

KIRJA-ARVIOITA

DISKURSSIKOKEILUA HALLINTOHISTORIAALLA*

Seppo Tiihonen: Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939–56. Helsinki: Valtion painatuskeskus 1985. 391 s.

Tiihonen on ohjautunut aiheeseen empiriasta: tarkoituksena on ollut selvittää koordinoitukäytäntöjen syntyä ja kehitystä valtioneuvostossa, ja yleinen tutkijanote on leimallisesti hallintohistoriallinen. Hakiessaan työnsä tutkimuksellista profiilia ja yhteiskuntatieteen systematiikkaa tutkija on päätenyt kolmentasoiisiin menetelmällisiin valintoihin.

Näistä keskeinen, väitöskirjalle yhteiskuntatieteellistä ryhtiä antava ja sen tutkimuksellista tasoa nostava perusratkaisu on hallinnon hahmottaminen yhteiskuntaan avautuvaksi toimintajärjestelmäksi sekä toimintakäytäntöjen muutoksen tarkastelu keskushallinnon kapasiteetille asetettujen vaatimusten kasvun pohjalta sekä yhteiskunnan eritasoisten tietorakenteiden vuorovaikutuksen tuloksena. Tällä tasolla väittelijä toteuttaa selkeästi ja ansiokkaasti opettajansa Ilkka Heiskanen vuonna 1981 esittämää tutkimusohjelmaa. Operatiivisena ratkaisuna on keskittyminen hallinnon sisäisen »käytännöllisen» tiedon ja yhteiskuntatieteellisen tutkimustiedon kohtaamiseen ja vuorovaikutukseen valtioneuvoston »koordinoitidiskurssissa», kun taas eräät muut ainekset, esim. yleisen poliittis-valtiollisen kulttuurin arvot, uskomukset ja myytit otetaan paljolti annettuina. Tiihonen on valinnut esitystavan, jossa hän ensin analysoi koordinointiin liittyvää keskustelua ja käytäntöjen muutoksia hallinnollisen tiedonmuodostuksen keskiössä, jolloin myös tieteen mandariinit ovat vaikuttajina esillä, mutta tulee vasta jälkikäteen laajassa erityisjaksossa tutkimuksellisen tiedonmuodostuksen perusteisiin. Ratkaisusta voi keskustella – se ei voi esim. olla aiheuttamatta toistoa – mutta se toimii avarasti ja taitavasti kirjoitetun V pääluvun ansiosta: se kohdentuu väitöskirjan päättävällä yleisellä tulkintatasolla po. vuorovaikutuskentän tarkaste- luun.

* Vastaväittäjänä Helsingin yliopistossa 10.5.1985 esitetty lausunto.

Tietorakenteiden tarkastelusta johdutaan luontevasti niihin henkilöihin, jotka tutkimuksessa tuottavat hallinnolle relevanttia tietoa ja joilla on sellaisia kytkentöjä käytännön toimintaan että he pystyvät tekemään tuottamastaan tiedosta suoraan käytäntöön sovellettavia johtopäätöksiä. Ko. ajanjaksona nämä henkilöt löytyivät lähinnä hallinto-oikeuden ja kansantaloustieteen piiristä, ja pienessä yhteisössä heidän tunnistamisensa ei ole ylivoimaisen vaikeata. Tiihonen on varmasti oikeilla jäljillä kuvatessaan sota-ajan kokemusten vaikutuksia näiden mandariinien käsityksiin. Vähemmän huomiota hän on kiinnittänyt hallinnossa toimiviin ns. välittäjämandariineihin.

Keskustelulle ja kritiikille altis ratkaisu on tämän hedelmälliseksi näkemäni asetelman pukeminen tutkimuksen kokonaistasolla diskurssianalyysin ajankokaiseen vaippaan. Tekijä on puolustanut otettaan metodisena kokeena: hän haluaa nähdä mihin päädytään kun »yhteiskunnan objektiivinen kehitys» sulkeistetaan, kun sitä koskevat »tosiasiat» otetaan vain tietona ja tulkintoina.

