

VIRKAKUNTOISUUS JA KOULUTUS

Suomalaisen virkamieskasvatuksen kehityksestä ennen virasto- valtuutettuja ja virastovaltuutettujen aikakaudella

Paavo Tarvainen

1. VIRASTOASIAIN VALTUUTETUT

»Varsin luultavaa on, että myös meillä aikoinaan havaitaan asianmukaiseksi ryhtyä toimenpiteisiin virkamiesalkujen kasvatuksen järjestämiseksi. Tämä on välttämätöntä paitsi muista syistä a s i a n t u n t e v i e n hallintovirkamiesten hankkimiseksi.» Ilmaus »paitsi muista syistä» herättää heti epäilyn, että tämä kaukoviisas ennuste on lainaus juristin tekstistä. Näin asia onkin. Kysymyksessä on Lakimies-lehdessä vuonna 1905 kirjoittanut nimimerkki J.K.P. eli Juho Kusti Paasikivi. Kirjoittaja, oppiarvoltaan lakitieteitten tohtori ja virka-asealtaan valtiokonttorin ylitirehtööri, riepotteli moniosaisessa väitteilyssä erityisesti senaatin ylimääräisten virkamiesten virkakuntoisuutta tai pikemminkin virkakunnan puutetta (Paasikivi 1905).

Lähes samoihin aikoihin oli myös Paasikiven puoluetoveri Ernst Nevanlinna hyvin huolestunut siitä, miten virkamiehistömme »yleisen kyvyn ja pätevyyden kanta» saataisiin nousemaan (Nevanlinna 1907). Yksikamarisen eduskunnan ensimmäisinä kokoontumisaikoina, erityisesti vuosina 1907–1910, eri puolueet tekivät lukuisia ehdotuksia virkamiesolojen radikaalista uudistamisesta. Ehdotuksiin ja varsinkin asian käsittelyyn vuoden 1910 valtiopäivillä sisältyi runsain määrin myös kärkevää virkamiesvalmistuksen arvostelua. — Näistä Suomen Suuriruhtinaanmaan ajoista ehti kuitenkin kulua vielä yli 30 vuotta, ennen kuin itsenäisen valtion hallinto-organisaatioon ilmaantui virkamies, jonka tehtäviin oli sisällytetty myös huolenpito virkamiesten ammatillisesta pätevyydestä. Tammikuun 28. päivänä 1944 annettiin ministeri Väinö Tannerin esittelystä asetus virastoasiain valtuutetun toimesta (94/1944). Ensimmäinen virastoasiain valtuutettu oli kyllä ilmaantunut työhönsä valtiovarainministeriöön jo 15. päivänä heinäkuuta 1943. Tästä ajankohdasta

voidaan laskea myös jonkinlaisen valtion keskitetyn henkilöstökoulutuksen alkaneen.

Virastoasiain valtuutettuna – tai virastovaltuutettuna, joksi virkanimike v. 1947 rationalisoitiin, niin kuin Koskipirtti sanoo – ovat virkaan nimitettyinä toimineet

Kekkonen, Urho Kaleva	lakit.tri	15.7.43–31.12.45
Koskimies, Martti Eliel	varatuomari	1.1.46–31.8.48
Koskipirtti, Aarne Olavi	varatuomari	1.9.48–29.2.64
Salminen, Seppo Mauri	varatuomari	1.4.1965–

Lisäksi nykyinen Jyväskylän yliopiston hallintojohtaja Matti Hietala on hoitanut virkaa vuoden verran ennen Salmisen nimittämistä (1.3.64–31.3.65).

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan lähinnä erinäisiä alkuperäislähteitä lainaavin poiminnoin

- 1) millaisia ajatuskulkuja ja vaiheita on liittynyt valtion virkamiesten kouluttamiseen ennen virastovaltuutettujen aikakautta sekä sitä
- 2) miten tähänastiset virastovaltuutetut ovat toimineet valtion henkilöstön kouluttajina.

2. VIRKAMIESKOULUTUS: NUORI KEHITTÄMISEN KEINO – ONKO NIIN?

Viime vuosina on maassamme julkaistu useita hallintotieteellisiä selvityksiä, tutkimuksia ja artikkeleita, joissa on yritetty luonnehtia valtionhallinnon muutosta. Näissä tarkasteluissa – ja niin myös aikuiskouluttajien piirissä – koulutus on mielellään sijoitettu yhdeksi välineeksi siihen työkalujen valikoimaan, jolla pyritään työyhteisön toiminnan tietoiseen muuttamiseen. Siten tämän kirjoituksen kannalta ehkä tärkein virikkeitä ja olettamuksia luova liittymäkohta on se analyysi, jonka Vartola on tehnyt valtionhallinnon kehittämisperiaatteista (Vartola 1977). Tässä keskushallintokomitean tarpeiksi tilatussa työssä on tutkittu, millaisia näkemyksiä ja kehittämisstrategioita ovat edustaneet ja julkituoneet mietinnöissään Suomen itsenäisyyden aikana eräät vastaavanlaista keskitettyä kehittämistyötä tehneet komiteat. Toistakymmentä komiteamietintöä sisältänyt lukeminen on johtanut mm. seuraavanlaisiin päätelmiin:

- Kehittämistoiminnan tiedollinen ja teoreettinen perusta on ollut jokseenkin kokonaan oikeustieteellistä.
- Kehittämistoiminta on lähes täysin rajautunut hallintokoneiston sisäisten suhteiden uudistamiseen. Aina 1970-luvulle saakka on suhde poliittiseen järjestelmään sekä yhteiskuntaan ja kansalaisiin suurimmaksi

osaksi sivuutettu.

– Kehittämistyön lähtökohdat olivat 1960-luvun loppupuolelle saakka yhtäältä hallintokoneistoa koskevan lainsäädännön uudistamisessa vastamaan jo asiallisesti tapahtunutta kehitystä, toisaalta tarpeessa hillitä valtion menojen kasvua. Myöhemmin on lisäksi painottunut integroinnin ja koordinoinnin tarve, koska hallintokoneisto on kasvanut, eriytynyt ja tullut vaikeammin ohjattavaksi.

– Perinteisesti kehittämistavoitteita ovat olleet oikeusvarmuus ja taloudellisuus, 1950-luvulla tehokkuus. Myöhemmin eli 1960-luvun loppupuolelta lähtien on lisäksi perustavoitteiksi otettu suunnitelmallisuus ja vaikuttavuus sekä 1970-luvulla vielä hallinnon kansanvaltaistaminen.

– Peruskeinoja olivat aikaisemmin erityisesti yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen. Niiden rinnalle ilmaantui 1950-luvun lopulla desentralisointi ja delegointi, 1960-luvun lopulla suunnittelun kehittäminen, at:n hyväksikäyttö ja henkilöstökoulutus sekä 1970-luvulla demokratisointi eli hallintodemokratia ja virastodemokratia. (Vartola 1977, 129)

Äärimmillen pelkistettynä Vartolan analyysi sisältää siis virkamieskoulutuksen kannalta seuraavaa: Virkamieskoulutus tulee hallinnon kehittämiskeinona kuvaan mukaan verrattain myöhään ja säilyy kauan alisteisena juridiselle, organisaattiorakenteita ja säädöksiä painottavalle lähestymistavalle. – Seuraava kehityskertomus yrittää poiminnanomaisuudestaan huolimatta olla tämän käsityksen testausta ja rikastamista.

3. ERNST NEVANLINNA JA J.K. PAASIKIVI VIRKAMIESVALMISTUKSEN ARVOSTELIJOINA VUOSISATAMME ENSI VUOSIKYMMENELÄ

Viime vuosisadan lopun Suomea on kuvattu virkamiesten luvatuksi maaksi, mikä ei välttämättä ollenkaan tarkoita, kuten prof. Allan Serlachius on kirjoittanut, että Suomi olisi ollut hyvien virkamiesten maa. Kun v:n 1905 marraskuun suurlakon jälkeen siirryttiin hetkeksi vapaampiin oloihin ja yksikamarisessa eduskunnassa avautui uudenlainen keskustelun mahdollisuus, lähes kaikki silloiset puolueet halusivat virkamiesolojen radikaalia uudistusta. Laajimman ja perustelluimman anomusehdotuksen, eli nykykielellä eduskunta-aloitteen, teki suomalainen puolue, tarkemmin sanoen vanhasuomalainen puolue, jonka työn jatkajaksi vuonna 1918 perustettiin kansallinen kokoomuspuolue. V:n 1907 valtiopäivillä suomalaisen puolueen anomusehdotuksen ensimmäisenä allekirjoittajana oli filosofian tohtori Ernst Nevanlinna, joka

myös julkaisi keskustelun herättämiseksi 90-sivuisen pamfletin »Virkamiesolomme. Millaiset ne ovat ja millaiset niiden pitäisi olla.»

