

ONKO VIRASTODEMOKRATIA EDUNVALVONTAA?

Heikki Sipiläinen

1. VD:N HISTORIALLINEN TAUSTA

Virastodemokratia syntyi yritysdemokratian kehittämisen myötä. Viime vuosikymmenen alussa näytti siltä, että yrityksiin tulee demokratiajärjestelmä, joka siirtää valtaa myös työntekijöille. Valmisteluasiakirjojen mukaan järjestelmä ei olisi kuitenkaan koskenut valtionhallintoa. Tämän johdosta ajan hengessä alettiin valmistelemaan silloisten yritysdemokratiaperiaatteiden mukaisesti valtion omaa osallistumisjärjestelmää. Yritysdemokratia ei toteutunutkaan, vaan muuttui yhteistoiminnaksi.

Virastodemokratian alkuvaiheessa kiisteltiin varsin paljon siitä, onko järjestelmän rakennuttava etupäässä henkilöstöneuvostojen vai yhteistyökomiteoiden varaan. Järjestöpuoli korosti henkilöstöneuvostoja, kun taas työnantaja-puoli piti yhteistyökomiteoita tarkoituksenmukaisempina toimieliminä. Järjestöissä kuviteltiin, että henkilöstöneuvostot voisivat käyttää myös todellista valtaa. Valtioneuvoston valmistelupäätöksessä pidettiinkin mahdollisena uskoa myös ratkaisovaltaa vd-elimille. Oikeuskansleri otti vuonna 1976 kannan, jonka mukaan vd-elimille voitiin antaa ratkaisovaltaa vain lain säädöksellä. Tämä kannanotto aiheutti tietynlaisen taantuman virastodemokratian kehityksessä.

Kun yrityksissä sovellettava yhteistoimintalaki säädettiin, aloitettiin myös valtion osalta keskustelut tämän uuden suunnan vaikutuksesta virastodemokratiaan. Yhteistoimintalaki onkin vaikuttanut eräisiin virastodemokratiasovellutuksiin. Valtionrautateiden järjestelmä rakentuu tosin edustuksellisten elinten varaan, mutta niissä voi olla ainoastaan luottamusmiehiä ja työsuojeluvaltuutettuja. Posti- ja telelaitoksen malli muistuttaa hyvin pitkälti yhteistoimintalain periaatteita. Tullilaitoksen malli rakentuu myös luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen varaan. Lisäksi yritysten yritystoimintalakia sovelletaan 12 valtion liikelaitoksessa.

2. VIRASTODEMOKRATIAKOKEMUKSET

Pasi Valtee tuntee varmasti hyvin virastodemokratian käytännön ongelmat. On luotu iso organisaatio, paljon mahdollisuuksia ja toiveita, mutta vähän tuloksia ja paljon turhautuneita ihmisiä. Matkan varrella moni virastodemokratian edellytys on pettänyt. Virastojen ja laitosten johto ei ole halunnut käyttää henkilöstön tietoja ja taitoja hyväkseen, vaan pyrkii etupäässä kunnioittamaan asioiden muodollisesti oikeaa hoitamistapaa. Pelkkä demokraattinen vaalijärjestelmä ei riitä, vaan tarvitaan myös muutoksia päätöksissä ja virastojen toiminnassa sekä niiden johtamisessa. Henkilöstön kannalta virastodemokratia on edunvalvontajärjestelmä, jonka hyvyyden ratkaisee siitä saadut tulokset. Virastodemokratia ei ole siirtänyt valtaa ylhäältä alaspäin. Henkilöstö kokee virastodemokratian merkityksen varsin vähäiseksi.

Virastodemokratiakomitean mietinnöstä annetut lausunnot osoittavat, että kaikesta huolimatta lähes kaikki virastot ja laitokset näyttävät hyväksyvän virastodemokratiajärjestelmän. Sen kehittämisen osalta vallitsee kuitenkin isoja erimielisyyksiä. Hallintovirastoissa pidetään nykymuotoista vd-järjestelmää hyvänä. Suuret valtion laitokset haluaisivat kehittää järjestelmää yritysten yhteistoimintalaan suuntaan.

