

Tampereen yliopiston 50-vuotisen
hallintotieteellisen opetuksen ja tutkimuksen
sekä julkishallinnon emeritusprofessori
Juha Vartolan juhlaKirja

Felix byrokratia?

Julkinen hallinto kaiken
huomioimisen taitona

Toimittaneet
Klaus af Ursin
Elias Pekkola
Jari Stenvall

Felix byrokratia?

Felix byrokratia?

Julkinen hallinto kaiken huomioimisen taitona

Tampereen yliopiston 50-vuotisen hallintotieteellisen
opetuksen ja tutkimuksen sekä julkishallinnon
emeritusprofessori Juha Vartolan juhlakirja

Toimittaneet
Klaus af Ursin
Elias Pekkola
Jari Stenvall



Copyright © 2015 Tampere University Press ja tekijät

Kustantaja  TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS

Myynti:
verkkokauppa@juvenesprint.fi
<https://verkkokauppa.juvenes.fi/>

Kansi
Sirpa Randell

Graafinen suunnittelu ja toteutus
Sirpa Randell



ISBN 978-951-44-9850-3
ISBN 978-951-44-9851-0 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2015



Sisällys

PROLOGI

- Hallintotieteellisen opetuksen ja tutkimuksen aloitus Tampereen yliopistossa ja professori Juha Vartolan pitkä taival hallintotieteen polulla 11
Kauko Sipponen
- Julkinen hallinto kaiken huomioimisen taitona 15
Klaus af Ursin & Elias Pekkola & Jari Stenvall

BYROKRATIAN RAJAMAILLA

- Hallinnon muutos: mikä rakenteellista? 25
Klaus af Ursin
- Tehokkuutta ja kansalaislähtöisyyttä samassa paketissa? Päätoimialueiden välinen jännite kuntarakenteen muutoksessa 39
Kristiina Engblom-Pelkkala & Jarmo Vakkuri
- Mikä on ”hallintoasia”? 65
Raija Huhtanen
- Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen muutosprosessit 83
Vuokko Niiranen
- Pako rationaalisuuden rautahäkistä? 97
Ilari Karppi

Valtion kirjanpitoinstituutio muutospaineiden kohteena <i>Lasse Oulasvirta</i>	117
Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointi ja kansallisten ihmisoikeusrakenteiden kehittäminen <i>Jukka Viljanen</i>	129
Hallinnon umpikuja: Retoriikkaa ja realiteetteja kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteissa Bangladeshissa <i>Farhad Hossain, Mohammed Asaduzzaman & Muhammad Azizuddin</i>	143
Lautakunnat päätöksentekijöinä kunnallisessa itsehallinnossa: Tutkimus kuuden suurimman kaupungin lautakuntien päätöksenteosta <i>Risto Harisalo, Antti Talkkari & Timo Aarrevaara</i>	161
Yliopistodemokratia – yliopiston väärinymmärrys? <i>Turo Virtanen</i>	175

KOHTI JULKISEN JOHTAMISTA

Alihallinnosta innovaatiojärjestelmiin – Korkeakouluhallinnon tutkimus osana Tampereen yliopiston hallintotieteen tutkimusta <i>Elias Pekkola, Kari Kuoppala, Anu Lyytinen, Jussi Kivistö, Vuokko Kohtamäki & Seppo Hölttä</i>	197
Johtamisen tuloksellisuus ja tulosjohtaminen <i>Ismo Lumijärvi</i>	225
Työhyvinvoinnin johtaminen työurien jatkamisen keinona <i>Marja-Liisa Manka</i>	245
Moniammatillinen yhteistyö julkisten palvelujen tuottamisessa ja johtamisessa <i>Pasi-Heikki Rannisto & Sanna Tuurnas</i>	263
Laatu kolmesta tarkastelunäkökulmasta: tekninen, kaupallinen ja palveluun liittyvä laatu <i>Lili-Anne Kihn</i>	283
Älykkäiden julkisorganisaatioiden aika <i>Petri Virtanen & Jari Stenvall</i>	303

EPILOGI

Juha Vartola – uraa uurtamassa 321
Mikael Manninen & Klaus af Ursin

Kirjoittajat 331

Prologi

Hallintotieteellisen opetuksen ja tutkimuksen aloitus Tampereen yliopistossa ja professori Juha Vartolan pitkä taival hallintotieteen polulla

Kauko Sipponen

Yhteiskunnallisen korkeakoulun (YKK) siirryttyä Tampereelle vuonna 1960 korkeakoulussa oli vain 933 opiskelijaa ja 24 vakinaista opettajan virkaa. Kaupungin lisäksi koko Pirkanmaa tuki voimakkaasti muutosta. YKK:n sisällä alettiin välittömästi purkaa pitkään patoutuneita kehitystarpeita. Seurasi voimakas uudistumisen vuosikymmen ja korkeakoulun nimi muutettiin vuonna 1966 Tampereen yliopistoksi. 1960-luvulla tapahtunut sisäinen kehitys oli lähinnä rehtori Paavo Kolin ansiota. Saatuaan runsaasti vaikutteita eri puolilta hän pyrki päättäväisesti toteuttamaan uudentyyppisen yliopiston. 1960-luvulla koko yhteiskuntamme joutui voimakkaan rakennemuutoksen pyörteisiin: tieteet eriytyivät ja syntyi uusia metodisia virtauksia.

YKK:ssa vallinneet toiveet oikeustieteellisen tiedekunnan sekä kauppa-korkeakoulun perustamisesta eivät toteutuneet. Vuonna 1964 rehtori Koli ehdottikin, että korkeakouluun perustetaan uudentyyppinen laaja-alainen taloudellis-hallinnollinen tiedekunta. Uusien opetus- ja tutkimusalojen pääpainon tulisi olla teoreettisessa ajattelussa, suunnittelussa sekä julkisten ja yksityisten yhteisöjen päätöksentekoprosessissa kokonaisuudessaan. Ehdotusta kannatettiin laajalti.

Olin mukana laatimassa ehdotusta uudeksi tiedekunnaksi. Sain vaikutteita St Gallenissa Sveitsissä sijaitsevasta korkeakoulusta Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften. Korkeakoulussa pyrittiin integroituaan opiskeluun ja tutkimukseen. Vuonna 1962 olin jo osallistunut

muutaman viikon pituiseen kauppatieteelliseen kesäseminaariin Bergenissä, mutta lakimiehen peruskoulutuksen saaneena en vielä kyennyt oivaltamaan, miten oppeja yrityshallinnosta voitaisiin käyttää hyväksi julkishallinnossa ja julkisoikeudessakin. Alun pitäen otettiin yhteyksiä myös Saksassa Speyerissä virkakuntaa kouluttavaan korkeakouluun Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften.

Huhtikuussa 1965 YKK:n kansleri päätti perustaa taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan, jonka hallintotieteellisiksi oppiaineiksi tulivat julkisoikeus, kunnallispolitiikka, sosiaali- ja talousekologia (sittemmin aluetiede) ja julkishallinto. Viimeksi mainittu oli myös ensimmäinen professuuri julkisessa hallinnossa Pohjoismaissa. Allekirjoittanut nimitettiin siihen vuonna 1967. Oppiaine oli suosittu alun pitäen. Vähitellen perustettiin muita opettajan virkoja ja linjoja osa-alueita varten.

Oppiaineessa opiskellut Juha Vartola keskittyi lähes välittömästi valmistuttuaan julkishallinnon opetukseen ja tutkimukseen assistenttuurista alkaen. Vuonna 1979 hän väitteli ensimmäisenä julkishallinnossa. Vuonna 1980 hänet nimitettiin julkishallinnon, erityisesti valtionhallinnon, professoriksi.

Kestää oman aikansa, ennen kuin uuden oppiaineen omista kasvateista saadaan tutkijoita ja yliopiston opettajia. Koska julkishallinto Tampereen yliopistossa oppialana oli ensimmäinen Pohjoismaissa, sen tutkiminen ja opettaminen, sen kasvupohjan raivaaminen, oli varsin vaativa tehtävä. Alan kehitykselle oli välttämätöntä, että tutkimuksen ja opetuksen johtoon pitkällä aikavälillä saatiin Juha Vartola, joka jo peruskoulutukseltaan ja ajatusmaailmaltaan lähti hallintotieteen metodeista ja ajattelutavoista sekä jaksoi uurastaa pitkään. Julkishallinnon ja hallintotieteiden kasvavaa merkitystä yhteiskunnassamme osoittaa, että tämän alan ja sen osa-alueiden tutkimusta ja opetusta harjoitetaan jo monessa yliopistossamme. Juha Vartolan omia tutkimusaloja ovat lähinnä byrokratian tutkimus, hallinnon ja organisaatioiden muutos ja sen johtaminen, hallintoajattelun oppihistoria sekä kehittyvien maiden hallinto ja kehitysyhteistyön organisointi.

Juha Vartolan uraan sisältyy paljon kansainvälisiä ja kotimaisia julkaisuja, oppimateriaalia, asiantuntijatehtäviä, tieteellisten seurojen jäsenyyksiä ja johtotehtäviä, lausuntoja sekä projektien ja opinnäytteiden johtamista ja ohjaamista.

Luottamustehtäviä ovat olleet toiminta dekaanina sekä hallintotieteiden laitoksen johtajana, samoin jäsenyys hallintohistoriatoimikunnassa. Kansainvälisiä vaikutteita ja yhteyksiä Juha Vartola on saanut toimiessaan johtokunnan jäsenenä EGPA:ssa (European Group of Public Administration) ja IASIA:ssa (International Association of Schools and Institutes of Administration).

Jättäessään professuurinsa Juha Vartola luennossaan ”Kuinka hallinto muuttuu” 13.2.2014 esitteli elävästi näkökulmia hallinnon muutokseen analysoiden kriittisesti myös vuonna 1987 alkanutta julkisen hallinnon uudistuspolitiikkaa. Luennossa oli mukana organisaatiouudistusten koko kirjo eri katsantotavoista, tieteellisistä lähestymistavoista ja byrokraatiasta uudistuspolitiikan esteisiin tai sen onnistumiseen. Kun nyt Juha Vartolan pitkä ja ansiokas taival hallintotieteiden polulla on ainakin virallisesti päättymässä, avaa hän seuraajilleen hallintotieteiden kiehtovan paletin lukuisine vastauksia odottavine kysymyksineen.

Käsillä oleva artikkelikokoelma on yksi osoitus 1965 aloitetun Tampereen yliopiston Taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan (nykyään Johtamiskorkeakoulu) ja sen hallintotieteellisen tutkimuksen elinvoimasta. Vuosien varrella hallintotieteilijät ovat sijoittuneet koulutuksensa mukaisesti vaativiin julkisen hallinnon asiantuntija- ja johtotehtäviin. 50 vuotta sitten omaksuttu visio tällaisen akateemisen koulutuksen tarpeellisuudesta on näin osoittanut voimansa.

Julkinen hallinto kaiken huomioimisen taitona

Klaus af Ursin & Elias Pekkola & Jari Stenvall

Kysymys julkisen hallinnon muutoksesta säilyy ajankohtaisena vuosikymmenestä toiseen. Kun Tampereen yliopiston Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta perustettiin 50 vuotta sitten, oli yhtenä perusteluna muuttuva käsitys siitä, mitä julkiselta hallinnolta odotettiin. Poliittisten päätösten toimeenpanoon liittyvän oikeusturvan lisäksi oli ryhdytty kutsumaan hallintoa aktiivisempaan yhteiskunnalliseen rooliin, valmistelemaan ja toteuttamaan mittavia uudistuksia.

Kauko Sipponen oli ensimmäinen julkishallinnon professori, jolla juristiaustastaan huolimatta oli vankka näkemys uusien hallintotieteiden yhteiskunnallisesta tilauksesta. Julkisoikeuden, kunnallispolitiikan ja aluetieteen ohella professuuri oli hallintotieteelliseksi määritelty. Siinä Juha Vartola oli Sipposen seuraaja. Vartolan 1970-luvun loppupuolella tekemä tutkimus käsittelee valtionhallinnon muutosta Weberin byrokratiateorian valossa. Tätä tutkimustematiikkaa myötäilee myös tämä emeritusprofessori Juha Vartolan juhlaKirja, joka on samalla huomionosoitus kaikille tuolloin perustetuille hallintotieteille ollen samalla artikkeliensa kautta osoitus niiden elinvoimaisuudesta nykyaikasteiden edessä. Teoksessa on myös muutamia hallintotieteitä lähellä olevien tieteenalojen edustajien kirjoituksia, mikä ilmentää 50-vuotiaan Johtamiskorkeakoulun alkuperäistä ja ajan myötä jalostunutta monitieteellistä olemusta.

Julkisen hallinnon byrokraattinen perusrakenne perustuu Weberin mukaan yhteiskunnan rationaalis-legaaliseen hallintaan. Vartolan Weber-tulkinnan valossa voidaan kysyä, kuinka paljon ja miten tämä perusrakenne on mahdollisesti muuttunut viime vuosikymmeninä läpivietyjen reformien ja organisaatiomuutosten myötä. Organisaatioltaan ja monilta toimintatavoiltaan hallinto on kiistämättä muuttunut, mutta mitä on tapahtunut byrokraattiselle perusrakenteelle? Millaiset ilmiöt ja kehityskulut haastavat julkisen hallinnon toimintalogiikkaa? Millaisin keinoin julkinen hallinto vastaa uusiin haasteisiin? Näiden kysymysten ympärille rakentuu käsillä oleva teos.

Liikkeelle lähdetään mainitusta Vartolan Weber-tulkinnasta. Sen jälkeen tarkastellaan muuttuvan ja muuttumattoman julkisen hallinnon välillä ilmeneviä jännitteitä useammassakin byrokratian toimintatapaa ja raja-alueita tarkastelevassa artikkelissa. Kirjan otsikon sanoin huomion kohteena on byrokratian kyky kestää ajan hammasta samalla kun havaitaan monien nyky maailman ilmiöiden myös asettavan vakavia haasteita julkisen rationaalis-legaalisen hallinnan peruslähtökohdille. Teoksen toinen osa muodostuu artikkeleista, jotka kertovat julkisten organisaatioiden kehittämiseen liittyvistä lähestymistavoista.

Vartola tarkoittaa julkisen hallinnon rakenteella hallinnon eri osat yhdessä pitävän kokonaisuuden ydintä. Tällaisena ytimenä ei niinkään ole hallinnon organisatorinen rakenne, vaan hallinnon välineet omistavasta tahosta riippuvainen lojaali virkamiehistö, joka on valmis kaikin keinoin legitimoimaan eli oikeuttamaan voimassa olevaa järjestystä (af Ursinin artikkeli). Kirjoituskokoelmassa on tästä muutamia esimerkkejä. Hallinnon kyky ja halu ottaa haltuun ristiriitaisia elementtejä nousee esiin, kun kuntaliitoksen yhteydessä nousee esiin keskenään jännitteisiä odotuksia ja rationaliteetteja. Suuruuden ekonomian ja alueellisen huomioimisen välinen ristiriita ratkaistaan luomalla uudenlainen aluetilajapäällikön rooli (Engblom-Pelkkalan ja Vakkurin artikkeli). Roolin tehtävänä on huomioida alueelliset erityisodotukset julkisten palveluiden järjestämisessä. Weberiläisittäin tulkittuna kyseessä on organisointiratkaisu, jossa byrokratian peruslogiikka pysyy muuttumattomana eikä sen oikeutus joudu vaaranalaiseksi. Takeita ei ole siitä, että organisaatiomalli auttaisi ratkaisemaan dilemman. Mutta tärkeää legitimitetin kannalta on, että

jännitteiset odotukset huomioidaan organisaatio-rooleissa. Vastaavalla tavalla julkinen organisaatio voi verkostoitua tai hakea kumppanuuksia (Virtasen ja Stenvallin artikkeli) lisätäkseen ”älykkyytään”.

Julkishallinnon kehitystä leimaa myös se, että monessa kohdin viranomaisen aiemmin hoitamat tehtävät siirtyvät varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (Huhtasen artikkeli). Hallinto-oikeuden haasteet ulottuvat tällöin mm. tulkintaan siitä, mitä hallintolain ”hallintoasia” kulloinkin tarkoittaa. Uudelleen organisointi ja julkisten tehtävien ”ulkoistaminen” ei tarkoita tällaisten palveluiden päättymistä kokonaan rationaalis-legaalisen kontrollin ulkopuolelle. Byrokratialla on oikeudellisen kontrollin keinot ohjata myös tuota välillistä julkisten palveluiden aluetta, joka sijaitsee varsinaisten julkisten organisaatioiden ulkopuolella. Weberiläisittäin ajateltuna siis myös ulkoistaminen toimii byrokraattisen perusrakenteen oikeuttajana hallinto-oikeudellisen argumentaation kautta.

Organisaation sidosryhmillä on (institutionaalinen) tarve hahmottaa julkinen organisaatio tietynlaisen retoriikan kautta (Virtasen artikkeli). Organisaatioon kohdistetaan odotuksia ja sille annetaan erilaisia tehtäviä ja merkityksiä tulkiten usein aika vapaastikin sitä perustehtävää, joka sille on virallisesti annettu. Paradoksaalisesti yliopisto voidaan ymmärtää samaan aikaan hyvin monenlaisia yhteiskunnallisia visioita toteuttavaksi ja todeta että nämä kaikki toisistaan poikkeavat visiot osaltaan konstituivat yliopiston ”oikeaa” ideaa. Yhteiskunnalliset odotukset kohdistuvat julkisiin organisaatioihin ja sitä kautta niille annetaan sellaisiakin tehtäviä, joita ne eivät kykene toimittamaan. Tästä seuraa, että rationaalisuuteen pyrkivänä kokonaisuutena hallinto pyrkii ottamaan haltuun siihen kohdistuvia odotuksia ja toiveita. Yritysorganisaatio voi kieltäytyä sille ehdotetuista tehtävistä, mutta vaikeampaa se on julkiselle hallinnolle. Niinpä retoriikka näytteleekin uudelleenorganisoinnin ja kumppanuksien ohella tärkeää roolia erilaisten yhteiskunnallisten odotusten julkisessa käsittelyssä. On vaikea kuvitella yhteiskunnallista intressiä, jonka käsittelyyn ei julkisen poliittis-hallinnollisen koneiston jonkinlaista panosta odotettaisi.

Byrokratia on Vartolan mukaan kyvytön itsenäisesti uusiutumaan. Havaitaan, että julkisen hallinnon osallistuminen yhteiskunnallisiin intresseihin

ei aina ole helppoa vaikka virkamiehillä hyvää tahtoa olisikin. Tätä ilmentää kokoelmassamme selvimmän analyysi ”rautahäkistä” (Karpin artikkeli). Rakentamiseen liittyvät säännökset antavat paikallisille rakennusvalvontaviranomaisille vain vähän mahdollisuuksia paikallisesti ehdotettujen innovatiivisten ratkaisujen tukemiseen. Yksityisellä puolella on kiinnostusta julkisenkin intressin näkökulmasta merkittävään innovatiiviseen rakentamiseen, mutta julkisen hallinnon osallistuminen tällaiseen on aina yksittäistapauksellisesta ja ylempien viranomaisten myötävaikutuksesta riippuvaista. Hallinnon sisäisen toimintatavan haasteista puolestaan kertoo tutkimus, jossa analysoidaan kahta sosiaalialan kehittämiseen liittyvää, valtiolta kuntiin suuntautuvaa ohjelmaa (Valtiovarainministeriön peruspalveluiden kehittämisohjelma sekä Sosiaali- ja terveysministeriön Kaste-ohjelma). Kuntiin suuntautuva suora ohjaus on kuntien itsehallinnon periaatteen kannalta arveluttavaa, niinpä ohjelmat ovatkin jääneet aika ympäröiviksi eivätkä ne myöskään tunnista toisiaan aukottomasti (Niirasen artikkeli). Byrokraattisen organisaation tuottamat ohjelmataso dokumentit näyttävät helposti hallintojärjestelmän perusrakennetta oikeuttavana retoriikkana, jossa ”kaikki hyvä” otetaan huomioon ilman asioiden konkretisointia. Konkreettisuusasteen vähäisyys vaikeuttaa ohjelmien keskinäisten yhtenäisyyksien tai ristiriitaisuuksien havaitsemista. Tämä ei sinänsä ole rationaalista mutta osoittaa yhteiskunnalle että haasteet on tiedostettu ja ne on otettu haltuun.

Julkisen hallinnon nykyistä tilaa kuvastaa se, että julkiseksi katsottujen tehtävien hoidosta huolehtivat myös hallintokoneiston ulkopuoliset tahot kuten järjestöt ja yritykset. Tämä ei kuitenkaan koske pelkästään julkisen intressin toimeenpanoa vaan myös sen muotoutumista. Virallisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän piirissä toimivat päättäjät saattavat kokea voivansa vain vähän vaikuttaa mielestään tärkeimpiin asioihin (Harisalon ym. artikkeli) samalla kun julkisen organisaation toimintaan liittyviä kehittämisaloitteita tekevät yksityiset tahot. Tällaisesta esimerkkinä on edellä mainitun innovatiivisen rakentamisen (Karpin artikkeli) ohella myös laaja kansainvälinen aloite valtioiden kirjanpitojärjestelmän uudistamisesta ja yhtenäistämistä (Oulasvirran artikkeli). Tilintarkastusyhteisöjen kritiikki kohdistuu suvereenihin valtioihin, jotka ovat katsoneet olevansa oikeutettuja kukin omista lähtökohdistaan ylläpitämään itselleen sopivaa kirjanpitoinstituutiota. Pääomavirtojen

globalisoituminen ja eräiden valtioiden (Kreikka) ”luova” kansallinen kirjanpito ovat herättäneet yksityiset professionaaliset yhteisöt vaatimaan valtioita noudattamaan yhteisiä pelisääntöjä. Vastaavalla tavalla vaaditaan moniaalla kansalaisaloitteellisuuden ja kansalaisten osallistumisen lisäämistä laajojen ja monimutkaisten yhteiskunnallisten kysymysten, kuten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamistapojen valmistelussa pelkän virkamiesvalmistelun sijasta (Viljasen artikkeli).

Tällaiset kehityskulut kertovat yhteiskunnallisen valmistelukoneistonkin olevan ”privatisoitumassa” tavalla, joka sekin haastaa weberiläisen byrokraatiakoneistokeskeisen ajatuksen rationaalis-legaalisesta hallinnasta. Esimerkin julkisen intressin kanavoitumisesta valtiokoneiston ulkopuolisten tahojen toimesta tarjoaa analyysi, jossa nähdään kehittyvien maiden (Bangladesh) toimivan usein kansalaisjärjestöjen varassa samalla kun virallinen julkinen hallinto on kykenemätön kohtaamaan ja organisoimaan yhteiskunnallisia haasteita (Hossainin ym. artikkeli). Sidoksisessa ja monimuotoisessa maailmassa eivät valtion kehittämispennistelu kehittyvissä maissa enää nykyään suuntaudu pelkästään oikeudellisesti luotettavan julkisen byrokraatian rakentamiseen. Pikemminkin on pyrkimys sellaisen älykkään ja oppivan hallintajärjestelmän kehittämiseen, joka kykenee ottamaan kompleksisen kokonaisuuden haltuun edes jollakin tavalla. Samalla voidaan kuitenkin olla sitä mieltä, että tällaisessakin yhteistoimintajärjestelmässä tarvitaan yhdeksi toimijaksi poliitikkojen kontrolloitavissa olevaa julkista byrokratiaa.

Julkinen hallinto ja sen byrokratia on toki uudistunut ja uudistumassa. 1990-luvulta alkaen on ns. uuden julkishallinnon nimissä kehitetty sen sisältä toimintatapaa ja etenkin weberiläiseen hallinnan malliin etäisyyttä ottavaa uudenlaista julkisen hallinnan (public governance) ajatusta. Siinä julkisen intressin muotoutumisen ja toteuttamisen subjektiksi katsotaan perinteisesti eroteltujen eri sektoreiden (julkinen, yksityinen, ”kolmas”) keskinäinen yhteistyöverkosto. Tässä verkostossa julkinen hallinto näyttäytyy yhtenä toimijana pikemminkin kuin poissulkevana julkisen intressin mukaista tahtotilaa valmistelevana ja sitä toteuttavana byrokratiana.

Julkisen hallinnon kehittämiseen liittyvät artikkelit teoksen toisessa osassa valaisevat tällaisia pyrkimyksiä. Byrokraatian tuolle puolen pyrkivän julkisen

johtamisen haasteista tarjoaa esimerkin korkeakouluhallinnon tutkimusvaiheita Suomessa valaiseva artikkeli (Pekkola ym.). Korkeakoulut ovat erityisiä julkista intressiä toteuttavia organisaatioita, joiden johtamiseen liittyy monia intressejä (ks. myös Virtasen artikkeli) ja jännitteitä. Artikkelista nousee esiin se, kuinka korkeakoulujen kehittämisessä huomio on siirtynyt demokratian toteuttamisesta kohti sitä kuinka tuloksellisuus ja innovatiivisuus toteutuvat niiden toiminnassa. Tämä tendenssi kuvastaa julkisen hallinnon kehittämisyrittämiä laajemminkin sekä samalla esiin nousseita jännitteitä eri rationaaliteettien (osallistuminen contra tehokkuus) välillä (ks. Engblom-Pelkkalan ja Vakkurin artikkeli).

Tulosohjaus ja siihen liittyvä tulosjohtaminen on jo yli 20 vuoden ajan ollut keskeinen julkisen hallinnon toimintaa ohjaava viitekehys, joka on saanut jatkuvasti jäsentyneempiä muotoja. Tulosjohtaminen edellyttää julkisjohtajilta jatkuvasti yhä enemmän etenkin toimintaympäristön huomiointia (Lumijärven artikkeli) samalla kun panostukset työhyvinvointiin (Mankan artikkeli) ovat nousseet yhä kuumemmiksi kysymyksiksi myös niiden keskuudessa, jotka hyvinvointipalveluja suunnittelevat ja tuottavat. Kysymys hyvästä johtamisesta on yhä enemmän pohdintaa siitä, kuinka erilaiset ja näennäisesti ristiriitaiset vaatimukset kytetään organisaation toiminnassa nivomaan yhteen. Tuloksellisuuden ja työhyvinvoinnin yhdistäminen strategisella tasolla on välttämätöntä paitsi retorisesti myös tosiasiallisten toimien kautta. Voidaan havaita, että johtaminen on yksi niistä keinoista, joilla perusteiltaan byrokraattisestikin toimivan organisaation kykyä käsitellä potentiaalisesti dilemmaattisia vaatimuksia voidaan parantaa.

Hallinnon byrokraattiseen toimintatapaan on liittynyt läheisesti eri professioiden ja ammattikuntien välinen etäisyys ja asiantuntijatoimintojen loke-roituminen ”siiloihin”. Tämän on jo pitkään todettu vaikeuttavan asiakasnäkökulman toteutumista ja julkisia palveluprosesseja. Vastaukseksi haasteeseen on kehitetty moniammatillista yhteistyötä (Ranniston ja Tuurnaksen artikkeli). Tällaisen työskentelytavan oppiminen ja kehittäminen on haasteellista vaikka periaatteessa sitä kannatetaan laajasti. Moniammatillisuutta korostavan näkökulman lisäksi asiakkaiden osallisuuden pohdinta uudistuvissa palveluprosesseissa avaa mahdollisuuksia lähestyä julkisia palveluja radikaaleistakin, byrokraattiselle ajattelulle kaukaisista lähtökohdista käsin.

Jo pitkään on julkista hallintoa kehitetty tulosohjaukseen luontevasti liitetyn laatuajattelun avulla. Tämä soveltuu välilliseen ja organisaation itseohjautuvuutta vahvistavaan ohjausideologiaan hyvin. Laadun käsitteen moniselitteisyys (Kihnin artikkeli) on sellaisenaan sekä haaste että mahdollisuus varsin moniaalle ulottuvien julkiseen intressiin liittyvien toimintojen ja palvelujen kehittämisessä ja arvioinnissa. Kaikkienensa julkisen intressin tiedostaminen ja sen organisointi kulloisissakin tilanteissa ja asiayhteyksissä edellyttää julkisilta organisaatioilta älykkyyttä (Virtasen ja Stenvallin artikkeli), jota käsillä olevan kirjan viitekehyksessä voidaan kutsua ”kaiken huomioimisen taidoksi”. Julkisen organisaation on ymmärrettävä kaikkea sitä mikä on julkisen intressin näkökulmasta todella tai potentiaalisesti tärkeää. Tuollaisen älykkyuden osatekijäksi vaaditaan ainakin systeemisyyttä, johon jo perinteinen byrokratiakin ainakin retorisesti notkeasti taipuu, mutta johon nykyajan vaikeasti ennakoitava maailma kaipaa lisäksi avoimuutta, kumppanuutta ja dynaamisuutta. Julkinen intressi tunnistetaan julkisen byrokratian sisäisen muutoksen lisäksi yhä enemmän myös sen raja-alueilla.

Julkisen hallinnon byokraattisen (ydin)rakenteen muuttumattomuus kohdattaessa uusia yhteiskunnallisia haasteita on eräs Juha Vartolan keskeisistä Max Weberiin nojautuvista teeseistä. Tähän nojautuen voidaan väittää byrokratian olevan kyvykäs tulkitsemaan ja ”ottamaan haltuun” varsin monenlaisia uudenlaisia tilanteita ja sisältöalueita. Käsillä olevassa artikkelikoelmassa tehdään havaintoja sekä tämän väitteen puolesta että sitä vastaan. Teoksen tutkielmien kautta lukijan arvioitavaksi jää kysymys: Miten jaksellee byrokratia julkisen intressin valmistelijana ja toimeenpanijana nykyään? Mitä osin voidaan todeta julkisen hallinnon edelleen olevan ”*Felix byrokratia*”, ajasta ja tilanteesta toiseen ”onnekkaasti” menestyvä julkisen hallinnan tapa?

Kirjan epilogina on haastatteluun perustuva henkilökuvaa emeritusprofessori Juha Vartolasta. Tämän teoksen kautta sen kirjoittajat tervehtivät häntä. Tervehdyksen yhtyvät Juhan lukemattomat ystävät, kollegat ja oppilaat hänen yli 40 vuotta kestäneeltä taipaleeltaan julkisen hallinnon tutkijana ja opettajana. Samalla juhlitaan ja muistellaan lämmöllä 50 vuotta täyttävää Tampereen yliopiston hallintotieteiden opetus- ja tutkimustoimintaa.

Byrokratian rajamailla

Hallinnon muutos: mikä rakenteellista?

Klaus af Ursin

Viime aikojen vilkas hallintotieteellinen tutkimus (ks. esim. Bovaird 2008; Jalonen 2010; Laitinen & Stenvall 2012) julkisen hallinnon kompleksisuuden lisääntymisestä verkottumisen, itseorganisoitumisen ja emergoitumisen myötä antavat aihetta muutamiin huomioihin. Keskustelusta syntyy kuva, että julkisen hallinnon ja yleensäkin työorganisaatioiden rakenne olisi varsin voimakkaasti muuttunut viimeisten vuosikymmenien aikana verkkomaiseen ja ei-byrokraattiseen suuntaan. Tämä tulkinta on kuitenkin joltakin osin kiistanalainen (ks. esim. Hales 2002), sillä kyse voi olla näköharhasta tai siitä että rakenteellinen muutos on ymmärretty monella eri tavoin. Näyttää näet siltä, että tehdyissä havainnoissa sekoittuvat ainakin organisaatioiden sisällölliset eli strategiset ja toisaalta rakenteelliset kysymykset.

Käsillä olevan lyhyen tutkimuksen ongelmana on selvittää, mikä julkisen hallinnon muutoksessa voidaan ymmärtää rakenteelliseksi. Tutkimustehtävänä on selvittää tiivistäen Juha Vartolan rakenteellisen muutoksen käsitettä ja suhteuttaa sitä kahteen hallinnon muutosta havainnollistavaan malliin, jotka liittyvät muutoksiin julkisen sektorin voimakkaan uudelleenorganisoinnin myötä viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Nämä mallit ovat jälkibyrokraattinen organisaatio ja bimodaalinen organisaatio.

Valtionhallinnon rakenteellinen muutos Vartolalla

Juha Vartola (1979) lähestyy väitöskirjassaan hallinnon muutoksen tematiikkaa laajasti. Ensinnäkin hän erottaa poliittisen, yhteiskunnallisen ja hallinnon muutoksen tarkoittaen viimeisellä julkista hallintoa. Hallinnon muutos jakautuu tehtävien muutokseen, rakenteen muutokseen, toimintaprosessien muutokseen, toiminnan suhteellisen merkityksen muutokseen ja toiminnan vaikutusten muutokseen. (Vartola 1979, 76.) Analysoituaan rakenteen käsitettä yhteiskuntatieteessä hän päätyy kantaan, että rakennetta ei voi palauttaa vain erääksi organisaatiomuuttujaksi kuten empiirisessä organisaatiotutkimuksessa on usein tehty. Rakenne on hänen mukaansa organisaation ja hallinnon ymmärtämisen avainkäsite. Julkisessa hallinnossa on olemassa sellaisia perusrakenteita, jotka ovat toimintaa määrääviä ja hallitsevia. Ne vaikuttavat siihen, miksi tietyt asiat eivät näytä muuttuvan ja siis myös siihen miksi erityiset valtionhallinnon (johon Vartola sisältää myös kunnallishallinnon) rakenteet säilyvät kaikista reformipyrkimyksistä huolimatta. (Vartola 1979, 70–71.)

Klassinen weberiläinen byrokratioteoria käsittelee yhteiskunnan organisointumistavan rakenteistumista. Vartolan (1979, 128–131) mukaan Weberin byrokratiaa koskevassa ajattelussa erottuu kaksi valtionhallinnon kehitystä määrittävää elementtiä. Ensinnäkin korostuu historiallinen byrokratian synty ja kehitystä määrittävä välttämättömyys, toisaalta taas historiallinen satunnaisuus joka on sidoksissa taloudellisiin ja poliittisiin tekijöihin ja näiden variaatioihin.

Hallinnon rakennetta määritellesään Vartola viittaa kriittisesti systeemi-teoreettiseen organisaatioajatteluun, jossa erotellaan organisaatioiden osa- ja alajärjestelmiä. Hän viittaa Kastin ja Rosenzweigin (Kast & Rosenzweig 1973, 4; ks. myös Morgan 2006, 43) klassiseen erittelyyn, jossa organisaatiosysteemi sisältää neljä alasyhteistä ja niitä koossa pitävän johtamissysteemin. Vartola kritisoi ajattelutapaa siitä, että rakennetta pidetään vain yhtenä organisaation alajärjestelmästä samalla kun johtaminen ja hallinto (management) nähdään systeemiä koossapitävänä tekijänä. Systeemiajattelussa rakenne on yhtä kuin muodollinen, suunniteltu työnjako ja sen vaatima koordinaatio tehtävien hoidossa. Sen sijaan Vartola pitää rakennetta kokonaisuutena, joka määrittelee osajärjestelmät ollen niiden suhteiden tuloksena nähtävissä. Rakenne on

se tekijä, joka pitää organisaation osajärjestelmät yhdessä. Hän jopa määrittää rakenteen olevan käsitteenä synonyyminen systeemin käsitteen kanssa. Hänen mukaansa organisaatio ei olisi kuvattavissa systeemiksi, jos sillä ei olisi rakennetta. Rakennetta ei siis voida tulkita organisaation ala-, vaan ”ydin”-systeemiksi (lainausmerkit Vartolan). Rakenne on ymmärrettävä organisaatioiden osia kuten henkilöstöä ja teknologiaa koossapitävänä tekijänä (Vartola 1979, 72–73; Vartola 2004, 58–59). Rakenne Vartolalla viittaa siis totaliteettiin, ei sen yksittäisiin osiin.

Vartola pitää siis klassisen systeemiteorian käsitystä vääränä sen katsoessa hallinnon/johtamisen yhdeksi organisaatiota koossapitäväksi systeemiksi. Määritellään simonilaisittain (Simon 1945) johtamisen ja hallinnon toiminnoksi jonka ytimenä on ”saada asiat tehdyiksi”, hän katsoo samalla että hallinnossa (ja siis johtamisessa) on kysymys juuri organisaation rakenteen ylläpitämisestä. Yksittäisessä julkisen hallinnon organisaatiossa tämä määritelmä on hänen mukaansa hyväksyttävissä. Tällöin organisaatioita näet ajatellaan erillisinä kokonaisuuksina. Tarkasteltaessa valtionhallinnon kokonaisuutta Simonin määritelmä ei kuitenkaan riitä. (Vartola 1979, 78–79.) Avain (valtion/julkisen) hallinnon rakenteen ymmärtämiseen löytyy systeemiteoreettisesti ajateltuna yksittäisen organisaatiosysteemin ulkopuolelta, siitä totaliteetista joka ohjaa julkisia organisaatioita.

Valtionhallinnon rakenteen analyysissa Vartola lähestyy Weberin teoriaa pääosin juuri siksi, että tämä liittyy taloudellisen, yhteiskunnallisen ja (julkisen) hallinnon muutoksen toisiinsa. Organisaatioajattelulähtöiset systeemi- tai organisaatioteoriat eivät riitä siihen analyysiin, jota aiheen analysointi edellyttää. (Vartola 1979, 61–81.) Lähestymistapa on siis meso- ja makrotasoinen, painottaen yhtäältä julkisten ja muiden organisaatioiden vuorovaikutusta (mesotaso) ja toisaalta julkisista organisaatioista muodostuvan kokonaisuuden suhdetta ja vuorovaikutusta kansainväliseen ja kansalliseen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen järjestelmään (makrotaso).

Näin ollen valtionhallinnon rakenne on määritelmällisesti se kokonaisuus ja ennen kaikkea tuon kokonaisuuden ydin, joka pitää valtionhallinnon (tai julkisen hallinnon) osat yhdessä. Tällä määrittelyllä operoiden Vartola myös katsoo, että on käsitteellisesti mahdollista erottaa rakenteelliset muutokset muista. Tätä haastavaa tehtävää helpottaa, jos rakenteelliseksi muutoksek-

si tulkitaan vain systeemien osien perussuhteiden muutos toisiinsa. (Vartola 2004, 58.) Osasysteemien sisäistä vaihtelua ei siis tällöin pidetä rakenteellisena. Mitä nuo perussuhteet ovat, jää Vartolalta määrittelyn yhteydessä tarkemmin mainitsematta.

Mainituista lähtökohdista Vartola määrittää Weberin byrokratiateoriaa tulkiten markkinataloudessa toimivan valtionhallinnon (systeemisen) rakenteen ytimeksi seuraavat byrokratian ydinperiaatteet:

On olemassa erityinen virkamiehistö,

- joka on palkattu ja joka ei voi omistaa hallinnon välineitä eikä omaa virkaansa, ja
- joka näistä syistä on riippuvainen siitä joka hallinnon välineet omistaa (virkojen perustaminen, rekrytointi, palkanmaksu), ja
- joka on lojaali hallinnon välineiden omistajalle ja valmis kaikin tavoin legitimoimaan olemassa olevaa järjestystä.

(Vartola 1979, 129–130.)

Tämä byrokratian ydin on Vartolan mukaan tunnettu osana byrokratian rakenteellisia tunnuspiirteitä ilman että on huomattu sen rakenteellista erityisyyttä. Hän näet painottaa, että Weberin teorian tätä osaa on tulkittava makrotasolla eli sidottava se yhteiskunnassa saatavissa oleviin resursseihin, niiden keskittymiseen ja niiden avulla tehtävän hallinnan legitimointitarpeeseen, joka näyttäytyy rationaalis-legaalisenä hallintana. (Vartola 1979, 130–139.) Tästä voidaan päätellä, että esimerkiksi virkahierarkian ja virkauran periaatteet eivät nauti Vartolan ajattelussa samaa rakenteellista erityislaatua kuin mainittu ”byrokratian ydinmerkitystä” (lainausmerkit Vartolan) konstituiva virkamiehistön laatua ja intressiä koskeva luonnehdinta.

Hallinnon rakenteellista muutosta Weberin byrokratiateorian mielessä olisivat Vartolaa seuraten siis ensinnäkin koko valtionhallinnon poliittisen ja yhteiskunnallisen aseman muutos siltä osin kuin se liittyy virkamiehistön yhteiskunnalliseen asemaan. Toisaalta sitä olisivat julkisten tehtävien organisoimisen muutokset suhteessa toisiin (yksityisiin ja kolmannen sektorin) organisaatioihin sekä kansalaisiin ja näiden muodostamiin epävirallisiin ryhmittymiin siltä osin kuin kyse on tuotantotekijöiden hajautumisesta.

Kolmanneksi rakenteellista muutosta olisivat ne siirtymät, joita tapahtuu ns. julkista intressiä edistävien tehtävien ja niiden organisoitumisen legitimaatiopohjassa. Vartolan mukaan näet pohjimmitaan kysymys byrokratian muutoksesta liittyy poliittis-hallinnollisen kokonaisuuden suhteisiin sen taloudelliset edellytykset tuottavan järjestelmän ja sen legitimaatioperustaa ylläpitävään kulttuurisen järjestelmän välillä. (Vartola 2004, 145.) Hän tiivistää, että hallinnon muutosedellytykset liittyvät byrokratian itseintressin, kulloinkin tarvittavien legitimitietin saavuttamismahdollisuuksien ja rationaliteettiongelmien ratkaistavuuden yhteisvaikutukseen (Vartola 2004, 145–146).

Vartolan kanta on siis selkeästi se, että valtionhallinnon sisäiseen organisoitumiseen ja tehtävärakenteeseen sisältyvät muutokset eivät ole rakenteellisia hänen tarkoittamassaan mielessä. Ja koska hän sijoittaa Weberin teorian ytimen makrotasolle, hän ei myöskään lähde seuraamaan niitä tutkimuksia, jotka käyttävät Weberiä mikrotason organisaatioteorian.

Jatkossa verrataan lyhyesti Vartolan käsitystä hallinnon muutoksesta kahteen samaa asiaa jäljittävään tutkimusperinteeseen. Tarkastelu kohdistuu yhtäältä byrokratian muuntuvaisuuteen ja toisaalta byrokraattisen rakenteen toimimiseen osana orgaanista, verkkomaista rakennetta. Tärkeistä perinteistä tarkastelun ulkopuolelle jätetään mm. Weberin teorian kannalta relevantti teoria uudesta hallinnasta (ks. esim. Kiviniemi 2011; Hakari ym. 2013).

Byrokratian muuntuvaisuus

Haettaessa vastausta kysymykseen onko ja miltä osin byrokratian kyky tulkita ja käsitellä yhteiskunnallisia ongelmia ja ristiriitoja vähentynyt, nousee esiin kysymys byrokratian muuntuvaisuudesta. Puhuttaessa julkisen byrokratian toimimattomuudesta tai sen kriisiytymisestä kysymys saattaakin olla siitä, kuinka byrokraatiasta ja sen kulloinkin sallimasta liikkumavarasta (discretion) kirjoitetaan ja mihin huomio kohdistetaan (ks. Hoag 2011, 84–85). Halesin havaintojen mukaan organisaation uudelleen rakentuminen koostuu usein pikemminkin muutoksista byrokraattisen perusrakenteen sisällä kuin paradigmaattisista muutoksista kohti radikaalisti uusia organisaatiomuotoja (Hales 2002, 51).

Byrokrania mikrotasolla tulkittuna ei ole yksittäinen organisaatiomuoto vaan organisaatorakenteiden genotyyppi, joka saa monia fenotyyppisiä muunnelmia. Weberin innoittama organisaatiotutkimus 1960- ja 1970-luvuilla osoitti, että byrokraattiset periaatteet sopivat hyvinkin erilaisten tuotteiden, toimialojen, maantieteellisten alueiden sekä tehtävien organisointiin. Sama koskee erilaisia, esimerkiksi professionaalista työntekoa koskevia sääntöjä ja roolimäärityksiä. Empiirisesti todennetun vaihtelun perusteella oli todettavissa, että nämä (byrokration) periaatteet tuottivat monia erilaisia byrokraattisia organisaatiomuotoja. Astonin koulukunnan tutkijat tiivistivät 1960–1970-luvun vaihteessa periaatteet viiteen: erikoistuminen, standardointi, virallisuus/eksplisiittisesti määritellyt suhteet (formalization), keskittäminen ja kokonaisuuden hahmottava kokoonpano (configuration). (Hales 2002, 52–53, viittaus Pugh ym. 1968.) Nämä periaatteet poikkeavat Vartolan Weber-tulkinnan mukaisesta ”byrokration ytimestä”. Mikrotasoisista Weberin byrokrateoriaa tulkinneista koulukunnista juuri Aston-ryhmä on se, jonka riittämättömyyttä Vartola käyttää esimerkkinä korostaessaan makrotasoisien Weber-tulkinnan tärkeyttä ainakin julkisen hallinnon muutoksen analyysissä. (Vartola 2004, 179–182.)

