

IN MEMORIAM

Seppo Salminen, hallinnontutkimuksen ystävä

Entinen virastovaltuutettu, varatuomari, professori
Seppo Salminen kuoli 29.12.1995 Helsingissä.
Hän oli syntynyt Viipurissa 10.1.1923.

Kun oikeuskansleri Kai Korte tammikuussa 1986 puhui eläkkeelle siirtyvälle virkaveljelleen, hän totesi, että tällä on täysi syy tuntea korkealle virkamiehelle harvinaista työn iloa: tyytyväisyyttä niistä tuloksista, joita toiminta tasavallan järjestyksessä virkamiehenä, virkamiesten täydennyskoulutuksen käynnistäjänä ja hallinnon tietojenkäsittelyn kehittäjänä on jättänyt. Tähän virastovaltuutetun työn osuvaan luonnehdintaan on syytä liittää vielä yksi tärkeä piirre: johtava rationalisointivirkamies ymmärsi myös hallintoon kohdistuvan tutkimuksen merkityksen. Virkamiesroolissaan Salmista voidaankin perustellusti pitää hallinnontutkimuksen uranuurtajana, ystävänä ja suosijana.

Salminen suoritti Helsingin yliopistossa ylempään oikeustutkintoon vuonna 1947 ja sai varatuomarin arvon vuonna 1949. Yli neljäkymmentä vuotta jatkunut virkaura alkoi jo muutama vuosi aiemmin.

Suhde hallinnontutkimukseen tulee parhaiten ilmi siinä Salmisen elämäntyön osassa, joka alkoi vappuna 1965. Kysymyksessä on työskentely virastovaltuutettuna, valtiovarainministeriön järjestelyosaston päällikkönä, eräänlaisena valtiohallinnon kehitysohjajana. Tälle virkakaudelle oli luonut pohjaa monivuotinen työskentely juristina maatalousministeriön asutusasiain osastos-

sa. Se tie oli vienyt jo 1950- ja 1960-luvun vaihteessa varsin nuoren virkamiehen asutushallituksen ylijohantajaksi sekä maa- ja metsätalousministeriön vt. kansliapäälliköksi.

Valtiovarainministeriöstä muodostui Salmisen työpaikka yli kahdeksi vuosikymmeneksi.

Viime maailmansodan aikana valtiovarainministeriössä oli ollut pakko havaita, ettei totuttu juridis-hallinnollinen työte enää yksin riitä, vaan maan talous kaipaa tietoon pohjaavaa suunnittelua. Myös virastotalouden hallinta, siviilimenojen kurissa pitäminen, oli käymässä entistä tärkeämmäksi, kun maa oli sodassa suurvaltaa vastaan ja puolustusvoimien tarpeet kulkivat siviilihallinnon edellä. Vuonna 1942 valtiovarainministeriössä aloitti toimintansa soveltavaa taloustutkimusta harjoittava kansantalousosasto. Sen henkinen isä ja ensimmäinen päällikkö oli tunnettu yliopisto- ja talousmies, professori Bruno Suviranta. Virastotalouden rationalisointia varten perustettiin vuotta myöhemmin eli 1943 virastoasiain valtuutetun toimi. Tästä lakitieteen tohtori Urho Kekkonen yhden miehen säästö- ja työtehoyksiköstä kasvoi sittemmin valtiovarainministeriön järjestelyosastona tunnettu hallinnon rationalisoinnin keskusyksikkö.

Jo järjestelyosaston alkuaikoina tehtiin tutkimuksia – olkoonkin, että kysymys yleensä oli

varsin suppeista ja käytännöllisistä yhden viraston rationalisointiselvityksistä, joita osasto tarvitsi tehostamishdotusten perustelemiseksi. Varsin pian tuli myös aikoja, jolloin osaston oli enempää tutkimatta löydettävä säästökohteita: 1940-luvun lopussa ja 1950-luvun alussa oli teurastettava, ellei halunnut itse joutua teurastetuksi – näin säästö- ja leikkausvelvoitteita silloin kuvattiin. Silti osaston virkamiehet pystyivät esimerkiksi hallinnon organisoinnista tuomaan julkisuuteen uusia, kansainvälisiin virtauksiin perustuvia ajatuksia. Osaston entinen virastotarkastaja ja toimistopäällikkö Jaakko Uotila väitteli päätösvallan siirtämisestä. Kirjoja hankittiin ja luettiin. Tutkivalle työotteelle syntyi pohjaa U. Kekkosen (1943-1945), M. E. Koskimiehen (1946-1948) ja Olavi Koskipirtin (1948-1964) virkakausina, vaikka rationalisointityön arjen tarpeet yleensä syrjäyttivätkin syvällisemmän tiedonhankinnan.

