

## VALTIONEUVOSTON KOORDINOINNIN TUTKIMUKSESTA\*

*Seppo Tiihonen*

Max Weberistä on pitkä hyppy Michel Foucaultiin, 1984 kuolleeseen ranskalaiseen ajattelu- ja keskustelumuotojen, diskurssien ja mikrovallan tutkijaan. Weber on – ilmeisesti vesitettyssä muodossa – muuttunut hallinnon tutkimuksen klassikoksi. Foucault, joka tutkii ja asettaa kyseenalaiseksi tietämismme ja kielen perusolettamuksia tuskin koskaan päätyy hallinnon tutkimuksen klassikoksi – joskin hän on jo nyt klassikko filosofina ja sosiologina. Itseen hän ei pitänyt kumpanakaan.

Hallinnon tutkijalle on nykyisessä älyllisessä tilanteessa tarjolla monia vaihtoehtoisia tutkimusperinteitä. Hän voi seurata vesitettyä Weberiä ja tutkia byrokratian tehokkuutta tai byrokraattisten ilmiöiden yhteiskunnallista kasvua ja kehitystä. Hän voi yhtyä marxilaiseen ajatteluun ja kytkeä hallinnon yhteen kapitalistisen yhteiskunnan läpikapitalisoitumisen ja läpivaltiollistumisen kanssa. Hän voi liittyä kriittiseen koulukuntaan ja pohtia politiikan, hallinnon ja kansalaisten välisten suhteiden väistämätöntä esineellistymistä, reifikoitumista.

Jos hallinnon tutkija on kuitenkin historiallisesti suuntautunut, nämä karkeat ja yleistävät teoretisoinnit voivat tuntua hänestä liian kömpelöiltä, liian yleistäviltä. Toisaalta taas tarkka historian kirjoittaminen voi tuntua mitään sanomattomalta hallinnon tapahtumien kronologisesti esitettyihin objektiivisiin tilanteisiin kytkemiseltä. Pelastus voi löytyä historiantutkimuksen yhdeltä omimmalta alueelta, tapahtumien ja dokumenttien tarkasta lukemisesta, niiden jonkinlaisesta tekstitulkinna.

Tekstitulkinta voi olla puhdasta tekstien erittelyä, taitavaa hermeneuttista

\* *Lectio praecursoria* Helsingin yliopistossa 10.5.1985. Väitöskirja: Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939–56. Helsinki: Valtion painatuskeskus 1985.

lukemista. Se voi olla myös yleisempää ajattelu- ja keskustelumuotojen tutkimista ja erittelyä. Nämä ajattelu- ja keskustelumuodot voidaan nähdä historian mentaalisisina ilmiöinä, jotka suhtautetaan muihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kuten ranskalaisen Annales-koulukunnan historiankirjoittajat tekevät. Se voi olla tätäkin puhtaampaa tekstien ja tulkittujen tapahtumien tutkimusta, joka näkee historian vain ajatus- ja keskustelumuodostumina, joita kytkee »todellisuuteen» vain näiden muodostelmien valta suhteessa toisiin muotoihin ja niitä tuottaviin ja niihin uskoviin ihmisiin. Jälkimmäinen katsontakanta johtaa meidät lähelle Michel Foucaultia ja hänen tiedepolitiikkaansa.

Aloitin itse tutkimuksen valtioneuvoston koordinoinnista ja valtioneuvostosta koordinoijana vuonna 1981. Jouduin hakemaan lähes hakuammuntana sopivaa perspektiiviä ja tutkimusperinnettä, johon voisin tutkimukseni liittää. Valintojen ja kokeilujen jälkeen päädyin ratkaisuun, joka vei lähelle tiedonpolitiikkaa, keskittymistä tapahtumiin ja teksteihin sekä niiden synnyn ja kehityksen tulkintoihin.

