

Kokemuksia monitieteisen tutkimushankkeen hallinnoinnista

Esimerkkinä hallintohistoriakomitea

Seppo Tiihonen

EUROOPPALAISESTA HALLINTOHISTORIAN TUTKIMUKSESTA

Suomalaisen hallintohistorian tutkimuksen tavoitteiden, tutkimuskohteen määrittelyn ja organisoinnin perustaksi voidaan esittää karkea tiivistys modernin eurooppalaisen hallintohistorian tutkimuksen tavasta määrittellä tutkimuskohtensa. Oivallisen perustan siihen tarjoaa uuteen alan aikakauskirjaan, *Jahrbuch für Verwaltungsgeschichte (JEV)* sisältyvät artikkelit ja tutkimuksen maakohtaiset esittelyt¹. Näiden perusteella eurooppalaisessa tutkimusperinteessä voidaan erottaa seuraavia yleisiä piirteitä ja erityispainotuksia. Ensinnäkin, hallintohistoria käsitetään monitieteiseksi tutkimusalaksi, vaikka historiatiede ja oikeushistoria ovat olleetkin tutkimuksen johtavia suuntaajia.² Viime vuosina mukaan on tullut myös hallintotieteiden edustajia.³ Näille tieteenaloille on muotoutunut selvästi jäsentynyt hallintohistorian tutkimusperinne, joka tarkoittaa tietoisuutta tutkimuskohteesta, sen tutkimuksellisista ongelmista, tutkimuksessa seurattavista tieteellisistä lähestymistavoista ja metodeista. Toiseksi, hallintohistorian tutkimuksessa yhdistyvät sekä teoreettiset että käytännölliset näkökulmat. Tutkimusyhteisössä on mukana monia tärkeiden hallinnollisten instituutioiden edustajia. Monella heistä on myös tutkijatausta. Kolmanneksi, monitieteisyyden sekä käytännöllisen näkökulman yhdistämisen takia hallintohistorian tutkimusongelmat koskevat yhä useammin 1800- ja 1900-lukua ja kyt-

keytyvät nykyajan hallintoon ja hallitsemiseen. Neljänneksi, hallintohistorian tutkimuskohde on nykyisin määritelty laveasti. Hallinto ei ole pelkästään hallinto-organisaatio tai hallintorakenne vaan siihen kuuluvat myös hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet ja virkamiesten järjestäytyminen, hallintoa koskevien tieteiden historia.

Nykyistä hallintohistorian kirjoitusta luonnehtii pyrkimys vanhan hallintohistoriallisen kirjoittamistavan uudistamiseen eli systemaattisen ja vertailuvan näkökulman etsintä sekä nykyisen hallintoa koskevan tietämyksen yhdistäminen historialliseen aikaan ja monitieteisyyden idea. Tutkimusta arvioivissa kirjoituksissa kritisoidaan hallintohistorian tutkimuksen vanhaa kronologista ja tapahtumahistoriallista otetta, metodien pohdinnan, ongelmakeskeisyyden puutetta⁴ sekä tutkimuksen keskittymistä liiaksi organisaatioihin.

Raadschelders ja van Meer ovat erottaneet hallintohistoriallisessa tutkimuksessa rakenteen, toiminnan ja toimijan. Tutkimuksessa pyritään selvittämään sitä 1) kuinka hallinto on organisoitu, (hallinnon organisaatorakenne, byrokratisoituminen ja uudelleenjärjestelyt) 2) kuinka hallinto on toiminut (hallinnon toimintaperiaatteet, strategiat, taktiikat ja keinot) ja 3) keitä ovat hallintomiehet ja mitkä ovat heidän pätevyysvaatimuksensa, tehtävänsä, pyrkimyksensä ja sosiaalinen taustansa (kuinka heidät on rekrytointi, mikä on heidän koulutuksensa, urarakenteensa ja edustavuutensa).⁵ E. N. Gladdenin luonnehdin-

¹ Ks. näistä *Seppo Tiihonen*: Hallintohistorian kehityslinjat. *Historiallinen aikakauskirja* 4/1994, 299–316.

² Vastaavasta arviosta ks. *Jos C. N. Raadschelders*, *Administrative History: Contents, Meaning and Usefulness*, *International Review of Administrative Sciences* 1994, s. 117–119.

³ *Fabio Rugge*, *Eine Wissenschaft ohne Vergangenheit – eine Geschichte ohne Zukunft*, *JEV* 1993, s. 369–380.

⁴ Ks. esim. *Inger Dūbeck – Ditlev Tamm*, *The History of Danish Administration*, *JEV* 3/1991, s. 324, *Jill Pellew*, *The Study of English Public Administration in the 19th and Early 20th Centuries*, *JEV* 3/1991, s. 299 ja *Frits M. van der Meer – Jos C. N. Raadschelders*, *Administrative History in the Netherlands*, *JEV* 4/1992, s. 329.

⁵ Sittermin Raadschelders on täsmentänyt hallintohistorian tutkimukseksi, joka kohdistuu hallinnon rakenteisiin ja prosesseihin (government) ja hallintoa

taan⁶ sisältyvät edellä mainitut asiat sekä lisäksi johtaminen ja hallinnon ylin johto, hallintotekniikat ja -käytännöt sekä hallinnon teoria.⁷ Useissa ranskalaisissa luonnehdinnoissa painotetaan institutionaalisen ja juridisen tarkastelutavan ohella mentaaleja sekä pitkän linjan näkökulmaa, hallinnon muutoksen taustalla olevia poliittisia ja psykologisia mekanismeja, virkamiehen asemaan liittyviä perusasenteita ja virkamiesten motiiveja (la doctrine d'un service ou d'un corps), virkamiesten päivittäistä arkipäivää, hallinnon kutyneitä, arkipäivän ritualismia, rutiineja, virkamieskuntien sisäisiä byrokratioita, virastokulttuureja, eräänlaisia talon tapaa (la maison).⁸ Saksassa juridiikalla ja oikeushistorialla on hallitseva asema.

