

Henkilöstö ja julkiset tilat rakennushallituksen raunioilla

Eräsaari, Leena (2002): Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen. Helsinki: Gaudeamus. 232 s.

Maamme julkinen sektori on organisoitunut merkittäväällä tavalla uudelleen 1980-luvun lopulta lähtien. Valtion virastoja on muun muassa yhdistetty, liikelaitostettu, yksityistetty ja lakkautettu. Ilmiö on liitetty yleiseen kansainväliseen kehitykseen, jonka rantautumista Suomeen edisti osaltaan 1990-luvun alussa maattamme vaivannut vaikea taloudellinen lama. Julkista hallintoa pidetään nykyisin epämuodikkaana ja sitä arvostellaan kovin sanoin tehottomuudesta. Muodikasta sen sijaan on julkisten organisaatioiden muuttaminen yksityisen kaltaisiksi esimerkiksi yhtiöittämisen kautta.

TEOKSEN TARKOITUS

Leena Eräsaari kuvaa teoksessaan mielenkiintoisella tavalla edellä kuvatun muoti-ilmiön vaikutuksia julkiseen hallintoon. Tarkemmin sanoen teoksessa tarkastellaan valtion uudelleenorganisointumista, yhtiöittämistä ja liikelaitostamista, käyttäen esimerkkinä 1990-luvun puolivälissä lakkautettua ja uudelleenorganisoitua rakennushallitusta. Eräsaari pitää kyseistä organisaatiota "symbolisesti puhuttelevana esimerkkinä siitä, mitä julkiselle sektorille ylipäänsä tapahtuu".

Teos ohjaa julkisen hallinnon uudistumisesta käytävää keskustelua uusille linjoille. Aihetta lähestytään teoksessa toisaalta julkisten tilojen ja toisaalta niitä organisoivien tahojen näkökulmasta. Ehkä keskeisimpänä näkökulmia yhdistävänä punaisena lankana teoksessa toimii demokratian käsite. Demokratian perusajatukseen on tuoda asiat päivän valoon ja yhteisesti keskusteltaviksi. Länsimainen demokratia yhdistyy ajattelussamme antiikin Ateenaan ja tarkemmin Agoraan, jonka "henkisiä perillisiä nykyiset julkiset tilat ovat". Agoralla pyrittiin aikoinaan lisäämään sosiaalisuutta ja antamaan kaikille kansalaisille mahdollisuus osallistua asioiden käsittelyyn.

Demokratia on esillä myös teoksen tavoitteissa. Teoksessa pyritään selvittämään, kuinka

demokratian perusajatus toteutui rakennushallituksen lakkauttamisen ja uudelleenorganisoinnin yhteydessä. Lisäksi teoksessa selvitetään, kuinka ja missä julkisten tilojen funktiota käsiteltiin sekä miten työntekijät osallistuivat muutoksen suunnitteluun ja vaikuttivat omaan tilanteeseensa.

Eräsaari luonnehtii itse teostaan juonikertomukseksi. Vahvempi, niin sanottu organisaatiojuoni, pyrkii edellä mainitun työntekijöiden osallistumisen lisäksi hahmottamaan yleisemmän työntekijöiden kohtelua uudistusprosessin aikana. Eräsaari kuvaa, millaista oli työskennellä rakennushallituksessa organisaatiouudistuksen aikana sekä millaista oli joutua työttömäksi tai eläkkeelle tai jatkaa työskentelyä rakennushallituksen raunioille perustetuissa uusissa organisaatioissa.

Teoksen toinen juoni keskittyy julkisten tilojen ja rakennusten funktioihin eri aikoina ja pohtii, mihin suuntaan ne ovat kehittymässä. Julkisista rakennuksista etualalle nostetaan yliopistorakennukset.

AINEISTO

Teos perustuu empiiriseen tutkimukseen, jossa keskeisinä aineistoina on käytetty rakennushallituksen sisäisiä henkilöstölehtiä ja haastatteluja. Otteet uudistuksen suunnittelun ja toteutuksen aikana ilmestyneistä lehtikirjoituksista tuovat elävyyttä uudistusprosessin kuvaukseen. Samalla lukijalle hahmottuu hyvin, millaisen tiedon varassa organisaation henkilöstö joutui muutosta odottamaan ja pohtimaan sen vaikutusta omaan elämäänsä. Osittain uudistusprosessin kuvauksessa on hyödynnetty myös rakennushallituksen eräiden johtajien haastatteluja.

