon kentällä tapahtuva kamppailu valtion roolista yhteiskunnassa käynnistyi toisen maailmansodan jälkeen. Valtaan päässyt SKDL tavoitteli vahvaa valtiojohtoista valtiota. Se korosti yhteiskunnan keskeisten instituutioiden kansallistamisen tärkeyttä. Sen sijaan oikeistossa oli enemmänkin kannatusta valtioihanteelle, jossa painottui strategia valtion tehtävien supistamisesta yhteiskunnassa. Toisaalta poliittisessa päätöksenteossa oli yksimielisyyttä siitä, että valtiovallan

vahva asema yhteiskunnallisen kehityksen ohjauksessa oli oikeutettu poikkeusolojen päättymiseen (esimerkiksi siirtolaisten asuttamisen ja jälleenrakentamisen päättymiseen) asti.<sup>18</sup>

Paluuta sotaa edeltävään tilaan ei kuitenkaan ollut vaan valtion yhteiskunnan kehitystä edistävä vallankäyttö jäi aiempaa suuremmaksi (Tiihonen 1985, 293-302). Sodanjälkeisessä valtiota koskevassa ajattelussa olikin selkeitä ensioireita hyvinvointivaltion kehityksestä.

## II VIRKAKONEISTO POLIITTISEN VALLAN ALAISUUTEEN

### 1 Pätevyyden arvostus politiikan tekemisen edellytyksenä

Maan itsenäistyessä poliittisten instituutioiden valtasuhteet määriteltiin hallitusmuodossa. Siinä eriytettiin myös virkamieskunnan toiminta politiikan tekemisestä. Oli olemassa poliittisen päätöksenteon (valtioneuvoston, eduskunnan ja presidentin) muodostama taso, jolle virkamieskunnan toiminnan oli oltava ideaalisti alisteinen. (Ks. esimerkiksi Komiteanmietintö 1917:11.) Tämä oli uusi tilanne suuriruhtinaskunnan aikaan nähden. Virkamiehet eivät voineet esimerkiksi senaatin virkamiehistön tavoin enää antaa omia lausuntoja ja kannanottoja asioista ohi eduskunnan.

Virkamiehistö kytkettiin valtioneuvoston alaisuuteen. Etiikkana valtioneuvoston ja virkamiehistön valtasuhteessa oli edelleen se, että esittelevän virkamiehen pätevyyden tehokas käyttö edellytti hänen riippumattomuuttaan poliittisesta päätöksentekijästä (esimerkiksi Kastari 1947).

Pätevyyden arvostus olikin tekijä, joka vahvisti virkamiehistön asemaa. Samalla esiin nousi tulkinta siitä, että valtioneuvoston jäsenet olivat riippuvaisia virkamiehistön tiedoista ja taidoista. Paavo Kastarin (1947, 92) mielestä virkamiehen merkitys oli niin suuri, että ”tiedettiin radikaaleimmankin poliitikon ministerituolille istuuduttuaan varsin pian kesyyntyneen kiltisti ja kunnioittavasti kuuntelemaan virkamiehensä asi-antuntevaa valmisteluun perustuvaa esittelyä.” T.J Hytösen arvion mukaan ministeri joutui allekirjoittamaan useiden, jopa kymmenien virkamiesten laatimat kirjeet ja muut toimituskirjat. Hän harvoin – tuskin koskaan – saattoi olla ammattimies ministeriönsä kaikilla toiminta-aloilla. Ministerin oli luotettava virkamiehistönsä pätevyteen. (Komiteanmietintö 1928:15, 11-12, Tiihonen 1990, 111-118.)

Pätevyyden arvostuksen esille tuonti poliittisessa päätöksenteossa oli varsinkin kansliapäälliköiden strategia asemansa vahvistamiseksi. Jo 1920-luvulla kansliapäälliköt halusivat aseman ministereiden henkilökohtaisina avustajina. Kansliapäälliköt olisivat olleet myös läsnä valtioneuvostossa merkittäviä kysymyksiä ratkaistaessa. (Tiihonen 1990, 105-107.) Ehdotus ei mennyt kuitenkaan läpi poliittisessa päätöksenteossa ja perusteina ehdotuksen kaatamiselle olivat ensinnäkin vallankäyttöön liittyvät seikat. Kansliapäällikköjen aseman vahvistumisen pelättiin vähentävän poliitikkojen toimintamahdollisuuksia. Toinen peruste liittyi epäilyihin virkamiesten strategian motiiveista. Tästä näkökulmasta kansliapäällikköjen valta-aseman vahvistaminen tarkoitti pyrkimystä pöyhkeilyyn ja omien etujen ajamiseen. (ks. Tiihonen 1990, 106-107.)

---

<sup>18</sup> Arvioni perustuu puolueita koskevaa arkistoaineistoon.

Strategia integroida virkamiehistö pätevyyden arvostuksen kautta osaksi poliittista päätöksentekoa sisältyi myös vuonna 1943 mietintönsä jättäneen ohjesääntökomitean (komiteamietintö 1943:2, 32-34) ehdotukseen. Komitea ehdotti erityisten ammattimiesten asettamista ministeriöiden johtoon. Näille toimi-alaltaan "tarpeellista kokemusta ja perehtyneisyyttä" hankkineille henkilöille olisivat kuuluneet muun muassa hallintopolitiikan tärkeimpien kysymysten valvonta ja johto.

Ohjesääntökomitean perusteena ehdotukselle johtavasta virkamiehestä ministerin pätevyyttä edustavana neuvonantajana oli, että se edisti ministerin mahdollisuutta käyttää välittömässä alaisuudessaan erityisalojen tietämystä edustavan virkamiesten pätevyyttä. Tämä lisäsi edellytyksiä hallintokoneistoon kohdistuvaan vallankäyttöön. Näin ohjesääntökomitean ehdotus sisälsi tulkinnan normista, jonka mukaan hallintokoneiston johtaminen edellytti virkamiehistön pätevyyttä. Sitä tarvittiin, koska käsiteltävät asiat olivat tulleet yhä monimutkaisemmiksi. Kun hallintopolitiikan kannalta tärkeimpien kysymysten valmistelun johto ja valvonta oli uskottu samalle virkamiehelle, oli ministerille määrätietoisen politiikan noudattaminen aiempaa helpompaa. (Komiteamietintö 1943:2, 32-34; Koskimies 1944, 190.)

Toinen ohjesääntökomitean esittämä peruste normille johtavasta virkamiehestä valtioneuvoston jäsenen neuvonantajana oli se, että pätevyyttä edustava virkamiehistö edisti toiminnan jatkuvuutta. Ministeriön päällikön vaihtuessa uusi ministeri olisi saattanut käyttää asiantuntijanaan virkamiestä, jolla oli tarpeellinen hallinnollinen kokemus ja perehtyneisyys ministeriön toimialaan kuuluvissa tehtävissä. (Komiteamietintö 1943:2, 34.) Rakentamalla tiivis vuorovaikutussuhde ministerin ja ministeriöiden johtavien virkamiesten välille otaksuttiin voitavan vahvistaa ministereiden valtaa. Strategian esittämisen tekee tarkoituksenmukaiseksi itsenäisyyden ajan ensimmäisten hallitusten toimikausien lyhyys. Se oli alle yksi vuosi. (Tiihonen 1990, 32.) Kuten Seppo Tiihonen (1990, 32) on todennut, nopeasti vaihtuvat ministerit eivät voineet paneutua asioihin niiden tosiasiallisesti vaatimalla voimalla.

Se, että virkamiehistön pätevyys liitettiin politiikan tekemisen edellytyksiin vaikuttavaksi asiaksi, näkyi myös poliittisten instituutioiden välisiä valtasuhteita koskevassa keskustelussa. Keskushallinnon virkamiehiä käytettiin eduskunnan valiokuntien istunnoissa kuultavina asiantuntijoina. Tämä nostatti keskustelua hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä jo itsenäisyyden alkuaikoina. Vuonna 1930 otettiin kansliapäällikkökokouksessa pääministerin määräyksestä käsittelyn alaiseksi kysymys viranomaisten ja virkamiesten esiintymisestä asiantuntijoina ja lisäselvitysten antajina eduskunnan valiokunnissa ja jaostoissa. Eettisenä ongelmana oli se, että virkamiehet olivat esiintyneet asiantuntijoina valiokunnissa ilman asianomaisen ministerin ennakolta saamaa tietoa. Menettely aiheutti kansliapäällikköiden kokouksessa esitetyn arvioiden mukaan haittaa, sekavuutta ja väärinkäsityksiä sekä lisäksi se oli valtiopäiväjärjestyksen vastainen. Siksi tarvittiin asiaa koskevia ohjeistoja. (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 5.11.1930.)

Ministerille tuli esitetyn käsityksen perusteella kuulua valtuus ohjata eduskunnan valiokunnassa kuullun virkamiehen toimintaa. Virkamiehellä oli oltava vain yksi esimies, ministeri. Ongelma ei kuitenkaan ratkennut. 1950- ja 1960-luvujen taitteessa annettiin uudet ohjeet, joiden mukaan virkamiehen on eduskunnan valiokuntaan asiantuntijaksi mennessään saatava lausunnonleen ministerin suostumus.<sup>19</sup> (Virkamiehis-

---

<sup>19</sup> Tämä säännöstö ei kuitenkaan institutionalisoitunut vaan ohjeet katsottiin vanhentuneiksi varsin nopeasti (Virkamiehistön kuuliaisuutta koskeva muistio, Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 3.3.1973.)

tön kuuliaisuutta koskeva muistio, Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 3.3.1973.) Hallitusmuodon määrittämien valtasuhteiden mukaan virkamiehistö kuului hallitusvallan alaisuuteen.

Toisaalta keskushallinnon virkamiesten yhteyksiä eduskuntaan pidettiin hallinnon kehittämisen kentällä, kansliapäällikköpäivillä, ainakin 1940-luvulla tärkeinä. Perusteena olivat integroinnin tuomat hyödyt. Suorat yhteydet edistivät erityisesti hallituksen ja eduskunnan välistä koordinaatiota ja tiedonvälitystä. Virkamiesten tuli välittää tietoa, mikäli hallituksen ehdotuksiin oli tehtävä muutoksia ennen niiden voimaansattamista, ja tämän tiedon välittämisen mahdollisti virkamiesten käyttö eduskunnan valiokuntien asiantuntijoina. (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 1947.) Esitetty argumentti heijastaa normia virkamiehistöstä poliittisen päätöksentekijän alaisena olevana toimijana. Toisaalta argumentin esittämisen syyt olivat myös strategisia. Johtavalle virkamiehistölle suorat yhteydet eduskuntaan olivat sosiaalista, suhteita tuottavaa pääomaa, jotka lisäsivät toimintamahdollisuuksia poliittisen päätöksenteon kenttään nähden. Virkamiehistö koki eduskunnan valiokunnissa toimimisen tärkeänä vaikutuskanavana. (ks. Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 15.9.1943.)

Virkamiehistö koki myös aluksi epävarmuutta valtasuhteestaan tasavallan presidenttiin. Hallinnon kehittämisen kentällä kansliapäälliköt 1920-luvun alussa olivat huolissaan siitä, mitä tehdä tilanteissa, jossa presidentin menettely saattaisi olla lainvastainen. He halusivat saada selvyyttä siihen, oliko valtioneuvoston, ja täten viime kädessä virkamiehistön, pantava täytäntöön laittomaksi tulkittu presidentin päätös. (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 8.4.1922.) Kansliapäälliköt halusivat siis ratkaista valtasuhteisiin oikeusvaltiollisen opin ja sen vaatiman lainsäädännöllisen osaamisen viitekehystä.

Valtioneuvoston jäsenten keskinäisten suhteiden kannalta on huomionarvoista myös se, ettei pääministerillä ollut erityistä virkamieskuntaa.<sup>20</sup> Tämän taustalla olivat poliittiset valtasuhteet, sillä pääministerin asemaa ei kehitetty erityisen vahvaksi. Valtioneuvosto saatettiin nähdä enemmänkin kollegiona, jossa pääministerin tehtävänä oli lähinnä toimiminen kollegion puheenjohtajana. Vallitseva hallintoajattelu perustui myös hallintoalojen vallan erillisyyden kunnioittamiseen. Yli muiden ministereiden ja ministeriöiden menevää vallankäyttöä ei suotu edes pääministerille. (ks. esimerkiksi Linkomies 1970, 207-208.)

Virkamiehistön pätevyyttä siis arvostettiin ja tämä rakensi hallinnon ja poliittisten päätöksentekijöiden valtasuhdetta. Tietojen ja taitojen arvostuksella oli strateginenkin merkitys. Itsenäisyyden ajan alussa poliittiset instituutiot ja niiden väliset valtasuhteet rakennettiin pitkälti lähtökohdasta, jonka mukaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminnan tuli olla vakaata, ja valtasuhteiden muutokset oli toteutettava asteittain.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Pääministerin ministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta kehittyi enemmänkin koko valtioneuvostoa palveleva kuin pääministeriä avustava organisaatio (Tiihonen 1990, 94). Sen virkamieskunnan tehtäviä pidettiin jo 1920-luvulla vähäisinä. (Vp.1921,32) Tilanne ei oleellisesti muuttunut, vaikka pääministeri sai vuonna 1936 oman avustajansa. Tämä integroitui vähitellen enemmänkin poliittisiin tehtäviin kuin virkamiehille kuuluviin valmistelutehtäviin. Virka ei ollut aluksi varsinaisesti poliittinen, sillä sen haltija palveli eri puolueita edustavia pääministereitä. Aluksi hovineuvos oli lähinnä pääministerin portinvartija, joka vaikutti ketä ja millaisiin kutsuihin pääministeri vastasi. (Murto 1994, 51.) 1930-luvulta lähtien pääministerin avustajan tehtäväkuva alkoi muuttua. Hänestä tuli pääministerin poliittinen sihteeri, jonka tehtäviin kuului puheiden ja esitelmien kirjoittaminen ja lehdistösuhteiden hoitaminen. (Tiihonen 1990, 94, Linkomies 1970.)

<sup>21</sup> Vakauden korostaminen näkyi esimerkiksi siinä, että lainsäädännön muuttamisella oli vähemmistösuoja.

Tämä oli paljolti kansalaissodan voittaneiden poliittisten ryhmittymien strategia estää uusien kumouksien mahdollisuus (ks. Tiihonen 1996b, 524, 529). Virkamiehistön toiminnan jatkuvuus oli aikalaiskäsitysten mukaan osaltaan tae siitä, etteivät poliittisten valtasuhteiden muutokset tuottaneet poliittis-hallinnollisen järjestelmän kannalta liian jyrkkiä muutoksia. (ks. Ruutu 1938, 95). Virkamiehistön tuli pätevyydellään varmistaa päätösten lainmukaisuus (ks. Puhakka 1922, 227).

Keskusteluun pätevyyden arvostuksesta poliittisen päätöksenteon ja virkakoneiston suhteeseen vaikutti se, että poliittisen päätöksenteon kentällä puolueet suhtautuivat virkamiehistöön strategisesti toisistaan poikkeavin tavoin (tästä esimerkiksi Tiihonen 1996b, 525-527). Kansalaissota asetti kansalaiset eri leiriin, ja tämän jaon vaikutukset näkyivät itsenäisyyden ajan alun virkamieskeskustelussa. Vasemmisto suhtautui virkamiehistöön jyrkän kriittisesti. Sille virkakoneisto oli porvariston pääomaa ylläpitää hallitsevaa poliittista valtaa. Myös maalaisliitto, jolla ei ollut omia virkamiehiä, arvosteli voimakkaasti virkamieskuntaa. Sen sijaan kokoomus ja ruotsalainen puolue suhtautuivat virkamiehistöön pääosin puolustavasti. Nimenomaan porvaripuolueet asettivatkin toiveensa virkakoneistoon järjestelmän vakauden puolustajana. Toisaalta poliittisen päätöksenteon kentällä, eduskuntakeskustelussa, korostettiin yleisesti lähtökohtaa, jonka mukaan poliittisessa päätöksenteossa oli oltava edellytyksiä ohjata virkakoneistoa.<sup>22</sup>

Vaikka virkamiehistön pätevyyden arvostus vaikutti poliittisen päätöksenteon toimintamahdollisuuksiin, se ei hallitusmuotoa koskevassa poliittisen kentän keskustelussa noussut puoluearkisto- tai eduskunta-aineiston perusteella kovin tärkeäksi asiaksi. Virkamiehistön ja poliittisten päätöksentekijöiden välinen suhde peittyi suurten kysymysten alle, joita olivat varsinkin presidentin asema, merkitys ja valintatapa (ks. Tiihonen 1990, 63-66). Toisaalta varsinkin SDP:n keskuudessa oltiin yleisesti tyytymättömiä hallitusmuotoon. Syynä oli muun muassa se, että hallitusmuoto jätti liiaksi valtaa virkamiehille suhteessa poliittisiin instituutioihin. Arvostelun taustalla oli sosiaalidemokraattien kriittinen suhtautuminen hallintoon ja virkamiehiin. Kansalaissodan syttymiseen vaikutti tulkinta, jossa sosiaalidemokraattien käsityksen mukaan poliittinen valta ja virkamiesvalta olivat integroituneita toisiinsa. Porvaristo käytti virkamiestensä kautta varsinkin ulkopoliittikan alueella eduskunnalle kuulunutta valtaa.<sup>23</sup> Esitetystä epäkohdista huolimatta SDP:ssä hyväksyttiin hallitusmuoto, sillä sen aikaansaamista pidettiin kuitenkin tärkeimpänä asiana. Suhtautumistapa oli strateginen. Mahdolliset puutteellisuudet oli korjattavissa myöhemmässä vaiheessa.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Arvio perustuu puolueaineistoon.

<sup>23</sup> Sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmän kansalle osoittamassa kirjeessä oltiin päädytty jopa tulkintaan, että lainvastaisilla ja yli valtuuksiensa menevillä teoilla mm. uusien virastojen perustamisilla, tärkeimpien virkamiesten nimityksillä senaatti on osoittanut hautovansa vallankaappaussuunnitelmaa eduskuntaa vastaan, jota varten se selkänöjäkseen tarvitsi aseistettua voimaa. (Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän tiedonanti työväestölle 23.1.1918).

<sup>24</sup> Eduskunnan asema suhteessa virkakoneistoon oli maan itsenäistyessä vahvasti ideologinen kysymys. SDP edusti vahvaa näkemystä siitä, että eduskunnalla olisi vahva asema suhteessa hallintoon. Vuonna sosiaalidemokraattien puoluekokouksessa (SDP:n puoluekokouksen pöytäkirjat 1920, 51-52) omaksuttiin kannanotto, jonka mukaan eduskunnan hallinnollista tarkastusoikeutta tuli kehittää ja ulottaa myös lainkäytön ja ulkopoliittikan alalle. Lisäksi hallitusmuoto nähtiin ilmeisesti yleisesti puolueessa merkitsevän virkamiesvallan säilymistä. Kuitenkaan SDP:n edustama näkemys ei juurikaan aikaansaanut keskustelua eduskunnan suhteesta virkakoneistoon.

## 2 Luottamus virkamiehistön pätevyyteen

Luottamus virkamiehisten henkilökohtaiseen pätevyyteen määritteli hallinnon, lähinnä ministeriöiden virkamiesten, ja valtioneuvoston jäsenten suhdetta. Normi luottamuksesta virkamiehistön pätevyyteen tarkoitti sitä, että koska esittelijä oli valmistellut asian, valtioneuvoston oli tarkoituksenmukaista ratkaista asia ehdotuksen mukaisesti. Tätä kuvastaa periaatteellisella tasolla erään ministeriön virkamiehenä toimineen henkilön jälkikäteistulkinta siitä, että esittelijöille syntyi valtioneuvostossa tietty imago, joka oli heidän asemansa kannalta erittäin merkittävä (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 18; 8).

Ongelmia politiikan ja virkamiehistön välisessä työnjaossa saattoi esiintyä, mikäli virkamies ei ollut tiedoiltaan ja taidoiltaan luottamuksen arvoinen. Pääministerinä toiminut Edvin Linkomies on kuvannut muistelmissaan suhdettaan esittelijäneuvos Knut Kindtiin seuraavalla tavalla:

"Kun annoin esittelijäneuvokseni tehtäväksi valmistaa luonnoksen johonkin hiukan tavallista vaikeammin laadittavaan kirjalliseen lausuntoon, sain sen säännöllisesti sekä sisällön että muodon puolesta kelpaamattomassa asussa. Pian väsyinkin hänen onnistumattomuuteensa siinä määrin, etten vaivannut häntä minkäänlaisilla tehtävillä:" (Linkomies 1970, 207-208.)

Vastaavasti virkamiehenäkin toimineen Urho Kekkosen mukaan valtioneuvostossa kulki kylmät väreet selkäpiitä pitkin monta kertaa, kun näki, kuka mies tuli jotakin suurta kysymystä esittelemään (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 1947). Arviollaan Kekkonen viittasi siihen, että esittelijöinä oli henkilöitä, joihin ei luotettu.

Luottamuksen ja sitä koskevan etiikan taustalla oli käytännön tilanne. Itsenäisyyden ajan alussa valtioneuvoston päätöksenteko ja sen kuormitus – kuten aiemmin senaatin kohdalla – käsitettiin ongelmaksi. Hallinnon kehittämisen kentällä nousi toistuvasti esiin tulkinta, jonka mukaan poliittisten päätöksentekijöiden aika kului liiaksi toissijaisten asioiden ratkaisemiseen ja käsittelyyn (esimerkiksi Komiteamietinnöt 1928:15, 1953:37). Siksi heillä ei ollut mahdollisuutta keskittyä tärkeimmiksi katsottuihin asioihin ja ministereiden oli vain luotettava virkamiehistön henkilökohtaiseen osaamiseen.

Myös päätöksenteon delegoinnin järjestämisessä näkyi henkilökohtaisen luottamuksen tärkeys. Aluksi vallitsevana käytäntönä oli, että ministereille kuuluvia asioita voitiin siirtää tapauskohtaisesti virkamieskunnalle ratkaistavaksi. Tämä edellytti tasavallan presidentin virkamiehelle antamaa henkilökohtaista valtakirjaa (Kastari 1947, 34; Uotila 1963, 132-138). Kuvatun käytännön oikeutuksena oli normi virkamiehistön pätevyydestä henkilökohtaisena ominaisuutena. Niilo Mannion (1967, 62) mukaan presidentti Ståhlberg edusti näkökantaa, jossa delegoinnin riippuvuus tasavallan presidentistä varmistti virkamiehen henkilökohtaisen pätevyyden ja sopivuuden.

Jo 1920-luvulta lähtien alettiin hallinnon kehittämisen kentällä keskustella mahdollisuudesta delegoida virkamieskunnalle yleistä päätösvaltaa. Varsinkin ministeriöiden ylimmän virkamiehistön strategisena tavoitteena oli persoonattoman virkakoneiston rakentaminen. Päätösvalan delegointi tuli sitoa virkoihin, ei henkilöihin. Käytäntöjen muutoksella ministeriöiden johtavat virkamiehet pyrkivät vahvistamaan asemaansa. Viroissa toimimisesta olisi tullut asemaan liittyvää pääomaa, joka olisi taannut mahdollisen oikeuden vallankäyttöön. (Tiuhonen 1990, 106-108.) Tämä ei kuitenkaan on-



nistunut. Aluksi ministeriöiden johtavien virkamiesten päätösvalta pysyi muodollisesti merkityksettömänä (Ks. Komiteanmietintö 1928:15).

Tosiasiallisesti virkamiesten virkoihin sidottu ratkaisovalta kuitenkin kasvoi, vaikka päätösvaltan siirtoa koskevat käytännöt pysyivät muodollisesti muuttumattomina. Säädöksiä alettiin tulkita niin, että päätösvaltan delegointi voitiin liittää virkoihin. Tämän käytännön johtavat virkamiehet halusivat virallistaa toisen maailmansodan aikana (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 7.9. 1940). Asiaan palattiin hallinnon kehittämisen kentällä myös 1950-luvun alussa. (Komiteanmietintö 1953:37, 46). Esitettyä perusteena päätösvaltan virkakohtaiselle siirtämiselle oli se, että presidentin antama henkilökohtainen valtuutus delegoinnin edellytyksenä oli hankala ja epäkäytännöllinen. Asioiden tehokas hoito edellytti virkamiesten valtuuksien laajentamista (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 1947).

Virkamiehistölele delegoitua päätösvaltaa vastustettiin poliittisen päätöksenteon kentällä erityisesti kahdesta syystä. Näistä ensimmäinen liittyi virkamiehistön pätevyyyteen. Valtioneuvostossa päätösvaltan delegointia vastustanut ministeri Yrjö Pehkonen korosti, että kansliapäälliköiltä puuttui hallinnon alojen sisällöllinen tuntemus. Sitä edusti ainoastaan ministeri. (Tiihonen 1990, 106-107.) Toinen syy vastustaa virkamiehille annettavaa yleistä päätösvaltaa oli poliittisten instituutioiden välisen valtasuhteen kunnioittaminen. Kun ministeri uskoi tärkeitä periaatteellisia ratkaisuja ministeriöiden virkamiehille, se vähensi valtioneuvoston jäsenen vastuuta eduskunnalle. (Komiteanmietintö 1943:2,32, Uotila 1963.) Virkamies ei voinut olla päätöksentekijä.

Päätösvaltaa koskeva keskustelu osoittaa, ettei virkakoneistoa haluttu enää mieltää yksiselitteisesti asioita valmistelevaksi koneistoksi. Toisaalta strategia asioiden ratkaisuvallan siirtämisestä virkamiehistölele pätevyuden käytön tehokkuuden edistämiseksi osoittautui vaikeasti toteutettavaksi asiaksi. Poliittisen päätöksenteon kentän instituutioiden suhteita, erityisesti valtioneuvoston alaisuutta eduskuntaan nähden, ylläpitävistä säännöistä ei haluttu luopua. Tämä viittaa siihen, että suomalainen demokratia eli poliittisten instituutioiden väliset valtasuhteet, olivat liian epävarmalla pohjalla, jotta olisi ollut strategisia edellytyksiä purkaa poliittisen päätöksenteon ja virkamiehistön välistä erottelua. Vielä ei oltu valmiita luottamaan päätöksenteossa virka-aseman tuottamiin tietoihin ja taitoihin.

### **III KESKUSHALLINNON KOKONAISVALTAINEN KEHITTÄMINEN ALKAA**

#### **1 Virastokomitea - keskusvirastojärjestelmän romuttaja ja juristien kyseenalaistaja**

Suuriruhtinaskunnan ajan keskushallinto perustui työnjakoon, jossa toimituskunnat edustivat juridista ja keskusvirastot erityisalojen pätevyyttä. Tätä erottelua rikkoivat ensimmäisen kerran itsenäisyyden ajan alussa perustetut uudet ministeriöt. Varsinkin ulkoasiainministeriön virkamiehistö edusti vankkaa erityisalojen pätevyyttä (Nevakivi 1988, 39).

Keskustelu keskushallinnon rakenteiden ja työnjaon uudistamisesta lähti liikkeelle, kun vuonna 1919 eduskunta antoi kannanoton siitä, että oli ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin keskushallinnon rationalisoinnissa. Valtioneuvosto asetti keskushallinnon kehittämistä varten ns. virastokomitean (Komiteanmietintö 1921:17). Samalla hallinto-

koneiston kehittämisen strategioiden tuottaminen siirtyi virkamiehistöille, hallinnon kehittämisen kentälle. Kriteerinä ministeriöiden ja keskusvirastojen valtasuhteen järjestämisessä oli hyödyllisyys, pyrkimys rakentaa hallintoa tehokkuuden etiikan perusteella. Virastokomitea tarkasteli myös poliittisen päätöksenteon kannalta keskusvirastojen ministeriöihin yhdistämisen järkevyyttä. Näin sen lähtökohtana oli hallinnon ja poliittisen päätöksenteon välinen valtasuhde.

Virastokomitean kannanoton mukaan oli "ryhdyttävä toimeenpanemaan osittainen ja asteittainen siirtyminen keskusvirastojärjestelmästä ministeriöjärjestelmään." Tämä olisi toteutettu siirtämällä keskusvirastoja joko ministeriöiden osastoiksi tai toimistoiksi. (Komiteamietintö 1921:17, 14-18.) Toisaalta tavoitteena ei ollut ratkaista kysymystä keskusvirastojen olemassaolosta kokonaisvaltaisesti vaan tapauskohtaisesti. Oli otettava huomioon, "kummanko järjestelmän oli katsottava parhaiten soveltuvan kunkin hallinnonhaaran tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen." (Komiteamietintö 1921:17, 14-18.)<sup>25</sup>

Keskusvirastokysymyksen yhteydessä olennaisimmaksi kysymykseksi nousi pätevyyden arvostuksen kannalta juristien ja erityisalojen osaamista edustavien virkamiesten välinen suhde. Se vaikutti esitetyn arvion mukaan työnjakoon:

"Keskusviraston esittelijän on ammattimiehenä useimmissa tapauksissa verrattai helppo perehtyä hänen valmisteltaviinsa asioihin ja muodostaa niistä mielipide, jota vastoin tämän mielipiteen purkaminen täsmälliseen ja virastokielen mukaiseen muotoon tuottaa hänelle vaikeuksia ja kysyy aikaa. Ministeriön esittelijään nähden on asianlaita useinkin päinvastainen. Perehtyminen itse asioihin, varsinkin milloin ne laadultaan ovat syvempää asiantuntemusta edellyttäviä, vaatii häneltä aikaa vievää harkintaa ja johtaa useasti siihen, että samasta asiasta, paitsi varsinaiselta ammattivirastolta, myös pyydetään lausuntoja lähempänä tai kauempana olevalta tai olevilta muilta keskusvirastoilta." (Komiteamietintö 1921:17, 12-13.)

Virastokomitean tekemä ehdotus oli ensimmäinen virallisen tason hallinnon kehittämisstrategia, jossa erityisalojen pätevyyttä ja juridista pätevyyttä edustavien virkamiesten suhde nähtiin ongelmana. Virastokomitea painotti erityisalojen pätevyyden tärkeyttä. Tämä teki tarkoituksenmukaiseksi strategian siitä, että keskusvirastoja oli järkevää liittää ministeriöihin. Käsitteenä oli, että yhdistämisen seurauksena keskusvirastojen edustama monipuolinen ammattitaito siirtyi ministeriöihin ja pääsi vaikuttamaan asioiden ratkaisuun välittömämmin kuin aiemmin. Lopputuloksena olisi ollut pätevyyden laadun parantuminen ja hallintotoiminnan tehostuminen. Asiat olisivat olleet paremmin perusteltuja, kun esittely olisi tapahtunut asian valmistelleen ammattimiehen toimesta. (Komiteamietintö 1921:17, 13-15.)

Virastokomitea ei perimmiltään halunnut muutosta virkamiehistön pätevyyden käyttöön ja arvostuksiin. Hallintotoiminnassa edellytettiin yhä niin juridista kuin erityisalojen pätevyyttä. Yhdistämisten jälkeenkin ministeriöissä tuli olla riittävästi niin laintuntemusta kuin hallinto-tekniillistäkin pätevyyttä. (Komiteamietintö 1921:17, 13-15.) Toisaalta virastokomitea ei periaatemietinnössään juurikaan pohtinut erityisalojen pätevyyttä edustavien virkamiesten ja juristien keskinäistä työnjakoa ministeriöissä,

---

<sup>25</sup>Tarkoituksenmukaisuuteen vedoten ei komitean mielestä ollut järkevää yhdistää ministeriöihin liikelaitosluonteisia tai rajoitettuja erikoistehtäviä hoitavia eli tieteellisiä keskusvirastoja. Myös hallinnollisia keskusvirastoja ei kannattanut yhdistää ministeriöihin joko niissä suoritettavan mekaanisen työn paljouden takia tai muista erikoisista. (Komiteamietintö 1921:17, 14-18.)

mutta joutui palaamaan siihen virastokohtaisissa ehdotuksissaan. Lopputuloksena oli johtopäätös eriytyneestä työnjaosta. Ministeriöissä oli oltava erityisiä virkoja juristeille, joilta erityisalojen pätevyyttä edustavien virkamiesten tuli pyytää tarvittaessa lakiteknisiä neuvoja.<sup>26</sup>

Keskushallinnon kehittämisen yhteydessä virkamiehistön pätevyyden arvostus oli seuraus strategisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Tilanne, jossa ministeriöt olivat juristien ja keskusvirastot erityisalojen tietämystä edustavien virkamiesten hallussa, kytki virkamiehistön pätevyyden ja tehokkuuden. Se, rakennettiin virkamiehistön subjektiivisuutta erityisalojen pätevyyden vai juridisen pätevyyden varassa, vaikutti hallinnon tehokkuuteen.

Poliittisen päätöksenteon kentän keskustelussa keskusvirastojärjestelmän muuttaminen – toisin sanoen hallinnon sisäisten rakenteiden määrittämä työnjako – nähtiin yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin vaikuttavana strategisena kysymyksenä. Maalaisliittolaisille ja sosiaalidemokraateille uudistus tarkoitti vanhan virkamiehistön edustaman eliittis-poliittisen vallan, strategista muuttamismahdollisuutta. (Eduskunnan toivomusaloite 13/1929.) Varsinkaan vasemmistossa pätevyyttä edustavaa virkamiehistöä ei mielletty ideologisesti neutraaliksi.<sup>27</sup>

Virastokomitean ehdotukset kohtasivat voimakasta vastustusta hallinnon kehittämisen kentällä erityisesti ministeriöihin yhdistettäväksi suunnitelluissa keskusvirastoissa. Keskusvirastojen olemassaolon puolustuksessa keskeisenä strategiana oli väittää yhdistämisen heikentävän hallintokoneiston pätevyyttä.

Keskusvirastojen ja ministeriöiden yhdistämisen vastarinnan oikeutuksena oli ensinnäkin argumentti, jonka mukaan ministeriöhallintomalli ei taannut asioiden käsittelyssä juridista pätevyyttä. Ongelmana oli se, että ministeriössä saattoi oikeudellisuonteisista asioista vastata yksi erityisalojen pätevyyttä edustanut henkilö. Keskusvirasto-järjestelmässä oikeudellisuonteisten asioiden käsittely ei ollut ongelma, koska asiat käsiteltiin kollegiaalisesti. (Suomen sosiaalisen...1922. vrt. myös Kauppa- ja teollisuushallituksen lakkauttaminen 1923, 167.) Tämä näkyy esimerkiksi kauppa- ja teollisuushallituksen esittämässä kannanotossa:

"Jos taas katsotaan edun olevan siinä, että teknillisiä ynnä muita ammatillisia asioita valtioneuvostossa esittelevät teknillisesti tai ammatillisesti sivistyneet virkamiehet, on kauppa- ja teollisuushallitus sitä mieltä, ettei täten mitään todellista hyötyä ole voitettavissa. Sääntönähän on yleensä, että henkilöllä, joka on kehittynyt määrättyyn työhön, on suuremmat edellytykset sen suorittamiseen tyydyttävällä tavalla kuin henkilöllä, jonka opinnot eivät ole suuntautuneet tälle taholle. Yhtä tärkeää kuin se, että valtioneuvoston päätös asiallisessa suhteessa osuus oikeaan, on sekin, että päätös saa oikea muodon...Teknillisesti sivistyneellä henkilöllä ei yleensä ole edellytyksiä onnistua päätöksen tai säädöksen muodollisessa laatimisessa, vaan tähän tarvitaan sellaisia erikoisopintoja ja tietoja, jotka lainopillisesti ja hallinto-oikeudellisesti sivistynyt virkamies omaa." (Kauppa- ja teollisuushallituksen lakkauttaminen 1923, 119.)

---

<sup>26</sup> Tosin komiteassa pohdittiin kollegiaalisen käsittelyn mahdollistamista ministeriöissä.

<sup>27</sup> Esimerkiksi SDP:n näkemyksiä kuvastaa kansanedustaja Hiilon kannanotto sosiaalihuollituksen lakkauttamiseen. Hänen mielestään keskusvirastojen itsenäisyys oli lakkautettava, sillä ne olivat taantumuksen pesäpaikkoja. Vaikka myös ministeriöiden virkakunta oli taantumuksellista, oli ministeriöiden keskitetty kontrolli helpommin toteutettavissa kuin keskusvirastojen (Ekp. 14. 11.1925, 782.)

Keskusvirastoja puolustaneiden henkilöiden strategiana oli korostaa suuriruhtinaskunnan ajan hallintokäytäntöjen tarkoituksenmukaisuutta erityisalojen ja juridista pätevyyttä edustavien virkamiesten välisessä työnjaossa. Samalla ensimmäistä kertaa hallinnon kehittämisen kentällä lausuttiin julki perustelu sille, miksi oli tarkoituksenmukaista, että ministeriöiden ja keskusvirastojen edustamat pätevyudet erosivat toisistaan. Kaksinkertainen käsittely takasi asioiden käsittelyn laadun.

Toiseksi ministeriöhallintomallin kritiikissä kiinnitettiin huomiota virkamiehistön ja poliittisten päätöksentekijöiden valtasuhteiden ongelmiin. Virkamiehistön erityisalojen pätevyys rajoitti poliittisen päätöksentekijän toimintamahdollisuuksia, sillä tällaista pätevyyttä edustava virkamies sai tahtonsa paremmin läpi kuin tarvittavaa tietämystä vailla oleva poliitikko. Eettisenä ongelmana oli kuitenkin, että erityisalojen pätevyyttä edustavan virkamiehistön käsitykset saattoivat olla kapea-alaisia ja intressisidonnaisia. (Kauppa- ja teollisuushallituksen lakkauttaminen 1923, 119.)<sup>28</sup> Sen sijaan itsenäinen keskusvirasto eriytti työnjaollisesti politiikanteon pätevyyttä vaativasta asioiden käsittelystä (Komiteamietintö 1922:12, 29).<sup>29</sup>

### 3 Virastokomitean työn jatkajat

Virastokomitean työ jäi toimintaohjelmana kesken. Konkreettisenä tuloksena neljä keskusvirastoa yhdistettiin ministeriöihin. Uudistusten voima ei kuitenkaan laantunut vaan hallinnon kehittämisen kentällä uudistamista jatkettiin tehokkuuden etiikkaan nojautuen. Vuonna 1928 T. J. Hytönen jätti yhden miehen komiteamietinnön, jossa hän tarkasteli mahdollisuuksia hallinnon tehostamiseen ja järkipäätämiseen (Komiteamietintö 1928:15).

Hytösen esittämä argumentti juridisen pätevyyden merkityksestä hallintokäytäntöjen kannalta oli jopa virastokomitean näkökohtia jyrkempi. Hänen mukaansa valtasuhteille ja toiminnalle oli tyypillistä, että erityisalojen pätevyyttä edustavien virkamiesten ratkaisut rajoittivat juridista pätevyyttä edustavien henkilöiden toimintamahdollisuuksia. Juristivaltaiset ministeriöt olivat jääneet työnjaollisesti asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa postikonttorin rooliin. Hytösen argumentin oikeutuksena oli juristien pätevyydestä johtuva kyvyttömyys puuttua erityisalojen pätevyyttä edustavien henkilöiden tekemiin esityksiin. Tavallisesti pidettiin itsestään selvänä sitä, että mi-

---

<sup>28</sup> Esimerkiksi kauppa- ja teollisuushallitus kritisoi mallia, missä erityisasiantuntijat valmistelivat asioita suoraan poliittisille päätöksentekijöille. Teknisesti oppineella esittelijällä oli hyvät mahdollisuudet saada mielipiteensä hyväksytyksi, koska teknilliset tiedot eivät olleet tavallisesti edustettuina valtioneuvostossa. Näin päätöksestä saattoi tulla asiallisestikin väärä. Vastaavasti keskusvirastoissa asioiden valmisteluun otti osaa useita virkamiehiä. Näin eri käsitykset saattoivat päästä esiin ja tulla valtioneuvoston tietoon. Lisäksi oli oletettavaa, että valtioneuvoston lainoppineet esittelijät kasvattivat tietämystään hallinnonalansa asioista. Tietojensa pohjalta he kykenivät todennäköisesti kriittisesti arviomaan kauppa- ja teollisuushallituksen teknillisesti sivistyneiden virkamiesten mielipiteitä. (Kauppa- ja teollisuushallituksen lakkauttaminen 1923, 119.) Tämä käsitys on selkeästi ristiriidassa kauppa- ja teollisuushallituksen esittämän näkemyksen kanssa, jonka mukaan ministeriön virkamies edusti eriytyneesti lainopillista ja keskusviraston virkamies erityisasiantuntemusta.

<sup>29</sup> Poliittisen päätöksenteon kentällä kiinnitettiin lisäksi huomiota muutosten vaikutuksiin virkamiesten keskinäisissä valtasuhteissa. Esimerkiksi kansanedustaja Somersalo vastusti jyrkästi uusien keskusvirastojen lakkauttamista, koska se johti keskushallinnossa ministeriöiden virkamiesten vallan kasvuun (Ekp 11.11.1925, 1876).

nisteriöt ratkaisivat asiat keskusviraston tai maaherran lausunnon mukaisesti. (Komiteamietintö 1928:15.)

Myös Hytösen ratkaisuehdotukset poikkesivat virastokomitean näkemyksistä. Hän esitti, ettei keskusvirastojen yhdistäminen ministeriöihin ollut ajankohtaista. Sen sijaan keskusvirastojen päätösvaltaa olisi tullut työnjaollisesti vahvistaa rutiiniasioissa, jotta asioiden kaksinkertainen käsittely olisi vähentynyt. Tämän täytyi tapahtua asioiden käsittelyn varmuutta ja yhdenmukaisuutta vaarantamatta sekä poliittiset näkökohdat huomioonottaen. (Komiteamietintö 1928:15, 28-29.)

Hytösen työn jatkajaksi perustettiin vuonna 1928 virastolautakunta, jonka jäseneksi Hytönen valittiin.<sup>30</sup> Keskusvirastokysymyksessä virastolautakunta kuitenkin edusti strategisesti Hytösen näkemyksistä poikkeavaa kantaa. Sen suunnitelmissa oli kaikkien keskusvirastojen lakkauttaminen lukuun ottamatta metsähallitusta ja rautatiehallitusta (Keskusvirastot pois 1929).<sup>31</sup>

Virastolautakunta toisti Hytösen mietinnössä esiintyneen käsityksen ministeriöiden juristien merkityksestä. Tyypillistä oli päätösten tekeminen keskusvirastojen ehdotusten pohjalta. Suuressa osassa ministeriölle tai valtioneuvostolle esitettävistä asioista ei tarvittu lainopillista pätevyyttä. Huomionarvoinen on kuitenkin virastolautakunnan tulkinta pätevyyden kokonaisvaltaisuudesta. Näkemyksen mukaan virkamiehistön pätevyys ei liittynyt vain koulutukseen vaan lautakunta otaksui erityisalojen pätevyyttä edustavien virkamiesten hallitsevan oman alansa erikoissäädökset vähintään yhtä hyvin kuin sellaisen juristin, joka ei ollut kyseiseen toimialaan perehtynyt. Mikäli käsiteltävät asiat olisivat edellyttäneet perusteellista lainopillista tietämystä, saattoi ministeri tai erityisalan koulutuksen saanut virkamies käyttää ministeriössä toimivan lakimiehen apua. (Virastolautakunnan kirje 7.9 /1929 n:o 63, 2.)

Virastolautakunnan käsitykset voidaan nähdä strategisena vastauksena virastokomitean esityksiin kohdistuneelle kritiikille. Erityisen huomionarvoista lautakunnan kannanotossa on vahva erityisalojen pätevyyden arvostaminen, ja juridista pätevyyttä vähättelevä tulkinta. Käsityksen oikeutuksena oli epäilemättä virastokomitean näkemys, jonka mukaan hallintoa voitiin tehostaa juridista pätevyyttä heikentämällä.

Lautakunnan työ jäi vaille toteutusta. Syyksi se esitti virkamiehistön vastustuksen. Hallinnon kehittämisen kentällä käytiin virkamiehistön keskinäistä määrittelykamppailua, jossa muuttumattomuus vei voiton uudistuksesta (ks. Stenvall 1995, 113-114).

#### **4 Keskusvirastokysymyksen suunta muuttuu – pätevyyden arvostus kasvaa**

Toisen maailmansodan aikana erityisalojen pätevyyttä edustava virkamieskunta vahvistui erityisesti ministeriöissä. Tämä merkitsi myös sitä, että keskusvirastot ja ministeriöt erosivat virkamiehistön pätevyyden osalta yhä vähemmän toisistaan.

---

<sup>30</sup> Virastolautakunnassa jatkuvuutta virastokomiteaan edusti Yrjö Loimaranta. Huomionarvoista on myös se, että lautakunnan puheenjohtajana toimi pankkimies Väinö V. Sipi. Tämä saattaa kertoa siitä, että uutta innovaatiota hallinnon kehittämiseen etsittiin yksityissektorin puolelta. Paavo Tarvaisen (1991, 148) mukaan lautakunnan kokoonpano oli selkeästi poliittinen, mikä siis myös osaltaan selittää sen kokoonpanon. Tältä perustalta keskushallinnon muuttaminen oli myös poliittinen kysymys.

<sup>31</sup> Virastolautakunnan suunnitelmissa oli siis lakkauttaa asutushallitus, maataloushallitus, maanmittaushallitus, merenkulkuhallitus, yleisten rakennusten ylihallitus, tie- ja vesirakennushallitus, tullihallitus, posti- ja lennätinhallitus, kouluhallitus sekä lääkintöhallitus.

Keskushallinnossa olevan pätevyyden arvostuksen kannalta hallinnon kehittämisen kentällä tehtynä, strategisesti periaatteellisena ratkaisuna on pidettävissä sääntelyjärjestelmän rakentamista ministeriöhallinnon varaan. Alkuperäisen 1930-luvun alussa puolustusneuvoston kansanravitsemusjaostossa tehdyn ehdotuksen mukaan poikkeusajan hallintokäytännöt suunniteltiin rakennettavaksi kaksitasoiseksi. Hallintoon olisivat kuuluneet kooltaan suppea, ministerin ja lakimiessihteeristön muodostama ministeriö ja sen alapuolella olisi toiminut erityisalojen pätevyyttä edustanut itsenäinen keskusvirasto, taloushallitus.<sup>32</sup> Kansanhuoltohallintoa ei kuitenkaan organisoitu tältä pohjalta, vaan se järjestettiin vuonna 1939 ylitarkastaja Elias Kahran esittämän ministeriökeskeisen mallin mukaisesti.<sup>33</sup> Perustettuun kansanhuoltoministeriöön pyrittiin rekrytoimaan erityisalojen pätevyyttä edustavia virkamiehiä. (Tiihonen 1989, 216.)

Toisen maailmansodan aikana ministeriöiden aseman strateginen vahvistaminen ei perustunut itsenäisyyden ajan alun tavoin keskusvirastojen lakkauttamiseen vaan niiden perustamiseen. Selkeinä osoituksina uudesta suuntauksesta olivat valtioneuvoston vuonna 1941 tekemät ehdotukset patentti- ja rekisterihallituksen sekä verohallituksen perustamisista.<sup>34</sup> Myös hallinnon kehittämisen kentällä näkyi muuttunut keskusvirastokysymyksen strategia. Vuonna 1939 asetettu ja neljä vuotta myöhemmin mietintönsä jättäneen ohjesääntökomitean<sup>35</sup> ehdotus kuvastaa uutta hallinnon kehittämissuuntausta, sillä komitea kannatti uusien keskusvirastojen perustamista.<sup>36</sup>

Käsitys järkipäilyneestä työnjaosta esitettiin oikeutuksena ajatukselle, että keskusvirastoja perustamalla voidaan vahvistaa ministeriöhallintoa. Ministeriöt olisivat keskittyneet valtioneuvoston päätöksenteon valmisteluun ja keskusvirastojen tehtäväksi olisi tullut rutiiniasioiden käsittely. Ohjesääntökomitean ajama strategia on periaatteellisesti merkittävä, sillä siinä pyrittiin ensimmäisen kerran ratkaisemaan ministeriöiden ja keskusvirastojen välistä suhdetta tehtävätyyppisellä eriyttämisellä.

Yhtenä ohjesääntökomitean ehdotuksen lähtökohtana oli käsitys siitä, että keskusvirastoissa oli paremmat työnjaolliset edellytykset käsitellä rutiiniasioita pätevyydellä

---

<sup>32</sup> Taloushallitukseen olisi keskittynyt talouselämän säännöstelyn käytännöllinen hoito. Poikkeuksellista suunnittelussa hallinto-mallissa oli, että sen mukaan olisivat taloushallinnon osastopäälliköt voineet toimia valtioneuvoston esittelijöinä. (Tiihonen 1989, 166-171 ja Lehtinen 1945, 7.)

<sup>33</sup> Ministeriökeskeisen mallin etuina Kahra piti neljää tekijää: päätöksenteon nopeutta ja tehokkuutta, päätösvallan saamaa arvovaltaa, poliittista vastuunalaisuutta sekä keskusvirastojen ja ministeriöiden konfliktien välttämistä (Tiihonen 1989, 216).

<sup>34</sup> Patentti- ja rekisterihallituksen muodostaminen kauppa- ja teollisuusministeriön patenttiasian- ja kaupparekisteriosastosta oli hallituksen mielestä ongelmattomaa, koska osasto toimi pitkälti käytännössä itsenäisenä yksikkönä ministeriössä. Hallitus perusteli viraston perustamista oikeusturvaan liittyvillä seikoilla. Keskusvirastossa voitiin asioita ratkaista monijäsenisessä kollegisessa elimessä, kun sen sijaan ministeriön osastossa ne ratkaisi yksi henkilö. Lisäksi hallitus näki ehdotuksensa olleen perustettu senkin takia, että eri maissa patentti- ja rekisteriasioita käsittelevät itsenäiset virastot. (Hallituksen esitys 109/1941.) Verohallituksen tärkeyttä hallitus perusteli vastaavin argumentein kuin patentti- ja rekisterihallituksen perustamista. Hallitus myös piti verohallitusta välttämättömänä, koska verotuksen johtoa ja valvontaa ei voitu tarvittavissa määrin hoitaa pelkästään valtionvarainministeriöstä. (Hallituksen esitys 109/1941.)

<sup>35</sup> Seppo Tiuhosen (1985, 51-52) mukaan ohjesääntökomitean alkuperäisenä tehtävänä oli valtioneuvoston ohjesääntö uudistaminen. Myöhemmin komitean toimeksiantoon lisättiin hallinnollisia tavoitteita: sen tuli tehdä ehdotuksia, joilla samankaltaisten asioiden hoito olisi voitu keskittää.

<sup>36</sup> Ohjesääntökomitea ehdotti muun muassa lakkautettujen sosiaalihuollon ja asutushallituksen uudelleen perustamista. Sosiaalihuollon olisi siirretty sosiaaliministeriön huolto-asiat ja asutushallitus olisi muodostettu maatalousministeriön asutusasianosastosta. Lisäksi komitea esitti harkittavaksi, että valtionvarainministeriön vero-osasto, liikevaihtoverokonttori sekä leima- ja valmisteverokonttori koottaisiin yhteen verohallitukseksi. (Komiteamietintö 1943:2, 24-32.)

kuin ministeriöissä. (ks. Komiteamietintö 1943:2,30). Tähän viittaa komitean jäsenen Knut Kindtin kirjoitus *Virkamieslehdessä*, jossa hän esitteli ohjesääntökomitean aikaansaannoksia. Kindt perusteli ohjesääntökomitean tekemiä ratkaisuja Ruotsin keskushallinnon esimerkillä. Hänen mukaansa ministerihallintoon siirtymistä koskevat suunnitelmat olivat Ruotsissa epäonnistuneet, koska kaksijakoinen hallintojärjestelmä oli tarjonnut suuremmat takeet asioiden asiallisesta ja puolueettomasta käsittelystä kuin ministeriöhallintojärjestelmä. (Kindt 1943, 76.)

Mikään ei viittaa ohjesääntökomitean ehdotuksessa siihen, että keskusvirastojen perustamisella olisi tähdätty suuriruhtinaskunnan ajan erotteluun, jossa ministeriöt edustivat juridista pätevyyttä ja keskusvirastot erityisalojen pätevyyttä. Ohjesääntökomitea kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotusten toteutuminen olisi merkinnyt erityisalojen pätevyyden osittaista siirtymistä ministeriöistä keskusvirastoihin. Siksi komitea halusikin mahdollistaa keskusvirastojen virkamiesten toimimisen valtioneuvoston esittelijöinä asioissa, joita ei voitu ratkaista keskusvirastoissa. Näin erityisalojen pätevyys olisi ollut edelleen suoraan päättävien viranomaisten käytössä. (Komiteamietintö 1943:2, 31-32.)

Keskusvirastojen virkamiesten esittelyoikeuden järjestäminen valtioneuvostossa osoittautui Paavo Kastarin (1947, 56) mukaan asiaksi, "jossa oli paljon porua, mutta ei juuri lainkaan villoja." Oikeutuksen esittelyoikeuden kyseenalaistamiselle antoivat erityisesti valtanäkökohdat, "keskusvirastojen toisinaan liian yksipuoliset ja ahtaat näkemykset". Niiden takia tarvittiin "ministeriportaana virkamiehen lisäkontrollia." Jälleen kerran erityisalojen pätevyyden käyttöä torjuttiin vetoamalla hallinnon ja poliittisen päätöksenteon välisiin valtasuhteisiin ja puolueettomuuden etiikkaan.

Keskusvirastojen perustamisedotukset kohtasivat jo ennen ohjesääntökomitean mietinnön käsittelyä poliittisen päätöksenteon kentällä eduskunnan vastustuksen. Virastojen nähtiin rajoittavan poliittisten päätöstentekijöiden vallankäytön mahdollisuuksia. Keskusvirastot olivat ministeriöistä erillisiä virastoja, mikä hankaloitti hallinnon yhtenäistä ja suunnitelmallista johtamista. Lisäksi keskusvirastojen itsenäisen aseman takia niiden yhteistoiminta ministeriöiden kanssa saattoi olla ongelmallista.<sup>37</sup> Arviona oli myös se, että erillisten keskusvirastojen perustaminen lisäsi poliittisen päätöksenteon ja pätevyyttä edustavan virkamiehistön välisiä jännitteitä. Ministerit eivät voineet suoraan vaikuttaa keskusvirastojen virkamiehistön toimintaan. (Vp. 1941, 1345-1356.)

Yritykset perustaa verohallitus sekä patenti- ja rekisterihallitus epäonnistuivat. Myös monet keskusvirastot olivat lähes toimintakyvyttömiä, kun niiden virkamiehistöä tarvittiin tukemaan sotapönnisteluja. Ohjesääntökomitean tekemät ehdotukset johdivat asian valmistelun jatko-käsittelyyn ainakin sosiaaliministeriön kehittämisessä. Sosiaalihuoltohallintoa pohtineen komitean näkemykset kuvaavat laajemminkin ohjesääntökomitean ehdotusten kohtaloa: ne jäivät toteutumatta.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Toisen maailmasodan aikana alettiin myös nähdä paikallishallinto vaihtoehtona hoitaa valtion tehtäviä. Esimerkiksi hallinnon kehittämiseenkin aktiivisesti osallistunut Urho Kekkonen näki monet keskusvirastojen tehtävät sellaisiksi, että ne saatettiin suorittaa myös paikallishallinnossa (ekp 2.12.1941, 1346).

<sup>38</sup> Vuonna 1945 asetettiin komitea, jonka tehtävänä oli pohtia sosiaalihuoltohallinnon uudelleen järjestelyä. Yhtenä keskeisenä komitean pohdinnan kohteena oli nimenomaan se, tuliko sosiaaliministeriön huoltoasianosaston jatkaa itsenäisenä osastona vai oliko tarkoituksenmukaisempaa muodostaa siitä oma keskusvirastonsa. Komitea päätyi suosittamaan ensiksi mainittua vaihtoehtoa. Kuitenkin se halusi tehdä huoltoasianosastosta entistä itsenäisemmän ja päätösvaltaisemman ministeriön yksikön. Komitea perusteli ehdotustaan sillä, että ministeriössä asioiden esittelystä vastasivat huoltoasiain spe-

## IV VIRKAMIEHISTÖN NIMITYSKÄYTÄNNÖT JA EDUT

### 1 Nimitysperiaatteet kritiikin kohteena

Itsenäisyyden ajalle tultaessa virkamiesten nimityskäytäntöjä jatkettiin suuriruhtinaskunnan ajan säännöin. Hallitusmuotoa säädettäessä vahvistettiin taito, kyky ja ansio virkamiesten ylennysperiaatteiksi eli niiksi kriteereiksi, joiden mukaan tiettyä virkaa hakeneiden henkilöiden kelpoisuus määräytyi. Virkamiehistön julkilausutusti kyseenalaistamattomana valintaperusteena säilyi siis normi siitä, että virkamiehistön subjektiivisuuden tuli rakentua pätevyyden arvostuksen varaan.

Hallitusmuotoa säädettäessä strategisena pyrkimyksenä oli kuitenkin ylentämisperiaatteiden sisällöllinen uudelleentulkinta. Rafael Erichin (1925) mukaan tavoitteena oli vähentää ansion merkitystä taidon ja kyvyn kustannuksella. Ylentämisperiaatteiden tulkinnassa haluttiin antaa pätevyyden määrittelyssä virkaiän sijasta aiempaa suurempi painoarvo hankitun työkokemuksen luonteelle, suoritetuille tutkinnoille sekä henkilökohtaisille ominaisuuksille. Kysymys oli kriteereistä, jossa painotettiin aiempaa enemmän tehtäväkohtaisen pätevyyden arvostusta. Samalla virkamiehistön pätevyys käsitettiin yhä selkeämmin yksilölliseksi ominaisuudeksi, jota oli arvioitava tapauskohtaisesti.

Nimityskäytännöissä pätevyyden arvostusten kriteereihin liittyi epävarmuutta. Tämä tarkoitti käsitystä siitä, ettei ollut olemassa luotettavia ja objektiivisia kriteereitä arvioida virkamiehistön pätevyyttä henkilökohtaisena ominaisuutena. Tulkinnanvaraisia ominaisuuksia olivat erityisesti virkamiesten henkilökohtainen kyky ja taito. (Ks. Pulkkinen 1927, Tamminen 1941, 162, Virkakelpoisuuden arvostelemisesta 1952, 166-167.)

Ylentämisperiaatteiden tulkitsemisesta käytiin virkamiehistön keskuudessa yksityiskohtaista keskustelua (Esimerkiksi Virkakelpoisuuden arvostelemisesta 1952). Virkamiehet kannattivat ilmeisen laajasti nimityskäytäntöjen muuttamista ja uudelleen tulkintaa toimialakohtaista pätevyyttä korostavaksi (Virkamieslehti 1931, 36). Kuitenkin pätevyyden arvioinnin ongelmallisuus synnytti virkamieskunnan keskuudessa epävarmuutta siitä, käyttäkö nimittävä taho harkintavaltaansa oikein. Ratkaisuksi virkamiesliitto esittikin vuonna 1931 mallin, jossa henkilökuntaedustukselle olisi tullut varata virkanimityksissä tarkkailumahdollisuus (Virkamieslehti 1931).

Muutospaineet kohdistuivat myös nimittämiskäytäntöihin liittyviin tekniikoihin. Virkamieslehdessä nimimerkki A. Pulkkinen (1927, 178-182) näki vuonna 1927 pätevän virkamiehistön rekrytoinnin ja ylentämisperiaatteiden noudattamisen esteenä sen, ettei avoimeksi tulleita virkoja aina julistettu yleisesti haettaviksi. Siksi "oli sattuman varassa, saatiinko virkoihin ja toimiin sopivimmat henkilöt tai edes kunnollista väkeä". Pulkkinen argumentin mukaan parhaassakin tapauksessa voitiin virkoja ja toimia täyttää vain suositusten ja henkilökohtaisen tuntemuksen perusteella. Pulkkinen vaati yleisen hakumenettelyn soveltamista myös viransijaisten palkkaamiseen. Hän väitti esiintyneen tapauksia, joissa ilman yleistä hakua virkaan valittu sijainen oli voinut "kerätä ansioita päästäkseen toisen edelle", ja tullut myöhemmin nimitetyksi pysyvästi virkaan.

---

sialistit. Esittely tapahtui jopa suuremmalla asiantuntemuksella ja nopeammin kuin tavallisissa ministeriöiden osastoissa. Lisäksi itsenäisessä huoltoasianosastossa rutiini- ja lainsäädäntöasioiden käsittely olisi voinut vastata keskusvirasto-mallia. (Tarasti 1947, 390-392.)



Pulkkisen kannanoton pohjana oli oikeusvaltiollinen oppi. Yleinen hakumenettely oli virkamiehistön oikeusturvaan sisältyvä asia. Se takasi virkamiesten mahdollisimman tasapuolisen ja puolueettoman kohtelun sekä mahdollisuuden valittaa tehdyistä virkanimityksistä. (Pulkkinen 1927, 178-182.)

Pulkkisen kannanoton jälkeenkin virkoja täytettiin edelleen ilman yleistä hakua. Erityisen yleistä tämä oli toisen maailmansodan aikana, jolloin K. O. Alhon vuonna 1941 laatiman muistion mukaan uusiin virkoihin nimitettiin virkamiehiä tavallisimmin hakemuksitta ja virkoja auki julistamatta. Menettelyn oikeutus perustui nimityskäytäntöjen tehokkuuteen. Ilman yleistä hakua tapahtuvat virkanimitykset mahdollistivat joustavan rekrytoinnin, joka lisäsi valtion kilpailukykyä pätevyyttä edustavan henkilöstön palkkaamisessa. Strategian teki uskottavaksi sota-ajan tilanne, missä julkiseen hallintoon katsottiin sotatalouden toteuttamiseksi tarvittavan yksityissektorilta talouselämää tuntevia henkilöitä. (Tiihonen 1985, 332.)

Itsenäisyyden ajan alussa poliittisella ja hallinnon kentillä kamppailtiin lisäksi naisten oikeudesta astua virkauralle. Eduskunnassa osa naiskansanedustajista kiinnitti toistuvasti huomiota siihen, että nimityskäytännöt syrjäyttivät naiset virkojen ulkopuolelle. Vuonna 1926 annetun asetuksen perusteella naiset saivatkin eräin rajoituksin (esimerkiksi poliisihallinnon virat) mahdollisuuden tulla nimitetyksi valtion virkoihin. (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 265.) Johtavina viranhaltijoina heitä ei kuitenkaan ollut. Tämän taustalla oli pätevyyteen liittyvä arvostus, jonka mukaan sukupuoli, miehenä oleminen, tuotti naiseutta enemmän kykyä ja pätevyyttä toimia virkamiehenä. Useimmiten käytettynä perusteluna naisten kelpoisuuden kiistämisessä oli, että naisilta puuttui johtotehtävien edellyttämää aloitekykyä ja järjestelytaitoa (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 265).

Virkanimityskäytäntöihin ei saatu merkittäviä muutoksia hallinto- ja oikeusvaltion kaudella. Hallinnon kehittämisen kentällä ja virkamiehistön keskuudessa palattiin samaan ongelmaan koko kehitysvaiheen ajan. Miten taata se, että pätevyyden arvostus ohjaisi tosiasiallista virkamiehistön valintaa. Koska ratkaisua ei tuntunut olevan, virkanimityksiä ei haluttu vapauttaa avoimelle kilpailulle, jolloin ne olivat olleet myös valtakamppailujen kohteina.

## **2 Palkkauskysymys virkamiehistön pätevyyden kyseenalaistajana**

Suomen itsenäisyyden ajan alussa virkamiehistön asema heikentyi suuriruhtinaskunnan aikaan nähden. Virkamiesvallan paras aika oli jäänyt taakse (Ylikangas 1991, 248). Vakaasti virkaansa asettunut hyväpalkkainen virkamies saattoi joutua havaitsemaan, että hänen työnsä arvostus oli heikentynyt, palkka huonontunut ja itsenäisyys vähentynyt. Virkamiesten vakaan aseman huononeminen ei johtunut pelkästään maan valtiollisen tilanteen muutoksesta, vaan taustalla oli useita samanaikaisia yhteiskunnallis-taloudellisia muutoksia. Valtiolla oli uusia menoja esimerkiksi puolustus- ja ulkoasianhallinnossa ja valtion taloudellinen tilanne koettiin huonona. (Tarvainen 1992, 12-14.)

Virkamiehistön yhteiskunnallisen aseman heikkeneminen merkitsi sitä, ettei virkamiehistö voinut puolustaa etujaan enää sosiaaliseen taustaansa vedoten. Tämä heijastui ensinnäkin virkamiehistön kielikysymykseen. Suomen kielisen virkamiehistön asemaa ajavien toimijoiden strategiana oli korostaa normia, jonka mukaan sosiaalinen tausta ei

tuottanut virkamiehistölle erityistä pätevyyttä toimia virkamiehenä. Esimerkiksi T. J. Hytönen kirjoitti vuonna 1928 seuraavalla tavalla:

“Usein kuulee puhuttavan siitä, että entinen virkamiehistö on ollut pätevämpää ja että se on ollut myöskin sivistyksellisesti korkeammalla tasolla. Tämä puhe on kuitenkin perusteetonta. ja sen pohjalla on vähemmän puolustettavissa oleva tarkoitus, tarkoitus väheksyä nousevaa suomalaista sivistyneistöä ja myöskin suomalaista sivistystä. (Komiteanmietintö 1928:15, 64)

Suomenkielisen virkamiehistön etua ajaneiden henkilöiden strategiana oli muuttaa tilanne, jossa Ruotsin kielinen eliitti oli miehittänyt johtavat virat. Heidän mukaansa sukunimi ja rikkaudet merkitsivät enemmän kuin valtiotaito, ja suomenkielisten virkamiesten oli miltei mahdotonta nousta johtaviin tehtäviin kyvyistään huolimatta. (Ks. Ylikangas 1991, 150.) Tämän uskottiin vaikuttavan myös virkamiehistön ja kansalaisten väliseen valtasuhteeseen ja siihen liittyvään etiikkaan. Esitettiin, että ruotsinkielinen virkamiehistö oli etäällä kansalaisista, eikä ymmärtänyt kansalaisten ongelmia, kun sen sijaan suomalaismielisellä virkamieskunnalla oli suomalainen lainsäädäntö ja isänmaan lähinnä sydäntä. (Ks. Ylikangas 1991, 150.)

Kun virkamiehistö ei voinut enää vedota yhteiskunnalliseen asemaansa etujensa puolustamisessa, virkamiehistön ja sitä edustavan virkamiesliiton strategiaksi muotoutui virkamiehistön tiedolliseen ja taidolliseen tarpeellisuuteen vetoaminen. Etu- ja palkkakeskustelu nosti virkamiehistön tiedot ja taidot keskustelun kohteiksi. Joidenkin arvioiden mukaan edut olivat taanneet moraalisesti ja pätevyydeltään korkeatasoisen virkamieskunnan.

Näkemyistä kannatti muun muassa 1920-luvulla valtionvarainministerinä toiminut Risto Ryti. Hänen mukaansa virkamiesaines oli ollut Suomessa kansamme parhaimmistoa ja sen oli varmistanut virkamiehistön kannustinjärjestelmä. Virkoihin liittyvät edut lisäsivät valtion kilpailukykyä ja kyvykkäiden henkilöiden halua antautua virkauralle. “Kunnollinen palkkaus ja oikeudellisesti turvattu asema olivat aiheuttaneet terveellisen kilpailun virkapalkkojen saavuttamiseen, ja siksi oli voitu pitää korkeat vaatimukset virkamiehistön valmistamisessa.” Turvattu ja taloudellinen asema sekä hyvä virkamieskasvatus olivat Rytin mielestä myös tuottaneet rehellisen virkamieskunnan. (Vp. 1923, 916-917.) Näin etujen ansiosta oli rakentunut virkamiehistölle merkittävä asema yhteiskunnallisessa työnjaossa ja moraalien ylläpidossa.

Virkamiehiä edustavan Virkamiesliiton strategiaan palkka- ja etukeskustelussa liittyi paradoksi. Virkamiesliitto kyseenalaisti hallinnon pätevyyden, ja samalla korosti korkea-asteisten tietojen ja taitojen tärkeyttä. Liitto tulkitsi tilannetta niin, että virkamiehistön heikentyneet edut olivat vähentäneet pätevyyttä. Virkamiesliiton vuonna 1921 maan hallitukselle esittämän käsityksen mukaan valtio ei kyennyt niukkana palkanmaksajana sitomaan palvelukseensa kyvykkäimpiä ja tarmokkaimpia henkilöitä. (Tamminen 1947 II/B/1/1.) Vielä 1930-luvun lopulla Virkamiesliitto oli liikkeellä vastaavilla argumentilla. Sen mukaan päteviä henkilöitä oli erityisen vaikea saada rekrytoiduksi sellaisiin virkoihin, joissa vaadittiin tieteellistä, pitempiaikaista teknistä tai ammatillista koulutusta. (Tamminen 1947 II/B/1/131.) Huonojen taloudellisten etujen takia päteviä virkamiehiä oli myös vaikea saada kiinnittymään pysyvästi valtion palvelukseen. (Tamminen 1947 II/B/1/131.)<sup>39</sup> Hallinnon pätevyys oli siis heikentynyt.

<sup>39</sup> Virkamieskunta oli myös huolissaan toimien pysyvyyteen liittyvistä seikoista sekä oikeuksistaan erottamistilanteessa. Päinvastaisesti kun palkkakysymyksessä virkamiehet korostivat omaa erityislaa-

Virkamiehistön strategia kuitenkin kyseenalaistettiin poliittisessa päätöksenteossa. Esitetyn arvion mukaan virkamiehistö pyrki turvaamaan vain omat etunsa. (Ks. Komiteanmietintö 1928:15, 62-63.) Tällä perusteella pyrittiin strategisesti oikeuttamaan virkamiehistön supistamistoimenpiteitä. Argumenttia kannattivat vasemmiston ja maalaisliiton edustajat. Virkamiehistö koki arvostelun hyökkäyksenä itseään vastaan (Esimerkiksi Komiteanmietintö 1928:15, 62-63).

Etuja koskeva kamppailu liittyi poliittisen päätöksenteon ja virkamiehistön valtasuhteeseen. Poliitikot syyttivät virkamiehiä politiikkaan osallistumisesta, jotka puolestaan väittivät vaatimuksiaan puhtaasti taloudellisiksi. Lopputuloksena oli jyrkkä vastakkainasettelu poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiehistön välillä, joka konkretisoitui virkamiesten lakkoiluna. Lakkoilulla oli myös poliittista valtaa, hallituksen asemaa horjuttava vaikutus. Toisaalta etu- ja palkkakeskustelu teki poliitikoista valtaa käyttävän ja virkamiehistön vapaata tahtoa murtavan voiman. Tästä näkökulmasta virkamieskysymys vahvisti suomalaista poliittista demokratiaa, sillä suuriruhtinaskunnan aikana virkamiehet olivat asemansa ja etujensa suhteen itseriittoisia. Virkamiesten edut olivat poliittisen päätöksenteon kentällä myös strategisen kamppailun kohde (esimerkiksi Ylikangas 1996, 830-833). Niihin liittyviä seikkoja puolueet käyttivät keinona vaikuttaa hallitusvallan asemaan.<sup>40</sup>

Virkamiesten palkkakeskustelu jatkui toisen maailmansodan aikana ja heti sen jälkeisenä ajanjaksona. Puolueiden suhtautuminen virkamiehistön etuihin oli kautta puoluerintaman myötämielisempää kuin itsenäisyyden ajan alussa. Poliitikot eivät halunneet, että virkamiehet kokivat heidät vastustajikseen, sillä virkamiehistön merkitys äänestäjäkuntana ja yhteiskunnassa vaikuttavana ryhmittymänä oli kasvanut.<sup>41</sup> Virkamiehet pyrkivätkin vaikuttamaan puolueiden poliittisiin koostumukseen.<sup>42</sup> Lisäksi virkamiehet saivat vaikutusvaltaa eri puolueiden asiantuntijaelimissä. Osin palkkakes-

---

tuisuuttaan yksityissektoriin nähden. Erotettu virkamies oli useimmin kuin kaupan ja teollisuuden palveluksessa pakotettu muuttamaan ammattialaansa ja menetti samalla sen edun, joka hänellä oli ammattikokemuksensa muodossa. (Virkamieslehti 1931.)

<sup>40</sup> Myötämielisimmin virkamiehistön etuihin suhtautui kokoomus, joka paljolti halusi samaistua virkamiesten puolueeksi. Maalaisliitossa asennoituminen oli ristiriitaista. SDP otti varsinkin virkamiesten palkkojen korottamiseen kielteisen kannan. Virkamiehet nähtiin uhkana työväenluokalle. SDP:ssä esitettiin toisaalta myös väitteitä, joiden mukaan puolueen kielteisen asenteen takia virkamiehistö saattoi karkoittua yhä kauemmaksi puolueesta ja ajautuu äärimmäisen oikeiston riveihin.

<sup>41</sup> Esimerkiksi maalaisliitossa peruslinjauksena oli se, että sota-aikana virkakoneisto oli paisunut liian laajaksi. Toisaalta esimerkiksi kansanedustaja Leppälän mielestä päätöstä tehdessä oli otettava huomioon se, että virkamiehistössäkin oli runsaasti maalaisliittolaisia (Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjat 17.1.1947.) Julkilausutusti maalaisliitto pitikin virkamiesten palkkojen korotuksia välttämättömänä (Pöytäkirjat puhuvat 1948,3) Kokoomuksella oli toisen maailmasodan jälkeen voimakas huoli siitä, että keskiluokkaa edustavat virkamiehet eivät kokisi kokoomusta omaksi puolueekseen. (Kokoomuksen valtuuskunnan työvaliokunta 29.12.1946, 28.8.1948, 9.12.1949). SDP:n eduskunnan työvaliokunnan kantana oli se, ettei virkamiesten palkkukseen saanut kytkeä muita asioita ainakaan julkisesti (SDP:n puoluetoimikunnan pöytäkirjat 25.3.1955.)

<sup>42</sup> Virkamiesliitto lähetti esimerkiksi maalaisliitolle kirjeen, jossa toivottiin virkamieskuntaa ymmärtäviä kansanedustajaehdokkaita. Maalaisliitossa laadittiin jopa artikkeleita virkamieslehdelle, jossa haluttiin selittää maalaisliiton kannanottoja virkamieskunnalle. (Maalaisliiton keskushallituksen työvaliokunnan pöytäkirjat 19.2.1948 ja 25.5.1948.) Vuonna 1953 maalaisliitto hyväksyi virkamieskysymyksessä erityisen ponsilauselman. Johannes Virolaisen mukaan sen tavoitteena oli poistaa maalaisliiton ja virkamiehistön väliltä epäluuloisuutta ja väärinkäsityksiä, jotka olivat perua vuosisadan vaihteesta. Tilanne oli muuttunut, koska monet virkamiehet olivat lähtöisin kansan syvistä riveistä, eivätkä näin olleet vieraita enää kansalle. (Virolainen 1953, Maalaisliitto - maailmankatsomus ja elinehtomme.)

kustelun lopputuloksena alkoi siis muotoutua poliittisen päätöksenteon ja virkamiehistön keskinäistä integroitumista.

#### 4 Poliittiset virkanimitykset ja pätevyys

Jo maailmansotien välillä virkamiesten nimittämistä koskevaa keskustelua alkoi hallita virkamiehistön politisoituminen. Asiaan kiinnitettiin huomiota hallinnon kehittämisen kentällä.

Poliittiset virkanimitykset miellettiin kysymykseksi siitä, minkälaiseksi rakentuivat hallintokoneiston ja poliittisten päätöstekijöiden välinen työnjako ja siihen liittyvät valtasuhteet. Strategisesti poliittisten virkanimitysten kritisoinnin mahdollisti kieltäminen. Poliittiset virkanimitykset merkitsivät eettisesti virkamiehistön pätevyyden ja sen arvostuksen sivuuttamista. Esimerkiksi vuonna 1936 virkamieslehdessä oli kirjoitus, jonka mukaan “valitettavasti joutui usein näkemään, että poliitikot toimittavat sukulaisilleen ja ystävilleen ne parhaat paikat, jotka toisen kyseisen hallintoelimen virkamiesten olisi pitänyt saada ammattiansioittensa perusteella.” (Virkaelämäkysymykseen 1936, 31.)<sup>43</sup> Virkamiesliiton mukaan poliittiset virkanimitykset vääristivät valta- ja lojaalisuussuhteita sekä hämärsivät hallinnon ja politiikan välistä eroa. Virkamiehet jäivät kiitollisuuden velkaa heitä tukeneille poliitikoille, ja se kasvatti poliitikkojen valtaa. (Virkaelämäkysymykseen 1936, 31.)

Toiseksi kyseenlaistamisen oikeutuksena oli arvio poliittisten virkanimitysten vaikutuksesta virkamiehistön ja yhteiskunnan väliseen valtasuhteeseen. Ne heikensivät hallinnon legitimiisyyttä yhteiskunnassa. Esimerkiksi Eero Koskimiehen mukaan virkamiesten nimittäminen poliittisin perustein pätevyyden sijasta oli aiheuttanut haittaa hallinnolle ja heikentänyt virkamiesten asemaa ja arvonantoa. (Karhu 1994, 31.)

Maailmasodan välillä poliittisiin virkanimityksiin tähtääviä hallinnon kehittämisen strategioita ei tehty. Keskushallinnon kehittämisen yhteydessä lähdettiin siitä, että johtavat virkamiehet tuli nimittää pätevyyden, ei poliittisten kriteerien perusteella. (Komiteanmietintö 1943:2, 32-34; myös Erich 1941, 35-36). Puolueetkaan eivät esittäneet strategioita ja ohjelmia, joissa olisi vaadittu poliittisia virkanimityksiä. Tyypillistä oli poliittisten ryhmien strateginen kritiikki siitä, että kilpailevat puolueet käyttivät valtaansa virkanimityksissä poliittisuuden suosimiseen pätevyyden sijasta (ks. Ylikangas 1996, 837-844). Poliittisesti sitoutuneessa sanomalehdistössä virkanimitysten arvostelu oli voimakasta (ks. esimerkiksi Selovuori 1995, 219-226).

Poliittiset virkanimitykset ja niistä käyty keskustelu olivat kuitenkin oire valtasuhteiden ongelmista. Poliittiset päätöksentekijät eivät välttämättä kyenneet kontrolloimaan ja ohjaamaan pätevyyttä edustavaa virkamieskuntaa (vrt. Ylikangas 1997b). Poliittisen järjestelmän heikkous on ymmärrettävissä suuriruhtinaskunnan ajan perinteen kautta. Säätyvaltiopäivät ja eduskunta olivat kokeneet voimattomuutta itsevaltiasta, hallitsijaan kytkeytynyttä virkamiesvaltaa kohtaan. Virkamiehistö oltiin valittu hallitsijan suosikeista, yhteiskunnan eliitistä, venäjämielisistä tai ruotsia puhuvien joukosta,

---

<sup>43</sup> Vastaavasti vuonna 1943 sisäasiainministeriön poliisiosaston päällikkö ja hallinnon kehittämistyöhön vaikuttanut M. E. Koskimies vaati, että puolueansioihin ja hyviin tuttavuuksiin perustuvat virkanimitykset oli saatava loppumaan (Karhu 1994, 31). Huomionarvoisena seikkana on pidettävä sitä, ettei Koskimies puolta vuotta aiemmin samoja teemoja käsitelleessä julkisessa puheenvuorossaan kiinnittänyt lainkaan huomiota poliittisten virkanimitysten ongelmaan. Tämä kuvastaa osaltaan sota-aajan henkeä pitää virkamiesten poliittisia nimityksiä koskeva keskustelu kulissien takaisena.

joten virkamiesten sidonnaisuudet olivat myös jo vaikuttaneet nimitysten tekemiseen. Lisäksi poliittisessa päätöksenteossa oli ryhmittymiä, kuten sosiaalidemokraatit ja maalaisliittolaiset, jotka kokivat virkamiehistön itselleen vieraiksi. Onkin ymmärrettävää, että niiden kannanotoissa esiintyi kritiikkiä poliittisesti tehdyistä virkanimityksistä.

## 5 Kamppailu viroista ja pätevydestä

Toisen maailmansodan aikana keskustelu poliittisista virkanimityksistä väistyi. Kansakunnan etu kohosi tärkeimmäksi asiaksi ja oli strategisesti tarkoituksenmukaista unohtaa poliittiset nimitykset, koska ne tarkoittivat avointa poliittisten ryhmittymien välistä kilpailua ja yhtenäisen kansakunnan idean kyseenalaistamista.

Aseiden vaiettuja maailmansodan päätyttyä poliittinen kamppailu kuitenkin käynnistyi. Poliittiset virkanimitykset, sekä laajemmin politiikan ja hallinnon erottaminen nousivat uudella tavalla ajankohtaisiksi kamppailun kohteiksi. Taustalla oli valtasemaan päässeen SKP/SKDL:n ajama ja maalaisliiton tukema virkamieskunnan muuttamiseen sekä puhdistamiseen tähdännyt strategia. SKDL:n tavoiteasettelussa poliittishallinnollisen järjestelmän ideologisen uudistamisen katsottiin edellyttävän virkamiehistössä muutoksia.

Vuoden 1946 SKDL:n liittokokouksen käsityksen mukaan siirryttäessä taantumuksesta demokratiaan virkamiehistö oli vaikeasti voitettava este. Kysymys oli etiikasta. Vanhan järjestelmän aikana koulutettu ja kasvatettu virkamiehistö oli tottunut pitämään vallitsevaa järjestelmää ainoana mahdollisena. Monen virkamiehen päähän oli mahdotonta saada ympätyksi sellaista käsitystä, että yhteiskunnan elämä ja hallinto olisi mahdollista organisoida virkavaltaisuudesta vapaalle, demokraattiselle pohjalle. (SKDL:n liittokokousalustukset ja päätöslauselmat 1946.) Muodollisesti pätevyysperusteella nimitetyt virkamiehet edustivat vasemmiston kannalta kilpailevaa ajattelutapaa. Siksi virkamiehistön koettiin rajoittavan vallankäytön toimintavapauksia, vasemmistolaisen politiikan tekemisen ja toteuttamisen edellytyksiä.

SKDL:n liittokokous hyväksyi strategiakseen virkamiehistön puhdistamisen viisi-kohtaisen ohjelman: Demokratian rakentamistyöhön sitoutuneita virkamiehiä tuli tukea ja avoimiin virkoihin oli rekrytoitava pystyviä, demokraattisia henkilöitä. Sellaiset virkamiehet, jotka asettuivat tietoisesti demokraattisen järjestelmän kehittämisen tielle tai jotka sabotoivat tuotantoelämän elvyttämistä, täytyi erottaa tehtävistään. SKDL:n tuli siksi tarmokkaasti puolustaa työtätekevien piireistä nousseita valtion virkailijoita. Lisäksi puolueen liittokokouksen yhteyteen perustettiin asiaa valvova toimikunta. (SKDL:n liittokokousalustukset ja päätöslauselmat 1946. SKDL:n tavoitteista myös Parempaan elämän puolesta 1974, 13-15, 19-20.)

Virkamiehistön puhdistaminen edellytti nimityskäytäntöjen uudistamista. Strategiaksi muotoutui muun muassa vaatimus virkamiesten erottamattomuuden kumoamisesta (SKDL:n eduskuntaryhmän pöytäkirjat 18.10.1946, 16.5.1947; SKP:n poliittisen toimikunnan pöytäkirjat 1.4.1946, 15.4.1946). Samoin pätevyysvaatimusten muuttaminen nähtiin välttämättömäksi (SKP:n poliittisen jaoston pöytäkirjat 12.5.1946; SKDL:n eduskuntaryhmän pöytäkirjat 6.6.1946).<sup>44</sup> SKP:n poliittisessa jaostossa pää-

<sup>44</sup> Myös palkkakysymys kytkettiin erottamattomuuden poistamiseen (SKDL:n eduskuntaryhmän pöytäkirjat 20.3.1947; SKP:n poliittisen toimikunnan pöytäkirjat 3.3.1947, 17.3.1947). Toisaalta huomiota kiinnitettiin myös siihen, että virkamiehistön puhdistuksen edellytyksenä oli henkilöstön kouluttami-

tettiin lisäksi kerätä tietoja erotettavaksi halutuista virkamiehistä (SKP:n poliittisen jaoston pöytäkirjat 26.2.1947) sekä suunniteltiin virkamiesjärjestöjen valtausta (SKP:n poliittisen toimikunnan pöytäkirjat 3.3.1947).

Hallinnon kehittämisen kentällä kommunistien ohjelman tavoitteiden vaikutukset näkyivät niin sanotun Aholan komitean tekemässä ehdotuksessa. Komitea pyrki kehittämään keinoja, joilla virkamiesten erottaminen ja nimittäminen olisi tullut mahdolliseksi sopivuuteen, esimerkiksi poliittisiin mielipiteisiin, vedoten. (Selovuori 1993, 118-129.) Komitea ja sen jäsenet, kuten valtiovarainministeri Juho Niukkanen, pitivät pätevyysvaatimusten muutoksia välttämättöminä, koska näin valtionhallinnossa voitiin vapautua sopimattomien virkamiesten ohella myös "kelvottomista" ja "epäpätevistä" virkamiehistä. (Tiihonen 1985, 320, Aholan komitean pöytäkirja 6.9.1946.) Mainituilla käsitteillä tarkoitettiin virkamiesten puutteellista pätevyyttä. Tämä yhteys on nähtävissä erityisesti Veli Merikosken kirjoittamassa asiantuntijalausunnossa, jota Aholan komitea hyödynsi. Merikoski korosti normina ammattitaitoisen virkamiehistön kyvyn ja taidon merkitystä. Virkamiesten erottamiskriteeriksi ehdotettiin työsuorituksen laatua, mikäli virkamiesten työskentely ei taannut kunnollista ja menestyksellistä toimintaa. (Merikosken perusteluehdotus, Aholan komitea 27.6.1946.)

Aholan komitea oikeutti ehdotuksiaan sillä, että virkamiesten nimittämis- ja erottamiskäytäntöjen muuttaminen johtaisi valtionhallinnossa tarkoituksenmukaisempiin ja tehokkaampiin toimintamalleihin (ks. Tiihonen 1985, 81-83). Tehdyissä ehdotuksissa ei kuitenkaan ollut kysymys suoranaisesti tehokkuuden edistämisestä vaan poliittisista toimintamahdollisuuksista. Ryhmittymä, jolla ei ollut omia virkamiehiä, koki poliittiset toimintamahdollisuutensa rajallisiksi ja valta-asemansa heikoksi pätevyyttä ja vääränlaisia arvoja edustavan hallintokoneiston edessä. Vasemmiston lähtökohta oli kuitenkin eräässä suhteessa poikkeuksellinen. Siinä ensimmäistä kertaa pyrittiin oikeutamaan poliittisella toimintaohjelmalla eettinen normi, jossa virkamiehistön tuli edustaa pätevyyttä ja oikeanlaisia arvoja.

Vasemmiston pyrkimyksiä vastustavat tahot, virkamiehet, tasavallan presidentti ja muut poliittiset ryhmittymät, noudattivat strategiaa, jota oltiin jo käytetty suuriruhetinaskunnan ajan lopun venäläistämispyrkimysten vastustamisessa. Vallitsevien eettisten sääntöjen mukaan virkamiehet oli valittava virkoihin pätevyyden arvostuksen perusteella. Tällä tavoin esimerkiksi Tasavallan Presidentti J. K. Paasikivi kykeni vaikuttamaan virkanimityksiin. Hän arvosti korkeimpien virkamiesten nimityksissä valittavien henkilöiden hallinnollista kokemusta ja pitkää virkauraa, eikä suosinut poliittisia virkanimityksiä. (Selovuori 1993.) Pätevyyteen perustuvat virkanimitykset tarkoittivat lainsäädännön noudattamista ja laillisuuden kunnioittamista.

SKDL:n hanke kaatui riittämättömään poliittiseen voimaan ja yhteistyöhön.<sup>45</sup> kommunistien omat henkilöresurssit olivat riittämättömät. Ongelmana oli se, kuten Hertta

---

nen(SKDL:n liittokokouksen pöytäkirjat 23-25.1946.) Joukkovoima koettiin tärkeäksi tueksi virkamiesten puhdistusten aikaansaamisessa. (SKP:n poliittisen toimikunnan pöytäkirjat 29.4. ja 3.6.1946). Samoin pohdittiin virkamiesten rötösten paljastamista taktisena keinona (SKP:n poliittisen toimikunnan pöytäkirjat 11.6.1946). SKDL:n eduskuntaryhmässä pohdittiin myös jatkuvasti virkamiesten puhdistamisen poliittista taktiikkaa. Liittolaisten löytymiselle oli sikäli edellytyksiä, että maalaisliitto oli jo maailmansotien välillä voimakkaasti vaatinut virkamieskunnan etujen vähentämistä. Myös erottamattomuuden poistamiselle oli maalaisliitossa kannatusta (Eduskunnan toivomusaloite 52/1947).

<sup>45</sup> Ilmeisimmin puhdistamista koskeva sopimuksesta ei puolueiden kesken löydetty yksimielisyyttä (Skp:n poliittisen toimikunnan pöytäkirjat 25.11.1946). Maalaisliitossa päädyttiin suhtautumaan varuksellisesti virkamiesten erottamattomuuskysymykseen. Asia nähtiin enemmänkin poliittistaktisena kuin ideologisena. Esimerkiksi Urho Kekkonen ja Rantamaa korostivat voimakkaasti sitä, ettei erot-

Kuusinen vuonna 1946 totesi, kuka pannaan eroamaan saatujen virkamiesten tilalle. (SKP:n II puoluekokouksen pöytäkirjat 30.6.-1.7.1946.) Puolueella ei juuri ollut jäsenistössään henkilöitä, jotka kykenivät kilpailemaan tiedoillaan ja taidoillaan johtaviin virkoihin pääsystä. SKDL/SKP:ltä puuttui riittävästi korkeakoulutuksen saaneita henkilöitä, joten puolueella oli pulaa sellaisista jäsenistä, jotka olisivat täyttäneet kelpoisuusehdoissa määritellyt nimityskriteerit. Virkamiehistön pätevyyden arvostaminen esti osaltaan hallinnon poliittisen valtaamisen.

Toisaalta poliittisen päätöksenteon kentällä SKDL:n ohella muut puolueet lisäsivät edellytyksiään nimittää virkamiehiä poliittisin perustein. Pisimmällä strategioiden kehittäminen oli sosiaalidemokraattisessa puolueessa. Siellä suunniteltiin vuonna 1947 sellaisten puolueeseen kuuluvien akateemisten tutkinnon suorittaneiden ym. henkilöiden rekisteröintiä, joita oli mahdollista käyttää pätevyyttä edellyttäviä virkoja täytettäessä. (SDP:n puolueoimikunnan pöytäkirjat 11.11.1947, 21.5.1951.) Tästä alkoi eräänlainen poliittisen kentän sopeutumisen strategia. Puolueet eivät pyrkineet kumoamaan pätevyyden arvostusta virkamiehistön valinnan kriteerinä, vaan ottivat sen huomioon mahdollisuutena vaikutusvallan edistämiseen virkamiehistössä. Ajatuksena oli, kuten edellä voidaan nähdä, että puolueiden vaikutuspiirissä tulee olla pätevyysvaatimusten kriteereitä täyttäviä henkilöitä.