Edellisten hallintohistorian tutkimuskohdetta koskevien luonnehdintojen perusteella hallintohistoriallisen tutkimuksen kohde voidaan määrittellä rakenteeksi, prosessiksi ja kulttuuriksi hallinnon menneisyydessä.⁹ Jäsenyykseen sisältyvät kaikki aikaisempien määrittelyjen osat, muun muassa johtaminen, joka voidaan ymmärtää organisaattorakenteen, prosessin, toiminnan ja kulttuurin yhteensitomiseksi. Yksinkertaisesta pinnastaan huolimatta tämä hallinnon määrittely on monimuotoinen, sillä esimerkiksi rakenne sisältää myös sosiaalisen elementin, jolloin siihen kuuluvat arvot, normit ja toimijoiden rooliodotukset. Rakenteessa on tapana erottaa myös virallinen ja epävirallinen puoli. Rakennetta sosiaalisena ilmiönä

käsiteltäessä voidaan valita joko elitistinen tai kollektivistinen eli sosiaalishistoriallinen lähestymistapa.¹⁰ Toisen maailmansodan jälkeen on yleensä painotettu sosiaalishistoriallista tulkintaa. Rakenteeseen on hallintotieteellisen tutkimuksen myötä sisällytetty myös sisäisen hallinnon asioita, kuten henkilöstöhallintoa, taloushallintoa, johtamista, tilinpitoa, rekisteröintiä, arkistohoitoa, virkamiesten kurinpitäjärjestelmää sekä virastorakennuksia.¹¹

Kattavuudestaan huolimatta edellinen määrittelmä on suljettu. Kuitenkin hallinnon tehtävien sekä virkamiehistön sosiaalisen rakenteen analyysi avaavat hallinnon ja sitä ympäröivän yhteiskunnan väliset suhteet.¹² Kun hallintoa tarkastellaan valtiollisen, poliittisen, sosiaalisen ja taloudellisen muutoksen osana, tutkijalla tulisi olla käytössään hallinnon ajallisen muutoksen malli. Taloushistorian ja historian sosiologian alalla talouden, poliittisen järjestelmän ja sosiaalirakenteen kehityksestä tällaisia typologioita on olemassa. Hallinnon muutoksesta se puuttuu.

Luonnehdintani on ohjelmallinen. Edelliset tavoitteet eivät voi toteutua yhdessä ja samassa tutkimuksessa. Tutkimus on tehtävä aina jostakin tietystä perspektiivistä käsin. Hallintoa ja sen historiaa voidaan lähestyä kattavasti ainoastaan laajassa projektissa, jossa on mukana eri perspektiivejä edustavia tutkijoita. Tutkimusta tehdään tällöin koordinoitusti ja siinä noudetaan ennalta laadittua suunnitelmaa. Hallintohistoriakomitea täyttää useimmat näistä edellytyksistä.

HALLINTOHISTORIAKOMITEAN ASETTAMISEN TAUSTA

Päätös Suomen keskushallinnon historian kirjoittamisesta tehtiin valtioneuvoston 175-vuotisjuhlaistunnossa 1984. Komitean asettamisen taustalla oli monia syitä, joista haluaisin korostaa suomalaisen valtion ja keskushallinnon keskinäisyyttä. 1980-luvun puolivälissä valtiol-

koskeviin aikalaisajatuksiin ja hallintoideaaleihin sekä virkamiesten asemaan ja aikalaisten virkamieskäsityksiin *Raadschelders*, s. 120.

⁶ E. N. Gladden, *A History of Public Administration I-II* (London 1972).

⁷ E. N. Gladden, *Public Administration and History*, *International Review of Administrative Sciences* 1972, s. 382–383.

⁸ Guy Thuillier – Jean Tulard, *Conclusion*. Teoksessa *Historie de l'administration Française depuis 1800*, s. 11–113 sekä Jean Tulard, *Préface: Pour une autre histoire*. Teoksessa *Bureaucratie et Bureaucrates en France au XIX^e siècle*.

⁹ Ks. esim. Reiner Schulze – Robert Mizia, *Verwaltungsgeschichtsschreibung in Deutschland und Österreich, Die Verwaltung* 3/1985, s. 361–362. Ks. myös Erhard Mäding, *Verwaltungsgeschichte als Aufgabengeschichte. Die Verwaltung* 1982, s. 195. Mäding problematisoi yksinkertaiselta tuntuvan kysymyksen hallinnon tehtävistä. Hän erottaa muodolliset, hallintoyksikön organisaatiosäännösten luettelamat tehtävät valtion yleisistä herruusjärjestyksen ylläpitoon liittyvistä tehtävistä. Lisäksi on otettava huomioon, että tehtävät muuttuvat ja niistä esitetään eri aikoina vaihtelevia tulkintoja. Viraston johto ja ulkopuolinen yhteiskunta ymmärtävät tehtävät myös eri tavoin.

¹⁰ Ks. tästä esimerkiksi Schulze – Mizia, 1985, s. 362–363 sekä *Raadschelders*, s. 117–129.

¹¹ Ks. tällaisesta määrittelystä ja saksalaisesta keskustelusta Mäding, s. 198.