Väitöskirjan johdanto paljastaa mielestäni jännitteen ja ristiriidan, joka on syntynyt kun tuo menetelmällinen kehikko on jotenkin ulkokohtaisesti painettu omaksuttuun konkreettiseen tutkimusasetelmaan. Siitä ei käy selkeästi ilmi, missä määrin politiikka ja hallinto ovat tekijän käsityksen mukaan puhetta ja missä määrin toimintaa, ja miten nämä kaksi sulautuvat yhteen. Sanoja käytetään tuhlailtavasti, mutta epäselväksi jää, milloin »käytännön diskursseilla», »käytännön toiminnoilla» ja »toimintakäytännöillä» tarkoitetaan reaalista tapahtumista ja milloin dokumentteihin tallentunutta keskustelua. Tiihosen on ilmeisesti ollut vaikeata päättää, missä määrin hän rajoittuisi diskurssianalyysin »puhtaimman muodon» mukaiseen tekstien ilmi-iliasun neutraaliin tarkasteluun ilman tutkijan omia »harhauttavia» tulkintoja ja missä määrin hän taas menisi tapahtuma-analyysiin siihen kuuluvine syy-yhteyksien etsintöineen ja ilmiöiden merkitysten tulkintoineen. Nämä kaksi tyyliä eivät joka kohdassa nivelly hyvin yhteen. Väitöskirjan keskeinen vankka empiria tosin toimii melkoisesti po. kehikosta riippumatta: johdannossa ja kokoavassa päätösluvussa puhutaan diskursseista hokemiseen saakka, mutta II, III ja IV luvuissa tuo terminologia miltei jää pois.

Pelkäksi suklaakuorutukseksi ei diskurssianalyttinen viitekehys silti jää, vaan se myös eräiltä osin suuntaa ja sitoo analyysia. Työläintä minun on ymmärtää sitä, että Tiihonen katsoo omaksumansa tutkimustyylin pohjalta tarpeettomiksi tutkimusta rajaavat perustavat käsitteenmäärittelyt; riittää kun todetaan alkutilanteessa vallitsevat käsitykset koordinaatiosta ja edetään seuraillemalla niiden muutoksia. Näin yksinkertainen asia tuskin kuitenkaan on, kun tutkimus lepää suhteellisen abstraktin peruskäsitteen varassa. Tutkijalla on ennakkokäsityksensä — ilmaisipa hän ne lukijalle tai ei —, joiden nojalla hän valikoi ja karsii lukemaansa, ottaa mukaan asiaan kuuluvan ja

hylkää muun. Mitä oikeastaan tutkitaan, kun tutkitaan valtioneuvostoa koordinoinnin näkökulmasta? Alkuun (s. 1 ja 3) näyttää niin kuin tutkittaisiin valtioneuvoston toiminnan sisäistä yhteensovittamista, mutta empiirisessä tarkastelussa perspektiivi vähittäin laventuu: valtiontalouden suunnittelussa on kysymys jo koko valtiollisen sektorin toimintojen koordinoinnista ja ohjailusta, ja loppujen lopuksi koordinoivat toiminnot merkitsevät samaa kuin koko yhteiskunnan keskitetty ohjailu (III.4. luvun otsikko kuuluu »Valtioneuvosto ohjaa työmarkkinaratkaisujen kautta yhteiskuntakehitystä»). Toisaalta on jätetty pois eräitä hyvin selvästi yhteensovittavia toimintoja, esim. II maailmansodan aikana ja sen jälkeen tärkeäksi tullut sosiaalinen sektori kokonaisuudessaan. Teeman lavennukset ja rajoitukset ovat tutkijan tekemiä, eivät luettuihin teksteihin luonnostaan sisältyviä. Vailla »abstrakteja koordinointia koskevia käsitteitä» liikkeellelähtö tapahtuu jotenkin diffuusisti ja epämääräisesti.