SKP:ssä kiinnitettiin huomiota myös niihin toimijoihin, joiden kannanotot johtivat osaltaan virkamiesten puhdistuksen epäonnistumiseen. Maan presidentin ohella virkamiehistö oli asettunut vastahankaan erottamista koskevissa kysymyksissä. SKDL:n julkilausuman mukaan virkamiehet kokivat nousevassa demokratiassa etuoikeuksiaan rajoittavan uhan. Demokraattiset ryhmät edustivat virkamieskunnalle sivistymätöntä ja kokemattomaa nousukasryhmää, joka uhkasi kaventaa ylenemismahdollisuuksia ja jonka yhteiskuntaelämää koskevat näkemykset olivat vieraita. (SKDL:n liittokokousalustukset ja päätöslauselmat 1946.)

Aholan komitean lakiehdotus, kuten pääosin myös koko virkamiespuhdistus, jäi siis toteutumatta. Tämä oli myös kommunistien oma arvio<sup>46</sup> (SKP:n poliittisen jaoston pöytäkirjat 7.2. 1947). Virkakoneistoa ja sen pätevyyttä ei voinut alistaa toteuttamaan mitä tahansa poliittista tahtotilaa.

---

tamiskysymyksessä tullut liittoutua kommunistien kanssa. Asiassa piti odottaa (Tätä kannattivat ainakin Rantamaa ja Filppula) (Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjat 20.3 1947). Myös SDP:ssä oli kannatusta virkamiehistön politisoitumiselle, mutta puolue irrottautui varsin nopeasti kommunistien pyrkimyksistä virkamiehistön puhdistamisesta. Puolueoimikunnan vuoden 1948 tekemän päätöksen mukaan virkamieskysymys oli saatava lykkäytymään siihen saakka, kunnes poliittinen levottomuus oli saatu hiljenemään. Vasta tämän jälkeen virkamieskysymys oli otettava uudelleen esille (SDP:n puolueoimikunnan pöytäkirjat 26.1.1948).

<sup>46</sup> SKDL:n eduskuntaryhmää raportoitiin koko 1940-luvun lopun virkamiespuhdistuksen etenemisestä. Vuonna 1945 kiinnitettiin huomiota siihen, että Valpo sekä osittain myös kouluhallitus oli onnistuttu puhdistamaan. (SKDL:n eduskuntaryhmän pöytäkirjat 5.7.1945.) Saman vuoden lopulla todettiin puhdistuksen etenevän liian hitaasti (SKDL:n eduskuntaryhmän pöytäkirjat 25.10.1945) Myös SKP:n poliittiselle toimikunnalle raportoitiin politisoitumisen etenemisestä ja se pyrittiin integroimaan tiivistä osaksi puhdistamistoimenpiteiden suunnittelua. (SKP:n poliittisen toimikunnan pöytäkirjat 15.4.1946).

## V VIRKAMIEHISTÖN ERIYTYVÄ KOULUTUS JA KOKEMUS

### 1 Keskipisteenä juridisen pätevyyden arvostus

Juridiset tutkinnot säilyttivät itsenäisyyden ajalle tultaessa asemansa virkamieskoulutuksen perustana. Tästä johtuen oikeustieteellistä koulutusta koskeva keskustelu heijasti osaltaan virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitystä.

Juridisen koulutuksen merkittävin sisällöllinen muutos oli siirtyminen vuonna 1921 ylemmässä oikeustieteellisessä tutkinnossa yhteen perustutkintoon. Uuteen tutkintoon kuului lakitieteellisten opintojen ohella muun muassa kansantaloustiedettä, finanssioppia ja tilastotiedettä. (Castren 1943, 48-49.)<sup>47</sup> Tämä kuvastaa käsitystä, että taloudellisesta osaamisesta oli tullut entistä tärkeämpää virkamiehistön pätevyyden kannalta. Vuoden 1921 uudistus oli myös sikäli merkittävä, että siinä yhdistettiin lakimieskoulutuksessa aiemmin eriytyneet tuomarilinja ja hallintovirkamieslinja. Uuden oikeustutkinnon suorittanut henkilö sai pätevyyden työskennellä niin oikeuslaitoksen palveluksessa kuin hallinnollisissa viroissa. Uudistus kytki oikeudenkäyttöön liittyvän tietämyksen osaksi hallinnollista virkamiespätevyyttä. (Ks. Kaira 1937, 171.) Juristin tutkinto rakensi virkamiehistön subjektiivisuutta ensisijaisesti normatiivisten sääntöjen tulkitsijoiksi. Juridisen virkamieskoulutuksen uudistaminen vastasi oikeusvaltiollisen opin ihanteita, jossa hallintotoiminta samaistui lainkäyttöön.<sup>48</sup>

Myös oikeustieteellisen tutkinnon asema virkamiesvalmistuksen lähtökohtana kyseenalaistettiin erityisesti koulutuksen kentällä. Kritiikin esittäminen perustui strategioihin lisätä sosiaalitieteellisen, varsinkin yhteiskuntatieteellisen ja kansantaloustieteellisen virkamieskoulutuksen tärkeyttä. Virkamiehistön pätevyyden arvostuksen määrittelyssä olikin kysymys konkreettisesti ammattikuntien välisistä valtasuhteista. Esitetyn argumentin mukaan juridisen koulutuksen saaneen virkamieskunnan tietämys ei vastannut hallinnon toiminnoissa tarvittavaa pätevyyttä. Väitteellä oli kolme oikeuttavaa perustetta.

Ensinnäkin julkisessa hallinnossa oli sellaisia tehtäviä, joissa juridisen pätevyyden tarve oli toissijaista. Näin oli erityisesti finanssihallinnossa. J. H Vennolan mukaan finanssitaloudellinen tietämättömyys oli syynä monenlaisiin kompastuskiviin ja erehdyksiin. (Vennola 1919.) Leo Harmajakin (1945, 234-235) arvosteli vuonna 1945 lakitieteellisen tutkinnon sisältöä. Harmajan huolenaiheena oli finanssiopin jääminen toissijaiseksi, mikä oli hänen mielestään hallinnossa tarvittavan pätevyyden kannalta epätarvokkuudenmukaista.

---

<sup>47</sup> Vuonna 1921 säädettiin laki myös alemman oikeustutkinnon sisällöstä. Tutkintoon sisällytettiin lainopillisia aineita sekä kuulustelut kansantaloustieteestä ja finanssiopista.

<sup>48</sup> Seuraava ylemmän lainopillisen tutkinnon sisältöön vaikuttava muutos tehtiin vuonna 1941, jolloin ylemmän oikeustutkinnon vaatimuksista poistettiin filosofia ja pohjoismainen historia. Tutkinto oli laajentunut aikalaissäilytyksen mukaan sisällöllisesti liian suureksi. Samalla tutkintoon kuuluva finanssioppi yhdistettiin hallinto-oikeuteen. (Castren 1943, 48-49.) Vuoden 1947 uudistuksen anti liittyi taas ennen kaikkea tutkinnon arvonimeen. Lakitieteen kandidaatin tutkinnon vaatimuksia alennettiin, mikä takia aiemmin tutkinnon suorittaneet saivat hakea lisensiaatin arvonimen. (Klinge 1990, 180-181.) Uudistukseen oltiin kuitenkin oikeustieteilijöiden keskuudessa tyytymättömiä. Vuonna 1937 Kaarlo Kaira (1937, 174-175) ehdotti tuomari- ja virkamiestutkintojen erottamista toisistaan, jotta oikeustieteellinen virkamieskoulutus voitaisiin tehdä sisällöllisesti tarkoituksenmukaisemmaksi. Kairan mukaan oikeuslaitoksessa ja hallinnollisissa tehtävissä työskentely edellyttivät toisistaan poikkeavaa pätevyyttä.



Toiseksi juridisen tutkinnon arvostelun oikeutus perustui käsitykseen hallinnossa tarvittavan pätevyyden muutoksesta. Juridisen virkamiestutkinnon suorittaminen ei kyennyt antamaan sellaista pätevyyttä, jota yhteiskunnan tarpeiden kehityksen ymmärtäminen olisi edellyttänyt. (Ks. Vennola 1919. Ks. myös Tarvainen 1991, 94-97.) Virkamiehistön pätevyyden arvostus liittyi siis hallinnon valtasuhteen etiikan rakentamiseen suhteessa yhteiskuntaan. Myös Leo Harmaja painotti valtion muuttuvien tehtävien virkamiespätevyydelle asettamia uusia vaatimuksia. Vuonna 1937 hän kirjoitti seuraavasti:

"Varsinkin maailmasodan jälkeen koko talouselämä on monella tavoin muuttunut ja valtion toiminta taloudellisella alalla on suuntautunut yhä uusiin tehtäviin erilaisine menetelmineen, joita aikaisemmin, muutamia vuosikymmeniä sitten ei olisi pidetty mitenkään mahdollisena" (Harmaja 1937, 71.)

Valtion muuttuneina tai uusina tehtävälölkoina Harmaja mainitsi talous-, sosiaali-, kauppa- ja liikenne-, sekä valuuttapolitiikan. Hän korosti taloudellisen ja yhteiskunnallisen tietämyksen tärkeyttä. (Harmaja 1937.) Myös toisen maailmansodan aikana sotatalouden hallintokäytäntöjä rakennettaessa pohdittiin sitä, missä määrin oikeusturvaperiaatteita ja juridisuuteen perustuvaa pätevyyttä tarvittiin julkisen hallinnon uusien tehtävien hoidossa (Komiteanmietintö 1942:5, 23).

Kolmanneksi arvostelun kohteena oli se, millä tavoin juridinen tutkinto vaikutti virkamiehistön subjektiivisuuteen. Tämä liittyi julkisen hallinnon sisäisiin valtasuhteisiin. Tulkintana oli, että oikeustieteellinen koulutus teki henkilöistä tahdottomia, hallintojärjestelmän käskyläisiä. Esimerkiksi J. H Vennolan mukaan "maassa oli jo yllin kyllin sellaisia henkilöitä, jotka täyttivät tehtävänsä toisten johdettavina käskyläisinä ja palvelevina virkamiehinä." Vastaavasti julkisesta hallinnosta puuttui itsenäiseen taloudelliseen toimintaan kykenevää väkeä." (Vennola 1919. Ks. myös Kaira 1937, 176-177.) Leo Harmajan mukaan virkamiehen ei tullut huomioida vain eri säännösten pykälää vaan hänen oli arvioitava toimenpiteiden soveltuvuutta tapauksiin ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Tällaista pätevyyttä ei juridisen tutkinnon suorittaminen tuottanut. "Opiskeluaikoina vuosikaudet lakitiedettä pöntännyt henkilö piti aina mielessään, mitä oli säädetty ja miten säännöksiä oli tulkittu." (Harmaja 1937.)

Lisäksi sota-aikana juridisen pätevyyden arvostusta kyseenalaistettiin tehokkuuden etiikalla. Kysymys oli tältäkin osin siitä, millä tavoin juridinen pätevyys ja siihen perustuva sääntösidonnaisuus muokkasivat virkamiehistön subjektiivisuutta. Merkittävän kannanoton asiasta esitti julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välisiä suhteita käsitellyt tuotantokomitea. Sen argumentin mukaan "virastot olivat varsinkin ylemmissä asteissa rakennettu ja niiden virkamiehistö kokoonpantu enemmän asiain muodollista käsitteilyä kuin niiden asiallista ja tehokasta hoitoa silmällä pitäen (Komiteanmietintö 1942:5, 23). Hallinnon toimintatapojen ja virkamiehistön juridisen pätevyyden kytkennöistä komitea kirjoitti seuraavasti:

"Taloushallinnon hoitoon nähden on myös havaittavissa se heikkous, että yksityisen virkamiehen vastuu on hyvin rajoitettu ja että aloitekykyinen ja toimelias virkamies helposti joutuu ylittämään lainsäädännön ja ohjesäännön asettamat rajat. Tuotantokomitea ei aliarvioi muodollisen pätevyyden merkitystä eikä muodollisen vastuun merkitystä mielivallan välttämiseksi, mutta korostaa, että virkamiesten toiminnan tehokkuuden kannalta olisi suotavaa, että heille annettaisiin enemmän liikkumava-

pautta, johon olisi yhdistettävä lisätty henkilökohtainen vastuu asiain hoidossa." (Komiteanmietintö 1942:5, 24.)

Jo maailmansotien välillä alkoi myös esiintyä käsityksiä, ettei oikeusvaltiollisen etiikan toteutuminen vaatinut yksiselitteistä juristimonopolia virkakoneistossa. Esimerkiksi lakitieteen professori Kaarlo Kairan (1937, 175-176) mukaan oli riittävää, kun oikeustieteellistä osaamista oli virastoissa tarpeellinen määrä. Juristien työnjaolliseksi rooliksi olisi muotoutunut toimiminen neuvonantajien roolissa niin, että heidän pätevyytensä olisi ollut muun virkamiehistön käytössä ja hyödynnettävissä (ks. Komiteanmietintö 1922:4, 34). Juridiseen pätevyyteen perustuvaa säädöstietämystä hyödynnettiinkin monissa hallinnollisissa keskusvirastoissa.<sup>49</sup> Toisen maailmansodan aikana juridisen pätevyyden säädöstietämyksen käytön muutokset näkyivät myös ministeriöiden hallintokäytännössä. Kansanhuoltoministeriössä, jossa ylimmässä virkamiehistössä oli vahva kauppatieteellinen edustus, johtavan juristin toimintaa kuvasi osastopäällikkö Onni Toivonen seuraavasti:

"Säännöstelypäätökset syntyivät siten, että asianomainen esittelijä ilmoitti juristille, mitä tarkoittava päätös oli julkaistava. Ohjeen saatuaan juristi ryhtyi muovaamaan päätöstä. Kun luonnos oli valmis, asianosaiset kokoontuivat sitä lukemaan. Nämä istunnot olivat toisinaan hyvin opettavia. Tuomari Enäjärvi ehdusteli ehdustelemasta päästyäänkin esittelijöitä kysymyksillä, joilla hän halusi selvittää itselleen, miten suunniteltu toimenpide haluttiin käytännössä toteuttaa. Saimme monen monesti ihailua, kuinka tuomari Enäjärvi pelkästään juristina, etäällä käytännöllisestä liike-elämästä, osasi läpikotaisin nähdä, mitä teitä jokin tarvike saattoi säännöstelytalouden vallitessa käytännössä kulkea ja mitä teitä niistä piti yrittää sulkea, mitä sallia." (Toivonen 1950, 12.)

Huomattavaa on se, etteivät juristit juuri reagoineet strategioihin heidän pätevyytensä arvostuksen kyseenalaistamisessa. Tämä kertoo ammattikunnan vankasta uskosta pätevyytensä arvostukseen ja sen merkitykseen julkisen hallinnon valtasuhteissa.

## 2 Valtiotieteellinen virkamiespätevyys

Ensimmäiset varsinaiset pyrkimykset kehittää juridiselle tutkinnolle vaihtoehtoista virkamieskoulutusta toteutettiin Åbo Akademiassa sekä kansalaiskorkeakoulussa. Åbo Akademiassa saattoi 1920-luvulla suorittaa valtiotieteellisen virkatutkinnon ja kansalaiskorkeakoulussa erityisen hallinnollisen tutkinnon (Tarvainen 1991, 104-113). Tutkintojen merkitys jäi kuitenkin vähäiseksi. Tutkintoja ei pidetty sisällöllisesti riittävän korkeatasoisina (ks. Kaira 1937, 180) ja niiden status oli liian alhainen<sup>50</sup>, jotta niistä

<sup>49</sup> Esimerkiksi rautatiehallituksen organisaatioon kuuluivat sekä hallinto- että talousosasto. Näistä ensiksi mainitun tehtäviin sisältyi vuonna 1932 voimaan tulleen asetuksen mukaan muun muassa kurinpitoa, oikeudenkäyntiä, sekä oikeudellisia ja lainopillisia kysymyksiä koskevat asiat. Talousosaston tehtäviin kuuluivat tulo- ja menoarvioon ja kirjanpitoon liittyvät asiat. (Asetus 1932, n:o 398).

<sup>50</sup> Esimerkiksi Viljo Rasila (1973, 79) on kiinnittänyt huomiota kansalaiskorkeakoulun tutkintojen alhaiseen statukseen. Rasilan mukaan vaikka yhteiskunnassa oli tilaus kansalaiskorkeakoulun tarjoamille valtiotieteellisille tutkinnoille, ne eivät vakiinnuttaneet asemiaan. Ongelman ydin oli siinä, että kansalaiskorkeakoulussa saattoivat opiskella ja tutkintoja suorittaa myös sellaiset henkilöt, joilla ei

olisi tullut varteenotettavia kilpailijoita juridiselle virkamieskoulutukselle. Virkamieskoulutuksen uudistamista ajaneiden henkilöiden toiveet kohdistuivatkin vuonna 1936 asetettuun U. J. Castrenin johtamaan komiteaan, jonka keskeisenä tehtävänä oli tehdä ehdotus hallintovirkamiesten valmistuksesta (Komiteamietintö 1942:4).

Virkamiesten koulutuskysymystä käsitelleen komitean strategisena lähtökohtana oli itsenäisyyden ajan alkuaikojen keskustelu virkamiehistön pätevyyden muutoksesta. Lainopillisen koulutuksen rinnalle tarvittiin talous- ja yhteiskuntatieteellistä koulutusta. Kannanoton oikeuttavana perusteena olivat valtion ja yhteiskunnan välinen työnjako ja valtasuhde. Hallinnon laajentuneen yhteiskunnallisen toiminnan perustaksi tarvittiin aiemmasta poikkeavaa pätevyyttä.<sup>51</sup> Valtiokoneiston tehtävien laajeneminen oli sota-aikana vain kasvanut. (Komiteamietintö 1942:4, 32.)

Koulutuksen uudistamista pohtinut komitea päätyi painottamaan normia virkamiehistön pätevyyden laaja-alaisen arvostuksesta. Virkamies tarvitsi sekä juridista että erityisalojen tietoja ja taitoja. Tavoitteena oli aikaansaada koulutusta, josta olisi tullut juridisten ja filosofisten tutkintojen välimuoto (Castren 1943, 58). Uusiin virkamies-tutkintoihin, valtiotieteelliseen ja hallinto-opin tutkintoihin, suunniteltiin sisällöllisesti niin lainopillisia kuin talous- ja yhteiskuntatieteellisiä aineita sekä niiden lisäksi uutena aineena organisaatio-oppia (Komiteamietintö 1942:4 sekä Castren 1943). Laaja-alaisen pätevyyden arvostus tarkoitti monialaista, erityisesti yhteiskunnan ilmiöitä ja juridiikkaa koskevaa osaamista. Tämä määrittäminen muotoutui epäilemättä ammattikunta-kohtaisen valtakamppailun johdosta.

Ehdotuksessa selkeimmän uuden pätevyysalan muodosti hallintokandidaatin tutkintoon suunniteltu organisaatio-oppi. Komitea sisällytti siihen organisointitaitoon kuten työjakoon liittyvää opetusta sekä virkamiesten työmenetelmien rationalisointia ja työvälaineiden käytön opetusta. (Castren 1943, 55.) Komitea korosti siis pätevyyttä, joka liittyi tehokkuuden edistämiseen ja hallintotoiminnan organisointiin.

Virkamieskoulutuksen uudistamisen seurauksena perustettiin Helsingin yliopistoon vuonna 1945 valtiotieteen kandidaatin tutkinto ja valtiotieteellinen virkatutkinto. Valtiotieteen kandidaatin tutkinto vastasi pääpiirteissään esitettyjä ehdotuksia ja valtiotieteellisestä virkatutkinnosta tuli lähinnä alempi yliopistollinen tutkinto. Vuonna 1950 sen nimi muutettiin hallinto-opin kandidaatin tutkinnoksi. Vaikka hallinto-opin kandidaatin tutkintoon sisältyi perehtyminen hallinto-toimintaan, ei yliopistoon tullut organisaatio-opin tai liiketaloustieteen professuuria. Organisaatio-oppia pidettiin liian epämääräisenä aineena yliopistolliseen tutkintoon (Tarvainen 1991, 218-219).

### 3 Ylimpien virkamiesten koulutus

Suomen suuriruhtinaskunnan ajan lopulla toimituskunnat olivat vahvasti juristien miehittämiä, sillä 3/4 osaa ylimmistä virkamiehistä oli saanut ylemmän oikeustieteellisen koulutuksen. Juristien asema säilyi ministeriöissä vahvana myös itsenäisyyden ajan alkuvuosikymmeninä. Vuonna 1925 noin puolet ministeriöiden ylimmistä virkamie-

---

ollut takanaan ylioppilastutkintoa.

<sup>51</sup> Komitea kirjoitti seuraavasti: "Yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys on asettanut hallintovirkamiehille joukon tehtäviä, joiden täyttäminen ei edellytä ainoastaan lainopillisia, vaan myös taloudellisia ja yhteiskunnallisia tietoja. Nykyaikaisen valtion moninainen puuttuminen yksityisen toimintaan tukevana, järjestelävänä ja kontrolloivana luo tällaisia tehtäviä. Samoin valtion oma yhä laajeneva liike- ja taloudellinen toiminta." (Komiteamietintö 1942:4, 32.)

histä oli juristeja. Verrattuna suuriruhtinaskunnan tilanteeseen lasku ei ollut suurta, mutta selkeästi havaittavaa (vrt. Ylikangas 1991, 175). Tämänkin jälkeen juristien osuus hieman laski. Kuitenkin he pysyivät ministeriöiden virkamiehistön selkeästi suurimpana ja samalla arvotetuimpana ryhmänä.

TAULUKKO 9. *Ministeriöiden ylimpien virkamiesten koulutustaustat poikkileikkausvuosina 1915, 1925, 1939, 1945 ja 1952 (%)*

	1915	1925	1939	1945	1952
Juridinen	28	15	23	47	38
Kameraalitiet.	4	6	5	4	2
Sotilaskoul.	-	-	2	3	1
Humanistinen	3	7	11	12	13
Lääketieteellinen	-	-	3	3	3
Luonnontieteellinen	-	2	1	5	3
Maa- ja metsätiet.	-	-	3	16	8
Tekninen	-	1	6	15	10
Teologinen	1	1	3	1	2
Kaupallinen	-	-	1	17	7
Yhteiskuntatiet	-	-	-	1	3
Muu koulutus	-	1	1	4	1
Yhteensä	36	32	59	127	91

Lähde: Hallintohistoriakomitean virkamiestiedosto

Maailmansotien välillä ja sota-aikana eritysalojen koulutuksen saaneiden virkamiesten<sup>52</sup> määrä kasvoi voimakkaasti ministeriöiden ylimpien virkamiesten keskuudessa. Vielä suuriruhtinaskunnan ajan lopulla erikoiskoulutettu virkamies oli toimituskunnissa harvinainen poikkeus. Kuitenkin jo vuonna 1925 lähes joka kolmas ministeriöiden ylimmistä virkamiehistä oli saanut jonkin erityisalan koulutuksen. Tämänkin jälkeen erityisalan koulutuksen suorittaneiden virkamiesten suhteellisen osuuden kehitys oli nousujohteinen.

Hallinnollisissa keskusvirastoissa hallinnollisen koulutuksen saaneiden virkamiesten, juristien ja kameralistien (alemman oikeustieteellisen tutkinnon) osuudet aluksi lievästi kasvoivat ylimpien virkamiesten keskuudessa. Juristien kohdalla ero vuosien 1915 ja 1925 välillä on prosentuaalisesti suuri, noin kymmenen prosenttia, mutta määrällisesti kyse oli vain kahdeksasta henkilöstä. Kuitenkin tutkinnoittain tarkasteltuna juristit pysyivät hallinnollisten keskusvirastojen ylimmässä virkamieskunnassa yhtenä yleisimmistä ryhmistä.

Hallinnollisissa keskusvirastoissa erityisalan koulutuksen suorittaneiden virkamiesten osuus ylimmästä virkamieskunnasta pysyi korkeampana kuin ministeriöissä. Heitä oli eri poikkileikkausvuosina noin 2/3 osaa. Tutkinnoittain tarkasteltuna selvästi suurimmat ryhmät olivat maa- ja metsätaloustieteellisen ja teknillisen koulutuksen saaneet virkamiehet.

<sup>52</sup> Tässä yhteydessä sisällytän erikoiskoulutettuihin virkamiehiin humanistisen, lääketieteellisen, luonnontieteellisen, maa- ja metsätieteellisen, teknisen, teologisen, kaupallisen ja yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneet virkamiehet.

Hallinnollisten keskusvirastojen virkamiesten koulutustaustojen kehitys on nähtävissä kokonaisuudessaan varsin muuttumattomana. Tätä voidaan pitää hämmästyttävänä tuloksena, kun huomioidaan hallinnollisiin keskusvirastoihin kohdistuneet muutokset, kuten virastojen organisaatorakenteellinen eriytyminen sekä virkamiehistön määrän kasvu.

TAULUKKO 10. *Hallinnollisten keskusvirastojen ylimpien virkamiesten koulutustausta poikkileikkausvuosina 1915, 1925, 1939, 1945 ja 1952 (%)*

	1915	1925	1939	1945	1952
Juridinen	8	15	13	20	19
Kameraalitiet.	2	5	4	3	3
Sotilaskoul.	3	2	4	4	5
Humanistinen	12	6	7	7	5
Lääketieteellinen	8	8	5	4	9
Luonnontieteellinen	4	1	2	4	4
Maa- ja metsätiet.	7	11	16	16	16
Tekninen	14	16	19	19	20
Teologinen	-	-	1	1	1
Kaupallinen	-	-	2	2	3
Yhteiskuntatiet	-	-	-	1	2
Muu koulutus	4	1	-	-	1
Ei tietoa	2				
Yhteensä	64	65	73	81	88

Lähde: Hallintohistoriakomitean virkamiestiedosto

TAULUKKO 11. *Muiden keskusvirastojen ylimmän virkamieskunnan koulutustaustat vuosina 1925, 1939 ja 1952 (%)*

	1925	1939	1952
Juridinen	0	1	2
Sotilaskoul.	1	0	0
Filosofinen	14	26	27
Lääketieteellinen	2	2	2
Maa- ja metsätiet.	0	6	12
Tekninen	0	2	14
Teologinen	0	0	0
Kaupallinen	0	0	0
Yhteiskuntatiet	0	0	0
Ei tietoa	0	2	4
Yhteensä	17	39	61

Lähde: Valtionkalenteri 1926, 1940 ja 1953

Muiden keskusvirastojen ylimmät virkamiehet olivat erityisalan koulutuksen suorittaneita kun sen sijaan juristi oli harvinainen poikkeus. Erityisesti filosofisen tutkinnon suorittaneita virkamiehiä oli runsaasti. Filosofiset tutkinnot olivat varsin usein luonnontieteellisiä.<sup>53</sup>

Poikkileikkausvuosien 1939 ja 1952 välisenä aikana muiden keskusvirastojen ylimmän virkamieskunnan kasvu näyttäisi kanavoituneen lähes yksinomaan maa- ja metsätaloustieteellisen tai teknisen koulutuksen suorittaneisiin. Ensiksi mainitun nousu selittyy sillä, että tutkinnon suorittaminen maa- ja metsätalouden nimikkeellä tuli mahdolliseksi vasta vuonna 1924, aiemmin valmistuneet olivat suorittaneet filosofisen tutkinnon. Teknillisesti koulutettujen virkamiesten määrä selittyy valtion teknillisen tutkimuslaitoksen perustamisella vuonna 1944. Viraston henkilöstömäärä oli alusta alkaen muihin tutkimuslaitoksiin nähden varsin korkea.

Kun otetaan huomioon keskustelut hallinnon ja yhteiskunnan välisestä suhteesta, keskusvirastojen ja ministeriöiden yhdistämisestä ja virkamieskoulutuksen uudistumisesta, voidaan ylimmän virkamiehistön koulutustaustoja ja samalla pätevyyden arvostuksia koskevia muutoksia pitää vähäisinä. Keskustelun ja toteutettujen muutosten perusteella olisi voinut olettaa erityisalojen pätevyyden voimakkaampaa vahvistumista oikeustieteilijöiden kustannuksella. Kuitenkin keskushallinto näyttää koulutustaustojen perusteella pätevyyden arvostuksiltaan hyvin muuttumattomalta. Jopa virastotasojen eroavaisuudet näyttävät säilyneen. Ministeriöt edustivat muutoksista huolimatta vahvaa juridista koulutusta ja keskusvirastot puolestaan erityisalojen tietoja ja taitoja.

#### **4 Kamppailu pätevyysvaatimuksista ja pätevyyden arvostuksista**

Akateemisten virkojen suhteellinen osuus kaikista viroista pysyi pätevyysvaatimuksissa eri poikkileikkausvuosina hyvin vakaana, noin 35 prosentissa. Tyypillisimmillään virastojen akateemisuusaste oli kuitenkin korkeampi, sillä keskimäärin noin kuusi-kymmentä prosenttia virastoista oli sellaisia, joissa pätevyysvaatimuksissa edellytettiin akateemista koulutusta yli neljältäkymmeneltä prosentilta virkamiehistöstä.

Koska osa pätevyysvaatimuksista oli yksilöimättömiä, joihin kelpoisuuden tuotti useampi kuin yksi tutkinto, seuraavan taulukon lukujen summat ylittävät sata prosenttia. Tulkinnallisesti on huomionarvoista valtiotieteellisestä tutkinnosta vuonna 1945 (Asetus 1275/1945) annettu säädös. Tätä on tulkittu niin, että mikäli alempi oikeustutkinto oli pätevyysvaatimuksena ennen säädöksen antamisajankohtaa, niin valtiotieteellinen tutkinto tuotti myös kelpoisuuden kyseiseen virkaan. Vastakohtaisessa tapauksessa tulkinta on ollut päinvastainen.

Tutkintojen osuudet akateemista pätevyyttä edellyttäviin virkoihin pysyivät suhteellisen vakaina, eikä koulutustaustoissa ole havaittavissa mitään erityisen vahvoja muutoksia. Yleisimpinä tutkintoina olivat tekniset ja filosofiset tutkinnot, jotka molemmat tuottivat pätevyyden noin joka kolmanteen virkaan. Juridisilla tutkinnoilla, ylemmällä ja alemmalla oikeustutkinnoilla oli noin viidenneksen osuus. Merkille pantavaa on kuitenkin ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon osuuden väliaikainen lasku

---

<sup>53</sup> Vielä vuonna 1925 filosofisen tutkinnon suorittaneita oli runsaasti myös maa- ja metsätalouden hallinnonalan virastoissa. Tällöin maa- ja metsätaloustieteilijät olivat filosofisen oppiarvon hankkineita.

vuonna 1939. Myös tutkintonimikkeenä uudet, vuonna 1945 aloitetut valtiotieteelliset tutkinnot pätevoittivät lähes neljännekseen kaikista viroista.

Pätevyysvaatimukset voidaan tutkinnoittaiselta sitovuudeltaan jakaa kahteen ryhmään. Ensinnäkin on erotettavissa sellaiset virat, joihin kelpoisuuden tuotti ainoastaan yksi tutkinto. Näitä nimitetään seuraavassa tutkinnoittain yksilöidyiksi pätevyysvaatimuksiksi. Niiden vastakohtana ovat tutkinnoittain yksilöimättömät pätevyysvaatimukset, jolloin kelpoisuuden virkaan antoi kaksi tai useampi korkeakoulututkinto.

TAULUKKO 12. *Tutkintojen tuottama kelpoisuus ministeriöiden ja keskusvirastojen pätevyysvaatimuksissa vuosina 1925, 1939 ja 1952 (%)*

TUTKINTO	1925	1939	1952
JURIDINEN TUTK.	23	16	18
AL. OIKEUSTUTK.	19	21	21
FILOSOFINEN TUTK.	31	31	31
TEKNILLINEN TUTK.	30	31	33
KAUPALLINEN TUTK.	5	12	8
MAA- JA METSÄ. TUTK.	5	7	9
LÄÄKETIET. TUTK.	3	3	3
SOTILASKOULUTUS	-	1	1
TEOLOGINEN TUTK.	-	-	-
YHTEISKUNTAT. TUTK.	-	-	18
SOV. KORKEAK. TUTK.	-	1	3
N	459	614	827

Lähde: Asetuskokoelmat<sup>54</sup>

Pätevyysvaatimukset olivat aiemmin tutkinnoittain yksilöityjä. Ne alkoivat kuitenkin jo itsenäisyyden ajan alkuvuosikymmeninä korvautua yksilöimättömillä pätevyysvaatimuksilla. Kun yksilöimättömien pätevyysvaatimusten osuus vuonna 1925 oli 14 prosenttia, niin vuonna 1939 se oli 24 prosenttia. Vuonna 1952 yksilöimättömien pätevyysvaatimusten määrä oli noussut jo runsaaseen kolmannekseen eli 34 prosenttiin kaikista pätevyysvaatimuksista. Tutkinnoittain yksilöimättömistä pätevyysvaatimuksista suurimman osan muodostivat virat, joiden haltijoiksi olisi kelpuutettu kahden erilaisen tutkinnon suorittaneita henkilöitä. Tällaisia virkoja oli poikkileikkausvuosina noin 2/3 kaikista yksilöimättömistä pätevyysvaatimuksista. Myös soveltuvaa korkeakoulututkintoa edellyttävien virkojen määrä kasvoi jonkin verran. Yksilöimättömien pätevyysvaatimusten kasvu kertoo tutkintojen merkityksen vähenemisestä pätevyyden arvostuksen kriteerinä.

Tyypillisesti juristin tutkinto oli pätevyysvaatimuksissa yksilöity tutkinto. Vielä vuonna 1952 oli se yksilöitynä pätevyysvaatimuksena yli 80 prosentissa niistä viroista, johon se tuotti pätevyyden. Lähinnä vain lääketieteelliset tutkinnot yltyivät samaan suuruusluokkaan.

Erityisesti alemman oikeustutkinnon suorittaneet joutuivat yhä useammin kilpailemaan viroista muunlaisen koulutuksen saaneiden hakijoiden kanssa, sillä alemman

<sup>54</sup> Aineistossa on huomioitu ne asetuksissa mainitut pätevyysvaatimukset, jotka ovat olleet voimassa mainittu poikkileikkausvuonna. Virkojen lukumäärät on tarkistettu valtio tulo- ja menoarvioista.

oikeustutkinnon merkitys yksilöitynä pätevyysvaatimuksena väheni selvästi. Kun sen osuus oli ollut vuonna 1925 yli 80 prosenttia, niin vuonna 1952 se oli enää runsaat 40 prosenttia. Alemman oikeustutkinnon kilpailijoiksi kohosivat ennen kaikkea kauppateieteelliset tutkinnot sekä vuonna 1945 osaksi virkamieskoulutusta kytketyt valtiotieteelliset tutkinnot.

Huomattavaa on myös se, että valtiotieteelliset tutkinnot eivät olleet yksilöitynä kelpoisuusehtona yhteenkään virkaan. Tätä selittää valtiotieteellisen virkatutkinnon pätevyyttä pohtineen kompetenssikomitean omaksuma strategia:

"Komitean mielestä valtiotieteellinen virkatutkinto ei voi tuottaa kelpoisuutta sellaisiin virkoihin ja toimiin, joihin huomattavammassa määrässä liittyy hallinto-oikeudellisen lainkäytön harjoittamista. Mitä tulee valtioneuvoston virkoihin ja toimiin, niin näyttää siltä, että valtiotieteellisen virkatutkinnon suorittanut hyvin soveltuu toisiin ministeriöihin, kun sitä vastoin toisten ministeriöiden kohdalta asiantaita näyttää olevan toisin. Valtiotieteellisen virkatutkinnon suorittaneet soveltunevat rinnan lainopillisia tai muunlaisia tutkintoja suorittaneiden kanssa esimerkiksi useihin valtiovarainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, sosiaaliministeriön ja kansanhuoltoministeriön virkoihin ja toimiin, kun sitä vastoin oikeusministeriön ja sisäasianministeriön virat ja toimet yleensä edellyttänevät lainopillisen tutkinnon suorittamisen." (Komiteamietintö 1945:95, 9.)

Valtiotieteellisen virkatutkinnon saama asema hallinnossa oli tietoisesti ajetun strategian tulos. Siitä pyrittiin rakentamaan muille tutkinnoille, erityisesti juridiselle virkamieskoulutukselle, vaihtoehtoinen tutkinto. Tältäkin osin pyrkimyksenä oli vain osittainen juridisen pätevyyden arvostuksen monopolin murtaminen.

Kompetenssikomitean esittämän argumentin mukaan "asioiden hoidolle oli eduksi, että virastoissa oli edustettuna monipuolinen sekä lainopillinen että taloudellinen ja sosiaalinen asiantuntemus." Toisaalta komitean mukaan ei ollut olemassa sellaisia virkoja, joihin "valtiotieteellinen virkatutkinto olisi täytynyt määrätä yksinomaiseksi kelpoisuudeksi." (Komiteamietintö 1945:95, 10.) Lähtökohtana oli siis arvostus siitä, että julkisessa hallinnossa tarvittiin laaja-alaista sääntötietämykseen ja yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämisen pätevyyttä.

Kompetenssikomitean mietinnön perusteella käytiin sen ja eri virastojen välillä määrittelykamppailuja siitä, minkälaisen virkojen kelpoisuusehdoiksi valtiotieteellinen virkatutkinto soveltuu. Virastot vastustivat kompetenssikomitean kannasta poiketen usein sellaisten pätevyysvaatimusten muuttamista, joissa juridinen tutkinto oli yksinomaisena kelpoisuusehtona tai joissa vaadittiin vahvaa ammatillista tutkintoa.<sup>55</sup> (Komiteamietintö 1945:95, 13-19.)

Vuoden 1952 pätevyysvaatimusten perusteella valtiotieteilijöistä ei tullut juristien uhkaa. Pätevyysvaatimuksissa ei ollut juuri lainkaan virkoja, joihin olisi edellytetty joko valtiotieteellistä tai juridista koulutusta. Sen sijaan valtiotieteellinen tutkinto esiintyi useimmiten rinnasteisena kelpoisuusehtona alemman oikeustutkinnon sekä

---

<sup>55</sup> Esimerkiksi maatalousministeriön näkemyksen mukaan valtiotieteellistä virkatutkintoa ei tullut hyväksyä asutusasianostaston hankintatoimiston jaostopäälliköiden virkoihin. Ministeriön perustelujen mukaan virkojen haltijoiden tuli olla "joko siviilioikeuteen hyvin perehtyneitä tai maatalousammattimiehiä." (Komiteamietintö 1945:95, 13-19.)



filosofisten ja kauppatieteellisten tutkintojen kanssa.<sup>56</sup> Valtiotieteellisen virkatutkinnon asemaa ajaneiden strategia ei siis onnistunut. Kamppailu päättyi juristien voittoon.

Ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon yleisyys pätevyysvaatimuksissa oli suuri varsinkin ministeriöissä. Vuonna 1925 se tuotti pätevyyden runsaaseen 3/4 osaan kaikista akateemisista koulutusta edellyttävistä viroista. Toisaalta luvussa on selkeää laskua aiempaan nähden, jolloin kaikkiin toimituskuntien virkoihin vaadittiin ylempi oikeustieteellinen tutkinto. Myös vuosien 1925-1939 välillä tapahtunutta oikeustieteellisen tutkinnon osuuden laskua on pidettävä merkittävänä. Lopputuloksena oli, että vuonna 1939 oikeustieteellinen virkamiestutkinto tuotti muodollisen kelpoisuuden vajaaseen puoleen kaikista viroista. Näistä suurin osa oli virkoja, joihin oikeustieteellinen tutkinto oli ainoa pätevyyden antava yliopistollinen koulutuslinja.

Itsenäisyyden ajan alkupuolella juristivaltaisuuden perustana pätevyysvaatimuksissa oli vuonna 1895 annettu tutkintoasetus. Sen mukaan virkoihin pääsyn edellytyksenä oli ylempi oikeustutkinto. Poikkeamat olivat kuitenkin mahdollisia ministeriökohtaisesti annetuissa asetuksissa. Vuonna 1936 juristimonopolin vahvistava säädösperusta muuttui, kun valtioneuvoston ohjesääntöön kirjattiin säädös, joka takasi ministeriöiden ylimmät virat juristeille, ja alemmitasoiset virat alemman oikeustutkinnon suorittaneille (Asetus 1936:175). Tosin ministeriökohtaisissa asetuksissa voitiin edelleen poiketa tästä säädöksestä. Valtioneuvoston ohjesäännön sisältöä Paavo Tarvainen (1991, 184) on kuvannut osuvasti "juristin vastaiskuksi", sillä se heijastaa yhden ammattiryhmän pyrkimyksiä varmistaa virkamarkkinoiden monopoli-asema hallinnollista tietä. "Vastaisku" oli tarpeellinen varsinkin siksi, että oikeustieteellisten tutkintojen osuus kyseisenä ajankohtana oli pätevyysvaatimuksissa selkeästi laskeva.

Valtion ohjesäännön muuttaminen juristimonopolia suosivaksi ei sujunut kitkatta poliittisen päätöksenteon kentällä, valtioneuvostossa. Kauppa- ja teollisuusministeri V. A. Arola olisi halunnut pykälään lisäyksen, jonka mukaan erityisammattialoilla kelpoisuusehtona olisi ollut myös ammattialalla suoritettu korkeakoulututkinto. Valtioneuvoston äänestyksessä Arolan kanta kuitenkin koki tappion. (Tarvainen 1991, 184-188.) Hallinnon kehittämisen kentällä vuonna 1953 rationalisointikomitea pyrki muuttamaan ministeriöitä koskevan ohjesäännön sananmuotoa. Komitean ehdotuksen mukaan kelpoisuusehtona ministeriöiden ylimpiin virkoihin tuli olla lainopin kandidaatin tutkinnon ohella hallinto-opin kandidaatin tutkinto. (Komiteamietintö 1953:37, 33.) Muutosyritys jäi vaille tulosta. Ehdotukset kuvastavat kuitenkin juridisen ja erityisalojen pätevyyden välisiä määrittelyvallan jännitteitä sekä kamppailua koulutuksesta pääomana.

Erikoisalojen koulutukseen liittyvistä tutkinnoista määrällisesti eniten virkakelpoisuutta tuottivat teknilliset ja filosofiset tutkinnot. Erityisesti kasvoi teknillisten tutkintojen suhteellinen osuus. Huomattavaa on myös se, että vuonna 1952 valtiotieteellinen koulutus pätevoitti lähes kolmasosaan kaikista viroista. Tämä osuus on selvästi suurempi kuin tutkinnon tuottama kelpoisuus virkoihin yleensä keskushallinnossa.

Hallinnollisissa keskusvirastoissa eri tutkintojen osuuksien kehitys oli muuttumaton. Vakinaisiin virkoihin edellytettiin teknillisiä tutkintoja, joiden suhteellinen määrä lievästi kasvoi. Sen sijaan juristien osuutta (noin 10 prosenttia) on pidettävä verrattain

---

<sup>56</sup> Valtiotieteellinen tutkinto esiintyi yksilöimättömissä pätevyysvaatimuksissa muiden tutkintojen rinnalla vuonna 1952 seuraavasti: Alempi oikeustutkinto 97 virassa, filosofinen tutkinto 78 virassa, kaupallinen tutkinto 54 virassa ja ylempi oikeustieteellinen tutkinto 18 virassa. Huomattavaa on, että vain kahdeksan viroista oli sellaisia, joissa kelpoisuusehtona oli ainoastaan ylempi oikeustieteellinen ja valtiotieteellinen tutkinto. Esitetyt luvut siis konkreettisesti todentavat luvussa esitetyt väitteet.

pienenä siihen nähden, että juristeja oli hallinnollisten keskusvirastojen ylimmässä virkamieskunnassa noin kaksikymmentä prosenttia.

Hallinnollisissa keskusvirastoissa jokin tietty tutkinto oli tavallisimmin pätevyysvaatimuksissa hallitsevassa asemassa. Esimerkiksi vuonna 1952 viidessä virastossa oli selvästi eniten teknillisen koulutuksen saaneita virkamiehiä (rautatiehallitus, patentti- ja rekisterihallitus, tie- ja vesihallitus, rakennushallitus sekä maanmittaushallitus). Filosofisten, lähinnä humanististen<sup>57</sup>, tutkintojen suorittaneiden määrä oli suuri museovirastossa, valtionarkistossa, kouluhallituksessa ja tilastollisessa päätoimistossa. Valtiotalouden tarkastusvirastossa ja valtiokonttorissa ainoat akateemiset virat edellyttivät juristin tutkintoa. Lisäksi lääkintöhallitus oli lääketieteellisesti ja maataloushallitus maa- ja metsätaloustieteellisesti koulutettujen virasto. Voidaan siis väittää, että virkamieskunnan pätevyyden kannalta virastot olivat vahvasti erikoistuneita ja eriytyneitä.<sup>58</sup> Tästä huolimatta lähes jokaisessa hallinnollisessa keskusvirastossa oli edelleen juridisen koulutuksen saanut virkamies. Merkille pantavaa on lisäksi se, ettei luonnontieteilijöiden hallitsemia hallinnollisia keskusvirastoja ollut ainuttakaan.

Muiden keskusvirastojen pätevyysvaatimuksissa erikoiskoulutuksen merkitys oli poikkeuksellisen keskeinen. Ylivoimaisesti yleisimpinä koulutusvaatimuksina olivat filosofiset tutkinnot. Koulutuslinjojen sekä tehtävien perusteella vaatimus filosofisesta tutkinnoista tarkoitti lähes yksinomaan luonnontieteellistä koulutusta. Tässä suhteessa hallinnolliset keskusvirastot ja muut keskusvirastot erosivat toisistaan. Muissa keskusvirastoissa teknillisten sekä maatalous- ja metsätieteellisten tutkintojen suorittaminen pätevoitti useisiin virkoihin. Sen sijaan muiden erityisalojen koulutukseen liittyvien tutkintojen osuudet - lukuun ottamatta lääketieteellisiä tutkintoja - olivat marginaalisia.

Juristin pätevyyttä edellyttäviä virkoja oli muissa keskusvirastoissa poikkeuksellisen vähän. Esimerkiksi vuonna 1952 tutkimus- tai tarkastuslaitoksista ainoastaan geologisessa tutkimuslaitoksessa oli juridista koulutusta edellyttävä virka. Tämä kuvastaa tavanomaisen tutkimuslaitoksen virkamieskunnan profiilia. Virastot olivat erityisalojen pätevyyttä edustavien virkamiesten miehittämiä ammatillisia virastoja, joissa juristeille ja heidän edustamalleen tiedoilleen ei ollut sijaa.

## 5 Täydennyskoulutus – lähtölaukaus laaja-alaiseen pätevyyteen

Yleisen täydennyskoulutuksen järjestäminen virkamiehille oli ennen toista maailmansotaa yksi keskeisimmistä virkamieskunnan esille nostamista kysymyksistä (Loimaraanta 1920, Mannio 1920). Jatkokoulutuksen järjestäminen oli osa Virkamiesliiton strategiaa virkamiehistön aseman oikeuttajana. Sillä pyrittiin osoittamaan virkamieskunnan muutoshalukkuus. Tätä kautta täydennyskoulutuksen edistäminen liittyi virkamiehistön ja poliittisten päätöksentekijöiden valtasuhteeseen, joista poliittiset päätöksentekijät päättivät virkamiehistöä koskevista eduista.

Pätevyyden arvostuksen näkökulmasta virkamiehistön täydennyskoulutuksen järjestäminen perustui ensinnäkin käsitykseen jatkuvasta tietojen ja taitojen muuttumi-

---

<sup>57</sup> Tämä arvio perustuu filosofisten tutkintojen osalta vaadittuun oppialaan sekä niiden virkojen pohjalta tehtyyn arvioon.

<sup>58</sup> Poikkeuksen erikoistumisessa koulutustaustojen osalta muodostivat tullihallitus sekä posti- ja lennätinhallitus. Vuonna 1952 tullihallituksessa oli runsaasti virkoja, joissa edellytettiin joko alemmaa oikeustutkintoa tai valtio-opillista tutkintoa. Posti- ja lennätinhallituksessa oli pätevyysvaatimusten perusteella hyvin monenlaista koulutusta edellyttäviä työtehtäviä.

sesta. Virkamiehistön osaamisen ylläpito vaati jatkuvaa ammattipätevyuden kehittämistä (Honkonen 1931). Hallintokoneisto oli jatkuvassa muutos- ja kehitystilassa. Siksi tiedot ja taidot vanhentuivat.

Toiseksi varsinkin Virkamiesliittoa edustavien virkamiesten mukaan täydennyskoulutusta tarvittiin tehokkuuden etiikan edistämiseen. Virkamiehistön pätevyyden vahvistaminen ja ammattitaidon kehittäminen lisäsivät tehokkuutta ja kykyä toimia tarkoituksenmukaisesti. Virkamiesten ammattikoulutuksesta oli pidettävä entistä parempaa huolta virkauran alussa sekä järjestettävä koko virkauran ajan ammattiopetusta. (Ks. Tarvainen 1991, 168.)

Kolmanneksi täydennyskoulutus käsitettiin mahdollisuutena ratkaista virkamiehistön pätevyyden kapea-alaisuuden ongelma. Kysymys oli myös valtion ja yhteiskunnan väliseen työnjakoon ja valtasuhteeseen vaikuttavasta asiasta. Valtionhallinnon toiminnan laajennuttua uusille aloille virkamiehet joutuivat ratkaisemaan monia ongelmia, joihin heidän koulutuksensa ja virkakokemuksensa ei antanut riittäviä valmiuksia. Lainopillisissa opinnoissa laajakantoiset taloudelliset ja yhteiskunnalliset kysymykset jäivät vähälle huomiolle, eikä virkamiehiä työuransakaan aikana perehdytetty näihin kysymyksiin. Sen sijaan valtiotieteilijöiden ja teknisen koulutuksen saaneiden henkilöiden ongelmana oli puutteellinen asiantuntemus hallinto-oikeudessa. Tilannetta vielä vaikeutti lakien ja asetusten määrrien kasvu. Virkamiesten oli yhä vaikeampaa saada yleiskäsitystä niistä johtavista periaatteista, joita lakeihin ja asetuksiin sisältyi. (Harmaja 1936, Tarvainen 1991, 181-182.)<sup>59</sup> Täydennyskoulutuksessa kysymys oli siis laaja-alaisen pätevyyden arvostukset, jossa virkamiehellä oli sekä juridisia että yhteiskunnallisia tietoja ja taitoja. Tällä tavoin laaja-alaisen pätevyyden normi vastasi valtiotieteellisen koulutuksen tavoitetta.

Jatkokoulutuksen toiveet kiteytyivät U. Castrenin (Komiteamietintö 1942:4) johtamassa hallintovirkamiesten koulutusta suunnittelevassa komiteassa. Se toisti pitkälti Virkamiesliiton käsitykset. Jatkokoulutuksella tuli vähentää juristien ja toisaalta erityisalojen koulutettujen virkamiesten pätevyyden eroa sekä edistää laaja-alaisen tietojen ja taitojen arvostusta. Tärkeää oli antaa juristeille opetusta yhteiskunnallisissa aineissa ja muille juridiikassa. (Komiteamietintö 1942:4, 49-52.) Tiedot ja taidot olivat myös komitean arvion mukaan jatkuvassa muutostilassa:

"Onkin ilmeistä, että hallintovirkamies päätettyään korkeakouluopintonsa ja viran saatuaan on alttiina vaaralle pysähtyä kehityksessään, vahingoksi kyvyllään hoitaa tehtäviensä hyvin, varsinkin milloin yhteiskunnallisissa oloissa tai lainsäädännössä tapahtuneet muutokset voivat asettaa hänet uusien tehtävien eteen. Pelkästään korkeakouluopinnot eivät aina muutoinkaan anna hallintovirkamiehille riittäviä edellytyksiä löytää oikeita menettelytapoja nykyisen ajan synnyttämässä tehtävissä." (Komiteamietintö 1942:4, 49.)

Jatko-koulutushanke kaatui komitean esittämässä muodossa. Ensimmäiset kaikille hallinnon virkamiehille suunnatut kurssit tosin alkoivat 1940-luvulla, mutta niiden

---

<sup>59</sup> Paavo Tarvaisen (1991, 183) mukaan virkamiesliiton työryhmä suhtautui jatkokursseista odotettaviin tuloksiin varsin realistisesti. Työryhmän (Harmaja 1936) mielestä ei muutamien viikkojen tai kuukausien lisäopinnoilla voitu saada paljon aikaan, mikäli ammattivalmistuksessa oli aukkoja. Ne saattoivat kuitenkin antaa osanottajilleen yleiskatsauksen tärkeimpiin talous- ja sosiaalipoliittisiin kysymyksiin. Samoin ne saattoivat johdattaa virkamiehiä niihin tietolähteisiin, joista asioiden lisävalaistusta oli saatavissa.

tehtävänä oli perehdyttää virkamiehiä rationalisointikysymyksiin. Rationalisointikoulutuksen käyntiin panevana voimana oli pyrkimys valmistaa virkamiehiä organisaatioiden tehostamistehtäviin.<sup>60</sup>

## 6 Pätevyyttä kokemuksella

Virkamiehistön kokemuksen merkityksen muuttamisella pätevyyden kriteerinä pyrittiin edistämään työnjaollista erikoistumista. Rafael Erichin (1925) mukaan hallitusmuotoa säädettäessä tavoitteena oli työkokemuksen uudenlainen tulkinta. Ylentämisperiaatteissa haluttiin korostaa virkamiehen palveluksessa hankkimia todellisia ansiota. Ne eivät aiemmasta käytännöstä poiketen tarkoittaneet pelkkää virkaikää, mekaanisesti laskettujen virkavuosien määrää. Entistä tärkeämpänä pätevyyden arvostuksen kriteerinä olisi ollut se, minkälaisissa työtehtävissä virkamies oli ollut uransa aikana. Tämä liittyi tulkintaan, jonka mukaan virkamies tarvitsi tehtävittäin eriytynyttä pätevyyttä.

Uudet ylentämisperiaatteiden tulkinnat eivät kuitenkaan yksiselitteisesti tulleet osaksi virkamiesten nimittämiskäytäntöjä. Virkamiesten pätevyyttä arvioitiin yhä pelkän virkaiän perusteella. Tämän tulkinnan ylläpitäjänä oli virkamiehistö itse. Vuonna 1936 Virkamieslehdessä pohdittiin sitä, minkä takia Virkamiesliiton strategiana oli ollut usein tukea virkavuosien mukaista automaattista ylennystä. Taustalla olivat valtasuhteet, sillä virkavuosien mukaisesti tehdyt nimitykset sulki pois nimitysprosessista poliittiset tai henkilökohtaiset intressit. Suoritetut virkavuodet antoivat edes jonkinlaisen kriteerin ammattiansioiden perusteella tapahtuvalle rekrytoinnille. (Vir-kaylennyskysymykseen 1936, 31.) Toisaalta kirjoituksessa huomioitiin virkaiän mukaiseen arviointiin liittyviä ongelmia:

"Mutta tällöin täytyy ottaa huomioon muuan toinen vaara: keskinkertaisuus pääsee voitolle, kun ei oteta huomioon erikoisansioita, mikä toisin sanoin ilmaistuna merkitsee sellaista vaaraa, että tulokset hallintotoiminnasta, jonka merkityksen niin julkisuudelle kuin virkamiehille itselleenkin olemme osoittaneet, huononevat." (Vir-kamieslehti 1936, 31.)

Vielä vuonna 1952 Virkamieslehdessä pohdittiin mekaanisesti huomioitujen palveluvuosien merkitystä virkamiesten pätevyyden arvostuksen kriteerinä:

"Virkavuosilla on edelleenkin jatkuva merkityksensä sellaisen toiminnan osoitukse-na, jossa taitoa ja kykyä on voitu hankkia ja osoittaa. Mutta toisaalta on helposti ymmärrettävissä, että käytännöllisen viranhoitokyvyn arvosteleminen pelkästään virkavuosien perusteella ei vielä useinkaan anna takeita asianomaisen pystyvyydestä virkamieheksi, vaikka hän sen ohessa täyttäisi myös kaikki virkaan vaadittavat muodolliset kelpoisuusehdot. Tästä on seurauksena muun ohessa, että virkanimityksissä väliin pyritään asettamaan etusijalle nimitettävälle viranomaiselle ennestään tuttu, yleensä samassa virastossa aikaisemmin jo palvelut hakija silloin-

---

<sup>60</sup> Lisäksi on huomattava, että eräillä hallinnonaloilla, ulkoasiainhallinnossa ja metsähallinnossa, oli käytössä virkamiehistön jatkokoulutusjärjestelmiä. Niiden yhteisenä nimittäjänä oli pyrkimys tuottaa virkamiehille tehtävien edellyttämää pätevyyttä tarkoituksenmukaisimmilla tavalla.

kin, kun pätevämpiä muita hakijoita on virkaan hakenut." (Virkakelpoisuuden arvostelemisesta 1952, 166.)

Arviona siis oli, että virkavuodet olivat puutteellinen tapa mitata pätevyuden arvostusta. Toisaalta virkaikä pätevyyskriteerinä antoi virkamiehille strategisen turvan suosikkiperiaatteen tai poliittisin perustein tehtyjä virkanimityksiä vastaan.

Hallinnon kehittämisen kentällä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että virkakokemuksen virastokohtaisuus rakensi liian kapea-alaisesti pätevöityneitä virkamiehiä. Hallintovirkamiesten valmistusta ja jatkokoulutusta pohtinut ns. virkamiestutkintokomitea etsi ratkaisua virkamieskiertojärjestelmästä. Komitea tekikin virkamieskierron laaja-alaisesta toteuttamisesta lakiehdotuksen, jota se perusteli seuraavasti:

"Komitean mielestä voisi virkamiehelle omien virkatehtäviensä hoidossa olla suureksi hyödyksi, että hän saisi tilaisuuden joskus nähdä ja kokea, millä tavoin toisissa virastoissa vastaavanlaisia tai niitä muistuttavia tehtäviä hoidetaan. Varsinkin saattaa keskushallinnon ja paikallishallinnon keskinäinen suhde tehdä toivottavaksi, että esimerkiksi edellisessä palvelevat virkamiehet saisivat tilaisuuden tutustua siihen tapaan, jolla asioita arvostellaan ja hoidetaan paikallishallinnon näkökulmasta ja päinvastoin." (Komiteamietintö 1942:4, 50.)

Komitea näki virkamieskierron edistävän virkamiesten käytännöllisiä taitoja. (Komiteamietintö 1942: 4, 50 ja 54.) Ehdotukset heijastavat normia eettisesti hyvästä virkamiehestä, jonka pätevyuden kriteerinä oli kyky ymmärtää hallintoa ja sen käsittelemiä asioita kokonaisvaltaisesti. Virkamiestutkintokomitean asiantuntijana kuultu lääninhallinnon edustaja, maaherra Gustaf Ignatius moittikin sitä, että "valtion virastoihin pesiytynyt väki avanseeraa eli ylenee samassa virastossa oppimatta tuntemaan olosuhteita laajemmin" (Tarvainen 1991, 211). Virkamiehellä tuli olla pätevyyttä niin ministeriöiden kuin piiri- ja paikallistason tehtävistä. Tätä oikeutti näkemys, jonka mukaan laaja-alainen, kokemuksen tuoma pätevyys integroi eri hallinnon tason virkamiehiä toisiinsa. Hallinnon sisäiset valtasuhteet alettiin siis kokea ongelmaksi, mikä loi käsitystä laaja-alaisen pätevyuden arvostuksesta.

Arviot virkamiesten pätevyuden kapea-alaisuudesta ja urakehitysmahdollisuuksien muutoksesta voidaan todentaa virkamiehistön urakehitysten perusteella oikeiksi. Hallinto- ja oikeusvaltion kauden lopussa ylimmissä viroissa toimivat olivat hyvin harvoin aloittaneet uransa keskushallinnon tehtävissä. Kuitenkin samassa virastossa hankitun kokemuksen tärkeys korostui urakehityksessä. Ylimmät virkamiehet valittiin paikoilleen oman viraston virkamiehistön joukosta. (Stenvall 1995, 146-150.) Tämä kertoo paitsi eriytyneen virkakokemuksen arvostuksesta niin myös virkanimitysten virastoitaisesta sulkeistumisesta. Tietyssä virastossa työskentely oli pääomaa, joka saattoi mahdollistaa nousun virkahierarkian huipulle.

## VII VIRKAMIEHISTÖN PÄTEVYYDEN ARVOSTUS HALLINNON TOIMINTAKÄYTÄNNÖISSÄ JA -PERIAATTEISSA

### 1 Tehokkuusajattelun nousu

Tehokkuuden etiikka leimasi hallinto- ja oikeusvaltion hallintoa. Ennen toista maailmansotaa tehokkuuden edistämisen strategiat ilmenivät hallinnon kehittämistä koskevin ehdotuksina. Vuonna 1944 tehokkuuden edistäminen vakiinnutettiin erityisellä virastolla, kun valtiovarainministeriöön perustettiin virastoasiainvaltuutetun toimisto. Sen tehtäviin kuuluivat konttori- ja kansliatyön kehittäminen, virastojen sisäinen ja keskinäinen organisointi sekä virkamiesten koulutus.<sup>29</sup>

Virastovaltuutetun toimiston perustamisen yhteydessä määriteltiin normeja siitä, mikälaista pätevyyttä tehokkuuden edistäminen vaati. Asiasta kirjoitti virastovaltuutetun toimiston toimintaa suunnittelevaan Jermanin toimikuntaan kuulunut M. E. Koskimies seuraavasti:

"Koska osasto joutuu mitä laajimmassa mielessä ratkaisemaan valtion eri hallinnonhaaroihin kuuluvia kysymyksiä, on tärkeitä, että siinä on hallinnollinen pätevyys edustettuna. Tämän vuoksi olisi vaadittava, että paitsi osastopäällikkö, myös toinen osaston virkamiehistä on kokenut hallintovirkamies. Paikallaan tuntuisi kuitenkin olevan, että toinen osaston virkamiehistä omaisi kokemusta liike-elämän organisatiokysymyksistä, koska liikealalla on työteknillisissä kysymyksissä jo päästy huomattavan korkeisiin tuloksiin. Sanomattakin on selvää, että osaston virkamiehiksi on valittava sellaisia henkilöitä, jotka harrastavat rationalisointia." (Koskimies 1941, 98.)

Vastaavasti työtehovaltuuskunnan vaatimuksen mukaan virastoasiain valtuutetulla "tuli olla perusteellinen hallinnollinen ja juridinen kokemus" ja avustavilla henkilöillä "perehtyneisyyttä rationalisoimistutkimuksiin ja menetelmiin" (Tarvainen 1991, 239). Työtehovaltuuskunnan käsitys oli siis sisällöltään samankaltainen kuin Koskimiehen kannanotto. Tehokkuuden edistäminen vaati virkamieheltä hallinnon käytäntöjen ja tehokkuutta edistävien menetelmien tuntemusta. Tämän suuntaiset olivat ilmeisimmin tosiasiallisenkin toiminnan vaatimukset. Ensimmäisen virastoasiain valtuutetun Urho Kekkonen vuonna 1944 Suomen Kuvalehdelle esittämän kannanoton mukaan pelkkä teoreettinen tieto hyvästä hallinto-organisaatiosta ei ollut riittävää. Oli tutustuttava myös hallinnon arkipäivään, "sillä ainoastaan sen perusteella voitiin nopeasti päästä esiintyviin epäkohtiin kiinni." (Kekkonen 1944.)

Työnjaon näkökulmasta tehokkuuden etiikan edistäminen perustui käsitykseen, jonka mukaan erikoistumisen ja eriyttämisen kautta oli lisättävissä hallintotoiminnan tehokkuutta. Erikoistumisella uskottiin voitavan vaikuttaa myös pätevyyteen. Henkilö harjaantui tekemällä samaa työtä. (Virastotyö tehokkaaksi 1947, 12-13.)

Tehokkuuden etiikka vaikutti myös käsitykseen siitä, millä tavoin pätevyyttä edustavaa virkamiehistöä oli tarkoituksenmukaista organisoida työnjaollisesti. Oli taloudellisten resurssien tuhlausta käyttää korkeakoulutettuja virkamiehiä vähän ammattitaitoa vaativissa tehtävissä. Esimerkiksi kirjaajien tehtävät olivat muuttuneet konttoristien tehtäviksi, eikä niissä tarvittu enää lainsäädännön tuntemusta (Virastolautakunnan kirje 17.1.1930). Vuonna 1947 valtiovarainministeriön julkaisemassa oppikirjassa esitettiin ohjeita myös “asiantuntijoiden oikein käyttämisestä”. Pätevyyttä edustavia virkamiehiä oli usein tarkoituksenmukaista hyödyntää neuvonantajina esikuntaluonteisissa tehtävissä. (Virastotyö tehokkaaksi 1947, 12.) Kuitenkin tänä ajankohtana varsinaisia esikuntaorganisaatioita oli keskushallinnossa vielä verrattain vähän.

Työnjaon ohella tehokkuuden edistäminen sisälsi organisaatioiden sisäisten toimintatapojen ja menetelmien kehittämisen. Tehostamishdotusten kohteena olivat työtehtävät, kuten valtioneuvoston pöytäkirjoja, päätösluettelointia, asiakirjojen arkistoinnista ja kirjaamista koskevat menettelytavat. Näillä paljolti työn tekniseen toteutukseen liittyvillä asioilla ei kuitenkaan ollut suoraa yhteyttä pätevyyttä koskeviin arvostuksiin. Kysymys oli lähtökohdasta, että asiat voitiin tehdä yksinkertaisemmin ja joustavimmin toiminnan perusluonnetta muuttamatta.<sup>61</sup>

Tehokkuuden etiikka johti myös pohtimaan, miten virkamies saattoi itse toimia tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Itsensä ohjaamisen periaatteita kehitettiin paitsi siivoojille ja talonmiehille, niin myös johtaville virkamiehille. Nämä opit kiteytyivät virastotyöntekijöiden päivillä vuonna 1951 pidetyssä esitelmässä, jossa aiheena oli omien töiden psykologinen rationalisointi. Esitelmän totuutena oli, että tekemättömät työt kuluttivat esimiesasemassa olevaa ja siksi tarvittiin asioiden hoidon itsenäistä organisointia. Tehokkuus edellytti johtavalta virkamieheltä kykyä suorittaa työtehtävät yhtenä kokonaisuutena sekä taitoa laatia työn tekemisen lukujärjestyksiä, keskittyä olennaisempiin ja toisaalta kieltäytyä toisarvoisista tehtävistä sekä rentoutua. (Valtiovarainministeriön järjestelyosaston tiedotuksia 2/1951, 3.) Hyvä johtaja ja esimies osasi organisoida omaa toimintaansa.

Virkamiehistön tehokkuuden arvostaminen liittyi poliittisiin strategioihin lisätä valtaa virkamiehistöön nähden. Varsinkin maalaisliitto käytti argumenttinaan sitä, että virkamiehistö oli tehotonta ja tuhlassi kansakunnan varallisuutta. Tämä oikeutti poliittiset päätöksentekijät virkamiehistön toimintamahdollisuuksia rajoittavaan vallankäyttöön. Maalaisliiton tavoitteet kytkeytyivät suuriruhtinaskunnan hallintokäytäntöjen ja niiden ylläpitämisen eliittivaltaisuuden murtamiseen.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Tulkinta perustuu valtiovarainministeriön R-muistioon

<sup>62</sup> Arvio perustuu puoluearkiston aineistoon.

Virkamiesten omana strategiana oli pyrkimys osoittaa tehokkuuden kasvaneen. Vuonna 1935 valmistuneessa selvityksessä esitettiin esimerkiksi virkamiehistön tehokkuuden kasvaneen vuosien 1925-1935 välisenä aikana. Henkilökunnan määrä oli noussut 14 prosenttia, kun sen sijaan lähetettyjen kirjeiden lukumäärä oli kasvanut lähes 60 prosenttia. Virkamiehistön strategiana oli siis pyrkimys määritellä itsensä entistä tehokkaammaksi tai ainakin tehokkuuden edistämisestä kiinnostuneeksi ryhmäksi. Varsinkin sota-aikana hallinnon kehittäjien käsityksissä näkyi normi, jonka mukaan kyky tehokkuuteen sisältyikin virkamiehistön pätevyYTEEN. Virkamieskunnan strategian uskottavuuden kannalta ongelmana oli kuitenkin se, että niin poliittisen päätöksenteon kentän kuin kansalaisten käsityksiä hallitsi tulkinta virkamiehistön tehottomuudesta.<sup>63</sup> (Koskimies 1943, 72, Tarvainen 1991, 89-91.) Hallinnon kehittämisen kenttä ei ollut myös riittävän vahva ajamaan tehokkuuden ideaa kaikenkattavasti virkamiehistöön. Asia jäi pitkälti retooriseksi.

Vaikka virkamiehistö saattoi julkilausutusti hyväksyä tehokkuuden etiikan, se ei välttämättä halunnut olla toiminnan tehostamisen objektina. Ongelmana oli poikkihallinnollinen vallankäyttö. Valtiovarainministeriön järjestelyosaston muihin virastoihin kohdistamaa vallankäyttöä ei hyväksytty ja laaja-alainen tehokkuuden opin läpivienti hallintoon epäonnistui. Rationalisointitoimintaa pyrittiin kuitenkin laajentamaan sijoittamalla eri virastoihin asiaan perehtyneitä virkamiehiä ja hallintojohtajia. Käytännössä institutionaaliset järjestelyt onnistuivat vain eräissä aktiivisissa virastoissa kuten rautatiehallituksessa. (Karhu 1994.)

Oppina tehokkuuden edistäminen oli hajanaista. Lähinnä siihen vaikuttivat työn rationalisointia koskevat periaatteet (ks. esimerkiksi Virastotyö tehokkaaksi 1947). Tehokkuuden etiikka vaikutti hallinnon sisäisissä käytännöissä, eikä sen vaatimus heijastunut esimerkiksi hallinnon ja politiikan välisen valtasuhteen järjestämiseen. Strategisesti hallinnon kehittämisessä tehokkuus kytkettiin taloudellisten säästöjen aikaansaamiseen. Toisen maailmansodan jälkeen hallinnon kehittämisestä vastaava virkamies joutui valtiovarainministeri Juho Niukkanen kääskystä ”virkamieskunnan teurastajaksi” eli virkojen määrän karsijaksi. Virkamieskuntaa supistettiin hallinnon tehokkuuden nimissä. (Karhu 1994.) Tämäkin yhteys kytki tehokkuuden etiikan yhä selkeämmin hallinnon sisäisiin valtakamppailuihin.

## 2 Johtamisajattelun nousu

Itsenäisyyden ajan ensimmäisinä vuosikymmeninä pohdinnan kohteeksi nousi, mikälaista johtamisen pätevyyttä esimiestehtävissä tarvittiin. Keskustelussa nostettiin esiin – joskaan ei systemaattisesti tai perusteellisella tavalla – yhdysvaltaisessa klassisessa hallintotieteessä tuotettuja näkemyksiä ja tulkintoja.

---

<sup>63</sup> Tehokkuutta virkamiesten etujen kannalta painotti esimerkiksi M. E. Koskimies vuonna 1943 julkaisussa puheenvuorossa. Hänen mukaansa asia oli virkamieskunnalle tärkeä, koska virastojen kankeus sekä yleinen tietoisuus siitä, että virasto-olojen vanhentuneisuudesta vaikeuttivat epäilemättä muun muassa virkamiesten palkkausolojen tarpeellista parantamista. Kun tiedettiin, että on virastoja, joiden työteho on pieni ja joissa työt ovat epätasaisesti jakautuneet, syntyi yleisölle helposti mielikuva, että valtion virkamiehet yleensäkin olivat liian helpoilla päivillä. Tämä käsitys taas puolestaan aiheutti haluttomuutta korjata virkakunnan taloudellisia oloja. (Koskimies 1943, 72.) Toimintatapojen tehostamisella oli julkilausutusti virkamiesjärjestöjen tuki. Virkamiesjärjestön motiivi oli paljolti taktinen. Se pyrki työtehon tehostamiseen, koska jos kansa kokisi virkamiehistön toiminnan tehokkaaksi, niin eduskuntakin olisi valmis suostumaan virkamieskunnan palkannostovaatimukseen. (Tarvainen 1991, 89-91.)



Johtamisen korostaminen merkitsi käsitystä, jonka mukaan esimiehillä tuli olla pätevyyttä parantaa toiminnan tehokkuutta. (ks. esimerkiksi Mannio 1930, Sederholm 1923. ) Johtamisen esille nostolla ei juuri kuitenkaan ollut hallintokäytäntöjen kannalta merkitystä. Ennen toista maailmansotaa ei ollut varsinaisia johtamisen ja sen pätevyyden kehittämiseen tähtäviä strategisia toimintaohjelmia. Johtamiskeskustelu ja tehokkuuden vaatimus eivät siis juuri vaikuttaneet käytännön esimiestehtävissä olevien virkamiesten toimintaan.

Toisen maailmansodan aikana ja heti sen jälkeen pyrkimykset johtamisen kehittämiseen hallinnon kehittämisen kentällä voimistuivat. Keskeisessä asemassa oli virastoasiain valtuutetun johtamana aloitettu rationalisointitoiminta valtiovarainministeriössä vuonna 1944. Virastoasiain valtuutettu ja hänen johtamansa toimiston (vuodesta 1947 järjestelyosasto) virkamiehet sekä osaston järjestämässä tilaisuuksissa esitelmöineet henkilöt esittivät useita puheenvuoroja johtamisen tietojen ja taitojen tärkeydestä ja edelleen kehittämisestä. Kehitteillä oli myös yhteispohjoismainen hanke, jossa johtamiskoulutusta suunniteltiin annettavaksi eri Pohjoismaiden johtaville virkamiehille (Karhu 1994).

Pyrkimyksenä oli määritellä normeja johtamisen pätevydestä esimiesasemassa toimiville. Esimerkiksi vuonna 1950 valtiovarainministeriön järjestelyosasto määritteli valtion menojen supistamiskomitealle antamassaan lausunnossa johtamisen tarkoittavan virastojen ja laitosten tieteellisluonteista, tutkimuksiin perustuvaa, järkevää ja tarkoituksenmukaisuuteen pyrkivää johtamista (Tiihonen 1985, 83). Vuotta myöhemmin entinen virastoasiain valtuutettu, pääministeri Urho Kekkonen luonnehti johtajuutta virastopäälliköiden informaatio- ja neuvottelupäivillä seuraavin sanoin:

"Jonkin laitoksen vastuuntuntoisen johtajan päähän ei pälkähäisi antaa laitoksen autoa sellaisen miehen ajettavaksi, joilla ei ole ajokorttia. Mutta sen sijaan saatetaan monastikin uskoa merkittävänkin osaston tai työryhmän johto sellaisen päällikön hoitoon, joka huolimatta teknillisistä taidoistaan ei ole saanut edes alkeiskoulutusta ihmisten käsittely- tai johtamistaidossa." (Tiihonen 1985, 98.)

Johtajista haluttiin esimerkkiä, joka kykeni kannustamaan alaisensa tehokkaaseen työskentelyyn. Esimerkiksi järjestelyosastossa työskennellyt Paavo Rantanen korosti vuonna 1955 pitämässään puheessa sitä, että mitä enemmän esimies omalla olemuksellaan pystyi kuvastamaan ahkeruutta ja yritteliäisyyttä, sitä paremmin hänen alaisensa työskentelivät. Silloin käsitteet "työteho" ja "työnilo" elävän vertauskuvan avulla muuttuivat ymmärrettäviksi ja läheisiksi. (Rantanen 1956, 7.) Hallinnon tehokkuuden etiikka oli siis Rantasen arvion mukaan riippuvainen esimiesasemassa olevista virkamiehistä ja heidän kyvystään muokata itseään ja alaisiaan subjekteina. Tämä arvio jäi pitkälti vain esitelmiin, sillä johtamisen pätevyyden arvostus ei vaikuttanut hallinnon käytännöissä, kuten virkamiesten nimitysperiaatteissa.

Johtamisen osaamisen ohella keskustelua käytiin myös siitä, minkälainen hierakkinen rakenne takasi virkamiehille riittävän pätevyyden johtaa alaisiaan. Vuonna 1947 Paavo Kastari kritisoi yhden johtajan mallia ministeriöissä. Hänen argumenttinsa mukaan yhdellä henkilöllä ei voinut olla suurissa ministeriöissä riittävää pätevyyttä valvoa tehokkaasti alaisiaan. Kastarin argumentin oikeutus kytkeytyi eriytymiseen. "Useimmat ministeriöt olivat paisuneet niin suuriksi ja hoitivat erikoisaloja, jotka edellyttävät siinä määrin erilaista asiantuntemusta, että tällaisten suurien ministeriöiden johdon tehokas keskittäminen yhden ainoan virkamiehen käsiin asettaisi hänelle

ylivoimaisen tehtävän." (Kastari 1947, 45.) Johtopäätöksenä oli, että toimintojen johtaminen ja valvominen ministeriöissä olisivat kuuluneet osastopäällikköjen tehtäviin. (Kastari 1947, 44-47.)

Edellä esitetyssä kysymys oli siis käsityksestä ministeriöiden johtamisen ja valvonnan edellyttämästä eriytyneestä pätevyydestä. Tämä käsitys tuli suuntaa-antavaksi kehittämislinjaksi Kastarin johdolla toimineessa rationalisointikomiteassa, joka jätti miehintönsä vuonna 1953. (Komiteamietintö 1953:37.) Käytännössä ministeriöiden johtamiskäytännöt olivat moninaisia ja esimerkiksi päätösvaltaa koskevat delegointisäännöt vaihtelivat (Kastari 1947). Tässä mielessä olisi liioiteltua sanoa, että hallinto- ja oikeusvaltion kaudella esimiestoiminnan pätevyyden arvostuksen kriteeriksi olisi muotoutunut erityisalojen osaaminen. Varsinaista johtamisosaamista eivät hallinnon kehittämisen kentällä toimineet vakiinnuttamaan esimiestoiminnan normiksi.

### 3 Resurssiasioiden pätevyyden arvostuksen kasvu

Suuriruhtinaskunnan ajan perintönä ministeriöiden sekä keskusvirastojen virkamiehillä oli vielä 1920- ja 1930-luvuilla runsaasti toimintavapauksia niin budjetin valmistelussa kuin menojen käytössä. (Komiteamietintö 1953:37; Tiuhonen 1985, 125). Valtion tulo- ja menoarvion laadinnasta vastannut valtiovarainministeriö ei puuttunut virastojen budjettiehdotusten sisältöön (Tiuhonen 1989, 56).

Finanssiasioita koskevaa pätevyyttä hyödynnettiin kuitenkin jo ennen toista maailmansotaa varmistettaessa, että menoja oltiin käytetty eduskunnan tahdon mukaan. Finanssihallinnon pätevyyden hyödyntäminen oli siis osa poliittisen vallankäytön toimintamahdollisuuksien parantamista. Menojen käyttöä kontrolloitiin tilitoiminnan laillisuutta koskevana jälkikäteisvalvontana, josta vastasi valtion revisiolaitos. Tämän valvonnan kattavuus oli tosin melko vähäistä revisiolaitoksen suuren asiapaljouden takia.<sup>64</sup> (Salokari 1941, 59.)

Finanssihallinnollisen pätevyyden arvostus kasvoi toisen maailmansodan aikana. Tämä johtui ennakkollisen finanssivalvonnan kasvusta, joka nosti työnjaollisesti valtiovarainministeriön muita virastoja kontrolloivaksi ja niiden toimintamahdollisuuksia rajoittavaksi yksiköksi. Valtiovarainministeriön valta-aseman vahvistuminen näkyi siinä, että se pyrki suoraan ohjaamaan muiden ministeriöiden budjettien sisällöllistä valmistelua. Ensimmäisen kerran valtiovarainministeriö lähetti asiaa koskevat ohjeet muille ministeriöille vuoden 1939 lopussa. Keskeisimpänä viestinä oli se, että ministeriöiden oli ryhdyttävä välittömästi supistamaan valtion menoja. (Tiuhonen 1985, 126-127.)<sup>65</sup> Myöhemmin 1940-luvulla valtiovarainministeriö jatkoi budjetin valmisteluun liittyvien sisällöllisten ohjeiden antamista muille virastoille.

Toisen maailmansodan aikana tapahtunut kehitys merkitsi sitä, että finanssihallinnollinen pätevyys tuli entistä keskeisemmäksi koko valtionhallinnon valtasuhteiden ja toiminnan kannalta. Oikeuttavana tekijänä oli tarve koordinoita valtion toimintaa ja menoja. Valtiojohtoisessa sotataloudessa, jossa resurssien käyttö oli saatava hyödyttä-

<sup>64</sup> Virheellisen menettelyn huomaamiseen saattoi mennä vuosikausia. Kuitenkin jos virasto joutui revisiolaitoksen tekemän pistokokeen kohteeksi, sen tilitoiminta saatettiin tarkistaa pienintä yksityiskohtaa myöten.

<sup>65</sup> Seuraavana vuonna valtiovarainministeriö täydensi antamia ohjeita. Se määräsi suoraviivaisesti tulo- ja menoarvion määrärahojen ylityskiellon ja esitti, kuinka virastojen oli supistettava palkkamenoja sekä pienennettävä käyttö- ja tarverahoja. Valtiovarainministeriön ohjeet sisälsivät lisäksi listan asioista, joista oli saatava raha-asiainvaliokunnan hyväksyntä. (Tiuhonen 1985, 126-127.)

mään mahdollisimman suuressa määrin sotaponnisteluja, olikin olemassa edellytykset hallintokoneiston kokonaisvaltaiselle kontrollille. (Ks. Tiihonen 1985, 125-132.)

Finanssiahallinnollisen pätevyyden arvostuksen kasvu synnytti jossakin määrin vastarintaa. Valtiovarainministeriön ohjeet rikkoivat voimassa ollutta käytäntöä ministeriöiden autonomisesta asemasta omaa toimialaa koskevien asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Esimerkiksi Paavo Kastarin mielestä valtiovarainministeriön antamien ohjeiden laillisuus voitiin kyseenalaistaa (Kastari 1947, 104).

Sota-aikana virkamiehistön finanssiahallinnollisen pätevyyden vallan kasvu muiden ministeriöiden varojen käytön valvojana rakentui myös valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan aseman vahvistumisen kautta. Vuonna 1947 Paavo Kastari saattoikin kirjoittaa seuraavasti: "Finanssikontrolli, joka aikaisemmin kuului valtioneuvostolle kokonaan, on yhä selvemmin siirtynyt tälle pienemmälle kollegiolle, josta sen vuoksi on muodostunut erittäin vaikutusvaltainen elin" (Kastari 1947b, 105). Raha-asiaivaliokunnan merkityksen kasvu lisäsi valtiovarainministeriön virkamieskunnan painoarvoa (Kastari 1947b, 106; Tiihonen 1985, 128; Komiteanmietintö 1953:37, 73-75).

Kehitys edisti finanssiahallinnollisiin kysymyksiin keskittyneen ammattitaitoisen virkamieskunnan syntyä, jota esimerkiksi Leo Harmaja (Harmaja 1942, 194-195) peräänkuulutti vuonna 1942 julkaistussa finanssitieteen oppikirjassaan. Finanssipolitiikka vaati riittävän kokoista ja osaavaa hallintoa (Karhu 1994). Kun virkamiehistön subjektiivisuus oli rakentunut finanssiahallinnollisen pätevyyden varaan, se tarkoitti erityistä tapaa ymmärtää hallintoa ja sen toimintaa. Hallintotoimintaa oli rakennettava siis eettisesti sen perusteella, mikä oli taloudellisesta näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Valtiovarainministeriön virkamieskunta edusti subjektina ennen muuta valtiotaloudellisen tilanteen ongelmat ymmärtävää linjaa. (Ks. Kastari 1947b, 103-109, Tiihonen 1985, 77.)

Finanssiahallinnollisen pätevyyden arvostuksen kasvu hallinnon sisäisissä valtasuhteissa tapahtui ilman merkittäviä strategisia kamppailuja poliittisen päätöksenteon tai hallinnon kehittämisen kentillä. Tämä siitäkin huolimatta, että kysymys oli merkittävästä ja periaatteellisesta hallinnon ja politiikan sekä varsinkin hallinnon sisäisten valtasuhteiden muutoksesta. Selitys strategisten kamppailujen vähäisyydelle on paljolti siinä, että finanssiahallinnollisen pätevyyden arvostus kasvoi hallinnon käytäntöjen kehitysten kautta. Kysymys ei siis ollut esimerkiksi hallinnon kehittämisen toimintaohjelmasta, joka olisi ollut altis kyseenalaistamiselle poliittisen päätöksenteon tai hallinnon kehittämisen kentillä.

#### **4 Tutkimus- ja selvitystoiminnan merkitys kasvaa**

Suuriruhtinaskunnan ajalla tilastotoiminnan käytäntöjen kehitys eteni kahta linjaa. Ensimmäkin tilastollista työtä harjoitettiin keskitetysti tilastollisessa päätoimistossa. Toiseksi moniin hallinnollisiin keskusvirastoihin, kuten postihallitukseen ja rautatiehallitukseen, oltiin perustettu omia virastojen sisäisiä tilastoyksiköitä. Itsenäisyyden ajalle tultaessa tilastollisen toiminnan kehittäminen koettiin edelleen tärkeäksi. Tämä kuvastaa arvostusta hallinnon toimimisesta yhä systemaattisemman tiedon varassa.

Tilastoinnilla tähdättiin yhteiskuntaa koskevan vallankäytön tarkoituksenmukaisuuden edistämiseen. Itsenäisyyden ajan alussa se alettiin yhä enemmän käsittää pätevyyden vahvistamiseksi. Kehittämisen oikeutuksena olivat arviot, joiden mukaan tilas-

tointi edisti päätöksenteon laatua ja yhteiskunnan ohjaukseen liittyviä toimintamahdollisuuksia (Suomen sosialisen..1922, 601). Pisimmille menevissä strategioissa ohjauksen perustaksi suunniteltiin kattavaa yhteiskunnallisten ongelmien tieteellispohjaista tutkimista. Tämä tavoite jäi kuitenkin saavuttamatta, sillä tutkimukset yltivät enimmäkseen lähinnä tilastaselvitysten tasolle. (Haatanen ja Suonoja 1992, 64-68.)

Toisen maailmansodan aikana hallinnon kehittämisen kentällä korostettiin voimakkaasti tilastollisen tutkimus- ja selvitystoiminnan merkitystä pätevyyden hyödyllisyyden näkökulmasta. Esimerkiksi vuonna 1941 kauppaja teollisuusministeriön kehittämistä pohtineen komitean mukaan talouspolitiikan menestyksellinen hoitaminen edellytti monenlaista taloudellista tutkimus- ja selvitystyötä. Ilman sitä saattoi esitetyn perusteen mukaan "valtion talouspolitiikka ohjautua väärille raiteille ja osoittautua kokonaisuuden etujen vastaiseksi". Komitea perusteli tutkimus- ja selvitystyön tärkeyttä myös valtion muuttuneella roolilla yhteiskunnassa. Sen mielestä "varsinkin aikana, jolloin taloudellista kehitystä pyritään keskitetysti ohjaamaan, on välttämätöntä, että valtiovalta perustaa talouspoliittiset toimenpiteensä luotettavien tutkimusten varaan". (Komiteanmietintö 1941:6, 44-46.)

Myös vuonna 1942 mietintönsä jättänyt tuotantokomitea korosti ohjelmassaan taloudellisten tietojen hankintaa ja talouselämän tutkimusta. Tämä tarkoitti erityisesti tilastotoiminnan kehittämistä ja vahvistamista. (Komiteanmietintö 1942:5, 21-22.) Komitean suunnitelmat eivät rajoittuneet kuitenkaan pelkästään tähän, sillä sen ehdotuksen mukaan tietotyötä oli vahvistettava myös suunnitelmallisuutta lisäämällä. Tämä takia olisi perustettava erityinen taloushallinnollinen suunnitteluyksikkö, joka olisi sijoitettu valtiovarainministeriön osastoksi. Tuotantokomitean tavoitteena olikin saada eri ministeriöihin taloudellisen koulutuksen saaneita virkamiehiä. Heidän tehtävinään olisi ollut taloudellisten suunnitelmien valmistelun seuraaminen omissa ministeriöissä sekä vastuu suunnitelmien toteuttamista. Jotta toiminta olisi ollut koordinoitua, se olisi tapahtunut valtiovarainministeriön valvonnassa. Sota-aikana valtiovalta tarvitsi toiminnassa yhä enemmän yhteiskuntaa koskevaa pätevyyttä, ja tätä voitiin edistää suunnitelmallisuutta kehittämällä. (Tiihonen 1985, 153-155.)

Tuotantokomitean ja kauppaja teollisuuskomitean ehdottamat tilastolliset yksiköt jäivät perustamatta. Sen sijaan taloushallinnollisen suunnitteluyksikön muodostaminen toteutui, sillä valtiovarainministeriöön perustettiin kansantalousosasto vuonna 1942. Sen tehtäviin kuuluivat maan talouselämän ja kansantalouden yleisen kehityksen tarkkailu, suunnitelmien laatiminen sekä kehittämis ehdotusten tekeminen.<sup>66</sup> Seppo Tiihosen (1985, 159) mukaan toiminnan alkuvaiheissa kansantalousosasto ja sen yhteydessä ollut kansantaloudellinen neuvottelukunta antoivat asiantuntijalausuntoja ministeriöiden taloudellisesti merkittävistä asioista. Osaston merkitys kuitenkin väheni sodan jälkeen. Se johtui Tiihosen mukaan muuttuneista poliittisista olosuhteista. (Tiihonen 1985, 158.)<sup>67</sup>

Tuotantokomitean ehdotus eri ministeriöihin palkatuista talousasiantuntijoista jäi myös toteutumatta. Syynä ei ilmeisimmin ollut taloudellisen pätevyyden tarpeettomuus vaan se strateginen seikka, että tuotantokomitean ehdotus olisi muuttanut minis-

<sup>66</sup> Lisäksi kansantalousosastolla oli oikeus valvoa valtion ja muiden julkisyhteisöiden taloudenhoitoa ja talouselämään vaikuttavia toimenpiteitä.

<sup>67</sup> Osaston resurssit pysyivät myös aluksi pieninä, sillä vuonna 1952 siihen kuului tulo- ja menoarvion perusteella ainoastaan viisi korkeapalkkaista virkamiestä. Selvää kuitenkin on, että näihin virkoihin rekrytoitiin vahvaa taloustieteellistä asiantuntemusta. Osaston ensimmäisenä päällikkönä oli esimerkiksi Bruno Suviranta, joka oli ollut Suomen pankin suhdanneosaston päällikkö ja tuotantokomitean keskeinen puuhamies.

teriöiden keskinäisiä työnjaollisia valtasuhteita. Tuotantokomitean esityksessä kansantalousosasto olisi voinut vaikuttaa talousasiantuntijoiden kautta suoraan muiden ministeriöiden toimintaan. Koska tämä olisi kaventanut eri ministeriöiden autonomiaa, ei ehdotus saanut laaja-alaista tukea. (Ks. Komiteamietintö 1941:6, 46-48.)