Niissä virastoissa ja laitoksissa, joissa henkilöstö yhdessä johdon kanssa on pystynyt rakentamaan soveltuvan mallin, saadaan myös parhaita tuloksia. Tästä hyvä esimerkki on tullilaitos.

3. VIRASTODEMOKRATIAN KEHITTÄMINEN

Virastodemokratiakomiteavaihe oli järjestöjen kannalta masentava. Komitean puheenjohtaja ajoi näkemyksensä läpi komiteassa eikä ottanut järjestöedustajien näkemyksiä ollenkaan huomioon. Komiteamietintöä voidaan pitää puheenjohtajansa testamenttina. Komiteamietinnön pohjalta on käynnistetty jatkokeskustelut. Yhtä mieltä ollaan siitä, että organisaatio- ja valintakysymykset tulee jättää virasto- ja laitostasolla ratkaistavaksi. Muutenkin virastoilla ja laitoksilla tulee olla mahdollisuus suhteellisen vapaasti kehittää omaa osallistumisjärjestelmäänsä. Järjestelmän kehittämisestä tulee voida sopia virasto- ja laitostasolla.

Kaikkien osapuolten edun mukaista olisi, että virastodemokratian vaikuttavuuden tasoa saataisiin nostettua. Henkilöstön näkemyksillä tulisi olla vaikutusta tehtäviin ratkaisuihin. Eräs vaihtoehto on ratkaisuvaltaoikeuden antaminen henkilöstön edustajille tai luomalla tiettyjen asioiden osalta sopimispakkojärjestelmä. Molemmat mallit ovat käytössä yhteistoimintalaissa.

Mikäli laki säädetään, niin sen tulee olla sellainen, joka mahdollistaa myönteisen kehityksen. Ellei lakia saada aikaan, niin järjestöpuoli tulee vaati-
maan vd-ohjesääntöjen muuttamista. Valtiovarainministeriön vallankäytön
kannalta on edullista saada laki pikaisesti aikaan. Järjestöpuoli ei tule hyväk-
symään mitään huonoa lakia. Sen tulee olla parempi kuin yritysten yhteis-
toimintalaki. Muussa tapauksessa sovellettakoon samaa lakia kuin yrityksissä-
kin valtion hallintoon.

Eri yhteyksissä on paljon puhuttu siitä, ettei järjestelmään sovi järjestöval-
ta. Tällaisia näkemyksiä esitetään lähinnä hallintovirastojen edustjien toimesta
ja tätä valittaa myös Pasi Valtee. Sen sijaan suuret laitokset kuten VR, PTL ja
TVL pitävät hyvänä sitä, että vd rakentuu järjestöjen varaan. Ei voi olla
mahdollista, että laitoksia koskevissa merkittävässä asioissa sovittaisiin muun
kuin kunkin liiton johdon kanssa.

Järjestöjen käsityksen mukaan luottamusmies-, työsuoja- ja virastode-
mokratiajärjestelmää voitaisiin yhdistää siten, että virastodemokratiajärjestel-
mässä olisi nykyistä enemmän mukana luottamusmiehiä ja työsuoja- ja valtuu-
tettuja. Tätä rationaalista näkemystä ei valtiovarainministeriön virkamiehet
ole hyväksyneet.

Virastodemokratian kehityksessä tulisi saada aikaan suunnan muutos, joka
kääntäisi virastodemokratian kurssia yritysten yhteistoimintalain suuntaan.
Tietenkään muutos ei voi olla äkkijyrkkä. Järjestöjen käsityksen mukaan
nykyisiin virastodemokratia-asioihin tulee voida jatkossakin vaikuttaa. Muoto
ei ole tärkeä, vaan tulokset. Kevennetään organisaatioita ja parannetaan tulok-
sia. Kun tähän työhön saadaan mukaan VM ja virastot ja laitokset sekä henki-
löstö, niin varmaan tuloksiakin syntyy. Koko henkilöstö tulee ottaa mukaan
osallistumaan työpaikkakokousten kautta. Pasi Valtee on siinä oikeassa, että
tätä kautta kaikki muukin osallistuminen lähtee paremmin käyntiin.