

# Suomen valtion virkamieskulttuuri Euroopan yhdentymisprosessissa

*Panu Itkonen*

## 1. VIRKAMIESKULTTUURIN TUTKIMUS

Oulun yliopistossa vuonna 1995 valmistuneessa tutkimuksessa selvitetään nykyisen suomalaisen virkamieskulttuurin ominaispiirteitä valtionhallinnon organisaatiossa. Keskeiseksi ongelmaksi nousee sen kartoittaminen, **miten nykyisessä suomalaisessa virkamieskulttuurissa yhdistyvät perinteinen suomalainen virkamieskulttuuri ja eurooppalainen tavoitteenasettelu.** Tällöin perinteisellä suomalaisella virkamieskulttuurilla tarkoitetaan Suomen valtionhallinnossa ennen EU-valmisteluja vallinnutta kulttuuria. Vastaavasti eurooppalaisella virkamieskulttuurilla tarkoitetaan Euroopan unionin eri toimielimissä ilmenevää kulttuuria.

Tutkimuksessa analysoidaan suomalaisen ministeriön kahden osaston henkilöstön näkemyksiä. Tutkimuksen piiriin tuli runsaat 90 prosenttia kahden osaston henkilöstöstä eli 86 henkeä.

Metodologia on kvalitatiivista. Tietojenkeruu on suoritettu useaa eri menetelmää käyttäen: haastattelujen, kirjallisten kysymysten, osallistuvan havainnoinnin ja erilaisten kirjallisten dokumenttien avulla. (Vrt. Pelto 1980, 85) Havainnot tutkimuskohteesta on tehty tammikuun 1994 ja maaliskuun 1995 välisenä aikana eli EU-jäsenyyttä edeltävien valmistelukuukausien ja jäsenyyden ensimmäisten kuukausien aikana. Kyseessä on siis poikkeuksellisen ajan kuvaus.

Tutkimuksessa yhdistyvät antropologian, hallinnon tutkimuksen ja organisaatiotutkimuksen teoreettiset ajatukset. Antropologian tradition kannalta katsottuna tutkimus edustaa soveltavan antropologian suuntausta. Hallintotieteen ja organisaatiotutkimuksen lähestymistavoista lähimmäksi tulevat organisaatiokulttuuria ja yrityskulttuuria kartoittavat hermeneuttiset tutkimusotteet (Vrt. Burrell 1979, 29–30). Tutkimusaineistosta tehtyjä havaintoja verrataan teorioiden näkemyksiin mukailten kuvaamisongelmaan vastaavaa hypoteettis-deduktiivista päättelyä (Niiniluoto 1983, 125). Teoreettiset lähtömallit voivat saada uusia vivahteita tutkimusprosessin ja aineiston

analyysin kautta (Pennanen 1985, 35).

Aineiston keruuvaiheessa korostuu asioiden tarkastelu informanttien silmin. (Vrt. Pelto 1980, 68, 75) Tällöin perehdytään tutkittavien ihmisten näkökulmaan ja maailmankatsomukseen (Malinowski 1987, 22). Tutkimuksessa painottuu kulttuuria ymmärtävän menetelmän tarkastelutapa. Merkitysten tulkinta on keskeistä ja empiirisiin havaintoihin perustuva aineisto tarjoaa pohjaa tulkinnoille. (Vrt. Kinnunen 1990, 17–21) Tulkinnaassa yhdistyvät tekijän merkitys ja tulkitsijan merkitys. (Niiniluoto 1983, 173) Ulkopuolisen näkökulma voimistuu teorioiden soveltamisen yhteydessä. (Vrt. Bryman 1989, 159)