Muita käsitteitä joita olisin toivonut käytettävän huolellisemmin ja spesifidummin ovat »teoria» ja »myytti». Jossakin kohden ne näyttävät samastuvan toisiinsa. Teoriasta puhutaan hyvin laveassa skaalassa: yleisimmällä tasolla on kysymys lähinnä yhteiskunnallisista ideologioista tai doktriineista, ahtaimmissa yhteyksissä hyvinkin konkreettisista toimintapreferensseistä. Tiettyjen uskomusten katsominen alkuperäistilanteestaan irronneiksi, tarkoituksellisen vaikuttamisen välineinä käytettäviksi myyteiksi on tutkijalta hyvä oivallus, mutta »kriisin myytistä» ja »jälleenrakennuksen myytistä» puhuminen vie kyllä käsitteen hyvin kiinteästi tilannekontekstiin sidotun toimintaperustelun tasolle.

Diskurssianalyttinen ote on – vaikkapa vain osittaisena tekstianalyysinä – ollut omansa suuntaamaan mielenkiinnon manifestisesti keskusteluun otettuihin ja nimenomaisesti dokumentuihin ilmiöihin, ensi sijassa toteutuneiden tai toteutumattomien muutosten virallisvalmisteluun, kun taas rutiiniahallintoon ja toimintojen seurausten tarkasteluun se ei samalla tavalla pure. Tämä ei sinänsä ole heikkous, tehtävänrajaukset olisivat muutenkin olleet välttämättömiä, mutta on syytä huomata joidenkin koordinointikäytäntöjen tällä tavoin sulkeutuvan pois tarkastelusta. Esim. ministerien työnjaon järjestely oli 1940-luvun jälkipuoliskolla yhteensovittamisen keino siinä kuin muutkin päätösfoorumien uudistukset, mutta sitä ei suunniteltu eikä siitä enemmälti puhuttu, se vain arkisilla päätöksillä toteutettiin. Tiuhonen siis tutkii enemmän manifestisesti ilmituotua koordinointia koskevaa ajatusmaailmaa kuin itse koordinointikäytäntöä, mihin III pääluvun otsikko viittaa.

Esitystavan ihanteena on tapahtumien ja tekstien esittely ilman välittämiä kausaalisia päätelmiä ja tutkijan »harhauttavia» tulkintoja. Välttämättömät tulkinnat tehdään yhteenvetojaksoissa. Tutkimustyyliksi muodostuu

tällöin viileästi ulkopuolisin ottein toteutettu mahdollisimman yksityiskohtainen ja vivahteikas deskriptio. Joskus tutkija tuntuu menevän liiankin pitkälle tunnontarkassa empiriassaan — mutta kaiken kaikkiaan katson Tiihosen yhteenvedoissaan ja loppulukujen avarammissa tarkasteluissa selviytyvän tyydyttävästi deskriptionsa sokkeloista väljemmille vesille. Liian pitkälle kaiken omaperäisen pois sulkemisessa mennään kylläkin sellaisissa toistuvissa ilmaisuihin kuin »toisaalta katsotaan», »yleensä ollaan sitä mieltä», »vuosisadan vaihteen tutkijoiden on nähty käyneen ns. oikeustaistelua», »Kastarin on nähty edustaneen», vieläpä »presidentti Kallion on tällöin katsottu jääneen hallituksen ja pääministerin varjoon». Nuo arviot eivät ole samanaikaisen keskustelun osia, tuskin välttämättä myöhemmin tutkimusdiskurssin tyypillisiä tuloksia. Menettely jättää tilaa »tutkijan viekkaukelle», hän kun valitsee johtopäätöksiä ja arviointeja esittämättä niille kuitenkaan perusteluja.

