

VIRASTODEMOKRATIAN TAVOITTEISTA JA TULOKSISTA

Jaakko Kuusela

Pasi Valteen teesit ja Markku Temmeksen puheenvuoro (Hallinnon tutkimuksen vuosikirja 2/83) antavat aihetta esittää lisää joitakin virastodemokratian tähänastista kehittämistä koskevia kommentteja sekä pohtia virastodemokratian – tai yhteistoiminnan, niin kuin nyt on tapana sanoa – kehittämisedellytyksiä.

Valteen keskeinen väite ja johtopäätös on, että virastodemokratian kehittäminen ei ole vastannut käsitettyään, ts. se ei ole taannut henkilöstölle mahdollisuutta vaikuttaa omaa työtään, työyhteisöään ja työnsä toteuttamiseksi koskevaan päätöksentekoon eikä liioin – minkä piti olla edellisen seurausta – parantanut hallinnon toimintaa.

Miksi näin ei ole käynyt, johtuu Valteen mukaan keskeisesti siitä, ettei virastodemokratian avulla ole pystytty puuttumaan organisaation valta- ja vastuurakenteisiin ja että osallistumisen perusta on väärä: se ei pohjaa välittömään työtilanteeseen vaikuttamiseen eikä kiinnity riittävästi johtamismenelmiin. Virastodemokratia on pääosin edustuksellista.

Virastodemokratia uudistusta valmisteltaessa – vuosina 1970–1973 – ei tarkalleen tunnettu niitä ajatusketjuja, joita mm. Valtee tältä osin esittää. Ne tulivat yleisemmin tunnetuiksi vasta myöhemmin 70-luvun aikana. Virastodemokratiatoimikunnassa (komiteamietintö 1973:77) vallitsi karkeasti kuvaten käsitys, että osallistumisen toteuttamiseksi riittää legaalinen organisaation ja menettelytapojen osoittaminen henkilöstön osallistumiselle päätöksentekoon. Oletettiin, että henkilöstöllä on työyhteisön konkreettisten ongelmien synnyttämää ja osin myötäsyyntäistä tarvetta tai painetta osallistua ja vaikuttaa ja että tämän paineen purkaminen ja ohjaaminen toisaalta henkilöstön ja toisaalta työyhteisön tavoitteita palvelemaan on mahdollista yksinomaan luomalla osallistumiselle muoto, ts. organisatoriset edellytykset, antamalla »lupa» osallistua.

Osallistumisen muoto, edustuksellinen osallistuminen, katsottiin voitavan lähes kopioida valtiollisesta ja kunnallisesta demokratiasta samalla tavoin kuin tuolloin valmistelluissa yritysdemokratiakehityksissä. Välitön, itse työhön ja välittömään työympäristöön kohdistuva osallistuminen nähtiin edustuksellisen osallistumisen tärkeänä, joskaan ei välttämättömänä edellytyksenä. Päinvastoin ajateltiin niin päin, että edustuksellinen osallistuminen voisi johtaa »osallistumisen positiiviseen kehään», jossa edustuksellinen osallistuminen saa aikaan myös välittömän työympäristön tasolla osallistumisen lisääntymistä ja tämä taas puolestaan loisi uusia edellytyksiä edustuksellisen osallistumisen kehittämiseksi.

Osallistumisen motivaatiota luovana välittömän osallistumisen foorumina ei niinkään pidetty välittömään työympäristöön vaikuttamismahdollisuutta vaan ammatillisia järjestöjä ja niiden työpaikkatoimintaa. Sen arvioitiin kannoivan henkilöstön aktiiviteettia edustukselliseen osallistumiseen.

Tällainen päättely on osoittautunut puutteelliseksi sekä myöhemmin 70-luvulla ilmestyneiden tutkimusten että virastodemokratian käytännön kokemusten perusteella. Valteen teesi, että virastodemokratiaa on kehitetty tavoitettaan vastaamattomaan suuntaan, olisi siis oikeastaan täsmällisemmin muotoiltava niin, että virastodemokratiatoimikunnan käsitys osallistumisjärjestelmän toiminnan ja osallistumismotivaation luonteesta ja edellytyksistä on myöhemmin osoittautunut puutteelliseksi ja että virastodemokratian tavoite ei mm. tästä syystä ole voinut toteutua.

Se uudistushenki, joka virastodemokratiatoimikunnan 70-luvun alussa laatimiin ehdotuksiin ja sen pohjalta tehtyyn valtioneuvoston päätökseen sisältyy, ei muutenkaan enää toteutusvaiheessa 70-luvun lopulla ollut kovin kantava. Uudistuksen edellytykset ja yleinen asennoituminen olivat muuttuneet.

Kun yleisemmin arvioidaan virastodemokratialle asetettujen tavoitteiden toteutumista, on mielestäni otettava huomioon myös työsuojelun yhteistoiminta- ja virkaehtosopimusjärjestelmän toteutuminen samaan aikaan virastodemokratian kanssa. Vaikka tämä näkökulma ei virasto- ja työpaikkademokratiaa koskevissa tutkimuksissa olekaan ollut mukana, voidaan arvioida, että 60-luvun lopun ja 70-luvun alun »osallistuspaineita» on purettu myös näiden järjestelmien, ts. työsuojelun yhteistoiminnan ja virkamiesten luottamus- ja virkaehtosopimustoiminnan kautta. Tätä kautta tapahtuva asioiden käsittely on tietenkin myös vaikuttanut siihen, mitä asioita virastodemokratian piirissä on »jäänyt» käsiteltäväksi ja minkälainen motivaatio henkilöstöllä on ollut virastodemokratiatoimintaan osallistumiselle.