Syyt valintaan ovat jo tulleet edellä esille. Nähdäkseni on tärkeää säilyttää elävä yhteys historiaan, tapausten tarkkaan erittelyyn ja niiden merkityksen arviointiin. Toisaalta karkeat kytkennät suoraan »yhteiskunnan kehitykseen», ratkaiseviin tapauksiin tai yleisiin kehitystrendeihin tuntuivat aineiston tarkan erittelyn ja siinä esiin nousseiden merkitysten yksinkertaistamiselta, niiden peittämiseltä. Lyhyt tarkasteluperiodi puolestaan ei tarjonnut mahdollisuuksia Annales-tyyppiseen pitkien ajanjaksojen erittelyyn – eikä aineisto myöskään ollut riittävän yksityiskohtaista Emmanuel Le Roy Ladurien Montaigne-tapaiseen yksityisen tapauksen laajempaan historialliseen kehitykseen kytkemistä varten. Toisaalta politiikan ja hallinnon tutkimuksessa nousevat diskurssien, ajattelu- ja keskustelumuotojen toisiinsa kytkeytyminen ja kytkeytymisen kautta syntyvät uudet ajattelu- ja keskustelumuodot luonnollisesti esiin ja tulkintojen kohteeksi. Niinpä siirsin tarkasteluni – tämä koskee sekä empiirisen aineiston erittelyä ja esittelyä että näiden tulkintoja – diskurssien eroteluun, nimenomaan tiedonpolitiikan tasolle. Samalla hylkäsin selvästi sekä vesitetyn weberiläisen instituutioiden kehityksen tutkimuksen että myös ne yksinkertaiset yhteiskunnan kehityksen ja vastaavan tiedollisen muutoksen mallit, joita Anthony Giddens kutsuu teollisen yhteiskunnan asteittain paljastuvien piirteiden malliksi.

Tutkija voi valita tutkimusperinteen ikuisuuden kannalta, epistemologisenä »oikeana» ratkaisuna. Mikäli tutkija kuitenkin omaksuu diskurssianalyttisen tai tiedonpoliittisen lähtökohdan, hänen on vaikeaa pitää kiinni näkemyksestä, että vain tämä perinne on oikea. Pikemminkin hän voi lähteä siitä, että valinta on yksi mahdollisista, ja että hän voi siirtyä myöhemmin toiseen – tai tulkita diskurssianalyttisiä tuloksiaan myös muista perspektiiveistä. Oma pyrkii-

mystäni eritellä valtioneuvostoa koordinoijana diskurssianalyttisestä perspektiivistä on pidettävä pikemminkin metodisena kokeena kuin vakaumuksellisena kannanottona. Nähdäkseni on tärkeää kokeilla, mihin tuloksiin päädytään, jos »yhteiskunnan objektiivinen kehitys» sulkeistetaan, jos sitä koskevat »tosiasiat» tulkitaan vain tiedoksi ja tulkinnoiksi.

Nähdäkseni Foucaultin kehitelemä diskurssianalyysi – tai ainakin sen yleiset lähtökohdat – antavat erittäin hedelmällisen perustan lyhyen aikavälin hallintohistorian tutkimukselle. Lyhyen aikavälin hallintohistoriassa näet tutkija usein liian helposti hyväksyy hallinnollisia muutoksia perustelevat ja legitimoivat yhteiskunnallisen muutoksen tulkinnat hallinnon muutosten tosiasiallisiksi syiksi. Keskittyminen »mentaalisiin muodostelmiin», jotka ovat siis yhteisön ja yksilön ajattelutapoja sekä niiden rakenteita, ja diskursseihin sekä niiden kehitykseen vapauttaa tutkijat näistä pakonomaisista selityksistä. Hänen ei tarvitse esimerkiksi hyväksyä tulkintaa, jonka mukaan yhteiskunnan eriytyminen ja hallinnon kompleksisuuden lisääntyminen johtavat väistämättä hallinnon koordinoinnin tarpeeseen ja koordinoinnin kehittymiseen.

Diskurssianalyysi on kuitenkin sinänsä erittäin välttämätöntä lähtökohhta. Michel Foucault omine näkemyksineen yhteiskunnassa vallitsevasta epistemestä ja sen muutoksista, diskurssien keskinäisestä leikkaamisesta ja diskursseihin liittyvästä mikrovallasta tarjoaa vain yhden vaihtoehdon. Toisaalta Foucaultin raskasta ja usein omalaatuisiin filosofisiin pohdiskeluihin perustuvaa käsitteistöä on mahdollista keventää selvempää ja rajatumpaa tutkimuskohdetta varten kuin mitä »klinikan synty» »hulluuden historia», »seksuaalisuuden historia» tai »rangaistuksen ja valvonnan kehitys» – Foucaultin omat kompleksiset kohteet – ovat.