Byrokration periaatteet siis joustavat ja muuntuvat. Näin on tapahtunut myös julkisen byrokration kehityksessä viime vuosikymmeninä. On ryhdytty puhumaan jälkibyrokraattisista julkisista organisaatioista. Näitä luonnehtimaan on löydetty uusia periaatteita, jotka heijastavat Weberin ideaalittyyppisään mainitsemia ollen samalla uusia. Näitä ovat Pollittin (2009) mukaan mm. seuraavat:

- julkiset hierarkiat ovat matalampia, ja painotusta on yhä enemmän vaakasuurissa organisaatorakenteissa;
- osastoja ja yksiköitä on vähemmän suhteessa lisääntyneeseen määrään väliaikaisia tiimejä ja erilaisia verkostoja, joissa toimii myös ulkopuolisia. Tämä muutos on sidoksissa toimintojen ulkoistamiseen, joka aiheuttaa tarvetta tällaisiin organisaatorakenteisiin;
- organisaatio tallentaa tiedot sähköisesti, mikä mahdollistaa yhä nopeamman ja monimuotoisemman tiedonsiirron;

- organisaatiota ohjaavat säännöt ovat joustavia ja ”pehmeitä” tiukkojen normien sijasta.
(Pollitt 2009, 200–201.)

Seuraten edellä linjattua käsitystä hallinnon rakenteellisesta muutoksesta nämä tunnuspiirteet näyttäisivät olevan inkrementaalisia eli satunnaiseen olosuhteiden vaihteluun liittyviä, eivätkä ratkaisevasti hallinnon ydintä muutavia. Näin voidaan sanoa sillä oletuksella, että verkostomaisessa toiminnassa hallinnon ydinpäätökset tehdään yhä byrokratian toimesta.

Sen sijaan tarkasteltaessa Pollittin mainitsemia virkamieskuntaan ja henkilöstöön liittyviä jälkibyokraattisia piirteitä lähestytään Vartolan tarkoittaman ”byokraattisen tyimen” muutosta:

- virkamiehet nimitetään edelleen sopimuksin, mutta sopimuksien luonne vaihtelee yhä enemmän; määräaikaisten osuus kasvaa ja henkilöstö on yhä enemmän sidoksissa tavoitteiden saavuttamiseen pikemminkin kuin velvollisuuksien suorittamiseen;
- työntekijöiden nimittämiskriteerit voivat edelleen olla läpinäkyviä, mutta niihin sisältyy yhä enemmän vaihtelua minkä myötä yhtenäisyys saattaa vaarantua ja joissakin maissa on myös vaarantunut; palkkausperusteet ovat joustavat heijastaen kilpailua työvoimasta;
- osa-aikaista ja määräaikaista henkilökuntaa osallistuu työhön yhä enemmän eikä työ byrokratiassa ole välttämättä päätoimi;
- asiantuntijoiden urat eivät enää ole sidoksissa yhteen organisaatioon, yksittäinen ura kulkee usein organisaatiosta toiseen, usein myös yli julkisen ja yksityisen rajan.
(Pollitt 2009, 200–201.)

Jälkibyokraattisessa organisaatiossa nimenomaan henkilöstöön liittyvät muutokset näyttäisivät käsillä olevan lyhyen tarkastelun pohjalla olevan niitä, joihin valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen analyysia tulisi jatkossa suunnata. Yhä enemmän on julkisen intressin palveluksessa henkilöitä, joiden riippuvuus hallinnon välineiden omistajasta on löyhä. Yhä useammalla

julkista hallintoa palvelevalla on ns. yksilöllinen työura, jossa asema julkisessa byrokraatiassa muodostaa vain yhden vaiheen. Nämä tekijät vaarantavat sitä lojaalisuutta ja toisaalta legitimaatiopohjaa, jota Weberin byrokraatioteoria painottaa. Näistä muutoksista näet seuraa, että yhä monipuolisempi erityyppisten organisaatioiden ja ihmisten toimesta tapahtuva julkisten palveluiden tuotanto sekä ihmisten uraliikkuvuus lisäävät mm. erilaisiin eturistiriitoihin liittyviä riskejä (Pollitt 2009, 200).

Jälkibyokraattiseksi määritely malli ei sinänsä anna yksiselitteistä kuvaa julkisen hallinnon ja sen organisaatioiden ”uudesta” rakenteesta, vaan se suhteuttaa tunnuspiirteet byrokratian ideaalityyppiin. Toisin sanoen jälkibyokraattinen hallinnon rakenne noudattaa Weberin ideaalityyppianalytiikkaa.

Ajateltaessa hallinnon sisäistä muutosta, byrokraatia ei Vartolan mukaan voi saavuttaa enempää kuin sen (ydin)rakenteet sallivat. Byrokraatialla ei ole keinoja itse käynnistää prosesseja tai liikkeitä ongelmien poistamiseksi tai uusien palvelutarpeiden tyydyttämiseksi. Vartolan mukaan byrokraatia on toimintakaavoihin sopimattomissa tilanteissa ja muutosten edessä voimaton, koska siltä puuttuvat keinot muuttaa tavoitteita ja se on itse kyvytön korjaamaan omia toimintaperiaatteitaan. (Vartola 2004, 99–100.) Jälkibyokraattiset periaatteet kuitenkin murtavat joltakin osin byrokratian sisäistä elämää mahdollistaen tavoitteisuuden ja muutoksen myös hallinnon sisältäpäin. Sama koskee tilannetta, jossa byokraattisen (ydin)rakenteen mukaisesti toimiva organisaation osa muodostaa toimivan yhteistyön ei-byokraattisesti toimivan ongelmalähtöisen ja ratkaisuja emergoivan ympäristön kanssa.

Julkinen byrokraatia osana bimodaalista yhteistyötä verkostoissa

Ainakin Burnsien ja Stalkerin (1961) ajoista alkaen on organisaatioiden geneerisen, yleistettävissä olevan rakenteen katsottu koostuvan yhtäältä selkeitä, jäykkiä, konemaisia tai byokraattisia suhteita painottavaan ytimeen ja toisaalta sen kanssa yhteydessä olevaan muuntuvaisten yhteistyösuhteiden varaan rakentuvaan orgaanisempaan osaan. Samalla organisaation on ymmärretty olevan

yhteydessä sen ympäristöön ja myötäilevän sen vaatimuksia. Organisaation rakennetta lähestyttäessä on käytetty mm. viittä eri ulottuvuutta: organisaation tehtävä, työn organisoinnin tapa, auktoriteetin luonne, viestintäjärjestelmä, ja työntekijöiltä edellytettävän sitoutumisen luonne. (Burns & Stalker 1961; viitattu teoksessa Morgan 2006, 44–45.) Rakenteen on siis ymmärretty käsitävän muitakin kuin puhtaasti työn ja vastuiden jakoon liittyviä kysymyksiä.

Vastaavan kahtiajaon avulla tarkastelivat organisaatorakenteen mukautumista ja muutosta best seller -teoksessaan myös Peters ja Waterman (1982), jotka erottivat organisaatorakenteessa perustehtävänsä vaalivan ”tiukan” (tight) ytimen ja muuttuviin olosuhteisiin (maantiede, kulttuuri, asiakkaat jne.) mukautuvan ”löyhän” (loose) osan. Heidän mukaansa tasapaino näiden kahden osan tai moodin välillä on salaisuus organisaation menestykseen.

Uudemman näkemyksen mukaisesti vastaava organisaatiomoodien kerrostuminen toteutuu, kun byrokraattinen ja orgaani rakenne muodostavat keskenään yhteisen bimodaalisen rakenteen. (Smith & Scharicz 2013.) Tällaisessa rakenteessa organisaation perustehtävää vaaliva hierarkia ja muuntuvaiset sosiaaliset verkostot tuottavat yhteistoiminnassa sellaisia kompetensseja, joilla ympäristön moninaiset haasteet ja niihin liittyvät houkuttimet (attraktorit) kyetään käsittelemään. Kun organisaatioverkossa toimivat henkilöt sisäistävät sekä (byrokraattisesti/hierarkkisesti vaalitut) perustehtävän, vision ja/tai normit eli toiminnan ytimen, he kykenevät toimimaan kaikilla tasoilla dynaamisella tavalla kaikkien tärkeimpien sosiaalisten verkostojen ja ydinhenkilöiden kanssa. Organisaatiota koossa pitävä perusmoodi on autopoieettinen, tulkiten ympäristöstä tehtyjä havaintoja ja sinne neuvoteltuja sitoumuksia suhteuttaen niitä niihin ehtoihin jotka perusrakenteesta käsin ovat mahdollisia. Orgaani rakenne on avoin haastaen suljetumman autopoieettisen systeemin osan (byrokraattisen ytimen) jatkuvaan uusien ongelmien, tavoitteiden ja ratkaisujen käsittelyyn. Samalla autopoieettisen (byrokraattisen, itseintressiin ja itseensä viittaavan) osan kokonaisvuorovaikutus verkoston muiden osien kanssa muodostaa kokonaisuudelle strategisen ytimen (strategisen attraktorin), joka itsessään on dynaamisesti muuntuva systeemi. (Smith & Scharicz 2013, 134–142.)

Julkista intressiä toteuttava bimodaalinen systeemi on luonteeltaan kompleksinen, joka ei välttämättä enää ole redusoitavissa osiin. Se muodostaa

jatkuvasti muuntuvan totaliteetin, jonka osat ovat keskenään epälinearisessa suhteessa. Organisaatioiden toimijat, niiden elementit ja alasysteemit ovat vuorovaikutuksessa keskenään tiiviisti yhdistetyissä verkostoissa. (Espinosa & Porter 2011, 56.) On kuitenkin ilmeistä, että tällaiset kompleksiset rakenteetkin ovat sellaisia, joita byrokratia luontevasti kykenee tulkitsemaan ilman perusrakenteensa merkittävää muuttumista. Edellytyksenä on, että byrokratia saa riittävän määrän informaatiota niistä verkostoista ja orgaanisesti muotoutuvista rakenteista, joissa se on mukana. Muutoksen ja kehityksen liminaalisuus eli jatkuva ”tuleminen” tila ei muodosta tällaisessa tilanteessa pysyviä toimintamuotoja, vaan byokraattinen rakenne säilyy ytimessä sen omaksuessa yhdessä lähiympäristönsä kanssa liminaalisuuden tilassa syntyviä uusia merkityksiä. (Hoag 2011, 82–83.)

Vartolaa tulkiten tällaisessa tapauksessa rakenne ei siis välttämättä muuttuisi, mutta samalla se ”oppisi oppimaan” pitämällä riittävästi yhteyttä ympäristöönsä. On paljon näyttöä siitä, että byokraattisessa rakenteessa toimivat työntekijät kykenevät täyttämään kuilun poliittisen tarkoituksen ja käytännön vaatimusten välillä. Kyseessä on kulloinkin ainutkertaiseksi tai ainakin paikalliseksi jäävä käytännöllinen tulkinta ja säätö, sosiaalinen konstruktio jonka avulla yksittäinen toimija tai toimiva yhteisö rakentaa käytäntöön soveltuvan ratkaisun (Weick 1979). Voidaanko tällaisessa tapauksessa väittää rakenteellista muutosta tapahtuvan? Vartolan muutoskäsitettä seuraten vain siltä osin kuin byrokratian perusrelaatiot poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä ja suhteessa sosio-kulttuuriseen järjestelmään muuttuvat, on kyse hallinnon rakenteellisesta muutoksesta. Bimodaalisissa verkostoissa voidaan näinkin ajatella käyvän juuri niiden kompleksisuuden vuoksi. Muilta osin näyttäisi olevan kyse työntekoon ja sen organisointiin liittyvistä muutoksista, joita sanelee kulloinenkin tarkoituksenmukaisuus.

Tulkittaessa byrokratiaa sen muuttumattomine piirteineen julkisten bimodaalisten organisaatioiden autopoieettisena ”ytimenä”, systeeminä jonka tärkeimpänä imperatiivina on olemassa olevan järjestyksen legitimointi, sen roolia muuntuvien yhteiskunnallisten strategioiden myötäilyssä ja jopa niiden uudistamisessa on helpompi pohtia. Ajatus byrokratiasta tällaisena ytimenä on myös sovitettavissa havaintoihin julkisen intressin organisoitumisen tosi-

asiallisesta kehityksestä länsimaissa viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Samalla voidaan kysyä, miltä osin Vartolan (2004, 145–146) mainitsemissa hallinnon rakenteen konkreettisissa muutosedellytyksissä (byrokratian itseintressin, legitimitietin saavuttamismahdollisuuksien ja rationaliteettihaasteiden yhteisvaikutukset) on tapahtunut tai tapahtumassa siirtymiä myös sillä yhteiskunnallisella makrotasolla, jonne Weberin teoria byrokraattisen kehityksen historiallisena kehityskulkuna sijoittaa. Reaalimaailman kehitysaskeleissa ei enää varmaankaan kaikilta osin ole kyse pelkästään vähittäisistä julkisten organisaatioiden reformeista. Kenties olemme löytäneet merkkejä muutoksesta siinä hallinnan kokonaisuudessa, joka toteuttaa yhteiskunnan resurssien omistajien (epäyhtenäistä) ohjausta ja legitimoii sen. Julkisella byrokratialla tässä kokonaisuudessa on säilynyt keskeinen osa, mutta siirtymiä ja muutoksia sen roolissa lienee tapahtunut.

Johtopäätöksiä

Hallinnon perusrakenteen byrokraattisuus näyttää vahvalta. Julkisen hallinnon rakenteelliseksi kutsuttuja tai organisaatiomuutoksia on tehty useissa maissa aina kyllästymiseen asti nostaen kysymyksiä siitä, onko niistä enemmän haittaa kuin hyötyä. ”Välttääkö rakenteellista muutosta”, neuvottiin 2007 Isossa-Britanniassa pääministerin strategiayksikköä vuonna 2007, kun muutoksia oli tehty jossakin jopa vuoden välein. (Pollitt 2009, 211.) ”Muutos on jatkuvaa”, kuuluu toisaalta yleinen hokema. Mutta on ilmeistä, että toinen toisiaan seuraavat reformit ovat useimmiten luonteeltaan inkrementaalisia työllistämisen organisaatiota ja aiheuttaen merkittäviä kehittämiskustannuksia. Käsiällä olevan analyysin näkökulmasta voidaan kysyä, miltä osin tässä jatkuvassa muutoksessa on kyse hallinnon ”ytimen” eli Vartolan määrittelemässä mielessä hallinnon rakenteen muutoksesta ja miltä osin vain hallinnon kulloistakin toimivuutta parantavista organisaatiomuutoksista.

Näyttäisi siltä, että jälkibyrokraattiseksi kutsutussa toimintamallissa etenkin julkista intressiä palvelevan henkilöstön asemassa on tapahtunut joitakin sellaisia siirtymiä, jotka Vartolan Weber-tulkinnan mukaisesti ovat muuttaneet tai muuttamassa julkisen hallinnon rakennetta. Tällaisina voidaan mai-

nita ainakin niitä kehityskulkuja, jotka liittyvät yleisimminkin työelämässä sijaa saaneeseen ns. yksilölliseen urakehitykseen. Tämä tarkoittaa sitä, että yhä enemmän myös julkisiin virkoihin ja tehtäviin rekrytoidutaan virkauran ulkopuolelta samalla kun valtion palveluksesta myös siirrytään lisääntyvässä määrin muille yhteiskuntaelämän lohkoille. (Vrt. Pollitt 2009, 200–201.)

Hallinnon rakenteen muutos koskee myös sitä monimuotoisuutta, jolla julkiset, yksityiset ja kansalaisten yhdessä ajamat intressit sekoittuvat keskenään bimodaalisesti ohjautuvissa verkostoissa ja ns. uuden hallinnan monitoimijamalleissa. Tarkkoja empiirisiä havaintoja näistä muutoksista ei käsillä olevassa lyhyessä analyysissä tavoitettu, mutta muutamia tutkimuksen todentamia merkkejä tällaisesta kehityksestä on raportoitu tämänkin artikkelikokoelman sivuilla. Noissa uusissa, mitä erilaisimpia ilmiöitä saavissa yhteistyömuodoissa näyttäisivät edellytykset hallinnon rakenteelliselle muutokselle paikka paikoin täyttyvän. Tätä kenties tapahtuu etenkin sellaisissa tapauksissa, joissa eri yhteiskuntalohkojen intressit yhdentyvät tai rooliutuvat paikallisen, väliaikaisen tai ongelmakohtaisen tiedon varassa yllätyksellisesti siten, että valtiobyrokratian ydin joutuu radikaalisti uudelleen arvioimaan omia lähtökohtiaan. Tätä voi tapahtua myös esimerkiksi tilanteissa, joissa valtio joutuu olemaan mukana (esimerkiksi rahoittajana tai ”laskun maksajana”) sellaisissa tapahtumasarjoissa, jotka ovat täysin sen kontrollin ulkopuolella. Tällaisten mahdollisten siirtymien tunnistamiseen tarvitaan kriittistä byrokratiatutkimusta edelleenkin, eli weberiläistä tutkimuslinjaa hallinnon tarkastelussa on tarpeen jatkaa.

Lähteet

- Barker, James R. (1993). Tightening the Iron Cage: Concertive Control in Self-Managing Teams. *Administrative Science Quarterly*, 38, 408–437.
- Bovaird, T. (2008). Emergent strategic management and planning mechanism in complex adaptive systems: The case of the UK best value initiative. *Public Management Review*, 10(3), 319–340.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Espinosa, A. & Porter, T. (2011). Sustainability, complexity and learning: insights from complex systems approaches. *The Learning Organization*, 18(1), 54–72.

- Hakari, Kari & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (2013). Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – uuden julkisen hallinnan näkökulma. *Hallinnon Tutkimus*, 32(2), 129–145.
- Hales, Colin (2002). “Bureaucracy-lite” and Continuities in Managerial Work. *British Journal of Management*, (13), 51–66.
- Hoag, Colin 2011. Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy. *Political and Legal Anthropology Review*, 34(1), 81–94.
- Jalonen, Harri 2010. Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä. *Hallinnon Tutkimus*, 29(2), 111–133.
- Kast, Fremont E. & Rosenzweig, James E. (1973). General Systems Theory: Applications for Organization and Management. Teoksessa E. Kast Fremont & James E. Rosenzweig, *Contingency Views of Organization and Management*. Chicago: Science Research Associates, 57–73.
- Kiviniemi, Markku (2011). Hyvän hallinnan käsite: Analyysi osatekijöistä ja soveltamisen ongelmista. Teoksessa Turo Virtanen & Pertti Ahonen & Antti Syväjärvi & Pirkko Vartiainen & Juha Vartola (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press.
- Laitinen, Ilpo & Stenvall, Jari (2012). Ihminen ja vuorovaikutus muutoksessa – kompleksisuus ja muutosten hallinta. Teoksessa Juha Perttula & Antti Syväjärvi (toim.) *Johtamisen psykologia*. Juva: PS-kustannus.
- Mansfield, Roger (1973). Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*, 18(4), 653–682.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. Updated Edition. London: Sage.
- Peters, Thomas J. & Waterman, Robert H. (1982). *In Search of Excellence. Lessons from America's best-run companies*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? *Public Administration*, 87(2), 198–218.
- Pugh, D. S. & Hickson, D.J. & Hinings, C.R. & Turner, C. (1968). Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13, 65–105.
- Simon, Herbert A. (1945). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Smith, Peter A.C. & Sharicz, Carol Ann (2013). The bi-modal organization. Balancing autopoiesis and fluid social networks for sustainability. *The Learning Organization*, 20(2), 134–152.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tamperensis ser. A, Vol. 103.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Weick, Karl E. (1979). *The social psychology of organising*. New York: Random House.

Tehokkuutta ja kansalaislähtöisyyttä samassa paketissa? Päätösrationaliteettien välinen jännite kuntarakenteen muutoksessa

Kristiina Engblom-Pelkkala & Jarmo Vakkuri

Johdanto ja artikkelin asetelma

Rakennemuutoksista on tullut julkisen hallinnon kehittämisen iskusana, jo jonkinlainen tautologia. Suomalaisessa viitekehyksessä tästä esimerkkinä ovat olleet kuntaliitokset sekä ”suurempien” ja ”elinvoimaisempien” kuntien luominen (Valtiovarainministeriö 2012). Vaikka erityisesti kansainvälistä tutkimuskeskustelua hallinnon toiminnan ymmärtämisen näkökulmasta on käyty (vrt. Askim et al. 2011), on rakennemuutosten nykyistä laaja-alaisemmalle tarkastelulle selkeästi tarvetta. Suurempi kuntakoko ja asukaspuhjan laajeneminen haastaa uuden kunnan kehittämään toimintamallejaan ja järjestämään hallintoaan uudella tavalla. Samoin kuntalaisten tarpeiden muutokset ja palvelujen saatavuus tuovat muutosvaateita kuntaan, sen hallintoon, johtamiseen ja palveluihin.

Toisin kuin ajankohtainen keskustelu antaa ymmärtää, kuntaliitos ei ole menojen vähentämisen automaatti. Taloudellisessa merkityksessä se on ennen kaikkea tulevaisuuteen suuntaava investointi, joka luo mahdollisuuden synnyttää, kokeilla ja tehdä uutta ja joka pitkällä aikavälillä voi (mahdollisesti) hillitä kunta- ja kaupunkitalouden menojen kasvua (Vakkuri 2013). Tämä mahdollisuus syntyi myös Hämeenlinnan kaupungille, kun ympäristökunnat Hauho, Lammi, Tuulos, Kalvola ja Renko yhdistyivät Hämeenlinnan kaupungin kanssa vuoden 2009 alussa. Rakennemuutos synnytti tarpeen järjestää uuden,

lähes 66 500 asukkaan Hämeenlinnan kaupungin palvelut asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja käytettävissä olevia resursseja korostaen. Hämeenlinnan kaupungin toimintamallit perustuivat tilaaja-tuottaja-toimintatapaan ja elämäntaakariajatteluun. Oleellista oli näiden mallien yhdistäminen ja samanaikainen käyttö.

Artikkelimme tavoitteena on *tarkastella hallinnon muutoksen mekanisme- ja kuntien rakennemuutoksen viitekehyksessä*. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on *hallinnon uudistamisen erilaisten päätösrationaliteettien välinen jännite* (vrt. Vartola 2006; Vakkuri 2010). Tapausesimerkkinä analysoimme Hämeenlinnan kaupungin kuntaliitosprosessia, jossa jännite syntyy pyrkimyksestä edistää samanaikaisesti kaupungin palvelutuotannon skaala- ja tehokkuusetuja sekä asiakas- ja kuntalaisnäkökulman parempaa huomioon ottamista. Empiirisen tarkastelun taustana on kirjoittajien osallistuminen Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tutkimukseen vuosina 2010–2012. Hämeenlinnan kaupungin hanke toteutettiin SITRA:n rahoittamana. Laaja-alaista ja käytännönläheistä hanketta tutkittiin kolmen erillisen kokonaisuuden kautta erilaisilla tutkimusmenetelmillä. Jokaisessa tutkimuksen vaiheessa tutkimusmenetelminä käytettiin asiakirja-aineistoja ja dokumentteja sekä havainnointia ja haastatteluja. Tutkimushankkeen aikana tehtiin 23 teemahaastattelua.¹

Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tavoitteena oli luoda maantieteelliseltä alueeltaan ja asukaspohjaltaan kasvavan kaupungin alueelle uudenlaisia hallinnollisia ja yhteisöllisiä toimintamalleja. Tälle oli erityinen tarve, koska uuden kaupungin alueet erosivat hyvinkin merkittävästi toisistaan. Samaan aikaan kaupunki pyrki tehostamaan toimintaansa siirtymällä yhtenäisiin käytäntöihin ja suurempiin toimintayksiköihin. Tämä ei kuitenkaan ole poistanut pienten lähiyhteisöjen hallinnoinnin tarvetta, vaan itse asiassa päinvastoin.

1 Yhteensä haastatteluja tehtiin eri tutkimusvaiheiden aikana 127 sekä perinteisesti että nykyteknologiaa hyödyntäen. Haastattelujen kesto vaihteli muutamasta minuutista aina puoleen toista tuntiin, riippuen siitä, mitä haastattelumenetelmän käytöllä kulloinkin tavoiteltiin. Lyhyisiin mobiilihaastatteluihin ja päiväkirjahuoneissa toteutettuihin videonauhoituksiin osallistuivat monet eri-ikäiset kuntalaiset. Näitä haastatteluja tehtiin 114 kappaletta (Engblom-Pelkkala 2012, 269–273). Loput 23 haastattelua olivat noin tunnin mittaisia teemahaastatteluja, joihin osallistui niin kuntalaisia kuin poliittisia päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita. Tutkimuksen kannalta teemahaastattelut olivat hyödyllinen tapa saada monipuolista tietoa uudenlaisesta tilanteesta niin viranhaltijoilta kuin kuntalaisiltakin, tilanteessa jossa kirjoitettua ja tutkimuksen käyttöön saatavaa aineistoa oli vielä varsin vähän.

Hallinnolla oli siis konkreettinen tarve löytää ratkaisuja vaikeisiin ongelmiin. SITRA:n näkökulmasta Uudistuva kylä kaupungissa -hanke on osa sen pyrkimystä synnyttää uudenlaisia palvelujen järjestämisen ja tuotannon innovaatioita sekä edistää kansalaisuuden ja lähidemokratian uusia muotoja (<http://www.sitra.fi/hankkeet/uudistuva-kyla-kaupungissa-asukkaat-kaupunki-yritykset-jarjestot-ja-yhteisot-palvelujen>).

Hämeenlinnassa palveluiden kehittämisessä ja resursoinnissa on otettu huomioon paitsi alueiden heterogeenisuus myös eri-ikäisten palvelunkäyttäjien tarpeet elämänkaari-ajattelun kautta. Tämä on toteutettu lisäämällä tilaajapäälliköiden tehtäväkuvaan aluevastuut. Puhutaan alueellisista tilaajapäälliköistä. Tilaajapäällikön työssä tämä tarkoittaa kykyä ymmärtää, ei vain ”tilaamista” sinällään, vaan myös eri ”ikäsegmenttien” ja ”kaupunginosien ja alueiden” tarpeita. Ammatillinen osaaminen muuntuu alueellisen vastuun myötä kaupungin sisäisen jaon perusteella tietyn alueen palvelutarpeiden kuuntelijaksi ja hallinnon näkyviksi kasvoiksi.

Metodisessa mielessä artikkelin esimerkkitapaus muodostaa tarkastelun kiintopisteen, jota refleктоimme kahden toisistaan poikkeavan, mutta rinnakkain etenevän teoreettisen tarkastelun avulla. Ensinnäkin keskiössä on suuruuden ekonomia ja se, mitä suurkuntaliitoksen toteutumisella on tavoiteltu. Toiseksi tarkastelu liittyy julkisten palvelujen uudelleenjärjestämisen tarpeeseen erilaisten alueiden tarpeet huomioon ottaen. On olemassa institutionaalinen paine ylläpitää uudenlaista vuorovaikutusta kansalaisiin ja kuntalaisiin. Tähän paineeseen vastaaminen luo tarpeen kvalifikaatioiden sekä olemassa olevien tehtävien ja professioiden uudensuunnitelmille (vrt. esim. Abbott 1988). Miten hallinto ja päätöksenteko hallitsevat kahden kehityssuunnan aiheuttaman dilemman? Hämeenlinnan tapauksen valossa on kiinnostava tarkastella uudella tavalla jäsenettyä ”alueellisuutta” kuntien muutoksen hallinnoinnissa ja johtamisessa.

Kuntaliitoksen tuotos – uusi ja ”leveämpiharteinen” Hämeenlinna

H3: *”... kun tää organisaatio on rauhottunu muutosten jälkeen ni kaikki rupee ymmärtää sen et tän hallitseminen on ihan äärimmäisen vaikeeta. Siis tän koko kentän. Et vanha Hämeenlinna oli vielä hallittavissa sektorikohtaisesti, mut tää uus ei ookaan sitä, johtuen ihan puhtaasti etäisyyksistäkin...”* (haastattelu 10.10.2012.)

Vuonna 2007 Hämeenlinna, Hauho, Lammi, Tuulos, Renko ja Kalvola sopivat kuntien yhdistymisestä. Kuntien tekemään sopimukseen kirjattiin uuden kunnan rakentamisen periaatteet todeten muun muassa, että *”laajentuneen Hämeenlinnan palvelut järjestetään korostaen asiakaslähtöisyyttä ja tuottavuutta sekä käytettävissä olevia resursseja”*. Kuuden kunnan kuntaliitos toteutui 1.1.2009, jolloin uuden kunnan asukasmäärä nousi lähes 66 500 asukkaaseen. Monikuntaliitoksen ja sen myötä vuosina 2009–2012 käyttöön otetuilla uusilla toimintamalleilla, kuten tilaaja-tuottajamallilla, monituottajamallilla, elämänkaarijattelulla sekä palvelujen ikäsegmentoinnilla haettiin ”leveämpiä hartioita” vastata alueeltaan laajan, sekä maaseudusta että ydinkaupungista koostuvan uuden Hämeenlinnan moninaisiin tarpeisiin. Uudenlaisten toimintamallien haluttiin näkyvän poliittisessa järjestelmässä, organisaatiossa, hallinnossa, palvelujen tuotantotavoissa sekä johtamis- ja tietojärjestelmissä. (Hämeenlinnan kaupungin Palvelu- ja hankintastrategia 2010, 3.)

Hämeenlinnan tilaaja-tuottajamallissa on koko kaupungin kattava ohjausjärjestelmä ja tuotannon puolella sovelletaan ammatillista johtamista. Toimintatavaltaan Hämeenlinna eroaa monista muista kaupungeista siinä, että sen tuotannon puolelta puuttuu erillinen, poliittinen edustus lukuun ottamatta liikelaitosten johtokuntia, joiden valinnassa korostuu vahva toimialan tuntemus. Palvelutuotannosta vastaa apulaiskaupunginjohtaja ja tuotantojohtaja, jonka vastuulla ovat palvelualueet. Tuotantoalueet ovat suoraan kaupunginhallituksen alaisia. Tilaajapuoli on organisoitunut elämänkaarimallin mukaisesti ammatillisiin tilaajatiimeihin ja tilaaja-lautakuntiin. Sopimusohjaus ohjaa toimintaa. Sisäiset palvelusopimukset ovat olleet käytössä vuodesta 2009. Tilaajalautakunnat hyväksyvät tilaaja-tuottajaviranhaltijoiden valmistelumat

vuosittaiset palvelusopimukset, vastaavat sopimusten syntymisestä, niiden sisällöistä ja arvioinnista. Ulkopuolelta tilattavat palvelut määritellään palvelujen hankintastrategioissa. (Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista 2010, 23.)

Kuntaliitoksen jälkeinen uusi kaupunki lähti tavoittelemaan tehokkuusetuja. Kuntaliitoksen kanssa samaan ajankohtaan osunut yleinen talouden taantuma ja kasvaneet kustannukset ovat saaneet Hämeenlinnan kaupungin toteuttamaan budjettia, jossa palvelurakenteen muutoksilla on haettu säästöjä (Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2010). Tulojen ja menojen tasapainottamisen ongelma on ollut läsnä uuden kaupungin päätösagendalla koko sen olemassaolon ajan. Kaupunki on laatinut erilaisia talouden tasapainottamisen ja toiminnan tehostamisen ohjelmia. Ensimmäinen, vuosille 2009–2012 laadittu tuottavuusohjelma painotti talouden tasapainottamista, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tavoitteena oli karsia henkilöstömenoja, uudistaa palvelurakenteita ja prosesseja muun muassa hyödyntämällä sähköistä asiointia ja tietotekniikkaa sekä tehostaa tilojen käyttöä. Tämän jälkeen vuosille 2012–2015 laadittiin talouden tehostamisen ja sopeuttamisen toimenpideohjelma, jonka lisäksi vielä talouden tasapainottamisohjelmaa on tarkennettu jatkumaan aina vuoteen 2018 asti. (Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2012.) Kaupunki arvioi tekevänsä säästöjä vuosien 2009–2012 aikana 16,7 miljoonaa euroa erilaisten toiminnan ohjaukeinojen kautta. Vuoden 2009–2012 tuottavuusohjelman, 2010–2013 palvelu- ja hankintastrategian ja vuoden 2012–2013 henkilöstön tuottavuussopimuksen on arvioitu tuovan kaupungille henkilöstötyövuosien vähennystä yhteensä 187 henkilötyövuotta, jonka vaikutuksen on arvioitu olevan 8,3 miljoonaa euroa. Työhyvinvoinnin panostusten ja varhemaksujen alentumisten vaikutukset on arvioitu olevan noin 0,4 miljoonaa euroa sekä muut tuottavuushyödyt 8 miljoonaa euroa. (Raukko 2013.)

Palvelutuotannon kehittäminen

Hämeenlinnassa tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa perusteltiin sillä, että palveluiden järjestämisen näkökulmasta oli tarpeen tehdä kuntaliitoksen myötä suuri muutos, joka oli mahdollista toteuttaa juuri kyseistä mallia sovelta-

malla. Hämeenlinnan kaupungilla on vuodesta 2009 lähtien ollut toiminnassaan kaikki ne rakenteet, jotka mahdollistavat tilaaja-tuottajatoimintatavan toteuttamisen. Pelkät rakenteet eivät kuitenkaan tuota tavoiteltuja hyötyjä, eli tuottavuutta, laatua ja asiakaslähtöisyyden kasvattamista, vaan toimiva tilaaja-tuottajatoimintatapa edellyttää, että kaupunki linjaa toimintansa ja palvelu- ja hankintastrategiansa niin, että ne vahvistavat kaupungin järjestämisvastuuta, markkinoiden hyödyntämistä ja monituottajamaista palvelurakennetta. (Hämeenlinnan kaupungin palvelu- ja hankintastrategia 2010, 4.)

Tilaaja-tuottajamallilla on haettu tehokkaampaa ohjausta ja johtamista. Kaupunki on halunnut lisätä vertailtavuutta myös suhteessa ulkopuolisiin palveluntuottajiin. Monituottajamallissa kunnan palvelutarjonta järjestetään siten, että palvelujärjestelmä koostuu kunnallisista, järjestöjen, yhdistysten, yritysten ja vapaaehtoisten tarjoamista palveluista. Aidon monituottajamallin toteuttamisen edellytys on, että julkinen sektori, yritykset ja kolmas sektori kykenevät toimimaan yhteistyössä. Hämeenlinnassa monituottajamallia toteutetaan sisäisenä toimintatapana, mikä tarkoittaa, että palveluita ja niiden järjestämistä tarkastellaan uudella tavalla. Tämä on positiivinen kehityspiire ja korostaa uudenlaisen ajattelun vahvistumista kaupungin toiminnassa. Ideaalisen toiminnan kannalta tämä ei kuitenkaan ole riittävää, sillä pitkän aikavälin kehittämisen tavoitteena tulisi olla, että kaupunki kykenee ohjaamaan tietoisilla strategisilla ratkaisuillaan sekä omaa että ulkopuolista tuotantoa, edistämään palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä osallistumaan palvelumarkkinoiden synnyttämiseen ja ylläpitämiseen Hämeenlinnan seudulla.

Kuntaliitoksen jälkeisen uuden kunnan henkilöstön suuri määrä saattaa muodostua esteeksi hankkia palveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta, vaikka se olisikin kunnan kannalta taloudellisesti kannattavaa. Tämä uhka on tiedostettu Hämeenlinnan kaupungin palvelu- ja hankintastrategiassa, jossa todetaan, että kaupungin henkilöstön tuotannollisia ja taloudellisia irtisanomisperusteita koskeva viiden vuoden palvelusuhdeturva kestää vuoden 2013 loppuun. Kaupungilla on kuitenkin oikeus uudelleen organisoida henkilöstöään tarjoamalla uusia työtehtäviä ja koulutusta. On myös muistettava, että tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto ei velvoita kuntaa ulkoistamaan ja kilpai-

luttamaan palveluiden tuotantoa, vaan palvelut voidaan tuottaa kunnan omassa organisaatiossa ja kunnan omana tuotantona. Se mikä kuitenkin muuttuu periaatteellisella tasolla, on tuotannon ohjausjärjestelmä, joka muuttuu hierarkkisesta, nettobudjetointiin perustuvasta toiminnasta sopimusperusteiseen toimintamalliin. (Kuopila et al. 2007, 37–38.)

Tilaja-tuottajamallissa palvelut on tuotteistettava, mikä tarkoittaa palveluiden yksityiskohtaista määrittelemistä, jotta niille voitaisiin laskea yksikkökustannukset. Hämeenlinnassa on haettu tuottavuuden kasvua palveluiden järjestämisessä tuotteistamalla palvelut ja tehostamalla kustannuslaskentaa. Kaupungin palvelut tuotteistettiin taloushallinnon ja palvelutuotannon toimesta ja niille laskettiin kustannukset keväällä 2011. Tuotteistaminen on osa sisäistä sopimusohjausta. Hämeenlinnassa huomattiin pian tilaja-tuottajamalliin siirtymisen jälkeen, etteivät kaupungin talouden seurantarjestelmät ja talouden johtaminen taipuneet malliin toivotulla tavalla. Syy on saattanut olla siinä, että uutta toimintamallia käyttöönotettaessa ei ollut ajateltu niiden vaikutusten laajuutta (Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2005, 204).

Väkiluvun ja pinta-alan kasvaessa oli Hämeenlinnassa perusteltua pohdita niitä palveluiden tarjontaan liittyviä ongelmia, joita toimintaympäristön muutos toi tullessaan. Kuntaliitosta seurasi palvelurakenneuudistus ja palveluverkkoselvitykset. Hämeenlinnan kanssa yhdistyneiden kuntien alueilla järjestettiin viranhaltijoiden toimesta alueellisia asukasiloja kuntalaisille, joissa käsiteltiin muun muassa kaupungin palvelutarjontaa ja liitoskuntien palveluverkkoja. Kaupungin palveluverkot joutuivat tarkastelun alle, sillä niitä haluttiin tiivistää palveluprosesseja uudistettaessa. Konkreettisesti tämä tarkoitti palveluiden keskittämistä suurempiin yksiköihin. Palveluverkon karsimisen lisäksi aloitettiin alueellisten palvelujen harmonisointi. Esimerkkinä tästä voidaan lasten ja nuorten palveluiden osalta mainita viiden kaksiopeettajaisen alakoulun ja yhden lukion lakkauttaminen. Koko opetuksen osalta tuntikehykset leikattiin minimiin ja nuorisopalvelut siirrettiin koulujen yhteyteen. Varhaiskasvatuksessa on pyritty eroon pienistä yksiköistä samalla kun täytö- ja käyttöastetta on haluttu nostaa. Varhaiskasvatuksen henkilöstön vuosiloma-ajat on allkoitu koulujen loma-aikoihin. Myös sähköisiä palveluita on lisätty. Lastensuojelun avopalveluita on vahvistettu tavoitteena vähentää

näin kalliimpia ja raskaampia lastensuojelun palveluita, kuten huostaanottoja ja sijoituksia. Tämä on tarkoittanut sitä, että joitakin alueilta palvelut ovat vähentyneet ja toisilla taas on palvelutarjonta lisääntynyt. Lasten ja nuorten palvelujen tilaajan mukaan lähipalvelut ovat kuitenkin säilyneet asukkaiden lähellä alueille myös uudessa Hämeenlinnassa, palvelujen harmonisoinnista huolimatta. Alueellisten palvelujen välillä on eroja toimivuuden suhteen, mikä osaltaan johtuu kunnan alueellisista eroista.

Tilajapuoli on organisoitunut elämänkaarimallin mukaisesti ammatillisiin tilajatiimeihin ja tilaaja-lautakuntiin. Elämänkaariajattelun avulla on pyritty irti perinteisestä sektori- tai siiloajattelusta. Lasten ja nuorten palveluissa on palvelujen kehittämiseen ja tilaajapäälliköiden työn perustaksi lisäksi vielä ikäsegmenttiajattelu. Ikäsegmentit ovat 0–3, 4–8, 9–13, 14–18 ja 19–29 vuotta. Ikäsegmenttiajattelua on kehitetty oman tuotannon kanssa, koska noin 90 prosenttia lasten ja nuorten palveluista on omaa tuotantoa. Ikäsegmenttiajattelu on sisällytetty tilaajapäälliköiden työnkuvaan ja niiden käyttöönotto on laajentanut lasten ja nuorten tilaajapäälliköiden työnkuvien vastuualueita entisestään, sillä vastuualueet eivät toteudu edellä esitetyn ikäsegmenttijaon mukaisesti, vaan ikäsegmenttejä on pilkottu siten, että esimerkiksi varhaiskasvatuksen tilaajapäällikkö vastaa 0–8-vuotiaiden palveluista, kasvua tukevien palveluiden tilaajapäällikön vastuualue koskee 9–15-vuotiaiden palveluita ja opetuspalveluiden tilaajapäällikön vastuualue koskee 16–29-vuotiaiden palveluita.

Kaupungille on muodostunut varsinaiseksi haasteeksi saada kaikki nämä uudenlaiset toiminnan ja ajattelun tavat toimimaan käytännössä. Monia eri toimintamalleja on kuitenkin perustelu juuri niiden tuottamalla hyödyillä. Esimerkiksi tilaajapäälliköiden vastuualueen laajentamisen on ajateltu lisäävän asiakasprosessien kokonaisvaltaisempaa tarkastelua osaoptimoinnin sijaan. Uudenlainen palveluiden järjestäminen ikäsegmentteittäin on aiheuttanut kuitenkin ongelmia tilaajan ja oman palvelutuotannon välillä. Vuoden 2012 tilaajan tarjouspyyntö piti sisällään ikäsegmentit, mikä aiheutti tuottajapuolella ihmetystä miten juuri valmistunut tuotteistus taipuu uudenlaiseen ikäsegmenttiajatteluun. Ikäsegmenttien käyttöönotto on aiheuttanut kaksinkertaista työtä myös hallinnonin ja kirjanpidon tehtävissä, joissa käytössä on

ollut samaan aikaan sekä uusi että vanha kirjanpito- ja raportointijärjestelmä, jotta kaupunki voisi tuottaa tarvittavat tiedot myös valtakunnallisiin tilastointeihin ja raportteihin.

Vaikka tilaaja-tuottajamalli on saanut osakseen kritiikkiä, voidaan mallin nähdä myös puolustavan julkisia palveluita, koska sen avulla tavoitellaan julkisten toimintamallien uudistamista ja palveluiden säilyttämistä. Sinällään tämä malli, kuten ei mikään muukaan, takaa toiminnan onnistumista, sillä se luo vain osittaiset edellytykset tuottajien väliselle kilpailulle. Parhaimmillaan tilaaja-tuottajamalli voi toimia instrumenttina, jolla saavutetaan säästöjä, lisätään työmotivaatiota ja kehitetään palvelutuotantoa. Pahimmillaan se hankaloittaa toimintarutiineja ja aiheuttaa lisäkustannuksia.