Tilasto-, tutkimus- ja suunnittelutoiminnan vahvistamisille oli toisen maailmansodan olosuhteissa selkeä tilaus. Sotatalouden oppiin sisältyi pyrkimys toteuttaa yhteiskuntaan kohdistuvaa vallankäyttöä virkamiehistön pätevyyden arvostuksen varassa. Kyseenalaista kuitenkin on se, missä määrin tietoon perustuvan pätevyyden vahvistaminen sota-aikana ja sen jälkeisinä vuosina onnistui. Kansantalousosaston toimintaan ja talouselämän päätöksentekoon osallistuneen Klaus Wariksen jälkiarvio on ollut skeptinen. Hänen mukaansa osoittautui toiveajatteluksi, että irrationaalisen sodan jälkeen rationaalinen henki olisi saanut automaattisesti valtaa päätöksenteossa tai edes päässyt jotenkin enemmän vaikuttamaan politiikassa. (Rahan reaalioliittikko - Klaus Wariksen haastattelu 1990, 83.)<sup>68</sup>

## VII TIIVISTELMÄ HAVAINNOISTA

Hallintotoiminta oli hallinto- ja oikeusvaltion kaudella esiin tulevien asioiden ratkaisemista ja valmistelua. Virkamiehistön pätevyyden arvostus oli eettisesti hyvän hallinnon lähtökohtana. Pätevyyden arvostuksen kannalta keskeisin kysymys olikin se, min-kälaisilla virkamiehistön tiedoilla ja taidoilla päätöksiä tehtiin ja valmisteltiin.

Virkamiehistön pätevyyttä koskevat arvostukset muotoutuivat yhä enemmän kentillä käytyjen keskustelujen perusteella. Hallinnossa oli yhä vähemmän käytäntöjä, joita koskien ei oltaisi käyty keskustelua. Toisaalta poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kenttä eriytyivät toisistaan.

Keskusteluun osallistuivat molemmat tarkastellut kentät. Esimerkiksi poliittisen päätöksenteon kentällä keskusteltiin hallinnon rakenteista ja virkamiehistöltä vaadittavista vaatimuksista. Toisaalta muotoutui asioita, jotka kuuluivat lähinnä vain hallinnon kehittämisen kentän piiriin. Tällaisia olivat hallinnon rationalisointiin ja johtamisen kehittämiseen liittyvät kysymykset. Keskustelulle oli tyypillistä monissa asioissa poliittisen päätöksentekijöiden ja hallinnon kehittäjien vastakkaiset näkemykset. Tältä osin kysymys oli siis virkamiehistön pätevyyden arvostuksia muokkaavasta valtasuhteesta. Vastakkaisuuden kautta poliittiset päätöksentekijät pyrkivät ottamaan roolia hallinnon kehittämistä ohjaavana tahona.

Virkamiehistön pätevyyden arvostukseen liittyvät keskustelut eivät olleet juuri eriytyneet toisistaan. Esimerkiksi hallinnon rakenteiden kehittämisen yhteydessä virkamiehistön koulutustaustoja koskevat asiat olivat oleellisia.

Asioiden ratkaisemisessa ja valmistelussa hallinto- ja oikeusvaltion kaudella arvo- tettiin erityisesti oikeudellista, finanssihallinnollista sekä yhteiskuntaa koskevaa erityisalojen pätevyyttä. Juridinen pätevyys perustui etiikkana hallinnon oikeusturvape- riaatteisiin ja laillisuuteen. Erityisalojen pätevyyden arvostuksen eettisenä perusteena oli käsitys virkamiehistöstä yhteiskunnallisten ilmiöiden tuntijoina. Erityisesti toisen maailmansodan aikana keskeiseksi kehittyi tuotanto- ja elinkeinoelämää koskeva vir-

---

<sup>68</sup> Waris väitti tullessaan kadulle melkein häpeissään valtioneuvoston istunnosta tai iltakoulusta. "Ihmi- siä tuli vastaan ja moneen kertaan sitä ajatteli, että jos ne tietäisivät, miten kepein argumentein joku tärkeä päätös on tehty ja mistä se koostuu, niin kyllä se olisi tehnyt toivottomaksi." (Rahan reaalioliittikko - Klaus Wariksen haastattelu 1990, 83.)

kamiehistön osaaminen. Myös hallinnollisessa toiminnassa, asioiden poliittisessa valmistelussa, erityisalojen pätevyyden arvostus selvästi kasvoi ja se muotoutui juridisen pätevyyden haastajaksi. Enää ei ollut itsestäänselvää, että päätöksentekijälle, ministerille, asioita valmisteli oikeustieteellistä osaamista edustava virkamies.

Myös hallinnollisen pätevyyden arvostus muuttui. Toisen maailmansodan aikana valtiotaloudelliset resurssit oli saatava tukemaan sotaponnisteluja. Tämä vaati finanssihallinnollista osaamista, jota edusti erityisesti valtiovarainministeriön virkamiehistö. Lisäksi muotoutui pätevyyden arvostuksia tehokkuudesta ja johtamisesta sekä tutkimus- ja selvitystoiminnasta.

Täydennyskoulutuksen ja virkamiehistön koulutuksen yhteydessä määriteltiin laajalajaisen pätevyyden ideaalia. Käsitteksenä oli, että virkamiehistö tarvitsee sekä juridista että yhteiskunnallisia ilmiöitä koskevaa pätevyyttä. Virkamiehistön henkilökohtaista pätevyyttä arvostettiin erityisesti poliittisen päätöksenteon ja virkamiehistön välisessä vuorovaikutuksessa.

Poliittisessa päätöksenteossa pätevyyden perustana oli yhä virkamiesten henkilökohtainen osaaminen. Hallintotoiminnassa käsitys pätevyyden arvostuksesta perustui ammattikuntaan osaan. Lisäksi hallinto eriytyi, mikä johti organisaatiokohtaisuuden vahvistumiseen pätevyyden arvostusten rakentumisessa. Esimerkiksi ministeriöt alkoivat edustaa toisistaan poikkeavaa pätevyyttä, vaikka niissä työskenteli saman koulutuksen saaneita juristeja.

Hallinto- ja oikeusvaltion ideaalina oli demokratian ihanteen mukaisesti virkamiehistön työskenteleminen pätevyyttä edustavina toimijoina poliittisen päätöksentekijöiden alaisuudessa. Myös se, minkälaiseksi virkamiehistön toiminta muodostui eri poliittisiin instituutioihin nähden, käsitettiin vaikuttavan poliittisten instituutioiden keskinäisiin valtasuhteisiin. Pätevyyttä edustavan virkamiehistön asema oli kuitenkin liian vahva demokraatianteen toteuttamiseen. Poliittiset päätöksentekijät olivat riippuvaisia asioiden hoidossa pätevyyttä edustavista virkamiehistä. Osin tästä syystä esiin nousi uusien, valtaan päässeiden puolueyhmittymien toimesta vaatimus poliittisista virkanimityksistä. Niiden vastustaminen perustui – poliittisista syistä – pätevyyden arvostukseen.

Pätevyyden arvostuksiin liittyvillä normeilla pyrittiin ratkaisemaan hallinnon sisäiseen työnjakoon liittyviä valtasuhteita. Ongelmaksi nousivat varsinkin poikkialliset valtasuhteet. Kun toimialat eriytyivät osaamisessaan erityisesti ministeriöiden tasolla toisistaan, ne alkoivat ajaa omia tavoitteitaan. Valtiovarainministeriön resurssihallinnollisella pätevyydellä pyrittiin ratkaisemaan eri toimialojen resurssitoiveiden yhtensovittamiseen liittyviä ongelmia. Samalla muotoutui uusi virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin liittyvä valtasuhde: johdettiin virkamiestoimintaa taloudellisen vai erityisalojen pätevyyden ehdoilla.

Keskusvirastojen ja ministeriöiden valtasuhde nostettiin ongelmaksi. Kysymys oli tulkinnasta, jonka mukaan erityisalojen pätevyyttä edustavilla keskusvirastoilla oli valtaa yli juristien miehittämien ministeriöiden. Sen sijaan virastojen sisäiset valtasuhteet olivat vielä toissijaisia pätevyyden arvostusten muotoutumisessa. Lähinnä ideana oli se, että pätevä johtaja edisti tehokkuuden etiikkaa hallinnossa.

Virkamiehistön pätevyyden arvostuksia muokkaaviin tiedontyyppeihin kuului ensinnäkin oikeusvaltiollinen oppi. Siinä painottui hallinnon lainalaisuus ja oikeusturva ja se oikeutti varsinkin juridisen pätevyyden arvostusta. Valtion aktiivista roolia yhteiskunnassa heijastava poliittisvaltiollinen oppi sekä yhteiskunnan valtiokeskeistä johtamista painottava sotatalouden oppi rakensivat varsinkin erityisalojen pätevyyden

arvostusta. Käsitelmä demokraattisesta valtiosta vaikutti hallinnon ja politiikan väliseen työhönjakoon. Tehokkuuden oppi näkyi ylipäänsä tehokkuutta edistävän pätevyyden – kuten johtamisen ja rationalisoinnin – ja siihen pohjautuvan etiikan arvostamisena. Oppina se oli hajanainen ja epäselkeä. Se oli lähinnä ajattelutapa, että työhönjakoa ja toimintatapoja kehittämällä voitaisiin edistää tehokkuutta.

# HYVINVOINTIVALTION AIKA

## I KESKUSHALLINTO JA YHTEISKUNTA

### 1 Rakenteilla ohjautuva keskushallinto

Hyvinvointivaltion kaudella keskushallinto, kuten koko julkinen sektori, laajeni ja kasvoi. Tämä tarkoitti uusia tehtäviä erityisesti sosiaali- ja terveystoimissa sekä koulutuksen alueella. Varsinkin julkiset palvelut ja niiden määrän kasvattaminen olivat hyvinvointivaltion kehittämisen ytimessä.

Uudet tehtävät vaativat lisää virkamiehiä. Keskushallinnon virkamiehistön määrä nousikin kauden aikana arviolta noin viisinkertaiseksi eli noin viidestä tuhannesta runsaaseen 25 000 virkamieheen.<sup>1</sup> Pääosaltaan julkisen sektorin henkilöstön kasvu kana-voitui paikallistasolle, erityisesti kuntiin. Tämä kuvastaa laajemminkin hyvinvointivaltion sisäistä työnjakoa, jossa valtiolla oli pitkälti rahoittajan ja yhteiskuntapolitiikan johtajan ja kunnilla toteuttajan rooli (Tiihonen 1990, 217).

Rakenteellinen eriytyminen oli hyvinvointivaltion strateginen keino hallita tehtävien ja virkamiehistön kasvukehitystä. Tehtäviä hoidettiin entistä lohkoutuneemmin (ks. Komiteainmietintö 1978:22, 102-112). Esimerkiksi hallinnollisia keskusvirastoja perustettiin niin, että ne saivat suoritettavakseen jo keskushallinnolle kuuluneita tehtäviä, kuten sosiaaliturvaan, asuntotuotannon suunnitteluun tai työnsuojeluun kuuluvia asioita.

Rakenteellinen eriytyminen näkyi virastojen lukumäärässä. Kasvu oli lähes puoli-toistakertainen. Seuraavaan taulukkoon on koottu poikkileikkausvuosittain tähän tutkimukseen kuuluvien keskushallinnon virastojen määrällinen kehitys.

*TAULUKKO 13. Keskushallinnon virastot tasoittain vuosina 1956, 1965, 1975, 1988<sup>2</sup>*

	1956	1965	1975	1988
MINISTERIÖT	9	9	10	11
HALLINNOL. KESKUSV.	18	19	27	27
MUUT KESKUSVIR.	29	32	38	44
YHTEENSÄ	56	60	75	82

Lähteet: Valtionkalenterit 1957, 1966, 1976, 1989 1993. Hallintohistoriakomitean asetustiedosto, Valtion virastot ja laitokset 1976 ja 1988

Taulukosta havaittavissa virastojen määrien muutoksien jaksottaisuus. Erityisesti vuosien 1966-1975 välinen ajanjakso oli voimakkaan kasvun aikaa. Sen sijaan vuodet 1956-1965 ja vuodesta 1975 alkanut jakso ovat olleet verkkaisen kasvun jaksoja.

<sup>1</sup> Luku perustuu teoksessa *Palvelevampaa hallintoon* (1990, 10) esitettyyn arvioon ja on suuntaantava.

<sup>2</sup> Vuosi 1988 on valittu sen takia, että näin on voitu lähteenä hyödyntää "Valtion virastot ja laitokset"-sarjan viimeisintä julkaisua, joka on keskushallinnon rakenteen suhteen luotettavin ja kattavin lähde.



Hyvinvointivaltion kaudella ministeriöiden määrä pysyi vakaana. Ainoat muutokset olivat yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeriön jakaantuminen työ- ja liikenneministeriöiksi sekä ympäristöministeriön perustaminen. Sen sijaan virastorakenteiden uudistaminen ilmeni hallinnollisten keskusvirastojen tasolla. Niitä perustettiin runsaasti vuosien 1965-1975 välisenä ajanjaksona. Muiden keskusvirastojen määrän noin 30 prosentin kasvun ajallinen jakautuminen oli tasaisempaa.

TAULUKKO 14. Virastojen osastot ja toimistot vuosina 1952, 1965, 1975, 1986<sup>3</sup>

	1952	1965	1975	1988
MINISTERIÖT				
-OSASTOT	35	33	50	56
-TOIMISTOT	62	67	113	154
HALLINNOL.KESKUSV.				
-OSASTOT	83	98	124	116
-TOIMISTOT	89	176	332	384
MUUT KESKUSV.				
-OSASTOT	57	73	106	133
-TOIMISTOT	5	21	88	175
YHTEENSÄ				
-OSASTOT	175	204	280	305
-TOIMISTOT	156	264	533	713

Lähteet: Valtionkalenterit 1953, 1966, 1976 ja 1989. Hallintohistoriakomitean asetustiedosto, Valtion virastot ja laitokset 1976 ja 1988

Hyvinvointivaltion keskushallinnossa tapahtui toimistoittaista eriytymistä. Toimistojen määrä kohosi yli 4,5 kertaiseksi. Muidenkin keskusvirastojen tasolla virastot eriytyivät toimistoittain, mitä aiemmin ei ollut tapahtunut. Myös hallinnollisissa keskusvirastoissa toimistojen lukumääräinen kasvu oli suurta. Ministeriötkin muotoutuivat aiempaa enemmän osastoittain ja toimistoittain eriytyneemmiksi. Osastojen lukumääräinen kasvuvauhti kuitenkin pysähtyi.

Rakenteellinen eriytyminen asetti suoranaisia vaatimuksia yksittäiselle virkamiehelle. Hän oli yhä selkeämmin rakenteiden kurinalaistama toimija. Virkamies kiinnittyi eriytyneeseen osasto- ja toimistojakoon sekä yksityiskohtaiseen, virkojen määrittämään tehtäväjakoon. Viranhoitoon kuuluvat tehtävät muotoutuivat yhä selkeämmin toiminto- ja asiakohteisiksi. Hyvinvointivaltiossa varsinkin ministeriöiden virkamiehet erikoistuivat. (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 77, 4, Perustietoa johtamisesta 1976, 45.) toisin kuin hallinto- ja oikeusvaltion kaudella, jolloin rootelipohjaisen työnjaon mukaisesti virkamies saattoi tehdä hyvinkin erityyppisiä tehtäviä (ks. Komiteanmietintö 1978:22, 107-108).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vuosi 1988 on valittu sen takia, että näin on voitu lähteenä hyödyntää "Valtion virastot ja laitokset"- sarjan viimeisintä julkaisua, joka on keskushallinnon rakenteen suhteen luotettavin ja kattavin lähde. Aiempien virastojen osastojen ja toimistojen lukumääriä koskevien taulukkojen tapaan luvuista puuttuvat tiedot valtion polttoainokeskuksen ja valtion ravitsemiskeskuksen osalta.

<sup>4</sup> Hallinto- ja oikeusvaltiossa virkamiehen rooteliin saattoi sisältyä hyvin erityyppisiä asioita, ja tehtävät saattoivat jopa pysyä ennallaan, vaikka henkilö eteni urallaan.

## 2 Pätevyyden arvostuksella hyvinvoivaan yhteiskuntaan

Hyvinvointivaltion toiminnallinen ydin liittyi valtion ja yhteiskunnan väliseen valtasuhteeseen, jossa valtion tuli ohjata yhteiskunnan taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin kehitystä. Tämä näkyi hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä esitetyissä strategioissa valtion vallankäytön luonteesta yhteiskunnassa. Valtion toimintaan vaikuttavan etiikan mukaan sen oli huolehdittava kansalaisten sosiaalisesta turvallisuudesta sekä yleisistä ja taloudellisista tarpeista. Valtiovalta oli aktiivinen yhteiskuntakehitykseen ja –menestykseen vaikuttava toimija. (esimerkiksi Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 22.12.1967, Perustietoa johtamisesta 1976, 44-46.)

Hyvinvointivaltiossa virkamiehistön pätevyys oikeutti valtion vallankäyttöä suhteessa yhteiskuntaan ja antoi sille oikeuden huolehtia kansalaisten sosiaalisesta turvallisuudesta ja taloudellisesta kehityksestä. Virkamiehistön tiedot ja taidot tekivät sen hyödylliseksi; Idealisessa mielessä virkamiehistön pätevyydellä saatettiin ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia ja edistää yhteiskunnan menestymistä. (ks. Jallinoja 1993, 33-34.)

Pätevyyden arvostus näkyi hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kenttien strategioissa. Hallinnon käytäntöihin liittyvissä strategioissa pätevyyden arvostus sisältyi selkeimmin hallinnollisten keskusvirastojen ja tutkimuslaitosten perustamisten ja laajentamisten sekä suunnittelu- ja selvityskäytäntöjen kehittämisissä.

Hallinnollisten keskusvirastojen perustamista oikeuttavaa argumentointia heijastaa esimerkiksi työsuojeluhallituksen muodostaminen. Perustamista suositellut komitea halusi lisätä alalla olevaa virkamiehistön pätevyyttä työsuojelun kehittämiseksi ja vakiinnuttamiseksi yhteiskunnassa (Komiteanmietintö 1971: B87, 51-55 ja 114-115). Vastaavasti poliittisen päätöksenteon kentällä, eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa, esitettiin oikeutukseksi ammattikasvatushallituksen perustamiselle se, että näin voitiin edistää ammattikasvatusasioiden tehokasta hoitamista ja kehittämistä (Valtiovarainvaliokunnan mietintö 25/1965).<sup>5</sup>

Tutkimuslaitosten<sup>6</sup> kehittämisen strategiat syntyivät tilanteissa, jossa oli tapauskohtaisia edellytyksiä virastojen kehittymiselle niiden edustaman tietojen ja taitojen hyödyllisyyden takia. Toisin sanoen jos virasto edisti pätevyydellään yhteiskunnallista kehitystä, edellytykset sen laajenemiselle olivat olemassa. Esimerkiksi vuonna 1958 säteilyfysiikan laitoksen perustaminen johtui pyrkimyksestä valvoa säteilyä synnyttävien laitteiden ja radioaktiivisten aineiden käyttöä (Säteilyturvakeskuksen 30 vuotta, 1988).

Periaatteellisesti merkittävää on se, että tutkimuslaitosjärjestelmässä tutkimustoiminta laajeni tarkastustoimintaa enemmän. Näin tapahtui erityisesti maatalouden ja tekniikan kehityksessä. Tutkimustoiminnalla rakennettiin edellytyksiä aktiiviseen valtiojohtoiseen yhteiskunnan vallankäyttöön toisin kuin tarkastustoiminnassa, jossa korostui enemmänkin olemassaolevan tilanteen valvonta ja seuranta. Hyvinvointivaltiossa tuettiin nimenomaisesti teollisen yhteiskunnan kehitystä, johon sijoittui muun muassa voimakkaasti kasvaneen teknillisen tutkimuslaitoksen toiminta (ks. esimerkiksi Michelsen 1993, 251-268).

Suunnittelu miellettiin osaksi soveltavaa tutkimusta, joka tarjosi mahdollisuudet yhteiskuntaolojen ja niiden muuttamiseen tähdänneiden toimenpiteiden yksityiskohtai-

<sup>5</sup> Asuntohallituksen kohdalla hallitus painotti asuntokysymyksiin perehtyneen henkilöstön tärkeyttä. Näin voitiin edistää tehokasta asuntotuotannon suunnittelua. (Hallituksen esitys 159/1965.)

<sup>6</sup> Esitetty perustuu virastokohtaisista historioista ja historiikeista tehtyyn tulkintaan.

seen ja järjestelmälliseen selvittämiseen (Sipponen 1963, 104). Poliittisen päätöksenteon kentällä käsitys suunnittelun tuottaman pätevyyden arvostuksesta ja hyödyllisyydestä näkyi esimerkiksi maalaisliiton arviossa valtakunnansuunnittelutoimiston tarpeellisuudesta maan olojen tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta (Eduskunnan toivomusaloite 143/1955). Myös hallinnon kehittämisen kentällä esiintyi runsaasti tulkintoja, joiden mukaan suunnittelu teki valtion vallankäytöstä yhteiskunnan kehitystä edistävää ja tuottavaa. Esimerkiksi yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitean kannanoton perusteella yhteiskuntasuunnittelun yleiset tavoitteet sisälsivät väestön elintason kohottamisen ja tasapainoisen yhteiskuntakehityksen turvaamisen (Komiteanmietintö 1968: A 3, 8-9). Vastaavasti valtionvarainministeriön tuottamassa virastojen suunnittelun parantamiseen tähtäävässä oppikirjassa painotettiin suunnittelun kytkeytymistä yhteiskunnallisten tarpeiden analysointiin ja niihin vaikuttamiseen (Virkunen 1973, 23).

Hyvinvointivaltiossa arvostettiin myös tutkimus- ja selvitystyön tuottamaa pätevyyttä valtion yhteiskuntaan kohdistuvan vallankäytön mahdollistajana. Asiaa koskevan keskeisen hallinnon kehittämisen strategian esitti sosiaalitutkimuskomitea vuonna 1964. Sen esittämän arvion mukaan yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko oli tullut yhteiskuntapolitiikan nopeiden muutosten takia aiempaa monimutkaisemmaksi ja vaikeammaksi. Näin tieteellisin menetelmin hankittua tietoa tarvittiin "yhä kipeämmin", sillä "parhainkaan arkikokemus ei ollut enää yksin riittävää yhteiskunnan monisäikeisten pulmien ratkaisuisissa." (Komiteanmietintö 1964: A 3, 8-9.) Komitea esitti tutkimus- ja selvitystyön jopa osittain demokraattisen päätöksenteon vaihtoehtona. Tutkijat saattoivat tuottaa tietoa kansalaisten arvostuksista ja tarpeista ja tulosten perusteella oli tehtävissä päätöksiä, joissa voitiin ottaa huomioon kansalaisten käsitykset hyvinvoinnista ja sen arvoista. (Komiteanmietintö 1964: A 3, 8.)

Yhteiskuntaa koskevan pätevyyden arvostus vaikutti paitsi hallinnon ja yhteiskunnan välisiin valtasuhteisiin niin myös virkamiehistön keskinäisiin valtasuhteisiin ja niiden määrittelyyn. Strategista kamppailua käytiin ensinnäkin siitä, kenellä tai millä taholla oli yhteiskunnallisia ilmiöitä koskevaa pätevyyttä. (ks. Temmes 1989, 229-230.) Erityisesti suunnittelukäytäntöjen yhteydessä kamppailu oli näkyvää. Suuri kysymys oli se, tuliko valtion yhteiskunnallinen vallankäyttö ensisijaisesti perustua talouspoliittiseen, valtiotaloudelliseen vai yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun. Kamppailu päättyi taloudellista pätevyyttä korostavien henkilöiden voittoon. (Kamppailusta Tiihonen 1990b, erityisesti 188-190.)

Valtion vallankäytön muutos yhteiskunnassa oikeutti myös ammattikuntaakohtaisia virkamiehistön pätevyyden arvostukseen perustuvia strategioita. Esimerkiksi Valtiotieteellinen yhdistys lähestyi kansliapäällikköjä kannanotolla, jonka mukaan kehitys oikeusturvasta huolehtivasta yhteiskunnasta ohjelmoivaksi ja suunnittelevaksi yhteiskunnaksi edellytti eri alojen asiantuntemusta edustavaa virkamieskuntaa. (Esimerkiksi Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 22.12.1967.) Tällä perusteltiin valtioneuvostojen tarpeellisuutta julkisessa hallinnossa.

Valtion yhteiskunnallisen vallankäytön hyödylliseksi tekevä pätevyys ei ollut mitä tahansa tietoja ja taitoja. Normiksi muotoutui se, että yhteiskunnallinen vallankäyttö edellytti virkamiehistöltä eriytynyttä, tehtävä- ja toimintokohtaista pätevyyttä. Esimerkiksi hallinnon kehittämisen kentällä keskushallintokomitea – johon kiteytyi pitkälti koko hyvinvointivaltion hallinnon kehittämisstrategia – saattoi vain todeta, että keskushallinnossa oli tarvittu yhä eriytyneempää virkamiehistön pätevyyttä.

“Keskushallinnon tehtävien muuttuminen sekä yhteiskunnassa tapahtunut kehitys ovat aiheuttaneet keskushallinnossa tarpeen lisätä eri alojen asiantuntemusta ottamalla henkilöstöä erikoiskoulutusta tai erityistä työkokemusta edellyttäviin tehtäviin. Kysymys on tässä toiminnallisella tasolla vastaavasta ilmiöstä, jota on sanottu rakenteelliseksi lohkoutumiseksi.” (Komiteanmietintö 1978:22,111.)

Käsitystä toimiala- ja tehtäväkohtaisesti eriytyneen pätevyyden arvostuksesta selittää ensinnäkin lähtökohtatilanne. Hallinto- ja oikeusvaltion kauden perintönä julkisessa hallinnossa vallitsi eriytymättömyys. Keskittymisellä yhä pienempien asiakaskokonaisuuksien hoitoon voitiin siis muuttaa aiempia asioiden hoidon tapoja. Eriytymisen taas mahdollisti julkisen hallinnon laajeneminen.

Eriytyntä, yhteiskunnallista pätevyyttä korostavat strategiat perustuivat kyseenalaistamiseen ja kieltämiseen. Tarkoituksenmukaista oli tuoda esiin uusien käytäntöjen perustelemiseksi ongelmia, joiden takia valtiokoneistolla ei ollut riittävää pätevyyttä selviytyä yhteiskunnallista tehtävästä. Tästä näkökulmasta hallinnossa oli suunnittelu- vajetta, selvitys- ja tutkimustyön vajetta sekä eri alojen pätevyyttä edustavien virkamiesten vajetta.

Hyvinvointivaltion virkamiehistön pätevyyden arvostukseen pohjautuvan vallankäytön yhteiskunnassa teki tarkoituksenmukaiseksi erityisesti systeeminen oppi. Keskushallintoon välittyi ideaalisti suunnittelujärjestelmän kautta informaatiota yhteiskunnallista ilmiöstä ja niiden kehityksestä. Virkamiehistön pätevyyden ansiosta ja vallitsevat poliittiset arvot huomioon ottaen oli keskushallinnossa tuotettavissa oikeankaltaisia ratkaisumalleja tarvittaviksi toimintaohjelmiksi. (Ks. Perustietoa johtamisesta 1976, 53-54.)

Valtiovallan ja yhteiskunnan välisen valtasuhteen oikeutus perustui myös oppiin objektiivisesta tiedosta. Tiedosta oli tullut voimavara. Tätä ilmentää käsitys, jonka mukaan yhteiskunnassa tapahtunut tieteellis-tekninen kehitys ja sen aiheuttamat muutokset olivat johtaneet virkatoiminnassa muun muassa koulutuksen tuottamien tietojen korostumiseen (Perustietoa johtamisesta 1976, 47). Samalla ongelmaksi koko hyvinvointivaltion kannalta muodostuivat tilanteet, missä tieto osoittautui riittämättömäksi yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa tai rakensi harhaluuloa asioiden hallittavuudesta. Näin tapahtui muun muassa yllätyksenä tulleen öljykriisin ja sen aikaansaamien taloudellisten ongelmien yhteydessä (ks. Tiihonen 1990b, 92). Pätevyyden perusteella ei ollutkaan hallittavissa epävarmuuden yhteiskuntaa.

Normilla virkamiehistön pätevyydestä yhteiskunnan taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäjänä oli laaja poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kenttien tuki. Tämä näkyi esimerkiksi eduskunnan toivomusalotteissa. Erityisesti sosiaalidemokraatit, SKDL:n kuuluvat ja maalaisliittolaiset korostivat strategioissaan virkamiehistön pätevyyden mahdollisuuksia yhteiskunnan ohjauksessa.<sup>7</sup> Myös hallinnon kehittämisen kentällä tehtyihin ehdotuksiin, kuten komiteanmietintöihin, sisältyi usein lähtökohtainen usko virkamiehistön pätevyyden tarkoituksenmukaisuuteen yhteiskunnallisen vallankäytön kannalta.

---

<sup>7</sup> Tulkinta perustuu Risto Nakarin keräämään aineistoon.

## II HALLINTOKONEISTO JA POLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO

### 1 Suunnitelmallisen pätevyden arvostus

Strategisesta näkökulmasta eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston välistä toimivaltajakoa ei hyvinvointivaltion kaudella pyritty merkittävässä määrin muuttamaan. Asiaa pohtinut komitea näki valtiosäännön poliittisten instituutioiden tasapaino-, tarkkailu- ja vastuusuhteiden järjestelmänä. (Komiteanmietintö 1974:27, 28.) Valtiosääntö määritteli hallinto- ja oikeusvaltion kauden tavoin virkamiehistön valtasuhdetta ja etiikkaa suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Se ylläpiti myös poliittisten instituutioiden välistä valtasuhdetta. Virkamiehistön toiminnan ei tullut vaikuttaa valtiosäännön määrittämiin poliittisten instituutioiden keskinäisiin valtasuhteisiin.

Poliittisten valtasuhteiden muodollinen kunnioittaminen ei tarkoittanut muuttumattomuutta poliittisessa vallankäytössä. Keskusteluun nousi oppi suunnitelmallisesta politiikan tekemisestä. Se perustui systeemiseen tiedontyyppiin. Lähtökohtana oli edistää poliittisen päätöksenteon edellytyksiä yhteiskuntaan kohdistuvassa vallankäytössä, jossa tarvittiin yhä enemmän pätevyyttä.

Käsityksenä olikin se, että suunnitelmallisuuden merkitys korostui, kun valtion tehtävät kasvoivat ja ulottuivat vaikeaselkoisille erityisaloille. Päätöksenteossa oli ratkaistava tietoja ja taitoja vaativia teknokraattisia kysymyksiä. Suunnitelmallisuus tarkoitti oppia, jossa virkamiehet osallistuivat poliittiseen päätöksentekoon tekemällä ehdotuksia ja antamalla ohjeita poliittiselle johdolle. He laativat pätevyyteen perustuvia suunnitelmia yhteiskunnan kehityksestä, tarpeista ja tarvittavista ratkaisutoimenpiteistä. Virkamiehistön tuottaman tiedon perusteella voitiin tehdä ideaalasti oikeankaltaisia poliittisia päätöksiä. (Ks. Kansliapäällikköjen pöytäkirjat 2/1973, muistio kansliapäällikköiden kokousten luonteesta ja tehtävistä 1973.) Suunnitelmallisuus korosti lisäksi päätöksenteon kokonaisvaltaisuutta ja vaikutusten ennakoitavuutta.

Suunnitelmallisen politiikan tekeminen vaikuttikin erityisesti suunnittelukäytäntöjen rakentamiseen. Valtiokoneiston ohjelmallinen johtaminen teki tarkoituksenmukaiseksi pätevyyttä edustavan virkamiehistön valta-aseman vahvistumisen suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin (Ks. myös Blom 1974, 13 ja Temmes 1987, 169):

"1960-luvulla suunnittelukeskustelussa yleisteoreettisella tasolla irtauduttiin varsin pitkälle teknokraattisista<sup>8</sup> asenteista. Tällöin vallitsevaksi muodostuneessa de-sisionistisessa ajattelutavassa tehtiin jyrkkä ero arvojen ja faktojen välillä. Suunnittelijan ja tutkijan tehtävänä oli liikkua faktamaailmassa ja parhaimmillaan valmistella eri arvoisällön omaavia vaihtoehtoisia ratkaisutapoja päätöksentekijälle, joka sitten arvostuksellisten seikkojen pohjalta teki lopullisen poliittisen toimintapäätöksen. Seurauksena tästä jäi päätöksentekijälle suhteellisen rajattu toimintakenttä. Suunnittelijakunta saattoi useimmissa tapauksissa päättää, miltä pohjalta vaihtoehtojen rakentelu suoritettiin. Samoin vaihtoehtojen alustavan karsinnan teki asiantuntijakaarti. Käytännössä tämä menettelytapa ei useinkaan tuntuvasti eronnut teknokratismista, vaikka edistysaskeleena on pidettävä sitä, että yleisteoreettisella ta-

<sup>8</sup> Vesa (1976, 14) tarkoitti teknokratialla Habermasin määrittelyn mukaisesti mallia, joka käytännössä ilmenee asiantuntijoiden vallankäytön tai valistuneen itsevaltiuden ihannointina.

solla myönnettiin mahdottomaksi ratkaista objektiivisesti esimerkiksi sitä, kumpi on kauniimpi väri: Sininen vaiko punainen." (Vesa 1976, 15.)

Suunnittelukäytäntöjen yhteydessä poliittisten päätöstekijöiden ja virkamiehistön välinen vuorovaikutus ja työnjako osoittautuivat kuitenkin ongelmalliseksi erityisesti kahdesta syystä. Näistä ensimmäinen koski valtasuhdetta. Suunnittelun yhteydessä virkamiehistön toiminnan koetettiin rajoittavan poliittisten päätöksentekijöiden toimintamahdollisuuksia, koska ohjelmia tehdessään suunnittelijat tekivät usein poliittisia ratkaisuja koskevia valintoja. Tähän kiinnitti huomiota esimerkiksi vuonna 1985 mietintönsä jättänyt suunnittelujärjestelmien arviointityöryhmä (Komiteamietintö 1985:41, 170-172).

Suunnittelukäytäntöjen vaatima pätevyys kyseenalaistikin poliittisten päätöksentekijöiden vallankäyttöä. Tämä näkyy hyvinvointivaltion keskeisen ideologin Pekka Kuusen (1961, 128-130) esittämässä arvioissa. Kun päätöksentekoa ohjasivat selvät tavoitteet ja pätevyteen perustuen oli analysoitu inhimillisen käyttäytymisen kenttä, jäi päätöksentekijälle enää vain varsin pienet ”toimintamahdollisuudet”. Päätöksentekijä ei ollut suuri poppamies, joka arvovallallaan määräsi, että nyt pannaan toimeen sellainen ja sellainen mahtava ratkaisu. Toisaalta poliittisten päätöksentekijöiden vaikutusvalta suunnittelussa saatettiin mieltää poliittisten päätöksentekijöiden puuttumisena pätevyyttä edustavan virkakoneiston toimintaan (Tiihonen 1990b,93).

Toiseksi ongelmaksi nostettiin suunnittelutoiminnan tuottama pätevyys. Ilkka Heiskasen (1977, 389) tulkinnan mukaan poliittiset päätöksentekijät eivät saaneet suunnittelusta toimintansa perustaksi paranevaa, perusteellisempaa ja systemaattisempaa tietoa. Suunnittelukäytäntöjen tuottaman tiedon hyödyllisyys oli ongelma, sillä suunnittelijat epäonnistuivat tuottamaan tietoa, joka olisi vastannut poliittisten päätöksentekijöiden intressejä. Valtasuhteen vaihtoehtoisesta näkökulmasta poliittiset päätöksentekijät eivät aina kyenneet ymmärtämään suunnittelun tuottamaa aineistoa<sup>9</sup>. Pulmia liittyi poliittisen päätöksenteon ja virkamiestoiminnan logiikan erilaisuuteen.<sup>10</sup> Vähintään yhtä todennäköistä kuin Heiskasen selitys on myös se, etteivät poliittiset päätöksentekijät osanneet hyödyntää suunnittelun tuottamaa tietoa.

## **2 Virkamiehistön pätevyuden arvostus poliittisen vallankäytön edellytyksenä**

Hyvinvointivaltion kaudella poliittisen päätöksenteon tai hallinnon kehittämisen kentällä ei esiintynyt strategisia kehittämisohjelmia, joilla olisi pyritty muuttamaan presidentin ja virkamiehistön välistä vuorovaikutusta. Sen sijaan eduskunnan ja hallintokoneiston suhteeseen kiinnitettiin erityistä huomiota 1970-luvulla. Hallinnon kehittäjiä ja poliittisia päätöksentekijöitä yhdistävän valtiosääntökomitean mukaan eduskunnan tuli pysyä johtavassa roolissa, mutta sen ei kuitenkaan kuulunut puuttua yksityiskohdaiseen päätöksentekoon tai lainkäyttöön. (Komiteamietintö 1974:27, 28.) Eduskun-

<sup>9</sup> Suunnittelun pätevyuden hyödyntämistä vaikeutti myös suunnittelun ja poliittisen päätöksenteon erilaisuus. Poliittisessa päätöksenteossa tehdään tyypillisesti inkrementaalisia, olemassaolevaa todellisuutta asteittain ja vähittäin muuttavia päätöksiä. Sen sijaan suunnitteluajattelu tuotti tietoa, joka olisi edellyttänyt rationaalisia, tulevaisuuteen tähtäviä päätöksiä. (Ks. Vartola 1985 ja Tiihonen 1990b, 232-235.)

<sup>10</sup> Suunnittelun tuottaman pätevyuden hyödyntämistä heikensi myös suunnittelu- ja päätöksentekokäytäntöjen erilaisuus. Näennäisestä suunnitelmallisuudesta huolimatta päätöksiä tehtiin huolimatta yksittäisinä, tapauskohtaisina ratkaisuinä (Tiihonen 1990b, 188).

nan aseman kehittämistä ei kuitenkaan liitetty kysymykseen virkamiehistön pätevydestä.

Sen sijaan vuonna 1974 asetettu ja vuonna 1978 mietintönsä jättänyt keskushallintokomitea tiedosti virkamiehistön pätevyuden arvostuksen kasvun vaikutuksen poliittisiin valtasuhteisiin. Komitean mukaan lainsäädäntötehtävien jatkuva lisääntyminen ja monimutkaistuminen olivat johtaneet hallituksen ja sen alaisten asiantuntijaorganisaatioiden vallan kasvuun. (Komiteanmietinnöt 1975:120; 1978:22, 153.) Komitean tunnistama strateginen ongelma oli siis se, miten taata poliittisen vallankäytön mahdollisuudet tilanteessa, jossa virkamiehistön pätevyuden kasvun takia eduskunnan oli yhä vaikeampi ohjata hallintokoneistoa.

Keskushallintokomitean ydinratkaisu eduskunnan vallankäytön turvaksi kuvastaa hyvinvointivaltion hallinnon kehittämistä. Eduskunnan valta oli taattavissa yleisten kehysten, ohjelmien, määrittelyvallalla. Eduskunnan tuli vahvistaa yhteiskuntapoliittisen kehityksen tavoitteet ja suuntaviivat. (Komiteanmietintö 1978:22, 153.)

Eduskunnan edellytyksiin määritellä toimintapoliitikoita liittyi kuitenkin virkamiehistön pätevyuden käyttöön kytkeytyvä ongelma. Kansanedustajilla ei ollut välittömässä alaisuudessaan juurikaan selvittely- ja valmistelutehtäviä suorittavia virkamiehiä, vaan he joutuivat turvautumaan eduskunnan ulkopuolisten laitosten, järjestöjen ja yksityisten henkilöiden apuun.<sup>11</sup> Keskushallintokomitean ehdotuksen mukaan hallituksen ja keskushallinnon tehtäviin ja etiikkaan olisi tullut kuulua kansanedustajien toimintaedellytysten turvaaminen perusinformaation osalta. (Komiteanmietintö 1978:22, 154.) Kannanotto oli samalla virkamiehistön ja eduskunnan välisen riippuvuussuhteen tunnustamista.

Käytännössä virkamiehistön ja eduskunnan riippuvuussuhde ja välitön vuorovaihtus rakentui sen kautta, että eduskunnassa kuultiin asiantuntijoita (ks. Ahonen 1980, 66-69). Tilanne puolestaan koetteli edelleen valtiosäännön määrittämän vallan tasapainon periaatteita. Valtioneuvoston vallankäytön kannalta eettisenä pulmakohtana oli, miten integroida eduskunnassa kuultavana oleva virkamies-asiantuntija lojaaliksi hallituksen tahdon toteuttajaksi.<sup>12</sup> Vuonna 1968 Veli Merikoski ratkaisi virkamiehistön lojaalisuuden oikeudellisia kysymyksiä käsitelleessä pamfletissaan seuraavalla tavalla:

“Mm. hallitusten lakiesityksiä käsitellessään eduskunnan valiokunnat usein kuulevat ns. asiantuntijoita. Varsin yleistä on, että näin kuullaan myös sitä valtioneuvoston virkamiestä, joka on asian esittänyt ja ehkä valmistanutkin lakiehdotuksen. Hänen tehtävänään valiokunnassa on valaista hallituksen kantaa asiasta, eikä käydä esittämään perusteluja omalle kannalleen, jos se on hallituksen esityksestä poikkeava. Ei ole edes korrektia asettaa valiokunnassa hänen vastattavakseen kysymystä: mikä on teidän henkilökohtainen mielipiteenne.” (Merikoski 1968, 140.)

---

<sup>11</sup> Tämä siitä huolimatta, että eduskunnan sihteerijärjestelmä alkoi vahvistua erityisesti 1970-luvun puolessa välissä. Sitä myös keskitettiin. Sihteerit tulivat eduskunnan keskuskanslian alaisuuteen, jonne myös tilapäisten sihteerien valvonta ja ohjaus keskitettiin. (Nousiainen 1977, 330-331.)

<sup>12</sup> Ongelmana oli edelleen löytää sääntöjä valtioneuvostojen virkamiehistölle toimimisesta eduskunnan valiokuntien asiantuntijoina. 1950- ja 1960-luvujen taitteessa annettiin ohjeet, joiden mukaan virkamiehen on eduskunnan valiokuntaan asiantuntijaksi mennessään saatava ministerin suostumus lausunnon. Tämä säännöstö ei kuitenkaan institutionalisoitunut vaan ohjeet katsottiin vanhentuneiksi varsin nopeasti. (Virkamiehistön kuuliaisuutta koskeva muistio, Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 3.3.1973.)

Merikosken mukaan virkamiehen käyttöä valiokuntien asiantuntijana tuli ohjata normi siitä, että hän oli informaation välittäjä. Virkamies ei toiminut eduskunnassa yksilönä tai omien etujen ajajana vaan virka-asemansa velvoittamana. Puolueettoman ja pätevyyttä edustavan virkamiehen tehtäviin kuului tuoda esiin myös asiaa vastustavat kannanotot. Eduskunnalla piti olla oikeus saada monipuolista tietoa käsiteltävistä asioista. (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 8.4.1975.)

Normi puolueettomasta ja lojaalista virkamiehestä ei ollut itsestäänselvyys. Hallinnon kehittämisen kentällä, kansliapäällikköjen kokouksessa, kiinnitettiin huomiota virkamiesten strategiseen vallankäyttöön eduskunnan valiokunnissa. Keskushallinnon virkamiehet saattoivat nähdä toimimisen eduskunnan asiantuntijoina mahdollisuutena ajaa asioita ja esityksiä. He tyrmäsivät toisinaan hallituksen esityksiä. Tämä oli erityisen suuri ongelma niiden ministeriöiden virkamiesten kohdalla, jotka osallistuivat valtioneuvoston jäsenten toimeksiannosta suoraan asioiden valmisteluun. (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 8.4.1975.)<sup>13</sup>

Poliittisen päätöksenteon kentällä keskustelu poliittisten instituutioiden ja virkamiehistön välisestä suhteesta oli pätevyyden arvostuksen kannalta vähäistä. Lisäksi keskustelu liittyi lähinnä valta-asetelmia koskeviin strategioihin. Varsinkin eduskunnan aseman vahvistamisen kannalla olevan SKDL:n julkilausuttuna strategiana oli lisätä poliittisen vallan mahdollisuuksia. Puolueen edustajien erityisenä kritiikin kohteena olivat erityisalojen pätevyyttä ja riippumattomuutta edustavat keskusvirastot. Ratkaisuksi ehdotettiin, että keskusvirastoja olisi johdettu niihin perustettujen poliittisten luottamuselinten kautta. (esimerkiksi Eduskunnan toivomusalue 5/1975.)

### **3 Virkakoneisto ja valtioneuvosto: pätevyys luottamuksen perusta**

Hyvinvointivaltion kaudella pätevyyden arvostuksen normi ohjasi virkamiehistön ja valtioneuvoston välistä vuorovaikutusta. Tässä suhteessa tilanne pysyi ennallaan. Virkamiehistön tuli edustaa pätevyyttä suhteessaan valtioneuvoston jäseniin. Tietojen ja taitojen arvostus myös oikeutti virkamiehistön aseman. Etiikkana ja arvostuksen kohteena oli normi virkamiehestä, joka edusti korkeaa pätevyyttä, mutta toimi samalla valtioneuvoston poliittisen tahdon toteuttajana. (Komiteanmietintö 1978:22, 304.) Vuonna 1978 keskushallintokomitea määrittä virkamiehistön toimintaa seuraavasti:

“Virkamiehistön velvollisuus valmisteluvaiheessa on esittää kaikki ne tiedot, joita hänellä asiasta on, myös sellaiset näkökohdat, jotka eivät puolla sellaista ratkaisua, johon päätöksentekijät ovat suuntautuneet. Valmistelija on asiantuntija, jonka antamaan tietoon päätöksentekijä nojautuu. Valmistelijan asiantuntemuksen varaan jäävät usein myös asiaan liittyvät tekniset ja muodolliset seikat. Omakaan mielipidettä valmistelijan ei tule kaihtaa kertomasta. Kuitenkin sen jälkeen, kun ministeri on

---

<sup>13</sup> Toisaalta kuulemista saatettiin käyttää tarkoitushakuisesti tai se saattoi olla luonteeltaan rutiininomaista. (Ahonen 1980, 93-97). Virkamiehet miettivät myös tilannetta, missä asema valtiotahdon toteuttajana ei asettanut rajoituksia virkamiehistön toiminnalle ja vapaudelle. Jos päätökset olivat syntyneet kompromissien seurauksena, pidettiin tärkeänä virkamiesten mahdollisuutta esittää asioista omia kannanottojaan. Virkamiehistön tehtävänä oli tuoda esiin se, mitä esitys merkitsee viraston kannalta ja mitkä ovat ne asiat, joiden osalta kompromisseja on tehty.



päättänyt valmistelutyön pohjasta, edellytetään virkamieheltä tämän päätöksen seuraamista.” (Komiteanmietintö 1978:22, 307.)

Virkamiehistön henkilökohtaista pätevyyttä arvostettiin ja siihen kohdistui edelleen suuri luottamus. Tätä ilmentävät virkamieshaastatteluissa esitetyt kannanotot. Erään vastaajan mukaan “esittelijän vaikutus oli suuri, koska pääsääntöisesti lähdettiin siitä, että esittelijä on valmistellut asian oikein ja ratkaisu oli oikea. Jos ratkaisussa poikettiin esittelijän kannasta, niin päättäjille oli täytynyt tulla tietoa jotain muuta kautta taikka ratkaisu oli erityisen tärkeä.” (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 60, 9.) Toisen vastaajan mukaan esittelijöihin oli luotettava, koska päätöksentekijällä ei ole mahdollisuutta perehtyä kaikkiin asioihin” (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 77, 3, myös VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 71, 4. 1989, 86,4 ).

Myös Jaakko Nousiaisen ministereiden haastattelututkimuksen tulokset viittaavat virkamiehistön pätevyyteen kohdistuvaan luottamukseen. Nousiaisen (1992, 107-115) tulkinnan mukaan ministereillä on ollut korkea käsitys virkamieskunnan tasosta. Luottamusta edisti vielä se, jos ministeri ja ylin virkamiehistö ovat tunteneet henkilökohtaisesti toisensa. (Nousiainen 1992, 107-115.)<sup>14</sup> Avoimet erimielisyydet valtioneuvoston jäsenten ja virkamiesten välillä olivat ilmeisen harvinaisia<sup>15</sup>:

“Joskus kiperissä tilanteissa käytettiin menettelyä, jossa esittelijä pani päätökseen eriävän mielipiteensä sovittuaan siitä ministerin kanssa. Ne olivat kuitenkin harvinaisia tapauksia, samoin kuin sellaiset tapaukset, jossa esittelijä ei suostunut tekemään ministerin vaatimaa päätöstä.” (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 86, 4.)<sup>16</sup>

Toisaalta ministereiden ja virkamiehistön vuorovaikutukseen vaikutti ministeriöissä tapahtunut työnjaollinen eriytyminen. Kansliapäällikköjen tehtäväksi muotoutui entistä selkeämmin toimiminen ministerin lähimpänä neuvonantajana. Jaakko Nousiaisen (1992, 109-110) mukaan kokemattomalle ja asioita tuntemattomalle ministerille kansliapäällikkö oli tosiasiaa enemmän kuin “lähin apu”: hän oli luotsi, joka ohjasi amattöörin turvallisesti läpi hallinnon karikkojen sekä takasi päätösten oikeellisuuden ja järkevyyden. Poliitiikan tekijälle kansliapäällikkö edusti joko luotettavaa liittolaista tai hankalasti ohitettavaa jarrua. Ammattitaitoista kansliapäällikköä oli vaikea pelkällä poliittisella tahdolla nujertaa. Toisin sanoen Nousiaisen arvion perusteella kansliapäällikön pätevyys merkitsi ministerille joko hyväksikäytettynä vallankäyttöä edistävää tekijää tai sitten se rajoitti ministerin toimintamahdollisuuksia.

Myös oppi suunnitelmallisesta politiikan tekemisestä näkyi ylimmän virkamiesjohdon ja ministereiden vuorovaikutuksen korostamisena. Hallinnon kehittämisen kentällä keskushallintokomitean kannattamana ajatuksena oli, että poliittiset päätöksentekijät turvautuisivat ylimmän virkamiehistön apuun hallinnon toimintaa ohjaavien ohjelmien ja suunnitelmien teossa. Näin suunnittelukäytännötkin korostivat virkamiehistön pätevyyden arvostusta poliittisessa päätöksenteossa. Suunnittelun tuottaman informaati-

<sup>14</sup> Ministerinä toimimista saattoikin helpottaa, jos ministeri tunsu ennakolta henkilökohtaisesti tulevan ministeriönsä virkamiehet.

<sup>15</sup> Erimielisyyksiä ei välttämättä päästetty päätöksentekoon asti. Virkamiehet saattoivat etukäteen kuulla asioiden valmistelussa poliittisten päätöksentekijöiden käsityksiä. (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 45, 4.)

<sup>16</sup> Eräällä vastaajalla oli kokemuksia myös henkilökohtaisesta luottamuksesta: ”Kun olen ollut esittelijänä, en ole kertaakaan tainnut kirjoittaa eriävää mielipidettä. Ainakin kerran olen uhannut kirjoittaa, jolloin päätös muutettiin uhkaukseni perusteella.” (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 57, 3)

on ansiosta virkamiehistön oli jopa eettisesti oikeutettua tuoda esiin hallinnonalansa tarpeita hallitusohjelmien laatimisprosessissa. (Ks. valtioneuvoston ja virkamiehistön suhteista Komiteanmietintö 1978:22, 237-300.) Poliitiikan tekeminen perustui pitkälti virkamiehistön pätevyyden arvostukseen.

Ministereiden ja virkamiehistön vuorovaikutuksen voidaan nähdä hyvinvointivaltion kaudella asettuvan osaksi jatkumoa suuriruhtinaskunnan ja hallinto- ja oikeusvaltion kausilta. Toimintaan vaikuttavia normeja olivat edelleen henkilökohtainen luottamus ja siihen liittyvä pätevyys. Toisaalta kun otetaan huomioon hallinnon muutokset ja virkamiehistön pätevyyden vahvistuminen, käsitykset poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiehistön välisestä vuorovaikutuksesta olivat yllättävän muuttumattomia.

#### **4 Päätösvallan siirtäminen virkamiehistölle: kohti virkakohtaisen pätevyyden arvostusta**

Päätösvallan siirtämisessä poliitikoilta virkamiehille vallitsi 1950-luvun puolivälistä 1960-luvulle pitkälti ns. faktillinen delegointi. Esittelijä laati toimituskirjan luonnoksen, joka päättyi ministerin allekirjoitettavaksi ja esittelijän varmennettavaksi. (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 15, 6.) Käytännön työssä korostui henkilökohtaisten tietojen ja taitojen arvostus. Ministerin oli luotettava, että virkamies oli valmistellut asian oikein.

Faktillinen delegointi koettiin käytäntönä kuitenkin ongelmalliseksi. Vuonna 1963 mietintönsä jättäneen valtionhallinnon uudistamiskomitean strategisena tavoitteena oli muun muassa päätösvallan siirtäminen ministereiltä virkamiehille. Se oli komitean sihteerinä toimineen Jaakko Uotilan (Alustus valtioneuvoston kansliapäällikköjen kokouksessa, kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 21.10.1963) mukaan tehdyistä ehdotuksista tärkein.

Delegointikäytäntöjen kehittämisessä oli kysymys periaatteellisesta poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiehistön välisen työnjaon ja valtasuhteen kehittämisestä. Valtionhallinnon uudistamiskomitean esittämän arvion mukaan päätösvallan delegointikäytännöt olivat liian monimutkaisia. Päätösvaltaa ei oltu riittävästi siirretty poliittisilta päätöksentekijöiltä virkamiehille. Johtopäätöksensä komitea päätyi ehdottamaan mallia, jossa päätösvallan siirtäminen virkamiehille olisi toteutettu ministerin antamalla valtakirjalla. Näin ministeriöstään ja sen asioiden ratkaisemisesta vastannut ministeri olisi päättänyt henkilökohtaisesti toimivallan delegoimisesta. Uudistus olisi yhtenäistänyt käytäntöjä. Ministeriön esittelijät eivät olisi voineet pyytää ministeriltä laajoja valtuuksia. (Alustus valtioneuvoston kansliapäällikköjen kokouksessa, kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 21.10.1963.)

Päätösvallan delegoinnin teki tarkoituksenmukaiseksi käsitys poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten välisestä suhteesta henkilökohtaiseen luottamukseen perustuvana vuorovaikutuksena. Ministerin vallankäytön oikeuteen kuului päätös siitä, oliko virkamies pätevä ja luottamuksen arvoinen. Järjestelmä olisi turvannut myös vallanjako-opin mukaisen ministerivastuun eli se ei olisi vaikuttanut poliittisten instituutioiden väliseen valtasuhteisiin.<sup>17</sup> Komitea kannatti lisäksi virkoihin sidotun dele-

---

<sup>17</sup> Delegointi olisi ollut voimassa ministerin toimikauden kestoajan. Tätä perusteli käsitys poliittisesta vallasta. Delegointijärjestelmä oli tärkeä parlamentaarisen ja oikeudellisen ministerivastuun kannalta. Uotilan mukaan asian aikaisemmat kehitysvaiheet koko itsenäisyyden ajalta olivat osoittaneet, että eduskuntapiireissä oli olemassa epäluuloja päätösvallan siirtämisestä virkamiesten käsiin. Sen takia

goinnin rajoitettua toteuttamista. Sillä oli saatavissa hallintoon jatkuvuutta ja pysyvyyttä.

Päätösvallan delegointi virkamiehille ei toteutunut. Syynä oli poliittisen päätöksenteon kentällä esiin noussut vastustus. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa vuonna 1964 asiaa koskevaa laki-ehdotusta pidettiin arveluttavana. Tätä näkemystä oikeutettiin muun muassa virkamiehistön pätevyyden arvostukseen vedoten, sillä faktillisen delegoinnin muuttaminen olisi saattanut johtaa asioiden siirtoon liian kokemattomille esittelijöille. (Tiihonen 1990, 301-302.) Hallinnon kehittämisen kentällä ministeriöiden lausunnoissa epäiltiin myös delegoinnin toteuttamismahdollisuuksia, koska uusi ministeri ei useimmiten tuntenut ministeriön asioita ja esittelijöitä (kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 21.10.1963).

Epäluottamus ministerin kykyä arvioida virkamiehistön pätevyyttä johti osaltaan päätösvallan siirtämisen lainsäädännölliseen määrittelyyn. Vuonna 1965 eduskunta hyväksyi lain, jossa delegoinnista voitiin päättää asetuksella. Siihen oli kuitenkin saatava valtuutus laissa. (Tiihonen 1990, 301-302.) Päätösvallan siirtäminen tulikin tosiasiallisesti virkakohaiseksi ja käsitykset jonkin virkamiehen henkilökohtaisesta pätevyydestä menettivät merkitystään. Virkatehtäviin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien merkitys vaikutti yhä enemmän päätösvaltasuhteisiin.

## 5 Intressiosaamisen pätevyys

Hyvinvointivaltion päätöksentekojärjestelmää voidaan nimittää korporatiiviseksi tai edustukselliseksi ja osallistuvaksi demokratiaksi (Valtionhallinnon rakenteet 1995, 18). Puolueiden ohella valtiolliseen päätöksentekoon osallistui suuri joukko erilaisia etujärjestöjä, kuten ammatti- ja kansalaisjärjestöjä. Eri ryhmittymät myös kilpailivat vallasta ja edustuksesta.

Edustuksellista demokratiaa ylläpiti käsitys intressien yhteensovittamisen tärkeydestä. Osana tätä ajattelutapaa rakentui oppi kaksinaissidoksisesta valtiovallasta, jossa julkinen valta sitoutuu erilaisiin, myös ristikkäisiin kansalaisintresseihin (esimerkiksi luonnonsuojelu ja liikenne). Mutta toisaalta julkisen vallan tulee kyetä edustamaan koko kansaa toiminnoissaan. Sen tulee irtautua yksittäisistä intresseistä ja asettua ristiriitoja säätelevää asemaan. (Valtionhallinnon perusteet 1995, 14.)

Intressisidonnaisuus heijastui myös virkamiehistön toimintaan Tästä näkökulmasta on erotettavissa kolme virkamiehistön pätevyyden arvostamiseen liittyvää normia:

1. Virkamiehistöllä tuli olla intresseihin kohdistuvaa pätevyyttä.
2. Virkamiehistön tuli pätevyyden kautta kyetä yhteensovittamaan erilaisia intressejä.
3. Virkamiehistö edusti itsessään intressisidonnaista pätevyyttä.

Normi ”virkamiehistön intressien tietämiseen liittyvästä pätevyydestä” perustui pyrkimyksiin ohjata päätöksentekokäytäntöjen riippumattomuutta erilaisia etuja aja-

---

delegointijärjestelmän tuli olla sellainen, ettei se ollut ristiriidassa parlamentaarisen vastuun periaatteiden kanssa. Järjestelmä olisi taannut ministerin vastuunalaisuuden. Uotilan tulkinnan mukaan se olisi pakottanut myös uuden ministerin muodostamaan itselleen käsityksen siitä, miten koko ministeriön koneisto toimii. Näin delegointijärjestelmä olisi muokannut myös politiikkaa subjektina.

vista ryhmittymistä. Virkamiehelle pätevyyttä oli tieto siitä, mitä erilaiset intressiryhmät asioista ajattelivat. Jos eri eturyhmien intressejä ei ottanut huomioon tai oli niistä tietämätön, valmistelun kohteena olevan asian läpimeno ja täytäntöönpano saattoivat tuottaa ongelmia.<sup>18</sup>

Tietoa eri ryhmittymien käsityksistä kerättiin systemaattisesti ja tekniikkana käytettiin muun muassa lausuntojärjestelmää. Lausuntojen lisääntyneen käytön olivat huomanneet myös virkamieshaastatteluihin osallistuneet, joskin käsitykset niiden hyödyllisyydestä vaihtelivat. Erään haastatellun virkamiehen kuvauksen mukaan hyvä asioiden valmistelun normi muodostui siitä, ketä valmistelun yhteydessä oltiin kuultu.<sup>19</sup> Jos intressejä otettiin laajasti huomioon, niin asioiden hoidon pätevyys oli parempaa. "Kun lausuntoja pyydetään paljon, ja niistä laadittiin yhteenvetoja, saatiin selvempi ja parempi kuva asiasta." (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 40, 10.) Tästä näkökulmasta asioiden valmistelun pätevyyden normi oli laaja-alaisuudessa eli siinä, että kohteena olevaa asiaa tarkasteltiin monesta näkökulmasta. Toisaalta toisen haastatellun virkamiehen mukaan lausuntoja pyydettiin yhä turhemmista asioista. Tämä kuului "silmälumeelliseen peliin." (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 45, 2.) Pyrkimys eri intressien huomioonottamiseen oli siis ainakin osaksi symbolista, ja teki hallintotoiminnan eräänlaiseksi pallopeliksi, jossa samaa palloa, käsiteltävää asiaa, siirrettiin oman puolueen edustajille, eturyhmittymille ja eri viranomaisille.

Hyvinvointivaltion erityislaatuisuus perustui kykyyn integroida erilaisia intressejä toisiinsa. Integroititavoite ohjasi myös ideaalisti käsitystä virkamiehistön pätevyyden hyödyntämisestä. Virkamiehistön pätevyyteen perustuen oli aikaansaataavissa intressejä ja arvoja yhteensovittavia ratkaisuja. Pätevyyttä edustavat henkilöt, virkamiehet, kykenivät ideaalisti muokkaamaan ratkaisut riittävän monia tahoja tyydyttäväksi kompromisseiksi. (Ks. Jallinoja 1993, 33.) Pätevyyden perusteella oli siis rakennettavissa yhteiskunnallista päätöksentekoa koskevia valtasuhteita.

Tulkinta valtiosta ristiriitoja säätelevänä koneistona oikeutti normin siitä, että pätevyyden kautta oli rakennettavissa yhteiskunnallisia kompromisseja (Komiteanmietintö 1978:22, 192). Valtiovallalla oli oltava kykyä tuottaa ratkaisuja moniarvoisessa yhteiskunnassa, jossa avointa, strategista vaikuttamista pikemminkin tuettiin kuin tukahdutettiin. Luottamus virkamiehistön kyvystä sovittaa yhteen ristiriitaisia käsityksiä johtui erityisesti uskosta positivistiseen tietoon. Todellisuudesta oli löydettävissä muita oikeampia totuuksia ja nämä totuudet oli hyväksyttävissä eri intressejä yhteensovittaviksi näkemyksiksi.

Virkamiehistön pätevyyden arvostaminen antoi oikeuden ajaa omiakin intressejä. Hallinnon kehittämisen kentällä esitetyn käsityksen mukaan virkakoneistolle pätevyys oli pääomaa, johon tukeutuen oli eettisesti perusteltua puolustaa hallinnonalan näkemyksiä ja arvoja. Käytäntö lisäsi esitetyn arvion mukaan valtiokoneiston toimintakykyä ja kytkeytyi virkamiehistön valtasuhteiseen poliittiseen päätöksentekoon ja yhteiskuntaan nähden. Kun virkamiehistö kiinnitti suuren yleisön ja poliitikkojen huomion hallinnonalansa tärkeisiin kysymyksiin, parantui valtion toiminta. Tätä kutsuttiin virkamiehistön asiantuntijavastuuksi. (Komiteanmietintö 1979:53, 12.)

Normi virkamiehistön pätevyyden käytöstä intressien ajamisessa merkitsi myös hallinnon eriytymisen hyväksymistä. Oli hyväksyttävää ja hallintotoiminnan parhaaksi koituvaa, että eriytyneet virastot ja hallinnonalat saattoivat strategisesti kamppailla asemastaan, olemassaolostaan ja reviireistään. Strateginen kilpailu ulottui jopa poliiti-

<sup>18</sup> Esitetty tulkinta perustuu VKK:n virkamieshaastattelujen tulokseen.

<sup>19</sup> Esimerkiksi eduskunnassa haluttiin saada tietoa asian valmistelussa kuulluista tahoista.

tikkoihin kohdistuviin vaatimuksiin. Virkamiehet saattoivat odottaa, että heidän hallinnonalansa ministeri toimi toimialueen edunvalvojana (Nousiainen 1992, 107).

Poliittisen päätöksenteon kentällä virkamiehistön pätevyydestä intressien yhteensovittajina ei keskusteltu. Hallinnon kehittämisen kentällä intressitietämys oli pääosin sivuseikka, ja esimerkiksi varsinaisia asioita koskevia ehdotuksia ei tehty. Intressejä koskevat pätevyiden arvostukset muotoutuivatkin paljolti käytäntöjen asettamien vaatimusten seurauksena. Päätöksenteossa oli kysymys paitsi virkamiesten, poliitikkojen niin myös yhteiskunnallisten intressiryhmien välisestä valtasuhteesta. Varsinkin ministeriöissä virkamies joutui usein työskentelemään ympäristössä, jossa avoin intressien ajaminen oli sallittua ja toivottua, ja hänen oli yksinkertaisesti otettava se työssään huomioon.

### III KESKUSVIRASTOKYSYMYS

#### 1 Keskitettyä vai hajautettua pätevyyttä

Hallinnon kehittämisen kentällä strategiseksi keskustelun kohteeksi nousi 1950-luvun puolessa välissä se, pitäisikö asioiden ratkaisuvallan olla keskitettyä (sentralisoitua) vai hajautettua (desentralisoitua). Tätä pohdittiin sekä keskushallinnon ja lääninhallinnon että ministeriöiden ja keskusvirastojen välisiin valtasuhteisiin vaikuttavana asiana (esimerkiksi Virastopäällikköpäivät 1955). Asiaa ratkomaan asetettiin valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea, joka jätti vuonna 1958 ensimmäisen periaatemietintönsä (Komiteamietintö 1958:5).<sup>20</sup> Komitea edusti työnjaon ja tehtäväjaon kehittämisen strategiaa. Toisin sanoen se, minkälaiseksi virkamiehistön pätevyiden käyttö muotoutui, riippui komitean arvion mukaan työnjaosta. Komitea tarkasteli hallinnon kehittämistä myös aiempaa laaja-alaisemmasta näkökulmasta ja sen mietintö oli ensimmäinen keskushallinnon kehittämisstrategia, jossa pohdittiin kokonaisvaltaisesti piiri- ja lääninhallinnon sekä keskushallinnon välistä tehtäväjakoa ja valtasuhdetta.

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea kytki siis yhteen työnjaon ja virkamiehistön pätevyiden arvostamisen normin. Se asetti työnjakoon liittyen seuraavankaltaisen periaatteen:

“Toimivalta tuli kussakin tapauksessa sellaiseen alimpaan portaaseen, jolla oli riittävä pätevyys, riittävän laaja näkemys ja tiedossaan asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat (Komiteamietintö 1958:5, 24).

Työnjaon tuli rakentua sen perusteella, kenellä ja millä hierarkian tasolla työskentelevällä virkamiehellä oli pätevyyttä käsitellä asioita. Samalla virkamiehistön pätevyys oikeutti valtasuhteita. Mitä enemmän pätevyyttä henkilöllä oli, sitä enemmän hän sai toimivaltaa suorittaa tehtäviä.

Toisaalta työnjaon kautta määräytyvä pätevyiden normi heijastaa valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean päätösvallan hajauttamista korostavaa kehittämisstrategiaa. Sen mielekkyys perustui tulkintaan päätösvallan liiallisesta keskittyneisyydestä. Komitea pyrki esittämään perusteita sille, miten ja minkälaisilla edellytyksillä tehtävien määrä ja niiden suorittamisessa tarvittava pätevyys saattoivat olla perusteena päätösvallan hajauttamiselle:

<sup>20</sup> Komitean teoreettiset näkemykset pohjautuvat Jaakko Uotisen (1957) laatimaan selvitykseen.

"Yhtenä näkökohtana keskityksen puolesta esitetään usein asiantuntemuksen tarve. Niinpä Ruotsin desentralisoimiskomitea totesi eräiden asioiden vaativan sellaista teknillistä asiantuntemusta, jota ei ole paikallisesti saatavissa. Tämä näkökohta soveltuu lähinnä vain alueelliseen desentralisaatioon, eikä aina siihenkään. Jos oletetaan, että jossakin piirihallintoviranomaisessa on teknillistä pätevyyttä vaativia tehtäviä niin vähän, ettei niitä varten ole syytä palkata erityistä ammattimiestä, voi keskitys olla paikallaan. Mutta jos näitä tehtäviä on niin runsaasti, että niitä hoitamaan tarvitaan keskushallinnossa yhtä monta tai useampia virkamiehiä kuin on hallintopiirejä, silloin voidaan ajatella kuhunkin piiriin siirrettäväksi yksi tai useampia asiantuntijoita. Tällöin saadaan tarvittava asiantuntemus juuri siihen paikkaan, missä sitä tarvitaan, ja voidaan nopeuttaa hallintotoimintaa." (Komiteamietintö 1958: 5, 20.)

Hajauttamiselle ja virkamiehistön alueellisen pätevyyden hyödyntämiselle oli edellytyksiä, jos tehtäviä oli riittävästi. Asioiden käsittelyn keskittäminen keskushallintoon mahdollisti puolestaan erikoistumisen. Pitkälle viedyllä työnjaolla voitiin myös "erottaa vähemmän vaativat tehtävät todella vaativista ammattitehtävistä." Näin saatiin "käyttää vähemmän kvalifioitua ja alemmin palkattua työvoimaa työn laadun siinä kärsimättä". (Komiteamietintö 1958: 5, 20.) Komitea uskoi siis eriytymiseen, joka sopikin hyvin tilanteeseen, jossa julkisen hallinnon tehtävät laajenivat.

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean arvio keskushallinnossa olevasta pätevyydestä uusintii hallinto- ja oikeusvaltion kaudella esitetyn erottelun. Keskusvirastot edustivat pitkälti eri alojen pätevyyttä. Valtioneuvoston esittelijät, ministeriöiden virkamiehet, olivat saaneet lainopillisen ja hallinnollisen koulutuksen, minkä seurauksena heiltä puuttui tavallisesti muiden alojen perusteellisempi tuntemus.<sup>21</sup> Pätevyyden arvostukseen perustuvan erottelun tarkoituksenmukaisuuden oikeutus riippui työnjaosta. Toisin sanoen ministeriöiden virkamiesten erityisalojen pätevyyden tarve liittyi siihen, minkä laatuista keskusviraston toimialaan kuuluvia asioita valtioneuvostossa ja ministeriöissä käsiteltiin. Jos suuri osa asioista oli erikoista ammattipätevyyttä edellyttäviä rutiiniasioita, voitiin kysyä, oliko toimivallan jako järkipärisesti suoritettu vai oliko organisaatio liian keskitetty.<sup>22</sup> (Komiteamietintö 1958: 5, 20 ja 35-38.)

Valtiohallinnon organisaation uudistamiskomitea ei esittänyt keskusvirastokysymykseen periaatteellista ratkaisua. Keskusvirastojen liittäminen ministeriöihin oli ratkaistava tapauskohtaisesti. Komitea kuitenkin suositteli hallinnollisten keskusvirastojen säilyttämistä itsenäisenä virastona, mikäli ne toimivat lainkäyttöviranomaisina, olivat välttämättömiä hallinnon oikeusturvan kannalta tai käsitelivät suurta määrää rutiiniasioita. Komitea myös kannatti keskusvirastojen virkamiesten tekemää suoraa esittelyä ministereille tai valtioneuvostolle. (Komiteamietintö 1958:5, 33-42.)

Merkittävää komitean strategiassa oli sen tunnustaminen, että asiat oli ratkaistavissa piiri- ja paikallishallinnon pätevyydellä. Keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostaminen ei julkisessa hallinnossa ollut enää itsestäänselvyys. Tästä huolimatta

---

<sup>21</sup> Komitea totesi kuitenkin olevan tapauksia, jossa valtioneuvoston esittelijällä oli pitkäaikainen, asianomaisessa keskusvirastossa saatu kokemus, minkä perusteella häntä voitiin pitää alan erityisasiantuntijana.

<sup>22</sup> Ministeriöiden tehtäviksi olisivat jääneet tärkeimpien asiakokonaisuuksien kuten lainsäädäntöä, tulo- ja menoarvion valmistelua, keskusvirastojen virkanimityksiä sekä laajakantoisia talouskysymyksiä koskevien asioiden ratkaisu ja valmistelu. (Komiteamietintö 1958: 5, 20 ja 35-38.)

komitean kannanotot olivat pääomaa kaikilla hallinnon tasoille toimiville virkamiehille. Ne oikeuttivat ministeriöiden johtavan aseman, keskusvirastojen olemassaolon sekä alue- ja paikallishallinnon vahvistamisen.

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea kykeni perustelemaan ehdotuksiaan tieteen tuloksiin vedoten. Hallinnon kehittäminen ja pätevyyden rakentaminen olikin nyt ensimmäisen kerran suoraan tieteellisen toiminnan tuloksia soveltavaa ja hyväksikäyttävää. Tässä suhteessa komitean ehdotukset täyttivät symbolisesti objektiivisen tiedon vaatimusta löytää hallinnon kehittämiseksi optimaalisia ratkaisuja. Käsitteissä sekä niitä ilmentävissä käsitteistöissä ja esitystavassa näkyi klassiseen hallinto-oppiin nojautuvaa logiikkaa.

Oppina oleellista oli tehokkuuden, työnjaon ja virkamiehistön pätevyyden yhteenkytkeminen. Tehokas hallinto oli sellainen, jossa virkamiehistön pätevyyttä käytettiin tarkoituksenmukaisesti. Tämä taas riippui työnjaosta ja organisaatorakenteista. Niitä muuttamalla ja järkipäristämällä voitiin vaikuttaa virkamiehistön pätevyyteen ja sen hyväksikäyttöön.

Komitea ei kuitenkaan kyennyt klassisen hallintoteoreetikkojen tavoin muokkaamaan ehdotuksiaan konkreettisiksi toimintaohjelmiksi. Pätevyyden näkökulmasta se vain periaatteellisesti totesi, mitkä edut ja haitat liittyivät työnjakoon sekä ratkaisuvallan keskittämiseen ja hajauttamiseen. Keskeiseksi ongelmaksi oli esitettävissä pätevyyden normin määrittelyn ja kriteerien epämääräisyydet. Vastausta vaille jäivät monet kysymykset: milloin tehtävät olivat luonteeltaan sellaisia ja kuinka paljon niitä täytyi olla, jotta niiden suorittamiseksi kannatti palkata piiritalolle oma pätevyyttä edustava virkamies? Riittikö siis esimerkiksi tieinsinöörien palkkaamiseksi se, että piirihallinnossa oli riittävästi teknilliseen alaan liittyviä tehtäviä, vai rekrytoitiinko henkilöitä vasta erikoistehtäviä kuten teiden ylläpitoa, rakentamista tai suunnittelua varten?

Kun valtiorakenteen organisaation uudistamiskomitea oli jättänyt mietintönsä, se lakkautettiin. Tämän jälkeen perustettiin samalla nimellä työskennellyt uusi komitea. Se teki vuonna 1959 ehdotuksen desentralisoinnin ja delegoinnin toteuttamiseksi. Sisällöllisesti ehdotus vastasi ensimmäisen uudistamiskomitean käsityksiä. Komiteoiden töiden pohjalta valtioneuvosto antoi päätöksen valtiorakenteen kehittämisestä (Valtioneuvoston päätös 28.1.1960), joten hajauttamisella oli poliittisen päätöksenteon kentän tuki.

Periaatemietintöjen jälkeen valtiorakenteen organisaation uudistamiskomitean työ jatkui kaikkiaan kuudella uudella mietinnöllä.<sup>23</sup> Myös uusissa mietinnöissä jatkettiin virkamiesten pätevyyden arviointia periaatemietinnön linjan mukaisesti. Esimerkiksi lääkintöalan keskushallinnon järjestelyä koskevassa mietinnössä komitea ei kannattanut lääkintöhallituksen yhdistämistä sisäministeriön osastoksi. Erityisalojen pätevyyttä vaativien rutiiniasioiden ratkaisuvallasta oli delegoitava lääkintöhallitukselle. Vastaavasti laajakantoisimmat asiat olisivat jääneet sisäministeriöön. Niiden valmistelussa ja esittelyssä tarvittiinkin ministeriöiden esittelijöiden omakohtaista perehtymistä. (Komiteanmietintö 1960 B:21.)

---

<sup>23</sup> Nämä olivat komiteanmietinnöt eräiden virkamiehiä koskevien henkilöasioiden käsittelystä (1959:52), oikeushallinnon uudistamisesta (1959:53), sairaala-alan suunnittelu- ja tutkimustoiminnan järjestämisestä (1960:8), lääkintöalan keskushallinnon järjestelystä (1960:21), sisäasianministeriön hallinnonhaaran uudistamisesta (1961:46) sekä valtiovarainministeriön hallinnonhaaran uudistamisesta (1961:49).

Hallinto ei kuitenkaan muuttunut valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean viitoittamaan suuntaan; hajauttamisen sijasta päätösvalta keskittyi. Ministeriöissä ratkaistavien asioiden määrän kasvu jatkui (Ks. Tiihonen 1990b, 301) ja komitean si-  
vuuttamat esikunta- ja tukitehtävät tulivat yhä merkittävimmiksi. Hyvinvointivaltion  
toimintapoliitikoita haluttiin ohjata keskitetysti, joten on varsin ymmärrettävää, miksi  
komitean ehdotukset jäivät pääosaltaan toteutumatta.

## **2 Suunnaksi keskusvirastokeskeisyys ja pätevyydellä johdettu yhteiskunta**

Hyvinvointivaltiossa pyrittiin pitämään kiinni suomalaisen hallintoperinteen mukai-  
sesti keskitetyn valtion ihanteesta. Kysymys oli hallinnon sisäisistä valtasuhteista, eri-  
tyisesti siitä, että keskushallinnossa oli oltava virkamiehistön pätevyyttä vaikuttaa  
alue- ja paikallishallinnon sekä laajemmin koko yhteiskunnan toimintaan. Keskitetys-  
tä, keskushallintokeskeisestä, hallinnon kehittämisen strategiasta kiinni pitämisestä tuli  
haasteellinen tehtävä hallinnon laajetessa. Oli ratkaistava se, millä tavoin tuottaa toi-  
minnallisia edellytyksiä eriytyvän hallintokoneiston keskitetylle vallankäytölle.

Ratkaisua keskitetyille valtasuhteille etsittiin aluksi ministeriöjärjestelmän vahvis-  
tamisesta. Vuonna 1962 poliittisen päätöksenteon kentällä esitettiin erityisen terveys-  
hoidon ministeriön perustamista. Tällä haluttiin vahvistaa terveydenhoidon suunnitel-  
mallista kehittämistä (Eduskunnan toivomusaloite 5, 1963). Ministeriön perustaminen  
kuitenkin hylättiin. Samalla poliittisen päätöksenteon kentällä tehtiin strategisesti peri-  
aatteellinen ratkaisu keskusvirastojärjestelmän puolesta. (Perustuslakivaliokunnan  
mietintö 13/1965.) Seurauksena oli strategian muutos. Hallintokoneiston keskitetylle  
vallankäytölle alettiin etsiä ratkaisua keskusvirastojen perustamisista.

Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentillä keskusvirastojen perus-  
tamisten oikeutus tehtiin uskottavaksi vertailulla ministeriöhallintoon. Keskusvirasto-  
jen perustamista perusteltiin strategisesti sillä, että ne olivat yhteiskunnan toimintojen  
keskitetyn hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaisempia kuin ministeriöt. Tämä toi-  
saalta edellytti sellaisten toimintojen määrittelyä, joissa keskusvirastoja kannatti käyt-  
tää.

Esitetyn argumentin mukaan keskusvirastot olivat ensinnäkin ministeriötä tarkoi-  
tuksenmukaisempia organisaatioita johtamaan alue- ja paikallishallintoa. Esimerkiksi  
verohallituksen perustamista oikeutti käsitys, jonka mukaan suuren kenttähallinnon  
johtaminen ja valvominen soveltuu luonteensa puolesta paremmin keskusviraston kuin  
ministeriön tehtäväksi (Hallituksen esitys 117/1969). Toinen peruste liittyi siihen, että  
oikeudellisten kysymysten ratkaisemisessa keskusvirastoissa voitiin käyttää virkamie-  
histön pätevyyttä ministeriöitä paremmin. Oikeusturvaan liittyvät asiat tuli olla käy-  
täntöjen yhdenmukaisuuden takia keskusvirastotasolla ammattitaitoa ja puolueetto-  
muutta edustavan yhtenäisen johdon ja valvonnan alaisuudessa. (Hallituksen esitys  
117/1969.) Hallinnolliseen lainkäyttöön kuuluvien asioiden käsittelyn esitettiin edel-  
lyttävän kollegiaalista asioiden hoitoa. (Hallituksen esitys 108/1965.) Se oli mahdol-  
lista vain keskusvirastoissa.

Virastojen perustamisen teki tarkoituksenmukaiseksi myös arvostusta ilmentävä  
argumentti, jonka mukaan virkamiehistön erityisalojen pätevyyden hyödyntäminen  
edellytti riippumattomuutta poliittisesta päätöksenteosta. Vertailukohtina esitettiin mi-  
nisteriöt. Esimerkiksi työsuojeluhallituksen muodostamisen taustalla olleen näkemyk-  
sen mukaan "päällikköviraston muotoiselle ministeriön osastolle soveltui huonosti



teknillistä erityisasiantuntemusta edellyttävien ratkaisujen tekeminen". (Komiteamietintö 1971: B 87, 71). Vastaavasti sosiaalihallituksen tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että sosiaaliministeriön huolto- ja väestöosasto joutui suorittamaan tärkeiden ja laajakantoisten asioiden valmistelun ja käsittelyn ilman keskusviraston tuomaa ammatillista tukea (Komiteamietintö 1965 B 53). Ehdotus ei kuitenkaan sisältänyt mitään sellaista, joka olisi selvittänyt, millä perusteella toimikunta katsoi ministeriön osaston muuttamisen keskusvirastoksi antavan sille tarvittavan ammatillisuuden (Salomaa 1968, 234).<sup>24</sup>

Keskusvirastojen tarpeellisuuden perustamisten taustalla oli toisaalta ministeriöiden toiminnan helpottaminen. Kysymys oli rutiiniasioiden erottamisesta ministeriöiden tärkeimmäksi katsotuista asioista. Tämä tarkoitti työnjakoa, jossa oli huomioitu virkamiehistön pätevyyden tehokas ja tarkoituksenmukainen organisointi. Konkreettisesti esitetty strategia heijastui verohallituksen perustamista puoltavassa argumenteissa. Hallituksen esityksen mukaan käytännössä oli havaittu, että verolainsäädännön valmistelutehtävät ja varsinaiset hallintotehtävät sopivat huonosti yhteen samassa virastossa hoidettavaksi. Ne olivat luonteeltaan erilaisia ja vaativat erilaista pätevyyttä. Siksi oli tarpeen työnjako, jossa lainsäädännön valmistelutehtävät olivat ministeriössä ja hallintotehtävät keskusvirastossa (Hallituksen esitys 117/1969.) Vastaavankaltainen käsitys näkyi muun muassa myös vuonna 1968 sosiaalihallituksen perustamisen taustalla (Hallituksen esitys 108/1965).

Poliittisen päätöksenteon kentällä lähes kaikkien keskusvirastojen perustamiset kohtasivat vastustusta. Syyt olivat usein tapauskohtaisia, ja liittyivät perustettujen virastojen tehtävien tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen. Poliittisista ryhmittymistä keskusvirastojen perustamisen vastustus oli suurinta SKDL:n kansanedustajien keskuudessa (esimerkiksi ekp. 21.10.1969, 1736).

Virkamiehistön pätevyyteen liittyen perusteena keskusvirastojen vastustamiselle oli väite siitä, ettei keskusvirastojen perustaminen noudattanut tehokkaan tietojen ja taitojen hyväksikäytön periaatteita. Kritiikin taustalla oli jo valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean esittämä oppi työnjaosta. Virastojen (erityisesti sosiaalihallituksen) perustaminen ei vastannut lähtökohtaa, jonka mukaan asioiden ratkaisu tuli siirtää alimmalle mahdolliselle tasolle, jolla oli kyky ratkaista asia. (Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö 64/108.) Keskusvirastojen vastustamisen strategisena oikeutuksena saattoi lisäksi olla argumentti virastojen perustamisen tarpeettomuudesta. Asioiden hoitamisiin ei liittynyt pätevyyden kannalta ongelmia (esimerkiksi ekp. pöytäkirjat 13.4.1973).

Virkamiehistön pätevyyden arvostusten kannalta keskusvirastojen perustamisen ja vastustamisen kannanotot olivat paljolti samankaltaisia kuin aiemminkin. Lopputuloksena uusien keskusvirastojen perustamisesta oli kuitenkin valtasuhteiden muutos hallintokoneiston sisällä. 1960-luvun lopulta lähtien hallinnollisten keskusvirastojen asema vahvistui. Niiden toimivalta laajeni, päätösvalta kasvoi ja ne saivat yhä merkittävämmän roolin esikuntatehtävien, suunnittelun ja asioiden valmistelun kautta hallinnon ohjausjärjestelmässä. (Mäenpää 1979, 198-211.) Kehitystrendi korosti erityisalojen pätevyyden tärkeyttä ja arvostusta. Sitä tarvittiin, jotta keskushallinnolla oli edellytyksiä johtaa ja ohjata eriytyvää valtionhallintoa. Tämänkin suuntaisesti oltiin jo ajateltu suuriruhtinaskunnan ajalta lähtien.

---

<sup>24</sup> Esimerkiksi sosiaalihallituksen osalta erityisalan pätevyyden korostuminen ilmeni siten, että hyväksyessään lain sosiaalihallituksen perustamisesta eduskunta edellytti yhteiskuntatieteellisen koulutuksen ottamista huomioon viraston tärkeimmissä viroissa.

### 3 Keskushallintokomitea – asiantuntijavirastoja keskushallintoon

Keskushallinnon kehitys tuli arvioinnin kohteeksi 1970-luvun puolessa välissä. Vuonna 1974 asetettiin keskushallintokomitea, joka jätti lopullisen mietintönsä neljä vuotta myöhemmin. Komitean lähtökohtina olivat hyvinvointivaltion ihanteet kuten suunnitelmallisuuden lisääminen ja kansanvaltaistumisen edistäminen. Strategisena kehittämistavoitteena oli eriytyneen hallintokoneiston johtaminen ja yhteensovittaminen. Keskushallintokomitea pyrki yhdistämään hallinnon kehittämisen strategiassaan kaksi hyvinvointivaltion ydinlähtökohtaa. Toinen näistä liittyi hallinnon rakenteelliseen ja työnjaolliseen kehittämiseen, ja toinen suunnitelmalliseen ja ohjelmalliseen hallintoon kohdistuvaan ohjaukseen.

Komitean (Komiteanmietintö 1978:22) strategiana oli kehittää ministeriöistä hallinnonalojensa johtavia ja hallintotoimintaa yhteensovittavia yksikköjä.<sup>25</sup> Tällä olisi voitu vahvistaa myös poliittisen vallan toimintamahdollisuuksia, koska ministeriöt olivat keskusvirastoista poiketen suoraan poliittisen kontrollin alaisuudessa. Lähtökohtaa voidaan pitää merkittävänä etenkin, kun keskusvirastojen perustamisten yhteydessä oli esitetty arvio, jonka mukaan niissä oli ministeriöitä paremmat ja riippumattomammat edellytykset käsitellä erityisalojen pätevyyttä vaativia asioita. Keskushallintokomitean mukaan ongelmana olikin ministeriöiden ja keskusvirastojen valtasuhde. Keskusvirastojen merkitys oli kasvanut yhteiskunnallisessa vallankäytössä. Keskushallinnon kehittämisen etiikkana oli vahvistaa poliittista päätöksentekoa suhteessa erityisalojen pätevyyteen.

Keskushallintokomitea uudisti valtionhallinnon uudistamiskomitean strategian päätösvaltan hajauttamisesta. Rutiiniasioiden päätösvaltaa voitiin siirtää piiri- ja paikallistason virastoille, mikäli niillä oli riittävää pätevyyttä (Komiteanmietintö 1978:22, 226.) Uutta oli komitean tulkinta siitä, että väliportaan hallinnossa saattoi olla jopa suurempaa erityisalojen ja yleishallinnon pätevyyttä kuin keskushallinnossa. (Komiteanmietintö 1978:22, 226). Tämä oli aiempiin hallinnon kehittämisen kentällä esitettyihin kannanottoihin verrattuna jyrkempi tulkinta. Se samalla kyseenalaisti keskusvirastojen virkamiehistön pätevyyden arvostuksen ja loi tilaa valtasuhteiden muutokselle; toisin sanoen piiri- ja paikallistason vallan vahvistamiselle.

Kun ministerihallintoa vahvistettiin ja päätösvaltaa siirrettiin alue- ja paikallishallintoon, uudessa tilanteessa oli ratkaistava myös hallinnollisten keskusvirastojen tehtävät ja aseman oikeutus. Vastaus löytyi hallinnollisten keskusvirastojen edustaman pätevyyden arvostusten muuttamisesta. Hallinnollisten keskusvirastojen tuli kehittyä aiempaa selvemmin toimi-alansa erityisalojen pätevyyttä edustaviksi asiantuntijaviranomaisiksi. (Komiteanmietintö 1978:22, 443.)<sup>26</sup> Tämä olikin virkamiehistön pätevyyden kannalta keskushallintokomitean merkittävin uusi idea, vaikka se jäikin yleiselle tasolle (vrt. Temmes 1992, 67).

<sup>25</sup> Ministeriöiden tehtävinä olisivat olleet muun muassa vastuu omien toimi-alojensa yhteiskuntapolitiikasta, lainsäädännön valmistelusta, toteuttamisesta ja valvomisesta, tulo- ja menoarvion laadinnasta sekä muiden virastojen ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi ministeriöt olisivat saaneet ratkaistavakseen sellaisia yksittäisiä päätöksiä, joissa poliittiset näkökohdat olivat korostuneita, mutta jotka eivät kuitenkaan edellyttäneet poliittista kompromissia tai valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. (Komiteanmietintö 1978, 22, 250-253.)

<sup>26</sup> Idea asiantuntijavirastosta kehittyi keskushallintokomiteassa Arno Hannuksen ja Markku Temmeksen vaikutuksesta (Temmes 1992, 67).

Esitetyn strategian mukaan hallinnolliset keskusvirastot olisivat keskittyneet entistä enemmän yleisohjeiden ja kehittämissuunnitelmien valmisteluun. Virastoille olisi kuulunut lisäksi väliportaan hallinnon ohjaus- ja seurantatehtäviä sekä valitusasioiden käsittelyä. (Komiteanmietintö 1978:22, 441-445.) Näin suunniteltu asiantuntijaorganisaatio olisi ollut myös hallinnollinen yksikkö. Kuitenkin asiantuntijaviraston tarkoituksenmukaisuuden voi tulkita heijastavan ennen kaikkea käsitystä siitä, että keskushallinnossa tarvittiin yhä enemmän tietoa tuottavaa virkamiehistön pätevyyttä.