Virkamiesten valmistus ja ammattipätevyiden puutteellisuus saivat sekä varsinaisessa eduskunta-aloitteessa että Nevanlinnan pamfletissa runsaasti huomiota osakseen. »Niinkuin tiedetään», Nevanlinna kirjoitti, »tapahtuu meidän maassamme tulevien virkamiesten, tietopuolinen valmistus yksistään yliopistossa ja siellä taas yksistään lainopillisessa tiedekunnassa. — — Tällä tavoin ovat siis ne ammattitiedot, jotka tulevaiset virkamiehemme valmistus-aikanaan saavat, enimmäkseen vain muodollis-lainopillista laatua.» Tästäkin laadusta Nevanlinna antaa todella masentavan kuvan: »Tarvitsematta vähääkään peljätä liioittelevansa saattaa sanoa, että näistä nuorista miehistä sellainen on aivan harvinainen poikkeus, jolla olisi minkäänlaista aavistusta siitä, mitä tiede, tieteellisyys, tieteellinen tieto oikeastaan onkaan.»

Nevanlinnan ystävä ja puoluetoveri J.K. Paasikivi puolestaan oli pari vuotta aiemmin esittänyt hyvin perustellun mielipiteen siitä, millaisista aineksista virkakuntoisuuden eli virkamiespätevyiden on koostuttava.

Paasikiven käsityksen mukaan asiantuntemus sisältää sekä käytännöllistä että teoreettista perehtymistä »johonkin enemmän tai vähemmän rajoitettuun alaan». Oikeaksi asiantuntijaksi ei millään alalla enää nykyaikana pääse »paljaan käytännöllisen harjoituksen kautta». Korkeammilla paikoilla, joissa on ohjattava suurten ja vaikeiden kysymysten ratkaisua, voi ainoastaan se henkilö täyttää tehtävänsä, joka käytännön tuntemiseen yhdistää myös teoreettisen tiedon. Teoreettinen tieto juridisella ja kansantaloudellisella alalla ei ole mitään taloudellista elämästä erillään olevaa, vaan se on välttämätön juuri elämässä esiintyvien ilmiöiden oikeaan ymmärtämiseen (Paasikivi 1905, 144).

Paasikivi ilmaisi myös huomattavaa luottamusta ohjatun harjoittelun merkitykseen: »Minä puolestani uskon, että yhden lukukauden kestävässä, hyvin järjestetyssä ja tarmokkaasti suoritettussa oppikurssissa, jossa taitavan opettajan johdolla opetettaisiin pääasiat virkatöiden käytännöllisestä puolesta, kehittyneempi ylioppilas voisi oppia paljon enemmän kuin entisessä monivuotisessa ylimääräisen palveluksessa Senaatin talousosastossa (Paasikivi 1905, 59).

Nevanlinnalla puolestaan oli kirkas ja moderni käsitys siitä, mitä hallinto on ja millaisia niin muodoin virkamiesten olisi oltava: »Valtion hallinto liikkuu kansankunnan elämän eri alueilla. Sen menestyksellinen hoito vaatii sen tähden ehdottomasti hoitajiltansa, so. virkamiehiltä tämän elämän, sen ilmiöiden, sen lakien ja sen tarpeiden ymmärtämistä ja tuntemista. Vaikka hallinnon tehtävänä olisi ainoastaan voimassa olevan lain soveltaminen kansan elämään, ei sen palveluksessa toimivalle virkamiehelle riittäisi paljas lain tuntemus; yhtä tärkeitä, kuin että hän tuntee sen, mitä hänen on sovellettava, on

että hän tuntee sen, mihin tuo sovellutus suoritetaan. Mutta vielä tärkeämpi käyvät hallinnolliselle virkamiehelle asialliset tiedot kansallisen elämän eri aloilta, kun hänen tehtävänsä ei rajoitu – ei ainakaan uudenaikaisessa valtionhallinnossa – ainoastaan lain soveltamiseen. Hänen täytyy päinvastoin miltein joka askeleella j ä r j e s t ä v ä s t i tarttua siihen elämään, jossa hän toimii, arvostella hallinnon tehtäviä ja toimia niiden tarkoituksenmukaisuuden kannalta. On selvää, että pelkästään lainopilliset tiedot eivät tässä saata olla hänelle sanottavasti miksikään opastukseksi. Hyötyä voivat siinä tuottaa vain a s i a l l i s e t tiedot yhteiskunnasta, sen elämän eri puolista.» (Nevanlinna 1907, 16–17)

Nevanlinnan kritiikki ei juuri mihinkään muutokseen johtanut. Vuoden 1907 valtiopäivillä tehtiin monia muitakin virkamiesoloja koskevia anomusehdotuksia eli aloitteita. Kaikille kävi samoin: aloitteet lähetettiin perustuslakivaliokuntaan, joka ei niitä ehtinyt käsitellä. Sama toistui vuosina 1908 ja 1909. Vuonna 1910 lopulta päätettiin asettaa erityinen virkamiesasiainvaliokunta, jonka laatima mietintö (sihteeri: Yrjö Sirola) otettiin aivan toukokuun lopulla 1910 juuri ennen valtiopäivätyöskentelyn päättymistä täysistunto-käsittelyyn. Keskustelua käytiin kahtena päivänä aamutunteihin asti. Kysymyksessä on siten todennäköisesti eduskuntamme historian perusteellisin koko virkamieslaitoksesta käyty keskustelu. Sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton yhteisvoimin mietintö hyväksyttiin muuttumattomana. Mietintöön sisältyy mm. seuraava ehdotus: »Myös voitaisiin virkamiesten ammattiin valmistusta edistää toimeenpanemalla eri hallinnonhaaroja varten erityisesti sovellettuja oppikursseja, tarkemmin valvomalla annettujen opintomatkojen tarkoituksenmukaista käyttöä sekä muilla sopivilla keinoilla (Vuoden 1910 valtiopäivät, virkamiesasiain valiokunnan mietintö nro 1, anomusmietintö nro 10, s. 6).

Senaatti ei eduskunnan toiveista piitannut. Vallassa oli tuolloin lähinnä venäläistyneistä sotilashenkilöistä koostunut Markovin senaatti (»amiraalisenaatti», »apelisenaatti»). Täysin hukkaan eduskunnan ponnistelut eivät silti menneet. Kun 1920-luvulla säädettiin itsenäisen Suomen virkamieslakeja, oli vuosien 1907–1910 virkamieskysymyksen eduskuntakäsittely vielä muistissa ja usein viitattiinkin silloisiin keskusteluihin.

4. VIRKAMIESKOULUTUKSEN KARDINAALIKYSYMYS: LAINOPIN SUHDE MUIHIN OPPEIHIN

Jo Nevanlinna arvosteli purevasti juridisen koulutuksen ylivaltaa hallinto- virkamiestemme pätevyyden luomisessa. Suomalaisen virkamieskoulutuksen

perusongelmaksi ja kardinaalikysymykseksi voisikin nimittää juridisen asiantuntemuksen ja muun asiantuntemuksen oikeaa suhdetta hallintovirkamiesten ammattivalmistuksessa. Ainakin kirjallisten lähteitten perusteella tämä kysymys näyttäytyy niin olennaiseksi, ettei tapahtumien kululle varmaan tarvitse tehdä paljon väkivaltaa, jos lähes kaiken muun virkamieskoulutusta koskevan näkee seuraukseksi siitä, millaisia vastauksia tähän pääkysymykseen on annettu ja annetaan.

Kiista virkamiespätevyyden sisällöstä on esimerkiksi olennaisella tavalla yhteydessä suomalaisen keskushallintojärjestelmän rakenteen ydinkysymykseen. Tämä kysymys taas on koko itsenäisyytemme ajan kuulunut: pitäisikö keskushallinnossa pyrkiä ministerihallintojärjestelmään eli yhdistämään ylihallitukset — tahi niin kuin nyt sanotaan: keskushallitukset — toimituskuntiin eli nykyisiin ministeriöihin vai onko parempi pyrkiä keskusvirastojärjestelmään. Toimituskunnat muodostuisivat vanhastaan hyvin juristivaltaisiksi. Kun esim. 1920-luvulla työskennelleen virastokomitean ehdotuksesta ylihallituksia alettiin yhdistää ministeriöihin, oli tässä perusteluna myös se, että näin voidaan yhdistää keskusvirastojen asiallinen pätevyys ja ministeriöitten hallinnollismuodollinen osaaminen. Jo aiemmin Paasikivi vaati senaatin esittelijöiltä, että he olisivat alansa parhaita asiantuntijoita maassa. Siten J.K.P:n mielestä esim. kulkulaitostoimituskunnan esittelijän asialliseksi pätevyudeksi ei voi riittää satunnaisena rautatiematkustajana hankittu alan tuntemus (Paasikivi 1905, 61)!

Hallintovirkamiesten asiantuntemuksen ydinsisällöstä keskusteltaessa on toistuvasti pohdittu, pitäisikö juridinen yliopistotutkinto jollakin tapaa eriyttää hallinnon tarpeet paremmin huomioon ottavaksi. Vuoteen 1921 asti Helsingin yliopistossa voitiinkin suorittaa erikseen hallinnollinen tutkinto, jota oli peräti kahta laatuakin, ylempi ja alempi. Kun hallintotutkinto kuitenkin erosi vain vähän varsinaisesta oikeustutkinnosta, joka antoi pätevyyden sekä hallinnon että oikeuslaitoksen virkoihin, ei pelkästään hallintovirkoihin johtava tutkinto ymmärrettävästi tullut suosituksi.

