

Järjestöjen sivistystyön byrokratisoituminen ja valtiollistuminen

Alanen, Aulis 1986. Järjestöjen sivistystyön byrokratisoituminen ja valtiollistuminen. Aikuiskasvatus 6, 2, 60—66. — Vuoden 1975 opintokeskuslaki lisäsi valtion sivistysjärjestöjen toimintaan kohdistuvaa säätelyä ja on aiheuttanut muiden tarkoittamattomien seurausten ohella järjestöjen ajattelu- ja toimintatapojen byrokratisoitumista. Järjestöjen tehtäväkuvan muuttumista koskevaan tutkimukseen perustuvana artikkeli keskittyy vuosien 1976—1981. Byrokratisoitumiskehitystä analysoidaan weberiläisen byrokratiateorian avulla ja kytkemällä havainnot yhteiskunnalliseen muutostaustaan. Valtiollistuminenkin saa kirjoittajan mukaan merkityssisältönsä valtiobyrokratian tunkeutumisesta valtion tuesta yhä riippuvaisempien järjestöjen sisään.

1. Opintokeskuslain tarkoittamattomat seuraukset

Valtion lakisäätteisillä ja muilla säätelytoimilla on tarkoitettujen vaikutusten rinnalla tai sijasta usein tarkoittamattomia seurauksia, jotka voivat olla suorastaan säätelijän intentioiden vastaisia. Aikuiskasvatuksen alueelta tarjoavat Ruotsin ja Norjan sivistykselliseen tasa-arvoisuuteen tähtäävät säätelytoimet hyvän esimerkin: tutkimusten mukaan niiden tarkoitukset ovat toteutuneet heikosti; sen sijaan kohdennetulla tukipolitiikalla on ollut monenlaisia tarkoittamattomia seurauksia (esim. Arvidsson et al. 1983; Vettenranta 1984).

Omasta puolestani olen yrittänyt selvittää vuonna 1976 voimaan tulleiden opintokeskuslain ja -asetuksen seurauksia. Niin lainuudistusta ajaneiden sivistysjärjestöjen kuin valtiovallankin tarkoituksena oli vahvistaa järjestöjen asemaa vapaassa sivistystyössä luomalla opintokeskuksille paremmat edellytykset harjoittaa opintotoiminnan valtakunnallista suunnittelua-, ohjaus- ja kehittämistoimintaa ja parantamalla järjestöjen mahdollisuuksia opintokerho-, luento- ja kurssitoimintaan. Nämä intentiot toteutuivat monilta osin varsin hyvin, joiltakin osin heikosti (opintokerhot). Jo ensimmäisinä opintokeskuslain alaisina vuosina alkoi toiminnassa kuitenkin tapahtua myös sellaisia perusuonteisia muutoksia (Alanen 1983), joita voi pitää lainuudistuksen ennalta

arvaamattomina ja tarkoittamattomina seurauksina. Järjestöjen toimintamuoto- ja opintoainerakenteiden muutos, joka johti koko tehtäväkuvan nopeaan ja perinpohjaiseen muuttumiseen, oli kaikkiaan ilmeisen odottamaton ja tarkoittamaton seuraus uuteen valtionapujärjestelmään siirtymisestä. Opintokeskusinstituution järjestörakenteen muuttamisella — poliittisten ja ammatillisten järjestöjen nousulla keskeiseen asemaan — oli suorat yhteytensä niin tehtäväkuvan muuttumiseen kokonaisuutena kuin järjestökeskeisyyden voimistumiseen, joka niinkään kuului lainuudistuksen tarkoittamattomiin seurauksiin: poliittiset ja ammatilliset järjestöt ovat olleet muita alttiimpia alistamaan perinteiset sivistystavoitteet oman organisaation vahvistamis- ja ekspansiopyrkimyksille.

Yhdeksi lainuudistuksen tarkoittamattomaksi seuraukseksi voidaan lukea myös järjestöjen sivistystyön byrokratisoituminen ja valtiollistuminen. Näillä kehitysprosesseilla, kuten muillakin edellä mainituilla muutoksilla, on tosin laajempi yhteiskunnallinen muutostaustansa — erityisen sävyänsä ne ovat saaneet järjestöjen sivistystyöhön ulottuneista politisoimis- ja korporoitumistendensseistä — mutta oma ilmeinen osuutensa kehitykseen on ollut lainsäädännön suuntaamalla uudella tukepolitiikalla.