Erään selkeän lähtökohdan hallinnon historian tarkastelulle tarjoaa tiedon tai tietoperustan käsite. Foucault on määritellyt tiedon tietyn diskurssikäytännön sisällä muodostuviksi elementeiksi, jotka ovat välttämättömiä tieteen muodostamiselle, vaikka ne eivät tiedettä synnytäkään. Tiedosta puhutaan aina tietyn diskursiivisen käytännön sisällä ja ne myös täsmentävät sitä; tietoa on myös tieteen statuksen hankkineiden erilaisten ilmiöiden määrittelemä alue; tietoa on se tietyn subjektin hankkima asema ja oikeus puhua diskurssissaan käsittelemistään kohteista. Tällöin tieto sisältyy myös erilaisiin käytäntöihin ja niiden hallintoon. Tieto sisältyy aina tiettyyn tieteen tai käytännön muodostamaan diskurssiin ja siihen liittyy valtaa, joka perustuu haluun päästä totuuteen.

Foucault väittää myös, että tietyn aikakauden tavalla muodostaa tietoa on yleisiä ennakkoodellytyksiä, joita hän kutsuu tietoperustaksi (episteme). Se yhdistää tietyllä aikakaudella diskursiiviset käytännöt, tieteet ja muut mahdollisesti formalisoidut järjestelmät. Tietoperusta ei ole tiedon muoto tai

rationaalisuuden tyyppi, joka erilaiset tieteenalarajat ylittäen ilmentäisi subjektin, hengen tai aikakauden itseään määräämää yhteyttä, vaan se on tietyllä aikakaudella löydettävissä olevien suhteiden kokonaisuus eri tieteiden välillä.

On tärkeää huomata, ettei diskurssianalyttinen hallinnon tutkimus suinkaan välttämättä irrottaudu »realistisemmasta» hallintohistorian ja julkishallinnon tutkimuksesta. Vaikka sen erilaista epistemologista perustaa voidaan korostaa, voidaan sitä kuitenkin käyttää myös metodologisena välineenä, joka tehostaa hallinnon tutkimusta mentaalisten muodostelmien ja ideologioiden tasolla. Kun tutkimus näillä tasoilla on tehty, voidaan tutkimusta niille suunnatut reaali maailman sulkeistaminen poistaa ja tutkimustulokset liittää vaikkapa politiikan ja hallinnon välisten valtasuhteitten tutkimuksen tutkimusasetelmiin. Tätäkin on väitöskirjassani, sen päätösluvussa kokeiltu.

Valtioneuvosto koordinoijana tutkimusongelmana liittyy suomalaisen yhteiskuntatieteen tutkimuksen varsin vähän tutkittuun poliittiseen instituutioon, valtioneuvostoon. Kuitenkin valtioneuvoston merkitys poliittisessa ja hallinnollisessa käytännössä on huomattava. Hallinnollisen päätöksenteon muotoutuminen ja erilaisten näkökohtien yhteensovittaminen siinä ovat kysymyksiä, joista tutkimuksessa on tietoa vain hajanaisesti. Tutkimusta on runsaasti valtioneuvoston ja sitä ympäröivän yhteiskunnan välisistä suhteista ja niiden kehityksestä, mutta ei niinkään valtioneuvoston sisäisistä kysymyksistä.

Tiedonpoliittisesta perspektiivistä lähtevä valtioneuvostoon kohdistuva tutkimus on kiinnostunut siitä mikä suhde valtioneuvoston sisäisillä toiminoilla ja käytännöillä on – jos on ollenkaan – valtioneuvostoa koskevaan julkisuuden tiedonmuodostukseen sekä tietoperustaan. Tämä koskee sekä yhteiskuntatieteitä että yleistä julkisen sanan ylläpitämää julkisuutta.

Tutkimuksessani olen selvittänyt valtioneuvoston päätöksenteon ja sen valmistelun kehitystä vuodesta 1939 alkaen valtioneuvoston toimintaa määrittelevien säädösten perustalta. Olen analysoinut sekä valtioneuvoston valmistelu- ja päätöksentekokäytäntöjä että niihin liittynyttä hallinnon sisäistä diskurssia. Toisaalta olen selvittänyt valtioneuvostoa koskenutta yhteiskuntatieteellistä tiedonmuodostusta. Tällöin on käynyt ilmi, että yhteensovittamista, koordinoitua koskeva teorianmuodostus on pysynyt koko itsenäisyyden ajan perustaltaan muuttumattomana – sellaisena kuin sen hallinto-oikeustieteen tutkijat vuosisadan alussa kirjasivat. Kuitenkin valtioneuvoston päätöksentekokäytäntö alkaa muuttua jo 1940-luvun alussa hyvin voimakkaasti. Tämän käytäntöjen muuttumisen, mutta sitä koskevan yhteiskuntatieteellisen tiedonmuodostuksen samanaikaisen muuttumattomuuden takia tutkimuksessani olen käsitellyt keskeisten julkista hallintoa tutkivien tieteiden edustajien osallistumista hallinnon asiantuntijaksi. Tarkoitukseni on ollut selvittää

missä määrin tutkijat ovat osallistuneet käytännön yhteiskuntateorian, eräänlaisen foucaultlaisen epistemen ja erityisesti sen valtioneuvostoa koskevan osan muodostumiseen.

