

HYVÄN VIRKAMIEHEN MAHDOLLISUUDESTA

Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista. Artikkelikokoelma. Valtion koulutuskeskuksen julkaisusarja B nro 32, 1984. Helsinki 1984. 80 s.

Artikkelikokoelma on tuotettu alunperin Valtion koulutuskeskuksen hallinto-toiminnan koulutusohjelmaa varten. Sen ovat toimittaneet Seija Mäkelä ja Leena Oulasvirta. Julkinen keskustelu asiasta on turhan yksipuolisesti käsitel-lyt korruptiota lahjusoikeudenkäyntien ja hallinnon politisoitumisen pohjalta. Tämä on johtanut ongelma-alueen yksinkertaistamiseen ja osittain naiiviin uusmoralismiin virkamiehiä kohtaan. Teos on tervetullut monipuolistamaan tätä pohdintaa. Soisi toimittajistakin edes muutaman lukevan sen.

Vaikka kyseessä onkin suhteellisen suppea kokoelma, tyydyn näkökulmien suuren keskinäisen eroavaisuuden takia keskittymään tässä yhteydessä vain kahden kirjoittajan, Juha Vartolan ja Juhani Nikkilän ajatusten tarkempaan arviointiin. Mainittujen lisäksi kokoelmassa kirjoittaa *Jaakko Uotila* aiheesta »Virkamiesmoraali – riittävätkö rikoslain säädökset?», *Antti Kivivuori* aiheesta »Virkatyön eettisiä näkökulmia», *Arno Hannus* otsikolla »Virkamiehen objektiivisuus» sekä *Heimo Lampi* aiheesta »Esimiehen vastuu». Kokoelman erilaisten näkökulmien vuoksi olisi ollut aiheellista teettää jollakulla yhteen-veto kirjoituksista ja käsitteellinen selvennys aiheesta sekä liittää ne kokoel-man alkuun tai loppuun. Tällä tavoin olisi voitu välttää sirpalemaista kokonais-vaikutelmaa.

Juha Vartola käsittelee kirjoituksessaan »Hyvä virkamies hallintotieteelli-ssä ajattelussa» ideaa hyvästä virkamiehestä eräissä hallintotieteen teoria-perinteissä. Hän mainitsee omasta näkökulmastaan tärkeimmiksi hyvää virka-miestä koskeviksi kysymyksiksi seuraavat: a) mitkä ovat virkamiesten tär-keimpiä arvoja, b) voivatko he työssään noudattaa ja toteuttaa näitä arvoja

sekä c) missä määrin ja millä tavoin vallitsevat yhteiskunnalliset ja hallinnolliset tekijät yleensä suosivat ja mahdollistavat yksilöllisten arvojen toteuttamista virkatyössä?

Vartola kuvailee lyhyesti Henri Fayolin, Max Weberin ja Herbert Simonin ajattelua hyvästä virkamiehestä. Hyvä virkamies on Fayolille hyvä, jos hänellä on korkean tason fyysiset, henkiset, moraaliset ja tiedolliset ominaisuudet sekä riittävästi kokemusta. Weberin hyvä byrokraatti (kuvailevassa, ei preskriptiivisessä mielessä esitettyinä) taas on tiedollisesti pätevä ja ehdottoman lojaali esimiehelleen. Simonilla hallinnossa toimiva henkilö on »tehokas» kun hän samastuu täydellisesti organisaation pyrkimykseen, mutta (Vartolan tulkinnan mukaan) »hyvä» vasta kun hän kykenee analysoimaan organisaationsa tarkoituksensa yhteiskunnallisessa mielessä.

Vartola kehittää Simonin ajatusta päätyen toteamaan, että hyvä hallinto-virkamies on se, joka on analyttinen oman työyksikkönsä toiminnan seurausten ja merkityksen suhteen ja aloitteellinen tavoitteiden tarkistamisessa ja uudelleenarvioinnissa. Hyvällä virkamiehellä ei toiminnan oikeellisuuden ja mielekkyyden mitaksi riitä se, että ylempien tahojen tekemät päätökset, joiden mukaisesti hän toimii, »on säädetty oikeassa järjestyksessä». Vartola siis edellyttää (tai tulkitsee Simonin edellyttävän), että virkamiehen on huolehdittava jatkuvasti oman työyksikön itsereflektiosta suhteessa sen ympäristöön ja siitä, että työyksikön tavoitteita ja toimintatapoja ei aleta pitää itsestäänselvyyksinä tai muuttumattomina.