Keskushallintokomitean ehdotus johti keskusvirastokysymyksessä hallinnon kehittämisen strategian painopisteen ja opillisen kohteen muuttumiseen. Kysymys linjahallinnossa tarvittavasta pätevyydestä muuttui osin keskusteluksi siitä, minkälaista esikuntatehtävien pätevyyttä tarvittiin linjahallintoa tukemaan. Ehdotus jäi toisaalta puutteelliseksi ja strategisesti keskeneräiseksi. Komitea jätti pohtimatta, miten keskusvirastojen virkamiehistön pätevyyden normiksi olisi hallintotehtävien hoitamisen sijasta saatu tutkimusluontoinen pätevyys.

Työjaon ja ohjelmallisuuden strateginen yhdistäminen kuvaa sitä, että keskushallintokomitean käsityksiä oikeuttivat opit rakenteellisesta tehokkuudesta ja systeemiajattelusta. Rakenteellisen tehokkuuden opin mukaisesti päätösvallan hajauttaminen ja hallinnollisten keskusvirastojen rakenteellinen muuttaminen asiantuntijavirastoksi oli tarkoituksenmukaista rationaalisen hallintotoiminnan kannalta. Systemisyys heijastui puolestaan tulkintoina siitä, että hallintoa saattoi ohjata ohjelmien ja suunnittelujärjestelmien kautta.

Keskushallintokomitean ehdotusten taustalla oli valtasuhteiden uudistamisen, ministeriöiden vahvistamisen strategia. Ministeriöissä oli tarkoitus tehdä toimintaohjelmia, joiden mukaisesti muun hallintokoneiston tuli toimia. Tämä mahdollisti samanlaisen päätösvallan hajauttamisen ja keskitetyn vallankäytön, koska keskushallinnolla oli suunnitelmien ja ohjelmien kautta mahdollisuus vaikuttaa muuhun hallintokoneistoon. Hallinnollisten keskusvirastojen muuttaminen asiantuntijavirastoiksi oli luontevaa, sillä ohjelmien ja suunnitelmien tuottaminen ja laatiminen vaativat virkamiehistön pätevyyteen perustuvaa tietoa. Komitea nosti esille myös rakenteellisen eriytymisen ja yhteensovittamisen välisen jännitteen. Organisaatioilla, jolla oli pätevyyttä yhteensovittaa eriytynyttä hallintoa, oli edellytyksiä vallankäyttöön. Tähän perustui pyrkimys edistää ministeriöiden merkitystä hallintoalojen yhteensovittajina.

Keskusvirastojen muuttaminen asiantuntijavirastoiksi aloitettiin asuntohallituksessa ja sosiaalishallituksessa. Tämä kehitystyö jäi kuitenkin puolitiehen. (Ks. Hallberg 1978 ja Haatanen ja Suonoja 1992, 617-623.) Asioiden siirtäminen keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon ei sekään toteutunut. Samalla epäonnistui poliittisen vallan vahvistaminen suhteessa pätevyyttä edustavaan virkakoneistoon. Poliittisen päätöksenteon kentällä kiinnitettiin huomiota siihen, että keskusvirastojen asema jäi poliittisen vallankäytön kannalta liian vahvaksi.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Vuonna 1981 SDP:n kansanedustajat kiinnittivät huomiota hallintokoneiston vanhanaikaisuuteen. Erityisesti heidän kritiikkinsä kohdistui keskusvirastoihin, jotka olivat ministerien kontrollin ulottumattomissa. Keskusvirastojärjestelmä oli johtanut ylimääräisen hallintoportaan muodostumiseen, byrokratian lisääntymiseen ja kansalaisten etäänymiseen hallinnosta. (Eduskunnan toivomusaloite 10/1981.) Myös keskustapuolue teki vastaavankaltaisen toivomusaloitteen. (Eduskunnan toivomusaloite 17/1982)

## IV VIRKAMIEHISTÖ HYVINVOINTIVALTIOSSA

### 1 Henkilöstöpolitiikalla pätevyiden hallintaan

Hyvinvointivaltion kaudella henkilöstöä koskevaa vallankäyttöä siirrettiin poliittisen päätöksenteon kentältä virkamiehistön tasolle. Esimerkiksi virkamiehistön palkkauksen määrittely tuli valtion työmarkkinalaitoksen ja etujärjestöjen ratkaistaviksi. Näin vahvistettiin hallinnon korporatiivisia piirteitä ja vaikutettiin siihen, ettei kamppailua palkkauksesta voitu käyttää puoluepoliittisena strategiana.<sup>28</sup> Toisaalta poliittisen päätöksenteon kentällä hyväksyttiin edelleen perustettavat virat ja sekä käytettiin virkamiehistön nimitysvaltaa. Esimerkiksi presidentillä oli edelleen oikeus nimittää joukko ylimpiä virkamiehiä.

Edellä esitetyt käytäntöjen muutokset kuvastavat strategiaa, jossa henkilöstöasioiden hoitaminen pyrittiin ainakin osittain muuttamaan poliittisesta kysymyksestä pätevyyttä edellyttäväksi ammatilliseksi asiaksi. Keskushallintoon palkattiin erityisiä henkilöstöasioiden hoitamisen pätevyyttä edustavia virkamiehiä ja valtiovarainministeriöön perustettiin henkilöstöasioita käsittelevä yksikkö, henkilöstö-osasto. Tämä loi uudenlaisia henkilöstöasioihin liittyviä opillisia käsityksiä. Hyvinvointivaltion toimintamallin mukaisesti henkilöstöasioihin pyrittiin vaikuttamaan ohjelmallisesti.

Toisaalta ohjelman rakentamisen vapautta rajoitti se, että henkilöstö-osasto joutui myös osallistumaan järjestöjen kanssa tehtävään virkamiesten työehtoehtojen sopimiseen. Tämä vaati juridista osaamista, mistä johtuen hallinnon henkilöstöpolitiikkaa hallitsi oikeudellinen näkökulma. Henkilöstöpoliittisten kysymysten käsittely oli samalla hallinnon kehittämisen kentällä melko lailla erillään esimerkiksi rakenteiden kehittämisestä.

Ohjelmallisuuteen liittyen hallinnon kehittämisen kentällä strategiaksi muotoutuikin tavoite johtaa henkilöstön käyttöä ja rekrytointia kokonaisvaltaisesti. Varsinkin 1970-luvulta lähtien pyrkimyksenä oli kehittää suunniteltua ja tietoisesti ohjattua henkilöstöhallintoa. Valtion henkilöstöpoliittisissa ohjelmissa kytkettiin yhteen henkilöstön määrään ja rakenteeseen, palvelusuhteiden ehtoihin, henkilöstön kehittämiseen sekä työolosuhteisiin liittyneet toimenpiteet (Lumijärvi 1978, 43-50 ja Lumijärvi ja Talkkari 1980, 7-8).<sup>29</sup> Valtioneuvosto esitti henkilöstöpolitiikalle yleiset tavoitteet, joita noudattaen tehtiin virastokohtaisia suunnitelmia.

Henkilöstöpolitiikan ohjelmiin sisältyi tavoitteet virkamiehistön pätevyiden kehittämiselle ja käytölle. Henkilöstöpolitiikan lähtökohdan mukaan virkamiehistön toiminnan oikeutuksena oli pätevyiden normi. Strategisena pyrkimyksenä oli tehdä henkilöstöpolitiikkaa tavalla, joka mahdollistaisi vastaavuuden valtion palveluksessa olevan henkilöstön tietojen ja taitojen sekä tehtävien hoidossa vaadittavan pätevyiden välillä. (Hassinen 1971, 9.)

---

<sup>28</sup> Virkamieslainsäädännön muuttamisen tavoitteeksi esitettiin hallinnon tehostaminen. Tarkoituksena oli helpottaa virkamiehistöä koskevien muutosten tekemistä ja joustavoittaa hallintoa koskevien muutosten tekemistä. (Ekp. 12.2 1985). Eduskunnassa käydyssä keskustelussa ehdotuksen nähtiin heikentävän virkamiehistön asemaa, mutta myös vähentävän eduskunnan kontrollimahdollisuuksia virkamiehistöön nähden. (Ekp. 12.2 1985).

<sup>29</sup> Luetellut asiakokonaisuudet sisältyvät henkilöstöhallinnon käsitteeseen, jolla tarkoitetaan henkilöstöä koskevien asioiden hoitamista. Henkilöstöpolitiikalla tarkoitetaan vastaavasti valtion henkilöstöhallinnon päämääriä sekä niitä periaatteita, joiden pitäisi ohjata henkilöstöasioiden hoitamista.

Henkilöstöpolitiikka miellettiin toiminnaksi, jonka tavoitteena oli lisätä hallintoyksikön suoritus- ja muuntautumiskykyä antamalla henkilöstölle toiminnan kannalta tärkeitä tietoja ja taitoja sekä luomalla tehtävien hoitamista edistävää asennoitumista ja yhteistyökykyä (Perustietoa johtamisesta 1976, 72-73). Virkamiehistön pätevyyden normi määräytyi tehtävistä, ja oleellista oli löytää tapoja, jolla muokattiin virkamiehistön pätevyys tehtäviä vastaavaksi. Näin valtiovalta otti hyvinvointivaltion kaudella yliopistoilta ja korkeakouluilta yhä suuremman vastuun virkamiehistön tietojen ja taitojen muokkaajana.

Henkilöstöpolitiikan ohjelmien yhteydessä pyrittiinkin määrittelemään keinoja, joilla voitiin vaikuttaa virkamiehistön ammatillisen pätevyyteen. Tällaisia keinoja olivat jatkuva koulutus, työkokemuksen karttumisesta huolehtiminen sekä uralla etene-mismahdollisuuksien luominen. Myös palvelusuhteiden tuli olla sellaisia, että päte-vän henkilöstön saanti ja virkamiesten tuloksekas toiminta olivat turvattuja. (Lumijärvi ja Talkkari 1980, 116.) Pyrkimyksenä oli lisätä toiminnoista lähteviä virkamiehistön rekrytointikäytäntöjä. Kun virkamiehiä rekrytoitiin, tuli aluksi määritellä avoinna olevassa tehtävässä tarvittavat tiedot ja taidot käyttäen apuna ennalta tehtyjä toimenkuvia. Tämän jälkeen virkaan valittiin henkilö, joka täytti tehtävän mukaiset vaatimukset. Näin voitiin noudattaa ylennysperiaatteiden henkeä. (Lumijärvi ja Talkkari 1980, 143-149.)

Toisaalta hallinnon kehittämisen kentällä kyseenalaistettiin valtionhallinnon henki-löstöpolitiikan onnistuminen. Kritiikin kohde oli tuttu hallinto- ja oikeusvaltion kau-delta; henkilöstön edut ja palkitsemisjärjestelmät. Tyytymättömyys etuihin ja palkitsemiseen tuotti strategioita, joissa kyseenalaistettiin koko virkamiehistön pätevyys. Samalla uusinnettiin tietojen ja taitojen arvostaminen.

Oikeutuksena sille, että henkilöstöä koskevat käytännöt olivat pätevyyden normin kannalta ongelmallisia, oli ensinnäkin argumentti, jonka mukaan valtionhallinnossa ei ollut keinoja palkita henkilöstöään kyvykkyydestä ja pätevyydestä. Vuonna 1984 vi-rastovaltuutettu Seppo Salminen kirjoitti seuraavasti:

"Nykyisellään valtionhallinnon palkkausjärjestelmä ottaa pätevyyden huomioon parhaiten virkojen perustamisen ja henkilöiden virkaan nimittämisen yhteydessä. Mahdollista on kyllä myös maksaa lisäpalkkio kelpoisuusvaatimuksen ylittävästä pätevyydestä. Käytännössä tämä on melko harvinaista. Säännönmukaista sen sijaan on palkan karttuminen palvelusvuosilisiin." (Salminen 1984, 98.)

Salmisen mukaan voitiin sanoa palkkausjärjestelmän rakentuneen paljolti oletta-mukseen, että "julkisyhteisöjen tehtävät olivat muuttumattomia ja että ne voitiin luo-kitella asteellisesti." Palkkausjärjestelmään sisältyi myös toinen olettamus: "Virkoihin valitut henkilöt säilyivät ominaisuuksiltaan samanlaisina kuin he olivat virkaan nimit-tämishetkellä (enintään he ikääntyivät ja saivat tästä tunnustuksen ikälisän muodosa!)" (Salminen 1984, 98.) Virkamiesten palkkaus pysyi samana, vaikka työtehtävien vaatimustaso tai virkamiesten pätevyys olisivat muuttuneet. Lopputuloksena oli, että "valtio oli huono työnantaja hyvälle työntekijöilleen, mutta hyvä työnantaja huonoille ja suorastaan erittäin hyvä erittäin huonoille työntekijöilleen" (Ilvesmäki ja Lahtinen 1977, 13).

Ongelmaksi koettiin myös julkisten virkojen kilpailukyky. Julkisen sektorin työpai-kat eivät useinkaan ole olleet palkkauksen ja muiden työhön liittyvien etujen suhteen yhtä houkuttelevia kuin yksityissektorilla. (esimerkiksi Karttunen 1986, 180-182.)

Esitetystä väitteestä huolimatta on muistettava, että julkisten työmarkkinoiden määrällinen vetovoima oli hyvinvointivaltion kaudella suuri. Yhä useampi kansalainen palveli virkamiehenä.

Pätevyyden kannalta henkilöstöpolitiikan ongelmaksi nousi lisäksi yhteiskunnan ja teknologian muuttuminen. Vastaavuuden aikaansaaminen valtion palveluksessa olevan henkilöstön tietojen ja taitojen sekä tehtävien hoidossa vaadittavan pätevyyden välillä oli vaikea tavoite saavuttaa yhteiskunnan kehityksen takia. Tieto saattoi uudistua virkamiehistön sopeutumiskykyä nopeammin. Virkamiehistön vähäinen vaihtuvuus vielä vaikeutti tilannetta. Asiaa pohtinut ministeriövaliokunta päätyikin Jaakko Nummisen mukaan vuonna 1973 seuraavaan johtopäätökseen:

"Yhteiskunnan kasvava muutosnopeus vaatii määräaikaishjärjestelmää. Tieto, erityisesti teknillinen ja luonnontieteellinen tieto, uudistuu nopeasti. Kun vuosisadan alkupuoliskolla tieteellinen tutkimus uudistui perusteiltaan kerran miespolven aikana, se tapahtuu tällä hetkellä nopeimmin kiihtyvillä aloilla kerran 3-5 vuoden aikana." (Numminen 1985, 182.)

Ministeriövaliokunnan käsityksen mukaan virat, joissa kehittämistehtävät olivat huomattavan korostuneita tai joiden sisältönä oli uuden luominen tai uuden tiedon soveltaminen, edellyttivät jatkuvaa henkilöstön vaihtamista. Tällaisissa tehtävissä ihmisten kyvyt uudistua tiedoiltaan, taidoiltaan ja asenteiltaan saattoivat osoittautua rajalliseksi. (Numminen 1985, 182. vrt. myös Komiteanmietintö 1978:22, 309-314.)

Kokonaisvaltainen, suunnitelmallinen ja ohjelmallinen henkilöstöpolitiikka heijastaa systeemistä ja keskitetyn vallankäytön oppia. Valtionhallinnon tarvitsemaa pätevyyttä voitiin osaltaan ohjata systeemijattelun mukaisesti keskushallintokeskeisesti virastojen esittämän informaation (tarpeiden) mukaisesti. Virastotasolla oli vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa siihen, minkälaista pätevyyttä he yksikössään tarvitsivat. Uusien virkojen perustaminen ei onnistunut ilman keskushallinnon hyväksyntää.

Toisaalta henkilöstöpolitiikkaan vaikutti myös oikeusvaltiollinen oppi, joka heijastui virkakohtaisuuden korostamisena. Virka oli siihen kuuluvien tehtävien kokonaisuus. Virkamiehistö palkattiin hoitamaan tiettyjä tehtäviä. Päinvastainen malli olisi tarkoittanut sitä, että virkaan otetaan tietyn ammattitaidon omaava henkilö, jolle annetaan tehtäviä sen ammattitaidon puitteissa, joka hänellä on. (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 27, 17.). Myös ohjelmalliseen henkilöstöpolitiikkaan vaikuttivat normatiiviset säännöt (esimerkiksi ylennysperiaatteiden noudattaminen).

Henkilöstöasioiden hoitamisen toimintavapautta rajoittivat korporatiiviset valtasuhteet. Valtiotyönantajan ja virkamiesjärjestöjen sopimissa virkaehtosopimuksissa, jotka tehtiin keskitetysti, määriteltiin virkamiehistöjen etuihin ja asemaan liittyviä seikkoja. Sopimuskäytäntöjen keskittyneisyys ja virastojen tarpeet eivät aina kohdanneet. Järjestelmä ei aina huomionnut virasto- ja yksikkökohtaisia henkilöstöpolitiikan tarpeita (Lumijärvi ja Talkkari 1980, 110). Järjestöjen näkökulmasta jäsenistön eduista ja asemasta kiinnipitäminen saattoi olla tärkeämpää pääomaa kuin pätevyyden normin kunnioittaminen, joka olisi saattanut tarkoittaa muun muassa palkkauksen eriarvoisuutta ja virkamiehistön aseman heikennystä.

Henkilöstöasioita koskeva poliittinen vallankäyttö synnytti myös epäluuloisuutta. Esitetyn argumentin mukaan esimerkiksi virkojen määräaikaisuus saattoi lisätä viranhaltijoiden riippuvuutta virkanimityksiin vaikuttaneista poliittisista päätöksentekijöistä tai eri intressiryhmien edustajista (ks. Numminen 1985, 183-192, Komiteanmietintö

1978:22, 309-312). Monopolisoitujen etujen eettisenä oikeutuksena oli siis jälleen ker-  
ran se, että ne olivat suoja virkamiehistöön kohdistuvaa mielivaltaa vastaan.

Henkilöstöpolitiikka kuvastaa kuitenkin sitä, että virkamiehistön subjektiivisuus oli  
aktiivisen muokkauksen kohteena. Strategiana oli pitkälti rakentaa totaalinen järjes-  
telmä, joka teki yksilöistä pätevyydellään valtion etuja ajavia toimijoita.

## 2 Virkamies – poliitikko vai ammattimies

Poliittiset virkanimitykset ovat olleet poliitikkojen keino käyttää valtaa virkamiehis-  
töön nähden. Tässä suhteessa hyvinvointivaltio ei muodostunut poikkeukseksi. 1960-  
ja 1970-luvuilla virkamiesten nimityksiin alkoivat vaikuttaa pätevyyden ohella yhä  
voimakkaammin poliittiset intressit. Erityisesti korkeimpiin virkoihin oli vaikea päästä  
ilman puolueen jäsenkirjaa tai jonkin puolueen tukea (Mälkiä ja Stenvall 1998, Virta-  
nen 1991, 201). Keskushallinnossa poliittiset virkanimitykset olivat yleisempiä mi-  
nisteriöissä kuin keskusvirastoissa.

Hyvinvointivaltiossa poikkeuksellista oli myös se, että niin poliittisen päätöksente-  
on kuin hallinnon kehittämisen kentillä esitettiin strategioita siirtymisestä poliittisten  
virkanimitysten käytäntöihin. Eduskunnan toivomusaloitteiden perusteella aktiivisim-  
min avoimia poliittisia virkanimityksiä ajoi kokoomus.<sup>30</sup> Sen sijaan liberaalit ja ruot-  
salaisen kansanpuolueen kansanedustajat edustivat suurinta poliittisten virkanimitysten  
vastustusta ja vaativat pätevyyteen perustuvia virkanimityksiä (Eduskunnan toivo-  
musaloitteet 8/1961, 11/1968.) Mainittujen poliittisten puolueiden strategioita selittää  
se, että niillä oli hallitsevassa asemassa olevia ryhmittymiä, sosiaalidemokraatteja ja  
keskustapuoluelaisia, heikommat mahdollisuudet vaikuttaa virkamiehistön valintoihin.

Hallinnon kehittämisen kentällä merkittävimmän ehdotuksen poliittisiin virkanimi-  
tyksiin siirtymisestä teki valtion keskushallintokomitea. Sen näkemyksen mukaan  
ministeriöiden tehokas johtaminen edellytti, että ministereillä oli apunaan puolueensa  
poliittista luottamusta nauttivia henkilöitä, valtiosihteeireitä. He olisivat osallistuneet  
ministeriöiden tärkeimpien asioiden käsittelyyn. (Komiteanmietintö 1978:22, 301-  
303.)

Esitetty ehdotus ei toteutunut. Poliittisten virkanimitysten kyseenalaistaminen hei-  
jasteli suomalaisen hallintokulttuurin perinnettä, jossa poliittisuus ja pätevyyden ar-  
vostus olivat vastakkain. Poliittisten virkanimitysten kritiikissä kiinnitettiinkin huo-  
miota niiden eettiseen ristiriitaan virkamiehistön pätevyyden arvostukseen nähden.  
Veli Merikoski kiteytti (ks. myös Palonen 1995, 73-77) arvostelun 1960-luvun lopussa  
seuraavalla tavalla:

"Tärkeimpänä yleisperusteena hallinnon täydellistä politisoitumista vastaan esite-  
tään useimmiten se, että järjestelmä voi rappeuttaa hallinnon, kun muut syyt kuin  
varsinainen virkamiesammattillinen pätevyys määräävät virkaauralle pääsyn ja uralla  
ylenemisen. Voidaan myös sanoa, että poliittisesta nimitysjärjestelmästä johtuva

---

<sup>30</sup> Esimerkiksi kokoomuksen kansanedustaja Esko J Kopponen esitti vuonna 1965, että johtavilta vi-  
ranhaltijoilta oli vaadittava laajaa poliittista ja yhteiskunnallista kokemusta (Eduskunnan toivo-  
musaloite 11/1965). Vuonna 1976 kokoomuksen kansanedustajat olivat puolestaan yksimielisesti vaa-  
timassa käytäntöä, jonka mukaan valtion keskushallinnon virkamiehet tuli valita eduskunnan voi-  
masuhteiden perusteella (eduskunnan toivomusaloite 6/1976).

virkauran epävarmuus suuresti vaikeuttaa hyvän henkilöaineksen saamista hallinnollisiin tehtäviin." (Merikoski 1968, 85-86.)

Edellä esitetyn argumentin mukaan poliittiset virkanimitykset johtivat pätevyyden arvostuksen sivuuttamiseen.<sup>31</sup> Poliittiset virkanimitykset samaistettiin ”hallinnon rapeutumisen” merkinä muun muassa suosikkijärjestelmään. Epäiltiin, että poliittisten nimitysten juurruttua nimitystilanteissa tavaksi syrjäytyivät henkilön kokemus ja ammattitaito. (Eduskunnan toivomusaloite 8/1961, Julkilausuma poliittisista virkanimityksistä 1975.)<sup>32</sup> Poliittinen virkamies ei ollut objektiivinen toimija (Hannus 1979, 50-56). Virkanimitysten poliittisuus tarkoitti siis sitä, että pätevyys menetti merkitystään ja arvostustaan.

Poliittisten virkanimitysten kritiikki kytkeytyi vaatimukseen virkanimitysten tekemisestä pätevyyteen perustuen hakijoiden vapaan kilpailun perusteella. Näin ei ollut poliittisten virkanimitysten kohdalla, sillä ne takasivat oikeisiin puolueisiin sitoutuneille henkilöille virkanimityksissä monopolisoituneita etuja. Erityisesti sitoutumattomien tai ”väärää puoluetta edustavien” virkamiesten oli vaikeaa päästä ja yltää korkeimpiin virkoihin. Erään 1990-luvun alussa haastatellun virkamiehen mukaan 1970-luvulla koettiin, että sivulta tuli ihmisiä, joilla ei ollut paljonkaan ansioita. Tämä vaikutti työnteon motivaatiota heikentävästi. (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 81, 7.)

Poliittisiin virkanimityksiin kohdistuneen kritiikin oikeutus perustui myös niiden vaikutukseen hallinnolliseen työnjakoon. Poliitikot saattoivat käyttää asioiden valmistelussa pätevän virkamiehen sijasta oman puolueensa virkamiesvalmistelijoita (Esimerkiksi Komiteanmietintö 1978:22). Ministeriöissä ”virkamiehiä saattoi kävellä pitkän käytäviä, koska heillä oli salainen tehtävä, josta ei saanut puhua kenellekään” (Virkamieshaastattelut 1993). Järjestelmä tuotti erilaisia ”poliitikkojen luottomiehiä ja juottovasikoita” läpi koko organisaation. Puoluepolitiikka rikkoi hierarkian (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 57, 16). Poliittisia virkanimityksiä kritisoivat henkilöt halusivat pitää kiinni eettisestä normista, jossa virkamiehistö edusti poliittisen vallan alaisuudessa riippumatonta pätevyyttä.

Oikeutuksena poliittisten virkanimitysten kyseenalaistamiselle oli niiden heikentämä valtion asema, arvostus ja oikeutus yhteiskunnassa. Esimerkiksi eräiden ruotsalaisen kansanpuolueen edustajien mukaan monissa korkeissa virkanimityksissä oli toimittu yhteiskunnan ja valtion etujen vahingoksi (Eduskunnan toivomusaloite 8/1961). Vuonna 1968 liberalistisen kansanpuolueen kansanedustajien mielestä poliittiset virkanimitykset johtivat rappeutumiseen, kun virkamiehistöä ei nimitetty pätevyyden perusteella. Tämä merkisi moraalien ja tehokkuuden heikkenemistä (Eduskunnan toivomusaloite 1968:11)<sup>33</sup> Poliittisuus aiheutti epäilemättä jännitteitä valtion rooliin yhteiskunnassa. Yhdistelmä oli jopa mahdoton ja epäuskottava. Toisaalta hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä korostettiin sitä, että valtion aktiivista valankäyttöä oikeutti virkamiehistön pätevyyteen perustuva kyky ohjata yhteiskunnal-

<sup>31</sup> Samaa mieltä olivat myös muun muassa lakitieteen opiskelijat vuonna 1959 valtioneuvostolle osoittamassaan kannanotossa, jonka mukaan poliittiset virkanimitykset merkitsivät ”virkamiesten tason laskua” (Poimintoja 1959, 222).

<sup>32</sup> Lausuman allekirjoittajat pitivät tuomittavana myös sitä, ”että milloin avoimena olevaan virkaan oli tarjolla päteviä henkilöitä, nimitystä viivytettiin keinotekoisesti, kunnes oman miehen katsotaan saavuttaneen näennäisesti riittävän pätevyyden”. (Julkilausuma poliittisista virkanimityksistä 1975.)

<sup>33</sup> Tehottomuutta saattoi lisätä esimerkiksi paineet kasvattaa virkamiesten määrää. ”Jos virkojen lisäämisestä puhutaan, niin tarvitaan aina kaksi puolueen virkamiestä hoitamaan korkeita virkoja.” (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 23, 23.)



lista kehitystä. Samanaikaisesti poliittiset virkanimitykset veivät uskoa virkamiehistön pätevyyden arvostukseen.

Nimitystilanteissa strategiana poliittisten virkanimitysten vähentämiseksi ja virkamiehistön pätevyyden arvostuksen edistämiseksi esitettiin vapaan kilpailun ohella politiikan tekemisen ja virkamiehistön toiminnan erottamista toisistaan (tark. esimerkiksi Poimintoja 1959, Komiteanmietintö 1979:26). Ratkaisuna väitettiin olevan myös nimitystilanteiden tarkempi noudattaminen. Ongelmana oli kuitenkin se, että virkaylentämisperiaatteet olivat sisällöllisesti tulkinnanvaraisia lukuun ottamatta minimiehtoja, esimerkiksi koulutuksen tasoa. Niiden kautta ei voitu puuttua kuin räikeimpiin poliittisiin perustein tehtyihin nimityksiin (Valtion virkamiesten.. 1959, 10).<sup>34</sup>

Poliittisille virkanimityksille löytyi myös puolustajia. Veli Merikoski kokosi yhteen heidän argumenttejaan seuraavalla tavalla:

"Hallinnon politisoitumisen puoltajat vastaavat sanomalla, että koska poliittisen valtaryhmän oman edun mukaista on - tyytymättömyyden torjumiseksi - saada hallinto hyvin hoidetuksi, niin tämä riittää turvaamaan virkamieskunnan tason pysyttämisen riittävän korkeana. Edelleen sanotaan, että kun valtaryhmä kerran edustaa kansan enemmistöä, niin sen kannattajien piiriin rajoittuva henkilövalinta kyllä tarjoaa riittävät mahdollisuudet virkojen täyttämiseen pätevillä henkilöillä." (Merikoski 1968, 85-86.)

Poliittisia virkanimityksiä puolustavien henkilöiden strategiana oli ensinnäkin kyseenalaistaa väite, jonka mukaan poliittiset nimitykset johtaisivat virkamiehistön pätevyyden arvostuksen vähentymiseen. Poliittisuuden ja pätevyyden välillä ei välttämättä ollut ristiriitaa. Kannanoton oikeuttavana väitteenä oli koulutustason ja puolueiden jäsenmäärien nousu yhteiskunnassa. Koska yliopistoista ja korkeakouluista valmistui yhä useampia eri alojen tutkintoja suorittaneita henkilöitä ja samalla puolueiden jäsenmäärät kasvoivat, alkoi 1960-luvulla puolueiden jäsenistöstä löytyä varsin monipuolista pätevyyttä (ks. Rantala 1982,92). Virkoihin valittu poliittisesti sitoutunut henkilö saattoi olla myös pätevä. Puolueiden strategioina saattoi olla pyrkimys varmistaa sitä, että niillä oli käytössään virkanimitystilanteita varten riittävästi pätevöityneitä henkilöitä.<sup>35</sup>

Toisen oikeuttavan argumentin mukaan kaikki virkamiehet ovat ainakin jossain määrin poliittisesti sitoutuneita. Esimerkiksi Urho Kekkonen kirjoitti vuonna 1970 seuraavalla tavalla:

"En kuitenkaan usko, että sillä tiedollisella ja yhteiskunnallisella tasolla, jota lainvalmisteluun kykenevä henkilö edustaa, on yhtäkään puolueetonta henkilöä. Jokainen näissä tehtävissä liikkuva henkilö, myös ns. asiantuntija, on omaksunut tietyn arvojärjestelmän ja sitoutunut tiettyihin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden suh-

<sup>34</sup> Esimerkiksi Jarmo Laine (1993, 93-94) on kiinnittänyt huomiota siihen, että poliittisissa nimityksissä ohitettujen on käytännössä lähes mahdotonta saada oikeusturvaa valituksen ja muutoksenhaun kautta. Muodolliset kelpoisuusehdot voidaan poliittisesti sopivan ehdokkaan kohdalla ohittaa ensiksi laajaharkintaisella poikkeuslupamenettelyllä. Toiseksi hakijoiden vertailussa sovellettavien nimitystilanteiden harkintavalta on käytännössä varsin venyvä.

<sup>35</sup> Vuonna 1966 SKP:ssä oltiin huolissaan siitä, että puolueella oli puutetta koulutetusta jäsenistöstä. Esimerkiksi lakimiehiä piti saada, jotta puolueella olisi ollut edellytyksiä miehittää valtion virkoja (SKP:n poliittisen toimikunnan pöytäkirjat 10.12.1966.)

teen hän ei ole puolueeton ja jotka vaikuttavat hänen lausuntoihinsa ja kannanotoihinsa. Puoluepoliittisesti saattaa asiantuntija olevansa puolueeton. Mutta hän ei ole puolueeton suhteessa yhteiskuntajärjestelmään eikä erilaisiin yhteiskuntapoliittisiin päämääriin." (Kekkonen 1970.)

Pätevyyttä edustava virkamies – olipa hän sitten puolueen jäsen tai sitoutumaton henkilö – edusti siis aina joitakin arvoja. Epäpoliittinen tahto saattoi muuttua asioiden käsittelyssä poliittiseksi (Perustietoa johtamisesta 1976, 52). Tästä oli johtopäätöksenä väite, jonka mukaan poliittisia virkanimityksiä tarvittiin ohjaamaan hallintokoneiston toimintaa (ks. Kivivuori 1979). Eettisestä näkökulmasta arvoneutraalia pätevyyteen perustuvaa hallintokoneistoa ei siis ollut olemassa. Poliittiset nimitykset olivat keino integroida virkamiehistö poliittisiin arvoihin. Puolueissa esiintyikin näkemyksiä, että virkapaikan haltija saattoi vaikuttaa toiminnan suuntaan.<sup>36</sup>

Poliittisia virkanimityksiä oikeutettiin myös normilla virkamiehen pätevyyden muutoksesta. Virkamieheltä, varsinkin keskushallinnon virkamieheltä, vaadittiin poliittista pätevyyttä. Kun henkilö toimi politiikassa tai yhteiskunnallisessa järjestötoiminnassa, hän samalla pätevöityi virkamiehenä. Poliittisuutta olisi siis tullut arvostaa virkanimityksiä tehtäessä. (Eduskunnan toivomusaloite 11/1965.)

Virkamiehistön avoin puoluesidonnaisuus vähensi politiikan tekemisen ja hallintokoneiston toiminnan etäisyyttä. Osa virkamiehistöstä integroitui puolueisiin. Kun puolueet muodostivat työryhmiä eri toimialoille ja ottivat niihin alan virkamiehiä, saattoivat virkamiehet vaikuttaa puolueen kautta päätöksentekoon. Lisäksi virkamiehen asemaa vahvisti se, että puolueilta alettiin pyytää eri asioita koskevia lausuntoja. Usein lausuntopyyntöön vastaajana puolueen edustajana oli joku ministeriön virkamies. (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 27, 8-9.)

Poliittisissa virkanimityksissä oli kysymys strategiasta vahvistaa poliittista valtaa suhteessa virkakoneistoon (ks. Rantala 1982, 96-97). Tämä oli tarkoituksenmukaista, koska pätevyyteen perustuva virkakoneisto miellettiin valta-asemaltaan vahvaksi. Strategia onnistui siinä suhteessa, että poliittiset intressit vaikuttivat yhä suuremmin virkamiehistön toimintaan. Tämä näkyy erään hallinnossa toimineen virkamiehen käsityksessä: "Jos virastossa pantiin painoa ennen muuta asiantuntemukselle, saattoi käydä niin, että jotkut katsoivat väen olevan poliittisesti epätasapainossa." (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 40, 18.)

Toiseksi poliittiset virkanimitykset liittyivät puolueiden välisiin valtasuhteisiin. Puoluearkistojen perusteella puolueet seurasivat ja strategisesti reagoivat toistensa toimintaan virkanimitysten tekemisessä.<sup>37</sup> Jopa presidentti Kekkonen miellettiin poliit-

<sup>36</sup> Politisoitumisen nähtiin vaikuttavan hallinnon toimintaedellytyksiin. Maalaisliiton näkemyksen mukaan kun esimerkiksi terveydenhuoltoalan hallinto oli SDP:n halussa, johti se laitოსvaltaisuuteen ja avohoidon laiminlyömiseen (Maalaisliiton keskushallinnon työvaliokunnan pöytäkirjat 28.2., 20.3. ja 27.3. 8.5. 1968) Vuonna 1967 päätettiin SDP:n puoluetoimikunnassa puolueiden välisen kilpailun takia kiinnittää puolueen virkamiesten nimityksien tukemiseen entistä tarkempaa huomiota. Perusteena olivat toimeenpanoviranomaisten kasvava vaikutusvalta, jota saatettiin käyttää vastoin poliittisen päätöksentekijöiden tahtoa.

<sup>37</sup> Maalaisliiton keskushallituksen työvaliokunnassa oltiin 1960-luvun puolessa välissä huolestuneita SDP:n vaikutuksesta virkanimityksissä. Sosiaalidemokraattien todettiin nimittävän määrätietoisesti omia miehiään kaikkiin mahdollisiin virkapaikkoihin. Hallituksen virkanimityksissä kepulaisten syrjimisessä SDP:llä oli myös SKDL:n tuki. Jotta tilanne muuttuisi, päätti keskustapuolueen keskushallituksen työvaliokunta ryhtyä ensinnäkin yhteistyöhön järjestöjen (Kepun lakimiehet ja Kepun agrarijärjestö) kanssa. Samoin pyrittiin seuraamaan entistä tarkemmin tilanteen kehitystä ja keskustelemaan siitä työvaliokunnan kokouksista sekä täydentämään puoluetoimistossa olevaa luetteloa eri ammatti-

tisiin virkanimityksiin vaikuttavaksi toimijaksi. Puolueisiin sitoutuneet virkamiehekään eivät olleet syrjässä kamppailusta. He saattoivat jopa esittää tyytymättömyytensä omalle puoluejohdolle, mikäli se ei riittävässä määrin huolehtinut heidän eduistaan ja uramahdollisuuksistaan. Ministerin näkökulmasta puoluepoliittiset jännitteet saattoivat esiintyä seuraavankaltaisesti:

“Kilpailijaleiriin kuuluvien “poliittisten virkamiesten” paperit ministerit kertoivat lukeneensa tavallista tarkemmin ja tarvittaessa pyytäneensä omien luottohenkilöidensä välityksellä lisäselvitystä....Eri puolueleireihin kuuluvat virkamiehet pitivät ryhmäkokouksiakin. Näissä oloissa ministeri joutui vaikkapa poliittisen sihteerinsä välityksellä kartoittamaan kilpailevat ryhmät, arvioimaan niiden solidaarisuuden ja harkitsemaan kenelle minkälaisen selvitystehtävän voisi uskoa.” (Nousiainen 1992, 111.)

Käsityksenä oli myös se, että poliittisilla virkanimityksillä voitaisiin vaikuttaa hallinnon ja yhteiskunnan väliseen valtasuhteeseen. Poliittisia virkanimityksiä oikeuttikin muun muassa käsitys, jonka mukaan hallinnossa tuli olla edustettuna mahdollisimman laaja-alaisesti eri intressit (ks. Mälkiä ja Stenvall 1998; Palonen 1995, 68-75). Esimerkiksi Antti Kivivuori (1979, 280) on korostanut puolue-edustuksellisen virkamiehistön tärkeyttä oikeudenmukaisuuden ja erilaisia yhteiskunnallisia intressejä tasapuolisesti huomioivien näkökohtien perusteella.

Hallinnossa oli siis hyvinvointivaltion kaudella puoluepoliittista opportunistia. Valtaan liittyvää jännittyneisyyttä esiintyi pätevyyttä edustavien sitoutumattomien ja poliittisten virkamiesten välillä. Tähän viittaavat eräät virkamiehistön haastattelutkimuksessa esitetyt kannanotot, kuten

“Minulla on se tunne, että jos virastossa on jotain paineita, niin ne ovat poliittisesti valittujen ja muiden välillä. Tällaista on varsinkin ammattivirastoissa, jossa henkilöillä on hyvä ammatillinen pohja. (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 57, 15.)”

Politisoitumisen aikaansaamat jännitteet saattoivat olla myös ammattiryhmien välisiä valtasuhteiden kamppailuja. 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa varsinkin valtiotieteellisessä tiedekunnassa opiskelleilla oli poliittinen, erityisesti vasemmistolainen leima. Tämä saattoi olla ongelma hallintoa johtavan juristikunnan kannalta. (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 52, 26.) Puoluepolitiikan ja ammattiryhmien välisen kamppailun sekoittumiseen viittaa myös se, että poliittisen päätöksenteon kentällä SDP:n kansanedustajat ajoivat yhteiskuntatieteilijöiden aseman parantamista valtionhallinnossa (esimerkiksi Eduskunnan toivomusaloite 21/1967).

Poliittisiin virkanimityksiin kiteytyy paljolti hyvinvointivaltion valtasuhteiden jännitteisyys ja mosaiikkimaisuus. Jännitteitä esiintyi poliitikkojen ja virkamiesten välillä, poliittisesti sitoutuneiden ja sitoutumattomien virkamiesten välillä, eri puolueita edustavien virkamiesten välillä sekä eri ammattikuntien edustavien virkamiesten välillä.

---

henkilöistä (Maalaisliiton keskushallinnon työvaliokunnan pöytäkirjat 30.1.1966, 22.3.1967 ja 12.4.1967).

### 3 Pätevyyden arvostus ja virkamieskoulutuksen uudistuminen

Hyvinvointivaltion kaudella virkamieskoulutuskin uudistui. Hallinto-opin kandidaatin koulutuksessa yhteiskuntatieteellisten ja oikeustieteellisten aineiden yhdistäminen ei lunastanut siihen asetettuja toiveita. Vuonna 1958 asiaa pohtinut komitea totesi ongelmaksi sen, ettei tutkinto missään aineessa tai aineryhmässä edellyttänyt riittävää syventymistä. Sen suorittaneet eivät kyenneet kilpailemaan esimerkiksi juristien kanssa hallinnon korkeimmista virkapaikoista. Vuonna 1959 tutkinto lakkautettiin. (Mälkiä 1983, 2-3.)<sup>38</sup>

Virkamieskoulutuksen uudistaminen ei kuitenkaan pysähtynyt. Hyvinvointivaltion käytäntöjen rakentumisen myötä alkoi virkamieskoulutukseen vaikuttaa uusi tietojen ja taitojen arvostusta ilmaiseva eettinen normi. Sen mukaan virkamiehistö tarvitsi toiminnan tehokkuutta edistävää pätevyyttä. Tämä normi näkyi niin uuden virkamies-tutkinnon, hallintotieteellisen tutkinnon oikeuttavissa perusteissa kuin juridisen tutkinnon uudistamisessa.

Hallintotieteen kandidaattien koulutus aloitettiin vuonna 1965 Tampereen yliopistossa. Koulutusohjelman tiedollisena tavoitteena oli yhdistää oikeus-, yhteiskunta-, ja kauppatieteellinen teoreettinen tietämys hallinnon tai sen jonkun erityisalueen substanssin tietämykseen. Hallintotieteilijät tuli perehdyttää talouden ja hallinnon tunte-mukseen, organisaatioiden toimintaan sekä päätöksentekoon. Tällaisia henkilöitä tarvittiin hallinnon suunnittelu- ja tutkimustehtävissä sekä organisaatioiden johtotehtävis-sä. (Mälkiä 1983, 6-7.)

Oikeutuksena pätevyyden tarpeelle hallinnon toiminnoissa ja prosesseissa esitettiin julkisen sektorin kasvun ja hyvinvointivaltion kehittyminen. Ne aikaansaivat kysyntää henkilöistä, joilla oli valmiuksia kehittää, suunnitella ja järjeistää olemassaolevia hallintorakenteita. (Vartola 1976, 29.) Hallintotieteellisen koulutuksen aloittaminen sai strategisesti perustelunsa myös virkamieskoulutuksen kyseenalaistamisesta. Sen tarpeellisuus perustui epäilyyn olemassa olleiden koulutusmuotojen kyvystä tarjota riit-täviä tiedollisia, taidollisia sekä asenteellisia valmiuksia hallintoon aikoville henki-löille (Mälkiä 1983, 7). Tutkinnon taustalla oleva strateginen asetelma vastasi valtio-tieteellisten tutkintojen alkua 1940-luvulla Helsingin yliopistossa, sillä niiden tarpeel-lisuutta oikeutettiin juridisen tutkintojen epätarkoituksenmukaisuudella hallintotoi-minnan kannalta.

Uutta virkamieskoulutuslinjaa edustaneiden hallintotieteilijöiden asema hallinnossa oli ilmeisimmin ainakin aluksi pulmallinen. Tätä kuvastaa Jaakko Virkkusen, Paavo Tarvainen ja Seppo Tiihosen vuonna 1977 laatima muistio hallintotieteen kandidaatti-en sijoittumisesta hallintoon. Tehtävät ja ammatit, joihin hallintotieteen kandidaatin tutkinto tuotti yksiselitteisiä valmiuksia, olivat hallinnossa vasta muotoutumassa. Näin hallintotieteen kandidaattien ammatillinen identiteetti jäi heikoksi. (Virkkunen, Tarvainen ja Tiihonen 1977, 9.) Muistion mukaan hallintotieteen kandidaattien tietojen hyödyntämisen ydinongelmana oli hallinnollisen pätevyyden yhdistäminen erityistie-tämystä edellyttävien asioiden käsittelyyn. Hallinnolliset asiat eivät koskaan esiintyneet substanssiasioista erillään. Lisäksi saattoi olla vaikea löytää työmuotoja, jotka yhdistivät toisten ammattiryhmien substanssiasiantuntemuksen hallintotieteilijän hal-linnolliseen tietouteen. (Virkkunen, Tarvainen ja Tiihonen 1977, 2.)

<sup>38</sup> Lähteenä Mälkiä on käyttänyt Hallinto-opin kandidaatin tutkinnon uudistamista suunnitelleen toi-mikunnan mietintöä Helsingin yliopiston valtiotieteelliselle tiedekunnalle 10.11. 1958.

Toisaalta on muistettava, että edellä esitetty muistio edustaa vain yhtä kannanottoa hallintotieteen kandidaattien sijoittumisesta julkisen hallinnon tehtäviin. Muistion tärkein merkitys on siihen sisältyvässä, valtasuhteisiin liittyvässä perusasetelmassa. Se ilmentää sitä, kuinka vaikeaa uuden ammattiryhmän oli tunkeutua hallintoon, jossa jo asemansa vakiinnuttaneet professiot ylläpitivät itsellään pätevyyteen perustuvaa eriytyneiden tehtävien monopoliasemaa. Pätevyyden arvostus oli ammattiryhmille pääomaa, mikäli se takasi oikeuden suorittaa tietyntyyppisiä tehtäviä.

Hallitsevassa asemassa olevan virkamieskoulutuksenkin, oikeustieteellisten tutkintojen, uudistamiseen heijastui hyvinvointivaltion kauden tuottamat pätevyyden arvostukset. Tämä on ymmärrettävää, sillä asian valmisteluun ottivat osaa myös hallinnon kehittämisen johtavia virkamiehiä. Uudistuspyrkimykset kiteytyivät oikeustieteellisten opintojen uudistamiskomitean jättämässä mietinnössä vuonna 1973. Ehdotuksissaan komitea pyrki strategisesti huomioimaan, minkälaista pätevyyttä juristit tarvitsivat virkamiehinä, sillä vuonna 1970 yli 40 prosenttia valmistuneista juristeista työskenteli julkisella sektorilla. (Komiteanmietintö 1973:30.)

Oikeustieteellisten tutkintojen uudistamiskomitea totesi koulutuksen ja käytäntöjen vaatimusten välisen ristiriidan. Sen esittämän väitteen perusteella oikeustieteilijöitä työskenteli runsaasti sellaisissa tehtävissä, joissa edellytettiin muuta kuin juridista pätevyyttä. Johtopäätöksen mukaan juristien tietopohjaksi ei enää riittänyt pelkästään laki- ja asetustekstien tunteminen ja niiden tulkintojen taitaminen, vaan vaadittiin kykyä käyttää hyväksi tutkimustietoa ja ryhmätyömenetelmiä. (Ks. Salminen 1974, 654-655, Komiteanmietintö 1973:30, 24-25.) "Säännöstöjäkin oli tarkasteltava paitsi sisältönsä myös tehtäviensä ja tosiasiallisten vaikutustensa kannalta, ja siksi normitietoa ei tullut irrottaa muusta normien säätelemiä ilmiöitä koskevasta tiedosta" (Komiteanmietintö 1970:30, 44).

Oikeustieteellisten koulutuksen uudistamisen tarpeellisuutta oikeutti tieto siitä, että virkamiehistön toimintaan kohdistui hyvinvointivaltion laajenemisen seurauksena uudenlaisia vaatimuksia. Tarvittiin yhä enemmän tehokkuutta edistävää ja yhteiskunnallisten ilmiöiden eriytyntä pätevyyttä. Muutospaineista huolimatta juridisen pätevyyden sisältöön ei haluttu sen arvostuksen ja strategisen aseman takia suuria muutoksia. Hallinnossa oli keskeisiä tehtäviä, joiden suorittamisessa juridinen pätevyys oli taannut monopoliaseman, eikä oikeustieteilijöiden kannalta ollut strategisesti tarkoituksenmukaista menettää saavutettua etua. Hallinnossa katsottiin olevan siinä määrin runsaasti oikeusturvaan ja lainalaisuuteen liittyviä tehtäviä, että juridinen virkamieskoulutus oli yhä tarpeellista. Mainittuja tehtäviä olivat muun muassa oikeusturvaan ja hallinnon lainalaisuuteen liittyvät tehtävät. (Komiteanmietintö 1973: 30, 24-25 ja 42-48.)

Koulutuksen perustan muuttumattomuudesta huolimatta alkoi juristien subjektiivisuus muuttua. Tämä johtui paljolti käytännön tehtävien asettamista vaatimuksista. Subjektiivisuuden muuttumista kuvastaa erään ministeriön johtavan virkamiehen tulkinta:

"Perinteiset juristit alkavat olla enemmän historiallinen muisto sanan siinä merkityksessä kuin minä opin niitä viimeisiä dinosauruksia tuntemaan joskus 20 vuotta tai vähän kauemmin sitten. Tottakai on aina ihmisiä, jotka koulutuksensa vuoksi ajattelevat asioita enemmän juridisesti kuin muut, mutta maaherra Wibelius-tyyppi alkaa olla jo historiaa." (Virkamieshaastattelut 1993.)<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Esitetyn lainauksen lisäksi ylimmän virkamiehistön haastatteluista löytyy muitakin perinteisen juristikunnan katoamiseen ja uuden juristikunnan yleistymiseen viittaavia kannanottoja. Esimerkiksi eräs

Hallinnossa näyttäisi siis olevan erotettavissa väistytvä, vahvasti oikeudellista pätevyyttä korostava perinteinen juristikunta sekä sen vastapainona yleistyvä, entistä laaja-alaisempaa pätevyyttä edustava, yhteiskunnallisesti suuntautunut juristikunta (Virkamieshaastattelut 1993). Hyvinvointivaltiossa oli käytäntöjä, jotka vaativat juristeiltakin yhteiskunnallista tietämystä ja pätevyyden laaja-alaisuutta. Toisaalta, kuten koulutuksen uudistamista koskevan keskustelun perusteella voidaan havaita, laaja-alainen pätevyys ei muodostunut uudeksi juristikuntaa määrittäväksi normiksi.

Koulutusta arvioitaessa on otettava huomioon hallinnon laajeneminen. Suuriruh-  
tinaskunnan sekä hallinto- ja oikeusvaltion kausilla uusi koulutuslinja oli ollut mah-  
dollisuus tukea kehitysvaiheiden muutosta. Hyvinvointivaltion kaudella lähtötilanne  
oli toinen. Virkamiehistön määrä oli kasvanut merkittävästi. Koulutuksella oli strategi-  
sesti yhä vaikeampaa tuottaa virkamiehistön subjektiivisuutta, jolla olisi ollut vaiku-  
tusta hallinnon toiminnan kannalta. Uutta koulutuslinjaa edustavan henkilöstön suh-  
teellinen osuus virkamiehistöstä jäi vähäiseksi. Virkamieskoulutus alkoi menettää  
merkitystään strategiana muuttaa hallinnon toimintaa.

## 5 Väljyyttä pätevyysvaatimuksiin ja pätevyyden arvostuksiin

Kysymys koulutuksen merkityksestä pätevyyden kannalta oli hyvinvointivaltion kau-  
della ammattikuntaisen kamppailun kohde. Vastakkain oli kaksi tulkintaa. Ensimmäi-  
sen väitteen mukaan tutkinnot eivät tuottaneet hallintotehtävissä tarvittavaa pätevyyt-  
tä, joten tarvittiin kelpoisuusehtojen laaja-alaisamista. Toisen arvion mukaan hallin-  
nossa oli edelleen tehtäviä, joissa tarvittiin erityistä pätevyyttä. Näin puolustettiin ja  
oikeutettiin strategisesti monopolisoituja etuja tietyistä viroista jonkin ammattikunnan  
yksinoikeutena.

Käsitys siitä, etteivät tutkinnot tuottaneet hallintotehtävissä tarvittavaa pätevyyttä,  
perustui tulkintaan hallintotehtävissä edellytettävästä laaja-alaisesta pätevyydestä.  
Tämä normin kannalla olivat sosiaalitieteilijöitä edustava ammattijärjestö (valtiotie-  
teilijöiden liitto) sekä poliittisen päätöksenteon kentällä sosiaalidemokraatit. Normia  
uusinnettiin myös hallinnon kehittämisen kentän komiteamietinnöissä. Esimerkiksi  
vuonna 1964 mietintönsä jättänyt kelpoisuusehtokomitea esitti kelpoisuusehtojen tut-  
kinnoittaista väljentämistä korkeakoulutusta edellyttävissä viroissa. (Komiteamietintö  
1964 B 45, 7.) Kysymys oli strategiasta vähentää koulutuksen sisällön merkitystä pä-  
tevyyttä osoittavana kriteerinä. Taustalla oli ammattikuntien väliset valtasuhteet ja  
kelpoisuusehtoja väljentämällä pyrittiin heikentämään juristien asemaa hallinnossa  
monopolisoitujen tehtävien suorittajina.<sup>40</sup>

Kelpoisuusehtojen väljentämistä oikeutettiin hallinnon tehtävien muuttumisella.  
Tehtävistä oli tullut luonteeltaan usein niin monimuotoisia, että eri tutkinnot saattoivat  
antaa vain osittaista pätevyyttä niiden suorittamiseen. (Komiteamietintö 1964 B 45,

---

ministeriön osastopäällikkö lausui seuraavaa: "Käsitykseni on, että uudempi, nuorempi juristikunta ei ole enää siinä mielessä perinteisiä hallintojuristeja. Perinteiset juristit alkavat olla kuusissakymmenis-  
sä, joten se on siinä mielessä poistuva ryhmä." Toisaalta ylimpien virkamiesten haastatteluista löytyy  
vielä kannanottoja, joiden mukaan perinteisiä juristeja on yhä runsaasti hallinnossa tai joissa kielletään  
koko perinteisen juristikunnan olemassaolo. (Virkamieshaastattelut 1993.)

<sup>40</sup> Valtiotieteilijöiden asema oli jäänyt heikoksi, koska virkojen kelpoisuusehtojen väljentäminen ei  
ollut toteutunut. (Valtiotieteen kandidaattien yhdistys, muistio kansliapäällikköjen kokoukselle  
8.11.1967).

7. ks. myös Komiteanmietintö 1968: B 64.)<sup>41</sup> Tähän seikkaan kiinnitettiin huomiota kansliapäällikköpäivilläkin. Kelpoisuusehtojen väljentäminen oli välttämätöntä, koska aikaisemman ensisijaisesti asioiden ratkaisun oikeudellista puolta korostavien tehtävien rinnalle oli tullut suunnittelu-, ohjaus-, ja tutkimustehtäviä, joissa taloudellisten ja muitten yhteiskunnallisten tekijöiden tuntemus oli välttämätöntä. (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 17.11.1967.)

Kelpoisuusehtojen väljentämisen oikeutukseksi esitettiin myös valtion ja yhteiskunnan välisen valtasuhteen muuttuminen (Komiteanmietintö 1964 B 45). Esimerkiksi poliittisen päätöksenteon kentällä sosiaalidemokraattien keskuudessa oli kannatusta kelpoisuusehtojen väljentämiselle valtion tehtävien muutokseen vedoten. Valtion tehtävänä oli yhä selkeämmin luoda perusedellytyksiä taloudelliselle kasvulle, sosiaalipoliittiselle oikeudenmukaisuudelle sekä koulutus- ja sivistystason kohottamiselle. (Eduskunnan toivomusaloite 21. 1967.) Vastaavasti valtiotieteilijöiden mukaan kehitys suunnittelevalle yhteiskunnaksi edellytti virkamiehistön pätevyyden arvostuksen muuttumista ja kelpoisuusehtojen väljentämistä. (Valtiotieteen kandidaattien yhdistys, muistio kansliapäällikköjen kokoukselle 8.11.1967). Kelpoisuusehtojen väljentäminen liitettiin näin hyvinvointivaltion valtaan ohjata yhteiskunnallista kehitystä virkamiehistön pätevyydellä.

Huomiota kiinnitettiin lisäksi siihen, että tiukat, tutkintokohtaiset kelpoisuusehdot saattoivat estää kyvykkään henkilöstön rekrytointia (Komiteanmietintö 1964 B 45, 7). Huoli perustui käsitykseen, jonka mukaan pätevyys oli yksilöllinen ominaisuus. Yksittäistapauksissa pätevä yhteiskuntatieteilijä saattoi olla juristia parempi viranhaltija oikeudellisia kysymyksiäkin käsiteltäessä.

Kelpoisuusehtojen väljentämisen strategisen vastustamisen oikeutuksena oli käsitys siitä, että oli olemassa hallinnon tehtäviä, joissa oli välttämätöntä ylläpitää tutkintokohtaisia pätevyysvaatimuksia. Esimerkiksi juristien keskuudessa vastustettiin lainvalmistelun viranhaltijoiden pätevyysvaatimusten väljentämistä, koska he näkivät sen johtavan toiminnan laadun heikkenemiseen (ks. Korte 1992, 235-238). Myös yksittäistapauksissa tehtävien kelpoisuuksien määrittelyssä uusinnettiin vanhoja käsityksiä. Esimerkiksi oikeudellisia asioita sisältävien tehtävien kelpoisuudeksi saatettiin määrittellä oikeustieteen kandidaatin tutkinto. (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 21.11.1968.)

Kelpoisuusehtojen väljentäminen jäikin puolitiehen, sillä esimerkiksi oikeustieteellisen tutkinnon suhteellinen osuus kelpoisuusehdoissa pysyi muuttumattomana. Tämä näkyy seuraavasta taulukosta:

---

<sup>41</sup> Komitea kirjoitti seuraavasti: "Komitea on todennut, että yhteiskuntamme muuttuneen ja yhä edelleen voimakkaasti muuttuvan rakenteen takia olisi valtion hallinnolle eduksi, että valtion virkojen ja toimien kelpoisuusvaatimuksia ei asetettaisi liian tiukkoihin rajoihin, vaan että kelpoisuusehtoja yleisesti laajennettaisiin käsittämään useampia loppututkintoja. Laajentamistoimenpidettä voidaan lisäksi perustella siten, että sillä edistetään kyvykkään aineksen hakeutumista entistä laajemmasta opintosektorista valtion palvelukseen, mikä merkitsee valintamahdollisuuksien huomattavaa paranemista...On luonnollista, että läheskään kaikkien virkojen kohdalla ei kelpoisuusehtojen laajentamiseen ole ollut mahdollisuuksia, mutta toisaalta komitea on monissa tapauksissa todennut, että virkoihin liittyvät tehtävät ja ratkaisut ovat sellaisia, että nykyisin suoritettavat tutkinnot sinänsä eivät anna pätevyyttä kaikkien osatehtävien ratkaisuun. Useassa tapauksessa vasta viranhoidon yhteydessä perehdytään tehtävien hoitamiseen." (Komiteanmietintö 1964 B 45, 7.)

TAULUKKO 15. *Tutkintojen tuottama kelpoisuus pätevyysvaatimuksissa vuosina 1952, 1965 ja 1981<sup>42</sup> (%)*

TUTKINTO	1952	1965	1981
JURIDINEN TUTK.	18	18	16
AL. OIKEUSTUTK.	21	16	0
FILOSOFINEN TUTK.	31	24	6
TEKNILLINEN TUTK.	33	37	18
KAUPALLINEN TUTK.	8	6	0
MAA- JA METSÄ. TUTK.	9	12	3
LÄÄKETIET. TUTK.	3	2	2
SOTILASKOULUTUS	1	0	0
TEOLOGINEN TUTK.	0	0	0
YHTEISKUNTAT. TUTK.	18	17	1
SOV. KORKEAK. TUTK.	3	10	60
N	827	1333	1956

Lähde: Asetuskokoelmat, sekä akateeminen ajastaika vuodet 1965 ja 1981

Vielä vuosien 1952-1965 välisenä aikana kelpoisuusehdoissa tapahtuneet muutokset jäivät verrattain pieniksi. Teknillisissä ja maa- ja metsätieteellisissä tutkinnoissa on nähtävissä lievää kasvua, kun vastaavasti alemman oikeustutkinnon ja filosofisten tutkintojen suhteen kehitys oli päinvastainen. Juridisissa ja yhteiskuntatieteellisissä tutkinnoissa tilanne pysyi pääpiirteissään ennallaan. Sen sijaan vuosien 1965-1981 välisenä ajanjakson muutokset olivat merkittäviä. Kysymys oli soveltavaa korkeakoulututkintoa edellyttävien virkojen kasvusta.

Juridisen tutkinnon suhteellinen osuus säilyi kuitenkin lähes muuttumattomana. Lisäksi viroista, joihin edellytettiin juridista koulutusta, vuonna 1981 95 prosenttia oli sellaisia, missä se oli ainoa kelpoisuusehdoissa mainittu tutkinto. Myös teknillisten tutkintojen osuutta voidaan pitää vielä vuonna 1981 varsin korkeana.

Ministeriöissä soveltavan korkeakoulututkinnon käyttö kelpoisuusehtona yleistyi jo vuosien 1952 ja 1965 välisenä ajanjaksona. Samanaikaisesti lähes kaikkien yksittäisten tutkintojen osuudet olivat lievässä laskussa. Varsinaisesti soveltavan korkeakoulututkinnon yleistyminen kelpoisuusehtona ajoittui vuosien 1965-1981 väliselle jaksolle, jolloin sen suhteellinen osuus kasvoi lähes kolminkertaiseksi. Yksittäisten tutkintojen osuudet putosivat vastaavasti lähes marginaalisiksi. Poikkeuksena oli kuitenkin juridinen tutkinto, jonka merkitys ja arvostus ministeriöiden virkoihin kelpuuttavana tutkintona säilyi edelleen vahvana.

Hallinnollisissa keskusvirastoissa yleisimpinä vaadittuina koulutuslinjoina olivat teknilliset tutkinnot. Ne säilyttivät myös suhteellisen osuuden laskusta huolimatta melko hyvin asemansa. Teknillisen koulutuksen suorittaneet sijoittuivat kelpoisuusehtojen perusteella edelleen erityisesti rautatiehallitukseen. Filosofisissa tutkinnoissa voidaan pitää vuosien 1952-1965 välillä tapahtunutta kymmenen prosentin pudotusta merkittävänä. Selityksenä on ilmeisimmin soveltavaa korkeakoulututkintoa edellyttä-

<sup>42</sup> Vuodet 1952 ja 1965 vastaavat hallintohistorian poikkileikkausvuosia. Sen sijaan vuosi 1981 on valittu poikkileikkausvuodeksi siksi, että se on lähteinä käytetyissä Akateemisissa Ajastajassa viimeinen vuosi, johon on koottu tutkintoja koskevat pätevyysvaatimukset.



vien kelpoisuusehtojen määrän kasvu, mikä ei kuitenkaan välttämättä vaikuttanut virkamiesten koulutustaustojen muutokseen. Toisaalta mainittuna ajanjaksona hallinnollisissa keskusvirastoissa vahvistui teknillinen ja maa- ja metsätaloustieteellinen pätevyys. Myös tämä on saattanut samalla pienentää filosofisen koulutuksen saaneiden suhteellista osuutta. Muissa keskusvirastoissa teknillinen ja maa- ja metsätaloustieteellinen koulutus vahvistivat asemiaan kelpoisuusehdoissa vuosien 1952 ja 1965 välisenä aikana, erityisesti filosofisten tutkintojen kustannuksella.

Soveltavan korkeakoulututkinnon yleistyminen kelpoisuusehtona ajoittuu vuoden 1965 jälkeiselle ajanjaksolle. Kehitys merkitsi lähes kaikkien yksittäisten tutkintojen osuuksien huomattavaa laskua. Alemman oikeustutkinnon ja filosofisten tutkintojen kohdalla väheneminen oli suhteellisesti suurinta. Sen sijaan juristien suhteellinen määrä pysyi vakaana.

## 6 Ylimmäksi virkamieheksi perinteisin tiedoin

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella ministeriöiden ja hallinnollisten keskusvirastojen ylimmät virkapaikat olivat aiempaa useammin erityisalojen koulutuksen suorittaneilla virkamiehillä. Kuitenkin oikeusoppineet muodostivat edelleen selkeän enemmistön johtavista virkamiehistä. Seuraaviin taulukoihin on koottu ministeriöiden ja hallinnollisten keskusvirastojen ylimpien virkamiesten koulutustaustat.

TAULUKKO 16. *Ministeriöiden ylimpien virkamiesten koulutustaustat vuosina 1952, 1965 ja 1984 (%)*

	1952	1965	1984
Juridinen	38	50	117
Alempi oikeust.	2	-	-
Sotilaskoul.	1	3	1
Humanistinen	13	4	18
Lääketieteellinen	3	3	6
Luonnontieteellinen	3	2	9
Maa- ja metsätiet.	8	3	8
Tekninen	10	10	23
Teologinen	2	1	-
Kaupallinen	7	10	13
Yhteiskuntatiet	3	17	12
Muu koulutus	1	2	-
Yhteensä	91	112	267

Lähde: Hallintohistoriakomitean virkamiestiedosto

TAULUKKO 17. *Hallinnollisten keskusvirastojen ylimpien virkamiesten koulutustaustat vuosina 1952, 1965 ja 1984 (%)*

	1952	1965	1984
Juridinen	19	38	53
Kameraalitiet.	3	-	-
Sotilaskoul.	5	4	2
Humanistinen	5	7	9
Lääketieteellinen	9	8	9
Luonnontieteellinen	4	2	3
Maa- ja metsätiet.	16	18	14
Tekninen	20	27	35
Teologinen	1	3	-
Kaupallinen	3	2	6
Yhteiskuntatiet	2	3	11
Muu koulutus	1	-	-
Yhteensä	88	110	142

Lähde: Hallintohistoriakomitean virkamiestiedosto

Taulukoiden perusteella oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneiden virkamiesten määrä ei juurikaan pienentynyt. Juristien osuus sekä ministeriöiden että hallinnollisten keskusvirastojen ylimmästä virkamieskunnasta oli jatkuvasti yli 40 prosenttia. Nämä luvut vastaavat Krister Ståhlbergin (1983, 96) esittämiä virkamieseliitin koulutustaustoja koskevia lukuja.

Koska oikeustieteellisen koulutuksen saaneilla virkamiehillä on ollut lukumääräisesti vahva asema keskushallinnossa, ovat eräät tutkijat puhuneet hallinnon juristimonopolista. (Temmes 1987, P. Tiihonen 1991, 160-161). Keskushallinnon jatkuva eriytyminen ei juurikaan vaikuttanut juristien suureen määrään ylimmillä virkamiespaikoilla. Hallinnon eriytymisen olisi voinut olettaa johtaneen erikoistumisen kasvuun, mikä olisi vahvistanut erityisalan koulutuksen saaneiden henkilöiden arvostusta ja samalla kasvattanut heidän lukumääräistä asemaansa hallinnon ylimmissä viroissa. (Vrt. Ylikangas 1991, 184.)

Ylimmässä virkamieskunnassa selkeimmin asemiaan vahvistanut ryhmä oli yhteiskuntatieteellisen tutkinnon suorittaneet. Muutos ei kuitenkaan heikentänyt juristien asemaa. Yhteiskuntatieteilijöiden määrän kasvun selitys löytyy myös hyvinvointitehtävien laajenemisesta (Vartola ja Ursin 1987, 77). Yhteiskuntatieteilijät sijoittuivat tyypillisiin hyvinvointivaltion kehityksessä yleistyneisiin virkoihin kuten suunnittelu-, tutkimus- ja kehittämistehtäviin (Tirronen 1993, 108-109, vrt. Virtanen 1991, 113-117). Uusien tehtävien hoitaminen ei ollut ammattikunnittain monopolisoitunut.

Yhteiskuntatieteilijöiden määrän kasvulle virkamieseliitissä saattaa edellä esitetyn lisäksi olla muitakin selityksiä. Koska yhteiskuntatieteellinen koulutus aloitettiin laajemmassa mielessä Helsingin yliopistossa vuonna 1945, olivat ensimmäiset tutkinnon suorittaneet urakehityksensä huipulla vasta 1960-luvulla. Hyvinvointivaltion laajentumisen myötä avautuneet uudet mahdollisuudet loivat edellytyksiä urakehityksen jatkumiselle aina hallintohierarkian huipulle asti.

Erityisalojen koulutuksen hankkineiden henkilöiden osuudet hallinnollisten keskusvirastojen ylimmässä virkamieskunnassa pysyivät pääpiirteissään muuttumattomina. Hallinnolliset keskusvirastot edustivat ministeriöitä vahvempaa erityisalojen pätevyyttä. Suurimpana ryhmänä olivat teknillisesti koulutetut virkamiehet. Varsinkin humanistien ja maa- ja metsätaloustieteilijöiden osuudet vähentyivät niin ministeriöissä kuin hallinnollisissa keskusvirastoissa.

TAULUKKO 18. *Muiden keskusvirastojen ylimpien virkamiesten koulutustaustat vuosina 1952, 1965 ja 1984*

	1952	1965	1984
Juridinen	2	6	23
Kameraalitiet.	-	-	-
Sotilaskoul.	-	-	-
Filosofinen	27	31	61
Lääketieteellinen	2	10	17
Luonnontieteellinen	-	-	1
Maa- ja metsätiet.	12	34	31
Tekninen	14	20	58
Kaupallinen	-	2	10
Yhteiskuntatiet	-	3	12
Muu koulutus	-	1	1
Ei tietoa	4	-	4
Yhteensä	61	107	219

Lähde: Valtionkalenterit 1953, 1966 ja 1985<sup>43</sup>

Muiden keskusvirastojen korkeimmassa virkamiehistössä väheni filosofisen tutkinnon suorittaneiden määrä selvästi. Sen sijaan teknisen koulutuksen hankkineiden määrä kasvoi voimakkaasti. Vuonna 1984 heitä oli jo lähes yhtä paljon kuin filosofisen tutkinnon suorittaneita henkilöitä. Myös maa- ja metsätaloustieteilijöiden osuus laski. Esitetyt tulokset viitannevat erityisesti tieteellisen tutkimus- ja tarkastustoiminnan pätevyyden painopisteen muuttumiseen.

Edellä esitetyn perusteella hyvinvointivaltion laajeneminen näyttäisi rakentuneen erityisesti yhteiskuntatieteilijöiden ja teknillisesti koulutettujen virkamiesten pätevyyden arvostuksen varaan. Kuitenkin virkamiesten pätevyyden arvostus säilyi pääpiirteissään koulutustaustojen muutosten perusteella ennallaan. Juristien osuus oli edelleen suuri.

## 7 Täydennyskoulutuksen läpimurto

Aina 1970-luvun alkuun asti hallinnon sisäinen täydennyskoulutus oli verrattain vähäistä. Kuitenkin valtiovarainministeriö sekä eräät muut ministeriöt järjestivät eri hallinnonalojen virkamiehille neuvottelu- ja esitelmätilaisuuksia. Lisäksi ammatillisissa

<sup>43</sup> Käytettyjen lähdetietojen takia ei luokituksessa ole voitu noudattaa kaikilta osin samaa luokittelua kuin hallintohistoriakomitean aineistossa.

järjestöissä, kuten lakimiesjärjestössä, järjestettiin vuosittain jäsenistölle erityiskursseja, joissa pidettiin esitelmiä ja luentoja ammatillisista kysymyksistä. (Rytkölä 1965, 1017 ja Kronqvist 1969, 2-3.) Virkamiesten jatkokoulutuksen muodot ja mahdollisuudet pysyivät 1970-luvun alkuun asti pääpiirteissään samanlaisina kuin miksi ne olivat heti toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina muotoutuneet.

Kuitenkin 1960-luvun lopulta lähtien alettiin hallinnon kehittämisen kentällä painottaa täydennyskoulutuksen tarpeellisuutta. Vuonna 1970 valmistui valtiovarainministeriön järjestelyosaston koulutusryhmän ehdotus virkamiesten jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämiseksi. Ryhmän selvityksen mukaan jatko- ja täydennyskoulutuksen tarjoamia mahdollisuuksia ei oltu käytetty hyväksi virkamiesten tietojen ja taitojen kehittämisessä. (Henkilökuntakoulutus valtion hallinnossa 1970, 229.) Vuonna 1979 täydennyskoulutus oli uudelleen arvioinnin kohteena, ja tällöin valmistui valtion henkilökuntakoulutuksen neuvottelukunnan laatima valtiohallinnon johdon koulutuksen kehittämissuunnitelma.

Täydennyskoulutus oli strategia ratkaista virkamiehistön pätevyyden ongelmia. Perustelut vastasivat paljolti jo 1920-luvulla esillä olleita käsityksiä. Täydennyskoulutuksella voitiin vaikuttaa virkamiehistön pätevyyteen selviytyä muutoksista. Uutta oli johtamisen tärkeyden korostaminen ja keskeiseksi strategiseksi tavoitteeksi nousikin sellaisten tietojen ja taitojen opettaminen, jotka antoivat ammatillisen koulutuksen saaneille henkilöille pätevyyttä työskennellä esimiestehtävissä.<sup>44</sup>

Täydennyskoulutuksen tarpeellisuutta oikeutettiin hyvinvointivaltiossa tapahtuneella eriytyemisellä. Tehtävät monipuolistuivat ja vaativat aiempaa enemmän erityistaitoja. (Henkilökuntakoulutus valtion hallinnossa 1970, 229. Ks. myös Rytkölä 1965, 1018, Tarvainen 1982, 185-196.) Varsinkin johtaminen oli aiempaa selkeämmin eriytynyt erityisiä tietoja ja taitoja vaativaksi alueeksi, eikä valmentautuminen esimiestehtäviin useinkaan kuulunut virkamiesten aiempaan peruskoulutukseen (Henkilökuntakoulutus valtion hallinnossa 1970, 170).

Toisena täydennyskoulutuksen oikeuttavana seikkana oli tieteellinen ja tekninen kehitys. Niiden seurauksena tieto vanhentui. (Salminen 1983, 99.) Esimerkiksi hallinnollisten menetelmien ja hallintoa koskevien tieteellisten tietojen nopea kehitys oli asettanut johdolle monia uusia vaatimuksia. (Komiteanmietintö 1979:53, 2-3.) Täydennyskoulutuksenkaan tehtävänä ei ollut antaa valmiita ratkaisutapoja johdon yksittäisiin käytännön tehtäviin, vaan luoda edellytyksiä ongelmanratkaisulle ja yleisen tiedon soveltamiselle. Samalla sen esitettiin edistävän työkokemuksesta oppimista. (Komiteanmietintö 1979:53, 15-16.)

Kolmanneksi täydennyskoulutuksen esitettiin olevan keino ylläpitää olemassaolevan virkamiehistön pätevyyttä. Virkamiehistön hitaan vaihtumisen seurauksena virastoilla ei ollut muuttuvien tehtäviensä edellyttämää pätevyyttä. (Salminen 1983, 99.)<sup>45</sup> Tästä johtuen oli kiinnitettävä huomiota jo palveluksessa olevan henkilöstön koulutuk-

---

<sup>44</sup> Ratkaisuna jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämiseen koulutussuunnittelutyöryhmä ehdotti valtion koulutuskeskuksen perustamista. Sen olisi tullut suunnitella ja järjestää sellaista yleishallinnollista ja muutakin virkamiesten jatko- ja täydennyskoulutusta, josta virastot ja laitokset eivät itse huolehtineet. (Henkilökuntakoulutus valtion hallinnossa 1970, 229.) Valtion koulutuskeskus aloitti toimintansa vuonna 1972.

<sup>45</sup> Lähteenä Salminen on käyttänyt henkilöstökoulutuksen neuvottelukunnan kirjettä valtiovarainministeriön palkkaosastolle 12.5.1981 sekä sen liitteenä olevaa neuvottelukunnan sihteerin Jaakko Virkusen muistiota "Valtiohallinnon henkilöstön pätevyyden ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä henkilöstöhallinnollisia kysymyksiä." (15.4.1981).

seen (Perustietoa johtamisesta 1976, 48-49). Toisin sanoen täydennyskoulutusta tarvittiin, jotta henkilöstöllä olisi ollut kykyä selviytyä jatkuvasta muutoksesta.

Täydennyskoulutus heijastaa siis jatkuvasti kehittyvän ja esimiestoiminnan pätevyysarvostusta. Kritiikkiä ja epäilyjä kohdistui lähinnä vain siihen, oliko virkamiehillä aikaa osallistua systemaattiseen koulutukseen (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 1970). Tällä tavoin kyseenalaistettiin myös koulutuksesta saadut hyödyt sen vaatimaan vaivannäköön verrattuna. Samoin on selvää, että täydentävän koulutuksen mahdollisuudet muuttaa virkamiehistön pätevyyttä olivat rajalliset.

Täydennyskoulutusta koskevaa keskustelua käytiin lähes yksinomaisesti hallinnon kehittämisen kentällä. Tämä ilmentää henkilöstöä koskevien asioiden siirtymistä poliittisen vallan alaisuudesta virkamiehistönsä itsensä hoidettaviksi.

## 8 Kokemus pätevyyden normina

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella kokemus oli virkamiehistölle keskeinen pätevyyden arvostuksen kriteeri. Se vaikutti virkamiehistön urakehitykseen ja asemaan. Myös hyvinvointivaltion kaudella on nähtävissä käytäntöjä siitä, että virkamiehistön kokemus käsitettiin pätevyyttä tuottavaksi tekijäksi. Kokemuksellaan pätevöityneillä virkamiehillä oli toimintavapauksia:

“Joka osastolla oli muutamia sellaisia yleisesti tunnettuja virkamiehiä, joiden varassa hallinto toimi. Heille oli kertynyt vuosikymmenien kuluessa hirvittävä rutiini.” (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 40, 1.)

“Päätöksiä tehtiin intuitiivisesti. Päätösten taso ei kuitenkaan ollut kovin alhainen johtuen näiden virkamiesten valtavasta kokemuksesta. (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 40, 2, 8.)”

”Sisällöllisestä valmistelusta ei anneta ohjeita. Organisaatiossa on kaikilla aika pitkä työkokemus, joten valmistelijoilla toimii aikamoinen itesesensuuri.” (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 66, 3.)

Kokemus pätevyyden arvostuksen kriteerinä korosti yksilön merkitystä. Kokenut virkamies osasi yksilönä tehdä kokemuksensa perusteella oikeankaltaisia ratkaisuja.

Kokemuksen arvostaminen perustui käsitykseen siitä, että virkoihin pätevöidyttiin virkamiehenä toimimisen kautta. 1960-luvulla ministeriön palvelukseen astuneen virkamiehen mukaan virkaiällä oli hyvinkin paljon merkitystä. (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 77, 8. VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 43, 6.) Näin oli erityisesti urakehityksen kannalta.

Toisaalta hyvinvointivaltion laajenemiseen liittyvät uudet tehtävät kyseenalaistivat kokemuksen merkitystä pätevyyden arvostuksen kriteerinä. Erityisesti esikuntatehtävien kasvu tarkoitti aiemmasta poikkeavia toimintoja, joihin aiempi virkakokemus ei yksiselitteisesti pätevöittänyt. Kysymys oli muun muassa suunnittelijoiden ja tutkijoiden tehtävistä. Perinteisissä hallintotehtävissä työskentelevät saattoivat kyseenalaistaa esimerkiksi suunnittelutehtävissä työskentelevien pätevyyden sillä, että heillä oli vain

koulutuksen tuomaa teoretietämystä, vaikka hallinnossa tarvittiin ennen muuta kokemuksen tuomia tietoja ja taitoja.<sup>46</sup>

Hyvinvointivaltion hallinnossa jatkettiin keskustelua siitä, minkälainen kokemus tuotti pätevyyttä. Hallinnon kehittämisen kentällä tyypillistä oli painottaa monipuolisen kokemuksen merkitystä virkamiehistön pätevyyden arvostuksen kriteerinä. Vuonna 1958 valtiohallinnon organisaation uudistamiskomitean käsityksen perusteella hallintovirkamiesten pätevyys edellytti monipuolisuuden mukaisesti perehtymistä useamman kuin yhden hallinnonhaaran toimintaan. (Komiteanmietintö 1958:5, 26.)<sup>47</sup> 1970-luvulla julkishenkilöstön oikeusasiakomiteakin painotti virkamiesten monipuolista kokemusta. Uutta oli lisäksi entistä laaja-alaisempi virkamiespätevyyden tulkinta. "Tietoja ja taitoja saattoi hankkia virkatoiminnan lisäksi myös yksityisessä ja muussa sellaisessa toiminnassa, joka kehittää tarvittavaa ammattitaitoa." (Komiteanmietintö 1979:26, 40. vrt. myös Komiteanmietintö 1977:16, 40.)

Oikeutuksena monipuolisen kokemuksen arvostukselle esitettiin, että se tuotti yleisluonteista pätevyyttä, jota tarvittiin yhteiskunnallisten ilmiöiden ja hallintotoiminnan kokonaisvaltaisessa ymmärtämisessä. Kuvattu perustelu näkyy Jaakko Nummisen esittämässä tulkinnassa:

"Viime vuosina, erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla keskusvirastoihin ja ministeriöihin on tultu lähes yksinomaan suoraan yliopistoista ja korkeakouluista, ensin tilapäisiksi määräaikaisiksi nuoremmiksi suunnittelijoiksi ja tutkijoiksi. Tästä on sitten vähitellen kohottu ylimääräisiin ja vakinaisiin virkoihin. Suoraan korkeakoulusta viraston piiriin tulleelle jäävät laajemmat yhteiskunnalliset yhteydet vieraiksi. Kokemus karttuu virkahuoneessa, kahden tai kolmen päivän seminaareissa ja parhaassa tapauksessa virastojen kahvituvissa, mutta monesti laajemmat yhteydet ympäröivään yhteiskuntaan ja hallintoalamaisiin puuttuvat." (Numminen 1985, 171.)

Monipuolisen kokemuksen korostaminen oli ennen muuta strategia muuttaa vallitsevia käytäntöjä, joissa painottui tietystä virastossa hankitun kokemuksen tärkeys. Tässä suhteessa nimityskäytännöt eivät olleet muuttuneet hallinto- ja oikeusvaltion aikaan nähden. Virkamiesten urakehitysten perusteella onkin nähtävissä se, että ylimpiin virkoihin nimitettiin tyypillisesti henkilöitä, jotka olivat työskennelleet samassa virastossa. (Stenvall 1995, 227-233.) Jaakko Nummisen mukaan kuvatunkaltaisiin eriytyneisiin ja sulkeistuneisiin virkanimityskäytäntöihin syinä olivat virastojen virkamiesten omat intressit. Virastoissa vartioitiin mustasukkaisesti sitä, että kaikki mahdolliset viransijaisuusketjut täytettiin tarkoin oman viraston piiristä. (Numminen 1985, 170-172.) Tältä osin tilanne oli pysynyt suuriruhtinaskuntaan aikaan nähden ennallaan.

Nummisen käsitykset saivat tukea, sillä ministerinä ja keskushallinnon korkeana virkamiehenä työskennellyt Esko Rekola piti Nummisen tulkintaa virkamiesten urakehityksestä oikeaan osuvana. Virkamiehet lokeroituivat koko virkauransa ajaksi sa-

---

<sup>46</sup> Vkk:n virkamieshaastattelussa eräs henkilö kuvasi tilannetta seuraavasti: "1970-luvun alussa monet ministeriöt ja keskusvirastot miehitettiin suoraan korkeakouluista ja yliopistosta tulleella väellä. Nämä henkilöt sitten kaikessa viisaudessaan piirtelevät kaavioita ja ympyröitä sen mukaan kun korkeakoulussa on heitä opetettu. Luulen, että ainakin johto on havainnut, että ministeriöissä ja keskusvirastoissakin tarvitaan muutamia henkilöitä käytännön hallinnosta. Tämä on ollut pitkän aikaa valtion keskushallinnon pahimpia ongelmia. Johto- ja suunnittelutehtäviä on annettu liikaa sellaisille, joilla ei ole kokemusta käytännöstä. Näin ei nähdä, miten nämä viisaat päätökset toteutuvat." (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 57, 14)

<sup>47</sup> Komitea ei kuitenkaan esittänyt perusteita sille, miksi se piti monipuolista kokemusta tärkeänä.

maan virastoon ja jopa tiettyyn osastoon. (Rekola 1985, 296-297.) Näin eriytyneen pätevyuden arvostuksen strateginen tarkoituksenmukaisuus nousi uuteen valoon. Sen korostaminen oli hyödyllistä virkamiehistön omien etujen kannalta.

## V HYVINVOINTIVALTION TOIMINTAPERIAATTEET JA VIRKAMIEHISTÖN PÄTEVYYDEN ARVOSTUKSET

### 1 Kohti tavoitekeskeistä johtamista

Johtamisen strateginen kehittäminen valtionhallinnossa pysyi verrattain vähäisenä aina 1970-luvun alkuun asti. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, ettei valtionhallinnon kehittämisestä vastanneen valtionvarainministeriön järjestelyosaston julkaisemassa valtionhallinnon R-muistiossa ja sitä edeltäneessä valtionvarainministeriön järjestelyosaston tiedotuksia-lehdessä esiintynyt juurikaan johtamista koskevia kirjoituksia.<sup>48</sup>

Toisaalta johtamisen eriytymiselle ja sen pätevyuden arvostuksen kasvulle valtionhallinnon esimiestehtävissä ei välttämättä ollut edes edellytyksiä. Erityisesti ministeriöissä virkamiesten päätettäväksi delegoitujen asioiden määrä pysyi pienenä ja asioita valmistelevien virkamiesten asema verrattain itsenäisenä (Ks. Tiihonen 1990, 301-307, 325-326).<sup>49</sup> Näin ministeriöihin ei muodostunut selkeää esimiestoimintaa vaativaa virka-hierarkiaa.

Hallinnon kehittämisen kentällä strategia johtamisen ja sen pätevyuden kehittämiseksi alkoi valtionhallinnossa voimistua 1970-luvun taitteessa. Tästä konkreettisena osoituksena on valtionvarainministeriön järjestelyosaston koulutussuunnitteluryhmän mietintö (Henkilökuntakoulutus...1970). Johtamisen arvostuksen kasvua kuvasti myös se, että suunnitteilla oli koulutusta, jolla voitiin vahvistaa keskusvirastojen pääjohtajien ja ministeriöiden johtavien virkamiesten johtamistaidollisia valmiuksia (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 2/1973).

Strategian tavoitteena oli johtamisen pätevyys esimiestoimintaa ohjaavana normina. Tästä näkökulmasta korostui erityisesti ammattitaitoisten johtajien arvostaminen. Käsitystä painotti esimerkiksi suunnittelupäällikkö Reijo Marjanen (1970, 621). Hänen mukaansa julkisella hallinnolla ei ollut varaa pitää palveluksessaan ammattitaidottomia ja heikosti tehtäviinsä koulutettuja johtajia. Oli pyrittävä entistä aktiivisemmin palkkaamaan johtajia, joilla oli monipuolista johtamistaitoa ja kokemusta. Johtamisen pätevyuden normin korostaminen ei sinällään ollut uusi asia, sillä se oli ollut esillä jo hallinto- ja oikeusvaltion kaudella. Uutta oli kuitenkin se, että johtamisen pätevyuden arvostus kytkeytyi menetelmän, tavoitejohtamisen, hallintaan.

Tavoitejohtaminen sisälsi näkemyksen siitä, että esimiestehtävissä tarvittiin erityistä tieteeseen perustuvaa johtamisen pätevyyttä. Opin perusteen mukaan johtamisen pätevyydellä oli edistettävä hallintotoiminnan tehokkuutta. Käsitukset perustuivat paljolti yhdysvaltalaiseen konsulttikirjallisuuteen.<sup>50</sup> Tieto johtamisessa oli tärkeämpää kuin henkilökohtainen kyky:

<sup>48</sup> Tosin esimerkiksi vuonna 1969 Valtionhallinnon R-muistiossa oli laaja katsaus johtajuuskäsitteisiin ja teorioihin (Pääkkö-Meriläinen 1969).

<sup>49</sup> Vastaavasti tutkimuslaitoksissa saattoivat esimiesasemassa olleet osallistua itse voimakkaasti tutkimustyöhön, jolloin varsinainen johtaminen saattoi jäädä sivuasemaan (Ks. Tiittula 1991, 52-53).

<sup>50</sup> Tavoitejohtamisen ideat pohjautuivat muun muassa J. W. Humblen (1966, 1972) ja P. F. Druckerin (1954) näkemyksiin.

"Johtamisen onnistuminen ei ole kuitenkaan riippuvainen yksinomaan johtajien henkilökohtaisista ominaisuuksista, taidosta ja tiedoista, vaan organisaatiossa toteutettavasta koko johtamistyylistä - sen tarkoituksenmukaisuudesta ja soveltuvuudesta organisaation tehtävien hoitamiseen, organisaation sisäisen valtasuhderakenteen ja informaatiojärjestelmän sekä organisaation ympäristön luomissa puitteissa" (Marjanen 1973, 38.)

Tehokkuuden oppi ja etiikka rakensivat johtamisen pätevyyden arvostusta ja normia. Valtiohallinnon johtamisen oppikirjassa "Perustietoa johtamisesta" (1976, 85) korostettiin sitä, että tavoitejohtaminen edellytti aktiivisuutta, kokeilijan ja uudistajan mieltä sekä spontaanisuutta, määrätietoisuutta ja systemaattisuutta. Johtamisen kehittämishankkeen (1978, 16) mukaan johtamisen kehittämisessä tuli sisällöllisesti kiinnittää huomiota tavoitteellisuuteen, tulostietoisuuteen ja yhteistyökykyyn. Johtamisen pätevyyden ja siihen perustuvan toiminnan määriteltiin riippuvan yksilöstä, johtajasta itsestään. Samalla johtamisen tietojen ja taitojen kehittyminen oli itseohjautuvaa. Hyvä johtaja oli omaa työtään kohtaan kriittinen positiivisessa ja kehittävässä mielessä. (Perustietoa johtamisesta 1976, 85-88.)

Tavoitejohtamisella rakennettiin koko julkista hallintoa koskevia valtasuhteita. Sillä tarkoitettiin tietoa, organisaation tavoitteellisuuteen tähtäävää johtamista-paa<sup>51</sup> (Ks. esimerkiksi Marjanen 1975, 10-11). Tavoitejohtamisella avulla katsottiin voitavan ohjata eriytynyttä hallintokoneistoa tehokkuuden suuntaan. Pätevyyttä edustavat johtajat kykenivät takaamaan sen, että organisaatiot – ja samalla koko valtionhallinto – toimivat tehokkaasti ja päämäärähakuisesti.

Tavoitejohtamisen oikeutuksena oli myös käsitys siitä, että esimiehen ja alaisen vuorovaikutus ja valtasuhde vaikuttivat toiminnan tehokkuuteen. Tavoitejohtamiseen sisältyi näkemys organisaatioiden henkilöstön osaamisen käytön edistämisestä johtamisen pätevyydellä. Tavoitteena oli lisätä ammattitaidon tuloksellista käyttöä (Ikonen 1984, 61). Työyhteisöjen sisäinen valtasuhde alkoi muodostua ongelmaksi hallinnon eriytyessä ja sen virkamiehistön pätevyyden kasvaessa. "Kun specialistit alkoivat hallita yhä kapeammin hallinnossa tarvittavan inhimillisen tietämyksen lohkoja, tarvittiin johtajia, joiden tehtävänä oli ohjata työtä yhteisten päämäärien hyväksi" (Perustietoa johtamisesta 1976, 48). Työyhteisöjen johtamisen pätevyydelle oli tilaa, koska hierarkkiseen asemaan perustuva vallankäyttö menetti osin merkitystään.