¹² Friedrich P. Kahlenberg, *Archivalische Quellen zur Verwaltungsgeschichte und deren Nutzung*. Teoksessa *Verwaltungsgeschichte*, s. 245–253 ja Andres Perez, *Historical Change and Administrative State: An Analysis of the Theoretical Foundations of Public Administration*, *International Journal of Public Administration* 2/1993, s. 266–270.

lisiä ja hallinnollisia elimiä, mukaan lukien maan keskushallinto, pidettiin suomalaisuuden keskeisimpinä instituutioina. Suomen syntyhetki identifioidaan usein oman keskushallinnon perustamiseen lokakuussa 1809, kun hallituskonselji piti ensimmäisen istuntonsa Turussa. Istunto osoitti lopullisesti sen, että Suomi oli pysyvästi erotettu vuosisataisesta yhteydestään Ruotsiin. Vuodesta 1809 lähtien Suomea hallittiin Suuriruhtinas-kuntana, jolla oli oma hallinto. Itsenäinen Suomi peri 1917 Suuriruhtinaanmaasta lähes valmiin keskushallinnon, sillä siihen piti perustaa vain oma ulkoasiainhallinto ja sotilashallinto ja muodostaa sotavoimat. Jotain pieniä hallinnollisia uudelleenjärjestelyjä toki jouduttiin suorittamaan ilman perustavaa laatua olevia reformeja.

Keskushallinnolla ei ole Suomessa kilpailevia instituutioita. Suomi on yksi Euroopan keskiteymin johdetuista yhtenäisvaltioista. Meiltä puuttuu edustusperiaatteella toimiva aluehallinto. Lääninhallinto on ollut keskushallinnon alueellinen uloke. Sen sijaan meillä on vahva kunnallisen itsehallinnon perinne. 1980-luvulla Suomea pidettiin taloudellisesti vauraana hyvinvointivaltiona, jota hallittiin keskitetysti virkakoneiston johdolla. 1960-luvulla omaksutut hallitsemisen uudenlaiset korporatiiviset piirteet oli kytketty keskushallintoon ottamalla työmarkkinajärjestöt mukaan valtiolliseen päätöksentekoon ja hallinnon valmisteluun. 1980-luvun puolivälissä hallituksessa istuneet keskustan ja vasemmiston puolueet sekä pitkään oppositiossa ollut kokoomus olivat yksimielisiä keskushallinnon suuresta poliittisesta, taloudellisesta ja sosiaalisesta merkityksestä Suomessa.

Hallinto- ja muu yhteiskuntatieteellinen tutkimus on sittemmin vahvistanut saman havainnon. Julkisen hallinnon koon ja merkityksen kasvaminen on heijastunut myös yliopistolaitokseen. Yliopistoverkko on laajentunut ja yhteiskuntatieteellisiin tiedekuntiin on perustettu virkamieskoulutusta antavia oppiaineita, 1960-luvulta alkaen myös hallintotieteen laitoksia. Näin julkista hallintoa ryhdyttiin myös aktiivisesti ja tietoisesti tutkimaan. Valtio- ja hallintotieteet tarkastelivat hallintoa uudenlaisesta perspektiiveistä. Juridinen ajattelutapa, joka oli suunnannut hallinnon ja hallintohistoriainkin tutkimusta, ei tyydyttänyt hallintotieteellistä hallinnon tutkimusta. Humanistiset tieteet, mukaan lukien historiatieteet, eivät ole koskaan tunteneet sanottavampaa kiinnostusta hallintoa kohteen.

Hallintohistoriakomitean asettamisen taustalla on myös hallinnon oman identiteetin etsintä. Suomessa virastot ovat teettäneet vuosijuhliaan var-

ten historiikkeja ja tieteellisiä tutkimuksia. Valtion virkamieskoulutukseen kuului 1980-luvulla hallintohistorian opetuskokonaisuuksia. Osallistuin itsekin 1980-luvun alussa opetusmateriaalin tuottamiseen ja historiaa koskevan tietoisuuden ylläpitämiseen¹³ valtiovarainministeriön järjestelyosastolla (nyk. hallinnon kehittämisosasto), joka vastaa julkisen hallinnon kehittämisestä Suomessa. Valtiovarainministeriössä tiedostettiin hallinnon keskeinen merkitys suomalaisessa talous- ja yhteiskuntapolitiikassa. Lisäksi osastolla tunnettiin hallinnon modernisoinnin historialliset taustat sekä reformien aikaansaamiseen kytkeytyvät institutionaaliset esteet, mistä syystä niiden taustoihin haluttiin pureutua.

Komitean asettamista perustelleet selvitykset ja muistiot¹⁴ viittaavat sekä hallinnon kehittämisestä vastaavien viranomaisten että tiedeyhteisön heräämiseen. Erityisesti Helsingin yliopiston poliittisen historian (Osmo Jussila), oikeushistorian (Heikki Ylikangas) tutkijoiden keskuudessa oli virinnyt kiinnostusta hallinnon historiaan. Intressit olivat erilaiset. Poliittisen historian tutkijoita askarrutti hallinnon merkitys 1800-luvun lopulla alkaneessa venäläistämisen torjunnassa. Professori Ylikankaan tutkimuksissa on käsitelty yhteiskunnan valtarakenteita ja hallitsemisen teemoja. Omia intressejäni kuvastanee 1981 julkaistu Suomen hallintohistorian yleisesitys, jota voidaan luonnehtia kokoavasta perspektiivistä tehdyksi tulkinnaksi keskushallinnon historiasta. Tuolloin hahmotin hallintohistoriaa yhteiskuntatieteellisesti kokonaisuudeksi, jossa pääpaino on hallinnon instituutioilla, virkamiehillä sekä hallinnon kytkeytymisellä hallitsemismalliin ja poliittiseen järjestelmään. Hallintokulttuuri kuului käsitykseni mukaan tuohon kokonaisuuteen, mutta teoksessa *Suomen hallintohistoria* kysymystä en voinut käsitellä. Siitä kirjoitimme Heikki Ylikankaan kanssa erillisen teoksen muutama vuosi myöhemmin.¹⁵

Hallintohistoriakomitean asettaminen kytkeytyy suomalaisen historiankirjoitustraditioon, jossa

¹³ *Seppo Tiihonen, Paula Tiihonen: Suomen hallintohistoria*. Ensimmäinen painos ilmestyi 1981 ja toinen korjattu painos 1984 Valtion koulutuskeskuksen ja valtion painatuskeskuksen kustantamana teoksena.