Kulttuurista on antropologian alueella esitetty noin 300 eri määritelmää (Seymour-Smith 1986, 65). Kulttuurinen systeemi on ajattelun ja käyttäytymismallien sarja. Kulttuuri on totaalinen elämäntapa, ei vain pinnallinen tapojen joukko. Se määrää pitkälti, mitä ihminen tuntee, miten hän käyttäytyy ja hahmottaa maailman siihen adaptoituessaan. Kulttuuri on sosiaalinen perintö, joka voidaan siirtää ihmiseltä toiselle. Se pitää sisälleen ajatukset, merkityksen kaavat ja käyttäytymisen säännöt. (Pelto 1962, 67, 68) Kulttuurilla voidaan tarkoittaa organisaatiossa ilmenevää organisaatiokulttuuria tai elämänpiirin käsittävää kulttuuria. (Vrt. Juuti 1992, 21)

## 2. KULTTUURIN JAKAUTUMINEN

Edmund Leachin tekemässä Burman ylängön asukkaiden elämää kuvaavassa tutkimuksessa todetaan, että ylängön asukkaat elivät kahden erilaisen poliittisen kulttuurin vaikutuspiirissä. Toisessa kulttuureista vallitsi itsevaltius ja suku-laisuuteen perustuva vallan perimysjärjestelmä ja toisessa oli vallalla demokraattinen kulttuuri. Kummastakin järjestelmästä löydetään ajatusmalleja, jotka voivat olla näennäisesti tasapainossa. Leach ei kuitenkaan myönnä tasapainoa olevan empiirisen todellisuuden tasolla. (Leach 1970, xiv, 1–3, 9)

Leachin tutkimuksessa kulttuuri todetaan kahden ajattelutavan yhdistelmäksi. (Leach 1970) Suomen nykyistä virkamieskulttuuria ei voida vielä luonnehtia kahden ajattelutavan yhdistelmäksi, mutta eurooppalainen virkamieskulttuuri vaikuttaa jo suomalaisen virkamieskulttuuriin monin tavoin. Toisten virkamiesten kohdalla vaikutus on suuri ja toisten kohdalla pieni.

Yksi keskeinen vaikutus oli organisaation uudenlainen jakautuminen. Brysselissä tai muissa EU:n keskuksissa suhteellisen säännöllisesti käyviä virkamiehiä tutkimuskohteessa kutsuttiin »EU-ihmisiksi», »matkustavaisiksi» tai »euroihmisiksi» erotukseksi »kotimaan ihmisistä».

EU:ssa asioivien EU-ihmisten työn sisältö ja tehtävät alkoivat yhä enemmän seurata EU:n organisoitumistapaa. Kotimaan ihmisten työt olivat enemmän entisten toimenkuvien kaltaisia, joskin niihinkin on tullut muutoksia.

Myös tiedon kulussa oli eroja. Kotimaan ihmiset pitivät tiedonkulkua ongelmallisena useammin kuin matkustavaiset. Erona oli myös työtahti, jota EU-ihmiset kuvailivat stressaavammaksi kuin kotimaan ihmiset.

Organisaation jakautumista pitivät ongelmallisena nimenomaan kotimaan ihmiset. EU-ihmiset eivät kiinnittäneet asiaan paljoa huomiota. Ura ei näyttänyt etenevän kotimaan ihmisillä samaa vauhtia kuin EU-ihmisillä. EU-ihmisten riveissä voivat nuoren polven tehokkaasti työskentelevät henkilöt saada lisää vastuunalaisia tehtäviä ja heidän asemansa saattaa parantua organisaatiossa nopeasti.

Erottavien tekijöiden ohella virkamiehiä toisaalta yhdisti muun muassa virkamiesmoraali, jonka keskeisinä tekijöinä korostettiin työmoraalia ja tunnollisuutta. (Vrt. Mäenpää 1984, 51) Myös johtamistyylillä oli sama kaikille: asiakeskeinen ihmiskeskeisen sijasta. (Vrt. Lumijärvi 1985, 104)

### 3. RYHMIEN SÄÄNNÖT

Mary Douglas määrittelee ryhmän sen mukaan, mitä vaatimuksia sillä on jäsenelleen ja mitkä rajat se vetää ympärilleen. Ryhmään kuulumiseen liittyvät oikeudet ja suojelu. Yhteisöön kuulumista kuvataan ryhmän kiinteyden ja kanssakäymisen sääntöjen avulla. Kanssakäymisen säännöt määrittävät, mitä uskomuksia ja arvoja sallitaan ilman rangaistuksia sekä miten paljon yksilöllisyyttä sallitaan. Arvot ilmenevät tällöin myös toiminnassa. Institutionalisoituneet luokittelut säätelevät ja rajoittavat ihmisten välistä kanssakäymistä. (Douglas 1978, 6–8, 14)