Valtioneuvoston päätöksenteon valmistelukäytännöt ovat muuttuneet tarkasteltavana aikana siten, että näitä käytäntöjä tämän päivän organisaatio-  
teoreettisessa käsitteistössä nimitetään koordinoinniksi. Ne ovat syntyneet talouspoliittisen suunnittelun, valtiontalouden suunnittelun, ennen muuta ennakkollisen menokontrollin sekä hallinnon päätöksenteon ja rakenteiden ohjauksen alueelle. Uusien yhteensovittamiskäytäntöjen sisältönä on ollut toimintojen yhdenmukaisuuden lisääminen ja keskinäisen kiinteyden voimistaminen.

Koordinointikäytäntöjen muotoiluun on osallistunut myös keskeisten yhteiskuntatieteiden tutkijoita. Kiinteimmin mukana ovat olleet kansantaloustieteen ja uudistuneen hallinto-oikeustieteen tutkijat. Teorian ja käytännön vuorovaikutus mainittujen uusien käytäntöjen kehittämisessä on ollut erittäin voimakas. Tutkijoista erityisesti on syystä mainittu Bruno Suviranta, Paavo Kastari, Matti Leppo, Veli Merikoski, Klaus Waris ja Erik Törnqvist.

Sodan aikana ja sen jälkeen kaikkia keskeisiä yhteiskuntapoliittisia – samoin kuin hallinnollisia – muutoksia perusteltiin julkisuudessa yleisillä yhteiskunnallisilla tekijöillä. 1940-luvun alussa näitä olivat sodan ajan erityisolosuhteet, vuosikymmenen lopulla jälleenrakennus ja 1950-luvun alussa teollistuminen ja maan uudenaikaistuminen. Taloudelliset kysymykset hallitsivat poliittista, sosiaalista ja jopa kulttuuripoliittistakin keskustelua. Siitä syystä tutkittujen koordinointikäytäntöjen – vaikkakaan tuossa vaiheessa ei vielä selvästi julkilausuttujen – taustalla oli jopa eräänlainen episteminen katkeama. Sodan jälkeen, poikkeusolojen mentyä ohi, taloudellinen laskelmointi ja arvottaminen tuli määrittämään useimpien keskeisten yhteiskunnallisten ratkaisujen sisältöjä.

Jo heti vuodesta 1939 alkaen on aiempia valtioneuvoston päätöksentekokäytäntöjä uudistettu merkittävästi ja valtioneuvoston organisaatorakennetta on arvioitu uudelleen. Yhteensovittamiseen tähtäävät hallintokäytännöt ovat osa tätä muutosta. Julkisuuden yhteiskuntapolitiikassa ja valtion asemaa koskevassa keskustelussa valtioneuvoston merkitys on nähty aiempaa voimakkaampana. Kuitenkaan keskustelun sisältönä eivät ole olleet valtioneuvoston päätöksenteko- ja valmistelun kysymykset, vaan talouspolitiikan, säännöstelyn, jälleenrakennuksen sekä uudenaikaistamisen mytologisävytteiset lausumat.

Jos asiaa tarkastellaan vastakkaisesta perspektiivistä, jossa valtioneuvoston sisäiset käytännöt ovat keskiössä, voidaan todeta, että sodan ajan ja sitä seuranneiden vuosien yhteiskunta oli niin voimakkaasti valtiojohtoinen, että

valtioneuvoston sisäisillä kysymyksillä oli suuri merkitys koko yhteiskunnalle ja sen julkiselle tiedonmuodostukselle. Taloudelliset kysymykset, tehokkuusongelmat, rationalisointi sekä yhteensovittavat keskittämisperiaatteet tulivat hiljalleen myös julkisen keskustelun piiriin ja sisällöksi.