¹⁴ Ks. esim. *Jaakko Numminen: Finlands centralförvaltnings historia*. Historisk tidskrift för Finland 1986, vol 7, 284–293.

¹⁵ *Seppo Tiihonen, Heikki Ylikangas: Virka valta kulttuuri*. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. Vapokustannus. Valtionhallinnon kehittämisskeskus. Helsinki 1992.

korostuvat tilaustutkimukset ja suuret tutkimusprojektit. Kunnat ja maakunnat ovat suurimpia historiantutkijoiden työllistäjiä, sillä useimmat kunnat (yhteensä noin 450) ovat teettäneet omat kunta- tai pitäjänhistoriansa. Myös yritykset teettävät omia historioitaan.¹⁶ Toisaalta Suomessa laaditaan moniosaisia teossarjoja.

1980-luvun alussa ilmestyivät Suomen kulttuurihistoria¹⁷, Suomen sosiaali- ja taloushistoria¹⁸, Suomen lehdistön historia¹⁹ ja Suomen kaupunkilaitoksen historia²⁰. Kansallisuusfilosofina pidettävän J. V. Snellmanin koottujen teosten toimitustyö oli aloitettu 1980-luvun alussa ja päättyy vuoden 1998 loppuun mennessä.²¹ Myös Helsingin yliopisto kirjoitti oman historiansa.²² 1970-luvulla oli saatu päätökseen neliosainen valtioneuvoston historia²³ ja kaksitoistaosainen Suomen kansanedustuslaitoksen historia.²⁴ Suomessa instituutiohistorioita pidettiin 1980-luvulla kulttuurikansalle kuuluvina tunnusmerkkeinä. Keskushallinnon historia on esimerkki tällaisesta tietoisuudesta.

KOMITEAN TYÖLLE ASETETUT TAVOITTEET JA TULOKSET

Komitean asettamista valmisteltaessa korostettiin monitieteisyyttä.²⁵ Tämä on ollut yleinen peri-

aate sekä suurissa suomalaisissa tutkimusprojekteissa että modernissa kansainvälisessä hallintohistorian tutkimuksessa. Monitieteisyys ilmenee komitean kokoonpanossa, sillä siihen nimitettiin hallinnon edustajien lisäksi maan johtavia poliittisen historian, oikeushistorian, Suomen historian, julkishallinnon, politologian, julkishallinnon ja julkisoikeuden professoreita. Monitieteisyyteen pyrkien komitea päätti tilata erityistutkimuksia eri tieteenalojen tutkijoilta sekä kirjoittaa yleisesityksen, jossa oli kolmen eri hallintoa tutkivan tieteenalan edustus. Professori Osmo Jussila edusti poliittista historiaa, professori Heikki Ylikangas oikeushistoriaa ja professori Juha Vartola hallintotietettä. Näin yleisesitys oli tarkoitettu synteetiksi erilaisista perspektiiveistä. Tavoitteena oli pitkän ajan syväluotaukset instituutioihin, jonka kirjoittaisi Jussila, virkamiehistöön, joka kirjoittaisi Ylikangas ja hallinnon ja yhteiskunnan välisiin suhteisiin, jonka osuuden kirjoittaisi professori Vartola. Työnjako heijasti komitean monitieteistä synteetisajattelua.

Komitea laati toimintansa alussa laajan esitutkimuksen ohjelman käynnistettävistä tutkimushankkeista²⁶ ja ryhtyi toteuttamaan ohjelmaansa. Tutkimukset oli ryhmitetty kolmeen kokonaisuuteen eli instituutioihin, virkamiehistöön sekä hallinnon ja yhteiskunnan (kansalaisten) välisiin suhteisiin. Osat pyrkivät muodostamaan tasapainoisen kokonaisuuden, joskin instituutioilla oli muita hallitsevampi asema. Verrattaessa esitutkimusta edellä esitettyyn eurooppalaiseen keskusteluun havaitaan komitean tutkimusohjelman kattaneen pääosan mainituista tutkimuskohteista. Ranskalaisen tutkijoiden korostamia mentaliteetteja ja hallintokulttuuria komitea on käsitellyt niukasti. Komitea sisällytti hallintoprosessit instituutioiden yhteyteen. Ennen kuin tutkimuksessa päästään kulttuurin ilmiöihin, säädöspohjaisten, institutionaalisten ja hallinnon kvantitatiivisten tietojen on oltava tunnettuja. Nämä tiedot ovat olleet puutteellisia Suomessa.

Jos komitean valitsema lähestymistapa oli yhdenmukainen eurooppalaisen ajattelun kanssa, komitea oli joissakin asioissa edellä aikaansa. Komitea jakoi tutkimuskohteensa kolmeen osaan, jolloin merkittävän sijan saivat kansalaisten ja hallinnon väliset teemat sekä hallintoideologiat. Komitea lähti siitä, että hallinto on kansalaisten palvelija, mistä syystä komitea korosti hallinnon

¹⁶ *Jorma Ahvenainen*: Yrityshistorian kirjoittaminen. Loimaa 1994.

¹⁷ Suomen kulttuurihistoria I. Toim. Päiviö Tommila, Aimo Reitala, Veikko Kallio. Porvoo 1979, Osa 2, Porvoo 1980, Osa III, Porvoo 1982.

¹⁸ Suomen taloushistoria 1. Agraarinen Suomi. Toim. Eino Jutiikkala, Yrjö Kaukiainen, Sven-Erik Åström. Helsinki 1980, Osa 2. Teollistuva Suomi. Toim. Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala, Viljo Rasila. Helsinki 1982 ja Osa 3. Historiallinen tilasto. Toim. Kaarina Vattula. Helsinki 1983.

¹⁹ *Päiviö Tommila*: Suomen lehdistön historia. Osat 1–10. Helsinki 1985–1992. Ks. myös *Päiviö Tommila*: Press History Studies in Finland. Suomen historia no 32. Turun yliopisto 1982.

