

VD:N KEHITTÄMISEN VAIKEUDET

Kommentti Pasi Valteen kirjoitukseen

Markku Temmes

Pasi Valtee on löytänyt kirjoituksessaan »Pari teesiä virastodemokratiasta» mielestäni oikeita oireita sinällään todellisesta ongelmasta. Hänen johtopäätöksensä, jossa hän kehottaa hallinnon kehittäjiä tarttumaan byrokraattisen organisaation syvärakenteellisiin ongelmiin muun muassa vähentämällä byrokraattian hierarkkisuuutta, on tietenkin perusteltu. Voimme olla yksimielisiä siitä, että tästä olisi apua myös valtion henkilöstön osallistumisen ongelmiin. Hallinnon muutosten reaaliprosesseja seuranneet ao. kirjoituksen lukijat joutunevat kuitenkin huokaisemaan syvään todetessaan Valteen johtopäätösten kirjaimellisen tulkinnan merkitsevän pitkää odotusta valtion henkilöstön osallistumisen kehitystä toivoville. Valteen esille ottamat kysymykset ovat näet luonteeltaan hallinnon kehittämisen ns. »äisyyskysymyksiä», joiden ratkaisut eivät valitettavasti ole näköpiirissämme. Silti Valteen esille ottamalla henkilöstön osallistumisen ja toisaalta hallintokoneiston organisaatorakenteen ja byrokraattikulttuurin yhteydellä on muutakin kuin tieteellistä merkitystä. Hänen esille ottamansa problematiikka tukee näet varsin selkeällä tavalla hallintokoneiston debyrokraatisoimisen ottamista erääksi keskeiseksi hallintokoneiston kehittämisen ajankohtaiseksi tavoitteeksi. Tottahan on, että debyrokraatisoimista voitaisiin puoltaa myös, koska se edistää hallintokoneiston sisäisen ilmapiirin demokratisoitumista ja demokraattisen johtamistavan käyttöön ottoa.

Valteen kirjoituksen heikkoutena on se, että se ei realistisesti hahmota vd:n kehittämisen olennaisia, ajankohtaisia ongelmia, joiden voittaminen kuitenkin viime kädessä ratkaisee, mitä hallintokoneiston henkilöstön osallistumisen kehittämiseksi voidaan tehdä lähivuosina. Sivuun jääneitä tärkeimpiä teemoja ovat vd-järjestelmän suhde sekä sen sopeuttaminen hallintokoneiston olemassa olevaan toimintaan. Vd:n merkitystä pohdittaessa tulisi erityisesti pitää silmällä uuden järjestelmän yhteensopivuutta olemassa oleviin valtion

henkilöstön osallistumisjärjestelmiin. Toiseksi reaalin kannanotto vd:n kehittämiseen sisältää välttämättä näkemyksen siitä, miten se on toteutettavissa ilman, että uusi järjestelmä saa aikaan tarpeetonta byrokraattisuuden lisääntymistä hallintokoneiston toiminnassa. Kun keskustelun kohteeksi otetaan, niin kuin Valtee tekee, demokraattisuuden laajentaminen hallintokoneiston työpaikoilla, on välttämätöntä esittää toimiva ratkaisu myös siihen, miten valtion henkilöstölle annettava päätösvalta voidaan sovittaa yhteen valtiollisen ja kunnallisen demokratiamme järjestelmän kanssa.

En ota näitä kysymyksiä esille sen vuoksi, että niihin annettavat vastaukset välttämättä antaisivat parempia viitteitä toimivan osallistumisen kehittämiseksi kuin Valteen ehdottama byrokraattian peruskorjaus. Niiden merkitys on pikemminkin siinä, että ne kuvaavat sitä problematiikan tasoa, jolla vd-uudistusta on tähän mennessä suunniteltu ja jolle tasolle se käytännön syistä on ainakin lähivuosina naulattu. Suunnittelutyötä tähän on viimeksi tehty virastodemokratiakomiteassa (komiteanmietintö 1982:17), joka sai tosin erimielisen työnsä valmiiksi 20.12.1982. Näihin samoihin kysymyksiin etsitään edelleen ratkaisuja, mutta kuitenkin toivossa, että vd:tä koskeva lakiesitys voitaisiin saattaa lähiaikoina Eduskunnan käsiteltäväksi.