5. KARDINAALIKYSYMYKSEN LIITÄNNÄISIÄ: VALTIOTIETEELLINEN YLIOPISTO-OPETUS JA VALTIOTIETEELLISET JATKOKURSSIT

5.1. *Valtiotieteellinen yliopisto-opetus*

Kardinaalikysymyksen ympärille jäsenyivät myös ne vuosikymmenten mittaiset keskustelut ja pyrinöt, joissa halutaan sekä maan virkamiehistö

ammattipätevyyden laajentamiseksi että elinkeinoelämän ja kulttuuritoiminnan rikastuttamiseksi kokonaan uudenlainen akateeminen tutkinto, nimitäin valtiotieteellinen tutkinto.

Kansantaloustieteen professori J.H. Vennola, joka on tullut tunnetuksi myös edistyspuoluelaisena poliitikkona ja valtioneuvoston jäsenenä, laati v. 1916 Yhteiskuntataloudelliseen aikakauskirjaan lyhyen kirjoituksen, joka oli otsikoitu »Valtiotieteellinen tiedekunta yliopistoon». Kysymys valtiotieteellisen tiedekunnan perustamisesta ei silloin ollut esillä suinkaan ensi kertaa. Vennola itsekin oli jo kymmenkunta vuotta aiemmin kansantaloustieteen professorin virkaan astuessaan ajatuksen esittänyt. Vennolan käsityksen mukaan uuden tiedekunnan tarpeellisuuden puolesta puhuivat selvästi kahtalaiset syyt: toisaalta tieteiden erikoistuminen, toisaalta käytännölliset tarpeet. Käytännöllisistä tarpeista puolestaan virkamieskasvatuksen tarpeet olivat ilmeisimmät. Lisääntyvien taloudellisten ja sosiaalisten tehtävien hoidossa ei perinteinen maisteri- sen enempää kuin juristisivistyskään ole riittävä. »Me tarvitsemme taloudellisesti ja sosiaalisesti koulutettua virkamiehistöä lääninkonttoreihimme, ylihallituksiimme ja senaattiimme pitämään huolta niiden kysymysten ratkaisusta, jotka kohdistuvat taloudellisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin. — — — Samalla kun pidämme huolta juridisten virkamiestemme valmistumisesta juridisia tehtäviä varten yhteiskunnassa, on meidän pidettävä huolta yhteiskunnallisten ja taloudellisten virkamiesten kasvattamisesta näiden alojen vaalijoiksi ja toimihenkilöiksi» (Vennola 1916, 265—268). Kaksi vuotta myöhemmin Vennola kehitteli samaisessa aikakauskirjassa ajatuksiaan eteenpäin laajassa »Yhteiskunta ja tieteellinen kasvatust» otsikoidussa artikkelissa (Vennola 1918).

Helsinkiin valtiotieteellinen tiedekunta syntyi vuonna 1945, niin kuin jäljempänä on tarkoitus todeta, voittopuolisesti virkamieskasvatuksen tarpeiksi.

5.2. *Valtiotieteelliset jatkokoulutuskurssit*

Edelleen voidaan väittää, että kardinaalikysymykseksi määritellyn ilmiön ympärille jäsenyivät myös ensimmäiset yritykset lyhyehköjen täydennyskoulutuskurssien aikaansaamiseksi, koska tällaisten kurssien tärkeimmäksi tehtäväksi nähtiin muodollisen eli lainopillisen hallintovirkamieskoulutuksen täydentäminen taloudellisella, sosiaalisella ja yhteiskunnallisella tietoaineksella.

Luultavasti ensimmäisen kerran kysymys virkamiesten jatkokoulutuksesta eli — niin kuin ehkä nyt sanoisimme — täydennyskoulutuksesta tuli esille

Helsingissä syksyllä 1908. Silloin tohtori Leo Harmaja selosti Saksassa järjestettyjä valtiotieteellisiä jatkokursseja. Esitelmöitsijän kertoman mukaan Saksan hallintovirkamiesten ammattisivistyksen lisäämiseksi »Vereinigung für staatswissenschaftliche Forschung» oli vuodesta 1902 alkaen järjestänyt lyhyitä eli kuusi viikkoon kursseja ja pitempiä eli lokakuun lopusta helmikuun loppuun ulottuneita kursseja, joissa luentoja olivat pitäneet enimmäkseen »maan ensimmäiset ammattimiehet kunkin eri kysymyksen alalla». Opinhaluiset eivät olleet rajoittuneet vain »virkamiehenalkuihin», vaan tuon tuostakin osanottajaluetteloissa oli tavattu »myös korkeammillekin asteille kohonneita henkilöitä». Olipa keväällä 1908 saatu osanottajaluetteloon Saksan kruununprinssikin.

Esitelmöitsijän mukaan Saksassa oli valtiotieteellisistä jatkokursseista saatu kaikin puolin hyviä kokemuksia. Puheenvuoronsa päätteeksi tohtori Harmaja herättikin kysymyksen, eikö meilläkin voitaisi jotakin samantapaista saada aikaan, lisäten vielä: »Tarpeeseen tällaiset valtiotieteelliset kurssit meilläkin tulisivat, siitä ei eri mieliä liene. Onhan maassamme erityisesti valitettu juuri kansantaloudellisen sivistyksen puutetta, joka aivan yleisesti vallitsee virkamiestemme keskuudessa, he kun yliopistossa saavat yksipuolisesti lainopillis-muodollisen ammatti valmistuksen». Harmaja päätti kirjoituksensa varovaiseen ehdotukseen: »Ei kai myöskään olisi liian rohkeata toivoa, että tällaiseen tarkotukseen, jolla nimenomaan hallinnonkin kannalta olisi suuri merkitys, voitaisiin myöntää valtion avustusta». (Harmaja 1908, 299–306)

Valtiotieteellisiä jatkokursseja ei Suomeen kuitenkaan saatu, vaikka pari työryhmääkin asiaa valmisteli ja teki valtioneuvostolle asiasta ehdotuksen, ei siitäkään huolimatta, että saksalaisten kurssien ansioitunut johtaja salaneuvos Max Sering kävi Virkamiesyhdistysten Keskusliiton – nykyisen Virkamiesliiton – kutsusta Helsingissä syksyllä 1922 valtiotieteellisistä kursseista kertomassa. Tällöin prof. Sering totesi mm., ettei neljän kuukauden kestävä talvikurssi menestynyt. Virkamiehille, joilla jo oli yliopistolliset kurssit takanaan, ei koulunpenkillä opiskeleminen maistunut. Heillä oli vapauden ja elämän kaipuu. He saapuivat pääkaupungin (so. Berliinin) kuohuvaa elämää nauttimaan, mutta luennoista he eivät paljon välittäneet. »Koulumainen opetus sopii nuoruusialle, mutta ei täysikäiselle, kokeneelle virkamiehelle», kiteytti salaneuvos Max Sering pedagogiset käsityksensä.

Erityisesti Sering korosti kursseihin sisältyneiden yleissivistävien luentojen merkitystä, kun pyritään voittamaan liiallista juridista muodollisuutta hallintovirkamiesten ja tuomarien koulutuksessa. Yleissivistävien opintojen tarve perustuu siihen huomioon, että virkamies palvellessaan rajoitetussa tehtävässään ja nykyaikaisen pitkälle viedyn työnjaon vuoksi eristettynä »helposti kuivettuu kaavoihinsa ja kaipaa henkistä elvytystä» (Virkamiesten Aikakaus-

kirja 1922, 119–122).

1920-luku oli kaikin puolin epäotollinen ajankohta virkamieskoulutuksen uudistuksille, vaikka tarpeet olikin hyvin tiedostettu, kuten tähänastiset lainaukset osoittanevat. Maan virkamieskunnalla oli täysi tekeminen vaikeassa palkkataistelussa. Rahan arvon romahtaminen ensimmäisen maailmansodan seurauksena muutti radikaalisti virkamiesluokan taloudellista asemaa. 1920-luku ja 1930-luvun alkupuoli onkin, kun virkamieskysymyksestä puhutaan, lähinnä taistelua virkamiespalkoista. Se oli aikaa, jolloin vajaan 50 000 virkamiehen palkkausjärjestelyt kaatoivat hallituksia ja aikaansaivat eduskunnan hajoituksen. Samanlaista sijaa kuin virkamiespalkoilla ei virkamieskasvatusta koskevilla väittelyillä ja erimielisyyksillä ymmärrettävästi koskaan ole julkisuudessa ollut.

6. TOINEN KARDINAALIKYSYMYS: VIRKAMIESKOULUTUS JA HALLINNON TEHOSTAMINEN

6.1. Yksinkertaistuttaminen, rationalisointi, kehittäminen

Edellä on tullut kosketulluksi hallintovirkamiestemme liian yksipuoliseksi väitettyä juridista peruskoulutusta suomalaisen virkamieskasvatuksen jännitettä luovana tekijänä ja tämän kysymyksen yhteyttä valtiotieteellisen täydennyskoulutuksen yrityksiin.

Toinen eräänlainen kardinaalikysymys, johon virkamieskoulutus on ollut elimellisessä yhteydessä koko itsenäisyytemme ajan, on virastojen toiminnan yksinkertaistuttaminen, kuten 1920- ja 1930-luvulla asia määriteltiin, eli virasto-olojen rationalisointi niin kuin 1940-luvulla alettiin sanoa, eli hallinnon kehittäminen, niin kuin nyt usein asia ilmaistaan.