²⁰ Suomen kaupunkilaitoksen historia: osat 1–3. Päätoimittaja *Veikko Kallio*. Vantaa 1981–1984.

²¹ *J. V. Snellman*: Samlade arbeten 1–12. Päätoimittaja Raimo Savolainen.

²² Helsingin yliopisto 1640–1990. Ensimmäinen osa. Kuninkaallinen Turun akatemia 1640–1808. Matti Klinge sekä Rainer Knapas, Anto Leikola, Johan Strömberg. Helsinki 1987, Toinen osa: Keisarillinen Aleksanterin yliopisto 1808–1917. Helsinki 1989, Kolmas osa. Helsingin yliopisto 1917–1990. Helsinki 1990.

²³ Valtioneuvoston historia 1917–1966. Osat I–4. Helsinki 1975–1977.

²⁴ Suomen kansanedustuslaitoksen historia, Osat I–12. Helsinki 1962–1982.

²⁵ Ks. *Jaakko Numminen*: Das Finnische Verwal-

tungsgeschichtliche Projekt. In *Institutions and Bureaucrats*, 45–50 ja Numminen 1986, 284–293.

²⁶ Suomen keskushallinnon historia. Esitutkimus. Moniste. Hallintohistoriakomitea. Helsinki 1987.

ja kansalaisten välisiä suhteita. Hallinnon legitimitiiteetti saa perustansa noista suhteista. 1980-luvun puolivälissä nämä teemat olivat vielä kovin vieraita eurooppalaisessa tutkimuksessa ja tutkijakeskustelussa.

Esitutkimuksen ja julkaisuohjelman vertailu tuo esille monia onnistumisia ja myös pettymyksiä. Määrällisessä suhteessa pääosa tavoitteista saavutettiin. Useimmista instituutioista kirjoitettiin erilliset monografiat. Erillistutkimuksia tehtiin aloilta, joita ei alunperin osattu painottaa. Yleisesitys ilmestyy tämän vuoden aikana, määräajassa. Komiteassa on kirjoitettu useita väitöskirjoja ja lisensiaattitöitä ja muita opinnäytetöitä.

Pääosa ilmestyneistä tutkimuksista käsittelee hallintoa institutionaalaiselta kannalta. Niistä on periaatteessa helppo aloittaa ja myös kirjoittaa, sillä hallinto on tarkoin määritelty lainsäädännössä. Komitea panosti myös virkamiehistön tutkimukseen. Johtavista virkamiehistä kerättiin laaja tiedosto, joka sisältää koulutus- ja uratietojen ohella virkamiesten sosiaaliset taustatiedot. Lisäksi suoritettiin johtavan virkamiehistön haastattelu. Hallinnon ja kansalaisten välisistä suhteista ilmestyi vähiten tutkimuksia. Tutkimuskenttä on Suomessa edelleen kyntämätön. Aiheeseen tarttuminen vaikeus vaivasi myös muita osalohkoja. Valitettavan yleistä oli, että tutkijoilta puuttui rohkeutta ja voimaa saattaa aloittamansa tutkimukset loppuun tai kykyä tehdä käsikirjoitus, joka täytti tieteellisten asiantuntijoiden tutkimuksille asettamat tavoitteet. Tämä kaikki on ymmärrettävää, vaikkakin harmillista.

Vaikeasta ja täysin rannattomasta tutkimuskohteestaan huolimatta komitea on toiminut sille asetetun määräajan puitteissa. On selvää, että keskushallinnon historiaa voidaan kirjoittaa vaikka vuosikymmeniä, jos työ aloitetaan perustietojen keräyksestä, muokkauksesta ja uuden tutkijapolven kouluttamisesta. Käsitykseni mukaan jokaisella vastuuntuntoisella tutkijalla, joka on aloittanut tutkimuksen, josta hänelle on maksettu myös säännöllistä palkkaa, mutta hän ei saa tutkimusta valmiiksi määräajassa, on oma halu julkaista tutkimustuloksena myöhemmin. Hyville käsikirjoituksille löytyy Suomessa aina kustantaja. Tästä olen lähtenyt, mistä syystä uskon komitean käynnistämien julkaisujen ilmestymiseen lähivuosina. Tutkijat ovat tunteneet aikataulumme, joista ei ole voitu tinkiä, vaikka määräaikojen ylettömästä joustamisesta näyttää muodostuneenkin maantapa. Valtiontalouden vaikeudet 1990-luvun alussa ovat myös piiskanneet komiteaa ja tutkijoita kurinalaiseen työskentelyyn.

Yksittäisen tutkijan kannalta määräaikainen

projekti on ongelmallinen. Kun komitea ei ole voinut tarjota komiteassa pätevyityneille nuorille eikä kokeneemmillekaan tutkijoille vähäkään pysyvämpiä hallintohistorian tulevaisuuden näkymiä, ovat monet tutkijat työskennelleet hankkeessa pysyvää työtä odottaessaan. Jo tietynlaista uraa kulkeneet ihmiset eivät hevin lähde vaihtamaan tulevaisuuden suunnitelmiaan epävarmaan tulevaisuuteen. Tällä pohdinnalla on merkitystä hallintohistorian tutkimuksessa saavutetuille tuloksille. Näissä oloissa ilman selkeitä tulevaisuuden näkymiä oleva ala joutuu kärsimään veren vähyyttä. Vasta kymmenen tai kahdenkymmenen vuoden päätoimisen työskentelyn jälkeen tutkijalla on sellainen näkemys tutkimuskohteen kokonaisuudesta, että hän voi pyrkiä synteisiin tekemiseen ja avata uusia näkökulmia. On valitettavaa, että komitean kouluttama erinomainen tutkijapolvi ei voi jatkaa alan tutkimustyötä. Tämä on kuitenkin tosiasia. Uuden tutkijakunnan kouluttaminen on äärimmäisen arvokas saavutus, vaikka työtilaisuuksien varmistaminen on komiteasta riippumaton takaisku.