Vd ei muodosta poikkeusta siitä, että hallintokoneiston kehitys on vähittäistä uudistumista marginaalisten muutosten kautta. Oman hallintokoneistomme monivuosisatainen kehitys on malliesimerkki tästä. 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 menettelytapoja, vaan hallintokoneisto täydentyy kerroksittain. Seurauksena on, että hallintokoneistossa on aina rinnakkain uusia ja vanhoja kerrostumia. Vd:n kaltainen radikaali lisäys hallintokoneiston toimintajärjestelmiin ei siis itsestään selvästi ole merkinnyt esimerkiksi aikaisempien valtion henkilöstön osallistumisjärjestelmien kokonaisremonttia, jossa vd-järjestelmä saisi uutena järjestelmänä tehtävänsä vanhoilta purettavilta järjestelmiltä, vaan nämä kuten virkaehtosopimusjärjestelmä, luottamusmiesjärjestelmä ja työsuojeluvaltuutettujen järjestelmä, 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. Tämä uuden kerrostuman rooli tekee vd-järjestelmän aseman vaikeaksi. Sen tulisi voittaa todellinen vaikutusvaltansa osoittautumalla vanhoja kerrostumia toimivammaksi organisaatiolle ja henkilöstölle hyödylliseksi ilmiöksi. Tässä on ilmeisiä vaikeuksia. Valteen esille ottama empirinen ja teoreettinen aineisto ja niistä mielestäni perustellusti vedetyt johtopäätökset

osoittavat mielestäni tätä. Erityisen hankalan yhteensovittamisongelman aiheuttaa vd-järjestelmän sovittaminen yhteen perinteisen hallintokoneiston edustamismuodon: luottamusmiesjärjestelmän kanssa. Käsitkseni mukaan osa Valteen kohtaamista turhautuneista vd:n merkitystä vähätteleivistä käsitksistä ovat johtuneet hämmennyksestä, jonka on aiheuttanut tämä yhteensovittamisongelma. Ongelma on todellinen, koska luottamusmiesjärjestelmä edustaa perinteistä ja toimivaa demokratiamallia, jonka kautta huomattava osa valtion hallintokoneiston henkilöstöä on tottunut valitsemaan edustajansa edustamaan intressejään työnantajan kanssa käytävissä neuvotteluissa. Kysymys ei siis vain ole kahden järjestelmän yhteensovittamisesta, vaan siitä miten toimiva, demokraattiseksiin havaittu vanhempi osallistumisjärjestelmäkerrostuma voidaan säilyttää tai uudistaa siten, että vd-uudistus ei muodostu luottamusmiesjärjestelmän kilpailijaksi.

Nykyinen käytäntö, jossa nämä järjestelmät ovat osittain päällekkäiset, on puolestaan osoitus vd:n kehittämiseen liittyvistä byrokratiaongelmista. Koko hallintokoneiston kattava henkilöstön osallistuminen kaikilla hierarkiatasoilla toimivien vd-elinten kautta olisi organisaationa päivän selvästi varsin raskas. Se merkitsisi merkittävää henkilöstön ja johdon työpanoksien käyttöä sinällään rajattun tehtäväalueen hyväksi. Organisaatioratkaisua ja vd:n tehtäväpiiriä tulisi miettiä yhtenäisenä kokonaisuutena myös sen varmistamiseksi, että raskaalla organisaatiolla täytyy olla merkittäviä tehtäviä. Jos tehtäväkenttä jää vähäisemmäksi täytyy organisaatiota keventää. Osa turhautumisesta johtuu ilmeisesti liian raskaan organisaatioratkaisun aiheuttamista ongelmista.

