

Lectio praecursorian

Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle

Jari Stenvall

JOHDANTO

On monia syitä, miksi on mielestäni tärkeää tutkia keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden kehitystä. Pätevyys on keskeinen osa modernin julkisen hallinnon identiteettiä. Hallinto saa oikeuksensa niin kansalaisten kuin poliittisten päättöksentekijöiden näkökulmasta siitä, että virkamiehistöllä on kykyä ja osaamista käsitellä asioita.

Koska pätevyys liittyy julkisen hallinnon identiteettiin, voidaan sen kautta hahmottaa kokonaisvaltaisesti julkisen sektorin muutosta. Kun hallinto uudistuu, näkyvät muutokset virkamiehistön osaamiseen kohdistuvissa vaatimuksissa. Pätevyys on eräänlainen leikkauspiste, joka avaa näkökulman koko julkiseen sektorin kehitykseen.

Työssäni määrittelen pätevyiden tiedolliseksi ja taidolliseksi osaamiseksi. Varsinaisena kohteenani ovat virkamiehistön pätevyiden liittyvät arvostukset. Niillä tarkoitetaan asioille annettua arvoa, tärkeänä pitämistä. Näin virkamiehistön pätevyiden arvostukset näkyvät siinä, minkälaista henkilökohtaista osaamista, koulutusta ja kokemusta on pidetty tärkeänä. Olen myös kiinnittänyt huomiota siihen, minkälaisia tiedolliseen ja taidolliseen liittyviä osaamisen vaatimuksia on

esiintynyt hallinnon prosessien ja tehtävien yhteydessä.

Varsinaisena tutkimuskohteenani ovat keskushallinnon akateemiset virkamiehet sekä heihin ja heidän työhönsä kohdistuvat pätevyiden arvostukset.

Keskeinen työni näkökulmaan liittyvä valinta on tutkimukseni historiallinen luonne. Työn aikaväli ulottuu aina suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Historiallisella tutkimusotteella on oma arvonsa. Suomikin on siinä suhteessa ainutlaatuinen maa, että täällä on ymmärretty perinteiden merkitys.

Jopa hallintotieteissä historiallisen tutkimuksen asema on ollut kansainvälisesti tarkasteltuna melko vahva. Tämä on perusteltua. Meillä on tutkimuksenikin perusteella ainutlaatuinen kulttuuri, joka on muokannut käsitystä virkamiehistön osaamisesta.

Olen erottanut tutkimuksessani neljä kehitysvaihetta, joihin kytken virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehityksen. Kysymys on yhdestä tutkimukseni tuloksesta ja tulkinnasta. Valtion kehitysvaiheiden kriteereinä ovat tulkinnat hallinnon ja yhteiskunnan välisistä suhteista sekä hallintoideologioista. Erottamani kehitysvaiheet ovat: suuriruhtinaskunnan aika, hallinto- ja oike-

usvallion aika, hyvinvointivaltion aika sekä managerialismin aika.

ONGELMA

Tutkimusongelma on seuraava:

Minkälaisia Suomen keskushallinnon akateemisen virkamiehistön pätevyuden arvostuksia on noussut esiin valtion kehitysvaiheiden yhteydessä.

Keskushallinnon pätevyuden arvostuksia tunnistan hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä käytyjen keskustelujen sekä käytäntöjen, kuten virkamiesten nimityskäytäntöjen perusteilla. Näin voidaan riittävällä tavalla ymmärtää virkamiehistön pätevyuden arvostuksia kehitysvaiheiden yhteyksissä.

Tutkimusmateriaalini sisältää muun muassa paitsi hallintohistoriaan liittyvää tutkimuskirjallisuutta niin myös runsaasti sellaista hallinnon kehittämiseen sekä puoluepolitiikkaan liittyvää materiaalia, jota ei ole aikaisemmissa tutkimuksissa hyödynnetty. Tällaista aineistoa ovat muun muassa virkamiesten haastattelut, kansliapäällikköpäivien pöytäkirjat, puolueiden arkistomateriaali sekä virkamiesten pätevyysvaatimusten läpikäyminen.