Vartola viittaa seuraavaksi kansainväliseen keskusteluun hyvästä virkamiehestä ja väittää yhä keskeisemmäksi kysymykseksi nousseen sen, miten saada virkamiehet haluamaan parantaa omaa toimintaansa tilanteessa, jossa vallitsee hallinnon tuloksellisuusvaatimuksesta seuraava työtahdin kiristyminen ja jossa byrokraattinen kulttuuri pikemminkin tekee välinpitämättömäksi kuin motivoi toiminnan parantamisyrittäisiin. Niinpä hän seuraavaksi esittelee byrokraattista organisaatiokulttuuria sekä sitä ylläpitäviä ja vahvistavia organisaation rakenteellisia ja toiminnallisia piirteitä niinä tekijöinä, jotka muodostavat esteet hyvänä virkamiehenä toimimiselle.

Paul Baten tutkimukseen nojautuen Vartola mainitsee byrokraattisen organisaatiokulttuurin tärkeimmäksi luonteenpiirteeksi yleisen *negatiivisuuden*, jota luonnehtivat epäemotionaalisuus, persoonattomuus, alistaminen ja alistuminen, konservatismi, eristäytyminen sekä antipatia. Allen H. Bartonin, Michel Crozierin sekä omien aikaisempien tutkimustensa pohjalta hän rakentaa mielenkiintoisen mallin niistä toiminnallisista ja rakenteellisista tekijöistä, jotka vahvistavat tuota negatiivisuutta organisaatioissa. Näitä ovat mm. heikko tai vääristynyt sanktiojärjestelmä, toimintasääntöjen tiukkuus, palvelua ja ammattitaitoa koskevien ammatillisten normien heikkous sekä se, että

tärkeä päätöksenteko sijaitsee muualla kuin itse työyksikössä.

Lisäksi Vartola mainitsee byrokraattista kulttuuria selittäväksi tekijäksi byrokratian traditionaalisen yhteiskunnan kurinpitotehtävän, johon on aina sisältynyt epäluuloisuus ja epäluottamus. Kun byrokraattinen organisaatio ja hallintotapa ovat tällä hetkellä yleisiä myös muissa julkisissa tehtävissä kuin kurinpitoon liittyvissä, pitää Vartola debykroatisointia paremman organisaatiokulttuurin edellytyksenä etenkin näissä uusissa yhteiskunnallisissa tehtävissä toimivissa organisaatioissa. Onhan selvää, että esimerkiksi byrokraattista kulttuuria luonnehtiva alistaminen ja alistuminen ei muodosta tehokkuus-, välinpitämättömyys- ym. ongelmia niin paljon puolustusvoimissa kuin kulttuurihallinnossa.

Vartola tulee siis implisiittisesti todenneeksi, että byrokraattinen kulttuuri ja sitä ylläpitävät tekijät ovat hyvän virkatoiminnan esteenä eri mitassa eri puolilla julkista hallintoa. Niin ollen hänen johtopäätöksensä, että hyvän virkamiehen mahdollisuus on byrokraattisten rakenteiden murtamisessa, koskee vain osaa virkamiehistä. Tätä seikkaa olisi tullut painottaa selvemmin, jotta artikkelin päättävä hyvän virkatoiminnan kannalta toivottavien toimenpiteiden luettelo ei tuntuisi liian raflaavalta. Samalla toimenpide-ehdotuksia jää kaipaamaan niiden virkamiesten osalta, jotka toimivat yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtivilla ja muilla perinteisillä repressiivisillä valtion tehtäväalueilla. Ei kai ole ajateltava, että esimerkiksi puolustusvoimien hallinto olisi »ettisesti valmis», koska siellä byrokraattinen hallintotapa on edelleen ilmeisen perusteltu. Byrokraattinen organisaatiokulttuuri on ongelma myös asiallisesti perusteltavissa olevassa byrokratiassa, mihin Weberin ajatukset byrokratian dysfunktioista myös viittaavat.

