

VALTIONHALLINNON JOHDON YLEISHALLINNOLLINEN KOULUTUS ERÄISSÄ MAISSA

Risto Volanen

Eurooppalainen yliopistoperinne rakentuu tieteenaloittain tapahtuvan tutkimuksen ja koulutuksen varaan. Tieteen ja käytännön yhteydet ovat vaihdelleet eri aikoina ja eri maissa. Julkisen hallinnon osalta on lähes kaikissa markkinatalousmaissa jouduttu toisen maailmansodan jälkeen toteamaan yliopistojen tieteenaloittaisen specialistikoulutuksen riittämättämyys valtionhallinnon johtotehtävissä. Ongelman ratkaisemiseksi on toisaalta muodostettu hallinnon sisään johdon koulutusyksiköitä. Toisaalta on joko julkisen hallinnon suoranaisin toimenpitein tai yliopistojen välisen kilpailun kautta rakennut yliopistoihin nojaavia julkisen hallinnon tulevalle tai nykyiselle johdolle tarkoitettuja kouluja ja ohjelmia.

Hallinnon sisään muodostetuista johdon henkilöstökoulutusta antavista oppilaitoksista ovat tyypillisiä esimerkkejä Englannin Civil Service College sekä Ranskan École Nationale d'Administration. Yliopistojen ohjelmien muotoutumisesta vastaamaan hallinnon tarpeita tarjoaa taas hyvän esimerkin amerikkalaisen korkeakoululaitoksen 1960 ja 1970-luvun vaihteessa tapahtunut kehitys, vaikka Yhdysvalloissa hallinnon sisäinenkin koulutustoiminta on voimakasta. Länsi-Saksa tarjoaa esimerkin järjestelystä, jossa valtionhallinto on aktiivisesti myötävaikuttanut yliopistotyyppisen jatkokoulutuksen ja hallinnon sisäisen täydennyskoulutuksen rinnakkaiseen toteuttamiseen. Kunkin maan järjestelmä tietenkin heijastaa myös poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän peruspiirteitä sekä erityisesti hallinnon johdon rekrytointiin ja rooliin liittyviä perinteitä.

RANSKA

Ranskan École Nationale d'Administration perustettiin heti toisen maailmansodan jälkeen tilanteessa, jossa oli nopeasti koulutettava uusi virkamies-

johto korvaamaan sodan aikana yhteistoimintahallitusta palvelleet. ENA'n aseman vakiintuminen ja vahvistuminen heijastelee kuitenkin koulutuksesta saatuja myönteisiä kokemuksia. Samaan suuntaan on vaikuttanut myöskin se, että ENA liittyy hyvin vanhaan ranskalaiseen »grande école» -perinteeseen, jossa varsinaisten yliopistojen rinnalla on joukko ammattiin tähtääviä oppilaitoksia.

Ranskassa noin 3000 johtavaa yleishallinnollista virkaa on erotettu omaksi karriääriseksi, johon pääsee vain ENA'n kautta. ENA'n pääsyutkiminto on siis näin ollen samalla pääsyutkiminto ylimmälle virkamiesuralle. Perinteisesti kouluun on valittu vuosittain viiden kirjallisen ja yhden suullisen kuulustelun avulla 150 opiskelijaa. 40 % valituista on ollut alle 30 vuotiaita nuoria virkamiehiä ja 60 % alle 25 vuotiaita akateemisen loppututkinnon suorittaneita henkilöitä. Presidentti Mitterandin ja sosialistienemmistöisen parlamentin valtaantulon jälkeen ehkä tärkein ENA'a koskeva reformi on ollut kolmannen tien avaaminen, mikä tarkoittaa erilaisten työmarkkinajärjestöjen sekä kunnallisten ja alueellisten luottamusmiesten mahdollisuutta pyrkiä ENA'an noin 20 % osuudella.

ENA'n kurssi kestää kaksi ja puoli vuotta. Ensimmäinen vuosi on työharjoittelua väliasteen hallinnossa tai ulkomaille sijaitsevassa Ranskan lähetystössä. Toinen vuosi on pääosin kaikille yhteisen oppiaineen kurssimaista opiskelua. Tämän jälkeen on kahden ja puolen kuukauden harjoittelu yksityisessä yrityksessä, ja lopuksi on kaksi opiskelijoiden valitsemista aiheista tehtävää ryhmätyötä.