TEORIA

Tutkimukseni on hallinnon tutkimuksen kentässä teoreettinen ja metodinen puheenvuoro. Työni perustana on diskurssiteoria ja sen kehittäminen. Diskurssiteorian ydinajatuksena on käsitys siitä, että inhimillisen vuorovaikutuksen seurauksena muotoutuneet käsitykset, joita virkamiehistön pätevyuden arvostuksetkin edustavat, heijastavat ja muokkaavat todellisuutta. Mielestäni diskurssiteoriaa voidaankin pitää ennen kaikkea teoriana niistä konteksteista, jotka vaikuttavat ja heijastavat ilmiöiden esiintymiseen. Diskurssiteoriaan perustuu myös käsitykseni ja lähtökohdani tutkimuksesta todellisuutta koskevien tulkintojen tuottajana. Sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa tulee tuottaa perusteltuja ja hyvin argumentoituja tulkintoja todellisuuden ilmiöistä.

Diskurssitutkimukseen voidaan sisällyttää suuri joukko erilaisia viitekehyksiä ja metodeja. Työni lähtökohdiana ovat erityisesti Michel Foucault'n

esittämät tulkinnat sosiaalisen todellisuuden rakentumisesta. En ole kuitenkaan ollut tyytyväinen foucaultlaiseen filosofislähtöiseen poimintamettiin. Foucault'n tapa tehdä tutkimusta on osoittaa historiasta poimituin esimerkein, että hänen esittämilleen pitkälti filosofisille otaksunnoille on löydettävissä empiiristä sisältöä. Tällaisella metodilla ei ole välttämättä kovin suurta annettavaa hallinnon tutkimukselle. Oman työni tarkoituksena on ollut kehittää foucaultlähtöistä diskurssitutkimusta empiirispainotteiseen suuntaan. Tämä edellyttää Foucault'n ajattelutapaan pohjautuvien lähtökohtien erittelyä, joita on hyödynnettävissä systemaattisesti toteutetussa empiirisessä tutkimuksessa. Empiiristä aineistoa ei diskurssitutkimuksessakaan voida tarkastella sattumanvaraisesti vaan systemaattisesti.

Systemaattinen, teoreettinen perusta tulkita virkamiehistön pätevyuden arvostuksiin liittyviä konteksteja löytyy Foucault'n ajattelussa subjektiivisuuden rakentumista koskevasta teoriasta. Siinä ideana on, että ihmisen alkuperää ei voida löytää biologiasta vaan kulttuurista, sosiaalisen todellisuuden tulkinnoista ja luokituksista, joita myös virkamiehistön pätevyuden arvostuksetkin edustavat.

Esittämäni tulkintani mukaan subjektiivisuuden rakentumiseen liittyen on löydettävissä Foucault'n ajattelusta kolme teesiä. Ne kuvastavat siis samalla niitä kulttuurisia konteksteja, joiden kautta voidaan tulkita virkamiehistön pätevyyttä koskevia arvostuksia subjektiivisuuden rakentumisen yhteydessä.

Ensimmäisen teesin mukaan pätevyuden arvostukset liittyvät etiikkaan. Ne ilmentävät ja tuottavat subjektiivisuutta määrittelemällä virkamiehistöille ja sen toiminnalle normaaliutta ja poikkeavuutta koskevia eettisiä sääntöjä. Toisen teesin mukaan virkamiehistön pätevyuden arvostukset tuottavat valtasuhteita ja ovat niiden seurauksia. Kolmannen teesin mukaan pätevyuden arvostukset heijastavat ja ilmentävät tietoa ja tiedon tyyppisiä. Uskottavuus perustuu siihen, että arvostukset ovat oikeita, järkeviä ja tarkoituksenmukaisia.

Esittämälläni teoreettisella perustalla on laaja ja sovellutusmahdollisuuksia hallinnon tutkimuksessa. Viitekehkestäni olisi mahdollista pätevyuden ohella tutkia, miten vaikkapa tehokkuuden tai oikeudenmukaisuuden arvostukset liittyvät subjektiivisuuden rakentumiseen.

