

TRADITIONAALINEN VIRKAMIESHIERARKIA VAI MODERNI JOHTAJUUS?

- Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten nimittäminen

Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos
Sosiologian pro gradu -tutkielma

Tiina Järvinen
Helmikuu 2004

Tampereen yliopisto
Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos

TIINA JÄRVINEN: Traditionaalinen virkamieshierarkia vai moderni johtajuus?
- Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten nimittäminen

Pro gradu -tutkielma, 102 s. + 4 liites.
Sosiologia
Helmikuu 2004

Suomalainen yhteiskunta on muuttunut 1990-luvun aikana huomattavasti. Muutoksen myötä valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut staattisesta ja ennakoitavasta dynaamiseksi ja monimutkaiseksi. Muutos on asettanut uusia vaatimuksia myös ylimpien virkamiesten rekrytoinnille. Tutkielmassa tarkastelen sitä, miten valtionhallinnon virkamieseliitin rekrytointi on muuttunut 1990-luvun yhteiskunnallisten muutosten myötä. - Vastaako ylimpien virkamiesten rekrytointi traditionaalista virkamieshierarkiaa vai modernia johtajuutta?

Tutkielman viitekehystenä toimii eliittiteoria. Lähestyn eliittiä tarkastelemalla sitä, kuinka yhteiskunnalliset muutokset aiheuttavat muutoksia eliittien rakenteessa. Mielenkiinnon kohteena ovat yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten asettamat uudet vaatimukset ja niiden esiintyminen virkamiesten nimittämisessä. Ylimmille virkamiehille asetetuista vaatimuksista otan lähempään tarkasteluun asiantuntemuksen, johtamisen, monipuolisen kokemuksen sekä kansainvälisyyden. Näiden johtamisenkriteereiden käyttöönottoa tarkastelemalle tuon esille valtionhallinnossa vallalla olevan rekrytointimallin.

Tutkielman aineistona ovat vuosina 1998 - 2002 valtionhallinnon ylimpien virkamiesten nimitysten yhteydessä tehdyt nimitysmuistiot. Muistioita on yhteensä 73. Virkamieseliitin olen rajannut koskemaan valtionhallinnon ylimpiä virkamiehiä, joiden virat kuuluvat A30 tai sitä ylempiin palkkaluokkiin.

Nimitysmuistioiden mukaan uusia ylimpien virkamiesten rekrytointikriteereitä ei ole otettu käyttöön. Nimitykset pohjautuvat edelleen perinteiseen hallinnon tuntemukseen ja erikoisasiantuntemukseen. Suuri osa nimityksistä on hallinnonalan sisäisiä. Virkamieseliitin rekrytointi on näin ollen lähempänä traditionaalista virkamieshierarkia kuin modernia johtajuutta. Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten rekrytointi ei ole muuttunut vaikka sen toimintaympäristö onkin kokenut suuria mullistuksia. Tämä voi johtaa valtionhallinnon toiminnan tehottomuuteen. Myös valtionhallinnon johtaminen saattaa heikentyä, koska traditionaalinen rekrytointimalli sulkee valtionhallinnon ulkopuolelle henkilöt, joiden sosiaalinen tausta ei vastaa vallassa olevan virkamieseliitin taustaa.

Avainsanat: Valtionhallinto, virkamieseliitti, rekrytointi, traditionaalinen virkamieshierarkia, moderni johtajuus

ALKUSANAT

”Vaikka ajattelemisen ja kirjoittamisen vaativatkin yksinäisyyttä, ne ovat kuitenkin sosiaalista kanssakäymistä” (Bauman 1997.).

Haluankin kiittää kaikkia niitä ihmisiä, jotka ovat tukeneet minua tämän tutkielman teossa.

Haluan lämpimästi kiittää valtionvarainministeriön henkilöstöosastoa kannustuksesta ja kokemuksesta, jonka sain siellä työskennellessäni. Erityiskiitos neuvottelevalle virkamiehelle Kirsi Äijälälle, jonka kanssa on ollut ilo tehdä yhteistyötä. Tutkielmaa tehdessäni olen saanut asiantuntevia neuvoja ja kommentteja ylimpien virkamiesten rekrytoinnista ja valtionhallinnon toiminnasta.

Suuret kiitokset Tampereen yliopiston sosiologian professori Matti Alestalolle, jolta olen saanut asiantuntevaa ja kannustavaa ohjausta tutkielmani kaikissa vaiheissa. Minulla on myös ollut ilo saada neuvoja akatemiaturkija Ilkka Ruostetsaarelta, jonka tutkielmaani koskevat kommentit ovat olleet erittäin hyödyllisiä.

Lopuksi tahdon vielä kiittää vanhempiani ja ystäviäni sekä ennen kaikkea poikaystäväni Carlosta henkisestä tuesta, kannustuksesta ja ymmärryksestä tutkimusprosessini aikana. Ilman teitä tämä tutkielma ei olisi ollut mahdollinen.

Porvoossa 10.2.2004

Tiina Järvinen

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	7
2. VALTIONHALLINNON YLIMMÄT VIRKAMIEHET TUTKIMUSKOHTEENA	11
2.1. Virkamiehet ja valta	12
2.2. Rekrytoituminen eliittiin	14
3. VIRKAMIESELIITIN REKRYTOINTI SUOMESSA	19
3.1. Nimitysprosessi	19
3.2. Nimittämisperusteet	21
3.3. Kelpoisuusvaatimukset ja muut valintaperusteet	22
4. VALTIONHALLINNON TOIMINTAYMPÄRISTÖ	27
4.1. Toimintaympäristön muutos 1990-luvulla	28
4.2. Muutosten vaikutus johtamiseen - valtionhallinnon johtamisretoriikkaa	33
4.3. Virkamieseliitin valintakriteerit	39
5. AINEISTO	41
5.1. Aineiston rajaus	42
5.2. Nimitysmuistiot	46
Nimitysmuistioiden sisältö ja tehtävät	46
Nimitysmuistioiden luonne ja sen vaikutus tutkimukseen	47
Nimitysmuistioiden julkisuus	49

6. ASIANTUNTEMUS	50
6.1. Asiantuntemus kelpoisuusvaatimuksena	52
6.2. Asiantuntemusta vaativat tehtävät	53
6.3. Asiantuntemus hakijoiden vertailussa	55
6.4. Nimitettyjen asiantuntemus	57
Koulutus	57
Asiantuntemus kokemuksena	59
6.5. Perehtyneisyys hallinnonalaan asiantuntemuksen perustana	61
7. JOHTAMINEN	64
7.1. Johtaminen kelpoisuusvaatimuksena	65
7.2. Johtajan tehtävät	67
7.3. Johtaminen hakijoiden vertailussa	68
7.4. Johtamiskokemus	70
7.5. Johtaminen valtionhallinnossa	72
8. MONIPUOLINEN KOKEMUS	76
8.1. Monipuolinen kokemus kelpoisuusvaatimuksena ja johtajien tehtävänkuvassa	77
8.2. Monipuolinen kokemus hakijoiden vertailussa	78
8.3. Nimitettyjen monipuolinen kokemus	81
8.4. Hallinnonalan monipuolinen tuntemus	84
9. KANSAINVÄLISYYS	87
9.1. Kansainvälinen kokemus kelpoisuusvaatimuksena	88
9.2. Kansainväliset tehtävät	91
9.3. Kansainvälisyys hakijoiden vertailussa	92
9.4. Nimitettyjen kansainvälinen kokemus	93
9.5. Kansainvälinen virkamieseliitti?	96

10. TRADITIONAALINEN VAI MODERNI JOHTAJUUS?	100
11. VIRKAMIESELIITTI JA SUOMALAINEN HALLINTOKULTTUURI	104
12. LÄHTEET	109
Muut lähteet	116
13. LIITTEET	117

1. JOHDANTO

Max Weberin mukaan valta on kyky kontrolloida tapahtumia, resursseja tai ihmisiä (1947, 152.). Valtionhallinnossa valta tulee parhaiten esille poliittisina päätöksinä. Poliittisten päättäjien takana on kuitenkin myös toisenlaisia vaikuttajia. Vaikuttajia, joiden valta ei ole yhtä selvästi havaittavissa, mutta joiden teot ja päätökset vaikuttavat yhteiskunnan toimintaan hyvin laajasti. Tämä virkamieskunta muodostaa julkisen hallinnon ytimen.

Hallinnon organisatorinen rakenne muodostuu sen mukaan, miten virkamiesten työnjako ja hierarkiasuhteet järjestetään. Virkamiesten rekrytointiperusteet sen sijaan vaikuttavat siihen, kuinka virkamiehet hoitavat tehtäviään ja millaisen luonteen hallinnon toiminta saa. (Tirronen 1993, 75.) Eräs hyvän hallinnon perusedellytys on se, että hallinnon tulisi edustaa sitä kansaa, jota se palvelee. Näin ollen virkamiesten rekrytoinnissa ei ole kyse vain prosessista, jossa palkataan lisää työntekijöitä tai parannetaan hallintoa, vaan siinä on kyse myös demokratiasta. (Peters 2001, 89.) Etenkin ylimmillä virkamiehillä on valtaa vaikuttaa hallinnon rakenteeseen ja sen toimintoihin, ja sitä myötä myös koko yhteiskunnan toimintoihin. Tämän vuoksi on hyvin tärkeää ymmärtää, millä perusteilla valtionhallinto valitsee ylimmät virkamiehensä.

Suomessa keskustelu on kohdistunut usein niin sanottuihin poliittisiin virkanimityksiin. Poliittisilla virkanimityksillä tarkoitetaan nimityksiä, joissa keskeisenä valintaperusteena ovat olleet henkilön puoluekanta ja puolueansiot (Nousiainen 1998, 281.). Poliittisten nimitysten avulla vahvistetaan nimittäjän asemaa ja vaikutetaan hallintoon. Nimitykset heijastelevat katsomusta, jossa virkakunta nähdään poliittisen johdon välikappaleeksi. Näin ollen ylin virkamiehistö voidaankin usein nähdä osaksi hallitusvaltaa. (Tiihonen & Ylikangas 1992, 259.)

Poliittisilla virkanimityksillä on Suomessa poikkeuksellisen merkittävä rooli (Ylikangas 1999, 204.). Krister Ståhlbergin (1983) mukaan jopa kolmannes korkeista virkamiehistä sai 1970-luvulla nimityksensä lähinnä poliittisista syistä. Poliittinen nimitys oli sitä yleisempi, mitä korkeammasta virasta oli kysymys (ks. myös Vartola & af Ursin 1987, 95). Poliittisilla nimityksillä onkin ollut merkittävä vaikutus hallinnon toimintaan.

Valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti 1990-luvun aikana. Suomessa muutos on näkynyt ennen kaikkea kansainvälistymisenä ja talouden kehityksenä. 1990-luvun alussa vallinnut syvä lama ja liittyminen Euroopan Unioniin ovat molemmat vaikuttaneet merkittävällä tavalla suomalaisen yhteiskunnan rakenteisiin. Yhteiskunnallisessa keskustelussa muutoksesta on puhuttu niin globalisoitumisen, infomationalisoitumisen kuin työn uusien muotojen lähtökohdasta. Ulrich Beckin (1995, 16-18) mukaan muutokset ovat tehneet yhteiskunnasta yhä kompleksisemmän. Ongelmien hallinta on tullut vaikeaksi, koska enää ei ole olemassa helppoja vastauksia yksinkertaisiin kysymyksiin. Muutokset ovatkin lisänneet vaatimuksia hallinnon, tehokkuuden, toimivuuden ja taloudellisuuden parantamisesta (VM 1996, 5.). Valtionhallinnon ja sen toimintaympäristön voimakas muuttuminen on johtanut myös korkeimmille virkamiehille asetettavien vaatimusten uudelleenarviointiin (VN 1997.).

Tutkielmani sai alkunsa kesällä 2002 työskennellessäni valtiovarainministeriön henkilöstöosastolla. Kesän aikana henkilöstöosastolla muokattiin uutta valtion johdon kehittämisen strategiaa (Joke-strategia). Tähän strategiaan liittyen tehtävänäni oli selvittää, kuinka vuonna 1997 tehty valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja valintamenettelyiden uudistamisesta on toteutunut. Periaatepäätöksen tavoitteena on varmistaa pätevimpien mahdollisten henkilöiden valinta valtion ylimpiin tehtäviin, parantaa henkilöjohtamista valtion virastoissa, edistää liikkuvuutta ja sen avulla kokemuksen monipuolisuutta johtotehtävissä sekä lisätä naisten osuutta valtion ylemmissä viroissa. Periaatepäätöksellä on myös haluttu kehittää ja tehostaa valintamenettelyä. (VN

1997.) Selvityksen tuloksena oli, ettei periaatepäätös ole kaikilta osiltaan toteutunut. Ongelmia ilmeni muun muassa liikkuvuuden ja monipuolisen kokemuksen edistämässä sekä naisten osuuden lisäämisessä. (ks. Järvinen 2003)

Selvitystä tehdessäni aineistonani olivat ylimpien virkamiesten nimitysten yhteydessä vuosina 1998-2002 laaditut nimitysmuistiot. Minulla oli käsissäni mielenkiintoinen aineisto, jollaiseen tutkija vain harvoin törmää. Tämän vuoksi heräsikin ajatus jatkaa muistioiden tarkastelemista kuitenkin hieman eri näkökulmasta. Ylimpiä virkamiehiä on sosiologisessa tutkimuksessa tarkasteltu useimmiten eliittinäkökulmasta käsin. Myös tämän tutkielman viitekehystenä toimii eliittiteoria, vaikka sitä ei ehkä käytetäkään aivan perinteisellä tavalla. Tavoitteenani on selvittää, miten valtionhallinnon virkamieseliitin rekrytointi on muuttunut 1990-luvun yhteiskunnallisten muutosten myötä. Yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten tulisi vaikuttaa myös ylimpien virkamiesten rekrytointiin. Tutkimuksessa tarkastelen sitä, onko näin todella tapahtunut. - Vastaako valtionhallinnon ylimpien virkamiesten rekrytointi traditionaalista virkamieshierarkiaa vai modernia johtajuutta?

Tarkastelen aluksi vallan käsitettä ja sitä, miksi suomalaiset ylimmät virkamiehet kuuluvat eliittiin. Tuon myös esille, miten eliittiin rekrytoidutaan ja kuinka eliitti muuttuu. Tämän jälkeen käyn läpi ylimpien virkamiesten rekrytointia ja nimitysprosessiin vaikuttavia tekijöitä. Rekrytointiprosessia tarkasteltuani pohdin sitä, kuinka yhteiskunta on muuttunut ja miten muutos on vaikuttanut myös valtionhallintoon ja hallinnon johtamiseen. Tuon esille kaksi rekrytointimallia: traditionaalinen virkamieshierarkia ja moderni johtajuus. Ensimmäinen malli pohjautuu vanhaan hallintoon liitettyihin määreisiin; muuttumattomuuteen ja ennustettavuuteen. Toinen malli edustaa sen sijaan uutta valtionhallintoa, jonka toimintaympäristö on dynaaminen ja monimutkainen. Näiden kahden mallin avulla tarkastelen ylimpien virkamiesten rekrytointia. Ennen analyysin aloittamista käyn kuitenkin vielä läpi aineistoa ja sen rajausta. Virkamieseliitin olen rajannut koskemaan valtionhallinnon ylimpiä virkamiehiä, joiden virat kuuluvat A30 tai sitä ylempiin palkkaluokkiin.

Koska johtamiselle asetetut vaatimukset muuttuvat yhteiskunnan muutoksen myötä, tarkoittaa tämä samalla myös sitä, että virkamieseliittiin rekrytoitumisen kriteerit muuttuvat. Kriteereistä otan lähempään tarkasteluun neljä valtionhallinnossa esillä ollutta ylimpien virkamiesten valintaperustetta: asiantuntemus, johtaminen, monipuolinen kokemus ja kansainvälisyys¹. Tavoitteenani on selvittää, onko nämä uudet valtionhallinnon virkamieseliitin rekrytointikriteerit otettu käyttöön. Kriteereiden kautta pohdin sitä, kumpi edellä esitetyistä rekrytointimalleista vastaa paremmin valtionhallinnossa vallalla olevaa mallia ja millaisia johtajia valtionhallintoon halutaan. Päätän analyysin johtopäätöksiin sekä pohdintaan siitä, mitä tulokset tarkoittavat ja mistä ne johtuvat.

Valtiovarainministeriöön tekemäni selvitys on antanut minulle viitteitä tutkimuksen tulosten suunnasta. Vaikuttaa siltä, että nimitykset pohjaavat edelleen vanhanaikaiseen näkemykseen johtajasta asiantuntijana ja alan erikoistuntijana. Asiantuntemus nähdään pitkälti edellytyksenä viran menestyksekkäälle hoitamiselle. Vuoden 2003 alussa valmistunut uusi valtionhallinnon johtamisen strategia (VM 2003) heijastelee muutoksen ja kehittymisen tarvetta valtionhallinnon johdossa. Kuitenkin jos hypoteesini pitää paikkansa, perustuvat nimitykset edelleen vanhoihin johtamiskäsityksiin. Näin ollen käsitys siitä, millaisia johtajia valtionhallintoon todella halutaan säilyy muuttumattomana, vaikka uusien strategioiden avulla sitä koetetaankin muuttaa. Eliittitutkijoista muun muassa Ilkka Ruostetsaari (1992, 81) tuo esille, että eliitin rakenne muuntuu vasta silloin, kun eliittiin aletaan rekrytoida taustaltaan ja taidoiltaan erilaisia henkilöitä kuin aikaisemmin. Hypoteesini mukaan valtionhallinnon virkamieseliitti pysyy siis muuttumattomana tai muuttuu hyvin hitaasti jos on muuttuakseen.

¹ Kansainvälisyys ei varsinaisesti kuulu ylimpien virkamiesten valintaperusteiden joukkoon. Se tulee kuitenkin välillisesti esille kaikille virkamiehille yhteisissä, yleisissä valintaperusteissa kielitaidon sekä yhteistyökyvyn ja vuorovaikutustaitojen muodossa.

2. VALTIONHALLINNON YLIMMÄT VIRKAMIEHET

TUTKIMUSKOHTENA

Valtionhallinnon ylimpiä virkamiehiä on useimmiten tutkittu eliittinäkökulmasta käsin. Eliittiteoria onkin muodostanut pluralismin ja marxismin rinnalla yhden pääasiallisen viitekehyksen yhteiskunnallisen vallankäytön tutkimuksessa. Eliittitutkimuksen kulta-aika sijoittuu 1960-luvulle, jonka jälkeen se on pitkälti jäänyt luokkatutkimuksen varjoon. 2000-luvulle tultaessa mielenkiinto eliittiteoriaa kohtaan on kuitenkin jälleen kasvanut. Syynä on pidetty Euroopan integraation tuomia uusia eliittiryhmiä, sosialismin romahtamista sekä demokratisoitumisen kolmatta aaltoa, jossa eliiteillä ja niiden roolilla on ollut keskeinen asema. (Ruostetsaari 2003, 39-40.)

Myös suomalaiset eliitit ovat olleet tutkijoiden mielenkiinnon kohteena kasvavissa määrin. Suomessa eliitin tutkimus on perinteisesti käsitelty laajemmin kansanedustajia ja virkamieseliittiä. Tutkimusongelmat ovat koskeneet eliitin rakenteellisia ja institutionaalisia piirteitä sekä eliitin roolia yhteiskunnassa. Mainittavia avauksia ovat olleet Martti Noposen (1964) ja Pekka Nyholmin (1961) tutkimukset. Virkamieseliitin tutkimusta on Suomessa tehty muun muassa etiikan näkökulmasta. Tulosten mukaan tiettyjen sosiaaliluokkien suosimisjärjestelmät ovat etiikkaa murentavia seikkoja (Vartola & af Ursin 1987). Myös virkaeliitin rakennetta ja valmisteluvallan käytön yhteiskunnallisia rakennevinoutumia on selvitetty (Waronen 1983; Väänänen 1975). Viimeaikoina on tutkittu esimerkiksi Euroopan unionin vaikutusta virkamiesten tehtäviin ja rooliin yhteiskunnassa (Murto, Ikonen & Väänänen 1996).

2.1. Virkamiehet ja valta

Käsite eliitti tulee latinankielen sanasta *eligere*, tehdä valinta ja *electa*, valittu osa. Eliitti viittaa siis valittujen joukkoon. (Murto 1996, 14.) Ylimpien virkamiesten nimittämisessä on kyse juuri valinnasta. Virkaan valitaan yksi muiden hakijoiden joukosta. Paikkoja eliitissä on kuitenkin vain harvoille ja valikoiduille - kaikkia ei sinne hyväksytä, kaikki eivät sinne pääse.

Eliitin käsitettä on määritelty useilla eri tavoilla. Oli kyse sitten jalkapallon pelaamisesta, säveltämisestä, ruoanlaitosta tai kortinpeluusta aina löytyy joku, joka on paras tällä alalla. Näitä, alansa parhaita, voidaan Vilfredo Pareton mukaan (1963, 1423) kutsua eliitiksi. Eliitti voidaan myös määritellä sanomalla, että se on mikä tahansa ihmisryhmä tai sosiaalinen kategoria, jonka asema yhteiskunnassa on etuoikeutettu tai, jolla on valtaa yli muiden ryhmien. Esimerkiksi armeijan ylin hierarkia, kirkon johto, valtion ja yksityisten suuryritysten ylimmät johtajat on perinteisesti luokiteltu eliittiin kuuluviksi. (Johnson 2000.) Eliitillä viitataan toisin sanoen niihin, joilla on jossain ryhmässä eniten valtaa (Lasswell & Kaplan 1950, 201.). Virkamieseliitti on useissa tutkimuksissa määritelty sellaisten virkamiesten ryhmäksi, jotka ovat tärkeimpiä vallankäyttäjiä hallinnossa. Tässä tapauksessa kyseessä ovat valtionhallinnon ylimmät virkamiehet.

Eliitti voidaan erottaa tavallisesta kansasta sen vaikutusvallan perusteella. Weberin mukaan (1947, 152) valta on kyky kontrolloida tapahtumia, resursseja tai ihmisiä. Valta on näin ollen mahdollisuutta alistaa muiden käyttäytyminen omaan tahtoon. Valta on myös mahdollisuutta siihen, että yksi toimija on sosiaalisessa suhteessaan sellaisessa asemassa, että hän voi panna täytäntöön oman tahtonsa, huolimatta vastustuksesta ja välittämättä siitä, mihin tämä mahdollisuus pohjautuu. Tässä muodossa esitetty valtakäsitys ei tällaisenaan voi useinkaan toteutua tarkastelun kohteena olevissa viroissa. Ylimpienkään virkamiesten päätökset eivät sellaisenaan voi tulla voimaan ilman ministerin, presidentin, eduskunnan tai valtioneuvoston hyväksyntää. Valta perustuukin aina suhteeseen. Esimerkiksi yksilöllä ei voi olla

rajatonta valtaa kaikissa asioissa vaan häntä sitoo suhde toiseen yksilöön, jolla on enemmän valtaa kuin hänellä. Yksilöllä, ryhmällä ja instituutiolla on aina valtaa suhteessa joihinkin muihin ihmisiin, ryhmiin ja instituutioihin. (Murto 1996, 12.)

Eliitin vallan perusta voidaan parhaiten osoittaa sen mukaan kenelle ja miten eliitti vastaa toimistaan. Virkamiehet edustavat valtiota, mutta toisin kuin poliittisen eliitin valta, niiden vallan oikeutus ei ole peräisin kansalta. Virkamiehet käyttävät poliittis-hallinnollista valtaa, joka ei suoranaisesti perustu vaaleilla mitattavaan poliittiseen vastuuseen. Ominaista virkamiehille on sen sijaan virkavastuu. Niiden valtakäyttö perustuu kansalaislähtöisen vallankäyttäjän niille asettamiin velvollisuuksiin ja vastuisiin. Vallasta puhuttaessa korostuu virkamiesten kohdalla vaikutusvalta. Vaikuttamisen avainsana on valmistelu, sillä kaikki poliittinen päätöksenteko nojaa virkamiesten tekemään valmisteluun. Kyseessä on niin sanotut päätöksenteon tukijärjestelmät, jotka tarkoittavat päätöksenteon valmistelua, suunnittelua, linjauksien tekoa, painopisteiden asettelua ja strategioiden laadintaa. Käytännössä tämä on huomattavaa vaikuttamista asioiden vireille tuloon, sisältöön, käsittelyyn ja ajoitukseen. Virkamiehet rajaavat vaihtoehdot, joista keskustellaan ja vaikuttavat näin pitkälti lopputulokseen. Tästä johtuen virkamiesten vaikutusvalta on usein myös asiantuntijavaltaa. He ovat alansa asiantuntijoita ja sen tähden he pääsevät vaikuttamaan päätöksentekoon. (Väänänen 1996, 100, 116.)

Muodollinen vaikutusvalta on väljästi ja helpostikin todennettavissa, mutta tosiasiallinen valta on vaikeasti täsmennettävissä. Se on useiden eri tekijöiden muodostama hajanainen kokonaisuus, jossa tulkinnoille jää usein paljon varaa. Useimmiten onkin selkeämpää puhua valtaresursseista, joilla tarkoitetaan kaikkea sitä, mikä auttaa yksilöä vaikuttamaan toiseen tai toisiin. (Murto 1996, 12.) Tästä myös ylimpien virkamiesten työssä on useimmiten kyse. Virkamiesten valta on usein piilossa olevaa valtaa, joka ei näy kansalaisille asti. Virkamiehet valmistelevat päätöksiä ja lakeja, jotka menevät ministereiden ja kansanedustajien päätettäväksi. Vaikka todellinen valta päättää asioista on siis ylemmillä portailla, on virkamiehillä kuitenkin usein resurssit päättää siitä, mitä asioita tuodaan esille ja mistä

näkökulmasta niitä tarkastellaan. Tämän perusteella voidaan päätellä, että valta päättää hallinnon sisällöstä ja muodosta nostaa ylimmät virkamiehet eliitin jäseniksi.

Virkamieseliitin olemassaoloon ei kuitenkaan riitä se, että ylimmillä virkamiehillä on valtaa. Keskeinen eliitin olemassaolon kriteeri on se, että eliitti muodostaa yhtenäisen, koheesiivisen ja itsetietoisin ryhmän. (vrt. Mills 1956.) Eliitin täytyy toimia ryhmänä, jolla on joitakin tarkoituksia. Mikäli ryhmä ei toimi yhtenäisenä, kysymyksessä ei ole eliitti, vaan huipulla olevien henkilöiden kategoria, esimerkiksi varakkaimpien henkilöiden ryhmä. Suomalaisia ylimpiä virkamiehiä yhdistää organisaatio, jota virkamieskunta edustaa eli valtio. Myös sosiaaliset tekijät, kuten akateeminen koulutus, sosiaalinen tausta ja poliittinen toiminta ovat Ruostetsaaren mukaan ylimpiä virkamiehiä yhdistäviä tekijöitä. Lisäksi eri eliittiryhmien välillä on Suomessa perinteisesti ollut vahva koheesio. Kuitenkin virkamieseliitin yhtenäisyydessä on ollut havaittavissa myös eliittirakenteen avautumista ja yhtenäisyyden heikkenemistä. Esimerkiksi tyypillinen virkamiesuran periytyminen vanhemmilta lapsille (ks. esim. Vartola & af Ursin 1987, 34) on vähentynyt. (Ruostetsaari 2003, 43, 156-192, 313.)

2.2. Rekrytoituminen eliittiin

Virkamieseliittiä on useimmiten tutkittu tarkastelemalla sen sosiaalista taustaa. Sosiaalisen taustan ja rekrytointimallien tutkimuksen taustalla on uskomus, että tietyillä tekijöillä on vaikutusta ihmisen asenteisiin ja poliittisiin mielipiteisiin. Tällaisia tekijöitä ovat etenkin yhteiskuntaluokka, syntyperä ja koulutus. Yhteisen sosiaalisen taustan ja koulutuspohjan on katsottu merkittäväällä tavalla edistävän minkä tahansa eliittiryhmän yhtenäisyyttä. (Ruostetsaari 1992, 40; Mills 1956 280-281.) Lisäksi esimerkiksi vanhempien korkean sosiaalisen aseman on uskottu helpottavan eliittiin kohoamista. Muutokset eliittiin rekrytoitumisen kriteereissä ja

tästä johtuen eliitin sosiaalisissa ominaispiirteissä on otettu sosiaalisten muutosten osoittajina ja päinvastoin. (Hoffmann-Lange 1987, 27; Ruostetsaari 1992, 40.)

Sosiaalisen taustan tutkimus on myös osa sosiaalisen liikkuvuuden tutkimusta. Sosiaalisen liikkuvuuden tutkimuksen avulla tarkastellaan muun muassa mahdollisuuksien jakautumista yhteiskunnassa. (Uusitalo 1980, 17.) Toisin sanoen sitä, kuinka tasa-arvoinen mahdollisuus esimerkiksi erilaisista sosiaaliluokista lähtöisin olevilla on nousta eliittiin. Kun eliittien rekrytointipohja on laaja ja eliittirakenne avoin, on sosiaalinen liikkuvuus vilkasta. Tällöin kaikilla on sosiaalisesta taustastaan huolimatta tasa-arvoinen mahdollisuus nousta yhteiskunnan ylimpiin kerroksiin. Eliittien rekrytointipohjan ollessa kapea sulkee eliitti ulkopuolelleen kaikki ne, joiden sosiaalinen tausta ei vastaa eliittiin jo kuuluvien sosiaalista taustaa. (Ruostetsaari 2003, 67, 77, 145.) Eliitin avoimuus ja sulkeutuneisuus voivat vaihdella eri tekijöiden suhteen. Eliitti voi esimerkiksi vaikuttaa avoimelta, kun tarkastellaan eliittiin kuuluvien koulutuksellista taustaa, mutta paljastua sulkeutuneeksi, kun tarkastelun kohteeksi otetaan naisten osuus eliitistä. Pareton (1963, 1429) mukaan vain silloin, kun eliittirakenne on kaikilta osiltaan mahdollisimman avoin, voidaan eliitin olettaa käsittävän ne henkilöt, jotka parhaiten soveltuvat eliitin jäseniksi.

Eliittiin rekrytoituminen ja siinä tapahtuvat muutokset olivat erityisen huomion kohteena jo klassisilla eliittiteoreetikoilla. Pareton mukaan (1963, 1431) eliitti on hitaassa, mutta jatkuvassa liikkeessä. Eliitti ei siis ole missään yhteiskunnassa muuttumaton tai staattinen, vaan sen rakenne ja suhde muuhun yhteiskuntaan muuttuu jatkuvasti. Selvimmin eliitin muutos näkyy silloin, kun sen jäseniä kuolee ja heidät korvataan uusilla jäsenillä. Virkamieseliitin tapauksessa tämä tarkoittaa myös sitä, että jäsen jää eläkkeelle tai siirtyy muihin tehtäviin. Jos jokainen kuollut, eläkkeelle jäänyt tai muihin tehtäviin siirtynyt yksilö korvattaisiin samantyyppisellä yksilöllä, säilyisi eliitti muuttumattomana. Yhteiskunnalliseen kehitykseen ei vaikuta pelkkä yksilöiden vaihtuminen eliittien sisällä, vaan myös muutos yksilöiden tyypeissä ja niissä suhteissa, joita erityyppisillä henkilöillä on toisiinsa ja muuhun

yhteiskuntaan. (Ruostetsaari 1992, 81) Näin ollen pikemminkin erilaisten henkilöiden valinta rekrytointitilanteessa aiheuttaa eliitin muutoksen kuin se, että eliitin jäsen poistuu eliitistä. Jotta eliittiin valittaisiin erilaisia ominaisuuksia omaavia henkilöitä, tulee eliittiin rekrytoitumisen kriteereiden muuttua. Eliitti muuttuu siis silloin kun rekrytoitumisen kriteerit muuttuvat.

Klassisten eliittiteoreetikoiden mukaan historiallinen muutos ei ole selitettävissä pelkästään teknologian tai talouden kehityksellä, vaan ennen kaikkea eliittien muutoksella. Luonnollisesti myös yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset vaikuttavat eliittien muuttumiseen. (Putnam 1976, 166.) Yhteiskunnallisten muutosten ja eliittien välillä vallitseekin vuorovaikutussuhde, jonka suunnan määrittely on kuitenkin usein ongelmallista. Tämä johtuu siitä seikasta, että yhtäältä eliitit saavat aikaan omalla toiminnallaan yhteiskunnallisia muutoksia, ja toisaalta yhteiskunnalliset muutokset aiheuttavat muutoksia eliittirakenteessa. Muutokset voivat olla joko äkillisiä olosuhteita dramaattisesti muuttavia kriisejä tai pidemmällä aikavälillä vaikuttavia hitaasti kumuloituvia tapahtumia. Suomalaisen yhteiskunnan muutoksessa on kyse ollut lähinnä jälkimmäisestä; hitaasti useiden vuosien kuluessa tapahtuvasta muutoksesta. (Ruostetsaari 2003, 24-25.) Suomalainen yhteiskunta ei ole muuttunut yhdessä yössä tai edes muutamassa viikossa. Esimerkiksi 1990-luvun alussa vallinneen laman seuraukset ovat kumuloituneet hitaasti pidemmällä aikavälillä.