Tutkimustehtävä on rajattu myös siten, että »ministeristön sisäisen poliittisen neuvotteluprosessin ja keskustelun epävirallisia muotoja ja foorumeita» ei käsitellä, vaan keskitytään hallinnollisiin prosesseihin. Olisi kylläkin kannattanut edes mainita sellaiset poliittisen tason yhteensovittamiskeinot ja -areenat kuin hallitusohjelma, iltakoulu (jota kyllä hiukan käsitellään), ohjesäännön ulkopuoliset ministerivaliokunnat (esim. aikanaan tärkeä yleistaloudellinen ministerivaliokunta) sekä ministeristön puolue ryhmät.

Tutkimusajanjakso muodostaa luontevan, kummastakin päästään tapahtumisen virrasta riittävästi erottuvan kokonaisuuden. Rajauksen toimiminen aloituskohdassa on kylläkin edellyttänyt, että tutkija siellä täällä »ottaa vauhtia» tekemällä selkoa edeltäneen ajan olosuhteista ja käsityksistä.

Tutkimuksen metodinen lähtökohta on painottanut alkuperäisten primarien asiakirjojen käyttöä aineistopohjana. Sikäli kuin olen pystynyt näkemään, Tiihonen ei ole tässä suhteessa kaihtanut työtä ja vaivannäköä, eikä häneltä voisi kohtuudella enempää vaatia. Väittelijä onkin antanut arkistotutkimukseen tottumattomille valtio- ja hallintotieteilijöille hyvän esimerkin siitä, mitä intensiivisellä dokumenttien tutkimisella on saatavissa aikaan. Myös muuta, ajankohtaista keskusteluaineistoa ja tutkimusaineistoa on käytetty laajasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Väitöskirjan yleinen jaottelu on selkeä. »Koordinointidiskurssin» taustaksi esitetään II pääluvussa yleisiä tietoja valtioneuvoston ja keskushallinnon rakenteellisesta kehityksestä tutkimusajanjaksona. Luku jää jollakin tavoin torsoksi ja vähän antavaksi. Valtioneuvoston kasvua ja yleensä julkisen toiminnan laajentumista voidaan kuvata useilla osoittimilla: tuon toiminnan kansantuoteosuudella, organisaatioyksiköiden lisääntymisellä, virkamiehistön luvulla, esim. säädöskokoelmassa julkaistujen päätösten määrällä jne. Käyttämällä kattavasti ja tiivistäen näitä osoittimia olisi tapahtuneesta kehityksestä

saatu selkeämpi kuva kuin nyt annetuilla, osin katkelmallisilla ja osin epäsystemaattisen kuvailevilla tiedoilla.

Laajin ja sisällöllisesti keskeinen on III luku, jossa tarkastellaan yksityiskohtaisesti valtioneuvoston päätösfoorumien, valtiontalouden suunnittelun, talouspoliittisen suunnittelun ja työmarkkinapolitiikan kehittämishankkeita ja käytännön muotoutumista tehtyjen päätösten muodossa. Väitöskirja seisoo olennaisesti tämän jaksos varassa; ja se on vankkaa historiallista empiriaa. Tiihonen on siinä voinut käyttää täysin määrin hyväkseen alan käytännöllistä tuntemustaan, mikä on mm. helpottanut etsiytymistä arkistolähteille. Tutkija ei ole kaihtanut vaivaa kaivautuessaan tarkasteltujen kehityssuunnitelmien pieniinkin alku- ja sivujuuriin, ja hän tuo päivänvaloon runsaasti sellaista mikä on tähän asti pysynyt virastojen kätköissä. Tässä mielessä Tiihosen työ on meidän aikaamme kohdistuvan intensiivisen hallintohistoriallisen tutkimuksen rohkaiseva avaus. En ole tästä jaksosta löytänyt mainittavia virheitä, aukkoja tai vinoutuneita tulkintoja. Havaitsemani heikkoudet ovat työn kokonaisuuden kannalta suhteellisen vähämerkityksisiä – eräistä niistä keskustelimme väitöstilaisuudessa.