Pelkistetysti virastojen toiminnan yksinkertaistuttaminen on tarkoittanut yritystä vähentää sekä virastojen että virkamiesten lukumäärää ja samalla erilaisin työnjaollisin, työnjohdollisin, koulutuksellisin ja organisatorisin keinoin lisätä työtehoa. Tässä pyrkimyksessä ovat vahvasti koko itsenäisyyden ajan olleet osallisina toisaalta eduskunta ja hallitus, toisaalta virkamiehet ja heidän järjestönsä. Paljosta lehtikirjoittelusta, lukuisista eduskunta-aloitteista ja monista hallitusten toimeksiannoista huolimatta ei asiassa 1920- ja 1930-luvulla juuri edistytty yksittäisiä komiteanmietintöjä ja lyhytaikaista virastolautakuntaa pitemmälle.

6.2. *Virkamiesten omat toimet*

Erityisen merkillepantavaa on, että Suomen Virkamiesyhdistysten Keskusliitolla eli nykyisellä Virkamiesliitolla on ollut varsin aktiivinen ja aloitteellinen suhde virkamiesolojen tehostamiseen toimintansa ensimmäisinä vuosikymmeninä. Virkamiesyhdistysten Keskusliitto perustettiin samoihin aikoihin kun Suomi itsenäistyi. Itse asiassa Virkamiesyhdistysten Keskusliitto on itsenäisyyden alkuaikoina tehnyt niitä selvityksiä ja ehdotuksia, jotka sittemmin ovat tulleet hallinnon omien kehittämiselinten työtehtäviksi. Virkamiesjärjestöjen toiminta on tosin paljolti jäänyt ehdotusten asteelle. Se hämmästyttävä harrastuneisuus, jota Virkamiesyhdistysten Keskusliiton päättävät elimet ovat 1920- ja 1930-luvulla ilmentäneet erilaisten virkamiestoiminnan tehostamaloitteiden tekemisessä, ei tietenkään ole ollut täysin pyyteetöntä. Virkakoneiston supistamisen ja tehostamisen myötä on haluttu päästä eroon siitä käsityksestä, että meillä »valtion virkamiehet yleensäkin ovat liian helpoilla päivillä». Siten on yritetty luoda sekä kansalaisissa että poliittisissa päättäjissä otollisempaa ilmapiiriä virkamiespalkkojen korottamiseen (Koskimies 1943, 185).

Virkamiesyhdistysten Keskusliitolla eli nykyisellä Virkamiesliitolla on joka tapauksessa erittäin kunniasakas menneisyys myös virkamieskoulutuksen alueella. Lukuisin kirjelmin on tämän järjestön johto yrittänyt valtioneuvostolle itsenäisyytemme alkuaikoina kertoa, että virkamiesten ammattikasvatus on kovin puutteellista.

Jo 1930-luvun alkupuolella Keskusliitossa alkoi vakiintua käsitys, että virkamiesolojen yksinkertaistamisessa ei päästä eteenpäin eikä tyydyttäviin tuloksiin, ellei samalla käydä käsiksi virkamieskasvatukseen ja ammattikoulutuksen uudistamiseen. Kysymys oli esillä mm. Keskusliiton hallituksen kokouksessa keväällä 1931. Tällöin liiton sihteeri, liikenne-tarkastaja V. Honkanen ihmetteli sitä, että virkamiesten työtehoa ja sen kohottamista tutkineet komiteat olivat miltei kokonaan sivuuttaneet virkamieskoulutuksen. Honkanen päätyi siihen käsitykseen, että toistaiseksi valtion itsensä taholta on pidetty liian vähän huolta virkamiesten ammattikasvatuksesta ja ne toimenpiteet, joihin tässä kohden on ryhdytty, ovat olleet verraten hajanaisia ja poikkeusluontoisia. Ulkomailla tilanne sen sijaan puhujan mielestä oli parempi: »Virkamiehiä varten toimeenpannaan säännöllisesti ammattikursseja, luentotilaisuuksia sekä kieli- ym. kursseja, joilla he voivat hankkia lisäpätevyyttä virkan-sa hoitamista varten».

Kokouksessa hyväksyttiin joukko ponsia, niiden joukossa myös seuraava koulutuksen tehostamista vaativa: »Virkamiesten työtehoa voitaisiin suuressa määrässä myös parantaa järjestämällä heille mahdollisuuksia ammattitaitonsa

edelleen kehittämiseen, minkä vuoksi virkamiesten ammattikoulutuksesta olisi pidettävä entistä parempaa huolta ja heille järjestettävä sekä virkauran alussa että myös jatkuvasti myöhemmin tarkoituksenmukaista ammattiope-
tusta.» (Tamminen 1942, 6–10)

Virkamiesten ammattiyhdistystoiminnan ohella virkamiespätevyyden kysymyksiä olivat omiaan pitämään esillä pohjoismaiset tapaamiset, joita 1930-luvulla oli lähinnä Pohjoismaiden Hallinnollisen Liiton toimintana. Mainitun liiton kongressissa Tukholmassa syyskuussa 1935 oli keskeisenä aiheena virkamiesten jatkokoulutus. Suomalaisena esitelmöitsijänä oli osasto-päällikkö, tohtori Harmaja. Hän oli käynyt kesällä 1931 Saksassa ja viritti uudelleen myös kysymyksen valtiotieteellisistä jatkokursseista (Harmaja 1935).

7. CASTRÉNIN KOMITEA JA VALTIOTIETEELLISEN TIEDEKUNNAN PERUSTAMINEN

Tukholman kokouksen jälkeen Virkamiesyhdistysten Keskusliitto, Pohjoismaiden Hallinnollisen Liiton Suomen osasto, Kansantaloudellinen yhdistys, Juridiska förening i Finland ja Ekonomiska Samfundet i Finland asettivat virkamiesten koulutusta pohtimaan yhteisen työryhmän, jonka puheenjohtajana toimi korkeimman hallinto-oikeuden silloinen presidentti U.J. Castrén.

Työryhmä jätti keväällä 1936 valtioneuvostolle hyvin perustellun kirjelmän, jossa ehdotettiin, että olisi asetettava toimikunta suunnittelemaan noin kuukauden kestäviä jatkokursseja. Jatkokoulutuksen antamiseen virkamiehille ei hallitus katsonut voivansa suostua, mutta sen sijaan asetettiin maaliskuussa 1937 presidentti Castrénin puheenjohtamana toimiva komitea selvittämään hallintovirkamiesten valmistusta ja jatkokoulutusta. Tämä komitea on epäilemättä muodollisesti korkeatasoisin Suomen itsenäisyyden aikana valtion virkamieskasvatuksen kysymyksiä pohtinut ryhmä. Samanlaista kokoelmaa entisiä ja tulevia pääministereitä, professoreita ja yliopiston rehtoreita kuin tähän nelihenkiseen komiteaan jäsenenä kuului, olisi nykyaikana varmaan mahdotonta hallintovirkamiesten koulutuskysymysten pohtimiseen koota.

Castrénin lisäksi valtioneuvosto kutsui komitean jäseniksi Helsingin yliopiston professorit K.R. Brotheruksen ja Kaarlo Kairan sekä Helsingin kaupunginjohtajan, ylipormestari Antti Tulenheimon. K.R. Brotherus oli Helsingin yliopistoon perustetun valtio-opin professuurin ensimmäinen haltija ja oli toiminut myös yliopiston rehtorin tehtävissä. Yliopiston rehtorina oli toiminut myös rikosoikeuden professori Tulenheimo, jolla lisäksi oli mittava valtiollinen kokemus valtioneuvoston jäsenenä, myös pääministerinä.

Valtio-oikeuden professori Kaarlo Kaira oli vähän ennen komitean asettamista pitänyt Suomalaisten lakimiesten yhdistyksen kokouksessa esitelmän virkamiestutkintojen uudelleenjärjestämisestä ja esittänyt tällöin huomattavan määrän näkemyksiä, jotka myöhemmin saivat sijansa myös komitean mietinnössä (Kaira 1937, 167–188).

Poliittiselta kokoonpanoltaan komitea oli vahvasti kokoomuksellinen. Sihteerikseen komitea otti lainvalmistelukunnan nuoremman jäsenen, lakitieteen tohtori Paavo Kastarin. Sen jälkeen kun Kastari kesäkuussa 1941 oli kutsuttu puolustuslaitoksen tehtäviin, eikä hän enää voinut jatkaa sihteerinä, hoiti jäljellä olevat sihteerin työt professori Kaira. Jo keväällä 1941 komitean mietintö oli kuitenkin saatu valmiiksi keskeisiltä ratkaisuiltaan, ts. Kastarin toimissa sihteerinä (Kastarin muistiinpanot, komitean arkisto).

Castrénin komitea on valtion virkamieskasvatuksen historiassa todella merkittävä ja ansaitsisi sijan omana tutkimuskohteenaan. Komitea sai työnsä valmiiksi 22.5.1942. Mietintö sisältää ehdotukset

- 1) asetukseksi Helsingin yliopistossa suoritettavista kanslia- ja hallintokandidaatin tutkinnoista
- 2) asetukseksi Helsingin yliopistossa suoritettavista valtiotieteen kandidaatin ja lisensiaatin tutkinnoista
- 3) asetukseksi hallintokandidaattien käytännöllisestä harjoittelusta
- 4) laiksi valtion hallintovirkamiesten jatkokoulutuksesta sekä
- 5) asetukseksi valtion hallintovirkamiesten jatkokoulutuksesta.

