

VD:N IDEAN »DEBYKROKRATISOIMISESTA»

Jatkopuheenvuoro

Pasi Valtee

Tarkoituksella hieman kulmikkaasti kirjottamani puheenvuoro 'Pari teesiä virastodemokratiasta' (Hallinnon tutkimus 2/83) on jonkin verran herättänyt keskustelua. Seuraavassa kommentoin lähinnä Temmeksen puheenvuoroa (Hallinnon tutkimus 2/83), sillä Kuusela ja Sipiläinen (Hallinnon tutkimus 1/84) eivät ota yhtä selvästi kantaa omaan puheenvuorooni.

Temmeksen vastine on mielestäni sekä ansiokas että valaiseva. Hän kuvaa hyvin niitä käytännöllisiä kysymyksiä, joihin virastodemokratiaa suunniteltaessa on törmätty. Tällainen toteamus saattaa tuntua ihmeelliseltä kun ottaa huomioon sen, että Temmes suhtautuu moniin väitteisiini varsin kriittisesti. Kovin suuria sisällöllisiä erimielisyyksiä tosiasioista välillämme ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla; ajattelen jopa niin, että Temmes on osittain vahvistanut sen, mitä itse yritin osoittaa. Mielestäni puhumme paikoin systemaattisesti toistemme ohi. Tähän on suurimpana syynä se, että en riittävän täsmällisesti paikantanut oman argumentaationi tasoa ja intentioita. Osasyynä tähän lienee myös se, että Temmes – Kuuselan ja Sipiläisen tapaan – ajattelee luontevammin virastodemokratian soveltamiseen liittyviä hallinnollisia näkökohtia kuin minä. Kuitenkin: on tullut selittelyjen aika.

Puheenvuoroni ensisijaisena intentiona ei ollut esittää käsityksiä siitä, mikälaista virastodemokratian mielestäni – siis minun 'ideologiani' mukaah – tulisi olla, vaan tällaiset päätelmät ovat sivutuotteita. En myöskään pyrkinyt osoittamaan reittejä ja keinoja virastodemokratian tulevalle kehittämiselle tai pohtimaan erilaisten vaihtoehtojen käytännön sovellettavuutta. Ensisijaisena tarkoituksenani oli tarjota tulkinta-aineeksi sille, miksi virastodemokratiasta on saatu juuri sellaisia kokemuksia kuin on saatu, ja miksi se on kehittynyt juuri siihen suuntaan kuin on kehittynyt. En pyrkinyt arvioimaan virastodemokratiaa ulkoapäin esimerkiksi moraalisiin, ideologisiin tai sovellettavuutta aprikoivin perustein, vaan nojaan argumentointini virastodemokratia-paradig-

man immanenttiin kriittiseen tarkasteluun. Kertaan vielä argumentointini loogiikan, sillä se muodostaa perustan, josta kommenttini nousevat:

- 1 VD-systeemi ja VD-käytäntö nojaavat tietynlaiseen todellisuuden tulkintaan, jota kutsun VD-käsitteeksi. VD-käsite on luonteeltaan paradigmaattinen. Sen paradigmaattista luonnetta ei vähennä atomiakaan se, kuinka tietoinen se on tai kuinka pitkälle se on sisäisesti jäsentynyt. Virallisesta VD-käsitteestä vain osa on eksplisiittisesti määritelty, osa siitä jää implisiittiseksi. Eksplisiittisen osa kivijalan muodostavat ne valtioneuvoston päätöksen asianomaiset lausumat, jossa on määritelty VD:n tarkoitus ja tavoitteet.
- 2 Etenen kirjoituksessani siten, että yritän tehdä eksplisiittiseksi myös sitä osaa VD-käsitteestä, joka virallisessa muotoilussa jää implisiittiseksi. Tämän osan rationaali ydin on 'kaksi-kärpistä-yhdellä-iskulla-olettamus' – nimitys ei liene paras mahdollinen – eli olettamus, että henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja hallintotoiminnan suorituskykyisyyden parantaminen eivät ole keskenään ristiriidassa vaan että ne voivat olla toistensa edellytyksiä tai ainakin yhteen sovitettavissa olevia. Käsitteäkseni VD:n eksplisiittisesti lausutut tavoite-/tarkoitukselauseet voivat tulla ymmärrettäviksi vain edellä olevan olettamuksen kautta. Tuota olettamusta kutsun VD:n ideaksi.
- 3 Tämän jälkeen yritän katsoa, mitkä ovat VD:n idean tukipilarit, ts. minkälaisin perustein se voisi olla-rationaali, pätevä tai perusteltavissa oleva. Pätevyyden osoittamiseksi ei riitä viittaus johonkin normatiiviseen lausumaan, vaan kyse on 'tosiasiallisen maailman' suhteista. Etsin pätevyuden perusteita alaa koskevasta tutkimustiedosta tietäen hyvin, että universaalia justifiikaatiota ei voida milloinkaan saavuttaa. Tutkimustietoa yhteen kokoamalla päädyn kahteen ajatusketjuun (s. 196). Näiden ajatusketjujen nojalla VD voi toteuttaa ideansa vain sillä edellytyksellä, että se a) parantaa henkilöstön työtyytyväisyyttä ja -motivaatiota ja lujittaa työhön ja organisaation toimintaan kiinnittymistä, ja/tai b) tavalla tai toisella laajentaa päätösfunktion tietoperustaa.
- 4 Näin tulemme adekvaatteja, so. ideansa toteuttavia VD-toiminnan muotoja koskeviin väitteisiin, jotka kaikki korostavat henkilöstön välittömän ja suoran osallistumisen ensisijaisuutta. Kun vertaamme näin saatuja tuloksia olemassa olevaan VD-toiminnan organisointitapaan, päädyimme keskeisimpään väitteeseeni: Virastodemokratiaa on kehitetty tai se on kehittynyt käsitettään vastaamattomaan suuntaan.
- 5 Lopussa yritän kehittää erästä – rajallista; se tunnustettakoon – tulkintataustaa VD:n kehittämistoiminnan reifikoitumiselle. Ajatukseni on, että VD voidaan ymmärtää byrokratian yriytykseksi ratkaista omia ongelmiaan.

Se on kuitenkin jo lähtökohdiltaan tehottomaksi tuomittu yritys – sikäli kuin tehokkuuden mittarina pidetään VD:n idean toteutumista –, sillä se ei ole ulkopuolelta tuleva 'antibyrokraattinen' hyökkäys byrokratiaa vastaan sen muuttamiseksi, vaan päin vastoin, byrokratian oma, sen omista ristiriidoista kumpuava yritys pysyä muuttumattomana. Toteutuneessa muodossaan VD voidaan ymmärtää byrokratian yritykseksi ratkaista itsensä synnyttämiä henkilöstö- ja tehottomuusongelmia puuttumatta hierarkiaan, ongelmien aiheuttajaan. Tässä mielessä sitä voidaan pitää hierarkian ja siihen imeytyneen vallan itsepuolustusmekanismina.

Esille tuomastani lähtökohdasta katsottuna todella törmätään Temmeksen mainitsemiin hallinnon kehittämisen ns. 'iäisyyskysymyksiin'. Temmeksen mukaan '...uusien ratkaisujen tulee ylittää paitsi debyrokratismissaan myös poliittisen ohjattavuuden kannalta edeltäjänsä ennen kuin hierarkiaa purkaviin uudistuksiin uskalletaan mennä'. Edelleen: '...vd:n kehittämässä ei voida jäädä odottamaan saavutetaanko hallintokoneiston debyrokratisoimisessa ehkä myöhemmin tuloksia'. Minä näen ongelman toisin: mielestäni VD:n kehittäminen juuri on debyrokratisointia. VD perustuu kokonaan toisenlaiselle paradigmalle kuin byrokratia. Tämä kantani ehkä täsmentyy, kun kommentoin yksityiskohtaisemmin Temmeksen puheenvuoroa.