Mitä koulussa sitten opetetaan? Seuraavassa luettelonomaisesti koulun oppisisällöt, suluissa mainitaan kyseisen oppiaineen tai harjoituksen paino loppuarvosanasta.

Ensimmäinen osa koulutuksesta muodostuu ns. »yhteisestä rungosta», joka on kaikille täysin samanlainen. Yhteiseen runkoon kuuluvat seuraavat oppiaineet:

- »Hallinnon tekstit ja dokumentit» (6 %), joka merkitsee suomalaisittain säädösohjauksen ja säädösvalmistelun hallintaa
- »Budjetoinnin ja rahoituksen ongelmat» (6 %), joka tarkoittaa budjetin valmistelun ja toteuttamisen hallinnon opiskelua
- »Kansainvälinen politiikka» (6 %)
- »Työelämän suhteet» (5 %), joka tarkoittaa henkilöstöhallinnon ja lainsäädännön sekä työmarkkinakysymysten opiskelua
- »Elävät kielet» (5 %), mikä tarkoittaa yhden ulkomaisen kielen hyvää hallintaa.

Toinen osa koulutusta jakautui aikaisemmin taloushallinnon linjaan ja

yleishallinnolliseen linjaan. Em. koulutuksen reformin yhteydessä linjat kuitenkin yhdistettiin, ja eroja on enää lähinnä eri aineiden lähtötason ja seminaariryhmien aiheissa. Tähän ryhmään kuuluvat seuraavat aineet:

- »Seminaari» (12 %), mikä tarkoittaa suomalaisittain työryhmä- ja toimikuntatyön opiskelua jonkin konkreettisen hallintoa koskevan ongelman ratkaisun avulla
- »Hallinnollinen laskentatoimi» (5 %), mikä tarkoittaa lähinnä yrityslaskennan opiskelua
- »Automaattinen tietojenkäsittely hallinnossa» (5 %)
- »Hallinnon matematiikka ja tilastotiede» (5 %)
- »Kansantalouden kirjanpito ja taloudellinen analyysi» (5 %).

Edellä mainittujen oppiaineiden lisäksi arvostellaan valinnaiset seminaarityöt (20 %) sekä hallinnollinen ja yritysکوhtainen työharjoittelu (16 %) omalla kokonaisuutenaan. 150 opiskelijaa pannaan kurssin aikana paremmuusjärjestykseen, ja he saavat valita ensimmäisen ammattinsa tässä järjestyksessä.

Opiskelijoilta edellytetään kouluun tullessaan hallinnon hyvää teoreettista tuntemusta, ja opiskelun keskeisenä tavoitteena näyttää olevan teoreettisen tiedon muodostaminen käytännölliseksi. Opetusmenetelmänä on amerikkalaista case-menetelmää muistuttava työskentely. Hallintotapaukset ovat kuitenkin sananmukaisesti aitoja tilanteita, koska käsiteltävä materiaali muodostuu alkuperäisistä hallinnollisista asiakirjoista. Erät aihekokonaisuudet taas käsitellään vain ENA'a varten kirjoitettujen oppimateriaalien avulla; näissä on pyritty toteuttamaan keskeinen teorian ja käytännön yhteys.

ENA'a on arvosteltu varsin paljon, sillä kokemukset osoittavat oppilaiden valikoituvan perinteisistä yksityisen ja julkisen sektorin johtavista perheistä. Koulusta saatavat edut ovat kuitenkin olleet siinä määrin tuntuvat, että presidentti Mitterandin valtaan tulon jälkeenkin tyydyttiin vain varsin vähäisiin muutoksiin.

ENGLANTI

Englannissa kysymys yleishallinnollisesta tai specialistikoulutuksesta julkisen hallinnon johdon peruskoulutuksena on ratkaistu muodostamalla kummallekin koulutustalustalle oma uransa hallintoon. Noin 800 ylintä virkaa nimetään »avoimeksi rakenteeksi», mikä tarkoittaa että näihin virkoihin voidaan nimittää henkilöitä sekä yleishallintouralta että specialistiuralta. Yleishallintouralle valitaan henkilöt psykologisista testeistä ja suullisesta kuulustelusta muodostuvien kokeiden avulla. Tälle uralle päässeiden yliopisto-

tausta painottuu käytännössä Oxfordin ja Cambridgen vanhoihin yliopistoihin ja perhetausta painottuu ylempiin sosiaaliluokkiin. Spesialistiuralle valitaan henkilöt eri ministeriöissä erilaisin menetelmin.