Yhteisöön kuulumisen tarkoittaa sitä, että yhteisön jäsenillä on jotain yhteistä ajattelua ja yhteisiä tuntemuksia. Yhteisöt antavat ihmisille identiteetin. Tämä pitää paikkansa myös instituutioihin perustuvissa yhteisöissä. Sen lisäksi, että instituutiot edellyttävät tiettyä samankaltaisuutta jäseniltään, ne myös estävät ajattelemasta tiettyillä tavoilla. (Douglas 1986, 1, 55, 67, 71, 76)

Jokainen palkitseminen tai rankaiseminen malli muotoilee yksilön käyttäytymistä. Yksilö ei löydä mieltä ympäristöstään, jos hän ei löydä periaatteita, jotka ohjaavat häntä käyttäytymään sanktioidulla tavalla. Näiden periaatteiden pohjalta yksilö tuomitsee muita ja oikeuttaa itsensä suhteessa muihin. (Douglas 1978, 6)

Virkamieskulttuurissa ryhmän kiinteyden saadeltä työikäntöjen kautta melko suureksi. Tähän kuuluvat myös mahdolliset sanktiot, rangaistukset ja palkkiot, joilla ryhmä pitää yllä sääntöjään.

EU-ihmiset ja kotimaan ihmiset kuuluvat samanaikaisesti myös muihin ryhmittymiin. Tiedot ammattiryhmät erottuvat aika ajoin omiksi ryhmikseen. Ryhmäjako voi kulkea myös tehtäntän mukaan. Tällöin eroavat toisistaan johtajat, asiantuntijat ja toimistohenkilöt.

EU-ryhmään kuulumisen edellytti jäseneltään kykyä selvittää kansainvälisessä toimintaympäristössä. Englannin kielen sujuva hallinta oli yksi vaadituista taidoista. Sen lisäksi edellytettiin korkeaa asiantuntemuksen tasoa. Myös kyky työskennellä paineen alla oli tarpeen samoin kuin valmius ylitöiden tekemiseen. Palkkioksi uhrauksistaan EU-ihminen sai johtajan luottamuksen ja mahdollisuuden päästä käyttämään vaikutusvaltaa. Hän tunsii työnsä olevan arvokasta. Hänen asemansa hierarkiassa voi kohota ja palkkaakin voitiin tarkistaa ylöspäin. Ryhmä ei hyväksynyt tehottomuutta keskuudessaan, ja kun vaadittiin tehokkuutta, ei voitu jäädä pohtimaan miltä jostain työntekijästä tuntui. EU-ihmisten kesken vuorovaikutus oli tiivistä.

Kotimaan ihmiset olivat yhteyksissä toisiinsa sattumanvaraisemmin kuin EU-ihmiset ja heidän piirissään sallittiin enemmän yksilöllisyyttä kuin EU-ihmisten joukossa. Kotimaan ihmisten joukossa henkilöstön jäsen voi syrjäytyä helpommin sosiaalisen kanssakäymisen ulkopuolelle kuin EU-ihmisten ryhmässä. Kotimaan ihmisiltä edellytettiin asiantuntemusta omassa tehtävässään ja suoriutumista tehtävistä. Ylitöiden tekemistä ei kotimaan ihmisiltä edellytetty yhtä usein kuin EU-ihmisiltä.

Kaikille yhteisen normin rikkomisesta voi seurata yhteisön langettama rangaistus. Erilaisuutta siedetään tiettyyn pisteeseen saakka, mutta jos-

kus raja ylittyy. Työntekijä voi saada enemmistön vastaansa muun muassa silloin, jos hän aiheuttaa toimillaan tai toimettomuudellaan muiden työtaakan kasvamisen. Virkamiehen on myös syytä olla tarkkana suhteissaan ulkopuolisiin. Oman organisaation arvostelu julkisesti ulkopuolisten keskuudessa voi aiheuttaa jälkipuintia organisaation sisällä. Myös tietojen vuotaminen ulos liian aikaisin voi saattaa virkamiehen hankalaan asemaan.