Temmeksen mukaan kirjoitukseni heikkoutena on se, että '...se ei realistisesti hahmota vd:n kehittämisen olennaisia, ajankohtaisia ongelmia..'. Tärkeimpiä sivuun jääneitä teemoja ovat '...vd-järjestelmän suhde sekä sen sopeuttaminen hallintokoneiston olemassa olevaan toimintaan'. VD:n kehittämisen pragmaattisiin – mutta ei missään nimessä vähäpätöisiin tai toisarvoisiin – kysymyksiin en todellakaan ole ottanut kantaa. Kuitenkaan olennaiset ongelmat ja VD:n suhde ja sopeuttaminen – mieluummin puhuisin kylläkin sopeutumisesta – hallintokoneiston olemassa olevaan toimintaan eivät mielestäni ole artikkelissani jääneet käsittelemättä. Päinvastoin: minähän väitän, että VD:n olennaisimpia ongelmia on juuri se, että se on sopeutunut 'hallintokoneiston olemassa olevaan toimintaan'. Toteutuneessa muodossaan VD ei tarjoa vaihtoehtoista paradigmaa byrokratialle vaan toteuttaa byrokratian paradigmaa. Temmes itse antaa lukuisia esimerkkejä siitä, miten uudistus on toteutunut byrokratian, olemassa olevien rakenteiden, järjestelmien ja käytäntöjen ehdoilla, kasvanut niiden päälle ja lomaan. Muutama esimerkki:

'VD ei muodosta poikkeusta siitä, että hallintokoneiston kehitys on vähittäistä uudistumista marginaalisten muutosten kautta.'

'Eikä hallintokoneiston kehitys ole vain vähittäistä, vaan se on myös siten kerroksellista, että useimmiten uudet tehtävät ja niiden vaatimat hallintoratkaisut eivät poista tieltään hallintokoneiston vanhoja rakenteita ja me-

nettelytapoja, vaan hallintokoneisto täydentyy kerroksittain. Seurauksena on, että hallintokoneistossa on aina rinnakkain uusia ja vanhoja kerroksia.’

VD:n lisäys hallintokoneiston kokonaisjärjestelmiin ei ole merkinnyt ’...henkilöstön osallistumisjärjestelmien kokonaisremonttia...’ vaan vanhat järjestelmät ovat jääneet elämään sen rinnalle.

’VD ei myöskään korvannut mitään virastojen johtamiseen liittyvää aikaisempaa järjestelmää, vaan on tullut johtamisenkin kannalta vain uudeksi järjestelmäksi valtionhallinnon johtamista koskevien aikaisempien järjestelmien lisäksi.’

Näistä kaikista ’tosiasioista’ – sitaattit siksi, että tosiasian käsite on problemaattinen – olen Temmeksen kanssa täysin samaa mieltä. ’Tosiasioiden’ tulokinnassa kuitenkin erkanemme toisistamme. Juuri Temmeksen esille ottamat näkökohdat ovat olleet mielessäni, kun olen väittänyt, että VD voidaan nähdä eräänlaisena byrokratian itsepuolustusmekanismina. Byrokratia kykenee imeämään itseensä ilman suurempia sulatusvaivoja luonteeltaan antibyrokraattisia reformeja. Byrokratia legitimoit itsensä antibyrokraattisin keinoin. Se imee reformeja sisäänsä, koteloi ne – ja tekee ne itselleen vaarattomiksi. VD on byrokratian eräs yritys ratkaista ongelmiaan, mutta siitä lähtien kun siitä tulee byrokratian itsensä paradigmaan sopeutuva, se menettää antibyrokraattisen luonteensa.

Temmeksen mukaan ’uuden kerrostuman rooli’ tekee VD-järjestelmän aseman vaikeaksi:

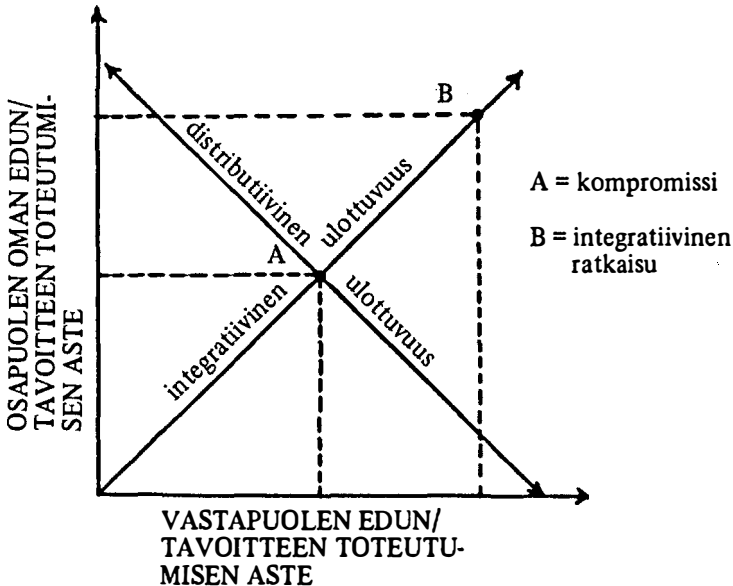
’Sen tulisi voittaa todellinen vaikutusvaltansa osoittautumalla vanhoja kerroksia toimivammaksi organisaatiolle ja henkilöstölle hyödylliseksi ilmiöksi.’