Virastodemokratiatoimikunta pyrki tietoisesti toteuttamaan uudistuksen byrokratian ehdoilla: luomaan hierarkkisen valtaorganisaation sisälle tai rin-

nalle vastasuuntaisen edustuksellisen organisaation. Tässä suhteessa tavoite on toteutunut liiankin hyvin: virastodemokratiasta on tullut paikoin hyvin byrokraattinen järjestelmä, jossa asioita käsitellään kirjallisesti ja asiakirjasidonnaisesti. Tästä irtautuminen – asioiden korostaminen asiakirjojen sijaan ja yhteistoiminnan ja osallistumisen korostaminen muodollisen kuulemisen sijaan – ei juuri ole onnistunut siitä huolimatta, että virastodemokratian valmistelua ja toteuttamisesta on yritetty ohjata tähän suuntaan. Virastodemokratian »byrokratisidonnaisuudesta» on myös seurannut, ettei virastodemokratiatoimielimille ole tullut hallinnon alemmilla tasoilla riittävästi mielekkäitä käsiteltäviä asioita ja että hallinnon ylemmillä tasoilla asioiden luonne on usein niin »yleinen», että henkilöstön on ollut niihin vaikeaa vaikuttaa.

Tämä havainto palauttaa virastodemokratian tulevan kehittämisen ongelman keskeisesti Valteen ja Temmeksen käsittelemään organisaation valtarakenteeseen. Aivan oikealta tuntuu väite, että edustuksellisen osallistumisen lähes välttämätön käyttövoima on välitön työn ja työympäristön tasolla tapahtuva osallistuminen ja että tämän toteuttaminen edellyttää myös itse hierarkkisen valtarakenteen muuttamista.

Temmes tuntuu olevan sitä mieltä, että valtarakenteen muuttamisessa on puhe »iäisyyskysymyksestä». Mielestäni voidaan jo tämänhetkisten suunnitelmien perusteella nähdä asiassa jotain valoa. Virkamieslainsäädännön ja virkaehtolainsäädännön vireillä olevat uudistushankkeet luovat ainakin teoriassa mahdollisuuksia purkaa henkilöstöhallinnon keskitettyä ohjausta ja lisätä virastojen ja laitosten itsenäistä toimivaltaa. Toisaalta hallintotoiminnan kehittämispaineet palveluhenkisempään, joustavampaan ja tulsorientoituneempaan suuntaan pakottanevat delegeoimaan toiminnan ohjausta yhä alemmas hierarkiassa. Syytä on tietenkin epäillä, eteneekö toiminnan ohjauksen delegointi missään vaiheessa niin alas, että se antaisi tilaa työpaikkatason itsesäätelylle. Tällaiseen kehitykseen on kuitenkin sekä paineita että mahdollisuuksia.

Osallistumista kehitettäessä on myös välttämätöntä, että osallistuminen nähdään nykyistä selvemmin osana johtamismenetelmiä. Tämä kytkentä nostaa erityisesti esiin tarpeen yhteensovittaa eri osallistumisjärjestelmiä. Mm. rationalisoin tiyhteistyötä koskevien valtioneuvoston ohjeiden kitkainen soveltaminen on ollut merkinä siitä, että erillisten ja eriperustaisten osallistumisjärjestelmien käyttö esim. uuden tietotekniikan käyttöönotossa estyy monien osallistumisjärjestelmien päällekkäisyyden ja käytön monimutkaisuuden takia. Esteenä on tietenkin myös yleinen asenne, että osallistuminen vaikeuttaa ja hidastaa uudistuksia.

Eri osallistumisjärjestelmien yhteensovittaminenkaan ei kuitenkaan siirrä

osallistumisen tasoa sinänsä lähemmäs henkilöstöä — pikemminkin yhteensovittaminen voi johtaa nykyistä keskitetympään »ammattiosallistumiseen», jossa henkilöstön edustuksen hoitavat likimain päätoimiset luottamusmiehet ja työsuojeluvaltuutetut.

Virastodemokratia uudistuksen jatkovalmistelussa on saanut sijaa ajatus, että vaikka virastodemokratiasta yleisesti säädettäisiin lain tasolla, virastodemokratian konkreettiset toteutusmuodot tulee voida sittenkin suunnitella yksityiskohdiltaan virastotasolla. Tämä ei poista keskitetystä ohjauksesta vastaavien vastuuta ja huolta luoda edellytyksiä edellä todettujen keskeisten virastotason ongelmien ratkaisemiseksi. Näitä ovat osallistumisen ja johtamisen riittävä yhteenkytkeminen, toiminnan ohjauksen ja sitä tukevien toimintojen (mm. henkilöstöhallinto) riittävä delegointi ja hajauttaminen, eri osallistumisjärjestelmien yhteensovittaminen sekä välittömän työyhteisön tasolla tapahtuvan osallistumisen ja vaikuttamisen edellytysten muu luominen. Kaikki ovat sellaisia kysymyksiä, jotka jäivät virastodemokratian ensimmäisessä toteutusvaiheessa vähälle huomiolle. Niissä on myös vaikea löytää yhteisiä toimintalinjoja sekä hallinnon sisällä että henkilöstöjärjestöjen kanssa. Järjestöjen mielenkiinto kohdistuu ennen kaikkea yleiseen edunvalvontaan, joka on parhaiten toteutettavissa sitovan lainsäädännön ja sopimusten keinoin. Itse ongelmat taas ovat luonteeltaan vallan muun tyyppisiä kuin ylhäältä käsin normein tai sopimuksin ratkaistavia.