Vaikka yhteys eliittien kokoonpanon muutoksen ja laajempien yhteiskunnallisten kehitystrendien välillä on kompleksinen, useimmat tutkijat ovat yhtä mieltä siitä, että eliittien kokoonpanojen muuttumisen tutkimus voi toimia tärkeänä historiallisen kehityksen analyysivälineenä (Putnam 1976, 166.). Toisin sanoen, koska eliittien kokoonpanot ovat helpommin havainnoitavissa kuin vallankäyttö sinänsä, niiden analysoiminen voi toimia eräänlaisena indikaattorina politiikassa ja hallitusjärjestelmässä yleisemminkin tapahtuneiden ja tapahtuvien muutosten tunnistamisessa. Esimerkiksi Stein Rokkan katsoi eliittien kokoonpanoissa tapahtuneiden muutosten heijastavan sosiaalisen ja poliittisen mobilisaation prosesseja, sosiaalisen integraation astetta sekä yhteiskunnallisiin asemiin ja

resursseihin käsiksi pääsyn sääntöjen muotoutumista. Raymond Aron puolestaan katsoi erilaisten eliittiryhmien tutkimuksen tuottavan yleiskuvan yhteiskunnalle tyypillisestä sosiaalisesta rakenteesta. (Best & Cotta 2000, 1, 16.)

Vallankäytön näkökulmasta yhteiskunnallisten kriisien ja murrosten tarkastelu on tärkeää, koska monet niistä voivat olla seurausta yhteiskunnallisten hierarkioiden huipulla olevan johtajaryhmän toimimisesta tai toiminnan puuttumisesta. Kriisit voivat aiheuttaa sekä eliittien välisiä konflikteja että muutoksia eliittien toiminnassa ja kokoonpanossa. Varsinkin kriisin akuutissa vaiheessa eliiteillä on merkittävä vapaus toimia autonomisesti. Toisin sanoen niiden tekemillä valinnoilla on usein ratkaiseva merkitys kriisin lopputulokseen. Eliitit voivat kuitenkin kriisiolosuhteissa muuttua myös joustavammiksi ja avoimemmiksi antaen näin massoille enemmän liikkumatilaa ja valtaa. (Ruostetsaari 2003, 24.) Suurten yhteiskunnallisten muutosten selittäminen eliittien muutoksella ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Demokratiassa politiikan ajatellaan heijastelevan yhteiskuntien kokonaisrakennetta; historiaa, kulttuuria, instituutioita ja perinteitä. Onkin käyty keskustelua siitä, muovaavatko politiikkaa enemmän eliitit kuin yhteiskunnan laajemmat rakenteelliset voimat ja instituutiot vai ovatko eliitit lähinnä tällaisten voimien ja instituutioiden ilmausta. (Burton & Higley 2001, 182.)

Suomalaista rekrytointitutkimusta on tehnyt muun muassa Ilkka Ruostetsaari (1992; 2003.). Hänen vuonna 2003 ilmestynyt tutkimuksensa suomalaisesta valtaeliitistä tarkastelee sitä, miten vallankäyttöä heijastavat eliittirakenteet ovat muuttuneet Suomessa 1990-luvulla tapahtuneiden suurten yhteiskunnallisten muutosten vaikutuksesta. Ruostetsaari lähtee siis liikkeelle siitä näkökulmasta, että yhteiskunnalliset muutokset aiheuttavat muutoksia eliittien rakenteessa. Tässä tutkielmassa lähestymistapa on sama. Yhteiskunnalliset muutokset asettavat uusia vaatimuksia virkamiehille. Tämän seurauksena virkamiesten rekrytoitumisen kriteerit muuttuvat ja näin ollen myös eliitin rakenne muuttuu. Tutkielmassa en tarkastele rekrytoitumista niinkään virkamiesten sosiaalisessa taustassa tapahtuneiden

muutosten kautta, vaan keskityn yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten asettamiin uusiin vaatimuksiin ja niiden esiintymiseen virkamiesten nimittämisessä.

3. VIRKAMIESELIITIN REKRYTOINTI SUOMESSA

Virkamiesten nimittämistä säädellään lailla. Julkishallinnon virantäytössä kehitys on kulkemassa säädetyn kelpoisuuden arvioinnista yleisen kyky- ja ansiovertailun suuntaan. Kelpoisuusvaatimusten väljentyessä edellytetään, että virkaa hakeneita arvioidaan paitsi kelpoisuusvaatimusten puitteissa myös muuten asiallisesti, järkevästi ja tasapuolisesti. Lisäksi edellytetään, että virkaan valittava henkilö nimitetään etukäteen vahvistettujen yleisten perusteiden mukaisesti. (Koskinen & Kulla 2001, 50.)

3.1. Nimitysprosessi

Virkamiesten nimitysprosessi etenee vaiheittain. Lain mukaan virantäyttö alkaa haettavaksi julistamisesta ja päättyy nimittämiskirjan antamiseen. (Kulla 1991, 248.) Valintaprosessin tulisi kuitenkin lähteä liikkeelle jo aikaisemmin tehtäväänalyysin ja toimenkuvan määrittelemisellä. Niiden tarkoituksena on jäsentää valintamenettelyä sekä helpottaa prosessin kulkua ja valinnasta päättävien työtä. Tämän jälkeen virka julistetaan haettavaksi tai avoimeksi. Hakemusten saavuttua alkaa niiden käsittely ja haastateltavien valinta. Haastatteluissa ja mahdollisissa soveltuvuusarvioinneissa tulisi käyttää avuksi tehtäväänalyysiä ja toimenkuvaa ja selvittää muun muassa hakijan motivaatiota ja sopivuutta tehtävään. Haastattelun jälkeen hakijat arvioidaan valintaperusteiden pohjalta. Ennen nimitettävän lopullista valintaa tulee ylimmissä viroissa vielä selvittää nimitettäväksi esitettävän sidonnaisuudet ja tarpeen vaatiessa myös saada selvitys nimitettävän terveydentilasta. Tässä vaiheessa laaditaan nimitysmuistio, jossa käydään läpi valintaprosessin kulku. Vasta tämän jälkeen seuraa varsinainen nimitys ja hakijoille valinnasta ilmoittaminen. (VM 1998.)

Prosessin toimijat vaihtelevat riippuen nimityksen kohteena olevasta virasta ja sen organisatorisesta asemasta. Käytännöt myös vaihtelevat eri ministeriöissä. Esimerkiksi ministeriön kansliapäällikön viran valmistelua hoitaa yleensä ministeriön hallinto-osasto, jonka tehtävänä on huolehtia käytännön menettelyistä (avoimeksi julistaminen jne.). Kyseessä olevan ministeriön ministeri johtaa valmistelua. Haastattelijoina toimivat tässä tapauksessa usein ministeri ja hallinto-osaston virkamies. Haastattelun toteuttamiseen voi joissain tapauksissa osallistua myös jonkin muun osaston virkamiehiä. Nimityksen käytännön valmistelu tapahtuu yleensä hallinto-osastossa, jonka virkamies myös esittelee asian valtioneuvoston istunnossa. Oma ministeri on tätä ennen kuitenkin päättänyt, ketä hän haluaa virkaan esitettäväksi. Valtioneuvoston yleisistunnossa nimityksen esittelevänä ministerinä on kyseessä olevan ministeriön ministeri. (Äijälä 3.2.2003.)

Kansliapäällikköä alemmissa viroissa ministeri ei useinkaan ole mukana alkuvaiheen nimitysmenettelyssä. Prosessia johtaa tällöin ministeriön kansliapäällikkö tai alivaltiosihteeri. Hallinto-osasto on yleensä myös tällöin prosessin todellisena toteuttajana. Nimitysmuistion kirjoittaa joku edellä mainituista toimijoista. Yleensä nimitysmuistioita ei kuitenkaan laadi kansliapäällikkö vaan hänen toimeksiannostaan esimerkiksi hallinto-osaston virkamies. On kuitenkin huomiotava, että nimityskäytännöt vaihtelevat eri ministeriöissä eikä yhtä mallia ole olemassa. (Äijälä 3.2.2003.) Nimitystoimivalta on ylimmissä viroissa joko valtioneuvoston yleisistunnolla tai tasavallan presidentillä. Suomen perustuslain 126 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää niihin virkoihin, joihin nimittämistä ei perustuslaissa tai muissa laissa säädetä tasavallan presidentin tehtäväksi.^{1 2}

¹ Esimerkiksi Suomen perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt, presidentin kanslian päällikön ja esittelijät sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt.

² Uusi Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Vanhassa perustuslaissa tasavallan presidentin nimitystoimivalta oli laajempi. Näin ollen tämän tutkimuksen aineistossa on vuosilta 1998-2000 nimityksiä, joissa tasavallan presidentti on nimittänyt henkilöitä virkoihin, joihin hänellä ei enää uuden perustuslain mukaan ole nimitystoimivaltaa.

3.2. Nimittämisperusteet

Kaikkia virkamiehiä koskevat nimittämisperusteet on säädetty hallitusmuodossa (86 §). Nämä ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taito viittaa yleiskielessä harjaantumiseen ja oppimiseen perustuvaan kykyyn, hallintaan ja taitamiseen. Virkamiesten nimittämisen yhteydessä taidolla tarkoitetaan etupäässä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Sitä voidaan kuitenkin ilmaista myös tutkinnoilla, julkaisuilla tai muulla tavoin osoitettua teoreettista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Tarvittavat tiedot ja taidot voidaan myös osoittaa käytännössä saavutetulla kokemuksella. (VM 1996, 14.) Suomessa taito, kyky ja kansalaiskunto on perinteisesti tarkoittanut pääasiassa koulutusta, joten sen avulla hankittu muodollinen pätevyys on muodostanut tärkeän virkaan nimittämisen kriteerin (Tirronen 1993, 75.). Koulutuksen merkitys nimittämisperusteena on kuitenkin viime vuosina ollut vähenemään päin (esim. Ruostetsaari 2003.). Tähän on vaikuttanut etenkin se, ettei koulutus ole enää vain harvojen etuoikeus, vaan se on sosiaalisesta taustasta riippumatta useimpien ulottuvilla.

Kyvylle tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia. Yleiskielessä kyky tarkoittaa lähinnä laadullisia edellytyksiä jostakin tehtävästä suoriutumiseen. Näitä edellytyksiä voivat olla esimerkiksi työkyky, luontainen lahjakkuus, järjestelykyky, aloitteellisuus ja johtamiskyky. Kyky voi myös viitata muihin viraston tai laitoksen toiminnan tavoitteiden toteutumisessa tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan lähinnä nuhteetonta käytöstä. Toisin sanoen sitä, ettei henkilö ole virkatoiminnassaan - eikä muutoinkaan - syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen tai rangaistaviin tekoihin. Koeteltu kansalaiskunto tarkoittaa myös yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita. (Koskinen & Kulla 2001, 53-54.) Tällaisia voivat olla esimerkiksi poliittisesta toiminnasta hankitut ansiot.

Virkaa täytettäessä joudutaan aina erikseen ratkaisemaan, mitä yleisillä nimitysperusteilla juuri siinä tilanteessa on ymmärrettävä. Tällöin tulkinnan apuna

voidaan käyttää pätevyyttä ja ansioita tarkentavia kriteereitä. Lähtökohtana on yleinen käsitys siitä, mitä menestyksellinen viranhoito edellyttää. Tätä tarkentavia perusteita ovat ensi sijassa kelpoisuusehdot, viran nimi ja tehtäväpiiri sekä konkreettiset työtehtävät. (Koskinen & Kulla 2001, 52.)

3.3. Kelpoisuusvaatimukset ja muut valintaperusteet

Nimittämisperusteita tarkennetaan erilaisilla kelpoisuusvaatimuksilla ja valintaperusteilla. Kelpoisuusvaatimuksilla tarkoitetaan nimitettävän henkilön ominaisuuksia koskevia ehtoja.

Suomen kansalaisuutta edellyttävät virat säädetään valtion virkamieslain 7 §:ssä. Näitä ovat muun muassa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virat, ministeriössä toimistopäällikön ja sitä ylemmät virat sekä ministeriön alaisessa virastossa viraston päällikön virat. (VM 1996, 15.) Virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta on säädetty erikseen lailla (Laki valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta 149/22). Tämä laki ja sitä täydentävä asetus määrittelevät virkamiehiltä vaadittavan kotimaisten kielten taidon tason. Lain 4 §:n mukaan valtioneuvostolla on mahdollisuus määrätä myös virkamiehiltä vaadittavasta muusta kielitaidosta. Näiden yleisten säännösten lisäksi virastojen hallintoasetuksissa voi olla virkakohtaisia erityissäännöksiä. Suomen kansalaisuuden ja kielitaidon lisäksi ministeriöiden ja virastojen hallintoasetuksissa säädetään erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, jotka virkaan nimitettävän tulee täyttää. Säädettyjen vaatimusten lisäksi virkaan kuuluvien tehtävien hoitaminen saattaa edellyttää myös muita taitoja ja ominaisuuksia, jotka parantavat henkilön edellytyksiä tehtävän hoitamiseen. (VM 1996, 16.)

Valtionhallinnon ja sen toimintaympäristön voimakas muuttuminen on johtanut korkeimmille virkamiehille asetettavien vaatimusten uudelleenarviointiin. Uudelleenarvioinnin tuloksena valintaperusteita uudistettiin vuonna 1997

valtioneuvoston periaatepäätöksellä (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menetelmien uudistamisesta). Valintaperusteiden uudistamisen tavoitteena on ollut varmistaa, että valtionhallinnon ylimpiin tehtäviin nimitetään mahdollisimman kyvykkäitä henkilöitä. (VM 1996, 36.) Uudistetut valintaperusteet jakautuvat säädettyihin, virkakohtaisiin kelpoisuusvaatimuksiin, ja yleisiin, kaikilta ylimmiltä virkamiehiltä edellytettäviin vaatimuksiin ja ominaisuuksiin. Säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ovat ylempi korkeakoulututkinto, asiantuntemus viran tai hallinnonalan tehtävälalla, käytännössä osoitettu johtamistaito sekä lisäksi - kaikkein ylimmissä viroissa - johtamiskokemus. Yleisiin valintaperusteisiin kuuluvat etiikka ja moraali, monipuolinen kokemus, yhteistyökyky sekä vuorovaikutus- ja ilmaisutaidot, vieraiden kielten taito (muu kuin toinen kotimainen) ja kehittymismahdollisuudet. Valintaperusteet soveltuvat kaikkiin valtionhallinnon ylimpiin tehtäviin. Ne painottuvat kuitenkin eri tavoin eri organisaatioissa ja tehtävissä. (VN 1997.)

Ylimpiin virkoihin nimitettäviltä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa. Kunkin tutkinnon soveltuvuus virkaan harkitaan kussakin nimitystilanteessa erikseen. Myös vaadittava asiantuntemus voidaan määritellä tehtävästä ja sen asemasta riippuen esimerkiksi perehtyneisyytenä viran tehtävän alaan lähinnä asiantuntijatehtävissä tai perehtyneisyytenä hallinnonalan toimintaan ylimmissä tehtävissä. Perehtyneisyyttä ei kuitenkaan voida arvioida sillä, että henkilö on työskennellyt samassa virastossa tai samalla hallinnonalalla. Näin ollen perehtyneisyys voidaan hankkia myös muilla tavoilla ja laajemminkin esimerkiksi yksityissektorin tehtävissä. (VN 1997.)

Periaatepäätöksessä tarkoitetuista virkamiehistä suurin osa on johtavassa asemassa tai asemassa, johon liittyy mahdollisuus tulla määrätyksi johtavaan asemaan, esimerkiksi tulosityksikön päälliköksi. Näihin tehtäviin valittavilta henkilöiltä vaaditaan johtamistaitoa. Kelpoisuusvaatimuksia säädettyäessä tuleekin jokaisen viran kohdalla selvittää, onko kyseessä johtamistehtävä, jolloin johtamistaito on liitettävä vaatimuksiin. Esimerkiksi puhtaasti asiantuntijatehtävissä johtamistaito ei ole välttämätön säädettyvä kelpoisuusvaatimus. Johtamistaitoon sisältyy toisaalta

toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen ja toisaalta johtajuuteen ja henkilöjohtamiseen liittyviä valmiuksia. Johtamisen osa-alueet ja tarvittavat valmiudet painottuvat kuitenkin eri tavalla erilaisissa johtamistehtävissä ja eri organisaatio- tasoilla. Johtajuuteen ja henkilöjohtamiseen liittyviä kykyjä, taitoja ja ominaisuuksia tulisi kaikesta huolimatta painottaa kaikissa valintatilanteissa. (VN 1997.)

Johtamistaito voidaan osoittaa eri tavoilla. Esimerkiksi aikaisempaan kokemukseen perustuvaa johtamistaitoa osoittaa varsinaisten johtamistehtävien lisäksi myös toimiminen vaativissa asiantuntija- ja projektitehtävissä. Valtionhallinnon kaikkein ylimmät virat ovat vaativia johtamistehtäviä, joissa edellytetään johtamistaidon lisäksi myös aikaisempaa johtamiskokemusta. Tällaisen kokemuksen hankkiminen voi tapahtua vain varsinaisissa johtamistehtävissä. Virkoja, joissa johtamiskokemusta edellytetään, ovat valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettut ja niitä vastaavat virat. (VN 1997.) Näitä ovat esimerkiksi ministeriön kansliapäälliköt, valtiosihteerit ja osastopäälliköt.

Edellä mainitut säädetyt kelpoisuusvaatimukset ovat virkakohtaisia, kun taas yleiset valintaperusteet ovat kaikilta ylimmiltä virkamiehiltä edellytettäviä ominaisuuksia. Ne tulisi ottaa aina huomioon nimitystä tehtäessä. Vuoden 1997 periaatepäätöksessä tuotiin esille, että ylimpiä virkamiehiä nimitettäessä tavoitteena on myös korkean virkamiesetiikan turvaaminen. Näin ollen yleiseksi valintaperusteeksi on nostettu etiikka ja moraali. Virkamiesetiikan perustan luovia valtionhallinnon tärkeimpiä arvoja ovat riippumattomuus, objektiivisuus, puolueettomuus, hallintotoiminnan luotettavuus, palveluperiaate, avoimuus ja vastuullisuus. (VN 1997.)

Monipuolisen kokemuksen merkitystä on haluttu korostaa entistä enemmän ylimpien virkamiesten valintatilanteessa. Monipuoliseen kokemukseen sisältyy toisaalta työkokemus erilaisissa organisaatioista ja mahdollisesti myös yksityis- tai kunnalliselta sektorilta, ja toisaalta kokemus erilaisista tehtävistä samassa organisaatiossa. Myös yhteistyökyvyn merkitystä henkilöstövalinnassa on haluttu korostaa. Yhteistyökykyä edellytetään etenkin ylimmiltä virkamiehiltä. Heidän

tehtäviinsä kuuluu poikkeuksetta yhteistyö eri tahojen kanssa. Ylimmillä virkamiehillä tulee taidon lisäksi löytyä myös halua kanssakäymiseen muiden kanssa. Verkostojen luominen ja hallinta nähdään erityisesti avainhenkilöiltä ja johtajilta edellytettävänä ominaisuutena. Ylimmiltä virkamiehiltä edellytettävään vuorovaikutustaitoon kuuluu hyvä ja monipuolinen suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito. Hallinnon avoimuuden lisääminen edellyttää, että ylimmillä virkamiehillä myös on hyvä esiintymistaito ja kyky ilmaista itseään selkeästi julkisuudessa. Näiden lisäksi ylimmiltä virkamiehiltä vaaditaan taitoa ja kykyä toimia kansainvälisessä ympäristössä. (VN 1997.)

Kansainvälisiin vuorovaikutustaitoihin kuuluu vieraiden kielten taidon ymmärtämisen ja ilmaisutaidon lisäksi myös kyky kommunikoida eri kulttuuritaustan omaavien ihmisten kanssa ja ilmaista asiat niin, että asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Sen sijaan yksittäisen viran tehtävien edellyttämä kielitaito voi olla valintatilanteessa päätettävissä oleva seikka. Asia ratkaistaan erikseen kunkin valinnan yhteydessä. Valintaperusteeksi voidaan myös asettaa henkilön kehittymismahdollisuudet eli hänen edellytyksensä tulevaan tehtävään ja usein myös seuraaviin tehtäviin. Kehittymismahdollisuuksiin kuuluvat kehittymiskyky ja -halu sekä oppimiskyky. Nämä ilmenevät esimerkiksi valmiuksina muutostilanteen hallintaan ja johtamiseen sekä kansainvälistymiskehityksen edellyttämiin muutoksiin. (VN 1997.)

Kelpoisuusvaatimusten täytyminen harkitaan jokaisen hakijan osalta erikseen. Nimitysharkinnassa vertaillaan kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden ansioita kokonaisuutena. Toisin sanoen on otettava huomioon kaikki nimitysperusteet. Nimityspäätöstä tehtäessä on seurattava yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Hallitusmuodon nimitysperusteet (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto) määrittelevät ne seikat, joihin harkinta perustetaan. Kussakin nimitystilanteessa joudutaan erikseen arvioimaan myös se, kuinka nimitysperusteita painotetaan huomioon ottaen viran tehtävät ja edellytykset. (VM 1996, 17.)

Ylimpien virkamiesten rekrytointia on haluttu muuttaa niin, että sen avulla voidaan paremmin vastata valtionhallinnon toimintaympäristön asettamiin uusiin haasteisiin. Tavoitteena on ollut varmistaa pätevimpien mahdollisten henkilöiden valinta valtion ylimpiin tehtäviin.

4. VALTIONHALLINNON TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Valtion julkisen hallinnon tehtävänä on panna täytäntöön lainsäädäntöelimen hyväksymiä lakeja, toteuttaa käytännössä ylimmän poliittisen johdon hyväksymiä toimintapolitiikkoja ja valmistella lakeja. Valtionhallinto on kokonaisuudessaan hyvin laaja organisaatio, ja monet siihen kuuluvat yksikötkin ovat hyvin suuria. Täten sillä tai sen osilla voi olla myös omia intressejä, joita se pyrkii ajamaan virallisten päätöksentekofoorumien lisäksi esimerkiksi osallistumalla yhteiskunnalliseen keskusteluun. (Saukkonen 2003.)

Valtionhallinto muodostaa moninaisen, laajan ja jatkuvasti kehittyvän johtamisympäristön. Siihen kuuluu 13 ministeriötä ja 118 toimintayksikköä tai niin sanottua tilivirastoa, joilla usealla on toimintaa sekä keskus-, alue- että paikallistasolla. Vuonna 2001 henkilöstöä oli yhteensä 120 500. Karkean arvion mukaan yli kymmenen prosenttia näistä toimi erilaisissa johto- ja esimiestehtävissä. Valtionhallinnon ylimpään johtoon kuuluu runsaat 200 henkilöä, mikä on 0,2 prosenttia valtion henkilöstöstä. Ylimpää johtoa ovat ministeriöiden valtiosihteerit, kansliapäälliköt ja alivaltiosihteerit sekä osastopäälliköt ja niitä vastaavat. Tämän lisäksi ylimpään johtoon kuuluvat tilivirastoissa ylin johtaja (pääjohtaja, ylijohdaja tai virastopäällikkö) ja aluehallinnon virastoyksiköissä ylin johtaja. (VM 2003, 24.)

Valtion toimintayksiköiden tehtäväalueet, toiminnan luonne ja toiminnan rakenteet, ohjausperiaatteet, voimavarat sekä usein myös johtamiskulttuuri ja kehitysaste vaihtelevat huomattavasti. Valtion perustehtävien hoidossa painottuvat tyypillisesti yhteiskunnan suuri intressi, toiminnan säädösperusteisuus, päätöksenteon muodollisuus, jatkuvuus, budjettirahoitus, vähäiset toiminnan vapausasteet ja julkisuusperiaate. Liiketoiminnalle puolestaan on ominaista asiakaslähtöisyys, kilpailukykyisyys, suuret toiminnan vapausasteet, muutosjohtaminen ja yksittäisten johtajien konkreettisempi vastuu. Palvelutehtävissä on nähtävissä piirteitä sekä perustehtävistä että liiketoimintatehtävistä. Käytännössä johtamistehtävien painotukset ja sisältö vaihtelevat eri toimintayksiköissä. Esimerkiksi

asiakaslähtöisyys nähdään selkeästi toimintaa ohjaavana periaatteena myös osassa niitä organisaatioita, jotka kuuluvat perinteiseen ydinvaltioon.(VM 2003, 24.)

Valtionhallinto on 1990-luvun aikana kokenut monia uudistuksia¹. Kyseessä on ollut ensimmäinen itsenäisen Suomen hallintokoneiston laajempi uudistusten kokonaisuus, joka on tähdännyt nimenomaan hallinnon ja sen toimintatapojen uudistamiseen. (Ruostetsaari 2003, 96.) Julkisen sektorin uudet toimintaperiaatteet on lainattu pitkälti yksityissektorin opeista (Määttä & Ojala 2001, 1.). Suomalainen hallinnon ja johtamisen uudistaminen eivät kuitenkaan ole kehittyneet erillisinä suomalaisina ajatus- ja toimintatapoina, vaan vuorovaikutuksessa kansainvälisessä kentässä. Tärkeänä uudistusten katalysaattorina toimi 1990-luvulla OECD:n *Public Management Committee* (Temmes, Kiviniemi & Peltonen 2001, 23.). Maailmanlaajuinen hallintopoliittisen ajattelun muutos ja erityisesti uudenlainen lähestymistapa julkiseen johtamiseen (*New Public Management*) on näkynyt Suomessa muun muassa tulosjohtamisen ja -ohjauksen, strategisen johtamisen, liikelaitostamisen ja yksityistämisen lisäämisinä (VM 1999, 3.).

4.1. Toimintaympäristön muutos 1990-luvulla

Valtionhallinto ja sen toimintaympäristö on muuttunut nopeasti 1990-luvun aikana. Valtionhallinnon suunnasta katsottuna muutokseen on pääasiallisesti vaikuttanut kaksi tekijää: Euroopan integraatio ja taloudellinen kehitys. Ensinnäkin valtioiden keskinäinen riippuvuus on lisääntynyt. Muualla tehtävät päätökset vaikuttavat yhä useammin myös kansalliseen toimintaan ja kehitykseen. Keskinäinen riippuvuus on nähtävissä etenkin kansainvälisen kaupan lisääntymisenä ja muuna talouden ja politiikan integroitumisena. Suomen kannalta merkittävimpiä tekijöitä on

¹ Valtionhallinnossa on esimerkiksi tehty laajoja aluehallintouudistuksia. Niihin kuuluvat vuonna 1997 toteutettu läänituudistus sekä viidentoista työvoima- ja elinkeinokeskuksen perustaminen eri puolille Suomea.

Neuvostoliiton romahtamisen ohella ollut Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta. Toisaalta muutokseen on ollut vaikuttamassa myös taloudellinen kehitys. Julkisen talouden ja erityisesti valtiontalouden asema heikentyi Suomessa voimakkaasti 1990-luvun alkupuolella. Tämän jälkeen työttömyys on noussut, valtion velka on kasvanut, hyvinvointivaltion palveluita on karsittu ja sosiaaliset erot ovat lisääntyneet. Lama ja sen seuraukset ovatkin lisänneet vaatimuksia hallinnon tehokkuuden, toimivuuden ja taloudellisuuden parantamisesta. (VM 1996, 5.)

John Naisbitt kirjoitti jo vuonna 1984 kirjassaan *Megatrends*, kuinka teknologiset taloudelliset muutokset tulevat muokkaamaan niin hallinnon toimintaympäristöä kuin ihmisten elämis- ja kokemismaailmaakin. Yhteiskunnallisessa keskustelussa muutoksesta on puhuttu niin globalisoitumisen, informationalisoitumisen kuin työn uusien muotojen lähtökohdasta.

Useat teoreetikot näkevät nyky-yhteiskunnan pirstoutuneena, moniarvoistuneena ja yksilöllistyneenä. Risto Eräsaari yhdistää (1996, 171.) Ulrich Beckin, Anthony Giddensin ja Scott Lashin ajatuksia modernisaatiosta toteamalla, että nyky-yhteiskunta on hallitsematon kokonaisuus, joka ei enää tarjoa itseymmärryksen tai itsetematisoinnin mahdollisuuksia tai, jossa nämä eivät enää ole tarpeellisia. Tämä kehityssuunta taas liittyy muun muassa työn organisointiin, teknologian rooliin ja jopa kansallisvaltion ja kansallisen kulttuurin merkityksen vähenemiseen. Krishan Kumarin mukaan (1995, 141) nyky-yhteiskunnan aika ei kuitenkaan ole vain modernin jälkeistä aikaa, vaan se on aikaa, jolloin moderni yhteiskunta nähdään uudessa valossa. Toisin sanoen modernia yhteiskuntaa määritelleet kehitystrendit ovat törmänneet sellaisiin perustavaan laatua oleviin ongelmiin, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan uusia keinoja. Ulrich Beckin mukaan kyse on modernin yhteiskunnan kehitysvaiheesta, jota voidaan nimittää riskiyhteiskunnaksi. Riskiyhteiskunnassa sosiaaliset, poliittiset, taloudelliset ja yksilölliset riskit eivät enää pysy yhteiskunnan kontrollin ja suojaavien instituutioiden piirissä. Näin ollen yhteiskunnan kehityksen aikana syntyneet uhat muodostuvat hallitseviksi. Yhteiskunnan toimintojen

eriytyessä riskit ulkoistuvat organisaatioista ja vastuun käsite hämärtyy. (1995, 16-18.) Hallinta tulee vaikeaksi, koska enää ei ole olemassa helppoja vastauksia yksinkertaisiin kysymyksiin. Asiat ovat monimutkaistuneet ja epävarmuus on lisääntynyt.

Beckin mukaan (1995, 11-15.) länsimaat kohtaavat nyt kysymyksiä, jotka haastavat niiden yhteiskunnallisen ja poliittisen järjestelmän peruslähtökohtia. Beck tuo tässä yhteydessä esille refleksiivisen modernisaation käsitteen, jolla hän viittaa kollektiivisuuden purkautumiseen ja yksilöllisyyden kasvuun. Refleksiiviseen moderniuteen liittyy teollisen yhteiskunnan kollektiivisten merkityslähteiden, kuten luokkatietoisuuden, hiipuminen ja hajoaminen. Tämä teollisen yhteiskunnan muutos edellyttää ja sisältää moderniuden radikalisoitumisen, joka tuhoaa teollisen yhteiskunnan perustan. Toisin sanoen modernin yhteiskunnan sisäinen dynamiikka saa sen tuhoamaan omat rakenteelliset lähtökohtansa. Kun kaikki se, mihin ihmiset ovat luottaneet ja tottuneet hajoaa ja kaikki muodostuvat uusiutuvasti uudelleen, on ihmisten Beckin mukaan lopulta tarkasteltava keskinäisiä suhteitaan ja asemaansa elämässä avoimin silmin. Yksilöt joutuvat yhä useammin selviytymään yksin niistä uhkista ja vaikeista valinnoista, jotka aikaisemmin ratkaistiin esimerkiksi perheen, suvun tai kyläyhteisön tuella.

Beck tarkoittaa yksilöllistymisellä sekä teollisen yhteiskunnan varmuuksien hajoamista että pakkoa löytää ja keksiä uusia varmuuksia itselleen ja muille niitä vaille jääneille. Yksilöllistyminen merkitsee kuitenkin myös uutta ja jopa globaalia keskinäistä riippuvuutta. Yksilöllistyminen ja globalisoituminen voidaankin itse asiassa nähdä refleksiivisen modernisaatioprosessin eri puolina. (1995, 28.) Globalisaatio ilmenee muun muassa talouden liberalisoitumisena ja kulttuurien universalisoitumisena. Malcom Waters jakaa länsimaissa tapahtuneen globalisaation kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe alkoi hänen mukaansa jo kapitalismin syntyäaikoina. Tällä hetkellä menossa olevaa, globalisaation kolmatta vaihetta kuvaa kulutuksen muuttuminen elämäntavaksi, arvopolitiikan esiintuleminen hallinnossa ja

sivilisaation globaali idealisointi esimerkiksi ympäristönsuojelun ja ihmisoikeuksien muodossa. (1996, 158-161.)