Analyysi, jonka avulla pyrin seuraavassa väitettäni kehrittelemään ja todistelemaan, pe-

rustuu sivistysjärjestöjen tehtäväkuvan muuttamista tarkastelemaan empiiriseen tutkimukseen. Se lähti alkuun ns. Okela-projektina (järjestöille tehty kysely, johon jäljempänä viitataan, on osa sen aineistoa) ja on monen version kautta laajentuneena valmistunut julkaisukuntoon. Tutkimus rajoittuu vuosiin 1976—1981, joina em. muutosprosessi ennätti saada suhteellisen pysyvästä näyttävästä pääsuuntansa. En ole huomannut, että myöhempien viiden vuoden aikana olisi tapahtunut mainittavaa debyrokratisoitumiseen viittaavaa käännettä.

2. Toiminnan byrokratisoituminen

Opintokeskuslain säädäntö lisäsi huomattavasti valtion järjestömuotoiseen sivistystyöhön kohdistamaa säätelyä. Kun säätelyä toteuttaa valtion byrokraattinen hallintojärjestelmä, oli seurauksena järjestöjen toiminnan byrokratisoituminen. On pidettävä käsitteellisesti toisistaan erillään valtion säätely, joka asettaa valtionavulle ehtoja ja valvoo niiden toteutumista, ja ne hallintobyokraattiset periaatteet ja muodot, joiden mukaan ehtojen tulkintaa ja valvontaa toteutetaan.

Tarkoitan tässä byrokratian käsitteellä pääpiirtein samaa kuin Juha Vartola, joka on lähentynyt Weberin klassisesta byrokratiateoriasta ja kehitellyt sen pohjalta teoreettista analyysia Suomen valtionhallinnossa viime vuosikymmenten aikana tapahtuneesta kehityksestä (Vartola 1979, 1982). Weberiläisittäin byrokratian toimintaperiaatteita ovat hallinnon lasketavuus, johon sisältyvät yksiselitteisyys ja täsmällisyys, sekä ennakoitavuus, joka suunnittelun merkityksen kasvaessa tulee yhä tärkeämmäksi (vrt. Vartola 1979, 147—150). Valtion hallintobyrokratiata ohjaa tavoitteenasettelun avulla: se ottaa tavoitteet ulkoapäin, ennen muuta lakien ja asetusten muodossa annettuna — sen tehtävänä ei ole pohtia eikä arvioida toiminnan arvoperusteita eikä päämäärien viisautta tai moraalista. Valtion hallintobyrokratian viimeaikaisen kehityksen yhtenä taustatekijänä on puolue- ja etujärjestöjen integroituminen valtiokoneistoon (korporoituminen), mikä on aiheuttanut hallintobyrokratian aseman ja vaikutusvallan vahvistumista hallitsemisjärjestelmän osana.

Opintokeskuslain tarkoittamattomiin seurauksiin kuuluu järjestöjen kasvava sidonnaisuus valtion hallintobyrokratiin. Jonkinasteisena tämänsuuntainen kehitys oli jo etukäteen odotettavissakin. Olavi Hurrin mukaan uudistushankkeen alkuvaiheissa harkittiin,

kannattaako tavoitella valtionavun parannusta lainmuutoksen muodossa. ”Monet virkamiehetkin ovat viitanneet usein siihen, että vapaiden järjestöjen toimintavapaus saattaa kärsiä, jos ne tulevat kiinteästi byrokratian puitteisiin alistetuiksi”. Kun päädyttiin lainuudistukseen, asetettiin Hurrin mukaan tavoitteeksi niin väljät määräykset, että ne sitoisivat järjestöjen toimintavapautta mahdollisimman vähän (Hurrin julkaisematon muistio TSL:lle 14.2. 1972). Tosiasiallisesti juuri lain ja asetuksen väljät normit jättivät hallintobyrokratialle valtaa valtionavun ehtojen tulkintaan ja toimintäsääntöjen tarkentamiseen.

Hallintokoneiston toimivuus

Uuden valtionapujärjestelmän aiheuttamassa byrokratisidonnaisuudessa on erotettava kaksi tasoa. Näkyvä seuraus, johon järjestöjen huomio on pääasiassa rajoittunut, oli paperisodaksi nimitettyjen hallintorutiinien kasvu ja törmääminen niihin byrokratian tosiasiallisiin tai subjektiivisesti koettuihin haittavaikutuksiin, joita arkikielessä byrokratialla tavallisesti tarkoitetaan. Vaikeammin havaittava mutta olennaisesti merkittävämpi byrokratisoitumiskehitys eteni siten, että valtionhallinnon byrokraattiset ajattelu- ja toimintamallit entistä enemmän ohjasivat valtionavun ehtojen tulkinta- ja valvomistapaa ja sitä tietä järjestöjen omien tavoitteiden ja toimintatapojen muotoutumista.