Englannin valtionhallinnon sisäinen keskuskoulutusyksikkö on Civil Service College. Koulu ei järjestä ENA'n tapaisia pitkiä koulutusjaksoja, vaan uran kehitykseen liittyviä 3–6 viikon kursseja. Pitkän uran aikana nämä lyhyehköt opintojaksot saattavat kuitenkin muodostaa 1/2–1 vuoden opiskeluajan. Englantilaiseen järjestelmään liittyy lisäksi keskeisesti jatkuva urakierto, joka kartuttaa hallinnollisia valmiuksia kokemuksen kautta.

Civil Service Collegen uraan liittyvä koulutus muodostuu alemman keskijohdon, ylemmän keskijohdon sekä seniorijohdon koulutusohjelmista. Alemman keskijohdon 2–3 viikon kursseilla käsitellään hallintotieteiden, taloustieteiden sekä henkilöstöhallinnon perusteita. Ylemmälle keskijohdolle järjestetään lähinnä suomalaista johdon seminaaria vastaava kuuden viikon opintojakso, jolla syvennetään aikaisempia tietoja ja keskitytään näiden ja kokemusten pohjalta johtamisen problematiikkaan. Ylimmälle johdolle järjestetään keskeisiltä alueilta 2–3 viikon kursseja.

SAKSAN LIITTOTASAVALTA

Saksan liittotasavallassa ylemmän virkauran kelpoisuusvaatimuksena on yliopistollinen loppututkinto sekä ennen valintaa oleva 2,5 vuoden mittainen virkamiesharjoittelu. Liittotasavallassa ei järjestetä Englannin tai Ranskan tapaista suurelle joukolle yhtäaikaista »pääsykoetta», vaan ministeriöt valitsevat nuoret virkamiehensä yksitellen. Virkojen kelpoisuusehdot eivät yleensä ole sidottuja yhteen tieteenalaan, mutta käytännössä perinteinen juridisen koulutuksen vaikutus on erittäin voimakas. Esimerkiksi osastopäällikkötasolla yli 2/3 osaa virkamiehistä on juristeja.

Yhteen tieteenalaan sidotun peruskoulutuksen laajentamiseksi yleishallinnollisten ja johtamisvalmiuksien suuntaan Länsi-Saksaan on perustettu sekä jatkokoulutusta antava hallintokorkeakoulu että hallinnon sisäistä täydennyskoulutusta antava oppilaitos.

Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer¹ on osa liittotasavallan yliopistolaitosta ja sen tarkoituksena on antaa korkeakoulututkinnon suorittaneille mahdollisuus jatko-opintoihin hallintotieteissä. Kouluun voivat hakeutua ylemmän kandidaattitutkinnon suorittaneet täydentämään perusopintojaan noin kolme kuukautta kestävillä kursseilla. Alemman kandidaattitutkinnon suorittaneet voivat osallistua koulun 12 kuukauden hallintotieteelliseen ohjelmaan, joka päättyy ylempään kandidaattitutkintoon. Kandidaatti-

tutkinnon jälkeen on myös mahdollista osallistua koulun tohtoriohjelmaan ja väitellä tohtoriksi.

Bonnissa toimiva Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung antaa keski- ja ylätason virkamiehille yleishallinnollista ja johtamiskoulutusta. Tämän koulun opetusohjelmissa korostuvat seuraavat oppisisällöt:

- johtajuus ja yhteistyö: johtajuuden perusongelmat ja yhteistoiminnallinen johtajuus, konfliktien hallinnointi johtajan tehtävänä, johtaminen ja organisaatiopsykologia
- neuvottelu- ja keskustelutaito
- suunnittelu- ja päätöksenteko: tuloksellisuus ja taloudellisuus hallinto-toiminnassa, ongelman ratkaisun metodit ja tekniikat
- organisaatio informaatiojärjestelmänä
- hallinto ja kansalaiset.