Uudistuva kylä kaupungissa -hanke

Hämeenlinnan kaupungin ja Sitran rahoittamassa Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeessa etsittiin vuosina 2010–2012 uudenlaisia tapoja lasten ja nuorten palveluiden kehittämiseen käyttäjälähtöisesti, perinteiset sektorirajat ylittäen ja uutta, elämäntapaomallin mukaista tilaaja-tuottajamallin mukaista organisaatiota hyödyntäen. Hankkeen tavoitteena oli lisätä palvelujen tuloksellisuutta ja asukas- ja asiakasymmärrystä sekä kehittää yhteisöllistä ja verkostomaista kehitystä tukeva, elämäntapaomalliin ja asiakaslähtöisyyteen perustuva toimintatapa. Hanke toteutettiin kahdella asuinalueella kantakaupungin Jukolassa ja maaseutumaisessa Iittalassa. Pyrkimyksenä oli tukea alueiden omaa toimintakulttuuria ja luoda yhteisöllisyyttä tukevia toimintamuotoja, kuten välittämistä, turvallisuutta, viihtyvyyttä ja lisätä alueiden vetovoimaisuutta. Hankkeen projektipäällikkö toimi pilottialueiden asukasagenttina. Asukasagentin roolissa hänen tehtävänä oli kutsua mukaan toimijaverkostoon pilottialueiden asukkaita, alueella toimivia järjestöjä ja yrittäjiä sekä kaupungin omia viranhaltijoita. Uudistuva kylä kaupungissa -hanke eteni kolmen vaiheen kautta, jotka olivat: Asiakasymmärryksen/käyttäjälähtöisyyden toimintamallit (1.8.2010–31.3.2011), Paikallinen monituottajamalli, uudet palvelukonseptit ja innovatiiviset hankinnat (1.4.2011–31.12.2011) ja Kylän toimintamalli (1.1.2012–31.12.2012). Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen kehittämistyö

kulminoitui keväällä 2012 viiteen ehdotukseen tilaajan tuleviksi työvälaineiksi, jotka olivat:

1. Palvelukokonaisuuksien kehittäminen asukasnäkökulmasta,
2. Asukkaiden innostaminen ja kannustaminen toimimaan oman hyvinvointinsa ja asuinalueensa kehittämiseksi, sekä sopimuksellisuus, kansalaisaktiivisuus ja osallistuminen,
3. Vastuutilaajapäälliköiden nimeäminen tilastoalueille (alueellisuus),
4. Bottom-up -kehittämisen mallin rakentaminen ja tilaajan yhteistyö oman tuotannon kanssa,
5. Erilaisten asukastietopalveluiden yhdistäminen ja kehittäminen todelliseksi työvälaineeksi. (Hämeenlinnan kaupunki, Uudistuva kylä kaupungissa, esitys Jorylle 26.3.2012.)

Edellä mainitut viisi kehittämis ehdotusta kokoavat yhteen ne tiedostetut tilaajapuolen toimintaan liittyvät ongelmat, jotka hankkeen eri vaiheissa nousivat esiin ja joiden kehittäminen eri mallien toimimisen kannalta nähtiin tarpeelliseksi. Näin työ hankkeen kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamiseksi sai jatkoa, kun ongelmat muotoiltiin tilaajan työvälaineistöä koskeviksi kehittämisehdotuksiksi. Ehdotuksia on syytä seuraavaksi hiukan avata, jotta ymmärretään miten laajoista toimenpiteistä niissä on kyse.

Ensimmäinen ehdotus viittaa palvelustrategian hyödyntämiseen tilaajan työvälaineenä ja sellaisten tilaajan yhteisten tavoitteiden määrittämistä, jotka toteutuvat kaikkien tilaajien toiminnassa. Tilaajayhteistyön tavoitteena ovat eri substanssisektorien muodostamat palvelukokonaisuudet, jotka on mahdollista saavuttaa yhteisen tavoitteen avulla. Jotta kaupunkia voitaisiin kehittää asukasnäkökulmasta, tulee kaupunki jakaa tilastoalueisiin, joiden avulla voidaan alueille laatia aluekuvaukset. Pilottialueiden, Iittalan ja Jukolan aluekuvaukset laadittiin Uudistuva kylä kaupungissa -tutkimushankkeen toisen vaiheen aikana, mikä innosti tilaajapuolta kiinnittämään alueiden erityisyyden tarkasteluun huomiota ja hyödyntämään järjestelmällisemmin tilasto- ja muuta alueista saatavaa tietoa omassa työssään. Toinen ehdotus tarkoittaa, että alueellisia toimijoita kutsutaan mukaan yhteistyöhön kaupungin kanssa

ja yhteisöllisyyden kehittämiseen panostetaan monin eri tavoin. Lisäksi se tarkoittaa erilaisten asukaskyselyjen tekemistä, asukasraatien perustamista, mahdollisuutta minipilottimäärärahojen² käyttöön ja asukkaiden osallistamista ja kannustamista. Kolmas kehittämiss ehdotus viittaa tilaajapäälliköiden alueelliseen vastuujakoon ja neljäs oman tuotannon kanssa tehtävään yhteistyöhön. Viidentenä ehdotuksena on tietoprisman rakentaminen, joka pitää sisällään tilastoalueiden aluekuvaukset ja hiljaisten signaalien mallin sekä tiedot, jotka saadaan asukas- ja asiakaskyselyistä, asukasraadeilta, minipiloteista ja nuorilta. (Hämeenlinnan kaupunki, Uudistuva kylä kaupungissa, esitys Jorylle 26.3.2012.)

Tässä artikkelissa käsittelemme erityisesti kohtia kaksi ja kolme, joita kutsumme alueiden aktivointiin liittyviksi toimenpiteiksi sekä aluetilaajapäällikömalliksi. Tarkastelumme pohjautuu Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tutkimuksen loppuraporttiin tehtyihin ylempien viranhaltijoiden haastatteluihin, käytössä olleisiin dokumenttiaineistoihin ja havainnointiin. Pyrimme ymmärtämään mekanismeja, joilla uusi ja maantieteellisesti laajentunut Hämeenlinnan kaupunki pyrkii kannustamaan asukkaitaan toimimaan oman hyvinvointinsa ja asuinalueensa kehittämiseksi. Lisäksi tarkastelemme, mitä kaupunki tavoittelee tilaajapäälliköiden uudella työnkuvalla ja siihen liittyväällä uudenlaisella aluevastuulla. Kuten artikkelin alussa mainitsimme, näkökulmana ovat erityisesti näin syntyvät jännitteet kuntaliitokseen liittyvien hallinnon muutosrationaali-teettien välillä.

2 Minipilotti on pieni kokeilu tai uudenlainen tapa tehdä ja tuottaa jokin entuudestaan tuttu palvelu, jossa asukkaat tai muut toimijat, kuten yhdistykset ovat mukana aina palvelun suunnittelusta, toteutuksesta ja arviointiin saakka. Minipilotti voi olla tuote, prosessi tai toimintatapa, joka on uutta tietyssä ympäristössä. Hämeenlinnan kaupunki myöntää minipilotiksi hyväksytylle toiminnalle 500 euron kerta-avustuksen, jolla voi maksaa esim. palkkion, tarjoiluja, tarvikkeita tai muuta vastaavaa mitä minipilotti tarvitsee toimiakseen. (<http://www.hameenlinna.fi/Asiointi/Avustukset/Minipilotti/>)

Suuruuden ekonomian ja alueellisuuden välinen dilemma kuntaliitoksessa

Hämeenlinnan kaupungin monikuntaliitos on eräänlainen hallinnon kehittämisen ajankuva. Se kertoo julkisen hallinnon uudistamiseen liittyvästä vaikutusvaltaisesta muutosrationaalisesta: uskosta suuruuden ekonomiaan. Ajattelutavalla viitataan tarkkaan ottaen lisääntyvien skaalatuottojen ja mittakaavaetujen ajatukseen (Vakkuri 2013). Tämän mukaan kuntakokoa kasvattamalla on mahdollista tehostaa palvelujen järjestämistä ja tuottamista sekä parantaa kuntapalvelujen tuloksellisuutta. Mahdollista olisi siis lopulta edistää kuntien selviytymistä niille määritellyistä tehtävistä. Tämä on yksi viime vuosien ja kahden viimeisen hallituksen reformipolitiikan keskeisistä lähtökohdista ja uskomusjärjestelmistä (vrt. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007; Valtiovarainministeriö 2012).

Lisääntyvien skaalatuottojen teoria ja ajatus suuruuden ekonomiasta on laajasti keskusteltu aihe taloustieteellisessä ja talousorientoituneessa hallinnon tutkimuksessa (Holzer et al. 2009). Se voidaan ymmärtää yhdenlaisiksi pyrkimykseksi ymmärtää erästä hallinnon perusongelmaa: miten allokoida ja yhdistellä sosiaalisia, inhimillisiä, taloudellisia ja hallinnollisia voimavaroja yhteisten tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi (vrt. Vartola 2006). Ajattelutapa on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen, päinvastoin se on erittäin monitulkintainen (Vakkuri 2009). Tätä havainnollistetaan seuraavaksi kahdesta hallinnon muutoksen ymmärtämisen kannalta tärkeästä eri näkökulmasta.

Ensiksi, julkisen hallinnon organisaationa kunta on varsin monimutkainen ja koostuu erilaisista, erilaisia skaalaetuja sisältävistä palvelutuotannon alueista. Näin ollen ideaalitalanteessa erilaisia tehtäviä varten olisi olemassa itse asiassa erilaisia ”kuntakokoja”. Kunnan koko on tehokas suhteessa siihen palvelutehtävään, jota kunta kulloinkin toteuttaa. Kun pääomaintensiivisen palvelutuotannon alueella (esimerkiksi energia, infrastruktuuri) skaalakoon kasvattaminen voi auttaa hyödyntämään mittakaavaetuja, työvoimavaltaisessa asiantuntijaorganisaatiossa (esimerkiksi sosiaalityö, varhaiskasvatus) koon kasvattaminen voi aiheuttaa lähinnä uudenlaisia johtamisen, hallinnan ja koordinaation ongelmia. Toisaalta ”asiakaslähtöinen” palveluprosessi ei useinkaan

tarkoita organisaation koon kasvattamista, enemmänkin sen ohentamista ja madaltamista. Lopullinen kuntakoko on siis tosiasiallisesti hallinnollinen ja institutionaalinen kompromissi, joka on määritelty huomioiden erilaiset palvelutehtävät ja -alueet.

Toiseksi, kuntien suuruuden ekonomiaa koskevan laajan tutkimusperinteen eräs havainto on se, että suoraa yhteyttä kuntakoon ja palvelutuotannon tehokkuuden välille ei voida määrittää, kun kuntakokoa mitataan asukasmäärällä (vrt. Andrews & Boyne 2009). Päinvastoin. Tutkimusevidenssi viittaa ns. U-käyrämalliin, jonka mukaan väestömääriin perustuvissa arvioinneissa tehottomuusongelmia on havaittu eniten pienimmissä ja suurimmissa kunnissa (Holzer et al. 2009). Voidaan siis löytää perusteita sille, että kunta on liian pieni, mutta myös liian suuri toimiakseen tehokkaasti. ”Optimaalisen” kuntakoon sijaan Capello ja Camagni (2000) puhuvatkin ”tehokkaan” kuntakoon käsitteestä. Samalla kun väestömäärä voi olla universaali tapa mitata kunnan kokoa esimerkiksi eri maissa, se voi jättää huomiotta esimerkiksi suomalaiselle järjestelmälle oleellisen erityispiirteen, suhteellisesti pienen asukastiheyden. Kuntien hallinnon uudistajan täytyy kysyä, mikä yhteys on väestöpohjan lisäämisellä ja näin laajajenevalla maantieteellisellä alueella. Hämeenlinnan tapaukseen soveltaen: miten olettamus skaalaetujen hyödyntämisestä sopii yhteen kuntalaisten tasavertaisista palveluista uuden kaupungin eri alueilla? Miten palvelutuotannon keskittämisestä mahdollisesta aiheutuvat tehokkuusedut sekä osaamisen ja asiantuntemuksen yhdistelmäedut sovitetaan erilaisten alueiden erilaisiin tarpeisiin ja vaateisiin? Näin ajatellen väestömäärältään suuressa kaupungissa voi olla hyvinkin pieniä ja hajautuneita toimipisteverkkojen malleja, kun taas asukasmäärältään pienessä kunnassa voi olla suhteellisesti ottaen suuriakin toimipisteitä.

On määriteltävä, kenen leväämistä hartioista itse asiassa puhutaan. Näin myös Hämeenlinnan kaupungin tapauksessa, jossa väestömäärän kasvaminen ja yksikkökoon suureneminen on hallinnollisesti yhdistettävä uusiin, moninaisesti tarve- ja preferenssirakenteisiin uuden kaupungin alueella. Syntyy tarve uudentyläiselle ”alueellisuudelle”. Ongelman ratkaisuun Hämeenlinnan kaupunki loi kaksi erilaista instrumenttia, joita kutsumme alueiden aktivointiin liittyviksi toimenpiteiksi sekä aluetilajapäällikkömalliksi. Näitä tarkastelemme seuraavaksi.

Alueiden aktivointiin liittyvät toimenpiteet

Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tavoitteena oli kannustaa asukkaita osallistumaan monin eri tavoin, välittämään omasta hyvinvoinnistaan ja kehittämään sitä. Yksi tilaajapuolelle ehdotetuista työvälineistä on *asukkaiden innostaminen ja kannustaminen toimimaan oman hyvinvointinsa ja asuinalueensa kehittämiseksi*. Konkreettisesti tämä tarkoittaa tilaajan tehtävissä erilaisten asukaskyselyjen tekemistä, asukasraatien perustamista, mahdollisuutta minimipilottimäärärahojen käyttöön, asukkaiden osallistamista sekä innostamiseen kannustamista. (Hämeenlinnan kaupunki, Uudistuva kylä kaupungissa, esitys Jorylle 26.3.2012.) Mutta saavutetaanko näin alueilla todellista vaikuttamista? Miten eri alueiden asukkaat lähtevät mukaan kaupunkivetoiseen kehittämiseen? Miten näissä toimenpiteissä näkyy alueiden erilaisuuden huomioiminen? Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen kahden erilaisen pilottilueen kokemusten perusteella asiaa voidaan vahvasti epäillä. Esimerkiksi Jukolan lähiön osallistumattomuuden kulttuuri vaatii muuttuakseen pitkäjänteistä työtä osallistumisen lisäämiseksi toisin kuin esimerkiksi Iittalassa, jossa kuntaliitoksen jälkeisen lamaan jälkeen alueen asukkaat aktivoituvat nopeasti ajamaan oman alueensa asioita. Kokemukset hankkeen aikana toivat esiin sen, että innovatiivisiin kokeiluihin kannustavaa minimipilottirahoitusta hakivat pääasiallisesti kaupungin oman tuotannon alueelliset toimijat, kuten koulut, päiväkodit ja ikäihmisten palvelut sen sijaan, että nämä avustukset olisivat suuntautuneet suoraan alueen asukkaille ja heidän kehittämiinsä innovaatiokokeiluihin. (Engblom-Pelkkala 2011, 17.)

Katajamäki (2011, 53–54) toteaa, että kuntien kehittäminen lähidemokratia ei ole aitoa ja toimivaltaista, vaan vaikuttamismahdollisuudet ovat jääneet lähinnä nimellisiksi kun alueellisten elimien ja asukkaiden rooliksi on jäänyt lausuntojen antaminen ja internetin palautekyselyihin vastaaminen. Vaikka tämä tiedostettaisiinkin kunnissa, puoltaa epäsuorien vaikuttamisen mahdollisuuksien tarjoamista se, että ne ovat helposti toteutettavissa myös suurissa kunnissa. Kunnan koolla on suuri merkitys kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin, sillä kuntakoon kasvaessa etäännyy myös palveluita koskeva päätöksenteko. Hämeenlinnassa perustettiin kuntaliitoksen jälkeen lähidemokratian

tueksi vanhoihin kuntiin kaksi toimikuntaa, Ydin-Hämeen ja Kalvola-Rengon aluetoimikunnat. Kaupunki muutti kuitenkin aluetoimikuntien rahoitusta vieden niiltä siten mahdollisuuden toimia alueellisena toimijana ja kehittäjänä. Vuoden alusta 2012 aluetoimikuntien toiminta lopulta päättyi.

Suurten kuntien ääri-laidoilla väestö vähenee, ikärakenne vanhenee ja sitä kautta myös palvelujen tarve muuttuu muotoaan. Jos vielä työvoiman tarjonta laskee, pelkona on monin paikoin, että alueen yritystoiminta ja lähipalvelut etäännyvät erikoispalvelujen mukana entistä kauemmas asukkaista. (Pihlaja 2010, 11; vrt. Katajamäki 2012.) Vuoden 2013 alussa Hämeenlinnassa otettiin käyttöön lautakuntajaon mukaiset vaikuttajaraadit, jossa alueellisuuden sijaan korostuu kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja rooli palvelujen käyttäjänä ja arvioitsijana (Sjöblom 2010, 37–41).

Asukkaiden halua vaikuttaa ja kehittää omaa asuinalueitaan voidaan perustella niin sosiaalisesti, poliittisesti kuin taloudellisestikin. Sosiaaliset perustelut näkyvät esimerkiksi siinä, miten ihmisten kosketus julkiseen päätöksentekoon muuttuu konkreettiseksi yksityisen ja julkisen rajapinnassa. Myös lähipalvelujen toimivuutta tai toimimattomuutta voidaan testata asukkaiden arjessa suhteellisen vaivattomasti heidän käyttäessään niitä. Osallistuminen oman asuinalueen palvelujen innovointiin ja kehittämiseen koetaan mielekkäänä ja vaikuttavana, samoin kuin päätöksentekoon osallistuminen. Poliittiset perustelut näkyvät muun muassa siinä, että lähidemokratia lisää ihmisten halua osallistua, koska se koetaan helpompana. Myös ne alueelliset johtohahmot, jotka osallistuvat alueelliseen vaikuttamiseen, reagoivat herkemmin ja heillä on usein omaa kokemusta ajamiensa asioiden suhteen. Alueen asukkaiden on helpompi olla yhteydessä näihin tuttuihin alueen toimijoihin ja keskustella heidän kanssaan. Tällä tavoin myös alueen asukkaiden kokemukset siirtyvät nopeasti alueellisten vaikuttajien tietoisuuteen ja asioihin voidaan vaikuttaa nopeammin. Taloudelliset perustelut liittyvät siihen, että pienemmällä ja rajatummalla alueella päätöksentekoon tarvittavia resursseja voidaan käyttää tehokkaammin ja vaikuttavammin, koska mittakaava on pienempi ja tiiviimpi. Kaikki myös tietävät ketkä osallistuvat toimintaan. Tämä edesauttaa alueen palvelutarpeiden tunnistamisessa. Lisäksi alueen asukkaiden palvelutarpeista saadaan täsmällisempää tietoa. Kun klassinen väite suuruuden eko-

nomiasta perustuu suurten yksiköiden hyötyyn, nostetaan alueellisuuden taloudellisissa perusteluissa esiin skaalaetu ja hyötyjen niputtaminen sekä luova synergia alueellisessa palvelutoiminnassa. Taloudellisiin perusteluihin voidaan lisätä vielä se, että pienempi hallinto käyttäytyy usein joustavammin, mikäli se osaa hyödyntää myös muiden toimijoiden tarjoamia resursseja. Se tarkastelee omaa tilivelvollisuuttaan monipuolisesti, enemmänkin alhaalta ylöspäin. (Lowndes & Sullivan 2008, 58–59.)

Kaupungin erilaisten alueiden kehittämisessä kohdataan monenlaisia ja -tasoisia ulottuvuuksia, jotka sopivat varsin huonosti skaalaetujen tavoittelua painottavaan hallintorationaliteettiin. Kyse on rajapinnoista, joissa kohtaavat julkinen ja yksityinen, yhteisöllinen ja kaupallinen sekä maksullinen ja ilmainen. Lehdon (2005) mukaan kuntien rooli ja niissä elävät asenteet voidaan nähdä kuntakoon kasvattamisen ja yhteisöllisyyden välisenä yhtälönä. Aitoon kunnalliseen kulttuuriperintöön kun kuuluu yhteisöllisyys, joka toteutuu usein aidoimmin pienissä yhteisöissä. Paradoksaalista sinällään on se, miten kuntaliitoksista keskusteltaessa korostetaan samalla yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman vahvistumista kuntayhteisöissä. Näiden seikkojen merkitys korostuu entisestään kuntakoon kasvaessa ja palvelutoiminnan järjestelmien monimutkaistuesssa. Julkisen vallan läsnäolon ohentuessa kuntaliitosten myötä nousevat ihmisten keskinäinen kanssakäyminen ja kansalaisyhteiskunnan toimivuus entistä tärkeämmiksi tekijöiksi paikallisen hyvinvoinnin turvaamisessa. (Pihlaja 2010, 81.)

Aluetilaaajapäälliköt hallinnollisena ratkaisuna

Toinen tilaajan työvälineeksi tarkoitettu kehittämis ehdotus koski aluetilaaajapäälliköiden mallin käyttöönottoa. Yksi keskeinen syy tilaajaapäälliköiden tehtävänkuvan laajentamiseksi aluevastoilla on ollut kaupungin eri alueiden keskinäinen erilaisuus, joka on noussut koko tilaajapuolen yhteiseksi päätöksenteon ongelmaksi. Tilaajapuolella on huomattu, että kaupungin erilaiset alueet edellyttävät myös tilaajan työssä alueiden moninaisuuden huomioon ottamista, erilaisten mahdollisuuksien ja voimavarojen tunnistamista ja hyödyntämistä (vrt. Vartola 2009, 38). Alueiden erilaisuus on vaikuttanut asukas-

suhteisiin, mutta myös tilaajien keskinäiseen yhteistyöhön. Monimuotoisuus on havaittavissa kuntalaisten erilaistuvissa tarpeissa ja asukaslähtöisyydessä. Tavoitteena asukassuhteissa on ”hyvä elämä alueella”, joka edellyttää Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeesta saatujen kokemusten hyödyntämistä ja erilaisten kohtaamisten mahdollistamista sekä ”kolmikantayhteistyötä”, jossa ovat mukana kuntalaiset, viranomaiset ja muut toimijat. Yhteistyötä tehdään asukkaiden hyväksi, mikä tukee eri alueiden ”kielen” ymmärtämistä, alueen tunnusomaisuuden tuntemusta ja kykyä yhdistellä asioita ja palveluita. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.)

Aluetilajaapäälliköt ovat mielenkiintoinen jatkumo Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen projektinäkökulmalle, jonka yhtenä tehtävänä oli toimia pilottialueiden asukasagenttina. Alueelliset tilajaapäälliköt ovat tilajaapäälliköitä, joilla jokaisella on vastuu yhdestä kaupungin tilastoalueesta. Aluevastuujako noudattelee kaupungin 12 tilastoaluetta. Ajatuksena aluevastuuissa on, että alueesta vastuussa oleva tilajaapäällikkö tarkastelee vastuullaan olevaa aluetta laajasti, kaikkien palvelusopimusten tavoitteiden näkökulmasta. Aluetilajaapäällikön tehtävänä on koota yhteen alueensa toimijat ja resurssit sekä rakentaa asukkaiden ja alueen toimijoiden kanssa uudenlaista kumppanuutta laatimalla yhdessä toiminnallisen vuosikellon, jakamalla alueelle minipilottirahat erilaisiin innovatiivisiin kokeiluihin ja motivoimalla alueen toimijoita tekemään yhteistyötä ja kokeilemaan asioita rohkeasti. Aluetilajaapäällikköiden tehtäväkuva on tarkoitus tarkentaa saatujen kokemusten myötä. (Hämeenlinnan kaupunki, Uudistuva kylä kaupungissa, esitys Jorylle 26.3.2012.)

Alueellista vastuutehtävää ja tilajaapäällikköiden työn syventämistä on perusteltu sillä, että kuntaliitoksen jälkeinen Hämeenlinnan kaupunki on laajentunut ja monimuotoistunut. Alueellisen tilajaapäällikön työltä odotetaan paljon. Alueellisen työn toivotaan vahvistavan tilaajien yhteistyötä palvelusuunnitelmien ja vuositavoitteiden kehittämiseksi, mikä puolestaan vahvistaa tilaajien kokonaisnäkemyksiä strategisista tavoitteista ja painopisteistä eri alueilla. Lisäksi sen odotetaan tukevan tilaajan työprosesseja monin eri tavoin, kun alueelliset havainnot ja kokemukset saadaan mukaan tilaajan kehittämistyöhön. Aluetilajaapäällikköiden odotetaan muodostavan jonkinlaisen kuvan alueensa ilmapiiristä ja yhteisöllisyydestä, aktiivisuudesta sekä asukkaiden

käsityksistä omaa aluettaan kohtaan. Alueilla tehtävän työn tarkoituksena on tuottaa tilaajalle tietoa siitä, millaisia ovat eri alueiden asukkaiden näkemykset hyvästä palvelujen järjestämisestä sekä antaa ennakoit tietoa alueiden resursseista, mahdollisuuksista ja voimavaroista sekä asukkaiden palvelutarpeista. Lisäksi tilaajapäälliköiden alueellisen työn odotetaan lisäävän myös asukkaiden omaa halua toimia alueensa asioiden kehittämiseksi ja innovaatioiden luomiseksi. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.)

Jotta edellä esitettyihin tavoitteisiin voitaisiin päästä ja alueellisten tilaajapäälliköiden tehtävä voisi onnistua, edellyttää se tilaajapuolen keskinäistä ja toimivaa yhteistyötä. Konkreettisesti tämä tarkoittaa säännöllisiä tilaajapuolen tilaajohtajien vuoroin vetämiä keskinäisiä aluekatsauksia, joissa tietoa vaihdetaan ja keskustellaan. Tilaajapäälliköt keräävät alueeltaan aineistoa erilaisin tiedontuottamisen menetelmin, kuten asukaskyselyjen, avoimen palautteen ja aluekuvausten avulla. Alueiden tuntemus lisää puolestaan tiedolla johtamista. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.) Tilaajapäälliköiden keskinäisen yhteydenpidon foorumit ovat tärkeitä siksi, että jokaisen aluetilaajapäällikön oma vastuualue on ainutlaatuinen ja eroaa muiden tilaajapäälliköiden alueista. Alueellisuus edellyttää myös tilaajapäälliköiltä laajempaa osaamista ja ammatillisia kvalifikaatioita kuin mitä häneltä on tilaajatiimissä ja omalla vastuualueellaan edellytetty. Alueen asukkaiden kokemukset ja ongelmat kun voivat liittyä mihin tahansa alueen asioihin. Siksi aluetilaajapäälliköiden yhteiset keskustelut ja tapaamiset edesauttavat tilaajan yhteisen näkemyksen luomisessa koko kaupungin tasolla tarkasteltuna. Tilaajien keskinäinen yhteistyö parantaa työprosesseja ja auttaa kehittämään monialaisuutta siten, että ne tulevaisuudessa näkyvät myös palvelusopimuksissa.

Tilaajapäälliköille on suunniteltu alueellisia työvälineitä, joilla he operoivat omalla vastuualueellaan. Tällaisia työvälineitä ovat tarkennettu alueellinen vastuunjako, alueella toteutettavat ”löytöretket”³ sisältäen tapaamiset ja kontaktit, vuosikello, tilastollinen aluekuvaus, minipilottiohjeet, asukkaiden laatima aluekuvaus ja tilaajien katsaukset sekä tilaajien keskinäinen yhteistyö. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.) Löytöretket ovat alueellisia ti-

3 Löytöretki-termi on Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen 4. väliraportissa käytetty nimitys alueellisen tilaajapäällikön työvälineiksi, ei tutkijoiden antama metafora. (https://www.hameenlinna.fi/pages/404811/SUURI_MUUTOS_VALIRAPORTTI.pdf)

laisuuksia, jotka tilaajapäällikkö kutsuu koolle ja järjestää. Ennen tilaisuuden järjestämistä tulee tilaajapäälliköllä olla aluekuvaus, asukaskyselyn tulokset sekä jonkinlaista tietoa alueen palvelusopimuksista. Luonteeltaan tilaisuudet ovat mahdollisimman epävirallisia kohtaamisia, joissa tilaajapäälliköille muodostuu käsitys alueen ilmapiiristä. Ne on suunniteltu noudattamaan tiettyä kaavaa: tilaajapäällikkö toivottaa osallistujat tervetulleiksi, jonka jälkeen ryhmässä keskustellaan tilaajapäällikön kysymysten pohjalta. Nämä kysymykset ovat kaikille tilaajapäälliköille samat ja ne laaditaan tilaajapäälliköiden kesken yhteisesti. Ryhmien keskusteluista tehdään yhteenvedot ja rakennetaan niiden pohjalta alueellinen vuosikello. Tilaajapäällikkö esittelee alueen kuvauksen ja asukaskyselyn sekä sopii jatkosta. (Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012.) Tilaisuuksilla, jotka etenevät tietyn formaalin kaavan mukaan, on osallistumisen kannalta oma merkityksensä (esim. Farelly 2009). Tilaisuuden formaalilla muodolla voidaan esimerkiksi nostaa tilaisuuden profilia, luoda uskoa asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin ja tehdä näin selkeä ero tavallisiin kahvipöytäkeskusteluihin (Ainasoja 2013). Asukkaita kuunnellaan näissä tilaisuuksissa alueen asiantuntijoina ja voimavaroina, koska asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa alueen toimintoihin. Siksi tärkeää olisikin lisätä vuorovaikutusta asukkaiden ja järjestöjen sekä muiden alueen toimijoiden kesken. Alueellisten tilaajapäälliköiden työn tavoitteena on innostaa asukkaita alueelliseen yhteistyöhön, ideoida heidän kanssaan alueen kehittämistä ja muodostaa alueen toimijoiden kanssa yhteistyöverkosto ja mahdollistaa näin yhteydenotot myös tapaamisten välillä.

Alueellisen tilaajapäällikön työtehtävien kuvauksesta nousee selkeästi esiin ainakin se, mitä tilaajapäälliköiden oletetaan alueella tekevän. Yhtä lailla kuvaus tuo esiin myös sen, millaista osallistumista ja aktiivisuutta asukkailta odotetaan. Ratkaisu synnyttää kuitenkin usein uusia hallinnollisia ongelmia, niin tässäkin tapauksessa. Voidaan kysyä onko tällainen alueellisuus ja osallistuminen juuri sitä, mitä alueen asukkaat ja toimijat odottavat kaupungilta ja etenkin palvelujen järjestäjältä ja tilaajalta? Entä miten voidaan luoda luottamuksellinen suhde kaupunkilaisten kanssa alueilla, jotka ovat jo kokeneet kaupungin harmonisoinnin ja keskittämisen nimissä vähentäneen palveluita ja siten myös alueen elinmahdollisuuksia? Riskinä on, että luottamussuhteen

epätasapaino johtaa tilanteeseen, jossa epäluottamus toista toimijaa kohtaa estää yhteistoiminnan syntyminen. Tärkeitä luottamuksen luoja ja vuorovaikutuksen vahvistajia kun ovat vastavuoroisuus ja siihen kytkeytyvät odotukset reiluudesta. (Ilmonen 2000, 14–31.)

Voidaankin kysyä luottavatko alueen asukkaat kaupunkiin toimijana? Asukkaat ja toimijat saattavat pelätä, että mikäli he osallistuvat aluetilaja-päälliköiden toimintaan ja siten osoittavat luottavansa kaupungin toimintaan, saattaa lopputuloksena kuitenkin olla alueellisten palveluiden väheneminen. Tällainen tilanne saattaa lisätä epäluuloisuutta ja tuottaa tunteen hyväksikäytöstä. (Kotkanvirta 2000, 55–56.) Kuntalaisten yhteistyö asiantuntijajärjestelmän kanssa on tärkeä edellytys luottamuksen syntymiselle. Olennaista suhteen toimivuuden kannalta on, että osapuolet ymmärtävät suhteen laadun samalla tavoin. Kyse ei siten ole osapuolten ominaisuuksista, vaan nimenomaan suhteen ja sen organisoinnin ominaislaadusta. (Haapakorpi 2010, 20.) Tärkeää alueellisen tilaajapäällikön toiminnan onnistumiselle on myös yhteistyö oman tuotannon kanssa. Alueen palvelutuotannon edustajilla on konkreettista tietoa ja kokemusta alueen palveluiden operatiivisesta toiminnasta ja alueen asukkaista palvelujen käyttäjinä. Erään haastateltavan mukaan:

H1: *”... jos on fiksu tilaajapäällikkö, joka menee sinne alueelle kuulemaan, niin se ottaa mukaan jonkun tuotannosta”.* (Haastattelu 10.10.2012)

Alueellinen ”löytöretkeily” hallinnollisena instrumenttina voi siis jäädä kovin symboliseksi. Kyse on paljolti siitä, onko hallinnollisen toiminnan avulla mahdollista muuttaa alueen osallistumisen sisäistä dynamiikkaa. Vai kumuloituu-ko osallistuminen niille, jotka muutenkin osallistuvat ja haluavat aktiivisesti vaikuttaa? On muistettava, että yhteisöä edustavat eivät voi edustaa kaikkea mitä he sanovat edustavansa. Näin esimerkiksi marginaaliryhmien ääni saattaa jäädä täysin kuulematta. (Lowndes & Sullivan 2004, 61.) Mikäli osallistuminen jää niiden toimijoiden varaan, jotka muutenkin osallistuvat, eivät löytöretket sinänsä tuo paljoakaan lisäarvoa. Mutta mikäli mukaan saadaan myös niitä kuntalaisia, jotka eivät syystä tai toisesta kuulu näihin asuinalueen aktiivisiin osallistujiin ja vaikuttajiin, hallinnollisten instrumenttien hyödyllisyys on perusteltu.

Päätelmät ja keskustelua

Artikkelin tapausesimerkki Hämeenlinnan kaupunki on joutunut tasapainottelemaan kahden erilaisen hallinnollisen muutosrationaali-teetin välillä. Kuntaliitoksella se on pyrkinyt tavoittelemaan laajasti palvelutuotannon skaalautuja ja tehokkuushyötyjä. Tähän Hämeenlinnaa on ohjannut kuntatalouden tiukeneva kehitys, kaupungin oma reformeille myönteinen kehittämishistoria, palvelutuotannon mallien uudistamisen tarpeet sekä nykyajalle ominainen suuruuden ekonomian *zeitgeist*. Toisaalta Hämeenlinna on pyrkinyt varmistamaan maantieteellisesti laajemman sekä palvelutarpeiltaan ja -odotuksiltaan heterogeenisemmän kaupungin palvelujärjestelmän hallinnan. Kuntaliitosprosessin synnyttämä institutionaalinen paine on pakottanut Hämeenlinnaa ratkaisemaan kahden keskeisen muutostekijän hallintaa koskevan hallinnollisen ongelman. Se on aktiivisesti lähtenyt kehittämään varsin innovatiivisia keinoja vastatakseen kuntaliitoksen aikaansaamaan tilanteeseen.

Tilanne on saanut kaupungin kehittämään uudenlaisia toimintamalleja, joita olemme kuvanneet ja analysoineet tässä artikkelissa. Miten hyvin päätöksentekijät ovat kyenneet vastaamaan uusiin hallinnollisiin ongelmiin? Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen vastaukset alueellisuuden kehittämiseksi ja alueen asukkaiden ja muiden toimijoiden osallistumisen lisäämiseksi sekä vastuutilaajapäällikön asettamiseksi kunnan tilastoalueille näyttäytyvät ylhäältä ja ulkoa esitettyinä toiveina saada kuntalaisia mukaan. Ratkaisu ei siis paljoakaan heijasta asukkaiden lähtökohtia, heidän elinpiiriään ja tarpeitaan, vaan enemmänkin hallinnollisen organisaation näitä koskevia tulkintoja. Todellista merkitystä kuntaliitosten kaltaisissa prosesseissa on varmastikin sillä, miten hyvin vanhojen kuntien tai alueiden asukkaat kyetään ottamaan täysivaltaisesti mukaan.

Parhaimmillaan tilaajapäälliköiden työ alueilla auttaa heitä kehittämään työtään ja palveluita entistä paremmin juuri alueiden erillaisuus huomioon ottaen. Käynnit vastuualueella saattavat asukkaiden silmissä kuitenkin näyttää siltä, että oman alueen palvelut joka tapauksessa katoavat tai siirtyvät kauemmaksi suurempiin yksiköihin tilaajien kehittäessä yhteistyön tuloksena tehokkaampia palveluprosesseja suuremmalle kohdejoukolle. Tämän suuntainen ke-

hitys ei välttämättä lisää asukkaiden luottamusta viranhaltijoihin saati heidän haluaan toimia yhdessä heidän kanssaan. Yhtä lailla asukkaat saattavat kokea, ettei heidän osallistumisellaan ole mitään vaikutusta, vaan he toimivat lähinnä informanttina asuinalueensa asioissa. On vaikea kuvitella, että he haluaisivat pitkään toimia tässä roolissa ilman todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen luomat kehittämisen välineet saattavat kyllä olla innovatiivisia, mutta todellisia kuntaliitoksen jälkeisiä ongelmia ne eivät yksinään ratkaise. On itse asiassa mielenkiintoista nähdä, miten nyt luodut kehittämisen välineet jonkinlaisina todettuihin ongelmiin kehiteltyinä osaratkaisuuksina luovat samalla pohjan uudentilaisille hallinnollisille ongelmille. Paradoksaalista sinällään on, että vaikka rakennemuutoksen eräs tehokkuuteen liittyvä päämäärä on vähentää ”hallinnointia”, se usein jopa lisää sitä (Brunsson 1989; Vartola 2009).

Tapausesimerkki ja sitä koskeva pohdinta nostavat esiin joitakin hallinnon muutoksen kiinnostavia mekanismeja. Eräs keskeinen kysymys on, miten muutos tulisi ymmärtää samanaikaisten eri suuntiin vetävien päätösrationaliteettien jännitteessä. Rationaliteetit ovat useimmiten erittäin perusteltuja ja hallinnon uudistajien mielestä aina ”välttämättömiä”. On kovin vaikea vastustaa kuntaliitokseen liittyvää tehokkuusetujen tavoittelua tai asukkaiden ja kansalaisten tarpeiden parempaa huomioon ottamista. Tästä on kuvaavamme Hämeenlinnan kaupungin tapaus hyvä osoitus. Julkishallinnon päätöksenteko joutuu ratkaisemaan tällaisten eri suuntaan vetävien päätöslähtökohtien toteuttamisen muodot. On ilmeistä, että monet näin syntyvät ratkaisut näytettyvät ”byrokraattisilta” ja ”tehottomilta”, koska usein sekä tehokkuusetujen tavoittelu että asukkaiden tarpeiden huomioiminen jäävät vain puolitiehen. Astetta syvällisempi ja analyttisempi näkökulma asiaan voisi olla se, että moniin ratkaisuihin kätkeytyy itse asiassa paljonkin sellaista rationaalisuutta, joka ei päätösten ilmirakenteesta nouse selkeästi esiin.

Tämä ei tarkoita hallinnon tutkimukseen erottamattomasti liittyvän teknokraattisen kehittämisideologian väheksymistä. Kuntia on uudistettava ja hallintoa kehitettävä. Näkökulma voi kuitenkin auttaa ymmärtämään hallinnon muutoksen luonnetta samanaikaisten, monitulkintaisten rationaliteettien jännitteessä. Hallinnon muutoksessa on kaikei aina jossain määrin kyse tästä.

Lähteet

- Abbott, Andrew (1988). *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ainasoja, Tuula (2013). Lähidemokratia voi tukea kunnan päätöksentekoa. *Kuntalehti*, 5/2013, 46–49.
- Andrews, Rhys & Boyne, George A. (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. *Urban Studies*, Vol. 46, No. 4, 739–759.
- Askim, Jostein & Fimreite, Anne Lise & Moseley, Alice & Holm Pedersen, Lene (2011). One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries. *Public Administration*, Vol 89, No. 4, 1451–1468.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Capello, Roberta & Camagni, Roberto (2000). Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns. *Urban Studies*, Vol. 37, No 9, 1479–1496.
- Engblom-Pelkkala, Kristiina (2011). *Mitä tiedetään asiakkaiden tarpeista? Asiakkaan arjen tarpeet ja kuntapalveluiden kehittämisen Hämeenlinnan kaupungissa*. Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeen tutkimuksen väliraportti. Saatavissa 30.5.2014 osoitteessa: <http://www.hameenlinna.fi/pages/396957/Tutkimuksen%201.%20v%C3%A4liraportti%2030082011%5B1%5D.pdf>.
- Engblom-Pelkkala, Kristiina (2012). Minne katosi kuntalainen asiakaslähtöisiä kuntapalveluja kehitettäessä? Teoksessa L-M. Sinervo & J. Vakkuri (toim.) *Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlakirja*. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, 259–274.
- Farrelly, Michael (2009). Citizen Participation and Neighbourhood Governance: Analysing Democratic Practice. *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 4, 387–400.
- Haapakorpi, Arja (2010). Luottamussuhde ja yhteinen tulevaisuusperspektiivi sektoritutkimuksen vaikutusvallan kanavoina. *Tiedepolitiikka*, 3/2010, 17–28.
- Holzer, Marc & Fry, John & Charbonneau, Etienne & van Ryzin, Gregg & Wang, Tiankai & Burnash, Eileen (2009). *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*. Newark: Rutgers University School of Public Affairs and Administration.
- <http://www.hameenlinna.fi/Asiointi/Avustukset/Minipilotti/> (Luettu 30.7.2014.)
- http://www.hameenlinna.fi/pages/404811/SUURI_MUUTOS_VALIRAPORTTI.pdf (Luettu 30.7.2014.)

- <http://www.sitra.fi/hankkeet/uudistuva-kyla-kaupungissa-asukkaat-kaupunki-yritykset-jarjestot-ja-yhteisot-palvelujen> (Luettu 30.7.2014.)
- Hämeenlinnan kaupunki (2010). *Palvelu- ja hankintastrategia*. Liite 4/Kh 31.5.2010 §9. Esitys KH 31.5.2010.
- Hämeenlinnan kaupunki (2012). *Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2012*.
- Hämeenlinnan kaupunki (2012). *Uudistuva kylä kaupungissa*. Parhaat osat hankkeen kokemuksista tilaajan työvälineiksi. Power Point -esitys Jorylle 26.3.2012.
- Hämeenlinnan kaupunki (2012). *Tilaajan alueellinen työnkuva ja työvälineet*. Yhteenveto tilaajien työpajasta 28.–29.5.2012 Tallinnassa.
- Ilmonen, Kai (2000). Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa K. Ilmonen (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Sophi. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 9–38.
- Katajamäki, Hannu (2011). Paikallisyhteisöjen Suomi. *Tiedepolitiikka*, 3/2011, 52–54.
- Katajamäki, Hannu (2012). Kuntaliitokset ja uusi paikallinen hallinta. Teoksessa J.-E. Helenelund & I. Luoto & N. Mäntylä & K. Siikavirta (toim.) *Julkista yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt-privat; i hurdana strukturer? Jublakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiviksi*. Acta Wasaensia No 265. Oikeustiede II, Julkisoikeus. Vaasa: Vaasan yliopisto, 181–194.
- Kuopila, Antti et al. (2007). *Tilaaja-tuottaja-toimintatapa ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kotkavirta, Jussi (2000). Luottamus instituutioihin ja yksilöllinen hyvinvointi. Teoksessa K. Ilmonen (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Sophi. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 55–68.
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta* (169/2007).
- Lehto, Markku (2005). *Takaisin tulevaisuuteen valtion ja kuntien yhteinen taival*. Polemia-sarjan julkaisu nro 56. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissätiö.
- Lowndes, Vivien & Sullivan, Helen (2004). Like a Horse and Carriage or Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together? *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 1. Taylor & Francis Ltd, 51–73.
- Lowndes, Vivien & Sullivan, Helen (2008). How long can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration*, Vol 86, No 1. Blackwell Publishing Ltd, 53–74.
- Meklin, Pentti & Oulasvirta, Lasse & Vakkuri, Jarmo (2005). Markkinat, tarkastus ja kontrolli: Tarkastuksen muuttuva rooli julkisella sektorilla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 3/2005, 203–214.
- Pihlaja, Ritva (2010). *Kolmas sektori maaseutukunnissa*. Julkaisuja 19. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista (2010). *Kebittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Raukko, Päivi (2013). *Palvelurakenteen ja -verkkojen uudistaminen tuloksellisuuden välineenä Hämeenlinnassa 3.6.2013.*
- Sjöblom, Marianne (2010). Kunta on kuntalaisia varten kuntalaisten monet roolit. Teoksessa P. Meklin (toim.) *Parasta Artun mitalla.* Paras-Arttu-ohjelman tutkimuksia nro 5. Acta plus, Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Kuntaliitto, 37–41.
- Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat.* Helsinki: Gaudeamus.
- Vakkuri, Jarmo (2010). Struggling with Ambiguity Public Managers as Users of NPM-Oriented Management Instruments. *Public Administration*, 88(4), 999–1024.
- Vakkuri, Jarmo (2013). Liitosta vaille valmis. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 41 (3), 209–211.
- Valtiovarainministeriö (2012). *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne.* Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 5A/2012.
- Vartola, Juha (2006). *Näkökulmia byrokraatiaan.* Tampere: Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos.
- Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa I. Karppi & L.-M. Sinervo (toim.) *Governance Uuden hallintatavan jäsentyminen.* Tampere: Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus, 13–43.