Tässä yhteydessä haluan ottaa esille komitean monitieteisyyden, mikä on myös nykyinen eurooppalainen hallintohistorian tutkimuksen toimintakäytäntö. Monitieteisyys on edistänyt monin osin näkökulmien rikkautta, mutta on samalla tuonut hajanaisuutta ja heikentänyt yhtenäisyyttä. Ilmiön syyt ovat moninaiset. Keskeisesti tämä näkökulmien hajautumien aiheutuu hallintohistoriallisen tutkimuksen tradition puuttumisesta Suomessa tai oikeammin sen vanhakantaisuudesta.²⁷ Vaikka Suomessa on kirjoitettu lukuisia virastohistorioita, niistä ja muista hallintohistorian tutkimuksista ei ole muotoutunut selkeätä hallintohistorian teoriatraditiota eikä poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon tutkimuksen perinnettä. Vain kovin harvassa hallinnon historian tutkimuksessa keskitytään hallinto-organisaatioiden muodostamisen periaatteisiin, organisaatiomalleihin, päätöksentekoon, hallinnon rakenteisiin, virastojen johto-organisaatioiden ja virkamiesten rekrytoinnin malleihin ja taustoihin ja virkamiesten lojaalistamisen mekanismeihin. Historiantutkimus ei näil-

²⁷ Vanhakantaisuus tarkoittaa muodollista pitäytymistä vuosisadan alun rauhalalaiseen perinteeseen, joka sai vaikutteita aikansa johtavasta tutkimuskeskustelusta Saksassa (Schmoller, Hinze, Jellineck) ja Ruotsissa (Nils Eden, A.B. Carlsson). Ks *Seppo Tiihonen: Hallintohistorian tutkimuksesta*. Teoksessa *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa*. Näkökulmia hallintohistorialliseen tutkimukseen. Toim. Jari Stenvall, Seppo Tiihonen. Tampereen yliopisto. Hallintotiede 1995, A 4, ss. 3–52.

tä osin ole etsinyt suunnistusapua hallintotieteistä. Hypoteeseja ja teorioita ei ole juuri esitetty eikä kansainvälistä vertailevaa keskustelua ole käyty.²⁸ Vallitsevana paradigmana on teorian kieltevä tapahtumahistoriallinen tutkimusote, jolloin jokaista tutkimuskohdetta pidetään erityisenä, muista hallintoinstituutioista poikkeavana ilmiönä. Hallintotieteet eivät ole historiaa lähestyessään aina vaivautuneet paneutumaan faktoihin vaan ovat liiaksi pitäytyneet teorioihin ja käsitteisiin eurooppalaisella tasolla. Pahimmissa tapauksissa pitäytytään käsitteisiin feodalismi, kapitalismi, sosialismi ja byrokraatia.

Asettaessaan tavoitteekseen sekä yhtenäisyyden että monitieteisyyden komitea tuli kylväneeksi sisälleen ristiriidan siemenen. Jälkeenpäin arvioiden oli ristiriitaista, että komitea määräsi yhtenäisyyteen pyrkivän yleisesityksen kirjoittajaksi kolmen eri tieteenalan ja erilaisen tutkimusintressin edustajaa. Yhtenäisyyden ja monitieteisyyden toteuttamisen vaikeuteen ei osattu kiinnittää riittävästi huomiota etukäteen. Kirjoittamisvastuun temaattinen jako oli kuitenkin perusteltu ratkaisu, sillä sen piti taata yhtenäisyys ja erilaisten näkökulmien kunnioittaminen.

Tätä kirjoittamisen näkökulmaa sivusin komitean ensimmäisessä julkaisussa vuonna 1987, kun käsiteltiin hallintohistorian asemaa tieteiden kentässä ja sen statusta itsenäisenä tieteenä.²⁹ Foucault'laiselta pohjalta ja tiedon valtapoliittisesta perspektiivistä katsoin tuolloin, että kunkin tieteenalan perspektiivien tulee määrätä tutkijan lähestymistapa. Kaikkea hallintohistorian tutkimusta ohjaavaa erityistä hallintohistorian tieteellisenä paradigman kehittämistä ei pidä tavoitella. Olen joutunut usein pohtimaan tuolloista kantaani. Kymmenen vuoden kokemusten perusteella ja tunnustaen tutkimuksen hajautumisen synnyttämät ongelmat nyt toisin oman korteni keoon, joka edistää yhtenäisen hallintohistorian paradigman kehittelyä ja hallintohistorian kehittämistä omana tieteenalana. Se ei ole kuitenkaan enää minun tehtäväni. Uskon, että selkeä, uskottava, toimiva ja käyttökelpoinen hallintohistorian paradigma ja teoriarakennelma taistelee itselleen

johtavan aseman hallintohistoriaa tutkivien eri alojen tutkijoiden piirissä. Tuolloin kauhistelemani valtaperspektiiviä en enää pelkää. Sen sijaan diskurssien hajanaisuuden, keskustelun hajoamisen ja paradigman puutteen katson siirtävän vastuun hallintohistorian hahmotuksesta lukijalle. Väitän, että useimmat lukijat eivät sitä pysty itse tekemään, sillä tehtävä on ollut kovin vaikea myös hallintohistoriakomitealle ja sen tieteellisille asiantuntijoille.

Ratkaisuna pidän teoriapohjaisen tutkimuksen ja tapahtumahistoriallisen otteen edustajien vuoropuhelua, poikkitieteellistä keskustelua ja tieteellisten raja-aitojen ylittämistä, vaikka se onkin vaikeata. Poikkitieteellisyys ei saisi jäädä siihen, että samassa projektissa työskentelee eri alojen tutkijoita, jotka tutkivat ja keskustelevat asioista omalla tavallaan, noudattavat valitsemaansa lähestymistapaa ja vievät tutkimukset läpi omista premissistään käsin.