Ahtaanpuoleisen alaotsikon valossa IV luvun esitys vaikuttaa eräin osin venytetyltä, spesifiä kohdentumista väitöskirjan problematiikkaan kun ei ymmärrettävästi kaikilta tutkimusaloilta löydy. Sanottu koskee varsinkin sosiaalipoliittikkaa ja yleistä valtio-oppia, joiden osalta kirjoitus muodostuu tieteenalojen yleiskehityksen melko pinnalliseksi esittelyksi. Hallinto-oikeudella ja kansantaloustieteellä sen sijaan on selvä kytkeä väitöskirjan kysymyksenasetteluun. Omaa alaa koskeva yksityiskohta: K.R. Brotherus tuskin suin surmin vältti sosiaaliteknologista palvelututkimusta tai tieteenalan pragmaattisia aiheita, laatihan hän aikanaan yhden miehen komiteana poliittisia tarkoituspäriä palvelemaan tarkoitettua selvityksen enemmistövaalitavan vaikutuksesta. Käytännön professorintyössä hän sitä paitsi löysi mallitutkimuksensa Ruotsista, eikä valtiosääntöhistoriaan painottuva tyyli sinänsä esim. valtioneuvoston tutkimiseen liittyviä aiheita vieroksunut.

V luku kuten sanottu kokoaa yhteen tutkimuksen moninaiset langat ja asettaa varsinkin rinnakkain sen perusosat: hallinnon koordinoitukäytännöt ja yhteiskuntatutkimuksen esittämän yhteiskuntateorian. Jakso on ylimalkaan taitavasti kirjoitettu: siinä valottuu ytimekkäästi kehityskaari, jonka aikana ääribyrokrattisen hallintokulttuurin vanhakantaiset legalistiset näemykset olosuhteiden paineessa – valtioneuvoston joutuessa omaksumaan totaalisen yhteiskuntavastuun – vähittäin syrjäytyvät ja uudet ajattelutavat tunkevat esiin sotahallintoon osallistuneen nuoren tutkijapolven vaikutuksesta. Yhteenvedoissa minua vain jäi häiritsemään ns. sotakabinetin nimittäminen toistuvasti ministeristötason koordinoitijärjestelyksi. Sitähän se ei perus-

taltaan lainkaan ollut, vaan se oli pelkistetyn kriisijohtajuuden ilmentymä. Vanhakantainen kolleginen valtioneuvosto rakentuu vahvasti yhteensovittamisajatukselle, mutta nyt tärkein valtiotoiminto – sodanjohto – irrotettiin tuosta järjestelmästä keskitettyyn johtoon. Mitä taas poliittisen ja sotilaallisen johdon koordinointiin tulee, se toteutettiin, kuten tekijäkin sanoo, tarvittaessa presidentin ja ylipäällikön neuvonpidoin.

Työn päätökseksi »koordinoitidiskurssin» kehitys eri komponenttiensa osalta on vielä tiivistetty sanallisen asetelman muotoon.

Keskeinen kritiikkini on kohdistunut näkemääni käsitteellisen selkeyden puutteeseen sekä tutkimuksen perusastelman ulkopuolella tehtyihin eräisiin menetelmällisiin valintoihin. Nuo valinnat palvelevat empiriaa; ne eivät ole kertakaikkisesti oikeita tai vääriä vaan enemmän tai vähemmän tarkoituksenmukaisia. En ole vakuuttunut siitä, että mitään olennaista on voitettu diskursianalyttisen kehikon tuomisella muuten selkeään tutkimusasetelmaan, ja eräitä siitä johdettuja ratkaisuja pidän epäonnistuneina. Näiden puutteiden vuoksi Tiihosen väitöskirja ei kohoa korkeimman luokan elegantiksi opinäytteeksi. Mutta ne eivät pysty peittämään työn ilmeisiä ansioita, joihin edellä olen viitannut. Tiihonen on hyvin kouliintunut tutkija, joka osoittaa sekä kykyä historiatutkimuksen menetelmiä käyttävään intensiiviseen empiria-analyysiin että taitoa tulkita rajatut ilmiöt laajemmissa yhteiskunnallisissa yhteyksissä.

Jaakko Nousiainen