

## Virkamiehet byrokratian vartijoina ja rationalisoijina

*Kirja-arvio teoksesta Karhu Sami: Virasto-oloja suursiivoamaan. Valtionhallinnon rationalisointi- ja kehittämistyö 1940-luvulta 1990-luvulle. Valtiovarainministeriö. Gummerus, 2006.*

Julkinen hallinto ja sen käyttämä valta on pysyvä osa ihmisten arkielämää. Jatkuva keskustelua käydään kuitenkin siitä, miten ja minkälaisien periaatteiden pohjalta julkinen hallinto ja vallankäyttö tulisi organisoida. Julkisen hallinnon historiasta voidaan erottaa kaksi pysyvää haastetta: kansalaisille tarjottavat palvelut on pitänyt tuottaa tehokkaasti ja toiseksi poliitikot ovat pyrkineet pitämään hallinnon ja virkamiehet ohjauksessaan. Edellä mainittuihin haasteisiin on osaltaan pyrkinyt vastaamaan valtiovarainministeriön alainen hallinnon kehittämisosasto.

Suomessa on siis päädytty järjestelyyn, jossa osavastuu valtionhallinnon rationalisoinnista ja kehittämisestä on annettu erikseen perustetulle yksikölle. Yli puoli vuosisataa toiminut osasto päätti teettää tutkimuksellisesti pätevän esityksen osaston historiasta ja esipuheessaan tilaajat kiittävät tekijää huolella ja antaumuksella tehdystä tutkimustyöstä. Tyytyväisiä voivat olla myös julkisen hallinnon historiasta kiinnostuneet asianharastajat ja tutkijat. Karhun kirja tuo uutta tietoa niistä henkilöistä ja instituutioista, jotka ovat osallistuneet hallinnon uudistamiseen ja kehittämisperiaatteiden laatimiseen. Teos muistuttaa myös siitä, että hallinnon uudistaminen ei suinkaan ole arvovapaata toimintaa, vaan reformien muotoiluihin vaikuttavat erilaiset poliittiset ideologiat ja hallintokäsitykset. Samalla se luo perspektiiviä myös nykyisiin uudistushankkeisiin, joilla hallintoa ja valtiota trimmataan yhä kilpailukykyisemmäksi.

Kun tutkittavan ajanjakson pituus on yli 50 vuotta ja osaston toteuttamien ja sille määrättyjen tehtävien kirjo laaja, lienee tekijällä ollut edessään monia vaikeita valintoja tutkimuksen rakennetta suunnitellessa.

Karhu on jakanut teoksen kahteen osaan, joista ensimmäinen käsittelee vuodet 1943-1964.

Kirjan toinen osa on kirjoitettu yhdessä FT Lars-Folke Landgrénin kanssa ja se päättyy vuoteen 1999. Kirjan ensimmäisessä osassa päähuomio on osaston toiminnan kuvaamisessa, kun taas toisessa osassa korostuvat enemmän virastokulttuuria ja valtiovarainministeriön sisäisiä suhteita tarkastelevat näkökulmat; osasyynä tähän lienee haastattelutietojen parempi saatavuus. Kirjan lopussa on lyhyen yhteenvedon lisäksi kattava liiteosio, johon on koottu tiedot kehittämisosaston ja sen organisatoristen edeltäjien johtavista virkamiehistä ja hallinnon kehityksestä vastanneista ministereistä. Lukujen sisään on upotettu myös varsin toimivia tietolaatikoita, joiden avulla nostetaan esille tiettyjä viraston toimintaa kuvaavia episodeja ja yksityiskohtia.

Tekijät ovat jaksottaneet viraston kehityksen kuuteen eri kauteen ja käsitteluun (1943-1945, 1945-1949, 1950-1956, 1957-1964, 1965-1986, 1987-1999). Kehittämisosaston synty ajoittuu sotavuosiin, jolloin sodankäynnin organisointi kasvatti hallintoa mutta vaati samanaikaisesti säästöjä valtionhallinnon menojen suhteen. Virastoasioiden rationalisointia varten asetettiin virastoasiain valtuutetun virka ja sen tueksi perustettiin 1947 järjestelyosasto. Rationalisointiyksikön toiminta sijoitettiin siis valtiovarainministeriön alaisuuteen ja vuonna 1990 järjestelyosasto sai nykyisen hallinnon kehittämisosasto -nimensä.

