

Pääjohtajakunta, Valtion virastojen ja laitosten johto muuttuvassa valtionhallinnossa 1955 - 2005, Pääjohtajamatrikkeli 1917 - 2005

Jussi Nuorteva, Henry Jacobsson, Vesa-Matti Ovaska, Matti Walta ja Pertti Vuorinen. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki, 2005.

Suomen perinteisten keskusvirastojen pääjohtajat päättivät 1955 perustaa kerhomuotoisen pääjohtajakunnan ajamaan pääjohtajien yhteisiä etuja. Ensimmäisessä vaiheessa pääjohtajakunta ryhtyi palauttamaan pääjohtajien arvovaltaa julkisuudessa. Se otti kantaa pääjohtajille luovutettujen virka-autojen käyttöä koskeviin rajoituksiin ja ryhtyi hankkimaan lisää edustusvaroja sekä pyrki poistamaan hallinnollista dualismia ministeriöiden ja keskusvirastojen väliltä. Virka-autoasiaa pohtineet pääjohtajat päätyivät suositukseen, että pääjohtajan ei tulisi ottaa vastaan autoa, joka ei olisi ainakin Mercury tai mieluummin Chrysler. Edustusmenoista pääjohtajat saivat kantansa valmiiksi vasta 1960. He esittivät, että edustusvarat olisi jaettava kahteen osaan. Toinen olisi ilman tilitysvolvollisuutta heidän käytettävissään ja toinen olisi tilitysvolvollisuuden alainen. Ehdotus olisi nostanut määrärahoja 4- ja 14-kertaisiksi. Valtioneuvosto ei hyväksynyt esitystä tässä muodossa, mutta jonkinlaisen korotuksen he saivat edustusmäärärahoihinsa.

Arkistolaitoksen pääjohtaja Jussi Nuortevan kirjoittama pääjohtajakunnan historia on erinomainen kuvaus 1955 perustetun keskusvirastojen pääjohtajien muodostaman herraseuran edunvalvontatoiminnasta. Pääjohtajakuntaan koostui 1990-luvun alkuun saakka niin sanottujen perinteisten keskusvirastojen pääjohtajista, mutta kun virastot lakkautettiin, pääjohtajakunta otti kerhoonsa mukaan kaikki valtion keskushallinnon pääjohtajat. Joukko muuttui heterogeeniseksi ja

sen etujen yhteisyys hävisi. Sisäänpääsyn oleellisin kriteeri ei ole viraston merkittävyys tai suuruus vaan johtajan nimike eli pääjohtaja. Virastopäällikön nimikkeen säilyttäminen pääsykriteerinä osoittaa yhteisön säilyttäneen alkuperäisen luonteensa edunvalvojana, vaikka pääjohtajakunta on muuttanut virallista tehtäväänsä kohti yleistä hallinnon kehittämistä. Jos pääjohtajakunnan keskeinen tehtävä olisi hallinnon kehittäminen, se irrottautuisi niin keinotekoisesta jäsenyyden kriteeristä kuin virkanimike. Ylijohtajan ja pääjohtajan virkanimike virastopäällikön nimikkeenä on usein kuin veteen piirretty viiva.

Edunvalvonnan rinnalla teoksen toinen teema on taistelu ministerihallinnon suuntaan kulkevaa kehitystä ja poliittisen ohjauksen vahvistumista vastaan. Erottamaton virkakoneisto on edustanut Suomessa historiallista jatkuvuutta, päätöksenteon asiantuntemusta ja vakautta poliittisia heilahteluja vastaan. Itsenäisyyden alkukauden ja 1940-luvun lopun poliittisten kriisien käsittelyssä pysyvä virkamiehistö edusti tärkeitä vakautta. Erityisesti presidentti Paasikivi piti kiinni siitä periaatteesta. Pääjohtajakunnan poliittista roolia ja poliittisia jännitteitä 1970-luvulla Nuorteva käsittelee varovaisesti. Pääjohtajakunta tiedosti historiallisen roolinsa itsenäisyyden alussa toimineen virastokomitean ajoilta saakka. Taustalla oli vastakohta poliittisen ohjauksen ja itsenäisen virkamiesvallan välillä. 1970-luvulla pääjohtajakunta taistelee ministeriöiden ohjausotteen tiivistymistä vastaan. Vuonna 1957 pääjohtajakunta sai Kan-

sallis-Osake-Pankin pääjohtaja Matti Virkkuselta ja pankinjohtaja J. W. Rangelilta 100 000 markkaa pääjohtajakunnan käytettäväksi "sellaisen toiminnan rahoittamiseen, jolla pääjohtajat tehostavat itsenäisen keskusvirastolaitoksen merkitystä politisoitujen ministeriöiden rinnalla ja vastapainona." Kuvaavaa tuon ajankohdan ilmapiirille oli, että tästä varsin erikoisesta rahojen luovutuksesta ilmoitettiin pääjohtajakunnalle Valtiontalouden tarkastusvirastossa! Pääjohtajakunnan taistelu politisoitumista vastaan oli kuitenkin hieman keinotekoista, sillä vuosina 1940-80 nimitetyistä pääjohtajista noin puolet kuului puolueiden jäsenkuntaan. 1980-luvun lopulla keskusvirastot menettivät itsenäisen asemansa lopullisesti.