Globalisaatio merkitsee sitä, että etäisyydet maapallolla pienenevät pienenemistään. Globalisaatio merkitsee Watersin mukaan kuitenkin myös sitä, että sosiaaliset ja yhteiskunnalliset järjestykset lähentyvät toisiaan. Maapallosta muodostuu äärellinen, mutta rajaton ja saumaton avaruus, jossa sosiaalisia järjestyksiä tehdään ja muokataan. (1996, 164.) Myös esimerkiksi Luhman tuo esille näkemyksen maailmanyhteiskunnasta, jossa perinteinen yhteiskuntateoria korvautuu ajatuksella yhteiskunnasta tai yhteisöstä, joka ylittää rajat, kulttuurit ja kansallisvaltiot (1984, 555-560.). Useimmat yhteiskuntaan yhdistetyt käsitteet kuten sosiaaliset suhteet, arvot ja normit eivät kunnioitakaan valtioiden rajoja. Globaalia yhteiskuntaa ei kuitenkaan ainakaan vielä voida pitää realiteettina. Vaikka globaalin yhteiskunnan piirteet yleistyvät ja vahvistuvat, jäsentyvät monet asiat edelleen paikallisesti tai kansallisvaltion kautta. (Kosonen 1998, 186.) Esimerkiksi Timo Keski-Petäjä (10.-14.3.2003) tuo esille globalisaation käsitteen, jolla hän tarkoittaa sitä, että yhteiskunnissa tapahtuvat muutokset ovat globaalis-lokaaleja. Tällä hän tarkoittaa sitä, että tapahtumien muutosvoimat ovat pitkälti globaaleja kun itse ilmiöt taas ovat lokaaleja. (ks. myös Beck 1995.)

Myös Raimo Blom (1999, 215) esittää näkemyksen, jonka mukaan globalisaatioon tulisi suhtautua varauksellisesti niin kauan kuin sen muoto ja vaikutukset eivät ole selviä. Hänen mukaansa globalisaatio ymmärretään yleensä jonakin meitä pakottavana voimana. Globalisaatio ikään kuin edellyttää tiettyjä taloudellisia, poliittisia tai sosiaalisia ratkaisuja. Suomessa globalisaatiolla on perusteltu lähinnä pakkoa integroitua länteen ja liittyä EMU:un. Samoin globalisaatiolla on perusteltu suuryritysten ulkomaisia investointeja ja kotimaassa tehtyjä rationalisointeja. Molemmissa tapauksissa olisi Blomin mukaan voitu vedota myös esimerkiksi kansainväliseen kilpailuun tai kansalliseen kilpailukykyyn.

Vaikka globaali yhteiskunta ei olekaan vielä kokonaisuudessaan todellisuutta, voidaan sanoa, että globalisaatio näkyy jo etenkin markkinoiden, finanssitalouden, tuotannon ja kommunikaation globalisoitumisena. Nämä kaikki yhdessä ovat Frank Websterin mukaan johtaneet informaation infrastruktuurin muuttumiseen. Tällä Webster tarkoittaa sitä, että tiedon käsittelemisen tavat ovat muuttuneet ja samalla tiedon merkitys ja määrä on kasvanut. (2002, 69-73.) Tiedosta ja tiedon käsittelystä on tullut yhä tärkeämpää. Viimeaikaisessa keskustelussa on jopa tuotu yhä useammin esille ajatus, jonka mukaan tiedosta on noussut tärkein tuotannontekijä ja tietotyöläiset ovat uuden yhteiskuntamuodon keskeisin ammattiryhmä (Pyöriä 2003, 193.). Näin ollen tiedosta on myös tullut organisaatioiden tärkein kilpailuvaltti.

Tiedon merkityksen kasvamiseen on vaikuttanut etenkin teknologian valtavan nopea kehitys viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana. Esimerkiksi Nokian kehitys on ollut vaikuttamassa siihen, että Suomesta on muutamassa vuodessa tullut yksi kilpailukykyisimmistä tietoyhteiskunnista (esim. Castells & Himanen 2002.). Tiedon merkitystä on kuitenkin kasvattanut myös muunlaiset yhteiskunnalliset muutokset. Näitä ovat juuri edellä mainitun globaalien maailmanjärjestyksen muotoutumisen lisäksi esimerkiksi yleinen yhteiskunnallinen uudenaikaistuminen ja taloudessa tapahtuneet muutokset. (Vuorensyrjä 2000, 21.)

Suomalainen yhteiskunta on muuttunut 1990-luvun aikana huomattavasti. Muutokset kuten Neuvostoliiton romahtaminen, syvä lama ja liittyminen Euroopan Unioniin ovat kaikki horjuttaneet vanhoja tukipilareita. Uudet rakennemuutokset ovat sen sijaan tehneet Suomesta yhden maailman kilpailukykyisimmistä tietoyhteiskunnista. Muutokset ovat olleet suuria ja ne asettavat yhteiskunnalle ja sen ihmisille uusia vaatimuksia. Kuinka nämä muutokset ovat sitten vaikuttaneet valtionhallintoon? Vanha valtionhallinto nähdään staattisena ja yksinkertaisena. Beckin (1995, 16-18) mukaan nyky-yhteiskunta on kuitenkin muuttunut yhä kompleksisemmäksi. Näin ollen myös hallinnon tulisi muuttua yhä dynaamisemmaksi, kompleksisemmaksi ja vaihtelevammaksi. Tämä ei kuitenkaan voi tapahtua hetkessä vaan se vaatii aikaa. Sillä, vaikka taloutta ja politiikkaa, eli niin sanottuja virallisia rakenteita onkin

helppo muuttaa, vie kulttuurin muutos sen sijaan vuosikymmeniä (Melin & Nikula 2003, 259.). Vaaditaan paljon ennen kuin valtionhallinnon toimintaympäristö vastaa niitä odotuksia, joita sille tänä päivänä asetetaan.

Taulukko 1. Vanhan ja modernin valtionhallinnon toimintaympäristö¹

	Vanha valtionhallinto	Moderni valtionhallinto
Toimintaympäristö	staattinen	dynaaminen
Ongelmat	yksinkertaisia	monimutkaisia
Tulevaisuus	ennakoitavissa	ei täsmällisesti ennakoitavissa

¹Taulukko perustuu Henry Mintzbergin (1979) kontingenssiteoriaan. Teorian mukaan organisaatorakenteen edullisuus riippuu tilanneyhteydestä.

4.2. Muutosten vaikutus johtamiseen

- valtionhallinnon johtamisretoriikkaa

Valtionhallintoon kohdistuvat uudistuspaineeet ovat osaltaan johtaneet siihen, että myös julkisen hallinnon henkilöstön pätevyyyteen kohdistuneet muutospaineeet ovat voimistuneet. Valtionhallinnossa tapahtuneet muutokset ovatkin toimineet myös johtamisen kehittämisen lähtökohtana. Tarkastelen seuraavassa, kuinka valtion työmarkkinalaitoksen julkaisemissa johdon kehittämisraporteissa, -muistioissa ja -oppaissa tuodaan esille johtamisessa tapahtunutta muutosta ja millaisia vaatimuksia niissä johtajille asetetaan.

Hallinnon kehittämisraporttien mukaan uudistamisen tavoitteena on ollut vastata muutoksien tuomiin haasteisiin toiminta- ja kilpailukyvyyn turvaamiseksi ja varmistamiseksi. Johtamisen kannalta keskeisiä rakenteellisia muutoksia ovat olleet ohjausjärjestelmien, henkilöstöpolitiikan ja taloushallinnon uudistukset sekä

hallinnon keventäminen ja päätösvallan delegointi. Lisäksi kansainvälistyminen on toiminut merkittävänä haasteena julkisessa johtamisessa. Muutosten myötä esimerkiksi virastojen ja laitosten itsenäisyyden ja vastuun on nähty kasvavan, ja näin ollaan luotu edellytyksiä ammattijohtamisen kehittymiselle. Samaan aikaan useilla julkisen sektorin aloilla ollaan siirrytty kohti markkinaohjautuvuutta. Tämä on merkinnyt kilpailun lisääntymistä myös julkisen sektorin puolella. Yleisenä trendinä on lisäksi nähty asiakasnäkökulman vahvistuminen julkisen sektorin toiminnassa ja sen myötä laatuajattelun kehittyminen. Kansainvälistyminen on tietenkin näkynyt liittymisenä Euroopan unionin jäseneksi, mutta se on myös tullut esille virastojen ja laitosten kansainvälisen toiminnan kasvuna ja monipuolistumisena. (Temmes ym. 2001, 22.) Mälkiä ja Stenvall (1994 226) erottavat viisi yhteiskunnassa vallalla olevaa, yleistä muutostrendiä, jotka ovat erityisen keskeisiä virkamiespätevyyden kannalta ja joita voidaan pitää merkittävinä myös johtamisen kannalta. Muutostrendejä ovat:

- virkataitojen laaja-alaistuminen ja jatkuvasti uudistuva luonne
- informaatiovaltaistuminen
- hallinnon kansainvälistyminen
- managerialistuminen
- markkinoistuminen (emt., 226-227.)

Ennen 1990-luvulla alkanutta hallinnon ja johtamisen kehittämistä hallitsi julkisen sektorin johtamisympäristöä olosuhteiden stabiilius ja ennustettavuus. Johtajilta vaadittiin tällöin lähinnä asiantuntemusta ja substanssin osaamista. Muutos on ollut valtava. Vuonna 1996 laaditussa *Korkeimpien virkamiesten valinnan kehittämisen* työryhmämuistiossa vedetään jopa johtopäätös, että pysyvää valtionhallinnossa on enää vain jatkuva muutosprosessi. Jatkuva muutos on työryhmämuistion mukaan merkinnyt sitä, ettei totuttuihin ajatus- ja toimintamalleihin ole enää useinkaan mahdollista turvautua. On siis oltava askeleen edellä muutosta, jotta kehityksen ohjaaminen olisi mahdollista. (VM 1996, 9.)

Muutoksella on tietenkin ollut vaikutusta myös valtion korkeimpien virkamiesten asemaan, tehtäviin ja heille asetettaviin vaatimuksiin. Valtionhallinnon korkeilta virkamiehiltä edellytetäänkin entistä enemmän strategisen tason näkemystä sekä kykyä hahmottaa valtioyhteisön kokonaisuus ja tehdä kokonaisuuden kannalta parhaita ratkaisuja. Muutoksen avulla on ennen kaikkea haluttu siirtyä asioiden johtamisesta kohti ihmisten johtamista (VM 1996, 9.) Tämä on näkynyt myös valtionhallinnon kehittämisessä. Kun kehittämisen painopiste 1990-luvun alkupuolella oli selvästi hallinnon rakenteiden ja ohjausjärjestelmien uudistuksessa, siirtyi se vuosikymmenen loppupuolella kohti henkilöstöpolitiikkaa (Temmes, Kivinen, Lumijärvi, Mertano & Moilanen 1998, 40.).

Kaikkien näiden muutosten myötä on asioiden monimutkaisuus lisääntynyt ja henkilöstön johtamistaidon ja liikkeenjohdollisten taitojen merkitys korostunut. Muutokset ovat johtaneet myös siihen, että johtajien valintakriteereitä on haluttu monipuolistaa. Valintakriteereissä on alettu pelkän asiantuntemuksen lisäksi vaatia myös hyviä ihmissuhde- ja vuorovaikutustaitoja, johtamistaitoja ja -kokemusta, kielitaitoa, yhteiskunnallisten suhteiden ja kansainvälisen toiminnan hallintaa sekä kykyä toimia erilaisissa ympäristöissä (VM 1994, 46.). Näistä ihmissuhde- ja vuorovaikutustaito, johtamistaito ja -kokemus sekä kielitaito asetettiin vuonna 1997 tehdyllä periaatepäätöksellä ylimpien virkamiesten valintaperusteiksi. Myös asiantuntemus on kuitenkin edelleen säilynyt yhtenä tärkeimmistä johtajien valintakriteereistä.

Myös vuoden 2003 alussa ilmestynyt, johdon kehittämisen strategia *Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa* tuo esille, että valtionhallinnon johtamistehtävät ovat muuttuneet voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Strategian mukaan on nähtävissä, että koko julkisen johtamisen viitekehys ja kuva julkisesta johtajasta on muuttumassa. Yleisenä piirteenä kehityksessä on ollut se, että johtamistehtävät ovat monipuolistuneet ja tulleet vaativammiksi. Tämä kehitys on ennen kaikkea merkinnyt valtionhallinnon johtamisen vähittäistä ammatillistumista. Strategian mukaan johtaminen onkin ammatti, jota voi kehittää ja jossa voi kehittyä.

Johtamistehtävässä onnistuminen edellyttää monipuolista osaamista, soveltuvia henkilökohtaisia ominaisuuksia sekä sitoutumista organisaation ja koko valtioyhteisön yhteisiin tavoitteisiin. Tärkeimpänä yksittäisenä vaatimuksena johtajiksi valittavilta on tahto kantaa vastuuta. Johtaminen nähdään vastuun ottamisena koko organisaation toiminnasta. Valtionhallinnon keskeisenä sisältönä on vastuu toimintayksikön tuottavuudesta, muutoksesta, henkilöstön ja koko organisaation hyvinvoinnista ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. (VM 2003, 23, 27.)

Strategia tuo keskeisesti esille näkemyksen, jonka mukaan vastuun kantaminen organisaation koko toiminnasta edellyttää monipuolista johtamisosaamista ja toimimista monimutkaisissakin tilanteissa. Johtajat joutuvat toimimaan johtamisen eri kentillä erilaisissa, ja usein ristiriitaisissakin rooleissa. Tällöin toiminnan luonne, johtamistilanne ja johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat siihen minkälaisessa roolissa johtaja milloinkin toimii. Hyvältä johtajalta edellytetään eri johtamisroolien ja johtamisen osaamisalueiden hallintaa ja joustavaa siirtymistä roolista toiseen tilanteen mukaan. Osaamisvaatimusten voidaan nähdä painottuvan eri tavoin valtionhallinnon eri tehtäväalueilla ja johtamisen eri vaativuustasoilla. Osaamisvaatimukset saavat eri sisällön ja painotukset myös ajankohtaisten ympäristömuutosten ja organisaatioiden toimintastrategioiden mukaan. Tämän lisäksi välttämättömänä edellytyksenä johtajalle nähdään tahto johtaa. Toisin sanoen johtajalla täytyy olla tahtoa kantaa vastuuta organisaation tuloksellisuudesta, muutoksesta ja hyvinvoinnista. (VM 2003, 27-28.)

Valtionhallinnon johdon kehittämisessä (VM, 2003) on tunnistettu vuosille 2002-2012 viisi kriittistä menestystekijää, joissa onnistuminen on tärkeää organisaation vision ja strategian toteuttamiseksi. Kriittisiä menestystekijöitä ovat tuottavuusvaatimus, rekrytointihaaste, tietoyhteiskuntahaaste, johtajuus-vaatimus ja uudistamisvaatimus. Näiden mukaan johtajalle on asetettu vaatimuksia siitä, kuinka hänen tulisi toimia tehtävässään. Johtajalta vaaditaan ennen kaikkea ammattimaista johtamisotetta. Hän on vastuussa tuloksellisesta toiminnasta ja voimavarojen

tehokkaasta käytöstä. Tehokkuusvaatimusten lisäksi johtajan tulee vastata organisaation uudistumisesta ja hyvinvoinnista sekä motivoivan työilmapiirin rakentamista. Johtajuus on parhaimmillaan organisaation luovuuden ja inhimillisten voimavarojen vapauttamista perustehtävän toteuttamiseen. Johtajille on aikaisempaa tärkeämpää toimia ja hallita laajoja verkostoja. Tähän yhdistyy myös kyky viestiä tehokkaasti. Työssään johtajat vastaavat sekä hallinnon kehittämisestä että omasta kehittymisestään. Tämän vuoksi he tarvitsevat kykyä monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ja vaikutusyhteyksien käsitteelliseen hallintaan. Lisäksi heidän on siedettävä epävarmuutta ja aktiivisesti sopeuduttava jatkuvaan muutokseen. (VM 2003, 29-34.) Toisin sanoen hyvältä johtajalta edellytetään paljon. Huono johtaminen tulee organisaatiolle kalliiksi, eikä siihen ole valtionhallinnossa varaa.

Johtamisen kehittäjät ovat lukeneet alan kirjallisuuden hyvin. Valtionhallinnossa seurataan siis hyvin aikaansa kun tarkkaillaan sitä, mitä johtamisesta kirjoitetaan ja millaisia teorioita siitä on vallalla. Kielelliset konstruktiot ovat kuitenkin aina retorisia. Toisin sanoen kielellisten valintojen ja käytäntöjen kautta synnytetään todellisuutta, rajataan ratkaisuvaihtoehtoja ja luodaan sitoutumista tiettyihin ajatusmalleihin. (Alasuutari 1994, 160.) Kehittämisraporttien ja -muistioiden retoriikka voikin poiketa paljon siitä, mitä johtajilta käytännössä halutaan ja vaaditaan. Strategioissa ja raporteissa asiat ilmaistaan niin kuin niiden haluttaisiin olevan, mutta todellisuus on usein toinen.

Onko edellä esitetty siis todellinen kuva valtionhallinnon johtamisesta vai perustuuko johtaminen edelleen vanhaan hallintoon? Tämän selvittääkseni tarkastelen rekrytointia kahden rekrytointimallin avulla. Mallit ovat jossain määrin johtamisen ja rekrytoinnin ääripäitä, mutta tarkoituksena on lähinnä tarkastella sitä, kumpi malli vastaa paremmin valtionhallinnon johtamiskuvaa ja ylimpien virkamiesten rekrytointimallia.

Ensimmäistä mallia nimitän traditionaaliseksi virkamieshierarkiaksi. Malli pohjautuu vanhaan hallintoon liitettyihin määreisiin; muuttumattomuuteen ja ennustettavuuteen. Johtaminen on sen mukaan komentojohtamista, joka perustuu käskyihin ja valvontaan. Traditionaalista mallia käyttävissä organisaatioissa korostuvat hierarkkiset valta-asetat ja vahva normisidonnaisuus. (Katzenbach & Smith 1998, 233.) Traditionaalissa virkamieshierarkiassa virkamiesten rekrytoinnissa painottuu hallinnon tuntemus ja erityisasiantuntemus. Koska perehtyneisyys hallintoon on ylimmän virkamiehen tärkein kelpoisuusvaatimus, tapahtuu uralla eteneminen hierarkian portaita pitkin yleten. Rekrytoinnin tavoitteena on hallinnon jatkuvuus.

Toista rekrytointimallia nimitän moderniksi johtajuudeksi. Moderni johtajuus edustaa uutta valtionhallintoa, jonka toimintaympäristö on dynaaminen ja monimutkainen. Modernilla johtajalla on useita eri rooleja, jotka vaihtelevat johtamistehtävien ja toimintaympäristön mukaan (vrt. VM 2003, 24). Johtamistehtävissä painottuvat ennen kaikkea monipuolinen johtamisosaaminen ja henkilöstöjohtaminen. Perinteisestä hallinnon tuntemuksesta ollaan siirrytty lähemmäs yleisjohtajuutta. Tästä johtuen modernin johtajuuden avainsanoja ovat liikkuvuus ja monipuolinen kokemus. Rekrytoinnin päämääränä on vastata jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön asettamiin haasteisiin.

Taulukko 2. Traditionaalinen virkamieshierarkia ja moderni johtajuus¹

	Traditionaalinen virkamieshierarkia	Moderni johtajuus
Käsitys toimintaympäristöstä	staattinen ja yksinkertainen	dynaaminen ja monimutkainen
Suhde ympäristöön	säännösten mukainen	joustava
Johtaminen	komentojohtaminen; perustuu käskyihin ja valvontaan	yhteisö johtaminen; perustuu kannustukseen ja luottamukseen
Johtamisfilosofia	asioiden hallinta	jatkuva muutos
Rekrytointi ylimpiin virkoihin	hierarkian mukaan	ansioiden ja osaamisen mukaan
Rekrytoinnin perustana	perehtyneisyys hallinnonalaan	monipuolinen johtamisosaaminen

¹ Valtionhallinnon johtamisen kehittämisen muistioiden ja raporttien ohella taulukon laatimisessa on käytetty Henry Mintzbergin (1979) sekä Jon Katzenbachin ja Douglas Smithin (1998) ajatuksia.

4.3. Virkamieseliitin valintakriteerit

Valtionhallinnon johtamisessa korostuu tänä päivänä ympäristön ja ongelmien monimutkaisuus. Johtamiselle asetetut vaatimukset vaihtelevat organisaation ulkoisen ja sisäisen ympäristön sekä niiden ongelmien mukaan, joiden kanssa organisaatio kamppailee. Tämän vuoksi on mahdotonta löytää yksiselitteisiä johtamisen kriteereitä, jotka soveltuisivat jokaiselle hallinnonalalle ja jokaiseen virkaan tai tehtävään. Johtaminen onkin sidottu tilanneyhteyteen, joka muuttuu jatkuvasti (Mintzberg 1979.). Johtamisympäristön monimutkaisuus ja ongelmallisuus asettavat johtamiselle kuitenkin tiettyjä yleisiä kriteereitä, jotka pätevät kaikkiin valtionhallinnon johtamistehtäviin.

Johtamisen kriteereiksi voitaisiin valita useita tekijöitä. Esimerkiksi sisäasiainministeriö nimesi vuonna 1998 johtajapotentiaalin valintakriteereiksi johtajaominaisuudet, kehitysvalmiuden, asiantuntijuuden, itsetuntemuksen, vuorovaikutustaidot, luovan ongelmanratkaisutaidon sekä etiikan ja moraalin (VM 1999, 37-38.). Näiden lisäksi johtamisen kehittämisen yhteydessä on myös puhuttu paljon esimerkiksi kyvystä ottaa vastuuta ja sitoutua sekä kokonaisuuksien ja verkostojen hallitsemisesta. (esim. VM 2003, 28-31.)

Aineistoni asettaa minulle kuitenkin tässä yhteydessä tiettyjä rajoitteita. Esimerkiksi hakijoiden itsetuntemusta tai halua ottaa vastuuta ei ole mahdollista selvittää pelkkien nimitysmuistioiden perusteella. Tarvittaisiin tietoa myös haastatteluista sekä mahdollisesti tehdyistä psykologisista testeistä. Näitä tietoja ei luottamuksellisuus- ja tietosuojavelvoitteiden perusteella ole luonnollisestikaan saatavilla, joten on tyydyttävä muistioiden antamiin tietoihin.

Vuoden 1997 periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta toi esille uudet ylimmille virkamiehille tarkoitetut valintaperusteet, joiden tarkoituksena on vastata ympäristön muutoksista johtuviin johtajille asetettaviin vaatimuksiin. Näiden valintaperusteiden voidaan todeta

toimivan virkamieseliitin yleisinä valintakriteereinä. Tämän vuoksi tarkastelenkin johtamisen esiintymistä nimitysmuistiossa ylimpien virkamiesten valintaperusteiden kautta.

Myös valintaperusteiden joukossa on joitain valintakriteereitä, joita en voi tutkimuksessani edellä mainitsemastani syystä käyttää. Näitä ovat etiikka ja moraali, yhteistyökyky sekä vuorovaikutus- ja ilmaisutaidot ja kehittymismahdollisuudet. Näiden lisäksi en myöskään tule tarkastelemaan ylempää korkeakoulututkintoa. Tämä siitä huolimatta, että eliittien rekrytointitutkimus kohdistuu usein juuri koulutuksen tutkimiseen (ks. esim. Tirronen 1993). Vertailtaessa hakijoita keskenään ei ylempää korkeakoulutusta voida enää pitää kovinkaan merkittävänä ylimpien virkamiesten nimityksen kriteerinä. Kaikkien viran kelpoisuusehdot täyttävien hakijoiden kun oletetaan omaavan riittävän koulutustaustan. Vaikka koulutustaustan tarkasteleminen sinänsä saattaisikin olla kiinnostavaa, ei se kuitenkaan vastaisi tutkimukselle asetettua tavoitetta. Keskityn tämän vuoksi tarkastelemaan johtamistaidon- ja kokemuksen, asiantuntemuksen ja monipuolisen kokemuksen merkitystä ylimpien virkamiesten nimittämisessä. Tämän lisäksi otan mukaan kansainvälisen kokemuksen tai toisin sanoen, valmiuden toimia kansainvälisessä ympäristössä, joka valintaperusteissa tulee välillisesti esille yhteistyökyvyn ja kielitaidon muodossa.

5. AINEISTO

Tutkimuksen aineistona ovat valtionhallinnon ylimpien virkamiesten nimitykset aikavälillä 1.1.1998 – 31.5.2002. Aineisto on kokonaisaineisto eli siihen kuuluvat kaikki tällä aikavälillä tehdyt nimitykset. Aineisto on myös pitkittäisleikkausaineisto. Aineisto on kuitenkin kerätty sen verran lyhyeltä aikaväliltä, että sen avulla on vaikea tehdä muutoksia koskevia johtopäätöksiä. En myöskään voi tehdä koko virkamieseliittiä koskevia yleistyksiä. Sen sijaan, aineistoni heijastelee tänä aikana johtajien nimityksissä käytettyjä tapoja ja arvoja.

Aineisto on kerätty 27.5.-4.6.2002 välisenä aikana valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä tulostamalla. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ) on tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon ja raha-asiainvaliokunnan päätöksentekoa ja siihen liittyvää esittelymenettelyä palveleva tietojärjestelmä. Päätöksentekojärjestelmä sisältää monia asioiden valmisteluun liittyviä palveluja. Näitä ovat päätöskirjaus- ja pöytäkirjaustoiminnot, asiakirjojen siirrot eduskuntaan ja eduskunnasta ministeriöihin, yhteydet kirjapainoon sekä listojen ja niihin liittyvien liitteiden haku- katselu-, tulostus- ja kopiointitoiminnot sekä arkistointi. PTJ:ssä on lisäksi käyttäjien, asioiden ja istuntojen ylläpito, istuntotulostuspalvelut sekä eduskunta-asioiden päivitystoiminnot. (VNK 2003, 2, 5.)

Nimitysmuistioita ei ole aikaisemmin käytetty eliittitutkimuksen aineistona.¹ Eliittitutkimuksessa yleisimmin käytettyjä aineistoja ovat erilaiset survey-tutkimukset. (esim. Best & Cotta 2000; Ruostetsaari 2003). Myös erilaisten asiakirjojen ja haastatteluiden käyttö on tavallista (esim. Väänänen 1964; Ruostetsaari 2003.) Nimitysmuistiot soveltuvat kuitenkin hyvin eliittitutkimuksen aineistoksi. Niiden avulla saa runsaasti tietoa esimerkiksi virkamieseliittiin kuuluvien urasta ja työkokemuksesta. Sen sijaan henkilöiden syntyperää tai sosiaalista asemaa ei nimitysmuistioiden avulla voida tarkastella.

¹ Nimittämisestä nimitetyille henkilölle todistukseksi annettavia nimittämiskirjoja on sen sijaan käytetty esimerkiksi ylimpien virkojen täyttämisprosessien tutkimiseen (esim. Ståhlberg 1983).

5.1. Aineiston rajaus

Eliitin koko riippuu siitä, mihin vedetään raja vaikutusvaltaisten ja vähemmän vaikutusvaltaisten yksilöiden välille. Tähän liittyy aina harkinnanvaraisuutta, eikä esimerkiksi empiirisessä eliittitutkimuksessa ole löydettävissä itsestään selvää ja objektiivista erottelukriteeriä. (Murto 1996, 14; Ruostetsaari 1992, 15.) Tähän tutkimukseen kuuluvat virat voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu valtion ylin virkamiesjohto, yhteensä noin 130 virkaa. Tällä tarkoitetaan valtion virkamieslain 26 §:n (750/94)¹ mukaisia virkoja. Virkojen asema on jos sinänsä niin korkea ja vaikutusvalta sen verran laaja-alaista, että on helppo perustella niiden kuulumisen virkamieseliittiin. Lisäksi virkamieslain säädökset helpottavat ryhmään kuuluvien virkojen erottelusta muista viroista.

Toinen ryhmä koostuu virkamieslain 26 §:n ulkopuolelle jäävistä viroista, joihin sisältyy esimiestehtäviä ja jotka kuuluvat A30 tai sitä ylempiin palkkaluokkiin. Tämä ryhmä on ensimmäistä ryhmää sopimuksenvaraisempi, sillä sen rajaaminen olisi voitu tehdä myös toisin. Warosen (1983, 101) mukaan virkamieseliitin raja muuhun virkamieskuntaan nähden ei olekaan yksiselitteinen ja selkeä, vaan erilaisissa kysymyksissä saattaa eri virkamiesryhmien merkitys vaihdella.

Palkkausta käytetään usein virkamieseliitin kriteerinä (esim. Talkkari 1979; Uusitalo 1980.). Tällöin tietyn palkkatason saavuttaneet virkamiehet kuuluvat tehtävästään tai asemastaan riippumatta eliittiin. Palkkaus ei välttämättä kuitenkaan ole paras mahdollinen virkamiehen eliittiin kuulumisen mittari. Samalla organisatorisella tasolla, mutta eri hallinnonaloilla työskentelevien virkamiesten palkkaluokka voi

¹ Virkamieslain 26 §:n mukaisia virkoja ovat:

1. valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri
2. puolustusvoimain komentaja
3. ministeriöiden kansliapäällikkö, valtiosihteeri, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö; sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään (480/1999); sekä
4. asetuksella säädettävien virastojen päälliköt

nimittäin vaihdella. Näin ollen kohdejoukon rajaaminen palkan perusteella saattaa jättää tutkimuksen ulkopuolelle sellaisia virkoja, joissa vaikutusvalta on yhtä laaja-alaista kuin kohdejoukkoon kuuluvissakin viroissa. Toisaalta rajan asettaminen liian alas laajentaisi eliitin kokoa tarpeettomasti. Mukaan tulisi virkamiehiä, jotka eivät oikeastaan kuulu eliittiin. Tämä vaikuttaisi tutkimuksen todenmukaisuuteen ja laskisi sen validiutta.

Muut virkamieseliitin rajaamisessa käytetyt keinot, kuten virkanimikkeen mukaan erottelemine (esim. Tirronen 1993), voivat kuitenkin olla yhtä ongelmallisia kuin palkkaluokan käyttäminen. Kohdejoukon rajaaminen virkanimikkeen mukaan saattaa olla hankalaa, koska viran muodollinen asema voi virkanimikkeestä huolimatta vaihdella hyvinkin paljon. Usein muun muassa neuvottelevan virkamiehen virka saattaa tehtävänkuvasta riippuen olla joko pelkkä asiantuntijavirka, johon ei liity liioin johtamis- tai vastuutehtäviä tai sitten sen merkitys voi olla samaa luokkaa päällikkötasoisten virkojen kanssa. Näin ollen, vaikka palkkaluokan käyttämiseen virkamieseliitin määrittäjänä liittyykin tiettyjä haittoja, on se kuitenkin selkeä tapa rajata kohdejoukko. Mielestäni A30 palkkaluokka on myös tarpeeksi korkea, jotta eliitin koko ei pääse laajenemaan tarpeettomasti ja toisaalta taas tarpeeksi matala, jotta vaikutusvallaltaan merkittäviä virkoja ei jää tutkimuksen ulkopuolelle.

Kaikkiin tutkimukseen kuuluviin virkoihin liittyy mahdollisuus vallankäyttöön. Edellä mainitusta virkojen organisatorisesta asemasta johtuen palkkaluokan käyttäminen eliitin rajaajana ottaa välttämättä mukaan myös sellaisia virkoja, joissa vaikutusvalta ei ole yhtä laaja-alaista kuin kaikkein ylimmissä viroissa. Kuitenkin, kuten Etzioni-Halevy (1985, 15) täsmentää, viitta eliitti ryhmään ihmisiä, joilla on vaikutusvaltaa jollakin sosiaalisella elämän alueella. Se ei suinkaan viittaa siihen, että kaikilla eliittiin kuuluvilla olisi yhtä suuri valta vaikuttaa asioihin ja tapahtumiin. Näin ollen myös eliittiryhmän sisältä löytyy eroavaisuuksia siinä, kuinka valta ja vaikutusvalta jakautuvat eri henkilöille.

Kohdejoukon valintaan on vaikuttanut palkkaluokan lisäksi nimityksissä käytetyt yhtenäiset kriteerit. Näitä ovat muun muassa virkamieslaki sekä vuonna 1997 tehty periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja valintamenettelyiden uudistamisesta. Kriteereiden yhtenäisyydellä on vaikutusta etenkin vertailtaessa nimityksien perusteita sekä hakijoiden uraa ja sen merkitystä rekrytoitumiselle. Tämän vuoksi kohdejoukon ulkopuolelle jätettiin puolustusvoimain, rajavartiolaitoksen ja ulkoasianhallinnon virat sekä tuomarien ja korkeakoulujen virat. Näissä viroissa on käytössä erityiseen urakehitykseen perustuvat valinta- ja nimittämisjärjestelmät ja näin ollen hakijan pätevyyttä mitataan eri kriteereillä kuin yllä olevan joukon viroissa. Esimerkiksi tuomarin sekä professorinvirkoihin nimittämisessä on voimassa valtion virkamieslaista poikkeavia säännöksiä. Tutkimuksen ulkopuolelle jätän myös ulkoasiainministeriön virat, koska ministeriön rekrytointijärjestelmä poikkeaa huomattavasti muiden ministeriöiden rekrytointijärjestelmistä. Ulkoasiainministeriön virkoihin hakeudutaan yleensä sisäisen haun kautta, eivätkä ne näin ollen ole suoraan vertailtavissa muiden hallinnonalojen virkojen ja nimitysten kanssa.