Valtionapumenettelyjen vaatima työ kasvoi ja monimutkaistui opintokeskuksissa ja jäsenjärjestöissä lain voimaan tultua huomattavasti. Vuoden 1979 Okela-kyselyssä järjestöjen edustajat pitivät hankalaa paperisotaa ja valtionavun maksatuksen hitautta ja kankeutta lainuudistuksen ylivoimaisesti suurimpana heikkoutena. Tyytymättömyyttä olivat aiheuttaneet myös jotkin valtionavun ehtojen tulkinat. Niitä ei kuitenkaan voi pitää byrokraattisena joustamattomuutena tai virkavaltaisuuksena silloin, kun järjestöt itse olisivat halunneet poiketa oppinollisuuden tai yleissivistävän tehtävänasettelun kehysnormeista.

Hallintomenettelyjen hankaluudet johtuivat osittain alkuvaiheuksista, joita erityisesti kursitoiminnan nopea kasvu lisäsi. Joiltakin osin menettelyjä yksinkertaistettiin ja soveltamisohjeita tarkistettiin jo 1970-luvun loppupuolella. Väheksymättä paperisodan hankaluuksia on todettava, että järjestöjen byrokratiakritiikki liikkui enimmäkseen ongelmien pintatasolla, hallintokoneiston toimivuuden ja palveluvuonon kitkakohdissa.

Varsinainen byrokratisoituminen

Toiminnan byrokratisoitumisesta olennaisesti syvemmissä, voisi sanoa varsinaisessa, merkityksessä on kysymys, kun hallintobyokratian tekniselle rationaliteetille perustuvat vaatimukset — laskettavuus, systeemikonaisuuden yhdenmukaisuus ja menojen ennakoitavuus — muokkaavat ja suuntaavat vapaan sivistystyön omia tavoitteita ja toimintaperiaatteita.

Valtionhallinnon suhtautuminen sivistysjärjestöjen valtionavun alaiseen toimintaan on tarkastelukautena muuttunut perusuonteisella tavalla aikaisemmasta, viimeksi opintokerholain alaista toimintaa luonnehtivasta väljästä seurailusta. Muutosta ei riitä selittämään opintokeskuslain alaisuudessa tapahtunut valtion menojen nopea kasvu eikä valtionapujärjestelmän laajentuminen ja monimutkaistuminen. Muutokseen on erityisen selvästi vaikuttanut kaksi valtion säätelyn yleistä kehitystekijää.

Ensinnäkin valtion säätelyn ulottumisesta yhä uusiin yhteiskunnan toimintajärjestelmiin on seurannut nopeasti laajentunut hallintotehtävien joukko, jota valtion hallintobyokratian on kyettävä hallitsemaan kokonaissysteeminä (vrt. Vartola 1982,5). Siten esimerkiksi pyrkimys asioiden yhdenmukaisiin ratkaisu- ja käsittelytapoihin ei rajoitu vain vapaan sivistystyön sisäisiin organisaatio- ja toimintamuotoihin vaan niille haetaan hallinnollisia kehyksiä koko opetushallinnosta ja viime kädessä valtionhallinnosta kokonaisuutena. Järjestöjen sivistystyön erityispiirteet ja itsesäätelyn vaatimukset ovat valtionhallinnon rationaalisen järjestelyn kannalta hankalia poikkeamia ja niitä on vaikea ottaa huomioon, kun pyritään luokitamaan toimintoja selvärajaisiksi ja yksiselitteisiksi, kvantifioitaviksi yksiköiksi. Kvantifioinnin vaatimuksia on osaltaan lisännyt siirtyminen automaattisen tietojen käsittelyyn yleensä laskentateknologian kehittämisen.