Sosiaalisten rangaistusten langettamisessa on kommunikaation piilevillä tasoilla suuri merkitys. Ne säätelevät muun muassa minkälainen koodi milloinkin on käytössä. (Grieco – Lilja 1989, 18) Samaa asiaa voidaan käsitellä eri tavoin eri tilanteissa. Koodin vaihtelulla luodaan tilanteen mukaan rajattu piiri. Tällaiset menettelyt luovat pohjaa muun muassa tiedon panttaukselle.

#### 4. VIRKAMIESKULTTUURIN MUUTOS JA TULEVAISUUS

Seuraavassa tarkastellaan suomalaisen virkamieskulttuurin muutosta lyhyesti useiden eri lähestymistapojen valossa ja luodaan silmäys tulevaisuuteen. Virkamieskulttuurin muutoksessa on kysymys kulttuurin akkulturaatiosta, siis prosessista, jossa kulttuurin muutoksen dynamiikka löytyy siitä, että eri kulttuurit ovat kosketuksissa toisiinsa. Tässä kosketuksessa toisena osapuolena on Euroopan unionin virkamieskulttuuri. (Bee 1974, 95–97) Muutoksen käsitteeseen kuuluu joko erilaiseksi tuleminen, uudelleen muotoutuminen tai yhden asian korvaaminen toisella. (Ibid., 4,5,9)

Eurooppalaisten vaikutusten ja tavoitteiden leviämistä uudelle alueelle on tutkittu muun muassa vuosisadan alussa. Muutosprosessin seurauksena alkuperäisen kulttuurin piirteistä säilyy vain osa. Muutosprosessi saa paikalliskulttuurissa aikaan historiallisten juurien tiedostamisen. Muutosprosessin luonne riippuu siitä, miten uudet eurooppalaiset vaikutteet ja perinteiset tavat kohtaavat toisensa. (Malinowski 1968, 73)

EU:n intressit ovat taloudellisia ja poliittisia ja sen tavoitteena on lujittaa Euroopan integraatiota muun muassa rahaliiton kautta. EU:n tavoitteissa yhdistyvät toisiinsa keskusvallan lujittaminen ja kansallisten piirteiden korostaminen ja säilyttäminen. (Aro 1994, 16–19) Euroopan unionin päätöksentekoprosessi, jossa kaikki jäsenmaat voivat olla mukana, legitimoit suomalaisessa virkamieskulttuurissa tapahtuvia muutoksia.

Poliittisen kulttuurin muutosprosessissa muutoksen keulahahmo voi olla esimerkiksi henkilö, jolla on paras hallinnollinen koulutus tai parhaat yhteydet kaupunkeihin. (Barth 1972, 18)

Suomalaisen virkamieskulttuurin muutosprosessissa tärkeimpiä vaikuttajia ovat nykyisen suomalaisen virkamiehiston johtajat, kouluttajat ja EU-ihmiset. Johtajat säätelevät muutosprosessia, ja koulutus on saanut entistä keskeisemmän aseman. EU:ssa asioivat virkamiehet tuovat myös omalta osaltaan uusia virtauksia Suomeen.

Yrityssektorilla johtamista pidetään organisaatiokulttuurin muutoksen keskeisimpänä tekijänä. (Schein 1987, 324) Hallittuun kulttuurinmuutokseen organisaatiota ohjaavan johtajan on ymmärrettävä perusteellisesti kulttuurin eri osa-alueita ja niiden välisiä suhteita. (Ibid., 329) Vaikka yrityssektorin johtamisessa ja julkisen sektorin johtamisessa on paljon yhteistä, on niissä myös eroja (Temmes 1991, 49).