Valtiotieteellinen opetus, joka 1945 Helsingissä jäsenyi valtiotieteelliseksi tiedekunnaksi, olisi kyllä todennäköisesti toteutunut ilman Castrénin komiteain. Niin vahvasti asia oli jo pohjustettu.

Sota-ajan mukanaan tuoma valtiojohtoisuuden lisääntyminen ja orastava kokonaistaloudellinen suunnittelu kylläkin ohjasivat juuri Castrénin komitean työskentelyn aikaan näkemään perinteisen virkamiesvalmistuksen rajoitukset entistä selvemmin. Niinpä Bruno Suviranta kirjoitti v. 1942 selostaessaan tuotantokomitean työtä: »Taloudellisten suunnitteluasiain usein epätydyttävä hoito on tuotantokomitean käsityksen mukaan johtunut myöskin virkamieskunnan kokoonpanossa, koulutuksessa ja palkkkauksessa tehdyistä virheistä. Näin ollen tärkeiden taloushallinnollisten tehtävien suoritus on eri ministeriöissä ja muuallakin uskottu yksipuolisesti lainopillisen koulutuksen saaneiden virkamiesten käsiin, mikä valtion taloudellisten tehtävien lisääntymisessä voi käydä kohtalokkaaksi.» (Suviranta 1942, 14)

Mielenkiintoista on joka tapauksessa havaita, että tiedekunnan perustamiseen johtivat ensi sijassa valtion virkamieskoulutuksen tarpeet. Haluttiin kouluttaa virkamiehiä, joilla olisi tietoa yhteiskunnan reaalista rakenteesta ja toiminnasta. Ratkaisevana pontimena tiedekunnan syntyyn ei siis ollut

yhteiskuntatieteiden sisäinen kehitys (ks. esim. Leppo 1955; Alapuro ja Alestalo 1973; Kettunen & Turunen 1976).

Komitean suunnitelmat virkamiestutkintoja täydentävistä kursseista jäivät pelkiksi suunnitelmiksi, vaikka sekä laki- että asetustekstit olivat mietinnössä jo valmiiksi kirjoitettuina. Tämä ei vähennä komitean perusteellisen työn merkittävyyttä. Jälkiviisaasti arvosteltuna voi komitean konservatiivisille oikeus- ja valtio-oppineille antaa erityistä tunnustusta siitä, että vaikka mietintöä tehtiin aikana, jolloin sodan lopputulos näytti vielä valoisalta, eräät samanaikaiset natsi-ideologiaa myötäilevät, uudenlaisen kansalliskasvatuksen vaatimukset mietinnöstä tyystin puuttuvat. Tietysti voi olla, etteivät komitean jäsenet tällaisia lainkaan tunteneetkaan.

8. VIRKAMIESKYSYMYS JA PUOLUEET: HITAAAN EDISTYMISEN SELITYSYRITYS

Castrénin komitea syntyi siis selvästikin virkamiesten oman ammatillisen järjestön ja eräiden muiden yhdistysten toivomuksesta. Myös valtion keskitetty rationalisointielin eli virastoasiain valtuutetun toimisto, josta on suora tie valtiovarainministeriön järjestelyosaston perustamiseen ja edelleen Valtion koulutuskeskuksen synnyttämiseen, sai paljolti alkunsa Virkamiesyhdistysten Keskusliiton toiveista. Kun Virkamiesyhdistysten Keskusliiton pitkäaikaiselle halulle saada kiinteämpi ja kokoavampi ote virkamiesolojen yksinkertaistamiseen vielä antoi tukea se taloudellinen ahdinko, minkä vuosina 1939–40 käyty sota ja 1941 alkanut suursota synnytti, on kaiketi melko hyvin selitetty valtiovarainministeriöön sijoitetun valtion keskitetyn rationalisoimiselimien synty.

On paikallaan kysyä, miksi maan hallitus ei itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä reagoinut niihin lukuisiin perusteltuihin ehdotuksiin, joita virkamiehet järjestönsä kautta tekivät virkamiesolojen yksinkertaistamisesta ja virkamieskoulutuksen tehostamisesta. Tämä on ehkä sitäkin hämmästyttävämpää, kun otetaan huomioon, että monet Virkamiesyhdistysten Keskusliiton johtohenkilöistä olivat tuolloin usein tarvituissa virkamieshallituksissa ministereinä ja ylipäätään itsenäisyyden ajan ensimmäisissä ministeristöissä näyttää olleen vähän sellaisia jäseniä, jotka eivät ainakin jossain elämänsä vaiheessa olisi olleet virkamiehiä.

Keskeinen selittävä tekijä on todennäköisesti se erittäin ristiriitainen asema, mikä suomalaisella virkamieslaitoksella oli yhteiskunnan eri ryhmittymien keskuudessa vielä itsenäisyyden ensi vuosikymmeninä.

Vuosisadan alussa virkamieskysymys oli omana kohtana monien puolueit-

ten ohjelmassa. Ohjelmissa edellytettiin yleensä virkamiesolojen kansanvaltaistamista ja virkamiesten lukumäärän vähentämistä ja työtehon lisäämistä.

Kun päästiin 1920-luvun alkuun ja itsenäisen maan virkamiehistön palkkaus ja asema oli järjestettävä, eduskuntakeskusteluissa asetelmat ovat jo varsin selvät. Virkamieskysymyksestä puhuvan edustajan puoluekanta on yleensä puheenvuoron sisällöstä ja sävystä helposti pääteltävissä. Jos puheenvuorossa kuvataan virkamiesluokan kohtuuttomia etuja maaseutuväestön elinolosuhteisiin verrattuna ja vaaditaan virkamiehistön etujen vähentämistä, puhuja on varmasti maalaisliitosta. Jos puheenvuoron käyttäjä suhtautuu ymmärtäväisesti palvelusmiehiin eli pienipalkkaisiin ja vaatii näiden työ- ja palkkaehtojen parantamista, mutta samalla kuvailee johtavan virkamiehistön etuoikeutettua ja epäkansanvaltaista olemusta, on kysymyksessä vasemmiston puheenvuoro. Porvarilliset puheenvuorot taas tunnistaa siitä, että niissä korostetaan virkamiehistön eettistä ryhtiä, ammattitaitoa ja keskeistä asemaa.

Virkamiesinstituutio oli siten vastikään repivän kansalaissodan käyneessä maassa vahvojen ja ristiriitaisten poliittisten intohimojen alue. Myös kielitaistelu kiristi puolueitten välisiä suhteita. Taistelu Helsingin yliopiston suomalaistamisesta, joka 1930-luvulla nykyperspektiivistä katsoen saavutti käsittelemättömiä muotoja, oli paljolti taistelua virkamiehistön suomalaistamisesta (ks. esim. Hämäläinen 1968).

Yhteiskunnallisen eheytyksen myötä myös puolueiden suhde virkakoneistoon vähitellen muuttui. Kirjoittaessaan Virkamieslehteen joulukuussa 1943 valtionhallinnon rationalisoinnista ja virkamiehistä virastoasian valtuutettu Urho Kekkonen saattoi jo todeta: »Eduskunnan ja sen eri ryhmien keskuudessa on viime vuosien aikana suhtautuminen valtion virkamieskuntaan ollut entistä myönteisempi. Voidaanpa eräissä ryhmissä puhua suoranaisesta asenteen muutoksesta. Tämä onnellinen kehityssuunta on säilytettävä. Sitä ei vaadi yksinomaan valtion palveluksessa olevien etu vaan koko valtakunnan menestys.» (Kekkonen 1943, 186)

9. KESKITETYN VIRKAMIESKOULUTUKSEN VAIHEITA VIRASTOVALTUUTETTUIEN VIRKAKAUSIN TARKASTELTUNA

9.1. *Virastovaltuutetut, heidän taustansa ja koulutusjaksojen ryhmittely*

Kaikki tähänastiset virastovaltuutetut, Kekkonen (s. 3.9.1900), Koskimies (s. 7.3.1899), Koskipirtti (s. 27.9.1913) ja Salminen (s. 10.1.1923), ovat olleet koulutukseltaan juristeja, vaikkei nimenomaisesti juristin tutkintoa

kelpoisuusehdoissa ole edellytettäkään. Se, että organisaatiojärjestelyjä ohjaavan hallintoyksikön päällikköinä ovat toimineet lakimiehet, ilmentänee osaltaan sitä tosiasiaa, että maamme hallintokoneisto on ollut ja on jatkuvasti sekä rakenteeltaan että toiminnaltaan verrattain pitkälle oikeudellisesti sidottua. Siten voisi myös olettaa, että keskitetyn järjeistämisen ja kehittämisen kysymyksenasettelut olisivat olleet tähän asti varsin pitkälle oikeudellisen näkökulman värittämiä. Osin oletamus osuukin yksin todellisuuden kanssa, koulutusasiat kuitenkin ovat poikkeus ainakin joiltakin osin.