Toinen kehityksen yleinen taustatekijä on taloudellisen kasvun laantumisesta aiheutunut valtion siirtyminen uudistushakuisuudesta julkisten menojen tarkkaan sääntelyyn. Menojen kasvun rajoittaminen on lisännyt hallintobyokraattien valtaa. Vapaata sivistystyötäkin koskevien ratkaisujen osalta valta on entistä enemmän keskittynyt valtiovarainministeriöön, joka asiantuntemukseltaan edustaa valtiotalouden kokonaishallintaa mutta ei sivistyspoliittisten kysymysten erityistuntemusta. Ongelmallista on että hallintobyokratia, joka teknisen rationaliteetin mukaan periaatteessa

ottaa valtioelinten päämääriä ja yleisiä strategisia periaatteita koskevat päätökset annettuina, tosiasiallisesti joutuu suunnittelutyössään ja väljästi muotoiltuja päätöksiä tulkitessaan tekemään itsenäisiä arvo- ja päämääräarviointeja sekä muokkaamaan niitä byrokraattisten toimintamallien kehikkoihin sijoittuviksi (vrt. Broström-Ekeröth 1977, 143—144).

Byrokraattinen ajattelu käytännössä

Erinomaista havaintoainesta byokratian näkökohtien sovittamisesta järjestöjen ja muun vapaan sivistystyön sääntelyyn tarjoaa opetusministeriön asettaman vapaan sivistystyön valtionosuustyöryhmän raportti (Opetusministeriö 1981). Työryhmän lähtökohtana oli opintokeskusten ja muiden vapaaseen sivistystyöhön luettujen organisaatioiden toiminnan ja vastaavasti valtion menojen kasvu, joka oli ylittänyt valtion tulo- ja menoarvioon varatut määrärahat. Tavoitteeksi asetettiin organisaatioiden toiminnan kasvun ja siihen liittyvän kustannuskehityksen entistä parempi ennakointi ja hallittavuus. Valtionbyokratian kannalta järjestelmän heikkoudeksi osoitettiin mm. se, etteivät opintokeskusten enempää kuin opistojenkaan suunnittelu- ja sääntelymekanismit olleet riittävän kiinteässä yhteydessä ao. toimintoihin kulloinkin käytettävissä olleisiin resursseihin eikä tulo- ja menoarvion laadintamenettelyyn (ilmaisutapa on lainattu raportista, mt. s. 1—2). Pulmalliseksi säätelyn kannalta todettiin ”toimintojen pitkälti vapaaehtoinen organisointi ja osallistujien valinta ilman erityisiä rajoituksia sekä koulustavoitteiden suhteellisen väljästä normistot yleensäkin, jotka ovat kasvattaneet toimintaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia” (mt. s. 1).

Opintokeskusten valtionapujärjestelmän erityisenä puutteena työryhmä piti sitä, ettei ”hyväksyttävälle toiminnan volyymin kasvulle ole ollut käytettävissä perusteena selkeää kulttuuripoliittista linjaa” (mt. s. 12). Totta olikin ettei lainsäädäntö ainakaan kurssitoiminnan kasvulle antanut mitään suuntaavia tehtävä- tai tarvikriteerejä. Pelkästään valtionhallinnon virkamiehistä koottua työryhmää eivät kuitenkaan kiinnostaneet toiminnan sivistysarvot sinänsä, se kaipasi kiinteitä normeja, joiden avulla käsiteltävät toiminnot voitaisiin mahdollisimman yksikäsitteisesti erotella ja luokitella.

Työryhmä päätyi esittämään, että mm. ennakoitavuuden parantamiseksi olisi kullekin ”toimintasektorille” laadittava KTS-suunnitelmaa konkretisoivat toimintapoliitti-

set ohjelmat. Niiden taas tulisi perustua riittävään koulutustarveselvitykseen. Valtionapujärjestelmien muutostavoitteeksi työryhmä asetti niiden mukauttamisen opetusalan valtionosuusjärjestelmien yleiseen kehityssuuntaan, mikä tarkoitti siirtymistä laskennallisiin ja suoriteperusteisiin valtionosuuksiin (mt. s. 33—34).

Opintokeskusten osalta kysymys siirtymisestä laskennalliseen ja suoriteperusteiseen valtionapujärjestelmään tuli esille vasta tarkasteltavana olevan kauden jälkeen, järjestöllisen sivistystyön toimikunnan ehdotuksena. En sen vuoksi käsittele sitä yksityiskohtaisesti tässä. Todettakoon vain että puhdas laskennallisille keskiarvoille rakentuva suoriteperusteisuus ilmeisesti lisäisi opintokeskuksissa ja järjestöissä painetta suuntautua — laadulliset tavoitteet sivuuttaen — sellaisiin toimintoihin ja järjestelyihin, joiden avulla keskimääräarvoja on helpoin kohottaa ja osallistujajoukkoja vaivattominta saada tilastolokuja kaunistamaan (Alanen 1983; vrt. Sihvonen 1985).