YHDYSVALLAT

Myös Yhdysvalloissa on julkisen hallinnon sisällä laaja henkilöstökoulutusjärjestelmä. Suomen kannalta on kuitenkin mielenkiintoisempaa tarkastella julkisen hallinnon koulutuksen järjestelyä yliopistoissa. Maan yliopistojen julkishallinnon koulutukseen on perinteisesti vaikuttanut yritysjohton koulutus. 1970-luvun alussa lähes kaikissa suurissa yliopistoissa uudistettiin tai toteutettiin kuitenkin julkisen hallinnon koulutusohjelmat, joissa korostuvat tälle sektorille tyypilliset piirteet. Kaiken kaikkiaan Yhdysvalloissa lasketaan olevan noin 500 julkisen hallinnon yliopistotasoisia koulua, joista monissa voi edetä tohtoriohjelmaan asti.

Yliopistojen välisessä kovassa kilpailussa Yhdysvalloissa näyttävät toteutuneen lähes kaikki loogisesti mahdolliset vaihtoehdot julkisen hallinnon koulutusohjelmien sisällön osalta. Alan kirjallisuudessa ja keskustelussa näyttää vakiintuneen amerikkalaisten hallintokoulujen jako viiteen päätyyppiin:

- »Public administration» -tyyppiset koulut
- »Social sciences» -tyyppiset koulut
- »Management» -tyyppiset koulut
- »Kvantitatiiviset» koulut ja ohjelmat
- »Public policy» -tyyppiset koulut

Belgialainen professori A. Dersin on laskenut eräiden em. tyyppeihin kuuluvien esimerkkikoulujen Master's ohjelmien oppisisältöjen jakautumisen tieteenaloittain. Hänen laskelmansa ilmenevät seuraavasta taulukosta.

Kuva 1. Hallintokoulujen tyyppejä

Yliopisto (Koulutyyppi)	Systeemi- ja kvantitatiiv- nen analyysi %	Käyttämismis- ja organisaatio- tieteet %	Comparative Administration, kv. politiikka %	Public – Administration, – Management %	Policy % Approach				Muu
					S./S.	URB.	E.F.P.	P.P.A.	
G. Washington U. (»Public Administration»)	8	21	2	16	7	15	20	11	–
Princeton U. (»Social Sciences»)	4	5	48	11	–	15	17	–	–
Stanford U. (»Management»)	9	23	–	12	12	2	23	–	19
M.I.T. (Ohjelmia) (»Quantitative»)	++						+		+
Harvard (»Public Policy»)	16	2	6	16	20	3	27	6	3

Public Administration -tyyppiset koulut, kuten George Washington University tai Etelä-Kalifornian yliopiston julkisen hallinnon koulu, edustavat vanhinta julkisen hallinnon koulutuksen perinnettä. Yleishallinnollinen koulutusohjelma on vuosikymmenien kuluessa rakentunut konkreettisen julkisen hallinnon tarpeista käsin hieman samaan tapaan kuin ranskalaisessa ENA:ssa. Näin koulujen tutkimus- ja opetustoiminnassa ei ole pyritty kehittämään mullistavia julkisen hallinnon uudistuksia (kuten PPBS, MBO tai nollapohja-budjetointi), vaan oppilaille on opetettu nykyisen hallinnon todellisuutta ja sen vähittäistä uudistamista. Opetusohjelmien painopiste on kuitenkin viime vuosina siirtynyt traditionaalisesta byrokraattisesta orientoitumisesta »policy» orientaation suuntaan, mikä tarkoittaa konkreettisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisun ja konkreettisten toimintalinjojen muotoilun korostumista opetusohjelmissa.

Social sciences -koulutusohjelma on ehkä lähimpänä suomalaista ja eurooppalaista yliopistoperinnettä. Esim. Princetonin yliopiston opetusohjelma nojaa tämän yliopiston perinteellisesti vahvoihin tieteenaloihin, ja näiden tieteenalojen ympärille on rakennettu koulutusohjelma, johon sisältyy perusaines yleishallinnollisista ja johtamisvalmiuksista.