Teokseen liittyy tärkeitä luetteloita ja matrikeli, jotka ovat laatineet kansallisarkiston asiantuntijat. Merkittävimmät näistä ovat pääjohtajien johtamien valtion keskushallinnon virastojen ja laitosten luettelo vuodelta 1917-2005 ja pääjohtajamatrikeli. Koska teos on pääjohtajakunnan historia, mukaan on sisällytetty vain pääjohtajakuntaan sisältyvät virastot. Rajaus on työekonomisesti ymmärrettävä, mutta hallinnon ymmärtämisen kannalta perustelematon. 1980-luvun lopulla tapahtuneeseen keskusvirastojen lakkauttamiseen ja keskushallinnon suureen uudistusaaltoon saakka keskusvirastot muodostivat yhdenmukaisen hallinto-organisaatioiden ryhmän. Nykyisin on vain ministeriöiden alaisia keskushallinnon virastoja. Pääjohtajan nimike tai pääjohtajakunnan itsensä suorittama määrittely siitä, mitkä virastopäälliköt hyväksyttiin pääjohtajakuntaan, tuottavat keinotekoisin kuvan valtion keskushallinnosta.

Teoksesta puuttuu hakemisto, josta eri aikoina toimineiden virastojen nimet löytyisivät. Ilman sitä teos aukeaa maallikolle huonosti. Esimerkiksi asutushallitusta käsitellään maatilahallituksen yhteydessä, mutta kuka sen nykyisin tietää. Sen pääjohtaja on kuulunut aikanaan pääjohtajakuntaan. Asutushallitus toimi osana maatalousministeriötä (1938-58) ja oli aikanaan kaikkein itsenäisin ministeriön osasto. Sen johtajat jätetään teoksessa esittelemättä. Näin muun muassa legendaarinen Veikko Vennamo jää pois pääjohtajaluettelosta. Rikosseuraamusviraston, entisen oikeusministeriön vankeinhoito-osaston, ylijohtajat sen sijaan mainitaan. Logiikka ei ole sama kuin asutusasiainosaston johtajien esittelyssä. K. J. Långia nimitetään virheellisesti pääjohtajaksi,

vaikka hän oli ylijohtaja. Pääjohtajaluettelossa on telehallintokeskuksen ylijohtajat, mutta telehallintokeskus on osattava etsiä viestintäviraston alta. Mikä salapoliisityö! Ongelmallisista luokituksista mainittakoon myös eduskunnan alaiset laitokset (Suomen pankki ja kansaneläkelaitos), jotka eivät kuulu valtion keskushallintoon, mutta ovat mukana tässä luettelossa. Suomen Pankin esittelemistä ja pankin kaikkien johtajien luettelamista perustellaan sillä, että Sirkka Hämäläinen kutsuttiin mukaan pääjohtajakuntaan, mutta kun hän ei sen kokouksiin osallistunut, Suomen Pankki poistettiin pääjohtajakunnasta. Kuitenkin sen kaikki johtajat Carl Herman von Collanista alkaen luetellaan. Suomen Pankki ei ole halunnut samastua pääjohtajakuntaan. Kansaneläkelaitos myös luetteloidaan, vaikka sen pääjohtaja on osallistunut pääjohtajakunnan toimintaa vain lyhyen ajan. Nykyisin hän ei sinne kuulu. Yleisradio, joka on osakeyhtiö, on halunnut tulla mukaan pääjohtajakunnan toimintaan ja on hyväksytty, vaikka ei olekaan virasto. Alkole on annettu mahdollisuus, mutta se on viisaasti pidättäytynyt. Sitä ei esitellä.

Esittämistäni luetteloja koskevista huomautuksista huolimatta teos kokonaisuudessaan antaa erinomaisen kuvan pääjohtajakunnan toiminnasta ja käsityksistä valtionhallinnon kehittämisestä. Pääjohtaja Nuortevan tutkimus pääjohtajakunnasta kuvaa elävästi valtionhallinnon rakenteellisia ongelmia, hallinnon sisäisiä jännitteitä, etujen valvonnan muotoja ja erilaisten reviirien taistelua. Se on ollut hallinnon arkipäivää ja tulee olemaan.

Seppo Tiihonen