Niin tulisi, niin tulisi. Mutta miten se voisi osoittaa erinomaisuutensa, kun jo lähtökohta on se, että sillä ei ole siihen mahdollisuuksia, ei itsenäistä ratkaisuvalltaa edes rajatulla alueella, ei mitään mahdollisuuksia ylittää hierarkiaa? Temmes näyttää ajattelevan, että mitä paremmin VD teknisesti sopeutuu olemassa oleviin byrokraattisiin rakenteisiin ja käytäntöihin sitä paremmin reformissa saavutetaan tuloksia. Minä puolestani ajattelen – nyt kärjistän tahallisesti – että mitä enemmän VD romuttaa hierarkiaa sitä paremmin se toteuttaa ideaansa. Eli: VD sitoutuu antibyrokraattiseen paradigmaan.

Lähtökohtamme erilaisuudesta seuraa, että paikannamme erilaisin tavoin VD:aan liittyvät byrokratiaongelmat. Se, että VD kasvaa muiden järjestelmien päälle ja lomaan ja itessään paisuu organisaatioltaan raskaaksi – tästä olen Temmeksen kanssa täysin samaa mieltä – on mielestäni sekundaarinen byrokratiaongelma. VD:n ensijainen byrokratiaongelma on mielestäni yksinkertaisesti se, että se kasvaa byrokratian sisään byrokratian ehdoin. Organisaation

moniportaisuus ja raskaus on itsessään seuraus tästä primaarista ongelmasta; vaihtoehtona on organisaation keventyminen ja hierarkian asteittainen purkautuminen.

Temmeksen mukaan erityisen hankalan yhteensovittamisongelman aiheuttaa VD-järjestelmän '...sovittaminen yhteen perinteisen hallintokoneiston edustamismuodon: luottamusmiesjärjestelmän kanssa'. Samaan ongelmaan viittaavat myös Kuusela ja Sipiläinen. Ongelma on todellinen, mutta mielestäni se ei ole pelkästään eikä edes pääasiallisesti luonteeltaan tekninen. Tärkein pulma yhteensovittamisessa aiheutuu mielestäni siitä, että luottamusmiesjärjestelmän 'kova' työmarkkinapolitiikan sektori rakentuu erityyppiseen ajatteluun kuin VD-tyyppinen 'pehmeä' sektori. 'Kovalla' sektorilla pätee distributiivinen nolla-summa-ajattelu ja kompromissihakuisuus: ratkaisu syntyy voimasuhteen mukaan. 'Kovalla' sektorilla toisen osapuolen tappio on toisen voitto. Sen sijaan 'pehmeällä' sektorilla pätee – tai ainakin pitäisi päteä – paremminkin integratiivinen ajattelu: tarkoituksena on löytää luovan ajattelun ja ongelmaratkaisun ja esim. tutkimustiedon hyödyntämisen kautta eri osapuolten intressit ja hyödyt maksimoivat ratkaisut, jotka ovat enemmän kuin kompromisseja. Distributiivisen ja integratiivisen strategian eroja kuvaa seuraava kuvio (Sädevirta 1984, 11; Thomas 1983, 903; Bomers & Peterson 1982.):



Tärkein pointti edellä olevassa on siinä, että perinteiset työnantaja-järjestökohtaantomuodot eivät ole kohdallisia VD-tyyppisessä ajattelussa: henkilöstön motivoinnin, työyhteisöjen toiminnan järkipäistämisen, työelämän laadun, johtamisen jne. 'optimointikysymykset' eivät ole luonteeltaan distributiivisia, nollasumma-ajatteluun rakentuvia, vaan integratiivisia. Näissä kysymyksissä on löydettävissä osapuolten tavoitteet toteuttava integratiivinen ratkaisu. Tästä seuraa, että esim. järjestöjen tulisi mielestäni VD-tyyppisissä asioissa soveltaa erilaista strategiaa kuin 'kovalla' sektorilla.