Kun Seppo Salminen aloitti vuonna 1965 työssä neljäntenä virastovaltuutettuna, hänellä oli varmaotteisen hallintomiehen maine. Joillakin tahoilla häntä suorastaan pelättiin. Omankin kokemukseni perusteella tiedän, että Salminen oli vaativa esimies: hän odotti, että tehtävät hoidetaan ajallaan ja kelvollisesti. Kunnollisesti valmistellut asiat kuitenkin yleensä etenivät viivytyksittä. Niistä sai suullisen hyväksymisilmoituksen tai paperin laitaa merkinnän »Hyv. SS».

Salmisella oli kykyä ja oivallusta havaita, milloin hallinnossa on syytä vaatia sijaa uusille asioille. Ehkä vielä merkittävämpää on, että hän myös pystyi toteuttamaan sellaista, minkä näki tärkeäksi ja oikeaksi. Automaattisen tietojenkäsittelyn edistäminen ja virkamiesten koulutuksen tehostaminen olivat ne kaksi asiaa, joitten hyväksi uusi päällikkö heti virkaan tultuaan erityisesti halusi osastossaan työskenneltävän. Pian tuli yhdeksi painopistealueeksi myös hallinnontutkimus.

Tutkimus oli Salmisen hahmottamana sekä työskentelyn tapa että tiettyihin aihepiireihin suuntautuva omat hoitajansa vaativa asia-alue. Tuore virastovaltuutettu oli pannut merkille, että yhteiskuntapoliittinen suunnittelu oli uudistushakuisessa yhteiskunnassa aktivoitunut. Hallinnon tutkiminen taas oli huonolla tolalla, se kun oli vasta alussa. Julkisyhteisöjen tehtävien laajentumisesta ja hallinnon sopeuttamisesta yhteiskuntarakenteen muuttamiseen aiheutuu pulmia, joissa tutkimuksesta olisi apua, järjestelyosastossa katsottiin. Erityisesti hallinto-organisaatioiden uudistamishdotusten uskottiin hyötyvän tutkimuksesta.

Salminen arvioi muistiossaan vuonna 1967, että tärkeintä olisi tutkia hallinto-organisaatioiden

työnjakoa, suhteita, toimi- ja päätösvaltaa sekä henkilöhallinnon monia ongelmia yhtä hyvin teoreettiselta kuin soveltavalta kannalta. Hallintoa koskevan tutkimuksen virastovaltuutettu ehdotti hoidettavaksi siten, että teoreettinen tutkimus ja perustutkimus tehtäisiin yliopistoissa jo olevien oppituolien yhteydessä. Soveltavaa tutkimusta varten olisi perustettava valtiovarainministeriön järjestelyosastoon hallinnon tutkimustoimisto. Silloin osasto voisi »palvella koko valtakunnan tasolla yhdyskuntasuunnittelua ja tyydyttää valtiohallinnon organisatorisessa uudistamisessa esiintyvän tutkimustarpeen». Tutkimustoimiston päälliköltä tuli vaatia tutkija- ja hallintokokemusta sekä vähintään lisensiaatin tutkintoa. Kaksi ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanutta tutkijaa muodostaisi toimiston muun henkilökunnan. Yhteyksiä yliopistoihin suunniteltiin luotavaksi myös opinnäytteiden laatijoiden avulla.

Tukea osaston laajentamiseen ja uudentyyppisen toiminnan aloittamiseen haettiin viisivuotissuunnittelustakin. Tällainen vuosibudjetoiminnan ylittävä toiminnan ja talouden ennakoiminen oli juuri aloitettu. Maaliskuussa 1968 laadittuun vuosien 1968-1972 suunnitelmaan hallinnon tutkimus on päässyt jo omaksi kohdaksi. Tarpeita kuvataan: »Järjestelyosaston toiminnassa ja koko valtionhallinnossa on riittämätöntä hallinnon yleinen, soveltava tutkimus ja hallinnon tehokkuuteen yleensä vaikuttavien seikkojen selvittäminen». Tutkimustietoa tarvittaisiin »haluttaessa tehdä tutkimuksiin perustuvia ehdotuksia hallinto-organisaatioiden uudistamiseksi». Mitä sitten olisi tällaisen tavoiteasettelun vallitessa tutkittava? Tärkeimmiksi ongelmaryhmiä mainitaan »yleinen hallinto-organisaatioiden työnjaon, suhteiden, toimi- ja päätösvallan sekä henkilöhallinnon monien ongelmien teoreettinen ja soveltava tutkimus» eli suunnitteluasiakirjan teksti perustuu selvästi Salmisen edellisvuoden muistioon. Uutta on se, että nyt katsotaan tärkeäksi myös arvioida, miten yritystaloutta koskevat tutkimustulokset soveltuvat julkiseen hallintoon.