Mikä on ”hallintoasia”?

Raija Huhtanen

Johdanto

Hallinnon määrittäminen samalla kertaa yksiselitteisesti ja yleispätevästi on tunnetusti vaikeaa. Helpompi on vastata yleensä siihen, mitä hallinto ei ole, kuin siihen, mitä se on. Tämä koskee niin hallintoa tutkivaa reaalitydettä (hallintotiede) kuin sitä tutkivaa normatiivista tiedettä (hallinto-oikeus). Hallinnolla voidaan tarkoittaa sekä toiminnan sisältöä – kuten hallintoa asioiden hoitamisena tai päätöksentekona – että toimijaa – kuten hallintoa byrokraatiana (hallinnosta byrokraatiana ja päätöksentekona ks. Vartola 2004, 129–131, 137–139).

Tämän artikkelin painopiste on hallinnossa toimintana. Tarkastelutapa on hallinto-oikeudellinen. Hallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä julkishallintoa. Sillä viitataan laajasti koko siihen tehtäväkokonaisuuteen, jota viranomaiskoneisto, julkishallinto organisaationa, lain nojalla hoitaa. Tuoreessa lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa tästä kokonaisuudesta käytetään usein nimitystä julkiset hallintotehtävät.

Artikkelissa tarkastellaan lähemmin hallintoasian käsitettä, joka sisältyy moniin hallinto-oikeuden keskeisiin lakeihin. *Hallintolaissa* (434/2003) hallintoasian käsitettä käytetään osoittamaan lain asiallista soveltamisalaa ja etenkin niitä asioita, joiden käsittelyyn tulee soveltaa hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon menettelyllisiä takeita, kuten asianosaisen oikeutta tulla kuul-

luksi ja viranomaisen velvollisuutta perustella päätöksensä. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa hallintoasian käsitettä on pidetty vakiintuneena mutta myös korostettu sen monitahoisuutta. Käsitteen tulkinnanvaraisuutta ilmentävät hallintolain valmisteluasiakirjat, joissa on esitetty erilaisia käsityksiä niin sanotun tosiasiallisen hallintotoiminnan kuulumista hallintoasian käsitteen piiriin. Taustalla ovat palvelujen tuottamisen ja muun suorittavan hallinnon kasvanut merkitys julkishallinnon toiminnassa sekä erilaiset näkemykset siitä, missä määrin hyvän hallinnon ja oikeusturvan menettelylliset takeet on syytä ulottaa koskemaan myös tätä hallintotoiminnan osaa.

Toisella tavalla hallintoasian sisältö on problematisoitunut tuoreessa lailisuusvalvontakäytännössä, jossa esiin ovat nousseet julkisen ja yksityisen toiminnan välistä raja-alueita eli niin sanottua välillistä julkista hallintoa koskevat kysymykset. Kyse on kolmesta apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta, joissa on arvioitu hallintolain ja erityisesti sen menettelysäännösten soveltamista Potilasvakuutuskeskuksen ja toisaalta yliopiston toimintaan. Epäselvää oli tapauksissa se, oliko Potilasvakuutuskeskuksen käsittelemää korvausasiaa tai yliopiston käsittelemää dosentin arvion myöntämisasiata pidettävä hallintolaisena tarkoitettuna hallintoasiana, johon hyvän hallinnon menettelyvaatimuksia sovelletaan.

Artikkelissa tarkastellaan ensin lyhyesti hyvää hallintoa perusoikeutena ja sitten hallintoasian käsitettä hallintolaissa. Hallintolaki konkretisoi vuonna 1995 voimaan tullutta perusoikeutta hyvään hallintoon. Koska hallintoasian käsite määrittää hallintolain menettelysäännösten asiallisen soveltamisalan, sillä on merkitystä myös mainitun perusoikeuden toteutumiseksi. Hallintolain säätämisasiakirjoissa hallintoasian tunnistamista ei pidetty asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan kannalta tärkeänä. Tärkeää on niiden mukaan kyetä sen sijaan varmistamaan siitä, että hallintotoimia suorittava viranomainen täyttää asianmukaisesti velvoitteensa. Näkemys on sinänsä perusteltu, mutta arvio hallintoasian tunnistamisen merkityksestä ei osunut ehkä aivan kohdalleen. Hallinnollisen ratkaisutoiminnan – jota voidaan pitää hallintoasian käsitteilyn ydinalueena – tunnistamiseen ei liittynyt tosin yleensä vaikeuksia. Pulmia soveltamiskäytännössä ovat aiheuttaneet sen sijaan rajatapaukset, jotka sijoittuvat hallinnollisen ratkaisutoiminnan ja hallinnon tosiasiallisen toiminnan

välimaastoon tai joissa yhdistyvät (julkisoikeudellisen) hallintoasian ja (yksityisoikeudellisen) vahingonkorvausasian piirteet. Jos hallintoasia määritellään niiden kohdalla kapeasti, asian käsittely rajataan hyvää hallintoa konkretisoivien hallintolain menettelytakeiden ulkopuolelle. Pulmaa havainnollistetaan artikkelissa kolmen apulaisoikeuskanslerin ratkaisun avulla. Artikkelin lopuksi arvioidaan ratkaisuisia esitettyjä tulkintoja ja esitetään johtopäätökset.

Oikeus hyvään hallintoon

Hyvä hallintotapa, hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto ja oikeus siihen ovat olleet suomalaisen hallinto-oikeudellisen keskustelun kiintopisteitä ainakin 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Keskustelun varhaisina käynnistäjinä toimivat ylimmät laillisuusvalvojat – eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri – jotka jo 1970-luvulla ryhtyivät valvontaratkaisuisiaan viittaamaan hyvään hallintotapaan ja käyttämään sitä perusteena arvioidessaan viranomaistoimien lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta. Tämä tapahtui ennen kuin hyvää hallintoa koskevia suoria mainintoja sisältyi lainsäädäntöömme – seikka joka saattaa kuulostaa yllättävältä suomalaisen hallinnon legaalisuutta korostavan perinteen valossa. (Koivisto 2011, 121–124 ja siinä mainittu kirjallisuus.) Hyvän hallintotavan sisältö vaihteli aluksi, mutta useimmin laillisuusvalvojat viittasivat sen yhteydessä viranomaisen velvollisuuteen vastata yksityisten henkilöiden kirjeisiin ja muihin tiedusteluihin. Niin ikään palveluperiaatteen, viranomaisen tiedottamisvelvollisuuden ja viranomaisyhteistyön sujuvuuden katsottiin kuuluvan hyvään hallintotapaan. Palveluperiaatteella tarkoitettiin viranomaisen velvollisuutta opastaa hallinnon asiakasta tarvittaessa laajemminkin, kuin neuvontavelvollisuutta koskenut hallintomenettelylain (598/1982) sanamuoto varsinaisesti edellytti. (Hallintomenettelylaista hallintolakiin 2000, 45–46.)

Ensimmäisen kerran hyvän hallinnon käsite kirjattiin lainsäädäntöön perusoikeusudistuksessa vuonna 1995. Tuolloin silloiseen hallitusmuotoon lisättiin pykälä, joka vahvistaa hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin jokaisen perusoikeuksiksi. Pykälä siirrettiin muiden perusoikeussäännösten tavoin vuonna 2000 hyväksytyyn uuteen perustuslakiin (21 §).

Jokaisella on sen mukaan oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet tulee turvata lailla. Näistä takeista pykälä mainitsee käsittelyn julkisuuden, oikeuden tulla kuulluksi, oikeuden saada perusteltu päätös ja oikeuden hakea muutosta. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan lailla tulee perustuslain mukaan turvata muutkin hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

Perustuslain tarkoittama hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä sitä koskevan pykälän kokonaisuudesta. Sillä viitataan sekä vaatimuksiin viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että lueltuihin hyvän hallinnon takeisiin. Käsittelyn asianmukaisuus sisältää vaatimuksen virkatoinnin puolueettomuudesta sekä palveluperiaatteen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan palveluperiaatteen sisältö ilmeni hallintomenettelymenettelylaista ja erityisesti sen niistä säännöksistä, jotka koskivat viranomaisen neuvontavelvollisuutta (hallituksen esitys 309/1993 vp, 74). Hyvän hallinnon ytimeen kuuluvina voidaan pitää etenkin henkilön oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta saada perusteltu päätös silloin, kun asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.

Hyvän hallinnon takeet tulee turvata perustuslain mukaan lailla. Hallinnossa noudatettavasta menettelystä säädettiin vuoteen 2003 saakka hallintomenettelylaissa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen sen ei katsottu enää vastaavan riittävästi perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Keskittyessään menettelyllisten oikeusturvatakeiden sääntelyyn hallintomenettelylaki vaikenäi hyvän hallinnon laadullisista vaatimuksista. Se korvattiin vuonna 2004 voimaan tulleella hallintolailla (434/2003).

Hallintoasian käsite hallintolaissa

Hallintolain soveltamisala on edeltäjänsä laajempi. Tämä koskee niin lain organisatorista kuin sen asiallista soveltamisalaa. Paitsi viranomaisiin hallintolakia sovelletaan myös välilliseen julkiseen hallintoon, kuten valtion liikelai-

toksiin, julkisoikeudellisiin yhdistyksiin ja yksityisiin yhteisöihin silloin, kun nämä hoitavat lain nojalla julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain asiallinen soveltamisala on kaksijakoinen: laissa säädetään ”hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä” (2,1 §). Hyvän hallinnon perusteet määrittävät hallintotoiminnan laatua. Niihin kuuluvat esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet – kuten yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate – palveluperiaate ja viranomaisen neuvontavelvollisuus. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan kaikessa viranomaistoiminnassa. Ne eivät koske siten vain hallinnollista päätöksentekoa ja sen valmistelua, vaan myös niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista ja hoitotoimien suorittamista, johon ei liity suoranaisia oikeusvaikutuksia (hallituksen esitys 72/2002 vp, 49). Taustalla ovat julkishallinnon tehtävien laajeneminen ja monipuolistuminen hyvinvointivaltiossa. Huomattava osa hallinnon tehtävistä muodostuu nykyisin erilaisten hyvinvointipalvelujen tuottamisesta eli muusta kuin perinteisestä hallinnollisesta ratkaisutoiminnasta. Hyvää hallintoa koskeva perusoikeus edellyttää, että hyvän hallinnon perusteita noudatetaan myös tällaisessa toiminnassa.

Hallintolain menettelysäännöksiä sovelletaan ”hallintoasiassa”. Hallintoasian käsite rajaa siten menettelyvaatimusten asiallisen soveltamisalan. Mitä hallintolaissa tarkoitetaan hallintoasialla? Hallintolain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa asiasta on esitetty erilaisia tulkintoja.

Perinteisellä tavalla varsin suppeasti hallintoasia ymmärrettiin hallintolakiä koskevan hallituksen esityksen perusteluissa. Niiden mukaan tulkinnan lähtökohdaksi tulee ottaa käsitteen vakiintunut merkitysisältö. Hallintoasioita ovat kaikki ne viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Kysymys voi olla viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta tai hakemuksesta taikka asiasta, jossa viranomainen omasta aloitteestaan antaa hallinnon ulkopuolista koskevan ratkaisun. Hallintoasia voi olla myös hallinnon sisäinen asia, kuten viraston työjärjestys, jolloin sen vaikutukset jäävät hallintokoneiston sisälle. Hallintoasioita eivät ole sitä vastoin tosiasialliset hallintotoimet, jotka eivät tähtää hallintopäätöksen tekemiseen eivätkä ole päätöksen valmistelua. Hallintoasiassa noudatettavalla menettelyllä tarkoitetaan hallintolaissa ”ensisijaisesti hallintopäätöksenä

konkretisoituvaa viranomaisen ratkaisutoimintaa ja siihen välittömästi liittyviä toimia”. (Hallituksen esitys 72/2002 vp, 50.) Samalla tavoin hallintoasia on ymmärretty osassa hallinto-oikeudellista kirjallisuutta (Niemivuo ym. 2010, 93–94; Kulla 2012, 71–73).

Laajemmin hallintoasian käsitettä tulkitsi eduskunnan hallintovaliokunta hallintolakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä. Se piti hallintoasian määrittelyä vaikeana mutta katsoi, ettei määrittelyyn ole toisaalta suurta tarvetta. Keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole valiokunnan mukaan tunnistaa hallintoasiasia vaan kyetä varmistumaan siitä, että hallintotoimia suorittava viranomainen täyttää velvoitteensa asianmukaisesti. Tärkeää on niin ikään selkeisiin säännöksiin perustuva tieto siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hallinnon asiakkaalla on hallinnossa asioidessaan taikka käsiteltäessä hänen itsensä, jonkun muun tai viranomaisen vireille panemaa asiaa. (Hallintovaliokunnan mietintö 29/2002 vp.)

Hallintovaliokunnan tulkinta on saanut sekin kannatusta oikeuskirjallisuudessa. Mäenpään mukaan hallintoasian käsite tulee ymmärtää laajasti. Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan yleensä hallintopäätökseen päättyvää viranomaisen toimintaa, mutta sen piiriin kuuluu myös julkisten palvelujen toteuttaminen ja muu tosiasiallinen hallintotoiminta, jolle on luonteenomaista, että viranomainen ei tee siinä yksittäistapauksellista päätöstä. Hallintoasian käsitteelle ei ole aihetta antaa ”tiukkarajaista eikä ainakaan supistavaa merkitystä” silloin, kun on kysymys hallintolain asiallisesta soveltamisalasta. (Mäenpää 2013, 317–318; osaksi samalla tavalla Laakso ym. 2006, 91–92, 98–99.)

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisut

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin yhtenä tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tätä tarkoittava säännös lisättiin perustuslakiin (silloiseen hallitusmuotoon) perusoikeuslainsäädännön yhteydessä. Kummankin laillisuusvalvojan vuosittain antamien kertomusten perusteella on pääteltävissä, että yksi valvontakäytännössä useimmin esiin nouseva perusoikeus on oikeus hyvään hallintoon (tuoreimmista kertomuksista ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, 103–108,

ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2013, 79–84; ks. myös Paunio 2012, 38–42).

Hyvää hallintoa koskevien oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisujen sisältö vaihtelee. Esillä ovat olleet yleensä hyvän hallinnon takeet ja niiden toteutuminen viranomaistoiminnassa. Hallintolain asiallista soveltamisalaa on arvioitu erikseen vain muutamassa julkaistussa valvontaratkaisussa. Siihen ei ole katsottu ilmeisesti liittyvän erityisiä pulmia, vaan lähtökohtana on pidetty sitä hallintovaliokunnankin suosittelemaa tulkintaa, että hallintolakia tulee soveltaa viranomaistoimintaan mahdollisimman laajasti arvioimatta aina erikseen sitä, onko kyseessä hallintolain tarkoittama hallintoasia vai ei.

Seuraavaksi tarkasteltavat apulaisoikeuskanslerin ratkaisut ovat tältä kannalta kiinnostavia. Kysymys on kolmesta tuoreesta kantelun johdosta annetusta ratkaisusta, joissa on arvioitu hyvän hallinnon ja erityisesti sitä konkretisoivien menettelyvaatimusten noudattamista välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvien organisaatioiden toiminnassa. Esikysymyksenä ratkaisuissa on selvitetty sitä, onko kyseessä hallintoasia ja onko asian käsittelyyn tullut sen johdosta soveltaa menettelyä koskevia hallintolain säännöksiä. Kaksi Potilasvakuutuskeskusta koskevaa ratkaisua on julkaistu oikeuskanslerin [www-sivuilla](http://www.sivuilla.fi) (www.oikeuskansleri.fi). Kolmas, yliopistoa koskeva tapaus on julkaisematon.

Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä koskevat apulaisoikeuskanslerin ratkaisut

Oikeuskanslerille oli kanneltu kahdessa eri tapauksessa Potilasvakuutuskeskuksen menettelystä, jossa keskus oli ensin potilaan vaatimuksesta myöntänyt tälle korvausta potilasvahingon johdosta (apulaisoikeuskanslerin ratkaisut 8.6.2012 OKV/672/1/2010 ja 30.5.2013 OKV/709/1/2012). Myöhemmin Potilasvakuutuskeskus oli käsitellyt asian uudelleen ja päättänyt potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen perusteella, ettei potilaalla ollut oikeutta korvaukseen. Kummassakin tapauksessa ratkaisusuositusta potilasvahinkolautakunnalta oli pyytänyt potilas tyytymättömänä Potilasvakuutuskeskuksen alkuperäiseen päätökseen ja hänelle siinä myönnetyn korvauksen määrään.

Potilasvahinkolautakunta oli käsitellyt asian toimivaltansa nojalla myös korvauserusteen osalta eli potilaan pyytämää laajemmin ja katsonut, ettei kyseessä ollut potilasvahinko eikä korvausta tullut siksi lainkaan myöntää.

Kantelut nostivat esiin kysymyksen, onko Potilasvakuutuskeskuksella oikeus muuttaa tekemäänsä korvauspäätöstä asianosaisen eli korvauksen hakijan vahingoksi. Epäselvää oli myös, pitääkö keskuksen kuulla hakijaa, ennen kuin se ratkaisee asian uudelleen. Koska kummastakaan asiasta ei säädetä asianomaisessa erityislaissa eli potilasvahinkolaissa (585/1986), arvioitavaksi tuli, onko korvausasian käsittelyyn Potilasvakuutuskeskuksessa sovellettava hallintolakia ja erityisesti sen säännöksiä asianosaisen kuulemisesta ja hallintopäätöksessä olevan virheen korjaamisesta.

Potilasvahingosta ja sen korvaamisesta säädetään potilasvahinkolaissa. Korvaus perustuu terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa Suomessa harjoittavan pakolliseen vakuuttamisvelvollisuuteen. Korvausta vaaditaan Potilasvakuutuskeskukselta, joka hoitaa lain mukaisen korvaustoiminnan ja johon kaikki potilasvakuutustoimintaa Suomessa harjoittavat vakuutusyhtiöt jäseninä kuuluvat. Korvauksen hakija, Potilasvakuutuskeskus sekä terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittava voivat pyytää ratkaisusuosituksia potilasvahinkolautakunnalta, jonka tehtävänä on huolehtia korvauskäytännön yhtenäisyydestä. Ratkaisusuositus on mahdollista pyytää senkin jälkeen, kun Potilasvakuutuskeskus on tehnyt korvausasiassa päätöksen. Suosituksen pyytämistä ei ole sidottu määräaikaan. Lautakunta voi käsitellä korvausasian ”myös korvauserusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä” (potilasvahinkolain 11b § 3 mom.).

Lakisääteistä korvaustoimintaa harjoittava Potilasvakuutuskeskus ei ole viranomainen vaan lailla perustettu julkisoikeudellinen yhdistys, joka hoitaa sille laissa annettuja tehtäviä. Se kuuluu hallintolain organisatoriseen soveltamisalaan silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää. Tämä todettiin apulaisoikeuskanslerin päätöksissä samoin kuin se, että potilasvahinkolakiin perustuvien korvausasioiden hoitaminen on hallintolain tarkoittama julkinen hallintotehtävä. Hallintolain säännökset hyvän hallinnon perusteista velvoittavat näin ollen Potilasvakuutuskeskusta sen käsitellessä mainittuja korvausasioita.

Sitä vastoin hallintolain menettelysäännöksiä ei apulaisoikeuskanslerin mukaan sovelleta korvausasioiden käsittelyyn Potilasvakuutuskeskuksessa. Tätä perusteltiin apulaisoikeuskanslerin ratkaisuihin sillä, että korvausasiassa ei ole kysymys hallintoasiasta vaan perustaltaan yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausasiasta. Lisäksi vedottiin hallintolain esitöihin, joissa hallintoasian rajoja määrittäväksi yleisohjeeksi on asetettu asian kuuluminen hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin (hallituksen esitys 72/2002, 50). Potilasvakuutuskeskuksen päätös korvausasiassa on mahdollista saattaa kanteella yleisen tuomioistuimen (käräjäoikeuden) käsiteltäväksi, mutta siitä ei voida valittaa hallintotuomioistuimeen. Tällä perusteella korvausasiassa ei ole apulaisoikeuskanslerin mukaan kysymys hallintoasiasta eikä siten asiasta, jota hallintolain menettelyvaatimukset koskevat. Tulkinnasta seuraa, että perustuslain velvoite turvata hyvän hallinnon takeet lailla ei toteudu täysimääräisesti Potilasvakuutuskeskuksen kohdalla, sillä Potilasvakuutuskeskuksessa noudatettavasta menettelystä ei säädetä muussakaan laissa. Apulaisoikeuskansleri arvostelikin ratkaisuisaan potilasvahinkolain puutteita ja epäselvyyksiä ja kiirehti sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä lain uudistamisessa.

Hallintolain säännökset asianosaisen kuulemisesta ja asiavirheen korjaamisesta eivät siis sido apulaisoikeuskanslerin mukaan Potilasvakuutuskeskusta korvausasian käsittelyssä. Ratkaisuihin arvioitiin siitä huolimatta kriittisesti Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä, kun keskus oli muuttanut aikaisempaa päätöstään korvauksen hakijan vahingoksi. Arvio perustui erityisesti luottamuksensuojaperiaatteeseen, joka on yksi hallinnon oikeusperiaate. Se kuuluu hallintolain tarkoitamiin hyvän hallinnon perusteisiin ja koskee siten kaikkea viranomaistoimintaa. Kyseisen periaatteen mukaan "viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia" (hallintolain 6 §). Jokaisella on sen mukaan oikeus luottaa viranomaisen tekemien päätösten – ja erityisesti edunsuovien päätösten – pysyvyyteen. Selostettujen apulaisoikeuskanslerin valvontaratkaisujen mukaan Potilasvakuutuskeskus oli laiminlyönyt kummassakin tapauksessa luottamuksensuojaperiaatteen noudattamisen.

Lopputulos oli siten se, että Potilasvakuutuskeskus ei ollut toiminut lain mukaisesti, kun se oli muuttanut tekemänsä päätöstä korvauksenhakijan

vahingoksi. Tähän johtopäätökseen olisi tultu myös siinä tapauksessa, että keskuksen menettelyä olisi arvioitu hallintolain menettelysäännösten ja erityisesti asiavirheen korjaamista koskevien säännösten pohjalta. Asiavirheen korjaamiseen tarvitaan hallintolain mukaan asianosaisen suostumus silloin, kun korjaaminen tapahtuu hänen vahingokseen. Poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa virhe on ilmeinen ja johtuu asiaosaisen omasta toiminnasta. Tarkasteltujen ratkaisujen lopputulosten kannalta ei ollut siten juurikaan merkitystä sillä, miten hallintolain menettelysäännösten asiallista soveltamisalaa ratkaisuissa tulkittiin. Apulaisoikeuskansleri ei ottanut toisaalta kantaa kuulemisvelvollisuuden mahdolliseen laiminlyöntiin, johon toisessa kantelussa viitattiin.

Kysymys hallintolain menettelysäännösten soveltamisalasta ja sitä määrittävästä hallintoasian käsitteestä ei ole kuitenkaan yleisemmältä kannalta yhdenmukainen. Muiden oikeusperiaatteiden tavoin luottamuksensuojaperiaatteenkin sisältö on tulkinnanvarainen; periaate ei vahvista tarkkoja toimintaohjeita konkreettisiin soveltamistilanteisiin. Kun kyse on viranomaisen mahdollisuudesta muuttaa tekemäänsä päätöstä, luottamuksensuojaperiaatetta on täsmennetty hallintolaissa säätämällä siitä, millä edellytyksillä ja mitä menettelyä noudattaen päätöksen korjaamiseen voidaan ryhtyä. Tärkeä on tässä suhteessa täsmennys, jonka mukaan asiavirheen korjaamiseen tarvitaan asianosaisen suostumus silloin, kun korjaaminen tapahtuu hänen vahingokseen eikä virhe johdu hänen omasta toiminnastaan. Näitä säännöksiä noudattamalla luottamuksensuojaperiaatteen toteutuminen voidaan kuvatussa tilanteessa varmistaa. Hallintolain menettelysäännökset on kirjoitettu verraten täsmällisiksi, joten ne luovat myös ennakoitavuutta ja vahvistavat yksityisen oikeusturvaa hallinnossa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu dosentin arvon myöntämisasiassa

Oikeuskanslerille oli kanneltu asiassa, jossa yliopiston kansleri oli päättänyt olla myöntämättä henkilölle dosentin arvoa (apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 30.9.2013 OKV/687/1/2011). Kielteistä päätöstä ei ollut kantelijan mielestä perusteltu riittävästi eikä siihen ollut liitetty muutoksenhakuohjausta. Henkilö oli hakenut yliopistolta dosentin arvoa. Tiedekuntaneuvosto oli todennut hä-

nen täyttävän dosentin arvon myöntämiseksi säädetty vaatimukset ja esittänyt kanslerille, että hänelle myönnetään hänen hakemansa arvo. Esitys perustui kahden asiantuntijan puoltavaan lausuntoon hakijan tieteellisestä kelpoisuudesta sekä hakijan antamaan hyväksytyyn opetusnäytteeseen. Kansleri ei hyväksynyt esitystä vaan palautti sen esityksen tehneelle yksikölle toimenpiteitä varten viitaten antamaansa ohjeeseen. Hän perusteli päätöstään vielä erikseen suullisesti yksikön johtajalle. Hakijalle palautuspäätös annettiin tiedoksi.

Kysymys oli itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena toimivasta yliopistosta, josta säädetään yliopistolaissa (58/2009). Yliopistolain mukaan yliopistossa sovelletaan hallintolakia yliopiston hoitaessa julkista hallintotehtävää (30 §). Yliopisto voi hakemuksesta myöntää dosentin arvon henkilölle, joka täyttää laissa säädetty kelpoisuusvaatimukset (89 §). Tarkemmin dosentin arvon myöntämismenettelystä määrättiin yliopiston johtosäännössä, jossa päätösvalta asiasta oli annettu yliopiston kanslerille. Lisäksi kansleri oli antanut ohjeen dosentin arvon myöntämisestä. Sen mukaan esityksen tekijän tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei dosentin arvoa haeta liian varhain, jolloin tieteellinen julkaisu- ja toiminta ei vielä riitä dosenttuuriin. Koska yliopistolakiin tai yliopiston johtosääntöön ei sisältynyt määräyksiä kanslerin päätöksen perustelemisesta tai päätökseen liitettävästä muutoksenhakuohjauksesta, apulaisoikeuskansleri joutui ottamaan kantaa siihen, oliko yliopiston tullut noudattaa hallintolain säännöksiä asian käsittelyssä.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri arvioi hallintolain asiallista soveltamisalaa tukeutuen julkisen hallintotehtävän ja hallintoasian käsitteisiin tavalla, joka viittaa siihen, että käsitteet ymmärrettiin merkityksiltään yhteneviksi. Ratkaisu poikkeaa tässä suhteessa edellä tarkastelluista ratkaisuista, joissa korvausasian käsittelyä Potilasvakuutuskeskuksessa pidettiin julkisena hallintotehtävänä mutta ei hallintoasiana. Ratkaisussa viitataan Olli Mäenpään teokseen Yliopistolaki (Mäenpää 2009), jonka mukaan julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää ”lähinnä yliopiston lakisääteisten tehtävien toteuttamista”. Jossain määrin tulkinnanvaraista on viitatuun teoksen mukaan se, sovelletaanko hallintolakia myös sellaiseen yliopiston hallinnolliseen toimintaan, jonka ensisijaisena tarkoituksena on tukea yliopiston julkisten hallintotehtävien hoitamista ja luoda sille edellytyksiä. Tällaista sisäistä toimintaa on esi-

merkiksi henkilöstöhallinto. Sisäinen hallintotoiminta ei ”ainakaan kokonaan ja kategorisesti” jää teoksen mukaan hallintolain soveltamisen ulkopuolelle.

”Henkilöstön valintaan liittyvä päätöksenteko” yliopistossa ei ole Mäenpään teoksen mukaan varsinaisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista. Hyvää hallintoa koskeva perustuslain 21 § edellyttää siitä huolimatta hallinnon oikeus- ja menettelyperiaatteiden noudattamista sen yhteydessä. Mäenpää toteaa vielä erikseen, että professorin valintapäätös ei sisällä ratkaisua hallintoasiassa, minkä vuoksi siihen ei voida hakea muutosta. Selostettuaan näitä oikeuskirjallisuudessa esitettyjä tulkintoja apulaisoikeuskansleri totesi, ettei dosentin arvon myöntämisessä ole kyse hallintolain tarkoittamasta hallintoasiasta, vaikka siinä onkin ”hallintoasiaa määrittäviä elementtejä”. Asian käsittelyyn ei ole tullut sen vuoksi soveltaa hallintolain menettelysäännöksiä, kuten vaatimusta päätöksen perustelemisesta.

Ratkaisun perusteella apulaisoikeuskansleri näyttää hyväksyvän menettelyn, jossa yliopiston kansleri oli antanut kielteisen päätöksensä ”dosenttia esittäneelle tiedekuntaneuvostolle eikä dosentuuria hakeneelle henkilölle, jolle annettu ratkaisu menee ainoastaan tiedoksi”. Tällöin on apulaisoikeuskanslerin mukaan ajateltavissa, että myös päätöksen perustelut on pääosin suunnattu sen vastaanottajalle eli esityksen tehneelle yksikölle. Ratkaisussa kiinnitetään toisaalta huomiota myös siihen, että dosentin arvon myöntämistä koskevassa päätöksessä on kyse hakijan edusta ja että päätös on perusteluineen merkityksellinen juuri hakijalle. Tarvetta perustelujen kattavuuteen ja läpinäkyvyyteen korostaa se, ettei kanslerin päätökseen saa hakea muutosta, samoin kuin tässä tapauksessa se, että yliopiston ulkopuoliset asiantuntijat ja tiedekuntaneuvosto olivat arvioineet yksimielisesti hakijan tieteellisten näyttöjen riittävän dosentin arvoon. Tämä oli ollut omiaan luomaan odotuksia siitä, että kansleri hakemuksen hylätessään perustelee päätöksensä myös ”dosentuuria hakeneen henkilön ja koko tiedeyhteisön tarpeita vastaavasti” eli yksilöimällä ne seikat, joiden johdosta hän oli päätenyt vastakkaiseen tulokseen. Pelkkä yleisiin ohjeisiin viittaaminen ei riittänyt apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan tässä tilanteessa vastaamaan hakijan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Apulaisoikeuskansleri päätyi siten tässäkin tapauksessa arvioimaan kriittisesti kantelun kohteena ollutta menettelyä, vaikka kyse ei ollut hänen mu-

kaansa hallintoasiasta eivätkä hallintolain menettelyvaatimukset tulleet siksi sovellettaviksi. Niiden sijasta ratkaisussa tukeuduttiin suoraan hyvää hallintoa koskevaan perustuslain 21 §:ään, joka määrittelee ”ne perusvaatimukset, joita viranomaisten on toimivaltaansa kuuluvia asioita käsitellessään noudatettava”. Perustuslain jokaiselle turvaama oikeus hyvään hallintoon edellyttää apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan muidenkin kuin hallintolain tarkoittamien hallintopäätösten tapauskohtaisesti riittävää perustelemista, eli sen soveltamisala on hallintolakia laajempi. ”Perustelujen riittävyttä arvioitaessa on punnittava sitä, toteuttavatko ne perustuslain takaamaa yksilön oikeusturvaa ja viranomaisen noudatettavaksi säädettyä hyvää hallintoa.”

Arviot ja päätelmät

Kuten selostetut apulaisoikeuskanslerin ratkaisut osoittavat, hallintoasian käsite ei ole jäänyt vaille merkitystä hallintolakia sovellettaessa. Soveltamiskäytäntö ei siten täysin vahvista hallintolain säätämisen yhteydessä esitettyä arviota, jonka mukaan hallintoasian määrittelyyn ei ole suurta tarvetta. Laillisuusvalvonnassa hallintoasian käsite on noussut esiin tapauksissa, jotka ovat koskeneet hallintolain soveltamista välillisessä julkisessa hallinnossa. Tämän hallintotoiminnan lohkon kuulumisesta hallintolain organisatoriseen soveltamisalaan säädetään paitsi hallintolaissa myös joissakin erityislajeissa (esim. yliopistolain 30 §). Selostetuissa ratkaisuissa pulma ei koskenutkaan hallintolain organisatorista vaan sen asiallista soveltamisalaa. Kysymys oli Potilasvakuutuskeskukselle ja toisaalta yliopistolle lain nojalla kuuluvista tehtävistä ja siitä, ovatko nämä tehtävät hallintolain tarkoittamia hallintoasioita, joiden käsittelyssä tulee noudattaa hallintolakiin perustuvia hyvän hallinnon menettelytajeita.

Hallintolain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia tulkintoja hallintoasian sisällöstä, kuten artikkelin alussa todettiin. Yksimielisiä asiasta eivät ole olleet ylimmät laillisuusvalvojatkaan. Tämä ilmenee eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksestä, joka koski korvauksen hakijan kuulemista potilasvahinkoasiassa (2.3.2012 dnro 2550/4/10). Päätöksen mukaan Potilasvakuutuskeskus oli menetellyt virheellisesti, kun se oli laiminlyönyt kuulemisen.

Koska kuulemisesta ei säädetä potilasvahinkolaissa, Potilasvakuutuskeskuksen oli tullut korvausasiaa käsitellessään noudattaa asianosaisen kuulemistä koskevia hallintolain säännöksiä. Selostetuista apulaisoikeuskanslerin päätöksistä poiketen oikeusasiamiehen päätös lähtee siitä, että korvausasia täyttää hallintolaissa tarkoitetun hallintoasian tunnusmerkit, joten hallintolain menettelyvaatimukset tulevat sen kohdalla sovellettaviksi. Sama lähtökohta sisältyy niihin apulaisoikeusasiamiehen päätöksiin, jotka koskevat liikennevakuutuslaissa (279/1959) tarkoitetun korvausasian käsittelyä liikennevakuutusyhtiössä (esim. apulaisoikeusasiamiehen päätös 31.3.2011 dnro 271/4/10). Liikennevakuutuslakiin perustuva korvausasia rinnastuu tässä artikkelissa tarkasteltujen seikkojen suhteen potilasvahinkolain mukaiseen korvausasiaan.

Selostetuissa apulaisoikeuskanslerin ratkaisuisa hallintoasia ymmärrettiin suppeasti. Tulkinta perustui potilasvahinkolain mukaisen korvausasian kohdalla siihen, että kysymys on yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausasiasta eikä asia kuulu hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät ole hallintolain esitöiden mukaan ”lähtökohdiltaan” hallintoasioita (hallituksen esitys 72/2002 vp, 50). Tyypillisenä esimerkkinä hallintoasiasta esitöissä mainittiin toisaalta hakemusasiat, joissa viranomaiselle esitetään vaatimus taloudellisen edun saamiseksi (sama, 49). Potilasvahinkolain tarkoittama korvausasia rinnastuu selvästi tällaiseen asiaan.

Mahdollisuus saattaa Potilasvakuutuskeskuksen korvausasiassa antama päätös kanteella yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi sen sijaan, että siihen voitaisiin hakea muutosta hallintotuomioistuimelta, johtuu lainsäätäjän pyrkimyksestä keskittää yleisille tuomioistuimille kaikki ne asiat, joissa sovelletaan vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita. Näitä asioita ovat myös potilasvahinkolain (tai liikennevakuutuslain) tarkoittamat korvausasiat. Potilasvahinkolain mukaan korvauksen määräämiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia (412/1974) silloin, kun asia koskee oikeutta korvaukseen tai korvauksen suuruuden määräytymistä. Tämä seikka ei kuitenkaan tee korvausasiasta puhtaasti yksityisoikeudellista vahingonkorvausasiaa. Kysymys on myös Potilasvakuutuskeskukselle lailla annetusta julkisesta hallintotehtävästä, kuten apulaisoikeuskanslerikin totesi. Parhaiten potilasvahinkolain mukainen kor-

vausasia voidaan ehkä kuvata jonkinlaiseksi hybridiksi, jossa yhdistyy piirteitä vahingonkorvausasiasta ja hallintoasiasta. Siihen sovellettavat vahingonkorvauslain säännökset eivät koske korvauksen määräämismenettelyä. Menettelyn puolesta potilaslaissa tarkoitettu korvausasia rinnastuu hakemusasian käsittelyyn viranomaisessa, mikä perustelee hallintolain menettelysäännösten soveltamista sen yhteydessä.

Yliopistoa koskevassa apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa dosentin arvon myöntäminen rinnastettiin yliopiston henkilöstöhallintoon kuuluviin asioihin, joiden käsittelyä hallintolain menettelysäännökset eivät koske. Päätöksentekoa yliopiston henkilöstöhallinnosta ei ole oikeuskirjallisuudessa pidetty yliopistolle kuuluvana julkisena hallintotehtävänä. Kirjallisuuden mukaan esimerkiksi professorin valintapäätös ei sisällä ratkaisua hallintoasiassa, eikä siihen voida sen vuoksi hakea muutosta. Nämä kannanotot perustuvat yliopistolakiin, sen 32 §:ään, jonka mukaan yliopiston henkilöstö on työsuhteessa eli yksityisoikeudellisessa palvelussuhteessa yliopistoon. Dosentti sitä vastoin ei ole työ- tai muussakaan palvelussuhteessa yliopistoon, eikä dosenttia lueta yliopistolain systematiikassa ylipäätään yliopiston henkilöstöön kuuluvaksi. Päätöksentekoa dosentin arvon myöntämisestä ei voida sen vuoksi rinnastaa yliopiston henkilöstön valintapäätöksiin sillä tavoin, kuin apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on tehty. Siinä ei ole kysymys yksityisoikeudellisesta työsopimusasiasta.

Yliopistolain mukaan dosentin arvo myönnetään hakemuksesta. Hakemusasiat mainitaan hallintolain perusteluissa tyypillisenä esimerkkinä lain tarkoittamista hallintoasioista. Vaikka yliopisto ei apulaisoikeuskanslerin mukaan käsitellyt hallintoasiasia, kun se päätti dosentin arvon myöntämisestä, käsittelyyn sisältyi hänen mukaansa hallintoasiasia määrittäviä elementtejä. Kysymys oli hakijan edusta, joten päätös oli perusteluineen merkityksellinen juuri hänelle. Toisaalta on huomattava, ettei dosentin arvon myöntämisestä päätös vaikuta välittömästi hakijan oikeusasemaan; se ei perusta hänelle oikeuksia tai velvollisuuksia. Kysymys ei ole siten varsinaisesta hallintopäätöksestä vaan pikemmin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolle on tässä tapauksessa tunnusomaista sen kohdistuminen tiettyyn henkilöön ja joka sen vuoksi muistuttaa jossain määrin hallintopäätöstä.

Tosiasiallisten toimien kuulumisesta hallintolain asialliseen soveltamisalaan vallitsee erilaisia käsityksiä, kuten edellä tässä artikkelissa on esitetty. Kun tosiasiallinen toiminta kohdistuu henkilöön, välittävänä kantana oikeuskirjallisuudessa on ehdotettu mahdollisuutta noudattaa hallintolain menettelysäännöksiä (vain) soveltuvilta osin. Noudatettaviksi tulevien säännösten ominaisluonne ja painoarvo vaihtelevat tämän mukaan asian laadusta riippuen (Laakso ym. 2006, 102–104). Vaikka dosentin arvon myöntämiseen ei liity suoranaisia oikeusvaikutuksia, siinä on hallinnolliselle ratkaisutoiminnalle ominaisia piirteitä, sillä kysymys on – kuten apulaisoikeuskanslerikin totesi – hakijan edusta. Hakijan oikeusturvaan liittyvät näkökohdat perustelevat sen vuoksi tässäkin tapauksessa hallintoasian laajaa tulkintaa niin, että esimerkiksi päätöksen perustelemista ja päätökseen liitettävää muutoksenhakuohjausta koskevat hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi.

Nykyisessä hyvinvointivaltiossa (tai ”jälkihyvinvointivaltiossa”) viranomaiset hoitavat mitä moninaisimpia tehtäviä. Tehtävien tarkka luokittelu eri asiaryhmiin on vaikeaa, sillä väliin jää aina harmaita alueita, joilla yhdistyy piirteitä useammasta kuin yhdestä asiaryhmästä. Toinen tämän päivän julkishallintoa leimaava piirre on viranomaisten aikaisemmin hoitamien tehtävien siirtyminen enenevässä määrin varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Yksityisen oikeusturvan tarve voi olla mainittujen tehtävien kohdalla yhtä suuri kuin se on perinteisessä hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa, mitä edellä selostetut tapauksetkin omalta osaltaan osoittavat. Tärkeimmät ennakkollisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon menettelylliset takeet on vahvistettu hallintolaissa. Niiden ulottaminen koskemaan myös mainitun kaltaisia rajatapauksia edellyttää hallintolain asiallisen soveltamisalan ja sitä määrittävän hallintoasian käsitteen laajaa ja joustavaa, oikeusturvan tarpeen tapauskohtaisesti huomioon ottavaa tulkintaa.

Lähteet

- Hallintolaista hallintolakiin. Muutostarpeita.* (2000). Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000. Helsinki.
- Koivisto, Ida (2011). *Hyvän hallinnon muunnelmat.* Julkisoikeudellinen tutkimus. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Kulla, Heikki (2012). *Hallintomenettelyn perusteet.* Liettua: Talentum.
- Laakso, Seppo & Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo (2006). *Yleishallinto-oikeus.* Jyväskylä: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.
- Mäenpää, Olli (2009). *Yliopistolaki.* Juva: WSOYpro.
- Mäenpää, Olli (2013). *Hallinto-oikeus.* Helsinki: Sanoma Pro.
- Niemivuo, Matti & Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi (2010). *Hallintolaki.* Juva: WSOYpro.
- Paunio, Riitta-Leena (2012). Perusoikeudet ihmisten arjessa – eduskunnan oikeusasiamiehen rooli ja sen muutokset. Teoksessa Tuuli Heinonen & Juha Lavapuro (toim.) *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen.* Vantaa: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan.* Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.

Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen muutosprosessit

Vuokko Niiranen

”Mitä useampia yhteiskunnallisia subteita valtio sääntele, sitä enemmän eri yhteiskuntaryhmät ja intressipiirit pyrkivät vaikuttamaan valmistelu- ja toimeenpanotyöhön saadakseen omat näkemyksensä ja etunsa turvattua valmisteluprosessissa.”

Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola 1977, 15.

Johdanto

Hallinnon ja sen ohjausmekanismien tutkimustarvetta lisäävät monet tekijät niin julkisen hallinnon mekanismeissa kuin laajemminkin yhteiskunnassa. Monet hallinnon ilmiöt näyttävät samankaltaisilta vuosikymmenestä toiseen, mikäli niitä tarkastellaan käsitteellisemmällä tasolla. Esimerkiksi erilaiset kehittämisohjelmat ja projektit synnyttävät toistensa kanssa samansuuntaisia, mutta joskus myös keskenään kilpailevia verkostoja, ja samalla ohjelmiin ja projekteihin kohdistuva ristikkäisohjaus voimistuu. Asiantuntijavaltaistuminen ja verkostoihin liittyvät koordinoitongelmat lisäävät toisinaan eri toimijatahojen kilpailua vallasta ja tuovat konfliktialttiutta. Mikäli samaan toimintaan kohdistuu erilaisia ohjausmekanismeja, voi olla vaikea muodostaa kokonaiskuvaa erilaisista ohjausjärjestelmistä. Kaikki tämä johtaa sekä tarpeeseen tunnistaa erilaisten ohjausmekanismien muuttuvat piirteet, että tarpeeseen tunnistaa päätöksenteon ja ohjauksen eri vaiheita ja myös niiden suunnitelmattomia seurauksia. (Ahlstedt ym. 1977, 156–160.)