Tutkimuksessani en myöskään tule käsittelemään valtion aluehallinnon virastoyksiköiden nimityksiä. Syyt tähän ovat käytännöllisiä. Vuonna 2002 nimitettiin kauppa- ja teollisuusministeriössä 15 työvoima- ja elinkeinokeskuksen johtajaa eri puolille Suomea. Nimitykset ovat periaatteiltaan kaikki samanlaisia. Koska aineistoni on melko pieni, korostuisivat nämä nimitykset kohtuuttoman paljon tutkimuksen tuloksissa. Tästä syystä jätän nämä 15 nimitystä tutkimukseni ulkopuolelle.

Näiden rajauksien perusteella kohdejoukkoon kuuluu 73 nimitystä. Nimityspäätöksen tekijänä on kaikissa tarkasteltavissa tapauksissa ollut joko valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti. Nimitykset sijoittuvat eri hallinnonaloille ja erilaisiin virkoihin:

Valtioneuvoston kanslia	4 %
Oikeusministeriö	14 %
Sisäasiainministeriö	6 %
Puolustusministeriö	8 %
Valtiovarainministeriö	11 %
Opetusministeriö	11 %
Maa- ja metsätalousministeriö	12 %
Liikenneministeriö ²	8 %
Kauppa- ja teollisuusministeriö	8 %
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	6 %
Työministeriö	8 %
Ympäristöministeriö	3 %
Oikeuskanslerinvirasto	1 %
Yhteensä	100 %
(N)	(73)

Nimitykset ovat jakautuneet epätasaisesti eri hallinnonaloille. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ne ministeriöt, joissa on tehty vähiten nimityksiä (VNK, SM, STM, YM, OKV) jäävät aineiston analyysissä vähemmälle huomiolle. Epätasaisuutta voitaisiin tasoittaa yhdistämällä eri hallinnonaloja yhteen esimerkiksi niiden historiallisen taustan perusteella. Tämä saattaisi kuitenkin vääristää kuvaa, joka hallinnonalojen nimittämisestä saadaan. Vaikka hallinnonalat eivät eroakaan suuresti toisistaan, saattaa kuitenkin kaksi ministeriötä hoitaa nimittämisen hyvinkin eri tavalla.

² Liikenneministeriön nimi muutettiin liikenne- ja viestintäministeriöksi 1.9.2000. Käytän tässä tutkimuksessa kuitenkin vielä vanhaa nimikettä.

5.2. Nimitysmuistiot

Nimityksiä tutkin nimitysasioissa laadittujen muistioiden avulla. Nimitysmuistio ja sen laatiminen ovat oleellinen osa ylimpien virkamiesten rekrytointiprosessia. Valtioneuvostossa käsiteltäviin nimitysasioihin liittyinkin aina nimitysmuistio. Muistion merkitys on keskeinen etenkin nimityksen ratkaisua pohdittaessa.

Nimitysmuistioiden sisältö ja merkitys

Nimitysmuistiosta käyvät ilmi virkaa koskevat tekijät, kuten viran avoimeksi tulo, viran tehtävät, kelpoisuusvaatimukset sekä tehtävästä johtuvat edellytykset ja ominaisuudet. Lisäksi siinä käsitellään hakuprosessia sekä sen vaiheita ja selostetaan ja vertaillaan hakijoiden ansioita. Nimitysmuistion tulisi sisältää ainakin seuraavat asiat: (VM 1998, 94)

- viran avoimeksi tulo
- säädetty nimittämismenettely
- kelpoisuusvaatimukset
- virkaan kuuluvat tehtävät
- tehtävistä johtuvat edellytykset ja ominaisuudet
- haku- tai ilmoittautumismenettely
- ehdokkaiden ansioiden tasapuolinen selostaminen
- objektiivinen vertailu
- perusteet, joilla nimitettäväksi esitettävä katsotaan ansioituneimmaksi
- miten hallitusmuodon, virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset täyttyvät
- sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden täyttäminen ja mahdollinen vaikutus
- maininta terveydentilaselvityksestä, jos sellainen on vaadittu

Nimitysmuistion tavoitteena on antaa nimitysasian ratkaisijoille riittävät ja tasapuoliset tiedot viran hakijoista ja niistä seikoista, joihin virkanimitysratkaisu perustuu. Nimitysmuistion ja sen liiteasiakirjojen perusteella on nimityksistä päättävien kyettävä arvioimaan, kuka kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista on pätevin ja kyvykkäin hoitamaan virkaa. (VM 1998, 94-97.) Nimitysmuistiolla on näin ollen tärkeä merkitys nimitysasian ratkaisun kannalta.

Virkaa hakevien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heitä kohdellaan tasapuolisesti ja ettei ketään aseteta toisiin nähden eri asemaan virkaan kuulumattomien seikkojen takia. Nimitystilanteisiin liittyvästä syrjäntäkiellosta säädetään valtion virkamieslain 6 ja 11 §:ssä. Nimitysmuistiolla on myös merkitystä syrjäytettyjen hakijoiden valituksia sekä työhön ottoon liittyvää tasa-arvolain noudattamista selvitettäessä. Työnantajalla on tasa-arvolain 10 §:n pykälän nojalla velvollisuus antaa pyynnöstä kirjallinen selvitys sille, joka katsoo joutuneensa syrjäytetyksi nimityksen yhteydessä. Mahdollisten työsyryntää koskevien rikosilmoitusten tutkinnassa nimitysmuistioilla on oleellinen merkitys. Työsyryntästä on säädetty rikoslaisissa (47 luku 3 §). (VM 1998, 96.)

Valtion virkamieslaissa tai -asetuksissa ei ole nimitysmuistioita koskevia säännöksiä. Sen sijaan ohjeita virkanimitystä koskevan muistion sisällöstä on valtioneuvoston esittelijän oppaassa. (VM 1998, 94.) Muistioden sisältö ja malli on tarkasteltavana kolmen ja puolen vuoden aikana pysynyt suurin piirtein samana.

Nimitysmuistioden luonne ja sen vaikutus tutkimukseen

Nimitysmuistioden kirjoittaminen on subjektiivista. Vaikka nimitysmuistion tarkoitus onkin olla mahdollisimman objektiivinen, saattavat kirjoittajat kuitenkin painottaa asioita eri tavoilla ja antaa asioille eri merkityksiä. Myös vakiintuneet käytännöt kahlitsevat muistioden kirjoittamista ja säätelevät sitä, mitä niissä mainitaan ja mitä jätetään mainitsematta. Näin ollen on muistioita luettaessa otettava

huomioon, että ne eivät välttämättä aina kerro rekrytointiprosessin todellista tilaa, vaan pikemminkin heijastavat nimitysmuistioiden kirjoittamisen tapoja. Nimitysmuistioiden kirjoittaminen onkin vain yksi osa koko nimittämisen prosessia. Siihen kuuluu myös monia muita osia, joita ei nimitysmuistioista näy. Koko laajan prosessin kuvaaminen muistiossa on kuitenkin mahdotonta, eikä se ole toivottavaakaan. Muistiot antavatkin kuvan siitä, kuinka nimitysmenettely toimii muodollisesti. (Järvinen 2003, 75.)

Nimitysmuistioiden kirjoittamiseen sisältyy myös ongelmallisia kohtia, jotka saattavat vaikuttaa siihen, että muistio antaa puutteellisen kuvan nimitysprosessin kulusta. Etenkin haastatteluita ja soveltuvuusarvioiteja on vaikea purkaa muistioihin ja niiden purkaminen herättää paljon kysymyksiä ja ongelmia. Tämän vuoksi ne voivat usein jäädä kokonaan mainitsematta. Tämän lisäksi esimerkiksi tehtäväänalyysin teossa täytyy usein olla tarkkana, koska työjärjestykset saattavat muuttua jo rekrytointiprosessin aikana tai heti sen päätyttyä. (Järvinen 2003, 74.)

Nimitysmuistioiden subjektivisuudesta kertoo jo se, että tarkasteltavana olevana ajankohtana tehdyt nimitysmuistiot ovat hyvinkin erilaisia. Hallinnonalojen väliset erot nimitysmuistioissa ovat suuria, mutta myös hallinnonalojen sisällä ilmenee eroavaisuuksia siinä, kuinka muistio on laadittu. Toisissa muistioissa on suppeasti ilmoitettu vain vaadittavat asiakohdat, jos aina niitäkään, kun taas toisissa selostetaan laajasanaisesti hakuprosessia ja sen eri vaiheita. Perusseikat, kuten viran avoimeksi tulo, kelpoisuusvaatimukset sekä ilmoittautumismenettely, on selvitetty kaikissa. Eroja ilmenee lähinnä hakijoiden ansiovertailua tehtäessä sekä perusteluissa, joita nimityksille esitetään.

Muistiot antavat myös tietoa siitä, mitä perusteita nimityksille annetaan ja mitkä tekijät vaikuttavat nimityksen tekoon. Näin ollen muistiot myös ilmaisevat sen, kuinka asioita halutaan tuoda esille ja mitä pidetään tärkeänä nimityksen perustelun kannalta. Tämä antaa mahdollisuuden tarkastella nimityksestä päättävien näkemyksiä siitä, mitä tekijöitä he pitävät oleellisina valtionhallinnon johtajia rekrytoitaessa.

Nimitysmuistioiden julkisuus

Nimitysmuistiot ovat asiakirjain julkisuudesta annetun lain 5 §:n mukaisia ei-julkisia asiakirjoja. Niistä voidaan antaa tietoja vain viranomaisen suostumuksella. Vaikka asiakirja ei ole julkinen on asianosaisella oikeus saada tieto asiakirjasta, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Asianosaisella tarkoitetaan tässä yhteydessä virkaa hakeneita tai siihen ilmoittautuneita henkilöitä. (VM 1998, 102.) Nimitysmuistioiden ei-julkisuuden vuoksi tutkimuksessa tulee kiinnittää erityisestä huomiota siihen, ettei nimitysmuistioissa mainittuja henkilöitä voida tunnistaa. Tutkimus on laadittu niin, että viranhakijat jäävät nimettömiksi ja heidän tietonsa pysyvät luottamuksellisina. Tutkimuksessa ei myöskään ole käytetty sellaisia tietoja, jotka voisivat paljastaa viranhakijoiden identiteetin. Esimerkiksi nimitysmuistioista poimituissa esimerkeissä on yhdistelty useiden eri muistioiden sisältöjä, jolloin viranhakijoiden tunnistaminen on mahdotonta. Toisin sanoen hakijoille ei koidu tutkimuksesta vahinkoa.

6. ASIANTUNTEMUS

Ulrich Beckin mukaan yhteiskunta on muuttunut yhä kompleksisemmaksi (1995, 16-18.). Yhteiskunnan vallitsevaksi kehitystrendiksi on tämän myötä muodostunut jatkuva muutos. Tämä muutos asettaa uusia vaatimuksia ja edellyttää uudenlaisia valmiuksia myös asiantuntijoilta. Asiantuntijalla on perinteisesti tarkoitettu henkilöä, jolla on koulutuksen ja työkokemuksen perusteella muita ihmisiä paremmat tiedot ja taidot jostain tehtävästä ja sen hoitamisesta. Uusilta asiantuntijoilta edellytetään tämän lisäksi myös kykyä orientoitua tulevaisuuteen. Ilkka Pirttilän mukaan (1997, 79) asiantuntijalla tulee olla futurologinen silmä, jolla voi sekä eritellä olemassaolevia kehitystendenssejä että luoda katseita kauas tulevaisuuteen. Asiantuntijan tärkein tehtävä on vastata uusiin haasteisiin. Asiantuntija voidaan nähdä ikuisena opiskelijana, jonka tehtävänä on pysyä yhteiskunnan muutoksen tasalla. Tässä tehtävässä tiedon kontekstuaalisuuden ymmärtäminen ja kyky tehdä vertailuja eri lähestymistapojen kesken on keskeinen asiantuntijalta vaadittava taito. Anneli Eteläpellon mukaan (1997, 86) näyttää lisäksi siltä, että asiantuntijuuden tiedollista osaamista korostavien määreiden rinnalle ovat vahvasti nousemassa myös asiantuntijatoiminnan persoonalliset ja sosiaaliset määreet.

Jari Stenvallin (1998, 65) mukaan asiantuntemus on ollut Suomessa legitimoiva peruste, johon vedoten jonkin ammattiryhmän edustajia on palkattu hallintoon virkamiehiksi. Asiantuntemuksella onkin aina ollut merkittävä rooli valtionhallinnon virkamiehiä rekrytoitaessa. Mitä johtajan asiantuntemus sitten on ja mistä se koostuu? Sisäasiainministeriön vuonna 1998 määrittelemissä johtajapotentialin valintakriteereissä johtajan asiantuntemusta kuvailtiin oman erikois- ja toimialan asiantuntemukseksi sekä hallinnon tuntemukseksi. Lisäksi asiantuntemukseen sisältyi asiantuntijaverkostoissa työskentelyn hallitseminen sekä monipuolinen kokemus. (VM 1999, 37.) Tämä määritelmä ei kuitenkaan vielä selvennä sitä, miten asiantuntemus syntyy ja kuinka se on mitattavissa. Reijo Raivolan ja Matti Vuorensyrjän mukaan asiantuntijuus kehittyy osaajalle, joka

ongelmanratkaisutilanteessa vaikeuksiin joutuessaan kykenee tarkastelemaan tilannetta ikään kuin kontekstin ulkopuolelta. Asiantuntija osaa tuloksetta tavalla jäsentää uudelleen olemassaolevia teknisiä, normatiivisia ja sosiaalisia sääntöjä ratkaisua etsiessään. Tätä taitoa ei - Raivolana ja Vuorensyrjän mukaan - voi suoraan opettaa tai siirtää asiantuntijalta oppilaalle. Asiantuntijuuden perusta on sen sijaan rakennettava pitkäjänteisellä koulutuksella, harjaantumisella ja oivalluksilla. (1998, 24.) Asiantuntemus karttuu koulutuksen ja kokemuksen kautta.

Asiantuntemuksen tarkasteleminen johtamisen kriteerinä saattaa sinänsä tuntua hieman ristiriitaiselta. Johtamiskirjallisuuden mukaan ollaan siirtymässä yhä enemmän kohti yleisjohtajuutta. Tällöin johtajan taitoja ei enää mitata sillä, kuinka hyvin hän on perehtynyt alaan, vaan sen mukaan, millaiset johtamistaidolliset ominaisuudet hänellä on. Kuitenkin julkisen johtamisen erityispiirteinä yksityiseen johtamiseen nähden on aina ollut substanssin osaamisen korostuminen (VM 1996, 8.). Asiantuntemuksen nähdään olevan välttämätöntä hallinnollisessa johtamisessa. Vuonna 1998 Valtion Työmarkkinalaitoksessa tehdyssä oppaassa ”*Miten johtaja valitaan ja valitsee?*” asiantuntemusta määriteltiin näin:

Lähtökohtana on se, että asiantuntemus voi olla sitä laaja-alaisempaa ja yleisempää, mitä korkeammasta johtamistehtävästä on kysymys. Pelkästään yleisjohtamisen ammattitaito ei kuitenkaan ole riittävää, vaan aina edellytetään myös kussakin tehtävässä tarvittavaa asiantuntemusta. (VM 1998, 25.)

Koska asiantuntemusta pidetään edelleen välttämättömänä valtionhallinnon johtajan ominaisuutena, on perusteltua tarkastella sen merkitystä ylimpien virkamiesten rekrytoinnissa. Asiantuntemuksen tarkastelu johtamisen kriteerinä on niin ikään perusteltua, kun otetaan huomioon muuttuvan yhteiskunnan virkamiehille asettamat uudet vaatimukset.

Tässä luvussa pohdin nimitysmuistioiden avulla sitä, minkälainen merkitys asiantuntemuksella on ylimpiä virkamiehiä rekrytoitaessa. Tavoitteenani on selvittää,

onko asiantuntemus säilyttänyt asemansa tärkeimpänä rekryointikriteerinä vai ovatko muut kriteerit jo syrjäyttäneet sen. Samalla tutkin sitä, kuinka asiantuntemus näkyy nimityksissä ja ennen kaikkea minkälaista asiantuntemusta valtionhallintoon halutaan. Kiinnostuksen kohteena on etenkin se, onko asiantuntemus muuttunut yhteiskunnan muutoksen myötä dynaamisemmaksi vai käsitetäänkö asiantuntijuus edelleen ”suppeasti” koulutuksen ja kokemuksen aikaansaamana yhtälönä.

6.1. Asiantuntemus kelpoisuusvaatimuksena

Ylimpiin virkoihin nimitettäviltä vaaditaan asianomaisen hallinnonalan tehtäviin ja viraston toimialaan liittyvä asiantuntemus (VM 1996). Nimitysmuistioissa asiantuntemus onkin mainittu kaikkien virkojen kelpoisuusvaatimuksena.

Vuonna 1997 tehdyn periaatepäätöksen mukaan perehtyneisyyttä ei voida arvioida pelkästään sillä perusteella, että henkilö on työskennellyt samassa virastossa tai samalla hallinnonalalla. Asiantuntemus voidaankin hankkia myös muilla tavoilla ja laajemminkin, esimerkiksi yksityissektorin tehtävissä. Valtiovarainministeriössä tehdyn johtajan valintaoppaan mukaan käyttämällä ilmaisua ”perehtyneisyys viran tehtävänäalan” aiemmin käytetyn ilmaisun ”perehtyneisyys hallintotehtäviin” sijasta onkin pyritty korostamaan toisaalta sitä, että hakijan tulee olla perehtynyt kyseisen viran tehtäviin ja toisaalta sitä, että perehtyneisyys on mahdollista hankkia myös muiden työnantajien palveluksessa. (VM 1998, 26.)

Nimitysmuistioissa näyttää kuitenkin edelleen olevan vallalla vanhempi ilmaisu ”perehtyneisyys hallintotehtäviin”. Lähes 75%:ssa muistioista viran kelpoisuusvaatimuksena oli perehtyneisyys hallinnonalaan ja hallintoon. Sen sijaan vain 25%:ssa muistioista tuotiin esille ilmaisu ”perehtyneisyys viran tehtävänäalan”. Olen tässä yhteydessä poiminut mukaan myös vastaavat ilmaisut, kuten ”perehtyneisyys toimialaan” tai ilmaisut, joissa on tarkemmin selvennetty millaista

asiantuntemusta virkaan vaaditaan, esimerkiksi ”elinkeinotoiminnan vahvaa tuntemusta sekä kokemusta osaston toimialaan liittyvien asioiden hoitamisesta”. Hallinnonaloista valtiovarainministeriö ja opetusministeriö sekä muutamissa tapauksissa myös liikenneministeriö ja oikeusministeriö olivat ainoat, jotka käyttivät kelpoisuusvaatimuksissa ilmaisua ”perehtyneisyys viran tehtävänalaa”. Samalta hallinnonalalta hankittu asiantuntemus näyttää siis muistioiden mukaan edelleenkin olevan muualta hankittua perehtyneisyyttä toivottavampaa.

6.2. Asiantuntemusta vaativat tehtävät

Virkamiehen tehtävät on yleensä määrätty ja säännelty virkasidonnaisesti. Valtion virkamiehen tehtävät käyvät ilmi eräissä tapauksissa virastoasetuksesta, mutta pääsääntöisesti niistä määrätään viraston sisäisesti työjärjestyksellä ja työnjohdollisin toimin. Virasto voi myös muuttaa viran tehtäväpiiriä. (Koskinen & Kulla 2001, 91.) Näin ollen tehtäviä voidaan muuttaa joustavasti viraston sisällä. Koska työjärjestyksiä voidaan muuttaa jopa rekrytointiprosessin aikana tai heti sen päätyttyä, voi tämä kuitenkin myös vaikeuttaa rekrytointiprosessia, esimerkiksi tehtävänanalyysin teon osalta.

Asiantuntemus on mainittu yli puolessa nimitysmuistioiden tehtävänkuvista. Tehtävänkuvalla tarkoitan tässä yhteydessä virkamiehen virkaan kuuluvia tehtäviä. Tehtävänkuva saattaa kuitenkin painottua myös esimerkiksi ministeriön tehtäviin ja tavoitteisiin. Nimitysmuistioissa on tavallisesti ensin selvitetty, mitkä ovat kyseessä olevan viraston tai osaston tehtävät ja sen jälkeen tuotu esille nimitettävälle virkamiehelle kuuluvat tehtävät. Viraston tehtävänä voi olla vastata alan kehittämisestä ja seuraamisesta ja virkamiehen tehtävänä on sitten johtaa tämän viraston toimintaa. Esimerkiksi osastopäällikön tehtävät voitaisiin kuvata näin:

”Osaston keskeisenä tehtävänä on valmistella asiat, jotka koskevat finanssi- ja maksupolitiikkaa, valtiontalouden hoitoa sekä valtion taloushallintoa.

Ministeriön työjärjestyksen (17.11.1997) 18 §:n mukaan osastopäällikön tulee johtaa osaston toimintaa siten, että sille kuuluvat tehtävät hoidetaan tuloksellisesti, seurata kehitystä osaston toimialalla ja tehdä aloitteita uudistuksiksi sekä huolehtia henkilöstönsä kehittämisestä.”

Asiantuntemuksen erottelemisen tehtävänkuvasta ei ole yhtä selkeää kuin esimerkiksi kansainvälisten- tai johtamistehtävien erottelemisen. Muistioiden tehtävänkuvuissa ei ole erikseen mainittu sitä, mitkä viran tehtävistä ovat asiantuntemusta vaativia. Asiantuntemusta vaativiksi tehtäviksi olen lukenut tehtävät, joissa vaaditaan asiaan perehtyneisyyttä ja joita on mahdotonta hoitaa ilman aikaisempaa kokemusta tehtävistä. Näin ollen esimerkiksi lainsäädännön valmistelu on luettavissa asiantuntijatehtäväksi.

Nimitysmuistioissa asiantuntemus tuotiin yleensä esille viraston tehtävänä. Muistioiden mukaan viraston kuuluu muun muassa vastata alaan liittyvistä toiminnoista ja käsitellä toimialaa koskevia asioita. Tärkeänä tehtävänä mainittiin myös kehityksen ennakointi ja analysointi. Johtajan tehtävänä on valmistella asioita, suunnitella ratkaisuja, seurata kehitystä ja tehdä aloitteita. Nimitysmuistiot antavat sen kuvan, että virastolle kuuluvat asiantuntemukseen liittyvät laajat kokonaisuudet kun taas johtajan tehtävänä on huolehtia yksityiskohdista.

6.3. Asiantuntemus hakijoiden vertailussa

Suuressa osassa muistioista on hakijoiden ansioita vertailtaessa tuotu esille asiantuntemukseen liittyviä seikkoja. Vertailussa huomio on useimmiten kiinnitetty siihen, mistä hakijat ovat hankkineet asiantuntemuksensa. Tällöin on annettu painoarvoa etenkin kokemukselle hallinnonalalta sekä perehtyneisyydelle hallintotehtäviin julkishallinnosta. Yksityiseltä sektorilta hankittua asiantuntemusta ei useinkaan mainita erityisenä ansiona. Vertailussa on myös käyty läpi asiantuntemuksen pituutta, laatua sekä vastaavuutta viran vaatimusten kanssa. Vertailu on nimitysmuistioissa tehty esimerkiksi tähän tapaan:¹

”Hakijoista Niemisellä ja Virtasella on monipuolinen ja ansiokas virkaura, joka kuitenkin lähinnä tullilaitokseen keskittyvänä on virkaan liittyvää tehtävänkuvaa silmälläpitäen yksipuolinen. Samoin Huhtasen ja Lehtisen työkokemus on kapea-alaisempaa lähinnä poliisin tehtäviin liittyvänä. Hakijoista Kettunen, Matinen ja Kallio omaavat suoranaista kokemusta lainsäädäntöön liittyvästä valmistelutyöstä. Huomioon ottaen myös asianosaisten koulutus ja muu kokemus heidät on virkaan liittyvien tehtävien vuoksi näin ollen asetettava muiden hakijoiden edelle. Näistä hakijoista Matisella on lyhyin tehtävään soveltuva kokemus. Verrattaessa Kettusta ja Kalliota keskenään on Kettusella heistä pidempi työkokemus. Hänen ansiokseen on luettava myös virkaan hyvin soveltuva kokemus kansainvälisistä tehtävistä.”

Asiantuntemusta on myös käytetty valinnan perusteena. Valinnan perusteilla tarkoitan niitä tekijöitä, jotka erottavat nimitettävän hakijan muista hakijoista. Toisin sanoen tekijöitä, joita nimitysmuistioissa käytetään perusteltaessa nimitettävän valintaa. (ks. Liite 1.) Asiantuntemus on ollut nimityksen ensisijaisena perusteena lähes puolessa tapauksista. Tällä tarkoitan sitä, että nimitys on pääasiallisesti perusteltu esimerkiksi nimitettävän henkilön aikaisemmassa tehtävässään

¹ Esimerkki on yhdistelmä useasta eri nimitysmuistioista. Hakijat eivät ole todellisia.

hankkimalla perehtyneisyydellä ja asiantuntemuksella. Kaikissa muistioissa asiantuntemus ei kuitenkaan ole ollut ainoa valinnan peruste, vaikka se onkin ratkaisevasti vaikuttanut nimitettävän valintaan. Tällöin ei ole ollut eroteltavissa yhtä pääasiallista valinnan perustetta vaan useita, jotka ovat yhdessä vaikuttaneet hakijan nimittämiseen. Asiantuntemus onkin 22%:ssa muistioista vaikuttanut nimitykseen yhdessä muiden tekijöiden, kuten kansainvälisen kokemuksen ja johtamistaidon, kanssa. Nimitetyn asiantuntemus ei ole lainkaan vaikuttanut nimitykseen 11%:ssa tapauksista. 21%:ssa nimitysmuistioista ei ole mainittu perusteita nimitetyn valinnalle. Tämä johtuu siitä, että viranhakijoita on näissä tapauksissa ollut vain yksi eikä nimityksiä ole muistioissa perusteltu sen tarkemmin.

Asiantuntemuksena arvostetaan kokemusta ja perehtyneisyyttä, joka on hankittu ennen kaikkea valtionhallinnosta, yleensä vieläpä samalta hallinnonalalta. Vain muutamassa muistioissa tuodaan esille asiantuntemus, joka on saatu alaan liittyvistä tehtävistä valtionhallinnon ulkopuolelta. Lähes puolet muistioista tuovat kuitenkin esille nimitettävän hakijan asiantuntemuksen laajuuden ja monipuolisuuden. Erityisenä ansiona on muutamissa muistioissa myös tuotu esille henkilön toimiminen alan keskeisenä vaikuttajana ja asiantuntijana. Lisäksi muutamassa muistiossa on painotettu sitä, että henkilön asiantuntijuusalue tulee tulevaisuudessa olemaan erityinen haaste valtionhallinnossa. Syvälinen ja laaja-alainen perehtyneisyys hallinnonalaan näyttää kuitenkin olevan valtionhallintoon halutun asiantuntemuksen ydin.

Hallinnonaloittaisia eroja tarkasteltaessa esille nousee kauppa- ja teollisuusministeriö, jonka nimityksissä asiantuntemusta on käytetty valinnan perusteena muita ministeriöitä vähemmän. Nimityksen perusteena asiantuntemus on ollut vain kahdessa kauppa- ja teollisuusministeriön nimityksessä, kun sen sijaan neljässä nimityksessä sitä ei ole mainittu lainkaan. Tämän ministeriön nimitysmuistioissa valinnan perusteena on useammin mainittu johtaminen kuin asiantuntemus. Kauppa- ja teollisuusministeriön lisäksi vain muutamassa ministeriössä (valtiovarainministeriö, opetusministeriö, maa- ja

metsätalousministeriö sekä liikenneministeriö) on ollut nimityksiä, joissa asiantuntemus ei muistioiden mukaan ole vaikuttanut nimitykseen. Suurimmassa osassa nimityksiä hakijan asiantuntemus on kuitenkin ollut vaikuttavana tekijänä. Ensisijaisena nimityksen perusteena asiantuntemuksen on useimmin maininnut valtiovarainministeriö (6/8), oikeusministeriö (4/6), työministeriö (4/6), opetusministeriö (4/8), sekä liikenneministeriö (3/6). Kauppa- ja teollisuusministeriötä lukuun ottamatta on asiantuntemuksella kuitenkin ollut kaikissa ministeriöissä merkittävä rooli nimitetyn erottamisessa muista hakijoista.

6.4. Nimitettyjen asiantuntemus

Asiantuntemus koostuu useista eri tekijöistä. Koulutuksen ja työkokemuksen ohella siihen vaikuttavat muun muassa henkilökohtaiset taidot ja uran aikana hankittu muu kokemus. Kaikkia niitä ei suinkaan ole mahdollista tarkastella pelkkien nimitysmuistioiden avulla. Käsittelen seuraavassa nimitettyjen koulutustaustaa sekä työkokemusta.

Koulutus

Professionaalinen asiantuntemus samaistetaan usein koulutukseen. Korkeakoulututkintoa voidaan pitää symbolisena professionaalisen pätevyyden osoituksena ja tällä tavoin keinona hankkia ammatillinen monopoli-asema (esim. Collins 1990). Toisaalta professionaalisia ammattikuntia on kehittynyt myös erilaisten tehtäväryhmittymien ympärille (suunnittelijat, johtajat ym.), jolloin suoritettu tutkinto voi rekrytointiperusteena olla sinänsä toissijainen (Stenvall 1998, 65.). Koulutus ei myöskään suoraan siirrä henkilölle asiantuntijan perehtyneisyyttä ja taitoja (vrt. Raivola & Vuorensyrjä 1998, 25). Kuitenkin koulutus on merkittävä

tekijä tarkasteltaessa sitä, minkälaista asiantuntemusta valtionhallinnossa arvostetaan. Koulutus on myös perinteisesti ollut keskeinen eliittitutkimuksen tapa tarkastella eliitin rekrytoitumista ja muutosta. Erityisesti Pierre Bourdieu (1996, 287) on korostanut koulutuksen merkitystä eliittien uusintajana ja muokkaajana.

Jari Stenvallin mukaan keskusteltaessa koulutuksen tuoman asiantuntemuksen merkityksestä hallinnossa on samalla keskusteltu siitä, millä tavoin julkisen hallinnon tulee toimia (ks. myös Ikonen 1996). Ammatillisessa kamppailussa hallinnollisista viroista on ollut erotettavissa toisaalta juristien asemaa legitimoiva diskurssi ja toisaalta muiden ammattiryhmien aseman legitimoiva diskurssi. Juristien legitimaatiodiskurssi on perustunut hallinnon lainmukaisuuteen ja oikeusturvan korostamiseen. Erityisasiantuntemusta tai hallinnollista erityiskoulutusta legitimoiva diskurssi on sisältänyt tulkinnan siitä, että yhteiskunnan tehokas hallinta vaatii erityisasiantuntemusta. (1998, 81.)

Oikeustieteelliset tutkinnot ovat perinteisesti olleet tavallisimpina kelpoisuusehtoina yleishallinnon korkeille virkapaikoille. Pekka Tirrosen (1993, 144) mukaan kaksi kolmasosaa kansliapäälliköistä on miltei aina ollut juristeja. Vastaavasti heillä on myös ollut yliedustus osastopäällikön viroissa. Julkisen hallinnon toiminta on näin ollen pitkälti perustunut lainmukaisuuteen ja oikeusturvan korostamiseen. Jaakko Nousiaisen (1998, 288) mukaan virkojen kelpoisuusehtojen vähittäinen väljentäminen näyttää kuitenkin jo laventaneen henkilöstön koulutus pohjaa esimerkiksi yhteiskuntatieteellisiin tutkintoihin päin. Myös muun muassa Ilkka Ruostetsaari (2003, 163) on tuonut esille juristien ylivallan karisemisen. Valtionhallinto on kuitenkin edelleen vahvasti juristivaltainen. Tämä käy ilmi myös nimitysmuistioista.