Haave hallinnontutkimuksen liittämistä järjestelyosaston tehtäviin eteni, kun vuoden 1968 lopussa eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka jäseniin kuului professori Lauri Puntila, asettui kannattamaan Salmista. Hallinnon tutkijan virka saatiin vuoden 1971 budjetissa ja täytettiin samana vuonna. Myös muita tutkijoita voitiin palkata, vaikka toimiston perustamisesta olikin luovuttava ja sijoitettava tutkijat ryhmäksi jo olemassa olevaan organisaatioon.

Hallinnontutkijat suuntautuivat työssään kahalle: toisaalta tehtiin töitä omissa projekteissa,

toisaalta yritettiin edistää yliopistoyhteistyötä. Molemmissa oli alkuhankaluuksia. Omin voimin oli tarkoitus tuottaa ohjekirjanomaisia teoksia organisaatiokysymyksistä sekä kehittää välineitä virasto-organisaatioiden vertailuun. Innostusta oli, mutta toisinaan jouduttiin toteamaan, että yritettiin liikaa eli tavoitteet olivat liian vaativia henkilökunnan kokemukseen ja koulutukseen nähden. Yliopistoyhteistyön hyväksi tehtiin kyselyjä, koottiin luetteloita vireillä olevista tutkimuksista, laadittiin listoja tutkimusaiheista vihjeiksi opinnäytteiden tekijöille ja järjestettiin yhteisiä tilaisuuksia. Vuonna 1973 pidetyn yhteistyöseminaarin aineisto julkaistiin nimellä »Tutkimaton hallinto». Hyvistä pyrkimyksistä huolimatta osapuolet eivät kuitenkaan täysin löytäneet toisiaan, vaikka Salmisen arvovalta olikin toiminnan tukena. Konkreettinen yhteisyys puuttui.

Järjestelyosasto oli vanhastaan auttanut löytämään harjoittelupaikkoja eräille julkishallintoon suuntautuvien opintolinjojen opiskelijoille. Kun virkamiesharjoittelun määrärahoja lisättiin, voitiin paikkoja välittää entistä useammille. Tästä hyötyi myös yliopistoyhteistyö. Moni Tampereen yliopistosta hallintotieteiden kandidaatiksi valmistunut on saanut ensimmäisen käytännön tuntuman hallintoon ja tutkimukseen virkamiesharjoittelijana. Salmisen suhde harjoittelijoihin oli hyvin ystävällinen. Virkamiesharjoittelusta muodostui osaston omien virkamiesten rekrytointiin eräänlainen esiaste.

1970-luvulla virastovaltuutettu johti henkilökohtaisesti kahta tärkeää komiteaa. Niiden sihteeristöksi oli käytännössä valjastettu lähes koko osasto. Nämä valtioneuvoston toimeksiannot, oikeustieteellisten opintojen uudistaminen ja keskushallintokomitean työ, saivat Salmisen ohjaamina paljolti tutkimushankkeiden luonteen. Keskushallintokomitean tarpeiksi tilattiin monia selvityksiä Tampereen yliopistosta. Tämä johti todelliseen yhteistyösuhteeseen hallintotieteiden laitoksen kanssa. Näkökulma oli nyt yleisestä yliopistoyhteistyön edistämisestä täsmentynyt molempia osapuolia kiinnostavammaksi. Tulo- ja menoarvio-osastossa ei kuitenkaan pidetty siitä, että tamperelaisten tekemän ministeriötutkimuksen haastatteluraporttiin sisältyi arvostelevia lausuntoja budjetin valmistelusta.

Myöhemmin yliopistoyhteistyöhön löytyi luontevasti muitakin muotoja. Näitä oli esimerkiksi se, että 1970- ja 1980-luvulla meritoitunein hallinnontutkija oli ajoittain vapaana virastaan ja hoiti silloin Helsingin yliopistossa hallinto-opin apulaisprofessuuria. Salmisen ansioihin kuuluu, että hän oli tukemassa tällaisia siirtymisiä. Mielellään Sal-

minen itsekin opetti ja esitelmöi. Helsingin yliopistossa hän opetti oikeustieteen opiskelijoille hallinto-oikeutta vuosina 1971-86. Lukeminen ja osallistuminen ulkomaisiin konferensseihin antoivat virikkeitä. Uudet oikeustieteelliset väitöskirjat olivat säännöllisesti Salmisen lukemistona, mutta myös hallintoon suuntautuvat tieteenalat olivat häntä lähellä. Tämä näkyi osaston henkilökunnan rekrytointissakin niin, että kahvipöytäkeskustelussa joskus totesimme vain teologin joukotamme enää puuttuvan. Salmisen suuntautuminen oppiin ja sivistykseen sai konkreettisen tunnustuksen, kun hänelle myönnettiin professorin nimi ja arvo vuonna 1982.