Vartola esittää ajatuksia siitä, miten saada aikaan enemmän responsiivinen ja kansalaisista välittävä hallinto. Hän mainitsee kaksi keinojoukkoa: desentralisoinnin ja byrokraattisen kulttuurin aikaansaaman virkamiesetiikan muuttamisen. Lähestymistapa on rakenteellinen. Hän sitoo jälkimmäisen tiukasti edelliseen. Desentralisointi ja itseohjautuvien, itsehallinnollisten paikallistason organisaatioiden luominen ja kehittäminen ovat hänellä hallinnon aidon kansalaisläheisyyden, virkamiesten työn kokemisen mielekkääksi sekä asioihin vaikuttamismahdollisuuden lisääntymisen edellytyksiä. Ongelmallista tässä ajattelussa on se, että hallintoyksiköiden kulttuurin muuttaminen annetaan ylimpien organisaatiotasojen tehtäväksi, niiden, joilla on toimivalta päättää Vartolan esittämistä rakenteellisista muutoksista. Siis päätökset byrokraattisen organisaatiokulttuurin muuttamiseksi tehdään jälleen muualla kuin hallintoyksikössä itsessään! Jos seurataan artikkelissa aiemmin esiintuotua ajatuskulkua, tämä johtaa virkamiesten välinpitämättömyyteen sen organisaatiokulttuurin muuttamisen suhteen, jonka osana he itse elävät. Näin

byrokraattisen kulttuurin murtaminenkin byrokratisoituu.

Vartolan artikkeli analysoi ja käsitteistää tiiviisti byrokraattisen kulttuurin ja ajattelutavan rakenteellisia puitteita. Mutta kun pyritään löytämään keinoja hyvän virkatoiminnan – jota kirjoituksessa kuvataan responsiiviseksi sekä kansalaisista kiinnostuneeksi ja heistä välittäväksi – mahdollistamiseksi, on välttämätöntä lähestyä asiaa myös subjektien, virkamiesyksilöiden näkökulmasta. Kulttuuri on päivittäin, sekunneittain ihmisten itsensä uusintamaa eikä se determinoidu lopullisesti rakenteellisista ja toiminnallisista ratkaisuista.

Tätä puolta hyvän virkamiehen ongelmaan korostaa *Juhani Nikkilän* kirjoitus »*Organisaatioon sosiaalistumisen virkamiestyölle aiheuttamista ongelmista*». Nikkilä aloittaa erittelemällä käsitteellisesti organisaatiokulttuuria ja toteaa, että sen näkökulmasta hyvää virkamiestä tai virkamiespätevyyttä on arvioitava kahdella eri tasolla. Ensinnäkin on määriteltävä koko hallintoyksikön tasolla, mitä siltä varsinaisesti vaaditaan ja halutaan. Toisaalta on analysoitava kuinka päteviä virkamiehet ovat ja millaisia mahdollisuuksia heillä on toimia pätevyytensä mukaisesti. Vartolan tapaan Nikkilä väittää organisaatiokulttuurin vaikutuksen olevan viimeksimainitussa suhteessa pääasiassa kielteistä.

Kun Vartola korostaa byrokraattisten rakenteiden merkitystä virkamiehen toiminnan uusimismahdollisuuksien vähentäjänä, Nikkilä syyttää samasta *rationaalisen hallinnon myyttiä*, jota ei riittävästi pystytä purkamaan todelliseksi rationaalisuudeksi. Nikkilän mielestä byrokraattisessa hallinnossa olisi erityisesti pohdittava jatkuvasti sitä, kuinka keskeisiä periaatteita vielä ovat oikeusvarmuus, pysyvyys ja ennustettavuus ja millä tavoin niitä tulisi soveltaa missäkin. Samoin tulisi käsitellä muita byrokraattisen hallinnon perusideoita, kuten tarkkaa toimivaltaa ja virkahierarkian periaatetta. Nikkilän ajattelussa tärkeätä on se, että tätä *pohdintaa tulisi suorittaa kunkin hallintoyksikön kohdalla erikseen*. Olisi siis opittava ajattelemaan, että kaikissa hallintoyksiköissä ei voida edellyttää samojen hallinnollisten ideoiden soveltamista. Edellä mainittu vertaus puolustusvoimien ja kulttuurihallinnon välillä sopii tähänkin.