Johtajien lisäksi tutkimusta varten on haastateltu noin kolmeakymmentä siivoojaa ja naisarkkitehtiä. Näiden haastattelujen avulla teoksessa valotetaan työntekijöiden kokemuksia ja selviyty-

mistä uudistusprosessista. Erityisesti teoksessa tarkastellaan naistyöntekijöiden asemaa uudistusprosessissa. Eräsaari antaa puheenvuoron monia aiempia tutkimuksia laajemmin uusissa organisaatioissa työtään jatkaneiden lisäksi myös niille naisille, jotka jäivät pois työelämästä, joko työttömäksi tai eläkkeelle.

Tutkimuksen keskittyminen naiseen on perusteltua, koska rakennushallituksen suurin työntekijäryhmä, siivoojat, olivat pääosin naisia. Uudistusten vaikutukset naistyöntekijöihin ja mielestäni yleisemminkin organisaation henkilöstöön ovat jääneet aiemmissa aiheeseen liittyvissä tarkasteluissa melko vähälle huomiolle.

Eräsaari tarkastelee empiirisen esimerkin valossa myös uudistusprosessin aikaansaamia muutoksia julkisissa tiloissa ja rakennuksissa sekä niiden tehtävissä. Esimerkkinä käytetään Jyväskylän yliopistoa ja sinne 1990-luvun lopulla valmistuneeseen uuteen rakennukseen liittyvää prosessia.

RAKENNUSHALLITUKSEN UUDISTUSPROSESSI

Rakennushallituksen lähes 200-vuotinen historia maamme julkisten rakennusten suunnittelijana, rakennuttajana, omistajana ja ylläpitäjänä päättyi radikaaliin uudistukseen 1990-luvun puolivälissä. Lakkautetun viraston raunioille syntyi kaksi uutta organisaatiota, Valtion kiinteistölaitos ja Engel-Yhtymä. Näiden ohella muutosvaiheessa toimi väliaikainen niin sanottu alasajo-organisaatio. Organisaatio perustettiin niitä varten, jotka eivät olleet löytäneet itselleen työtä.

Rakennushallituksen uudistuksesta pyrittiin tekemään uudistusten "mallioppilas". Rakennushallitus päätettiin muuttaa suoraan valtion osakeyhtiöksi. Käytäntö oli poikkeuksellinen, sillä aiemmissa valtion hallinnon uudistuksissa virastot oli muutettu ensin liikelaitokseksi ja yhtiöitetty mahdollisesti vasta myöhemmin. Prosessi oli monella muullakin tavalla erityinen aiempiin uudistuksiin verrattuna, eikä ainoastaan positiivisessa mielessä.

Mielestäni uudistusprosessin poikkeuksellisuutta ja sen negatiivisia piirteitä kuvaa hyvin Eräsaaren keksintö rakennushallituksen rinnastamisesta Titanicin ja sen jäävuoreen törmäymiseen. Tässäkin tapauksessa matka eteni

verkkaisesti, mutta lopullinen muutos tapahtui nopeasti ja oli kooltaan ja vaikutuksiltaan ennennäkemätön.

Rakennushallituksen uudistamisesta alettiin puhua jo 1980-luvun lopulla. 1990-luvun alkuvuosina organisaatioissa valmisteltiin tulosohjaukseen ja -johtamiseen siirtymistä. Visioissa oli esillä myös viraston mahdollinen liikelaitostaminen. Lähtökohtana pidettiin kuitenkin viraston pysymistä jatkossakin yhtenä organisaationa, joka hoitaa kaikki tehtävät rakennusten suunnittelusta ylläpitoon.

Valtiovarainministeriöllä oli kuitenkin oma suunnitelmansa, ja se ottikin ohjat käsiinsä vuonna 1993. Samalla rakennushallitus menetti käytännössä mahdollisuudet vaikuttaa omaan kohtaloonsa. Valtiovarainministeriö päätti viraston jakamisesta kahteen osaan: rakennusten omistamisesta ja kiinteistöhallinnasta huolehtivaksi kiinteistölaitokseksi sekä palvelutehtävistä, kuten siivouksesta, huolehtivaksi valtion osakeyhtiöksi. Jälkimmäiseltä organisaatiolta vaadittiin siivoustoimintojen osalta kannattavuutta alusta alkaen.