Sipiläinen toteaa kommentissaan: 'Eri yhteyksissä on paljon puhuttu siitä, ettei järjestelmään sovi järjestövalta. Tällaisia näkemyksiä esitetään lähinnä hallintovirastojen edustajien toimesta ja tätä valittaa myös Pasi Valtee.' Kommentti pitää paikkansa, minun 'valittelujeni' perusteet ilmenevät edellisestä. Päähani ei mitenkään mahdu ajatus, että tietyn ammattijärjestön jäsenistön työyhteisön ehdoista ja oloista lähtevä edunvalvontatoiminta ei olisi yhtä aidosti tai selvästi järjestön toimintaa kuin esim. luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen kautta kanavoitua toiminta. Ajatus, että edellä olevat 'kovan' sektorin edustuskanavat ovat ainoita legitimejä järjestöllisen toiminnan muotoja, antaa mielestäni nurinkurisen kuvan järjestön jäsendemokratiasta. Eikö järjestö ole yhtä kuin jäsenistö? Minä en voi nähdä jäsenistön kontrolloimattoman toiminnan suosimisessa järjestövästaisuutta, vaan päinvastoin, näen sen merkinä järjestön strategisesta joustavuudesta.

Hallintokäytäntöjen muutoksia ja esimerkiksi VD:n kehittämistä ajateltaessa järjestöjen asema ei ole ongelmaton. Eri järjestöjen jäsenistö sijoittuu erilaisin tavoin hallinnolliseen hierarkiaan; akavalaiset ovat huipulla, tvklaiset astetta alempana, SAK:n jäsenet hierarkian loppupäässä jne. Jäsen- ja ammattiryhmien väliset suhteet ovat lukkiutuneet; jos ryhmän A asema muuttuu suhteessa ryhmään B, yrittää ryhmän B järjestö palauttaa suhteen ennalleen. Paradoksaalista tilanteessa on se, että päätarkoitustaan toteuttaessaan, jäsenistönsä etuja ajaessaan järjestöt tulevat pitäneeksi huolta siitä, että hierarkiassa ei tapahdu mitään muutoksia. Mitä tasaisempi on järjestöjen välinen taistelu – voisi jopa sanoa: mitä paremmin kukin järjestö onnistuu – sitä lukkiutuneemmassa tilanteessa ollaan. VD-tyyppisten reformien kohdalla olisi kerta kaikkiaan yrittävä miettiä uudenlaisia strategioita. Ratkaisujen ja vaihtoehtojen pohdintaan en tässä uskalla lähteä, sillä se veisi liian kaukaiselle sivupolulle.

En ole tässäkään puheenvuorossani puuttunut VD:n kehittämisen pragmaattisiin kysymyksiin. Lähtökohdistani voidaan päätyä myös konstruktiviin VD:n kehittämistä koskeviin 'suosituksiin' kuten esim. Shan Martin (1983) on osoittanut. Palattakoon niihin tuonnempana. En myöskään tiedä, onko puheenvuoroni tahallisessa terävyydessään selventänyt mitään. Turo

Virtasen tässä samassa lehdessä olevaan kirjoitukseen viitaten: 'Eläköön kohina!'

LÄHTEET

- Bomers, G.B.J. & Peterson, R.B. (eds.): *Conflict Management and Industrial Relations*. Kluwer, Nijhoff Publishing, USA 1982.
- Martin, Shan: *Managing without Managers. Alternative Work Arrangements in Public Organizations*. Sage Publications. Beverly Hills 1983.
- Sädevirta, J.: Kunnallisen työmarkkinapolitiikan elävät ja kuolleet lehdet. Perusteltu mielipidepuheenvuoro palkka-asiamiesten neuvottelupäivillä Jyväskylässä, Laajavuoressa 13.9.1984 (moniste).
- Thomas, K.: *Conflict and Conflict Management*. Teoksessa Dunnette, M.D. (ed.): *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, New York 1983.