Organisaatiossa toimivan yksilön hyvän virkatoiminnan mahdollisuuksiin vaikuttavana tekijäryhmänä Nikkilä tuo esiin ajatuksen organisaatioon sosiaalistumisesta ja sen eri vaiheista. Hän pitää tärkeänä sitä, että sosiaalistumisprosessi tiedostetaan, sillä ei-hallittu ja tiedostamaton sosiaalistuminen pyrkii vähentämään organisaation pätevyyttä. Mielenkiintoinen on Nikkilän väite, että tätä pätevyyden vähenemistä ei kyetä havaitsemaan tilanteessa, jossa organisaatio toimii itse määritteliemiensä pätevyyskriteerien perusteella. Näinhän on asian laita usein juuri julkisissa organisaatioissa, jotka eivät joudu kilpailemaan muiden kanssa samassa määrin kuin yksityiset organisaatiot.

Kun sosiaalistumisessa on kyse sekä organisaation roolin että yksilön tähän organisaatioon liittyvän roolin omaksumisesta, kuuluu siihen myös näiden kahden roolin ristiriidan yksilökohtainen ratkaiseminen. Tällöin organisaation totutut idelogiat ja tavat ovat helpoin »oikotie» ristiriidan ratkaisemiseen. Tätä lisää se, että yksilötasolla vallitsee epä tietoisuus vaihtoehtoisten käyttäytymismallien merkityksestä ja siitä, kuinka niihin suhtaudutaan. Nikkilä ajattelee, että sosiaalistumisproessin tiedostamisella ja siihen vaikuttamalla voidaan vähentää »varman päälle» toimimista ja riskien välttämistä, joita hän näyttää pitävän epätoivottavina virkatoiminnan piirteinä.

Nikkilä ei pidä sosiaalistumista hyvänä tai pahana, vaan organisaatioihin kuuluvana välttämättömänä elementtinä, jonka huomioonottaminen on hyvää hallintoa. Sosiaalistuminen on jatkuvaa ja dialektista. Nikkilä jakaa sen neljään eri vaiheeseen:

1) *Ennakollinen sosiaalistuminen*, jossa organisaatioon vielä rekrytoitumattomat henkilöt valmistautuvat organisaation jäsenyyteen. Tällainen sosiaalistuminen perustuu erilaisiin enemmän tai vähemmän väriin odotuksiin.

2) *Varsinainen sosiaalistuminen*, jossa yksilö kohtaa organisaation. Ennakkokäsitysten ja kokemusten välille syntyy kuilu, jonka umpeutumisen myötä tämä jakso päättyy. Nikkilä viittaa erittelemättömiin empiirisiin selvityksiin, joiden mukaan tämä vaihe kestää yleensä noin 6–10 kuukautta. Hän painottaa sitä, että uusien organisaatioiden jäsenten todellisuuden hahmottaminen tapahtuu olennaisilta osin tässä vaiheessa. Tämän vuoksi johdon tulisi erityisesti kiinnittää huomiota tulokkaaseen juuri tällöin.

3) *Potentiaalisen luovuuden vaihe*, jolloin tulokas pyrkii pääsemään organisaation hyväksytyksi ja osallistuvaksi jäseneksi hakemalla uusia asenteita ja käyttäytymismalleja sekä muotoilemalla niitä yhdenmukaisiksi organisaation odotuksiin nähden. Hän alkaa katsella asioita organisaation näkökulmasta. Mikäli yksilö tässä vaiheessa saa riittävästi vapautta ja vastuuta, voivat hänessä olevat innovatiivisuuden piirteet tulla esille ja käytännössä myös hyödyttää organisaatiota.