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän raportti (Valtiovarainministeriö 1980) puolestaan osoittaa, mitä vaikeuksia valtionhallinnolla oli, kun yritettiin sovittaa laskenta-toimessa tarpeellisten yhteismitallisten suureitten määrittäminen opintokeskusten tavoitteiden, työmuotojen ja toimintaolosuhteiden monivaihteiseen vaihteluun.

Tämä työryhmä pohti yhteisten mittareiden kehittämistä opintokeskusten henkilöstön työpanoksen ja tehokkaan käytön mittaamiseen. Mittareita tarvittiin, jotta voitaisiin säädellä opintokeskusten henkilöstön kasvua joitakin yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Työryhmän virkamiehet oskoivatkin kehityksen regressioanalyysin avulla löytäneensä menetelyn, jonka avulla opintokeskuksen henkilöstön ja toimintojen määrän riippuvuutta voitaisiin kaikissa opintokeskuksissa ja kaikkien toimintojen osalta yhdenmukaisella tavalla mitata. Tällaisessa tehokkuuden ja henkilöstötarpeen arvioinnissa jouduttiin ymmärrettävästi sivuuttamaan opintokeskusten ja eri toimintamuotojen laadulliset eroavuudet kokonaan.

Kuvatun kaltaiset kehittämisesitykset ja arviointimenettelyt olisivat sujuvasti toteutuakseen vaatineet sivistysjärjestöjen omaan tavoitteenasetteluun ja toimintamalleihin olennaisia muutoksia. Esimerkiksi usealle vuodelle ulottuvia ja koulutustarvearvioihin perustuvia tarkkoja toimintasuunnitelmia opintokeskukset voivat tuskin tehdä ellei keskusjohtoisuutta olennaisesti voimisteta ja vastaavasti tingitä perustason omatoimisuudesta, paikallisesti

vaihtelevien tarpeiden huomioon ottamisesta ja yleensä spontaanin aloitteisuuden periaatteesta.

Järjestöjen byrokratisoituminen

Edellä mainittujen työryhmien kaavailemat ja muut samansuuntaiset esitykset eivät tarkastelukauden aikana sellaisinaan toteutuneet. Käytettävissä olevan aineiston varassa ei ole mahdollista tarkasti osoittaa, mitä ja minkäasteista byrokratisoitumista järjestöjen tavoitteiden suuntautumisessa ja toimintamallien muuntumisessa vuosina 1976—1981 tosiasiallisesti tapahtui. Jotkin kehityspiirteet ovat joka tapauksessa ilmeisiä. Opintokeskusten henkilöstö- ja muiden resurssien kehittämistä niiden omien, toisistaan poikkeavien intentioiden ja rakenteiden mukaan rajoittivat hallintobyrokratian yhdenmukaistavat säätelymekanismit. Kurskien, opintokerhojen ja ohjaajakoulutuksen ohjelmien muotoilussa oli otettava huomioon valtionavun ehtoja soveltavat byrokraattiset ohjeet ja hyväksymiskriteerit. Okela-kusteluissa opintokeskusten edustajat väittivät, että valtionavun saamista varten oli ohjelmien tavoitteiden ja sisältöjen muotoilussa opittava käyttämään koodia, joka takaisi kouluhallituksen hyväksymisen. Ilman erityistä tutkimusta ei ole mahdollista arvioida, missä määrin tällaisen muuntokoodin käyttäminen merkitsi samalla järjestöjen omaankin perinteiseen tehtäväkäsitukseen sisältyvien kehysnormien kiertämistä.

Sivistysjärjestöjen omien tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden mukauttaminen valtionbyrokratian suoraviivaiseen määrälliseen ajattelutapaan on jo nykyisellään — vaikka valtionavun suoriteperusteisuutta ei ole toteutettu — ollut omiaan voimistamaan järjestöjen taipumusta ylikorostaa määrällisiä tavoitteita laadullisten kustannuksella. En käsittele tässä yhteydessä tavoitteiden määrällistymistä, jota lainuudistus on osaltaan ollut ruokkimassa (Alanen 1983).

3. Järjestöjen sivistystyön valtiollistuminen

Valtion aikuiskoulutuspoliittista aktivoitumista on siihen kohdistuvassa kritiikissä nimetty toisinaan vapaan sivistystyön valtiollistamispyrkimyksiksi. Valtiollistumisen on tällöin käsitetty aiheutuvan valtiovallan tietoisista intentioista kaventaa vapaan sivistystyön itsemääräämisoikeutta ja muuttaa sen perinteistä tehtäväkäsitystä (esim. Tuomikoski 1981).