Suurin osa johtavissa asemissa olevista virkamiehistä on yhä kiinni perinteisessä suomalaisessa virkamieskulttuurissa, jonka parissa työskentelystä heillä on vuosien kokemus. Näin heillä on edellytykset ottaa työssään huomioon yhtä hyvin kotimaan ihmisten kuin EU-ihmisten näkökulmat. Tulevaisuus saattaa olla toisenlainen, jos tulevaisuuden johtajat ovat uransa alusta lähtien kuuluneet selvästi erilliseen euroryhmään.

Johtamistyyliä ja koulutuksessa voidaan havaita henkilöstön kahtiajakoa vahvistavia piirteitä. Johtamisen tärkeitä ulottuvuuksia ovat henkilöstön tehtävien ja hierarkisten asemien määrittelyt. (Lumijärvi 1985, 104) EU-ihmiset etenevät kotimaan ihmisiä paremmin hierarkiassa. Koulutuksessa on nähtävissä sama suuntaus. Valtionhallinnon integraatiovalmennusryhmän johtavana koulutusstrategisena ajatuksena on koulutuksen kohdistaminen eri teholla erilaisia tehtäviä hoitaville virkamiehille. Koulutuksen tärkein kohderyhmä ovat Euroopan unionin kanssa asioivat virkamiehet. (Aaltonen 1994, 2)

Kulttuurin muutosprosessin kuvauksessa kulttuuri on jaettu vahvoihin alueisiin, joiden muuttuminen aiheuttaa ihmisille stressiä sekä helppeihin alueisiin, joiden muuttumiseen ihminen sopeutuu helposti. Kulttuurin vahvoja, vaikeasti muutuvia alueita ovat: 1. ruumiillisten tarpeiden tyydyttäminen, 2. olemassaololle välttämättömät materiaalit, tekniikat ja ajattelu, 3. kommunikaation perusta, 4. ryhmän perustavat sosiaaliset suhteet ja yhteisöllinen turvallisuus, 5. hierarkian yläpään arvovallan määräytymisen perusteet, 6. alueellinen turvallisuus, 7. ideologisen ajattelun turvaaminen, johon kuuluvat tiedolliset ja us-

konnolliset käsitykset. (Keesing 1971, 353–354)

Olemassaololle välttämättömät materiaalit, tekniikat ja ajattelu voidaan liittää työskentelytavan perusstrategiaan ja siihen, sopiiko se uusiin olosuhteisiin. Muun muassa virkamiesmoraalin periaatteista on pohdittu paljon lainmukaisuuden käsitteen suhdetta direktiiveihin. (Vrt. Mäenpää 1985, 51) Muutoksen kohteena ovat myös sosiaaliset suhteet, kun EU-ihmisten ryhmä on muodostunut uudeksi ryhmittymäksi entisten joukkoon. Hierarkian yläpään arvovallan määräytymisen perusteet ovat muuttumassa. Kielitaitoa ja tehokkuutta kansainvälisellä kentällä tultaneen painotamaan tulevaisuuden johtamisen yhtenä peruselementtinä. Jos kielitaitoa pidetään välineellisenä tekniikkana tavoitteiden saavuttamiseksi, ei sen uusia vaatimuksia koeta ongelmallisiksi. Jos kielitaito taas käsitetään kokonaisvaltaisemmaksi kommunikaatioon ja ihmisen olemassaoloon liittyväksi ominaisuudeksi ja täten kulttuurin vahvaksi alueeksi, siinä tapahtuvia muutoksia voidaan pitää stressin aiheuttajina.

Valtionhallinnossa on Suomessa nähty sodan jälkeen kolme tendenssiä: 1. hallinnon politisoituminen, 2. professionalisoituminen ja asiantuntijastatuksen kasvu sekä 3. avoimuus. (Kiviniemi 1994, 99) Näihin kaikkiin ilmiöihin EU voi vaikuttaa. Ensinnäkin: virkamiehistön aseman on arvioitu paranevan suhteessa eduskuntaan. Toiseksi: asiantuntijoilta edellytetään entistä enemmän kommunikaatiotaitoja vierailta kielillä. Kolmanneksi: EU-jäsenyys voi lisätä hallinnon sulkeutuneisuutta.