Management -tyyppiseksi kouluksi nimitetään tavallisesti niitä, joiden julkisen hallinnon ja yrityshallinnon koulutusohjelmat eivät juuri poikkea toisistaan. Tästä erityisesti amerikkalaisille tyypillisestä näkökulmasta ovat esimerkkejä Stanfordin ja Yalen yliopistojen hallintokoulut. Ohjelmaan sisältyy tällöin sekä yksityiselle että julkiselle sektorille tyypillisiä aineksia. Tätä perustellaan kahdella tavalla. Toisaalta sanotaan, että julkisen sektorin tulisi oppia yksityisen sektorin menetelmistä. Toisaalta todetaan, että kummallakin sektorilla toimivien johtajien tulisi tuntea toistensa muodostama oleellinen osa toimintaympäristöään.

Kvantitatiivisiksi nimetyt julkisen hallinnon ohjelmat ovat tyypillisiä erityisesti teknillisten yliopistojen yhteydessä toimiville kouluille ja osastoille. Klassinen esimerkki tästä on M.I.T:n koulutusohjelma. Tässä laitoksessa voi opiskelija rakentaa ohjelman joko yhdistämällä insinööri-tieteisiin hallinnollisia aineksia tai yhdistämällä hallintotieteisiin teknisiä ohjelmia. Hallintotieteessä taas korostuu määritelmän mukaisesti esim. operaatio- ja systeemi-analyysin käyttö sekä toimintalinjojen taloudellinen analyysi.

Public Policy -tyyppisistä kouluista on ehdottomasti tunnetuin Harvardin yliopiston J.F. Kennedy School of Government. Vaatimattomuutta välttellen koulu määrittelee tavoitteekseen yksinkertaisesti kouluttaa poliittis-hallinnollisen järjestelmän korkeimpia johtajia, joiden työn koulun johtaja Graham T. Allison luonnehtii »uudeksi anumatiksi». Taustaa koulun orientoitumiselle antaa se tosiasia, että Harvardin yliopisto on kasvattanut kuusi

Yhdysvaltain presidenttiä, presidentti Reaganin hallituksessa on kuusi yliopiston entistä oppilasta, ja Yhdysvaltain kongressissa on viisikymmentä yliopiston kasvattia.

Kennedyn hallintokoulun voimana on osaltaan se, että valittavana on paras oppilas- ja osittain myös paras opettaja-aines. Koulun opetus nojaa laajaan tutkimustoimintaan, joka keskittyy realistisesti olemassaolevien vaikeimpien kansallisten ja kansainvälisten ongelmien analyysiin ja ratkaisemiseen. Itse opetuskin rakentuu valtaosalta tunnettuun case-metodiin, jonka lähtökohtana on todellisten hallinnollisten ja yhteiskunnallisten tilanteiden kohtaaminen ja selvittäminen. Koulun opettajissa on huomattava määrä entisiä hallinnossa tai politiikassa toimineita henkilöitä.

Kokonaisuutena amerikkalaisille julkisen hallinnon kouluille on tyypillistä voimakas pyrkimys yhdistää tieteellinen teoria ja käytännön problematiikka. Tämä tapahtuu mm. rekrytoimalla opettajia suoraan hallinnosta, korostamalla käytännön ongelmien ratkaisua koulujen opetuksessa ja tutkimustyössä, sekä lähettämällä yhä useammin opiskelijat opiskeluaikana joko tutkimustehtäviin tai työharjoitteluun käytännön hallintoon. Selvä yleispiirre on myöskin se, että opiskelijoille tarjotaan jo Master's ohjelmien tasolla moniaineinen opiskeluohjelma. Voidaan sanoa että näissä suhteissa amerikkalaisten yliopistojen julkisen hallinnon koulujen ja eurooppalaisten hallinnon sisällä toimivien täydennyskoulutusyksiköiden ohjelmissa on monia yhteisiä kehityspiirteitä.

Suomalaista julkisen hallinnon täydennys- ja jatkokoulutusta kehitettäessä ei ole perusteltua kopioida malleja muiden maiden vastaavista järjestelmistä. Keskeinen kysymys on kehittää järjestelmä, joka vastaa suomalaisen poliittis-hallinnollisen perinteen keskeisiä periaatteita sekä nykyisiä ja tulevia tarpeita. Tästä lähtökohdasta muiden maiden järjestelmät saattavat tarjota mielenkiintoisia ajatusvirikkeitä.