4) *Potentiaalinen passiivisen sopeutumisen vaihe* pyrkii tulemaan esille silloin, kun organisaation jäsen jatkaa samassa työssä pitkän aikaa ilman siirtoa uuteen asemaan. Responsiivisuuden tilalle tunkeutuu tiedollinen lokeroituminen ja leipääntyminen. Henkilö ei välttämättä itse ymmärrä tätä, vaan pitää toimintaansa pätevänä. Huomaamattaan hän alkaa puolustellen perustella sitä tapaa, jolla hän työtään tekee.

Nikkilä syyttää perinteellistä näkökulmaa virkamiestyöhön siitä, että se korostaa liikaa vain tiettyjä oikeudellisia vaatimuksia toimia lain mukaisesti. Hän muistuttaa, että moraalitonta on paitsi lainvastainen käyttäytyminen, myös se, että virkamies toimii huonosti tai riittämättömästi.

Viimeksi mainittu väite on kuitenkin vaikea niin yksinkertaisesti esitettyä. Huonosti toimiminen on moraalisesti tuomittavaa ilmeisesti vain silloin, kun on tietoa jostakin paremmasta (mitä tämä parempi sitten kulloinkin on). Kun Nikkilä kuuluttaa avoimempaa ja kriittisempää keskustelua hallintoyksikköihin («myyttien murskaaminen»), hän viitanee juuri tähän. On hyvää johtajuutta sallia ja rohkaista vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja työyhteisöjen sisäistä kritiikkiä ainakin tietynlaisissa organisaatioissa. Ja tällaisessa johtajuudessa on painotettava sitä, mihin Nikkiläkin viittaa, että virkamiehellä on *velvollisuus* toimia mahdollisimman hyvin vallitsevan ohjauksen ja lain puitteissa. Virkamiehelle on jatkuvasti varattava mahdollisuus *valita*, jotta hänen moraalisuutensa voisi toimia organisaation palveluksessa. Kuten Chester Barnard luonnehtii, *vastuu* on yksilön ominaisuus, jonka kautta hänen moraalisuutensa – millainen se onkin – toiminnallistuu.

Responsiivisempaan hallintoon pyrkivässä virkatoiminnassa virkamiehen vastuu on käsitettävä olennaisesti laajemmaksi kuin perinteinen oikeudellinen virkavastuu, joka on omiaan korostamaan virkatoiminnan rajankäyntiä ensi sijassa vain virallisesti sanktioituja toimintatapoja vastaan. Vastuu on nähtävä paitsi ihmistä pidättelevänä myös hänen mahdollisuuksiaan korostavana suhteena ulkomaailmaan. Tässä suhteessa ajattelutavoissa on nähdäkseni paljon parantamisen varaa.

Nikkilä ei tuo esiin sitä, että ihmisten vastuuntuntoa hyväksikäyttävä, vaihtoehtoja salliva organisaatiokulttuuri edellyttää organisaatiossa toimivien ihmisten välistä *luottamusta*. Juha Vartola luonnehtii eräissä yhteyksissä byrokratiata järjestelmäksi, joka perustuu ihmisten väliseen epäluottamukseen. Byrokratiassa luottamuksen saavuttaminen on sidoksissa epävarmuuden poistamiseen tiukkojen säännöksiä ja yhdenmukaisen käyttäytymisen vaatimuksen avulla. Voidaan väittää, että responsiivisempi ja ihmisläheisempi hallinto edellyttää pikemminkin sisällöllistä luottamusta kuin muodollista epäluottamusta yksittäisiin virkamiehiin. Tällainen luottamus puolestaan edellyttää yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteen hylkäämistä hallintotoiminnassa ja sitä, että muuttumattomuudesta ja yhdenmukaisuudesta tärkeinä hallinnollisina hyveinä kyetään tinkimään. Aikaisemmin todettuun viitaten on selvää, että näiden hyveiden arvo on hyvin erilainen eri puolilla julkista hallintoa.