Kekkonen, tulevan pääministerin ja presidentin, tausta ja ura ovat yleisesti tiedossa. Järjeistämisvirkamieheksi 15.7.1943 ryhtyessään hänellä oli jo pitkäaikainen ministerikokemus takanaan. Täysipainoinen omistautuminen valtionhallinnon rationalisointiin jäi kuitenkin verrattain lyhyeksi, sillä jo syksyllä 1944 Paasikivi halusi virastoasiain valtuutetun ensimmäisen rauhan aikaisen hallituksensa oikeusministeriksi.

Valtiovarainministeri Väinö Tanner pyysi Siirtoväenhuollon keskuksen johtajan tehtävistä vapautuneen lakitieteen tohtori U. Kekkonen valtionhallinnon rationalisoinnin johtoon. Näin on Kekkonen itse asian kertonut v. 1956 järjestelyosaston virkamiehelle Paavo Rantaselle. Järjestelyelimen syntyyn johtanut suunnittelutyö tehtiin prof. Bruno Suvirannan johtamassa valtiovarainministeriön kansantalousosastossa ja sen erilaisissa apuelimissä. Siksi erityisen ohjaavana on pidettävä lausumaa, joka sisältyy työtehovaltuuskunnan valtiovarainministeriölle 9.7.43 lähettämään kirjeeseen: »Virastoasiain työtehoelimen päälliköksi olisi nimitettävä henkilö, virastoasiain valtuutettu, jolla on perusteellinen, hallinnollinen ja juriidinen kokemus ja joka henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan on tähän vaativaan ja arkaluontoiseen tehtävään sopiva.»

Koskimies ja Kekkonen olivat työtovereita Kekkonen sisäministerikaudelta. Koskimies toimi Kekkonen johtamassa ministeriössä poliisiasiainosaston päällikkönä. Virastovaltuutetun tehtävistä Koskimies siirtyi Keskuskaupparikamarin pääsihteeriksi.

Koskipirtti (vuoteen 1945 Koskinen) oli jo nuorena juristina kutsuttu ensimmäisen virastovaltuutetun avustajaksi toimistosihteerin vakanssille. Koskipirtti oli siten ollut mukana valtion keskitetyssä rationalisointitoiminnassa sen alusta lähtien.

Salmisen virkauran perusta on paljolti syntynyt Vennamon johtamassa maa- ja metsätalousministeriön asutusasiainosastossa (ASO), minkä lisäksi nykyisen virastovaltuutetun ansioluetteloon kuuluu mm. toimiminen verrattain nuorena pitkäköön aikaa maa- ja metsätalousministeriön vt. kansliapäällikkönä.

Koulutusasioiden näkökulmasta tähänastisten virastovaltuutettujen toimin-

tajaksot on luontevaa ryhmitellä seuraavasti:

1. Rationalisointikoulutuksen aloittamisen vaihe eli Kekkonen kausi
2. Rationalisointikoulutuksen jatkaminen ja johtamiskoulutuksen aloittamisen kausi eli Koskimiehen ja Koskipirtin virkakaudet
3. Valtion henkilöstökoulutuksen uudelleenjärjestelyn, tehostamisen ja koordinaation kausi eli Salmisen aika.

9.2. *Kekkonen kausi eli rationalisointikoulutus alkaa, mutta Castrénin komitean ehdotus unohtuu*

Merkille pantavaa on, että järjestelyosaston perustamiseen johtaneessa mietinnössä koulutus on kyllä muistettu, mutta siitä on itse asiassa huomattavasti niukemmin sanottavaa kuin muista rationalisoinnin osatehtävistä (Valtion virasto-olojen parantamisen suuntaviivoja suunnitelleen toimikunnan esitys valtiovarainministeriön kansantalousosastolle. 19.2.1943). Sama piirre toistuu lukuisissa artikkeleissa, joita valmistelutyöhön osallistuneet ja ensimmäinen virastoasiain valtuutettu ovat rationalisointityön esittelemiseksi ja tunnetuksi tekemiseksi kirjoittaneet.

Kansanedustaja, virastoasiain valtuutettu Kekkonen on käyttänyt eduskunnassa vuoden 1944 budjettia käsiteltäessä pitkäköön puheenvuoron, jossa hän on selostanut valtionhallintoon vastikään perustetun rationalisointielimen työtä kuitenkin mainitsematta, että puhuja itse on muutama kuukausi aikaisemmin ryhtynyt virastoasiain valtuutetun toimeen. Tässä varsin perusteellisessa rationalisointitoiminnan luonnetta, tavoitteita, taustoja ja menetelmiä käsittelevässä lausunnossa on hyvin vähän virkamieskoulutukseen viittaavaa. Virastoasiain valtuutetun tehtäväksi kyllä luetellaan myös »käsitellä valtion viran ja toimen haltijain yleistä ammattikoulutusta koskevia asioita». Tämän lisäksi lähes ainoa koulutukseen liittyvä maininta onkin toteamus siitä, että työntutkimusten avulla kyetään yleensä löytämään ne tapaukset, joissa tehty työ ei vastaa siitä suoritettua palkkaa esimerkiksi sen vuoksi, että »työ ei ole laadullisesti sellaista, joka on tarvis saada suoritettavaksi korkean kvalifikation omaavalla henkilökunnalla» (Kekkonen 1943).

Toinen miltei samanaikainen, vain vähän varhempi esimerkki koulutuskysymysten niukasta käsittelystä on esitelmä, jonka M.E. Koskimies – tuleva virastovaltuutettu hänkin – piti Kansantaloudellisen yhdistyksen kokouksessa toukokuun 7. päivänä 1943. Koskimies oli ollut mukana, lähinnä Virkamiesliiton äänenpajoja edustaen, virastotyön tehoelintä suunnitelleessa työtehovaltuuskunnan työryhmässä, joka muutamassa viikossa vuoden 1943 alussa oli saanut mietintönsä valmiiksi.

Koskimiehen esitelmässä virkamiesten koulutusasiat kuitataan yhtä lyhyesti kuin työryhmän mietinnössäkkin: »Virkamiesten koulutusta tutkittaessa on selvitettävä, mitä eri pätevyysvaatimuksia on mihinkin virkaan ja toimeen asetettava sekä minkälaista erikoiskoulutusta on kunkin alan virkamiehille järjestettävä alkeis- ja jatkokoulutuksena.» (Koskimies 1943. 192)

Koskimies pohtii esitelmässään myös sitä, missä järjestyksessä vielä sodan kestäessä rationalisointityöhön olisi käytävä. Parasta on aloittaa työ virastojen konttori- ja kansliatekniikan kehittämistä. Se ei missään tapauksessa mene hukkaan. Toiseksi voidaan puuttua virastojen sisäiseen organisaatioon ja käsiksi on käytävä myös virastojen keskinäisen organisaation tutkimiseen ja muuttamiseen. Koulutuksen kohdalla tilanne on toinen: »Virkamieskoulutus voinee jäädä tärkeysjärjestyksessä viimeiselle sijalle sitäkin suuremmalla syyllä, kun asiasta aivan äskettäin on valmistunut erikoiskomitean ehdotus».

Ilmeisesti kävi niin, että suurin piirtein vuotta aiemmin valmistunut U.J. Castrénin komitean mietintö (1942:45), jota Koskimies erikoiskomitean ehdotuksella tarkoittaa, nähtiin erittäin arvovaltaiseksi mielipiteeksi myös virkamiesten lisäkoulutuksen kysymyksissä – ja arvovaltainen kannanotto se epäilemättä olikin myös tässä mielessä, vaikka komitean tärkeimmät ehdotukset koskivatkin virkamiesvalmistusta eli valtiotieteellisen perusopetuksen aikaansaamista Helsingin yliopistoon. Jos Castrénin komitean ehdotukset täydennyskoulutuskursseista olisivat toteutuneet, olisi oikeusministeriön valvonnassa ryhdytty järjestämään sisällöltään ja toteutukseltaan yliopiston oikeustieteellistä opetusta muistuttavia kursseja (komiteanmietintö 1942:4, s. 50–54). Kun valtiovarainministeriöön ilmaantui samoihin aikoihin virkamies, jolle koulutusasiat kuuluivat, mutta joka alkuvaiheessa oli kiinnostunut konkreettisen työntutkimuksen edesauttamisesta koulutuksella, jäi ilmeisesti vääriin osoitteeseen, oikeusministeriöön, suunnattu ehdotus vähitellen unohduksiin.

Ensimmäinen virastovaltuutettu ei siis ryhtynyt yleisen virkamiesten täydennyskoulutuksen järjestelijäksi, vaikka perustelut Castrénin komitea oli kirjoittanut näin osuvasti: »On ilmeistä, että hallintovirkamies päätettyään korkeakouluopintonsa ja viran saatuaan on alttiina vaaralle pysähtyä kehityksessään, vahingoksi kyvyllään hoitaa tehtävänsä hyvin, varsinkin milloin yhteiskunnallisissa oloissa tai lainsäädännössä tapahtuneet muutokset voivat asettaa hänet uusien tehtävien eteen. — — Jotta virkamies jatkuvasti pysyisi tehtäviensä tasalla, olisi sen tähden epäilemättä tärkeätä, että hän saisi tilaisuuden myöhemminkin verestää tietojansa sekä etevien ammattimiesten johdolla avartaa näköalojaan.» (Komiteanmietintö 1942:4, s. 49)

Ensimmäinen konttorityön rationalisoinnin peruskurssi joka tapauksessa järjestettiin varsin pian Kekkonen ryhdyttyä virastoasiain valtuutetun tointa

hoitamaan. Kurssi, jossa oli 28 virka-asemaltaan varsin korkeatasoista osanottajaa, toteutettiin 20.9–8.10.1943 Metsätalossa Helsingissä. Tästä kurssista muodostui varsin tärkeä ja pitkäikäinen toimintamuoto, joka valmensi virastojen työntutkimuksissa tarvittavaa henkilöstöä. Niinpä vuoden 1968 alkaessa oli vuorossa jo 30. kurssi ja kurssin käyneitä oli tuolloin jo yli 700.