Keinona johtaa alaisia olivat muun muassa erilaiset kehitys- ja tavoitekeskustelut (Perustietoa johtamisesta 1976, 77-78). Ohjeiden mukaan esimiehen tuli ottaa alaisensa huomioon yksilönä, tavoitteet ja odotukset omaavana henkilönä, ja kiinnittää yksilön luovuus ja kapasiteetti palvelemaan hallintokoneiston toimintaa (Perustietoa johtamisesta 1976, 87). Tavoitejohtaminen rakensi siis normia pätevyydestä toimijuutena ei pelkästään käskyläisenä olemisena vaan yksilöllisen luovuuden ja osaamisen käytönä.

---

<sup>51</sup> Marjasen (1975, 11) mukaan tavoitejohtamiselle oli ominaista:

1. Tavoitteellinen, suunnitelmallinen, tulostietoinen toiminta.
2. Ihmiskeskeisyys, pyrkimys ihmistä aktivoivan sosiaalisesti joustavan ilmaston aikaansaamiseen.
3. Ryhmätyöskentelyn hyväksikäyttö.
4. Järjestelmällisyys, ei järjestelmän itsensä vuoksi, vaan niissä puitteissa, kun se auttaa ihmiskeskeyden toteuttamista ja ryhmien hyväksikäyttöä tavoitteellisen, suunnitelmallisen ja tuloksekkaan toiminnan aikaansaamisessa.



Tehokkuuden vaatimus merkitsi myös sitä, että tavoitejohtamisessa hyvän johtajan pätevyuden kriteerinä oli kyky ottaa huomioon oman organisaationsa ainutlaatuisuus. Esimiehillä täytyi olla pätevyyttä sopeuttaa johtamistapansa ja -tyylinsä organisaation tilannetekijöihin. (Henkilökuntakoulutus..1970, 170.) Tavoitejohtamiskirjallisuudessa pohdittiinkin muun muassa, minkälaiset olivat tavoitejohtamisen soveltamisen edellytykset ministeriöissä ja virasto- ja laitostasolla. Poliittisessa ympäristössäkin toimiminen saattoi asettaa erityisvaatimuksia tavoitejohtamisen toteuttamiselle. Strategiana oli kuitenkin korostaa sitä, etteivät tilannetekijät olleet ylitsepääsemättömiä esteitä, mikäli johdolla vain oli riittävää pätevyyttä. (Perustietoa johtamisesta 1976, 76-85.)

Lisäksi tavoitejohtamisen oikeutuksena oli käsitys, jonka mukaan esimiesasemassa olevilla oli johtamisen pätevyydellä mahdollisuus hallita moninaisuutta. Tavoitejohtaminen sisälsi siis ratkaisun hallinnon eriytymisen ongelmaan ja sen tuottamien organisaatioiden sisäisten valtasuhteiden hallintaan. Esimerkiksi esikuntaluonteisten tehtävien, kuten suunnittelun ja tutkimustoiminnan, kasvu asetti esimiehille uudenlaisia vaatimuksia informaation käytön ja aiempaa monimuotoisemmiksi muuttuneiden virastojen organisoinnin suhteen. (Esimerkiksi Perustietoa johtamisesta 1976, 13-14.)

Tavoitejohtaminen tuki hyvinvointivaltion kokonaisvaltaista ja keskitettyä vallankäytön järjestelmää. Sen kehittäminen kytkeytyi muun muassa suunnittelujärjestelmien rakentamiseen (Ikonen 1984, 207-208). Suunnitteilla oli (Marjanen 1978) myös koko valtionhallinnon ohjausjärjestelmän kehittäminen tavoitejohtamisen varaan. Valtionhallintoa olisi tullut johtaa tulosten ja tavoitteiden perusteella:

"Jos ja kun ei ole selkeää tietoa toiminnan tuloksista - aikaansaannosten hyvydestä tai huonoudesta - ei tiedetä, onnistutaanko toiminnassa vai ei. Tämä johtaa helposti organisaatiossa toiminnalliseen hapuiluun, itseriittoisuuteen ja itsetyytyväisyyteen. Siksi keskushallinnossa olisi lähdeittävä siitä, että mitä vähemmän konkreettisia eli mitattavia aikaansaannokset ovat, sitä suurempaa huolta toiminnan tarkoituksen ja aikaansaannosten pohdintaan on uhrattava. Käytännössä tämä merkitsee mm. sitä, että sekä ministeriön piirissä sisäisesti että yhdessä ministeriön alaisen keskushallinnon käydään keskustellen ja pohtien läpi hallinnon yleinen toimintapolitiikka ja aivan erityisesti avainalueilla ja avaintehtävissä noudatettavat tavoiteasettelut ja toimintapolitiikat." (Marjanen 1978, 16.)

Tavoitejohtaminen kytkeytyi siis hallinnon kokonaisvaltaiseen toiminnan ohjaamiseen. Samalla korostui jännite suhteessa säädösperustaiseen toimintaan, jota ylläpiti oikeusvaltiollinen oppi. Ajattelutapojen välisessä ristiriidassa oli kysymys yhteiskuntaan kohdistuvasta valtasuhteesta. Tavoitejohtamisen erityislaatuisuutta oikeutettiin sillä, että sen kautta hallintokoneiston toiminta muotoutui säädöskeskeisyyttä tarkoituksenmukaisemmaksi yhteiskuntaan kohdistuvassa vallankäytössä. Esimerkiksi Reijo Marjanen kirjoitti vuonna 1970 seuraavasti:

"Johtamistehtävien tärkeimmäksi tavoitteeksi ja velvoitteeksi on nähty huolehtiminen siitä, että tehtävät tulevat suoritetuiksi annettujen resurssien ja määrärahojen puitteissa toimeksiannon mukaisesti. Tärkeinä ja ensisijaisina johtajan ominaisuuksina ja taitoina ovat pitäneet johtajat itse kuin heidän valitsijansakin byrokratian sääntöjen, määräysten ja menettelytapojen tuntemista ja suoritettavan työn hallintaa." (Marjanen 1970, 619.)

Vastaavasti johtamisen kehittämishankkeessa kirjoitettiin seuraavalla tavalla:

"Valtionhallinnossa on aina viime vuosiin saakka painottunut laillisuusvalvonta ja alaisten käskyohjaus. Tämä on ollut johdonmukainen seuraus siitä, että valtion hallintokoneisto on nähty poliittisten päätösten passiivisena valmistelijana ja toteuttajana. Kuitenkin julkisessa hallinnossa 1960- ja 1970-lukujen vaihteesta lähtien on kiinnitetty erityistä huomiota suunnitelmallisuuden ja tavoitteellisuuden lisäämiseen. (Joke 1978:1, 16.)

Tavoitejohtaminen oli hallinnon kehittämisen kentällä lähinnä yksittäisten henkilöiden ajama asia. Heidän vaikutusvalta kentällä ei ollut kovin suuri. Asiaa edistävät henkilöt kohtasivat ajatustensa eteenpäin viennissä myös hallinnon hiljaisen, passiivisen vastarinnan ja muutokset jäivät melko vähäisiksi. Lisäksi tavoitejohtaminen kyseenalaistui hallinnon kehittämisen kentällä 1970-luvun lopulla. Kritiikin kohteena oli ensinnäkin tavoitejohtamisen tietoperusta ja managerialismi. Arvostelu kiteytyi ensinnäkin argumentiksi siitä, ettei tavoitejohtaminen ollut tieteellisesti pätevää johtamista. Reijo Miettisen ja Jaakko Virkkusen (1979, 18) esittämän näkemyksen mukaan "tavoitejohtamisessa kuten muissakin managerismin tuottamissa synteeseissä tehtiin yleistyksiä ja annettiin menettelytapaohjeita, jotka eivät perustuneet organisaatiota ja johtamista koskeviin tutkimustuloksiin ja ne olivat eräissä tapauksissa mielivaltaisia." Miettinen ja Virkkunen eivät kuitenkaan täysin hylänneet johtamisteorioita johtajan tietopohjan perustana, vaan he korostivat "oikeiksi todistettujen" teorioiden tärkeyttä.

Toisen argumentin mukaan tavoitejohtamisen opit olivat käyttökkelvottomia julkisen hallinnon kannalta. Tavoitejohtaminen ei yrityssektorilla kehitettynä ajattelutapana soveltunut julkiseen hallintoon (Virkkunen 1977, Miettinen ja Virkkunen 1979,18):

"Julkishallinnon johtavien virkamiesten toiminnan perinteinen arvo on ollut asiantuntemus. Johdon koulutuksen tehtävä on hallinnollisissa ja johtamiseen liittyvissä kysymyksissä välittää johtaville virkamiehille julkisen hallinnon kehittämisen edellyttämää tietoa ja kokemusta, pitää asiantuntemusta yllä. Tämä ei käsittääksemme voi tapahtua liikkeenjohdollista managerismia edustavaa johtamismallia opettamalla, koska tuollainen malli tiivistää liikeyritysten, ei julkisen hallinnon kokemusta ja käytäntöä. (Miettinen ja Virkkunen 1979, 18.)

Miettinen ja Virkkunen (1979, 18) korostivat johtamisen tilannesidonnaisuutta. Tähän liittyi myös heidän kolmas tavoitejohtamista kyseenalaistava argumenttinsa. Johdotehtävissä ei tarvittu pelkästään johtamiseen liittyvää pätevyyttä. Johdon työkenttää jäsentäviä keskeisiä tieteellisiä käsitteitä olivat valtionhallinnossa taloustieteellisten ja hallintotieteellisten käsitteiden ohella ne oikeustieteelliset, valtio-opilliset ja sosiologiset käsitteet, joiden avulla voitiin ymmärtää julkisen hallinnon johtamisen erityispiirteet. Monissa tapauksissa julkisen hallinnon tehtävissä myös alan sisällöllisellä koulutuksella oli erittäin suuri merkitys johtamista ja hallintoa koskevassa kehittämistyössä. Toisin sanoen kyseenalaistamisen perusteena oli väite, jonka mukaan suomalaisessa hallintotraditiossa tehtävät olivat muotoutuneet sellaisiksi, että ne vaativat esimiestehtävissä olevilta tehtäväkohtaista, erityisalojen pätevyyttä.

Edellä esitetty kuvastaa sitä, ettei tavoitejohtamisella kyetty uudistamaan hallinnon erityisalojen pätevyyttä korostavia normeja. Kuvaava onkin Raimo Ikosen (1984, 218) arvio, jonka mukaan tavoitejohtamismallin ongelmat johtuivat lähinnä julkisen hallin-

non organisaatiokulttuurista, tavasta toimia perinteisen hallinnon mukaan. Kysymys oli osaltaan siitä, että johtamisen pätevyyden korostaminen ei ollut erityisalojen tietämystä tai juridista osaamista edustavien virkamiesten kannalta strategisesti hyödyllistä vaan pikemminkin päinvastoin: se olisi saattanut estää mahdollisuuden yltää korkeimpiin hallintovirkoihin. Lopputuloksena oli, että tavoitejohtamisesta alettiin hiljalleen luopua. Tosin eräissä virastoissa, kuten tie- ja vesihallituksessa (Levä 1992), tavoitejohtamisen kaltainen ajattelutapa säilyi osana johtamisen kehittämistä.

Tavoitejohtamiskokeilun epäonnistuminen ei merkinnyt kuitenkaan johtamisen pätevyyden arvostuksen vähentymistä hallinnon kehittämisen kentällä. Uutta strategiaa edusti vuonna 1979 valtion henkilökuntakoulutuksen neuvottelukunnan laatima valtion johdon kehittämissuunnitelma. Siinä esitetyt normit esimiestoiminnan pätevyydestä olivat juristeille ja erityisalojen tietämystä edustaville virkamiehille tavoitejohtamista vähemmän uhkaavia. Lähtökohtana oli esimiesasemassa työskentelevien virkamiesten pätevyyden kokonaisvaltaisuus. Johtaminen edellytti niin toimintaa koskevaa tietoa kuin yleistä hallinnollista tietoutta ja taitoa. "Pätevyys esimiehen tehtävien hoidossa ei perustunut niinkään yksittäisten menetelmien ja tekniikoiden hallintaan kuin kokonaiskuvaan esimiehen tehtävistä ja vastuusta sekä kykyyn sijoittaa esimiehen työn eri puolet niiden merkitystä vastaavaan asemaan tässä kokonaiskäsitelyssä." (Komiteanmietintö 1979:53, 28.)

Neuvottelukunnan mukaan esimiehet olivat valtionhallinnossa myös eri alojen asiantuntijoita (ks. Komiteanmietintö 1979:53, 33-36). Johtamisen pätevyys oli siis vain osittain eriytynyt muista tiedoista ja taidoista. Esimies miellettiin generalistiksi, jolla täytyi olla niin oman alansa kuin johtamisenkin pätevyyttä. Määritys oli pääomaa ammattikuntien hallitsemassa eriytyneessä julkisessa hallinnossa. Käsitteen perusteella eri ammattiryhmiä edustavien virkamiesten oli oikeutettua toimia esimiestehtävissä.

Toisaalta henkilökuntakoulutuksen neuvottelukunnan mukaan esimiesten varsinaiset johtamistehtävät olivat kasvaneet valtionhallinnossa. Johtamistehtävien luonne vaihteli eri organisaatioissa. (Ks. erityisesti Komiteanmietintö 1979:53, 36-50.) Esimiehillä täytyi kuitenkin olla entistä enemmän johtamisvalmiuksia. Heidän tuli "kyetä sekä käsitteellisellä tasolla että käytännössä ratkaisemaan laajojen toimintojen organisoimien ja ohjaamisen ongelmia." Tätä varten heidän piti hallita johtamistehtävien kannalta olennainen talous- ja hallintotieteellinen perustietous. (Kronqvist 1980. 6.) Kehittämissuunnitelman mukaan johtamisvalmiudet pohjautuivat tieteellis-pohjaiseen pätevyyteen. Johtamisteorioiden tuli kuitenkin olla sovellettavissa valtiohallintoon. Näkemyksen taustalla oli ilmeisimmin tavoitejohtamisen kritiikki, jossa arvosteltiin tavoitejohtamisen tiedeperustaisuuden ongelmallisuutta ja soveltumattomuutta julkiseen hallintoon.

Keskustelu ja määrittelykamppailu johtamisen kehittämisestä tapahtui hallinnon kehittämisen kentällä. Tämän mahdollisti sen, että kysymys oli ennen muuta hallinnon tehokkuutta – ei suoranaisesti arvosidonnaisuutta – edistävästä strategiasta. Johtamisen tietojen ja taitojen kehittäminen ajoittui paljolti hyvinvointivaltion uudistamisen toiseen vaiheeseen. Virastorakenteiden uudistamisen jälkeen siinä oli kohteena hallinnon toimintajärjestelmien kehittäminen. Varsinkin tavoitejohtaminen oli hyvinvointivaltion merkittävin strategia, jossa tavoitteena oli koko virkamiehistön – ei pelkästään johtajien – subjektiivisuutta määrittävien normien muuttaminen ja integrointi toimintaohjelmien toteuttajiksi. Tämä haaste osoittautui liian vaikeaksi ja ohjelmallisuuden ja johtamisen pätevyyden yhteenkytkennästä alettiin luopua. Oleellisemmaksi tuli esimiesten etiikka eli se, että esimies kykeni toimimaan tehokkaasti ja ottamaan huomioon

valtion intressin. Näin johtamisen pätevyuden kehittämisen strateginen tavoite pysyi ennallaan. Sillä tavoiteltiin koko julkisen hallinnon valtasuhteisiin vaikuttavia käytäntöjä.

## 2 Tutkimuksen arvostus päätöksenteossa

Erityisesti toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeisinä vuosina tehtiin hallinnon kehittämisen kentällä joukko ehdotuksia, joissa tavoitteena oli tieteellisuonteisen, soveltavan tutkimustoiminnan kytkeminen osaksi poliittis-hallinnollista päätöksentekoa. Tästä huolimatta päätöksentekoa tukeva soveltava tutkimus oli käytäntönä verrattain harvinaista. Esimerkiksi yhteiskuntaan kohdistunut tutkimusluonteinen työ oli vielä 1960-luvun taitteessa luonteeltaan pääosin erilaisten tilastojen laatimista. Niitä tekivät tilastollisen päätoimiston ohella ministeriöiden tai hallinnollisten keskusvirastojen tilasto- ja tutkimusyksiköt. Yhteiskuntatutkimuksen tuloksia analysoivaa tutkimusta oli virastoissa vielä vain vähän.<sup>52</sup> (Sipponen 1963, 104. Komiteanmietintö 1964 A 3, 8-42.)

Kuitenkin jo 1950-luvun lopulla oli nähtävissä ensimmäiset merkit päätöksentekoa tukevan tutkimuksen arvostuksen kasvusta. Tämä näkyi hallinnon kehittämisen kentän strategioissa. Vuonna 1959 talousohjelmakomitea ehdotti riippumattoman yleistaloudellisen tutkimuslaitoksen perustamista valtioneuvoston kanslian alaisuuteen. Sille olisivat kuuluneet perustutkimus sekä talouspoliittisten vaihtoehtojen vaikutusten analysointi sekä taloudelliseen kasvuun liittyvien katsausten laatiminen. Sen sijaan talouspoliittinen suunnittelu olisi suljettu laitoksen toimialan ulkopuolelle. (Ks. Komiteanmietintö 1964 A 3.) Muutamaa vuotta myöhemmin, vuonna 1962, kiinnitti myös finanssisuunnitelmakomitea (Komiteanmietintö 1962 B: 9) huomiota yleistaloudellisen tutkimuslaitoksen puuttumiseen. Vaihtoehtoina komitea näki joko itsenäisen tutkimuslaitoksen tai tilastolliseen päätoimistoon sijoitetun yksikön perustamisen. Sen sijaan vuonna 1964 sosiaalitutkimuskomitea esitti erityisen sosiaalisen tutkimuslaitoksen perustamista opetusministeriön alaisuuteen (Komiteanmietintö 1964 A 3).

Erityisesti 1970-luvulta lähtien päätöksentekoa tukeva tutkimus alkoi vahvistua hajautetusti ministeriöissä ja hallinnollissa keskusvirastoissa. Tutkimus- ja suunnittelu-yksiköiden tehtävät vaihtelivat perinteisestä tutkimustyöstä omaa hallinnonalaan palvelevien tilastojen ja selvitysten laatimiseen. (Lampinen 1980, 13.) Käytäntöjen kasvun taustalla oli käsitys tutkimuksesta päätöksenteon pätevyyttä lisäävänä tekijänä.

Oikeutuksena tutkimustoiminnan arvostukselle ja integroinnille päätöksentekoon oli ensinnäkin usko siihen, että tieteen kehitys oli tehnyt siitä yhä hyödyllisemmän voimavaran päätöksenteossa. Esimerkiksi sosiaalitutkimuskomitean mukaan sosiaalitutkimuksen käyttökelpoisuuden edistäjänä oli tieteenalalla tapahtunut kehitys, joka "oli avannut mahdollisuudet ihmisyyksilön ja ihmisyyhteisöjen tulokselliseen tutkimukseen". Sosiaalitieteen saavutukset olivat entistä enemmän verrannolliset luonnontieteiden saavutuksiin ja varsinkin sosiaalitieteen metodien esitettiin kehittyneen niin, että ne

---

<sup>52</sup> Hallinnolla on käytössään erilaisia mahdollisuuksia tuottaa toimintaansa hyödyntävää tutkimusta. Osmo Lampinen (1980,12-14) erottaakin kolme erilaista strategiaa hallinnon pyrkimyksistä vahvistaa toimintaansa tukevaa tutkimusta. Organisaatiostrategiassa tutkimusta varten perustetaan omia yksiköitä tai palkataan henkilöitä tutkimustyötä tekemään. Sopimusstrategialla tarkoitetaan menettelyä, jossa hallinto sopii ulkopuolisen tutkijan tai tutkijaryhmän kanssa tarvittavan tutkimustiedon tuottamisesta. Ohjelmastrategiassa valtiohallinto määrittelee erillisten ohjelmien muodossa tutkimuksen painopisteitä, joiden ääreen se houkuttelee pääasiassa korkeakoulujen tutkijoita.

mahdollistivat yhä täsmällisemmän yhteiskunnallisten ilmiöiden hallinnan ja ohjauksen. (Komiteanmietintö 1964: A 3, 8-9.)

Toinen oikeuttava peruste sosiaalitutkimuksen tarkoituksenmukaisuudelle liittyi yhteiskunnan muuttumiseen. Esitetyn käsityksen mukaan monimutkaistuneen ja eriytyneen yhteiskunnan vallankäyttö edellytti päätöksenteossa tietoon perustuvaa pätevyyttä. Varsinaista sosiaalitutkimuksen tarvetta lisäsi se, että yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko oli tullut yhteiskuntapolitiikan nopeiden muutosten takia aiempaa monimutkaisemmaksi ja vaikeammaksi. Näin tieteellisin menetelmin hankittua tietoa tarvittiin "yhä kipeämmin", sillä "parhainkaan arkikokemus ei ollut enää yksin riittävää yhteiskunnan monisäikeisten pulmien ratkaisuisissa." (Komiteanmietintö 1964: A 3, 8-9.)

Sosiaalikomitean mietintö sai strategista kannatusta erityisesti sosiaalitieteilijöiltä. Esimerkiksi Pekka Kuusi (1964, 174-178) näki ehdotuksessa mahdollisuuden, jossa tieto ohjattiin palvelemaan päätöksentekoa. Kuusen mielestä tutkimuksen ja suunnittelun kautta voitiin päätöksenteko nostaa "kriisien tasolta pitkäjännitteisen rationaalisen rakentamisen tasolle". Tämä heijasti käsitystä siitä, että yhteiskunta oli ohjattavissa tieteen tuloksiin perustuen.<sup>53</sup>

Tutkimustoimintaan liittyi myös jännitteitä. Hallinnollisia tehtäviä suorittavien virkamiesten ja tutkijoiden vuorovaikutus osoittautui käytännölliseksi ongelmaksi. Kysymys oli siitä, millä tavoin kääntää tutkimus- ja selvitystoiminnan tuottama tietohallintotoiminnan käytäntöä hyödyttäväksi toimenpiteiksi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kansliapäällikkö Kari Puro kiteytti ongelman seuraavasti:

Hallinnossa ei aina tunnuta ymmärrettävän:

1. tutkimustoiminnan luonnetta esimerkiksi ongelmia syventävänä ja erittelevänä toimintana, ja sitä että kaikki tutkimus ei aina tähtää hallinnolliseen sovellutukseen
2. itse tutkimustyön ja tutkimusprosessin luonnetta, sen vaatimaa työmäärää ja "tieteellisen totuuden" syntymisen pitkä ja monimutkaista prosessia

Tutkijat taas eivät aina tunnu ymmärtävän:

1. että kaikki tutkimuksen esiintuomat ongelmat ja epäkohdat eivät ole hallinnon keinoin ratkaistavissa
2. hallinnon luonnetta poliittisen toiminnan jatkeena ja hallintoa demokratiana
3. tieteellisen totuuden luonnetta ja tutkimustiedolle asetettavia vaatimuksia. (Puro 1987, 27, Vrt. Komiteanmietintö 1982:5, 54.)

---

<sup>53</sup> Kysymys siitä, miten yhteiskuntapoliittinen tutkimus oli valtionhallinnossa organisoitava, nostatti keskustelua. Esimerkiksi ruotsinkielisen kauppakorkeakoulun kansantaloustieteen professorin Gösta Mickwitzin (1964) mielestä yhteiskuntapoliittikkaan liittyvää tutkimusta tuli edistää vahvistamalla tilastollisen päätoimiston tutkimustoimintaa. Mickwitzin mielestä myös yhteiskuntapoliittinen ja taloudellinen tutkimus oli kytkettävä kiinteästi toisiinsa. Näkemyksiään hän perusteli seuraavasti: "Tieteellisen tutkimuksen perustan on oltava riittävän monipuolinen, jotta kysymysten kaikkia tärkeitä aspekteja saadaan valotetuksi ryhmätutkimuksen puitteissa. Tällaista tutkimusta harjoitetaan parhaiten suuressa yhdistetyssä tilasto- ja tutkimuskeskuksessa, joka peittää yhteiskuntatieteiden kentän kokonaisuudessaan. Samalla voidaan väittää, että yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tarpeet ovat sen luonteiset ja niin laajat, että vain valtio voi tällaista tutkimustoimintaa ylläpitää. Tutkimustulokset saattavat silloin ehkä nopeastikin koitua koko yhteiskunnan eduksi." (Mickwitz 1964, 171.) Mickwitzin perustelut viittaavat 1960-luvulla vallinneeseen vahvaan uskoon tiedon käyttömahdollisuuksista ja valtion harjoittaman tutkimuksen tärkeyteen.

Keskeisenä syynä "ymmärryksen puutteelle" oli se, ettei tieteellisistä intresseistä lähtevä tutkimus välttämättä palvellut hallinnollisten käytäntöjen tarpeita. Tutkimukseen perustuva toiminta edusti uutta toimintamallia, jota oli toisinaan vaikeaa ottaa huomioon hallintotoiminnassa. Käytännöt ja tieto eivät aina kohdanneet.

Kohtaamattomuuden ongelmat käyvät ilmi myös Osmo Lampisen (1985) tutkimuksessa, jossa hän pyrki kahdella tapaustutkimuksella selvittämään yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntämisen ongelmaa poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa.<sup>54</sup> Lampisen mukaan tutkimus palveli päätöksentekijää pääasiassa kahdella tavalla. Yhtäällä se saattoi laajentaa päätöksentekijän näkemystä ongelmasta ja sen ratkaisumahdollisuuksista. Tutkimus toimi tällöin käsitteellisessä tai valistavassa merkityksessä. Toisaalta tutkimuksen teettäminen hallinnollisena valmistelukeinona legitimoiti päätöksentekijän asemaa silloin, kun päätöksentekoa haluttiin siirtää tai jo tehdyille päätöksille etsittiin perusteita. Tutkimus saattoi olla myös hälytyssignaali, joka herkisti uudelle yhteiskunnalliselle ongelmalle. Lisäksi tutkimus vaikutti uudistusta ajavien ryhmien tai valmistelukoneiston tapaan hahmottaa ongelmia ja sen ratkaisumalleja.<sup>55</sup> (Lampinen 1985, 3.)

Tutkimustoiminnan vahvistamisen oikeutus perustui kahteen oppiin. Ensinnäkin kysymys oli uskosta poliittishallinnollisen päätöksenteon mahdollisuuksista käyttää valtaa yhteiskunnassa ja toiseksi objektiivisesta tiedosta. Positivistisen tiedeihanteen mukaan päätöksenteossa oli mahdollista tehdä entistä rationaalisempia päämääriä ja keinoja koskevia valintoja tutkimusta hyödyntämällä. Näin valtiovalta kykeni toimimaan yhteiskunnassa aktiivisena vallankäyttäjänä.<sup>56</sup> Valtiovallan vallankäytön oikeutus edellytti mielikuvaa objektiivisen tiedon varassa toimivasta hallinnosta.

Tutkimustoimintaan liittyvää keskustelua käytiin hallinnon kehittämisen ja tutkimuksen kentillä. Keskustelu muodosti oman, paljolti muusta hallinnon kehittämisestä erillisen alueensa. Varsinaista tieteellistä tutkimustoimintaa vastustavia strategioita ei esiintynyt.

### 3 Säädöspätevyyden muuttumaton tarve

Hyvinvointivaltion kaudella kasvoivat niin yhteiskuntaa kuin valtionhallintoa koskevien lakien ja alempien säännösten määrä, kohdealue sekä säännösten syvyys ja tiheys (Tala 1987, 289). Keskushallinnossa vaikutukset näkyivät lainsäädännön valmistelutyön lisääntymisenä sekä lakeihin ja asetuksiin perustuvien säädösten voimakkaana lukumääräisenä nousuna. (Komiteanmietintö 1986:10, 38). Säädöksiin perustuivat poliittinen vallankäyttö ja virkamiehistön toiminta sekä hallinnon ja yhteiskunnan välinen suhde (Perustietoa johtamisesta 1976, 41-44).

---

<sup>54</sup> Lampisen tapaustutkimuksen koskivat peruskoulun eriyttämiskäytäntöjä ja yleisten teiden nopeusrajoitusta.

<sup>55</sup> Lampisen mukaan tutkimuksen hyödyllisyys osoittautui selvästi vähäisemmäksi sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen valmistelijoiden tietotaso oli korkea. Tutkimus saattoi kuitenkin toimia legitimaatiokkeinona, johon vedottiin omien näkemysten puolustamisessa.

<sup>56</sup> Edellä on kuvattu vain rajatusti tutkimustoiminnan merkitykseen liittyvää keskustelua. Esitetyn ohella keskustelua on käyty runsaasti myös taloustieteilijöiden piirissä (ks. Tiuhonen 1990b, 193-306). Tässä tutkimuksessa ei ole katsottu tarpeelliseksi käydä yksityiskohtaisesti läpi kaikkea käytyä keskustelua, sillä referoidun keskustelun perusteella on nähtävissä tutkimusluonteisen toiminnan ja sen tuottaman pätevyyden arvostuksen ydin.

Säädöskeskeisyyteen perustui myös juridisen pätevyyden arvostus. Oikeustieteilijöillä oli vallinneen käsityksen mukaan tietoja ja taitoja muotoilla ja tulkita laki- ja säädöstekstejä. Esimerkiksi Jyrki Talan (1987, 244) mukaan Suomessa oli vallalla näkemys, jonka mukaan lainvalmistelu on ennen muuta lainopilliseen ja kielelliseen erityisosaamiseen perustuvaa, paljolti lakiteknillistä käsityötä. Juristien pätevyys oli sitä, että he ”tietävät, miten säännöt kirjoitetaan ja asetukset laitetaan” (Virkamieshaastattelut 1993). Heidän pätevyytensä monopolisoi myös lainsäädännön valvonta- ja valmistelutyötä (ks. Komiteanmietintö 1970: B 74, 11, Rekola 1976, 8 ja Temmes 1987b).

Toisaalta hyvinvointivaltiossa kyseenalaistettiin juridisen pätevyyden monopoliasema. Esitetyn argumentin mukaan lainsäädännön valmistelussa ja säädöskeskeisessä yhteiskunnan ohjauksessa tarvittiin juridisen tietämyksen ohella yhä enemmän yhteiskuntaa koskevaa pätevyyttä. Lainvalmistelutyössä tarvittiin kykyä käyttää ja hankkia sosiologista ja taloudellista tietoa yhteiskunnasta ja sen vaikutussuhteista sekä toisaalta taitoa käyttää hyväksi oikeustieteellistä pätevyyttä.<sup>57</sup> Yhä tärkeämmäksi oli tullut myös kyky soveltaa tutkimustietoa. (Kivivuori 1972, Salminen 1974, Tala 1987, 242-246, Komiteanmietintö 1986:10, 43, 55 ja 72.)

Oikeutuksena lainsäädäntötyön pätevyyden arvostuksen muutokselle oli julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välinen valtasuhde. Säädösten tuottaminen miellettiin yhteiskunnalliseksi uudistamistyöksi. Antti Kivivuoren (1972) lähtökohta oli se, että lainvalmistelu oli ennen muuta yhteiskunnallista suunnittelua. Lainvalmistelijan perustehtävänä oli suunnitella ja kehittää keinoja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Samalla oli tunnettava myös ne yhteiskunnalliset ilmiöt, johon säännöstö kohdistui ja vaikutti (Tala 1987, 242-246, Komiteanmietintö 1986:10, 43, 55 ja 72).

Kun valtion rooli ja tehtävät yhteiskunnassa aktivoituivat, alettiin lainsäädäntö nähdä entistä enemmän yhteiskuntapolitiikan kehittämisen välineenä. Seurauksena oli, että erityisalojen pätevyyden käyttö pyrittiin kiinnittämään juristivallan ytimeen, lainsäädäntötyöhön ja sen valmisteluun. Tämä ammattikuntaisten valtasuhteiden muuttamiseen tähtäävä strategia jäi kuitenkin enemmänkin toiveeksi kuin muotoutui käytännön toteutukseksi. Juristivaltaa ylläpiti käsitys lainsäädäntötyön edellyttämästä oikeudellisesta pätevyydestä, eikä lainvalmistelussakaan tapahtunut juuri muutoksia.<sup>58</sup>

#### **4 Resurssihallinnon ja talouden pätevyyden arvostamisesta hallinnon ohjaajaksi**

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella, erityisesti toisen maailmansodan aikana ja heti sen jälkeen, valtiovarainministeriölle kertyi valtaa yli muun hallintokoneiston. Valtiovarainministeriö alkoi antaa budjetin laadintaa koskevia sisällöllisiä ohjeita sekä sai oikeuden esittää lausuntoja muiden hallinnonalojen resurssien käytöstä.

Hyvinvointivaltion kaudella valtiovarainministeriön valta vahvistui ja voimistui. Sen muille virastoille antamat budjettien laadintaa koskevat ohjeet tulivat aiempaa tar-

<sup>57</sup> Kivivuoren näkemykset liittyivät hänen pyrkimyksiinsä väljentää lainvalmistelukunnan virkamiesten kelpoisuusehtoja.

<sup>58</sup> Tähän tulokseen on päädyttävissä ensinnäkin siksi, että ministeriöiden juristimonopoli ei koulustaustojen perusteella juurikaan muuttunut. Myös oikeuskansleri Kai Korten (1992, 235-238) tekemä jälkikäteistulkinta viittaa lainsäädännön valmistelun muuttumattomuuteen.

kemmiksi. Myös valtiovarainministeriön suorittama budjettiesitysten ennakkollinen valvonta tiukkeni. Sen osoituksena ministeriöt ovat 1950-luvulta lähtien joutuneet toimittamaan sinne budjettiesityksensä etukäteisarviointia varten. (Ks. P. Tiihonen 1989, 57-60.)<sup>59</sup> Vähitellen valtiovarainministeriöstä muodostui keskushallinnon vaikutusvaltais in virasto, superministeriö, "jolta piti pyytää kaikista asioista lupa" (Virkamieshaastattelut 1993). Se rajoitti muiden ministeriöiden ja hallinnonalojen virkamiesten toimintamahdollisuuksia.

Valtiovarainministeriön asema perustui siihen, että taloudellisten resurssien kordinoinnin merkitys tuli hyvinvointivaltion laajetessa entistä tärkeämmäksi. Oli tehtävä päätöksiä valtion kasvavien resurssien suuntaamisesta. Valtion eri toimintoja arvioitiin myös niiden talouspoliittisten vaikutusten kannalta. Valtiovarainministeriön tehtävänä oli valmistella ja ohjata hallituksen yleistä talouspolitiikkaa ja toimenpiteitä, joilla valtio takasi taloudelliset voimavaransa. (Komiteanmietintö 1978:22, 377-378.)

Rakenteellisen asemansa takia valtiovarainministeriön tuli edustaa taloudellista pätevyyttä. Sen vallankäytön vahvistumisen myötä muotoutui käsitys valtiovarainministeriön virkamiesten pätevydestä muita tärkeämpänä hallinnon toiminnan kannalta:

"VM:ssä oli sellainen superministeriön henki, josta monet puhuivat. Kaikki järki Suomessa oli Helsingissä. Kaikki järki Helsingissä oli ministeriössä ja kaikki järki on valtiovarainministeriössä." (VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 40, 26, VKK:n virkamieshaastattelut 1988, 60, 2.)

"Valtiovarainministeriö oli suurin ja kaunein jopa siinä määrin, ettei siellä piitattu arvostelusta" (VKK:n virkamieshaastattelut 1989, 64, 11).

Valtiovarainministeriössä resurssiohjauksen kannalta merkittäviä osastoja olivat järjestelyosasto, palkkaosasto sekä tulo- ja menoarvio-osasto (esimerkiksi Numminen 1985, 115). Näistä erityisesti tulo- ja menoarvio-osaston asema korostui valtiovarainministeriön vahvistumisen myötä (Temmes 1987, 266-267).<sup>60</sup> Osaston virkamiehistö edusti aina 1960-luvun puoliväliin asti juridista pätevyyttä, sillä vuonna 1965 osaston yhdestätoista akateemisen korkeakoulututkinnon suorittaneesta henkilöstä kymmenellä oli oikeustieteellinen tutkinto. Kuitenkin 1960-luvun lopussa tapahtui virkamiehistön kokoonpanossa huomattava muutos. Osaston korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä kasvoi vuosien 1965-1969 välisenä aikana yli kolminkertaiseksi, 34 virkamieheen, joista lähes 3/4 eli 26 henkilöllä oli valtio- tai kauppatieteellinen tutkinto ja seitsemällä oikeustieteellinen tutkinto. Vuonna 1980 valtio- ja kauppatieteellisen tutkinnon suorittaneet olivat yhä johtavassa asemassa tulo- ja menoarvio-osaston virkamieskunnassa.<sup>61</sup> (Saarto 1981, 51.) Talusteknokraattinen tietämys oli noussut juridisen pätevyyden sijasta hallitsevaan asemaan valtiovarainministeriössä. Tämä heijastui ilmeisimmin myös budjetin laadinnan teoreettisiin lähtökohtiin, sillä Paula Tiihosen

<sup>59</sup> Valtiovarainministeriössä on otettu 1950-luvulta lähtien kantaa ministeriöiden virkojen perustamista koskeviin ehdotuksiin. Valtiovarainministeriössä virkanimitysten käsittelyyn osallistuivat järjestelyosasto, palkkaosasto sekä tulo- ja menoarvio-osasto. (25 vuotta valtionhallinnon... 1969, 11.)

<sup>60</sup> Markku Temmes kirjoittaa seuraavasti: "Tulo- ja menoarvio-osaston keskeinen asema ilmenee siis kahdenlaisena: Se on toisaalta useimmissa asioissa välittävä esikunta muun finanss hallinnon ja poliittisen johdon välillä ja se on valtiovarainministeriön sisällä edellä mainitun asemansa vuoksi kordinoiva ja kontrolloiva johto-organisaatio."

<sup>61</sup> Vuonna 1980 osastoon kuului 23 kauppa- ja valtiotieteellisen, 11 oikeustieteellisen ja 1 muun tutkinnon suorittanutta virkamiestä (Saarto 1981, 51).



(1989, 21) mukaan 1960-luvun lopussa liiketaloustiede tuli tärkeydessään kameraalijajattelun, finanssioikeuden ja kansantalouden rinnalle.<sup>62</sup>

Valtiovarainministeriön aseman vahvistuminen ei tapahtunut kitkattomasti, vaan se johti valtiovarainministeriön ja muun hallintokoneiston, erityisesti muiden ministeriöiden, välisiin kamppailuihin. Valtiovarainministeriön valta perustui resurssien koordinointiin. Sen aseman kyseenalaistaminen oikeutettiin argumentilla, jonka mukaan hallinnon toimintaa ei ole johdettavissa taloudellisen pätevyyden perusteella tarkoituksenmukaisella tavalla. Vuonna 1973 KTS-suunnitelmien tehostamista pohtinut työryhmä kirjoitti:

"Valtiovarainministeriön on katsottu kannanotoissaan toisinaan puuttuneen tarpeetoman paljon sen toimialaan kuulumattomiin näkökohtiin ts. virastojen toimintasuunnitelmien sisältöön, esimerkiksi viraston suorittamaan tavoiteasetteluun ja toimintalinjojen valintaan, johon valtiovarainministeriöllä ei aina ole katsottu olevan riittävää asiantuntemusta." (Valtiovarainministeriön työryhmä 1973:2.)

Esitetyn argumentin mukaan valtiovarainministeriön vahva asema merkitsi ammattiministeriöiden edustaman erityisalojen pätevyyden sivuuttamista. Erityisalojen pätevyyden arvostuksen korostamista käytettiin siis strategisesti hallinnon kehittämisen kentällä taktiikkana vastustaa taloudellisen ja talouspoliittisen pätevyyden varassa tapahtuvaa vallankäyttöä.

Toisaalta eri virastot eivät välttämättä käyttäneet pätevyyttä tavalla, joka olisi ollut valtion hallinnon kannalta tarkoituksenmukaista. Syynä oli resursseja koskeva valtakamppailu. Virastoille oli strategisesti tarkoituksenmukaista esittää omat tarpeet ja toiveet mahdollisimman suurina, sillä se vaikutti saatuun resurssiin. Valtiovarainministeriölle ongelmana olivat nämä eri hallinnonalojen esittämät "yli mahdollisuuksien menevät hankkeet ilman tärkeysjärjestystä". Siksi valtiovarainministeriön "täytyi suorittaa sellaista harkintaa ja karsintaa, joka olisi kuulunut muille ministeriöille". (Pekala 1981, 18, Salminen ja Tynkkynen 1977, 32 ja Saarto 1981, 40.) Täytyi siis olla mekanismeja, joilla oli ratkaistavissa eriytyemisestä johtuvat valtakamppailut.

Hyvinvointivaltion kaudella valtiovarainministeriön taloudellisen ja eri ministeriöiden edustaman pätevyyden jännite säilyi samankaltaisena kuin miksi se oli hallinto- ja oikeusvaltion kaudella muotoutunut. Toisaalta rakenteellinen, valtasuhteiden perusasetelmakin oli ennallaan. Eri hallinnonalojen ja virastojen intressinä oli pyrkimys saada käyttöönsä mahdollisimman paljon resursseja, kun sen sijaan valtiovarainministeriö yritti pitää kustannukset kurissa valvomalla ja karsimalla menoja sekä kiinnittämällä niitä taloudellisiin realiteetteihin. Valtiovarainministeriölle muotoutui valtasuhteissa eri hallinnonaloja valvova ja koordinoiva rooli. Tätä tehtävää suorittaessaan se puuttui muun hallintokoneiston toimintaan tavalla, joka saattoi sivuuttaa eri virastojen edustaman erityisalojen pätevyyteen perustuvat käsitykset.

---

<sup>62</sup> Valtiovarainministeriössä luotiin tiukalle hallinnon ohjaukselle organisatorisia edellytyksiä. Budjettiudistuksen laadinnan yhteydessä 1960-luvun lopulla valtiovarainministeriön tulo- ja menoarviosastolla otettiin käyttöön sektorimiesjärjestelmä, jossa jokaista hallinnonala varten nimitettiin vastuussa oleva pääsektorimies (ja tälle varamies). Sektorimiehen tehtäviin kuului laatia ministeriöiden tekemien ehdotusten pohjalta valtiovarainministeriön ehdotus tulo- ja menoarvioehdotukseksi. (Saarto 1981, 51.) Sektorimiehet ovat edustaneet resurssihallinnon erityisalojen pätevyyttä ja ilmeisesti heistä on pitkälti riippunut se, minkälaiseksi ja -tasoiseksi valtiovarainministeriön pätevyys on koettu (esimerkiksi Virkamieshaastattelut 1993 ja Salminen ja Tynkkynen 1977, 32).

## 5 Suunnittelun arvostaminen - hyvinvointivaltion hallintoideologian perusta

Vielä 1950-luvun valtionhallinnossa suunnittelukäytännöt<sup>63</sup> olivat harvinaista. Kuitenkin suunnittelun institutionaalinen kehitys oli käynnistynyt, kun vuonna 1956 oli perustettu valtioneuvoston kanslian alaisuuteen valtakunnan suunnittelutoimisto. Sen tehtävät painottuivat alueellista suunnittelua palvelevien selvitysten ja tutkimusten tekemiseen (Komiteamietintö 1968: A 3). Taloudellista suunnittelua tehtiin valtiovarainministeriön kansantalousosastossa, jossa käsiteltiin erityisesti budjettitalouteen liittyviä asioita. Käytännössä kansantalousosasto keräsi tietoja virastojen investointisuunnitelmista, laati selvityksiä ja ennusteita, suunnitteli valtion lainanottoa ja osallistui budjettilainsäädännön uudistukseen. (Tiihonen 1990b, 23-24.)

Varsinaisesti suunnittelukäytäntöjen laajeneminen ajoittui 1960-luvun loppuun ja 1970-luvun alkuun (Summa 1989, 22. Vrt. Suunnittelu ja seuranta...1981, 9). Suunnittelujärjestelmien kehitys eteni kahta strategista kehittämissuuntaa. Valtiovarainministeriö käynnisti keskipitkän tähtäyksen taloussuunnitelmajärjestelmän eli KTS-järjestelmän 1960-luvun lopulla. Taloussuunnitelmien laadinta sopeutettiin vuotuisen tulo- ja menoarvion tekemiseen siten, että ministeriöiden taloussuunnitelman ensimmäisestä vuodesta tuli seuraavan budjettiehdotuksen luonnos. (esimerkiksi Summa 1989, 25). Toisena kehittämissuuntana oli yhteiskuntasuunnittelu, joka käynnistyi 1970-luvun taitteessa. Käytännön toteutuksen muodot vaihtelivat virastoittain ja hallinnonaloittain, vaikka myös yhtenäistä yhteiskuntasuunnittelun organisointimallia kehiteltiin (Komiteamietintö 1968: A 3).

Suunnittelukäytäntöjen kasvun taustalla oli erityisesti hallinnon kehittämisen kentällä tuotettu strategia pätevyyden edistämisestä. Se syntyi tarpeesta tuottaa uskoa siihen, että valtiovallalla oli kykyä ohjata yhteiskunnallista kehitystä. Valtiokoneistolle suunnittelu tarkoitti yhteiskunnallisen vallankäytön oikeuttavaa pääomaa. Suunnittelujärjestelmien etiikkaan "oli sisäänrakennettu ajatus yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisesta valtion keskushallinnon asiantuntemuksen, paremman tietämisen kapasiteetilla" (Vartola 1982b, 6, ks. myös Summa 1989, 22-28). Suunnittelun tuli myös olla "luovaa ja asiantuntemusta edellyttävää toimintaa" (Salminen 1974, 8).

Suunnittelun oikeutuksena oli myös käsitys siitä, että se edisti päätöksenteossa pätevyyttä (ks. Vartola 1985, Tiihonen 1990b, 232-233):

"Päätöksenteko merkitsee tietyn toimintatavan valitsemista useiden mahdollisten toimintatapojen joukosta. Yhteiskunnan muuttuminen, lähinnä ripeä teknillinen kehitys sekä tästä johtuva yksilön odotuksille asetettujen rajojen äkillinen avartuminen asettaa myös päätöksenteolle yhteiskuntasuunnittelussa kasvavia vaatimuksia ja vaikeuksia. Ratkaisua sattumanvaraisin perustein ei enää haluta hyväksyä, arkikokemus ei enää riitä ongelmien ratkaisemiseen. Myös yhteiskunnan päätöksenteon on

---

<sup>63</sup> "Suunnittelu on päätöksenteon valmistelua tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman hyvin. Siinä selvitetään nykyinen asiain tila, laaditaan ennuste tulevaisuuden muotoutumisesta edellyttäen, että toimitaan samoin kuin aikaisemmin, asetetaan tavoitteet, jotka ilmaisevat toivottuja asiantiloja, ja laaditaan ennusteet tulevaisuuden muotoutumisesta asetettujen tavoitteiden perustalta sekä etsitään toimintavaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiselle. Suunnittelua seuraa päätöksenteko, päätösten toimeenpano, valvonta ja vaikutusten seuranta." (Tiihonen-Tiihonen 1990, 24. Vrt. esimerkiksi Virkkunen 1973, 13-14.)

kyettävä mukautumaan uusiin ulkonaisiin olosuhteisiin ja toimintaodotuksiin." (Sipponen 1963, 101.)

Vastaavasti yhteiskuntapolitiikan organisaatiokomitean (Komiteanmietintö 1968 A 3, 22) mukaan suunnittelun päämääränä oli valmistaa valtioneuvostolle toteuttamiskelpoisia yhteiskuntapoliittisia ohjelmia. Päätösten pitikin perustua soveltavasta yhteiskuntapolitiikasta johdettuihin toimintalinjoihin. (Komiteanmietintö 1978:22, 131-132.) Suunnittelulla otaksuttiin voitavan tuottaa yhteiskunnasta arkiymmärrystä syvempää tietoa ja tällä tavoin luomaan edellytyksiä tulevaisuutta koskeville järkipäisille ratkaisuille. (Niitamo 1961, 325 ja Nieminen 1963, 14-15.)

Oikeutuksena sille, että suunnittelu edisti päätöksenteon pätevyyttä, oli sen tiedepuustaisuus. Suunnittelujärjestelmiin sisältyi oppi siitä, että valtion yhteiskunnallisen vallankäytön tuli perustua tieteellisen tiedon soveltamiseen tai ainakin tieteen kehittämisiin järjestelmiin. Tämä näkemys ilmenee esimerkiksi Armas Niemisen vuonna 1963 esittämässä tulkinnasta:

"Tieteellisen tutkimukseen perustuvat ennusteet, prognoosit ovat siten yhteiskuntasuunnittelun välttämätön edellytys. Näin asiantuntijat voivat osittaa, mihin olisi pyrittävä vaikuttamaan haluttaessa päästä tiettyihin päämääriin. Kun olojen selvittäminen ja tutkimus lisäksi voivat antaa paljon uutta tietoa ja paljastaa ennen tuntemattomia asiayhteyksiä, vaikuttaa tämä enemmän tai vähemmän, lyhemmän tai pitemmän ajan kuluessa niihin päätöksiin, joita tullaan tekemään. Siten voi sanoa, että suunnittelun edellytyksenä välttämättömästi on yhä syvemmälle tunkeutuva yhteiskunnallinen tutkimus." (Nieminen 1963, 15.)

Toisaalta suunnittelua ei samaistettu tieteelliseen tutkimukseen vaan se miellettiin enemmänkin osaksi soveltavaa tutkimusta (Sipponen 1963, 104). Tieteellisen ajattelun ja suunnittelun kytkentä näkyi kuitenkin muun muassa mallipohjaisten informaatiojärjestelmien kehittämisessä. Tällaisia malleja olivat SOB- (suunnittelu-ohjelmointibudjetointi), MIS- (johdon informointi) sekä sosiaali-indikaattori-järjestelmät.<sup>64</sup> Suunnittelun mallit pohjautuivat erityisesti kansantaloustieteelliseen teoriaan, mutta esimerkiksi sosiaali-indikaattoreita kehitettäessä hyödynnettiin myös muita yhteiskuntatieteitä.

Suunnittelu merkitsi varsinkin virkamiehistön erityisalojen pätevyyden arvostamisen vahvistumista. Suunnittelijat edustivat koulutukseltaan teknisiä aloja (52 prosenttia) sekä yhteiskuntatieteitä (18 prosenttia), kun sen sijaan oikeustieteilijöiden osuus oli varsin pieni (5,6 prosenttia). (Ikonen 1974, 94-98. Vrt. Lehtinen 1979, 71-73). Suunnittelujärjestelmien kehittämisen taustalla oli puolestaan vahva tutkimuksen kentän pätevyys. Seppo Tiihosen (1990a, 58-59, 80-81 ja 181-182 sekä Tiihonen-Tiihonen 1990, 22-23) keräämien henkilötietojen perusteella talouspoliittisten suunnittelujärjestelmien kehittämiseen osallistuivat alan parhaat asiantuntijat, joille oli tyyppillistä kansantaloudellinen koulutus. Yhteiskuntapoliittisen suunnittelun kehittämistyötä tekivät kansantaloustieteilijöiden ohella myös yhteiskuntatieteilijät. Valtiotalouden suunnittelun kehittelyyn osallistuivat erityisesti laskentatoimeen tai juridiikkaan perehtyneet virkamiehet.

---

<sup>64</sup> Esimerkiksi sosiaali-indikaattoreista pyrittiin kehittämään suunnittelun apuvälineitä, joilla oli tarkoitus mitata elinolosuhteiden tilaa yhteiskuntapolitiikan keskeisillä lohkoilla (Ks. O. E: Niitamo 1974, Tiihonen 1990b, 76-78).

Toiseksi suunnittelun oikeutuksen perusteeksi on tulkittavissa käsitys siitä, että se lisäsi poliittisen päätöksenteon ja keskushallinnon vallankäytön mahdollisuuksia virkamiehistöä ja sen pätevyyden hyväksikäyttöä kohtaan. Suunnittelu rajoitti ja ohjasi virkamiehistön toimintamahdollisuuksia. Se edustikin ideaalisti järjestelmää, jolla voitiin vaikuttaa, ohjata ja koordinoida julkisen hallinnon tai suppeammassa merkityksessä hallinnonalan tai organisaation toimintaa.<sup>65</sup> Suunnittelun ansiosta otaksuttiin voitavan tietoisesti valita, mitä asioita organisaatiot tekivät ja mikä oli niiden tulevaisuuden suunta. Suunnitteluprosessissa kerätyn informaation<sup>66</sup> tuli mahdollistaa valintojen tekeminen ilman satunnaisuutta. Ohjausvälineenä tehdyt suunnitelmat siitä, mitä halutaan tehdä ja kuinka tullaan toimimaan, muodostivat eräänlaisen hierarkian. Ylempiasteiset suunnitelmat ohjasivat alempiasteisten suunnitelmien valmistelua. Näin mahdollistui ainakin ideaalisessa mielessä julkisen hallinnon keskitetty, keskusjohtoinen ohjaus.

Suunnittelua oikeutti objektiivisen tiedon oppi. Sen mukaisesti suunnittelulla voitiin tuottaa yhteiskunnasta objektiivista tietoa, jonka perustalta oli tehtävissä rationaalisia yhteiskuntaa hyödyttäviä päätöksiä. Toisena suunnittelun mahdollistavana oppina oli systeemisyys. Järjestelmää kehittämällä voitiin edistää virkamiehistön pätevyyden hyväksikäyttöä. Suunnitteluajattelu merkitsikin strategiaa murtaa yksilökeskeisen pätevyyden hyväksikäyttöä ja ratkaisutoimintaa. Virkamiehet tuli integroida valtiollisten ohjelmien tekijöiksi ja toteuttajiksi.

Suunnittelukäytäntöihin vedoten strategiana oli siirtyä uudelleenlaiseen hallintotoiminnan aikakauteen. Suunnittelun kehittämisen strategioissa saatettiin korostaa eroa oikeusvaltiolliseen oppiin pohjautuviin käytäntöihin.

"Suunnittelukeskeinen ajattelutapa tunkeutui hallintoon 1960-luvun loppuvuosina sekä 1970-luvun puolella. Se muodosti vastakohdan menneisyydestä ja säädöksistä ohjautuvalle byrokraattiselle hallintotavalle. Suunnittelijan lähtökohtana eivät olleet lait ja määräykset, vaan tulevaisuus, tekninen kehitys, suunnitelmallisen kansantalouden kehittämisen asettamat vaatimukset, tulosten ja suoritteiden aikaansaaminen sekä tehokkuus. (Suunnittelu ja seuranta valtioneuvostossa 1981, 10.)

Jännitteet eivät liittyneet vain valtiollisiin toimintaperiaatteisiin. Kysymys oli myös siitä, minkälaisella virkamiehistön tiedoilla ja taidoilla hallinnossa valtaa käytettiin. Jännitteet kiteytyivät ammattiryhmien väliseksi kamppailuksi pätevyyden arvostuksen määrittämisestä:

"Etupäässä lakimieskoulutuksen saaneiden hallintomiesten ja nuorten eteenpäin pyrkivien suunnittelijoiden ajattelutavoissa vallinneet syvät ristiriidat eivät luonnollisestikaan olleet vaikuttamatta hallinnon kehitykseen. Hallintomiesten kysymyksenasettelu, mitä laki sanoo, ei juurikaan sopinut yhteen suunnittelijan kysymysten, miten pitäisi olla kanssa. Tilanne johti usein irrallisiin, toimintaa ja tuloksiin vaikuttamattomiin suunnitelmiin, mekaanisiin paperintuotantojärjestelmiin ja moniin takaiskuihin." (Suunnittelu ja seuranta valtioneuvostossa 1981, 10)

---

<sup>65</sup> Tässä luvussa esitetyt arviot perustuvat muun muassa seuraaviin dokumentteihin, joissa on luonnehdittu suunnittelujärjestelmän toimintaa: Komiteamietintö 1978:22, 76-80, Suunnittelu ja seuranta valtioneuvostossa 1981 sekä Komiteamietintö 1985:41.

<sup>66</sup> Tämä informaatio saattoi olla kerättyä niin suunnitteluprosessin sisältä tai sen ulkopuolelta (Komiteamietintö 1985:41, 50-52.)

Edellä esitetyn perusteella suunnittelujärjestelmien kehitys oli strategisesti tarkoituksenmukaista talous- tai sosiaalitieteitä sekä teknistä osaamista edustavien virkamiesten kannalta. Se lisäsi mainittuihin ammattialoihin kuuluvien virkamiesten pääomaa hallinnossa pätevyyden arvostusta vahvistamalla. Näiden ryhmien kannalta oli myös tärkeää, että suunnittelua toteuttavat henkilöt saivat vaikutusvaltaa hallinnon toiminnassa. Sen sijaan juristit saattoivat kokea suunnittelun asemansa ja pätevyyden arvostamisen kannalta uhaksi, mikä ilmeneekin edellä esitetystä lainauksessa.

Suunnittelun yhteydessä käytiin kamppailua siitä, kenen johdolla ja minkälaisella pätevyydellä sitä oli toteutettava. Erityisesti valtiovarainministeriö esitti jatkuvasti vaatimuksia yhteiskuntasuunnittelun koordinoinnin toteuttamisesta sen johdolla. Suunnittelun yhteensovittaminen oli rakennettava taloudellisesta ajattelusta lähtevien näkökohtien varaan. Tämä intressi ajoi tärkeydessään yli yhteiskuntasuunnittelun ja lopputuloksena oli, että valtioneuvoston kanslian yhteiskuntapolitiikasta vastaava suunnitteluosasto lakkautettiin vuonna 1984.<sup>67</sup> Tämä merkitsi myös sitä, että suunnittelujärjestelmän yhteensovittaminen kiinnittyi taloudelliseen pätevyyteen pohjautuvaan ajatteluun ja lähtökohtiin. (Tiihonen 1990b, 89-93.)

Suunnittelu ja suunnittelujärjestelmät olivat voimakkaan kritiikin kohteena 1980-luvun lopussa. Kehityksen suunnaksi muotoutui suunnittelun "keventäminen" ja "raskaiden suunnittelujärjestelmien purkaminen." (Summa 1989, 34, Ks. myös Komiteanmietintö 1985:41.) Suunnitteluajattelusta alettiin luopua. Tätä heijastaa myös yhteiskuntasuunnittelun alistaminen osaksi taloussuunnittelua.

Kritiikki kohdistui ensinnäkin suunnittelun tuottaman pätevyyden tasoon. Argumentin mukaan suunnittelun tuottama pätevyys ei vastannut siihen kohdistuvia odotuksia. Arvostelun oikeutuksena oli ensinnäkin se, ettei sillä oltu kyetty ennustamaan yhteiskunnan muutoksia (Ks. esimerkiksi Ylinen 1980). Keskeisenä käännekohtana oli 1970-luvun puoliväliin ajoittunut öljykriisi ja siihen liittynyt talouslama. Ne veivät luottamusta ennustamisen kaikkivoipaisuudelta (Tiihonen 1990b, 238-240).

Toiseksi suunnittelukritiikin oikeutuksena olivat aikaansaadut tulokset. Suunnittelussa saatettiin tuottaa soveltamiskelvottomia ehdotuksia, joissa ei otettu käytännön realiteetteja huomioon. Eri vuosina tehdyt suunnitelmat olivat usein rutiininomaisesti edellisten vuosien suunnitelmien pohjalta laadittuja.<sup>68</sup> Suunnitelmat myös jäykistivät toimintaa ja hidastivat muuttumista. (ks. Tiihonen 1990b, 254-259.) Suunnittelu ei ollut muodostunut erityisalojen pätevyyttä hyödyntäväksi, luovaksi toiminnaksi.

Suunnittelun tuottaman pätevyyden strateginen arvostelu kytkeytyi argumenttiin siitä, ettei suunnittelulla kyetty johtamaan virkamiehistöä ja sen pätevyyteen perustuva toimintaa. Suunnittelulla ei siis ratkaistu hallinnon sisäisiä valtasuhteiden ongelmia vaan pikemminkin päinvastoin. Ongelma kytkettiin erityisesti poliittisen päätöksentekijöiden ja virkamiesten väliseen suhteeseen. Suunnittelun yhteydessä pätevyys oli oikeutettua intressien ajamisessa. Suunnittelusta tuli siis resurssikilpailussa toiminnan oikeuttamisen väline, joka vaikutti virastojen käytössä oleviin voimavaroihin. (Summa 1989, 239 ja Ylinen 1986.) Suunnittelujärjestelmien kehkeytyminen etujenajojärjestelmäksi vaikutti osaltaan pätevyyden laatuun. Suunnittelijan piti hallinta

---

<sup>67</sup> Osasto siirrettiin sisäministeriöön, josta siitä tuli aluepoliittinen osasto.

<sup>68</sup> Ongelmaksi nousi suunnittelun kalleus siitä saataviin hyötyihin nähden. Esimerkiksi tiedonhankintaa koskevat järjestelmät olivat monimutkaisia, runsaasti resursseja vaativia sekä toisiinsa nähden päällekkäisiä (Esimerkiksi P. Tiihonen 1981, 15-169.)

keinot, joilla viraston edut tulivat parhaalla mahdollisella tavalla huomioon otetuiksi suunnitteluun perustuvassa päätöksenteossa (Summa 1989, 239).

Suunnittelukritiikki kytkeytyi myös siihen, että yhteiskuntatieteellinen suunnittelukeskustelu alkoi tieteenfilosofisesti monipuolistua 1970-luvulta lähtien. Sen seurauksena voimistui myös positivismikritiikki, johon suunnitteluajattelu keskeisesti perustui (Tiihonen 1990b, 238-240). Positivismikritiikin myötä alkoi usko mallintamisen mahdollisuuksiin ja arvovapaaseen tietoon kuitenkin kadota. (Ks. Tiihonen 1990b, 193-266.)

Suunnittelukeskustelukin muodosti hallinnon kehittämisessä oman, paljolti muusta kehittämisestä erillisen kokonaisuuden. Se oli myös sisäisesti ristiriitainen aihekokonaisuus, jonka puitteissa käytiin runsaasti määrittelyvaltaa koskevaa kamppailua siitä, millä pätevyydellä suunnittelua oli tarkoituksenmukaista suorittaa.

## VI TIIVISTELMÄ HAVAINNOISTA

Hyvinvointivaltiossa tavoitteena oli aikaansaada poliittisesti johdettu valtio, joka kykeni eettisesti valtion kokonaisedut huomioonottaen mahdollisimman tehokkaasti vaikuttamaan yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja hyvinvoinnin kehitykseen. Tavoitteista johtuen hyvinvointivaltiossa nousivat arvostuksina esille hallinnollinen päätöksentekoon vaikuttava poliittinen pätevyys, suunnittelutoimintaa ja kokonaisvaltaista hallinnon tehokkuutta edistävä hallintotieteellinen ja johtamiseen liittyvä pätevyys sekä yhteiskunnallisiin ilmiöihin vaikuttava erityisalojen pätevyys. Lisäksi yhteiskunnan tasarvoisen kehityksen takaamiseksi ja normisidonnaisuuden varmistamiseksi hallinnossa arvostettiin yhä juridista pätevyyttä. Hallintotoimintaa koordinoitiin valtiovaraministeriön edustamalla taloudellisella pätevyydellä.

Virkamiehistön pätevyyden arvostukset rakentuivat hyvin vahvasti kentällä käydyn keskustelujen kautta. Suuntana oli se, että pätevyyden arvostukset määriteltiin yhä enemmän hallinnon kehittäjien toimesta. Poliittiset päätöksentekijät osallistuivat lähinnä hallinnon rakenteita sekä politiikan ja hallinnon suhteita koskeviin keskusteluihin. Tämä kuvastaa valtasuhteiden muutoksia. Mitä monimutkaisemmaksi hallinto muodostui, sitä enemmän hallinnon kehittäjät saivat valtaa virkamiehistön pätevyyden arvostusten ja identiteetin määrittäjinä.

Hyvinvointivaltion kaudella on nähtävissä hyvin vähän hallinto- ja oikeusvaltion kauden kaltaista asetelmaa, jossa poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentät olisivat kokonaisuudessaan edustaneet toisistaan poikkeavaa näkemystä. Toisaalta hallinnon kehittämisen kentällä virkamiehistön pätevyyden arvostusta muokkaavat keskustelut eriytyivät. Keskustelu oli lohkoutunut ja eri asioiden kehittelyyn ottivat osaa vain niihin erikoistuneet henkilöt. Esimerkiksi suunnittelu, johtamisen kehittäminen tai virkamiehistön koulutuksen kehittäminen muodostivat pitkälti omat keskustelunalueensa, joissa vaikuttivat mainittuihin kysymyksiin perehtyneet asiantuntijat. Samalla hallinnon kehittämisen sisällä eri asioita edustavat henkilöt alkoivat edustaa toisistaan poikkeavia näkökulmia. Oli esimerkiksi johtamisen edistämistä ajavat managerialistit sekä pitkälti juristien hallitsema virkamiesten henkilöstöpolitiikan kehittäminen.

Eriytyneessä hyvinvointivaltion hallinnossa organisaatioiden ja ammattikuntien merkitys pätevyyden arvostusten perustana oli aiempien kehitysvaiheiden tavoin keskeinen. Toisaalta esimerkiksi suunnittelujärjestelmät korostivat sitä, että julkisen hal-

linnon pätevyys syntyy virkamiesten ja organisaatioiden yhteistoiminnan kautta. Tärkeää oli se, minkälaista pätevyyttä hallinto edusti kokonaisuutena.

Hyvinvointivaltiossa lähtökohtana olivat kokonaisvaltaiset valtasuhteet. Hyvinvointivaltio rakentui keskitetyn, valtionhallinnon sisällä keskushallintokeskeisen, vallankäytön varaan. Keskushallinnon keskitetyn vallan ylläpito edellytti hallinnon kasvussa muun muassa uusia hallinnollisia keskusvirastoja. Myös suunnittelu-, tutkimus- ja selvitystoiminta tähtäsivät virkamiehistön pätevyyteen perustuvaan keskitettyyn vallankäyttöön. Niiden kautta tuotettiin tietoa yhteiskunnan kehityksestä ja ilmiöistä sekä hallinnon tarpeista keskitettyä päätöksentekoa varten. Virkamiehistön pätevyyden varassa oli myös ratkaistava yhteiskunnallisia ongelmia ja vietävä yhteiskunnallista kehitystä ja hyvinvointia eteenpäin.

Pätevyyden arvostukseen liittyvän etiikan kannalta ongelmallisimpana ja ristiriitaisimpana valtasuhteena voidaan pitää hallinnon ja politiikan suhdetta. Yleisesti hyväksyttynä lähtökohtana oli se, että virkamiehistön pätevyys vaikutti poliittiseen vallankäyttöön. Toisaalta poliittista valtaa vahvistettiin poliittisilla virkanimityksillä. Tälle ristiriitaisesti korostettiin myös politiikan ja hallinnon työnjaollista eroa lähtemällä pitkälti siitä, että virkamiehistö edusti pätevyyttä poliittisen päätöksenteon alaisuudessa.

Hyvinvointivaltiossa tietojen ja taitojen arvostamiseen vaikutti yhä se, mitä ammattikuntaa virkamies edusti. Toisaalta hallinnossa oli piirteitä ammattikuntaakohtaisen pätevyyden arvostuksen heikkenemisestä ja suoraan yksilöön kohdistuvan arvostuksen ja samalla vallankäytön kasvusta. Tätä ilmentävät pätevyysvaatimusten väljeneminen ja kokemuksen arvostusten muutokset.

Hyvinvointivaltion pätevyyden arvostusta rakentavassa keskustelussa näkyi myös ammattikunnittaisen vallankäytön merkitys. Esimerkiksi yhteiskuntatieteilijät kyseenalaistivat juristien vallan ja vastaavasti juristit kyseenalaistivat suunnittelutoiminnan tarkoituksenmukaisuuden. Ristiriidat hallintotoiminnan kehittämisen aiheuttivat strategisia suunnan muutoksia, takinkääntökulttuuria, kesken hyvinvointivaltion kauden. Esimerkiksi suunnittelun, johtamisen ja keskushallinnon kehittämisen hallinnon kehittäjät kyseenalaistivat aikaisemmat ajatuksensa, ja muotoilivat hallinnon suunnan kritiikin pohjalta uudelleen.

Virkamiehistön pätevyyden arvostusta muokkasi ensinnäkin oppi hyvinvointia ja yhteiskuntaa kehittävästä valtiosta. Tämä sisälsi eettisen lähtökohdan erityisalojen ja juridisen pätevyyden merkityksestä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin edistäjänä. Toiseksi hyvinvointivaltion toimintaa määritteli systeeminen oppi, johon kokonaisvaltainen ja keskushallintokeskeinen hallintotoiminta perustui. Systeeminen ajattelu vaikutti hallinnon ja poliittisen päätöksenteon vuorovaikutukseen, keskushallinnon kehittämiseen, ohjaukseen (esimerkiksi normiohjauksen) sekä suunnittelu- ja selvityskäytäntöihin. Jopa johtamisen pätevyys kytkettiin tavoitejohtamisen kautta osaksi systeemistä oppia.

Virkamiehistön pätevyys oli edellytyksenä myös opille arvo- ja poliittikalähtöisestä sekä intressiristiriitoja ratkaisevasta valtiosta. Edustuksellisuus oikeutti virkamiehistön pätevyyttä kyseenalaistavia poliittisia virkanimityksiä. Lisäksi hallintoon vaikutti tehokkuuden oppi. Se näkyi varsinkin johtamisen pätevyyden kehittämisenä ja rakenteellisten ratkaisujen etsimisenä hallintotoiminnan järjestämiseksi.

Keskeinen osa hyvinvointivaltion tiedontyyppien verkostoa oli oppi positivistisesta tiedosta. Tiedon perusteella saatettiin ideaalisti hallita asioita ja ilmiöitä. Sen avulla oli löydettävissä optimaalisia ratkaisuja ja todellisuutta koskevia totuuksia. Usko objektiiv-

viseen tietoon tarkoitti korkeaa pätevyyden arvostusta, johon perustuen yhteiskuntaa oli tarkoituksenmukaisesti ohjattava. Positivistinen oppi oli yksi hyvinvointivaltion kriittinen tekijä. Kun virkamiehistön pätevyydellä ei kyetty ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia tai hallitsemaan monimutkaisuutta, samalla kyseenalaistui usko hyvinvointivaltion toiminnasta.



# MANAGERIALISMIN AIKA

## I KESKUSHALLINTO JA YHTEISKUNTA MANAGERIALISMIN KAUDELLA

### 1 Keskushallinto konserniksi

1980-luvun lopulta alkanut hallinnon uudistuskausi on ollut Suomen keskushallinnon historian voimakkaimpia. Hallinnon kehittämisen tavoitteisiin ovat sisältyneet hallinnon ja ohjauksen keventäminen, organisaatorakenteiden madaltaminen, tehtävien ja toimivallan siirtäminen paikallistasolle sekä virkamiehistön vähentäminen (Hallituksen esitys 152/1994.) Keskushallinnon toimintaan ovat vaikuttaneet yhä enemmän kansainvälisen ja kansallisen tason asiat ja niiden yhteensovittaminen. Valtiolta odotetaan uudenlaista aktiivisuutta ja tehokkuutta toiminnassa, joka ylittää kansalliset rajat. (Tiihonen 1999, 208-209.)

Hallinnon kehittämisen strategiana on, että keskushallinto vastaisi uudessakin tilanteessa ohjaustehtävistä. Sen tehtäviin sisältyvät poliittisten asioiden ja linjauksien valmistelu, valtion ydintehtävien ohjaus sekä julkisten palvelujen tehokkuuden, vaikuttavuuden ja saatavuuden ohjaus, seuranta ja johtaminen. (Tiihonen 1999, 210-211.)

Hallintotoiminnan organisoinnissa lähtökohdaksi on muotoutunut samankaltaisuuden sijasta toiminnallisen eriyttämisen korostaminen. Tehtäviä, kuten perusoikeuksiin liittyviä asioita, julkisia palveluita ja liiketoiminnallisia tehtäviä, voidaan ohjata keskushallinnosta eri periaattein. (Laadukkaat palvelut...1998.)

Hallinnon kehittämisen uudistukset ovat merkinneet keskushallinnossa organisaatorakenteellisia muutoksia. Keskusvirastojärjestelmää on purettu ja siitä on luovuttu terminä. Lähtökohtana on, että keskushallintoon sisältyy ministeriöiden ohella muita keskushallinnon yksiköitä. Virastojen lakkauttamiset ja muuttamiset ovat olleet myös tavallisia. Markku Temmeksen ja Markku Kiviniemen (1997, 51-61) laskelmien mukaan vuosina 1987-1995 välisenä aikana on kahdeksantoista keskusvirastoa lakkautettu tai muutettu liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi. Samaan aikaan on perustettu yhdeksäntoista uutta virastoa. Uudet yksiköt ovat olleet tavallisimmin entisten keskusvirastojen osia tai pienehköjä hallinto- ja valvontayksiköitä. Ne hoitavat tyypillisesti entisten liikelaitosten ja yhtiöiden viranomaistehtäviä. Uusia virastoja ovat esimerkiksi mittatekniikan keskus, ajoneuvohallintokeskus ja ratahallintokeskus. Kehitystä voidaankin nimittää perustellusti keskushallinnon sirpaloitumiseksi (ks. Savolainen 1999).

#### TAULUKKO 19. Valtion keskushallinnon virastot vuosina 1987 ja 1995

	1987	1995
Ministeriöt	13	13
Virastot ja laitokset	87	81

Ministeriöt ovat pääsääntöisesti pysyneet rakenteellisesti muuttumattomana. Muutamissa yksittäisissä tapauksissa ministeriöt ovat kasvaneet, kun niihin on liitetty keskusvirastoja tai niiden yksittäisiä toimintoja. Ministeriöiden määrän vähentämistä on pohdittu erityisesti valtioyhteisöohjelmassa (ks. esimerkiksi tärkeintä on ollut hallin-

non kehittämisen jatkaminen 1999) ja sen ehdotusten pohjalta on asetettu myös vuoden 2000-2003 väliseksi ajaksi keskushallinnon uudistamishanke. Poliittisen päätöksenteon kentällä keskushallinnon kehittämisen tavoitteina korostuvat erityisesti tehtävien yhteenkokoaminen esimerkiksi kansainvälisissä asioissa ja aluekehitysasioissa (Ministeriöiden työnjakoa...1999).

Managerialismin kaudella hallinnon kehittämisen strategiana on ollut rakenteiden joustavoittaminen. Tämä on tarkoittanut paitsi ohjauksen ja siihen liittyvän normiohjauksen väljentämistä niin myös organisaatorakenteiden ja niiden määrittämisen työnjaon kehittämistä. Keskushallinnossa, varsinkin ministeriöissä, on pyritty vähentämään eriytyneiden organisaatorakenteiden merkitystä. Toimistorakenteita on purettu ja ministeriöissä yksiköitä on järjestetty osin toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi. Lisäksi osastokohtaiset virat on muutettu ministeriöiden yhteisiksi. Tämä on mahdollistanut virkamiehen siirtämisen ministeriön sisällä osastolta toiselle ministeriön omalla päätöksellä, mutta käytännössä virkasiirrot ovat olleet harvinaisia. (Tiihonen 1999, 68.)

Keskushallinnon virkamiehistö on pysynyt muutoksista huolimatta lukumääräisesti samansuuruisena kuin aiemminkin. Kun vuonna 1980 keskushallinnossa oli noin 26 000 henkilöä, niin tämä luku oli pudonnut vuoteen 1996 tultaessa runsaalla kahdella tuhannella. Ministeriöissä virkamiehistön määrä on jopa kasvanut (vuonna 1980 4200 henkilöä; vuonna 1996 5435 henkilöä). Samanaikaisesti valtionhallinnon virkamiehistön määrä on vähentynyt 200 000 (1981) henkilöstä 122 000 (1991) henkilöön. Managerialismin kausi on siis tarkoittanut keventyneessä julkisessa hallinnossa suhteellisesti yhä raskaampaa keskushallintoa.

## **2 Virkamiehistön pätevyyden arvostaminen – vahvuus vai heikkous yhteiskunnassa**

1990-luvulla hallinnon kehittämisessä julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välisessä valtasuhteessa tavoitteeksi on muotoutunut työnjako, jossa valtion rooli olisi entistä vähäisempi. Tämän ajattelutavan mukaan – ja hyvinvointikauden opeista poiketen – vahva valtiovalta ei välttämättä koidu yhteiskunnan hyödyksi. Ratkaisua yhteiskunnan tehokkuusongelmiin on haettu valtion tehtävien supistamisesta. Tehokkuuden ohella valtion yhteiskunnallisen vallankäytön vähentämisen syinä ovat olleet hyvinvointivaltion kriisi, taloudellinen lama, kansainväliset mallit ja asiakaskeskeisyyden korostaminen (esimerkiksi Sipponen 1996, 781-789; Alasuutari 1996, 270-271; Maailman paras julkinen sektori 1993). Varsinkin esiin nousseet uusliberalistiseksi mielletyt ja vapaan kilpailun opit korostavat minimaallisen valtiovallan merkitystä (tästä keskustelusta esimerkiksi Hyvinvointivaltio ristiaallokossa 1994, Sipponen 1996, 781-784).

Virkamiehistön edustama pätevyys voidaankin nähdä jopa ongelmana (esimerkiksi Valtion tulo- ja menoarvoin liite 1988). Virkamiehistön pätevyyden ongelmaksi kokemiselle voidaan löytää neljä strategiseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää syytä:

1. Virkamiehistön pätevyyden arvostuksen liittyminen yhteiskunnallisen vaikutusvalan kasvuun
2. Ammattikuntien ja koulutuslaitoksen eriytyminen
3. Tarvittavan tietämyksen aiempaa joustavampi hyödyntäminen
4. Kansalaisyhteisyhteiskunnan korostaminen

Suuriruhtinaskunnan, hallinto- ja oikeusvaltion sekä hyvinvointivaltion kausilla virkamiehistön pätevyys nousi tyypillisesti esille yhteyksissä, jossa sillä pyrittiin strategisesti vahvistamaan hallinnon yhteiskunnallista vaikutusvaltaa. Managerialismin kaudella suuntana on ollut julkisen hallinnon keventäminen. Tässä mielessä strateginen lähtökohta on erilainen kuin aikaisemmissa valtion kehitysvaiheissa. Samalla on strategisesti ymmärrettävää, miksi virkamiehistön pätevyyden arvostukset on sivuutettu hallinnon kehittämisen yhteydessä. Valtion yhteiskunnallisen roolin vähentämistä ei voida uskottavasti perustella virkamiehistön pätevyyden vahvistamisella.

Toisaalta hallinnon keventämistä koskevien strategioiden yhteydessä on vältetty mielikuvaa pätevyydeltään heikentyneestä julkisesta hallinnosta. Keskustelussa ei ole juuri pohdittu sitä, jääkö keskushallintoon riittävää pätevyyttä yhteiskuntaa koskevan vaikutusvallan kannalta, kun virastoja on lakkautettu tai muutettu valtionhallinnosta erillisiksi yhtiöiksi (Stenvall 1994).

Ammattikunnittainen eriytyminen on toinen syy siihen, miksi virkamiehistön pätevyys ei ole noussut esiin tekijänä, joka rakentaa valtion ja yhteiskunnan välistä valtasuhdetta. Suuriruhtinaskunnan, hallinto- ja oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion kausilla yhden ammattiryhmän pätevyyden merkitys valtion vallankäytön kannalta saattoi olla keskeinen. Muutoksiin voitiin reagoida palkkaamalla hallintoon esimerkiksi enemmän juristeja tai yhteiskunnallista tietämystä edustavia virkamiehiä. 1990-luvulla hallinnossa on suuri joukko erilaisia ammattiryhmiä monissa keskeisissä tehtävissä ja johtuen yhden ammattiryhmän merkitys on hallintotoiminnan kannalta entistä pienempi (vrt. Koskinen, Mykkänen ja Kauppi 1997, 121-127).

Kolmanneksi managerialismin kaudella on luovuttu lähtökohdasta, että hallinnolla tulisi olla itsellään kaikkien asioiden pätevyyttä. Valtion keskushallinnossa on 1990-luvulla aiempaa joustavammat mahdollisuudet hankkia tarvittavaa pätevyyttä. Tilaa-ajamallin mukaisesti tarvittavaa tieto/taitoa voidaan ostaa virkakoneiston ulkopuolelta. (Ks. Laadukkaat palvelut... 1998, 9.) Esimerkiksi erilaisia yhteiskunnan tilaa analysoivia arviointeja voidaan tilata yliopistoilta ja tutkimuslaitoksilta.

Neljäs virkamiehistön pätevyyden arvotukseen kytkeytyvä managerialismin kauden erityispiirre liittyy kansalaisyhteiskunnan kasvuun. Ajatuksena on, että hallitus luo edellytyksiä kansalaisten järjestäytymiselle ja omaehtoiselle aktiivisuudelle sekä sosiaalisen vastuun kehittymiselle (Laadukkaat palvelut 1998, 9).

"Erikoistunutta asiantuntemusta edellyttävien tehtävienkin kohdalla on kansalaisten kannalta tärkeintä, että hallinto koetaan oikeutetuksi ja oikeansisältöiseksi." (Komiteanmietintö 1986:12, 10-11).

Varsinkin hyvinvointivaltion kritiikki on tuottanut etiikkaan kytkeytyviä käsityksiä, jonka mukaan virkamiehistön pätevyys samaistuu kansalaisten kontrollointiin ja holhoamiseen sekä tukahduttaa kansalaisten oma-aloitteellisuutta ja omatoimisuutta (kriittikistä esimerkiksi Heinonen 1992, 101-102). Kansalaiskeskeisen, asiakaskeskeisyyttä korostavan hallinnon näkökulmasta kansalaiset eivät yksiselitteisesti hyväksy virkamiehistön pätevyyteen perustuvaa ohjaavaa vallankäyttöä (Alasuutari 1996, 271).

### 3 Jatkuvan muutoksen pätevyys

Keventynyt yhteiskunnallinen rooli tarkoittaa eräänlaista täsmävaltiota. Valtiovalta takaa edelleen yhteiskunnallista hyvinvointia, mutta ei välttämättä tuota sitä itse. Oleellista on priorisointi. Menoja on karsittava yhteiskunnallisesti vähemmän tärkeillä alueilla ja tehtävä uudistuksia, joilla saadaan ”samalla markalla enemmän” yhteiskunnallisesti etusijalla olevilla alueilla, kuten terveydenhuollossa ja koulutuksessa (Maailman paras julkinen sektori 1993, 52). Poliittisen päätöksenteon kentällä valtioneuvosto määritteli valtion yhteiskunnallista vallankäyttöä koskevan linjauksensa vuonna 1998 seuraavalla tavalla:

“Valtियोhteisö huolehtii sellaisista tehtävistä, jotka ovat välttämättömiä kansalaisten tasavertaisuuden, turvallisuuden, hyvinvoinnin sekä talouselämän ja yhteiskunnan toimintaedellytysten kannalta. Valtियोhteisö vastaa siitä, että kansalaisille tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja muut välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi (Laadukkaat palvelut... 1998, 9.)

Hallituksen strategian mukaan valtion tulisi ensisijaisesti vastata itse oikeusvaltiolisista, oikeusturvaa sekä sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevista tehtävistä. Toisena lähtökohtana on peruspalvelujen turvaaminen Suomessa. Välttämättömä ei kuitenkaan ole, että julkinen sektori itse tuottaisi palvelut. Sen on kuitenkin huolehdittava palvelujen saatavuudesta ja laadusta. (Laadukkaat palvelut 1998, 8-9.)

Virkamiehistön pätevyuden arvostaminen liittyy yhä yhteiskunnallisen kehityksen edistämiseen:

“...hallintokoneistomme vahvuus on sen asiantuntemus. Yhteiskuntamme kehityksen eri vaiheissa hallintokoneistolla on useasti ollut niin keskeinen asema, että jo tästä syystä hallintokoneiston on ollut pakko kehittää asiantuntemustaan.” (Temmes 1994, 322.)

Poliittisen päätöksenteon kentällä virkamiehistön pätevyuden tärkeyttä on korostanut muun muassa Tasavallan Presidentti Martti Ahtisaari useissa virkamiehistöä koskevissa arvioissaan (Tiihonen 1995, 28). Valtियोhteisöpolitiikkahankkeessa on ministeriöiden ammatillinen pätevyuden esitetty lisäävän julkisen vallan uskottavuutta (Valtionvarainministeriön työryhmämuistio 23/1997, 32). Myös managerialismin kaudella hallinnon kehittämisen tuottamien käytäntöjen, tulosohtjauksen, strategisen johtamisen ja arviointitoiminnan yhteydessä on noussut esiin käsityksiä, joiden mukaan valtion toiminnan yhteiskunnassa tulee perustua virkamiehistön pätevyyteen.

Toisaalta managerialismin kaudella käsitykseen on vaikuttanut oppi siitä, että yhteiskunnan kehityksen edistäminen vaatii jatkuvaa muuttumista. Tästä näkökulmasta virkamiehistön on edustettava yhteiskunnan muutoksia koskevaa pätevyyttä. Virkamiehistöllä tulee olla tietoja ja taitoja tietää sekä ymmärtää yhteiskunnan tilaa (Luottamus, läheisyys ja linjakuus 1994).

Muutosta koskevaan virkamiehistön pätevyuden tärkeyteen on kiinnitetty huomiota paitsi yleisissä hallinnon kehittämisen periaatteissa, niin myös muun muassa tulosohtjauksen ja strategisen johtamisen yhteyksissä. Ministeriö tulosohtjaajana - hankkeessa esitetyn näkemyksen mukaan ministeriöiden on varmistettava itselleen pätevyys, jolla

ne pystyvät huolehtimaan, että niiden hallinnonaloilla käsitellään oikeita asioita yhteiskunnan kehityksen kannalta. (Ministeriö tulosohjaajana 1990, 64.) Myös strategisessa johtamisessa toimintaympäristön ja sen muutoksia koskeva pätevyys on noussut esiin. Käsitelmänä on, että laaja-alainen yleissivistys ja näkemys yhteiskunnan eri toimintaloista ja kehityksestä on vahvuus. (Määttä ja Ojala 1999, 40-41.)

Managerialismin kauden valtion toiminnan eettisenä lähtökohtana on myös se, että muuttuvassa yhteiskunnassa voidaan pätevyyden perusteella tehdä kehitystä edistäviä valintoja. Esimerkiksi kansliapäällikköpäivillä esitettiin vuonna 1993 seuraavankaltaisen kanta:

”Tarvitaan valmistelua, jonka pohjalta valtioneuvosto pystyy arvioimaan, miten yhteiskunnan eri lohkoja tulee kehittää. Kehikko, jolla voidaan punnita maan hyvinvoinnin edistämisen keinot, olisi tarpeen (Kansliapäällikköpäivät 8/1993.)

Toisaalta valintoja tukeva muutoksen pätevyyden arvostus asettaa vaikeasti arvioitavan subjektiivisuutta määrittelevän normin. Koska lähtökohtana on käsitys yhteiskunnasta jatkuvasti muuttavana kokonaisuutena, valintojen tekemisessä tarvittava pätevyys vaihtelee. Yhteiskunnallisen muutoksen pätevyyteen liittyy oppimisen vaatimus (Määttä ja Ojala 1999, 28). Yhteiskunnan uudistuessa on pätevyydenkin muuttava, jotta hallinnon kyky tehdä oikeita valintoja säilyisi uudessa tilanteessa.

Muutoksia koskevan pätevyyden arvostuksen kasvu kytkeytyy julkisen hallinnon sisäisten valtasuhteiden uudistumiseen. Taustalla on käsitys hajautetuista valtasuhteista. Itsenäisten tulosyksiköiden rakentaminen lisää hallinnon tehokkuutta, kun siihen yhdistyy virastojen vastuu asiakkaista ja taloudesta (ks. esimerkiksi Temmes 1996, 105-106). Julkiseen vallankäyttöön yhteiskunnassa vaikutetaan usean viraston toimesta, ja hajautettujen valtasuhteiden mukaisesti organisaatiot voivat ainakin jossakin määrin myös itse vaikuttaa omaan toimintaansa. Julkisten organisaatioiden liikkumavaraa onkin tietoisesti laajennettu säädöksiä väljentämällä. Monet ennen laissa tai asetuksissa määrätyt toiminnalliset asiat ovat organisaatioiden ja johdon vaikutuspiirissä. (Määttä ja Ojala 1999, 4.)

Muutoksen pätevyyden normi samaistuu siis erityisesti yhteiskunnallisia ilmiöitä koskeviin tietoihin ja taitoihin. Varsinkin ylimmiltä virkamiehiltä edellytetään ennakointia ja kokonaisnäkemystä oman toimialan toimintaympäristöstä. Tämä näkemys on noussut hallinnon kehittämisen kentällä esille niissä strategioissa, joissa tavoitteena on ollut hallinnon rakenteiden ja toimintaprosessien kehittäminen. Muutoksen pätevyyden normi liittyy siis erityisesti aiempaa joustavampien organisaatorakenteiden ja tehokkaampien toimintaprosessien aikaansaaminen.

Valtion ja yhteiskunnan välisen valtasuhteen kannalta virkamiehistön pätevyyden arvostuksessa on siis kaksi ristiriitaista lähtökohtaa. Toisaalta julkinen hallinto vastaa edelleen yhteiskunnallisesta hyvinvoinnista ja kehityksestä, joka osaltaan ylläpitää virkamiehistön pätevyyden arvostusta. Samalla on noussut esiin valintojen tekemisen oikeuttava yhteiskunnallisia muutoksia koskeva pätevyyden normi. Toisaalta valtion merkitystä yhteiskunnassa on pyritty keventämään. Tämä on tarkoittanut sitä, että virkamiehistön pätevyyden arvostus yhteiskunnallisen valtasuhteen rakentajana on vähentynyt.

## II POLIITTISESTA PÄTEVYYDESTÄ KONSERNIJOHTAMISEEN

### 1 Poliittinen pätevyys

Managerialismin kauden hallinnon kehittämisen strategioissa keskeiseksi ongelmaksi on noussut poliittinen vallankäyttö ja johtajuus hallinnossa. Tämä on pakottanut pohtimaan politiikan merkitystä suhteessa virkamiehistön pätevyuden arvostukseen.

1990-luvun taitteeseen tultaessa virkamiehistön pätevyuden arvostus kasvoi ohi poliittisten ansioiden. Poliittisen johtajuuden kannalta pätevyuden arvostus ei ollut ongelma vaan pikemminkin päinvastoin. Tätä kuvastaa erään haastatellun ministeriön virkamiehen arvio. Poliittiset päätöksentekijät olivat huomanneet, etteivät he tule toimeen ilman pätevyyttä edustavaa virkakoneistoa. (Virkamieshaastattelut 1993.)