Uudistus oli kaikkea muuta kuin hallittu rakennemuutos. Myöskään demokratian vaatimus asioiden tuomisesta yleisesti keskusteltaviksi ja päätettäviksi ei toteutunut. Eräsaaren sanoin "Julkisen tilan rakentajien ja ylläpitäjien kohtaloa ei käsitelty julkisessa tilassa - ei eduskunnassa eikä ilmeisesti hallituksen sisälläkään, muusta julkisuudesta puhumattakaan". Eduskunnassa asia oli esillä ainoastaan budjetin yhteydessä. Uudistusta suunniteltaessa ei niin ikään keskusteltu sellaisten hallinnon alojen kanssa, joilla oli jo kokemuksia organisaatiouudistuksista.

Eräsaaren mukaan maamme julkisen hallinnon uudistusten taustalla on havaittavissa selvä pyrkimys pysyä kansainvälisen yksityistämistä korostavan muodin mukana. Toisaalta uudistuksille on tyypillistä pyrkiminen omaperäisyyteen keksittäessä keinoja uudistuksen toteuttamiselle. Tällainen erottautumispyrkimys ajoi myös rakennushallituksen tapauksessa muiden kokemuksista oppimisen edelle ja aiheutti monenlaisia ongelmia.

UUDISTUKSEN HENKILÖSTÖVAIKUTUKSET

Demokratian vaatimus ei toteutunut rakennushallituksen lakkauttamisen yhteydessä myöskään entisten työntekijöiden tapauksessa. Eräsaari

kuvaa yhtiöittämistä väkivaltaiseksi prosessiksi, jonka uhriksi joutui merkittävä määrä työntekijöitä ja erityisesti naistyöntekijöitä. Rakennushallituksen reilusta 3000 henkilöstä noin puolet sijoittui uusiin organisaatioihin ja puolet joutui hakeutumaan muualle. Määrä oli aiempiin valtion hallinnon uudistuksiin verrattuna omaa luokkaansa. Suurin osa irtisanotuista jäi työttömäksi tai varhennetulle eläkkeelle, vain harva sijoittui muihin valtion virastoihin.

Irtisanotuiksi tulivat juuri ne, jotka olisivat eniten tarvinneet työtä. Heidän joukossaan oli esimerkiksi yksinhuoltajia sekä naisia, joilla oli pieniä lapsia tai muita hoitovelvoitteita. He eivät pystyneet irtisanomisten aikaan välttämättä olemaan läsnä työpaikalla niin paljon kuin olisi vaadittu. Näkymättömyys kostautui myös muun muassa äitiyslomalla olleiden sekä esimiehen kanssa eri rakennuksessa työtä tehneiden kohdalla. Irtisanomisen syyksi saattoi riittää myös ammatit yhdistysaktiivisuus. Työntekijöillä itsellään ei ollut juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa omaan kohtaloonsa. Myöskään ammattiliitot eivät olleet kovin halukkaita ajamaan työntekijöiden asemaa, mikä aiheutti runsaasti katkeruutta sekä uusiin organisaatioihin siirtyneissä että työttömäksi jääneissä.

Irtisanomiset saivat varsin paljon julkisuutta, eivätkä vähiten sen takia, että osa niistä toteutettiin laittomasti. Todennäköisesti valtio toimi näin vieläpä tietoisesti. Laittomuuden seuraukset on muissakin tapauksissa arvioitu Eräsaaren mukaan saatavia säästöjä pienemmiksi. Rakennushallituksen tapauksessa valtio määräti maksamaan korvauksia irtisanotuille. Tämä puolestaan aiheutti katkeruutta Engelille siirtyneissä työntekijöissä, joiden palkka oli huono ja työmäärä lisääntynyt. Eniten työntekijöiden välejä hiersi myös se, etteivät työnsä säilyttäneet halunneet taistella työttömäksi jääneiden puolesta. Eräsaari arvioi uudistusprosessin vaikuttaneen ehkä selvimmin juuri ihmisten välisiin suhteisiin. Vaikutus näkyy myös Valtion kiinteistölaitoksella, jossa uudistus tapahtui maltillisemmin kuin siivoojien kohdalla.