Kirja etenee kronologisesti ja erittelee yksityiskohtaisesti kulloisenkin ajanjakson keskeisimmät hallinnon uudistamishankkeet ja niiden etenemisen. Järjestelyosaston alkuvuosien toiminta oli hajanaista ja monet osastolle määrättyistä tehtävistä päättyivät epäonnistumiseen. Reformitoiminnan vaikeudet tuodaan tällä tavoin esille, mutta valittu yksityiskohtainen käsittelytapa luo valitettavasti kirjan rakenteeseen hajanaisuutta ja heikentää näin jonkin verran teoksen luetta-

vuotta. Käsitteellisempi tarkastelu olisikin saat-  
tanut terävöittää entisestään analyysiä ja auttaa  
tulkintojen abstraktiotason nostamisessa.

## PALJON TYÖTÄ - VÄHÄN TUKEA

Virastoasiain valtuutettua koskeva asetus (94/1944) antoi valtuutetulle ja häntä avustaville virkamiehille melko laajat valtuudet ja laajan tehtäväkentän. Valtuutetun tuli muun muassa seurata valtionhallinnon kehitystä ja ryhtyä tarpeellisiin toimiin havaittujen epäkohtien poistamiseksi sekä suunnitella ja rationalisoida yhdessä virastojen kanssa niiden toimintaa. Kansalaisnäkökulma tuli ilmi muun muassa siinä, että valtuutetun tuli huolehtia virastojen palveluja käyttävän yleisön mukavuudesta ja ajan säästöstä.

Karhu tuo esille, kuinka hallituksilla ja valtiovarainministereillä ei useinkaan ollut selkeää tahtotilaa hallinnon uudistamisen suhteen, joten virkamiehistö joutui itse muodostamaan kriteeristön, jolla rationalisointi- ja kehittämistyötä ohjattiin. Esimerkiksi ensimmäisenä virastoasiain valtuutettuna toiminut Urho Kekkonen asetti esimerkiksi ykköstavoitteekseen selkeyttää politiikkojen ja virkamiesten välistä roolijakoa. Kekkonen sai kuitenkin huomata nopeasti uudistamistyön hankaluudet, ja Karhu tuokin hyvin esille ne tekijät, jotka saivat niin Kekkosen kuin hänen seuraajiansakin tuskastumaan virkatyöhönsä. Reviirejään ja omia toimintamallejaan puolustavat virastot kritisoivat usein järjestelyosaston virkamiehiä ja motivaatiota laski osaltaan se seikka, että kiireellisten ja suoraviivaisten säästötoimenpiteiden edistäminen vaikeutti pitkäjänteisempää ja kokonaisvaltaisempaa hallinnon kehittämistyötä. Kirjassa nostetaan esille hallinnossa vaikuttavien intressien erilaisuus, ja se kuinka reformitoiminta tuotti usein myös tarkoittamattomia vaikutuksia ja muutosvastarintaa.

Järjestelyosaston toimintamalleja kritisoitiin virastojen lisäksi myös valtiovarainministeriön sisäلتä. Muun muassa haastatteluaineistoon tukeutuen Karhu kirjoittaa siitä, kuinka monet näkivät virastojen ohjeistamisen ja kontrollin korostuvan liiaksikin asti, minkä nähtiin osaltaan herättävän muutosvastarintaa. Järjestelyosasto joutuikin monesti hakemaan omaa paikkaansa hallinnon uudistajana, sillä poliittisen tahtotilan uupumisen lisäksi virkamiehet olisivat kaivaneet laajempaa välineistöä hallinnon uudistami-

seen. Keskeinen osa toiminnasta oli "teknistä rationalisointia", kuten työmenetelmien uudistamista, mutta tämänkaltaisen toiminnan vaikuttavuus koko valtionhallinnon näkökulmasta oli melko vaatimatonta. Virkamiehet seurasivat erityisesti mitä muissa pohjoismaissa tehtiin, mutta vasta 1980-luvulla kansainvälisen yhteistyön (esim. OECD) merkitys kasvoi.