Varmaankin Nikkilän tapa käsitellä organisaatioon sosiaalistumisen yhteyksiä virkatoiminnan laatuun ja uudistumismahdollisuuksiin on juuri sellaista tietoinesta, jota virkamiehet tarvitsevat kyetäkseen toimimaan »hyvin». Sama koskee myös Vartolan kirjoituksen sisältöä. Eri puolilta asiaa valottaen ne tarjoavat hyviä ajatuksellisia työkaluja aivan rivivirkamiehellekin ja puolustavat sikäli paikkaansa käsillä olevan julkaisun tyyppisessä oppimateriaalissa.

Onhan niin, että myös virkamiesten täydennyskoulutusta liian usein leimaa samanlainen autoritatiivisuus ja alaisiin kohdistuvan luottamuksen puute kuin itse hallintoakin.

Kriittisten kysymysten esittäminen opetuksessa on etiikan kaltaisissa asioissa tärkeämpää kuin vastausten antaminen. Toisaalta varteenotettavan vaaran muodostaa se, että opetuksesta muistetaan vain, miten kriittiset kysymykset on johdettu, ei kysymyksiä itseään. Nikkilän kirjoituksen tapauksessa niin kävisi tilanteessa, jossa virkamies artikkelin luettuaan sanoisi innovatiivisuuteen pyrkivälle kollegalleen: »Kuule, olet juuri saavuttanut potentiaalisen luovuuden vaiheen sosiaalistumisprosessissa. Mutta on tutkittu ja kokemuskkin sen näyttää, että passiivinen sopeutuminen seuraa, ole huolehti!» On siis otettava huomioon se riski, että tutkimus ja opetus vain uusintavat olemassa olevaa huolimatta päinvastaisesta tarkoituksesta.

Virkamiesten toimintaa mitä ilmeisimmin leimaa praktinen päättely, ja »myyttien murskaaminen» on mahdollista vain uusien myyttien muodostamisella, joita tarvitaan päättelyn tueksi. Näkökulmani on tässä suhteessa pragmaattinen, sillä en tällä hetkellä ole vakuuttunut siitä, että suomalainen hallintokäytäntö olisi niin tieteellistynyt, että jokapäiväinen hallinto voisi operoida epävarmuuden ja ikuisen reflektoinnin raskailla ajatusmalleilla. Niinpä pidänkin tärkeänä, että hallinnon tutkimus tuottaa vaihtoehtoisia myyttejä virkatoimintaan. En tarkoita, että tutkijoiden pitäisi tukeutua uskomuksiin tai tinkiä tieteellisyyden ihanteista, vaan sitä, että tutkimuksen pitäisi olla riittävän innovatiivista ja tuottaa uusia näkökulmia ja ajatusjärjestelmiä, jotka koulutuksen kautta siirtyisivät virkamiehille ja muodostaisivat heidän tietoisuus- ja uskomusmaailmassaan vaihtoehtoja vallitseville hallinnon myynteille. Koulutusta ajatellen siis tutkijoiden äänenpainot etenkin virkamiesetiikan alueella mielestäni voisivat olla omaksutuista innovatiivisista näkökulmista normatiivisempiäkin kuin Vartolan ja Nikkilän kirjoitukset.

Jännite tutkijoiden käsittelytavan ja avoimesti normatiivisten käytännön ihmisten näkökulman välillä tulee esiin artikkelikokoelman eri kirjoituksia lukiessa. Pidän tätä hyvänä, koska pyrkimyksenä lienee ollut sellaisen keskusteluyhteisön tuottaminen, joka monipuolisesti lähestyy kohdealuetta. Kiireisenä tehtävänä suomalaisen virkamiesetiikkakeskustelun tason kohottamisessa pidän juuri alueen moninaisuuden ja monitasoisuuden korostamista. Tätä tarkoitusta artikkelikokoelma edistää. Tärkeää olisi vain huolehtia sen leviämisestä työpaikoille, jotta osaltaan mahdollistettaisiin vähitellen se, että moraalisiin liittyviä ongelmia ja epävarmuutta hyvän hallintotoiminnan laadusta alettaisiin pitää »työasioina» eikä yksilöllisen puutteellisuuden tai työyhteisön heikkouden ilmentyminä.

Klaus af Ursin