Uudistuksen suunnittelun hitaus sekä tiedon vähäisyys muutoksen etenemisestä lisäsi osaltaan muutosprosessin hankaluutta työntekijöiden näkökulmasta. Työntekijöiden huomio keskittyi odottamiseen sen sijaan, että he olisivat pyrkineet turvaamaan oman asemansa ja työsuhte-etunsa. Uudistus johtikin etenkin siivoojien

kohdalla työsuhte-etujen heikentymiseen. Merkittäviä heikennyksiä onnistuttiin tosin hieman inhimillistämään lakon avulla.

Kaiken kaikkiaan niin tutkimusta varten haastatellut siivoojat kuin naisarkkitehditkin kokivat tulleen kohdelluiksi epäoikeudenmukaisesti muutosprosessin aikana. Arkkitehdit kokivat kilpailun töistä koventuneen työntekijöiden välillä. Toisaalta työ oli heidän mielestään muuttunut mielekkäämmäksi, kun se oli lähentynyt yksityisen puolen toimintaa. Siivoojat sen sijaan kokivat tilanteen yksinomaan heikentyneen. Engelille siirtyneet työntekijät joutuivat tekemään enemmän töitä pienemmällä palkalla. Myös heidän työskentelyaikansa vaihtuivat osittain säännöllisestä päivätyöstä aamu- ja iltatyöhön. Näin myös siivoojien näkyvyys väheni, kun siivous hoidettiin virastojen ollessa kiinni.

Työ koettiin kuitenkin edelleen tärkeäksi. Eräsaari arvioikin, että yksilöllistyneessä yhteiskunnassa työ ja sen arvostus ovat muuttuneet entistä tärkeämmiksi, kun työn löytäminen ja sen säilyminen on muuttunut epävarmemmaksi. Toisaalta erityisesti naisten työnteko on vaikeutunut julkisen sektorin alasajon myötä. Muun muassa valtiolla kiinteiden työaikojen menettäminen on johtanut siihen, että työ ja perhe-elämä on yhä vaikeampi yhdistää järkevästi toisiinsa.

UUDISTUKSEN VAIKUTUKSET JULKISIIN TILOIHIN

Huonosti hoidetun henkilöstöpolitiikan ohella Eräsaari kritisoi voimakkaasti Valtion kiinteistölaitoksen uutta vuokratilaitteikka. Uudistusprosessin myötä julkisista tiloista peritään "aitoa markkinavuokraa". Eräsaaren mukaan markkinavuokria tai tuottovaatimuksia voisi kuitenkin määrittää julkisille rakennuksille vain siinä tapauksessa, että kansalaiset maksaisivat myös rakennuksissa tarjottavista palveluista markkinahinnan. Näin ei tapahdu ja markkinavuokra aiheuttaa julkisille instituutioille monenlaisia ongelmia. Tästä aiheesta käydään edelleen keskustelua julkisuuksissa.

Vuokran periminen aiemmin ilmaisista tiloista on pakottanut viranomaisia supistamaan toimintaansa, kun rahoitusta ei saada lisää ja toiminta samalla lisääntyy. Tilakustannusten säästämiseksi viranomaiset ovat muun muassa pyrkineet vähentämään virastossa asiointitarvetta tarjo-

amalla sähköisiä palveluja. Monet viranomaiset ovat myös luopuneet sivutoimipisteistä ja keskitäneet toimintansa suurempiin yksiköihin. Julkiset palvelut ovat näin siirtyneet monien kansalaisten näkökulmasta kauemmas ja palvelu on tässä mielessä heikentynyt. Toisin sanoen julkisten tilojen säästäminen on johtanut demokratian kaventumiseen alueellisesti. Demokratian näkökulmasta uudistuksen yhteydessä ongelmallista oli myös, ettei sen vaikutuksia julkisiin rakennuksiin ja niiden tehtäviin pohdittu missään vaiheessa.

Valtion hallinnon muuttuminen markkinoiden tapaan toimiviksi on aiheuttanut myös esimerkiksi kohteena käytetyissä yliopistoissa rationaalisuuden sijaan irrationaalisuutta ja näennäistoimintaa. Toimivilla markkinoilla asiakkaan tulisi voida valita erilaisista vaihtoehdoista. Yliopistojen tapauksessa markkinat eivät kuitenkaan voi olla aidot, koska niiden valinnanvara rakennusten suhteen on rajallinen. Yliopistot eivät voi toimia missä tahansa tiloissa.