Hallinnon kehittämisen kentällä näkyi myös virkamiehistön pätevyuden arvostaminen poliittisuuden sijasta. Tätä kantaa edusti poliittisia virkanimityksiä ja poliittista johtamista selvittämään asetettu työryhmä 1980-luvun lopussa.<sup>1</sup> Työryhmä ei uskonut, että Suomen oloissa poliittisten valtiosihteerien tehtäviin olisi ollut saatavissa riittävästi soveltuvia henkilöitä. Vaikka poliittiselta valtiosihteereiltä ei edellytettäisi syvälistä valtionhallinnon tuntemusta, saattaisi korkeatasoisten ja ministeriöiden pysyvän virkamiesjohdon päälliköiksi soveltuvien henkilöiden rekrytointi – ainakin virkamieskunnan ulkopuolelta – tuottaa hallituksen muodostamistilanteessa suuria vaikeuksia.<sup>2</sup>

Pätevyuden arvostusta ilmentävät myös virkamiesten arviot itsestään. Vuonna 1993 tehdyissä virkamieshaastatteluissa kävi ilmi, että vaikka ministeriöiden virkamiehet oli tavallisimmin valittu poliittisin perustein, he mielsivät itsensä ennen kaikkea pätevyyttä edustaviksi henkilöiksi. (Mälkiä ja Stenvall 1998.) Monet virkamiehet korostivatkin poliittisuuden olevan heille taaksejäänyttä elämää. Hallinnon käytännöistä selviytyminen korosti pätevyuden arvostusta.

1990-luvun puolessa välissä hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä kääntyi keskustelun suunta. Strategiana oli korostaa sitä, ettei poliittisuuden vahvistaminen merkitse pätevyuden arvostuksen sivuuttamista.

Valtियोhteisöhankeeseen yhteydessä poliittisten virkanimitysten tarpeellisuus nostettiin keskustelun kohteeksi. Ongelma oli sama kuin 1980-luvun lopussa eli kysymys siitä, millä tavoin poliittisen johtamisen edellytyksiä tuli hallinnossa vahvistaa. Uutena, ratkaisua vaativana asiana olivat EU-asiat. Ne kuormittavat ministereitä niin, että poliittinen johtaminen koettiin ongelmaksi.

Valtियोhteisöhankeeseen työryhmä päätyi kannattamaan virkamiesten poliittisia nimityksiä koskien hallinnon ylintä tasoa. Poliittisin perustein nimitettyjen valtiosihteerien toimikausi olisi sama kuin ministerin. Valtiosihteerin tehtävät olisivat seuraavat:

---

<sup>1</sup> Arviona oli, että avoin poliittisuus synnytti kansalaisten keskuudessa ja hallinnon sisällä epäluuloja valmistelun objektiivisuudesta. Esitettiin, etteivät poliittiset virkanimitykset soveltuneet monipuoluejärjestelmään, ja hallitusten muodostaminen vaikeutuisi, kun sen kokoonpanon ohella jouduttaisiin sopimaan myös poliittisten valtiosihteerien sijoittumisesta eri ministeriöihin.

<sup>2</sup> Kysymystä poliittista valtiosihteereistä käsiteltiin hallinnon kehittämisen kentällä myös kansliapäällikköpäivillä 1990-luvun alussa. Kansliapäälliköiden lähes yksimielisesti esittämänä näkemyksenä oli, ettei poliittinen virkamies sovellu suomalaiseen järjestelmään. (Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat 2/1990.) Kantaan vaikutti epäilemättä myös se, että poliittiset valtiosihteerit olisivat olleet uhka ylimmän virkamiesjohdon vallankäytölle.

“Valtiosihteerin tehtävänä on ministerin avustaminen poliittisten linjausten muo-  
toilussa, ministeriön toiminnan johtamisessa ja sisäisessä yhteensovittamisessa sekä  
osallistuminen ministeriöiden väliseen koordinaatioon. Hän osallistuu ministeriöi-  
den apuna tärkeimpien kysymysten käsittelyyn ja vastaa ministerin hänelle antami-  
en laajakantoisten asioiden valmistelusta tai valmistelun johtamisesta. Valtiosihtee-  
rin tehtävänä on myös poliittisen ja virkamiesvalmistelun yhteensovittaminen mi-  
nisteriöiden johtoryhmässä, jonka puheenjohtajana valtiosihteerin toimii ministerin  
estyneenä ollessa. (Laadukkaat palvelut 1998, 22.)

Valtियोhteisöhankeessa ei haluttu luopua pätevyiden arvostuksesta poliittisuuden  
kustannuksella. Työryhmän määrittelyn mukaan valtiosihteerin tehtävät vaativat po-  
liittista kokemusta ja ammatillista asiantuntemusta. Valtiosihteerillä tulee olla valtion-  
hallinnon laaja tuntemus ja lisäksi vaativan tehtävän edellyttämää johtamiskokemusta.  
Viran hoidon kansainväliset velvoitteet edellyttävät hyvää kielitaitoa. (Laadukkaat  
palvelut 1998, 22.)

Työnjakoon liittyvän eettisen periaatteen mukaan ministeriöistä tulisi muodostaa  
poliittista päätöksentekoa palvelevia esikuntia. Työnjako rakentuu pätevyiden perus-  
teella. Valtियोhteisöhankeessa valtioneuvoston asemaa pohtineen työryhmän mukaan  
ministerin poliittisen ohjauksen turvaamiseksi ministeriön ammatillisen johtamisen  
kapasiteetti on pidettävä korkeatasoisena ja koko ministeriön tehtävän kattavana.  
(Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997, 32.) Virkamiehistölle asetettu  
tehtävä ei ole hallintohistoriassa uusi.<sup>3</sup> Ajatuksena on, että virkamiehistö tukee omalla  
toiminnallaan ministerinsä työtä poliittisena vallankäyttäjänä. Virkamies on pätevyys-  
tensä perusteella poliittiseen päätöksentekoon vaikuttava toimija, joka edustaa toimi-  
alansa näkökulmaa.

Valtियोhteisöhankeksen käsityksessä poliittinen johtajuus edellyttää, että ministe-  
reillä on tukenaan paitsi päteviä niin myös poliittisesti sitoutuneita virkamiehiä. Tässä  
mielessä kannanotot vastaavat hyvinvointikaudella esitettyjä, poliittisia virkanimityk-  
siä puolustavia käsityksiä. Virkamiehistön ja poliittisten päätöksentekijöiden val-  
tasuhteen rakentaminen perustuu niihin käsityksiin, joita on nostettu esiin erityisesti  
OECD:n toimesta. Oleellista on korostaa hallituksen keskeisyyttä politiikan tekijänä.  
Hallituksen tehtävänä on toimia yhteiskunnallisessa vallankäytössä mahdollistajana,  
uudistajana ja kansalaisten valintamahdollisuuksien edistäjänä. Poliittisen valtansa  
vahvistamiseksi hallitus tarvitsee tuekseen erityisen ministeriöstä koostuvan ja päte-  
vyyttä edustavan strategisen keskuksen. (esimerkiksi Governance in Transition 1995.)  
Kysymys on Governance-opin kaltaisesta ajattelusta. Vuorovaikutus on välttämätöntä  
monimutkaisissa ympäristöissä toimittaessa (ks. Kooiman 1990, 2, Pekonen 1995, 87).  
Hallitusvallan asema on keskeinen esimerkiksi keskustelun aikaansaajana ja sen poh-  
jalta tehtävien päätösten tekijänä. Jatkuvan vuorovaikutuksen takia on tarkoituksen-  
mukaista lähteä siitä, että poliittisen päätöksenteon ja virkamiehistön suhde on työnja-  
ollisesti epäselkeä (ks. Laadukkaat palvelut 1998, 22).

Valtiosihteerimalli on ollut strategisesti poliittisen vallan kamppailun kohteena.  
Tätä kuvastaa hyvin valtियोhteisöhankeksen puitteissa käyty keskustelu. Asiaa pohtinut  
työryhmä kannatti poliittisia virkanimityksiä. Sen sijaan poliittisen päätöksenteon

---

<sup>3</sup> Tämän suuntaiseen lähtökohtaan perustui suuriruhtinaskunnan ajan virkamiehistön toiminta osana  
Venäjän valtakuntaa, hallinto-oikeusvaltion kauden poliittisvaltiollinen oppi sekä hyvinvointivaltiossa  
käsitys virkamiehistön asiantuntijavastuusta.

kentän käsittelyn jälkeen kanta oli lieventynyt. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä poliittiset virkanimitykset esitetään mahdollisena vaihtoehtona puhtaasti virkamiehistöön pätevyyteen perustuvalla järjestelmällä. Kamppailu osoittaa, että yhä – pitkälti suomalaisessa hallinnon kehittämisen historian takia – hallinnon hallitsemisen kysymykset ovat vahvasti poliittisia.

## 2 Konsernijohtamisen pätevyys

Ministeriöiden vahvistaminen on ollut keskeisiä hallinnon kehittämisen strategioita managerialismin kaudella. Valtioyhteisöhankeessa omaksutun kannan mukaan hallinnonala muodostaakin ministeriön johtaman konsernimaisen kokonaisuuden. Lisäksi eriytymistä koskevan ajattelutavan mukaisesti kukin ministeriö voi johtaa tehtävien luonteesta riippuen hallinnonalaansa eri tavoin. (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 25/1997, 23.)

Käytäntöjen näkökulmasta konsernijohtaminen rakentuu erityisesti kahden 1990-luvulla kehitetyn ohjauk käytännön varaan. Nämä ovat tulosohjaus ja strateginen johtaminen. Lisäksi konsernijohtamiseen on kuulunut kehysbudjetointimenettelyn käyttöönotto. Tarvetta on ollut erityisesti sellaisille opeille ja käytännöille, joissa eri ohjauk käytännöt kyettäisiin liittämään toisiinsa. Tähän on pyritty muun muassa ”ministeriö tulosohjaajana”-hankeessa sekä valtioyhteisöhankeessa. Opilliseksi ratkaisuksi on muotoutumassa 1990-luvun lopussa Balance Scored Card-johtaminen.

Tulosohjauksella tarkoitetaan ministeriöiden ja virastojen välistä tulossopimusmenettelyä, jonka kautta tapahtuvat virastojen tulostavoitteiden määrittely, tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavien voimavarojen osoittaminen ja toteuttamisen seuranta arvioineen. Osapuolet sopivat yhteisesti neuvotellen virastojen esitysten pohjalta tulostavoitteet. Niiden toteutumista mitataan yhdessä sovituin kriteerein. (Esimerkiksi Ministeriö tulosohjaajana 1990, 5, Lumijärvi-Salo 1996.) Ministeriöillä on vastuu siitä, että niiden alaiset yksiköt toimivat tehokkaasti. Ne asettavat, hyväksyvät ja seuraavat tulostavoitteita. Tulosohjaus luo perustan virastokohtaiselle toiminnalle ja valtasuhteille. Organisaation ja johtamismenettelyn järjestäminen ovat virastojen omia asioita (Ministeriö tulosohjaajana 1990,5.)

Strategisessa johtamisessa lähtökohtana on pyrkimys määrittellä menestystekijöitä, joilla jokin toimiala voi menestyä toiminnassaan suhteessa ympäristöön. Strateginen johtaminen on luonteeltaan toimintaa koskevien valintojen tekemistä. Toimintapolitiikkojen valinta kuuluu konsernille, ministeriöille. (Ministeriö tulosohjaajana 1990, 5).

Strateginen johtaminen voi olla myös perustana tulosohjaukselle. Sen lähtökohtana on strateginen suunnittelu ja sen kautta tapahtuva toiminta-ajatuksen selkeyttämien ja halutun tahtotilan (vision) täsmentäminen toimintaohjeistoksi. Ministeriöissä tulisikin täsmentää sektori- ja toimintokohtaiset kehittämisslinjat. Samalla valitaan strategisia painopistealueita, joihin toiminta keskitetään (esimerkiksi Lumijärvi ja Salo 1996, 18). Valitut painopisteet määrittävät puolestaan tulosmittareiden valintaa. Strategisessa johtamisessa on siis kysymys erityisesti keskushallinnon ja poliittisen päätöksenteon valtasuhteesta yhteiskunnassa ja samalla hallinnon sisäisiin suhteisiin vaikuttavasta johtamisen mallista.

Konsernijohtamisen yhteydessä uusia käytäntöjä ei ole perusteltu ministeriöiden edustamalla pätevyydellä. Tulosohjausta tai strategista johtamista ei siis olla oikeutettu



sillä, että ministeriöt edustaisivat erityistä strategisten valintojen tekemisen tai tulosten asettamisen pätevyyttä. Tämänkaltaiselle käsitykselle ei ole ollut strategisia edellytyksiä. Hyvinvointivaltion kaudella muotoutui tilanne, missä ministeriöt eivät ole edustaneet tietoja ja taitoja, joilla erottautua muusta julkisesta hallinnosta.

Poliittisen vallan näkökulmasta konsernijohtamisen tarkoituksenmukaisuus perustuu kuitenkin virkamiehistön pätevyyden arvostukseen ja erityisesti sen hyväksikäytön edistämiseen. Strategisen johtamisen ja tulosohjauksen yhteenkytkennällä konsernijohtamisella voidaan tehdä virkakoneiston ja poliittisen päätöksenteon valtasuhde entistä tarkoituksenmukaisemmaksi:

“Tulosohjausta kehitettäessä tavoitteena on, että tulosohjauksessa yhdistyvät samaan aikaan hallituksen ja ministerien poliittiset linjaukset sekä hallinnon toimeenpanotason tieto palvelutilanteesta ja siellä kertynyt asiantuntemus” (Laadukkaat palvelut 1998, 20).

Konsernijohtamisessa arvostetaan virkamiehistön pätevyyden hyväksikäyttöä. Hyvä poliittinen johtajuus tarkoittaakin kykyä käyttää hyödyksi virkamiehistön tietoja ja taitoja. Esimerkiksi tulosohjausmallin tavoitteena oli mahdollistaa poliittisten päätöksentekijöiden budjetointiin liittyvä priorisointi ja arvokeskustelu (Summa 1995, 146). Virkamiehistön tehtävänä on tuottaa ideaalisti pätevyyteensä perustuen skenaarioita, suunnitelmia ja yhteiskunnallisia analyysejä, joita hyväksikäyttäen poliittisessa päätöksenteossa voidaan keskittyä entistä suurempiin kokonaisuuksiin.

Poliittisen johtajuuden ohella (Valtionvarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997, 32) konsernijohtamisen käytännöt kytkeytyvät toimialakohtaisiin sekä ministeriöiden ja niiden osastojen välisiin valtasuhteisiin. Tämäkin on muokannut virkamiehistön pätevyyden arvostusta ja sen määrittämiä eettisiä normeja. Ministeriöillä tulee olla entistä kokonaisvaltaisempaa asioiden hoidon pätevyyttä. Hallinnossa tarvittaisiinkin konsernimaiseen kokonaisajatteluun kykeneviä ihmisiä (Luottamus, läheisyys ja linjakkuus 1994, 34).

“Johdolta vaadittava pätevyysalue on kasvanut moninkertaisesti verrattuna muuttaman vuoden takaisen viranomaishallinnon vaatimuksiin. Yhtymäjohtamisen tehtävänä on huolehtia kokonaisuuden toimivuudesta, mitä se ei voi vierittää kokonaan esikuntiansa vastuulle.” (Huttunen 1994, 99.)

Kokonaisvaltaisen pätevyyden puuttuminen liittyy sen ongelman tunnistamiseen, että hallinto oli liian sirpaloitunut ja eriytynyt (Ministeriö tulosohjaajana 1990, 52). Ministeriöiden johtaessa yhteisiä alue- ja paikallishallinnon yksiköitä esiintyy avointa valtakamppailua, koska kukin ministeriö tai jopa niiden osasto ajaa omaan pätevyyteensä vedoten toimialakohtaisia etujaan. Nämä saattavat olla ristiriidassa muiden toimialojen tavoitteiden suhteen. (Stenvall 1999 ja 1999b.) Eriytyminen onkin ongelma strategiatyöskentelyn kannalta. Menestystekijöiden tunnistaminen ja johtaminen vaatii osin laaja-alaista osaamista ja poikkihallinnollista yhteistyötä. Lisäksi kokonaisvaltaisuutta ja yhteistyötä edellyttävät muun muassa EU:n ja EMU:n jäsenyys, informaation määrällinen kasvu, pitkän aikavälin politiikan merkityksen korostaminen, talouden kansainvälistyminen ja integraatiokehitys sekä yhteiskunnallisten muutosten nopeus. (Eerola 1999.)

Toisaalta kokonaisvaltaisten tietojen ja taitojen ohella konsernijohtamiseen on si-

sältynyt toimialakohtaisen pätevyyden arvostaminen. Tulosohjausta on tulkittavissa niin, että hallinnon sisäinen valtasuhde perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan ministeriöiden virkamiehet tuntevat hallinnonalansa virastojen toiminnan ja siihen kohdistuvat vaatimukset (Heikkinen ja Lumijärvi 1996, 258). Hankkeessa ”ministeriö tulosohjaajana” korostettiin sitä, että ministeriöiden on varmistettava hallinnonalansa tulostavoitteiden ja voimavarojen käsittelyssä tarvittavan tiedon taso. Jokainen hallinnonala asettaa lähtökohtaisesti omat, toimialalleen tunnusomaiset tuloskriteerit. (Ministeriö tulosohjaajana 1990, 64.) Kansliapäällikköpäivillä esitettiinkin vuonna 1990 arvioita, että tulosjohtamisen tavoitteiden, mittareiden määrittäminen on tapahduttava yksilöllisesti sektoreittain ja tutkimustietoa soveltaen (Kansliapäällikköpäivät 2/1990).

Konserniohjauksessa keskushallinnon toimialakohtaisen pätevyyden puute on jatkuva valtasuhteiden tuottama ongelma. Heikkisen ja Lumijärven tutkimustulosten mukaan ohjaavilla keskushallinnon organisaatioilla ei ole välttämättä riittävästi pätevyyttä alue- ja paikallistason organisaatioiden tai ohjaamiensa keskushallinnon yksiköiden toiminnasta (Lumijärvi ja Heikkinen 1998). Samansuuntaisia ovat Aluehallinto 2000-tutkimuksen arviot (Stenvall 1999b) sekä julkisen sektorin laatulinjauksia-hankkeen arviot:

”Ohjaavien ministeriöiden osaaminen nähdään tulosohjauksessa ongelmaksi: toisaalta alaisen viraston toiminnan logiikan ymmärtämisessä toisaalta laadunhallinnan ymmärtämisessä. Laadunhallinnan osaamista halutaan lisätä ministeriötasolle, jotta tulosohjauksessa osataan asettaa hyviä ja realistisia tavoitteita myös kehittämistoiminnalle” (Julkisen sektorin laatulinjauksia 1998, 28.)

Edellä esitetyt tulokset heijastavat yhä managerialismin kaudella vallitsevaa valtasuhteen jännitettä hallinnon eri tasojen välillä. Tulosohjausprosessissa alue- ja paikallistason organisaatioiden toiminnan tuntemus mielletään niissä toimivien organisaatioiden toimintamahdollisuuksien parantamiseksi. Toimialakohtaisen pätevyyden puuttuminen samaistuu paljolti tulkintaan, että ohjauksessa keskitytään liiaksi määriin ja markkoihin; toisin sanoen toimialan erityisosaamisen sijasta tuloksellisuuteen (ks. Temmes ja Kiviniemi 1995, 30-31). Keskushallinnosta käsin määritellyt tuloskriteerit rajoittavat puolestaan alue- ja paikallishallinnon organisaatioiden toimintavapauksia.

Toimialakohtaisen pätevyyden arvostus selittyy myös sillä, että konsernijohtamiseen siirtyminen tapahtui kyseenalaistamattomalla strategialla. Tulosohjaukseen tai strategiseen johtamiseen siirtymisen yhteydessä ei esitetty epäilyitä siitä, kykenevätkö ministeriöiden virkamiehet tiedoillaan ja taidoillaan selviytymään uusista ohjauskäytännöistä. Keskustelua ei käyty siitäkään, onko ministeriöillä pätevyyttä tuottaa toimialojansa koskevia strategioita. Kyseenalaistamattomuus mahdollistaa strategioiden tuottamisen nojautumalla hallinnon perinteisiin ja siihen liittyvään pätevyyteen. Strategioita voidaan laatia siis keskushallinnon yksiköiden edustaman pätevyyden perusteella. Sosiaali- ja terveys- tai vaikkapa kauppa- ja teollisuusministeriössä voidaan nojautua strategioiden tekemisessä pitkälti niihin kokemuksiin, joita virastoille on kertynyt oman toimialan johtamisessa.

Kyseenalaistamattomuus selittääkin suhtautumista tulosohjaukseen sen alkuvaiheessa. Vuonna 1993 tehtyjen virkamieshaastattelujen perusteella ministeriöiden johtavat virkamiehet suhtautuivat pääsääntöisesti myönteisesti tulosohjausta koskeviin käytäntöihin ja näkivät ne välineinä oman toimialansa johtamisessa. (Virkamieshaastattelut 1993.) Tästä lähtökohdasta rakentui käsitys konsernijohtamisessa tarvittavasta

omaa toimialaa koskevasta pätevydestä.

Konsernijohtamisen yhteydessä eriytyminen tarkoittaa muun muassa sitä, että hallinnon kehittämisessä ministeriöillä, ja laajemmin virastoilla itsellään on yhä selkeämmin vastuu toimintansa ja valmiuksiensa kehittämisestä. (Ministeriö tulosohjaajana 1990, 63.) Ministeriöiden itsenäisyys onkin tuottanut strategisia mahdollisuuksia vaikuttaa pätevyyden hyväksikäytön kautta kilpailuasetelmiin ja valtasuhteisiin. Tämä on näkynyt esimerkiksi kauppaja teollisuusministeriön kehittämisessä. Ministeriöön on perustettu valtion omistajapolitiikasta huolehtiva osasto, joka osaltaan osoittaa asiaa koskevaa osaamista. Tällä voidaan puolestaan perustella sitä, miksi valtioyhtiöitä koskevien asioiden hoitoa ei ole tarkoituksenmukaista siirtää esimerkiksi valtionvarainministeriöön. (KTM uudisti...1999.) Strateginen kilpailuasetelma on siis ilmeisimmin osin muuttanut muotoaan. Selvästi tunnistettuna ongelmana on se, miten kytkeä strateginen ajattelu osaksi organisaatioiden johtamista. Tämä lähtökohta on nostanut esiin johtajien pätevyyden ohella henkilöstön tietojen ja taitojen arvostuksen yhtenä strategiseen työhön vaikuttavana tekijänä. Se, minkälaisista osaamista henkilöstö edustaa, vaikuttaa siihen, minkälaisia strategioita organisaatioissa voidaan tehdä. Yhteiskunnalliseen menestykseen tähtäävät strategiat saattavat myös edellyttää henkilöstön tietojen ja taitojen kehittämistä. Esitetyt argumentit ovat korostuneesti esillä tasapainoista strategiaa koskevassa teoksessa:

”Kompetensseilla tarkoitetaan organisaation ja siellä työskentelevien henkilöiden yksilöllistä ja kollektiivista osaamista. Ne ovat ominaisuuksia, joiden avulla organisaatio pystyy varmistamaan elinvoimaisuutensa, kehittämään uusia innovaatioita, selviytymään kriiseistä ja hyödyntämään nopeasti avautuvia mahdollisuuksia. Strategiaprosessin mukana kehittyvät kompetenssit, tiedot ja taidot, voivatkin olla tulevaisuudessa merkityksellisempiä kuin yksittäiset ongelmanratkaisut tai jopa itse strategia- ja suunnitteluprosessien tulokset” (Määttä ja Ojala 1999, 47.)

Ministeriöiden strateginen pätevyys onkin noussut selkeästi tunnistetuksi ongelmaksi Petri Eerolan (1999) ministeriöiden johtoryhmien jäseniin kohdistuvan tutkimuksen mukaan virkamiehet kokivat, ettei ministeriöiden strateginen johtaminen ole vielä korkealla tasolla. Osin ongelma on yhteistoiminnallinen. Ministeriöiden ylin virkamiehistö koki itse sisäistäneen strategisen ajattelun lähtökohdat, mutta henkilökohtaista kyvykkyyttä ei ole hyödynnettävissä strategisen suunnittelun yhteydessä.

Oppina konsernijohtaminen perustuu valintoja ja priorisointeja tekevään yhteiskunnan johtamisen malliin. Konsernijohtaminen sisältää myös opin tehokkaasti toimivasta julkisesta hallinnosta, johon kuuluu strategisia päätöksiä tekevä, tulostavoitteita asettava ja resursseista päättävä keskushallinto sekä operationaalisesta toiminnasta vastaavat tulosyksiköt. Varsinkin tulosohjaus mahdollistaa ideaalisti toiminnan tarkoituksenmukaisuutta koskevien valintojen tekemisen ja taloudellisuuden kehityksen seuraamisen. Konsernijohtamisen esiin nostamat käsitykset tietojen ja taitojen hyväksikäytöstä sekä osin kokonaisvaltaisen ja osin toimialakohtaisen pätevyyden arvostuksesta ovat kytkettävissä tehokkuuden etiikan arvoon:

”Perinteisesti julkisen toimintayksikön toimintapolitiikkana on ollut resurssi- ja reiviirikilpailu. Avoimessa yhteiskunnassa sen sijaan resurssit jaetaan tulosten eikä yksikön neuvotteluasetelmien ja -kykyjen perusteella.” (Kansliapäällikköpäivät

7/1990.)

Konsernijohtamisessa poikkeuksellisen voidaan pitää eri kenttien yhteistyötä. Periaatteiden ja käsitysten tuottaminen on tapahtunut poliittisen päätöksenteon kentän ja hallinnon kehittämisen kentän yhteistyöllä. Poliittisesta johdosta on vastannut vuodesta 1987 toiminut hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta. Hallinnon kehittämisen kentällä konsernijohtamisen valmisteluun ovat osallistuneet muun muassa valtiovarainministeriön virkamiehet, kansliapäälliköt ja ministeriöiden virkamiehet. (Summa 1995, Temmes 1996.) Yhteistyö, erityisesti poliittisen päätöksenteon välitön mukanaolo, on vahvistanut yhtymäjohtamisen strategista merkitystä.

Konsernijohtamisen kehittäminen on ollut julkisessa hallinnossa epäyhtenäistä. Tämä liittyy siihen, että eri ministeriöt ovat voineet paljolti itse päättää siitä, minkälaisia konserneja ne ovat. Konsernijohtamisen keskeneräisyys näkyy myös muun muassa siinä, että yksittäisten asioiden hajauttaminen ja siirtäminen keskushallinnosta muualle julkiseen hallintoon on toteutunut verrattain huonosti.

### **3 Taloudellisen pätevyyden arvostus konsernijohtamisessa**

Varsinkin tulohajauksen kehittämisen taustalla on ollut strategia ratkaista valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden välisiä valtasuhteitten ongelmia. Substanssiministeriöt saivat tuottavuus- ja tulosvastuuta, mikä samalla poisti tarvetta valtiovarainministeriön yksityiskohtaiseen ohjaukseen. Tulohajauksen yhteydessä uudistettiin valtion budjettikäytäntöjäkin (Ministeriö tulohajajana 1990, 7. Summa 1995). Vuonna 1992 ja 1993 tehdyissä virkamieshaastatteluissa, jotka siis ajoittuvat tulohajauksen soveltamisen alkuvaiheisiin, johtavat virkamiehet katsoivat yleisesti tulohajauksen vahvistaneen toimialakohtaisen pätevyyden arvostusta valtiovarainministeriön edustaman tietämyksen sijasta. Tätä selitettiin tuloskehysten tuottamalla liikkumavarailla. Myös hallintotoiminnan supistaminen ja tehokkuus oikeuttavat erityisalojen pätevyyden vahvistamista:

”Nyt on mielestäni sellainen aalto, että ammattiministeriöiden virkamiesjohdon asema on vahvistumassa. Valtiovarainministeriö on pakostakin joutunut luovuttamaan vähän valtaa. Kokonainen kenttäarmeija osaa kyllä edetä yhden komennon perusteella, mutta peräytymisessä vaaditaan asiantuntemusta...Kun puretaan, täytyy turvautua niihin, jotka todella tuntevat rakenteet ja tietävät, mitkä seinät kantavat ja mitä eivät.” (Virkamieshaastattelut 1993.)

Toisaalta kamppailun kohteena oli virkamiesten haastattelujen perusteella yhä se, minkälaisen tulohajauksessa sovittavan kehyksen tulee olla (Virkamieshaastattelut 1993). Tähän valtasuhteita koskevaan kiistaan viittaavat myös Markku Temmeksen ja Markku Kiviniemen (1997, 96) haastattelututkimuksen tulokset. Ministeriöistä on valittu valtiovarainministeriön ohjausotteen tunnistavan huonosti hallinnonalojen käytännön ongelmat. Samansuuntaisia ovat Ismo Lumijärven ja Sari Salon (1996, 183-185) analyysit. VM:n toimintaa ei koeta ministeriöiden taholta koordinoituna, kokonaisuutta huomioon ottavana, vaan VM:n sektorivirkamiehet tekevät yksittäisiä päätöksiä, jotka kokonaisuuden onnistumisen kannalta voivat olla äärimmäisen haitallisia. Ministeriöiden edustajat olivat Lumijärven ja Salon mukaan tyytymättömiä erityisesti

tapaan, jolla VM toimii kehysbudjetoinnin yhteydessä. Kannanottojen oikeutuksena oli käsitys toimialakohtaisesta pätevyydestä, jota vain substanssiministeriöt edustavat.

Valtiovarainministeriön edustaman taloudellisen pätevyyden merkitys on siis julkisen hallinnon toiminnan kannalta edelleen keskeinen (ks. Pekkarinen ja Heinonen 1998, 98). Tulosoajauskäytäntöjäkin pyritään kiinnittämään selkeästi osaksi valtiotaloutta. Muun muassa valtion budjetin yhteydessä esitetään arvioita hallinnon tuloksellisuuden kehityksestä. Samalla korostuu numeroiden ja taloudellisten tunnuslukujen painottuminen julkisen hallinnon ohjauksessa (Temmes ja Kiviniemi 1997, 96). Myös valtiosuhteidenhankkeessa esitetystä linjanvedosta on selkeästi korostettu taloudellisen pätevyyden merkitystä:

”Kehysohjausta kehitetään hallituksen keskeiseksi budjettivalmistelua ohjaavaksi menettelyksi. Tavoitteena on vahvistaa hallituksen ohjausotetta julkisen talouden makrotaloudellisessa suuntaamisessa...Kehyspäästösten tietopohjaa täydennetään kansan- ja valtiotaloudellisten laskelmien ja toiminnan kuvauksen ohella toimintapoliittisilla vaihtoehtoisilla linjauksilla ja voimavarojen uudelleenallokointia koskevilla laskelmilla.” (Laadukkaat palvelut... 1998, 10.)

Valtiovarainministeriön edustaman taloudellisen pätevyyden etiikkana on käsitys taloudellisesta välttämättömyydestä, jonka puitteissa julkisen hallinnon tulee toimia. Taloudellisen pätevyyden taustalla on myös oppi, jonka mukaan hallintotoimintaa tulee koordinoita keskitetysti. Tämän opin mukaisesti hajauttaminen ja valtasuhteiden moninaisuus merkitsevät tehotonta asioiden hoidon päällekkäisyyttä ja selkeiden vastuusuhteiden puuttumista (ks. Harrinvirta 1998, 114-118).

Käsitystä konsernijohtamisesta ja siihen liittyvää virkamiehistön pätevyyden arvostusta rakentavat selkeästi samansuuntaiset, totalisoivat valtasuhteet, jotka olivat hyvinvointivaltiossa suunnittelujärjestelmien taustalla. Tämä selittää konsernijohtamiseen sisältyviä jännitteitä. Ongelmina nousevatkin esiin muun muassa hallinnon ja politiikan, ammattiministeriöiden ja valtiovarainministeriöiden, keskushallinnon ja paikallishallinnon sekä virastojen sisäiset valtasuhteet. Samalla ongelmana on erilaisten valtasuhteiden yhteensovittaminen. Miten on esimerkiksi ratkaistavissa valtionvarainministeriön ja ammattiministeriöiden valtasuhteeseen liittyvät jännitteet tavalla, joka on tarkoituksenmukainen myös virastojen sisäisten valtasuhteiden kannalta, vaikkapa esimiesten ja alaisten välinen suhteen näkökulmasta. Suomessa käydäänkin strategista kamppailua siitä, mikä valtasuhde on olennaisin konsernijohtamisen rakentamisessa. Myös tältä osin tilanne muistuttaa suunnittelujärjestelmiin liittyntä keskustelua.<sup>4</sup>

#### **4 Keskusvirastot: tarpeetonta ammattitaitoa ja tutkimuksen osaamisen puuttetta**

Keskushallinnon historiassa ministeriöiden ja keskusvirastojen välinen valtasuhde on muokannut virkamiehistön pätevyyden arvostuksia. Tilanne ei ole muuttunut managerialismin kaudella. Keskushallinnon uudistamisen taustalla oli käsitys, jonka mu-

---

<sup>4</sup> Perustan väitteeni muun muassa Tasapainotettu strategia teoksessa esitettyihin arvioihin. Toisaalta strategista johtamista halutaan liittää virastojen sisäiseen johtamiseen. Toisaalta kritiikin kohteena on virastojen johtamisen liiallinen budjettisidonnaisuus, minkä voidaan ajatella olevan erityisesti valtiovarainministeriön vallan kannalta tärkeä asia.

kaan ministeriöiden toimintamahdollisuuksia on rajoittanut keskusvirastojen erityisalojen pätevyys ja siihen perustuva virastojen itsenäinen asema (Komiteanmietintö 1986:12, 36-37). Ministeriöiden vahvistamisen strategiana oli purkaa keskusvirastojärjestelmää.

Yhdeksi toimintamalliksi muotoutui hallinnollisten keskusvirastojen muuttaminen kehittämiskeskuksiksi. Kehittämiskeskusten toimintamallin määritteli vuonna 1986 mietintönsä jättänyt hallinnon hajauttamiskomitea<sup>5</sup>.

"Se on asiantuntijaviranomainen, jonka tehtävä-alueena ovat toimialan valtakunnalliset kehittämistehtävät sekä niihin liittyvät alan palvelujen ja muiden toimintojen sisällölliset ja muut laadulliset ohjaustehtävät. Virastojen kehittämistyö ja asiantuntemus palvelevat erityisesti asianomaista ministeriötä sekä myös alan alempia viranomaisia ja palveluja tuottavia yksiköitä. (Komiteanmietintö 1986:12:46.)

Kehittämiskeskusidea heijastaa tutkimuksellisen pätevyyden arvostuksen kasvua. Komitean esittämien lähtökohtien mukaan kehittämiskeskusten keskeiseksi tehtävälohkoksi olisi muotoutunut selvitys- ja suunnittelutyö. Niiden tuli seurata alan kehitystä ja lainsäädännön toteutumista sekä tehdä tarvittaessa aloitteita lainsäädännön muutostöiden käynnistämiseksi. Vaikka kehittämiskeskuksella täytyi olla mahdollisuuksia tutkimukseen, se ei ollut tutkimuslaitos. Kehittämiskeskukselle kuului myös ohjaustehtäviä, jotka sisälsivät neuvontaa, norminantoa ja poikkeuksellisissa tilanteissa yksittäistapausten ratkaisemista. Sektorisuunnittelussa kehittämiskeskukselle olisivat avustaneet ministeriötä annettujen toimeksiantojen mukaisesti. (Komiteanmietintö 1986:12, 46-51.) Kehittämiskeskusidealla ei ratkottu pelkästään ministeriöiden ja keskusvirastojen välisiä valtasuhteita. Sen avulla annettiin edellytyksiä, joilla keskushallinto olisi voinut käyttää valtaa suhteessa koko hallintokoneistoon ja yhteiskuntaan.

Kehittämiskeskusvirastomallin taustalla oli strategia muuttaa palvelujen kehittämisen suuntaa. Määrällisestä palvelujen kehittämisestä oli siirryttävä palvelujen laadulliseen uudistamiseen. Tässä mielessä tarkoituksena oli muuttaa keskushallinnon vallankäyttöä suhteessa paikallistason hallinnon toimintaan. Toiminnan painopisteen muuttaminen oikeutti myös eron aikaansaamista ministeriöiden ja kehittämiskeskusten edustaman pätevyyden välillä:

"Varsinkin kehittämiskeskustyypinen virasto, jonka tehtävät painottuvat palvelujen laadun kehittämiseen, tarvitsee ohjaustoimintaansa varten kehittämistyöhön kykenevää henkilöstöä, jolta edellytetään pitkälle samanlaista asiantuntemusta kuin ministeriötä palvelevissa kehittämistehtävissä. Palvelujen laadun kehittämisessä vaaditaan monenlaista, varsin eriytynyttä erikois-asiantuntemusta. Kehittämistehtävien siirtäminen ministeriöihin paisuttaisi niiden henkilöstöä oleellisesti. Se heikentäisi ministeriöiden johtamisedellytyksiä. Siirrosta seuraisi myös, että asianomaisilla aloilla on keskushallinnossa kaksi samantyyppistä asiantuntijavirastoa." (Komiteanmietintö 1986:12, 50.)

Kehittämiskeskusuudistus, jota lähdettiin toteuttamaan yhdistämällä koulu- ja ammattikasvatushallitus opetushallitukseksi sekä sosiaali- ja lääkintöhallitus sosiaali- ja terveyshallitukseksi, nosti keskustelun kohteeksi erityisalojen pätevyyden arvostuksen.

---

<sup>5</sup> Hajauttamiskomitea on tässä yhteydessä liitetty managerialismin kauteen, jolloin sen tekemien ehdotusten vaikutukset näkyivät.

Esitetyt arviot uudistuksen vaikutuksista vaihtelivat. Toisen tulkinnan mukaan kehittämiskeskusten erityisalojen pätevyys väheni, sillä se jäi alisteiseksi juristivaltaisiin ministeriöihin nähden (P. Tiihonen 1991, 156). Toisen tulkinnan perusteella uudistus takasi keskusvirastoille uusia mahdollisuuksia, jotka perustuivat asiantuntijavallan laajenevaan käyttöön. Erityisalojen pätevyyden arvostus kasvoi, koska se oli hyödynnettävissä palvelujen laadun kehittämässä. (Temmes 1988.) Strategioihin tulkita uudistuksen merkitystä pätevyyden arvostuksen kannalta vaikutti siis se, kiinnitettiinkö huomiota kehittämiskeskusten valtasuhteeseen ministeriöihin vai paikallishallintoon nähden.

Kehittämiskeskusmalli jäi epäyhtenäiseksi. Uudet virastot olivat vain yksittäistapauksia. Vuonna 1992 rationalisointihankkeessa esitettiin siirtymistä systemaattisempaan kehittämiskeskusmalliin kaikenkattavasti hallinnon eri toimialoilla (Komiteanmietintö 1992:28, 100-101). Valtioyhteisöhankeessa on puolestaan kiinnitetty huomiota siihen, että kehittämiskeskukset eroavat toisistaan siinä suhteessa, missä määrin niillä on asiantuntijatehtävien ohella viranomaistehtäviä:

“Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla oleva Teknologian kehittämiskeskus asiantuntijatehtäviensä ohella rahoittaa teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa edistäviä tutkimus- ja kehittämishankkeita.. Opetusministeriön hallinnonalalla oleva opetushallitus vahvistaa opetussuunnitelmat, mutta muutoin sen tehtävissä painottuu kehittäminen ja arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla oleva sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus on keskitynyt yksinomaan asiantuntija-, kehittämis- sekä tutkimus- ja tilastointitehtäviin. (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 25/1997, 51-52.)

Keskusvirastojen lakkauttamisten strategia on perustunut pätevyyden näkökulmasta paljolti vaikenemiseen. Lakkauttamispäätösten yhteydessä ei hallinnon kehittämisen tai poliittisen päätöksenteon kentillä juurikaan ole pohdittu kysymystä siitä, miten tehdyt muutokset heijastuisivat keskushallinnon virkamiehistön pätevyYTEEN. Kuitenkin keskusvirastojärjestelmän analysoinneissa on kiinnitetty huomiota siihen, että uudistukset ovat kyseenalaistaneet virkamiehistön pätevyyden merkitystä. Markku Temmes ja Markku Kiviniemi (1997, 64) ovat huomauttaneet, että maatilahallituksen, asuntohallituksen, elinkeinohallituksen ja työsuojeluhallituksen lakkauttamisten yhteydessä virastojen asiantuntijatehtävät siirrettiin ao. ministeriölle tai moniin pieniin yksiköihin. Tästä johtuen sektoreiden asiantuntijakapasiteetti on saattanut taantua. Olavi Syrjäsen (1996, 126) arvion mukaan keskusvirastojärjestelmän muutokset ovat aiheuttaneet oikeusturvajärjestelmän muuttumisen. Uudistus on katkaissut aiemman virkamiestradiioon perustuvan mallin, jossa toiminta pohjautui tietoperustaan ja kokemukseen suuresta määrästä samankaltaisia ratkaisutapauksia. Syrjäsen arvio heijastaa paljolti oikeusvaltiollisesta opista lähtevää tulkintaa keskusvirastojen hyödyllisyydestä oikeudenmukaisuuden etiikan kannalta.

Huomattavaa onkin se, että 1990-luvun lopulla tehdyissä esityksissä on ollut strategisesti tarkoituksenmukaista nostaa esiin pätevyyden arvostuksen tärkeys. Tämä käsitys näkyy esimerkiksi teknillisen tarkastusviraston yhtiöksi muuttamisen yhteydessä. Esitetystä argumentista, jonka mukaan muutos ei poistanut yhteiskunnasta alan pätevyyttä vaan edisti tietojen ja taitojen merkitystä parantamalla toimintaedellytyksiä ja lisäämällä kansainvälistä kilpailukykyä. Samalla uudistuksen virallisena tavoitteena on säilyttää Suomessa riittävän vahva kotimainen teknisten tarkastuspalvelujen tuottaja.

(Hallituksen esitys 146/1997.) Oleellista on siis, minkälaista asioiden hoidon pätevyyttä on yhteiskunnassa, ei pelkästään julkisessa hallinnossa.

Käsitykseksi onkin muodostunut eettinen periaate, että keskushallinnossa tarvitaan edelleen ministeriöiden ohella virastoja takamaan yhteiskunnassa tehtävien hoidon yhdenmukaisuutta, oikeudenmukaisuutta ja laatua (ks. esimerkiksi Hallituksen esitys 207/1998). Virastoja perustamalla voidaan mahdollistaa myös ministeriöiden konsernijohtamisen pätevyyden kehittyminen ja keskittyminen strategisiin kysymyksiin. Hallinnon kehittämisessä on samalla korostettu sitä, että yhdenmukaista käsittelyä vaativien tehtävien siirtäminen keskushallinnon yksiköille ei tarkoita aiemman kaltaisten keskusvirastojen perustamista (Tärkeintä on hallinnon kehittämisen jatkaminen 1999). Ero aiempaan ei ole kuitenkaan selkeä, sillä keskushallintoon kuuluvat yksiköt tekisivät toimialasta riippuen aiempien keskusvirastojen kaltaisia tehtäviä, kuten päätöksentekoon, toimenpanoon ja kehittämiseen liittyviä asioita.

Uusien virastojen perustamisen taustalla on osin yhä pätevyyden arvostus. Uusien organisaatioiden muodostamisen hyödyt liittyvät julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välisiin valtasuhteisiin sekä ministeriöiden vahvistamiseen, kuten kuluttajaviraston perustamisen yhteydessä:

“Ammattitaitoinen ja laajan katsantokannan omaava henkilöstö kykenee seuraamaan ja analysoimaan kuluttajia koskevia yhteiskunnan muutoksia. Tällaista ammattitaitoa voidaan yleensä isommassa yksikössä paremmin kehittää antamalla henkilöstölle mahdollisuus urakiertoon viraston sisällä” (Hallituksen esitys 140/1998.)

Keskushallinnon virastorakenteeseen liittyvät pätevyyden arvostukset näyttävät siis edelleen kytkeytyvän hallinnon kehittämisessä strategiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Virkamiehistön pätevyyttä koskevat arvostukset ovatkin suomalaisessa hallintokulttuurissa riippuneet siitä, onko strategiana ollut keskusvirastojen lakkauttaminen vai perustaminen. Kehittämisen lähtökohtana on ollut myös valtasuhteiden muuttaminen, erityisesti ministeriöiden vahvistaminen. Aluksi rakennettiin keskushallinnon yksiköiden pätevyyden eroa ministeriöihin. Tämän jälkeen on suunnaksi muotoutunut ainutlaatuisen, konserniajatteluun liittyvän pätevyyden aikaansaaminen ministeriöihin. Keskustelun aaltoliike ei olekaan ainutlaatuista keskushallinnon kehittämisessä. Mainitunkaltaiset käännekohdat ja strategiset suunnanvaihdokset ovat olleet leimallisia eri kehitysvaiheille.

### **III YKSILÖLLISEN VIRKAMIESPÄTEVYYDEN KASVU**

#### **1 Kohti yksilöllistä pätevyyden arvostamista**

Suomalaisessa hallintokulttuurissa on arvostettu ammattikuntaista pätevyyttä. Tiedot ja taidot ovat olleet pitkälti eräänlainen ryhmäominaisuus. Esimerkiksi kuuluminen juristeihin on taannut pääsyn moneen keskeiseen julkisen hallinnon virkaan.

Jo hyvinvointivaltion kaudella hallinnon kehittämisen kentällä oli strategioita tutkintokohtaisten pätevyysvaatimusten muuttamiseksi. Tämä kehityslinja jatkui. Vuonna 1990 pätevyysvaatimuksia pohtinut työryhmä teki ehdotuksen, jonka mukaan tutkintokohtaisten pätevyysvaatimusten määrää tuli vähentää puolella. Kelpoisuusehtoja kannatti ylipäätään säätää vain, mikäli tehtävät olivat valtionhallinnon tai virastojen



kannalta keskeisiä, niihin liittyi julkisen vallan käyttöä tai niissä korostui yksilön tai yhteiskunnan turvallisuus. (VM:n työryhmämuistio 1990:33.) Kanta sai poliittisen päätöksenteon kentällä hyväksynnän, ja vuonna 1991 valtioneuvoston tekemän periaatepäätöksen mukaan tavoitteina tuli olla kelpoisuusehtojen määrän vähentäminen, yhdenmukaistaminen ja sisällön uudistaminen. (Valtion periaatepäätös...1991.)

Kelpoisuusehtojen muutoksia ei perusteltu managerialismin kautta edeltävien kehitysvaiheiden tapaan pelkästään sillä, että tehtävien yhteiskunnallisten muutosten takia hallinnossa tarvittaisiin aiemmasta poikkeavaa pätevyyttä. Taustalla ei myös ollut pätevyyden arvostamisen vähentäminen, sillä sen merkitystä korostettiin muun muassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä. Kysymys oli uudentyyppisestä normista, jonka mukaan virkamiehistön pätevyys on yksilöllinen ominaisuus, jota tuli arvioida henkilön kokemuksen ja koulutuksen perusteella tapauskohtaisesti. (Valtion periaatepäätös...1991.) Vuonna 1997 valtioneuvoston periaatepäätöksessä ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta esitetäänkin seuraavankaltainen määrittely:

”Ylimpiin virkoihin nimitettävillä tulee olla asianomaisen hallinnonalan tehtäviin ja viraston toimialaan liittyvä riittävä asiantuntemus. Vaadittava asiantuntemus voidaan määritellä tehtävästä ja sen asemasta riippuen esimerkiksi perehtyneisyytenä hallinnonalan toimintaan ylimmissä tehtävissä. Perehtyneisyyttä ei voida arvioida pelkästään sillä perusteella, että henkilö on työskennellyt samassa virastossa tai hallinnonalalla. Perehtyneisyys voidaan hankkia myös muilla tavoilla ja laajemmin, esimerkiksi yksityissektorin tehtävissä.” (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien....1998, 6.)

Jokaisella ihmisellä on siis edellä esitetyn käsityksen mukaisesti ainutlaatuinen taustansa ja kokemuksensa, joka muokkaa samalla hänen pätevyyttään. Käytäntö ammatillistaa virkamiehistön hakumenettely tarkoittaakin yhä selkeämmin yritystä ottaa henkilöstön valinnassa yksilölliset piirteet huomioon. Ammattimaisempaan valintamenettelyyn kuuluvat tehtäväänalyysi, haku- ja ilmoittautumismenettely, jäsennelyjä haastatteluja ja soveltavuusarviointeja. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien....1998, 6.)

Palkkauskäytännötkin ovat kytkeytymässä 1990-luvulla paitsi tehtäviin niin myös henkilökohtaisten ominaisuuksien pätevyyden arviointiin. Ratkaisuksi onkin esitetty tehtävien vaatimusasteikon kehittämistä ja palkkauksen kytkemistä arviointiin. Esimiesten tehtäväksi tulisi ottaa kantaa kunkin alaisensa tehtävien vaativuuteen ja arvioida myös ammattitaitoa ja työsuoritusta. Näin esimiehet pääsisivät vaikuttamaan alaistensa palkkauksen suuruuteen. (Kohti kannustavuutta ja oikeudenmukaisuutta 1998.) Palkkauksesta muodostuu samalla yksilöllinen. (Rantala 1990, 16-17, Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpol...1991.)

”Virastot voivat valita tai rakentaa työn vaativuuden arviointijärjestelmät organisaation tehtävien vaativuustekijöiden mukaan, katsoa mitkä ovat niitä henkilökohaisia ominaisuuksia, josta henkilöstöä halutaan palkinta ja halutaanko henkilöstöä kannustaa yhteistyöhön, mikä sen merkitys on organisaatiossa eli otetaanko tulospalkkiot käyttöön vai ei.” (Kohti kannustavuutta ja oikeudenmukaisuutta 1998.)

Yksilöllisen pätevyyden arvostuksen kasvu näkyy myös täydennyskoulutusjärjes-

telmää koskevista kannanotoissa. Strategiana on ollut kytkeä henkilöstökoulutus entistä selkeämmin henkilökohtaisiin kehittämistarpeisiin. Valtion henkilöstöpolitiikassa tavoitteeksi onkin tullut omaehtoisen koulutuksen mahdollisuuksien parantaminen. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpol...1991.)

Virkamiehistön yksilöllisen pätevyyden arvostus kytkeytyy siis erityisesti oppiin ja sen tuottamaan etiikkaan siitä, että julkisessa hallinnossa tehokkuus riippuu henkilöstön resursseista ja niiden käytöstä. Tällaista ajattelutapaa tieteen kentällä on edustanut esimerkiksi Human Research-Management-ajattelu (ks. esimerkiksi Stenvall ja Hari-salo 1996). Kuitenkaan hallinnon kehittämisen kentällä ei ole pyritty systemaattisesti muuttamaan virkamiehistön pätevyyden arvostuksia ihmiskeskeisten johtamisoppien näkökulmasta. Esimerkiksi yksilöllisen pätevyyden kehittäminen on ollut osin erillään hallinnon rakenteiden kehittämisestä.

Vallankäyttö kohdistuu yhä selkeämmin työntekijöihin esimerkiksi niin, että esimies määrittelee hänen työtehtävänsä arvon. Kehityksen suuntana onkin ollut esimiesten henkilöstöpoliittisen vallan kasvattaminen (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpol...1991.) Ensisijaisesti esimiesten vallankäytön kautta ratkaistaan se, toteutuuko yksilöllisen pätevyyden eettinen tavoite: tarkoitus tehdä virkamiehistä entistä hyödyllisempiä.

Yksilöllisen pätevyyden arvostus heijastaa osin jopa Michel Foucault'n kuvaamien itsehallintamekanismien tunkeutumista julkiseen hallintoon. Kuvaavaa on, että hallinnon uudistuksen yhteydessä on legitiimiä esittää vaatimus, jonka mukaan vastuu muutoksen edellyttämien valmiuksien kehittämiseen on jokaisella virkamiehellä itsellään (Asiakkaat hyötyvät 1999).

Yksilöllisen osaamisen ja oppimisen kehittäminen on yksi vahvimpia virkamiesten pätevyyden arvostuksia, joka on myös yhä tulossa näkökulmaksi uudistaa hallinnon toimintaprosesseja ja rakenteita (ks. esimerkiksi Määttä ja Ojala 1999.) Tämä liittyy ajatuksena siihen, että pelkästään rakenteita kehittämällä ei voida edistää managerialisen hallinnon tuottavuutta.

## **2 Laaja-alaista ja oppimiskykyistä pätevyyttä**

Erityisesti hallinto- ja oikeusvaltion kaudella sekä pitkälti myös hyvinvointivaltion kaudella arvostettiin kapealaista ja eriytynyttä erityisalojen pätevyyttä. Virkamiehet olivat oman erikoisalansa asiantuntijoita ja tavallista oli, että ylimmät virkamiehet olivat työskennelleet suurimman osan työurastaan samalla toimialalla ja jopa samassa virastossa.

1990-luvulla keskeisenä henkilöstöpoliittisena hallinnon kehittämisen strategiana on ollut tuottaa pätevydeltään laaja-alainen ja oppimiskykyinen virkamies. Julkisessa hallinnossa toimivalla tulee siis ideaalisti olla laaja-alaista omaa toimialaa koskevaa pätevyyttä. Samalla hänen täytyy myös kyetä uudistamaan tietojaan ja taitojaan tilanteiden muuttuessa (Mälkiä ja Stenvall 1994, 229-230).

Laaja-alaisen virkamiespätevyyden arvostus näkyy vuonna 1990 mietintönsä jättäneen henkilöstökomitean käsityksissä. Komitea korosti monipuolisen ammattitaidon merkitystä ja nosti sen palkan ja palkitsemisen perusteiksi. (Komiteamietintö 1990:34, 46.)

Henkilöstökomitea asetti myös tavoitteeksi kiinnittää virkamiesten monipuolisen kokemuksen sekä liikkumishalukkuuden viroista toiseen osaksi valtionhallinnon työ-

kulttuuria. Virkamiesten valinnassa tuli huomioida monipuolinen, eri sektoreilta tai kansainvälisistä tehtävistä, hankittu kokemus. (Komiteanmietintö 1990:34, 45-46.) Sama ajatus nousi esiin myös henkilökiertohankkeessa, jossa virkamiesten siirtäminen määrääjäksi uusiin tehtäviin oli keino kehittää ammattitaitoa. Virastoille ja laitoksille työnantajina henkilökiertomalli merkitsi uuden tietopääoman hankkimista ja henkilöstön pätevyyden lisäämistä. Tavoitteena olikin, että virkamiesten rekrytoinnissa monipuolisen kokemuksen arvostus ohittaisi virastouskollisuuden, eikä palvelua omassa virastossa katsottaisi enää hakijalle lisäansioksi. (Ks. Komiteanmietintö 1989:5, Salminen 1990 ja Aho 1990.) Laaja-alainen virkamiespätevyys tuli olla siis rekrytointikäytännöissään keskeinen tietojen ja taitojen kriteeri, normi.

Laaja-alaisen virkamiespätevyyden arvostus muotoutui valtioneuvostonkin kannaksi. Sen periaatepäätöksen mukaan monipuolisen kokemuksen edistäminen vaatii virastoilta aktiivisuutta, kuten virkakierron kehittämistä. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien....1998, 6.)

Virkamiehistön valintaperusteena on myös oppimiskyky. Tästä on puhuttu kehityspotentiaalina (Komiteanmietintö 1990:34, 46), jolla on arvioitu henkilön edellytyksiä tulevaan tehtävään ja usein myös seuraaviin tehtäviin. Kehittymiskyky ja -halu ilmenvät valmiuksina muutostilanteen hallintaan ja johtamiseen sekä kansainvälistymiskehityksen vaatimaan tiedolliseen uudistumiseen. Arvostuksen kohteena on siis aktiivisuus kehittää itseään ja valmiuksiaan. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien....1998, 6; Johtajuus ammattina 1998.)

Ammattiryhmistä pätevyysvaatimusten laajentamisen strategian ovat kyseenalaistaneet juristit. 1990-luvun alussa Suomen lakimiesliiton liittokokous esittikin kannanoton, missä se ilmoitti vastustavansa kelpoisuusehtojen madaltamista. Perusteena olivat eettiset tekijät, sillä Lakimiesliiton näkemyksen mukaan sellaisissa julkisen hallinnon viroissa ja toimissa, joissa edellytettiin oikeuskysymysten hallintaa, oli pätevyysvaatimuksena oltava oikeustieteellinen tutkinto. (Virkojen kelpoisuusehtoja ei saa laskea 1991.) Juristiprofession strategia on ymmärrettävä, sillä väljät pätevyysvaatimukset heikentävät juristien asemaa ja arvostusta erityisesti ylimmässä virkamieskunnassa.

Oppimiskyvyn ja laaja-alaisen pätevyyden arvostus kytkeytyy käsitykseen julkisen hallinnon ja yhteiskunnan jatkuvasta muutoksesta (ks. valtionvarainministeriön työryhmän muistio 25/1997, 19.). Tämä sisältää oletuksen monipuolisuudesta ja oppimiskyvystä organisaatioiden sopeutumiskykyä edistävinä tekijöinä muuttuvissa tilanteissa (esimerkiksi Varila 1993). Strategiana käsitys sopii luontevasti 1990-luvun tilanteeseen, jossa julkinen hallinto ei voi hyvinvointivaltion kauden tavoin reagoida muutokseen kasvattamalla virkamieskuntaansa. Ratkaisuksi onkin löydetty laaja-alainen ja oppimiskyvinen henkilö (ks. Mälkiä ja Stenvall 1998).

Laaja-alaisen pätevyyden normin oikeutus kytkeytyy myös tuloksellisuuden oppiin. Kun henkilöstöllä on laaja-alaista pätevyyttä, se kykenee ideaalisesti tekemään viraston strategian ja asiakkaiden tarpeiden mukaisia ratkaisuja, asettamaan tulostavoitteensa sekä suunnittelemaan ja kehittämään omaa toimintaansa (Pagvalin 1990, 13).

Toisaalta tutkintokohtaisuuden väljentämisen strategia ei sinällään ole uusi ilmiö. Se on liittynyt erityisesti juristien ja sosiaalitieteilijöiden väliseen kamppailuun. Managerialismin kauden käsityksissä on kuitenkin selvästi nähtävissä, että laaja-alaisen pätevyyden vaatimus ei niinkään rakentunut ammattikunta-kohtaisten valtakamppailujen takia, kuten tilanne oli vielä hyvinvointivaltion kaudella. Kysymys on enemmänkin strategiasta ratkaista hallinnon sisäisiä tehokkuusongelmia. Normin esille nousu kyt-

keytyy myös yksilöllisen pätevyyden korostumiseen, sillä laaja-alaisten tietojen ja taitojen kehittyminen on lopulta ihmisestä itsestään riippuvainen.

#### **IV VIRKAMIEHISTÖN PÄTEVYYDEN ARVOSTUS MANAGERIALISMIN KAUDEN HALLINTOKÄYTÄNNÖISSÄ**

##### **1 Johtaminen**

Ammattimaisesta johtamisesta on Suomessa puhuttu pitkään. Kuitenkin hallinnosta on puuttunut johtamiseen erikoistunut ja sen pätevyyttä edustava ammattikunta. Hallinnon kehittämisen strategioissa johtamisen pätevyyden kehittäminen on ollut yksi selkeimmistä managerialismin kauden kohteista. Johtamisen pätevyyttä koskevia arvos- tuksia onkin tuotettu muun muassa hallinnon yleisen kehittämisen, tulosohjauksen, työyhteisöjen kehittämisen ja virkamiehistön rekrytointiperiaatteiden yhteydessä. Li- säksi johtamisen kehittämiseksi on ollut omat hankkeensa. Johtajuudesta on tullut oma erikoisalansa, johon pitää kouluttautua ja valmentautua. (Komiteanmietintö 1989:8, liite: 38, ks. myös Palvelevampaan hallintoon 1990, 40.) Johtajuuteen liittyvien kyky- jen, taitojen ja ominaisuuksien merkitystä painotetaan virkamiesten valintatilanteis- sa huomattavasti aikaisempaa enemmän (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylim- pien...1998).

Johtamisen pätevyyden määrittely on perustunut tavallisimmin kieltämisen strategi- aan. Esimiehinä toimivat henkilöt ovat hyviä asioiden ammattilaisia, mutta huonoja johtajia. Tämä perustelee strategian esimiestoiminnan kehittämisestä. Esimerkiksi valtioyhteisön hallintopolitiikassa tehdyn linjauksen mukaan asiantuntijuudesta lähte- vän asijaohjauksen rinnalla tarvitaan lisävalmiuksia strategiseen johtamiseen ja pää- töksentekoon, muutoksen johtamiseen, talouden hallintaan sekä kansainvälistymiseen (Valtionvarainministeriön työryhmämuistioita 30/1997).

Erityisenä arvostuksen ja kehittämisen kohteena on ollut henkilöstöjohtaminen. Tätä ilmentävän käsityksen mukaan julkisessa hallinnossa ei ole henkilöitä, jotka osai- sivat johtaa ihmisiä (esimerkiksi Luottamus, läheisyys ja linjakkuus 1995, 33). Hen- kilöstöjohtamisen pätevyyden eettisiä normeja ovat esimiehen kyky yhteistoimintaan ja jaettuun johtamiseen henkilöstön kanssa. Oleelliseksi kriteereiksi on määritelty myös henkilöstön työkyvyn ja työtyytyväisyyden aikaansaaminen. Henkilöstöjohtamisessa onnistuminen kytkeytyy lisäksi muun muassa tuloksellisuuteen sekä laadun ja toimin- taprosessien kehittämiseen. (Ks. Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen 1999, 31-32.)

Henkilöstöjohtaminen liittyy esimiehen ja henkilöstön väliseen valtasuhteeseen. Johtamisen pätevyydellä on kasvatettavissa alaisien hyödyllisyyttä ja tehokkuutta or- ganisaatiossa ja sitä kautta koko julkisessa hallinnossa. Henkilöstöjohtamisessa mää- ritellään siis eettisiä normeja alaisenakin olemiselle ja toiminnalle. Työssään viihtyvä ja sen haasteelliseksi kokeva sekä jaksava ja motivoitunut henkilö on hyödyllinen julkisen hallinnon toiminnassa. Tästä näkökulmasta menestystekijänä korostuu johta- jan ja esimiehen kyky aktivoida henkilöstön luova potentiaali ja kanavoida se tulosten tekemiseen (Virkkunen, Voutilainen, Laosmaa ja Salmimies 1987, 47.) Yhteistyöky- kyäkin voidaan pitää organisaatioiden sisällä tärkeänä ominaisuutena, sillä se vaikuttaa työyhteisön hyvinvointiin ja edistää henkilöstön motivaatiota ja sitä kautta tuloksellista työskentelyä (Johtajuus ammattina 1998). Oleellista on myös luottamus henkilöstön pätevyyteen (esimerkiksi Juuti 1990, Paqvalin 1990, 13).

Johtamisen pätevyyden arvostusta ilmentävänä normina on myös kyky hallita muutoksia. Esimerkiksi Kivelän ja Hallin vuonna 1989 tekemän arvion mukaan suomalaisen julkisen hallinnon johtajien heikkona osa-alueena oli muutosten johtaminen (Komiteanmietintö 1989:8, liite 40). Kymmenen vuotta myöhemmin arvostus muutoksen johtamisen pätevyydestä sisällytettiin ylimpien virkamiesten nimitysperusteisiin. Heiltä vaadittiin muutostilanteiden hallintaa ja kykyä selviytyä kansainvälisistä muutoksissa. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien....1998.)

Neljäntenä johtamisen pätevyyttä määrittävänä arvostuksena ovat nousseet esiin vuorovaikutus- ja ilmaisutaidot. Ne ovat entistä tärkeimpiä ominaisuuksia tehtävissä, joissa joudutaan jatkuvasti olemaan kanssakäymisessä erilaisten ihmisten kanssa ja luomaan verkostoja. (Johtajuus ammattina 1998.)

Johtamisen pätevyyden normin määrittäminen hallinnon kehittämisen kentällä kytkeytyy erityisesti tuloksellisuuden etiikkaan. Esimerkiksi Paavo Virkkunen, Eero Voutilainen, Martti Laosmaa ja Pekka Salmimies kirjoittavat johtamisen uusista vaatimuksista seuraavasti:

Tulevaisuuden johtamisen menestystekijöinä korostuvat siis yhä selvemmin johtajassa itsessään olevat johtamistaidot sekä hänen persoonalliseen johtamistaitoon perustuva auktoriteettinsa. Julkishallinnossa organisaation ja ympäristön suhteita ajatellen menestystekijät tiivistyvät paljolti johdon kykyyn aikaansaada moniportaisessa päätöskoneistossa yksikkönsä tuloksia ja tuloksetkoedellytyksiä parantavia päätöksiä. Tämä merkitsee hallinnollista junailukykyä sekä vaikuttamista ylempiin hallintotasoihin, poliittisiin päättäjiin, sidosryhmiin sekä julkiseen sanaan. (Virkkunen, Voutilainen, Laosmaa ja Salmimies 1987, 47. Vrt. Santalainen, Voutilainen, Porenne ja Nissinen 1983, 160.)

Johtamisen pätevyyden kriteereitä on määritelty rekryointiperiaateissa. Valtioneuvoston periaatepäätöksen lähtökohtana on, että johtamistaito on osoitettavissa eri tavoin. Kokemuksen osalta kysymys on pätevyyden arvostuksen kriteereistä, jonka mukaan pelkkä virkaikä ei tuota esimiestehtävissä tarvittavia tietoja ja taitoja. Sen sijaan johtamistaito voidaan osoittaa varsinaisten johtamistehtävien lisäksi toimimisella vaativissa asiantuntija- tai projektitehtävissä. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien....1998, 6.) Johtamisen pätevyyden määrittelyssä kokemus tai laajemmin henkilön tausta ovat rajallisia kriteerejä. Määrittelyn kannalta ongelmallinen pätevyyden arvostuksen kriteeri on esimerkiksi yhteistyökyky, jota on vaikeasti tunnistettavissa pelkästään henkilön taustauran perusteella. Tässä mielessä johtamisen pätevyyden tunnistaminen edellyttääkin yksilöllistä arviointia. (Johtaminen ammattina 1998.)

Johtamisen pätevyyden määrittelyssä erotetaan toisistaan myös työskentely erityisalojen pätevyyttä edellyttävissä tehtävissä ja johtamistehtävissä toimiminen. Toisin sanoen erityisalojen pätevyyttä vaativissa tehtävissä toimiminen ei tuota edellytyksiä työskentelyyn johtamistehtävissä. Tästä erottelusta huolimatta esimiestehtävissä toimivilta edellytetään edelleen tietämystä virasto- ja toimialakohtaisista asioista. (Ammattina johtaminen Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien....1998, 6.)

Julkisessa hallinnossa yksiköt eroavat toisistaan. Huomiota on kiinnitetty siihenkin, että tarvittavat johtamisvalmiudet painottuvat eri tavoin riippuen tehtävän sisällöstä ja toisaalta organisaatiosta ja organisaatiotasosta. Esimerkiksi ministeriössä korostuvat hallinnonalan tulosohjaus ja poliittisen päätöksenteon valmistelu. Virastojen päälliköiden tehtävissä vaaditaan puolestaan muun muassa henkilöstö- ja liikkeenjohtamistai-

toja. (Johtajuus ammattina 1998.)

Johtamisen pätevyyden normia on rakentanut esimiesten ja alaisten välisen valtasuhteen muuttuminen. Esimerkiksi valtion henkilöstöstrategiassa ylemmän johdon vastuuta halutaan vahvistaa alemman johdon valinnassa, alaisten työn tuloksellisuudessa sekä johtamisominaisuuksien ja edellytysten arvioinnissa (Valtion henkilöstöstrategia 1995). Myös tulosohjaus ja -johtaminen ovat lisänneet organisaatioiden itenäisyyttä ja samalla virastopäälliköiden vaikutusmahdollisuuksia (ks. Santalainen ja Huttunen 1993, 29-30 sekä Virkkunen, Voutilainen, Laosmaa ja Salmimies 1987, 46-48). Julkisen sektorin laatulinjauksia-raportin (Julkisen sektorin laatulinjauksia 1998, 9) tulokset viittaavatkin siihen, että niissä virastoissa, joissa tulosohjaus on edennyt pisimmälle, johtamisen ammatillinen kehitys on suurinta.

Esimiesasemassa olevien toiminta on muotoutunut julkisen hallinnon kriittiseksi tekijäksi. Johtamisen pätevyyttä koskevista vaatimuksista näkyvät lähes kaikki managerialismin kauden esiin nostamat arvostukset, kuten yksilöllisyyden, kansainvälisyyden, tuloksellisuuden ja muutoskyvyn arvostukset. Johtajien edellytetään olevan lähes yli-ihmisiä. Johtamisen pätevyyden arvostuksen oikeutus on liitettävissä erityisesti tehokkuuden oppiin ja etiikkaan. Julkisen hallinnon toiminnan menestyminen rakentuu kyvykkäiden johtajien varassa (ks. Maailman paras julkinen sektori 1993). Tämä sisältää käsityksen, jonka mukaan tehokkuuteen vaikuttavaa valtaa käytetään julkisessa hallinnossa monessa paikassa, eri virastoissa ja niiden yksiköissä.

## 2 Tiedon hallinnan pätevyys

Managerialismin kauden hallintokäytännöt ovat merkinneet tiedon arvostuksen kasvua. Tätä voidaan nimittää tiedon hallinnan pätevyyden arvostukseksi.

Tiedon hallintaa koskevan pätevyyden normi on liittynyt ensinnäkin tulosohjauksen kehittämiseen. Ministeriö tulosohjaajana hankkeessa korostettiin arviointi- ja seurantatiedon tärkeyttä tulosohjauksen lähtökohtana. Ministeriöiden on esitetyn tavoitteen mukaan varmistettava hallinnonalansa tulostavoitteiden ja niihin liittyvien voimavarakysymysten käsittelyssä tarvittavan tiedon taso. (Ministeriö tulosohjaajana 1990, 64.) Niiden tehtävänä on seurata oman hallinnonalansa tulostavoitteiden toteutumista. Lisäksi niin ministeriöille kuin muiden keskushallinnon yksiköiden virastoille kuuluu oman toimintansa tuloksellisuuden seuranta.<sup>6</sup>

Toimialakohtaisessa tulostuloinformaation käytössä korostuu varsinkin ministeriöiden merkitys. Tähän voidaan esittää kaksi syytä. Ministeriön tasolla kyetään hallitsemaan tulosohjauksen kannalta riittävän syvällisesti ja laaja-alaisesti valtionhallinnon differoitetun toimintaa. Toiseksi rakenteellisesta näkökulmasta ministeriöllä on hallinnonalansa johdossa selkein mahdollisuus hyödyntää tulosohjauksen kautta välittyvää tietoa. Tässä mielessä ministeriöiden vastuulle kuuluvat luontevimmin tulosarvioihin perustuvat linjapäätökset ja toimenpiteet. (Lumijärvi ja Salo 1996, 218.)

Toiseksi tiedon hallinnan normin arvostus näkyy arvioinnissa. Siihen perustuva toiminta onkin korvannut tiedon tuottajana hyvinvointivaltion komitealaitokset sekä

---

<sup>6</sup> Seurantatietoa tuotetaan tulostavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa. (Laadukkaat palvelut... 1998, 20.) Tulostietoja raportoidaan kertomusmenettelyllä. Hallituksenkin kertomusmenettelyä on uudistettu niin, että se sisältää aiempaa enemmän analyttistä ja konkreettista tietoa eri hallinnonalojen tuloksellisuudesta kunkin hallinnonalan toimintaympäristöstä ja keskeisten tavoitteiden toteuttamisesta (Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1997...)

selvitysmiehet ja työryhmät (Temmes 1998, 317.) Esimerkiksi hallintopolitiikkahankkeessa tehdyn periaateratkaisun mukaan hallituksen johtamisen tueksi tulisi luoda talous- ja yhteiskuntapolitiikan toimivuutta ja vaikuttavuutta kuvaava arviointijärjestelmä. Sen avulla kaikille suurille uudistuksille määritellään aina arviointivelvoite. (Laudukkaat palvelut... 1998, 20.)

Arviointitoiminnassa tuotetaan palautetietoa muun muassa hankkeiden, uudistusten ja toimintojen onnistumisesta. Tarkoituksena on hyödyntää tuotettua palautetietoa päätöksenteossa. Virkamiehistöllä voi olla arvioinnin tilaajan, tekijän tai tiedon käyttäjän rooli. Arviointi on koettu keskushallinnossa hyödylliseksi ja sitä on toteutettu laaja-alaisesti. Tuloksia hyödynnetään varsinkin johtamisessa, kehittämisessä, toiminnan ja talouden suunnittelussa, seurannassa ja tulosohjauksen yhteydessä. Keskushallinnossa toimivat ovat tavallisimmin arvioinnin tilaajina ja käyttäjinä, mutta arviointeja suoritetaan myös itse. (Harrinvirta, Uusikylä ja Virtanen 1998.)

Keskushallinnossa onkin pyritty arviointiin liittyvään pätevyiden kehittämiseen. Tämä on näkynyt arviointitietoa koskevien käytäntöjen selventämisenä ja koulutuksen järjestämisenä. Toisaalta evaluaation yhteydessä huomiota on kiinnitetty osaamisen ongelmiin. Pertti Ahosen (1998, 78- 79) arvion mukaan vaikka evaluaatioalan inhimillinen osaaminen on viime vuosina kehittynyt erittäin nopeasti, on se paikoitellen vielä vaillinaista ja epäyhtenäistä. Vastaavasti Markku Temmeksen ja Markku Kiviniemen (1997, 84) käsityksen mukaan tulosohjauksen ja -johtamisen tueksi tarvitaan seurannan ja arvioinnin asiantuntemusta. Myös Harrinvirta, Uusikylä ja Virtanen (1998) ovat päätyneet käsitykseen, että Suomessa arvioinnin osaaminen on OECD-maihin verrattuna heikko.

EU- ohjelmien valvonnassakin korostuu arviointitietoon perustuva pätevyys. EU-hankkeiden rahoituksen saaminen ja käyttö edellyttävät, että kansalliset valvontajärjestelmät ovat kunnossa. Tarkoituksena on ehkäistä väärinkäytökset ja valvoa, että rahoja käytetään sääntöjen mukaan sekä taloudellisesti ja tehokkaasti. EU puolestaan tarkistaa tarkastusjärjestelmien tarkoituksenmukaisuuden. Sisäisessä valvonnassa arvioidaan hallintojärjestelmän käyttämien ja tuottaman informaation oikeellisuutta ja ulkoisessa valvonnassa selvitetään tapaa, jolla informaation on tuotettu. (Euroopan aluekehitysrahastosta...1995, 21.) Ministeriöiden vastuulla on EU-asioiden vaatiman arviointi- ja tarkastustoiminnan seurannan järjestäminen.

Arviointitiedon lisääntynyt merkitys ja siihen liittyvä palautetiedon kasvu vaikuttavat siihen, minkä kautta rakentuu valtiovallan pätevyys yhteiskunnassa. Valtiovallan edustajat eivät voi eettisesti perustella pätevyyttään vedoten yleiseen hyvinvointivaltion ihanteisiin tai oppiin suunnitelmallisuudesta. Sen sijaan pätevyiden kriteeriksi on tullut virkamiehistön selviytyminen toimialakohtaisista toiminnoista ja eri hankkeista. Arviointitoiminta tapauskohtaistaa ja yksilöistää pätevyiden arviointia. Risto Eräsaari on esittänyt vastaavankaltaisen ajatuksen seuraavankaltaisesti:

“Nyt ei paina hyvinvointivaltion ihannemalli, vaan se, miten hyvinvointivaltio konkreettisesti asettuu yhteiskunnan toimintaan, toimii pätevästi ja ryhtyy tarkasti kalkyloidusti sosiaalisista tehtävistä huolehtivaksi hyvinvointivaltioksi.” (Eräsaari 1998, 160.)

Arviointitoiminta vaikuttaa laaja-alaisesti valtasuhteisiin. Se edistää poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuuksia tehdä tarkoituksenmukaisia yhteiskuntaa ja hallintoa koskevia päätöksiä ja valintoja (esimerkiksi Luottamus, läheisyys ja linjakuus

1995, 56-60; Vuorela 1997, 8). Arviointitoiminnan taustalla on ollut myös hallinnon sisäisten valtasuhteiden muutokset. Managerialismin kaudella toteutettu vallan hajautus on osaltaan lisännyt tarvetta seurata, miten päätösvaltaa käytetään sekä miten palvelut kehittyvät itseohjautuvissa yksiköissä (Vuorela 1997, 8). Samalla tieto oikeuttaa keskitetyn vallan käytön. Arvioinnin systemaattinen omaksuminen tarkoittaisi sitä, että ministeriöiden tulisi aika ajoin suunnata arviointihankkeita hallinnonalansa virastojen ja laitosten arvioimiseksi ja kehitystarpeiden kartoittamiseksi. Vastaavasti virastojen tulee vastata toimintansa ohjelma-arvioinneista ja suunnata tarvittaessa arviointihankkeita alayksikköihinsä. Tämänsuuntaisesti toimintaa on kehitetty kauppa- ja teollisuushallinnossa sekä opetushallinnossa. (Temmes 1998, 321.)

Tiedon hallinnan pätevyuden arvostus antaa mahdollisuuden rakentaa hallinnon valtasuhteita kokonaisvaltaisesti ja totaalisesti. Systeemisen opin mukaisesti hallinto voidaan nähdä systeemisenä kokonaisuutena, jossa palautetiedon perusteella voidaan ideaalisti tehdä korvaavia toimenpiteitä ja kehittää toimintaa. Kuitenkin ero hyvinvointivaltion suunnittelujärjestelmiin on selkeä. Arviointia suoritetaan hanke- ja tapauskohtaisesti ja sen toiminnassa hyödynnetään julkisen hallinnon ulkopuolisia tahoja.

### **3 Kansainvälinen pätevyys**

Virkamiehistön pätevyydestä toimia kansainvälisissä tehtävissä alettiin keskustella jo 1980-luvulla, jolloin virkamiehistön kansainväliset tehtävät alkoivat kasvaa. Käsitykseksi ja samalla normiksi muotoutui, että kansainväliseen yhteistyöhön osallistuneilta virkamiehiltä edellytetään ennen muuta kielitaitoa ja oman alansa pätevyyttä. (Niemi, Rajala ja Sinikallio 1987, 83). Samalla korostui kansainvälisestä toiminnasta saatujen kokemusten merkitys (Niemi ja Rajala 1987, 15).

1990-luvun alussa kansainvälisen pätevyuden arvostaminen kasvoi entisestään Suomen liityttyä EU:n jäseneksi. Hallinnon kehittämisen kentällä määrittelyn kohteeksi ovatkin nousseet kansainvälisten tehtävien vaatimat tiedot ja taidot EU:n toimintaympäristössä. Keskeisiksi osaamisen osa-alueiksi tietyn substanssiosaamisen ohella on määritelty eurooppa-oikeuden, Euroopan unionin toiminnan, rakenteiden ja menettelytapojen tunteminen sekä yleensä kansainvälisten prosessien hoitamisessa tarvittava tietotaito. Oleellista on myös kyky tulla toimeen eri kulttuureja edustavien henkilöiden kanssa. (Ks. Mäki-Lohiluoma 1999, Itkonen 1996, 226; Komissio yhteistyökumppanina 1996, Virtanen 1995.)

Pätevyuden kehittämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Euroopan integraation ja puheenjohtajakauden yhteyksissä virkamiehistön pätevyyttä on pyritty vahvistamaan koulutuksella. (Paavilainen 1994; Valtionhallinnon integraatiomäärärahan käyttäminen 1993.) Keskeiseksi on osoittautunut myös se, että henkilö on työskennellyt EU-organisaatiossa. Työskentely on vaikuttanut henkilöiden tapaan toimia sekä lisännyt heidän ammattitaitoaan ja -tuntemustaan EU-järjestelmän toiminnasta. (Mäki-Lohiluoma 1999, 23.)

Tehtyjen selvitysten perusteella virkamiehistön kansainvälisen pätevyuden pulma-kohtina ovat olleet kokouskäytäntöjen hallinta ja kielitaito (Komissio yhteistyökumppanina 1996). Kokonaisuudessaan tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että suomalaisilla virkamiehillä on ollut verrattain hyvät valmiudet toimia EU-toimintaympäristössä (Mäki-Lohiluoma 1999). Tästä huolimatta hallinnon kehittämisen kentällä on tuotettu



käsityksiä virkakoneiston ongelmallisesta EU-pätevyydestä. Tämä tekee tarkoituk-  
senmukaiseksi vahvistaa edelleen kansainvälisiä valmiuksia. Esimerkiksi valtioyhteisö-  
hankkeessa on päädytty johtopäätökseen, jonka mukaan kansainvälisen osaamisen  
lisääminen on välttämätöntä. Menestyäkseen kansainvälisessä kanssakäymisessä vir-  
kamiehistöltä vaaditaan ammatti- ja kielitaidon syventämistä ja laajentamista sekä  
neuvottelu- ja yhteistyötaitojen jatkuvaa kehittämistä. Lisäksi tarvitaan muun muassa  
kansainvälisten asioiden ja lainsäädännön sekä erilaisten kulttuurien ja hallintojen toi-  
mintatapojen tuntemusta. (Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 25/1997.)

Euroopan unionin päätösten toteutus tapahtuu kansallisten hallintojärjestelmien va-  
rassa. Tässä toteutuksessa keskushallinnon virkamiesten merkitys on tärkeä, sillä hei-  
dän kautta toteutuu julkisen hallinnon toiminnan ohjaaminen ja johtaminen. (Esi-  
merkiksi Mäenpää 1993.) EU-asioiden toimeenpanossakin on korostunut ministeriöi-  
den virkamiehistön pätevyyden merkitys. Esimerkiksi Rakennerahasto-ohjelmissa  
kullekin toimenpidekokonaisuudelle on määrätty yksi tai useampi kansallinen vastuu-  
viranomainen, jonka huolena ovat vastaavat toimintojen toteutus, johtaminen ja seu-  
raaminen.

Kansainvälisen pätevyyden vaatimukset koskevat suurta joukkoa virkamiehiä. Tä-  
mä johtuu valitusta käytännöstä, jonka mukaan kansainvälisten asioiden ei tule erottua  
muista asioista. Ministeriöissä onkin arviolta joka viides virkamies tekemisissä EU-  
asioiden kanssa. Ratkaisuna EU-asioiden pätevyyden ongelmaan on ollut jossakin  
määrin myös eriyttäminen ja tehtävät ovat keskittyneet määrätuille viranhaltijoille (ks.  
Mäki-Lohiluoma 1999). Ministeriöihin onkin muotoutunut ainakin jossakin määrin  
EU-asioita käsittelevä eliitti, joka on tehtäviensä takia saanut keskeisen aseman. Tätä  
valta-asemaa ovat rakentaneet EU:n käytännöt, joissa henkilökohtainen osaaminen ja  
hankitut suhteet vaikuttavat asemaan unionissa. Näin kansainvälisen pätevyyden normi  
korostaa yksilöllistä pätevyyttä.

Yleinen EU-asioiden koordinoituvastuu on ollut ulkoministeriöllä, mutta myös  
muiden ministeriöiden merkitys on korostunut. Ne edustavat pätevyyttä, jota kansain-  
välinen yhteistyö on edellyttänyt (Salminen 1993, 176. sekä Kuusela 1994). EU-  
yhteistyössä ulkoministeriön ja muiden ministeriön välinen valtasuhde on tuottanutkin  
pätevyyteen liittyviä jännitteitä. Ulkoministeriön EU-sihteeristön toimintaa EU-asioita  
koordinoivana yksikkönä eivät kaikki virkamiehet pidä tarkoituksenmukaisena. Ky-  
symys on käsityksestä, jonka mukaan EU-sihteeristöä ei tarvita, sillä asioiden hoito  
sujuisi paremmin ministeriöitten asiantuntijoiden itsenäisen toiminnan perusteella.  
(Komissio yhteistyökumppanina 1996, 44.) Jännitteitä on liittynyt myös EU-asioiden  
hoidossa ministeriöiden keskinäisiin suhteisiin. Ministeriöiden välinen toimivaltajako  
koetaan epäselväksi. Samalla pätevyys oman toimialan ulkopuolisissa asioissa saattaa  
olla ongelmallista. (Komissio yhteistyökumppanina 1996, 40.) EU-asioiden valmiste-  
lun ja yhteensovittamisen tehostamiseksi EU-sihteeristö onkin suunniteltu siirrettäväk-  
si valtioneuvoston kansliaan. Myös ulkoasiainministeriössä hoidettavien EU-asioiden  
valmistelua varten turvataan riittävät voimavarat. (Paavo Lipposen II hallituksen oh-  
jelma 1999.)

Kansainvälisen pätevyyden normia selittävät valtasuhteet. Ministeriöiden virkamie-  
histö kytkeytyy osaksi Euroopan unionin valmistelukoneistoa. Euroopan unionissa  
asioiden valmisteluvaihe, jossa ratkaistaan tehtävien päätösten sisältö, toteutetaan pit-  
kälti EU:n omien virkamiesten ja jäsenmaiden virkamiesten yhteistyöllä. Tämän yh-  
teistyön muotoina ovat erilaiset EU:ssa virallisen statuksen saaneet asiantuntijaver-  
kostot ja -ryhmät. Asiantuntijaryhmien ja asiantuntijoiden erikoisasema ja valta pe-

rustuvat ennen muuta asiantuntemukseen ja päätettävien asioiden monimutkaisuuteen. (Siedentropf ja Ziller 1988, Temmes 1994, Aaltonen 1994 sekä Paul 1994, 101.)

Edellä esitetyn mukaisesti EU:ssa kansalliset vaikutusmahdollisuudet riippuvat merkittävästi keskushallinnon virkamiehistön henkilökohtaisista toimintamahdollisuuksista. Pätevyyden korostuminen tarkoittaa sitä, että kapealla toimintalohkolla voi virkamies ajaa asiaansa koko Euroopan alueella. Valmisteluvaiheessa oleellista on kyky tehdä oikeankaltaisia ehdotuksia tutkimukseen ja pätevyyteen vedoten. Tämä vaatii tietämystä päätösten vaikutuksista koko Euroopan alueella. Toisaalta suomalaisten virkamiesten vaikutusvaltaa heikentää maamme pieni koko. Lisäksi päätöksenteon kytkeytyminen kansallisiin valtasuhteisiin tarkoittaa sitä, että päätökset ovat usein kansallisvaltioiden tekemiä kompromisseja. Usein vaikuttaminen on reagoivaa, huomautusten tekemistä muiden laatimiin, kuten Euroopan unionin komissionin, ehdotuksiin. (Reunanen 1996, 107-112.)

Liittyminen EU:hun on lisännyt erityisesti juridisen pätevyyden merkitystä. Juristien osuus EU-asioita käsittelevän virkamiehistön joukossa on suurempi kuin heidän suhteellinen lukumääränsä ministeriöiden akateemisessa virkamiehistössä (Reunanen 1996, 106-112, Murto, Väänänen ja Ikonen 1996). Tämä johtuu siitä, että tekniset lainsäädännölliset kysymykset ovat EU:n toiminnassa keskeisiä (esimerkiksi Koskinen, Mykkänen ja Kauppi 1997, 129). Suomeen saattaakin olla osin rakentumassa samansuuntainen kaksitasoinen järjestelmä kuin suuriruhtinaskunnan ajan hallinnossa. Oikeudellinen pätevyys ylläpitää valtasuhteita ulospäin, kun sen sijaan yhteiskunnan johtamisessa korostuu yhä selkeämmin erityisalojen pätevyyden arvostus.

Virkamiehistön kansainväliseen pätevyyteen kohdistuvan normin muotoutuminen heijastaa ennen kaikkea niitä määräyksiä, joita EU:n toimesta asetetaan kansalliselle virkamiehistölle. EU:ssa korostuu ensinnäkin pätevyyden normi, sillä virkamiehiltä vaaditaan kykyä keskustella asioista neutraalisti teknisinä kysymyksinä. Oleellisia ominaisuuksia ovat tietojen ja taitojen ohella virkamiehen lojaalisuus, kielitaito, vuorovaikutustaidot sekä EU-käytäntöjen tuntemus. Toisin sanoen Suomessa virkamiehistön kansainvälistä pätevyyttä määrittävät kriteerit, jotka tekevät virkamiehistön hyödylliseksi EU:n toiminnan kannalta.

## **V TIIVISTELMÄ HAVAINNOISTA**

Managerialismin kaudella virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehittyminen kytkeytyy tehokkuuden edistämiseen, ohjauksen ja poliittisen johtamisen vahvistamiseen sekä monimutkaiseksi mielletyn toimintaympäristön hallitsemiseen. Mainitut kehittämislinjaukset ovat vastanneet kansainvälisiä hallinnon kehittämisen lähtökohtia

Hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentät ovat managerialistisella kaudella vahvasti integroituneet toisiinsa. Tyypillinen, virkamiehistön pätevyyden arvostukseen vaikuttanut toimintamalli on ollut se, että hallinnon kehittämisen kentän keskustelun perusteella on tehty ehdotuksia, jotka on hyväksytty poliittisella tasolla valtioneuvoston periaatepäätöksinä.

Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentästä erillään oleva hallinnon kehittäminen on vahvistunut. Monimutkaistumiseen ja asioiden vaikeutumiseen on reagoitu niin, että poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentillä tuetaan periaatteita, mutta yhä vähemmän yksityiskohtaisia kannanottoja.

Managerialismin kaudella kehittämiskeskustelu on ollut sisäisesti eriytyntä. Hal-

linnon kehittämisen kentällä pätevyyden arvostusten muokkaamista hallinneet kolme keskustelualuetta. Ne ovat olleet henkilöstöpoliittinen, rakenteiden ja toimintaprosessien sekä arviointiin liittyvät keskustelut. Eri keskustelualueilla, henkilöstöpolitiikassa, rakenteiden ja arvioinnin kohdalla on ollut pitkälti omat asiantuntijansa. Voidaan jopa väittää, että koko managerialistinen kausi rakentui yksittäisten, ammatillisten ja toisistaan erillään olevien kehittämishankkeiden kautta. Eri hallinnon kehittämisen kentän toimijoilla on keskustelukohteesta riippuen ollut osin oma eriytynyt asioiden tarkastelunäkökulma.

Esiin on noussut myös yhä eriytyneempi pätevyyden arvostuksen käsitys. Virkamiehistön pätevyys on yksilöllinen ominaisuus, joka riippuu kunkin ihmisen ainutlaatuisista kokemus- ja koulutustaustoista sekä muista henkilökohtaisista ominaisuuksista. Keskeinen kysymys on se, miten saada ainutlaatuista osaamista edustavat virkamiehet käyttämään tehokkaasti pätevyyttään palvelemaan valtion ja poliittisen päätöksenteon etua.