Asema valtiovarainministeriön osana vaikutti myös siihen, että osasto avusti finanssikontrollin toimeenpanossa ja budjetin laadinnassa. Käytännössä osasto otti vastaan eri hallinnonaloilta tulevia virkojen perustamispyyntöjä, ja tutki olisiko asiassa saatavissa säästöjä aikaiseksi. Järjestelyosaston asema muodostuikin jännitteiseksi suhteessa tulo- ja menoarvio- sekä palkkaosastoon. Karhun tulkinnan mukaan ministeriön sisällä asioita tarkasteltiin eri aikajän-teillä: hallinnon kehittäjät tarkastelivat uudistusten vaikuttavuutta pidemmällä aikajän-teellä kun taas finanssikontrollista ja budjetista vastanneet virkamiehet pyrkivät nopeamman aikavälin säästöihin.

## VIRKAMIEHET HALLINTOKÄYTÄNTÖJEN MUOKKAAJINA

Karhu näkee järjestelyosaston alkuvaiheen keskeiseksi tehtäväksi muodostuneen sodan laajentaman hallinnon supistamisen rauhan olojen mittoihin. Poliitikoista erityisesti maalaisliiton Juhon Niukkanen näyttäytyy kirjassa armottomana byrokratian vastustajana, joka esitti muun muassa virkakoneistoon kasvuun "teurastusluontoisia" ratkaisuehdotuksia. Toimiessaan vuonna 1953 valtiovarainministerinä Niukkanen vaati laajoja virkamiesleikkauksia, joten järjestelyosaston tehtäväksi jäi säästökohteiden etsiminen.

Palkkausmenojen 15 prosentin leikkaamisessa ei onnistuttu, mutta edellä mainitun kaltaiset tehtävänannot vaikuttivat osaltaan siihen, että kuva järjestelyosastosta ei muotoutunut aina sellaiseksi kuin sen johto olisi toivonut. Esimerkiksi virastovaltuutettu Koskipirtti (johtajana 1948-1964) joutui kovan kritiikin kohteeksi, vaikka hänen päätavoitteenaan olikin luoda laajempia valtionhallinnon kehittämisperiaatteita. Karhu pystyy kirjassaan luomaan eloa virastoissa toimineisiin virkamiehiin ja eläytymään heidän persooniinsa. Teoksessa nostetaan taloudellisten ja poliittisten rakenteiden lisäksi esille virkamiesten toiminta ja osoitetaan, kuinka virkamiesten per-

soonallisuudella, johtamistavalla ja valtio- ja hallintokäsityksellä oli oma vaikutuksensa osaston toimintakulttuurin muotoutumiseen.

Kirjaa lukiessa olisi kuitenkin kaivannut selkeämpää teemoittelua - nyt tekijän hyvätkin huomiot hukkuvat helposti muun kuvauksen sekaan. Karhu erittelee hyvin osaston sisäisiä jännitteitä ja vaikeita suhteita valtiovarainministeriön muihin osastoihin, erityisesti tulo- ja menoarvio sekä palkkaosastoon, mutta osaston suhde muihin poliittisiin ja hallinnollisiin tahoihin jää käsittelemättä: Missä määrin käytiin vuoropuhelua esimerkiksi eduskunnan ja sen valtiontilintarkastajien kanssa? Hieman auki jää myös kysymys, miten kehittämisosaston harjoittama reformitoimintaa sijoittui suhteessa muuhun, esimerkiksi

komiteapohjaisesti johdettuun hallinnon uudistamiseen. Tämänkaltaisten teemojen käsittely olisi auttanut lukijaa arvioimaan osaston kokonaisroolia hallinnon uudistamisen suhteen. Näihin kysymyksiin saadaan kuitenkin varmasti lisävalaistusta kun valtiovarainministeriötä käsittelevä historiateos julkaistaan vuonna 2009.

Karhun kirja elvyttää joka tapauksessa osaltaan viime vuosina hiipunutta hallintohistoriallista tutkimusta ja tarjoaa mielenkiintoista aineistoa niin yhteiskuntatieteelliseen kuin historialliseenkin jatkotutkimukseen.

*Antti Malinen*