Vuokrien lisäksi julkisille tiloille on uudistuksen myötä tullut muitakin kustannuksia esimerkiksi henkilöstö- ja hallintokuluina. Jyväskylän yliopistossa muun muassa tila-asioista huolehtii nykyisin erillinen kiinteistöyksikkö. Eräsaaren mukaan tulisikin selvittää, millaisia kustannuksia organisaatiouudistuksesta on vuokrien lisäksi aiheutunut julkisille instituutioille.

LOPUKSI

Kaiken kaikkiaan kirja tuo kaksi tarpeellista uutta näkökulmaa julkisen hallinnon uudistuksista käytävään keskusteluun. Asian käsittelyn keskiössä ovat perinteisten taloudellisten kysymysten sijaan henkilöstövaikutukset ja erityisesti naisnäkökulma. Myös uudistusprosessin yhdistäminen julkisten tilojen tehtävien sekä julkisen sektorin palvelutuotannon muutoksiin antavat uutta ajatteleminen aihetta.

Kahden näinkin erilaisen näkökulman käsitteleminen samassa teoksessa on haastavaa.

Lukija joutuukin mielestäni hieman pohtimaan näkökulmien yhteyttä toisiinsa, mutta se löytyy kuitenkin pienellä vaivannäöllä. Syynä näkökulmien erillisyyteen saattaa osittain olla se, että Eräsaaren tarkoituksena oli käsitykseni mukaan alun perin keskittyä voimakkaammin julkisiin tiloihin ja niiden suunnitteluun. Rakennushallitusta hän piti vielä tutkimuksen suunnitteluvaiheessa

”vain yhtenä muutettuna valtion keskusvirastona muiden joukossa”. Lähempi tutustuminen uudistusprosessiin paljasti kuitenkin sen poikkeuksellisuuden. Eräsaaren mielenkiintoa henkilöstövaikutuksia kohtaan lisäsi myös hallinto-oikeuden antama päätös laittomista irtisanomisista.

Erilaiset näkökulmat saattavat häiritä lukijaa myös silloin, jos hän on kiinnostunut joko vain uudistuksen vaikutuksista organisaation sisällä tai vain julkisia tiloja koskevista kysymyksistä. Tällöin koko kirjan lukeminen ja asioiden haltuun ottaminen antiikin Agorasta aina nykyisiin rakennushallituksen jälkeisiin organisaatioihin asti saattaa tuntua paikoitellen raskaalta. Toisaalta teoksen leviämisen kannalta erilaisten ihmisten mielenkiinnon herääminen on positiivinen asia.

Edelleen valittuihin näkökulmiin liittyen jäin miettimään teoksessa sinänsä hyvin perustellun naisnäkökulman vaihtoehtoja. Miestyöntekijöiden ottaminen vertailuryhmäksi olisi saattanut syventää kiinnostavalla tavalla naisten haastatteluilla saatuja tuloksia.

Teos on sävyllään kriittinen. Julkisen hallinnon uudistuksista ei käytetyn esimerkin valossa tunnu juuri löytyvän positiivisia puolia. Kielteiset puolet saattavat yleisesti julkisen hallinnon uudistuksia ajatellen jopa ylikorostua. Kielteisyyttä johtuu kuitenkin rakennushallituksen tapauksessa paljolti uudistuksen toteutustavasta. Viraston suora yhtiöittäminen oli prosessina poikkeuksellisen draamaattinen ja sillä oli myös erityisen voimakkaita seurauksia. Julkisen hallinnon uudistuksista ja niiden vaikutuksista puhuttaessa onkin tärkeää pitää uudistuksen toteutustapa erillään uudistuksesta ja sen tavoitteista. Pelkkä huono uudistuksen toteutustapa ei vielä tee koko uudistuksesta epäonnistunutta, eikä päinvastoin.

Esitetystä kritiikistä huolimatta teos on mielestäni tärkeä ja mielenkiintoinen. Suosittelen sitä lämpimästi kaikille julkisen hallinnon uudistamisesta kiinnostuneille. Toisaalta suosittelen teosta myös niille, jotka haluavat tutustua julkisiin tiloihin ja rakennuksiin sekä niiden tehtäviin historiasta nykypäivään. Teos on tyyliään pääosin kertovaa ja miellyttävää lukea. Kerrontaa värittävät hyvin henkilöstölehtien ja haastattelujen osuvasti valitut lainaukset, samoin kuin elävä kielenkäyttö ja monet ajatuksia herättävät kielikuvat.

Jaana Haatainen