Monimutkaisen yhteiskunnan vaatiman pätevyyden arvostus näkyy julkisessa hallinnossa laaja-alaisen ja jatkuvasti uutta oppivan pätevyyden korostamisena. Monimutkaisessa toimintaympäristössä virkamiehistöllä on eettinen vastuu edistää valtion menestymistä yhteiskunnassa. Virkamiehistöllä tulee olla kykyä tehdä toimintaa koskevia valintoja sekä ymmärtää niiden seurauksia. Tämä on lisännyt osaltaan tiedon hallinnan pätevyyden arvostusta, kuten kykyä käyttää ja tuottaa arviointitietoa. Monimutkaisen toimintaympäristön vaikutus ilmenee myös siinä, että virkamiehistön kansainvälisen pätevyyden arvostus on kasvanut.

Tehokkuuden merkitys näkyy varsinkin johtamisen pätevyyden arvostamisena. Esimiesasemassa toimivien eettisenä velvollisuutena on huolehtia tietojensa ja taitojensa avulla organisaationsa menestymisestä ja alustensa tehokkaasta toiminnasta. Poliittisen johtajuuden vaatimus näkyy puolestaan konkreettisimmin siinä, että johtavilta virkamiehiltä haluttaisiin korkean pätevyyden ohella sitoutumista puolueisiin. Tehokkuuden, poliittisen johtamisen ja ohjauksen kehittäminen ovat liittyneet myös eriytymiseen eli siihen, että ministeriöiden virkamiehiltä edellytetään erityistä konsernijohtamisen pätevyyttä.

Selkeimmin managerialismin kaudella on käyty kamppailuja siitä, minkälaisista pätevyyttä virkamiehistöltä vaaditaan monimutkaisen toimintaympäristön hallinnassa. Konsernijohtamisessa jännitteisyys on liittynyt siihen, onko ohjauksessa olennaisempaa valtiovarainministeriön edustama taloudellinen pätevyys vai substanssiministeriöiden edustama erityisalojen pätevyys. Ristiriitoja on ollut myös alue- ja paikallishallinnon toimijoiden ja ministeriöiden välillä toiminnassa tarvittavasta pätevyydestä. EU-asioissa vaadittavista tiedoista ja taidoista määrittelykamppailua on käyty ulkoministeriön ja muiden ministeriöiden välillä.

Pätevyyden arvostuksen perustana varsinkin yksilöllisyys on vahvistunut selvästi managerialismin kaudella. Keskeisenä lähtökohtana on myös se, että organisaatiot menestyvät pätevyytensä kautta.

Julkisessa hallinnossa on lähtökohdaksi muotoutunut hajautunut vallankäyttö. Yksiköt ovat saaneet entistä enemmän itsenäisyyttä ja toimintavapauksia päättää omista tekemisistään. Toisaalta samanaikaisesti on syntynyt käytäntöjä, joilla on pyritty varmistamaan poliittisen päätöksenteon ja keskushallinnon vallankäytön edellytykset. Nämä käytännöt ovat tuottaneet pätevyyden arvostuksia, kuten erityisesti konsernijohtamisen, tiedon hallinnan ja poliittisen pätevyyksien arvostukset.

Pyrkimys keventää valtion roolia yhteiskunnassa on heikentänyt pätevyyden arvos-

tusta. Toisaalta virkamiesten tietojen ja taitojen arvostusta ylläpitää yhä etiikka valtiotavallan toimenpitein edistämästä yhteiskunnallisesta kehityksestä. Käsitteeksi on muotoutunut myös virkamiehistön kansainvälisen pätevyyden tärkeys kansallisten etujen puolustamisessa EU:n toimintaympäristössä. Kun tähän yhdistyy pyrkimys vahvistaa poliittista päätöksentekoa, voidaan todeta, että politiikan tekemiseen liittyvä vallankäyttö on muokannut poikkeuksellisen suuressa määrin virkamiehistön pätevyyden arvostuksia.

Tehokkuuden oppi on tarkoittanut sitä, että lisäämällä toimintavapauksia, kiinnittämällä huomiota tuotoksiin sekä palkitsemalla tulosten aikaansaamisesta on mahdollista edistää hallinnon tehokkuutta. Esimerkiksi konsernijohtamisen, organisaatioiden johtamisen ja virkamiehen yksilöllisten tietojen ja taitojen arvostuksia oikeuttaa käsitys, että ne edistävät hallintotoiminnan tehokkuutta. Tehokkuuden oppiin on liittynyt tiedontyyppi julkisesta hallinnosta systeemisestä kokonaisuutena. Tästä johtuen muun muassa tiedon hallinnan, erityisesti arvioinnin, pätevyyden arvostus on kasvanut, koska se tuottaa korjaavien toimenpiteiden tekemistä varten tarvittavaa palautetietoa.

Julkisen hallinnon tietojen ja taitojen arvostusta yhteiskunnallisessa vallankäytössä on rakentunut tiedontyyppien verkosto, josta on vaikea erottaa yksittäisten oppien vaikutuksia. Oikeuttavina oppeina ovat olleet muun muassa kustannus-hyöty-ajattelu, hyvinvoinnin merkitystä korostavat opit sekä uusliberalistinen tiedontyyppi.

Kokonaisuudessaan managerialismin kautta on tulkittavissa niin, että erityisesti hallinnollisen pätevyyden arvostus on kasvanut. Sen kautta pyritään edistämään hallinnon tehokkuutta (esimerkiksi johtamisen pätevyys) sekä keskushallinnon ja poliittisen päätöksenteon vallankäyttöä (konsernijohtamisen ja tiedon hallinnan pätevyys). Lisäksi kansainvälinen toimintaympäristö edellyttää virkamiehiltä EU:n hallintokäytäntöjen osaamista.

# YHTEENVETO

## 1 Malleista merkityksiin

Edellä olevissa jaksoissa on esitetty tulkinta virkamiehistön pätevyyden arvostuksista kehitysvaiheittain. Samoin on kehitetty foucault’laista diskurssiteoriaan perustuva empiirispainotteinen lähestymistapa, jolla voidaan analysoida virkamiehistön identiteettiä eli subjektiivisuuden rakentumiseen vaikuttavia ilmiöitä, kuten virkamiehistön pätevyyden arvostuksia.

Työni loppuluvulle olen asettanut kolme esitettyä analyysiä syventävää tavoitetta. Ensinnäkin pohdin virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehityksen vaihtoehtoisia teoreettisia tulkintoja. Tällä tavoin syvennän ja arvioin tehtyä analyysiä. Toiseksi tunnistan virkamiehistön pätevyyden arvostuksen yleisiä kehityspiirteitä. Nämä antavat vertailukohtana mahdollisuuden analysoida sitä, mikä kussakin kehitysvaiheessa on ollut yleistä ja ainutlaatuista. Kolmanneksi haluan pohtia, missä määrin virkamiehistön pätevyyden arvostukset ovat managerialismin kaudella ainutlaatuisia.

Hallinnon ymmärtämisen lähtökohtina ovat kaksi ideaalista mallia eli byrokratia ja uuden julkisen johtamisen mallit. Suomalaista hallintoa on verrattu niin byrokraatiaan kuin uuden julkisen johtamisen ideaaliin. Tyypillinen väite on, että julkisessa hallinnossa on siirrytty byrokratian kaltaisista käytännöistä uuden julkisen johtamisen mallia vastaaviin käytäntöihin. Tätä teesiä testaan virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehityksen näkökulmasta. Byrokratian ja uuden julkisen johtamisen mallien kautta haetaan selitystä virkamiesten pätevyyden arvostusten kehitykselle.

Ideaalityypit ovat ideaaleja, jotka eivät esiinny todellisuudessa, mutta todellisuutta voidaan ymmärtää käyttämällä niitä vertailukohtana. Hallintohistoriaa koskevissa puheenvuoroissa on esitetty ideaalityyppejä puolustavia metodologisia kannanottoja. Tällöin lähtökohtana on, että vain että ideaalityyppeihin kytketty historiallinen tutkimus voi olla teoreettisesti mielekästä (Kessler 1994). Analyysini tavoite on metodologinen. Haen vastausta siihen, muuttuisiko virkamiehistön pätevyyden arvostusten tulkinta, mikäli lähtökohtana olisivat rakenneteorioita edustavat byrokratian ja uuden julkisen johtamisen mallit. Kysymys on myös uudesta tavasta yhdistellä tutkimusperinteitä. Diskurssitutkimuksen periaattein todellisuutta analysoivat tutkijat eivät ole hyödyntäneet ideaalityyppejä tulosten tulkinnassa.

### *Byrokratiamalli*

Hallintoa koskevassa tutkimuksessa käsitys virkamiehistön pätevyyden arvostuksien merkityksestä ja kehityksestä on rakentunut pitkälti Max Weberin byrokratian mallin varaan. Weberin pohti, minkälaisia vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla oli rationaalisuuden ja rationaalisen tiedon kehityksellä. Rationaalisuudessa asioita ja ilmiötä koskevia hyötyjä arvioidaan laskennallisesti. (Ks. Weber 1980, 12-19.) Rationaalinen tieto tarkoittaakin pätevyyttä löytää mahdollisimman tarkoituksenmukaiset keinot tavoitteiden saavuttamisessa. Eräänä Weberin analyysin kohteena oli hallintojärjestelmä. Varsinkin Weberin byrokratiamalli tarjoaa tulkittuna selityksen sille, minkälaiset tekijät ovat vaikuttaneet virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitykseen.

Byrokratian ydin on virkamiesten pätevyyden arvostuksessa. Weberin mukaan

puhtaasti byrokraattinen hallinto kykeni saavuttamaan teknisestä näkökulmasta suurimman mahdollisen suorituskyvyn (Vartola 1979, 96). Teknisyys viittaa hallinnon pätevyteen. Toisaalta Weber totesi byrokratian olevan tehokkain ja rationaalisin hallinnon malli vain historiallisessa mielessä. Byrokratiaa koskevat käsitykset heijastavat lähtökohdiltaan varsinkin modernien eurooppalaisten hallintojärjestelmien kehitystrendejä 1700- ja 1800-luvuilla (ks. Kameka ja Krigier 1979; Tiuhonen 1994 ja Mommsen 1989).

Tulkittaessa Weberin byrokratiaa virkamiesten pätevyyden arvostusten näkökulmasta malli sisältää seuraavat lähtökohdat:

- Virkamiehistön pätevyyden arvostus perustuu käsitykseen objektiivisen tiedon mahdollisuudesta
- Virkamiehistön pätevyyden arvostus kehitys liittyy hallintotoiminnan laadulliseen kehitykseen
- Virkamiehistön pätevyyden arvostus pohjautuu koulutuksen ja kokemuksen tärkeänä pitämiseen sekä esimiesarviointiin
- Virkamiehistön pätevyyden arvostus vahvistaa poliittista vallankäyttöä
- Pätevyyden arvostus ja sen tuottama etiikka ohjaa virkamiesten toimintaa

Weberin käsitykseen vaikutti luonnontieteelliseen maailmankuvaan perustuva näkemys objektiivisen tiedon mahdollisuudesta. Byrokratiassa asioita voidaan ratkaista järkipäisesti. Malliin sisältyvä pätevyyden käsitys on yksinkertainen ja se perustuu tietojen ja taitojen rakentamaan etiikkaan. Pätevyyttä edustavalla virkamieskunnalla on kyky ja halu tarkastella asioita rationaalisesti laskennallisuuden mukaan.

Max Weberin ajattelussa - kuten Juha Vartola (1979, 121) toteaa - pätevyyden arvostus on seurausta yhteiskunnallisen työnjaon periaatteesta. Pätevyyden kehitys on ymmärrettävissä pikemminkin erikostumisena kuin kapean teknisen tiedon korostumisena. Hallintotoiminnan monimutkaistuminen edellyttää spesialisteja, jotka toteuttavat asetettuja päämääriä.

Byrokratiassa henkilöstön rekrytointi ja ylentämisperiaatteet ovat takeena virkamiehistön pätevyyden arvostuksesta. Ehdokkaat valitaan virkoihin teknisten kvaaliikaatioiden perusteella. Pätevyyttä saatetaan testata ja se osoitetaan tarvittavin todistuksin. Yleneminen tapahtuu senioriteetin eli virkakokemuksen tai suoritusten tai moneimpien perusteella. (Weber 1978, 225.)

Suomen keskushallinnon kehitys noudattelee sikäli byrokratian ideaalityyppiä, että koulutuksesta muotoutui virkamiehistön pätevyyden kriteeri jo suuriruhtinaskunnan ajan alussa. Vuonna 1817 toimituskuntien virkamiehiltä alettiin vaatia muodollisestikin juridista tutkintoa. Samalla virkamiehistön pätevyyden arvostus tuli keskeiseksi hallinnon rakentamisen lähtökohdaksi. Tutkinnon suorittaneet kuuluivat usein maan eliittiin, koska sillä oli taloudellisia edellytyksiä kouluttaa jäseniään yliopistossa. Ylin virkamiehistö täytti Weberin kulttuurihenkilöiden kriteerin (ks. Konttinen 1991, 25-26); he olivat yhteiskunnan koulutettua eliittiä.

Virkamiehistön koulutustaustojen muutokset kehittyivät erikoistumisen viitekehityksessä pitkälti aina hyvinvointivaltion kaudelle asti. Koulutustaustoiltaan virkamiehistö monipuolistui ja hallintoon kiinnittyi uusia ammattiryhmiä. He olivat Weberin kuvaamia faktaihimisiä, kuten teknisen tai erikoistuneen ammatillisen koulutuksen saaneita henkilöitä. Myös erityisalojen pätevyyden arvostusten kehitys on selitettävissä byro-

kratian viitekehyksestä. Erityisesti yhteiskunnan muutoksen seurauksena monimutkaistuva hallintotoiminta on vaatinut yhä erikoistuneempaa virkamiehistön pätevyyttä.

Käsitys tutkinnoista pätevyyden kriteerinä on kuitenkin kyseenalaistunut, sillä hyvinvointivaltion kaudesta lähtien tutkintokohtaisia pätevyysvaatimuksia on Suomessa pyritty vähentämään. Laaja-alaisen pätevyyden arvostamiseen on liittynyt käsitys, jonka mukaan mikään yksittäinen tutkinto ei tuota virkoihin kelpoisuutta. Hallinnossa vaikuttavan arvion mukaan työtehtävät muuttuvat myös yhteiskunnan uudistumisen takia jatkuvasti, joten tutkintojen tuottamat tiedot vanhentuvat. Virkamiehistön pätevyyden voidaan mieltää lisäksi olevan yhä yksilöllisemmän, henkilön tiedoista ja tiedoista sekä oppimiskyvystä riippuvan asian. Tähän on liittynyt julkilausumaton käsitys siitä, ettei hallinto ole luonteeltaan persoonatonta vaan yksittäisten virkamiesten osaamisesta riippuvaa.

Suomessa byrokratiassakin korostuva virkakokemus muotoutui keskeiseksi pätevyyden kriteeriksi jo suuriruhtinaskunnan kaudella. Senaatissa ja toimituskunnissa kokemuksen kehitys ei tapahtunut kuitenkaan erikoistumisen viitekehyksessä vaan virkamiehet saattoivat edetä urallaan hallinnonalalta toiselle. Hallinto- ja oikeusvaltion kaudelta alkaen on arvostettu erityisalojen pätevyyttä tuottavaa työkokemusta.

Byrokratian ideaalin ongelmana on suomalaisen hallintokulttuurin näkökulmasta kokemuksen ja pätevyyden yksiselitteinen samaistaminen. Hallinnon kehittämisen strategioissa on eri kehitysvaiheissa toistuvasti kyseenalaistettu kokemuksen merkitys pätevyyden kriteerinä. Tätä oikeuttavana käsityksenä on ollut se, ettei kokemus mittaa virkamiehistön pätevyyttä. Esimerkiksi hallinto- ja oikeusvaltion kaudella ongelmaksi nostettiin virastojen sisäisen kokemuksen merkitys tietojen ja taitojen kriteerinä. Tämä merkitsi arviota siitä, ettei virkoihin valittu pätevempiä henkilöitä, jos he tulivat oman organisaationsa ulkopuolelta. Hyvinvointivaltion kaudella on pyritty malliin, jossa virkamies voi pätevoityä julkisen hallinnon ulkopuolisissakin tehtävissä. Managerialisella kaudella on kyseenalaistettu ylipäänsä kokemuksen merkitys pätevyyden kriteerinä. Esimiestehtäviin, hierarkian huipulle ei enää pätevoidyttäisikään vain virkakokemusta hankkimalla eri hierarkiatason tehtävistä vaan toimimalla erilaisissa johtotehtävissä.

Byrokratian ideaalituypissa korostuu myös esimiehen merkitys alaistensa pätevyyden arvioitsijana (Weber 1978, 225). Esimiesten oikeus vaikuttaa alaistensa uralla etenemiseen tai suoritusten arviointiin eivät ole saaneet Suomessa hallinnon kehittämisen tai poliittisen päätöksenteon kentillä julkilausuttua hyväksyntää. Esimiesten arvioinnin on usein pelätty johtavan mielivaltaan, suosikkiperiaatteiden mukaisesti tehtyihin nimityksiin ja pätevyyden arvostuksen sivuuttamiseen hallinnossa. Virkanimityksiin liitetyn mielivallan vastustaminen olikin itsenäisyyden ajan alussa osa virkamiehistön oman etujärjestön, Virkamiesliiton, strategiaa vahvistaa jäsentensä asemaa.

Toisaalta managerialismin kaudella esimiehet ovat saamassa oikeuden arvioida alaistensa pätevyyttä ja työtehtävien vaativuutta. Yksilöistyvässä yhteiskunnassa kunkin virkamiehen tekemät työtehtävät ja osaaminen ovat ainutlaatuisia asioita. Lähtökohta on siis toisenlainen kuin byrokratiassa. Siinä hallinnon ideana on persoonattomuus, eikä virkamiehiä arvioida yksilöinä.

Weber uskoi, että sosiaalisen arvostuksen saaminen ja taloudelliset edut motivoivat ihmistä (Weber 1994). Näillä tekijöillä on katsottu olevan merkitystä virkamiehistön pätevyyden arvostusten kannalta Suomessa aina itsenäisyyden ajan alusta lähtien. Virkoihin liittyvien taloudellisten etujen on nähty heijastavan pätevyyden sosiaalista arvostusta. Sen on uskottu motivoivan henkilöitä hakeutumaan virkamieheksi, ja takaa-  
van samalla hallinnolle mahdollisimman korkean pätevyyden.

Byrokratiassa valtasuhteet ovat samanaikaisesti alistavia ja tuottavia, virkamiehistön hyödylliseksi tekeviä. Toisaalta valtasuhteet ovat myös selkeitä ja yksipuolisia. Oletuksena on, että virkamiehistö voidaan ideaalisti rakentaa hallitsijaa tottelevaksi koneistoksi, jossa se toteuttaa mitä tahansa hallitsemisen päämääriä riippumatta siitä, mikä puolue tai poliittinen liittouma on kulloinkin vallassa. Selitys on eettisessä periaatteessa, jossa hallitsijan edun ajaminen on virkamiehen oma etu. (Weber 1978, 223-225.) Weberin ajatuksena olikin se, että virkamiehistön pätevyyden arvostaminen vahvistaa poliittista vallankäyttöä.

Weberiläinen lähestymistapa pitää siinä mielessä paikkansa, että Suomessa keskushallintoa on pyritty tekemään eri kehitysvaiheissa poliittisen päätöksenteon kannalta hyödylliseksi. Virkamiehistön pätevyyden hyväksikäyttö ja arvostaminen on siis mielletty poliittisen vallankäytön voimavaraksi.

Toisaalta jatkuvana ongelmana on nostettu esiin käsitys siitä, etteivät pätevyyttä edustavat virkamiehet toimi poliittisten päätöksentekijöiden alaisuudessa. Poliittiset virkanimitykset ilmentävätkin huolta poliittisen vallan heikkoudesta. Suomalainen hallinnon kehittäminen toistaa siis paljossa Weberin epäilyn, jonka mukaan poliittinen päätöksentekijä saattaa joutua taipumaan pätevyyttä edustavan virkamiehen tahtoon (ks. Weber 1978, 984-985).

Yksi poliittisen johtajuuden ongelmallisuutta selittävä tekijä Suomessa on pätevyyden arvostukseen perustuvan hallintokoneiston rakentumisen ajankohta. Weberin mukaan byrokratian kehitys kytkeytyy demokratian muotoutumiseen, mutta tilanne Suomessa oli tästä poikkeava, koska maassa oli jo olemassa virkamiehistön pätevyyden arvostukseen perustuva hallintojärjestelmä ennen demokraattisesti toimivien poliittisten instituutioiden kehitystä. Toisin sanoen Suomessa oli jo kehittynyt pitkälti pätevyyden arvostukseen perustuva hallintokoneisto siinä vaiheessa, kun säätyvaltiopäivät ja myöhemmin eduskunta kehittyivät. Asiaa monimutkaisti suuriruhtinaskunnan ajan tilanne, jossa oli epäselvää, kenen tahtoon virkakoneiston oli taivuttava, hallitsijan vai valtiopäivien. Aluksi poliittista valtaa edustavan valtiopäivien asema jäikin virkakoneistoon nähden heikoksi. Virkamiehistöllä oli valtaa hallitsijan Suomen asioita koskevia pätevyyttä edustavina toimijoina. Samalla suomalaisen hallintojärjestelmään muotoutui institutionaalinen ongelma, joka on vaikuttanut jokaisessa valtion kehitysvaiheessa virkamiehistön pätevyyttä koskevaan keskusteluun. Poliittisen vallankäytön edistämiseksi suhteessa pätevyyttä edustavaan hallintoon on toistuvasti etsitty ratkaisuja.

Virkamiehistöllä on ollut myös byrokratiasta poiketen eri kehitysvaiheissa pätevyyden arvostukseen perustuva poliittiseen vallankäyttöön liittyvä tehtävä. Suuriruhtinaskunnan kaudella virkamiehistön tuli toimia päätöksenteossa Suomen asioita koskevana toimijoina. Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella virkamiehistön tiedot ja taidot takasivat muun muassa hallintojärjestelmän jatkuvuuden ja vastapainon poliittiselle epävakaudelle. Hyvinvointivaltiossa tavoite oli rakentaa kompromisseja pätevyyteen perustuen eri intressejä edustavien poliitikkojen ja etujärjestöjen edustajien välille. Lisäksi asiantuntijavastuuseen kuului tuoda oman alan kannalta tärkeitä asioita poliittiseen päätöksentekoon. Managerialismin kaudella ajatuksena on, että ministeriöiden kehittäminen ministerin toimintaa tukeviksi strategisiksi esikunniksi vahvistaa poliittisen vallankäytön edellytyksiä. Byrokratian mallista poiketen Suomessa poliittinen päätöksentekijä on pätevyyttä edustavan virkamiehen vaikutusvallan piirissä.

Keskitetyn poliittisen vallankäytön mahdollistavat byrokratiassa sääntöihin perustuvat hallintokäytännöt. Formaalisissa sääntöjärjestelmässä ilmenee vallankäyttäjän



tahto. Jokaisen virkamiehen, on sovitettava kaikilta osin oma toimintansa persoonat-  
tomalle sääntöjen järjestykselle (Weber 1994, 313). Virkamies on systemaattisen ja  
tarkan kurin sekä valvonnan kohteena ja hänen on toiminnassaan noudatettava sääntö-  
jä. Byrokratiasta muodostuu myös selkeä ja täsmällinen virkahierarkia.

Suomalaisessa hallintokulttuurissa hierarkkinen vallankäyttö ei polveudu pätevy-  
yden arvostuksen lähtökohdista vaan pikemminkin suuriruhtinaskunnan eriarvoisesta  
yhteiskuntamallista, jossa hierarkkisesti korkeammassa asemassa toimiva henkilö  
miellettiin arvokkaammaksi kuin häntä alempana oleva. Toimintasääntöihin on  
liittynyt ristiriitoja. Keskustelua on käyty lain noudattamisen ja hierarkkisen aseman  
ristiriidasta. Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla muotoutuneen periaatteen mukaan vir-  
kamiehen tuli noudattaa lakia, vaikka se olisikin ristiriidassa esimiehen käskyjen kans-  
sa. Henkilöstön pätevyyden tehokas hyväksikäyttö hierarkkisessa järjestelmässä onkin  
noussut toistuvaksi ongelmaksi. Poikkeuksena hierarkkisesta vallankäytöstä on myös  
johtamisen pätevyyden normi, jota on määritelty niin hallinto- ja oikeusvaltion, hyvin-  
vointivaltion kuin varsinkin managerialismin valtion kausilla. Esimiehen vallan ei tule  
perustua pelkästään hierarkiaan vaan osaamisen oikeuttamaan toimintaan.

Hallinnon valtasuhteet eivät ole pelkästään hierarkioihin liittyviä tai poliittiseen  
vallankäyttöön perustuvia. Voidaan väittää, että byrokratiasta poiketen pätevyyden  
arvostukset ovat nousseet esiin Suomessa tilanteissa, joissa valtasuhteet ovat tosiasi-  
allisesti monisuuntaisia. Esimerkiksi keskusvirastojen valta suhteessa niiden yläpuo-  
lella oleviin ministeriöihin nähden on usein mielletty liian vahvaksi. Tästä johtuen  
hallinnon kehittämisen kentällä nousi esimerkiksi hyvinvointivaltion kaudella esille  
tarve muuttaa keskusvirastoja kehittämiskeskuksiksi. Samalla tutkimusluonteisen pä-  
tevyyden arvostus vahvistui. Managerialismin kaudella lähtökohdaksi on muodostunut  
käsitys hajautetusta vallasta. Siihen on perustunut muun muassa johtamista koskevien  
tietojen ja taitojen korostaminen, koska johtajien osaamisesta riippuu, kuinka menes-  
tyksellisesti yhä itsenäisemmät virastot kykenevät toimimaan. Pätevyyden arvostukset  
eivät ole aina rakentuneet virkahierarkian mukaisesti vaan osin tuki - ja esikuntatoi-  
mintojen kautta. Tällaisten toimintojen tuottamia pätevyyden muotoja ovat olleet  
muun muassa suunnittelu- ja tutkimustoiminnan arvostukset hyvinvointivaltion kau-  
della. Myös poikkihallinnolliset valtasuhteet ovat vaikuttaneet virkamiehistön tietoja ja  
taitoja koskeviin arvostuksiin. Suomessa keskeisenä keskustelun kohteena on ollut  
muun muassa valtiovarainministeriön edustaman taloudellisen pätevyyden merkitys  
suhteessa erityisalojen tietämystä edustaviin ministeriöihin. Tosin sanoen byrokratian  
ideaalityyppi on ongelmallinen viitekehys pätevyyden arvostusten kannalta, koska sen  
yhteydessä ei tunnisteta valtasuhteiden monisuuntaisuutta, virkahierarkian ulkopuoli-  
sia valtasuhteita eikä poikkihallinnollisia valtasuhteita.

Weber oletti pätevyyteen sinänsä liittyvän subjektiivisuutta määritteleviä eettisiä  
normeja, jotka tekivät virkamiehet hyödyllisiksi hallintotoiminnan ja siihen liittyvän  
vallankäytön kannalta. Tämän ajatuksen mukaan pätevyyttä edustava virkamies toimii  
vailla poliittisia päämääriä. Eettisesti hän tarkastelee asioita puhtaasti teknisestä näkö-  
kulmasta ilman vihaa ja tunteita etsien tarkoituksenmukaisinta ratkaisua. (Weber 1978,  
223-225.) Näin pätevyys edustaa Michel Foucault'n kuvaamaa itsehallintamenetelmää,  
koska se rakentaa virkamiehen itsensä arvioimia toiminnan oikeellisuuden kriteereitä.

Ajatus pätevyydestä itsehallintamenetelmänä muotoutui Suomessa 1800-luvun lo-  
pussa. Tällöin asiaa koskevassa diskurssissa alkoi esiintyä käsityksiä, joiden mukaan  
pätevyys ohjaa virkamiehen toimintaa. Esimerkiksi juridista pätevyyttä edustavan vir-  
kamiehen otaksuttiin hallitsevan suuriruhtinaskunnan sääntöjen noudattamisen ja toi-

saalta erityisalojen pätevyyttä edustavan virkamiehen edistävän yhteiskunnallisten ilmiöiden kehitystä. Pätevyyden muodot ja tietynkaltainen rationaalinen toiminta samaistuivat keskenään. Tämä johti siihen, että hallintoa alettiin johtaa hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä pätevyyden arvostusten kautta. Oli siis tarkoituksenmukaista keskustella siitä, minkälaista pätevyyttä hallinnossa tarvittiin, koska esiintyvät arvotukset vaikuttivat suoraan hallinnon toimintaan ja sen etiikkaan. Jos hallinnossa haluttiin edistää oikeudenmukaisuutta, tarvittiin juridista pätevyyttä. Mikäli lähtökohtana oli yhteiskunnallisen hyvinvoinnin edistäminen, oli tarkoituksenmukaista korostaa erityisalojen pätevyyttä.

Toisaalta virkamiehistöä koskevassa diskurssissa on noussut esiin myös kannanotoja, joiden perusteella pätevyyden arvostukset eivät suuntaa hallintoa tarkoituksenmukaisella tavalla. Poliittiset virkanimitykset ovat merkinneet olettamusta siitä, etteivät pätevyyden arvostukset takaa virkamiehistön toimintaa arvojen mukaan. Myös tehokkuuden ja pätevyyden ristiriita on noussut esiin. Näin on tapahtunut erityisesti 1990-luvulla. Managerialismin kaudella byrokratian selitysvoima on erityisesti menettänyt merkitystään virkamiehistön tietojen ja taitojen näkökulmasta. Kysymys on diskurssista, jossa esiintyvän käsityksen mukaan virkamiehistön pätevyyden arvostus ei välttämättä takaa poliittisten arvojen mukaisesti toimivaa tai tehokasta hallintoa.

Edellä esiin on nostettu piirteitä, joissa byrokratian viitekehys tekee ymmärrettäväksi pätevyyden arvostusten kehityksen. Toisaalta virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitykseen on sisällynyt tekijöitä, joiden takia byrokratian ideaaliteyppillä ei voida selittää virkamiesten pätevyyden arvostusten kehitystä.

Byrokratian ideaaliteyppiin sisältyy monia piirteitä, jotka selittävät virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitystä Suomessa. Kokemus ja koulutus ovat olleet virkamiehistön arvostuksen perustana. Virkamiehistön pätevyyttä määrittämällä hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä on pyritty vaikuttamaan hallintotoimintaan. Virkamiehistön pätevyyden arvostaminen on byrokratian ideaalin mukaisesti myös mielletty vahvuudeksi poliittisen päätöksenteon kannalta. Lisäksi virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitys on liittynyt hallintotoiminnan laadulliseen muuttumiseen.

Byrokratian ideaaliteyppiä on kuitenkin pidettävissä liian rajallisena pyrittäessä ymmärtämään virkamiehistön pätevyyden arvostuksia. Byrokratian viitekehysten ulkopuolelle jäävät strategiat, jotka ovat tuottaneet ja ilmentäneet pätevyyden arvostuksia. Tietoihin ja taitoihin liitettyjä merkityksiä rakentavat valtasuhteet ovat voineet olla monisuuntaisia, poikkihallinnollisia. Lisäksi suomalaiseseen hallintotoimintaan on sisällynyt byrokratian ideaaliteyppistä poikkeavia piirteitä. Kokemuksen ja koulutuksen merkitys virkamiehistön pätevyyden arvostusten lähtökohtina on vähentynyt ja pätevyys mielletään yhä selvemmin yksilölliseksi ominaisuudeksi. Myös virkamiehistön pätevyyden kytkeminen poliittiseksi voimaksi on osoittanut ongelmalliseksi. Byrokratian malliin näyttää lisäksi sisältyvän joitakin ristiriitaisia piirteitä. Suomessa ei olla kyetty yhdistämään esimiesarviointia ja kokemukseen perustuvaa pätevyyden arviointia vaan kokemuksen korostuminen on mielletty pitkälti turvaksi mielivaltaista virkamiehistön arviointia vastaan.

## **BYROKRATIAN IDEAALITYYPPI KESKUSHALLINNON VIRKAMIESTEN PÄTEVYYDEN ARVOSTUSTEN SELITTÄJÄNÄ**

### **Byrokraatiaan sisältyviä tekijöitä, jotka selittävät keskushallinnon virkamiesten pätevyyden arvostusten kehitystä**

- Kokemus ja koulutus virkamiehistön pätevyyden kriteereinä
- Virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehittymisen kytkeytyminen yhteiskunnalliseen kehitykseen
- Lähtökohta, jossa pätevyyden arvostus on edellytys poliittiselle vallankäytölle
- Virkamiehistön pätevyyden arvostuksen mieltäminen tekijäksi, joka ohjaa virkamiesten toimintaa (pätevyys itsehallintana)

### **Byrokratiasta eroavia tekijöitä, jotka eivät selitä virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitystä**

- Koulutuksen merkityksen väheneminen pätevyyden kriteerinä
- Virkakokemuksen epäselkeys pätevyyden kriteerinä
- Pätevyys henkilökohtaisena ominaisuutena
- Käsitys siitä, ettei pätevyyttä edustava virkakoneisto toimi poliittisen päätöksenteon alaisuudessa
- Pätevyyden arvostuksia tuottavat monisuuntaiset, virkahierarkian ulkopuoliset ja poikkihallinnolliset valtasuhteet
- Lähtökohta siitä, että normina pätevyys ei välttämättä ohjaa toimintaa

Suomen hallinnon historiassa ei ole ajanjaksoa, jossa virkamiehistön pätevyyden arvostukset olisivat yksiselitteisesti selitettävissä byrokratian ideaalityypin kautta. Tosin suuriruhtinaskunnan ajan lopussa ja osin hallinto- ja oikeusvaltion kaudella virkamiehistön pätevyyden arvostukset kehittyivät byrokratian ideaalityypin kaltaisessa viitekehyksessä. Tällöin muun muassa kokemuksen ja koulutuksen arvostus vahvistui. Samoin muotoutui ajatus pätevyyden arvostukseen perustuvasta hallintokoneistosta poliittisen vallankäytön välineenä. Lisäksi syntyi lähtökohta siitä, että monimutkaistuvan yhteiskunnan hallitsemiseksi tarvitaan erityisalojen pätevyyttä edustavia virkamiehiä.

Managerialismin kaudelle tultaessa on yhä vaikeampi selittää virkamiehistön pätevyyden arvostuksia byrokratian ideaalityypin kautta. Tämä siitä huolimatta, että virkamiehistön pätevyyden arvostus mielletään poliittiseksi voimavaraksi. Tietojen ja taitojen arvostusten muuttuminen kytkeytyy yhteiskunnan muutoksen aikaansaamaan laadulliseen kehitykseen, kuten tietoyhteiskunnan syntyyn. Byrokratian selitysvoimaa heikentää ensinnäkin virkamiehistön pätevyyden mieltäminen yksilölliseksi asiaksi. Samalla esimerkiksi tutkintojen merkitys pätevyyden kriteerinä on heikentynyt. Managerialismin kaudella on kyseenalaistunut myös lähtökohta, jonka mukaan pätevyys

takaisi itsestään selvästi hallintotoiminnan laskennallisen tehokkuuden. Valtasuhteiden rakentamisen pohjana on keskitetyn vallan purkaminen ja hajauttamisen vahvistaminen. Ne ovat osaltaan korostaneet muun muassa johtamisen pätevyyden arvostusta.

### *Uusi julkinen johtaminen*

Uuteen julkiseen johtamiseen – samoin kuin byrokratiaan – sisältyy tavoite aikaansaadak rakenteita ja funktioita kehittämällä rationaalisesti ja tehokkaasti toimiva hallintojärjestelmä.<sup>1</sup> Mallia oikeuttaa käsitys, jonka mukaan tie sosiaaliseen edistykseen on jatkuvan tuottavuuden kasvussa (Pollitt 1993). Rakenteellisina periaatteina korostuvat erityisesti hallintotoiminnan eriytyminen, kilpailtavuus sekä tehtävä-, tulos- ja asiakaskeskeisyys. Virkamiehistön pätevyyden arvostusten kannalta uusi julkinen johtaminen sisältää seuraavankaltaisia lähtökohtia:

- Virkamiehistön pätevyyden arvostuksen liittyminen yksittäisten organisaatioiden toimintaan
- Yksilöllisen virkamiehistön pätevyyden arvostaminen
- Johtamisen pätevyyden arvostuksen vahvistuminen
- Poliittisen vallankäytön ja virkamiehistön pätevyyden erottamattomuus toisistaan
- Strategiseen ohjaukseen liittyvän pätevyyden arvostus

Uudessa julkisessa johtamisessa pätevyyden arvostus liittyy organisaatioiden menestymiseen. Organisaatiot eivät voi menestyä ilman pätevää henkilökuntaa. Tietojen ja taitojen arvostusten voidaan uuden julkisen johtamisen ideaalin perusteella katsoa rakentuvan sen perusteella, mikä tekee organisaatioista menestyksellisiä. (Osborn ja Gaebler 1993, 276-277.)

Suomessa on vahvistettu 1990-luvulla käytäntöjä, joiden takia organisaatioissa voidaan itse yhä enemmän määrittellä sitä, minkälaista pätevyyttä niissä arvostetaan. Esimiehet voivat aiempaa suuremmassa määrin vaikuttaa henkilöstön vallinnan perusteisiin ja heillä on aiempaa enemmän valtuuksia arvioida alaiensa henkilökohtaista ja työtehtäviin liittyvää pätevyyttä. Kuitenkin uuden julkisen johtamisen viittekehystä on pidettävissä 1990-luvun pätevyyden arvostusten näkökulmasta rajallisena. Hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä pohditaan yhä sitä, minkälaista pätevyyttä virkamiehistön tulisi edustaa kokonaisuudessaan. Ajatuksena siis on esimerkiksi se, että virkamiehistöllä tulee kokonaisuudessaan olla riittävästi pätevyyttä vaikuttaa kansainvälisissä asioissa tai yhteiskunnan kehittämisessä.

Uuden julkisen johtamisen taustalla on käsitys ihmisistä yksilöinä, jotka tekevät omalta kannaltaan rationaalisia valintoja. Siksi hallinto tulee rakentaa niin, että ihmisten oman edun kannalta on järkevää tehdä organisaatioiden tavoitteita vastaavia valintoja. Tämä on tuottanut Suomenkin julkiselle hallinnolle leimallisen käsityksen

---

<sup>1</sup> Uuden julkisen johtamisen käsite on osin vielä epäselvä. Sillä voidaan tarkoittaa tulkintaa länsimaissa toteutetusta hallinnon kehittämisen politiikoista, yrityssectorilta otettuja lähtökohtia hallinnon kehittämiseksi tai ideaalia, jonka mukaisesti julkisen hallinnon toiminta on järjestettävissä. Seuraavassa esiin nostamani teemat perustuvat lähinnä omaan tulkintaani eri perinteitä yhdistävistä tekijöistä. Tulkinnassani lähdän siitä, että uuden julkisen johtamista koskevat periaatteet ovat ideaalisia ja normatiivisia. Niitä ei olla esimerkiksi toteutettu yksiselitteisesti sellaisenaan missään maassa.

siitä, että pätevyyden arvostus ohjaa virkamiehistön valintoja. Pelkästään osaamisen perusteella tapahtuva käyttäytyminen voi olla eri asia kuin tehokas toiminta. Uudessa julkisessa johtamisessa ideaalisina, eettisinä normeina ovat käsitykset virkamiehestä yrittäjämäisenä, vastuullisena, älykkäänä, antaumuksellisena ja luovana toimijana (Osborn ja Gaebler 1993, 20-24.) Samalla pätevyys nähdään, kuten käyttäytyminen, pitkälti yksilöllisenä ominaisuutena.

Suomessa arvostetaan 1990-luvulla yhä enemmän yksilöllisiä pätevyyden ominaisuuksia. Tältä osin hallinnon kehittäminen onkin perustunut uuden julkisen johtamisen lähtökohtiin. Yksilöllisyyden vahvistuminen on heijastunut muun muassa kelpoisuusehtojen ja virkamiesten rekrytointiperiaatteiden väljenemisinä. Myös yrittäjämäisyys ja vastuu tuloksista on näkynyt virkamiehistön pätevyyteen liittyvinä eettisinä arvostuksina.

Toisaalta uudessa julkisessa johtamisessa on kiinnitetty verrattain vähän huomiota siihen, että virkamiehistön pätevyys voi perustua ammattikuntaiseen – kokemuksen, koulutuksen tai tehtävien rakentamaan ryhmäkohtaiseen – arvostukseen. Pätevyys ei siis ole välttämättä yksilöllinen ominaisuus. Suomessa esimerkiksi juristien asema on ollut keskeinen ylimmässä virkamiehistössä. Uuden julkisen johtamisen olennainen jännite onkin siinä, missä määrin ammattikunnat, kuten juristit, ovat valmiit hyväksymään, ettei ammattikuntaan kuuluminen tuota ehkä välttämättä pätevyyttä hallintotehtävien hoidossa.

Uudessa julkisessa johtamisessa arvostetaan erityisesti johtamisen pätevyyttä. Organisaatioissa johtajat ovat henkilöitä, joiden vastuulla on saada henkilöstö toimimaan tehokkaasti (esimerkiksi Thomas 1996, 22- 26). Johtajien olisi kyettävä luomaan ilmapiiri, jossa henkilöstö on sitoutunut ja motivoitunut käyttämään pätevyyttään ja innovaatiokykyään organisaationsa hyväksi.

Johtamisen pätevyyden arvostaminen ei ole kuitenkaan uusi asia, vaan siitä on suomalaisen hallinnon historiassa puhuttu hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä koko itsenäisyyden ajan. Keskeisenä eettisenä perusteena johtamisen arvostuksessa on ollut tehokkuuden edistäminen.

Managerialismin kaudella poikkeuksellista on kuitenkin ollut se, että johtamisen pätevyydestä on tullut yhä selvemmin esimiestoiminnan eettinen normi. Esimiestehtävissä toimivilta edellytetään muun muassa vuorovaikutustaitoja, muutoskykyä, kansainvälistä pätevyyttä, tuloskykyä, ihmisten johtamisen taitoa ja toimialakohtaista osaamista.

Uuden julkisen johtamisen mallissa poliittisten päätöksentekijöiden ja ylimmän virkamiehistön valtaa ei voida erottaa selvästi ja yksiselitteisesti. Poliittiset päätöksentekijät ja virkamiesjohto muodostavat yhdessä valtakeskuksen hallinnon huipulle. Virkamiehistön pätevyyden arvostus –erottamattomana osana arvovalintoja tekevää päätöksentekoa – on poliittinen voimavara. Johtavien virkamiesten pätevyyteen sisältyykin kyky ajaa poliittisia intressejä. (Hughes 1994, 72-74, 245-248, Dowding 1995, 119-128.)

Poliittisen päätöksenteon ja virkamiehistön välistä valtasuhdettakin on 1990-luvun keskushallinnossa rakennettu uuden julkisen johtamisen mallin mukaisesti. Pyrkimyksenä on ollut vahvistaa käsitystä ministeriöistä pätevyyttä edustavana valtioneuvoston esikuntana. Myös pyrkimykset ylimpien virkamiesten avoimen poliittisen sidonnaisuuden vahvistamiseksi heijastavat uuden julkisen johtamisen lähtökohtia, koska samalla korostetaan pätevyyden arvostusta.

Kuitenkin on huomattava, etteivät tavoitteet ministeriöistä valtioneuvoston esi-

kuntana tai avoimet poliittiset virkanimitykset ole suomalaisessa hallinnon kehittämisessä uusia. Niistäkin on keskusteltu koko itsenäisyyden ajan. Ongelmana Suomessa on myös se, että poliittisten päätöksentekijöiden on vaikea johtaa pätevyyttä edustavaa virkakoneistoa. Tilanne vastaa eri maista saatuja kokemuksia uuden julkisen johtamisen periaatteiden soveltamisesta. Moshe Maorin (1999) mukaisesti uuden julkisen johtamisen paradoksina voidaan pitää sitä, että mitä suuremmiksi virkamiesten toimintavapaudet asioiden hoitamisessa ovat tulleet, niin sitä vähemmän lojaleja he ovat olleet poliittisille päätöksentekijöille.

Uudessa julkisessa johtamisessa poliitikkojen ja ylimpien virkamiesten muodostama valtakeskus edustaa strategista keskusta. Sen ohjaustehtäviin kuuluvat resursseista päättäminen, valintojen tekeminen ja hallinnon suunnan määrittäminen. Valintojen tekemiseen tarvitaan pätevyyttä. Strategisen keskuksen tueksi rakennetaan tietoa tuottavia järjestelmiä, joiden ansiosta siellä toimivat henkilöt osaavat tehdä oikeita ratkaisuja. (Osborn ja Gaebler 1993, 45-75.)

Strategisen keskuksen tavoite on 1990-luvulla rakentanut Suomen keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksia. Keskitettyyn vallankäyttöön on liittynyt käsitys virkamiehiltä vaadittavasta erityisestä konsernijohtamisen pätevyydestä. Tämä on tarkoittanut pätevyyttä hallita kokonaisuuksia, sopeutua muuttuvaan ympäristöön sekä hallita oman toimialan asiat. Lisäksi keskushallintoon on rakennettu arviointikäytäntöjä. Tiedon hallinnan pätevyyden arvostaminen tarkoittaakin erityisesti virkamiehistön kykyä tuottaa ja hallita arviointitietoa.

Toisaalta uuden julkisen johtamisen periaatteet eivät ole hallinnon kehittämisen tai poliittisen päätöksenteon kentillä käytyjen keskustelujen perusteella ratkaisseet monisuuntaisten valtasuhteiden ongelmia ja jännitteitä. Esimerkiksi Suomessa pätevyyden arvostusten määrittelyyn vaikuttaa keskustelu keskushallinnon, erityisesti ministeriöiden, ja niiden alaisen hallinnon valtasuhteen toimivuudesta. On väitetty, ettei keskushallinnon virkamiehistö kykene toimimaan vallankäyttäjänä tarkoituksenmukaisesti, koska siltä puuttuu alaisensa hallinnon riittävä tuntemus. Pätevyyden arvostuksia rakentavat myös ne valtasuhteet, joita ei ole otettu huomioon uuden julkisen johtamisen mallissa. Näitä ovat erityisesti poikkihallinnolliset valtasuhteet, kuten valtiovarainministeriön asema suhteessa muuhun julkiseen hallintoon.

Uuden julkisen johtamisen yhteydessä esitetyt käsitykset siitä, minkälaiseksi valtion valtasuhteen tulee yhteiskunnassa muotoutua, on riippunut kontekstista eli siitä yhteiskunnasta, jossa hallinnon toimintaa tarkastellaan (esimerkiksi Hood 1996, 278, Peters 1997, Kickers 1997, Königt 1997). Yhdysvaltalaisessa keskustelussa on painotettu uuden julkisen johtamisen vahvistavan valtiovallan merkitystä yhteiskunnassa. Pätevä ja tehokas virkamiehistö tarkoittaa voimistuvaa valtiovaltaa. Sen sijaan esimerkiksi Iso-Britanniassa uusi julkinen johtaminen on tarkoittanut valtiovallan roolin keventämistä ja järjestövallan ja yksityisen toiminnan vahvistumista yhteiskunnassa. Suomessa virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin ovat vaikuttaneet molemmat mainitut piirteet. Käsitys valtiovallasta yhteiskunnallisen hyvinvoinnin takaajana on tehnyt yhä uskottavaksi virkamiehistön pätevyyden arvostukseen perustuvan vallankäytön. Toisaalta pätevyyden arvostukseen ei ole kiinnitetty huomiota tilanteissa, joissa on heikennetty valtiovallan roolia yhteiskunnassa esimerkiksi lakkauttamalla virastoja tai supistamalla hallintoa.

On osoitettavissa, että Suomessa uuden julkisen johtamisen lähtökohdat ovat rakentaneet 1990-luvulla virkamiehistön pätevyyden arvostuksia. Malli onkin tarjonnut ratkaisuehdotuksia moniin sellaisiin ongelmiin, joista on Suomen hallinnossa keskus-

teltu eri kehitysvaiheissa. Tällaisia ovat ministeriöiden rooli, hallinnon poliittinen ohjaus ja esimiestoimintaan liittyvät vaatimukset.

Uuden julkisen johtamisen mallin perusteella ei voida yksiselitteisesti päätellä, minkälaista virkamiehistön pätevyyttä Suomessa arvostetaan 1990-luvulla. Virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin vaikuttavat yhä ammattikuntaکوhtaaiset kokemukseen ja koulutukseen pohjautuvat pätevyyden arvostukset. Poliittisia virkanimityksiä vastustetaan pätevyyden arvostuksiin vedoten. Pätevyyden arvostuksia rakentavat yhä myös poikkihallinnolliset valtasuhteet. Keskushallinnon virkamiehistöltä ei edellytetä vain toimialansa pätevyyttä vaan myös kykyä hallita johdettavien virastojen toimintaa. Valtion vallankäytön oikeutuksen kannalta pätevyyden arvostaminen on yhä keskeistä.

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella ei ole yksiselitteisesti tehtävissä päätelmiä siitä, missä määrin uuden julkisen johtamisen ideaalin mukaiset pätevyyden arvostukset ovat muotoutuneet virkamiehistön toimintaa ja olemista ohjaaviksi normeiksi. Hallintohistoriallinen analyysi osoittaa, että monista uuteen julkiseen johtamiseen liittyvistä piirteistä on keskusteltu pitkään hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä. Osa keskustelua ovat esimerkiksi pohdinnat johtamisen pätevyydestä tai poliittisista virkanimityksistä. Uusi julkinen johtaminen ei ole historian ja ainutlaatuinen ja pitkä historiallinen jatkuvuus osoittaa, että uuteen julkiseen johtamiseen sisältyvien periaatteiden istuttaminen hallintoon on vaikea tehtävä.

## **UUDEN JULKISEN JOHTAMISEN PERIAATTEET VIRKAMIEHISTÖN PÄTEVYYDEN ARVOSTUSTEN SELITTÄJÄNÄ**

### **Uuteen julkiseen johtamiseen sisältyviä tekijöitä, jotka selittävät keskushallinnon virkamiesten pätevyyden arvostusten kehitystä**

- Virkamiehistön pätevyyden arvostusten liittyminen yksittäisten organisaatioiden toimintaan
- Yksilöllisen virkamiehistön pätevyyden arvostaminen
- Johtamisen pätevyyden arvostaminen
- Pyrkimys edistää poliittisen vallankäytön ja virkamiehistön pätevyyden yhteenkytkentää
- Strategisen ohjauksen pätevyyden arvostus
- Valtion yhteiskunnallisen vallankäytön perustuminen virkamiehistön pätevyyteen

### **Uuden julkisen johtamiseen sisältyviä tekijöitä, jotka eivät selitä keskushallinnon virkamiesten pätevyyden arvostusten kehitystä**

- Virkamiehistön pätevyyden perustuminen kokemuksen ja koulutuksen tuomaan ammattikuntaکوhtaaiseen pätevyyteen
- Pätevyyden arvostukseen perustuva poliittisten virkanimitysten vastustus
- Vaatimus, että keskushallinnon virkamiehistöllä on pätevyyttä oman toimialansa virastojen toiminnasta
- Virkamiehistön pätevyyden arvostuksia rakentavat poikkihallinnolliset valtasuhteet
- Valtion vallankäytön oikeutuksen rakentuminen pätevyyden arvostusten varaan

Edellä esitetyistä, rakenneteorioihin liitetyistä arvioista voidaan tehdä joitakin ilmeisiä johtopäätöksiä. Ensinnäkin rakenneteoreettisia malleja voidaan käyttää vertailukohtana, joiden kautta on ymmärrettävissä hallinnon kehittämisen suuntaa. Analyysin perusteella virkamiehistön pätevyyden arvostuksia määrittävät 1990-luvulle tultaessa yhä selkeämmin byrokratian sijasta uuden julkisen johtamisen ideaalin mukaiset käytännöt ja valtasuhteet.

Toiseksi rakenneteoreettiset mallit auttavat ymmärtämään sitä, minkälaisiin lähtökohtiin virkamiehistön pätevyyden arvostukset perustuvat. Sekä byrokratian että uuden julkisen johtamisen mallit perustuvat ajatukseen, että hallinto toimii kokonaisuutena rationaalisesti. Niiden perusteella voidaan siis tehdä johtopäätös, jonka mukaan virkamiehistön pätevyyden arvostukset ovat kytkeytyneet hyvin vahvasti rationaalisen ja tehokkaan hallinnon kehittämiseen.

Kolmas johtopäätös on metodologinen. Tarkastellut mallit osottautuivat lähtökohdiltaan riittämättömiksi, jos halutaan ymmärtää hallinnon todellisuutta, kuten virkamiehistön pätevyyden arvostuksia.

Nähdäkseni varsinkin systemaattisesti toteutettu empiirispainotteinen diskurssitutkimus tuottaa rakenneteorioita tarkemman kuvan pätevyyden arvostuksista, sekä laajemminkin ilmiöiden merkityksistä. Väitteeni perustuu tutkimukseni osoittamaan seuraavaan seikkaan: *rakenteet tuottavat edellytykset, mutta tilanteet, tapahtumat, käytännöt sekä keskustelut asioiden merkitykset.*

Rakenneteoriat rakentavat yleisiä puitteita ymmärtää hallintoa. Voimme sanoa, että julkisessa hallinnossa on byrokratian tai uuden julkisen johtamisen kaltaisia piirteitä. Malleja ja niihin sisältyviä periaatteita on sovellettu hallinnon kehittämisessä, miksi ne ovat oppeina tuottaneet normeja muun muassa virkamiehistön pätevyydelle. Esimerkiksi uuden julkisen johtamisen periaatteet ovat tuottaneet johtamiselle ammatillisen johtamisen normin. Mallit ovat tiedontyyppisiä, jotka vaikuttavat todellisuuden tulkinnaan.

Virkamiehistön pätevyyden arvostuksien analysoiminen byrokratian tai uuden julkisen johtamisen ideaalin viitekehyksistä jättää analyysin ulkopuolelle monia keskeisiä seikkoja. Tällaisia ovat esimerkiksi poikkihallinnolliset valtasuhteet, joiden merkitykseen ei ole kiinnitetty huomiota byrokratiassa tai uuden julkisen johtamisen mallissa. Samoin konkreettisesti se, minkälaista pätevyyden arvostuksia esiintyy, riippuu kulttuurisista konteksteista. Esimerkiksi keskustelu esimiestoiminnan pätevyydestä tulee ymmärrettyä vain sitä taustaa vastaan, että Suomessa on arvostettu johtavassa asemassa toimivien ammatillista osaamista. Konkreettinen esimerkki rakenteisiin liittyvistä kulttuurisista erityispiirteistä on keskustelu muiden keskushallinnon yksiköiden roolista. Uuden julkisen johtamisen ideaalin mukaista voisi olla se, että ministeriöiden alapuolella olisi esikuntatehtäviä tekeviä, korkeaa pätevyyttä edustavia organisaatiota. Suomessa muut keskushallinnon yksiköt on uuden julkisen johtamisen kannalta mielletty ongelmaksi, koska niiden pätevyyden korostaminen on heikentänyt poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuuksia johtaa hallintoa.

Tulkinta, jonka mukaan hallinnon ymmärtämisen tulee perustua rakenneteoreettisiin ideaalityyppeihin, on tutkimukseni perusteella virheellinen. Hallintoa sosiaalisena todellisuutena voidaan ymmärtää rakenneteorioita paremmin diskurssiteoreettisesta lähestymistavasta käsin. Diskurssiteoreettisen lähestymistavan perusteella esiin nousevia merkityksiä on mahdollista verrata rakenneteoreettisiin hypoteeseihin, mikä saattaa



osaltaan auttaa jäsentämään merkityksien kokonaisuutta. Tämänkin tutkimuksen analyysin perusteella on todettavissa, että 1990-luvulla byrokratian ideaalityypin kaltaiset pätevyyden arvostukset ovat osin korvautumassa uuden julkisen johtamisen ideaalia vastaavilla pätevyyden arvostuksilla.

## 2 Virkamiehistön pätevyyttä koskevat arvostukset

Tämän työn varsinaisena tutkimuskohteena on ollut selvittää sitä, minkälaista virkamiehistön pätevyyttä on arvostettu valtion eri kehitysvaiheissa. Analyysin perusteella on tehtävä seuraava johtopäätös:

*Kussakin kehitysvaiheessa on muotoutunut omat, erityiset keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden muotoja koskevat arvostukset.*

Suuriruhtinaskunnan kaudella virkamiehistön tuli edustaa Suomen asioita koskevaa pätevyyttä. Oleellista oli myös valtiomiestietämys eli kyky hoitaa asioita Suomen parhaaksi. Suuriruhtinaskunnan käytännön asioiden hoidossa arvostettiin yleishallinnollista pätevyyttä, mutta omien toimintasääntöjen hallinta teki tärkeäksi myös juridisen osaamisen. Keskeistä työskentelyssä oli virheiden välttäminen ja tiedon tuottaminen päätöksentekoa varten. Myös erityisalojen pätevyyttä arvostettiin, koska sen varassa valtiovalta huolehti monista keskeisistä toiminnoista, kuten maanmittauksesta tai lääkäritoiminnasta. Erityisalojen pätevyys muotoutui yhä tärkeämmäksi, kun suuriruhtinaskunnan loppua lähestyttäessä valtion rooli yhteiskunnassa vahvistui.

Poliittisessa päätöksenteossa, joka tarkoitti suomalaisten suhteita Venäjän keisariin, keskeistä oli ensinnäkin yksilöllinen osaaminen. Osa senaattoreista kohosi henkilökohtaisten ominaisuuksiensa takia valtiomiesten kategoriaan. Myös senaatille asioita valmistelevalta virkamiehiltä edellytettiin yksilöllistä osaamista ja vastuuta. Toisaalta esimerkiksi kollegiaalisuus ja lausuntojärjestelmät korostivat yhteistoimintaa. Hallintotoimintaa leimasi aluksi käsitys, että sosiaalinen tausta, kuuluminen eliittiin, tuotti sinällään pätevyyttä hallita yhteiskunnallisia asioita. Suuriruhtinaskunnan loppua kohden tultaessa vahvistui kuitenkin virkamiehistön ammattikuntakohtaisen pätevyyden arvostus. Virkamiehet miellettiin yhä enemmän juristeiksi tai jonkin erityisalan ammattikunnan edustajiksi.

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella hallintotoiminta oli pitkälti asioiden valmisteluja ja ratkaisemista. Tässä toiminnassa arvostettiin juridista ja erityisalojen pätevyyttä. Pyrkimyksenä oli aikaansaada täydennyskoulutuksen kautta pätevyyden muoto, jossa erityisalojen ja oikeustieteelliset tiedot yhdistyisivät toisiinsa. Taloudellinen tietämys korostui sota-aikana, kun valtiovallan rooli talouselämässä tuli entistä tärkeämmäksi. Resurssihallinnon pätevyyttä hyödynnettiin hallinnon yhteensovittamisessa. Tärkeänä pidettiin johtamisen ja tehokkuuden edistämisen tietoa ja taitoa sekä tutkimus- ja selvitystoiminnan pätevyyttä.

Poliittisessa päätöksenteossa luotettiin hallinto- ja oikeusvaltion kaudella yhä virkamiesten henkilökohtaiseen osaamiseen. Hallintotoiminnassa käsitys pätevyyden arvostuksesta perustui ammattikuntakohtaiseen osaamiseen. Lisäksi hallinto eriytyi, mikä johti organisaatiokohtaisuuden vahvistumiseen pätevyyden arvostusten rakentumisessa. Esimerkiksi ministeriöt alkoivat edustaa toisistaan poikkeavaa pätevyyttä, vaikka niissä työskenteli saman koulutuksen saaneita juristeja.

Hyvinvointivaltion kaudella arvostettiin yhteiskunnallisten ilmiöiden pätevyyttä. Se tarkoitti erityisesti erityisalojen tietoja ja taitoja. Suunnittelutoiminnassa korostui yhteiskunnallisten ilmiöiden kehitystä ennakoiva pätevyyden käyttö. Selvitystoiminnan kautta tuli tuottaa perusteltua tietoa yhteiskunnallisista ilmiöistä. Hyvinvointivaltiossa arvostettiin juridista, taloudellista ja johtamiseen liittyvää pätevyyttä. Myös kyky ymmärtää intressidonnaista toimintaympäristöä muotoutui varsinkin ministeriön virkamiesten toimintaan vaikuttavaksi pätevyyden arvostukseksi.

Eriytyneessä hyvinvointivaltion hallinnossa organisaatioiden ja ammattikuntien merkitys pätevyyden arvostusten rakentumisessa oli aiempien kehitysvaiheiden tavoin keskeinen. Toisaalta esimerkiksi suunnittelujärjestelmät korostivat julkisen hallinnon pätevyyden syntyä virkamiesten ja organisaatioiden yhteistoiminnan kautta. Tärkeää oli se, minkälaista pätevyyttä hallinto edusti kokonaisuutena.

## Keskeisimmät virkamiesten pätevyyden arvostukset eri valtion kehitysvaiheissa

<p><b>1. Suuriruhtinaskunnan kausi</b></p> <p><i>Pätevyyden muodot</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Suomea koskevien asioiden pätevyys</li> <li>– Yleishallinnollinen pätevyys</li> <li>– Juridinen pätevyys</li> <li>– Erityisalojen pätevyys</li> <li>– Virheiden välttämisen pätevyys</li> </ul> <p><i>Pätevyyden perusta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Poliittisessa päätöksenteossa henkilökohtainen osaaminen ja yhteistoiminta</li> <li>– Asioiden valmistelussa yhteistoiminta ja henkilökohtainen pätevyys</li> <li>– Hallintotoiminnassa sosiaalisen taustan tuoma pätevyys ja ammattikunta-kohtainen pätevyys</li> </ul>	<p><b>2. Hallinto- ja oikeusvaltion kausi</b></p> <p><i>Pätevyyden muodot</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Juridinen pätevyys</li> <li>– Erityisalojen, erityisesti taloudellinen pätevyys</li> <li>– Resurssihallinnollinen pätevyys</li> <li>– Tehokkuuden edistämisen pätevyys</li> </ul> <p><i>Pätevyyden perusta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Poliittisessa päätöksenteossa henkilökohtainen pätevyys ja ammattikunta-kohtaisuus</li> <li>– Hallintotoiminnassa ammattikunta-kohtainen ja organisaatiokohtainen pätevyys</li> </ul>
<p><b>3. Hyvinvointivaltion kausi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Juridinen pätevyys</li> <li>– Erityisalojen pätevyys</li> <li>– Suunnittelu- ja tutkimustoiminnan pätevyys</li> <li>– Resurssihallinnollinen pätevyys</li> <li>– Johtamisen pätevyys</li> <li>– Intresseistä tietämisen pätevyys</li> </ul> <p><i>Pätevyyden perusta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ammattikuntainen, yhteistoiminnallinen ja organisaatiokohtainen pätevyys</li> </ul>	<p><b>4. Managerialismin kausi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kansainvälinen pätevyys</li> <li>– Laaja-alainen pätevyys</li> <li>– Konsernijohtamisen pätevyys</li> <li>– Tiedon hallinnan pätevyys</li> <li>– Yhteiskunnallista toimintaa koskeviin valintoihin liittyvä pätevyys</li> <li>– Johtamisen pätevyys</li> <li>– Muutoksen hallinnan pätevyys</li> </ul> <p><i>Pätevyyden perusta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Yksilöllinen ja organisaatiokohtainen pätevyys</li> </ul>

Managerialismin kaudella virkamiehistön tiedoista ja taidoista arvostetaan ensinnäkin muutoksen hallinnan pätevyyttä. Arvostuksen kohteena ovat myös oppimiskyky ja entistä laaja-alaisemmat tiedot ja taidot. Konzernijohtaminen sisältää kaksi ristiriitaista pätevyyden vaatimusta, sillä virkamiehistöltä edellytetään toisaalta kokonaisvaltaista ja toisaalta toimialakohtaista pätevyyttä. Lisäksi tiedon hallinnan pätevyys sekä kansainvälisyyttä koskevat tiedot ja taidot ovat tulleet keskeisiksi.

Pätevyyden arvostuksen perustana varsinkin yksilöllisyys on vahvistunut selvästi managerialismin kaudella. Keskeistä on myös oivallus siitä, että organisaatiot menestyvät pätevyytensä kautta.

Virkamiehistön pätevyyden arvostukset ja niiden muutokset ovat liittyneet hallinnon kehitysvaiheisiin. Hallintoideologian sekä valtion ja yhteiskunnan välisen suhteen muutokset heijastuvat siis siihen, minkälaista virkamiehistön pätevyyttä pidetään tärkeänä. Tässä suhteessa tutkimukseni lähtökohtahypoteesi on osottautunut paikkansa-pitäväksi. Virkamiehistön tietojen ja taitojen arvostusten voidaankin katsoa olevan keskeisiä julkisen hallinnon identiteetin kannalta. Niissä heijastuvat julkisen hallinnon muutospiirteet.

Toisaalta on myös pätevyyden arvostuksia, joista on jouduttu keskustelemaan useissa eri kehitysvaiheissa. Tällaisia pätevyyden muotoja ovat olleet erityisesti juridinen ja erityisalojen tietämys. Juridisen osaamisen merkitys polveutuu jo suuriruhtinaskunnan ajalta, jolloin hallinnon sääntöjen katsottiin vaativat oikeudellista tietämystä. Erityisalojen pätevyys taas liittyy yhteiskunnallisten ilmiöiden hallitsemiseen. Nämä kaksi pätevyyden muotoa ovat olleet keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden ydin. Vasta managerialismin kaudella erottelu juridisen ja erityisalojen pätevyyden välillä on menettänyt osin merkitystään, kun sekä juristeilta että muiden alojen ammattilaisilta on alettu vaatia muun muassa johtamisen pätevyyttä ja laaja-alaista osaamista.

Itsenäisyyden ajalla on keskusteltu tehokkuuteen ja johtamiseen liittyvästä pätevyydestä. Taloudelliseen toimintaan ja resurssihallintoon liittyvä osaaminen on hallinnut hallinto- ja oikeusvaltion, hyvinvointivaltion ja managerialismin kauden hallinnon kehittämiskeskustelua. Hyvinvointivaltion ja managerialismin kausia yhdistävät lisäksi arvostukset suunnitelmallisesta (strategisesta) ja tutkimus- ja selvitystoimintaan (arviointiin) kytkeytyvistä pätevyyksistä.

Pätevyyden perustassa on myös eri kausia yhdistäviä tekijöitä. Eri kausilla on arvostettu ainakin jossakin määrin virkamiesten henkilökohtaista osaamista ja managerialismin kaudella siitä on tullut jopa keskeinen tekijä hallintotoiminnassa. Ammattikuntien merkitys pätevyyden arvostusten rakentajana on ollut merkittävä aina hyvinvointivaltion kaudelle asti. Koko itsenäisyyden ajan on virkamiesten pätevyyden arvostuksiin vaikuttanut myös se, missä organisaatiossa henkilö työskentelee.

*Selkeimmin keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksia ovat kyseenalastaneet seuraavat tekijät: politiikan vahvistaminen ja siihen liittyvät poliittiset virkanimitykset, valtion heikko rooli yhteiskunnassa, virkamiehistön etuja koskeva keskustelu sekä institutionalisoituneisiin rakenteisiin ja käytäntöihin liittyvät ongelmat.*

Suomessa virkamiehistön pätevyyden arvostukseen liittyvää keskustelua on käyty varsinkin poliittisten virkanimitysten yhteydessä. On tuotu esille se, että ne ovat ristiriidassa pätevyyden arvostamisen kanssa. Toisaalta hyvinvointivaltion ja manageria-

lismien kausilla on esitetty tulkintoja, joiden mukaan poliittisten virkanimitysten ja virkamiehistön pätevyyden välillä ei ole ristiriitaa.

Valtion vahvistaminen ja pätevyys ovat liittyneet toisiinsa. Korostuneimmin virkamiehistön pätevyyden arvostus on ollut esillä painotettaessa valtion roolin vahvistamista yhteiskunnassa. Erityisesti managerialismin kaudella valtion roolin heikentämiseen on liittynyt virkamiehistön pätevyyden arvostuksen sivuuttamista.

Myös virkamiehistön etuihin – erityisesti palkkaukseen – liittyvä keskustelu on nostanut esiin tulkintoja, jonka mukaan virkamiehistön edustamat tiedot ja taidot voivat osoittautua hallintotoiminnan kannalta ongelmaksi. Heikot edut johtavat huonoon pätevyyteen, koska virkamiehiksi ei saada rekrytoitua osaavia virkamiehiä. Vastaavasti hyvillä eduilla voidaan turvata korkeaa tietoa ja taitoa edustava virkamiehistö.

Keskustelua on vienyt eteenpäin ongelmien osoittaminen. Virkamiehistön pätevyyden arvostus kyseenalaistuu usein muutosvaatimusten yhteydessä. Kun tavoitteena on ollut esimerkiksi kokemuksen merkityksen kyseenalaistamisen tai juristien aseman heikentäminen hallinnossa, on samalla usein esitetty arvioita siitä hallinnon pätevyyden riittämättömyydestä.

### **3 Kenttiä koskevat havainnot**

*Pätevyyden arvostusten rakentumisen kannalta poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kenttien merkitys tuli yhä keskeisemmäksi erityisesti hallinto- ja oikeusvaltion kaudelta lähtien.*

Vielä suuriruhtinaskaudella oli hallinnossa runsaasti sellaisia käytäntöjä, joista ei juurikaan keskusteltu poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentillä. Kysymys oli erityisesti siitä, ettei hierarkisessa yhteiskunnassa sallittu avointa hallinnon kehittämisen keskustelua. Keisarin johtaman hallinnon arvostelu oli kiellettyä.

Vähitellen yleistyivät käytännöt, joiden mukaisesti poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentillä alettiin käydä keskustelua virkamiehistöä ja hallintoa koskevista asioista. Tämä merkitsi myös kenttien merkityksen kasvua virkamiehistön pätevyyden arvostusten rakentajana. Virkamies tuli tietoisien muokkauksen kohteeksi.

Hallinto- ja oikeusvaltion sekä hyvinvointivaltion kausilla varsinkin komiteamietintöjen ja edustakuntakeskustelun merkitys pätevyyden arvostusten rakentajana oli keskeinen. Managerialismin kaudella keskustelukäytännöt ovat muuttuneet. Tärkeiksi ovat tulleet erilaiset periaatepäätökset sekä hankkeiden (esimeriksi ammatillisen johtamisen kehittämisen hanke) yhteydessä käytävä keskustelu.

*Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentät olivat aluksi integroituneita toisiinsa. Hallinnon kehittämisen monimutkaistuessa sekä poliittisten ristiriitojen takia poliittisen päätöksenteon kentän ja samalla poliittisten päätöksentekijöiden valta muokata virkamiehistön pätevyyden arvostuksia ja identiteettiä on vähentynyt. Ratkaisuksi hallita ammattimaista hallinnon kehittämistä on tullut keskittyminen poliittisesti tärkeisiin yksityiskohtiin ja strategiaan yleislinjoihin.*

Suuriruhtinaskunnan kaudella poliittinen ja hallinnollinen eliitti muodostui pitkälti samoista henkilöistä. Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella kentät eriytyivät ja hallinnon kehittäjillä ja poliittisilla päätöksentekijöillä alkoi olla virkamiehistön pätevyyden ar-

votuksista toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Molempien kenttien vaikutus oli kuitenkin yhä keskeinen. Poliittisella päätöksenteon kentällä käytiin yksityiskohtaista keskustelua esimerkiksi virkamiehistön osaamisesta ja hallinnon rakenteista.

Hyvinvointivaltion kaudella virkamiehistön pätevyyden arvostusten määrittely siirtyi yhä selkeämmin hallinnon kehittämisen kentälle. Tosin esimerkiksi keskushallinnon rakenteita muokkaavissa komiteoissa saattoi olla poliitikkojen edustus. Managerialismin kaudella on yleistynyt käytäntö, jossa erityisesti valtioneuvosto ottaa periaatteellisella tasolla kantaa hallinnon kehittämiseen.

Hallinnon kehittämisen kentän vaikutusvallan kasvun taustalla on hallinnon kehittämisen monimutkaistuminen. Hallinnon uudistamiseen liittyviä eri asioita varten on tullut omat pätevyyttä edustavat ammattilaiset. Monimutkaistuminen ja ammatillistuminen ovat heikentäneet poliittista valtaa hallinnon kehittämässä ja samalla virkamiehistön pätevyyden arvostusten ja identiteetin muokkaajana.

Myös poliittiset ristiriidat selittävät kehitystä. Esimerkiksi pätevyyden arvostuksia muokattiin vahvasti vielä hallinto- ja oikeusvaltion kaudella virkamiesten palkkoja ja etuja koskevassa keskustelussa. Kun asia oli poliittisesti kiistanalainen, siirrettiin henkilöstöön liittyvät ratkaisut pitkälti hallinnon kehittämisen kentän itsensä ratkaistaviksi.

Toisaalta poliittiset päätöksentekijät ovat säilyttäneet asemansa hallinnon kehittämisessä joissakin yksityiskohtaisissa, poliittisen vallan kannalta tärkeissä asioissa. tällainen on konkreettisimmin kysymys siitä, mikä on politiikan merkitys verrattuna virkamiehistön pätevyyteen.

*Hallinnon kehittämisen monimutkaistuessa virkamiehistön pätevyyden arvostuksia muokkaava hallinnon kehittämisen kenttä on sisäisesti eriytynyt. Kentän sisäiseen integroitumiseen on vaikuttanut eri kehitysvaiheiden piirteet sekä keskusteluun liittyvät valtasuhteet.*

Aina hyvinvointivaltion kaudelle saakka hallinnon kehittäjät olivat pitkälti yleishenkilöitä, jotka osallistuivat niin henkilöstöä kuin hallinnon rakenteita koskevaan keskusteluun. Hyvinvointivaltion kaudella hallinnon kehittämisen kenttä kuitenkin eriytyi. Esimerkiksi suunnittelutoimintaa tai henkilöstön kehittämistä varten oli omat ammattilaiset. Näkemykset saattoivat olla eri asioissa toisistaan poikkeavia.

Managerialismin kaudella hallinnon kehittäminen on rakentunut yhä paljolti yksittäisten hankkeiden ja keskustelujen kautta. Esimerkiksi ministeriöitä konsernina on kehitetty paljolti omana kokonaisuutenaan. Toisaalta vallitsevan hallintoideologian merkitystä integroivana tekijänä korostaa se, että hallinnon kehittämisessä on selvää tarvetta integroida toisiinsa erillään olevia henkilöstön ja rakenteiden kehittämistä.

#### 4 Keskeisimmät havainnot pätevyyden arvostuksista etiikan, vallan ja tiedontyyppien näkökulmista

Tämän tutkimuksen perusteella on todennettavissa ensinnäkin teesi siitä, että virkamiesten pätevyyden arvostusten kehitys kytkeytyy etiikkaan.

*Virkamiehistön pätevyyden arvostukset tuottavat ja ilmentävät eettisiä sääntöjä. Eettisesti virkamiehistön pätevyyden arvostusten tarkoituksenmukaisuus on perustunut erityisesti siihen, että virkamiehistön tiedoista ja taidoista on hyötyä tarkoituksenmukaiselle ja tehokkaalle hallintotoiminnalle. Myös poliittinen ja yhteiskunnallinen hyöty ovat olleet keskeisiä virkamiehistön pätevyyden etiikkaan liittyviä tekijöitä.*

Suuriruhtinaskunnan ajalla virkamiesten pätevyyden arvostuksiin vaikutti käsitys siitä, että virkamiesten tuli toimia yhteiskunnan kannalta eettisesti korkeatasoisesti. Heidän tuli kunnioittaa hallitsijaa, itseään hierarkkisesti ylemmässä asemassa olevia ja hallinnollista järjestystä ylläpitäviä sääntöjä. Tämä johti muun muassa juridisen pätevyyden arvostuksen kasvuun, koska juuri juristit hallitsivat hallintotoiminnan järjestykseen liittyvät säännöt ja menettelytavat. Suuriruhtinaskunnan asema edellytti myös etiikkaa. Virkamiesten oli toimittava Suomen suuriruhtinaskunnan edun mukaisesti. Tämä vaikutti jopa erityisalojen pätevyyden arvostukseen, sillä erityisalojen pätevyys keskusvirastoissa tarkoitti eettistä kykyä ymmärtää maan olosuhteita.

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella keskeisiä juridisen pätevyyden arvostukseen vaikuttavia eettisiä periaatteita olivat oikeudenmukaisuus ja laillisuus. Erityisalojen pätevyyden merkitystä painotti valtion velvollisuus huolehtia yhteiskunnallisesta kehityksestä ja sen hallittavuudesta. Valtion eettinen vastuu sotaponnisteluista vahvisti resurssihallinnollista pätevyyden arvostusta. Sillä voitiin vaikuttaa siihen, että resursseja käytettiin sodankäynnin hyödyksi, eikä eriytyneen ja intressejään ajavan hallinnon tarpeisiin. Tehokkuuden etiikka nosti esille rationalisoinnin ja johtamisen pätevyyden arvostukset sekä teki tarpeelliseksi pohtia erityisalojen ja juridisen pätevyyden suhdetta.

Hyvinvointivaltion etiikkaan sisältyi pyrkimys edistää kansalaisten hyvinvointia. Tämä lisäsi varsinkin erityisalojen pätevyyden arvostusta. Juridista pätevyyden arvostus edisti oikeudenmukaisuuden ja kansalaisten tasa-arvoisen kohtelu. Myös valtion kokonaisedun huomioonottamisen etiikka kytkeytyi virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin. Pyrkimyksinä oli rakentaa hallinnosta yhtenäisesti toimiva koneisto ja se vaikutti tavoitejohtamisen ja suunnittelun pätevyyden edistämiseen. Tehokkuuden etiikka nosti esille muun muassa johtamisen pätevyyden kehittämisen tärkeyden.

Managerialismin kaudella on noussut esiin erityisesti tehokkuuden etiikka ja siihen on liitetty johtamisen ja yksilöllisen pätevyyden arvostukset. Myös lähtökohta siitä, että julkisen vallan velvollisuutena on taata yhteiskunnallista hyvinvointia, mutta ei välttämättä tuottaa sitä itse, on vaikuttanut pätevyyden arvostuksiin. Virkamiehistöllä tulee olla tietämystä, jonka avulla voidaan osoittaa tarkoituksenmukainen suunta yhteiskunnan kehitykselle.

Virkamiehistön pätevyyden arvostuksen yhtenä normina on ollut ensinnäkin se, että hallinto on hyödyllistä poliittisten päätöksentekijöiden kannalta. Virkamiehistön toimintaa on siis pyritty normalisoimaan suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin. Ratkaisut ovat kuitenkin vaihdelleet. Välillä on korostettu pätevyteen liittyvää ar-

vosidonnaisuutta ja välillä sitä, että osaamisensa perusteella virkamiehistön tulee toimia neutraalin objektiivisesti. Pätevyyden arvostuksilla on rakennettu myös normeja tarkoituksenmukaiselle virkamiehistön toiminnalle suhteessa yhteiskuntaan. Virkamiehistön pätevyydellä on pyritty vaikuttamaan esimerkiksi hyvinvoinnin takaamiseen, taloudellisen toiminnan ohjaukseen tai yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon. Yhteiskuntaa koskevassa etiikassa juridinen pätevyys on liittynyt varsinkin itsenäisyyden ajalla oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon normiin, ja erityisalojen pätevyys yhteiskunnan kehityksen edistämisen normiin.

Virkamiehistön pätevyyttä koskevien arvostusten rakentuminen on liittynyt normeihin rationaalisesti toimivasta hallinnosta. Esimerkiksi juridisen pätevyuden arvostus kytkeytyy normiin hallinnon toimimisesta sääntöjen mukaan itsenäisyyden ajalla. Rationaalisen hallinnon normia edustaa myös tehokkuuden etiikan korostaminen, jota on pyritty takaamaan muun muassa johtamisen arvostusten kautta.

Normeina virkamiehistön pätevyuden arvostukset yhdistävät ja koordinoivat hallintoa. Virkamiehistön pätevyuden arvostusten merkitys on siinä, että ne ovat usein tuottaneet normaaliutta koskevia kriteereitä eri rakenteellisissa asemissa työskenteleville virkamiehille. Esimerkiksi kansainvälisyyden pätevyuden normi ilmentää, minkälaisia taitoja ja tietoja tulee olla eri hallinnonaloilla työskentelevillä virkamiehillä, jotta heillä olisi edellytyksiä menestyä EU:n toiminnassa. Vastaavasti johtamisen pätevyuden normi tarkoittaa samansuuntaista esimiestoimintaa riippumatta siitä, minkälaisessa organisaatiossa esimies toimii.

Tässä tutkimuksessa ei ole voitu arvioida sitä, missä määrin pätevyuden arvostukset normeina ohjaavat virkamiesten toimintaa. Se, että pätevyuden arvostukset ovat nousseet esiin selkeästi eri kehitysvaiheissa, ilmentää kuitenkin uskomusta siitä, että niillä on merkitystä normeina ja etiikkana virkamiehistön toiminnassa.

Pätevyyden merkitystä normeina on toisaalta kyseenalaistunut erityisesti kaksi asiaa. Ensinnäkin kysymys on siitä, takaavatko tietoihin ja taitoihin liittyvät normit toimimisen arvojen mukaan. Managerialismin kaudella ongelmaksi on tullut myös tehokkuus, sillä pätevyys normina ei välttämättä takaa tehokkaasti toimivaa hallintoa.

*Virkamiehistön pätevyuden arvostukset ovat liittyneet valtasuhteisiin. Kuitenkaan keskushallinnon historiassa ei ole ollut yhtä valtasuhdetta, jonka muuttuminen selittäisi virkamiehistön pätevyuden arvostusten kehitystä.*

Virkamiehistön pätevyuden arvostusten taustalta on löydettävissä valtasuhteita. Tämän tutkimuksen perusteella ei ole kuitenkaan yhtä sellaista valtasuhdetta, johon liittyvät muutokset selittäisivät virkamiehistön tietojen ja taitojen arvostusten kehitystä. Myös se, minkälaiset valtasuhteet vaikuttavat virkamiehistön pätevyuden arvostuksiin, vaihtelevat kehitysvaiheittain.

Suuriruhtinaskunnan kaudella virkamiehistön pätevyuden arvostusta ja siihen liittyvää etiikkaa muokkasivat erityisesti suuriruhtinaskunnan asemaa koskevat valtasuhteet. Senaattoreilta vaadittiin valtiomiespätevyyttä ja kykyä hoitaa Suomea koskevia asioita. Hallinnon sisäisissä valtasuhteissa senaatin valta-asema pohjautui yleishallinnollisen pätevyuden arvostukseen ja se mahdollisti kokonaisvaltaisen ja keskitetyn päätöksenteon suuriruhtinaskunnan asioissa. Kameralistiset säännöt sekä niiden noudattaminen kiinnittivät virkamiehistön järjestelmää tottelevaksi koneistoksi. Hallinnon ja yhteiskunnan välinen valtasuhde perustui keskitettyyn vallankäyttöön. Yhteiskunnan hallitsemisessa juridisen pätevyuden arvostus liittyi säädösten rakentamiseen.

Erityisalojen pätevyyttä taas tarvittiin, koska suuriruhtinaskunnan ajan hallinto huolehti keskitetysti koko yhteiskuntaa yhdistävistä toiminnoista.

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella virkamiehistön tuli olla alisteinen poliittiselle vallankäytölle. Valtasuhteissa pätevyyttä edustavan virkamiehistön asema oli kuitenkin liian vahva, jotta demokratiaihanne olisi toteutunut. Hallinnon sisäisessä työnjaossa ongelmaksi nousivat varsinkin poikkihallinnolliset valtasuhteet. Kun toimialat eriytyivät erityisesti ministeriöiden tasolla toisistaan osaamisensa suhteen, ne alkoivat ajaa omia tavoitteitaan. Valtiovarainministeriön resurssihallinnollisella pätevyydellä pyrittiin ratkaisemaan eri toimialojen resurssitoiveiden yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia. Myös keskusvirastojen ja ministeriöiden valtasuhde nostettiin ongelmaksi. Kysymys oli tulkinnasta, jonka mukaan erityisalojen pätevyyttä edustavilla keskusvirastoilla oli valtaa yli juristien miehittämien ministeriöiden. Pätevyyden arvostukseen perustui myös yhteiskunnallinen vallankäyttö. Varsinkin toisen maailmansodan aikana valtion erityisesti talouselämään kohdistuva vallankäyttö edellytti virkamiehistöltä poikkeuksellisen paljon osaamista.

Hyvinvointivaltiossa yleisesti hyväksyttynä lähtökohtana oli se, että virkamiehistön pätevyys vaikutti poliittiseen vallankäyttöön. Hyvinvointivaltio rakentui myös keskitetyn, valtionhallinnon sisällä keskushallintokeskeisen, vallankäytön varaan. Keskushallinnon keskitetty valta vahvisti erityisalojen pätevyyden arvostusta. Myös suunnittelu-, tutkimus- ja selvitystoiminta tähtäsivät virkamiehistön pätevyyteen perustuvan keskitettyyn vallankäyttöön. Hyvinvointivaltion pätevyyden arvostusta rakentavassa keskustelussa näkyi myös selkeästi ammattikunnittaisen vallankäytön merkitys. Esimerkiksi yhteiskuntatieteilijät kyseenalaistivat juristien vallan.

Managerialismin kaudella julkisessa hallinnossa vallankäyttö on hajautunut. Yksiköt ovat saaneet entistä enemmän itsenäisyyttä ja toimintavapauksia päättää omista tekemisistään. Toisaalta samanaikaisesti on syntynyt käytäntöjä, joilla on pyritty varmistamaan poliittisen päätöksenteon ja keskushallinnon vallankäytön edellytykset. Nämä käytännöt ovat tuottaneet pätevyyden arvostuksia, kuten erityisesti konsernijohtamisen, tiedon hallinnan ja poliittisen pätevyysarvostuksen. Pyrkimys keventää valtion roolia yhteiskunnassa on heikentänyt pätevyyden arvostusta. Toisaalta virkamiesten tietojen ja taitojen arvostusta ylläpitää yhä tavoite edistää valtiovallan toimipitein yhteiskunnallista kehitystä. Käsitteeksi on muotoutunut myös virkamiehistön kansainvälisen pätevyyden tärkeys kansallisten etujen puolustamisessa EU:n toimintaympäristössä. Kun tähän yhdistyy pyrkimys vahvistaa poliittista päätöksentekoa, voidaan todeta, että politiikan tekemiseen liittyvä vallankäyttö on muokannut managerialismin kaudella poikkeuksellisen suuressa määrin virkamiehistön pätevyyden arvostuksia.

Selkeimmin muutoksia on tapahtunut hallinnon ja yhteiskunnan välisissä valtasuhteissa. Kullekin kehitysvaiheelle on ollut leimallista omankaltaisensa valtion rooli yhteiskunnassa. Kuitenkin valtion ja yhteiskunnan valtasuhteen ydin on sikäli säilynyt ennallaan, että sen keskeisenä perustana on ollut erityisalojen pätevyys.

Hallinnon ja politiikan väliseen valtasuhteeseen on eniten liitetty ongelmia. Kysymys on ollut erityisesti siitä, missä määrin poliittinen päätöksentekoa kykenee käyttämään valtaa yli pätevyyttä edustavan virkamiehistön. Toisaalta pätevyyttä edustavan virkamiehistön on katsottu tukevan ja mahdollistavan poliittista vallankäyttöä. Poliittisen päätöksenteon ja pätevyyttä edustavan virkamiehistön vuorovaikutussuhdetta on ratkaistu muun muassa sillä, että ministeriöiden virkamiesten on täytynyt nauttia poliittisten päätöksentekijöiden henkilökohtaista luottamusta.



Hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä keskustelluin hallinnon sisäinen virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin vaikuttanut valtasuhde on ollut ministeriöiden ja niiden alaisten keskushallinnon yksikköjen välinen valtasuhde. Tilanteesta riippuen muiden keskusvirastojen yksiköt on määritelty keskushallintokeskeisen vallan mahdollistajiksi tai ministeriöiden vallan heikentäjiksi. Virastojen sisäiset valtasuhteet, erityisesti esimiesten ja alaisten väliset suhteet ovat tulleet entistä tärkeämmiksi. Tätä ilmentää konkreettisimmin johtamisen pätevyyden kehitys. Taustalla olevan käsityksen mukaan organisaatioiden sisäiset valtasuhteet vaikuttavat koko julkisen hallinnon tehokkuuteen.

Yksilöllistyminen ja siihen liittyvä pätevyysvaatimusten ja rekrytointiperiaatteiden muuttuminen, palkkausperusteiden uudistuminen sekä johtaminen tarkoittavat yhä enemmän suoraan yksittäisiin virkamiehiin kohdistuvaa vallankäyttöä. Vallankäytön kohteena virkamies ei ole enää samalla tavalla kuin aikaisemmin ammattikuntansa tai rakenteellisen aseman suojissa vaan häntä arvioidaan yksilöinä. Uuteen julkiseen johtamiseen sisältyykin oletamus, jonka mukaan tuloksellisuus riippuu yksilöistä, ja tämä oikeuttaa yhä suuremman vallankäytön.

*Virkamiehistön pätevyyden arvostuksia oikeuttavat tiedontyyppien verkostot ovat olleet kussakin kehitysvaiheessa ainutlaatuisia. Tämä kuvastaa hallintoa koskevan tiedollisten lähestymistapojen muuttumista. Virkamiehistön pätevyyden arvostukset mahdollistavilla tiedontyypeillä on ollut usein myös eettinen sisältö.*

Suuriruhtinaskunnan ajan alussa virkamiehistön pätevyyttä muokkasi oppi keskiteytystä, eriarvoisesta ja hyvin järjestetystä yhteiskunnasta, jossa vallankäytön keskuksen tuli olla keisari. Tämä oppi vaikutti siihen, että virkamiehistön pätevyyden arvostus perustui kykyyn toimia keisarin apuna Suomea koskevien asioiden neuvonantajana ja hoitajana. Oikeudellinen oppi korosti hallinnon säädössidonnaisuutta ja oikeutti osaltaan juridisen pätevyyden arvostusta. Suuriruhtinaskunnan ajan lopulla yleistyi myös käsitys, jonka mukaan hallinnon oli tuettava yhteiskunnan kehittymistä. Taustalla olivat kolmen tiedontyyppien verkostot: liberalismiin, teollisen vallankumouksen ja kansallissajattelun opit, jotka oikeuttivat varsinkin erityisalojen pätevyyden arvostamisen valtion ja yhteiskunnan välisessä suhteessa.

Hallinto- ja oikeusvaltion kaudella virkamiehistön pätevyyden arvostuksia muokkaaviin tiedontyyppisiin kuului ensinnäkin oikeusvaltiollinen oppi. Siinä painottui hallinnon lainalaisuus ja oikeusturva ja se oikeutti varsinkin juridisen pätevyyden arvostusta. Valtion aktiivista roolia yhteiskunnassa heijastava poliittisvaltiollinen oppi sekä yhteiskunnan valtiokeskeistä johtamista painottava sotatalouden oppi rakensivat varsinkin erityisalojen pätevyyden arvostusta. Käsitys demokraattisesta valtiosta vaikutti hallinnon ja politiikan väliseen työnjakoon. Tehokkuuden oppi näkyi ylipäänsä tehokkuutta edistävän pätevyyden – kuten johtamisen ja rationalisoinnin – ja siihen pohjautuvan etiikan arvostamisena.