Tiedonpoliittinen perspektiivi valtioneuvoston kysymyksiin tuo esille käytäntöjä, joiden merkitystä ei voida arvioida tuolloisen keskustelun sisäistä lähtökohdista, vaan vasta niiden lopputuloksen perusteella. Erityisesti on syytä huomata kuinka yhteiskuntatieteiden keskinäiset asemat yhteiskunta- ja hallintomenettelyjen kehittäjänä sekä uudistajana järjestäytyivät uudelleen. Perinteinen keskustelua hallinnut oikeustiede menetti asemansa taloustieteelle. Vuosisadan vaihteen niin sanotun venäläistämisvaiheen aikana voittoisaksi osoittautunut juridinen todistelu ei ollut riittävää sodan ajan poikkeusoloissa eikä sodan jälkeisten vuosien tulonjakokamppailussa tai kiristyneen kansainvälisen taloudellisen kilpailun asetelmissa. Oikeustiede oli hylkäämässä oikeusturvan ja oikeusvaltion mytologisina lähtökohtinaan ja toi tilalle tehokkuuden, hallintovaltion ja tarkoituksenmukaisuuden.

Kaikkien yhteiskuntatieteiden merkitys ja asema käytännön yhteiskuntapolitiikassa mitattiin sillä, kuinka laajasti ne osallistuiivat sodan aikana muotoutuneen ja sodan jälkeen jatkuneen yhteiskuntapolitiikan sisältämien hallintokäytäntöjen kehittämiseen. Eri tieteenalat tulkitsivat tässä itselleen omat roolinsa sen mukaan minkälainen tieteen perinne niillä oli ja minkälaisen hallintokäytäntöjen kehittämiseen tutkijoita kytkettiin. Valtioneuvoston päätöksenteon ja sen valmistelun kehittämisessä kiinteimmin mukana olivat taloustieteet.

Taloustutkijat käyttivät julkisuudessa puheenvuoroja, joissa painottuivat talousteoreettiset kysymykset, työllisyyden ylläpidon, suhdanteiden tasaamisen ja palkan määräytymisen ongelmat. Käytännön yhteiskuntapolitiikaksi tämän siirsivät poliitikot ja tutkijat. Oikeustieteen tutkijat puhuivat hallintovaltiosta ja rationalisoinnista sekä tarkoituksenmukaisuudesta, sosiaalipolitiikan tutkijat keskustelivat yhteishyvän valtiosta, hyvinvointipolitiikasta, valtakunnallisesta suunnittelusta, julkisen vallan vastuusta ja valtio-opin tutkijat tarkastelivat massamobilisaatiota, etujärjestöjen asemaa sekä modernin yhteiskunnan ongelmia. Valtioneuvoston virkakunta pyrki puolestaan luomaan menettelyjä ja hallintojärjestelyjä taloudellisten näkökohtien huomioon ottamiseksi hallituksen päätöksenteossa ja lisäämään hallituksen edellytyksiä johtaa hallintokoneistoa kulloistenkin tarpeiden mukaisesti mahdollisimman tehokkaasti. Valtioneuvoston päätöksentekorakenne ja valmistelukäytäntö muuttuivat tarkasteltuna aikana siten, että hallitus saattoi tehdä päätöksiä vain mikäli ne olivat valtion- ja kansantaloudellisesti tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja.

Koska hallinnolla on pitkä historiallinen perinne säilyttää asioita julkisuuden ulottumattomissa, valtioneuvoston sisäisiä kysymyksiä ei ole pyritty tuomaan julkisen tiedonmuodostuksen kohteeksi – jos ne olisivat julkisuutta edes kiinnostaneetkaan. Poliitiikan onnistuneisuutta arvioitiin julkisuudessa taloudellisen kasvun lukujen, palkankorotusprosenttien, työllisyysasteen sekä kansainvälisen kilpailukyvyn mittareilla. Se, mitä hallintokäytäntöjä, valmistelumenettelyjä ja valtasuhdemuutoksia se on vaatinut, ei ole ylittänyt julkisen tiedonmuodostuksen kynnyksiä. Kehittelyssä mukana olleet tutkijat eivät ole sisällyttäneet tästä merkkejä omaan tieteelliseen teoriaansa, tai ne ovat jääneet yleisten tavoitelausien ja periaatteiden tasolle, joiden merkitys ei ole riittävän selvästi noussut esille. Kyse ei liene ollut tietoisesta tiedonmuodostuksen tukahduttamisesta, vaan siitä, että luotujen koordinoitukäytäntöjen merkitystä valtioneuvoston sisäisten suhteiden kannalta ei ole osattu aikanan arvioida.