Pinnallisimmat valtiollistumisväitteet ovat hakenneet todisteensa kasvaneesta paperisodasta, menojen kasvun rajoittamisesta tai sivistystehtäviä koskevien normien tulkinnasta, jota on pidetty organisaatioiden toimintavapauden virkavaltaisena rajoittamisena.

Tosiasiallisesti valtioelinten lainsäädännössä julkilausumat intentiot eivät ole varsinkaan järjestöjen sivistystyön alueella olennaisesti poikenneet vapaan sivistystyön omasta periaateohjelmissa ilmaistusta tehtäväkäsityksestä. Kun valtion säätelyn lisääntymistä halutaan analysoida vapaan sivistystyön valtiollistumisena on lähtökohdaksi syytä ottaa se rakenteellinen välttämättömyys, jolla organisaatioiden, kuten sivistysjärjestöjen, kasvava riippuvuus valtion taloudellisesta tuesta pakottaa niitä mukauttamaan omia tavoitteitaan ja menettelytapojaan valtionhallinnon byrokraattisia toimintaperiaatteita ja rakenteita noudattaviksi. Valtiollistuminen saa tämän mukaan olennaisen merkityksensä siitä valtiobyrokratian sisäisestä kehityksestä, jota edellä on kuvattu (vrt. Sihvonen 1985, 127—130).

Koko kansalaisyhteiskunnan läpikäyvänä kehitysprosessina valtiollistumisella on tarkoitettu kaikkialle yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin suhteisiin levittäytyvää valtiollista rakennetta (Hirsch 1983). Vartola on kuvannut nimenomaisesti kulttuuritoiminnan yleistä byrokraatistoitumista prosessina, jota voidaan nimittää myös valtiollistumiseksi: ”Tieteen, taitteen ja kaikkinaisen kulttuurin kehitys vaatii yhä enemmän julkisia varoja tuekseen. Mitä enemmän julkinen valta tukee perinteisesti autonomisia kulttuurin järjestöjä ja organisaatioita, sitä enemmän se työntää niihin omat valvonta- ja toimintamekanisminsa, peruseriaatteiltaan byrokraattiset organisaatiomuotoja hallintotavat. — Politisoitunut byrokraatia tuo perässään poliittiset kriteerit. Perinteiset ’itsemarvoiset’ kulttuuritoiminnan kriteerit joutuvat väistymään.” (Vartola 1982, 7—8). Poliittisen järjestelmän korporoituminen on ohjannut Vartolan tarkoittamien kulttuuritoimintojenkin — mm. järjestöjen sivistystyön — valtiollistumista. Valtiokoneistoon integroitu neet puolueet ja etujärjestöt ovat vaikuttaneet valtion tuen ohjailuun ja hallintobyrokratian vallan kasvuun mm. virkanimityksiä poliittisimalla.

Järjestöjen sivistystyön valtiollistuminen ylittää tietyn kynnyksen silloin, kun kysymyksessä ei enää ole pelkkä säännösten vaatima mukautuminen hallintobyrokratian säätelymuotoihin vaan sivistystyön harjoittajien omassa ajattelutavassa tapahtuu muutoksia,

joita määräävät sidonnaisuus valtiosäätelyn muotoihin ja korporatiivisen järjestelmän toimintaperiaatteiden ja menettelytapojen sisäistäminen. Luonnehdin seuraavassa lyhyesti kolmea kehityssuuntausta, jotka on tulkittavissa ajattelutapojen valtiollistumiseksi.

Riippuvuus valtion tuesta

Valtio rahoittaa nykyisin pääosan vapaan sivistystyön organisaatioiden toiminnasta. Tämä altistaa organisaatioita uuden toiminnan ideoinnissa ja suunnittelussa ajattelun valtiosidonnaisuuteen: taipumus ottaa huomioon vain ne toimintamahdollisuudet, joihin saadaan tai pitäisi saada valtion rahoitusta, on omiaan kasvamaan sitä mukaa mitä suuremmaksi valtion rahoitusosuus nousee. Olavi Alkio arvosteli 1980-luvun alussa yleistä taipumusta tulkita valtionapulai rajoiksi, joiden sisällä toimitaan. ”Niinpä useiden vapaan sivistystyön organisaatioiden toiminta omarahoitteisesti valtionavun ulkopuolella on sangen vähäistä. Jo tässä on nähtävissä säädöksien vapaan sivistystyön todellista vapautta rajoittavia piirteitä” (Alkio 1982, 98—99). Ajattelutavan valtiollistumiseen kuuluu tässä merkityksessä muun kuin valtionavun alaisen toiminnan jääminen sulkeutuneen kehän ulkopuolelle.