Kaikilla kohdejoukkoon kuuluvilla ylimmillä virkamiehillä on ylempi korkeakoulututkinto. (ks. Liite 2.) Ruostetsaaren mukaan (2003, 295) tämä merkitsee eliitin sulkeutumista vähemmän koulutetuilta. Yli 40% nimitetyistä virkamiehistä on saanut juristin koulutuksen. Viidesosa ylimmistä virkamiehistä on sen sijaan

opiskellut yhteiskuntatieteitä. Ruostetsaaren mukaan juristien ylivalta on karissut viime vuosikymmenen aikana ennen kaikkea ministeriöissä. Sen sijaan valtionhallinnon keskusvirastoissa juristien osuus on pysynyt melko samana. Ministeriöissä juristien osuus on laskenut kolmasosalla, ollen tällä hetkellä noin puolet. Yhteiskuntatieteilijöiden osuus sen sijaan on kaksinkertaistunut kuudesosasta kahteen viidesosaan. (2003, 163.) Nimitysmuistioissa virastoihin tehtyjen nimitysten osuus on alle kolmasosa koko aineistosta, joten samanlaisia johtopäätöksiä ei voida vetää. Kuitenkin noin puolet ministeriöiden ylimpiin virkoihin rekrytoiduista on saanut oikeustieteellisen koulutuksen ja noin 23% yhteiskuntatieteellisen. Tämä vastaa Ruostetsaaren saamia tuloksia.

Eniten juristeja on rekrytoinut oikeusministeriö, jonka nimitetyistä kaikki ovat saaneet oikeustieteellisen koulutuksen. Muita ´itsestään selvyiksi´ ovat maa- ja metsätaloustieteellisen koulutuksen saaneet, jotka ovat kaikki tulleet nimitetyiksi maa- ja metsätalousministeriöön. Samoin kaikki kolme sotilaskoulutuksen saanutta on nimitetty puolustusministeriöön. Yhteiskuntatieteilijöitä on sen sijaan nimitetty melko tasaisesti kaikkiin ministeriöihin. Valtiovarainministeriö on kuitenkin nimittänyt heitä eniten. Jopa viisi kahdeksasta ministeriöön nimitetyistä on ollut yhteiskuntatieteilijä. Ekonomeja ei valtiovarainministeriöön ole sen sijaan nimitetty lainkaan.

Asiantuntemus kokemuksena

Henkilön asiantuntemuksen selvittäminen pelkkien nimitysmuistioiden perusteella ei ole kovinkaan helppoa. Ennen kaikkea on vaikea arvioida sitä, onko nimitetty uransa varrella hankkinut juuri täytettävänä olevaan tehtävään sopivaa asiantuntemusta. Useista viroista on pelkän tehtävänimikkeen perusteella mahdotonta päätellä, liittyvätkö ne täytettävänä olevan viran tehtäviin. Tämä pätee etenkin valtionhallinnon ulkopuolelta hankittuun kokemukseen. Olen lukenut virkaan

liittyväksi asiantuntemukseksi tehtävät, jotka ovat joko selkeästi liittyneet täytettävänä olevan viran tehtäviin tai, jotka ovat käsitelleet tehtävään liittyviä asioita. Esimerkiksi jos henkilö on koko uransa ajan työskennellyt erilaisissa yksityisissä vakuutusyhtiöissä ja hänet nimitetään vakuutusviraston johtoon, on hänellä varmastikin virantehtävien vaatima asiantuntemus alasta. Tai jos henkilö on työskennellyt Eurooppa-oikeuteen liittyvissä lainsäädäntötehtävissä ja hänet nimitetään Eurooppa-oikeuden yksikön päälliköksi, on hänellä myös varmasti alan asiantuntemusta. Tällainen erottelu saattaa jättää huomioimatta joitain asiantuntijatehtäviä, joilla on ollut merkittävä vaikutus nimitykseen. Lisäksi olen kuitenkin käyttänyt tukena muistioiden vertailuosassa olevaa hakijoiden ansioiden selostusta, jossa on yleensä melko laajasti esitelty nimitetyn virkaan liittyvä asiantuntemus.

Useat nimitettävistä ovat hankkineet virkaan liittyvää asiantuntemusta myös toimimalla erilaisissa luottamustehtävissä. En kuitenkaan tässä yhteydessä ota huomioon nimitettyjen luottamustehtäviä, vaikka niillä on saattanutkin olla merkitystä nimityksestä päätettäessä. Kaikissa nimitysmuistioissa luottamustehtäviä ei ole mainittu. Näin ollen vain nimitysmuistioissa ilmoitettujen luottamustehtävien esille tuominen antaisi väärän kuvan niiden muistioiden kohdalta, joissa luottamustehtäviä ei ole lainkaan mainittu.

Suurimmalla osalla nimitetyistä on hyvin paljon, 19-24 -vuotta asiantuntemusta virkaan liittyvistä tehtävistä. (ks. Liite 3.) Nimitetyillä virkamiehillä on keskimääräisesti asiantuntemusta 13-30 -vuoden ajalta ja vain harvoilla on tätä vähemmän tai enemmän asiantuntemusvuosia takanaan. Nimitettyjen voidaan siis sanoa olevan hyvin perehtyneitä alan tehtäviin. Ylimmät virkamiehet ovat alkaneet kartuttamaan alansa asiantuntemusta heti työuran alkaessa. Aineistosta löytyy jopa sellaisiakin henkilöitä, jotka ovat koko työuransa ajan, 31-36 -vuotta, hankkineet asiantuntemusta tietyltä alalta. Nimitettyjen asiantuntemuksesta pääosa on hankittu sama samassa virastossa työskentelemällä:

Sama virasto	44 %
Sama hallinnonala	34 %
Muu valtionhallinto	14 %
Kuntasektori	1 %
Yksityissektori	4 %
Ei mainittu	3 %
Yhteensä	100 %
(N)	(73)

Hallinnonalojen välillä ei ole paljonkaan eroavaisuuksia, kun tarkastellaan sitä, kuinka paljon asiantuntemusta nimitetyillä henkilöillä on. Myöskään siinä, mistä nimitetyt ovat hankkineet kokemuksensa ei eri hallinnonalojen välillä ole merkittävää eroa.

6.5. Perehtyneisyys hallinnonalaan asiantuntemuksen perustana

Tässä luvussa olen tarkastellut asiantuntemuksen merkitystä valtionhallinnon ylimpien virkamiesten rekrytoinnissa. Huomiota olen kiinnittänyt etenkin siihen, millaista asiantuntemusta valtionhallintoon halutaan. Nimitysmuistioiden mukaan asiantuntemus on epäilemättä tärkeimpiä, jos ei jopa tärkein, käytetyistä ylimpien virkamiesten rekrytointikriteereistä.

Hakijoita vertailtaessa on nimitettävän asiantuntemusta kuvailtu yleensä laaja-alaiseksi tai pitkäaikaiseksi kokemukseksi hallinnonalalta. Laaja-alaisuudella ei kuitenkaan tässä yhteydessä tarkoiteta samaa kuin monipuolisella kokemuksella erilaisista viroista tai eri sektoreilta. Sen sijaan esille tuodaan pitkäaikainen toimiminen samassa ministeriössä tai virastossa. Vaikka vuoden 1997 periaatepäätöksessä korostettiin, ettei perehtyneisyyttä voida arvioida pelkästään sillä perusteella, että henkilö on työskennellyt samassa virastossa tai samalla

hallinnonalalla, on viranhakijoiden ansiona pidetty - nimitysmuistioiden mukaan - ennen kaikkea kokemusta samalta hallinnonalalta ja samasta virastosta. Tämä käy ilmi niin kelpoisuusvaatimuksia, hakijoiden vertailua kuin valinnan perusteitakin tarkasteltaessa. Kelpoisuusvaatimusten kohdalla edelleen käytetty ilmaisu ”perehtyneisyys hallintotehtäviin” tuo osaltaan esille sen, ettei valtionhallinnossa olla vielä valmiita siihen, että asiantuntemus voitaisiin hankkia myös muiden työnantajien palveluksessa.

Suomalaisessa valtionhallinnossa virkamiesten kelpoisuusvaatimuksena ovat perinteisesti olleet oikeustieteelliset opinnot. Myös tämän tutkimusaineiston mukaan juristien asema on vahva. Yli 40% ylimmistä virkamiehistä on hankkinut oikeustieteellisen tutkinnon. Kuitenkin koulutus pohja on laventumassa ja muun muassa yhteiskuntatieteilijät ovat murtamassa juristien asemaa. Ruostetsaaren mukaan (2003, 163) juristien osuus on viime vuosikymmenen aikana laskenut kolmasosalla, kun yhteiskuntatieteilijöiden osuus on samaan aikaan jopa kaksinkertaistunut. Jari Stenvallin mukaan (1998, 81) tämä antaa merkkejä siitä, että hallinnon lainmukaisuus ja oikeusturvan korostaminen ovat vähitellen hiipumassa ja erikoisasiantuntemuksen merkitys on kasvussa. Toisin sanoen valtionhallinnon virkamiesten tehtäväkenttä on laajenemassa koskettamaan oikeudellisia näkökulmia laajempia yhteiskunnallisia kysymyksiä.

Valtionhallinnossa arvostetaan asiantuntemusta, joka on hankittu samalla osastolla tai samassa virastossa pitkäaikaisesti työskentelemällä. Tämä käy ilmi myös tarkasteltaessa virkoihin nimitettyjen työuraa ja sitä, mistä he ovat hankkineet asiantuntemuksensa. Suuri osa nimitetyistä on hankkinut asiantuntemuksensa samassa virastossa työskentelemällä. Keskimäärin nimitettyjen virkamiesten työura on kestänyt 19-24 vuotta, jolta ajalta heille on kertynyt 13-24- vuotta asiantuntemusta täytettävänä olevaan virkaan.

Tarkasteltaessa asiantuntemuksen merkitystä nimityksissä eri hallinnonaloilla, ei merkittäviä eroja ole löytynyt. Hallinnonalasta riippumatta on asiantuntemuksella

merkittävä rooli ylimpien virkamiesten rekrytoinnissa. Ainoastaan vertailtaessa hallinnonaloilla käytettyjä valinnan perusteita nousee esille yksi ministeriö, jossa asiantuntemusta on käytetty valinnan perusteena muita ministeriöitä vähemmän. Nimitysmuistioiden perusteella näyttäisi siltä, että kauppa- ja teollisuusministeriössä johtamiskokemuksella ja johtamistaidollisilla kriteereillä on enemmän painoarvoa kuin asiantuntemuksella. Tämä ei kuitenkaan vielä tarkoita sitä, etteikö myös kauppa- ja teollisuusministeriön nimityksissä kiinnitettäisi paljon huomiota nimitettävien asiantuntemukseen esimerkiksi kelpoisuusvaatimuksien tai hakijoiden vertailun yhteydessä. Hallinnonalojen välillä ei myöskään ole eroa siinä, millaista asiantuntemusta niihin halutaan.

Asiantuntemusta tarkastellaan nimitysmuistioissa pitkälti vain koulutuksen ja työkokemuksen avulla. Nimitysmuistioista vain muutamassa tuotiin esille valtionhallintoon kohdistuvat tulevaisuuden haasteet, joihin johtavien virkamiesten tulee asiantuntemuksellaan vastata. Ylimpien virkamiesten tehtävänä on seurata yhteiskunnan kehitystä ja vastata siitä, että heidän johtamansa virasto tai osasto kykenee ennakoimaan ja analysoimaan alalla tapahtuvaa kehitystä. Tähän tarvittavaa ”futurologista silmää” ei ainakaan nimitysmuistioiden kuvauksissa ole vielä otettu huomioon.

7. JOHTAMINEN

Valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut 1990-luvun aikana stabiilista kokonaisuudesta jatkuvasti muuttuvaksi ja monimutkaiseksi verkostoksi. Yleisenä piirteenä julkisen johtamisen kehittämisessä on ollut johtamistehtävien monimutkaistuminen ja niiden muuttuminen vaativimmiksi (esim. VM 2003, 27.). Tämä on ennen kaikkea tarkoittanut ylimpien virkamiesten johtamistaitojen merkityksen korostumista.

Johtamistehtävien monimutkaistuminen tarkoittaa sitä, että johtajilta vaaditaan yhä monipuolisempaa johtamisosaamista. Johtajalla tulisikin olla useita eri rooleja, jotka vaihtelevat johtamistehtävien ja johtamisympäristön mukaan. (VM 2003, 23-24.) Ihmisten johtaminen korostuu kuitenkin kaikissa tehtävissä. Useat valtionhallinnon organisaatiot ovat luonteeltaan asiantuntijaorganisaatioita. Toimintaympäristön muutoksen tuomien uusien vaatimuksien lisäksi ylimmiltä virkamiehiltä vaaditaankin usein myös kykyä johtaa asiantuntijaorganisaatiota. Tällaisen organisaation johtaminen nähdään vaativana ja haasteellisena tehtävänä. Substanssin osaaminen ja asiantuntijuus eivät suinkaan takaa sitä, että virkamies kykenee johtamaan asiantuntijaorganisaatiota. Asiajohtamisen sijaan tällaisen organisaation johtamisessa korostuvat henkilöjohtaminen ja siihen liittyvät tekijät, kuten roolien ja ilmapiirin johtaminen. (VM 1999.)

Muun muassa Jon R. Katzenbach ja Douglas K. Smith (1993, 232) luonnehtivat johtajaa tukijaksi ja auttajaksi sekä henkilöksi, jonka tehtävänä on mahdollistaa työntekijöiden luova työnteke. Työntekijät johtavat siis itse itseään ja johtajan tehtävänä on lähinnä mahdollistaa työntekijöiden työskenteleminen. Myös valtionhallinnon johtamisstrategioissa tuodaan esille, että johtajuus on organisaation luovuuden ja inhimillisten voimavarojen vapauttamista perustehtävän toteuttamiseen (ks. esim. VM 2003, 31). Ajatuksena on, että ihmiset saataisiin johtamaan itse itseään, tekemään käskemättä, oivaltamaan itse ja käyttämään omaa

järkeään ja luovuuttaan. Kun ihmiset johtavat itse itseään, organisaation voimavarat saadaan parhaiten käyttöön. (Katzenbach & Smith 1993, 232.)

Millaisia johtamistekijöitä ylimpien virkamiesten rekrytoinnissa painotetaan? Kuinka valtionhallinnon johdon kehittämisraporteissa esille tuotu johtamiskäsitys näyttäytyy käytännössä? Vastaavatko valtionhallintoon rekrytoidut johtajat johtajille asetettuja uusia vaatimuksia? Nähdäänkö johtajat edelleen asiajohtajina ja työnvalvojina vai onko valtionhallinnon johtamiskäsitys muuttunut 1990-luvun aikana tapahtuneiden muutosten myötä?

7.1 Johtaminen kelpoisuusvaatimuksena

Samoin kuin asiantuntemus myös johtamistaito ja johtamiskokemus kuuluvat ylimpien virkamiesten säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin. Käytännössä osoitettua johtamistaitoa edellytetään kaikilta ylimmillä virkamiehiltä. Tällainen johtamistaito voidaan hankkia muissakin kuin ylimpiä virkoja vastaavissa tehtävissä. Kysymykseen tulevat esimerkiksi sellaiset asiantuntijatehtävät, joissa henkilö on tietyn hankkeen tai projektin vastuuhenkilönä voinut osoittaa johtamistaitoa (VM 1998, 26.). Johtamiskokemusta sen sijaan edellytetään vain kaikkein ylimmissä viroissa (virkamieslain 26 §). Tämä on perusteltu sillä, että ylimmät virat ovat vaativia johtamistehtäviä ja taidon lisäksi vaaditaan silloin myös aikaisempaa kokemusta. Johtamiskokemus voidaan näin ollen hankkia vain varsinaisissa johtamistehtävissä.

Johtamistaito on mainittu kelpoisuusvaatimuksena kaikissa nimitysmuistioissa. Johtamiskokemuksen mainitseminen sen sijaan vaihtelee. Vaikka johtamiskokemusta edellytetäänkin suurimmilta osin vain ylimmän johdon viroissa, on siitä mainintoja myös muiden virkojen kohdalla. Myöskään kaikissa ylimmissä viroissa ei ole mainittu johtamiskokemusta kelpoisuusvaatimuksena. (ks. Liite 4.) Tähän saattaa

olla syynä se, että virkojen organisatorinen asema vaihtelee eri ministeriöissä. Näin ollen saatetaan jossakin ministeriössä pitää jotain virkaa vaativampana kuin tehtävänimike yleensä edellyttää ja näin ollen virkaan valittavalta henkilöltä edellytetään muiden kelpoisuusvaatimusten lisäksi myös johtamiskokemusta.

Kelpoisuusvaatimuksien kohdalla ei johtamista ole yleensä eritelty sen tarkemmin. Neljäosassa muistioista on kuitenkin tuotu esille myös se, minkälaisia johtamistaitoja tehtävä edellyttää. Tällöin kriittisenä menestystekijänä on useimmiten nähty muutoksen johtamistaito sekä kyky johtaa asiantuntijaorganisaatiota. Muutoksessa olevaa organisaatiota sekä asiantuntijaorganisaatiota pidetään haasteellisena ja vaikeana johdettavana. Niihin vaaditaan usein myös hyviä asiajohtamisen sekä henkilöjohtamisen taitoja. Henkilöjohtamisen merkitys korostuu muistioiden mukaan erityisesti silloin kun organisaatiossa on sisäisiä ongelmia. Johtajalta on muistioiden mukaan edellytetty myös kykyä kokonaisuuksien ja monimutkaisten tilanteiden hallintaan, tulosohtaukseen sekä organisaation ja tehtävän voimavarojen käytön hallintaan. Johtaminen nähdään kelpoisuusvaatimuksien kohdalla etenkin kykynä selviytyä erilaisista johtamistilanteista.

Useissa muistioissa on myös ilmoitettu kuinka vaadittava johtamistaito ja -kokemus voidaan saavuttaa. Joka viidennessä muistiossa mainittiin, että aikaisempaan kokemukseen perustuva johtamistaito voidaan osoittaa varsinaisten johtamistehtävien lisäksi myös vaativissa asiantuntija- tai projektitehtävissä. Samassa yhteydessä todetaan myös, että johtamiskokemuksen hankkiminen voi tapahtua vain varsinaisissa johtamistehtävissä. Vaadittavan johtamiskokemuksen tulee muistioiden mukaan perustua organisatoriseen asemaan tai tosiasialliseen johtamisvastuuseen. Kokemuksen tulee myös olla riittävän laaja-alaista.

Koska johtamista ei ole suurimmassa osassa muistioista eritelty, ei myöskään hallinnonalojen välillä ole havaittavissa merkittäviä eroja. Kelpoisuusvaatimuksien

perusteella ei siis voida vetää johtopäätöksiä siitä, minkälaista johtajuutta eri hallinnonaloilla arvostetaan.

7.2. Johtajan tehtävät

Johtaminen on mainittu 81%:ssa nimitysmuistioiden tehtäväkuvista. Yli puolessa näistä muistioista mainitaan johtajan tehtäväksi johtaa ja valvoa ministeriön tai viraston toimintaa. Työjärjestyksien mukaan johtaminen nähdäänkin edelleen pitkälti työntekijöiden toiminnan valvomisena ja seuraamisena. Johtaja on henkilö, jota ilman työntekijät eivät kykene suoriutumaan töistään. Juuri tästä näkemyksestä ollaan valtionhallinnon johdon kehittämisen strategioissa ja yleisestikin johtamiskirjallisuudessa koetettu päästä eroon. Esimerkiksi valtionhallinnon johdon kehittämisen strategiassa (VM 2003) tuodaan esille, että johtajan tehtävänä on huolehtia siitä, että henkilöstöllä on tarvittavat edellytykset tehdä työtä ja kehittyä tehtävissään. Vakiintuneet käytännöt ja lukkiutuneet ajattelutavat kahlitsevat näemmä kuitenkin edelleen työjärjestyksien muokkaamista. Vain muutamassa muistiossa tuodaan esille käsitys johtajasta työntekijöiden toiminnan mahdollistajana, ei vain työn valvojana. Näissä, valtiovarainministeriön nimitysmuistioissa johtajan roolina on varmistaa, että työntekijöillä on hyvät edellytykset työn tekemiselle.

Johtamisen ja valvomisen lisäksi johtajilla on nimitysmuistioiden mukaan kuitenkin myös muita tehtäviä. Johtajan tehtäviin kuuluu esimerkiksi vastata asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja siitä, että tehtävät hoidetaan taloudellisesti ja tehokkaasti. Tuloksellisuus, tehokkuus ja taloudellisuus on mainittu 28%:ssa nimitysmuistioiden tehtäväkuvista. 1990-luvun alussa vallinnut lama on jättänyt jälkensä valtionhallinnon johtamiseen. Rajallisten resurssien käyttöä on pyritty tehostamaan. Tämän myötä myös tulosjohtaminen ja -ohjaus ovat iskostuneet työjärjestyksiin ja tehtäväkuviiin. Myös kehittäminen nähdään johtajien tärkeäksi

tehtäväksi ja se on mainittu 20%:ssa muistioista. Johtajien tehtävänä on ennakoida tulevaisuutta ja pysyä mukana toimintaympäristön muutoksessa. Kehittämisen ohella mainitaan muutamissa muistioissa myös visiointi ja tulevaisuuden ennakointi ylimpien virkamiesten tehtävänä. Toimintaympäristön jatkuva muutos on siis sisäistetty myös työjärjestyksen teossa.

Tehtävänkuvan kohdalla ei myöskään ole hallinnonalojen välisiä eroja, vaan maininnat johtamistehtävistä ovat jakautuneet tasaisesti kaikille hallinnonaloille. Esille voi ehkä nostaa valtionvarainministeriön, jonka muistioissa on tuotu esille johtajan rooli henkilöstön työnteon mahdollistajana:

”Johtajan tehtävänä on huolehtia henkilöstön kehittämisestä ja siitä, että osastolle kuuluvien tehtävien suorittamiselle on riittävät edellytykset.”

Toisaalta valtionhallinnon johtamisen kehittäminen on juuri valtiovarainministeriön tehtävä. Sen kuuluu näyttää mallia muille ministeriöille.

7.3. Johtaminen hakijoiden vertailussa

Hakijoiden johtamistaitoa ja -kokemusta on vertailtu 70%:ssa nimitysmuistioista. Noin puolessa näistä muistioista on lyhyen hakijoiden johtamisansioiden esittelyn jälkeen kuitenkin vain mainittu, että kaikilla virkaan ilmoittautuneilla on tehtävään vaadittava johtamistaito ja -kokemus. Johtamisen vertailu kohdistuu yleensä johtamiskokemuksen pituuteen ja tehtävien määrään. Hakijoita vertailtaessa on myös painotettu valtionhallinnosta ja etenkin asiantuntijaorganisaatiosta saatua johtamiskokemusta. Sen syvemmälle johtamiseen harvoin mennään.

Ministeriöistä valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö, liikenneministeriö ja puolustusministeriö ovat useimmin vertailleet

myös johtajuuteen liittyviä tekijöitä. Sen sijaan oikeusministeriön ja työministeriön muistioissa ei johtamisansioiden vertailua ole yleensä tehty. Oikeusministeriön muistiot keskittyvät enemmän asiantuntijuuden vertailuun.

Johtamista on myös käytetty valinnan perusteena. (ks. Liite 1.) Johtaminen on ollut nimityksen ensisijaisena perusteena 22%:ssa muistioista. Nimitys on tällöin pääasiallisesti perusteltu esimerkiksi nimitettävän henkilön aikaisemmassa tehtävässään osoittamalla johtamistaidolla tai laaja-alaisella johtamiskokemuksella. Kaikissa muistioissa johtaminen ei kuitenkaan ole ollut ainoa valinnan peruste, vaikka se onkin ratkaisevasti vaikuttanut nimitettävän valintaan. Tällöin ei ole ollut eroteltavissa yhtä pääasiallista valinnan perustetta vaan useita, jotka ovat yhdessä vaikuttaneet hakijan nimittämiseen. Johtaminen onkin 30%:ssa muistioista vaikuttanut nimitykseen yhdessä muiden tekijöiden, kuten kansainvälisen kokemuksen ja asiantuntijuuden kanssa. Nimitetyn johtamistaito ja -kokemus eivät ole lainkaan vaikuttaneet nimitykseen 27%:ssa nimityksistä. 20%:ssa muistioista taas ei ole mainittu perusteita nimitetyn valinnalle. Tämä johtuu siitä, että viranhakijoita on näissä tapauksissa ollut vain yksi eikä nimityksiä ole muistioissa perusteltu sen tarkemmin. Johtamisen mainitsemisessa valinnan perusteena ei ollut eroa siinä nimitettiin henkilö ylimpiin virkoihin (virkamieslain 26 §) vai muihin virkoihin.

Johtamisesta valinnan perusteena tuodaan usein esille kehittämiskokemus ja -taito sekä kyky muutosjohtamiseen. Tämä korostuu etenkin maa- ja metsätalousministeriön muistioissa, joissa on painotettu esimerkiksi nimitetyn moderneja ja rakentavia näkemyksiä johtamisesta ja organisaation kehittämisestä, kykyä tulokselliseen muutosjohtamiseen ja uusien toimintatapojen kehittämiseen sekä luovaan johtajuuteen. Valinnan perusteena korostuu kuitenkin johtamiskokemus ja tämän kokemuksen pituus. Muistioista, joissa johtaminen on mainittu valinnan perusteena, 61%:ssa painottuu määrällinen johtamiskokemus. Laadullinen johtamistaito valinnan perusteena tulee esille 47%:ssa muistioista.

Suhteellisesti eniten johtamistaidolla perusteltuja nimityksiä on ollut kauppa- ja teollisuusministeriöllä (4/6), liikenneministeriöllä (5/6) sekä maa- ja metsätalousministeriöllä (7/9). Kehittämisen johtamisen ja muutosjohtamisen lisäksi näissä ministeriöissä tuodaan esiin nimitettävän ansiot henkilöstöjohtamisen ja asiantuntijaorganisaation johtamisen saralta sekä korostetaan nimitettävän motivaatiota johtamiseen ja vastuun ottamiseen. Työministeriö on maininnut johtajuuden valinnan perusteena vähiten kaikista hallinnonaloista. Yhdessäkään sen nimityksessä ei ole käytetty johtajuutta valinnan perusteena.

7.5. Johtamiskokemus

Nimitysmuistioissa ja niiden liitteenä olevissa nimikirjanotteissa ei ole erikseen mainittu niitä hakijoiden asiantuntija- ja projektitehtäviä, joihin on liittynyt johtamistehtäviä. Näin ollen nimitetyn johtamistaidon tarkastelu saattaa jäädä puutteelliseksi. Johtamistaitoa ei myöskään voida selvittää pelkän työkokemuksen perusteella. Sen selvittämiseen tarvitaan myös tietoa esimerkiksi siitä, miten henkilö on suoriutunut aikaisemmista johtamistehtävistään ja mitkä ovat hänen valmiutensa johtajana. Näitä tietoja ei ole mahdollista saada ilman haastatteluita tai johtamistaitoa mittaavia soveltuvuustestejä. Tämän vuoksi keskitynkin tässä yhteydessä tarkastelemaan nimitetyn johtamiskokemuksellisia ansioita.

Vuonna 1997 tehdyn periaatepäätöksen mukaan johtamiskokemus voidaan saavuttaa vain varsinaisissa johtamistehtävissä. Näitä johtamistehtäviä ei kuitenkaan määritellä periaatepäätöksessä sen tarkemmin. Johtamistehtäviksi olen näin ollen määritellyt johtaja- ja päällikkötason tehtävät. Kuitenkin jos esimerkiksi neuvottelevan virkamiehen tai neuvoksen (esim. hallintoneuvos, finanssineuvos ym.) tehtäviin on liittynyt johtamistehtäviä tai nämä tehtävät ovat organisatoriselta asemaltaan olleet päällikkötason virkoja, on sitä mahdotonta päätellä pelkästään tehtävänimikkeiden perusteella. Tämän vuoksi olenkin nähnyt parempana jättää ne pois, silläkin uhalla,

että joitakin tosiasiallisia johtamistehtäviä jää näin huomioimatta. Johtamistehtäviksi olen näin ollen lukenut tehtävät, joiden tehtävänimikkeeseen liittyy joko johtajan tai päällikön käsite (esimerkiksi hallintojohtaja, ylijohtaja, osastopäällikkö ym.).

Nimikirjojen mukaan kaikilla nimitetyillä on ollut vähintään 1-6-vuotta johtamiskokemusta. (ks. Liite 3.) Se on myös yleisin johtamiskokemuksen pituus. Ylimmissä viroissa olevilla on muistioiden mukaan keskimääräisesti hiukan enemmän johtamiskokemusta kuin muihin virkoihin nimitettävillä. Suurimmalla osalla ylimpiin virkoihin (virkamieslain 26 §) nimitettävistä on 7-12 vuotta kokemusta johtamistehtävistä. Muihin virkoihin nimitettävistä 48%:lla on johtamiskokemusta 1-6 vuoden ajalta ja 14%:lla 7-12 vuoden ajalta.

Vaikka monilla korkeilla virkamiehillä on työkokemusta myös muilta hallinnonaloilta tai valtionhallinnon ulkopuolelta, esimerkiksi kunta- ja yksityissektorilta, he ovat kuitenkin hankkineet johtamiskokemuksensa pääasiassa samalla hallinnonalalla tai samassa virastossa työskentelemällä. 63% nimitetyistä on hankkinut suurimman osan johtamiskokemuksestaan työskentelemällä samassa virastossa, johon heidät nimitysmuistiossa nimitetään. 19% taas on hankkinut pääosan johtamiskokemuksestaan samalta hallinnonalalta. Loput 18% nimitetyistä ovat saaneet johtamiskokemusta pääosin joko muualta valtionhallinnosta, kuntasektorilta tai yksityissektorilta.

Ainoastaan valtiovarainministeriöön, liikenneministeriöön, kauppaja teollisuusministeriöön ja sisäasiainministeriöön on nimitetty muutamia hakijoita, joiden johtamiskokemuksesta suurin osa on hankittu valtionhallinnon ulkopuolelta yksityiseltä tai kuntasektorilta. Muissa ministeriöissä ylimpiin virkoihin nimitettyjen virkamiesten johtamiskokemus on hankittu pääasiasta joko samasta virastosta tai ainakin samalta hallinnonalalta. Hallinnonalojen välillä ei ole merkittävää eroa siinä, kuinka monta vuotta johtamiskokemusta nimitetyillä virkamiehillä on.

7.6. Johtaminen valtionhallinnossa

Johtamistaito ja -kokemus ovat epäilyksettä tärkeimpiä ylimpien virkamiesten rekrytointikriteereitä. Kaikilla ylimpiin virkoihin nimitetyillä virkamiehillä on nimitysmuistioiden mukaan sekä johtamistaitoa että johtamiskokemusta. Tämän lisäksi johtamistaito on ollut kaikkien virkojen kelpoisuusvaatimuksena sekä useiden nimitysten perusteena. Kun nimitysmuistioita lähdetään tarkastelemaan hieman lähemmin paljastuu kuitenkin, ettei niissä esitetty johtamiskuva vastaa kovinkaan hyvin sitä käsitystä, jonka valtionhallinnon johdon kehittämisen strategiat johtamisesta antavat.

Johtamista tarkastellaan muistioissa yleensä johtamiskokemuksen pituuden ja määrän avulla. Johtamistaidollisia puolia ei sen sijaan tuoda useinkaan esille, vaikka menestyksekkään johtamisen kannalta niillä on paljon enemmän merkitystä kuin johtamiskokemuksen pituudella. Muistioista saakin vaikutelman, että johtamiskokemus ja -taito on joskus sekoitettu keskenään, tai niiden välistä eroa ei aina hahmoteta. Vaikka hakija on esimerkiksi käynyt soveltuvuusarvioinnissa, jossa hänen johtamistaitoaan ja kykyään on testattu, puhutaan muistiossa vain nimitetyn johtamiskokemuksen pituudesta. Johtamistaito koetaankin nimitysmuistioista päätellen lähinnä johtamiskokemuksen myötä karttuvana ominaisuutena.

Useat valtionhallinnon organisaatiot ovat 1990-luvun aikana käyneet läpi suuria muutoksia. Näihin muutoksiin on liittynyt muun muassa organisaatioympäristön muuttuminen, ongelmien monimutkaistuminen sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimusten lisääntyminen. Vaikka johtamistaidollisia puolia ei nimitysmuistioissa useinkaan eritellä, tulevat nämä muutokset esille niissä muistioissa, joissa johtamista on tarkasteltu lähemmin. Johtajilta vaaditaan ennen kaikkea kykyä johtaa muutosta sekä kehittää organisaation toimintaa. Muutos nähdään haasteellisena, mutta myös nykyaikaan kuuluvana ja välttämättömänä tekijänä organisaation säilymisen kannalta. Taloudellisuus, tuloksellisuus ja

tehokkuus taas tulevat esille tulosjohtamisen muodossa. Tulosjohtaminen on kautta linjan yleistynyt valtionhallinnossa. Sen avulla on koetettu tehostaa rajallisten resurssien käyttöä ja päästä parempiin tuloksiin.

Muutosjohtamisen lisäksi asiantuntijaorganisaation johtaminen nähdään haasteellisena ja vaativana tehtävänä. Asiantuntijaorganisaation johtamisessa tulisi asijahtamisen sijaan korostua ennen kaikkea henkilöjohtaminen ja siihen kuuluvat tekijät. Muistioiden mukaan johtajilta vaaditaan kuitenkin etenkin substanssin osaamista. Johtaminen koetaan tärkeäksi tekijäksi, mutta ylimpiä virkamiehiä nimitettäessä menee asiantuntijuus edelleen johtamisen edelle.