Hyvinvointivaltion kaudella virkamiehistön pätevyyden arvostusta muokkasi ensinnäkin oppi hyvinvointia ja yhteiskuntaa kehittävästä valtiosta. Tämä sisälsi eettisen lähtökohdan erityisalojen ja juridisen pätevyyden tärkeydestä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin edistäjänä. Toiseksi hyvinvointivaltion toimintaa määritteli systeeminen oppi. Se vaikutti hallinnon ja poliittisen päätöksenteon vuorovaikutukseen, keskushallinnon kehittämiseen, ohjaukseen (esimerkiksi normiohjauksen) sekä suunnittelu- ja selvityskäytäntöjen kehittämiseen. Jopa johtamisen pätevyys

kytkettiin tavoitejohtamisen kautta osaksi systeemistä oppia. Virkamiehistön pätevyys oli edellytyksenä myös opille arvo- ja poliittikalähtöisestä sekä intressiristiriitoja ratkaisevasta valtiosta. Edustuksellisuus oikeutti virkamiehistön pätevyyttä kyseenalaita poliittisia virkanimityksiä. Lisäksi hallintoon vaikutti tehokkuuden oppi. Se näkyi varsinkin johtamisen pätevyyden kehittämisenä ja rakenteellisten ratkaisujen etsimisenä hallintotoiminnan järjestämiseksi. Keskeinen osa hyvinvointivaltion tiedontyyppien verkostoa oli myös oppi positivistisesta tiedosta. Tiedon perusteella saatettiin ideaalisti hallita asioita ja ilmiöitä. Sen avulla oli löydettävissä optimaalisia ratkaisuja ja todellisuutta koskevia totuuksia. Usko objektiiviseen tietoon oikeutti pätevyyden arvostukseen perustuvan toiminnan yhteiskunnassa. Virkamiehistön osaamiseen perustuen oli ohjattavissa tarkoituksenmukaisesti yhteiskuntaa.

Managerialismin kaudella tehokkuuden oppi on tarkoittanut sitä, että lisäämällä toimintavapauksia, kiinnittämällä huomiota tuotoksiin sekä palkitsemalla tulosten aikaansaamisesta on edistettävissä hallinnon tehokkuutta. Esimerkiksi konsernijohtamisen, johtamisen ja yksilöllisten tietojen ja taitojen arvostuksia oikeuttaa käsitys niistä hallintotoiminnan tehokkuutta edistävinä ominaisuuksina. Tehokkuuden oppiin on liittynyt tiedontyyppi julkisesta hallinnosta systeemisestä kokonaisuutena. Tästä johtuen muun muassa tiedon hallinnan, erityisesti arvioinnin, pätevyyden arvostus on kasvanut, koska se tuottaa korvaavien toimenpiteiden tekemistä varten tarvittavaa palautetietoa.

Kehitysvaiheiden erot näkyvät siis siinä, minkälaiset tiedon tyypeistä muodostuvat verkostot ovat mahdollistaneet keskushallinnon virkamiehistön pätevyyttä koskevien arvostusten esittämisen. Opit ikään kuin rakentuvat kunkin kehitysvaiheen olemuksen yhteydessä. On toisaalta selvää, että uudessa kehitysvaiheessa on piirteitä aiemmistaikin kehitysvaiheista. Esimerkiksi managerialismin kaudella on yhä näkyvissä hallinto- ja oikeusvaltion kauden oikeusvaltiollinen ajattelutapa sekä hyvinvointivaltion systeeminen oppi. Kuitenkin kaudelle on leimallista myös uudentyyppinen tehokkuusoppi, joka on vaikuttanut muun muassa virkamiehistön pätevyyden yksilöllisyyden vahvistumiseen. Edellä esitetyn perusteella näyttäisi siis siltä, kuten Michel Foucault otaksui, että tieto määrittelee sosiaalisille ilmiöille, – virkamiehistön osaamiselle – annettuja merkityksiä.

Virkamiehistön pätevyyden arvostukset mahdollistavilla tiedontyypeillä on ollut usein myös eettinen sisältö. Tiedontyyppit ovat paitsi rakentaneet pätevyyden arvostuksiin liittyviä konstruktioita, joiden avulla virkamies ymmärretään subjektina, niin myös normaaliutta koskevia erotteluja. Oikeusvaltion opissa on esimerkiksi liitetty juridinen pätevyys ihmisten oikeudenmukaiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun. Managerialismin kauden tehokkuuden oppi on rakentanut puolestaan johtamisen pätevyyttä, jolla esimiehet voivat erottautua muista virkamiehistä.

Hallinnon kehittämisen tai poliittisen päätöksenteon kentillä esiintyneet itsensä tarkkailun opit ovat liittyneet erityisesti tehokkuuden edistämiseen. Hallinnon kehittämisen yhteydessä on siis keskusteltu ja opastettu virkamiehiä siinä, miten kehittyä tehokkaaksi johtajaksi tai tuottavaksi työntekijäksi.

## 5 Managerialismin kauden erityispiirteet pätevyyden arvostusten näkökulmasta

Eräs hallintohistorialliseen tutkimuksen haasteista on, että sen perusteella on voitavissa ymmärtää nykyajan hallintoa entistä paremmin. Tiedonmuodostuksen tavoite on osoittautunut usein vaikeaksi saavuttaa. Esimerkiksi vuosien 1986-1996 välisenä aikana toimineen ja Suomen keskushallinnon historiaa selvittäneen hallintohistoriakomitean tavoitteena oli tuottaa tietoa hallinnon kehittämisen tueksi (ks. esimerkiksi Hallinnon historiasta hallinnon kehittämiseen 1997). Kuitenkin komitean puitteissa jäivät tekemättä analyysit, joissa oltaisiin pohdittu historiallisten kehityskulkujen merkitystä 1990-luvun hallinnon kannalta.

Oma metodologinen ratkaisuni edistää hallintohistoriallisten tulosten merkitystä on lähestymistapa, jota nimitän historiallis-geneettiseksi vertailuksi. Kysymys on yksinkertaisesti siitä, että tutkimuksessa tulee verrata historiallisesti yleistä tietynä ajanjaksona esiintyviin käsityksiin.<sup>2</sup> Seuraavassa vertaan tiivistetysti edellisissä jaksoissa esitettyjä yleistyksiä ja kehityskulkuja manageriaalisen kauden hallinnossa. Näin voidaan paljastaa, mikä 1990-luvun hallinnossa on yleistä ja ainutlaatuista.

Analyysin perusteella voidaan ensinnäkin todeta, etteivät managerialismin kauden tuottamat keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostukset ole sinällään uusia. Esimerkiksi kansainvälisyyden, johtamisen, tutkimustoiminnan ja muutoksen pätevyyden arvostusten muodot ovat olleet esillä jo aikaisemmissa kehitysvaiheissa. Myös managerialismin kaudella vahvistuneesta yksilöllisestä pätevyydestä on keskusteltu eri kehitysvaiheissa muun muassa virkakokemuksen määrittelyn yhteydessä. Managerialismin kauden pätevyyden arvostukset ovat siis polveutuvia.

Toisaalta on esitettävissä väite, jonka mukaan aikaisemmilta kehitysvaiheilta polveutuvat pätevyyden arvostukset ovat managerialismin kaudella vahvistuneet ja muotoutuneet yhä selvemmin virkamiehistöä ohjaaviksi normeiksi. Esimerkiksi johtamisen pätevyys on rakentunut merkittävässä määrin esimiestoiminnan eettiseksi normiksi vasta managerialismin kaudella. Samoin on käynyt yksilöllisen pätevyyden vahvistumisen, joka on liitetty muun muassa palkkauksen kehittämiseen. Virkamiehistön muutoksen pätevyyden normi on tullut myös aiempaa keskeisemmäksi lähtökohdaksi. Syinä ovat organisaatorakenteiden heikentyminen, tutkintokohtaisten pätevyysvaatimusten väljentyminen ja hallinnon toiminnan perustuminen yhteiskunnassa yhä selkeämmin valintojen tekemiseen. Lisäksi tiedon hallinta, kuten arviointitoiminnan merkitys on tullut yhä selvemmin esiin virkamiehistön pätevyyden arvostuksena, vaikka esimerkiksi hyvinvointivaltion kaudella pohdittiin päätöksenteon tueksi tarvittavan selvitystoiminnan tärkeyttä. Kansainvälisen osaamisen sisältöön on vaikuttanut puolestaan Suomen liittyminen Euroopan unioniin.

Ainutlaatuisena on pidettävissä myös sitä toimintaympäristöä, johon pätevyyden arvostukset managerialismin kaudella liittyvät. Pätevyyden perustana ei enää ole yksiselitteisesti aiempien kehitysvaiheiden tavoin vahvaan valtion vallankäyttöön perustuva toiminta yhteiskunnassa. Myös virkamiehistön pätevyyden arvostuksia muokkaavat valtasuhteet ovat osin ainutlaatuisia. Hajautettu, organisaatioiden valtaa korostava lähtökohhta on johtanut siihen, että managerialismin kaudella ovat olleet leimallisia

---

<sup>2</sup> Vastaavankaltaisesti olisi mahdollista pyrkiä vertaamaan eri amaiden historiallisia kehityskulkuja keskenään. Näin voitaisiin paljastaa ainutlaatuisia ja erityisiä piirteitä historiassa.

kokonaisvaltaisesti julkisen hallinnon valtasuhteita rakentaneet pätevyyden arvostukset. Arviointi voi liittyä esimerkiksi poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiehistön, keskushallinnon ja niiden alaisen hallinnon sekä hallinnon ja yhteiskunnan välisiin valtasuhteisiin. Myös yksilöihin kohdistuva suora vallankäyttö on muokannut virkamiehistön pätevyyden arvostuksia.

Toisaalta virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin vaikuttavat managerialismin kaudella yhä samat valtasuhteet kuin aikaisemmissa kehitysvaiheissa. Keskustelu poliittisesta vallasta ja siihen liittyvistä poliittisista virkanimityksistä on ollut paljolti samankaltaista kuin edeltävinä ajanjaksoina. Myös ministeriöiden vahvistamisesta muiden keskushallinnon yksiköiden edustamaan pätevyyteen vaikuttamalla on keskusteltu hallinto- ja oikeusvaltion sekä hyvinvointivaltion kausilla. Lisäksi ongelmana ovat olleet yhä poikkihallinnolliset valtasuhteet. Ne ovat vaikuttaneet keskusteluihin taloudelliseen pätevyyden merkityksestä valtiovarainministeriön virkamiehistön asemaan ja kansainvälisen osaamisen sisältöön (ulkoministeriö- muut ministeriöt). Poikkihallinnolliset valtasuhteet julkisen hallinnon keskeisenä ongelmana heijastavatkin hallintohistoriallista perinnettä.

Virkamiehistön pätevyyttä koskevan määrittelykamppailussa on myös ainutlaatuisia piirteitä. Hallinnon kehittämisen tai poliittisen päätöksenteon kehittämisen kenttien keskustelun kohteena ole erityisalojen ja juridisen pätevyyden arvostusten suhteen ratkaiseminen. Sen sijaan uudeksi keskustelun kohteeksi on varsinkin ministeriöiden kohdalla muotoutumassa, tuleeko virkamiehistön edustaa toimialakohtaisesti eriytyntä vai kokonaisvaltaista asioiden hoidon pätevyyttä. Tämä on epäilemättä yksi ydinkysymyksistä pohdittaessa, toteutuuko tavoite ministeriöistä hallituksen yhtenäisenä, strategisena keskuksena.

Tehokkuuden oppi on yhä selkeämmin oikeuttanut manageriaalisen kauden virkamiehistön pätevyyden arvostuksia. Sen vaikutukset ovat heijastuneet johtamiseen, konsernijohtamiseen ja yksilöllisen pätevyyden arvostuksiin. Taustalla on ollut uuden julkisen johtamisen ideaalin kaltaisten hallintokäytäntöjen soveltaminen julkisen hallinnon toiminnan kehittämisessä. Samalla erityisesti virkamiehistön pätevyyden tehokkaan hyväksikäytön normit ovat nousseet muihin kehitysvaiheisiin verrattuna erittäin keskeiseksi.

Strategisesti pätevyyden arvostukseen perustuva jatkuva oman toiminnan kyseenalaistaminen hallinnon kehittämisen kentällä on myös ainutlaatuista. Kyseenalaistaminen ja ongelmien tunnistaminen kääntyy kehittämiseksi. Toisin sanoen jos hallinnon kehittämisen arviointitoiminnassa todetaan ongelmia, antaa se strategisen oikeuden uusille kehittämisen toimenpiteille.

## **6 Lopuksi: käskyläisestä toimijaksi**

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu keskushallinnon virkamiehistön pätevyyttä koskevien arvostusten ilmenemistä eri kehitysvaiheissa. Päätelemät ovat perustuneet hallintokäytäntöjen kehitykseen sekä poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentillä käytyihin keskusteluihin. Teoreettinen viitekehys, jonka perustalta on arvioitu pätevyyden arvostusten kulttuurisia konteksteja, on perustunut diskursiiviseen tutkimusotteeseen. Sen mukaisesti pätevyyden arvostukset rakentavat virkamiehistön subjektiivisuutta. Tästä näkökulmasta tutkimus kohdennettiin pätevyyden arvostuksiin liittyvään etiikkaan, valtasuhteisiin ja tiedontyyppeihin, koska ne vaikuttavat konteks-

teina subjektiivisuuden rakentumiseen. Samalla kehitettiin foucault’laista diskurssitutkimusta empiirispainotteiseen suuntaan.

Kunkin kehitysvaiheen keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksia on tarkasteltu omina kokonaisuuksina. Jaksot ovat sisältäneet yhteenvedot pätevyyden arvostusten keskeisistä piirteistä. Diskursiivisen lähtökohdan mukaisesti olen tutkimuksessani pyrkinyt esittämään paikallisen, ennen kaikkea Suomea koskevan tulkinnan keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostuksista ja niiden kehityksestä. Varsinaisten teoreettisten lainalaisuuksien esittäminen ei ole kuulunut työni tavoitteisiin. Loppuluvussa on kuitenkin hahmotettu yleisiä havaintoja.

Keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostukset ovat olleet leimallisia kaikille kehitysvaiheille. Pätevyyden arvostusta ovat selkeimmin kyseenalaistaneet politiikan vahvistuminen, valtion heikko rooli yhteiskunnassa, virkamiehistön etuja koskeva keskustelu sekä institutionaalsiin rakenteisiin ja käytäntöihin liittyvät ongelmat.

Olen myös esittänyt, että virkamiehistön pätevyyden arvostukset tuottavat ja ilmentävät eettisiä sääntöjä. Eettisesti virkamiehistön pätevyyden arvostusten tarkoituksenmukaisuus on perustunut erityisesti siihen, että virkamiehistön tiedoista ja taidoista on hyötyä tarkoituksenmukaiselle ja tehokkaalle hallintotoiminnalle. Myös käsitykset hallinnon poliittisesta ja yhteiskunnallisesta hyödyllisyydestä ovat vaikuttaneet siihen, miten virkamiehistön pätevyyttä on määritelty. Lisäksi tutkimus on osoittanut, että hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä tuotetut pätevyyden arvostukset ovat rakentaneet normeina kunkin kehitysvaiheen hallinnon yhtenäisyyttä ja identiteettiä.

Virkamiehistön pätevyyden arvostuksilla on ratkaistu valtasuhteisiin liittyviä ongelmia. Kuitenkaan keskushallinnon historiassa ei ole ollut yhtä valtasuhdetta, jonka muuttuminen selittäisi virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitystä. Toisaalta virkamiehistöön suoraan kohdistuva vallankäyttö on kasvanut. Varsinkin pyrkimys eriytyneiden valtasuhteiden hallintaan muokkaa virkamiehistön pätevyyden arvostuksia.

Virkamiehistön pätevyyttä muokkaavat tiedontyyppien verkostot ovat olleet kussakin kehitysvaiheessa ainutlaatuisia. Tämä kuvastaa hallintoa koskevien tiedollisten lähestymistapojen muuttumista.

*Tämän tutkimuksen analyysi antaa aihetta mielestäni seuraaviin yleisiin väitteisiin:*

Analyysini on mielestäni osoittanut diskursiivisen lähestymistavan tarkoituksenmukaisuuden ja käyttökelpoisuuden hallintoa koskevien merkitysten, kuten pätevyyden arvostusten tutkimuksessa. Samaan johtopäätökseen on tultavissa, kun verrataan diskursiivisessa analyysissä tehtäviä päätelmiä niihin tuloksiin, joita olisi tehtävissä rakenneteoreettisten mallien, byrokratian ja uuden julkisen johtamisen, perusteella. Näin ensimmäinen väittämani on, että *hallinnon kokonaisvaltaisen ymmärtämisen tulee perustua ennen kaikkea diskursiiviseen tutkimukseen*. Mielestäni empiirinen analyysi on siis osoittanut, että virkamiehistön pätevyyden arvostuksia on ymmärrettävissä subjektiivisuutta rakentavassa eettisten sääntöjen, valtasuhteiden, strategioiden ja tiedontyyppien viitekehyksessä. Jotta diskurssitutkimus edistäisi hallinnon ymmärtämistä, edellyttää se diskurssiteorian kehittämistä metodologisesti niin, että sen perusteella voidaan systemaattisesti tulkita empiirisen aineiston esiin nostamia kulttuurisia konteksteja.

Edellä esitettyä olisi hyödynnettävissä muun muassa hallinnon kehittämisen yhtey-

dessä esiintyvien tilanteiden analysoimisessa. Kun hallintoa muutetaan, on samalla pohdittava tietoa, valtasuhteita ja etiikkaa. Voidaan siis esimerkiksi kysyä, minkälaiset opit tekevät todellisuuden muuttamisen uskottavaksi ja millaisiin eettisiin sääntöihin ja valtasuhteisiin virkamiesten toiminnan muuttaminen johtaa.

Toiseksi analyysini on osoittanut tutkimuksen teoreettisen kohdentamisen tarkoituksenmukaisuuden. *Hallinnon kehitysvaiheiden, toisin sanoen hallinnon ja yhteiskunnan välisen suhteen sekä hallinnon rakenteiden käytäntöjen ja periaatteiden muutokset heijastuvat virkamiehistön pätevyyden arvostuksiin.* Kussakin kehitysvaiheessa on esiintynyt ainutlaatuisia virkamiesten pätevyyden arvostuksia sekä niihin liittyviä eettisiä sääntöjä, valtasuhteita ja tiedontyyppejä. Tämä myös osoittaa ylipäänsä hallinnon kehityksen epäjatkuvuuden.

Koska virkamiehistön pätevyyden arvostukset ovat hallinnon kehitysvaiheiden ytimessä, olisi niihin kiinnitettävä yhä systemaattisempaa huomiota. Tärkeää olisi esimerkiksi nähdä, että pätevyyden arvostuksiin sisältyvillä normeilla on hallinnon kokonaisuutta koordinoiva merkitys. Siksikin tarvitaan pätevyyden arvostuksiin kohdistuvaa tietoa hallinnon kehittämisen politiikkaa.

Kolmanneksi virkamiehistön pätevyyden arvostuksille on löydettävissä kehitysuunta, joka on vahvistunut vähitellen eri kehitysvaiheiden myötä. Kysymys on myös kehityksestä, missä hallinto muistuttaa byrokratian sijasta yhä enemmän uuden julkisen johtamisen ideaalia. Pätevyyden arvostusten näkökulmasta virkamies on muuttanut yhä enemmän *käskyläisestä toimijaksi.*

Käskyläisellä tarkoitan henkilöä, joka on alistettu toimimaan vallitsevan järjestelmän ehdoilla. Toimijuus viittaa siihen, että henkilöllä itsellään on yhä enemmän vastuuta omasta toiminnastaan.

Suuriruhtinaskunnan ajan alussa toimijoita olivat lähinnä maan johtavat virkamiehet. Valtiomiehen pätevyyden arvostus merkitsi johtavien virkamiesten oikeutta tuoda esiin toimijana Suomea koskevia intressejä. Muu virkamiehistö oli pätevyytensä käytössä alisteinen keskitetyille vallankäytölle ja hallinnon toimintasäännöille. Vähitellen ammattikuntien kehitys ja siihen perustuva pätevyyden arvostus loi virkamiehille toimijuutta ammattialan edustajana. Ammattikuntakohtainen kehitys ja samalla virkamiesten toimijuus ammatin edustajana lujittui hallinto- ja oikeusvaltion kaudella. Virkamiehillä oli yhä enemmän oikeuksia tuoda pätevyteensä perustuen esiin yhteiskunnallisia epäkohtia. Hyvinvointivaltiossa uusia toimijuuden mahdollisuuksia rakensi muun muassa hallinnon laajeneminen, joka vaati päätösvallan yhä suurempaa hajauttamista. Myös suunnittelujärjestelmät ja usko objektiiviseen tietoon yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa muokkasivat virkamiehiä yhä enemmän pätevyyden arvostukseen perustuviksi toimijoiksi.

Managerialismin kaudella, 1990-luvulla, ajatus virkamiehestä pätevyyden arvostukseen perustuvana toimijana on ollut yhä enemmän esillä. Tähän on vaikuttanut muun muassa vallan hajauttaminen, pätevyyden liittäminen yksittäisten organisaatioiden menestyksen edellytykseksi sekä yksilöllistymisen vahvistuminen.

Muutos käskyläisestä toimijaksi tarkoittaa, että julkisessa hallinnossa on siirrytty traditionaalisesta pätevyyden arvostuksista moderniin virkamiehistön pätevyyden käsitteeseen. Traditionaalisessa mallissa pätevyyden arvostus perustuu asemaa ja taustaan, kuten sosiaaliseen taustaan tai virka-asemaan. Modernissa hallinnossa pätevyyden arvostus perustuu ammattikuntakohtaisuuteen. Jälkimodernissa yhteiskunnassa lähtökohtana on aito toimijuus, tilannekohtainen pätevyys. Keskushallinto oli traditionaalinen suuriruhtinaskunnan ajalla. Hallinto- ja oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion

kausilla tradition rinnalle tuli moderni ammattikunta-kohtainen pätevyys. Vasta managerialismin kaudella on alettu aidosti irrottautua traditiosta ja siitä yleistyksestä, että julkinen hallinto tai virkamiehet itsestäänselvästi edustavat korkeaa pätevyyttä yhteiskunnassa. Myös ammattikunta-kohtainen pätevyys on osin saanut väistyä toimijakohtaisen pätevyyden arvostuksen edessä. 1990-luvun taitteessa alkanut julkisen hallinnon muutos on siis ollut merkittävä virkamiehistön identiteettiä muuttava kulttuurinen murros, joka paljastuu pätevyyden arvostusten historiallisessa analyysissä: traditio on saanut viimein pitkälti saanut väistyä jälkimodernismin periaatteiden edestä.

## LÄHTEET

### 1. Arkistolähteet ja haastatteluaineistot:

Valtionvarainministeriön hallinnon kehittämisosaston (aikaisemmin järjestelyosasto) arkisto, Valtioneuvoston arkisto. Helsinki.

- Virastolautakunnan arkisto.
- Virastokomitean (Ahola) arkisto.
- Virastopäällikköpäiviä koskeva arkisto.

Kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat. Valtioneuvoston arkisto.

Puoluearkistoista kerätty aineisto. Hallintohistoriakomitea/Risto Nakari. Valtioneuvoston arkisto.

Ylimpien virkamiesten haastatteluaineisto. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos ja kansanrunoarkisto.

VKK:n haastatteluaineisto

### 2. Kirjallisuus:

Aaltonen, Ritva

- Mukaan päättämään. Hallintolehti 2-3/1994.

Abbott, Andrew

- The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor. Chigago 1988.

Aho, Seppo

- Ihmisten tarpeet ja työelämän käytäntö uudistuksen lähtökohtana. Teoksessa henkilökierto/tehtäväkierto työelämän kehittämiskeinona. Rovaniemellä vuonna 1990 pidetyn henkilökiertoseminaarin raportti. Toim. Aho, Seppo ja Ilola, Heli. Oulu 1990.

Ahonen, Ari

- Liikkeenjohdollinen tieto ja disiplinaarinen valta. Tutkielma Michel Foucault'n ajattelun relevanssista johtamis- ja organisaatiotutkimuksen kannalta. Turun kauppakorkeakoulu, keskusteluja ja raportteja, 6/1997. Turku 1997.

Ahonen, Pertti

- Hallituksen evaluaatiotuki. Helsinki 1998.
- Eduskunta, informaatio, hallinto. Helsinki 1980.

Ahonen, Pertti ja Heiskanen, Ilkka

- Suunnittelutehtävät ja suunnittelun henkilöstöressurssien jakautuminen. Tapaustutkimus valtionvarainministeriön suunnittelevista osastoista ja suunnittelijoista. Helsingin yliopiston valtio-opin laitos DETA 17. Helsinki 1975.

Alapuro, Risto

- Valta ja valtio – miksi vallasta tuli ongelma 1900-luvun vaihteessa. Teoksessa Talous, valta ja valtio. Tutkimuksia 1800-luvun Suomesta. Toim. Haapala, Pertti. Tampere 1990.



- Alasuutari, Pertti  
 - Toinen tasavalta. Suomi 1946-1994. Tampere 1996.
- Alvesson, Mats  
 - The Meaning and Meaninglessness of Postmodernism. Some Ironic Remarks. Organizations Studies 1995, 16/ 6.
- Ammatiltaan johtaja  
 - Johtamisen kehittämishanke. Valtionvarainministeriön henkilöstö-osasto. Helsinki 1994.
- Ammattikunnat, yhteiskunta ja valtio  
 - Toim. Konttinen, Esa. Suomalaisten professioiden kehityskuvia. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 55. Jyväskylä 1993.
- Armstrong, John A.  
 - The European Administrative Elite. Princeton 1973.
- Asiantuntemuksen politiikka. Profiisit ja julkisvalta Suomessa.  
 - Toim. Mykkänen, Juri ja Koskinen, Ilpo. Helsinki 1998.
- Becman, Svante  
 - Professionalization: Borderline Authority and Autonomy in Work. Teoksessa: Professions in Theory and History. Toim. Burrage, Michael ja Torstendahl, Rolf. London, 1990.
- Berger, Peter ja Luckmann, Thomas  
 - Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki 1994.
- Bergholm, Axel  
 - Keisarillisen Suomen hallituskonseljin ja senaatin puheenjohtajat, jäsenet ja virkamiehet 1809-1909. Biograafisia tietoja. Helsinki 1912.
- Blom, Raimo  
 - Lakimieskunta ja yhteiskunta. Tampere 1974.
- Blomstedt, Yrjö  
 - Valtiokonttori 1875-1975. Helsinki 1976.
- Bourdieu, Pierre  
 - Sosiologian kysymyksiä. Tampere 1985.  
 - Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste. New York 1986.  
 - Järjen käytännöllisyys. Tampere 1998.  
 - Refleksiiviseen sosiologiaan. Joensuu 1995.
- Brante, Thomas  
 - Sociological Approach to Professions. Acta Sociologica 31 (2)/1988.  
 - Professional Types as a Strategy of Analysis. Teoksessa: Professions in Theory and History. Toim. Burrage, Michael ja Torstendahl, Rolf. London 1990.
- Brint, Steven  
 - In a Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life. Princeton 1994.
- Burr Van  
 - Introduction to Social Constructionism. London 1995.
- Burrell, Gibson  
 - Modernism, Post Modernism and Organizational Analysis 2: The Contribution of Michael Foucault. Organization Studies 1988, 9/2.

- Calhoun, Craig  
 - Habitus, Field and Capital. The Question of Historical Specificity. Teoksessa Pierre Bourdieu. Critical Perspectives. Toim. Postone, Moishe; Lipuma, Edward; Calhoun, Craig. Cambridge 1993.
- Castren, Liisa  
 - Adof Ivar Arwidsson isänmaallisena herättäjänä. Historiallisia tutkimuksia XXXV. Helsinki 1951.
- Castren, U.J.  
 - Hallintovirkamieskasvatuksesta. Lakimies 1943.
- Chapman, Brian  
 - The Professions of Government. London 1959.
- Chia, Robert  
 - The Problems of Reflexivity in Organizational Research: Towards a Postmodern Science of Organization. Organization. Vol 3(1), 1996.
- Clegg, Stewart  
 Weber and Foucault. Organization Vol 1(1), 1994.
- Collins, Randall  
 - Market Closure and the Conflict Theory of Professions. Teoksessa: Professions in Theory and History. Toim. Burrage, Michael ja Torstendahl, Rolf. London 1990.
- Cooper, Rober, Burrell, Gibson  
 - Modernism, Postmodernism and Organizational Analysis: An Introduction. Organization Studies issue 1988, 9/1.
- Covalenski, Mark A; Dirsmith, Mark W; Heian, James B; Sajay, Samuel  
 - The Calculated and Avowed: Techniques of Discipline and Struggles over Identity in Big Six Public Accounting Firms. Administrative Science Quarterly. Vol 43, Number 2. 1998.
- Danielson-Kalmari J. R.  
 - Tien varrelta kansalliseen ja valtiolliseen itsenäisyyteen 1. Porvoo 1928.  
 - Aleksateri I:sen aika. Suomen valtio- ja yhteiskuntaelämää 18:nnella ja 19:nnellä vuosisadalla III. Porvoo 1922.
- Dean, Mitchell  
 - Köyhyyden hallinnon geneaologia. Teoksessa. Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Toim. Hänninen, Sakari ja Karjalainen, Jouko. Tampere 1997.
- Dowding, Keith  
 - The Civil Service. London 1995.
- Dreyfus, Hubert & Rabinow, Paul  
 - Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics. Brighton 1983.
- Drucker, Peter  
 - The Practice of Management. New York 1954.
- Eerola, Petri  
 - Strateginen kyvykkyys ministeriön tulevaisuuden haasteena. Hallinto 3/1999.
- Erich, Rafael  
 - Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925.

- Eriksson, Päivi ja Lehtimäki, Hanna  
 -Strategic Management of the Local Information Society. Hallinnon Tutkimus 4/1998.
- Eräsaari, Risto  
 - Menestysuniversumia merkitsemässä. Teoksessa Arviointi ja asiantuntijuus. Toim. Eräsaari, Risto, Linqvist, Tuija; Mäntysaari, Mikko; Rajavaara, Marketta. Helsinki 1998.  
 - Mistä asiantuntijuus on kotoisin? Teoksessa Muutuva asiantuntijuus. Toim. Kirjonen, Juhani, Remes, Pirkko ja Eteläpelto, Anneli. Jyväskylä 1997, s. 62-72.
- Euroopan aluekehitysrahastosta Suomeen tulevien varojen hallinnointi. Aluekehitysrahaston taloushallintotyöryhmän mietintö.  
 - Sisäasiainministeriö 14/1995.
- Fairclough, Norman  
 - Miten media puhuu. Helsinki 1997.
- Fisher, Wofram ja Lungreen, Peter  
 - The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel. Teoksessa The Formation of National States in Western Europe. Toim. Tilly, Charles. New Jersey 1975.
- Fox, Charles J; Miller, Hugh T.  
 - Postmodern Public Administration. Towards Discourse. California 1996.
- Foucault, Michael  
 - The Archaeology of Knowledge. New York 1972.  
 - The Order of Things. An Archeology of Human Sciences. London 1974.  
 - Tarkkailla ja Rangaista. Keuruu 1980.  
 - The Subject and Power. Teoksessa Michel Foucault. Toim. Dreyfus, H Rabinow P. Chigago 1983.  
 - Governmentality. Teoksessa The Foucault Effect. Studies in Governmentality. Toim. Burchell, Graham; Gordon, Colin ja Miller, Peter. Harvester 1991.  
 - Seksuaalisuuden historia. Tiedontahto. Nautintojen käyttö. Huoli itsestä. Tampere 1998.
- Fougstedt, Gunnar  
 - Suomen tilaston organisaation uudistusehdotus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1944.
- Freidson, Eliot  
 - Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge. Chigago and London 1986.
- Garsten, Cristina, Grey Christopher  
 -How to Become Oneself: Discourses of Subjectivity in Post-bureaucratic Organizations. Organization Vol 4(2), 1997.
- Giddens, Anthony:  
 - Elämää jälkitraditionaalisessa yhteiskunnassa,. Teoksessa nykyajan jäljillä. Jyväskylä 1996, s. 83-152.
- Gordon, Colin  
 - Governmental Rationality: an Introduction. Governmentality. Teoksessa The Foucault Effect. Studies in Governmentality. Toim. Burchell, Graham; Gordon, Colin ja Miller, Peter. Harvester 1991.
- Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries.  
 -OECD, Paris 1995.

- Haatanen, Pekka ja Suonoja, Kyösti  
 - Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki 1992.
- Hacking, Ian  
 - Lasten hyväksikäytön muodostuminen ja muovaaminen. Teoksessa Biovallan kysymyksiä. Toim. Hänninen, Sakari ja Karjalainen, Jouko. Tampere 1997.
- Halila, Aimo  
 - Rakennushallinto. Teoksessa Suomen rakennushallinto 1811-1961. Helsinki 1967.
- Halila, Heikki  
 - Juristeja kansakunnan kaapin päällä. Juristit ammattiryhmänä teoksessa Kuka kukin on. Lakimies 1987.
- Hall, Stuart  
 - Kulttuurin ja politiikan murroksia. Tampere 1992.
- Hallberg, Taru  
 - Asuntohallinnon kehittäminen. Hallinto 9/1978.
- Halliday, M.A.K  
 - An Introduction to Functional Grammar. London 1985.
- Hallinnon rakenteet  
 - Helsinki 1980.
- Hannus, Arno:  
 - Virkamiehen näkökulmasta. Porvoo 1979.
- Harrinvirta, Markku  
 - Tulosohtausjärjestelmän toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa. Helsinki 1998.
- Harrinvirta, Markku; Uusikylä, Petri; Virtanen, Petri  
 - Arvioinnin tila valtionhallinnossa. VM 7/1998, Helsinki 1998.
- Harmaja, Leo  
 - Virkamiesten jatkokoulutus. Virkamieslehti 8-9/1936.  
 - Kansantaloudellisten opintojen asema virkamiesten ammattivalmistuksessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/1937.  
 - Hallintovirkamiesten opillinen valmistus. Ajankohtainen kysymys. Virkamieslehti 10/1942.  
 - Finanssiopin asema ylemmässä oikeustutkinnossa. Virkamieslehti 12/1945.
- Hassinen, Pekka  
 - Henkilöstösuunnittelu valtionhallinnossa R-muistio 2/1971.
- Hautamäki, Antti  
 - Spontaaniin yhteiskuntaan - hyvinvointia ilman valtiota. Teoksessa Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. Juva 1993.
- Heady, Ferrel  
 - Public Administration. A Comparative Perspective. New York 1984.
- Heikkilä, Markku  
 - Kielitaistelusta sortovuosiin 1869-1917. Opetusministeriön historia III. Helsinki 1985.
- Heikkinen, Sakari ja Hoffman, Kai  
 - Teollisuus ja käsityö. Teoksessa Suomen taloushistoria 2. teollistuva Suomi. Toim. Ahvenainen, Jorma, Pihkala, Erkki ja Rasila, Viljo. Helsinki 1982.

Heinonen, Jari

- Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 302. Tampereen yliopisto. 1990.
- Suomalaisen sosiaalipolitiikan suuri linja ja tulevaisuuden visiot. Hallinnon tutkimus 2/1992.
- Kattotarinnasta monikärkiseen pohdintaan. Tampere 1993.

Heiskanen, Ilkka

- Julkinen, kollektiivinen, markkinaperusteinen. Helsingin yliopisto. Helsinki 1977.

Helen, Ilpo

- Michel Foucault't valta-analytiikka. Teoksessa Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Toim. Risto Heiskala. Tampere 1994.

Henkilökuntakoulutus valtion hallinnossa

- Helsinki 1970.

Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen – valtion työnantaja ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti.

- Valtiovarainministeriö, Helsinki 1998.

Hjerppe, Riitta

- Suomen talous 1860-1985. Kasvu- ja rakennemuutos. Kasvututkimuksia XIII. Suomen Pankki. Helsinki 1988.

Honkanen, Väinö

- Virastojen toiminnan yksinkertaistuttaminen. Alustus keskusliiton vuosikokoukselle. Virkamiesten Aikakauskirja 3/1931.

Hood, Christopher

- Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s. Teoksessa Civil Service Systems in Comparative Perspective. Toim. Begge, Hans A.G.M; Perry, James L; Toonen, Theo A.J. Idiapolis 1996.

Hughes, Owen

- Public Management & Administration. An introduction. New York 1994.

Humble, John

- Improving Management Performance. London 1966.
- Management by Objectives. London 1972.

Hyvönen, J. T

- Virastotyön yksinkertaistuttaminen. Virkamiesten Aikakauskirja 8/1930.

Hänninen, Sakari

- Laki, normi, valta. Foucault ja ”vaarallisen yksilön” ongelma. Teoksessa Biovallan kysymyksiä. Toim. Hänninen, Sakari ja Karjalainen, Jouko. Tampere 1997.

Hänninen, Sakari ja Karjalainen, Jouko

- Johdanto: Foucault ja hallinnoimisen ongelma. Teoksessa Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Toim. Hänninen, Sakari ja Karjalainen, Jouko. Tampere 1997.

Iedema, Ick; Wodak, Ruth

- Introduction: Organizational discourses and practices. Discourse & Society Vol. 10, 1/1999.

Ikonen, Raimo

- Ministeriöiden virastojen ja laitosten suunnittelua koskeva tutkimus. Julkaisematon julkishallinnon pro-gradu tutkimus. Tampereen yliopisto 1974.

- Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessien operationaalistaminen julkisessa hallinnossa. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol, 182. Tampere 1984.
  - Tulosjohtaminen ja esimiestyö julkisessa hallinnossa. Teoksessa Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa. Puheenvuoroja johtamisesta, organisaatiosta ja budjetoinnista. Helsinki 1990.
- Ilvesmäki, Jussi ja Lahtinen, Raili
- Vihdoinkin yksimielinen esitys valtion henkilöstöpolitiikaksi. Hallinto 5/1977.
- Itkonen, Panu
- Suomen valtion virkamieskulttuuri Euroopan yhdentymisprosessissa. Hallinnon tutkimus 2/1996.
- Jakku-Sihvola, Ritva
- Murroksen merkkejä henkilöstökoulutuksessa? Hallinnon tutkimus 2/1988.
- Jallinoja, Riitta
- Arvojen ambivalenssit. Teoksessa Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. Juva 1993.
- Johtamisen kehittäminen 1-7 (JOKE)
- Valtiovarainministeriö. Helsinki 1978.
- Johtaminen ammattina
- Hallinto 4/1998.
- Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi; Suoninen, Eero
- Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere 1993.
- Julkilausuma poliittisista virkanimityksistä
- Virkamieslehti 5/1975.
- Julkisen sektorin laatulinjauksia.
- Helsinki 1998.
- Junto, Anneli
- Asuntokysymys Suomessa topeliuksesta tulopolitiikkaan. Helsinki 1990.
- Jussila, Osmo
- Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1809-1963. Historiallisia tutkimuksia LXXVII. Helsinki 1969.
  - Maakunnasta valtioksi. Porvoo 1987.
  - Suomen tie 1944-1948 - Miksi siitä ei tullut kansandemokratiaa? Juva 1990.
  - Kenraalikuvernööri, ministerivaltiosihteri ja senaatti. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Helsinki 1996.
- Jutikkala, Eino
- Suomen valtio ja yhteiskunta autonomian ajan alkupuolella. Teoksessa Suomalaisen kansanvallan juuret. Toim. Renvall, Pentti. Porvoo 1965.
- Juuti, Pauli
- Osaamisyhteiskunnassa ratkaisevat inhimilliset voimavarat. Hallinto 1/1990.
- Jyränki, Antero
- Presidentti. Tutkimus valtiopäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976. Vammala 1978.
- Kaira, Kaarlo
- Virkamiestutkintojen uudelleenjärjestämisestä. Lakimies 1937.
- Kalleinen, Kristiina
- Suomen kenraali kuvernementti. Kenraalikuvernöörin asema ja merkitys Suomen asioiden esittelyssä 1823-1861. Helsinki 1994.

Kamppinen, Matti ja Raivola Petri

- Riski, päätöksenteko ja rationaalisuus. Teoksessa Kamppinen, Matti; Raivolla Petri; Jokinen, Pekka ja Karlsson, Hasse: Riskit yhteiskunnassa. Maallikot ja asiantuntijat päätöksentekijöinä. Tampere 1995.

Karhu, Sami

- Valtiovarainministeriön hallinnonkehittämisosaston historia. Julkaisematon käsikirjoitus 1994.

Karttunen, Otto

- Avainpaikalla tietotekniikan kehityksessä. Jyväskylä 1986.

Kastari, Paavo

- Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoimisesta. Lakimies 1947.
- Ministerivaliokuntia koskevia näkökohtia. Valtio ja yhteiskunta (1947b).

Kauppa- ja teollisuushallituksen lakkauttaminen

- Kauppa- ja teollisuushallituksen lausunto. Virkamieslehti 1923.

Kauppa- ja teollisuusministeriö 75 vuotta 1888-1938-1963.

- Helsinki 1963.

Keenoy, Tom; Oswick, Cliff ja Grant, David

- Organisational Discourses: Text and Content. Organization Vol. 4 (2), 1997.

Kekkonen, Jukka

- Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855-1879. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:0 172. Vammala 1987.

Kekkonen, Urho

- Virasto-olojen tehostamisesta. Suomen kuvalehti 1/1944.
- Kansanvallasta ja sen toteutuksesta lainkäytössä. 70-vuotiaan Urho Kalevi Kekkonen ajatuksia ajankohtaisista kysymyksistä. Lakimies 1970.

Keskusvirastot pois

- Virkamieslehti 1929.

Ketola, Eino

- Ennen Bobrikovia Kenraalikuvernööri Suomen keskushallinnossa 1808-1897. Teoksessa Tutkielmia Suomen Suuriruhtinaskunnan keskushallinnon historiasta. Helsinki 1992.

Kickert, Walter

- Public Management in the United States and Europe. Teoksessa Public management and Administrative Reform in Western Europe. Toim. Kickert, Walter J.M.Cornvall 1997.

Kiesler, Alfred

- Crossroads. Organization Science Vol. 5(4), 1994.

Kindt, Knut

- Virastouudistukset. Virkamieslehti 5/1943.

Kirjonen, Juhani

- Asiantuntijaksi työelämään. Teoksessa Muuttuva asiantuntijuus. Toim. Kirjonen, Juhani, Remes, Pirkko ja Eteläpelto, Anneli. Jyväskylä 1997.

Kivivuori, Antti

- Tutkimus ja lainvalmistelu. Teoksessa Tutkimus ja lainvalmistelu. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisuja 2/1972. Helsinki 1972.
- Virkamiehen sidonnaisuudet ja virkamiesmoraali. Poliitiikka 4/1979.

Klami, Hannu T.

- Oikeustaistelijat. Suomalainen oikeustiede Venäjän vallan aikana. Porvoo 1977.

Klinge, Matti

- Yliopisto ja virkamieskoulu. Teoksessa Keisarillisen Aleksanterin yliopisto 1808-1917. Toim. Klinge, Matti; Knapas, Rainer; Leikola, Anto ja Strömberg, John. Helsinki 1989.

Knights, David ja Morgan Garreth

- Strategic Discourse and Subjectivity: Towards a Critical Analysis of Corporate Strategy in Organizations. Organization Studies 17/1991.

Komissio yhteistyökumppanina.

- Valtionvarainministeriö. Helsinki 1996.

Konttinen, Esa

- Perinteistä moderniin: Profioiden yhteiskunnallinen synty Suomessa. Tampere 1991.
- Johtavat säädyt ja profioiden kentän varhainen muotoutuminen Suomessa. Teoksessa Ammattikunnat, yhteiskunta ja valtio Toim. Konttinen, Esa. Suomalaisten profioiden kehityskuvia, Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 55. Jyväskylä 1993.
- Professionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa. Teoksessa Muuttuva asiantuntijuus. Toim. Kirjonen, Juhani, Remes, Pirkko ja Eteläpelto, Anneli. Jyväskylä 1997.

Kooiman, Jan

- Modern Governance. New Government-Society Interactions. London 1993.

Korhonen, Keijo

- Suomen asiain komitea. Historiallisia tutkimuksia LXV. Helsinki 1963.

Korte, Kaj

- Ministerit tulivat ja menivät. Jyväskylä 1992

Koskimies, Eero

- Piirteitä hallitusvirastomme sisäisen organisaation ja työtapojen kehityksestä 75-vuotiskaudella. Teoksessa Siviilitoimituskunta - sisäasianministeriö 1869-1944. Muistojulkaisu. Helsinki 1944.

Koskimies, M. E

- Virasto-olojen uudistaminen. Virkamieslehti 5/1943.
- Hallintokoneistomme. Suomen lakimiesliiton kirjasarja 4. Helsinki 1950.

Koskinen, Ilpo; Mykkänen, Juri; Kauppi, Niilo

- Professionaalinen dominanssi. Juristit ja valtiovalta Suomessa. Poliitikka 2/1997.

Kosonen, Pekka

- Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Mänttä 1987.

Kovero, Martti

- Tilastollisen päätoimiston perustaminen. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 3/1940.

Kronqvist, Harry

- Valtion virkamiehiin kohdistuvan koulutustoiminnan kehittäminen. R-muistio 5/1969.
- Mihin johtaa johdon koulutus. Alustus virastopäällikköpäivillä 2.4.1980.

Krusius, Ahrenberg, Lolo

- Uutta luovaa valtiopäivätoimintaa vanhoissa puitteissa. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia II osa. Helsinki 1981.

KTM uudisti vanhentuneen osastojakonsa

- Hallinto 1/1999.



Kuisma, Markku

- Keskusvalta, virkavalta, rahavalta. Valtio, virkamiehet ja teollinen kehitys Suomessa 1740-1940. Teoksessa Hallinto rahan, julkisuuden ja Venäjän paineessa. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 9. Helsinki 1993.

Kulla, Heikki

- Hallintolainkäyttö ja hallinto. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 148. Vammala 1980.
- Kansalaiskunto ja kelpoisuus. Tutkimus virkaylennysperusteiden taustasta, kehityksestä ja tulkinnasta vuoteen 1919. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 176. Vammala 1978.

Kunch, Martin

- Foucault: Tiedon kentät ja kerrostumat – Michel Foucault'n tieteen tutkimuksen lähtökohdat. Oulu 1993.

Kuusela, Jaakko

- Onko virkamies EU-virkamies. Hallinto 2-3/1994.

Kuusi, Pekka

- Keskustelua sosiaalitutkimuskomitean mietinnöstä. Puheenvuoro. Sosiologia 2/1964.

Kuusterä, Antti

- Valtion sijoitustoiminta pääomamarkkinoiden murroksessa 1859-1913. Jyväskylä.
- Valtio, talous ja valtiontalous. Teoksessa Talous, valta ja valtio. Tutkimuksia 1800-luvun Suomesta. Toim. Haapala, Pertti. Tampere 1990.

Kyden, Tarja

- Suomen intendentinkonttorin kirkkoarkkitehtuuri 1810-1824. Jyväskylä Studies in the Arts. Jyväskylä 1998.

König, Klaus

- Entrepreneurial Management or Executive Administration: the Perspective of Classical Public Administration. Teoksessa Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Toim. Kickert, Walter J.M.Cornvall 1997.

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat.

- Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki 1998.

Laati, Iisakki

- Suomen Luotsi- ja Majakkalaitoksen historia 1808-1946. Helsinki 1946.

Laine, Eevert

- Suomen vuoritoimi 1809-1884. I. Yleisesitys. Suomen historiallinen seura. Helsinki 1950.

Laine, Jarmo

- Kyky, taito, vaiko koeteltu poliittinen kunto. Poliittiset virkanimitykset maan tapana. Jyväskylä 1993.

Lampinen, Osmo

- Yhteiskuntatieteellinen tutkimus valtionhallinnossa. Hallinto 2/1980.
- Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa. Helsinki 1985.

Larson, Magali Sarfatti

- The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis. Berkeley 1977.

- Lehtinen, Artturi  
 - Valmistavat toimenpiteet kansanhuollon toteuttamiseksi ja kansanhuollon perustaminen. Teoksessa Viisi vuotta kansanhuoltoa Toim. Utrio, Untamo. Helsinki 1945.
- Lehtinen, Sini  
 - Valtion keskushallinnon suunnitteluhenkilöstön rakenne ja tehtävät erityisympäristössä. Julkaisematon julkishallinnon pro-gradu-työ. Tampereen yliopisto 1979.
- Lehtimäki, Hanna  
 - Strategia-asiantuntijuus kaupunkien johtamisessa – avauksia vastakkainasettelun purkamiseksi. Hallinnon Tutkimus 4/1999.
- Lehtonen, Mikko  
 - Merkityksen maailma. Tampere 1996.
- Levä, Kimmo  
 - Virastosta liikelaitokseksi, virkamiehestä johtajaksi. tielaitoksen johtaminen 1960-luvulta 1990-luvulle, Tiemuseon raportteja 1/1993. Helsinki 1992.
- Linkomies, Edvin  
 - Vaikea aika. Helsinki 1970.
- Loimaranta, Yrjö  
 - Mitä virkamieheltä vaaditaan? I. Virkamiesten aikakauskirja. 1920.
- Lumijärvi, Ismo  
 - Valtion henkilöstöhallinnon hoidon kehityspiirteet ja nykytila. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja. Helsinki 1978.
- Lumijärvi, Ismo ja Heikkinen, Erja  
 - Tulossopimusmenettely valtionhallinnon alue- ja paikallisella tasolla. Vaasa 1997.
- Lumijärvi, Ismo ja Salo, Sari  
 - Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasa 1996.
- Lumijärvi, Ismo ja Talkkari, Antti  
 - Valtion henkilöstöhallinto. Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisusarja n:o 1/1980. Tampere 1980.
- Lundqvist, Lennard  
 - Etik i offentlig verksamhet. Lund 1991.
- Luoma, Kalevi  
 - Valtion virkamiesten järjestäytyminen Suomessa. Edellinen osa. Johdanto. Virkamiesliikkeen tulkintakaava. Virkamiesliiton julkaisuja n:o 8. Turku 1962.
- Luottamus, läheisyys ja linjakuus. Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä.  
 - Helsinki 1995.
- Luton, Larry S  
 - History and American Public Administration. Administration and Society, vol 31 no 2, 1999.
- Lähdeoja, V.  
 - Maataloushallituksen 75-vuotistaival. Helsinki 1969.
- Maailman paras julkinen hallinto  
 - Helsinki 1993.
- Maanviljelystoimituskunta - maatalousministeriö 90 vuotta 1860-1950.  
 - Muistojulkaisu Helsinki 1950.

Maatalouden tutkimuskeskuksen

- Maatalouden tutkimuskeskuksen kahdeksan vuosikymmentä 1898-1978. Helsinki 1978.

Mannio, Niilo

- Virkamiesolojen uudistuksesta Englannissa. Virkamiesten aikakauskirja 3/1920.
- Hallintotieteitten kansainväliset kongressit ja kolmas Pariisissa 21-25 päivänä kesäkuuta 1927 pidetty kongressi. Virkamieslehti 1930.
- Sosiaalipoliitikon kokemuksia 50 itsenäisyyden vuoden ajalta. Porvoo 1967.

Maor, Moshe

- The Paradox of Managerialism. Public Administration Review. Vol 59 1/1999.

Marjanen, Reijo

- Johtamisen ja laskentatoimen nykytila ja kehityssuuntia julkisessa hallinnossa. Suomen kunnat 12/1970.
- Ajatuksia tavoitejohtamisesta. Hallinto 9/1975.
- Johtamisesta, sen ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista keskushallintotasolla. Hallinto 1/1978.

Matheson, Craig

- The Sources of Upward Mobility within Public Sector Organization. A Case Study. Administration & Society Vol 31 No 4/1999.

Matikainen, Janne

- Diskursiivisen organisaatiotutkimuksen lähtökohtia. Hallinnon tutkimus 3/1999.

Merikoski, Veli

- Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. Defensor Legis 1944.
- Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä. Lakimieslehti 1946.
- Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968.

Michelsen, Karl-Erik

- Valtio, teknologia, tutkimus. VTT ja kansallisen tutkimusjärjestelmän kehitys. Espoo 1993.
- Unelmana innovaatio. Teknologia ja tekninen tutkimus Suomessa 1772-1942. Julkaisematon Suomen historian lisensiaattityö. Helsingin yliopisto 1990.

Mickwitz, Gösta

- Valtion harjoittaman sosiaalipoliittisen ja kansantaloudellisen tutkimuksen organisaatiosta. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1964.

Miettinen, Reijo ja Virkkunen, Jaakko

- Tavoitejohtaminen ja johdon koulutus julkisessa hallinnossa. Hallinto 3/1979.

Miller, Peter ja Rose, Nicholas

- Governing Economic Life. Economy and Society 19/1990.

Ministeriö tulosohjaajana. Helsinki 1990.

Ministeriöiden työnjakoa on uudistettava.

- Seitsemän puolueen käsityksiä hallinnon kehittämisestä. Hallinto 1/1999.

Minzberg, Henry

- Power In and Around Organizations. Englewood Cliffs 1983.

Moilanen, Timo

- Hallinto muuttuu. Muuttuuko virkamiesetiikka. Helsinki 1999.

Mommsen, Wolfgang J

- The Political and Social Theory of Max Weber. Oxford 1989.

- Murto, Eero
- Suomen pääministerin rooli 1917-1993. Helsinki 1994.
- Murto, Eero; Väänänen, Pekka; Ikonen, Raimo
- Sisäpiirit EU-Suomessa: unioni ja uudet eliitit. Helsinki 1996.
- Mykkänen, Juri; Koskinen, Ilpo
- Johdanto. Teoksessa Asiantuntemuksen politiikka. Professiot ja julkisvalta Suomessa. Toim. Mykkänen, Juri ja Koskinen, Ilpo. Helsinki 1998.
- Myllys, Kari
- Tilastotoimen kehitys eri maissa. Teoksessa Tutkijan tilastolliset tiedonlähteet. Toim. Hietala, Marjatta ja Myllys, Kari. Espoo 1982.
- Mäenpää, Olli
- Keskusvirastojen asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisusarja A-sarja n:o 142. Helsinki 1979.
  - Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Helsinki 1991.
  - ETA:n ja EY:n vaikutukset julkishallintoon. Teoksessa Opiskellen Euroopan yhteisöön. Helsinki 1993.
- Mäkelä, Johanna
- Pierre Bourdieu. Erottautumisen teoreetikko. Teoksessa Sosiologian nykysuuntauksia. Toim: Rahkonen, Keijo. Helsinki 1994.
- Mäkelä, Tapio
- Hallintohistoria. Näkemyksiä hallintoon kohdistuvasta historiantutkimuksesta. Teoksessa Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Toim. Stenvall, Jari; Tiuhonen, Seppo. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tampere 1995.
- Mäki-Lohiluoma, Kari
- Valmiina EU-puheenjohtajuuteen. Helsinki 1999.
- Mälkiä, Matti
- Hallintotieteiden kandidaattien työhönsijoittuminen: Selvitys vuosina 1967-1982 valmistuneiden hallintotieteiden kandidaattien työhönsijoittumisesta, uralla etenemisestä ja tyytyväisyydestä suoritettuun tutkintoon. Tampereen yliopiston julkishallinnon laitos 1/1984. Tampere 1983.
  - Hallintohistoria, Hallintotiede, julkishallintotiede. Teoksessa Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Toim. Stenvall, Jari; Tiuhonen, Seppo. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tampere 1995.
- Mälkiä, Matti ja Stenvall, Jari
- Virkamiesroolit uudistuvassa julkisessa hallinnossa. Teoksessa tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Helsinki 1994. (1994a).
  - Contradictions between the Professional and Political Roles of Higher Civil Servants. Problems in Politically Representative Bureaucracies. Hallinnon tutkimus 3/1998.
  - Tietoyhteiskunta hallinnon tutkimuksessa. Hallinnon Tutkimus 1/2000.
- Määttä, Seppo; Ojala, Timo
- Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Helsinki 1999.
- Nevakivi, Jukka
- Ulkoasiainhallinnon historia 1. Helsinki 1988.

- Nevanlinna, Ernst
- Virkamiesolomme. Millaiset ne ovat ja millaiset niiden pitäisi olla. Päivänkysymyksiä I. Helsinki 1907.
- Newton, Tim
- Theorizing Subjectivity in Organizations: The Failure of Foucauldian Studies?. Organization Studies 19/3, 1998.
- Niemi, Matti ja Rajala, Seija
- Keskusvirastojen kansainvälistyminen. Ministeriöiden alaisen keskushallinnon kansainvälistyminen vuonna 1986. Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen opetusmoniste 5. Helsinki 1987.
- Niemi, Matti, Rajala, Seija ja Sinikallio, Pirjo
- Virkaura ja kansainväliset tehtävät. tutkimus ammattiministeriöiden kansainvälistymisestä. Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen opetusmoniste 4. Helsinki 1987.
- Nieminen, Armas
- Mitä on yhteiskunnan suunnittelu. Teoksessa Yhteiskuntasuunnittelu. Toim. Sipponen Kauko ja Hulkko, Jouko. Valkeakoski 1963.
- Niitamo, O. E.
- Hyvinvoinnin kansantaloustiedettä. Kansataloudellinen aikakauskirja 4/1961.
- Nikkilä, Juhani
- Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin 1920-1976. Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisusarja n:o 1/1979. Tampere 1979.
- Nousiainen, Jaakko
- Poliitiikan huipulla: Ministerit ja ministeriöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä. Helsinki 1992.
  - Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta. teoksessa valtioneuvoston historia 1917-1966 III. Helsinki 1975
  - Eduskunnan järjestys ja työmuodot 1907-1963. Suomen kansanedustuslaitoksen historia 10. Helsinki 1977.
- Numminen, Jaakko
- Valtioneuvoston ongelmia. Keuruu 1985.
- Nurmi, Veli
- Uno Cygnaeus. Suomalainen koulumies ja kasvattaja. Helsinki 1988.
- Osborn, David; Gaebler, Ted
- Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Toronto 1993.
- Osmonsalo, Erkki
- Fabian Langenskjöd. Valtiollinen elämäntyö 1. Helsinki 1939.
- Paasikivi, J.K.
- Väittelyä virkamiehistömme virkakuntoisuudesta. Lakimies 1905. (1905)
  - Ylimääräisistä virkamiehistä ja virkamiehistömme asiantuntemuksesta. Lakimies 1905. (1905b).
- Paavilainen, Marja
- Integraation vaikutukset henkilöstöhallintoon. Teoksessa Euroopan unioni ja julkinen hallinto. Helsinki 1994.
- Pagvalin, Rolf
- Tulosjohtamisen kulmakivenä henkilöstön kehittäminen Hallinto 1/1990.

- Parker, Martin  
 - Postmodernism and Critical Approaches to Organizations. *Organization Studies* 1995 16/4.
- Parkkari, Tuomas  
 - Voimattomaksi vahvistunut senaatti. *Organisaatiouudistus ja poliittinen julkisuus 1891-1896. Hallintohistoriallisia tutkimuksia* 9. Helsinki 1993.
- Palvelevampaan hallintoon  
 - Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta 3.4.1990. Helsinki 1990.
- Pekkala, Ahti  
 - Valtiovarainhallinto - mennyttä ja tulevaa. *Hallinto* 3/1981.
- Pekkarinen, Jukka  
 - Suomalaisen hyvinvointivaltion vaiheet. *Oikeus* 1993, vol 22, n:o 4.
- Pekonen, Kyösti:  
 - Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Helsinki 1995.
- Peltonen, Tuomo ja Lehto Johanna  
 - Asiantuntijuus puheen ja vuorovaikutuksen tuotteena: ekonomien koodi ryhmähaastattelun kulussa. *Hallinnon tutkimus* 1/1999.
- Perez, Andres  
 - Historical Change and the Administrative State: An Analysis of the Theoretical Foundations of Public Administration. *International Journal of Public Administration* 16 (2)/1993.
- Perustietoa johtamisesta  
 - Valtion koulutuskeskus. Helsinki 1976.
- Peters, Guy  
 - A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe. Teoksessa *Public management and Administrative Reform in Western Europe*. Toim. Kickert, Walter J.M.Cornvall 1997.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka  
 - Säätyläishegemoniasta talonpoikien ylivaltaan. *Maataloushallinnon kehitys ja puoluepolitiikka 1890-1930. Historiallinen aikakauskirja* 2/1991.  
 - Leivän syrjässä. *Maatilahallitus ja sen edeltäjät 1892-1992*. Keuruu 1992.
- Pietiläinen, Tarja  
 - Kaupungin elinkeinostrategian maskuliinisuus – strategisen johtamisen näkymätön sukupuoli. *Hallinnon Tutkimus* 4/1999.
- Pihkala, Erkki  
 - Sotatalous 1939-1944. Teoksessa *Suomen taloushistoria 2. teollistuva Suomi*. Toim. Ahvenainen, Jorma, Pihkala, Erkki ja Rasila, Viljo. Helsinki 1982.
- Pihlanto, Pekka  
 - Ihminen ja laskentatoimi. Turku 1994.
- Poimintoja  
 - *Lakimieslehti* 3/1959.
- Poliittista pätevyyttä  
 - *Virkamieslehti* 8/1958.
- Pollitt, Christopher  
 - *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Cambridge 1993.

- Trajectories and Options: An international perspective on the implementation of Finnish management reforms. Main report of the FINREF project, Helsinki 1997.
- Pollitt, Christopher ja Bouckaert, Geert
  - Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford 2000.
- Price, K. Don
  - The Scientific Estate. Cambridge 1965.
- Pulkkinen, A.
  - Muutamia mietteitä virkanimityksistä. Virkamiesten aikakauskirja 1927.
- Pulkkinen, Tuija
  - Postmoderni politiikan filosofia. Tampere 1998.
- Puro, Kari
  - Tutkimustiedon hyväksikäytön ongelmat. Teoksessa Yhteiskuntapolitiikkaan liittyvä tutkimus. YYP-tutkimuksen arviointiseminaari (1987). Suomen Akatemian julkaisuja 2/1987. Helsinki 1987.
- Pääkkö-Meriläinen, Anna-Liisa
  - Johtajuuskäsitteistä ja -teorioista. R-muistio 4/1972.
- Raadschelders, Jos C. N.
  - Administrative History: Contents, Meaning and Usefulness. International Review of Administrative Sciences Vol 60/1994.
- Raadschelders, Jos C.N; Rutgers, Mark J
  - The Evolution of Civil Service Systems. Teoksessa Civil Service Systems in Comparative Perspective. Toim. Begge, Hans A.G.M; Perry, James L; Toonen, Theo A.J. Indianapolis 1996.
- Rahan reaalipolitiikka - Klaus Wariksen haastattelu
  - Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1990.
- Rajavaara, Marketta
  - Arviointitutkimuksen hyödynnettävyydestä. Teoksessa Arviointi ja asiantuntijuus. Toim. Eräsaari, Risto, Linqvist, Tuija; Mäntysaari, Mikko; Rajavaara, Marketta. Helsinki 1998.
- Rantala, Onni
  - Suomen puolueiden muuttuminen 1945-1980. Helsinki 1982.
- Rantala, Vesa
  - Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen välttämätöntä. Hallinto 1/1990.
- Rantanen, Paavo
  - Tehokkuuden ongelma. Valtionvarainministeriön järjestelyosaston tiedotuksia 1956.
- Rasila, Vijo
  - Yhteiskunnallinen korkeakoulu 1825-1966. Porvoo 1973.
  - Suomen poliittisen historian vuodet 1904-1919. Teoksessa Suomen poliittinen historia. Helsinki 1975.
  - Liberalismin aika. Teoksessa Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Toim. Ahvenainen, Jorma, Pihkala, Erkki ja Rasila, Viljo. Helsinki 1982 (1982).
- Rauhala, K.N
  - Jokamiehen valtio-oppi. Porvoo 1924.
- Rauhala, K. W.
  - Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808-1817. Helsinki 1910.
  - Keisarillisen Suomen senaatti 1809-1909. Edellinen osa. Vuodet 1809-1859. Helsinki 1915.
  - Keisarillisen Suomen senaatti 1809-1909. Jälkimmäinen osa. Vuodet 1809-1859. Helsinki 1921.

- Venäjän vallan aika. Teoksessa Suomen maanmittauksen historiaa II. Porvoo 1933.
- Reed, Michael
- Expert Power and Control in Late Modernity: An Empirical Review and Theoretical Synthesis. Organizational Studies 1996 17/4.
- Rekola, Esko
- Virkamiesmoraali ja työn etiikka. Esitelmä virastopäällikköpäivillä. Hallinto 4/1976.
  - Valtioneuvoston ongelmien pohdintaa. Kanava 5/1985.
- Reunanen, Jyrki
- Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 40 vuotta 1943-1983. Filosofinen historiikki. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto. Julkaisematon kirjoitus. Helsinki 1983.
  - Asiantuntijavalta. Helsinki 1996.
- Ridley, F.F.
- Introduction. Teoksessa Specialists and Generalists. Toim. F. F Ridley London 1968.
- Riggs, Fred W.
- Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society. Boston 1964.
- Rommi, Pirkko
- Yrjö-Koskisen linja. Myöntyväisyysuunnan hahmottuminen suomalaisen puolueen toimintalinjaksi. Lahti 1964.
- Rose, Nikolas
- Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Teoksessa Hyvinvointivaltion Tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta Toim. Eräsaari, Risto; Rahkonen, Keijo. Tampere 1995.
- Ruutu, Martti
- Kulttuurikehityksen yleislinjat. Teoksessa Suomen kulttuurihistoria II. Autonomian aika. Porvoo 1980.
- Ruutu, Yrjö
- Johdatus valtiosääntöoppiin. Porvoo 1938.
- Rytkölä, Olavi
- Hallintovirkamiesten jatkokoulutuksesta. Lakimies 1965.
  - Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Vammala 1948.
- Saarto, Vesa
- Valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osasto. Helsinki 1981.
- Saastamoinen, Lotta
- Jalo esi-isien perintö. J. Ph. Palmén ja ruotsalaiset esikuvat. Teoksessa Tutkielmia Suomen suuriruhtinaskunnan keskushallinnon historiasta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 6. Helsinki 1992.
- Salikari, E.
- Valtion revisiolaitos. Hieman sen tehtävistä ja työskentelytavoista. Virkamieslehti 4/1941.
- Salminen, Ari
- Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki 1993.
- Salminen, Ari ja Niskanen, Jouni
- Markkinoiden ehdoilla. Arvioita markkinaohjattavuudesta julkisessa hallinnossa. Helsinki 1996.



Salminen, Ari ja Tynkkynen Kimmo

- Ministeriötason varainhoitoprosesseihin liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Ministeriötutkimuksen haastatteluihin ja kyselyaineistoon perustuva selvitys. Osaraportti III. Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisuraja B 2/1977. Tampere 1977.

Salminen, Matti

- Henkilökiertoprojekti: lisää monipuolista työkokemusta ja pätevyyttä. Teoksessa. Henkilökierto/tehtäväkierto työelämän kehittämiskeinona. Rovaniemellä vuonna 1990 pidetyn henkilökiertoseminaarin raportti. Toim. Aho, Seppo & Ilola, Heli. Oulu 1990.

Salminen, Seppo

- Julkisoikeuden opetuksesta oikeustieteellisissä tiedekunnissa. Lakimies 1974.
- Työteho, pätevyys ja palkkaus: virkamieskysymyksen ikuiset pulmat. teoksessa juhlahuhlahajulkaisu Olavi Rytkölä. Turun yliopiston julkaisuja c 47. Turku 1984.
- 40 vuotta hallinnon organisointia: eräitä havaintoja. Hallinto 1/1984. (1984b)

Salomaa, Niilo

- Sosiaalihallituksen toinen tuleminen. Huoltaja 1/1968.

Santalainen Timo; Voutilainen, Eero; Porenne, Pertti ja Nissinen, Jouko

- Tulosojohtaminen. Espoo 1984.

Sarvas, Risto

- Metsäntutkimuslaitos 1917-1967. Helsinki 1967.

Savolainen, Raimo

- Sukuvalta senaatissa 1809-1870. Kollegiaalisuus suosikkihallinnon työkaluna. Poliittisen historian julkaisematon lisensiaattityö. Helsingin yliopisto 1991.
- Suosikkisenaattorit. Venäjän keisarin suosio suomalaisten senaattoreiden menestyksen perustana 1809-1892. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 14. Helsinki 1994.
- Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Helsinki 1996.
- Suomalainen virastolaitos. Teoksessa Valta ja byrokratia Suomessa 1809-1998. Toim. Jorma Selovuori. Helsinki 1999.

Schön, Donald A.

- The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action. New York 1983.

Sederholm, J. J.

- Taylorin järjestelmä. Teoksessa Valtiotieteiden käsikirja III. Helsinki 1923.

Seitkari, O

- Eduskuntalaitoksen uudistus 1906. Teoksessa kansanedustuslaitoksen historia V, Helsinki 1958.

Selovuori, Jorma

- Muuttuiko hallinto, vaihtuivatko virkamiehet? Virkamiehistö ja hallinto vuosina 1944-1948. Teoksessa Virkaan, virassa, viratta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 7. Helsinki 1993.
- Lehtimiehet ja virkamiehet. Taistelu viroista vuosien 1918-1938 sanomalehtikeskustelussa. Teoksessa virkanyrkit ja muita hallintohistorian tutkielmia. Helsinki 1995.

Seppinen, Ilkka

- Valtaväylä Suomeen. Liikenneministeriö 100 vuotta. Helsinki 1992.

Serlachius, Allan

- Caveant consules. Lakimies 1904.
- Vielä sananen virkamiehistömme virkakuntoisuudesta. Lakimies 1905.

Shapiro, Michel J

- Language and Politics. Oxford 1993.

- Siedentroft, H. ja Ziller, J.  
 - Making European Policies Work. Vol I. Comparative Synthesis and Vol II National Reports. European Institute of Public Administration. Maastricht 1988.
- Simon, Herbert A  
 - Päätöksenteko ja Hallinto. Espoo 1979.
- Sipponen, Kauko  
 - Päätöksenteko yhteiskuntasuunnittelussa. Teoksessa Yhteiskuntasuunnittelu. Toim. Sipponen, Kauko ja Hulkko, Jouko Helsinki 1963.  
 - Julkinen valta ja yksilö. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Helsinki 1996.
- Snellman, J.V  
 - Professori ja valtiomies, Jyväskylä 1983.  
 - Mistä sodassa on kysymys. Teoksessa Näin puhuu Snellman. Porvoo 1960.
- Soininen, Eero  
 - Selonteot ja oman toiminnan ymmärrettäväksi tekeminen. Sosiologia 1/1997.
- Somerkivi, Urho, Cavonius, Gösta ja Karttunen M. O.  
 - Kouluhallitus, Skolstyrelsen 1869-1969. Vantaa 1979.
- Sosiaaliministeriö 1917-1967  
 - Helsinki 1967.
- Stenvall, Jari  
 - Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Helsinki 1995.  
 - Vertaileva historia-geneettinen tutkimus ja hallinnon kehitysvaiheet Teoksessa Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistorialliseen tutkimukseen. Toim. Stenvall, Jari ja Tiihonen, Seppo. Tampereen yliopisto Hallintotiede A 4/1994. Tampere 1995b.  
 - Yhteisöllisyydestä erottautumiseen. Hallinnon kehittämisen kieli. Teoksessa Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen. Toim. Mälkiä, Matti ja Stenvall, Jari. Tampere 1997.  
 - Professiot, asiantuntemus ja hallinnollinen ylivalta. Teoksessa Asiantuntemuksen politiikka. Professiot ja julkisvalta Suomessa. Toim. Mykkänen, Juri ja Koskinen, Ilpo. Helsinki 1998.  
 - Kihlakuntaudistuksen arviointi. Tampereen yliopisto. Hallintotiede A 14/1999. Tampere 1999.  
 - Aluehallinto 2000. Tampereen yliopisto. Hallintotiede A 15/1999. Tampere 1999.
- Stenvall, Jari & Harisalo, Risto  
 Johtajuus yhteispalveluissa. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1996: c 11. Tampere 1996
- Sthålborg, K. J.  
 - Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913 ja 1916.
- Sthålborg, Krister  
 - De statligt anställda i Finland. Teoksessa Byråkrater i Norden. Toim. Lundquist, Lennart ja Sthålborg, Krister. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo akademi forskningsinstitut. Åbo 1983.
- Stillman, Richard J.  
 - Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction. New York 1990.
- Summa, Hillikka  
 - Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu A 17. Espoo 1989.

- Tulosohjaus hallinnan rationaliteettina ja tekniikoina. Arvioita tulosohjauksen valtionhallintoon jättämistä jäljistä. Hallinnon tutkimus 2/1995.

#### Suomen sosiaalisen

- Suomen sosiaalisen keskushallinnon uudestaan järjestäminen. Sosiaalihuollon lausunto virastokomitean ehdotuksesta. Sosiaalinen aikakauskirja 1922.

#### Suunnittelu- ja seuranta valtionhallinnossa

- Valtiovarainministeriö. Helsinki 1981.

#### Syrjänen, Olavi

- Byrokratiasta businekseen. Hallinnonuudistuksen oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1996.

#### Särkikoski, Tuomo

- Teorian ja käytännön välissä. Teoksessa Ammattikunnat, yhteiskunta ja valtio. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitos. Toim. Konttinen, Esa. Jyväskylä 1993.

#### Säteilyturvakeskus 30 vuotta

- Helsinki 1988.

#### Tala, Jyrki

- Miten lainvalmistelua pitäisi parantaa Säädosvalmistelutyöryhmän ehdotusten esittelyä. Oikeus 3/1987.

#### Talkkari, Antti

- Valtionhallinnon henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen muutos itsenäisyyden aikana Suomessa. Tampereen yliopiston julkishallinnon laitos 3/1979. Tampere 1979.

#### Tamminen, Yrjö

- Virkamiesliitto 1917-1947. I-V. Monistettu. Helsinki 1947.

#### Tarasti, Aarne

- Sosiaalihuoltohallintomme uudelleen järjestelystä. Huoltaja 40/1947.

#### Tarvainen, Paavo

- Virkakuntoisuus ja koulutus. Suomalaisen virkamieskasvatuksen kehityksestä ennen virastovaltuutettuja ja virastovaltuutettujen aikakaudella. Hallinnon tutkimus 2/1982.
- Mitä oppia jos ei lainoppia? Valtion hallintovirkamiesten koulutus Suomessa vuosina 1905-1945. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos. Helsinki 1991.
- Virkamiesten luvattu maa. Hallinto 4/1992.
- Kansa, kansanvalta, virkanyrkit. Virkamiestyön murros 1900-luvun alun Suomessa. Teoksessa virkanyrkit ja muita hallintohistorian tutkielmia. Helsinki 1995.

#### Taylor, Frederick

- Tieteellisen liikkeenjohdon periaatteet. Hämeenlinna 1914.

#### Temmes, Markku

- Hallintokoneiston autonomisuus. Tutkimus teknobyrokratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen. Acta universitatis Tamperensis. Ser A, vol. 218. Tampere 1987.
- Juristimonopoli - tarua vai totta suomalaisessa hallinnossa. Hallinto 4/1987.(1987b)
- Asiantuntijavirasto haasteena. Hallinto 3/1988.
- Virastojen kehityskaaret. Valtion virastojen kehitys. Helsinki 1989.
- Julkinen johtaminen. Helsinki 1991.
- 20 vuotta kehittämistyön airueena. Hallintolehti 2/1991.
- Julkiset asiantuntijaorganisaatiot. Helsinki 1992.
- Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki 1994.

- Hallinto puntarissa. Helsinki 1994b.
- Hallintopolitiikan rakennedoktriinit. Hallinnon Tutkimus 2/1996.
- Hallintouudistusten arviointi – uusi työkalu vai instituutio. Hallinnon tutkimus 4/1998.

Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku

- Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla. Helsinki 1995.
- Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Helsinki 1997.

Thomas, Paul G

- Beyond the Buzzwords: Coping with Change in the Public Sector. International Review of Administrative Science 62/1996.

Tiihonen, Paula & Tiihonen, Seppo

- Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Helsinki 1990.
- Suomen hallintohistoria. Helsinki 1984.

Tiihonen, Paula

- Valtion keskushallinnon suunnitelmista ja niiden tietojenkeruun järkiperäistämistä. Hallinto 4/1981.
- Budjettivalta. Helsinki 1989.
- Yksinvallan vaarat. Hallinnon tutkimus 2/1991.
- Hallintovallan pikkupilarit. Hallintoa koskevasta ajattelusta, opetuksesta, tutkimuksesta. Helsinki 1992.

Tiihonen, Seppo & Ylikangas, Heikki

- Virka-valta-kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. Helsinki 1992.

Tiihonen, Seppo

- Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939-56. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1985.
- Byrokratia hallintohistorian ongelmana ja tutkimuskohteena. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon julkaisusarja B. N:o 3/1987. Tampere 1987.
- Sotatalouden suunnittelu. Helsinki 1989.
- Talouden ylivalta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 2. Helsinki 1990 (1990a).
- Hallitusvalta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 3. Helsinki 1990. (1990b)
- Herruus I. Eurooppalainen malli. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 10. Helsinki 1994.
- Hallintohistorian tutkimuksesta. Teoksessa Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Toim. Stenvall, Jari; Tiihonen, Seppo. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tampere 1995.
- Kohti uudenlaista presidenttiyttä. Teoksessa Sääty-yhteiskunnasta Ahtisaaren. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Helsinki 1995 (1995b)
- Valtioyhteisön hallintopolitiikka. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto, Helsinki 1996.
- Hallinto ja kansalainen 1809-1917. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Helsinki 1996b.
- Presidentti. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Helsinki 1996c.
- Kohti uudenlaista valtioyhteisöä. Teoksessa Valta ja byrokratia Suomessa 1809-1998. Toim. Jorma Selovuori. Helsinki 1999.

- Suomalaisen hallitsemismallin juuret ja kehitys. Teoksessa Valta ja byrokratia Suomessa 1809-1998. Toim. Jorma Selovuori. Helsinki 1999.
- Tiittula, Pertti
  - Johtamisen muutos valtionhallinnon organisaatiossa. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja B-114. Helsinki 1991.
- Tirronen, Pekka
  - Juristien ylivalta. Ministeriöiden ylimpien virkamiesten koulutustausta. Teoksessa Virkaan, virassa, viratta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 7. Helsinki 1993.
- Toikka, Kari
  - Kvalifikaation käsitteestä ja kehitysvaihtoehdoista. Teoksessa Kvalifikaatio ja työn vaatimukset koulutuksen suunnittelun lähtökohtana. Valtion koulutuskeskuksen julkaisusarja B n:o 18. Helsinki 1982.
- Toivonen, Onni
  - Kymmenen vuotta kansanhuoltajana. Muistelmia. Turku 1950.
- Torstendahl, Rolf
  - Essential Properties, Strategies Aims and Historical Development: Three Approaches to Theories of Professionalism. Teoksessa: Professions in Theory and History. Toim. Burrage, Michael ja Torstendahl, Rolf. London 1990.
- Torvinen, Taimi
  - Autonomian ajan senaatti. Teoksessa. Valtioneuvoston historia 1917-1966. Helsinki 1977.
- Towney, Barbara
  - Foucault Power/Knowledge, and its Relevance for Human Resource Management. Academy of Management Review 18/1993.
- Tsoukas, Haridimos
  - Postmodernism, Reflexive Rationalism and Organizational Studies: A Reply to Martin Parker. Organization Studies 13/1992, issue 4.
- Tuominen, Uno
  - Säätyedustuslaitos 1800-luvun alusta vuoteen 1906. Suomen kansanedustuslaitoksen historia III. Helsinki 1964
- Tyynilä, Markku
  - Senaatti. Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809-1918. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 5. Helsinki 1992.
- Tärkeintä on hallinnon kehittämisen jatkaminen.
  - Hallinto 1/1999.
- Uotila, Jaakko
  - Näkökohtia valtionhallinnon organisaation kehittämisestä. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean toimeksianto. Julkaisematon selvitys. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston arkisto, Helsinki 1957.
  - Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 67. Helsinki 1963.
- Ursin af, Klaus
  - Virkamiesetiikka ja virkamieshyveet. Teoksessa Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä. Helsinki 1993.

Uusitalo, Hannu

- Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö. Teoksessa Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. Juva 1993.

Valtasaari, Matti

- Eräitä piirteitä säätyvaltiopäivien valiokuntalaitoksesta. Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1947

Valtion henkilöstöstrategia

- Helsinki 1995.

Valtion maatalouskemian laitos 100 vuotta 1881-1981

- Valtion maatalouskemian laitoksen julkaisuja n:o 20. Helsinki 1981.

Valtion virastot ja laitokset

- Valtionhallinnon organisaatio, tehtävät ja toiminta. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki 1976 ja 1984.

Valtion virastot ja laitokset

- Helsinki 1989.

Valtion virkamiesten...

- Valtion virkamiesten nimittämismenettelystä. Virkamieslehti 4/1959.

Varila, Juha

- Työmarkkinakelpoisuus ja työstä oppiminen. Henkilöstön kehittämisen mahdollisuuksia, keinoja ja ehtoja. Helsinki 1993.
- Tulosta ja turvaa työmarkkinakelpoisuudella. Helsinki 1994.

Varis, Tuula

- Vallan genealogia. Tutkimus Michel Foucault'n valtakäsityksistä. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Rauhan- ja kehitystutkimuksen yksikkö Tiedotteita 36. Tampere Tiedotteita 36. Tampere 1989.

Vartola, Juha

- Tampereen yliopiston julkishallinnon laitos. Hallinto 2/1976.
- Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraportti II. Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitos, Julkishallinnon julkaisusarja n:o 1/1978. Tampere 1978.
- Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis. ser A. vol. 103. Tampere 1979.
- Kysymys virkamiespätevydestä. Näkökohtia julkisen hallinnon ylemmän virkamieskunnan kvalifikaatioproblematiikasta. Teoksessa Kvalifikaatio ja työn vaatimukset koulutuksen suunnittelun lähtökohtana. Valtion koulutuskeskuksen julkaisusarja B n:o 18. Helsinki 1982.
- Hallinto ja yhteiskunta. Hallintolehti 5/1982. (Vartola 1982b)
- Hyvä virkamies hallintotieteellisessä ajattelussa. Teoksessa näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista. Valtion koulutuskeskuksen julkaisusarja B nro 32, 1984. Helsinki 1985. .
- Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta. Helsinki 1985.
- Joitakin näkökohtia hallinnon menneisyyden tutkimiseen. Teoksessa Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Toim. Stenvall, Jari; Tiihonen, Seppo. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tampere 1995.

Vartola, Juha ja Ursin af, Klaus

- Hallintovirkamieskunta Suomessa. Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisusarja A, n:o 2/1987. Tampere 1987.

Vastinetta J. K. P:lle

- Lakimieslehti 1905

Vennola, J. H.

- Yhteiskunta ja tieteellinen kasvatuksemme. Näkökohtia sosiaalisen sivistyksemme ja korkeakoulutuksemme kannalta. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 1919.

Vesa, Hannu

- Ministeriöiden rooli hallinnonalan päätöksenteossa ja suunnittelussa. Hallintolehti 5/1976.

Virastotyö tehokkaaksi

- Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki 1948.

Virkakelpoisuuden arvostelemisesta

- Virkamieslehti 11/1952.

Virkkala, Kalevi

- Geologian tutkimuskeskuksen 100-vuotishistoriikki. Helsinki 1986.

Virkkunen Paavo; Voutilainen Eero; Laosmaa, Martti ja Salmimies, Pekka

- Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo 1987.

Virkkunen, Jaakko

- Virasto- ja laitoskohtainen suunnittelu. Helsinki 1973.
- Johtamistaidollinen koulutus valtionhallinnossa. Hallinto 6/1977.
- Johtamisen rationalisointi vai kehityksen hallinta. Tulosjohtamisen tehokkuus-käsitys ja sen ylittämisen mahdollisuudet. Helsinki 1990.

Virkojen kelpoisuusehtoja ei saa laskea

- Suomen lakimiesliiton liittokokous. Lakimies 2/1991.

Virtanen, Turo

- Välineellinen virkamiespätevyys ja virkamiesten koulutus. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1991 A. Tampere 1991.

- Kansallisuus kansainvälisen virkamiespätevyyden kohtalonkysymyksenä. Hallinnon tutkimus 4/1995.

Vuorela, Tapani

- Opetusministeriön historia I-II. Pieksämäki ja Helsinki 1976 ja 1980.

Vuorela, Terho

- Arvioinnin tilaajan opas. Helsinki 1997.

Weber, Max

- Economy and Society. Volumes 1-2. Los Angeles 1978.
- The Profession and Vocation of Politics. Teoksessa Political Writings. Toim. Lassman, Peter ja Speirs, Ronald. Cambridge 1994.
- Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki. Porvoo 1980.

Willgren, Karl

- Suomen finanssioikeus. Helsinki 1932.

Wirilander, Kaarlo

- Herrasväkeä. Suomen säätyläistö 1721-1970. Helsinki 1974.

Ylikangas, Heikki

- Käännekohdat Suomen historiassa. Pohdiskeluja kehityslinjoista ja niiden muutoksista uudella ajalla. Juva 1986.
- Keskushallinnon virkamiesten rekrytointi Suomessa ajanjaksolla 1809-1984. Väliraportti. Hallintohistoriakomitean monistesarja. Helsinki 1991.

- Autonomisen Suomen virkamieseliitti. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Helsinki 1996.

Ylinen, Tauno

- Suunnittelun ajankohtaiset haasteet. Hallinto 7/1980.
- Suunnittelujärjestelmät budjetin laadinnan näkökulmasta. Hallinto 1/1986.

25 vuotta valtionhallinnon

- 25 vuotta valtionhallinnon rationalisointityötä. R-muistio 1/1964.

## **2. Komitea- ja työryhmämietinnöt:**

Komiteanmietintö 1917:11. Perustuslakikomitean mietintö N:O 7 (Hallitusmuoto).

Komiteanmietintö 1920:9. Pankkitarkastuskomitean mietintö 1.

Komiteanmietintö 1921:17. Suomen hallinnon järjestysmuoto. Virastokomitean mietintö 1.

Komiteanmietintö 1922:4. Valtion toimihenkilöstön palkkaukset kalliinajan lisäyksineen.

Komiteanmietintö 1922:8. Tilastolliset hallintoelimet. Virastokomitean mietintö 3.

Komiteanmietintö 1922:12. Virastokomitean mietintö kaupan ja teollisuuden keskushallinnon uudelleen järjestämisestä. Virastokomitea n:o 4.

Komiteanmietintö 1928:15. J. T. Hyvönen: Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. Valtioneuvoston toimeksiannosta.

Komiteanmietintö 1941:4. Teknillisen, ammatillisen sekä kaupallisen oppilaitosten hallinnon tarkastuksen ja tilinpidon tarkkailun kehittäminen kauppa- ja teollisuusministeriössä.

Komiteanmietintö 1941:6. Kauppa-, teollisuus- ja merenkulkuhallinnon uudistaminen.

Komiteanmietintö 1942:4. Hallintovirkamiesten valmistus ja jatkokoulutus.

Komiteanmietintö 1942:5. (mon). Tuotantokomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1943:2. Ehdotukset valtioneuvoston uudeksi ohjesäännöksi sekä eräiksi muiksi valtion yleistä hallitusta ja hallintoa koskeviksi säännöiksi.

Komiteanmietintö (mon) 1945:25. Valtiotieteellisen virkatutkinnon kompetenssikomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1946:6 (mon). Valtion viran- tai toimenhaltijan palkkauskomitean ehdotus perusteluineen.

Komiteanmietintö 1953:37. Valtioneuvoston rationalisointikomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1958:5. Valtionhallinnonorganisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö.

Komiteanmietintö 1959:53. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö IV.

Komiteanmietintö 1960:B 21. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomiteanmietintö VI. Lääkintä-alan keskushallinnon järjestely.

Komiteanmietintö 1961:46. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö VII. Sisäasianministeriön hallinnonhaara.

Komiteanmietintö 1961:49. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö VIII. Valtiovarainministeriön hallinnonhaara.

Komiteanmietintö 1962: B 9: Finanssisuunnitelmakomitean osamietintö no 2.

Komiteanmietintö 1964 A 3. Sosiaalitutkimuskomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1964: B45. Kelpoisuusehtokomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1965 B 53. Sosiaalihuollon keskushallinnon järjestysmuototoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 1968: A 3. Yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitean mietintö.



Komiteanmietintö 1970: B 74. Vesihallintotoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 1971: B 87. Työsuojeluorganisaatiotoimikunnan mietintö. Ehdotus laiksi työsuojeluhallinnosta

Komiteanmietintö 1973:30. Oikeustieteellisten opintojen uudistamiskomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1974:27. Valtiosääntökomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1975:120. Valtion keskushallintokomitean I osamietintö.

Komiteanmietintö 1977:16. Valtion henkilöstöpolitiikkatoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 1978:22 Valtion keskushallintokomitean osamietintö II.

Komiteanmietintö 1979:53: Valtionhallinnon johdon koulutuksen kehittämissuunnitelma.

Komiteanmietintö 1985:41. Suunnittelujärjestelmien arviointityöryhmän mietintö.

Komiteanmietintö 1986:10. Keskushallinnon norminanto.

Komiteanmietintö 1986:12. Hallinnon hajauttaminen.

Komiteanmietintö 1989:5. Liikkuvuutta hallintoon.

Komiteanmietintö 1989:8. Ohjautua vai johtaa. Johto-organisaatiotoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 1990:34. Henkilöstöpolitiikan uudistaminen. Henkilöstökomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1992:28. Yksiportaiseen keskushallintoon. selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtion keskushallinnon toimivaltajaon ja tehtävarakenteen muuttamiseksi sekä keskushallinnon supistamiseksi. Keskushallinnon rationalisointihankeen loppuraportti.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1990:33. Kelpoisuusvaatimusten uudistaminen valtionhallinnossa.

Valtiovarainministeriön työryhmä 1973:2. KTS-työryhmän mietintö.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:1. Ministeriö tuloksetekijänä. Ministeriön tulohajauksen kehittämishanke II.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997. Valtioneuvoston työn uudistaminen.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 25/1997: Valtioyhteisön hallintopolitiikka-hanke. Keskushallintotyöryhmän muistio.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 30/1997. Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkatyöryhmän muistio. Valtion henkilöstöpolitiikan kynnyskysymykset.

### 3. Muut lähteet

Asetuskokoelmat

Valtiopäiväasiakirjat.

Paavo Tarvaisen, Seppo Tiihosen ja Jaakko Virkkusen vuonna 1977 laatima hallintotieteiden kandidaatteja koskeva muistio.

Pääministeri Paasion 18 syyskuuta 1967 asettaman työryhmän selvitys ministeriöiden toiminnan tehostamisesta 30.12.1967.

Pääministeri Paavo Lipposen II Hallitusohjelma.

Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Helsinki 1993.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä (7.3.1991).

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta (6.2.1997)