”Suomen julkisen hallinnon arvellaan olevan 1990-luvulla suuremman uudistuksen kohteena kuin milloinkaan aikaisemmin”, kirjoitti Juha Vartola vuonna 1992 ilmestyneen *Suomi suosta, kansallisen strategian aineksiä*

-julkaisun artikkelissaan (Vartola 1992). 2010-luvun puolivälissä voidaan todennäköisesti jälleen olla asiasta yhtä mieltä. Vuoden 2015 alussa maasamme on meneillään kaksi toisiinsa kytkeytyvää julkisen sektorin mittavaa uudistusta, kuntalain uudistus sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintarakenteiden ja johtamisjärjestelmien uudistus. Nämä, yhdessä samaan aikaan suunnitellun valtion keskushallinnon uudistushankkeen (KEHU) ja siihen sisältyvien osa-alueiden uudistusten kanssa merkitsevät uudenlaisten hallinnan (governance) muotojen ja ohjausmekanismien muodostumista. (VM 2014a, 16–17.)

Valtio on ohjannut 2000-luvulta alkaen kuntien sosiaali- ja terveyspalveluja hallitusohjelmaan kytkeytyvällä, nelivuotiskaudeksi kerrallaan vahvistettavalla sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisella kehittämissohjelmalla (Kaste), että vuodesta 2007 alkaen ja vuonna 2015 päättyvällä peruspalveluohjelmalla ja peruspalvelubudjetilla. Lisäksi, sekä voimassa oleva kuntalaki (L 519/2007, 1§ 3 mom.) että esitys uudeksi kuntalaiksi linjaavat kunnan perustehtäväksi edistää kuntalaisten ja asukkaiden hyvinvointia ja monipuolista kestävästä kehitystä alueellaan. (L 365/1995, 1§3 mom., HE 267/2014, 1§2 mom.)

Tarkastelen artikkelissani valtion kuntiin kohdistuvaa ohjausta hallinnan mekanismien ja klassisen ohjausmalliajattelun risteyskohdassa. Esimerkkinä konkreettisesta ohjauksesta analysoin valtionvarainministeriön peruspalveluohjelman ja sosiaali- ja terveysministeriön kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissohjelman (Kaste) keskinäistä kohtaamista sosiaali- ja terveyspalveluiden ohjausmuotoina.

Tätä artikkelia kirjoittaessa ollaan mielenkiintoisessa tilanteessa, sillä meillä on useita päällekkäisiä, sekä kuntien toimintarakenteisiin ja johtamisjärjestelmiin, että valtionhallintoon kohdistuvia uudistushankkeita. Kovin tarkkaan ei voi siis ennakoida, miten esimerkiksi vuonna 2020 kuvataan kuntien toimintarakenteen, erilaiset toimintaverkostot sekä valtion kuntiin kohdistuvat ohjausmekanismit.

Teoreettiset lähtökohdat

Suomen kuntasektori on ollut jo 1960-luvulta alkaen monien rakenteellisten uudistusten kohteena. Hyvinvointivaltion kasvun myötä kuntien tehtävät ovat lisääntyneet ja talouden taantumien myötä valtion sitova ohjaus on vuoroin vähentynyt, vuoroin voimistunut. Koko 2000-luvun ajan kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut ovat olleet sekä toisiaan seuranneiden että samanaikaisten voimakkaiden muutosten keskellä. Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut ovat monessa eri roolissa valtakunnallisesti ja paikallisesti. Ne ovat valtakunnallisen sosiaali- ja terveyspolitiikan väline ja osa yhteiskunnan hyvinvointipalvelujärjestelmän kokonaisuutta. Samaan aikaan ne ovat myös paikallisen toiminnallisen ja poliittisen ohjauksen kohde että sen väline. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluorganisaatiot ovat järjestelmä joka tuottaa asukkaille palveluja, ja ne ovat myös toimialan professioiden työyhteisö. (Niiranen 2014, 43–44.)

Valtionhallinnon rakenteelliset muutokset ja niiden ohjausmekanismit ovat olleet hallinnontutkijoille tieteellisen kiinnostuksen kohteena ja tutkimuksellisten inspiraatioiden lähteenä vuosikymmenestä toiseen. Organisaatiouudistuksen toteutuksessa kohtaavat yhtä lailla yleisten strategisten lähtökohtien ohella sekä eri aikakausille tyypilliset yhteiskuntapoliittiset vaatimukset että kokonaan uudet poliittiset tilanteetkin. (Leemans 1976, 2–4; Vartola 1979, 79.) Uudet toimintamallit saavat joskus vastaansa myös vakiintuneet, institutionalisoituneet järjestelmät tai järjestelmässä toimivien professioiden intressit.

Hallinnollinen uudistus eli reformi on pelkistetysti hallinnollisen järjestelmän pääpiirteisiin ja toimintatapoihin kohdistettu suunniteltu ja systemaattinen, tietoinen uudistus. Tämä määritelmä tunnistaa myös hallinnon kehitykseen liittyvät laajemmat muutokset ja hallinnon suunniteltujen reformien välisen jatkumon. Rajalinja näiden kahden välillä voi olla selvästi näkyvä tai piiloinen, riippuen siitä, miten hallinnollisen järjestelmän pääpiirteet ymmärretään (Dror 1976, 127).

Kunta-valtiosuhteen muutosta on erityisesti 1970-luvulla, mutta myös 2000-luvulla analysoitu hallinnon muutosten potentiaalisten lähdetyyppien kautta. Yhteiskunnallinen muutos, poliittinen muutos ja hallinnon muutos

ovat aina keskenään vuorovaikutuksessa. Poliittisten päätöksentekijöiden tahto muuttuu – tai sen oletetaan muuttuvan – toiminnaksi lähinnä hallintojärjestelmän kautta. Poliittisten puolueiden tavoitteita koskevien käsitysten muutos voi saada impulssinsa yhteiskunnallisista muutoksista. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kansalaisten elämänhallintaa, ikärakennetta tai heidän vaikuttamismahdollisuuksiaan koskevat muutokset. Yhteiskunnalliset ja poliittiset muutokset puolestaan heijastuvat hallinnon toimintaperiaatteisiin ja toimintaprosesseihin tai muuttavat toiminnan vaikutuksia. Poliittinen muutos on yhteydessä muihin yhteiskunnan muutoksiin, ja poliittisten päätöksentekijöiden tahto välittyy yhteiskunnan muutosta ohjaavaksi tekijäksi hallintojärjestelmän mekanismien kautta. Reformeissa eli tietoisissa uudistuksissa, on lisäksi usein kysymys vallasta, valta-asemien saavuttamisesta, säilyttämisestä tai vahvistamisesta. (Vartola 1979, 75–78.)

Kunnan ja valtion suhdetta, ja erityisesti suhteeseen sisältyviä toimintamekanismeja ja valtaulottuvuuksia voidaan tarkastella ohjausmalliajattelun kautta. Ohjauksella tarkoitetaan vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välittömästi tai välillisesti laadun ja/tai määrän osalta ja tavoitteena on saada aikaan haluttuja tuotoksia (Ahlstedt ym. 1977, 49). Kunnan ja valtion suhteiden tarkastelussa on kuitenkin muistettava, että kokonaisuuteen sisältyy monia erilaisia toimijoita ja mekanismeja, joista julkinen hallintojärjestelmä on vain yksi osatekijä. Eri toimijat ja mekanismit ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, jolloin yhtä ohjausmekanismia tai sen toimivuutta on vaikea erottaa kokonaisuudesta erilleen (Lundquist 1977, 13–14; Niiranen ym. 2012, 379).

Kunta-valtiosuhteessa käytettävät ohjausmekanismit voidaan jakaa pelkistetysti kolmeen, vaikutusmekanismeiltaan erilaiseen tapaan: sääntely, taloudelliset keinot ja informaatio. Jokaisessa voidaan erottaa positiivinen ja negatiivinen ulottuvuus (Lundquist 1977). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa valtio käyttää kaikkia näitä ohjausmuotoja rinnakkain. Sääntely on tavallisesti normiohjausta, lainsäädäntöä. Se voi tapahtua joko negatiivisesti, kieltojen kautta, tai positiivisessa muodossa, määräysten ja sitovien ohjeiden kautta. Taloudellisissa ohjauskeinoissa negatiivisia ovat erilaiset verot ja maksut, ja kannustavia, positiivisia esimerkiksi erilaiset tuet ja avustukset. Kolmas

ohjauksen muoto on informaatio-ohjaus. Se sisältää useimmiten myönteistä, kannustavaa informaatiota kuten kehittämistavoitteita, -ohjelmia tai suosituksia. Kannustavan informaation yhtenä muotona on vertailutieto, joka esimerkiksi kuntien ohjauksessa uskotaan ohjaavan toimintaa haluttuun suuntaan. (Oulasvirta ym. 2002, 23.)

Valtion ja kuntien keskinäisissä suhteissa voidaan käytännössä erottaa useita erilaisia toimintatasoja ja myös ristikkäisiä tavoitteita, kuten toisinaan esimerkiksi eri ministeriöiden kuntiin kohdistuvan ohjauksen sisällöissä. Monitaso-ohjaus ja ohjauksen monimuotoisuus pakottavat joskus niin päätöksentekijän kuin tutkijankin yksinkertaistamaan kuvaa organisaatioiden toiminnasta. Klassinen ohjausmalliajattelu on hyvä esimerkki tästä pelkistämisestä.

Yhtenä mielenkiintoisena kohtana valtio-kuntaohjauksessa on uudennainen informaatio-ohjaus eli laaja-alaista hallintaa korostavien, governance-tyyppisten toimintamekanismien, eritasoisten politiikkaohjelmien ohjausmekanismien ja klassiseen weberiläiseen hierarkiaan perustuvien hallintorakenteiden yhteensovittaminen. Liisa Heinämäki (2012, 204) tiivistää valtion ohjelmaohjausta käsittelevässä tutkimuksessaan ohjauksen perusproessin ja ohjaukseen tarkoitettujen ohjelmien kohtaamattomuuden kolmeen teemaan: 1) Toiminta- ja kehittämisohjelmien tavoitteet saattavat olla luonteeltaan yleisiä tahdonilmaisuja, ja epäsuorat ohjausmuodot eivät kohtaa ohjauksen kohteena oleva toimintaa. 2) Kuntien suoraa ohjausta saatetaan pitää jossain määrin ei-toivotavana ja siihen liitetään negatiivisia piirteitä. Näitä pyritään häivyttämään kutsumalla ohjausta muilla nimillä. 3) Varsinainen ohjaussykli, ohjauksen ydin saattaa hämärtyä eikä saavuta kuntia.

Informaatio-ohjaus on luonteeltaan ei-sitovaa ja sisältää monia erilaisia ohjauksen keinoja, tiedon välittämisestä toiminnan laadun parantamista koskeviin lupauksiin ja esimerkiksi toimijoiden tai palvelujen käyttäjien uusiin mahdollisuuksiin. (Lundqvist 1977, 30.) Valtion kuntiin kohdistama informaatio-ohjaus kytkeytyy usein muihin ohjauksen muotoihin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmien rooli lainsäädännön tavoitteiden edistämiseksi tai valtion talousohjaus ja taloudelliset tuet ohjelmien tavoitteiden edistämiseksi muodostavat joskus limittäisten ohjausmekanismien kokonaisuuden, jossa yksittäisen ohjausmekanismin osuutta voi olla vaikea eri-

tellä selvästi. Informaatio-ohjaus ja uudistamiseen liittyvä kehittämistoiminta saattavat sisältää sekä perinteistä normi- ja resurssiohjausta, että uudenlaista, monia ohjausmuotoja ja eri ohjaavia tahoja sisältävää uudenlaista informaatio-ohjausta ja vuorovaikutusta. (Niiranen 2013, 209.)

Ohjauksen välineet ja mekanismit käytännössä – empiirinen tarkastelu

Tarkastelen eri ministeriöistä kuntiin tapahtuvan ohjauksen esimerkkeinä valtiovarainministeriön peruspalveluohjelmaa ja sosiaali- ja terveysministeriön kansallista kehittämisohjelmaa (Kaste).

Analysoin ohjelmia erityisesti sen osalta, tunnistavatko ne toisensa. Vuosina 2005–2014 hyväksytyt, valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvat peruspalveluohjelmat ovat olleet osa valtiolta kuntiin kohdistuvaa, kunnan toiminnan ja kuntatalouden ohjausta yhdessä peruspalvelubudjetin sekä vuosittain tehdyn peruspalvelujen arvioinnin kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön Kaste-ohjelma on hallituksen nelivuotiskaudeksi kerrallaan vahvistama sosiaali- ja terveystalouden johtamisen lakisäätäinen, strateginen ohjausväline (L 253/2007). Tässä artikkelissa tarkastelussa olivat vuosille 2008–2014 kohdistetut peruspalvelu- ja Kaste-ohjelmat.

Peruspalveluohjelmat

Kuntalakiin vuonna 2007 tehdyn muutoksen (L 1375/2007, 8a§) mukaan peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmat lakisäätettiin vuoden 2008 alusta ja ne valmisteltiin valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetus- sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Kuntatalouden kehitysarvion sekä peruspalvelujen tilaa koskevan osan on valmistellut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen ta-

sapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Peruspalveluohjelmassa palveluita ja niiden rahoitusta tarkastellaan valtiontalouden lisäksi kuntatalouden näkökulmasta. Ohjelma on hyväksytty valtiovarainministerin johtamassa peruspalveluohjelman ministeriryhmässä, jossa ovat mukana hallinto- ja kuntaministeri, peruspalveluministeri, sosiaali- ja terveysministeri, opetusministeri, maahanmuuttoministeri sekä oikeusministeri. Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja ovat osallistuneet asiantuntijoina ohjelman valmisteluun. (Kuntaliitto 2013.) Vuosien 2009–2011 peruspalveluohjelmassa on maininta toiminnan yhteensovittamisesta Kaste-ohjelman kanssa.

Peruspalveluohjelma vuosille 2012–2015 käsittelee kuntien toimintaympäristömuutoksia, kuntatalouden tilaa sekä kuntien ja muiden palvelujen järjestäjien valtakunnallisia tuotavuustavoitteita. Ohjelmassa käsitellään kunta- ja palvelurakennemuutoksen painopisteitä, eräitä muita palvelujen kehittämistavoitteita, peruspalvelujen arviointia ja palveluja koskevan tietotuotannon kehittämistä. Tässä ohjelmassa ei ole mainintaa Kaste-ohjelmasta.

Kaste-ohjelmat

Kaste 2008–2011 -ohjelman tavoitteena on lisätä väestön hyvinvointia ja terveyttä, parantaa palvelujen laatua ja vaikuttavuutta sekä lisätä väestön osallisuutta ja vähentää syrjäytymistä. Näihin tavoitteisiin pyritään ehkäisemällä ongelmia, varmistamalla henkilöstön riittävyys ja osaaminen sekä luomalla sosiaali- ja terveydenhuollon cheät palvelukokonaisuudet ja vaikuttavat toimintamallit. Tavoitteiden saavuttamiseksi on määritelty 39 toimenpidettä, joiden avulla ohjelma toteutetaan. Tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi on valittu 19 tilastollista osoitinta eli seurantaindikaattoria. Ohjelman liiteosassa on kuvattu kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvat lainsäädäntöuudistukset vuosina 2008–2011, hallituksen politiikkaohjelmat, muut ohjelmat ja laajat hankkeet sekä lista niistä suosituksista ja oppaista, jotka vuosina 2008–2011 kunnille annetaan. Kaste-ohjelman neuvottelukuntaan ei kuulunut valtiovarainministeriön edustajaa. Peruspalveluohjelmasta ei vuosien 2008–2011 Kaste-ohjelman tekstissä ei ole mainintaa.

Kaste 2012–2015 -ohjelman tavoitteena on, että hyvinvointi- ja terveyserot kaventuvat, ja että sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ja palvelut järjestetään asiakaslähtöisesti. Toiminnan painopistettä on tavoitteena siirtää ongelmien hoidosta hyvinvoinnin aktiiviseen edistämiseen ja ongelmien ehkäisyyn. Kaste-kokonaisuuteen sisältyy kuusi osaohjelmaa. Tekstissä on kuvattu eri Kaste-osaohjelmien toteuttaminen yhteistyössä kyseiseen teemaan liittyvien, muissa ministeriöissä olevien toimenpideohjelmien tai suositusten kanssa. Ohjelman liiteosassa on kuvattu lisäksi muita Kaste-ohjelmaan liittyviä ohjelmia ja suosituksia, joiden toteutuksesta vastaavat sosiaali- ja terveysministeriön ohella muut ministeriöt ja eräät valtion tutkimuslaitokset. Neuvottelukuntaan kuuluu valtiovarainministeriön kuntaosaston osastopäällikkö. Peruspalveluohjelmaa ei mainita Kaste 2012–2015 -ohjelman tekstissä.

Ohjelmien analyysin koonta

Kahden eri toimintaohjelman tarkastelu kahdelta samanaikaiselta toimintakaudelta osoitti, että Kaste-ohjelmat keskittyivät selkeästi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sisälle ja sen ohjausmekanismeihin. Viittauksia peruspalveluohjelmaan tai ohjauksen koordinointiin sen kanssa ei ollut, vaikka molemmissa ohjelmissa tarkasteltiin samoja palvelukokonaisuuksia. Peruspalveluohjelmissa puolestaan lähtökohtana olivat kunnan eri palvelut lähinnä yksittäisinä palvelutoimintoina. Vuosien 2009–2011 peruspalveluohjelmassa oli maininta toiminnan yhteensovittamisesta Kaste-ohjelman kanssa, mutta ei tarkempaa selvitystä siitä, miten tämä tapahtuisi. Kokonaisuudessaan peruspalveluohjelmat ja Kaste-ohjelmat olivat tavoitteiltaan toisistaan erillisiä.

Keskushallintouudistukset

Valtionhallinnon ohjausjärjestelmiä on uudistettu järjestelmä kerrallaan. Viime vuosina käynnissä on ollut muun muassa tulosohjauksen laaja uudistaminen, jossa tavoitteina on ollut uudistaa tulosohjauksjärjestelmää strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi.

Tulosohjauksen uudistuksessa on haluttu kehittää myös tulosohjauksen roolia osana ohjausjärjestelmän kokonaisuutta. Tämä on näkynyt muun muassa tavoitteena tulosohjauksen nykyistä läheisemmästä yhteydestä hallitusohjelma- ja budjettiprosesseihin. (Ohjausjärjestelmien kehittäminen -hankkeen taustamuistio 2014). Eri ohjausmuotojen päällekkäisyys ja kohtaamattomuuden piirteet voidaan tunnistaa myös siinä, että sekä Kaste-ohjelmien että peruspalveluohjelmien sinänsä hyvät tavoitteet ja niiden implementointi jääväät vieraaksi molempien ohjelmien välisessä suhteessa. (Ks. Hill & Hupe 2014, 130–131.)

Peruspalveluohjelman asema muuttuu 2010-luvun jälkipuoliskolla. Toukokuussa 2014 annetussa hallituksen esityksessä Kuntalaiksi ehdotetaan, että peruspalveluohjelma muutetaan kuntatalousohjelmaksi. Perusteluina on mainittu, että peruspalveluohjelmamenettely ei ole kohdannut esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalalla olevaa kansallisen Kaste-kehittämishankkeen toimeenpanoa. Peruspalveluohjelman lopettaminen ja siirtäminen osaksi kuntatalousohjelmaa on perusteltu kuntalakiesityksessä seuraavasti: ”*Käytännössä ongelmia on kuitenkin ilmennyt siinä, että peruspalveluohjelma-menettelyllä ei ole ollut riittävän sitovaa tai ohjaavaa vaikutusta eri hallinnonaloilla tapahtuvaan kuntien tehtäviä koskevaan erityislainsäädännön valmisteluun ja kehittämissuunnitelmien toimeenpanoon.*” Peruspalveluohjelma sellaisenaan lakkaa ja se siirtyy kuntatalousohjelmaan. (HE 268/2014 vp, 62–64.)

Valtionhallinnossa on ollut viimeisten kymmenen vuoden kuluessa meillä monia samanaikaisia, osin limittäisiä uudistuksia ja kehittämissuunnitelmia. Ohjauksen mekanismit ovat silti olleet pitkälti klassiseen ohjausmalliajatteluun nojaavia. Myös OECD:n maa-arvioinnissa vuonna 2010 todettiin että Suomessa valtionhallinnon sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen yhteensovittaminen on puutteellista (OECD 2010).

Ohjausjärjestelmän hajanaisuus on huomattu myös valtionhallinnon sisällä. Osana keskushallinnon uudistushanketta valtiovarainministeriö asetti 16.12.2013 ohjausjärjestelmäkokonaisuuden kehittämissuunnitelman (OHRA). Sen tavoitteena on kehittää valtion ohjausjärjestelmää niin, että hallituksen strategisten tavoitteiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus paranisi. Tämä edellyttää ohjauspolitiikan periaatteiden määrittelyä ohjausjärjestelmien kokonai-

suuden näkökulmasta, aikaisemman ja pirstaleisemman, ohjausjärjestelmä kerrallaan tapahtuneen kehittämisen sijaan. (VM 2014a, 27; VM 2014b, 19; Ohjausjärjestelmien kehittäminen ... 2014.) Keskushallinnon ohjausjärjestelmien kehittämistarve on noussut esille myös useissa Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle antamissa vuosikertomuksissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa v. 2014 eduskunnalle antamassaan vuosikertomuksessa (VTV 2014a), että strategisen johtamisen kriittisiä kohtia ovat tavoitteiden ja resurssien puutteellinen yhteys. Hallinnon ohjaukselle taas on tyypillistä, että yksityiskohtainen normiohjaus ei kohtaa tuloksellisuuden ajattelumalleja. Myös hallinnonalojen strategisen suunnittelun yhteyttä taloudelliseen suunnitteluun tulisi VTV:n mukaan parantaa (VTV 2012; VTV 2014a; VTV 2014b).

Ohjausjärjestelmän kehittämisen tavoitteena on parantaa hallituksen strategisten näkemysten toimeenpanoa ja tavoitteiden toteuttamista, sekä toimeenpanon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamista. Jotta tämä onnistuisi, tarvitaan valtionhallinnon ohjauspolitiikan kehittämistä ja ohjausjärjestelmän kokonaisuuden huomioonottamista. Yhtenä tavoitteena on ollut päästä pois järjestelmä kerrallaan tapahtuvasta sirpaleisesta uudistamisesta kohti kokonaisvaltaisempaa toimintatapaa. Ongelmana valtion kuntiin kohdistuvassa ohjauksessa on Virastorakenneselvityksen (VM 8/2014) mukaan strategisen ja toiminnallisen ohjauksen kohtaamattomuus tai heikko kohtaaminen. Tämä on näkynyt esimerkiksi siinä, että eri ministeriöiden toisistaan erillisenä omassa organisaatiossaan tai hallinnonalallaan käyttämä ohjaus on saattanut olla erillistä myös valtioneuvoston linjauksista tai ylimmän poliittisen tason linjauksista.

Yhteenvedo ja pohdinnat

Uudet palvelualueatkaisut ja toimintajärjestelmän uudistukset kuntaorganisaatioissa muuttavat merkittävästi perinteisen ohjausmalliajattelun ”kohdetta”, eli kuntien toimintaa niin kunnallisessa palvelutuotannossa ja paikallispoliittisessa päätöksenteossa kuin valtion tason ohjauksessakin. Molemmissa on lukuisia relevantteja toimijoita. Heistä jokainen tulkitsee meneillään olevia tai

suunniteltuja uudistuksia ja niihin liittyvää ohjausta omista lähtökohdistaan ja oman toimintahistoriansa kautta. Ohjaus ei tarkoita ainoastaan valtionhallinnosta kuntiin tapahtuva ohjausta, vaan kunnat ohjaavat itse kunnallisen itsehallinnon lähtökohtien mukaisesti omaa toimintaansa. Kunnat pyrkivät myös vaikuttamaan valtionohjaukseen alhaalta ylöspäin (Niiranen ym. 2012).

Monialaisen governance-pohjaisen hallinnan ja valtion kuntiin kohdistuvan ohjauksen saumaton yhteensovittaminen on jossain määrin paradoksaalista. Julkisen hallinnon toiminnan organisointi on klassisen hierarkkista, mutta käytännössä hallinnan monet muodot voivat olla verkostomaisia ja laajoja tai monitasoisia. Jotkut hallinnan muodot voivat sisällöltään tai seurauksiltaan olla toisilleen vastakkaisia, toiset taas joko selvästi näkyvillä tai sitten vaikeasti havaittavissa (Bevir 2011, 2). Verkostojen avulla tapahtuvaan ohjaukseen tulee helposti mukaan myös verkostojen sisäisiä jännitteitä tai kilpailua. (Hill & Hupe 2011, 63–70.)

Klassisen ohjausmalliajattelun sisältämät ohjausmuodot ovat 2010-luvulla laajentumassa. Lennart Lundqvist totesi jo vuonna 1977 (13–14), että ohjauksessa on useita eri ohjaavia tahoja, joten julkinen sektori on vain yksi niistä. Toiminnan kokonaisuudessa voi olla vaikeaa erottaa yhtä yksittäistä ohjausmekanismia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen osalla selkeitä ohjaavia tahoja ovat monitaso-ohjauksen mallin mukaisesti yhtä lailla kunnat suhteessa valtioon kuin alan professiotkin joko kuntatasolla tai suhteessa valtioon. Lisäksi 2000-luvun uusi lainsäädäntö antaa palvelujen käyttäjille, kansalaisille uudenlaisen roolin ohjausprosesseissa. Esimerkiksi Euroopan Unionin potilasdirektiivi (Laki 1201/2013) antaa kansalaiselle mahdollisuuden saada tietyn edellytyksin hoitoa toisessa unionin jäsenmaassa. Myös terveydenhuoltolaki (1326/2010) antaa eräissä tapauksissa palvelun käyttäjälle mahdollisuuden valita sen terveydenhuollon toimipisteen, jossa häntä hoidetaan. Kansalaisten valinnanmahdollisuuksien voi odottaa laajenevan muihinkin palveluihin, ja tämän myötä myös palvelun käyttäjien rooli ohjaussubjektina saattaa voimistua. Sinänsä esimerkiksi palvelun käyttäjien mahdollisuus toimia ohjaavana tahona ei ole uusi asia. Jo vuoden 1995 kuntalaissa (365/1995) koko lain neljäs luku käsitteli erilaisia kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja ja niiden mahdollistamista. Informaatio-ohjaus saa jatkuvasti uusia muotoja

myös niin, että esimerkiksi kehittämishankkeisiin sisältyy hyvin usein myös resurssiohjausta. Eri ohjausmuodot voivat olla myös limittäisiä, toisiinsa kytkeytyneitä niin, että yksittäisen ohjausmuodon vaikutuksia ei voida täysin eritellä tai tunnistaa. Kuten edellä on osoitettu, erilaisia ohjaussubjekteja ja vuorovaikutuksen mekanismeja voivat olla myös OECD, Euroopan Unioni tai toiset valtiot, esimerkiksi eurooppalaisen tutkimusrahoituksen ja yhteisten kehittämishankkeiden kautta.

Valtioneuvoston tasolla meneillään oleva organisaatiouudistus ja toiminnan koordinaatio näyttäisi jälleen tavoittelevan kuntatasolle kohdistuvaa yhtenäisempää ohjausta. Tämä pyritään kuitenkin tekemään niin, että ohjauksessa tunnistetaan ja annetaan tilaa eri ohjaustahojen verkostoille. Ohjausmalliajattelun kategorinen tulkinta klassisesta ohjaaja-ohjausimpulssi-ohjattavasysteemistä on tilanteessa, jossa se tarvitsee uudenlaista teoreettista sisältöä.

Lähteet

- Ahlstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Varola, Juha (1977). *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. *Ekonomia*-Sarja 33. Weilin & Göös, Helsinki.
- Bevir, Mark (2011). Governance as Theory, Practice and Dilemma. Julkaisussa Mark Bevir (ed.) *The Sage Handbook of governance*. Sage, Los Angeles, 1–16.
- Dror, Yehezkel (1976). Strategies for Administrative Reform. Julkaisussa Arne F. Leemans (Ed.) *The Management of Change in Government*. Institute of social studies. Series on the development of societies. Volume 1. Internationaal Instituut voor Sociale Studiën – 'S Gravenhage, Martins Nijhoff, The Hague, 126–141.
- Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 268/2014 vp.
- Heinämäki, Liisa (2012). *Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla*. Tutkimuksia 75/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Hill, Michael & Hupe, Peter (2014). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Sage, Los Angeles.
- Keskushallinnon virastorakenneselvitys 2014. Keskushallinnon virastorakenne – kartoitus nykytilasta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8. Valtiovarainministeriö, Helsinki. (VM 2014b)
- Kuntalaki 365/1995.

- Kuntaliitto (2013). Peruspalveluohjelma ja -budjetti. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kuntatalous-ja-valtio/peruspalveluohjelma-ja-budjetti/Sivut/default.aspx> (luettu 20.2.2015).
- Laki kuntalain muuttamisesta 1375/2007.
- Laki rajat ylittävstä terveydenhuollosta 1201/2013.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista 253/2007.
- Leemans, Arne F. (1976). Overview. Julkaisussa Arne F. Leemans (Ed.) *The Management of Change in Government*. Institute of social studies. Series on the development of societies. Volume 1. Internationaal Instituut voor Sociale Studiën – 'S Gravenhage, Martins Nijhoff, The Hague, 1–62.
- Lundquist, Lennart (1977). *Förvaltningen I det politiska systemet*. Studentlitteratur, Malmö. Andra upplag.
- Niiranen, Vuokko & Puustinen, Alisa & Zitting, Joakim (2012). Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteellisen uudistamisen ohjausmenetelmät. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 40(4), 3364–384.
- Niiranen, Vuokko (2013). Sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjausympäristöt ja ohjausmekanismit. Julkaisussa Seija Ollila & Harri (toim.) *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä*. Acta Wasaensia 277, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8, Vaasan yliopisto, Vaasa, 207–215.
- Niiranen, Vuokko (2014). Johtamistyön sisältö ja johtamisen moniulotteisuus. Julkaisussa Vuokko Niiranen & Minna Joensuu & Johanna Lamminmäki & Mervi Kerkkänen (toim.) *Johtajana muutoksissa*. ACTA 253. Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 43–56.
- OECD (2010). *OECD Public Governance Reviews: Finland – Working together to sustain success*. Organisation for Economic Co-operation and Development: Pariisi.
- Ohjausjärjestelmien kehittäminen -hankkeen taustamuistio. Valtiovarainministeriö 4.2.2014. https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/OHRA_Perusmuistio.pdf
- Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 19. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Terveydenhuoltolaki 1326/2010.
- Valtionvarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 9 /2014. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki. (VTV 2014b)

- Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2012 valtiopäiville. K17/2012 VO. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki. (VTV 2012)
- Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville. K18/2014 vp. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki. (VTV 2014a)
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Acta Universitatis Tamperensis ser A, vol. 103. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Vartola, Juha (1992). Onnistuuko julkisen hallinnon uudistus kerralla? Julkaisussa Päivi Anttila & Tarmo Pukkila (toim.) *Suomi suosta. Kansallisen strategian aineksia*. Acta Universitatis Tamperensis, ser B, vol 39. Tampereen yliopisto, Tampere, 38–44.
- Yhtenäisen vartioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti. Hallinnon kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2014. Valtiovarainministeriö, Helsinki. (VM 2014.) http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20141020Yhtenac/parlamentaari_taitto.pdf

Analysoidut ohjelmat

- Peruspalveluohjelma 2009–2011. Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2008. Kunnat. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Peruspalveluohjelma 2012–2015. Valtiovarainministeriön julkaisuja 18 a/2011. Kunnat. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Pako rationaalisuuden rautahäkistä?

Ilari Karppi

Aluksi: eurooppalainen vauhdinotto

Kohta kahden vuosikymmenen ajan olen pyytänyt eri puolilta Eurooppaa ja maailmaakin kotoisin olevia opiskelijoita täyttämään Euroopan tilallisia muutoksia käsittelevillä luennoillani yksinkertaisen karttatehtävän. Olen listannut sitä varten eurooppalaisten pääkaupunkien ja joidenkin muiden metropolien nimiä ja pyytänyt opiskelijoita paikantamaan nämä keskuksat tyhjälle A4-arkille, jossa jokin maantieteellinen referenssikohta mahdollistaa ”tulosten” joltisenkinlaisen yhteismitallisuuden. Harjoitus tarjoaa erilaisia pedagogisia hyötyjä. Tämän artikkelin kannalta merkittävien niistä kytketty kerta toisensa jälkeen esiin nousevaan havaintoon kahdesta pääasiallisesta strategiasta, johon opiskelijat tukeutuvat määritellessään keskusten sijainteja.

Osa jäsentää aluksi Euroopan ja sen valtioiden ääriviivat – mitä siis en koskaan pyydä heitä tekemään. Tämän jälkeen he pyrkivät sijoittelemaan keskuksat paikoilleen tähän klassiseen deduktioon kallellaan olevaan päätöksenteon tukeen turvautuen. Useimmat aloittavat kuitenkin jostakin yksittäisestä pisteestä, jollaiseksi saattaa valikoitua tuttu kohdekaupunki, mahdollisuuksien mukaan läheltä valmiiksi annettua referenssikohtaa (Suomi tai jokin muu maa, jossa testi tehdään). Toisaalta opiskelijat voivat hyödyntää enemmän tai vähemmän heuristisesti jäsentynyttä tilallista mittakaavaa tukeutuen aluksi vaikkapa annetun referenssikohdan ja itsellensä erityisen tutun lokaation

keskinäiseen suhteeseen. Referenssikohdan tuntumasta löytyvältä tai siihen nojaavalta ”suhteellisen tuttuuden vyöhykkeeltä” voidaan sen jälkeen edetä askeltaen kohti tuntemattomampia alueita.

Jälkimmäinen, selvästikin induktiivinen etenemistapa saattaa mahdollistaa jotakin, johon ensiksi mainittu strategia ei taivu. Se saattaa auttaa prosessoimaan maantieteellistä tietoa tavalla, joka on herkempi erilaisille assosiaatiolle tai suoranaishalle luovuudelle, jota eivät rajoita rakentumassa olevaan ”malliin” sijoitetut ja *faktoiksi oletetut* elementit (esim. valtioiden muodot). Normatiivinen, todellisuuden riittävän tarkaksi representaatioksi hyväksytyt viitekehysten saattaa synnyttää tehtävän suorittamista kohtuuttomasti rasittavan kognitiivisen taakan. Eniten vaikeuksia tuottavilla alueilla vapautuminen tästä taakasta ei välttämättä johda yhtään sen parempiin ”objektiivisiin” tuloksiin kuin kilpaileva malli. Kun havainnoitsija kohtaa enemmän tai vähemmän läpitunkemattoman tietämättömyyden verhon, ei hänen keskeisin huolensa kuitenkaan ole etenemisstrategian valinta sen prosessoimiseksi, mistä on olemassa parhaiten jäsentynyt tieto. Sen sijaan hän miettii, kuinka tätä verhoa pystyisi raottamaan tai millaisin välinein siitä pystyisi näkemään läpi.

Karttatarjoitukseni tehneistä opiskelijoista suurin osa on ollut kotoisin läntisestä Euroopasta. Heille tämä tietämättömyyden verho on ollut muuten merkityksensä menettänyt, maanosan kylmän sodan aikana halkaissut rautasirippu. Havainto on omiaan korostamaan tarvetta tuottaa Eurooppaa koskevaa uutta tietämystä syventämällä tai monessa tapauksessa rakentamalla aiempaa moniulotteisempaa ymmärrystä usein hyvin erityisistä ja ihmistieteistä ilmiöistä, joista yhtenäisyyttä rakentamaan pyrkivän Euroopan muutos koostuu¹. Tämä saattaa edellyttää olemassa olevan formaalin tietämyksen laajentamista hiljaisella, kokemusperäisellä tiedolla. Näin toimittaessa tosin deduktiivisen ja induktiivisen päättelyn konventiot ja säännöt uhkaavat hämärtyä. Kuten Charles S. Peirce esitti asian yli sata vuotta sitten, jopa edettäessä yksittäisistä havainnoista kohti yleistäviä synteesejä tarvitaan hypoteesin tehtävää hoitavia argumentteja matkalla kohti päätelmiä (ks. Peirce 2001, 241).

¹ Tätä työtä tekevät keskuudessaan esimerkiksi itäisen Keski-Euroopan ihmistieteilijät (ks. Vajdová & Gáfrík 2010).

Lakoff ja Johnson (2003, 29–30) pitävät territoriaalisuutta poikkeuksellisen voimakkaana inhimillisenä vaistona. Kielellisissä käytännöissämme territorioihin tyypillisesti viitataan säiliöinä, kontainereina. Vastaavasti, kuten Lakoff ja Johnson korostavat, myös erilaisten substanssikysymysten nähdään usein ottavan kontainerimuodon. Näin ollen tietty elämänpiiri, sääntelyn ala tai organisaatio, joka meidän on helppo tunnistaa tutuksi, kääntyy erilaisin kielellisin käytännöin kokonaisuudeksi, joka ”luontevasti” sisältää (*contain*) toimijoita ja näiden harjoittamia käytäntöjä ja jonka kanssa koemme erityistä yhteisyyttä. Vastaavaa yhteyttä ei ymmärrettävästikään synny asioihin ja niitä sisältäviin säiliöihin, jotka koemme vieraksi tai meille tuntemattomin perustein jäsentyviksi.

Tämä tuttuuden ja vierauden yhdistelmä on omiaan lujittamaan mieltämäämme hallittavuuden (turvallisuuden, *mukavuuden*, ...) piiriä, mikä puolestaan laajentaa mieltämäämme kuilua tämän piirin ja sitä ympäröivän maailman välillä. Seuraavassa pohdin, voitaisiinko tällaisia kuiluja ylittää paikallisten ja joissakin tapauksissa jopa yleismaailmallisten hyötyjen saavuttamiseksi käyttäen hyväksi paikallista ja kokemuksista nousevaa tietämystä. Tai kääntäen: määrittykö käsityksemme siitä, mikä on hyvä ja suositeltava toimintatapa ainoastaan apriorisen yleisen mallin perusteella? Ja edelleen: onko tällaista käsitystä mahdollista muokata toimiviksi osoittautuneista toimintatavoista johdettavilla sisällöillä?

Rautahäkistä pois – ja takaisin

Postmodernin ajan sanotaan koittaneen jo joskus taakse jääneen vuosituhanen puolella. Silti monet modernit ja jopa modernia edeltäneet käytännöt kukoistavat päivittäisympäristössämme. Ajatusta tehokkuudesta ja sen mukaista suoritusten mittaamista hallinnon ydinolemuksena edistetään parhailaan esimerkiksi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaksi kutsutulla luomuksella, joka entisessä elämässään tunnettiin valtionhallinnon tuottavuusohjelmalla. Samaan modernien hallintokäytäntöjen joukkoon kuuluu leegio säädöksiä, jotka kylläkin lisäävät julkisen toiminnan ennakoitavuutta samaan tapaan kuin johdantoluvun valtiorajakartta synnytti riittävän todenmukaisiksi ole-

tetut puitteet Euroopan keskusrakenteen hahmottamiseksi. Samalla ne kuitenkin vaikeuttavat hallinnon kykyä reagoida ympäristön dynaamisiin muutoksiin ja niiden synnyttämiin tarpeisiin toimia toisin. Esimerkiksi biomateriaalien kehittämistyö tuottaa uusia teollisten sovellusten asteelle muokattavissa olevia sovelluksia paljon nopeammin kuin normijärjestelmä pystyy laajentamaan vaikkapa ihmiskudoksen tai elämän itsensä määritelmää. Ei ihme, että uuden biotalouden rakentumiseen kriittisesti suhtautuvat tutkijat, kuten Melinda Cooper (2008), näkevät alalla vallitsevan taloudellisen uusliberalismin ja yhteiskuntapoliittisen uskonservatismiin kamppailun, jonka osapuolia yhdistää lähinnä halu purkaa julkishallinnollista sääntelyä ja korvata se yhtäältä suoralla markkinaohjauksella ja toisaalta jopa herätyskristillisellä fundamentalismilla.

Vastaavalla tavalla esimoderni on itseemme iskostamamme tapa määrittää julkiselle ja yksityiselle toiminnalle soveliaat roolit jäsennettäessä yhteisöjen ja yhteiskuntien toimintaa sääteleviä koodistoja. Tässä kuten niin monessa muussakin asiassa seisomme jättiläisten olkapäillä. Max Weber, kirjoittaessaan vuonna 1921 tiiviiden ihmisyyhteisöjen muotoutumisesta ja niiden hallinnan haasteista tutkielmassaan *Kaupunki*, esittää purevia havaintoja yhtäältä politiikkaan, yhteisten asioiden hallinnointiin ja toisaalta yritystoimintaan hakeutumisen kulttuurihistoriallisista juurista. On eri asia valikoitua hallinnoimaan yhteisöjä kuin tavoittelemaan omaa taloudellista etua. On olemassa aito joko- tai-asetelma, on olemassa musta ja valkoinen. (Vrt. Weber 1992, 123.) Kysymys kuuluu, onko näin myös olettamamme postmoderniuden keskellä? Onko siis edelleen olemassa jokin hallinnoinnin, yhteisen edun vaalimisen logiikka, joka on perustavalla tavalla erilainen kuin yksityisen intressin edistämisen logiikka? Onko oman taloudellisen etunsa tavoittelun uralle sysätty he, joita ei ole syystä tai toisesta koettu riittävän ”kelvollisiksi” tai ”kunniallisiksi” vaalimaan yhteistä etua – vai jättävätkö he yhteisen edun vaalimisen muille omasta vapaasta tahdostaan?

Edellä esitetyn vastaisesti jotakin ”aidosti postmodernia” näyttäisi sen sijaan löytyvän jopa yhteisön jakamaa, siis yhteiseksi miellettyä etua vaalimaan asetetun hallinnollisen apparaatin piiristä. Vahvasti säädeltyä ennakoitavuutta vaalivan julkisen vallan edustajat, vaikkapa talous- tai innovaatiopolitiikan sa-

ralla, katsovat nimittäin tavan takaa voivansa kritikoida ja julkisessa keskustelussa jopa syyllistää yhteiskunnan muita ”osajärjestelmiä” (modernia, jälleen!) siitä, etteivät nämä kykene toimimaan ”riittävästi toisin”. Riittävän kriteerinä tällaisessa puhunnassa on esimerkiksi opetus- tai sosiaali- ja terveyshallinnon edustajien osoittama kyky irrottautua itsellensä tärkeistä toimintaa ohjaavista premisseistä ja korvata ne vaikkapa mainittuja talous- tai innovaatiopoliittisia intressejä palvelevalla toimintatavalla. Yleisemmässä muodossa tällaisesta toisin toimimisesta puhutaan jonkinlaisena ”muutosalttiutena”, dramaattisessa puhemoodissa ”kriisitetoisuutena” ja kauniin päivän puhunnassa ”luovuutena”. Olkoot syyt tai taustat mitä hyvänsä, ominaista tällaiselle riittävästi toisin toimimiselle on toimijan kyky irtaantua yrityksistä ratkaista perinteisillä ja koetelluilla tavoilla ongelmia, joiden ilmaantuminen itsessään edustaa murrosta aiempiin kehityskulkuihin nähden.