Luvun johdannossa tuotiin esille näkemys johtajasta, tukijana ja auttajana. Johtajan tärkein tehtävä on vapauttaa työntekijöiden luovuus ja inhimilliset voimavarat perustehtävän toteuttamiseen. Tämä näkemys on tuotu esille myös valtionhallinnon johdon kehittämisen strategiassa (VM 2003). Nimitysmuistioissa näkökulma ei kuitenkaan saa liiemmin tukea. Ylimpien virkamiesten tehtävänä on nimitysmuistioissa mainittujen työjärjestyksien mukaan pääasiassa johtaa ja valvoa organisaation toimintaa. Johtaminen käsitetään siis edelleenkin pitkälti komentojohtamisena, jossa johtaja jakaa hierarkian yläpäässä käskyjä ja määräyksiä sekä valvoo työntekijöidensä toimintaa.

Valtionhallinnon ylimpiin virkoihin nimitettävillä virkamiehillä on yleensä keskimäärin 1-6 vuotta johtamiskokemusta. Johtamiskokemuksen virkamiehet ovat pääasiassa hankkineet työskentelemällä samassa virastossa tai samalla hallinnonalalla, johon heidät nimitysmuistioissa nimitetään. Nimitysmuistiot antavat kuvan siitä, että ylimpiin virkoihin halutaan henkilöitä, jotka tuntevat viraston toimintatavat ja käytännöt ennestään. Tämän voidaan myös nähdä tukevan huomiota asiantuntijuuden vahvasta asemasta rekrytoinnissa. Valtionhallinnon johtajalta edellytetään hallinnon tuntemusta ja tämän hän voi parhaiten saavuttaa toimimalla johtamistehtävissä samassa virastossa tai samalla hallinnonalalla.

Käsitys johtamisesta ja siitä, millainen on hyvä johtaja näyttävät edelleen pitkälti nojaavan perinteisiin näkemyksiin. Valtionhallinnon johtajien rekrytoinnissa korostuu johtamiskokemuksen pituus ja määrä. Tämä voi osaksi johtua myös siitä, että johtamistaitoja on vaikea arvioida ja määritellä. Sen vuoksi on myös nimitysmuistioissa helpompi tuoda esille vain nimitettyjen johtamiskokemukselliset ansiot. Vanhat käsitykset tulevat kuitenkin esille myös johtajien tehtävissä. Ylimpien virkamiesten työjärjestykset antavat johtamisesta hyvin suppean ja karun kuvan. Johtajan tehtävänä on edelleen vain johtaa ja valvoa työntekijöiden toimintaa. Todellisuudessa ylimpien virkamiesten tehtäviin kuuluu varmastikin myös paljon muuta, mutta nimitysmuistioissa annettu kuva johtamisesta ei kovinkaan hyvin vastaa johtamisen nykysuuntauksia.

Vaikka valtaosa nimitysmuistioista nojaakin perinteisiin johtamiskäsityksiin, osassa on myös tuotu esille uudempiä näkemyksiä. Edelläkävijöinä voidaan pitää valtiovarainministeriötä, maa- ja metsätalousministeriötä ja liikenneministeriötä. Näissä ministeriöissä on muita enemmän kiinnitetty huomiota johtajuuteen liittyviin tekijöihin. Valtiovarainministeriön kohdalla on ymmärrettävää, että sen muistioissa tuodaan muita ministeriöitä enemmän esille johtamista ja johtamiseen liittyviä asioita. Valtiovarainministeriöön kuuluvan työmarkkinalaitoksen tehtävänä on huolehtia valtionhallinnon johtamisen kehittämisestä, jolloin sen myös tulee toimia esimerkkinä muille ministeriöille.

Maa- ja metsätalousministeriön ja liikenneministeriön kohdalla syynä on luultavasti se, että nämä ministeriöt ovat 1990-luvun aikana joutuneet muuttumaan huomattavan paljon. Maa- ja metsätalousministeriöön on vaikuttanut etenkin Euroopan Unioniin liittyminen ja sen seurauksena uusien alojen tulo maa- ja metsätalousministeriön toimialaan. Liikenneministeriö taas on joutunut vastaamaan tietoyhteiskunnan tuomiin uusiin haasteisiin. Liikenneministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön muistioissa korostetaan juuri muutosjohtamiseen ja kehittämisen johtamiseen liittyviä tekijöitä.

Tässä suhteessa erityisesti oikeusministeriö ja työministeriö jäävät muiden ministeriöiden jälkeen. Molempien ministeriöiden muistioissa korostuu asiantuntijuuden merkitys ylimpien virkamiesten rekrytoinnissa. Vaikka myös oikeusministeriö on kokenut suuria mulloksia, esimerkiksi Suomen EU-jäsenyydestä johtuen, ei se kuitenkaan näytä muuttaneen rekrytointiperusteitaan tai ainakaan muutos ei ole ollut kovinkaan mittavaa. Työministeriö taas kuuluu Risto Lampisen mukaan (2000, 152) niihin ministeriöihin, joihin Euroopan Unioniin liittyminen on vaikuttanut kaikkein vähiten. Ehkä tämä on osaltaan vaikuttanut myös siihen, ettei työministeriön rekrytointiperusteita ole muutettu samaa tahtia muiden ministeriöiden kanssa.

8. MONIPUOLINEN KOKEMUS

Ismo Lumijärvi totesi vuonna 1992, että valtionhallinnossa varsinkin ministeriöiden johdon rekrytointi tapahtuu tyypillisesti sisäisen rekrytoinnin kautta ministeriön uraportaita edeten. Päällikkötasolle edenneistä suurin osa on Lumijärven mukaan sellaisia, jotka ovat toimineet työurallaan ainoastaan valtionhallinnossa ja usein koko työuransa samantyyppisen viraston palveluksessa. (1992, 46.) Valtion uskollinen palveleminen lisäsi siis ainakin vielä 1990-luvun alussa virkamiehen ylenemismahdollisuuksia. Virka oli elämänura, jolla yleneminen perustui ennen kaikkea virkaikään.

Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten tehtävät ovat nykyään kuitenkin niin laaja-alaisia, että niissä suoriutumisen välttämättömänä kriteerinä tulisi myös olla monipuolinen kokemus yhteiskunnan eri aloilta. Mitä monipuolisempi kokemus johtajalla on sen paremmin hän kykenee vastaamaan jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön asettamiin haasteisiin. Monipuolisen kokemuksen eduista puhutaankin useissa valtionhallinnon johdon kehittämisen strategioissa ja -muistioissa (esim. VM 1996; 1998; 2003 ym.)

Vuonna 1997 tehdyn periaatepäätöksen yhteydessä monipuolinen kokemus määriteltiin näin:

”Monipuolisen työkokemuksen merkitystä painotetaan nykyistä enemmän ylimpien virkamiesten valintatilanteessa. Tähän sisältyy toisaalta työkokemus erilaisista organisaatioista ja mahdollisesti myös yksityis- tai kunnalliselta sektorilta, ja toisaalta kokemus erilaisista tehtävistä samassa organisaatiossa.

Monipuolinen kokemus edellyttää myös työnantajana olevan viraston toimenpiteitä ja aktiivisuutta. Henkilöstön liikkuvuutta valtiov yhteisön sisällä ja vaihtoa eri sektoreiden välillä tulee määrätietoisesti lisätä. Aktiivinen

liikkuvuuden lisääminen on henkilöstön kehittämistä, josta saatava hyöty koituu myöhemmin virastolle itselleen.

Valtion virkamieslain 20 §:n mukaan virkamies voidaan suostumuksellaan siirtää määräajaksi työskentelemään muussa virastossa ja myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa. Monipuolista kokemusta voidaan lisätä myös nimityksillä kestoltaan rajattuihin tehtäviin. Määräaikaisissa tehtävissä työskentelyä voidaan edistää lähtökohtaisesti myönteisellä suhtautumisella tehtävän ajaksi myönnettävään virkavapauteen. Määräajan päättyessä tulisi myös selvittää henkilön mahdollisuuksia tulla nimitetyksi uusiin tehtäviin, joissa määräaikaisessa tehtävässä hankittua kokemusta voidaan hyödyntää. Muun muassa näitä keinoja käyttäen virastojen tulee suunnitelmallisesti kehittää omaa johtajapotentiaaliaan. (VN 1997.)”

Otetaanko monipuolinen kokemus huomioon nimitysmuistioissa? Kuinka se tuodaan esille?. Tarkastelen myös sitä, rekrytoidaanko virkamiehet yhä hallinnon sisältä vai onko liikkuvuus ja sen myötä monipuolinen kokemus kasvanut. Tämän myötä tarkastelen nimitettyjen urakiertoa ja sitä, millaisia väyliä pitkin he ovat valtionhallintoon rekrytoituneet.

8.1. Monipuolinen kokemus kelpoisuusvaatimuksena ja johtajien tehtäväkuvassa

Monipuolinen kokemus on yleinen valintaperuste, jota edellytetään kaikilta ylimmillä virkamiehiltä. Se on kuitenkin mainittu kelpoisuusvaatimuksena vain neljässä nimitysmuistiossa. Valtiovarainministeriön muistioissa monipuolinen kokemus mainittiin muiden valintaperusteiden mukana kohdassa, jossa todettiin, että virkaa täytettäessä tulee ottaa huomioon valtion ylimpiä virkamiehiä koskevan

periaatepäätöksen mukaiset valintaperusteet. Nimitys tehtiin henkilöstöosastolla, jossa muutama vuosi ennen nimitystä hahmoteltiin juuri yllä mainittu periaatepäätös valintaperusteineen. Kahdessa sisäasianministeriön muistiossa tuotiin esille vaatimus monipuolisesta hallinnonalan tuntemuksesta. Puolustusministeriön muistiossa taas vaadittiin monipuolista näkemystä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tehtäväkentästä. Tämän perusteella monipuolista kokemusta ei pidetä merkittävänä ylimpien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksena.

Monipuolista kokemusta ei myöskään ole otettu huomioon puhuttaessa johtajien tehtävistä. Kahdessa muistiossa on kuitenkin mainittu, että johtajan tehtäväkenttä on laaja ja vaati sen vuoksi useita taitoja. Kolmessa muistiossa taas tuotiin esiin viraston monipuoliset tehtävät. Yhdessä näistä viitattiin myös tulevaisuudessa esille nouseviin monipuolisiin kysymyksiin.

8.2. Monipuolinen kokemus hakijoiden vertailussa

Viranhakijoiden monipuolista kokemusta ei sinänsä ole vertailtu. Vain viidessä muistiossa on hakijoiden vertailun kohdalla tuotu esille monipuolisen kokemuksen merkitys viran hoitamiseksi. Näissä muistioissa on mainittu ansioiden laajuuden ja nimitettävän monipuolisen kokemuksen olevan tärkeää, koska viran tehtävät sijoittuvat laajalle alalle. Tämän tulisi periaatteessa koskea kaikkia valtionhallinnon ylimpiä virkoja.

Siitä huolimatta, ettei hakijoiden kokemuksen monipuolisuutta ole vertailtu on monipuolinen kokemus esiintynyt myös valinnan perusteena. (ks. Liite 1.) Ensisijaisena perusteena se on ollut 15%:ssa nimityksistä. Monipuolinen kokemus on vaikuttanut nimitettävän valintaan 19%:ssa nimityksistä. Lähes puoleen nimityksistä ei monipuolisella kokemuksella ole kuitenkaan ollut lainkaan vaikutusta.

Erottelevana tekijänä mainitaan useimmiten monipuolinen perehtyneisyys tehtävänalaa tai monipuolinen kokemus viran toimialaan kuuluvista tehtävistä. Vain kolmessa muistiossa mainittiin monipuolinen johtamiskokemus ja kahdessa monipuolinen kokemus kansainvälisestä toiminnasta. Kolmessa muistiossa mainittiin valinnan perusteena yleisesti nimitettävän uransa aikana hankkima monipuolinen kokemus. Asiantuntijuuden merkitys korostuu siis myös monipuolisen kokemuksen yhteydessä. Asiantuntijuudesta tuodaan yleensä esille perehtyneisyys tai kokemus viran tehtävistä tai hallinnonalalta. Muutamissa muistioissa on myös mainittu monipuolinen yhteiskunnallinen tuntemus.

Useimmissa tapauksissa monipuolisen kokemuksen omaava hakija on jäänyt nimittämättä, jos toisella hakijalla on ollut parempi alan asiantuntemus tai johtamistaito. Asiantuntijuuden ja johtamistaidon lisäksi myös oman viraston palvelu on useissa tapauksissa ohittanut muualta hankitun monipuolisen kokemuksen. Tarkastelemalla sitä, missä nimitettävät ovat työskennelleet ennen nimitystään voidaan selvittää, mistä valtionhallinto rekrytoi työntekijänsä ja kuinka paljon valtionhallinnon ulkopuolelta tulleiden työkokemusta arvostetaan. Liikkuvuuden ja monipuolisen kokemuksen kannalta tulokset näyttävät melko synkeiltä:

Sama virasto	63 %
Sama hallinnonala	16 %
Muu valtionhallinto	13 %
Kuntasektori	1 %
Yksityissektori	4 %
Muu	3 %
Yhteensä	100 %
(N)	(73)

Yli 60% nimitetyistä on työskennellyt juuri ennen nimitystään saman viraston sisällä. Virastojen sisäiset nimittämiset kattavat siis suurimman osan valtionhallinnon johtajien rekrytoinnista. Saman hallinnonalan, mutta muiden virastojen sisältä nimitetään 16% ylimmistä virkamiehistä. Jos saman hallinnonalan nimitykset

yhdistetään virastojen sisäisen rekrytoinnin kanssa, saadaan hallinnonalan sisäiseksi rekrytoinniksi jopa neljä viidennestä koko rekrytoinnista. Nimitykseen vaikuttavia tekijöitä on aina useita. Pelkkien muistioiden perusteella onkin vaikea arvioida, kuinka monessa nimityksessä oman viraston palvelu on ollut monipuolisen kokemuksen syrjäyttävä tekijä. Selvää kuitenkin on, ettei monipuolinen kokemus kuulu tärkeimpiin nimityksen perusteisiin.

Valtiovarainministeriölle tekemässäni selvityksessä (Järvinen 2003) vertasin ylimpien virkamiesten nimityksiä vuonna 1995 tehtyyn tutkimukseen ylimpien virkamiesten nimittämisestä (VM 1996, 21). Selvitykseni mukaan hallinnon sisäisten nimitysten määrä on kasvanut 66%:sta 74%:iin vuosina 1995-2002 (Järvinen 2003, 67.). Molemmista selvityksissä ylimpien virkamiesten joukko, käsitti virat, joihin sisältyi esimiestehtäviä ja jotka kuuluvat A27 tai sitä ylempiin palkkaluokkiin. Näin ollen kohdejoukko oli suurempi kuin tämän tutkimuksen kohdejoukko. Tämän tutkimuksen mukaan virkamieseliitistä 79% nimitetään hallinnonalan sisältä. Näyttäisi siltä, että mitä korkeampi virkamies on sitä, luultavammin hänet nimitetään hallinnonalan sisältä. Ero on kuitenkin sen verran pieni, ettei se näin pienessä aineistossa välttämättä kerro asioiden todellista laitaa.

Vähiten monipuolista kokemusta on painotettu oikeusministeriön ja työministeriön nimityksissä, joissa sitä ei ole nostettu yhdenkään nimityksen perusteeksi. Sisäasianministeriön, puolustusministeriön, opetusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön muistioissa monipuolinen kokemus sen sijaan on esiintynyt valinnan perusteena usein. Niissä kaikissa on korostettu monipuolista alan ja tehtäväkentän tuntemusta. Kun toisaalta tarkastellaan sitä, mistä henkilöt on virkaansa nimitetty, saadaan tulokseksi, että ainoat valtionhallinnon ulkopuolelta tehdyt nimitykset ovat olleet valtiovarainministeriön, sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön tekemiä. Ensimmäiset mainitut ministeriöt ovatkin kenties arvostaneet monipuolista kokemusta valtionhallinnon alalta, kun taas jälkimmäisissä arvostetaan myös oman hallinnonalan ja valtionhallinnon

ulkopuolelta saatua monipuolista kokemusta. Nimityksiä on kuitenkin sen verran vähän, ettei luotettavaa johtopäätöstä voida tehdä.

8.3. Nimitettyjen monipuolinen kokemus

Nimitysmuistioissa on nimitettyjen ansioiden yhteydessä 29%:lla mainittu olevan monipuolista kokemusta. Näissä muistioissa on pääasiassa nostettu esille nimitetyn monipuolinen kokemus samalta hallinnonalalta sekä monipuolinen alan tuntemus. Kuitenkin noin kolmasosassa on tuotu esille myös monipuolinen kokemus useista eri tehtävistä niin hallinnossa kuin yritysmaailmassakin. Neljäsosassa on lisäksi tuotu esille monipuolinen kokemus kansainväliseltä sektorilta. Monipuolinen johtamiskokemus on mainittu nimitetyn ansiona kahdessa muistiossa. Seuraavaksi tarkastelen sitä, minkälainen kuva nimitettyjen kokemuksesta piirtyy, kun heidän uraansa lähdetään tarkastelemaan hieman tarkemmin.

Aikaisemman työkokemuksen kuvaamiseksi voidaan nimitettyjen työhistoria jaotella pääasiallisen työskentelysektorin perusteella:

Sama virasto	27 %
Sama hallinnonala	41 %
Muu valtionhallinto	15 %
Kuntasektori	6 %
Yksityissektori	3 %
Muu	5 %
Puuttuu	3 %
Yhteensä	100 %
(N)	(73)

Yli 80% nimitetyistä on hankkinut suurimman osan työkokemuksestaan pääasiassa valtion palveluksessa työskentelemällä. Näin ollen kunta- tai yksityissektorilla työkokemuksen hankkineiden osuus jää alle kymmeneen prosenttiin. Tämä kertoo jo

paljon siitä, kuinka vaikeata valtionhallinnon ylimpiin virkoihin on päästä, jos henkilöllä on kokemusta vain valtionhallinnon ulkopuolelta. Koska valtionhallinto on laaja, on myös monipuolisen kokemuksen hankkiminen sen sisältä kuitenkin mahdollista. Liikkuvuus valtionhallinnon sisällä vaikuttaakin olevan melko suurta. Vaikka hallinnonalalta toiselle onkin liikkunut vain 15% nimitetyistä, hallinnonalan sisällä virastosta toiseen vaihtaneiden osuus on kuitenkin 41%. Monipuolinen kokemus ilmenee siis valtionhallinnossa lähinnä oman hallinnonalan sisältä erilaisissa tehtävissä hankittuna kokemuksena. Tämä käy ilmi myös tarkasteltaessa niitä nimitettyjä, joilla on nimitysmuistioissa mainittu olevan monipuolinen kokemus. Yli puolet heistä on hankkinut kokemuksensa pääosin samalta hallinnonalalta.

Ruostetsaaren vuonna 1992 tekemän tutkimuksen mukaan matkalla hallintoeliittiin yleisimmät väliasemat ovat olleet korkeakoulu tai yliopisto (33%), ministeriö (26%) ja valtion keskushallinnon virasto tai laitos (26%), oikeuslaitos (lähinnä tuomioistuimet) (24%), yksityinen yritys (23%) sekä kunta tai kuntainliitto (18%). Ruostetsaaren tutkimuksessa mukana on ollut koko hallintoeliitti (käsittää myös puolustusvoimat, kuntasektorin, kirkon ym.). Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten väliasemat heidän uriansa varrella ovat kuitenkin olleet pitkälti samoja kuin koko hallintoeliitin väliasemat. (ks. Liite 5.) Yleisimmät väliasemat ovat myös ylimmillä virkamiehillä olleet yliopisto, ministeriö, valtion keskushallinto, yksityinen yritys, kunta tai kuntainliitto sekä oikeuslaitos. Merkittävää on etenkin ministeriöissä työskentelemisen korostuminen virkamiesten urassa. Huomattava ero Ruostetsaaren tutkimukseen verrattuna on myös se, että nimitysmuistioiden mukaan jopa 32% on jossakin uransa vaiheessa työskennellyt muussa tutkimuslaitoksessa kuin yliopistossa tai korkeakoulussa. Kun 43% virkamiehistä on lisäksi työskennellyt yliopistossa tai korkeakoulussa, tukee tämä käsitystä asiantuntijuuden merkittävästä asemasta valtionhallinnon ylimpien virkamiesten urakehityksen edistäjänä.

Hallinnonalojen välillä ei ollut kovinkaan paljon eroa sillä, millä aloilla eri ministeriöihin nimitetyt henkilöt ovat aikaisemmin työskennelleet. Mainitsemisen

arvoisia ovat kuitenkin puolustusministeriö, oikeusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Puolustusministeriöön nimitetyistä suurin osa on uransa aikana työskennellyt puolustusvoimissa ja oikeusministeriön nimitetyistä oikeuslaitoksessa. Maa- ja metsätalousministeriöön nimitetyistä taas huomattavan suuri osa on työskennellyt yliopiston lisäksi myös jossain muussa tutkimuslaitoksessa.

Ylimmistä virkamiehistä lähes neljäsosa on jossakin uransa vaiheessa ollut työsuhteessa yksityiseen yritykseen. Ruostetsaari sai samanlaisen lukeman tutkiessaan hallintoeliittiä 1990-luvun alussa. Tämä viittaa Ruostetsaaren mukaan (1992, 153) jonkinasteiseen liikkuvuuteen ja urakiertoon yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Ylimpien virkamiesten kohdalla liikkuvuuden voidaan nähdä toteutuvan parhaiten työministeriössä, jossa neljä kuudesta nimitetystä on työuransa aikana työskennellyt yksityisessä yrityksessä. Muihin ministeriöihin nimitetyistä henkilöistä yksi tai kaksi on ollut yksityisen yrityksen palveluksessa.

Yli puolella nimitetyistä on muistioiden mukaan ollut kokemusta yleensä kolmelta tai neljältä yllä mainituista aloista. Näistä ministeriö, yliopisto ja muu tutkimuslaitos ovat olleet yleisimpiä välietappeja. 27% nimitetyistä on uransa aikana työskennellyt vain yhdellä tai kahdella alalla. Toinen näistä on yli puolessa tapauksista ollut ministeriö. Loput 18 % ovat vaihtaneet alaa viisi tai kuusi kertaa. Eniten alalta toiselle ovat liikkuneet oikeusministeriöön nimitetyt henkilöt. Heistä kaikki ovat työskennelleet vähintään kolmella tai neljällä alalla ja puolet vähintään viidellä tai kuudella alalla. Aloista yleisimmät ovat olleet ministeriö, yliopisto sekä oikeuslaitos. Oikeusministeriöön nimitettyjen liikkuvuus voidaan ehkä osaltaan selittää koulutuksen avulla. Kaikilla nimitetyillä on ollut oikeustieteellinen koulutus, jota arvostetaan kaikilla valtionhallinnon aloilla. Näin ollen heidän on myös ollut helppoa liikkua alalta toiselle. Toisaalta koulutus ei kuitenkaan selitä asiaa kokonaisuudessaan, sillä oikeustieteellinen koulutus ei näytä muilla hallinnonaloilla vaikuttaneen siihen kuinka monella alalla henkilö on uransa aikana työskennellyt. Lisäksi suurin osa oikeusministeriöön nimitetyistä virkamiehistä on juuri ennen

nimitystään työskennellyt samassa virastossa, johon heidät on nimitetty. Näin ollen heillä on ollut kokemusta myös valtionhallinnosta ja jopa samasta virastosta.

8.4. Hallinnonalan monipuolinen tuntemus

Monipuolinen kokemus on neljästä käsitellystä johtamisen kriteeristä selvästi vähiten käytetty. Nimitysmuistiossa ei monipuolista kokemusta ole mainittu lainkaan kelpoisuusvaatimuksien eikä tehtävänkuvan kohdalla. Myöskään hakijoiden vertailussa ei hakijoiden monipuolisen kokemuksen merkitystä tehtävälle ole tarkasteltu. Tämän jälkeen onkin yllättävää, että valinnan perusteissa monipuolinen kokemus esiintyy usein. Ruostetsaaren mukaan (2003, 356) noin neljäsosa hallintoeliitistä arvioi vuonna 2001 laaja-alaisuuden vaikuttaneen myönteisesti heidän urakehitykseensä. Ainakin virkamieseliitin kohdalla tämä näyttää osuneen oikeaan. Monipuolinen kokemus mainittiin nimitykseen vaikuttavana tekijänä jopa kolmasosassa nimitysmuistioista.

Monipuolisesta kokemuksesta on muistioissa yleensä tuotu esiin monipuolinen alan tai tehtäväkentän tuntemus. Monipuolinen kokemus yhdistetäänkin helposti asiantuntijuuteen ja siihen liittyviin tekijöihin. Tästä johtuen sitä ei luultavasti myöskään mainita puhuttaessa kelpoisuusvaatimuksista tai johtajien tehtävänkuvista. Näissä kohdissa tuodaan pikemminkin esille niitä monia asiantuntemukseen liittyviä tekijöitä, joita ylimmiltä virkamiehiltä tehtävän hoidossa edellytetään. Valinnan perusteiden kohdalla monipuolinen kokemus kuitenkin tuodaan esille. Sen avulla voidaan helposti kuvata nimitettävän yhteiskunnan tai alan tuntemusta sekä kokemusta, jonka hän on aikaisemmista tehtävistään saanut. Asiantuntemuksen merkitys korostuu nimitysmuistioissa useissa eri yhteyksissä. Monipuolinen kokemus nähtiin usein ennen kaikkea laaja-alaisena asiantuntemuksena. Toisaalta taas todellisen, erilaisissa tehtävissä hankitun monipuolisen kokemuksen päihitti useissa tapauksissa samasta virastosta hankittu alan tuntemus.

Muistioiden mukaan 29%:lla nimitetyistä on monipuolista kokemusta. Monipuolinen kokemus hankitaan yleensä pääosin samalta hallinnonalalta eri tehtävissä toimimalla. Hallinnonalan sisäinen nimittäminen onkin muistioiden mukaan ollut huomattavasti laajempaa kuin rekrytointi muilta sektoreilta tai muualta valtionhallinnosta. Etenkin saman viraston sisäiset nimitykset ovat tavallisia. Hallinnonalan sisäinen rekrytointi näyttäisi myös olevan sitä tavallisempaa mitä korkeammasta virasta on kyse. Nämä tulokset näyttäivät vastaavan Ismo Lumijärven 1990-luvun alussa saamia tuloksia. Viralla ylenemiseen vaikuttaa siis edelleen ennen kaikkea viraston uskollinen palveleminen. Oman viraston tuntemusta arvostetaan ja sille annetaan painoarvoa. Monipuolinen kokemus muista organisaatioista jääkin usein viraston tuntemuksen jalkoihin.

Nimitetyt virkamiehet ovat kuitenkin myös liikkuneet ja hankkineet kokemusta muistakin kuin ministeriön tehtävistä. Havaittavissa on jopa jonkinasteista liikkuvuutta ja urakiertoa yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Välipysäkkinä uran varrella ovat useimmiten olleet ministeriö, keskushallinto, yliopisto tai muu tutkimuslaitos. Yliopiston ja muiden tutkimuslaitosten suuri osuus virkamiesten uran väliasemana tuo osaltaan esille asiantuntijuuden korostuneen merkityksen valtionhallinnon virkamiesten tehtävissä.

Tarkasteltaessa monipuoliseen kokemukseen liittyviä tekijöitä saadaan erilaisia tuloksia siitä, mitkä hallinnonalat huomioivat monipuolisen kokemuksen parhaiten rekrytoinnissaan. Eniten alalta toiselle liikkuneita johtajia on nimitetty oikeusministeriöön. Työministeriöön nimitetyt virkamiehet taas ovat kunnostautuneet yksityisen ja julkisen välisessä urakierrossa. Tarkasteltaessa sitä, mistä ylimmät virkamiehet on rekrytoitu tehtäviinsä, nousevat esille valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö ainoina hallinnaloina, joissa johtajia on rekrytoitu valtionhallinnon ulkopuolelta. Näistä ministeriöistä sisäasiainministeriö on useimmin maininnut monipuolisen kokemuksen myös valinnan perusteena.

Sisäasiainministeriön lisäksi on monipuolisen kokemuksen valinnan perusteena maininnut usein myös puolustusministeriö, opetusministeriö sekä kauppaja teollisuusministeriö.

Monipuolisen kokemuksen nostaminen yhdeksi ylimpien virkamiesten valintaperusteeksi on tähdännyt työntekijöiden liikkuvuuden ja sen myötä kokemuksen kasvattamiseen. Kuten valtioneuvoston vuoden 1997 periaatepäätöksessä todettiin, on aktiivinen liikkuvuuden lisääminen henkilöstön kehittämistä, josta saatava hyöty koituu myöhemmin virastolle itselleen. Yhdessä ja samassa virastossa koko uransa ajan työskennellyt virkamies on varmasti urautunut ajattelemaan asioita pitkälti samasta näkökulmasta. Sen sijaan erilaisissa ympäristöissä työskennelleellä on luultavasti paljon laajempi kuva siitä, kuinka tehtävät voidaan hoitaa tehokkaasti ja menestyksekkäästi. Myöskin asiantuntemus kasvaa henkilön liikkuessa paikasta toiseen.

9. KANSAINVÄLISYYS

Suomen EU-jäsenyys on monella tapaa vaikuttanut hallintomme rakenteisiin, tehtäviin, toimintajärjestelmiin, ohjaukseen ja toimintaperiaatteisiin. Merkittävin muutos liittyy perinteiseen sisä- ja ulkopoliittikan väliseen rooliin. Suomen tultua Euroopan Unionin jäseneksi ovat useimmat unionia koskevat asiat muuttuneet sisäpoliittisiksi. Kotimaan ja EU:n asioita on enää vaikea erottaa selvästi toisistaan. Suomalaisten virkamiesten on ollut pakko oppia työskentelemään monikulttuurisessa toimintaympäristössä ja ottamaan uudenlainen vastuu kansallisten etunäkökohtien toteutumisesta eurooppalaisella päätöksentekoaareenalla. Tämä on merkinnyt koulutuksellista ja kulttuurista haastetta suomalaiselle virkamieskunnalle. Suomalaisen hallinnon on ollut pakko paitsi verkostoitua Euroopan tason instituutioiden kanssa myös löytää kotimaassa uusia yhteistyökumppaneita eri hallinnonaloilta ja hallinnon ulkopuolelta. (Lampinen 2000, 163.)

EU-asioita käsiteltäessä on virkamiehistön asema kotimaisessa päätöksenteossa vahva. (Lampinen 2000, 162.) Tapio Raunio ja Matti Wibergin mukaan (2000, 283) EU-jäsenyys onkin johtanut virkamiesten vallan kasvuun kansanedustajien ja ministereiden kustannuksella. Virkamiesten rooli on korostunut niin asioiden valmistelussa kuin niiden koordinoinnissakin. Risto Lampisen (2000, 152) mukaan Euroopan Unionin jäsenyys on näkynyt lisäresurssien tarpeena erityisesti maa- ja metsätalous-, ulko- ja kauppa- ja teollisuusministeriöissä. Painopisteen siirtyminen Brysseliin on kasvattanut etenkin keskitason virkamiesten valtaa, koska ylimmillä virkamiehillä on harvemmin voimavaroja perehtyä yksityiskohtaisesti kaikkiin EU-asioihin (Raunio & Wiberg 2000, 283.).

Monissa tutkimuksissa on huomattu, että kansainvälinen kokemus kertyy hallinnossa usein harvojen käsiin. Esimerkiksi Markku Temmes, Markku Kiviniemi ja Pauliina Peltonen (2001, 61) sekä Eero Murto (1996, 77) tuovat esille kuinka kansainvälinen kokemus, EU-asioiden hoito ja siten ministeriön EU-organisaation asiantuntemus kasautuvat määrällisesti kapealle joukolle virkamiehiä. Myös keskustelu

kansainvälisistä asioista, mukaan lukien EU-asiat, jää suppeisiin piireihin (Temmes ym. 2001, 61.). Raimo Ikonen (1996, 173) tuokin esille, että liittyminen Euroopan unioniin on tuonut mukanaan uuden virkamiesryhmän, jolla on taipumus muodostua organisaation eliitiksi ja irrottautua normaalista linjajohtamisesta. Tämä uusi eliitti harjoittaa valtaa Euroopan Unioniin liittyvissä asioissa ja niiden koordinoinnissa.

Euroopan Unioniin liittymisen ohella kansainvälisyys on lisääntynyt myös muilla alueilla. Itämeren alueella tehtävä yhteistyö, pohjoismainen yhteistyö ja eri alojen ammatillinen yhteistyö on lisääntynyt. Myös lähialueyhteistyö Venäjän kanssa on saanut uuden suunnan Neuvostoliiton romahdettua. Näiden lisäksi muun muassa kansainvälinen kauppa on lisääntynyt, kun etäisyydet maapallolla ovat pienentyneet tietoliikenteen kehityksen myötä.