Järjestöjen sivistystyössä tämäntapainen liitupiiri-efekti ilmenee vaihtelevassa määrin; monilla sivistysjärjestöillä on runsaastikin opinto- ja kulttuuritoimintaa, joka ei kuulu valtionavun piiriin. Klaus Mäkelän mukaan ”hyvin monissa järjestöissä jäsenkunnan oma toimeliaisuus ja jäsenmaksutulot näyttävät suurempaa osaa Ruotsissa kuin Suomessa, jossa kansalaistoimintaa pyörittävät valtionavustukset ja aika lailla virkamiehiin rinnastuvat toimitsijat” (Mäkelä 1982). Vertailu ei päde Ruotsin ja Suomen sivistysjärjestöihin. Kuvatua kehitystä omavaraisuudesta tukisidonnaisuuteen on tapahtunut niin Suomen opintokeskusten kuin Ruotsin niitä vastaavien opintoliittojen piirissä.

Tarkkojen määräysten turvallisuus

Kun riippuvuus valtion rahoituksesta on suuri, muodostuu valtionbyrokratian ohjailun merkitys vapaan sivistystyön toimihenkilöille kaksiarvoiseksi. Tiukat säännökset ja valtionavun kaavamaiset laskentamenettelyt rajoittavat itsenäisen toiminnan vapautta mutta toisaalta valtionavun ehtoja koskevat yksiselitteiset tulkintatavat ja ohjeet helpottavat suunnit-

telua, ratkaisujen tekoa ja maksajan suhtautumisen ennakoimista. Huuhka on huomauttanut useassakin yhteydessä vapaan sivistystyön sisäisestä ristiriitaisuudesta, jossa hän on havainnut jatkuvasti vahvistuvia piirteitä. ”Toisaalta korostetaan vapaan sivistystyön autonomiaa, itsenäisyyttä, vapautta, jota täytyy säilyttää ja vaalia. Toisaalta taas odotetaan ja suorastaan toivotaan hallinnon taholta, ’ylhäältä päin’, entistä enemmän toimintaa ohjaituvia ohjeita ja määräyksiä” (Huuhka 1982, 21). Huuhka on esittänyt omansa sivistyshallinnon virkamiehen yleisohjeenaan ”Ei kaikkea pidä kysyä”, mikä tarkoittanee että vapaan sivistystyön toimihenkilöiden tulisi itsenäisemmin ja oma-aloitteisemmin käyttää hyväkseen se vapaa liikkuma-ala, joka valtionapuseränsä kehityksissä tarjoutuu. Taipumusta vaatia valtionhallinnon täsmällisiä ohjeita esiintyy myös opintokeskusten piirissä vaikka ehkä vähemmän kuin pitemmälle institutionaalistuneessa opistomuotoisessa sivistystyössä (Oke-la-keskustelut).

Valtion tuen varassa tapahtunut vapaan sivistystyön professionalistuminen selittää taustatekijänä ohjesidonnaisuuden lisääntymistä. Päätoimiselle ammattihenkilöstölle, jonka oma asema ja tulovastuu kytkeytyy kiinteästi toimien toimia valtionapuseränsä puitteisissa, ammattitehtävien hoitaminen on sitä selväpiirteisempää ja ratkaisujen riski sitä pienempi, mitä tarkemmin annetut ohjeet toimintaa sääntelevät. Tavoiterationaalinen ajattelutapa, jota edellä kuvattiin valtion hallintobyrokra-tian tunnuspiirteenä, on täten omiaan etene-mään opintokeskusten ja niiden jäsenjärjestö-jen hallintoon.

Korporoitunut järjestökoulutus

Puolue- ja etujärjestöjen aseman vahvistuminen opintokeskusorganisaatiossa on omalla tavallaan suunnannut kehitystä ajattelun valtiollistumiseen. Järjestökoulutus, jossa tavoitteet, sisällöt ja osallistujien rekrytoiminen määräytyy puolue- ja ammattijärjestöjen korporatiivisessa järjestelmässä hoitamien tehtävien mukaan, on tyydyttänyt ensisijaisesti tämän valtioon integroituneen korporatiivisen hallintajärjestelmän tarpeita. Mitä hallitsemattoman osuuden näihin tavoitteisiin suuntautunut järjestökoulutus on saanut, sitä vähemmälle osalle on jäänyt yhteiskunnallinen kasvatus, jonka tavoitteena on aikuisväestön yleisten kansalaisvalmiuksien parantaminen ja kriittinen asennoituminen vallanpitäjiin.