Aluetutkijaa tässä kaikessa viehättää se, että erilaisten organisaatiokohtaisten kamppailujen lisäksi käsillä on usein aivan erityinen, suorastaan territoriaalinen kohtaanto-ongelma. Sen ytimessä on erilaisten, tyypillisesti paikallisista tarpeista nousevien ja niihin kytkettyjen kokemusperäisten ratkaisujen sovitaminen näitä ratkaisuja joka suunnalta ympäröivään sääntelyjärjestelmään (vrt. Hoekveld & Needham 2013). Tästä pääsemme tämän tekstin ydinalueelle, jolla postmodernismi voi hyvinkin paljastaa esimodernin, suorastaan latourilaisen karvansa. Moderni (vai pitäisikö sanoa latourilaisittain moderniksi uskomamme) maailma keskitettyine ja standardisoituine järjestelmineen mahdollisti rationaalisuuden rautahäkin, mutta todennäköisesti myös tarvitsi sitä. Sekä ennen modernia että sen jälkeen ovat arvossa arvaamattomassa olleet paikalliset, kontekstisidonnaiset ja kokemusperäiset ratkaisut yhteiskunnallisiin ongelmiin. Ennen modernin hallinnan mahdollistamia välineitä sellaisia ei juuri ollut tarjolla – eipä tosin ollut käsitystä yhteiskunnastakaan modernin tarkoittamassa mielessä. Nyt sen sijaan vannotaan avoimien innovaatioiden, avoimen datan ja käyttäjäkeskeisen kehittämistyön nimiin. Yhteiskunnallisen hallinnan tilat leviävät rationaalisesta pelinrakentaja-hallinnoitsijasta katsoen jokaiseen kuviteltavissa olevaan suuntaan.

Onko tämä ja onko tämän oltava ongelma hallinnoitsijalle, joka on viehättynyt ajatukseen omasta rationaalisuudestaan ja kyvystään asetella erilaisia

hyväksyttävyyden rajapyykkejä? Kaiketi missään ei ole osoitettu, ettei tällaisia ratkaisuja hyödyntämällä voitaisi tuottaa toimivaa ja sekä paikannettuihin ongelmiin että yleisemminkin maailman muutoksiin vastaavaan kykenevää normijärjestelmää – olettaen, että tietty normeeraus on ja pysyy postmoderninkin hallinnoitsijan toiminnan ydinaineeksena. Mikäli tällaiselle epäilykselle koetaan olevan tukevat perustelut, on iso osa esimerkiksi Suomen ja Euroopan innovaatiopoliittisesta rahoituksesta laitettava ankaraan uudelleenarkintaan. Asia on kuitenkin merkittävämpi ja teoreettisestikin kiinnostavampi. Sen taustalla on kysymys sekä havaittavista että ennakoitavissa olevista – puhumattakaan tietämättömyyden/ennakoimattomuuden verhon takana olevista – muutostekijöistä, jotka synnyttävät tarvetta refleksiivisempään sääntelyyn. Sen johdannaisena on puolestaan kysymys menettelyistä, joita refleksiivisemmän järjestelmän voidaan katsoa edellyttävän, jotta refleksiivisyys itsessään ei muutu ennakoimattomuudeksi ja pahimmillaan suoranaiseksi sääntelyn anarkiaksi.

Lohtua tietämättömyyden, ennakoimattomuuden ja refleksiivisyyden kaltaisten liukkaiden termien jäsentämään hallinnan maailmaan tuo Vartolan (2013, 3) huomio yhteisten asioidemme hoitamiseen omistautuneiden organisaatioiden olemuksesta. Hän luonnehtii niitä ”merkillisiksi, kummallisiksi, epäjohdonmukaisiksi ja hyvin epätäydellisiksi”. Entä jos jonkinlainen esi- ja jälkimoderni synteesi lisääkin paikallisista lähtökohdista ja paikallisesti merkittävistä (kehittämis)tilanteista nousevien toiminnan *situationaalisten* piirteiden painoarvoa ja merkittävyyttä?² Tämä tuskin korjaa Vartolan esiin nostamia asioitamme hallinnoivien erilaisten organisaatioiden ja niiden yhteenliittymien puutteita – tai niiden uskoa omaan erehtymättömyyteensä.

2 Kehittämisspolitiikan situationaaliset painotukset ovat selvästi havaittavissa myös uudessa yhdysvaltalaisessa *Innovation district* -keskustelussa, jossa korostetaan tarvetta palauttaa innovaatiotuotanto toiminnallisesti eriytyneistä tiedepuistoista monimuotoisen kaupunkielämän, sen tarjoaman kävelyetäisyyksillä tapahtuvien spontaanien kohtaamisten ja siten urbaanista elämästä nousevien tilanteiden yhteyteen (ks. esim. Katz & Wagner 2014).

Missä ja kuinka asiat sijaitsevat?

Toiminnan situationaalisilla piirteillä viitataan yksinkertaisimmillaan yhden asian olemassaoloon suhteessa johonkin toiseen, jonka ajatellaan muodostavan sen ympäristön. Tästä suhteesta nousevat avainparametrit edellä esitetyn kaltaisille avoimille, käyttäjälähtöisille, hajautetuille ja usein kokeiluluontoisille prosesseille, jotka muodostavat erityisen tilallisen poikkeaman niiden ympärille levittäytyvään normaalipolitiikan (tai hallinnonin, säädösten, ...) jatkuvuuteen. Tämä tekee myös tilasta (*space*, adj. *spatial*) itsestään vastaavanlaisen avainparametrin. Tilan laittaminen situationaaliseen kehikkoon toisaalta haastaa meidät hyväksymään ajatuksen erilaisten spatiaalisten entiteettien muodostamista mekanismeista³, ei vain yhdestä entiteetistä, yhdestä jakamattomasta ja kaikille samasta tilasta. Tästä johtuen törmäämme väistämättä myös näitä mekanismeja käyttäviin prosesseihin, jotka saavat erilaiset tilat samoin kuin erilaisia tiloja ja niiden muotoutumista koskevat kokemukset risteämään keskenään ja myös törmäämään toisiinsa. Näitä prosesseja havainnoidessamme näemme myös, kuinka tilan käyttämisen erilaiset muodot konstituivat tiloja tehden niistä suoranaisia artefakteja, jollaisia ovat myös edellä kuvatut ”normaalihallinnosta” poikkeavat kokeilut.

Doreen Massey (2010, 3) mukaan meidän on kaikesta toimintaympäristöjämme koskevasta tiedostamme huolimatta vaikea syvällisesti oivaltaa, kuinka valtava merkitys on sillä tosiasialla, että kaikin puolin ”tavanomaiseksi” ymmärtämämme olemisemme maailmassa edustaa vain yhtä maailmassa olemisen tapaa. Vaikka haluaisimme olla kuinka postmoderneja, on meidän lähes mahdotonta ymmärtää, kuinka erilaisin tavoin ja kuinka erilaisissa olosuhteissa elämää juuri tälläkin hetkellä eletään. Tämä olosuhteiden moninaisuus synnyttää väistämättä tarpeen erilaisille, rinnakkaisille ja paikkaspesifeille ratkaisuille – usein jopa omassa lähiympäristössämme. Samalla se haastaa moder-

3 Uuskielen puhujat voivat ajatella tässä kohdin ”ekosysteemiä”, ekologeilla uskon olevan saman asian kuvaamiseen kohdallisempi ja oikeampaan osuva ilmaisu. Itse olen tätä kirjoitettaessa vihähtänyt Eric Sandersonin (2009) käyttämästä termistä joukkojen resilienssi, josta lienee mahdollista johtaa myös muoto ”resilientti joukko”. Sanderson sovelsi ajatusta massiivisessa Mannahatta-projektissa, jossa hänen johdolla visualisoitiin Manhattanin ekosysteemit vuoden 1609 asussa ja jonka pohjalta laadittiin edelleen skenaario New Yorkin luonnollisten järjestelmien rakentumisesta vuorovaikutuksessa metropolin ihmisasutuksen kanssa vuoteen 2409.

nin ajan rationaalisen ihanteen tuottaa globaalia tai universaalia harmoniaa yhdenmukaisin ja yhdenmukaisesti sovellettavin sääntöjärjestelmin.

Vaikka ajatus globalisaatiosta jonkinlaisena automatana yhteisen ja kaikille yhteismitallinen kestävyuden, vakauden ja turvallisuuden tasapainotilan tavoittelemiseksi on vetoava, on se myös valheellinen. Se on toki sopinut hyvin uuden vuosituhannen uusliberaaliin henkeen. Sitä vastaan voidaan kuitenkin asettaa aidosti heideggerilainen ajatus globaalista nykyhetkestä, joka yhdestä suunnasta joutuu globaalin tulevaisuuden asettamien vaatimusten ja toisesta yhtä globaalia menneisyyttä rasittavien epätäydellisyyksien murjomaksi (vrt. Sikka 2008, 230; Virilio 2007). Tässä höykytyksessä se väistämättä järjestelee uusiksi ”sosiaalisia suhteita” yksilöiden ja näille suhteille tilallisen(kin) näyttämön luovan ”sosiaalisen organisaation” välillä. Kuitenkin, alas, kaksi edellisen virkkeen käsitettä on valitettavan välttämätöntä varustaa lainausmerkein. Smithin (2006, 2) sanoin, ne eivät ole kelvokkaita referenttejä vastaavalle havaittavissa olevalle todellisuudelle, ja tämän ongelman tunnistaminen tekee tässä tekstissä tarkasteltavat kysymykset liukkaiksi ja kelluviksi: mikä on se normaalihallinnoinnin jatkumo, joka ympäröi pakkaspesifejä kokeiluja ja millaisista aineista rakentuu tuollaisen kokeilun paikallinen spesifisy?

Olen useamman vuoden ajan havainnoinut prosessia, jossa suomalainen keskikokoinen kunta yrittää omissa tilallisissa ja institutionaalisissa puitteissaan etsiä ja löytää innovatiivisia, (merkityksessä ”uudenlaisia toimintatapoja edellyttäviä”) vastauksia haasteisiin, jotka ovat samanaikaisesti paikallisesti akuutteja että kaipaavat globaaleja ratkaisuja (ks. Karppi & Palander 2013). Tällainen yhdistelmä avaa uudenlaisia mahdollisuuksia kunnianhimoisille yksilöille, joista monet pyrkivät ottamaan asemia uudenlaisessa yhdyskuntakehittämisen verkottuneessa johtajuusasetelmassa. Jaettua, tietynlaista visionääristä perusvirettä edellyttävää asennetta voidaan pitää yhtenä välttämättömistä edellytyksistä yritettäessä murtaa kahtiajakoa yhteistä hyvää edistävän hallinnoinnin ja yksityisen hyvän tavoittelulle omistautuneen liiketoiminnan välillä. Helppoa tämän ongelman ratkaiseminen ei ole. Hyvätkään pyrkimykset eivät muuta muuksi sitä, että ”globaaleja ratkaisuja kaipaavat ongelmat” rekonstruoidaan kerkeästi argumenteiksi, joihin julkinen kehittäjätoimija (kunta) nojautuu, kun se pyrkii täydentämään julkisin budjettivaroin rahoi-

tettavia kehittämiskohteita yritysrahoituksella. Yritykset, tässä tapauksessa rakennusliikkeet, pyrkivät muuntamaan samaisen kehittämisprosessin mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman kannattavaksi liiketoiminnaksi (vrt. Beauregard 2012, 185).

Verkottunut paikallisten kehittämistoimenpiteiden johtaminen pakottaa kuitenkin erilaiset toimijat rakentamaan jaettava ymmärrystä siitä, mitä innovatiivisten toimintatapojen synnyttämiseen tähtäävä prosessi edellyttää siihen osallistuvilta eri toimijoilta. Samalla kun ne pyrkivät jäsentämään tätä ymmärrystä keinoiksi kohentaa mukana olevien yhteisöjen ja organisaatioiden kilpailukykyä, ne joutuvat pohtimaan välittäjiä ja mekanismeja, joilla niiden edustaman paikallinen erityisyys kytkeytyy maantieteellisesti lähempänä ja kauempana sijaitsevien erityisyyksien⁴ muodostamaan kokonaisuuteen. Vaikkakaan ei täysin ainutlaatuista niin ainakin leimallistahan ajallemme on, että paikallisesti toimivia ratkaisuja koskeva tieto voi löytää usealla tavalla tiensä ympäri maailmaa ja muuntua siellä käyttöön otettaviksi sovelluksiksi. Kuinka tämä käyttöönotto tapahtuu, millaisia edellytyksiä se asettaa kulloisenkin ”lähettäjän” ja ”vastaanottajan” käytettävissä oleville kommunikaatiovälineistöille ja millaisia seurauksia sillä voi olla, jääköön muualla pohdittavaksi.

Tällainen järjestelmätasoinen yhteensopivuus on oleellinen osa ilmiötä, jota on viime vuosina kutsuttu globalisaation hallinnan haasteeksi (ks. Kullalahti ym. 2009). Tässä keskustelussa globalisaatio näyttäytyy historiallisena ja dynaamisena prosessina, jonka piirteet, sen lisäksi että ne muuntuvat ajasta toiseen, ottavat erilaisia hahmoja eri maantieteellisissä puitteissa. Pilvipalvelujen, henkilökohtaisen ja yhteisöllisen viestinnän vallankumouksen sekä halpalentoyhtiöiden aikakauden nähdään tämän tästä johtaneen perustavanlaatuisen muutokseen tavoissamme jäsentää sosiaalista elämäämme. Ajallisten viiveiden synnyttämän kirkkan voittaminen on tämän näkemyksen mukaan lopulta korvannut ponnistelumme voittaa ”puhtaan” matkaetaisyyden synnyttämät erilaiset kitkatekijät. Kuitenkin, kuten tätä näkemystä vastaan asettuva argumentointi kulkee, vaikka esimerkiksi matka-ajat ovat lyhentyneet, ei tällainen ”typistymä” koske matkustamiseen välttämättä liittyvää tilaa: paikasta

4 Joiden aggregaattia siis hieman nurinkurisesti tai ainakin tämän oletetun aggregaatin (vrt. Andersonin ”kuviteltu yhteisö”) muodostajien edustamaan paikka- ja tilannespesifisyyteen nähden epäsensitiivisesti kutsumme yleisydeksi.

toiseen siirryttäessä on edelleen selvittävä koko se maantieteellinen etäisyys, joka näiden väliin jää. Massey (2010) tukeutuu tätä näkökulmaa puolustaessaan Bruno Latourin ajatukseen siitä, että ihmiskunta voi olla vähin erin korvaamassa pakkomielteisen suhtautumisensa aikaan pakkomielteisellä suhtautumisella tilaan.

Kontekstuaalista etiikkaa ja sääntelyn haasteita

Hoekveld ja Needham (2013, 1639–40) avaavat oleellisen näkökulman tilaan ja aivan erityisesti edellä esitettyyn kontaineri-tilaan kohdistuvaan pakkomielteisyyteen kirjoittaessaan ”tilan” tai alueiden käytön suunnittelun eettisestä ulottuvuudesta. Heidän katsannossaan klassista rautahäkki-ajattelua edustaa suunnitteluetiikan universaalius, ajatus siitä, että erilaiset alueiden käyttöön liittyvät, rakennuslupien käsittelyyn, julkisten investointien tekemiseen ja viimekädessä pakkolunastuksiin liittyvät eettiset kysymykset on sisällytetty esimerkiksi maankäyttöä, rakentamista tai hallintomenettelyä koskevaan lainsäädäntöön ja yleisiin oikeusperiaatteisiin. Tämä puolestaan liittyy sen – modernin, jos haluate – ajatuksen kanssa, että etiikka itsessään on universaalia. Hoekveld ja Needham sen sijaan väittävät, että tarvitaan soveltavaa etiikkaa, joka yhdistää etiikan disiplinaariset ilmenemismuodot ja niiden ammatillisesti spesifin soveltamisen. Tämä näkökulma on omiaan korostamaan käytäntöjä, joiden kautta etiikka suunnittelun kontekstissa ilmenee.

Kysymystä siitä, missä määrin tällainen soveltava tai kontekstuaalinen etiikka voi edistää pakoa rautahäkistä sen kaikkine modernista nousevine piirteineen, voidaan koetella ja koetellaankin päivittäin lukemattomilla testi-alueilla. Näin on, vaikka rajaisimme tarkastelun vain kaupunkien ja alueiden käytön suunnitteluun. Oikeus- ja hallintojärjestelmien erot on toki huomioitava: *common law* -järjestelmissä, etenkin yhdistettynä vaaleilla valittujen virkamiesten hallintomalliin, paikallisten ominaispiirteiden huomioimiselle on toki paljon enemmän tilaa kuin oikeusvaltion mannereurooppalaisessa mallissa. Globalisaation eräänä hallintojärjestelmiä integroivana muotona on toisaalta pidetty *common law* -piirteiden suotumista muihin oikeusjärjestelmiin. Tällaisella suotumisella voi olla hyvin konkreettisia vaikutuksia, mikä esimer-

kiksi yhdysvaltalaisen verkkopalvelujen tuottajan kohdalla voi tarkoittaa sitä, että verraten matalan tason paikallisen tuomioistuimen tekemä yksittäistä sopimuskiistaa koskeva tulkinta heijastuu globaalisti sovellettaviin sääntöihin. Voisiko sama logiikka toimia edes kansallisissa puitteissa alueidenkäytön suunnittelussa, jossa ilmiöiden ja niihin kohdistuvien päätösten kontaineriluonne erityisesti korostuu?

Lempäälä on voimakkaasti kasvava runsaan 22 000 asukkaan kunta Tampereen eteläisellä kaupunkiseudulla. Kunta on tullut tunnetuksi luovista, usein elinkeinopoliittisiin intresseihin kytkeytyvistä ratkaisuista. Vuonna 2009 Lempäälä valittiin Suomen luovimmaksi kunnaksi ja se otti palkinnon vastaan kunnassa sijaitsevassa Ideaparkin ”liikekaupungissa” toimivassa lastenkulttuurikeskus PiiPoossa asianmukaisin sirkusmenoin (ks. Karppi & Haveri 2009; Karppi 2012). Jo vuonna 2005 kunta oli aloittanut keskusta-alueensa uudistamisprosessin, joka rakennettiin maankäyttö- ja rakennuslain veloituksia huomattavasti syvällisemmälle kuntalaisosallistumiselle (esim. Karppi & Takala 2008). Vuodesta 2010 alkaen prosessilla on ollut myös erityinen kansainvälinen tavoite tuottaa hyviä paikallisen yhdyskuntakehittämisen käytäntöjä, hyödynnettäväksi myös muualla maailmassa.

Kehittämisprosessissa on kyse joukosta erikoistuneita mutta toisiinsa kytkeytyneitä toimintoja paikallisesti merkittävän muutoksen toteuttamiseksi. Sitä on viemässä läpi asialleen omistautunut visiotiimi, joka hyödyntää laajempien toimijaryhmien, viime kädessä kaikkien kehittämiskysymyksistä kiinnostuneiden, osaamista ja luovuutta (ks. Karppi & Palander 2013). Tältä osin prosessi on hyvä esimerkki käyttäjä-, sidosryhmä- tai yhteisökeskeisestä tavasta luoda ja hallita usein kompleksisia tietoperustoja, joita voidaan hyödyntää innovaatio- ja kehittämistyössä. Tällaiselle yhteisöperustaiselle toiminnalle on löydettävissä hyviä perusteita. Kehittämisote pohjautuu yhteistä kehittämistavoitetta määrittämään pyrkivään toimijayhteisöön, sen hallussa olevaan tietämykseen ja ymmärrykseen paikallisesti erityisistä kontekstitekijöistä. Sellaisella voidaan odottaa saavutettavan yhteisön tarpeisiin erityisen hyvin ja mielekkäästi kohdistuvia tuloksia. Vastaavan kaltaisin prosessein on synnytetty Kulosaari noin sata vuotta sitten ja Tapiola 1950-luvulla.

Ei niin paljon hyvää ettei jotakin huonoakin. Laajastakin osallistumisesta voimansa ottava prosessi edellyttää kehittämistyön vahvaa asiantuntijoista koostuvan toimeenpanoelimen johtamista. Siksi se altistuu helposti tavanomaisille ryhmäajattelun ongelmille. Toinen tällaisen työotteen sisältämä riski on vahva situationaalinen vinouma. Kaikki mikä on onnistuttu saavuttamaan paikallisesti spesifien kontekstien mahdollistamana, voi jäädä näiden kontekstien vahvistamien systeemirajojen vangiksi. Samalla kun tämä ongelma nousee selvästi toiminnan paikallisista erityispiirteistä, se myös heijastaa merkittävää piirrettä käytännön kokemuksiin perustuvasta oppimisesta ja siitä erityisestä tietoperustasta, jota tällaisen oppimisen kautta voidaan synnyttää. Uusi tietoperusta (ja mahdollisesti uudet tietämisen *muodot*) on voitava sisällyttää aiemmasta tai toisinaan jopa ”valmiiksi” uskotusta tietopohjasta (Barthes 1966/1987) koostuvaan viitekehukseen, jos sen vaikuttavuus halutaan maksimoida. Siihen myös laajempi toimijayhteisö nojautuu arvioidessaan uusien saavutusten soveltuvuutta (joskus ehkä jopa soveliaisuutta) tunnistamiensa ongelmien ratkomiseen.

Joidenkin aiemmasta tutkimuksesta nousevien havaintojen pohjalta (esim. Karppi & Rantalampi 2009) voidaan otaksua, että erityinen yhteiskehittämis- tai jopa jonkinlainen yhteisregulaatioprosessi voisi toimia välittäjänä edellä kuvatun kaltaisen visionääritiimin edustaman situationaalisen tiedon (tai kontekstietiiikan) ja universaalimpien käytäntöjen välillä. On kuitenkin varsin epätodennäköistä, että tällainen välittyminen olisi automaattista – tai ”evidenssivetoista”, seurausta visionäärien tai heidän menestyksekkyytensä mahdollistavien kehittämisalustojen nauttimasta maineesta. Sen sijaan on oleellista, että keskeiset portinvartijatahot, jotka mahdollistavat käytäntöjen institutionalisoitumisen universaaleiksi, kyetään tekemään tietoisiksi asioista, joissa paikallisista kokemuksista voidaan oppia ja hyödyntää tulevaisuuden sääntelyssä. Joissakin tapauksissa tällainen tilanteiden ja tapauksien tunnistaminen pitäisi voida ulottaa jopa yksittäisten tapausten erityisiin, kontekstisidonnaisiin piirteisiin. Sen, että asioita tapahtuu toimijoiden konkreettisen tekemisen tuloksena, ei pitäisi säilyttää sääntelijää vaan pikemminkin rohkaista tätä.

Asetelma ei tietenkään ole näin yksioikoinen. Oikeusvaltiossa sääntely tapahtuu monipuolisten asiantuntijakuulemisten kautta, mikä avaa käytännön kokemuksille pääsyn säädösvalmisteluun. Toisaalta taas lainsäätäjä kykenee reagoimaan verraten nopeasti uusiin teknologisiin edistysaskeleisiin, mitä kuvaa hyvin touko-kesäkuun 2014 vaihteessa uutisoitu tavoite poistaa vuoden loppuun mennessä lainsäädännölliset esteet autonomisten, siis kuljettajattomien kulkuneuvojen tulemiselta yleiseen liikenteeseen (esim. Liimatainen 2014). Entä kun vallitsevaan sääntely-ympäristöön tarvittava poikkeama (1) tapahtuu maantieteellisesti pienellä alueella sekä (2) vahvasti säännellyssä ja vakiintuneiden teollisten intressien värityksessä toimintaympäristössä, (3) on selvästi kokeiluluontoinen ja (4) sisältämiensä teollisten innovaatioiden suhteen pikemminkin olemassa olevan arkailematonta kombinointia kuin laboratorion kentelelle vyyrytettävää teknologiaa? Palaamme Lempäälään.

Tila kontainerina – konkreettisesti, kerrankin!

Vuonna 2011 Lempäälän kehittäjätiimille esiteltiin edellä kuvatun kaltaista kokeilua. Tampereella sijaitseva Suomen lasinjalostus Oy -niminen yritys oli perustanut erityisen sosiaalista mediaa hyödyntävän kehittämisprojektin, jonka puitteissa se pyrki rakentamaan uusiokäyttöön otettavia materiaaleja käyttäen ympäristöystävällisen ja energiatehokkaan pientalon (Ekotaloprojekti 2012). Hankkeen kehittämiseen osallistui rakennesuunnittelun ja taloteknisten järjestelmien osajia sekä rakentamishankkeessa käytettäviä materiaaleja ja teknisiä ratkaisuja tuottavia yrityksiä. Kohteelle oli tontti Lempäälässä, jonne prototyypiversio oli tarkoitettu rakennettavaksi. Toimivan prototyypin rakentaminen on ensiarvoisen tärkeää kehittämisprojekti, jossa tähdätään vakiintuneista tuotteista tai toimintamuodoista radikaalisti poikkeavaan ratkaisuun. Toimiva kokonaisuus tarjoaa konkreettisemmän testialustan kuin pelkkä teoreettinen tai osajärjestelmä kerrallaan laboratoriotestattavissa oleva malli. Suunnittelukeskustelussa puhutaan suunnittelemisesta esineillä, *planning with things* (ks. Beauregard 2012).

Koetalon raaka-aineina oli mahdollista käyttää perinteisistä talonrakennusprojekteista runsaasti ylijäävää tasolasia, joka jatkojalostettaisiin yrityksen

itsensä kehittämällä tekniikalla. Lasit kiinnitettäisiin runkoon, joka olisi niin ikään teollisuudesta kierrätettyä metallirakennetta. Lopulta lasikehän sisään sijoitettaisiin edelleen käytöstä poistettuihin merikontteihin rakennettava asuinrakennus, jonka pihapiiriin pystyttäisiin tuottamaan suojaavan lasikehän ansiosta ympäri vuoden miellyttävä ilmasto⁵. Hankkeelle annettiin vetoava nimi Ekotalo, ja ekologisuus olikin eri tavoin läsnä hanketta visioitaessa. Lasikehä mahdollistaisi asumisen entistä paremman energiatehokkuuden. Lisäksi kontit ja kehikko olisivat helposti purettavissa ja siirrettävissä toiseen kohteeseen, mikä lisäisi asuinympäristöjen kierrätettävyyteen uuden ulottuvuuden. Teräskontti jäykkänä itsekantavana rakenteena ei edellyttäisi samalla tavoin mittavia ja tontin maaperään puuttuvia perustustöitä kuin perinteinen rakennus. Toki monet asumiseen ja rakentamiseen kytkeytyvät näkemykset ja käytännöt pitäisi varautua ajattelemaan uudella tavoin.

Merikontteja, kirjaimellisestikin siis kontainereita, kierrätetään paljon. Niistä on tehty erilaisia pop-up myyntitiloja, kioskeja ja muita ei-asumiskäyttöön suunniteltuja rakennuksia. Näin niiden elinkaari jatkuu tavalla, joka palvelee yhdyskuntien nopeita muutoksia. Maailmalla, esimerkiksi Hollannissa, kontteihin on tehty myös opiskelija-asuntokomplekseja ja Britanniaan väliaikaiseksi tarkoitettuja asuntoja kodittomille (Rippingale 2014). Suomesakin tällainen muutokäyttö olisi periaatteessa mahdollinen. Tällöin on tosin huomioitava pohjoisen ilmaston asettamat vaatimukset erityisesti lämpöeristykselle. Uudisrakentamisen energiatehokkuutta koskevat normit ovat osa rakentamista ohjaavaa lainsäädäntöä, minkä lisäksi rakennusteollisuudella on omat vakiintuneet standardiratkaisunsa menettelyistä, joilla normin mukainen tehokkuus saavutetaan. Kaavoituksen ja rakentamisen käytännön toteuttajina kunnat puolestaan ovat avainasemassa tehtäessä päätöksiä siitä, mikä ja millainen rakentaminen on normien kannalta hyväksyttävää.

Edustavatko uusiokäyttöön otettavat materiaalit uudisrakentamista? Ilmeisesti näin on, koska rakentamista sääntelevä normisto ei tunne mahdollisuutta, että muilla elämänalueilla täysin palvelleet materiaalit muuttaisivat radikaalisti muotoaan ja jatkaisivat elämäänsä ihmisasumuksena. Näinhän

5 Kansainvälisiä kokemuksia lasikehien sisään rakentamisesta toki on. Ne edustavat kuitenkin tyypillisesti arkkitehtuuridesignia eivätkä välttämättä tähtää rakentamisen edullisuuteen, kierrätettävyyteen tai hiilijalanjäljen pienentämiseen.

ajateltaessa astuisimme juuri sille vierauden alueelle josta alun karttahaarjoituksessa lähdimme liikkeelle. Useimmille muille kuin rakentamiseen ja asumiseen uudenlaisia käytäntöjä tavoitteleville visionääreille on helpompaa ja riskittömämpää pakottaa uutta lähestymistapaa edustava malli muottiin, joka on turvallinen ja tunnistettava. Siinä uudisrakennuksen tekemistä rajaavat joka puolelta normit ja standardit. Siinä määrätään millaiset rakenteet ovat sallittuja ja millaisia toimintoja (esimerkiksi asuminen) kussakin on lupa harjoittaa. Se että näiden normien ja standardien tunnollinen noudattaminen tai *hyvä rakentamistapa* on nostanut rakennushomeen ajoittain jopa kiihkeän eduskuntakeskustelun kohteeksi (vrt. Reijula ym. 2012), ei anna esimerkiksi paikallisille rakennusvalvonnasta vastaaville viranhaltijoille lupaa sallia vaihtoehtoisten ratkaisujen tavoittelua.

Mitä tämä sitten tarkoitti Lempäälän esimerkkitapauksessa? Ekotalo-hankkeen valmistelijoiden mukaan koetalo olisi voimassa olevien säädösten mukaan ollut mahdollista valmistaa käyttämällä merikontteja asumisyksikön perusratkaisuna. Lasikehänkin olisi saanut rakentaa kontin ympärille siten, että alkuperäistä konstruktiota olisi hiukan muutettu. Ensinnäkin asumiskäyttöön tarkoitettuna kontin olisi *itsessään* ollut täytettävä kaikki uudisrakennukselle asetettavat energia- ja muut vaatimukset. Tämä olisi merkinnyt konttien eristämistä kuten mikä hyvänsä sellaisenaan pohjoisen ilmanalan ja luonnonvoimien armoilla oleva yksittäinen rakennus. Toiseksi kontin muuntaminen käytettäväksi asuinrakennuksena olisi edellyttänyt koneellista ilmanvaihtoa varjelemaan rakenteet kosteushaitoilta ja niitä seuraavilta sisäilmaongelmilta. Kolmanneksi ilmanvaihdon olisi pitänyt sijaita rakennuksen sellaisella seinustalla, joka on kosketuksessa vapaaseen ulkoilmaan, ei siis lasikehän rajaamaan rakennusta ympäröivään ilmatilaan. Näiden normit täyttävien muutosten jälkeen prototyyppi olisi lakannut olemasta kaikkea sitä mitä alkuperäisellä visiolla haettiin.

Asukkaiden terveyttä ja hyvää asuinympäristöä turvaamaan tarkoitettu säännöstö tuotti näin ollen konglomeraatin, joka koostui kahdesta *osittain sisäkkäisestä* elementistä, lasikehästä ja kontista. Sellainen käytännön tilanteessa ja kerrankin konkreettisesti ymmärrettävissä olevassa situationaalisessa kehikossa tapahtuva kokeilu, jossa olisi testattu yhtäältä lasikehän tarjoamaa vo-

lyymiä sisäilman laadun ylläpitoon ja toisaalta sen eristävää vaikutusta energia-
tehokkuuden parantamiseen, ei käynyt päinsä. Tarve pitäytyä totunnaisissa ja
rakentamisen normeiksi kirjatuihin ratkaisuihin voitti jopa yksittäisen kokeilun
tasolla tarpeen hahmottaa uusia ratkaisuja. Rationaaliseksi rakennettu rauta-
häkki asetti rajat hyväksyttävissä olevalle innovatiivisuudelle.

Mitä opimme vai opimmeko mitään?

On ilmeistä, että käytännön kokemusten välittämisessä (tässä tapauksessa
rakentamista koskevaan) sääntelyyn on merkittävä portinvartijaongelma. Mi-
käli uutta sääntelyä synnytetessä käytetään lähinnä suurten ja vakiintuneiden
korporatiivisten toimijoiden tuottamia tilannekuvia, asettuvat ne helposti
noudattelemaan korporatiivisen kerrostuman muodostamia, aiempaan sääntelyyn
mukautuneita käsityksiä. Tila näistä käsityksistä poikkeaville innovatiivisille
avauksille jää väistämättä rajalliseksi. Jokaista yksittäistä poikkeamaa
vakiintuneisiin standardiratkaisuihin nähden ei luonnollisesti ole mahdollista
huomioida. Kyse on pikemminkin siitä, millaisina kokemuksen ääntä edustavina
toimijoina standardiratkaisuista poikkeavat toimijat pitäisi pystyä näkemään.

Rautahäkki-ajatteluun on sopinut hyvin, että erilaiset, itsellensä tärkeitä
tavoitteita edistämään pyrkivät toimijat ja näille ominaiset intentiot ymmärretään
omanvoitontavoitteluun viittaavien käsitteiden kautta. Sen sijaan julkisten,
yhteistä etua ajavien toimijoiden on oletettu asettavan omaa toimintaansa
koskevia standardeja, jollaisia ei edellytetä yksityisiltä, omaa tai omistajiensa
etua ajavilta toimijoilta. Tämä oletus on tehty riippumatta siitä, puhutaanko
kaupunkitilan suunnittelusta tai muusta julkisen intressin alaisesta toiminnasta.
(Hoekveld & Needham 2013, 1641; vrt. Weber 1992, 149.) Se että yksityisen
toimijan voitaisiin nähdä tavoittelevan omalla toiminnallaan julkisen edun
edistämistä, edellyttäisi ainakin jossakin määrin rautahäkin murtumista ja
uudenlaisen yhteispeliasetelman jäsentymistä.

Tässä tekstissä tarkastellun Lempäälä-tapauksen tekee kokonaisuudessaan
kiinnostavaksi se, että siinä on mukana suuri määrä yksityisen sektorin toimijoita,
jotka ovat pitkällisen havainnoinnin perusteella osoittaneet kantavansa

erityistä huolta kehittämisen kohteena olevan *yhdyskuntakokonaisuuden* rakentumisesta. Tällainen rautahäkin olemassaolon reunaehdoista piittaamaton eetos on ihmetyttänyt itseäni kaikki ne vuodet, jotka olen prosessia tutkijan ominaisuudessa seurannut. Vuosien mittaan visioiryhmän vakuuttuneisuus pikkukaupunkimaisen keskustakokonaisuuden ja sellaisen tavoittelun merkittävyydestä yksittäisten rakentamiskohteiden tuottamisen sijasta on juurtunut yhä useampiin Lempäälän julkista kehittämisspolitiikkaa muotoileviin päätöksentekijöihin. Eri toimijoiden roolit ovat sekoittuneet hedelmällisellä tavalla. Prosessin konkreettinen toteutus näyttää aikanaan, kypsyvätkö hedelmät nautittaviksi.

Yksittäisten tapausten perusteella ei kannatakaan julistaa uutta, yhdyskuntien kehittämisen saralla näkyväksi tulevaa yhteissäätelyn aikaa alkaneeksi, ei edes paikallisesti. Erityislaatuisten tulosten saavuttaminen edellyttää erityislaatuista päätösten tekemisen olosuhteita. Eräs niistä on korkea luottamuksen ja kommunikoinnin taso edustuksellisten päätöksentekojen, viranhaltijaorganisaation ja ulkoisten, kunnan organisaatiosta muodollisesti irrallaan olevien toimijoiden kesken. Tämäkin on pikemminkin välttämätön kuin riittävä ehto totunnaisten toimintatapojen murtamiselle: monet eri toimijoiden yhteistoimintaa sääntelevät, niin mahdollistavat kuin estävätkin mekanismit on johdettu niille tarkat rajat asettavasta erityislainsäädännöstä.

Edellä esitetty voi johtaa erikoislaatuisiin tilanteisiin. Yksityiset visionäärit ja kunnan edustuksellisten päätöksentekojen edustajat saattavat yhdessä paikantaa tarpeita ja tilaisuuksia mahdollisesti hyvinkin kokeilemisen arvoisille ratkaisuille. Näitä oivalluksia kunnan virkavastuulla toimivat erityislainsäädännön toteutumisen valvojat saattavat puolestaan joutua tyrmäämään. Onkin ilmeistä, että tässä tekstissä sivutun lasikehä- ja konttirakentamiskohteen kaltaisen prosessin käynnistyminen edellyttää vähintäänkin ministeriötasoista lupaa poiketa voimassaolevan lainsäädännön noudattamisesta. Näin voidaan mahdollisesti tehdä kokeiluluontoisesti, tilapäisesti ja rajatun alueen piirissä. Paikallistason hyvän rakentamistavan valvontaelimet eivät voi tällaiseen omaan lukuunsa ryhtyä.

Tilausta on myös riippumattoman tutkimuksen tuloksille ja niiden hyödyntämiselle – ei välttämättä aseteltaessa rakentamisen säädöksiä ja standar-

deja, vaan tuotettaessa ja lujitettaessa ymmärrystä erilaisten kokeilujen tarpeellisuudesta ja niillä saavutettavissa olevista hyödyistä. Tutkimus voi myös laajentaa merkittävästi säädösvalmistelussa käytettävissä olevaa kansainvälistä kokemuserustaa. Näin tarinamme ympyrä sulkeutuu myös käytännöiltään tuttujen ja vähemmän tuttujen alueiden ja niiden tarjoaman kokemuserustan osalta. Ovathan näet innovaatiot avoimia, rakentavathan eri puolilla maailmaa löydetty ratkaisut ihmiskunnan yhteistä kokemuspääomaa ja onhan postmoderni aika murtautunut omasta rationaalisuudestaan vakuuttuneen rautahäkin. Onhan?

Lähteet

- Anderson, Benedict (2007). *Kuvitellut yhteisöt. Nationalismin alkuperän ja leviämisen tarkastelua* (alkuperäisteos *Imagined communities – reflections on the origin and spread of nationalism*, 1983). Tampere: Vastapaino.
- Barthes, Roland (1987). *Criticism and truth* (alkuperäisteos *Critique et vérité*, 1966). London: Continuum.
- Beauregard, Robert A. (2012). Planning with things. *Journal of Planning Education and Research*, 32(2), 182–190.
- Cooper, Melinda (2008). *Life as surplus: biotechnology and capitalism in the neoliberal era*. Seattle: University of Washington Press.
- Ekotaloprojekti. (2012). <http://www.ekotaloprojekti.fi/>
- Hoekveld, Gerard & Needham, Barry (2013). Planning practice between ethics and the power game: Making and applying an ethical code for planning agencies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (5), 1638–1653.
- Karppi, Ilari (2012). Open innovations and living labs: Promises or challenges to regional renewal. *European Spatial Research and Policy*, 19 (2), 65–86.
- Karppi, Ilari & Haveri, Arto (2009). ‘Publicity’: policy push in the age of privatisation. *The Service Industries Journal*, 29 (4), 491–502.
- Karppi, Ilari & Palander, Timo (2013). Luovaa yhdyskuntakehittämistä Hääkiven tulevaisuuslaboratoriossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 41 (4), 454–466.
- Karppi, Ilari & Rantalahti, Elina (2009). From soft to reflexively binding regulation: International environmental regulation in transformation. Teoksessa Jukka Kultalahti & Ilari Karppi & Olli Kultalahti & Enrico Todisco (toim.) *Globalisation: Challenges to research and governance*. Helsinki: East West Books, 35–61.

- Karppi, Ilari & Takala, Anu (2008). Overwhelmed by globalisation? Revival of a small town central business district and the sense of locality. *European Spatial Research and Policy*, 15 (2), 39–54.
- Katz, Bruce & Wagner, Julie (2014). *The rise of innovation districts: A new geography of innovation in America*. Metropolitan policy program at Brookings, May 2014. Washington, D.C.: Brookings.
- Kultalahti, Jukka & Karppi, Ilari & Kultalahti, Olli & Todisco, Enrico (2009). *Globalisation: Challenge to research and governance*. Helsinki: East-West Books.
- Lakoff, George & Johanson, Mark (2003). *Metaphors we live by. With a new afterword*. Chicago: Chicago University Press.
- Liimatainen, Karoliina (2014). Robottiautot kurvaamassa Suomen teille ensi vuonna. Kauppalehti 21.5.2014. <http://www.kauppalehti.fi/auto/uutiset/robottiautot+kurvaamassa+suomen+teille+ensi+vuonna/201405683583>.
- Massey, Doreen (2010). Is the world getting larger or smaller? *Open Democracy*. https://www.opendemocracy.net/globalization-vision_reflections/world_small_4354.jsp.
- Peirce, Charles S. (2001). *Jobdatus tieteen logikkaan. Ja muita kirjoituksia*. (In English: Introduction to the logic of science, and other writings. Valikoinut ja suomentanut Markus Lång.) Tampere: Vastapaino.
- Reijula, Kari & Ahonen, Guy & Alenius, Harri & Holopainen, Rauno & Lappalainen, Sanna & Palomäki, Eero & Reiman, Marjut (2012). *Rakennusten kusteus- ja homeongelmat*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012. Helsinki.
- Rippingale, James (2014). Sneaking Into Brighton's New Homeless Shipping Container Ghetto. *Vice*, 9.5.2014. http://www.vice.com/en_uk/read/i-spent-the-night-in-brightons-homeless-shipping-container-housing-project?utm_source=vicetwitteruk
- Sanderson, Eric (2010). *Mannahatta. A natural history of New York City*. New York: Abrams Books.
- Sikka, Tina (2008). Pragmatics, poststructuralism, and hermeneutics: an examination of discursive-consensus formation and its ethical implications. *Journal of Pragmatics*, 40 (2008), 227–243.
- Smith, Dorothy E. (2006). Introduction. Teoksessa D.E. Smith (toim.) *Institutional ethnography as practice*. Lanham MD: Rowman & Littlefield, 1–11.
- Vajdová, Libusa & Gáfrík, Róbert (eds) (2010). *'New imagined communities'. Identity making in Eastern and South-Eastern Europe*. Bratislava: Kalligram & Ústav Svetovej Literatúry, SAV.
- Vartola, Juha (2013). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa I. Karppi (toim.) *Governance. Hallintaa uusin muotoiluin*. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, 1–26.

- Virilio, Paul (2007). *The original accident* (alkuperäisteos L'accident originel, 2005).
Cambridge: Polity.
- Weber, Max (1992). *Kaupunki* (alkuperäisteos Die Stadt, 1921). Tampere: Vastapaino.

Valtion kirjainpitoinstituutio muutospainneiden kohteena

Lasse Oulasvirta

Johdanto

Kirjainpitoa ja siihen perustuvaa tilinpäätösesittämistä on harmonisoitu jo pitkään yrityssektorilla. Taustalla ovat sijoittajien intressit: erityisesti kansainvälisellä areenalla toimivien pörssiyritysten tilinpäätösten luotettavuus ja yhdenmukaisuus ovat sijoittajien päätöksenteon kannalta tärkeitä seikkoja. Harmonisointia tehdään ennen muuta standardeilla, joilla pyritään takaamaan julkistettavien tilinpäätösten luotettavuus ja vertailukelpoisuus. Standardit voidaan tuoda kohtemaan lainsäädäntöön noudatettaviksi sellaisinaan, tai sitten niiden noudattaminen voi olla vapaaehtoista. Kansainvälisten tilinpäätösstandardien IAS/IFRS käyttö on ollut EU-alueella pakollista listattujen yritysten konsernitilinpäätöksissä vuodesta 2005 lähtien.

Julkissektorilla ovat valtiot 2000-luvun alkuun asti kehittäneet kirjainpitoaan ja tilinpäätöksiansä omista lähtökohdistaan, eikä kansainvälisiä pakottavia paineita niiden standardisointiin ole ollut.¹ Kehityskulkuun on vaikuttanut se, että julkissektorilla tiedonintressit eroavat verrattuna pörssiyritysten kohtaamiin tiedonintresseihin. Kansalaiset eivät omista valtioita eivätkä käytännössä hae tietoa kotimaidensa markkina-arvoista. Sen sijaan valtioiden

¹ Uusi julkisjohtaminen (NPM) on johtanut kasvaviin paineisiin omaksua julkissektorilla liikekirjainpidon malleja (Hood 1995, Lapsley 2008). Eri maissa on kuitenkin omaksuttu erilaisia liikekirjainpidon malleja ilman kansainvälistä pakottavaa standardointia.

ylimmät päätöksentekuelimet, kansalaisia edustavat parlamentit, tarvitsevat tietoa budjettirahojen käytöstä ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä siitä, miten tilivelvolliset ovat selviytyneet budjetin toimeenpanosta. Kussakin maassa on suvereeni parlamentti päättänyt budjettirakenteista ja siitä, millaista budjetin toimeenpanon tietoa mm. talousarviokirjanpidon avulla raportoidaan.