Miten nimitysmuistioissa puhutaan kansainvälisyydestä? Mitä asioita korostetaan ja mistä kansainvälisyys koostuu? Painottuuko Euroopan Unionin asioiden hoito yli muun kansainvälisen yhteistyön? Erityisesti tarkastelen sitä, kenelle kansainvälisten tehtävien hoitaminen kuuluu ja kuinka laajasti ylimmät virkamiehet osallistuvat kansainvälisiin asioihin. Lisäksi tarkastelen sitä, mistä nimitettyjen kansainvälinen kokemus muodostuu.

9.1. Kansainvälisyys kelpoisuusvaatimuksena

Yleinen kansainvälistyminen ja etenkin Suomen jäsenyys Euroopan Unionissa ovat luonnollisesti muuttaneet myös valtionhallinnon virkamiesten tehtävien luonnetta. Kuitenkaan kansainvälinen kokemus tai valmius kansainvälisiin tehtäviin ei varsinaisesti vieläkään kuulu ylimpien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksien joukkoon. Valintaperusteena se tulee kuitenkin välillisesti esille kaikille ylimmille virkamiehille yhteisissä, yleisissä valintaperusteissa kielitaidon ja yhteistyökyvyn ja vuorovaikutustaitojen muodossa:

”...Ylimmiltä virkamiehiltä vaaditaan myös taito toimia kansainvälisessä ympäristössä. Kansainväliseen vuorovaikutukseen liittyy vieraiden kielten ilmaisutaidon ja ymmärtämisen lisäksi myös kyky kommunikoida eri kulttuuritaustan omaavien ihmisten kanssa ja ilmaista asiat niin, että asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. ...Koska ylimmiltä virkamiehiltä edellytetään kykyä ja taitoa toimia kansainvälisessä ympäristössä, heillä on myös oltava riittävä vieraiden kielten taito. (VM 1998, 37.)”

Vaikka kansainvälisyys ei kuulukaan kelpoisuusvaatimusten joukkoon, kansainvälinen kokemus, valmius kansainvälisiin tehtäviin tai perehtyneisyys tehtävien kansainvälisiin puoliin on joissain tapauksissa nostettu nimitysmuistioissa esille viran tehtävien tosiasiallisena vaatimuksena. Tällöin on edellytetty etenkin valmiuksia toimia kansainvälisessä tehtävissä ja kykyä kansainväliseen yhteistyöhön sekä kansainvälisten suhteiden luomiseen. Suuri painoarvo annetaan kielitaidolle ja sen antamalle kyvyllä selviytyä kansainvälisessä ympäristössä. Tähän viittaavat myös Raimo Ikonen (1996, 173) ja Eero Murto (1996, 77), joiden mukaan kielitaito on monesti ohjannut sitä, kuka virkamiehistä edustaa Suomea Euroopan Unionissa. Nimitysmuistioissa korostuu vaatimus Euroopan Unionissa käytössä olevien kielten, erityisesti englannin ja ranskan, mutta myös saksan kielen taidosta. Kelpoisuusvaatimus painottuu etenkin ylimmän johdon (virkamieslain 26 §) virkoihin.

Yhteistyökyky, kielitaito ja kansainvälisyys on mainittu yli puolessa nimitysmuistioista. Kielitaito esiintyy nimitysmuistioissa kelpoisuusvaatimuksena useimmiten. Se on mainittu melkein kaikissa muistioissa. Yhden viran vaatimuksena on siten saattanut olla useampikin yllä mainituista kelpoisuusvaatimuksista:

Yhteistyökyky	16 %
Kielitaito	47 %
Kansainvälisyys	23 %
Yhteensä ¹	52 %
(N)	(73)

Useissa valtionhallinnon asiakirjoissa nostetaan esille Euroopan Unionin vaikutus virkamiesten työskentelyyn (esim. VM 1996; 2003). Niissä myös asetetaan virkamiesten viran tehtävien edellyttämiksi vaatimuksiksi perehtyneisyys Euroopan integraatioon ja valmiudet hoitaa integraatioon liittyviä tehtäviä. Nimitysmuistioissa Euroopan Unioni ja siihen liittyvät tehtävät on kuitenkin mainittu kelpoisuusvaatimuksena vain neljässä muistiossa. Sen sijaan muistioissa on ennemminkin painotettu yleisesti kansainvälisyyttä; esimerkiksi kykyä työskennellä vaativissa kansainvälisissä yhteyksissä ja kansainvälisen toimintaympäristön tuntemusta.

Kansainvälisyyden ja siihen liittyvien yhteistyökyvyn ja kielitaidon mainitsemisessa kelpoisuusvaatimuksena kunnostautuivat etenkin valtiovarainministeriö (7/8) sekä liikenneministeriö (6/6). Kielitaidon lisäksi näissä ministeriöissä painotettiin valmiutta ja kykyä kansainväliseen yhteistyöhön. Liikenneministeriön muistioissa mainittiin myös perehtyneisyys Euroopan Unioniin sekä kansainvälisen toimintaympäristön tuntemus. Kaikkein vähiten kansainvälisyyttä ja siihen liittyviä tekijöitä painotettiin työministeriön ja oikeusministeriön kelpoisuusvaatimuksissa. Vain yhdessä työministeriön muistioissa tuotiin esille vaatimus kielitaidosta. Kolmessa oikeusministeriön muistiossa mainittiin sekä kansainvälisyys että kielitaito. Liikenneministeriön ohella oikeusministeriö oli kuitenkin ainoa, jonka muistioissa vaadittiin Euroopan Unionin tuntemusta. Ministeriöistä Euroopan unionin vaikutus näkyikin ehkä selvimmin oikeusministeriön toiminnassa unionin lakien ja asetusten sovittamisena Suomen lakiin. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että ulkoministeriö on selvityksen ulkopuolella.

¹ Kelpoisuusvaatimuksena ollut jokin tai kaikki yllämainituista.

9.2. Kansainväliset tehtävät

Kansainvälisyys on mainittu 31%:ssa nimitysmuistioiden tehtäväkuvista. Kansainvälisen yhteistyön ylläpitämistä ja edistämistä on korostettu niissä muistioissa, joissa kansainvälisyys on tuotu esille viraston, osaston tai koko hallinnonalan tehtävänä. Viraston tehtävänä on esimerkiksi osallistua viranomaisten väliseen kansainväliseen yhteistoimintaan tai toimia yhteistyössä alansa toimijoiden kanssa Euroopan Unionin alueella. Sen sijaan muistiot, joissa kansainväliset asiat on tuotu esille nimitettävän virkamiehen virkaan kuuluvana tehtävänä, korostavat johtamista ja yhteensovittamista. Virkamiesten tehtävänä on muistioiden mukaan johtaa ja valvoa kansainvälisten asioiden valmistelua, hoitoa ja kehittämistä sekä yhteensovittaa ministeriöiden kansainvälisten asioiden hoitamista.

Nimitysmuistioissa, joiden tehtäväkuvassa on mainittu kansainvälisyys, vain yhdessä kolmasosassa tuotiin esille Euroopan Unioniin liittyviä tehtäviä. Tämä on sinänsä yllättävää, koska hallinnon kansainvälistymisestä puhuttaessa viitataan yleensä juuri Euroopan integraatioon ja sen vaikutuksiin virkamiesten tehtäviin. Toinen huomiota herättävä piirre tehtäväkuvan kohdalla on se, että, kuten kelpoisuusvaatimuksissa myös tehtäväkuvassa melkein kaikki kansainvälisyysmaininnoista sijoittuvat ylimmän johdon (virkamieslain 26 §) tehtäviin. Muilla kuin ylimpään johtoon kuuluvilla johtajilla oli kansainvälisiä tehtäviä vain yhden muistion mukaan. Kansainvälisyyttä näytetään korostettavan siis etenkin ylimmän virkamiesjohdon tehtävissä.

Hallinnonaloja vertailtaessa erottuvat kansainvälisten tehtävien mainitsemisessa etenkin liikenneministeriö (4/6), oikeusministeriö (5/10) sekä puolustusministeriö (3/6). Työministeriön muistioissa kansainvälisyyttä tai siihen liittyviä tehtäviä ei mainittu tehtäväkuvan kohdalla lainkaan.

9.3. Kansainvälisyys hakijoiden vertailussa

Vertailtaessa hakijoiden ansioita tuotiin hakijoiden kansainväliset ansiot esille noin puolessa nimitysmuistioista. Suurimmassa osassa näistä vertailu rajoittui siihen, että muistiossa käytiin läpi hakijoiden kansainväliset ansiot ja tämän jälkeen mainittiin, että kaikilla hakijoilla on viran edellyttämä kielitaito ja perehtyneisyys kansainvälisiin asioihin. Vain viidessä muistiossa vertailtiin hakijoiden kansainvälisen perehtyneisyyden tai kokemuksen välisiä eroja viran tehtävien kannalta. Kansainvälisyyttä ei tämän perusteella näytetä pitävän kovinkaan merkittävänä nimitykseen vaikuttavana tekijänä. Hakijoiden kansainvälisiä ansioita vertailtaessa korostettiin kansainvälisten asioiden laaja-alaista tuntemusta sekä kansainvälisen kokemuksen pituutta.

2000-luvun alussa neljäsosa suomalaisesta valtaeliitistä mainitsi kansainvälisen toiminnan yhdessä opiskelun kanssa eniten urakehitykseensä vaikuttaneeksi tekijäksi. Kansainvälisen toiminnan meritoiva vaikutus onkin Ruostetsaaren mukaan kasvanut erityisesti hallintoeliitin piirissä. (2003, 201.) Kansainvälistä kokemusta ja yhteistyökykyä¹ on kuitenkin muistioiden mukaan käytetty suhteellisen harvoin valinnan perusteena. (ks. Liite 1.) Kansainvälinen kokemus ja yhteistyökyky eivät ole vaikuttaneet lainkaan lähes puoleen nimityksistä. Ensisijaisena valinnan perusteena ne ovat olleet viidessä prosentissa nimityksistä ja nimitykseen ne ovat vaikuttaneet yhdessä jonkin muun tekijän kanssa 26%:ssa nimityksistä.

Valinnan perusteena kansainvälinen kokemus ja yhteistyökyky ovat yleensä esiintyneet yhdessä muiden ansioiden kanssa. Kelpoisuusvaatimuksena oleva kielitaito ei sen sijaan ole ollut yhdenkään nimityksen perusteena. (ks. Liite 6.) Tämä voi kertoa joko siitä, että kielitaito on nykyään niin yleinen, ettei sen nähdä

¹ Yhteiskyky saattaa myös joissain muistioissa viitata vain kotimaassa tehtävään yhteistyöhön ja siinä tarvittaviin taitoihin.

erottelevan hakijoita tarpeeksi tai siitä, ettei kielitaitoa pidetä tarpeeksi merkittävänä ylimpien virkamiesten valinnan perusteena.

Nimityksiä on perusteltu esimerkiksi ansioitumisella kansainvälisessä yhteistyössä, kansainvälisessä yhteistyössä saadulla arvostuksella, kokemuksella hallinnon sopeuttamisesta kansainvälisiin asioihin ja perehtyneisyydellä kansainvälisiin asioihin. Useimmissa perusteluissa oli kuitenkin mainittu vain nimitettävällä olevan hyvä kansainvälinen kokemus, jonka perusteella hänet on asetettu muiden hakijoiden edelle. Perusteissa on painotettu kokemuksen tuomaa perehtyneisyyttä.

Vain valtiovarainministeriössä kansainvälisyys on ollut muita ministeriöitä useammin yhtenä nimityksen perusteena (4/8). Muilla hallinnonaloilla kansainvälisyys on ollut tasaisesti yhden tai kahden nimityksen perusteena.

9.4. Nimitettyjen kansainvälinen kokemus

Ruostetsaaren tutkimuksen (2003, 247-248) mukaan suomalaisesta 2000-luvun hallintoeliitistä kaksi viidesosaa on työskennellyt Suomen rajojen ulkopuolella. Vuosikymmentä aikaisemmin tämä osuus oli vielä vain yhden neljänneksen. Nopea muutos hallintoeliitissä selittyy Ruostetsaaren mukaan EU-jäsenyydellä. Hallintoeliitin ulkomaisen työkokemuksen lisääntymistä selittää osaltaan myös EU-jäsenyyteen liittyvä rotaatio: suomalaisia valtion keskushallinnon virkamiehiä työskentelee määräaikaisesti Suomen EU-edustustossa Brysselissä, josta he palaavat takaisin Suomen keskushallintoon. Tämä käytäntö ei kuitenkaan riitä Ruostetsaaren mukaan selittämään kokonaan hallintoeliitin kansainvälistymistä. Eniten hallintoeliitissä on kasvanut yli viisi vuotta ulkomailla työskennelleiden osuus. Kysymys on siten yleisemmästä hallintoeliitin kansainvälistymisestä. Ruostetsaaren tutkimuksessa hallintoeliittiin kuului myös kunnallishallinnon, oikeuslaitoksen, kirkon ja puolustusvoimien eliitti, joten tutkimuksen tulokset eivät ole suoraan

verrattavissa tähän tutkimukseen. Tutkimus antaa kuitenkin viitteitä myös valtionhallinnon kansainvälistymiskehityksestä.

Sekavuutta nimitettyjen kokemuksen arvioinnissa aiheuttaa se, että nimitetyn nimikirjan ilmoittama tieto saattaa poiketa siitä, mitä nimitetyn ansioista kerrotaan hakijoiden vertailun yhteydessä. (ks. Liite 7.) Esimerkiksi jos nimitetty on hankkinut kansainvälisen kokemuksensa Suomessa ministeriön kansainvälisiä asioita hoitamalla, eivät nämä ansiot näy lainkaan nimitetyn nimikirjassa. Nimitysmuistiossa saatettiin taas jättää mainitsematta nimitetyn ulkomailla hankkimat kokemukset, vaikka ne nimikirjassa olisikin mainittu. Näin ollen ei esimerkiksi yhdelläkään liikenneministeriöön nimitetyllä hakijalla ole nimikirjojen mukaan kansainvälistä kokemusta, vaikka muistioiden mukaan viideltä näistä nimitetyistä sitä löytyykin. Olen koettanut ottaa huomioon sekä nimikirjoissa että nimitysmuistioissa ilmoitetun kansainvälisen kokemuksen. Yhteensä kansainvälistä kokemusta on ollut 42:lla nimitetyllä.

Yli puolella nimitetyistä on nimitysmuistioiden mukaan kansainvälistä kokemusta. Kansainvälinen kokemus näyttää muistioiden mukaan jakautuvan pääasiassa ylimmälle virkamiesjohdolle (virkamieslain 26 §). Kolme neljäsosa kansainvälistä kokemusta omaavista nimitetyistä on hankkinut tämän kokemuksen ulkomailla työskentelemällä. Jäljelle jäävä yksi neljäsosa on hankkinut kansainvälisen kokemuksen Suomessa kansainvälisiä asioita hoitamalla. Ulkomailla työskennelleet ovat useimmiten olleet jonkin kansainvälisen organisaation palveluksessa, yleisimmin Euroopan Unionin, mutta myös esimerkiksi OECD:n ja YK:n alaisuudessa. Useat ovat myös toimineet tutkijana ulkomaisessa yliopistossa tai työskennelleet jossakin Suomen lähetystössä. Yleisimmin nimitetty on viettänyt ulkomailla vain yhden vuoden (38%). (vrt. Liite 3.) Kansainvälistä kokemusta omaavista nimitetyistä ainoastaan 20% on ollut ulkomailla kauemmin kuin viisi vuotta, mikä ei vastaa Ruostetsaaren edellä kuvaamaa kehityskulkua.

Suomessa kansainvälisen kokemuksen hankkineet ovat yleensä hoitaneet ministeriön kansainvälisiä asioita, olleet vastuussa kansainvälisestä yhteistyöstä, osallistuneet hallinnonalan sopeuttamiseen kansainväliseen ympäristöön tai olleet erilaisten kansainvälisten komiteoiden jäseniä. Näissä tehtävissä toimiminen on muistioiden mukaan antanut heille riittävän perehtyneisyyden kansainvälisiin tehtäviin.

Hallinnonalojen välillä ei ole merkittävää eroa tarkasteltaessa sitä, mistä nimitettyjen kansainvälinen kokemus on hankittu. Hallinnonaloittaisista eroista mainittavaa kuitenkin on, että maa- ja metsätalousministeriöön nimitettyjen kansainvälinen kokemus on hankittu ulkomailla erityisasiantuntijana tai tutkijana toimimalla. Valtionvarainministeriöön nimitettyjen ulkomaan kokemus on sen sijaan saatu pääasiassa erilaisista kansainvälistä kauppaa- ja talousorganisaatioista (esim. OECD, IMF, EFTA). Liikenneministeriön ohella myös oikeusministeriöön nimitettyjen kansainvälinen kokemus on suurelta osin hankittu Suomessa työskentelemällä.

Kelpoisuusvaatimuksissa ja viran tehtäväkuoissa korostuu kielitaidon merkitys ylimpien virkamiesten tehtävissä. Puolesta nimitysmuistioista ei kuitenkaan tuoda ilmi nimitetyn vieraiden kielten taitoa. Näin ollen on mahdollista, että nämä henkilöt eivät pakollisten kotimaisten kielten lisäksi hallitse muita kieliä. Tämä ei olisi mitenkään mahdotonta. Esimerkiksi Eero Murto tuo esille (1996, 77), että kielitaidon puute ja haluttomuus kohentaa kielitaitoa jakaa ylimmät virkamiehet usein kahtia; niihin, jotka osallistuvat EU-asioiden hoitamiseen ja niihin, jotka eivät näihin tehtäviin osallistu. Asioiden hoitoon osallistuvista virkamiehistä muodostuu oma sisäpiirinsä, jonka kesken EU-asioiden käsitteleminen hoidetaan. Jos tähän sisäpiiriin pääseminen vaikeutuu niin, etteivät kaikki siihen haluavat ja kieltä taitavatkaan enää pääse siihen sisälle, voidaan alkaa puhumaan eliitistä. Tässä tapauksessa luultavampaa kuitenkin on, että ainakin osa näistä nimitetyistä virkamiehistä hallitsee vähintäänkin englannin tai jonkin muun vieraan kielen. Yhteen kolmasosaan viroista, joihin on vaadittu kielitaitoa, on kuitenkin nimitetty hakija, jonka vieraiden kielten taitoa ei ole muistiossa ilmoitettu.

Yleisin nimitetyn hallitsema kieli on odotetustikin englanti, jonka taitaa 44% nimitetyistä. Silloin kun nimitetty on osannut puhua jotain muuta kieltä, on hän myös yleensä aina omannut englannin kielen taidon. Englannin jälkeen yleisimmät kielet ovat ranska (19%) ja saksa (14%). Näiden lisäksi on nimitysmuistioissa nimitetyn ansioina mainittu muun muassa pohjoismaiset kielet (norja ja tanska) sekä venäjä.

9.5. Kansainvälinen virkamieseliitti?

Onko viime aikoina paljon puhuttanut kansainvälistymiskehitys vaikuttanut ylimpien virkamiesten rekrytointiin vai onko kansainvälistyminen jätetty kokonaan huomioimatta? Markku Temmeksen, Juha Kiviniemen ja Pauliina Peltosen (2001, 62) mukaan kansainvälisyysosaaminen ei ole vielä noussut tärkeäksi johtajien kompetenssi-kysymykseksi. Tämä on nähtävissä myös nimitysmuistioissa. Vaikka yli puolella ylimmistä virkamiehistä onkin muistioiden mukaan kansainvälistä kokemusta, eivät kansainväliset ansiot silti kovinkaan usein esiinny nimityksen perusteena. Kansainvälisyys näkyy kuitenkin muistioissa. Sen vaikutus nimittämiseen ei ole läheskään yhtä suuri kuin johtamisen tai asiantuntijuuden, mutta se on selvästi kuitenkin suurempi kuin monipuolisen kokemuksen vaikutus.

Nimitysmuistioissa korostuu kielitaidon merkitys. Silloinkin kun muistioissa puhutaan kansainvälisyydestä, korostetaan valmiuksia yhteistyöhön ja kommunikaatioon eri kulttuurista peräisin olevien ihmisten kanssa. Muistioiden mukaan vain puolet nimitetyistä hallitsee pakollisten kotimaisten kielten lisäksi myös muita kieliä. Eero Murto (1996, 77) toi 1990-luvun puolessa välissä esille, että ne virkamiehet, jotka asemansa perusteella voisivat osallistua EU-asioiden hoitoon, jakautuvat usein 'kahteen kerrokseen'. Tämä johtuu paitsi työn luonteesta myös kielitaidon puutteesta ja ehkäpä joidenkin haluttomuudestakin kohentaa kielitaitoaan, oppia uusia asioita ja osallistua EU-asioiden valmisteluun. Jos tämä pitää paikkansa

tarkoittaa se samalla myös sitä, että ne harvat, joilla kielitaitoa on, saavat kansainväliset tehtävät hoitaakseen.

Kansainväliset tehtävät näyttävät muistioiden mukaan kasaantuvat muutamille ylimmille virkamiehille. Vain 31%:ssa virkojen tehtäväkuvista mainitaan kansainvälisyys ja kansainväliset tehtävät. Tämä vastaa niitä tuloksia, joiden mukaan kansainvälinen kokemus kertyy harvojen käsiin (esim. Temmes ym. 2001; Murto 1996) Raimo Ikonen mukaan (1996, 173) Euroopan Unionin asioita hoitavista virkamiehistä on muodostunut uusi eliitti, joka käyttää valtaa Unionin asioista päätettäessä. Täytyy kuitenkin muistaa, että jos kielitaito on ollut määräävä tekijä valittaessa henkilöitä hoitamaan Euroopan Unioniin liittyviä tehtäviä, on suurin osa näistä virkamiehistä hoitanut kansainvälisiä johtotehtäviä varmasti jo aikaisemminkin uransa aikana. Heidän tehtävänsä ovat luultavasti laajentuneet EU:n myötä, mutta se, onko heistä muodostunut uusi eliitti on kuitenkin toinen asia. Lisäksi on kyseenalaista onko muutos voinut tapahtua jo vuoden sisällä Suomen liittymisestä Euroopan Unioniin, kuten Ikonen ohessa väittää. Esimerkiksi Ruostetsaari (2003) ja Raunio ja Wiberg (2000) ovat esittäneet tulkinnan siitä, ettei uutta EU-eliittiä ole syntynyt.

Vertailtaessa ylintä virkamiesjohtoa (virkamieslain 26 §) ja muuta tutkimuskohteena olevaa ylimpien virkamiesten joukkoa näyttää kansainvälisyys nimitysmuistioiden mukaan liittyvän etenkin ylimmän virkamiesjohdon tehtäviin. Risto Lampisen (2000, 162) ja Raunio ja Wibergin (2000, 283) mukaan liittyminen EU:hun on kuitenkin kasvattanut etenkin keskitason virkamiesten valtaa. He vastaavat yleensä EU:hun liittyvien asioiden tosiasiallisesta valmistelusta. EU-asioihin vaikuttaminen vaatii vankkaa Unionin päätöksentekojärjestelmän tuntemusta sekä teknistä tietämystä valmisteltavan asian sisällön suhteen. Pääasiallisesti kotimaan politiikan asioiden työllistämällä ministeriöiden korkeimmalla virkamiesjohdolla on kuitenkin harvemmin aikaa ja voimavaroja paneutua yhtä yksityiskohtaisesti EU-asioihin. (Raunio & Wiberg 2000, 283.) Voikin olla, että nimitysmuistioissa kansainvälisyyttä korostetaan vain muodollisesti ylimmän johdon tehtävänä. Kansainvälinen yhteistyö

tuodaan nimitysmuistioissa esille osastojen ja virastojen yleisenä tehtävänä. Ylimmän johdon tehtävä on sen sijaan johtaa ja yhteensovittaa kansainvälisiä asioita. Vaikka keskitason virkamiehet vastaavatkin asioiden valmistelusta, ylimmän johdon tehtävänä on ohjata ja johtaa kansainvälisten asioiden hoitamista. Luultavasti keskitason virkamiesten valta ei sinänsä olekaan kasvanut EU:n myötä. Heidän tehtävänsä ovat vain lisääntyneet. EU-tehtävien hajonta useille eri tason virkamiehille on Ilkka Ruostetsaaren mukaan (18.-21.9.2003, 9) osaltaan vaikuttanut siihen, ettei Suomessa ole päässyt syntymään uutta EU-eliittiä.

Yllättävä havainto on, että niin kelpoisuusvaatimuksissa kuin tehtäväkuvassakin Euroopan Unioni jää muistioissa kovin vähälle huomiolle. Koska kansainvälistymiskehityksestä puhuttaessa viitataan yleensä juuri Euroopan integraatioon (esim. VM 1996), olisi luullut, että EU ja siihen liittyvät tehtävät olisi mainittu nimitysmuistioissa useammin. Toisaalta monet Euroopan Unionia koskevat asiat ovat muuttuneet sisäpoliittisiksi eikä kotimaan ja EU:n asioita ole enää kovinkaan helppo erottaa toisistaan (Lampinen 2000, 163.). Ylimpien virkamiesten tehtäviin voi siis hyvinkin liittyä Euroopan Unionia koskevia asioita, mutta koska ne ovat niin kiinteästi yhteydessä sisäpoliittisiin kysymyksiin, ei niitä ole nimitysmuistioissa erikseen mainittu.

On myös muistettava, että vaikka Euroopan Unioni on keskeinen kansainvälinen viitekehys, ei se suinkaan ole ainoa. Ehkä vielä yllättävämpää kuin Euroopan Unionin vähäinen huomioiminen muistioissa on se tosiasia, ettei Venäjää ja Venäjän kanssa tehtävää yhteistyötä ole mainittu muistioissa lainkaan. Pohjoismaiden kanssa tehtävä yhteistyö tulee muistioissa esille muutaman kerran, mutta Venäjä näyttää kokonaan unohtuneen. Nimitetyistäkin vain kahdella on venäjänkielentaito. Nimitysmuistioissa ei ole myöskään mainittu muuta lähialuetta: Viroa ja muita Baltian-maita. Vaikka monet asiat ovatkin muuttuneet Neuvostoliiton romahdettua, ei Suomen ja Venäjän yhteistyö ole kuitenkaan loppunut. Eikö Venäjää siis enää nähdä EU:n veroisena yhteistyökumppanina? Vai onko Venäjän kanssa tehtävästä yhteistyöstä vain hävinnyt hohto, ja se on annettu alempien virkamiesten tehtäväksi?

Ylimpien virkamiesten kansainvälinen kokemus on suurelta osin hankittu ulkomailla erilaisissa kansainvälisissä organisaatioissa. Suurin osa on työskennellyt ulkomailla yhden vuoden ajan. Kuitenkin yksi neljäsosa virkamiehistä on hankkinut valmiuden toimia kansainvälisissä tehtävissä hoitamalla kotimaassaan erilaisia kansainvälisiä asioita. Kotimaista kokemusta ei kuitenkaan voida rinnastaa ulkomailla hankittuun kokemukseen. Ulkomailla hankittu työkokemus auttaa usein näkemään asioita uudesta näkökulmasta, jolloin kielitaidon ja perehtyneisyyden ohella avartuu myös maailmankatsomus.

Hallinnonalojen välillä ei ole suuria eroja siinä, kuinka kansainvälisyys ilmenee nimitysmuistioissa. Lampisen (2000, 152) mukaan Euroopan unionin jäsenyys on vaikuttanut erityisesti maa- ja metsätalous-, ulko- ja kauppa- ja teollisuusministeriön tehtäviin, resursseihin ja henkilöstöön. Ylimmillä virkamiehillä kansainvälistyminen ja sen tuomat vaatimukset näkyvät kuitenkin - ainakin tämän aineiston valossa - lähinnä liikenne- ja oikeusministeriössä. Toisaalta tarkasteltaessa nimitysmuistioiden eri tekijöitä saattaa myös näiden ministeriöiden ”kansainvälisyysaste” vaihdella. Muistioiden mukaan liikenne ja viestintä ovat kansainvälistä toimintaa kansainvälisine yhteistyöverkkoineen. Kansainvälisen kehityksen myötä myös kansainväliseen oikeuden hoitoon, yhteistyöhön ja kansainvälisiin yhteyksiin liittyvillä kysymyksillä on yhä suurempi merkitys.

10. TRADITIONAALINEN VAI MODERNI JOHTAJUUS?

Tutkimuksen päätavoitteena oli selvittää, onko valtionhallinnon ylimpien virkamiesten rekrytointi lähempänä traditionaalista virkamieshierarkiaa vai modernia johtajuutta. Lähestyin kysymystä tarkastelemalla sitä, onko uudet valtionhallinnon virkamieseliitin rekrytointikriteerit otettu käyttöön. Käyn ensin lyhyesti läpi jokaisesta kriteeristä saadut tulokset ja tarkastelen sen jälkeen virkamieseliitin rekrytointimallia.

Julkisen johtamisen erityispiirteenä on aina ollut substanssin osaamisen korostuminen. Asiantuntemus onkin käsitellyistä kriteereistä kaikkein käytetyin. Nimitettävien asiantuntemusta on muistioissa kuvailtu yleensä laaja-alaiseksi tai pitkäaikaiseksi kokemukseksi hallinnonalalta. Tämä kuvaa hyvin sitä, kuinka asiantuntemusta nimitysmuistiossa käsitellään. Vaikka vuoden 1997 periaatepäätöksessä korostettiin, ettei perehtyneisyyttä voida arvioida pelkästään sillä perusteella, että henkilö on työskennellyt samassa virastossa tai samalla hallinnonalalla, on viranhakijoiden ansiona pidetty nimitysmuistioiden mukaan ennen kaikkea kokemusta samalta hallinnonalalta ja samasta virastosta. Valtionhallinnossa ei näytetä vielä olevan valmiita siihen, että asiantuntemus - perehtyneisyys viran toimialaan - voitaisiin hankkia myös muiden työnantajien kuin valtionhallinnon palveluksessa työskentelemällä.

Myös johtaminen mainittiin nimitysmuistioissa merkittävänä nimityksiin vaikuttavana tekijänä. Käsitykset johtamisesta ja siitä millainen on hyvä johtaja näyttävät kuitenkin edelleen nojaavan perinteisiin näkemyksiin. Nimitysmuistioissa painotettiin johtamiskokemuksen pituutta ja määrää. Johtamistaitoa muistioissa käsiteltiin sen sijaan vain pinnallisesti. Muistioista saa sen vaikutelman, että johtamiskokemus ja -taito sekoitetaan usein keskenään tai niiden välistä eroa ei aina hahmoteta. Johtamistaidolliset tekijät tulivat kuitenkin esille sellaisissa muistioissa, joissa johtajilta edellytettiin kykyä johtaa muutosta ja kehittää organisaation toimintaa. Lisäksi useissa muistioissa mainittiin tulosjohtaminen ja siinä vaadittavat

taidot. Myös asiantuntijaorganisaation johtamiselle asettamat haasteet tuotiin esille. Muistioiden mukaan johtajalta vaadittiin johtamistaidon sijaan kuitenkin lähinnä perinteistä asiaosaamista.

Asioiden osaaminen korostuu myös tarkasteltaessa nimitettyjen johtamiskokemusta. Nimitysmuistioista saa sen kuvan, että ylimpiin virkoihin halutaan henkilöitä, jotka tuntevat viraston toimintatavat ja käytännöt ennestään. Ylimmät virkamiehet ovatkin hankkineet johtamiskokemuksensa samassa virastossa tai samalla hallinnonalalla työskentelemällä. Nykyaikainen johtaja nähdään johtamiskirjallisuuden mukaan työntekijöiden työnteon mahdollistajana (esim. Katzenbach & Smith 1998; VM 2003). Muistioiden mukaan johtajan tehtävänä on kuitenkin pääasiassa johtaa ja valvoa organisaation toimintaa. Johtaminen käsitetään valtionhallinnossa siten edelleen pitkälti komentojohtamisena, jossa johtajan tehtävänä on valvoa työntekijöidensä toimintaa.

Monipuolinen kokemus on selkeästi johtamista ja asiantuntemusta vähemmän käytetty rekrytointikriteeri. Sen etuja on kuitenkin tuotu esiin useissa valtionhallinnon johtamisen kehittämisraporteissa ja -muistiossa (esim. VM 2003). Niissä monipuolinen kokemus ja aktiivinen liikkumisen lisääminen nähdään positiivisena, henkilöstöä ja organisaatiota kehittävänä tekijänä. Nimitysmuistioissa monipuolinen kokemus yhdistetään lähinnä asiantuntemukseen. Sitä käytetään etenkin tuomaan esille nimitettävän yhteiskunnan tai alan tuntemusta sekä kokemusta, jonka hän aikaisemmista tehtävistään saanut. Nimitettyjen monipuolinen kokemus on hankittu yleensä pääosin samalta hallinnonalalta eri tehtävissä toimimalla. Hallinnonalan sisäinen nimittäminen onkin muistioiden mukaan ollut huomattavasti tavallisempaa kuin rekrytointi muilta sektoreilta tai muualta valtionhallinnosta. Etenkin saman viraston sisäiset nimitykset ovat tavallisia. Hallinnonalojen sisäiset nimitykset näyttäisivät olevan yleisempiä silloin, kun kyseessä on korkea virka. Vaikka liikkuminen nähdään positiivisena asiana, monipuolista kokemusta ei kuitenkaan arvosteta. Nimitysmuistioissa asiantuntemus nousee selkeästi monipuolisen kokemuksen tuomien hyötyjen edelle.