4. Byrokratia autonomian kaventajana

Vapaan sivistystyön perinteistä itsemääräämisoikeutta eivät ole olennaisesti kaventaneet valtiovallan tietoiset pyrkimykset vaan valtiokoneiston byrokraattiset toimintaperiaatteet, joihin valtioneusta riippuvaiset opintokeskukset ja opistot ovat yhä tiukemmin sidoksissa. Voidaanko byrokraatisoitumista purkaa tai yleensä nykyistä paremmin hallita, on kysymys johon tutkimus voi antaa vain vastauksen rakennusaineiksia. Niitä käsittääkseni on edellä esittämästänikin koottavissa.

Juha Sihvonen on pohdiskellut vapaan sivistystyön byrokraatisoitumista omista lähtökohdistaan mutta päätyneet kanssani monissa suhteissa samansuuntaisiin ajatuksensuuntauksiin (Sihvonen 1985). Artikkelinsa lopuksi Sihvonen kehottaa vapaan sivistystyön kenttää puolustamaan autonomiaansa vaikuttamalla poliittisiin päätöksentekijöihin. Mahdollisuudet hän näkee ennen muuta siinä, ettei byrokrati-alla ole ”vain yhtä tahtoa, vaan useita, joskus jopa ristiriitaisiakin tahtoja” (mt. s. 131).

Yhdyn Sihvosen käsitykseen vaikuttamisen mahdollisuuksista. En kuitenkaan pidä osu- vana vastakkainasettelua, jossa puolustusrinta- ma edustaa yhtenäisenä vapaa sivistystyö aat- teineen ja vastustajat, vapauden kaventajat, personoituvat byrokraateiksi tai konkretisoitu- vat tietyiksi valtaryhmiksi. Ongelmanahan on juuri yhteiskunnan byrokraatisoitumisen näky- mätön pakko, joka hyvin pitkälle on valtion hyvää tarkoittavan ja mm. vapaan sivistystyön organisaatioiden vaatiman säätelyn tarkoitta- matonta seurausta.

Autonomian puolustamisen ainoa pitävä pe- rusta on byrokraatisoitumisen olemuksen ym- märtäminen ja oman osallisuuden tunnustami- nen sen voittokulussa.

Lähteet

- Alanen, A. 1983. Järjestöjen sivistystyön kehittämi- nen. Aikuiskasvatus 4, 1983.
- Alkio, O. 1982. Valtiovallan lupaukset ja veloitteet vapaan sivistystyön kehittämisessä. Vapaan si- vistystyön XXVI vuosikirja. WSOY.
- Arvidsson, L. et al. 1983. Vuxenutbildningsmål och fördelningspolitik. Uppsala universitet, Sociolo- giska institutionen.
- Hirsch, J. 1983. Turvavaltio. Vastapaino.
- Huuhka, K. 1982. Katsaus vapaan sivistystyön ta- pautumiin edellisen kokouksen jälkeen. Vapaan sivistystyön XXVI vuosikirja. WSOY.

-
- Mäkelä, K. 1982. Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltion kriisi. *Tiede ja edistys* 2, 1982.
- Opetusministeriö 1981. Vapaan sivistystyön valtionosuustyöryhmän muistio.
- Sihvonen, J. 1985. Vapaa sivistystyö ja valtio. Teoksessa Tuomisto, J. & Manni, E. (toim.). *Humanistin teemojen tuntumassa*. Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol 196.
- Tuomikoski, P. 1981. Kadotettu ja jälleen löydetty vapaa sivistystyö. *Opistolehti* 6, 1981.
- Valtiovarainministeriö 1980. Opintokeskusten alueorganisaation ja henkilöstörakenteen kehittämistä selvittäneen työryhmän muistio.
- Vartola, J. 1979. Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Acta Universitatis Tamperensis, ser. A, vol 103.
- Vartola, J. 1982. Hallinto ja yhteiskunta. *Hallinto* 5, 1982.
- Vettenranta, S. 1984. Laki ei takaa tasa-arvoa. *Aikuiskasvatus* 2, 1984.