9.3. *Koskimies ja Koskipirtti kouluttajina*

Verrattain pian havaittiin myös tarve saada johtava viranhaltijakunta paremmin mukaan säästämis- ja rationalisointitoimintaan. Ensimmäiset virastopäälliköiden neuvottelupäivät järjestettiin vuonna 1947. Erityinen menestys oli seuraava, v. 1951 järjestetty tilaisuus.

Syyskuussa 1951 järjestetyt virastopäälliköiden informaatio- ja neuvottelupäivät, jotka pääministeri Kekkonen avasi, saivat arvovaltaiselta osanottajajoukolta erittäin lämpimän tunnustuksen. Valtiovarainministeriön kansliapäällikkö Takkikin kiitti aiheita ja esitystapaa ja arveli, että monet ovat saaneet kursseilta »neulanpistoja». (Pöytäkirja virastopäälliköiden informaatio- ja neuvottelupäiviltä 17.–26.9.1951, s. 20). Ansio tilaisuuden herättämästä innostuneesta tunnelmasta kuului ilmeisesti suurelta osalta kahdelle alustajalle, Teollisuuden Työnjohto-opiston rehtorille majuri A. Rautavaaralle ja saman oppilaitoksen vararehtorille FM E. Mieloselle. Orastavaa johdon koulutusta edisti siten se, että vasta perustetusta Teollisuuden Työnjohtopistosta oli saatavissa opettajia, jotka osasivat esittää asiansa johtavia virkamiehiäkin kiinnostavalla tavalla.

Syysyn 1951 virastopäällikköpäivistä saadut hyvät kokemukset johtivat valtiovarainministeriön järjestelyosaston laajempaankin yhteistyöhön Teollisuuden Työnjohto-opiston kanssa. Seuraavana keväänä ryhdyttiin järjestämään johtamistaidollisia kurssieja ministeriöitten ja keskusvirastojen osastopäälliköille Teollisuuden Työnjohto-opiston tiloissa, opiston tekemän ohjelmaehdotuksen mukaisesti. Sama kurssi toistui vielä kahdesti. Yhteensä 120 osasto- ja toimistopäällikköä saatiin koulutetuksi.

1940-ja 1950-luvun keskitettyä, koko hallinnolle suunnattua koulutustoimintaa voidaan edellä esitetyn perusteella luonnehtia kahdella toteamuksella: 1) Työntutkimushenkilöstöä kouluttava kurssitoiminta syntyi ja vakiintui. 2) Johtamistaidollisia kysymyksiä ja laajakantoisia hallintokoneiston uudistuksia käsittelevät johtavien viranhaltijain kokoontumiset aloitettiin.

Saavutus tuntuu verrattain laihalta, jos otetaan huomioon, millä innolla virkamiehet itse omine järjestöineen olivat olleet virastotyön tehoelintä perustamassa. Virastoasiain neuvottelukunnan, virastoasiain valtuutetun neuvonantajaryhmän, ensimmäiset pöytäkirjat todistavatkin hyvästä sovusta ja

uskosta siihen, että lyhyessä ajassa saavutetaan paljon tuloksia. Varsin pian yhteistyö virkamiesjärjestöjen kanssa alkoi säröillä. Tällä on ymmärrettävät syynsä. Kun 1940-luvun lopussa ja 1950-luvun alkupuolella oli purettava poikkeusolojen järjestelyjä, supistettava virkakuntaa ja valtaan nousseitten uusien poliittisten voimien suhde hallintokoneistoon muutoinkin oli epäluuloinen tai vihamielinen, joutui myös järjestelyosasto mukaan lukuisiin »teuras-tuskomiteoihin». Virkamiesjärjestöjen kanssa yhteisymmärryksessä aloitettu virasto-olojen kohentaminen muuttui näin varsin ristiriitaiseksi. Tämä todennäköisesti haittasi edistymistä myös koulutusasioissa.

Virastovaltuutettu Koskipirtti toi v. 1952 julkisuuteen kunnianhimoisen suunnitelman valtion hallintokoneiston rationalisoinnin kokonaisuohjelman luomiseksi. Koulutuksesta hänellä oli kuitenkin melko vähän sanottavaa: »Henkilökuntakysymyksen yhteydessä olisi kiinnitettävä huomiota työnjohdollisiin, koulutuksellisiin ja virkaurakysymyksiin samoin kuin palveluksenottoon ja tehottoman henkilökunnan vapauttamiskysymyksiin.» (Koskipirtti 1952, s. 100). Tätä sanonnan niukkuutta selittää paitsi ajan ristiriitainen luonne myös ilmeisesti se tosiasia, että virastovaltuutettu Koskipirtti ei ollut sen enempää kuin edeltäjänsäkään erityisesti harrastunut virkamieskoulutuksesta. Järjestelyosaston toiminnassa painottuivat muut keinot, Koskipirtinkin aikana lähinnä virastoissa tehtävät työntutkimukset.

9.4. *Salmisen ajan alku*

Virkamieskoulutus oli yksi niistä kysymyksistä, joihin Salminen halusi lisää puhtia hetimiten valtiovarainministeriöön siirryttyään.

Paavo Rantanen, järjestelyosaston konttoriteknillisen toimiston päällikkö, joka pitkään oli toiminut eräänlaisena osa-aikaisena koulutuspäällikkönä rationalisointikurssien ja johdon neuvottelupäivien suunnittelu- ja toteuttamistehtävissä, laati keväällä 1966 kokoavan muistion järjestelyosaston kurssi-toiminnasta ja valtion virkamieskoulutuksen kehittämistä (Rantanen 1966). Tätä muistiota käsiteltiin virastoasiain neuvottelukunnan kokouksessa 15.3. 1966.

Muistion perusteluosassa Rantanen katsoo, että yleinen koululaitos on kehittynyt työelämän koulutusta nopeammin. Yksityisellä sektorilla ja kunnallisella alalla on kuitenkin ymmärretty, että myös täydennyskoulutuksesta on riittävästi huolehdittava: koulutusta varten on työnantajajärjestöillä erityiset opistot ja kurssikeskukset. Valtion virkamiesten ja toimenhaltijain koulutus sen sijaan on Rantasen käsityksen mukaan »pahasti kesannolla, erältä osin jopa kokonaan olematonta».

Selostettuaan järjestelyosaston siihenastista koulutustoimintaa ja erinäisiä vireillä olleita suunnitelmia erityisesti johdon koulutuksen tehostamiseksi Rantanen esittää lopuksi käsityksiä virkamiesten täydennyskoulutuksen kehittämisestä yleensä. »Täydennysopetuksen organisaation kehittämisessä» missä Rantanen mukaan kysymyksen lähinnä seuraavat kolme vaihtoehtoa:

1. valtiovarainministeriön järjestelyosasto hoitaa täydennysopetuksen järjestelyä
2. perustetaan erityinen hallintoinstituutti, tai
3. perustetaan kurssikeskus tai hallintokorkeakoulu.

Pöytäkirjan päämääräksi muistiossa asetetaan kurssikeskus tai hallintokorkeakoulu. Hallintoinstituuttia ei muistiossa tarkemmin kuvailla, mutta sitä pidetään jollakin tavalla tuomittavana akateemisena vaihtoehtona, sillä sen johtajaksi saattaisi tulla »joku yliopistomies, esim. apulaisprofessori» ja tällöin olisi tarjolla vaara, että koulutus muodostuisi liian teoreettiseksi eikä näyttäisi päivittäisten kysymysten ja käytännön tuntumassa.

Vaihtoehtojen vertailussa Rantanen päätyi siihen, että virkamiesten täydennyskoulutuksen kehittäminen olisi helpoimmin toteutettavissa siten, että se annettaisiin valtiovarainministeriön järjestelyosaston tehtäväksi. Sitä varten osastoon olisi siltä lähtien koulutuspäällikkö, joka kehittäisi ja koordinoisi valtion koulutustoimintaa (Rantanen 1966). Tälle kannalle asettui myös virastoasiain neuvonantajana. Koulutuspäällikkö tuli taloon 1.5.1967 ja erityinen koulutustoimisto perustettiin v. 1968. Tästä oli enää lyhyt askel Valtion koulutuskeskuksen toiminnan aloittamiseen 1.3.1971.