Kehityksen hitauden syitä suomalaisessa hallintohistorian tutkimuksessa voidaan hakea monelta suunnalta. Yksi ratkaisevimpia lienee se, että tutkijat eivät uskalla astua epävarmalle maaperälle. Hallintotieteen tutkijan rohkeus pettää, kun hänen pitäisi keskustella 1800-luvun ilmiöistä, sillä hän ei voi tuntea aikakautta ja yksityiskohtia riittävän hyvin. Historiantutkija ei uskalla ylittää tapahtumahistoriallisesti hallittavissa olevan ajanjakson ajallisesti rajattua perspektiiviä. Toisen alan tutkijalta vaatii rohkeutta ryhtyä keskustelemaan vieraista teemoista. Vaikka tuntee tutkimuskohteen ajanjakson yleisen historian tutkijat eivät rohkene tarttua hallinnon yleisiin kysymyksiin. Molemmat pelkäävät astua alueelle, jolla he eivät ole maan parhaita asiantuntijoita. Pelko kollegojen kritiikistä ja puoskaroinnista väärellä tieteenalalla selittää uudenlaisten lähestymistapojen omaksumisen arkuutta. Pelko on aito, sillä on olemassa esimerkkejä epäonnistuneista rajojen rikkomisyrityksistä. Kun hylätään tapahtumahistoria ja siirrytään käsittelemään pitkien linjojen kehitystä tapahtumiakaan ja yksityiskohtia unohtamatta kokonaisuus voidaan hallita ja pitää koossa vain teoreettisten käsitteiden avulla.

Riittämätön tuntumani yliopistolaitokseen selittää kritiikkini ankaruutta tieteellisen tutkimuksen eriseuraisuuteen. Hallinnollinen tehtäväni komitean pääsihteerinä sekä virkamiestaustani lienevät sokaisseet silmiäni yliopistojen reviiritaiteluilta. Hallinnon reviiriidat toki tunnen enkä niitä ihmettele. Yliopistoihmisten sisäisistä revii-reistä ja peleistä en päässyt selville kymmenessä vuodessa.

²⁸ Arvio näistä sisältyy artikkeliin *Seppo Tiihonen: Hallintohistorian tutkimuksesta*. Teoksessa *Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa*. Toim. Jari Stenvall ja Seppo Tiihonen. Tampereen yliopisto. *Hallintotiede* 1995: A 4, 3–51.

²⁹ *Seppo Tiihonen: Bureaucracy as a Problem and a Study Subject*. In *Institutions and bureaucrats. Studies on administrative history 1/1989*. Ed. Seppo Tiihonen. Publication of the Commission on the History of Central Administration in Finland, 103–161.

TIETEELLISEN TUTKIMUSPROJEKTIN HALLINTOJOHTAJAN KOKEMUKSIA

Tutkimushanke sijoitettiin valtioneuvoston kanslian alaisuuteen ja sitä kautta valtiokoneiston yhteyteen. Organisaatiomuodoksi määrättiin komitea. Näiden järjestelyjen kautta komitealla sai täyden tutkimuksen vapauden ja riittävät resurssit ja hyvät toimintaedellytykset.

Komitea sai pitkän määräjän, kymmenen vuotta ja kohtuullisen runsaat resurssit, sillä se sai palkata vuosittain keskimäärin kahdeksan tutkijaa ja teosten toimittajaa ja tutkimusavustajaa sihteeristöön. Tutkijat komitea on palkannut määräaikaisiin tutkimusprojekteihin, mistä syystä he ovat toimineet kyseisen ajan päätoimisena tutkijana ilman muiden virkatöiden aiheuttamia rasitteita. Komitean sihteeristöön kerättiin laaja kirjasto, säädöskokoelma, muodostettiin atk-pohjaiset tiedostot hallinnon rakenteiden, päätöksenteon ja virkamiehistön muutoksista sekä sosiaalishistorialinen tiedosto keskushallinnon ylimmästä virkamiehistöstä. Komitealla on ollut täydet materiaaliset edellytykset onnistua tehtävässään. Osa tutkijoista on työskennellyt komitean tiloissa, osa on käyttänyt tilaisuutta vähemmän hyväkseen.

Komitean fyysinen rakennelma ja ilmenemismuoto vaikuttavat tutkimuksen tekemiseen. Käsitteiden mukaan yhteinen keskustelupiiri ja yhteiset aineistot sekä mahdollisuus seurata toisten tutkijoiden työskentelyä tuottaa jokaiselle lisäarvoa. Kollegan hypoteesi voi liittyä toisen tutkijan aihepiiriin, mistä kerä lähteä edelleen avautumaan. Työn käynnistyessä uskoin idealistisesti, että tutkijakeskustelussa syntyy väittelyitä, jossa teesit ja antiiteesit sinkoilevat. Tätä toivoin. Toisaalta tiedostan tällaiseen työskentelytyyliä epäiltävän, sillä käsitys tutkijasta kuin munkista, joka työskentelee yksin omassa norsunluutornissaan, ei ole kadonnut vielääkään. Itse kuitenkin uskon korkeatasoisen tieteellisen lähiyhteisön parantavan tutkimuksen edellytyksiä. Avoin monitieteinen vuorovaikutus tuo kaikille osapuolille uusia näkökulmia, pakottaa pohtimaan omia lähtökohtiaan ja lisää tutkimuksen yhtenäisyyttä.

Komitean tieteellinen johto järjestettiin kollektiivisen ja kollegisen mallin mukaisesti. Tutkimuksen monitieteisyyden takia katsottiin, että työn tieteellistä johtoa ei pidä uskoa yhdelle tutkijalle ja kolmelle alan johtavalle professorille. He vastasivat tutkijoiden valinnasta sekä käynnissä olevien töiden tieteellisestä valvonnasta. Jokaiselle tieteellisellä asiantuntijalle oli määrätty johto omasta lohkoistaan ja vastuu yleisesityksen vastaavan osuuden kirjoittamisesta. Järjestely toimi

kohtuullisen sujuvasti, sillä kollektiivisuus tulkittiin yliopistomaailman kollegiaalisuudeksi.