Hyvinvointivaltion muotoutumisen myötä ovat valtionhallinnon sisäiset kulttuurierot lisääntyneet. Samalla on pienentynyt paine symboliseen yhdenmukaisuuteen hallinnon sisällä. (Kiviniemi 1994, 94) EU:n vaikutus saattaa olla sen suuntainen, että Suomen valtionhallinnon sisäiset kulttuurierot alkavat kaventua etenkin EU:ssa asioivien virkamiesten keskuudessa.

## LÄHTEET

Aaltonen, Mari: »Eurooppalaisilla foorumeilla», julkaisussa *Eurovalmennus*, integraatiovalmennustyöryhmän tiedote 5/94. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1994.

Aro, Pekka O. ja Impiö, Pekka ja Kemppinen, Reijo: Euroopan unioni perusteos. Ulkoasiainministeriö,

Helsinki 1994.

Barth, Fredrik: »Introduction» teoksessa *The Role of the Entrepreneur in Social Change in Northern Norway*. (ed. Barth Fredrik). Oslo Universitetsforlaget, Norway 1972.

Bee, Robert L.: *Patterns and Processes*. Free Press, New York 1974.

Burrell, G. and Morgan, G.: *Sociological paradigms and Organizational analysis*. Heineman, London 1979.

Bryman, Alan: *Research Methods and Organization Studies*. Unwin Hyman, London 1989.

Douglas, Mary: *Cultural Bias*. London Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, London 1978.

Douglas, Mary: *How Institutions Think*. Syracuse University Press, New York 1986.

Grieco, Margareth and Lilja, Kari: *Organisational Culture and Organisational Transformation: Proximity, Practices and Laconic Communication*. Helsingin Kauppakorkeakoulu, Työpapereita F-218, Helsinki 1989.

Juuti, Pauli: *Yrityskulttuurin murros*. Oitmäki Aavaranta Tammer-paino, Keuruu 1992.

Keesing, Roger M. and Keesing, Felix M.: *New Perspectives in Cultural Anthropology*. Holt, Rinehart and Winston, New York 1971.

Kinnunen Juha: *Terveyskeskuksen organisaatiokulttuuri*. Kuopion yliopisto, Kuopio 1990.

Kiviniemi, Markku: *Persectives on Structure, Culture and Action: Studies in the Public Administration of the Welfare State*. Painatuskeskus, Helsinki 1994.

Leach, Edmund R.: *Political System of Highland Burma*. Athlone-London, London 1970 (1954).

Lumijärvi, Ismo: *Johtamistyön sisällöstä*. Tampereen yliopisto, Tampere 1985.

Malinowski, Bronislaw: *The Dynamics of Culture Chance*. Yale University Press, New Haven, USA 1968 (1945).

Malinowski, Bronislaw: *Argonauts of the Western Pacific*. Routledge & Kegan Paul, London 1987 (1922).

Mäenpää, Olli: *Valtion henkilöstön tehtävät ja oikeudellinen asema*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1984.

Niiniluoto, Ilkka: *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Otava, Keuruu 1983.

Pelto, Pertti: *Individualism in Skolt Lapp Society*. Suomen muinaismuistoyhdistys, Helsinki 1962.

Pelto, Pertti: *Antropologinen tutkimus: kenttätöön oppikirja*. Suomen antropologinen seura, Helsinki 1980.

Pennanen, Jukka: »Kuinka teoreettiset viitekehykset voivat heijastua tutkimuksessa» teoksessa *Teoriaa, aihepiirejä ja näkökulmia kansatieteellisessä tutkimuksessa* (toim. Pennanen, Jukka ja Sammallahti Leena ja Haapalainen-Tiainen, Helena). Ethos, Lappeenranta 1985.

Schein, Edgar H.: *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Weiling & Göös, Espoo 1987.

Seymour-Smith, Charlotte: *Macmillan Dictionary of Anthropology*. Macmillan Reference Books, London 1987.

Temmes, Markku: *Julkinen johtaminen*. VAPK-kustannus, Helsinki 1991.