Valmius toimia kansainvälisissä tehtävissä ei muiden edellä esitettyjen kriteereiden tapaan ole suoraan todettavissa ylimpien virkamiesten valintaperusteeksi. Kuitenkin kasvava kansainvälistyminen ja etenkin Suomen liittyminen Euroopan Unioniin nostavat valmiuden toimia kansainvälisissä tehtävissä tärkeäksi johtamisen kriteeriksi. Kaikkiin valtionhallinnon ylimpiin virkoihin voi olettaa kuuluvan jonkinlaisia kansainvälisiä tehtäviä. Kansainväliset tehtävät kasautuvat edelleen vain pienelle osalle virkamiehiä. Kansainvälisyys tuleeikin muistioissa esille lähinnä virkakohtaisesti. Kansainvälistä kokemusta sen sijaan on noin puolella nimitetyistä. Toisaalta heistäkin neljännes on hankkinut kansainvälisen kokemuksen kotimaassa erilaisia kansainvälisiä tehtäviä hoitamalla.

Tarkastelun kohteena olleet johtamisen kriteerit ovat keskenään hyvin erilaisia ja eri arvoisia. Asiantuntemus ja johtaminen ovat nimitysmuistioiden mukaan selvästi merkittäviä nimitykseen vaikuttavia tekijöitä. Sen sijaan monipuolista kokemusta ei arvosteta yhtä paljon. Kansainvälisyyden merkitys näyttäisi olevan kasvussa, mutta sen vaikutus nimityksiin näyttää toistaiseksi olevan vähäistä. Rekrytointia leimaavana piirteenä on se, että nimitykset tehdään usein viraston tai hallinnonalan sisäisesti. Asiantuntemus, monipuolinen kokemus sekä johtamistaito ja -kokemus saadaan samalta hallinnonalalta ja yleensä vieläpä samasta virastosta. Myös osa nimitettyjen kansainvälisestä kokemuksesta on hankittu kotimaassa, samassa virastossa työskentelemällä. Sisäisten nimitysten määrä on viimeisen vuosikymmenen aikana vain kasvanut ja vaikuttaa siltä, että sisäiset nimitykset ovat yleisiä etenkin korkeimmissa viroissa.

Nimitysmuistioiden mukaan valtionhallintoon halutaan asiantuntijoita, joilla on kokemusta johtamisesta ja mahdollisimman monipuolinen perehtyneisyys siihen hallinnonalaan, jolla virka on. Tällainen henkilö vastaa lähinnä traditionaalisen virkamieshierarkian johtajuutta. Traditionaalinen virkamieshierarkia kuvaakin modernia johtajuutta paremmin valtionhallinnon virkamieseliitin rekrytointia. Asiantuntemus, etenkin asiantuntemus samalta hallinnonalalta on edelleen tärkein

valtionhallinnon ylimpien virkamiesten rekrytointiperuste. Johtaminen ja johtamiskokemus ovat kasvattaneet merkitystään, mutta ilman asiantuntemusta ei valtionhallinnon ylimpiin virkoihin ole pääsyä. Johtaminen on lähinnä komentojohtamista ja rekrytointi tapahtuu sisäisesti.

Kuitenkin myös muutoksia modernin johtajuuden suuntaan on tapahtunut. Raimo Ikonen (1996, 175) mukaan virkamieseliitin muodostumisessa merkittävä tekijä on kautta aikojen ollut vallitseva organisaatiokulttuuri, sen arvot ja ajalle tyypillinen käsitteistö ja koulutus. Ylimpien virkamiesten koulutustaustassa tapahtuneet muutokset voidaan nähdä jonkinasteisena muutoksena kohti modernia johtajuutta. Virkamiesten tehtäväkenttä on vähitellen laajenemassa puhtaasti oikeudellisista näkökulmista laajempiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Ylimpien virkamiesten koulutustaustassa tapahtuneet muutokset heijastuvat myös siihen käsitteistöön, jota valtionhallinnossa käytetään (Ikonen 1996, 175.). Nimitysmuistioissa tulee esimerkiksi esille 1990-luvulla valtionhallintoon lanseerattu tulosjohtaminen ja – ohjaus sekä muutosjohtaminen ja asiantuntijaorganisaation johtaminen.

Muutokset ovat kuitenkin olleet pieniä. Voidaan jopa sanoa, että virkamieseliitin rekrytointikriteerit ovat muuttuneet vain paperilla; johtamisen kehittämisen muistioissa ja oppaissa, eivät suinkaan käytännössä. Valtionhallinnon virkamieseliitti rekrytoidaan traditionaalisen virkamieshierarkian mukaisesti. Ylimpien virkamiesten rekrytoinnilla tavoitellaan siis edelleen lähinnä hallinnon jatkuvuuden turvaamista.

11. VIRKAMIESELIITTI JA SUOMALAINEN

HALLINTOKULTTUURI

Johtamiskirjallisuudessa ja valtionhallinnon johtamisen kehittämisessä korostetaan yhä enemmän tulevaisuuteen suuntautunutta, dynaamista ja ammattimaista johtamista. Johtajalta edellytetään monipuolista johtamisosaamista ja toimimista monimutkaisissakin tilanteissa. (esim. VM 2003.) Johtamisen haasteet ovat kasvaneet ja sen myötä myös johtajille asetetut vaatimukset ovat laajentuneet. Pelkän asiantuntemuksen sijaan tulisi johtajilta vaatia myös johtamistaitoa, monipuolista kokemusta ja valmiutta toimia kansainvälisessä ympäristössä. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan ylimpien virkamiesten valintakriteerit eivät kuitenkaan ole muuttuneet 1990-luvun muutosten myötä. Rekrytointia hallitsee edelleen traditionaalinen rekrytointimalli.

Traditionaalinen virkamieshierarkia vaikuttaa sosiaalisen liikkuvuuden näkökulmasta tarkasteltuna kapeammalta rekrytointimallilta kuin moderni johtajuus. Toisin sanoen traditionaalisen virkamieshierarkian kautta on vaikeampi rekrytoitua eliittiin kuin modernin johtajuuden kautta. Kelpoisuusvaatimuksena oleva perehtyneisyys hallinnonalaan sulkee virkamieseliitin ulkopuolelle ne, joilla sitä ei ole. Koska perehtyneisyyden voi hankkia vain hallinnonalalla työskentelemällä ja yleneminen tapahtuu hierarkian periaatteiden mukaisesti, ei valtionhallinnon ulkopuolisilla henkilöillä ole kovinkaan suuria mahdollisuuksia päästä valtionhallinnon ylempiin virkoihin. Modernissa johtajuudessa kannustetaan sen sijaan liikkuvuuteen. Tämän vuoksi myös valtionhallinnon ulkopuolisten on helppo päästä korkeisiin virkoihin.

Vilfredo Pareton (1963) mukaan vain täysin avoin eliitti voi olla sellainen, johon kuuluu parhaita mahdollisia jäseniä. Vain silloin, kun eliittiin on kaikilla vapaa pääsy voi se edustaa yhteiskunnan parhaita osajia. Jos ylimmät virkamiehet rekrytoidaan hallinnonalan sisältä ja valtionhallinto täydentää näin itse itseään, saattaa traditionaalinen rekrytointimalli johtaa siihen, että johtamistaito valtionhallinnossa

laskee eikä valtionhallintoon saada rekrytoitua hyviä ja ammattimaisia johtajia. Parhaat johtajat suljetaan valtionhallinnon ulkopuolelle, koska heillä ei ole perehtyneisyyttä hallinnonalaan. Myös valtionhallinnon innovatiivisuus laskee sisäisten nimitysten myötä. Pitkään valtionhallinnossa työskennelleet ovat monesti urautuneet ajattelemaan asioita samasta näkökulmasta. Sen sijaan valtionhallinnon ulkopuolelta rekrytoituilla on usein tuomisenaan uusia ja innovatiivisia ajatuksia siitä, kuinka valtionhallintoa voitaisiin johtaa.

Henry Mintzbergin (1979) mukaan organisaatioiden elossa säilymisen edellytyksenä on sopeutuminen organisaation ympäristön muutoksiin. Jokaisen organisaatoratkaisun tehokkuus riippuu tilanneyhteydestä eli siitä ympäristössä ja ajasta, jossa organisaatio toimii. Traditionaalinen virkamieshierarkia on näin ollen palvellut hyvin valtionhallinnon organisaatiota vielä silloin, kun yhteiskunta nähtiin rationaalisenä ja muuttumattomana. Maailma ei kuitenkaan ole entiseen tapaan rationaalinen, kompakti ja hallittavissa oleva kokonaisuus, vaan se on paljon moniarvoisempi, monimutkaisempi ja moniosaisempi (Clegg, 1989.). Valtionhallinnon tehokkuus vähenee jos se ei kykene muuttumaan yhteiskunnan muutoksen myötä. Ennen kaikkea sen kyky vastata jatkuvasti muuttuvan yhteiskunnan asettamiin haasteisiin heikkenee. Valtionhallinto tulee yhä alttiimmaksi sitä vastaan tehdyille iskuille.

Miksi muutosta ei ole tapahtunut? 1990- luvun alussa Suomessa vallitsi lama, jonka seurauksilla on selitetty monia asioita. Myös valtionhallinnon virkamieseliitin rekrytointikriteereiden muuttumattomuus on laman seurauksia. Valtionhallinnon ulkopuolelta rekrytoitu henkilö on aina pienoinen riskitekijä. Esimerkiksi hänen työtapojaan ei tunneta samoin kuin niiden, jotka ovat jo vuosia työskennelleet samassa työyhteisössä. Sisäisten nimitysten määrä on kasvanut juuri laman jälkeen. Ulkopuoliset riskit on haluttu minimoida valitsemalla henkilöitä hallinnonalan sisältä.

Toisaalta kulttuurissa ja instituutioissa tapahtuva muutos on hidasta. Se ei tapahdu hetkessä vaan saattaa vaatia, jopa vuosikymmeniä (Putnam 1993, 184; Melin ym. 2003, 259.). Voidaan ajatella, että hallinto-organisaatio on tyypillisesti yhteiskuntaa ja poliittista järjestelmää koossa pitävä voima. Siinä missä poliitikot vaihtuvat, virkamiehet yleensä pysyvät paikallaan. Hallinnon rakenteita ei muuteta kovin usein, ja tietty hallintokulttuuri saattaa vaikuttaa pitkään vielä muuttuneissa rakenteissakin. Yhtäältä tämä hallinnon rooli edesauttaa vakaata kehitystä, mutta toisaalta sen voi myös ajatella vaikeuttavan muutoksen tapahtumista dynaamisissa historian vaiheissa. (Saukkonen 2003.) Jos 1990-luvun alussa vallinneen laman vaikutukset ovat nähtävissä vielä vuosien 1998-2002 nimityksissä, on hyvinkin luultavaa, että kestää kauan ennen kuin muut yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset alkavat näkyä. Johtamisen kehittäminen on pitkä prosessi. Näiden kysymysten kypsyttely on vasta aluillaan, eikä hallintokulttuuri ole vielä valmis vastaanottamaan kaikkia muutoksia, joita yhteiskunta siltä vaatii. Nimitysmuistioissa tämä hidaskäyttö näkyy ehkä kaikkein selkeimmin. Muistiot eivät välttämättä kerrokaan rekrytointiprosessin todellista tilaa, vaan ennemminkin heijastelevat nimitysmuistioiden kirjoittamisen tapoja.

Kolmas syy rekrytointikriteereiden muuttumattomuuteen voidaan nähdä poliittisissa nimityksissä. Poliittiset nimitykset tulevat esille myös nimitysmuistioissa. Pelkkien nimitysmuistioiden perusteella on kuitenkin mahdotonta päätellä, kuinka moni ylimpien virkamiesten nimityksistä on poliittisia. Varmaa kuitenkin on, että useampi kuin vain muutama ylimmistä viroista jaetaan poliittisen puoluepelin ehdoilla (vrt. esim. Ståhlberg 1983.). Jos nimitys on jo alkujaan selkeä, ei nimitysmuistioiden kirjoittajille jää enää muuta roolia kuin saada nimitys näyttämään siltä, että paras henkilö on nimitetty virkaan. Tällöin eivät myöskään muutokset virkamiesten rekrytointivaatimuksissa pääse esille.

Sisäisten nimitysten suuri osuus ylimpien virkamiesten nimittämisessä kyseenalaistaa kuitenkin poliittisten nimitysten yleisyyden. Jos nimitys on hallinnonalan tai viraston sisäinen, vaikuttaa siltä, että henkilön perehtyneisyys hallinnonalaan on poliittista

puoluetta merkittävämpi virkauralla nousemisen kriteeri. Toisaalta tulee kuitenkin tarkastella myös henkilön aikaisempia tehtäviä ja sitä, kuinka tai mistä hänet on edellisiin tehtäviinsä nimitetty. Esimerkiksi tutkimuksessa mukana olleista nimityksistä noin 10% on uudelleen määräaikaiseen virkaan nimittämisiä. Henkilö on näin ollen saatettu nimittää virkaan alun perin poliittisin perustein ja nyt nimitystä on vain jatkettu henkilön perehtyneisyyteen vetoamalla.

Yhteiskunnalliset muutokset aiheuttavat muutoksia myös eliittien rakenteessa (Putnam 1976, 166.). Ilkka Ruostetsaaren (1992, 81) mukaan eliitti muuttuu kuitenkin vasta silloin, kun eliittiin aletaan rekrytoida ominaisuuksiltaan erilaisia henkilöitä kuin aikaisemmin. Kuitenkaan eliitin rekrytoitumiskriteerit eivät tämän tutkimuksen mukaan ole muuttuneet vaikka yhteiskunta onkin käynyt läpi suuria muutoksia. Virkamieseliitin tapauksessa muutos ei kuitenkaan tarkoita vain uusien valintaperusteiden käyttöönottamista. Myös virkamieseliitin sosiaalinen rekrytointipohja on voinut muuttua avoimemmaksi tai sulkeutuneemmaksi. Hallinnonalojen sisäiset nimitykset ovat kasvaneet 1990-luvun aikana (Järvinen 2003.). Tämä viittaa siihen, että valtionhallinnon virkamieseliitti on tältä osin muuttunut sulkeutuneemmaksi. Nimitysmuistioita tulisi kuitenkin tarkastella pidemmältä aikaväliltä, jotta kaikki virkamieseliitissä ja sen rakenteessa tapahtuneet muutokset voitaisiin tuoda esille.

Tutkimuksen tuloksilla ei ole kohdejoukon pienuuden vuoksi tilastollista merkitsevyyttä. Nimitysmuistioiden tutkiminen pidemmältä aikaväliltä toisi selkeämmin esille rekrytoinnissa tapahtuneet muutokset. Tällöin myös kohdejoukko olisi tarpeeksi suuri, jotta tuloksia voitaisiin yleistää. Näen mielenkiintoisena jatkotutkimuksen aiheena käydä läpi 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa kirjoitettuja muistioita ja verrata niistä saatuja tuloksia tähän tutkimukseen. Näin voitaisiin tarkastella vuosien aikana tapahtuneita muutoksia, eikä jättää niitä vain arvailujen varaan niin kuin tässä tutkimuksessa on hiukan käynyt. Myös nimitysmuistiot ovat asettaneet tutkielmalle ja tulosten analyysille useita rajoitteita. Olisikin mielenkiintoista jatkaa tutkimusta haastattelemalla nimityksiä valmistelevia

virkamiehiä. Kuinka nämä virkamiehet puhuvat johtajuudesta ja uudesta hallinnosta? Onko virkamiesten tuottama puhe ylimpien virkamiesten rekrytoinnista lähempänä traditionaalista virkamieshierarkiaa vai modernia johtajuutta? Kuinka nimityksiä valmistevien virkamiesten puhe johtajuudesta eroaa nimitysmuistioiden antamasta johtajuuskuvasta?

12. LÄHTEET

Alasuutari, Pertti (1994) Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere.

Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott (1995) Reflexive Modernisation. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Polity Press. Cambridge.

Beck, Ulrich (1995) The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernisation. Teoksessa: Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott. Reflexive Modernisation. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Polity Press. Cambridge. 1-55.

Best, Heinrich; Cotta, Maurizio (2000) Elite Transformation and Modes of Representation since Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations. Teoksessa: Best, Heinrich; Cotta, Maurizio (toim.) Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries. Oxford University Press. London. 1-28.

Blom, Raimo (1999) Mikä muuttui ja oliko se pakko? Teoksessa: Blom, Raimo (toim.) Mikä Suomessa muuttui?: Sosiologinen kuva 1990-luvusta. Gaudeamus. Helsinki. 212-235.

Bourdieu, Pierre (1996) The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power. Cambridge. Polity Press.

Burton, Michael; Higley, John (2001) The Study of Political Elite Transformations. International Review of Sociology, Vol. 11, No 2. 181-199.

Castells, Manuel; Himanen, Pekka (2002) El estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés. Alianza Editorial. Madrid.

Collins, Randal (1990) Market Closure and the Conflict Theory of Professions. Teoksessa: Burrage, Michael; Torstendahl, Rolf (toim.) Professions in Theory and History. Sage. London. 24-43.

Eräsaari, Risto (1996) Mitä on "refleksiivinen modernisaatio". Teoksessa: Rahkonen, Keijo (toim.) Sosiologian uusimmat virtaukset. Tammer - Paino Oy. Tampere. 155-181.

Eteläpelto, Anneli (1997) Asiantuntijuuden muuttuvat määritelmät. Teoksessa: Kirjonen, Juhani; Remes, Pirkko; Eteläpelto, Anneli (toim.) Muuttuva asiantuntijuus. Jyväskylän yliopistopaino. Jyväskylä. 86-102.

Etzioni-Halevy, Eva (1985) The knowledge elite and the failure of prophecy. George Allen & Unwin Ltd. London.

Clegg, Stewart R. (1989) Frameworks of Power. Sage. London.

Hoffmann-Lange, Ursula (1987) Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany. Teoksessa: Moyser, George; Wagstaffe, Margaret (toim.) Research Methods for Elite Studies. Allen & Unwin. London. 27-47.

Ikonen, Raimo (1996) Budjettiprosessi ja byrokratian eliitti. Teoksessa: Murto, Eero; Väänänen, Pekka; Ikonen Raimo (toim.) Sisäpiirit EU-suomessa, unioni ja uudet eliitit. Edita. Helsinki. 167-195.

Johnson, Allan G. (2000) The Blackwell Dictionary of Sociology. Blackwell Publishers. Oxford.

Järvinen, Tiina (2003) Selvitys ylimpien virkamiesten nimittämisestä 1998-2002. Teoksessa: Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto. Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002-2012 - Selvitysosa. Työryhmämuistioita 6/2003. Edita Prima Oy. Helsinki. 39-76.

Katzenbach, Jon R.; Smith, Douglas K. (1998) Tiimit ja tuloksekas yritys. WSOY. Helsinki.

Koskinen, Seppo; Kulla, Heikki (2001) Virkamiesoikeuden perusteet. Gummerrus Kirjapaino Oy. Helsinki.

Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Vastapaino. Tampere.

Kulla, Heikki (1991) Virantäyttö. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Kumar, Krishan (1995) From post-industrial to post-modern society. New theories of the contemporary world. Blacwell Publishers. Oxford.

Lampinen, Risto (2000) Virkamiehistö: EU- asioiden kansalliset asiantuntijat. Teoksessa: Raunio, Tapio; Wiberg, Matti (toim.) EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Oy Edita Ab. Helsinki. 151-164.

Lasswell, Harold; Kaplan, Abraham (1950) Power and Society. Yale University Press. New Haven.

Luhman, Niklas (1984) Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Suhrkamp. Frankfurt am Main.

Lumijärvi, Ismo (1992) Johtavien virkamiesten työpaikanvaihdokset - Valtion ja kuntien ylemmän johdon liikkuvuutta koskeva empiirinen tarkastelu. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia no 161. Vaasa.

Melin, Harri; Nikula, Jouko (2003) Mitä on yhteiskunnallinen muutos? Teoksessa: Yhteiskunnallinen muutos. Vastapaino. Tampere. 253-264.

Mills C. Wright (1959) The Power Elite. Oxford University Press. New York.

Mintzberg, Henry (1979) Structuring of Organisations: a Synthesis of the Research. Prentice Hall. Englewood. Cliffs. N.J.

Murto, Eero; Väänänen, Pekka; Ikonen Raimo (1996) Sisäpiirit EU-suomessa, unioni ja uudet eliitit. Edita. Helsinki.

Murto, Eero (1996) Poliittinen eliitti ja virkamieseliitti. Teoksessa: Murto, Eero; Väänänen, Pekka; Ikonen Raimo. Sisäpiirit EU-suomessa, unioni ja uudet eliitit. Edita. Helsinki. 11-94.

Mälkiä, Matti; Stenvall, Jari (1994) Virkamiesroolit uudistuvassa julkisessa hallinnossa. Teoksessa: Valtiovarainministeriö, Hallinnonkehittämisosasto. Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimuskohteena. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 223-240.

Määttä, Seppo; Ojala Timo (2001) Tasapainoisen onnistumisen haaste: johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus, valtiovarainministeriö. Edita. Helsinki.

Naisbitt, John (1984) Megatrends: Ten new Directions Transforming our Lives. Warner Books. New York.

Noponen, Martti (1964) Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa. WSOY. Porvoo.

Nousiainen, Jaakko (1998) Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY. Porvoo.

Nyholm, Pekka (1961) Suomen eduskuntaryhmien koheesio: vuosien 1948-1951 vaalikaudella ja vuoden 1954 valtiopäivillä. Helsingin yliopisto. Väitöskirja. Helsinki.

Pareto, Vilfredo (1963) The Mind and Society. A Treatise on General Sociology. Dover publications. Inc. New York.

Peters, B. Guy (2001) The politics of Bureaucracy. Routledge. London

Pirttilä Ilkka (1997) Teoria, markkina-analyysi ja futurologinen silmä eksperttiyden ehtona. Teoksessa: Kirjonen, Juhani; Remes, Pirkko; Eteläpelto, Anneli (toim.) Muuttuva asiantuntijuus. Jyväskylän yliopistopaino. Jyväskylä. 73-82.

Putnam, Robert D. (1976) The Comparative Study of Elites. Prentice Hall. Englewood Cliffs. N.J.

Putnam, Robert D. (1993) Making Democracy Work - Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press. New Jersey.

Pyöriä, Pasi (2003) Eriarvoinen yhteiskunta. Teoksessa: Melin, Harri; Nikula, Jouko (toim.) Yhteiskunnallinen muutos. Vastapaino. Tampere. 193-206.

Raivola, Reijo; Vuorensyrjä, Matti (1998) Osaaminen tietoyhteiskunnassa. Hakapaino Oy. Helsinki.

Raunio, Tapio; Wiberg, Matti (2000) Ydinjoukon harmiton sopeutuja. Teoksessa: Raunio, Tapio; Wiberg, Matti (toim.) EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Oy Edita Ab. Helsinki. 278-291.

Ruostetsaari, Ilkka (1992) Vallan ytimessä - Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Ruostetsaari, Ilkka (2003) Valta Muutoksessa. WSOY. Vantaa.

Stenvall, Jari (1998) Profiisit, asiantuntemus ja hallinnollinen ylivalta. Teoksessa: Mykkänen, Juri; Koskinen, Ippo (toim.) Asiantuntemuksen politiikka - profiisit ja julkisvalta Suomessa. Yliopistopaino. Helsinki. 65-83.

Ståhlberg, Krister (1983) De statligt anställda i Finland. Teoksessa: Lundqvist, Lennart; Ståhlberg, Krister (toim.) Byråkrater i Norden. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi. Forskninginstitut. Åbo.

Suomen perustuslaki (1.3.2000) Vammalan kirjapaino Oy. Vammala

Talkkari, Antti (1979) Valtionhallinnon henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen muutos itsenäisyyden aikana Suomessa. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon lisensiaattitutkielma. Tampere.

Temmes, Markku; Kivinen, Juhani; Lumijärvi, Ismo; Mertano, Sinikka; Moilanen, Timo (1998) Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen: Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti. Valtion Työmarkkinalaitos 10/98. Oy Edita Ab. Helsinki.

Temmes, Markku; Kiviniemi, Markku; Peltonen, Pauliina (2001) Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? - Johtamisen kehittämisen arviointiraportti. Valtion Työmarkkinalaitos 4/2001. Oy Edita Ab. Helsinki.

Tiihonen, Seppo; Ylikangas, Heikki (1992) Virka, valta, kulttuuri: suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus. Helsinki

Tirronen, Pekka (1993) Juristien ylivalta. Ministeriöiden ylimpien virkamiesten koulutustausta. Teoksessa: Hallintohistoriallisia tutkimuksia 7. Virkaan virassa viratta - Tutkielmia virkamiehistä ja ministereistä. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 73-114.

Uusitalo, Hannu ja Turun kauppakorkeakoulun taloussosiologian jatkokurssi, syyslukukausi 1979 (1980) Valtion korkeimpien hallintovirkamiesten ja talouselämän johtajiston sosiaalinen tausta 1970-luvulla. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja sarja A-8. Turku.

Vartola, Juha; af Ursin, Klaus (1987) Hallintovirkamieskunta Suomessa. Julkishallinnon julkaisusarja A, No 2. Hallintotieteiden laitos, Tampereen yliopisto. Tampere.

Waronen, Eero (1983) Hallinnon muutos ja virkamieseliitti. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Helsinki.

Waters, Malcom (1996) Globalization. Routledge. London.

Weber Max (1947) The Theory of Social and Economic Organization. Oxford University Press. New York.

Webster, Frank (2002) Theories of the Information Society. Routledge. London.

Virkamieslaki perusteluineen (1994) Säädöstieto 7/1994. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

VM, Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto (1994) Ammatiltaan johtaja - Johtamisen kehittämishanke, loppuraportti. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

VM, Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto (1996) Korkeimpien virkamiesten valinnan kehittäminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1996:13. Oy Edita Ab. Helsinki.

VM, Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto (1998) Miten johtaja valitaan ja valitsee - opas valtion virkamiesten valintaan. Oy Edita Ab. Helsinki

VM, Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto (1999) Tulevaisuuden johtajat ja asiantuntijat - Kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 22/99. Oy Edita Ab. Helsinki.

VM, Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto (2003) Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa - Johdon kehittämisen strategia 2002-2012. Edita Prima Oy. Helsinki.

VNK, Valtioneuvoston kanslia (2003) PTJ-järjestelmän uudistaminen - vaatimusmäärittely. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2003/2. Edita Oyj. Helsinki.

Vuorensyrjä, Matti; Savolainen, Reijo (2000) Tieto ja tietoyhteiskunta. Gaudeamus. Helsinki.

Väänänen, Pekka (1975) Kansanedustajat kautta aikojen. Tutkielma edustajien yhteiskunnallisen ryhmytyksen muutoksista. Turun yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos. Valtio-opillisia tutkimuksia 31. Turku.

Väänänen, Pekka (1996) EU-suomen alue-eliitti. Teoksessa: Murto, Eero; Väänänen, Pekka; Ikonen Raimo. Sisäpiirit EU-suomessa, unioni ja uudet eliitit. Edita. Helsinki. 99-168.

Ylikangas. Heikki (1999) Keskeiset kehityspiirteet virkamieseliitin rekrytoinnissa. Teoksessa: Selovuori, Jorma (toim.). Valta ja byrokraatia Suomessa 1809 - 1998. Oy Edita Ab. Helsinki. 185-204.

Muut lähteet

Keski-Petäjä, Timo. (10.-14.3.2003) Luentosarja; Hallinto tietoyhteiskunnassa. Hallintotiede. Tampereen yliopisto. Tampere.

Ruostetsaari, Ilkka (18.-21.9.2003) European Integration and the Transformation of National Elite Structures: The Case of Finland. A Paper to be Presented at the ECPR Conference. 18.-21. September 2003. Marburg. Germany. (luettu 5.1.2004)
<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/index.asp>

Saukkonen, Pasi (2003) Valtionhallinto - Johdanto. Nettikurssi: Pasi Saukkonen (toim.) Suomen poliittinen järjestelmä. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. Helsingin yliopisto. Helsinki. (luettu 6.1.2004) <http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/index.html>

VN, Valtioneuvosto (1997) Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta. 2/22/97. (luettu 6.5.2002)
www.vm.fi/vm/liston/page.Isp?r=7564&1=fi

Äijälä, Kirsi (2004) Henkilökohtainen sähköpostiviesti Tiina Järviselle 3.2.2004.

13. LIITTEET

Liite 1.

Taulukko 1.: Johtamisenkriteerit: asiantuntemus, johtaminen, monipuolinen kokemus ja kansainvälinen kokemus valinnan perusteena. (%)

	Asiantuntemus	Johtaminen	Monipuolinen kokemus	Kansainvälisyys
Ensisijainen	46,6	21,9	15,1	5,5
Vaikuttanut	21,9	30,2	19,2	26,0
Ei vaikuttanut	11,0	27,4	45,2	48,0
Ei mainittu	20,5	20,5	20,5	20,5
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(73)	(73)	(73)	(73)

Liite 2.

Taulukko 2.: Nimitettyjen koulutus tiedekunnan mukaan (%)

Oikeustiede	41,1
Yhteiskuntatiede	21,9
Maa- ja metsätaloustiede	11,0
Informaatiotiede	6,8
Kauppatiede	5,5
Muu	13,7
Yhteensä	100,0
(N)	(73)

Liite 3.

Taulukko 3.: Nimitettyjen asiantuntemus, johtamiskokemus ja kansainvälisyys vuosina (%)

Vuosia	Asiantuntemus	Johtamiskokemus	Kansainvälinen kokemus
1-6	4,1	37,0	32,9
7-12	8,2	24,7	5,5
13-18	28,8	15,1	
19-24	28,8	8,2	
25-30	17,8	12,3	
31-36	9,6		
Ei tietoa/Puuttuu	2,7	2,7	60,3
Yhteensä	100,0	100,0	100,0
(N)	(73)	(73)	(73)

Asiantuntemus on laskettu kunkin nimitetyn nimikirjoissa mainittujen asiantuntijatehtävien keston mukaan. Johtamiskokemus on laskettu kunkin nimitetyn nimikirjanotteissa mainittujen johtamistehtävien keston mukaan ja kansainvälinen kokemus kunkin nimitetyn nimikirjanotteissa mainittujen ulkomailla hankittujen kansainvälistentehtävien keston mukaan.

Liite 4.

Taulukko 4.: Johtamiskokemus kelpoisuusvaatimuksena (%)

	Ylin johto	Muut virat	Yhteensä
Mainittu	84	41	71
Ei mainittu	16	59	25
Yhteensä	100	100	100
(N)	(51)	(22)	(73)

Liite 5.

Taulukko 5.: Ylimpien virkamiesten aikaisemmat virat, toimet tai työsuhteet (%)

Ministeriö	69,9
Yliopisto	42,5
Muu tutkimuslaitos	31,5
Valtion keskushallinto	28,7
Yksityinen yritys	23,3
Oikeuslaitos	17,8
Kunta/ kuntainliitto	17,8
Valtion yhtiö/ liikelaitos	16,4
Kansainvälinen organisaatio	13,7
Työnantajajärjestö	10,9
Puolustusvoimat	9,6
Valtion paikallishallinto	8,2
Muu järjestö	8,2
Muu	8,2
Eduskunta	5,5
Lääninhallitus	5,5
Palkansaajajärjestö	5,5
EU	5,5

Taulukossa on huomioitu vähintään puoli vuotta kestäneet virat, toimet ja työsuhteet.

Liite 6.

Taulukko 6.: Yhteistyökyky ja kansainvälinen kokemus valinnan perusteena (%)

Yhteistyökyky	12,0
Kansainvälinen kokemus	23,3
Yhteensä ¹	31,5
(N)	(73)

¹Valinnan perusteena mainittu joko toinen tai molemmat yllämainituista.

Liite 7.

Taulukko 7.: Ulkomailla ja kotimaassa hankittu kansainvälinen kokemus nimitysmuistioiden ja nimikirjanotteiden mukaan.(%)

	Ulkomailla hankittu kokemus	Kotimaassa hankittu kokemus	Yhteensä
Nimitysmuistio	33	31	64
Nimikirjanote	69	12	81
Yhteensä kokemusta (N)	69 (29)	31 (13)	100 (42)