Komitea ja sen työvaliokunta arvioivat kaudemme puolivälissä siihenastisia saavutuksia. Tutkimushanketta pidettiin yksimielisesti vaikeampana kuin alunperin oli ajateltu. Kun erilliset tutkimukset näyttivät hajoavan ja kvalifioituneiden tutkijoiden rekrytointi oli tuottanut hankaluuksia, työvaliokunta päätti siirtää painopistettä erillisten tutkimusten sijasta yhtenäisen yleisesityksen suuntaan, sillä sen kirjoittivat komitean asiantuntijat. Samassa yhteydessä alkuperäistä kirjoittamisvastuuta järjestettiin uudelleen.³⁰ Tämän tavoitteen mukaisesti yleisesitystä kirjoitettiin, mutta loppuvaiheessa työnjakoa jouduttiin jälleen keran muuttamaan ja ottamaan mukaan uusia voimia.³¹

Edellä viitattiin tutkijoiden rekrytoinnin vaikeuteen. Se oli komitean vaikeimpia tehtäviä. Kaikki urakkansa loppuun saattaneet tutkijat ovat tehneet hienoa tutkimustyötä. Heitä olisi pitänyt olla enemmän. Vaikka Suomessa on korkeatasoinen historia-, oikeus-, hallintotieteen tutkijakunta, hallintohistoriaan erikoistuneita spesialisteja maassa ei 1980-luvun puolivälissä juurikaan ollut. Komitea joutui kouluttamaan omaa tutkijakuntaa, suuntaamaan muiden alojen tutkijoita kohti hallintohistorian kysymyksenasettelua. Tehtävä ei ollut helppo. Vaikka komitea pyrki palkkaamaan tutkijat päätoimiseen työsuhteeseen pääosaksi tutkimuksen teon aikaa, ovat monet komitean tutkijat ja tieteelliset asiantuntijat toimineet hallintohistorian tehtävissä sivutoimisesti oman työnsä ohella. Tämä on vaikea ongelma. Professorien työtehtävät ovat koostuneet niin monista hallintohistoriaan millään tavalla liittymättömistä asioista, että hallintohistorian punainen lanka on päässyt joiltakin välillä katomaan ja jopa katkeamaan ja se on näkynyt yleisesityksen kirjoittamisessa.

³⁰ Autonomian ajan hallintoinstituutiot ja hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet uskottiin Jussilalle, Virkamiehet Ylikankaalle ja itsenäisyyden ajan hallintoinstituutiot sekä hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet Vartolalle. Tiihonen sai kirjoittaa yleisen johdannon kunkin ajanjakson alkuun. Tavoitteena oli temaattisen yhtenäisyyden sijasta temporaalisesti painottunut yhtenäinen tulkinta.

³¹ Kirjoittajien piiriä on aivan viime vaiheessa jouduttu täydentämään ja alkuperäistä sisältöhahmotusta kaventamaan. Uusina kirjoittajina työhön on kiinnitetty komitean puheenjohtaja Jaakko Numminen, kansleri Kauko Sipponen, VTT Lars Westerlund ja pääsihteeri Raimo Savolainen.

Olen edellä korostanut sitä, että hallinto on tutkimuskohteena vaikeasti lähestyttävä. Se on julkinen, sen arkistot ovat pullollaan virallisia dokumentteja, mutta tutkijaa kiinnostavista asioista arkistoista ei välttämättä löydy suoria dokumentteja. Oleelliset asiat hoituvat muulla tavoin. Raimo Savolaisen tutkimat sukulaisuussuhteet ovat oivallinen esimerkki tällaisesta vaikeasti tunnistettavissa olevasta seikasta³² 1800-luvulla toimivat sukulaisverkot, nykyisin on ystävien, puolueovereiden ja luotettujen verkostoja. Ei niissä ole mitään kummallista, mutta ei hallintoa voida ilman niitäkään lähestyä. Näiden verkostojen löytyminen muuttaa tulkintaa tuosta kokonaisuudesta. Hallintohistorian tutkimuskohteissa on usein myös kyse abstraktista ilmiöstä, esimerkiksi virkamiehen lojaliteetista ja sosiaalistumisprosessista, viraston tavoista, käyttäytymismalleista, poli-

tiikan ja hallinnon vuorovaikutuksesta, joista ei jätetä jälkiä myöhemmille sukupolville.

Hallintotieteen tutkimuksessa on laajasti keskustelu siitä onko hallinto taidetta vai tiedettä (art or science). Mielestäni se ei ole kumpaakaan, mutta siihen sisältyy molempia piirteitä ja jotain muuta, jota en tunne. Uskon, tai ainakin luulen, että näin on ollut myös aiemmin. Nyt, hallintomiehenä tiedän, että se on työkalu, jonka avulla asioita hoidetaan. Hallinnon määrittely on pulma, johon hallintohistorian tutkija törmää tutkimuskohdettaan miettiessään. Kummallista kyllä, aikansa teemaa pohdittuaan hän huomaa tuon saman kysymyksen koskevan hänen omaa tutkimustaan. Sen pitäisi olla tiedettä, mutta asiakirjoista löytmättömiä asioita ratkoessaan hän on sellaisessa oletusten ja teorioiden suossa, että hän huomaa tekevänsä taidetta. Palattuani hallinnon virkamieheksi, siihen maailmaan, jota aiemmin tutkin, huomaan painottavani näkemystä, että hallintohistorian tutkimuskohde on enemmänkin taitoa kuin tiedettä. Hallintohistoriassa lienee sama tilanne. Tiedä häntä.

³² *Raimo Savolainen: Suosikkisenaattorit. Venäjän keisarin suosio suomalaisten senaattoreiden menestyksen perustana 1809–1892. Hallintohistoriakomitea. Helsinki 1994.*