Koulutuksen tehostamistarpeen havaitseminen ei noihin aikoihin sinänsä ollut erityinen suurutus. Näin kuin Rantasen muistioistakin käy ilmi, silmäys muuhun työelämään riitti osoittamaan valtion yleisen jälkeenjääneisyyden henkilökunnan lisäkoulutuskysymyksissä. Koulutusorganisaation luomiseen kyllä liittyy muuan uusi ja kiintoisa piirre. Nyt perinteisesti juristivaltaiseen rationalisointiorganisaatioon tuotiinkin koulutuspäällikön työhönoton myötä kasvatustieteen asiantuntemusta. Suunnittelutehtävien lisääntyessä tämä linja uusien rekrytointien kautta edelleen vahvistui. Jos kasvatustieteellisen koulutuksen saaneiden palkkaaminen virkamieskoulutuksen suunnittelu-, johto- ja hallintotehtäviin on tuonut näiden kysymysten käsittelyyn jotain hyvää, on siis todettava, että Salminen puolestaan on tuonut tämän väen tehtäviinsä.

10. TARKASTELUA

Edellä on käyty läpi eräitä valtion virkamieskoulutuksen vaiheita ja tapah- tumia. Katsaus lienee osoittanut, että virkakuntoisuudesta eli virkamiespäte-

vydestä on jo varhain oltu huolestuneita. Myös sellaista harrastuneisuutta, jota nyt kutsuisimme koulutussuunnitteluksi, on menneiltä vuosikymmeniltä löydettävissä runsaasti ja korkealaatuista. Silti ei voi pitää vääränä sitäkään käsitystä, jonka koettelemiseksi tätä kirjoitusta alussa luonnehdittiin, eli käsitystä, jonka mukaan virkamieskoulutus on melko myöhäissyntyinen hallinnon kehittämisen instrumentti. Kun näin sanotaan, painotetaan niitä toimenpiteitä, jotka ovat tehneet tietoisesti organisoidusta virkamiesten lisäkoulutuksesta valtion viraston arkipäivää. Tämän kehityksen kannalta 1960-luvun loppupuoli on ilmeisesti ollut uuden jakson alku.

Esimieheni, nykyinen virastovaltuutettu, tapaa usein todeta: »Hallinnossa on monia jatkokertomuksia». Sanonnan sävy ilmaisee usein harmistumista uudistusten hitaan ja kangertavan etenemisen vuoksi: samat asiat ovat vireillä vuodesta toiseen; lopullisia ratkaisuja ei synny, syntyy vain »jatkokertomuksia». Ilmaisua »Hallinnossa on monia jatkokertomuksia» voisi kyllä hyvällä syyllä käyttää myös kuvaamaan historiallista kehitystä sinänsä, ilman arvostelevaa kannanottoa. Tapahtumilla on tietty syitten ja seurausten aikaan sidottu, geneettinen, luonne. Suomen valtion virkamieskasvatus on selvästikin »jatkokertomus» eli se on kertomus, jolla on juoni, kertomus, jossa edeltäviä tapahtumia ja myöhempiä tapahtumia yhdistää yhteinen aines.

Valtion tehtävien lisääntymisen, toimintatapojen muuttumisen, hallinnon yksinkertaistamistarpeen ja virkamiesten liian yksipuolisen juridisen pohjakoulutuksen on kaikkina itsenäisyyden vuosikymmeninä nähty aiheuttavan myös virkamiesten koulutukselle uusia haasteita. Aiemmin, kun viranomais-toiminnassa painottui vahvasti oikeusvaltion idea, virkamiesvalmistus oli omiaan korostamaan yksilöllistä pätevyyttä, jonka useimmiten katsottiin olevan nimenomaan juridista pätevyyttä.

Kun myöhemmin on siirrytty hyvinvointivaltion hallintokäytäntöön, enemmän kansalaisille palveluja tuottavaan ja yhteiskunnan kehitystä säätelevään toimintaan, on samalla monipuolisen yksilöllisen pätevyyden ohella tullut merkittäväksi kokonaisia työyhteisöjä ja virastoja koskeva pätevyyden näkökulma. Tällaista kollektiivisuutta ilmentää jossain määrin jo termi henkilöstökoulutus. Erityisen selvä tämä yhteisöön vaikuttamisen näkökulma on silloin, kun puhutaan henkilöstön kouluttamisesta hallinnon kehittämisen, muutoksen ja johtamisen apuvälineenä. Yksilöllinen pätevyys on silti jatkuvasti pohja, josta ei ole tinkimistä.

LÄHTEET

Alapuro, Risto & Alestalo, Matti: Konkreettinen sosiaalitutkimus. III luku (s. 84–147) teoksessa Suomalaisen sosiologian juuret, WSOY, Porvoo–Helsinki 1973.

- Harmaja, L.: Saksan valtiotieteellisistä jatkokurseista. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 4 (1908), s. 299–306.
- Harmaja, L.: Tjänstemännens fortsatta utbildning i Finland. Nordisk Administrativt Tidsskrift 16 (1935): s. 461–467.
- Hämäläinen, Pekka Kalevi: Kielitaistelu Suomessa 1917–1939. WSOY, Porvoo 1968.
- Kaira, Kaarlo: Virkamiestutkintojen uudelleenjärjestämisestä. Esitelmä Suomalaisten lakimiesten yhdistyksen kokouksessa 12.2.1937. Lakimies (1937), s. 167–188.
- Kekkonen, Urho: Valtionhallinnon rationalisointi ja virkamiehet. Virkamieslehti (1943), 11–12, s. 181–186.
- Kekkonen, Urho: Lausunto eduskunnassa 10.12.1943 käsiteltäessä ehdotusta valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1944. Eduskunnan pöytäkirjat 1943, s. 1270–1275.
- Kettunen, Pauli & Turunen, Kimmo: Elintilan etsintää: näkökohtia poliittisen historian historiasta Suomessa. (Kirjoitus perustuu esitelämään poliittisen historian tutkimusneudistusseminaarissa Helsingissä 6.2.1976). Historiallinen Aikakauskirja 1976, 3, s. 240–250.
- Komiteanmietintö n:o 4 – 1942: Hallintovirkamiesten valmistus ja jatkokoulutus. Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki 1942.
- Komiteanmietintö 1942:5 (monistettu): Tuotantokomitean mietintö.
- Koskimies, M.E.: Valtion hallintokoneistossa olevien epäkohtien korjaamisen suuntaviivat. Esitelmä Kansantaloudellisen yhdistyksen kokouksessa 7.5.1943. Kansantaloudellinen aikakauskirja 39 (1943): 3–4, s. 181–197.
- Koskipirtti, Olavi: Hallintokoneiston rationalisoinnin kokonaisuohjelma. Kansamme talous 1952, 7, s. 100–101.
- Leppo, Matti: Valtiotieteet ja nykyajan yhteiskunta. Valtiotieteellisen Yhdistyksen kokouksessa 3.3.1955 pidetty esitelmä. Valtio ja yhteiskunta, valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1954–1955, XIV ja XV vuosikerta, s. 45–58.
- Nevanlinna, E.: Virkamiesolomme. Millaiset ne ovat ja millaiset niiden pitäisi olla. Päivänkysymyksiä 1. Suomalainen Kustannusosakeyhtiö Kansa. Helsinki 1907.
- Paasikivi, Juho Kusti (nimimerkki J.K.P.): Väittelyä virkamiehistömme virkakuntoisuudesta. Lakimies 3 (1905), s. 55–62.
- Paasikivi, Juho Kusti (nimimerkki J.K.P.): Ylimääräisistä virkamiehistä ja virkamiehistömme asiantuntemuksesta. Lakimies 3 (1905), s. 139–148.
- Pöytäkirja virastopäälliköiden informaatio- ja neuvottelupäiviltä 17.–26.9.1951. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.
- Rantanen, Paavo: PM järjestelyosaston kurssi toiminnasta ja valtion virkamieskoulutuksen kehittämisestä (moniste). Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 15.3.1966.
- Suviranta, Br.: Tuotantopoliittikan suuntaviivat. I luku (s. 9–20) teoksessa Tuotantopoliittisia kysymyksiä. Esitelmää tuotantokomitean mietinnöstä. Otava, Turku 1942.
- Tamminen, Yrjö: Virasto-olojen uudistuksesta. Keskusliiton tähänastiset toimenpiteet. P.M. Suomen Virkamiesyhdistysten Keskusliiton yleisvaliokunnalle. Helsingissä 12.10.1942.
- Toimenpiteet virkamiessivistyksen kohottamiseksi Saksassa. Virkamiesten Aikakauskirja 4 (1922), s. 119–122.
- Valtion virasto-olojen parantamisen suuntaviivoja suunnitelleen toimikunnan esitys valtiovarainministeriön kansantalousosastolle. Helsinki 19.2.1943.
- Vartola, Juha: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraportti. Julkishallinnon julkaisusarja A. 1/1977. Tampereen yliopisto. Hallintotie-

teiden laitos. Tampere.

Vennola, J.H.: Valtiotieteellinen tiedekunta yliopistoon. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 12 (1916), s. 265–268.

Vennola, J.H.: Yhteiskunta ja tieteellinen kasvatuksemme. Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja 14 (1918): ?, s. 1–66 (Sama kirjoitus on myös erillisenä julkaisuna: Yhteiskunta ja tieteellinen kasvatuksemme. Näkökohtia sosiaalisen sivistyksemme ja korkeakoulukysymyksemme kannalta. Otava, Helsinki 1918).