RAKENNETEORIAM

Työni on teoreettinen puheenvuoro paitsi viitekehjensä puolesta niin myös sen suhteen, että olen arvioinut diskursiivisen lähestymistavan tarkoituksenmukaisuutta vertaamalla tehtyä analyysiä eräisiin hallintoa koskeviin rakenneteoreettisiin tulkintoihin. Rakenneteorioilla tarkoitetaan selitysmalleja, joiden mukaan rakenteita koskevat lainalaisuudet selittävät ja/tai tekevät ymmärrettäväksi hallinnon ilmiöt ja toiminnan. Pätevyyden arvostusten kehitystä olen tulkinnut Weberin byrokratiateorian ja uuden julkisen johtamisen ideaalin lähtökohdista.

Analyysin perusteella olen tehnyt kolme johtopäätöstä. Ensinnäkin virkamiehistön pätevyyden arvostuksia määrittävät vuosituhtanteen taitteeseen tultaessa yhä selkeämmin byrokratian sijasta uuden julkisen johtamisen mukaiset käytännöt. Toiseksi rakenneteoreettiset mallit auttavat ymmärtämään, minkälaisiin lähtökohtiin pätevyyden arvotukset perustuvat. Erityisesti pätevyyden arvotukset ovat perustuneet rationaalisen ja tehokkaan hallinnon kehittämiseen. Kolmas johtopäätökseni on metodinen. Nähdäkseni varsinkin systemaattisesti toteutettu empiris-painotteinen diskurssitutkimus tuottaa rakenneteorioita tarkemman kuvan pätevyyden arvostuksista sekä laajemminkin ilmiöiden merkityksistä. Väitteeni perustuu tutkimukseni osoittamaan seuraavaan seikkaan: rakenteet tuottavat edellytykset, mutta tilanteet, tapahtumat, käytännöt sekä keskustelut asioiden merkitykset.

TULKINNAT

Työni kontribuutio liittyy myös ilmiöiden tulkintaan. Olen esittänyt tarkasteltuun viitekehjeseen perustuen tulkintani siitä, minkälaisia virkamiehistön pätevyyden arvostuksia on esiintynyt eri kehitysvaiheissa. Samoin olen erikseen tarkastellut vuosituhtanteen taitteen hallinnon ainutlaatuisia piirteitä virkamiehistön pätevyyden arvostusten näkökulmasta.

Tutkimukseni perusteella on tehtävissä myös joukko yleisiä johtopäätöksiä. Ensinnäkin olen kiinnittänyt huomiota siihen, että keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostukset ovat olleet leimallisia kaikille kehitysvaiheille. Pätevyyden arvostusta ovat selkeimmin kyseenalais-

taneet politiikan vahvistuminen, valtion heikko rooli yhteiskunnassa, virkamiehistön etuja koskeva keskustelu sekä institutionaalisiin rakenteisiin ja käytäntöihin liittyvät ongelmat.

Toiseksi yleiset havainnot liittyvät kentiin, institutionaalisiin keskustelu-ympäristöihin, joissa myös diskursiivinen keskustelu ilmenee. Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon kehittämisen kentät olivat aluksi integroituneita toisiinsa. Hallinnon kehittämisen monimutkaistuesssa sekä poliittisten ristiriitojen takia poliittisen päätöksenteon kentän ja samalla poliittisten päätöksentekijöiden valta muokata virkamiehistön pätevyyden arvostuksia ja identiteettiä on vähentynyt. Hallinnon kehittämisen monimutkaistuesssa virkamiehistön pätevyyden arvostuksia muokkaava hallinnon kehittämisen kenttä on sisäisesti eriytynyt. Meillä on alettu käymään esimerkiksi henkilöstön ja rakenteiden kehittämistä koskevaa keskustelua osin toistaan erillisissä keskustelu-ympäristöissä.

Kolmanneksi olen empiirisen analyysin perusteella esittänyt, että virkamiehistön pätevyyden arvostukset tuottavat ja ilmentävät eettisiä sääntöjä. Eettisesti virkamiehistön pätevyyden arvostusten tarkoituksenmukaisuus on perustunut erityisesti siihen, että virkamiehistön tiedoista ja taidoista on hyötyä tarkoituksenmukaiselle ja tehokkaalle hallintotoiminnalle. Lisäksi tutkimus on osoittanut, että hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon kentillä tuotetut pätevyyden arvostukset ovat rakentaneet normeina kunkin kehitysvaiheen hallinnon yhtenäisyyttä ja identiteettiä.