Myös erittäin tuotteliaaksi ja tulokselliseksi osoittautuneen hallintohistoriakomitean asettamiseen Salminen ja järjestelyosasto ovat myötävaikuttaneet.

Vuoden 1984 alussa valmistauduttiin juhlimaan valtiovarainministeriön järjestelyosaston 40-vuotista toimintaa – osaston syntypäiväksi on valittu virastoasiain valtuutettua koskevan asetuksen antaminen 28.1.1944. Juhlansa yhteydessä osasto teki kirjallisen aloitteen hallintohistorian tutkimuksen edistämisestä.

Aloitteessa asetettiin tavoitteeksi hallintohistoriallisen teoskokonaisuus, jonka osat käsittelevät keskushallinnon kehitystä autonomian ajan alusta nykypäiviin. Miksi kehittämisen viranomainen puuttui merkkipäivänään juuri tällaiseen asiaan? Salminen perusteli osastonsa aloitetta sillä, että tutkittua tietoa suomalaisen hallinnon eilispäivästä on vähän; sellaista tietoa kuitenkin tarvittaisiin myös tulevaisuuden rakentamisessa.

Tutkimusvastuu osoitettiin aloitteessa Suomen tiedeyhteisöille, lähinnä Valtionarkistolle, korkeakouluille, Suomen Akatemialle ja tieteellisille seuroille. Järjestelyosasto ilmoitti olevansa valmis osallistumaan hankkeen kehittelyyn ja rahoitusmahdollisuuksien selvittämiseen. Tiedeyhteisöjen mielenkiinto ja valtioneuvoston 175-vuotisjuhla-vuosi johtivatkin yllättävän nopeasti siihen, että sen tapainen työ, jota osaston aloitteessa oli luonnosteltu, alkoi kun hallintohistoriakomitea asetettiin valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Salminen kutsuttiin komitean jäseneksi. Kolmen vuotta sitten yksi komitean tutkimusjulkaisuista omistettiin 70-vuotiaalle Salmiselle (Hallintohistoriallisia tutkimuksia nro 7: Virkaan virassa viratta. Helsinki 1993).

Virastovaltuutetun ystävällinen suhde tutkimukseen on tuottanut tuloksia hänen lähi työympäristössään ja laajemminkin. Salmisen järjestelyosaston palvelukseen ottamista virkamiehistä ainakin kahdeksan on väitellyt, jotkut osaston

palveluksessaan ollessaan, toiset myöhemmin, useat sellaisista aiheista, joihin tehostamisviranomaisen työllä on selvä yhteys.

Korostaessaan tutkimuksen merkitystä päätöksenteon pohjana Salminen on ollut yleisemmin virkamieskasvatuksen asialla. Suomessa yliopisto-opinnoilla on poikkeuksellisen vahva asema ylemmän virkamiehistön opillisen pätevyyden antajana. Tutkimuksen tähdentäjänä Salminen on liittynyt siihen traditioon, jossa katsotaan nimenomaan tieteen ja tutkimuksen luovan hyvältä virkamieheltä vaadittavia ominaisuuksia.

Salmisen virkakauden jälkeen toteutetut uudelleenorganisoinnit siirsivät hallinnontutkimuksen valtiovarainministeriöstä sen alaiseen kehittämisvirastoon. Vielä uudempi suuntaus on ollut katsoa, ettei tutkimus sovi ylipäättään hallinnon työksi, vaan se on tilattava ulkopuolisilta. Tässä voi riippumattomuutta ajatellen olla hyvääkin, mutta ainakin järjestelyosaston yliopistoyhteistyöstä saamat opetukset viittasivat siihen, ettei hallin-

non ja yliopistollisen tutkijayhteisön vuorovaikutus onnistu, jos hallinnolla ei ole omassa piirissään tutkimukseen perehtynyttä väkeä. Salminen ainakin aikanaan halusi, että ministeriöissä oltaiisiin viisaita; tutkimuksesta ja tutkijoista hän ajatteli viisautta saatavan.

Puhuessaan syksyllä 1985 viimeistä kertaa johdotokunnan puheenjohtajana ja virastovaltuutettuna Valtion koulutuskeskuksen johdon koulutusohjelman avaustilaisuudessa Salminen lopetti puheenvuoronsa osanottajille osoitettuun neuvon ja kehotukseen: »Luekaa paljon, keskustelkaa paljon, kirjoittakaa paljon ja ennen kaikkea – ajatelkaa!» Ajattelevan, oppineen miehen puhetta.

Kirjoittaja on työskennellyt valtiovarainministeriön järjestelyosaston (hallinnon kehittämisosaston) virkamiehenä v. 1969–1993.

Paavo Tarvainen