Valteen esille ottama problematiikka sivuaa läheisesti vd:n yhteensovittamista valtiollisen demokratian järjestelmän kanssa. Poliittisen ohjauksen alaiseksi alistettu hallintokoneisto ei toimintansa ideaalimallin mukaan voi muodostua siten autonomiseksi, että sille nimenomaisesti siirretään valtaa ja tämä valta olisi edelleen jaettavissa johtavien virkamiesten ja henkilöstön kollektiivisen vallankäytön kesken. Hallintokoneiston poliittiselle päätöksenteolle alistettu asema merkitsee sisäinrakennetusti varsin suppeaa mahdollisuutta uskoa varsinaista hallintokoneiston käsittelemiä asioita koskevaa päätösvaltaa henkilöstölle. Toisaalta tämä periaatteellinen este ei ole jarruna pyrittäessä saattamaan henkilöstö mukaan asioiden valmisteluun. Tässä suhteessa julkisen hallintokoneiston olosuhteet poikkeavat merkittävästi yritysorganisaation tilanteesta, jossa työnantajilla olisi periaatteessa täydet mahdollisuudet uskoa päätösvaltaa henkilöstölle. Ainakaan mitkään ehdottomat formaaliset tekijät eivät tätä estäisi. Sen sijaan yritysorganisaatiossa ei kai yleensä ole riittävästi intressiä vetää henkilöstö mahdollisimman laajasti mukaan esimerkiksi yrityksen tulevaisuutta koskevaan suunnitteluun, joka taas hallintokoneiston olosuhteissa monasti on vain järkevää valmistelun monipuolistamista. En siis

näe valtiollisen demokratian periaatteiden sinällään asettavan mitään olennaisia, tosiasiallisia esteitä pyrittäessä laajaankin henkilöstön osallistumiseen hallintokoneistossa. Tämä kuitenkin edellyttäen, että poliittisen päätöksenteon lopullista ratkaisovaltaa koskevat periaatteet pidetään voimassa.

Sen sijaan byrokraattisen organisaatiotavan korvaamisessa jollakin muulla organisaatiotavalla poliittisen ohjauksen edellytysten problematiikka tulee korostetusti esille. Byrokraattisen organisointitavan, jonka vallitsevuutta en tietenkään halua ihannoida, perusteluna pidetään sen organisatorista selkeyttä, joka tehostaa vertikaalisia käskyvaltasuhteita. Nykyaikaisen hyvinvointivaltion hallintokoneistona näinkin muuttumattomana säilynyt byrokraatia vanhoinekin kerrostumineen antaa kuitenkin julkisesta hallinnosta joissakin tapauksissa suorastaan huvittavan kuvan. Ennen kuin byrokraattisesta organisaatiomallista voidaan luopua byrokraattisten toimivaltasuhteiden tilalle on voitava kuitenkin rakentaa järjestelmä, joka turvaa vähintäänkin yhtä hyvin poliittisen päättäjän ehdottoman käskyvallan läpi hallintokoneiston kuin klassinen byrokraattinen organisaatiomalli on tehnyt. En tietenkään väitä, että oma hallintokoneistomme olisi byrokraattisuutensa vuoksi ollut tässäkin suhteessa erityisen toimiva. Näkisin ongelman kuitenkin siten, että uusien ratkaisujen tulee ylittää paitsi debykrokratismissaan myös poliittisen ohjattavuuden kannalta edeltäjänsä ennen kuin byrokraattista hierarkiaa purkaviin uudistuksiin uskalletaan mennä.

Olen edellä yrittänyt lyhyesti valottaa vd:n kehittämiseen osallistuneen hallintovirkamiehen tuntoja vd:n kehittämisen tiimoilta sekä arvailut vaihtoehtoisia syitä nykyisen vd:n kieltämättä aiheuttamaan turhautumiseen. En näe varsinaista ristiriitaa Valteen mielestäni kannatettavien kehittämistavoitteiden suhteen. En pidä niitä kuitenkaan vastauksina niihin kysymyksiin, jotka tulisi vd:n kehittämiseksi ratkaista välittömästi ja lähivuosina sillä on aivan ilmeistä, että vd:n kehittämisessä ei voida jäädä odottamaan saavutettaanko hallintokoneiston debykrokratisoimisessa ehkä myöhemmin tuloksia.