Neljänneksi virkamiehistön pätevyyden arvostuksilla on ratkaistu valtasuhteisiin liittyviä ongelmia. Kuitenkaan keskushallinnon historiasa ei ole ollut yhtä valtasuhdetta (esimerkiksi hallinnon ja politiikan välinen valtasuhde), jonka muuttuminen selittäisi pelkästään virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitystä. Toisaalta virkamiehistöön suoraan kohdistuva vallankäyttö on kasvanut.

Viidenneksi virkamiehistön pätevyyttä muokkaavat tiedontyyppien verkostot ovat olleet kussakin kehitysvaiheessa ainutlaatuisia. Tämä kuvastaa hallintoa koskevien tiedollisten lähestymistapojen alituista muuttumista. Hallintoa ja virkamiehistöä koskeva tieto on siis jatkuvassa ilman päätepistettä ja osin jopa ilman loogista suuntaa.

KEHITYSSUUNTA

Analyysini perusteella virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehityssuuntana on ollut kehitys käskyläisestä toimijaksi. Käskyläisyydessä arvostetaan pätevyyttä, jolla virkamies kykenee noudattamaan hallinnon periaatteita ja sääntöjä. Toimijan roolissa virkamiehellä on pätevyyden arvostukseen perustuvaa itsenäistä vastuuta omasta toiminnastaan.

Käskyläisyyden perinne luotiin suuriruhtinaskunnan ajalla, jolloin tavallinen keskushallinnon virkamies oli keisarin käskyläinen. Virkamiehen kriteeriksi riitti, ettei virkatehtävissään tehnyt virheitä ja hallitsi hallintotoiminnan koukeroiset muodot ja puhuttelutavat. Ajan todelliset toimijat olivat lähinnä senaattoreiden ja erityistehtäviä suorittavien virkamiesten joukossa. Senaattorit saattoivat henkilökohtaisten suhteidensa ansiosta vaikuttaa suomalaisen yhteiskunnan tilaan. Erityisalojen virkamiehillä, kuten lääkäreillä ja insinööreillä, oli oman alansa ammattilaisena mahdollisuus muokata tehtäviään ja toimintoja.

Hallinnon kehityksessä käskyläisyys on saanut uuden sisällön ammattikuntien kehittyessä. Suomen itsenäisyyden ajan ensimmäisinä vuosikymmeninä virkamiehellä oli toimijuutta nimenomaan ammattinsa edustajana. Hänellä oli yhä enemmän pätevyytensä perusteella oikeuksia tuoda esiin yhteiskunnallisia epäkohtia. Samalla syntyi vahvasti reviiireistään kiinni pitävä putkihallinto. Hyvinvointivaltiossa uusia toimijuuden mahdollisuuksia rakensi muun muassa hallinnon laajeneminen, joka vaati päätösvallan hajauttamista. Myös ennakoiva suunnittelu ja usko tietoon yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa muokkasivat virkamiehiä yhä enemmän pätevyyden arvostukseen perustuviksi toimijoiksi. Hyvinvointivaltiossakin uskottiin kuitenkin käskyläisyyteen. Hallinnon pätevyys oli järjestelmissä, ei välttämättä virkamiehissä.

2000-luvun taitteessa ajatus virkamiehestä pätevyyden arvostukseen perustuvana toimijana on yhä enemmän esillä. Käsitteenä on, että hallinnon organisaatiot menestyvät yksittäisten virkamiesten osaamisen ansiosta. Tulos syntyy virkamiehistä itsestään. Myös muun muassa ammattimainen johtaminen sekä toimiminen henkilökohtaista osaamista edellyttävässä EU-yhteistyössä vaativat kykyä toimijuuteen.

LOPUKSI

Tutkimukseni ja virkamiespätevyyden arvostuksen suunnan tunnistaminen antaa nähdäkseni runsaasti pohtimisen aiheita tämän päivän hallinnon kehittämiseksi. Voimme kysyä, onko kehitys käskyläisyydestä toimijaksi toivottavaa. Jos on, niin rakennammeko todellakin hallinnon käytäntöjä toimijuuden ehdoilla. Entä minkälaisista poliittisista johtajuudesta, vaikkapa ministereiden osaamiskykyä virkamiesten toimijuuden vahvistaminen edellyttää?