Toki myös valtioille lainoja antaneet tai suunnittelevat institutionaaliset sijoittajat kuten eläkerahastot ja rahoituslaitokset tarvitsevat taloudellista raportointia velallismaasta, mutta tässä tarkoituksessa ne ovat saaneet erikseen räätälöityä tietoa eivätkä ne tee päätöksiä pelkästään valtioiden julkisten tilinpäätöstietojen varassa.

Kuvattu tilanne muuttui 2000-luvun vaihteessa, kun kansainvälinen laskenta-ammattilaisten yksityinen järjestö International Federation of Accountants (IFAC) ja sen erityiskomitea IPSASB (International Public Sector Standards Board) alkoivat julkaista kaikille julkisyhteisöille tarkoitettuja tilinpäätösesittämisen standardeja (International Public Sector Accounting Standards eli IPSAS-standardit). Standardit on tarkoitettu verorahoitteisille julkisyhteisöille, olivatpa ne valtioita, osavaltioita, maakuntia tai kuntia.

Huomionarvoista on, että em. yksityinen järjestö (IFAC), joka antaa tilintarkastusstandardeja (ISA eli International Standards of Auditing) yksityisen sektorin tilintarkastajille, alkoi julkaista tilinpäätösstandardeja julkisyhteisöille. Sillähän ei ole mitään julkisvallan antamaa mandaattia tähän, mutta IFAC:n IPSASB on toivonut että valtiot omalla päätöksenteollaan ottaisivat ao. standardit noudatettaviksi.

Miksi sitten yksityinen järjestö tunkeutuu julkisyhteisöjen kirjanpidon ja tilinpäätösraportoinnin alueelle? Vastaus on epäilemättä se, että julkisyhteisöt tarjoavat kansainvälisille tilintarkastusketjuille valtavat potentiaaliset markkinat kouluttaa, konsultoida ja tarkastaa. IFAC on läheisesti kanssakäymisessä suurten ja maailmanlaajuisten angloamerikkalaislähtöisten tilintarkastusketjujen kanssa. Tämä on todennäköisesti yksi syy, miksi IPSASB valitsi julkisyhteisöjen standardien lähtökohdaksi pörssiyritysten IAS/IFRS-standardit. Kansainvälisillä suurilla tilintarkastusketjuilla on ylivoimainen asiantuntemus ja resurssit IAS/IFRS-standardien suhteen. Näiden standardien sopivuu-

den julkisyhteisöille voi kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007).

Kilpailu pörssiyritysten tilintarkastuksesta on kova, ja tätä taustaa vasten on ymmärrettävää että tilintarkastusketjut pyrkivät luomaan uusia markkinoita, joista voi kerryttää liikevaihtoa. Samanaikaisesti voi ihmetellä, miksei esimerkiksi Yhdistyneet Kansakunnat (YK) olisi voinut olla aloitteellinen julkisyhteisöjen tilinpäätösten kehittämässä samoin kuin se on ollut kehittämässä kansantalouden tilinpitoa valtioille. YK on kehittänyt yleisesti maailmalla noudatettavat kansantalouden tilinpidon standardit (System of National Accounts eli SNA).

IPSASB:n käynnistämän kansainvälisen standardointiliikkeen lisäksi Euroopassa syntyi oma julkisyhteisöjen harmonisointiliike 2010-luvun vaihteessa. Tätä voisi sinänsä pitää yllättävänä, koska Euroopassa on perinteisesti tultu hyvin toimeen sillä, että kukin valtio on kehittänyt itsenäisesti kirjanpitoaan omista lähtökohdistaan. Jonkin tekijän on täytyntä tulla esille, joka on muuttanut pitkään rauhallisena pysyneen tilanteen. Tämä laukaiseva tekijä oli maailmanlaajuinen finanssikriisi, joka alkoi USA:ssa vuonna 2007, ja Euroopassa euroalueen velkakriisi, jonka etunenässä oli Kreikan valtio. Samalla avautui nk. mahdollisuuksien ikkuna (Kingdon 2000) kansainvälisille tilintarkastusketjuille ja IFAC:lle tarjota IPSAS-standardeja Euroopalle ratkaisuksi harmonisointipyrkimyksiin. Huolimatta IFAC:n ja sen IPSASB:n ponnisteluista IPSAS-standardikokoelmalla ei nimittäin ollut mainittavaa roolia Euroopan valtioiden tai kuntien kirjanpito reformeissa 2000-luvulla ennen finansi- ja eurokriisiä. Ainoastaan muutamassa Euroopan maassa valtiot ovat ottaneet IPSAS-standardit suoranaisesti kirjanpitonsa lähtökohdiksi (Christiaens et al. 2010, 546). Suomen valtio on pitänyt suoriteperusteista liikekirjanpitoa vuodesta 1998 lähtien. On kuitenkin huomattava, että Suomen valtion liikekirjanpito ei noudata IPSAS-standardeja, vaan omaa kansallista mallia (Oulasvirta 2010, 2012 ja 2014).²

2 Nytemmin yritysten kirjanpidossa Saarion työlle perustunut liikekirjanpidon malli on joutunut väistymään yhä enemmän kansainvälisen pörssiyrityksille kehitetyn liikekirjanpitomallin tieltä. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet paitsi yritysmaailman ja pääomamarkkinoiden globalisoituminen myös Suomen liittyminen Euroopan Unioniin.

Seuraavassa keskitytään juuri tähän eurooppalaiseen uuteen harmonisointiliikkeeseen ja sen merkitykseen Suomen kannalta. Tätä ennen on kuitenkin lyhyesti selostettava kirjanpitoinstituution erityispiirteitä.

Lähtökohdat Suomessa ja kansainvälisesti

Suomalainen julkishallinnon kirjanpito tapa edustaa mannereurooppalaisia traditioita, joka korostaa julkista budjettiraportointia ja budjettilaskelmia enemmän kuin julkaistavia yleisiä tilinpäätöslaskelmia (tuloslaskelma, tase ja liitteet). Kirjanpitolainsäädäntö vuosien 1973 ja 1997 välillä perustui laskenta-toimen professori Martti Saarion meno–tulo-teoriaan (Saario 1969), jossa korostetaan tuloslaskelman asemaa tilinpäätöksessä, varovaisuutta ja historiallisia hankintamenoja. Kuntien ja valtion liikekirjanpitomallit otettiin 1990-luvun lopulla sovellutuksina edellä mainitusta suomalaisesta liikekirjanpitomallista. Kuntien ja valtion tilinpäätöslaskelmissa on siten korostunut tuloslaskelma (valtiolla tuotto- ja kululaskelma), joka on tyypillinen virtalaskelma ja jossa tilikaudelle kuuluvat tuotot ja kulut asetetaan vastakkain. Tase on luonteeltaan vain silta eri tilikausien virtalaskelmien välillä.

Kun valtio otti käyttöön kahdenkertaisen liikekirjanpidon, valinta osui luontevasti juuri kotimaiseen malliin eikä tasetta ja käyppiä arvoja korostavaan malliin, joka palvelee erityisesti globaalin kapitalismin ja liikkuvien pääomien tietotarpeita. Valtion kirjanpitolautakunta on lausunut, että kotimainen malli palvelee valtiota paremmin kuin IAS/IFRS-standardeihin pohjautuvat ja tasetta ja tase-erien arvostamista korostavat IPSAS-standardit (Valtion kirjanpitolautakunta 2006 ja 2009). IPSAS-standardit edustavat angloamerikkalaista tapaa nähdä julkissektorin kirjanpito- ja tilinpäätösperiaatteet. Katsannossa paino asetetaan tuloslaskelma- ja tasetiedon antamiselle laajalle yleisölle ja julkissektorin rahoittajille kuten lainanantajille. Pohjoismaissa mannereurooppalaisen tradition mukaisesti korostetaan julkisyhteisöjen tilivelvollisuutta budjettirahojen käytöstä ja niillä aikaansaaduista tuotoksista. Julkisyhteisöjen kirjanpidon periaatteet on enemmän johdettu budjetointiperiaatteista kuin ulkoisen tilinpäätöksen edellyttämästä kirjanpidosta (Luoma, Oulasvirta & Näsi 2007; Oulasvirta 2012).

Erilaista suhtautumista angloamerikkalaisissa maissa kuten USA:ssa julkisyhteisöjen talousraportointiin voi osaltaan selittää nk. kansankapitalismi, jossa keskiluokka laajasti omistaa osakkeita ja voi sijoittaa rahojaan myös kuntien ja osavaltioiden liikkeelle laskemiin joukkovelkakirjoihin. Tämä sijoituskäyttäytyminen synnyttäneee muillekin kuin lainaa antaneille rahoituslaitoksille luontaisen mielenkiinnon velallisten julkisyhteisöjen taloudellista asemaa ja maksukykyä kohtaan. Näitä tiedontarpeita tyydyttävät enemmän yleistä tarkoitusta varten julkistetut ja liikekirjanpidon avulla laaditut tilinpäätöslaskelmat kuin talousarviokirjanpidolla laaditut talousarvion toteutumalaskelmat. Suomessa tällaista kansankapitalismia ei ole samassa laajuudessa, ja meillä yritysten rahoitusta hoidettiin pitkään osakerahoituksen sijasta korostetusti pankkien ja muiden rahoituslaitosten toimesta ennen pääomamarkkinoiden vapautumista (vrt. Nobes 1998).

Tilinpäätösten harmonisointiliike Euroopassa ja EU:ssa

Kirjanpidon ja tilinpäätöksen tekniikka ei ole kovinkaan kiinnostava yleisen huomion tai poliittisen vallankäytön kohde, jollei jokin asia tai tapahtuma lataa kirjanpito-tekniisiin ratkaisuihin laajempia merkityksiä ja taloudellisia seurauksia. Tällainen viimeaikainen tapahtuma Euroopassa oli globaalin finanssikriisin rantautuminen Eurooppaan ja sitä seurannut Euroalueen velkariisi, jonka eturintamassa oli Kreikan valtiontalouden konkurssikypsyyden paljastuminen vuonna 2010. Tällaiset laukaisevat tapahtumat tuovat esiin sen, että kirjanpito on instituutio, joka vaikuttaa rahoitus- ja pääomamarkkinoiden toimintaan ja johon liittyy taloudellisia ja poliittisia intressejä ja ristiriitoja. Ne voivat myös saada poliittiset päätöksentekijät puuttumaan tilinpäätösesittämiseen tavalla, jonka standardeja parhaiden käytäntöjen kiteytymänä pitävät laskennan ammattilaiset näkevät epäasiallisena.

Makrotalouden tilastot ja niitä varten kehitetty kansantalouden tilinpito tarvitsee luotettavia ja ajantasaisia tietoja mikrotalouden entiteeteiltä kuten kunnilta ja valtion kirjanpitoyksiköiltä, jotka synnyttävät julkissektorin aktiiviteetit ja rahavirrat. Eurooppalaisessa kontekstissa julkisyhteisöjen rahoitustilasto (GFS eli Government Financial Statistics) ja sen syöttämät tiedot EU:n

komission tilastoviranomaiselle (Eurostat) ovat välttämättömiä jäsenmaiden alijäämä- ja velkatietojen seurantaan. Tämä yhdessä Kreikan tilinpäätösvääristelyjen ja eräiden muiden maiden laillisen mutta luovan kirjanpidon kanssa oli todennäköisesti se laukaiseva tekijä, joka johti EU:n komission tekemään aloitteen EU:n jäsenmaiden julkisyhteisöjen tilinpäätösten standardoimiseksi (ks. European Council 2013 ja Eurostat 2013).

Kansallisten tilinpäätössääntöjen harmonisointi kansainvälisiin standardeihin voidaan tehdä joko epäsuorasti saattamalla standardien sisältö kansallisen lainsäädännön osaksi EU:n direktiivillä tai suoraan voimaan tulevana lainsäädäntönä EU:n antaman asetuksen muodossa. Nyt käynnissä olevassa EU:n komission suunnitelmassa EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) -standardit tulisivat suoraan asetuksena voimaan (European Council 2013). Tämän voi tulkita subsidiariteettiperiaatteen väistymisenä ja suorana EU:n puuttumisena jäsenmaiden päätöksentekoon. Tämä valittu linja ei EU:n komission ja Eurostatin ulkopuolella välttämättä tule saamaan jakamatonta kannatusta, ehkä pikemminkin päinvastoin. Esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa on asetettu kyseenalaiseksi komission valitsema pakottava linja. Toinen mahdollisuushan olisi antaa väljä direktiivi, jonka jäsenmaat voisivat tuoda joustavasti omaan lainsäädäntöönsä. Tämä sopisi ilmeisesti hyvin Suomelle, jossa sekä valtiolla että kunnilla on jo toimivat liikekirjanpidon säännöt ja luotettavat tarkastuksen kestävä tilinpäätöskäytännöt.

Standardointipolitiikkaan liittyy myös standardeille valittu periaatteellinen viitekehikko eli tiedon ensisijaisten käyttäjien ja tilinpäätösraportoinnin tavoitteiden määrittely, tapahtumien kirjauskypsyys sekä tilinpäätöserien määrittely ja arvostaminen, tilinpäätöslaskelmien muoto, sekä tietojen laadulliset ominaisuudet. IPSASB ja siihen läheisesti kytkeytyvien tilintarkastusketjujen kuten PwC:n ja EY:n voi olettaa käyttäneen avautunutta tilaisuutta hyväkseen lobatakseen IPSAS-standardeja komissiolle. EU päätti ns. budjetti-kehysdirektiivissään vuonna 2011 (European Council 2011) että IPSAS-standardien sopivuus EU:lle tulee selvittää. Tähän liittyen Ernst ja Young (E&Y 2012) teki komission tilauksesta selvityksen, minkälaisia kirjanpitoja EU:n julkisyhteisöt käyttävät. Komissio raportoi Euroopan parlamentille maaliskuussa 2013 selvitystyönsä tulokset (European Council 2013). Niiden mu-

kaan IPSAS-standardit eivät suoraan sovi jäsenmaille standardeiksi useasta eri syystä, mm. siksi, että ne eivät lainkaan käsittele tai käsittelevät epätyytyttävästi eräitä julkisyhteisöille spesifisiä tapahtumia kuten sosiaalipoliittisia tulonsiirtoja ja vastikkeettomia tuloja kuten veroja. Lisäksi monet olemassa olevat IPSAS-standardit, jotka on laadittu IAS/IFRS-standardeista kopioimalla, vaativat parempaa sovitusta julkisyhteisöjen tarpeisiin. Ongelmana on myös se, että IPSAS-standardeja muutellaan jatkuvasti, joten niiltä puuttuu vakaus. Näistä puutteista huolimatta komissio toteaa raportissaan, että IPSAS-standardit muodostavat vääjäämättömän referenssin Euroopan omien EPSAS-standardien kehittelylle. Ilman tutkimuksellista näyttöäkin on helppo päätyä olettamukseen, että uuden mahdollisuuksien ikkunan avauduttua nk. Big Four -tilintarkastusketjujen aktiivisuus ja lobbaus piilee tämän komission kannanoton takana.

Komissio on asettanut asiaa valmistelevan työryhmän, jossa on jäseniä jäsenmaista, Suomessa VTV:sta ja VM:stä. Standardien valmistelua ja päätöksentekoa varten komissio on ehdottanut tiettyä hallinnointisysteemiä, josta se on pyytänyt kannanottoja jäsenmaistaan. Suomessa valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2014 erityisen työryhmän avustamaan valtion kannanottoja EPSAS-standardien suhteen. Komission ehdotuksessa standardit hyväksyy standardikomitea, jossa myös Suomella tulisi olemaan edustus. Ehdotuksessa standardien hallinnointia ja päätöksentekoa valvoisi vielä erillinen valvontakomitea. Sen tehtävänä ei olisi puuttua standardien sisältöön, vaan juuri valvoa että itse prosessit sujuvat tarkoitetulla tavalla. Standardisisältöjä valmistelevalle standardiselvityskomitealle, jonka ehdotukset menevät komission kautta standardit hyväksyvälle standardikomitealle. Jos poliittisia paineita ilmenee standardoinnissa, todennäköisesti ne välittyvät komission kautta eivätkä siis suunniteltua työnjakoa noudatettaessa valvontakomitean kautta.

Tätä kirjoitettaessa (tammikuu 2015) ei ole EU-tasoisia parlamentin ja ministerineuvoston päätöksiä vielä olemassa, joten auki on vielä se, kuinka pakottavaa standardointia EU:n poliittiset päätöksentekijät haluavat ja millä mahdolliset EPSAS-standardit ja niiden taustalla oleva periaatteellinen viitekehikko tulevat näyttämään. Tärkeä kysymys on se, missä määrin halutaan pakottavia standardeja kaikille julkishallinnon tasoille ilman joustoja.

IPSAS-standardit ovat tässä huono esimerkki, koska ne eivät lainkaan ota huomioon että julkishallinto koostuu hallinnon eri tasoista: keskusvaltioista, väliportaan hallinnosta ja kunnista ja maakunnista. Esimerkiksi Ranskassa on noin 40 000 paikallistason kuntaa. Ei tarvitse olla kovinkaan taitava ennustaja jos ennakoi, että Ranskan kunnissa tuskin ilmenee suurta innostusta mittavaan ja kalliiseen kirjanpitoreformiin, jonka perimmäinen tarkoitus on tyydyttää ylikansallista tiedontarvetta, ts. komission tilastoviraston Eurostatin tietotarpeita EU-maiden alijäämien valvontaa varten.

Täysin mahdollista on myös se, että standardointia lykätään ja että jäsenmaista tuleva pakottamisen vastustus ja subsidiariteettiperiaatteeseen vetoaminen johtavat siihen, että varsinaiseen ongelmaan eli Kreikan harrastamiin tilinpäätösvääristelyihin tartutaan jo olemassa olevilla Eurostatin käytössä olevilla keinoilla. Keinoja ja sanktioita, joita komissiolla ja Eurostatilla on, voidaan myös vahvistaa ja kohdistaa suoraan ongelmamaihin vaatimatta kaikkia 28 jäsenmaata yhdenmukaistamaan julkisyhteisöjensä kirjanpidot.

Hallinto- ja organisaatitieteiden mahdollisuudet tulkita standardointiliikettä ja sen vaikutuksia

Standardeihin liittyvää tutkimusongelmaa voidaan lähestyä normatiivisesti. Tässä tapauksessa analysoitaisiin esimerkiksi sitä, mikä olisi julkisyhteisöille sopiva yleinen viitekehikko ja millaiset siihen perustuvat standardit. Voidaan oikeustiedettä mukailten miettiä, mikä olisi sopiva viitekehikko, laki ja säännöstö Euroopan Unionin jäsenmaiden julkisyhteisöjen kirjanpidolle. Lähestymistapa edustaa kirjanpidon tutkimista sinänsä (research in accounting). Tästä yksi pohjoismainen esimerkki on Falkmanin tutkimus (1997) siitä, miten liiketaloustieteen valtavirran kirjanpito teoria soveltuu verorahoitteisille julkisyhteisöille, samoin kuin Vehmasen analyysi IPSASB:n alustavasta ehdotuksesta julkisyhteisöjen kirjanpidon yleiseksi viitekehikoksi (2008).

Toinen lähestymistapa on tutkia, miksi kirjanpitoinstituutiot ovat kehittyneet sellaisiksi kuin ne ovat, miten ne ilmenevät eri maissa (Nobes 1998) ja miten laskentahenkilöstö käyttää laskennan informaatiojärjestelmiä (research on

accounting)³. EU:n komission liikkeelle laittamaa reformisuunnitelmaa voisi tutkia myös arviointitutkimuksella, joita hallintotieteilijät tekevät muutenkin paljon Suomessa. Myös laskentatoimen reformeista on tehty tutkimusta. Yksi esimerkki tästä on Meklinin ja Näsin tutkimus (1994) ja toinen Kohvakan tutkimus (2000). Apuna voidaan käyttää paitsi historian tutkimuksen keinoja myös nojautua instituutioteoriaan. Yksi esimerkki viimeksi mainitusta on tutkimus siitä, miten suomalainen julkisyhteisöjen kirjanpitoinstituutio torjui 2000-luvulla silloin esillä olleet IPSAS-standardit (Oulasvirta 2014).

Päätöksentekoteorioiden avulla voidaan tutkia kirjanpitonormistoja koskevaa poliittista ja muuta päätöksentekoa, noudattaako se tutkitussa tapauksessa rationaalisen päätöksenteon ihannetta, jossa kirjanpituudistuksen vaihtoehdot ja eri vaihtoehtojen hyödyt ja haitat punnitaan toisiaan vasten. Näin voitaisiin tutkia esillä olevaa EPSAS-suunnitelmaakin analysoimalla ja arvioimalla sen jäsenmaille aiheuttamia hyötyjä ja kustannuksia. Toisaalta voidaan toteutunutta päätöksentekoprosessia tulkita Herbert Simonin rajoitetun rationaalisuuden käsitteellä ja tukeutua siihen liitettäviin päätöksentekomalleihin kuten esimerkiksi Marchin ja Olsenin jätesäiliömalliin (garbage can model), jossa ongelmat ja ratkaisut kohtaavat toisensa usein epäjärjestyksessä politiikan ja soveliaisuuden logiikan ohjaamana (Ahonen, Oulasvirta & Etelähaara 2009; Cohen, March & Olsen 1972). Voidaan ajatella että tarjolla on ollut mahdollinen ratkaisu (standardointi), joka vain on odottanut sopivan ongelman ilmenemistä (Euroopan eräiden maiden luova kirjanpito ja alijäämien vääristely sekä velkakriisi). Poliitiikan logiikka, joka ratkeaa myöhemmin Euroopan parlamentissa ja ministerineuvostossa, voi kuitenkin tarjota ongelmaan (puutteet EU-jäsenmaiden alijäämä- ja velkatietojen luotettavuudessa) toisenlaisen ratkaisun kuin minkä komissio esitti omassa suunnitelmassaan (pakottavat standardit kaikille julkisyhteisöille) vuonna 2014.

Edelleen voidaan tutkia sitä, miten kirjanpidon organisaatioiden taloutta koskeva laskenta- ja raportointitapa vaikuttaa tiedon käyttäjiin ja heidän tämän informaation varassa tekemiinsä päätöksiin. Liiketaloustieteen puolella tutkitaan paljon juuri sitä, kuinka erilaiset tekijät yritysten julkaisemissa talous- ja tilinpäätöstiedoissa vaikuttavat osakemarkkinoilla osakkeiden hinnan

3 Ahonen, Oulasvirta & Tienhaara 2009, 81.

kehitykseen. Vastaavanlaista tutkimusta ei voi tehdä valtioiden ja kuntien talousraportoinnista, koska valtioita ja kuntia ei omisteta osakkeilla. Toisaalta voidaan tutkia sitä, miten julkistetut tilinpäätökset vaikuttavat valtioiden ja kuntien liikkeelle laskemien obligaatioiden hintakehitykseen niiden jälkimarkkinoilla. Yksi komission perustelu julkisyhteisöjen tilinpäätösten laadun kohentamiselle oli se, että sitä kautta voidaan lisätä rahoitusmarkkinoilla sijoittajien luottamusta valtioiden velkapapereihin (European Commission & Eurostat 2103). Luotettavat ja oikeita tietoja tarjoavat valtioiden tilinpäätös- ja alijäämätiedot lisäävät sijoittajien mahdollisuuksia arvioida sijoittamisen riskiä. Heikkolaatuinen ja epäluotettava tieto lisää riskejä ja siten laskee joukkovelkakirjoista tarjottavia hintoja tai pysäyttää kaupankäynnin kokonaan ja lisää osaltaan epävakautta rahoitusmarkkinoilla. Suomessa ei ole tehty kirjoittajan tietojen mukaan tieteellisiä tutkimuksia siitä, minkälaista tietoa Suomen valtion velkapapereihin sijoittavat institutionaaliset ja muut sijoittajat käyttävät ja miten erityyppisesti tarjottu tieto vaikuttaa heidän päätöksiinsä.

Jos EU:n jäsenmaihin ja niiden kaikkiin julkisyhteisöihin vaaditaan yhdenmukaista kirjanpitoreformia, kustannukset tulevat olemaan valtavat ja toisaalta hyödyt vaikeasti arvioitavat. On nimittäin niin, että tilinpitöjärjestelmästä ja valitusta standardikokoelmasta huolimatta epärehelliset toimijat löytävät aina vääristelyn ja luovan kirjanpidon mahdollisuuksia. Esimerkiksi Kreikan yksi ongelma on korruptio, joka hyvinkin voi indikoida ongelmia mihin tahansa tilinpitosisytemiin. Kirjanpito- ja hallintokulttuurin saattaminen yhtenäiselle ja rehelliselle pohjalle kaikissa jäsenmaissa lienee vaikeata, lisäksi EU:n erilaiset jäsenmaiden taloudelliseen yhteisvastuuseen johtavat uudistukset voivat lisätä moraalikadon ja vääristyneiden käyttäytymiskulttuurien vaaraa.

Lähteet

Ahonen, P. & Oulasvirta, L. & Etelähaara, P. (2009). Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi, Fila, opetus ja tutkimusalana. Teoksessa I. Karppi & L.-M. Sinervo (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, Tampere.

- Christiaens, J. & Reyniers, B. & Rolle, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study. *International Review of Administrative Sciences* 2010(76), 537–54.
- Cohen, M. & March, J. & Olsen, J. (1992). Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 1972(17), 1–25.
- Ernst & Young (2012). *Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States*. Prepared for Eurostat. Final Report, 19 December 2012.
- European Commission (2013). Report from the Commission to the Council and the European Parliament Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States The suitability of IPSAS for the Member States COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *Accompanying the document* (COM(2013) 114 final).
- European Council (2011). Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.
- Eurostat (2013). Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA95. Eurostat Methodologies and Working Papers. 2013 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission & Eurostat (2013). Answer on behalf of Commissioner Semeta to requested research questions, dated 2.10.2013 (Luxembourg, ESTAT/DG/WR/D4/AM/mmp/D(2013) 3373918), signed by Walter Radermacher.
- Falkman, P. (1997). *Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys*. Cefos, Göteborg.
- Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 1995(20) (February–April(2–3)), 93–109.
- Kingdon, J.W. (2010). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second edition. Longman Classics in Political Science.
- Kohvakka, J. (2000). *Valtion liikekirjanpito uudistus: tilivirastojen laskentatoimen informaationtuottajien ja käyttäjien näkemykset*. Jyväskylän yliopiston julkaisu, Jyväskylä.
- Lapsley, I. (2008). The NPM Agenda: Back to the Future. *Financial Accountability & Management* 2008(24), 77–95.
- Luoma, M. & Oulasvirta, L. & Näsi, S. (2007). *Kansainväliset IPSAS-tilinpäätös-standardit valtionlaskentatoimen kehittämisen näkökulmasta*. Tampere University Press, Tampere.
- Meklin, P. & Näsi, S. (1994). Budjettiohjauksen muutos ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. *Hallinnon Tutkimus*, 4, 231–243.
- Nobes, C. (1998). Towards a General Model of the Reasons for International Differences in Financial Reporting. *Abacus* 1998(34) (2), 162–187.

- Oulasvirta, L. (2010). Public-Sector Accounting and the International Standardization Process of Presenting Financial Statements. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11 (2), 227–238.
- Oulasvirta, L. (2012). Sopivatko IFAC:n kansainväliset IPSAS-standardit julkissektorille? Teoksessa L.-M. Sinervo & J. Vakkuri (toim.) *Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan jublakirja*. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, 155–168.
- Oulasvirta, L. (2014). The reluctance of a developed country to choose International Public Sector Accounting Standards of the IFAC. A critical case study. *Critical Perspectives on Accounting* 2014(25), 272–285; myös online-versio doi:10.1016/j.cpa.2012.12.001.
- Saario, Martti (1969). *Kirjanpidon meno–tulo-teoria*. Otava, Helsinki.
- Valtion kirjanpitolautakunta, muistio IPSAS-standardeista ja niiden soveltamisesta valtion kirjanpidossa 30.11.2006, Dnro 545/58/2006, Helsinki.
- Valtion kirjanpitolautakunta, Comments on the consultation paper phase 1 of the IPSASB framework project, 31.3.2009, Helsinki.
- Vehmanen, P. (2008). *The Conceptual Framework of IPSASB from Theoretical Point of View*. A comment paper on the consultation paper phase 1 of the IPSASB framework project, University of Tampere.

Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointi ja kansallisten ihmisoikeusrakenteiden kehittäminen

Jukka Viljanen

Yleisesti perus- ja ihmisoikeuksien toimintaohjelman arvioinnista

Valtioneuvoston kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013 (Oikeusministeriö: Selvityksiä ja ohjeita 18/2012) on laatuaan ensimmäinen Suomessa tehty ns. national human rights action plan (NAP). Toimintaohjelman laatimisen taustalla on vuoden 1993 Wienin ihmisoikeuskonferenssissa tehty julistus, jossa todettiin:

71. The World Conference on Human Rights recommends that each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights.

Toimintaohjelman taustalla oli myös kansallinen ihmisoikeuspoliittinen keskustelu. Edellisen ihmisoikeusselonteon (VNS 7/2009 vp) yhteydessä eduskunnan antama kannanotto asetti vaatimuksen siitä, että ihmisoikeuspoliittista selontekoa täydennettäisiin kansallisella perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmalla. Eduskunnan toivomus oli, että toimintaohjelma hyväksyttäisiin hallituskauden alussa ja sen valmistelu yhdistettäisiin hallitusohjelman laatimiseen.

Ulkoasiainvaliokunta viittasi muun muassa Euroopan neuvoston ihmis-oikeusvaltuutetun suositukseen ja katsoi tarpeelliseksi konkretisoida hallitus-ohjelman yleisiä ihmisoikeuspoliittisia linjauksia toimintaohjelman avulla. Valiokunta painotti erityisesti, että toimintaohjelmassa olisi selkeästi tunnistettava ne ihmisoikeuspolitiikan osa-alueet, jotka ovat tärkeitä ja kiireellisiä niin kansainvälisten kuin kansallisten havaintojen pohjalta. Valiokunta korosti sitoutumista ihmis-oikeuspolitiikan koordinoimiseen ja ihmisoikeustoimintaohjelman resursointiin (UaVM 1/2010 vp, 3). Valiokunta mainitsi myös, että kuntien edustajien tulisi osallistua sekä tulevien selontekojen että toimintaohjelman laatimiseen (UaVM 1/ 2010 vp, 4).

Tampereen yliopiston julkisoikeuden tutkijaryhmä valittiin suorittamaan ensimmäisen ohjelman arviointia. Arviointiryhmään kuuluivat professori Jukka Viljanen, yliopistonlehtori Pauli Rautiainen, tutkija Heta Heiskanen, lehtori Tarja Seppä ja tutkija Siina Raskulla. Päävastuu arviointiraportin laatimisesta on ollut minulla, Rautiaisella ja Heiskasella. Asiakirjoihin perustuvan tutkimuksen lisäksi keräsimme laajan haastatteluaineiston. Teimme kattavan haastattelukierroksen eri ministeriöissä, laillisuusvalvojen (mm. oikeusasiamies ja molemmat apulaisoikeusasiamiehet) ja kansalaisjärjestöjen parissa. Lisäksi järjestimme kaksi seminaaria, joissa pääpuhujina toimivat oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, presidentti Tarja Halonen sekä entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio.

Toimintaohjelmaan tehdyssä arvioinnissa ei ole ollut tarkoituksena vain tutkia mennyttä, vaan tarjota myös välineitä tulevien perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmien laatimista varten. Suosittelemme raportissa toimintaohjelmien jatkamista, mutta samalla annoimme omat suosituksemme ja parannusehdotuksemme. Arviointiprosessi on osoittanut, että perus- ja ihmisoikeudet ovat osa suomalaista päätöksentekoa. Perus- ja ihmisoikeusasioita on opittu tunnistamaan ja niiden tärkeys oikeusjärjestyksen perustana on ymmärretty. Ihmisoikeustutkimusta ja ihmisoikeuskoulutusta on kuitenkin jatkettava, jotta toistaiseksi nuori ihmisoikeuskulttuuri juurruttaa itsensä vielä entistäkin syvemmälle niin valtioneuvoston toimintaan kuin jokaisen ihmisen arkeen.

Valmisteluprosessista, ihmisoikeusverkostosta ja ihmisoikeustoimijoiden paneelistä

Valmisteluprosessin tavoitteena oli saada aikaan konkreettisia hankkeita. Toimintaohjelman tavoitteena oli nostaa esille ne osa-alueet, joissa kansallisella ihmisoikeuspolitiikalla on työtä. Tärkeä osa tulevia toimintaohjelmia ja selonteokoja on nostaa esille niitäkin asioita, joissa on ongelmia. Kuten eräs valmisteluun osallistunut virkamies hyvin totesi: ”Läpinäkyvä hallinto on osa hyvää hallintoa. Uskalletaan sanoa ongelmat ääneen.”

Ohjelman valmistelussa käytettiin valtioneuvoston ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostoa eli jokaisesta ministeriöstä oli valmistelussa mukana edustaja. Tärkeä uudistus oli saada kaikki ministeriöt mukaan ihmisoikeusvuoropuheluun. Aikaisemmin kansallisessa perus- ja ihmisoikeuskeskustelussa on ollut kyse vahvasti oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön dominoimasta prosessista, jossa kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka oli keskeisessä asemassa.

Ihmisoikeusverkosto muutti valtioneuvoston sisäistä ihmisoikeusasioiden käsittelylogiikkaa. Kaikki ministeriöt osallistettiin ihmisoikeuspolitiikan koordinoituihin töihin, mikä teki ihmisoikeuspolitiikasta aiempaa selvemmin poikkihallinnollisen valtioneuvoston kaikkea toimintaa läpäisevän asian.

Ministeriöt joutuivat tunnistamaan oman hallinnonalansa perus- ja ihmisoikeusongelmat. Ministeriöt suhtautuivat kovin eri tavalla siihen, millä tasolla asioista päätetään ja millaisia hankkeita ohjelmaan liitetään. Joidenkin ministeriöiden kohdalla on havaittavissa aitoa ymmärrystä kokonaisuuden hallintaan, kun joissakin ministeriöissä toimittiin olemassa olevien resurssien puitteissa ja vältettiin laajentamasta tarkastelua uusiin hankkeisiin.

Ihmisoikeusverkoston jäsenet toimivat oman ministeriönsä koordinaattoreina siten, että he kokosivat omasta ministeriöstään hankkeita toimintaohjelmaa varten joko sisäisen kuulemisen tai muiden järjestelyn avulla. Arviointiraportissa korostetaan, että toimintatapa vaikutti merkittävästi siihen, että ihmisoikeustoimintaohjelmasta tuli lopulta sisällöllisesti ja temaattisesti epäyhtenäinen kokoelma ministeriöissä käynnissä olleista jollakin tavalla ihmisoikeuskäytäntöistä hankkeista, joille toimintaohjelma lähinnä antoi ihmisoikeuksia edistävän toimenpiteen statuksen.

Toimintaohjelman kehittämistä mietittäessä tulee kiinnittää huomiota niihin ihmisoikeuspolitiikan kannalta keskeisiin tasoihin, joihin valtioneuvostolähtöisellä hankkeella ei päästä. Erityisesti alue- ja kuntatason toimijat ovat niitä, joiden epäonnistuneet toimet tai laiminlyönnit ovat olleet otsikoissa (UaVM 1/2010 vp, 4/1). Kyse on myös asioista, jotka ovat tärkeitä kansalaisille eivätkä niinkään mittaa hallinnon järjestelmien tuottavuutta ja tehokkuutta. Ihmisoikeustoimintaohjelman voi ajatella tuovan jonkinlaista tasapainoa valtavirtaa edustaville valtion tuottavuusohjelmille (ks. VNT 2/2011 vp. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma; Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma korvasi valtionhallinnon tuottavuusohjelman, mutta edustaa samaa ajattelua).

Kansalaisjärjestöjen mukanaolo hankkeen valmistelussa ja seurannassa on ollut tärkeä innovaatio (ks. esim. Henriksson 2012). Oikeusministeriön asettama kansalaisjärjestöjen edustajista koostunut perus- ja ihmisoikeustoimijoiden paneeli (myöh. ihmisoikeuspaneeli) antoi tärkeää palautetta ja sen näkemykset on perusteltua huomioida seuraavaa ohjelmaa laadittaessa. Vastaavia yhteistyömuotoja pitää käyttää entistä enemmän. Pelkät lausuntokierrokset eivät välttämättä tuota sellaista yhteyttä kansalaisyhteiskuntaan kuin laajojen hankkeiden valmistelussa vaaditaan.

Myös Ihmisoikeuskeskuksen yhteydessä toimivan ihmisoikeusvaltuuskunnan roolia on syytä tarkastella. Nykyinen 40 jäsenen kokoonpano on osoittanut huonosti toimivaksi ja uudet aloitteet kuten valtuuskunnan seurantajaosto eivät ole vielä käytännössä osoittaneet, onko niillä mahdollisuuksia parantaa yhteyttä järjestöjen ja institutionaalisten rakenteiden välille. Kansalaisjärjestöjen rooli tulevissa prosesseissa tulee miettiä huolellisesti. Kattava joukko kansalaisyhteiskuntaa edustavia järjestöjä on joka tapauksessa saatava mukaan myös seuraavien ohjelmien valmisteluun.

Kansallisen ja ulkopoliittisen ihmisoikeuspolitiikan eriytymisestä

Ihmisoikeuspolitiikan historia Suomessa ajoittuu 1990-luvun loppuun. Historiaan sisältyy myös perus- ja ihmisoikeuskysymysten erillisyyden siemen. Ulkoasiainvaliokunta sai marraskuussa 1998 ulkoasianministeri Tarja Haloselta ensimmäisen Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa käsittelevän selonteon, jossa Suomen erityisiksi painopistealueiksi määriteltiin naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksien edistäminen. Nämä ryhmät otettiin myös erityisesti huomioon Suomen kehitysyhteistyössä ja muussa kahdenvälisessä toiminnassa. Valiokunnan mielestä selonteossa mainitut ihmisoikeuspolitiikan painopisteet oli valittu onnistuneesti (UaVM 25/1998 vp).

Suomi on määritellyt ulkopoliittiset ihmisoikeuspainopisteet, mutta kansallisella tasolla painopisteiden määrittelyä on vältetty. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueet eivät aina toteudu kansallisessa toiminnassa (PeVL 1/2010 vp, 3/I).

Selonteon johdannossa todetaan ihmisoikeuksien kansallisen ja kansainvälisen toimeenpanon olevan kansainvälisen keskinäisriippuvuuden lisääntyessä yhä enemmän sidoksissa toisiinsa. Kansallisen toiminnan katsotaan luovan pohjan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan uskottavuudelle. Näiden sinänsä perustelujen toteutumisen valossa on ongelmallista, että Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueet eivät aina toteudu kansallisessa toiminnassa.

Kansallisen ihmisoikeuspolitiikan ja ulkopoliittisen ihmisoikeuspolitiikan välillä on edelleen selkeä jakolinja, vaikka kansallisen ihmisoikeuspolitiikan painoarvo on vahvistunut.

Selonteon ja toimintaohjelman väliseen suhteeseen on etsittävä nykyistä selkeämpää mallia. Suomessa on edelleen ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön vetämän valmistelun seurauksena jonkinlainen erillisyysteesi olemassa, vaikka perus- ja ihmisoikeustutkimuksen tasolla erillisyysteesin mureneminen havaittiin jo kauan sitten (Scheinin 1991, 302). Onko tarkoituksenmukaista, että eduskunnan ulkoasiainvaliokunta antaa mietinnön ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta? Synnyttääkö käsittelyjen erillisyyys samalla nä-

kemyksen siitä, että perus- ja ihmisoikeudet ovat erillisiä eikä niiden käsittelyä voida yhdistää? Tällaisia täysin keinotekoisia jakolinjoja kansallisen ja ulkopolitiittisen ihmisoikeuskeskustelun välillä on pyrittävä liudentamaan.

Painopisteiden määrittelyssä kehitettävää

Arviointiraportissa kritisoidaan sitä, että eduskunnan toivoma ja vielä asettamispäätöksessä mainittu tavoite kansallisten ihmisoikeuspoliittisten painopisteiden määrittelystä ei toteutunut toimintaohjelmassa. Arvioinnin perusteella keskittyminen tiettyihin tärkeisiin ihmisoikeusteemoihin edistää paremmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tavoitetta kuin valittu varsin hajanainen joukko hankkeita.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa keskustelussa on tarve puhua myös epäkohtien poistamisesta suoritettavasta priorisoinnista. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ajattoman ihmisoikeuspolitiikan rinnalla tarvitaan hallitusohjelmaan sidottua ihmisoikeuspolitiikkaa, koska vain siten päästään aitoon resurssikeskusteluun. Taloudellisen järjestelmän yhteys poliittis-hallinnolliseen ja normatiiviseen järjestelmään on vähintään yhtä ajankohdainen kuin aikaisemmin (Vartola 1979, 178–179).

Perustuslakivaliokunnan parin vuoden takainen lausunto budjettiesitykseen (PeVL 13/2011 vp) toi tuomioistuineläytöksen resurssitarpeen esille:

Valiokunta pitää selvänä, että tuomioistuinten perusrahoitus on turvattava riittäväällä tavalla nyt käsillä olevassa tilanteessa, mutta katsoo samalla, että pitemmällä aikavälillä on toteutettava tarpeelliset rakenteelliset, menettelylliset ja muut uudistukset sekä toimenpiteet oikeusturvan kehittämiseksi siten, että oikeusturvan taso vastaa perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia.

Vastaavanlaista perus- ja ihmisoikeuskeskustelua pitää käydä laajemminkin budjettien käsittelyn yhteydessä. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma tarjoaa luontevan paikan tällaiselle keskustelulle, jos siinä yhteydessä aidosti keskustellaan myös käytettävistä resursseista. Merkittävänä puutteena voidaan pitää

sitä, että ensimmäisessä toimintaohjelmassa ei määritelty painopisteitä eikä hankkeille osoitettu myöskään niiden tarvitsemaa rahoitusta. Tähän ongelmaan on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan ihmisoikeusvaltuutettu tuoreimmassa Suomea koskevassa raportissa (Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report following his visit to Finland, 7–8). Järkevämpää on sen vuoksi jatkossa valita sellaiset kohteet, jotka hallituskauden aikana korjataan kuntoon ja huolehtia samassa yhteydessä, että niille taataan riittävä rahoitus.

Painopisteiden määrittelyssä merkitystä on sekä kansainvälisellä aineistolla että kansallisen materiaalin hyödyntämisellä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannanotot ovat ensi arvoisen tärkeitä samoin muiden kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevat johtopäätökset. Kansainväliseen materiaaliin kuuluu tietysti Suomen omat määräaikaisraportit YK:n sopimusvalvontaelimille, UPR-määräaikaisraportti YK:n ihmisoikeusneuvostolle sekä Euroopan neuvoston eri toimielimille tuotettu aineisto. Hyödynnettävien materiaalien joukosta kannattaa nostaa esille myös Euroopan unionin perusoikeusviraston laajat selvitykset.

Ihmisoikeuspolitiikan aloitetta pitää siirtää entistä enemmän kansallisille toimijoille. Luonteva rooli toimintaohjelman painopisteiden määrittelyssä kuuluu mielestäni perustuslakivaliokunnalle. Valiokunnan kannanotot ilmentävät niitä systemaattisia ihmisoikeusongelmia, joita tulee seuraavan hallituskauden aikana korjata. Yhdessä yleisten lainvalvojen tulkintakäytännön kanssa valiokuntakannanottojen avulla voidaan perustella painopisteiden valintaa.

Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toiminta edistää ihmisoikeuspainopisteiden määrittelyä. Arviointiryhmässä arvostettiin oikeusasiamies Jääskeläisen listausta Suomen keskeisistä ihmisoikeusongelmista (HS 1.11.2011). Juuri tällaisten avausten avulla voidaan määritellä seuraavan toimintaohjelman painopisteet.

Lopuksi tässäkin yhteydessä on syytä tuoda esille arviointiraportissa otettu kanta siitä, että erilaiset ihmisoikeustoimijat tulee saattaa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota Ihmis-

oikeuskeskuksen täysin riittämättömään resursointiin. Nykyinen tilanne ei voi olla eduksi Suomen maineelle ihmisoikeuksiin vakavasti suhtautuvana maana.

Ihmisoikeustoimintaohjelman vaikutusten seurantaan kehitettävä ja ihmisoikeuskoulutuksen ja kasvatuksen asemasta huolehdittava

Toimintaohjelman valmistelu suoritettiin hyvin kiireisellä aikataululla. Yksi tavoite jätettiin tarkoituksella arviointivaiheeseen eli miten ihmisoikeusindikaattoreita tulisi kehittää. Ihmisoikeusindikaattoreita käytetään ihmisoikeuspolitiikan seurantaan ja eri ihmisoikeusalueiden toteutumisen arviointiin. Indikaattorit jaetaan ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumista kuvaaviin rakenneindikaattoreihin, ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa kuvaaviin prosessi-indikaattoreihin ja ihmisoikeuksien tosiasiallista toteutumista ihmisten elämänpiirissä kuvaaviin lopputulosindikaattoreihin (ks. indikaattoreista esim. Rautiainen 2014). Ihmisoikeusindikaattorien luotettavuudesta on syntynyt paljon keskustelua. Kvantitatiiviset menetelmät eivät poista väärinkäytön ongelmia vaan luovat jopa uusia potentiaalisia ongelmia. Väärinkäytön mahdollisuudet pitää tiedostaa, mutta indikaattorit ovat siitä huolimatta käytökelpoisia työkaluja ihmisoikeuspoliittisia valintoja tehtäessä (ks. Rosga & Satterthwaite 2012, 297–316).

Kansallisen ihmisoikeusseurannan merkitystä on tuotu esille myös tutkimuksen puolella. Seurannalle on kuitenkin asetettava tiettyjä perusvaatimuksia. Esimerkiksi Gauthier de Beco on korostanut, että ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa pitää huomioida neljä vaatimusta. Hän korostaa ensinnäkin, että ihmisoikeusseuranta on osa yleisempää strategiaa, jossa tapahtuu säännöllistä tiedonkeruuta julkishallinnon eri lohkoissa. Toiseksi ihmisoikeusseurannan on oltava itsenäistä ja uskottavaa. Kolmanneksi seurantaan pitää liittyä korjaavat toimenpiteet, joilla ihmisoikeustilannetta parannetaan. Neljänneksi hän painottaa, että ihmisoikeusseurannan on oltava osallistuvaa. Siinä pitää olla mukana muitakin toimijoita kuin viranomaistahoja (De Beco 2010, 51–52).

Suomen ihmisoikeustilannetta yleisesti kartoittavien ihmisoikeusindikaattorien kehittämistä oli tarkoitus jatkaa toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen osana toimintaohjelmahanketta 2 (Perus- ja ihmisoikeuksien seurannan kehittämishanke, ml. indikaattorien kehittäminen). Sen puitteissa oli tarkoitus rakentaa sekä eri elämänaalueet kattavat perus- ja ihmisoikeusindikaattorit että tunnistettuja perus- ja ihmisoikeusongelmia koskeva seuranta-tietokanta. Tavoitteena oli indikaattorien helppo hyödynnettävyys sekä julkaiseminen laajasti, esimerkiksi Findikaattori-palvelua käyttämällä. Hanke oli sovittu toteutettavaksi vuoden 2013 loppuun mennessä ja siitä olivat vastuussa kaikki ministeriöt valtioneuvoston kanslian johdolla. Toimintaohjelmahanke ei kuitenkaan käytännössä toteutunut millään tavalla ja sen tosiasiallisesta toteuttamisesta on arviointiryhmän käsityksen mukaan luovuttu melko pian toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen.

Tämä keskenjäänyt indikaattorien kehittämistyö on saatava jatkossa rahoituksen piiriin. Resurssien jakamista pohdittaessa on suotavaa, että indikaattoritiedon tärkeys ymmärretään. Suomessa ollaan kaikilla ihmisoikeuspolitiikan osa-alueilla vasta perusrakenteiden pystytysvaiheessa. Ihmisoikeusindikaattoreilla on eniten annettavaa suomalaiselle ihmisoikeuspolitiikalle silloin, kun ne voidaan kytkeä ihmisoikeusarkkitehtuurin muihin osa-alueisiin, kuten Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskuntaan, politiikkatoimien ihmisoikeusvaikutusten ennakointiin sekä ihmis-oikeustoimintaohjelman laadintaan ja seurantaan.

Toimintaohjelman toteutumisen seuranta annettiin sen laadinnasta keskeisesti vastanneen valtio-neuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston (ihmisoikeusverkosto) vastuulle. Verkoston työtä on tukenut oikeusministeriön asettama ihmisoikeuspaneeli, joka koostuu pääosin kansalaisjärjestöjen edustajista. Paneelin rooli seurannassa on siirtymässä ihmisoikeusvaltuuskunnan seurantajaostolle. Kuten todettiin, tutkimusten mukaan juuri muiden kuin viranomaistahojen osallistuminen seurantaan on aivan olennaista.

Seurannalla voi katsoa olleen positiivisia vaikutuksia. Toimintaohjelman tuoma lisäseuranta vauhditti virkamiesten mukaan sellaisia hankkeita, jotka muuten olisivat ”tiukentuneiden rahahanojen armoilla”. Näin hankkeiden

sisällyttämällä toimintaohjelmaan voidaan katsoa olleen myönteisiä vaikutuksia hankkeiden toteutumisen näkökulmasta. Kokonaisuutena kuitenkin seuranta on merkittävästi kehitettävä ja seuraavan toimintaohjelman kohdalla on mietittävä toimivampia ratkaisuja, joissa myös kansalaisjärjestöt ovat mukana.

Isoja ratkaisuja vaaditaan myös sen suhteen, miten kansainvälisestä valvontaelinkäytännöstä saatu palaute otetaan huomioon viranomaisten toiminnassa. Kansainvälisen valvontakäytännön aktiivinen seuraaminen tyydyttävällä tavalla on jätetty kansallisessa ihmisoikeusjärjestelmässä hoitamatta. Tätä seurantaan liittyvää ongelmaa ei ole tunnistettu toimintaohjelman valmistelun yhteydessä eikä keinoja sen korjaamiseksi ole lähdetty miettimään.

Kyse on pitkään jatkuneesta ongelmasta, joka voidaan korjata varsin helposti esimerkiksi yliopistojen avulla. Ministeriöt voisivat toimia aikaisempaa useammin tutkimusten tilaajana ja yhteistyökumppaneina. Ihmisoikeustutkimukseen liittyvien yhteistyöhankkeiden avulla valvontakäytäntöön perustuvaa tietoa voidaan koota helposti sekä viranomaisten että kansalaisten käytössä olevaksi aineistoksi.

Tutkimuksen ohella arviointiraportissa pidettiin tärkeänä, että ihmisoikeuskoulutuksen ja kasvatuksen merkitys ymmärretään ja siihen panostetaan riittävästi. Koulutusta tarvitaan etenkin alue- ja paikallistasolla. Demokratiapoliittisessa selonteossa painotetaan demokratiakasvatusta (Avoim ja yhdenvertainen osallistuminen 2014, 59–61). Yhteyttä ihmisoikeuskasvatukseen ei siinä kuitenkaan tunnisteta. Työekonomisesti olisi järkevää käsitellä demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta yhtenäisenä kokonaisuutena – tällöin ei luotaisi toisiaan lähellä oleville asioille päällekkäisiä rakenteita.

Seurantavaihe on yksi arvioinnissa havaittu keskeinen ongelmakohta. Seurantaan tarvitaan huomattavasti enemmän aikaa ja resursseja. Seurannan resursointitarvetta perustelee jo se, että osa hankkeista on laajoja ja valtakunnallisia ja osa taas paikallisia. Seurannan kehittämiseksi olisi tärkeää kytkeä perus- ja ihmisoikeuksien jatkuva seuranta niin ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kuin ihmisoikeusindikaattorien muodossa osaksi kaikkea ihmisoikeusvaikutteista toimintaa.

Yhteenvetoa

Kansallisen ihmisoikeuspolitiikan määrittely on otettava pysyväksi osaksi hallitusohjelman laadintaa. Ihmisoikeuskulttuurin kehittyminen tarkoittaa ihmisoikeuksien aktiivisempaa huomioimista poliittisessa päätöksenteossa. Myös työvälineiden pitää olla kunnossa. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi pitää toteuttaa kauttaaltaan kaikissa ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisissä hankkeissa. Ihmisoikeusindikaattorien kehittelyyn pitää suunnata lisää rahaa luontevana osana demokratiaindikaattorien aloittamaa trendiä.

Hallituskauden alussa tapahtuva ihmisoikeuspolitiikan kansallisten painopisteiden valinta ja sitoutuminen kauden aikana korjaamaan epäkohdat on perusteltu osa modernia ihmisoikeuskeskustelua. Resursointikeskustelussa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle avautuu uudentyypinen rooli. Perustuslakivaliokunta voi osallistua ihmisoikeuspainopisteiden valintaan esimerkiksi selonteon yhteydessä nostamalla esille tiettyjä teemoja, jotka seuraavalla vaalikaudella tulee korjata. Valinnat voitaisiin kytkeä vaalikauden aikana laki-hankkeiden käsittelyssä paljastuneisiin ongelmiin ja suhteuttaa valiokunnan vakiintuneeseen tulkintalinjaan. Pitempiaikainen ihmisoikeuspolitiikka ja hallituksen valitsemat painopisteet eivät tällaisessa mallissa ole ristiriidassa vaan enemmänkin tukemassa toisiaan.

Kansallisten ihmisoikeustoimijoiden yhdistämistä saman katon alle on puuhattu pitkään. Aika on nyt kypsä ”Ihmisoikeustalon” perustamiselle. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen rakennettava asiantuntijakeskus olisi järkein vaihtoehto. Keskeistä on kiinnittää huomiota riittävien resurssien, itsenäisyyden ja sitä kautta uskottavuuden antamiseen tällaiselle toimijalle. Jos ihmisoikeustyötä ajatellaan keskeisenä osana modernin valtion toimintaa, rakenteiden pitää välittää myös samaa kuvaa. Gauthier de Becon esille nostamat vaatimukset tarjoavat hyvän pohjan kansallisen seurannan rakentamiselle. Ihmisoikeusrakenteisiin on sen vuoksi liityttävä myös aktiivinen vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Lähteet

- Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokraatiopoliittinen selonteko 2014, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 15/2014.
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report by Nils Muiznieks, following his visit to Finland from 11 to 13 June 2012, CommDH (2012) 27. 25.9.2012.
- De Beco, Gauthier (2010). *Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*. Bruylant.
- Helsingin Sanomat*. Ihmisoikeusloukkauksia Suomessa. 1.11.2011.
- Henriksson, Anna-Maja (2012). Vieraskynä: Ihmisoikeuksia voi parantaa Suomesakin. *Helsingin Sanomat* 22.4.2012.
- Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopolitiikka. Ulkoasiainministeriön selvitys 29.11.2000, MINS 10/2000 vp. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 9/2000.
- Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 18/2012.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/2004 vp (PeVL 23/2004 vp). Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2010 vp (PeVL 1/2010 vp). Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 13/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2012.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2012 vp (PeVL 16/2012 vp). Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013.
- Rautiainen, Pauli (2014). Sananvapautta mittaamassa – onko oikeusperusteisilla ihmisoikeusindikaattoreilla annettavaa suomalaiselle sananvapauskeskustelulle? Sananvapaus puntarissa. Teoksessa Päivi Tiilikka (toim.) *Viestintäoikeuden vuosikirja 2013*. Forum Juris, 38–56.
- Rosga, AnnJanette & Satterthwaite, Margaret L. (2012). Measuring Human Rights, UN indicators in Critical Perspective. Teoksessa Kevin E. Davis & Angelina Fisher & Benedict Kingsbury & Sally Engle Merry (eds.) *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford University Press.
- Scheinin, Martin (1991). *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Ulkoasiainministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998, <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=69319&GUID={C35EB1A0-D124-43E8-A27F-21A7A87BEDD9}>

- Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 3/2001 vp. Ministeriön selvitys ihmisoikeuksista ja Suomen ulkopoliitiikasta (UaVL 3/2001 vp).
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 25/1998 vp. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1997 siltä osin kuin se koskee suhteita ulkovaltoihin.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2010 vp (UaVM 1/2010 vp). Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Tampere. Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, VNS 2/2004 vp.
- Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, VNS 7/2009 vp.
- Valtioneuvoston tiedonanto VNT 2/2011 vp 22.6.2011 nimitetyn pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmasta.
- Viljanen, Jukka & Rautiainen, Pauli & Heiskanen, Heta & Seppä, Tarja (2014). *Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi*. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 19.

Hallinnon umpikuja: Retoriikkaa ja realiteetteja kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteissa Bangladeshissa

Farhard Hossain, Mohammed Asaduzzaman &
Muhammad Azizuddin

Johdanto

Taloudellisesta globalisaatiosta johtuen, informaatioteknologian merkittävä esiinmarssi, kansallisen ja kansainvälisen politiikanmuuttuvat näkymät koko kehittyvässä maailmassa, aiemman poliittisen järjestyksen romahtaminen, laajamittainen poliittinen ja hallinnollinen korruptio sekä kansalaisjärjestöjen nousu köyhyyden lievittäjinä ovat muuttaneet keskustelua julkishallinnosta, hallintotavasta ja kansainvälisestä kehityksestä. Valtavasta ulkomaisesta avusta ja neuvonannosta sekä useista uudistusaloitteista huolimatta kehittyvien maiden paikallishallinto on edelleen heikkoa, vailla viitekehystä, huonoa, kyvyttöntä ja korruptoitunutta. On toistuvasti esitetty, että nykyisen, vailla viitekehystä olevan hallintorakenteen vuoksi köyhät kansakunnat eivät kykene selviämään huonon hallintonsa negatiivisista piirteistä. Toisaalta, kaikista rajoitteistaan huolimatta, kansalaisjärjestöt pärjäävät hyvin ja ovat saavuttaneet enemmän mainetta kuin julkiset instituutiot. Tästä johtuen kansalaisjärjestöjen toiminta on noussut maailman tapahtumiin vaikuttavaksi tekijäksi ja siitä on tullut erottamaton osa sitä yhteisörakennetta, joka pyrkii ratkaisemaan köyhyyden, alikehittyneisyyden, sukupuolten tasa-arvon, ympäristönsuojelun, katastrofienhallinnan, ihmisoikeuksien muiden sosiaalisten kysymysten ongelmia kehittyvissä maissa (Bhardwaj et al. 2011).

Kansalaisjärjestöillä on Bangladeshissa tärkeä tehtävä täydentää valtion toimia. Bangladesh tunnetaan siitä, että siellä syntyy alkuperältään, tavoitteiltaan ja agendaltaan mitä erilaisimpia kansalaisjärjestöjä. On esitetty, että kansalaisjärjestöjen synnyllä Bangladeshissa on suora yhteys hallitusten epäonnistumiseen kansan toiveiden ja pyrkimysten toteuttamisessa (Hasan et al. 1992).

Maailmanpankin (1991a; 1991b) mukaan kansalaisjärjestöt ja -yhteisöt ovat julkisia instituutioita tehokkaampia tavoittamaan maaseudun köyhää väestöä. Kansalaisjärjestöt eivät ainoastaan tavoita köyhiä tehokkaammin vaan kykenevät myös toimittamaan palveluja ja toteuttamaan ohjelmia tehokkaammin. Toisin sanoen, kansalaisjärjestöt saavat köyhät toimimaan ja varmistavat heidän osallistumisensa ohjelman laadintaan ja toteutukseen paremmin kuin julkiset instituutiot.

On selvää, että kansalaisjärjestöt ovat Bangladeshin kaltaisissa maissa nousseet vaihtoehtoisiksi toimijoiksi kehittämistyössä, ja niiden on tunnustettu saaneen paljon aikaa köyhien hyvinvoinnin kohottamiseksi. Mikrolainatoiminnalla on juurensa Bangladeshissa ja Grameen-pankissa, joka on tullut kansainvälisesti tunnetuksi. Bangladeshissa on paljon kansalaisjärjestöjä, ja suurin osa niistä on perustettu Grameenin mallin mukaisesti. Grameenin mallia on valtavan menestyksensä ansiosta toisinnettu useissa maissa. Aivan viime aikoina, 2021-vision yhteydessä, nyt vallassa oleva puolue odottaa, että kansalaisjärjestöt esittävät hallitukselle kehitystavoitteet ja toimivat täydentävänä voimana valtion toimenpiteissä.¹

Anheier (1990) nostaa tämän toimijan esiin sosiaalisin, taloudellisin, poliittisin ja kulttuurisin perustein kehittyvälle maailmalle edullisimpana. Myös Brown (1988) esittää, että kansalaisjärjestöjä voidaan lisäksi pitää tarpeellisina katalysaattoreina vapauttamaan köyhien ja äänettömien energia ja voimavarat sekä rakentamaan monimuotoista ja demokraattista yhteiskuntaa. Tästä johtuen kansainväliset avustusjärjestöt toistuvasti kannustavat kansalaisjärjestöjä ja valtiota läheisempään suhteeseen (Brinkerhoff 2002; Young 2000; Tvedt 2002; Clark 1995; Lillehammer 2003; Najam 2000). Tärkeintä on, että kummankin osapuolen olisi todella vaikeaa jättää toisensa huomiotta. Rakentava

1 <http://www.ngoab.gov.bd/Main.php?Id=47>, accessed 27.01.2014.

ja ystävällinen suhde kansalaisjärjestöjen ja valtion välillä on näin ollen välttämättömyys.

Kuitenkin, huolimatta kansalaisjärjestöjen kasvavasta roolista köyhyyden lievittämisessä, mitään muodollista suhdetta ei vielä ole syntynyt niiden ja valtion välille Bangladeshissa. Joissakin tapauksissa näiden kahden väliselle suhteelle on maan itsenäistymisestä lähtien pikemminkin ollut poliittiset perusteet. Tutkimuksemme tarkoituksena on tutkia valtion ja kansalaisjärjestöjen suhdetta, eli mitä siinä on Bangladeshissa tapahtunut viimeisten 40 vuoden aikana ja mikä on ollut näiden tahojen suhde toisiinsa? Esitämme, että muodollinen ja kestävä järjestösuhde valtion ja kansalaisjärjestöjen välillä on välttämättömyys valtavan köyhyyden helpottamiseksi sekä toisaalta rehtovan korruption vähentämiseksi ja toisaalta parempien palvelujen tarjoamiseksi köyhälle kansanosalle Bangladeshissa.

Tutkimuksemme jakautuu neljään osaan. Ensimmäisessä osassa kuvataan kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen merkityksellisyyttä. Toisessa selvitetään kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen rakennetta. Kolmannessa osassa käsitellään kansalaisjärjestöjen kasvua ja kehitystä Bangladeshissa. Neljännen osan pohdinnan aiheena on retoriikka ja realiteetit kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteessa Bangladeshissa. Yhteenvedo esitetään tutkimuksen päätösosassa.

Kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteet: lähtökohdat

Loputtomat hallinnon kriisit kehittyvässä maailmassa ovat ohjanneet kehitystä vaihtoehtoihin lähestymistapoihin hallinnon ongelmien ratkaisemiseksi 2000-luvulla. Lisäksi globalisaatio on huomattavasti heikentänyt perinteistä hallintoprosessia. 1990-luvulla nähtiin kansalaisjärjestöjen voimakas nousu osallistumaan globaaliin hallintoon (Gemmill & Bamidele Izu 2002). Kansalaisjärjestöt ovat muutostoimijoina jo saavuttaneet vahvan aseman nykyisessä kehityskeskustelussa. Kuten Fisher (1998) on esittänyt, lisääntyvät haasteet kestäväan kehitykseen pyrittäessä ovat ...avanneet ennennäkemättömiä mahdollisuuksia kansalaisjärjestöille ei vain hallitusten vaihtamiseen vaan myös protesteihin niitä kohtaan, niihin vaikuttamiseen ja yhteistyöhön niiden kans-

sa. Lyhyesti sanottuna, radikaalisti muuttaa tapaa, jolla ihmisiä hallitaan suurimmassa osassa maailmaa.

Kansalaisjärjestöjen ja valtion välisillä suhteilla viitataan vuorovaikutustilanteisiin, eli siihen miten osapuolet ovat toisensa kokeneet ja mitä konkreettisia toimia rajapinnassa on ollut. Farrington ja Bebbington (1993) tunnistivat kaksi pääsyötä sille, että kansalaisjärjestöt luovat suhteen valtioon: *oman vapaaehtoistoiminnan parantaminen sekä vaikuttaminen poliittisiin päätöksiin ja politiikkaan järjestön yleisiä tavoitteita hyödyttävästi*. Samalla tavoin hallitus luo poliittista liikkumatilaa, jossa kansalaisjärjestöt toimivat (Jenkins 1995). Tästä näkökulmasta voidaan poliittiset järjestelmät jakaa kolmeen kategoriaan sen määrittelemiseksi, millaiset kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteet ovat (Tandon 1989; Clark 1991; Farrington & Bebbington 1993). Kategoriat ovat: *sotilasdiktatuurit, yksipuoluejärjestelmät ja vapaat demokraattiset järjestelmät*. Kahdessa ensiksi mainitussa järjestelmässä kansalaisjärjestöjen toiminta on rajoitettua ja järjestöjen ja valtion väliset suhteet ovat poliittisesti ohjattuja.

Sotilasdiktatuurit ja yksipuoluejärjestelmät ovat epädemokraattisia. Näiden poliittisten järjestelmien alaisuudessa kansalaisjärjestöjen toiminta on hyvin rajoitettua, valvottua ja poliittisesti suuntautunutta. Toisaalta, vapaata demokraattista järjestelmää pidetään kansalaisjärjestöjen toiminnan kannalta suotuisana, koska se antaa poliittista liikkumavaraa ja tilaa toimia. On ehkä ironista, että Bangladeshin poliittisessa historiassa on käyty läpi jokainen näistä kolmesta järjestelmästä. Yksipuoluejärjestelmän aika ei toisin ollut pitkä, mutta sotilasdiktatuuri hallitsi maata lähes 15 vuotta (1975–1990) sen 43-vuotisesta historiasta. Tarkasti ottaen demokraattinen hallinto alkoi Bangladeshissa vuonna 1991, ja järjestelmä on vapaa demokratia. Näin ollen kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteet ovat viimeisten 43 vuoden aikana kokeneet monia erilaisia toimintaympäristöjä.

On olemassa myös muunlaisia lähestymistapoja/tutkimuksia, jotka analysoivat kansalaisjärjestöjen ja valtion välisiä suhteita. Niihin kuuluvat rakenteelliset ja poliittisesti suuntautuneet tutkimukset (Kohli 1991; Kothari 1990; Farrington & Lewis 1993; Heyzer et al. 1995). Rakenteellisissa tutkimuksissa kansalaisjärjestöt on asetettu laajempaan valtion ja yhteiskunnan suhteiden viitekehykseen. Tämän lähestymistavan mukaan kansalaisjärjestöjen nou-

su johtuu valtion auktoriteetin ja poliittisten puolueiden heikkenemisestä. Kansalaisjärjestöjen puolestapuhujat ja Kansainvälinen kehitysjärjestö (IDA) kannattavat tätä näkökantaa. Rakenteellisten tutkimusten mukaan vapaaehtoisuus on yksi kansakunnan rakentamisen keskeisiä tekijöitä Bangladeshin kaltaisissa kehittyvissä maissa. Tähän liittyy myös oletus, että tehokas yhteistyö osapuolten kesken tasavertaisesti luo synergisiä tuloksia, eli suhde ei olisi nollasummapeliä (Farrington & Lewis 1993; Heyzer et al. 1995). Synergia voidaan jakaa osatekijöihin, joita ovat täydentävyys ja uppoutuneisuus ja keskinäinen riippuvuus (Evans 1996). Täydentävyyden mukaan vastuut jaetaan kansalaisjärjestöjen ja valtion kesken, uppoutuneisuus puolestaan tarkoittaa päivittäistä kanssakäymistä ja normeja ja lojaliteetteja kansalaisjärjestöjen ja valtion välillä.

Eteläisen Aasian maiden ja erityisesti Bangladeshin kohdalla näiden kahden osapuolen suhteita voidaan pitää hauraina ja hallitsevien puolueiden sekä osin myös virkamiesten halukkuudesta riippuvaisina. Halukkuuden hauraus liittyy suhteiden isäntä-logiikkaan. On tärkeä huomata, että halukkuus perustuu henkilösyihin, ja jos jokin häiritsee tällaista suhdetta, kansalaisjärjestön yhteydet virkamiehiin ja muihin valtion koneistossa työskenteleviin katkaistaan välittömästi (Holloway 1998).

Kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden rakenne

Johtuen kansalaisjärjestöjen kasvavasta roolista kehityksessä ja toimijana sosiaalisessa muutoksessa, kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden tärkeydestä on tullut tärkeä politiikan asiakysymys kehittyvässä maailmassa. Kriittistä huolimatta kansalaisjärjestöjä pidetään yhtenä kehitysprosessin tärkeimmistä toimijoista, sillä ne tuottavat välttämättömiä palveluja köyhille (Clark 1995). Maailmanpankki (1990) on toistuvasti korostanut myönteistä asennetta kansalaisjärjestöjen toimia kohtaan yhdessä valtion toimien kanssa, ja se on suositellut kansalaisjärjestöjen toiminnan laajentamista täydentämään valtion toimenpiteitä ja tuomaan kilpailun kautta parannusta palvelujen tarjontaan (White 1999, 308). Tämän seurauksena kansalaisjärjestöjen ja valtion suhde

on nostettu etusijalle niin kansallisissa kuin kansainvälisissäkin kehitysyhteisöissä.

On kuitenkin ironista, että kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteille ei toistaiseksi ole kehitetty vankkaa teoreettista ja metodologista rakennetta. Yli vuosikymmen sitten Seibel (1992) esitti kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden nousevan kolmesta keskeisestä tekijästä: resurssivirtojen analyysi, organisaatioiden välisen kanssakäynnin tyyli ja suhteellinen etu (Najam 2000, 6). Jennifer (1998) esittelee kahdeksankohtaisen skaalan erilaisista suhteista: tukahduttaminen, kanssakilpailu, avoin kilpailu, sopimus pohjaisuus, kolmannen osapuolen hallinnointi, yhteistyö, täydentävä asema, yhteistoiminta (Najam 2000, 6). Fisher (1998) puolestaan ehdottaa hienojakoisempaa rakenneskaalaa, joka lähtee valtion kansalaisjärjestöjen tukahduttamisesta ja etenee niiden huomiotta jättämiseen, järjestöjen valikointiin, niiden hyväksikäyttöön ilman halua ottaa niitä valvontaan, aitoon yhteistyöhön ja päättyy itsenäiseen kumppanuuteen.

Brinkerhoff (2002) ehdottaa kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen järjestämistä kumppanuusrakenteella. Hänestä julkisten palvelujen tarpeiden ja haasteiden luonnetta ja mittakaavaa ei voi käsitellä erillisesti, ja niiden monimutkaisuuden ja ehdottomuuden ratkaiseminen vaatii useita toimijoita ja resursseja. Hän korostaa edelleen, että tällainen kumppanuus kansalaisjärjestöjen ja valtion välillä voi tuottaa keinon kehittää strategista suuntaa ja koordinaatiota tässä yhteydessä ja nautaa mahdollisuuden sellaiseen palvelujen mittakaavaan ja integraatioon, joka ei olisi yhdelle toimijalle yksinään mahdollista. Empiirisen kokemuksen ja käytössä olevan kirjallisuuden perusteella Najam (2000, 7) suosittelee neljää mahdollista yhdistelmää kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden järjestämiselle: (1) samankaltaisten päämäärien etsintä samankaltaisin keinoin; (2) erilaisten päämäärien etsintä erilaisin keinoin; (3) samankaltaisten päämäärien etsintä suosien kuitenkin erilaisia keinoja; ja (4) samankaltaisten keinojen suosiminen mutta pyrkien erilaisiin päämääriin. Englanninkielisten sanojen mukaan hän kutsuu näitä kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden neljäksi C:ksi: (1) cooperation (yhteistyö); (2) confrontation (vastakkainasettelu); (3) complementary (täydentäminen); ja (4) co-option (valinta).

Clark (1995) korostaa joitakin kattavia periaatteita, joilla valtiovalta voi vaikuttaa kansalaisjärjestöjen toimintaan ja vastaavasti myös järjestöt voivat vaikuttaa valtiovallan toimintaan. Periaatteet, joiden kautta valtiovalta voi vaikuttaa kansalaisjärjestön toimintaan ovat: (1) hallinnon luonne ja laatu; (2) lain asettamat puitteet; (3) verotuspolitiikka; (4) yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa; (5) julkinen neuvottelu ja tiedotus; (6) koordinointi; ja (7) virallinen tuki. Samalla tavoin hän (1991) esittää joitakin periaatteita, joilla kansalaisjärjestöt voivat kehityksen pääsuuntaan. Ne ovat: (1) rohkaista virallisia avustustahoja ja ministeriöitä ottamaan käyttöön vapaaehtoisen sektorin piirissä kehitettyjä menestyksekkäitä lähestymistapoja; (2) kertoa yleisölle ja saada se tietoiseksi oikeuksistaan ja oikeutuksistaan valtion ohjelmien nojalla; (3) viritä virallisia ohjelmia kansalaisten tarpeiden mukaisiksi toimimalla yleisen mielipiteen ja paikallisen kokemuksen kanavana; (4) tehdä toiminnallista yhteistyötä virallisten tahojen kanssa; (5) vaikuttaa kansallisten ja kansainvälisten instituutioiden paikalliseen kehityspolitiikkaan; sekä (6) auttaa hallitusta ja lahjoittajia laatimaan tehokkaampia kehitysstrategioita vahvistamalla instituutioita, henkilökuntaa kouluttamalla ja johdon kapasiteettia parantamalla.

Dennis R. Young (2000, 150–151) esittää kolme vaihtoehtoista mallia kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen järjestämiseksi. Ne ovat: itsenäisesti täydentävä, täydentävä kumppani ja vastapuolena toimiminen. Itsenäisesti täydentävän mallin mukaan kansalaisjärjestöjen katsotaan täyttävän ne yleiset tarpeet, joita valtio ei tyydytä. Täydentävän kumppanin malli on edelliselle vastakkainen sikäli, että siinä kansalaisjärjestöt ja valtio nähdään kumppaneina, ja järjestöjen tehtävänä on auttaa tuottamaan julkisia palveluja, jotka valtio pääosin rahoittaa. Tässä tapauksessa kansalaisjärjestöjen ja valtion kuluilla on suora suhde toisiinsa. Toimiessaan vastapuolena kansalaisjärjestöt pyrkivät saamaan aikaan muutoksia politiikassa ja vahtimaan, että valtio pitää huolen vastuustaan kansalaisia kohtaan. Vastaavasti valtio taas pyrkii vaikuttamaan kansalaisjärjestöjen käyttäytymiseen säätelemällä niiden palveluja sekä myös vastaamalla niiden tukialoitteisiin.

Tutkimuskirjallisuudesta olemme siis löytäneet erilaisia strategioita kansalaisjärjestöjen ja valtion välisen suhteen järjestämiseksi. On kuitenkin niin, että näitä strategioita ei ole täysin pantu täytäntöön missään maassa. Joita-

kin tapauksia lukuun ottamatta, kaikkein suurin pettymys on se, että vaikka Bangladesh on yksi hedelmällisimmistä maista kansalaisjärjestöjen kasvulle, se ei erotu tässä suhteessa muista maista. Vaikka Bangladeshin kansalaisjärjestöt ovat saavuttaneet kansainvälistä mainetta keksimistään mikrolainoista, epämuodollisesta koulutuksesta, naisten voimaannuttamisesta sekä perusterveydenhuollon tuottamisesta, mitään rakennetta kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen järjestämiseksi ei ole vielä saatu aikaan. Itsenäistymisen jälkeen Bangladeshin hallitukset ovat kuitenkin saattaneet voimaan joitakin rakenteellisia säädöksiä kansalaisjärjestöjen vastuullisuuden valvomiseksi ja varmistamiseksi:

- Ulkomaisia rahalahjoituksia (vapaacheitoseen toimintaan) koskevat säädökset (Foreign Donations (Voluntary Activities) Regulation Ordinance 1978 (muutettu 1982));
- Ulkomaisia lahjoittajia koskevat säädökset (The Foreign Contributions by (Regulations) Ordinance 1982);
- Kansalaisjärjestöasioita hoitava toimisto (NGO Affairs Bureau (NGOAB) 1990);
- Hallituksen kansalaisjärjestöasiainneuvosto (Government NGO Consultative Council 1996).

Kansalaisjärjestöjen kasvu ja kehitys Bangladeshissa

Vapaacheitoisilla järjestöillä on pitkä historia sotien ja luonnonkatastrofien uhrien auttajina sekä hyvinvointipalvelujen tuottajina köyhille (Begum 2000). Samalla tavoin kansalaisjärjestöjen syntyminen on Bangladeshissa tiukasti sidoksissa omatoimisiin kyläjärjestelmiin (Gram Janapad). Kun ei ollut hyvinvoinnista huolehtivaa julkista järjestelmää tai muita ulkoisia mahdollisuuksia, ja ihmisten piti kuitenkin tyydyttää yhteisölliset halunsa, tarpeensa ja toiveensa, niin syntyi objektiivinen tilanne kansalaistoiminnalle ja hyvin usein sosiaalisen eliitin johtamana. Tarve yhteisölliseen elämään yleensä ja yhteiskunnan hallitsevat osat loivat ihanteellisen tilanteen kansalaisjärjestöjen toiminnan

kasvulle Bangladeshissa, mutta uskonnollinen henki ja kulttuuriset pyrkimykset ovat aina tärkeässä asemassa kaikessa filantrooppisessa työssä bangladeshilaisessa maaseutuyhteisössä.

Historiallisesti ei paikallisia julkisia instituutioita ole voitu kehittää Bangladeshissa. Julkinen byrokraatia on instituutiona täysin kyvytön vastaamaan aliehkittyneisyyden dynamiikkaan ja maan kehitystarpeisiin. Ne ihmisten epäinhimilliset kärsimykset sekä se infrastruktuurin ja maan taloudellisen selkärangan laajamittainen tuho, joiden aiheuttajana oli vuoden 1971 vapausota, vaativat välitöntä helpotusta ja kuntoutustoimenpiteitä. Valtiovallalla oli edessään talouden uudistus ja uudelleenrakennustehtävä vapaussodan jälkeen. Hallituksella ei kuitenkaan yksinään ollut sen paremmin kykyä kuin tarvittavaa institutionaalista koneistoakaan sellaisten valtavien ongelmien laajuutta ja moninaisuutta. Tämä tilanne johti siihen, että Bangladeshissa syntyi valtava määrä kansallisten ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen toimintaa. Näin ollen yhdessä muiden globaalien sosio-ekonomisten ja poliittisten muutosten kanssa tietyt erityisolosuhteet/tekijät ovat syynä kansalaisjärjestöjen syntyyn Bangladeshissa (Aminuzzaman & Begum 2000, 202–203). Nämä olosuhteet/tekijät ovat seuraavat:

Vapaaehtoistoiminnan perinne: Vapaaehtoisuudella on pitkät historialliset perinteet Intian niemimaalla. Siitä on perinteisesti tullut osa ihmisten kulttuuria ja uskontoa Bangladeshissa. Tällaiset perinteiset arvot ja uskomukset ovat innostaneet ihmisiä työskentelemään heikompiosaisten hyväksi järjestöissä, jotka nykyisin tunnetaan kansalaisjärjestöinä ja joiden joukosta on noussut maailman suurimpia ja kaikkialla maailmassa toimivia kansalaisjärjestöjä, kuten esimerkiksi BRAC.

Rahanlahjoittajajärjestöjen tyytymättömyys: Toisena tekijänä kansalaisjärjestöjen nopeaan kasvuun on kansainvälisten rahanlahjoittajajärjestöjen tyytymättömyys valtion instituutioihin, jotka ovat byrokraattisen kankeuden, hierarkkisyyden ja korruption vuoksi kyvyttömiä tavoittamaan kansalaisia. Tästä syystä paikallinen väestö ei luota julkisiin instituutioihin, mutta kansalaisjärjestöt sen sijaan ovat rakentaneet ystävälliset ja luottamukselliset suhteet paikallisiin ihmisiin.

Valtion epäonnistuneet toimenpiteet: Kansalaisjärjestöjen kasvun syyinä Bangladeshissa on valtiovallan epäonnistuminen kansalaisten toiveiden ja pyrkimysten tyydyttämisessä. Tästä syystä kansalaisjärjestöt ovat nousseet keskeiseksi osaksi instituutiorakennetta, jolla taistellaan köyhyyttä vastaan sekä kehitetään maaseutua, parannetaan sukupuolten välistä tasa-arvoa, ympäristönsuojelua, luonnonkatastrofien hoitoa, ihmisoikeuksia ja muita sosiaalisia kysymyksiä.

Vaikka kansalaisjärjestöjen toiminta lähti liikkeelle jo aivan Bangladeshin itsenäistymisen alkuaikoina, niille annettiin virallinen asema vasta vuonna 1980. Vuodesta 1980 vuoden 2013 heinäkuuhun mennessä Bangladeshin rekistereihin on kirjattu noin 2252 kansalaisjärjestöä, ja 502 järjestön rekisteröinti on peruttu niihin kohdistuneiden moninaisten syytösten vuoksi. Tiedot osoittavat, että kansalaisjärjestöjen määrän kasvu on kiihtynyt vuoden 1990 jälkeen, kun sotilashallinto syrjäytettiin vallasta. Seuraavassa taulukossa esitetään kansalaisjärjestöjen määrän kasvutrendit eri aikakausina:

Taulukko

Kansalaisjärjestöjen rekisteröintimäärät, 1980 heinäkuu 2013

Ajanjakso	Rekisteröintien lukumäärä
1980–1989	249
1990–1999	809
2000–2009	916
2010–heinäkuu 2013	278
Yhteensä	2252

Lähde: NGO Affairs Bureau, Bangladesh, 2013

Kansalaisjärjestöt ja valtiovalta Bangladeshissa: Retoriikkaa vai realiteetteja?

On selvää, että kansalaisjärjestöt ovat hyvin suosittuja Bangladeshissa ja niistä on tullut keskeinen osapuoli kehitystyössä parin viime vuosikymmenen aikana. Ne ovat saaneet kansainvälistä tunnustusta kehityksen edistämisestä. Vaikka kansalaisjärjestöjen synnyllä on pitkä historia Bangladeshissa, ne saavuttivat hyvin arvostetun aseman vuoden 1988 suurtulvien jälkeen (White 1999), ja myöhemmin kansalaisjärjestöjen menestystarina nousi aivan uusiin korkeuksiin. Mikrolainoitus tai mikroluotot ovat yksi johtavia sosiaalisia ja taloudellisia filosofioita, ja se on saanut paljon huomiota koko kehittyvässä maailmassa erityisesti keinona poistaa köyhyyttä ja voimaannuttaa naisia (Khandkar 2005; Pitt, Khandker, Chowdhury & Millimet 2003; Schuler & Hashemi 1994). Mikrolainoitusinstituutioita on pidetty kansainvälisten avustusjärjestöjen johtavina kumppaneina pyrittäessä saavuttamaan Vuosituhannen kehitystavoitteet (MDG). Bangladesh voisi katsoa, että sillä on immateriaalioikeudet ajatukseen mikrolainoista. Tätä mallia on toisinnettu eri puolilla maailmaa. Tästä syystä tri. Muhammad Yunusille, mikrolainamallin isälle, ja hänen Grameen-pankilleen on myönnetty Nobelin rauhanpalkinto vuonna 2007. Bangladeshilaiset kansalaisjärjestöt ovat myös saaneet tunnustusta maailman kehitystyöyhteisöltä menestyksekkäästä epämuodollisesta opetuksesta, kansanterveystyöstä ja saniteettikysymyksistä sekä naisten voimaannuttamisesta.

Huolimatta kansalaisjärjestöjen valtavasta menestyksestä kehitystyössä, valtion ja järjestöjen muodollista suhdetta ei Bangladeshissa kuitenkaan ole vielä järjestetty. Itsenäistymisen jälkeen eri vallanpitäjät ovat asettaneet sääntelyrakteita kansalaisjärjestöjen ja niiden toiminnan valvomiseksi sen sijaan, että olisivat rakentaneet terveen suhteen näiden kahden toimijan välille.

Historiallisesti näiden kahden toimijan väliset suhteet eivät ole olleet hyvät erityisesti Earshadin valtakauden päätyttyä vuonna 1991. Jännitteet osapuolten välillä kasvoivat NGOAB:n perustamisen jälkeen ja kun voimaan saatettiin erinäisiä säädöksiä ja määräyksiä, joilla säädellään kansalaisjärjestöjen toimintaa. Maailmanpankki (1996) on voimakkaasti arvostellut NGOAB:n asemaa ja korostanut NGOAB:n heikkouksia. Sanyal (1991) kuvaa kansalaisjärjestöjen

ja valtion suhdetta siten, että kuvion kolmantena kärkenä ovat rahalahjoittajat, jotka näyttäytyvät toisinaan sovittelijoina ja toisinaan taas uskottuina miehinä tai kilpailijoina. On havaittu, että kansalaisjärjestöt ovat enemmän riippuvaisia lahjoittajista kuin valtiollasta (Jamil 1998). Useissa tapauksissa ne eivät ole tilivelvollisia valtiolle. Se, että lahjoittajat puhuvat kansalaisjärjestöjen puolesta, on haastanut valtion monopoliaseman kehitystyön toimijana, ja tällä on kauaskantoinen merkitys sen rahoitusperustalle, itsenäisyydelle ja sisäiselle oikeutukselle (Sanyal 1991).

On selvää, että lahjoittajat tuntevat kumppanuutta Bangladeshin kansalaisjärjestöjen kanssa. Samalla ne ovat hyvin turhautuneita valtion byrokraattiaan. Tästä syystä valtion virkamiesten ja kansalaisjärjestöjen virkailijoiden välillä esiintyy selkkauksia. Useissa tapauksissa valtion virkamiehet kokevat järjestöjen virkailijat kilpailijoihinsa (Asaduzzaman 2008). Tutkimustulokset osoittavat, että valtion työntekijät eivät pidä siitä, että näkevät kuinka samalla tasolla olevilla virkailijoilla suuremmissa järjestöissä on joustavimmat työolosuhteet, paremmat mahdollisuuden ulkomaanmatkoihin, parempi palkka ja suurempi budjetti käytettävissään, työsuhdeajoneuvo, jne. (Sanyal 1991). Johtotasolla (virkamiehissä) on Bangladeshissa paljon enemmän valtaa kuin muilla. Kuten Hamza Alavi (1972) toteaa, kolonialismi (postkolonialismin aika) johti ylisuuren valtiokoneiston suhteessa verrattain alikehittyneeseen paikalliseen porvaristoon. Myöhemmin Migdal (1998) toteaa, että yhteisöt ovat voimakkaita ja valtio heikko. Tästä seuraa, että virkamieskoneisto on itse vastentahtoinen rakentamaan tervettä suhdetta kansalaisjärjestöjen ja valtion välille Bangladeshissa.

Valtion ja kansalaisjärjestöjen välistä suhdetta voidaan myös kuvata poliittisesta näkökulmasta. Farazmand (1987) kuvaa sitä viha-rakkaussuhteeksi. Jo aiemmin mainittiin, että ristiriidat valtion ja kansalaisjärjestöjen suhteissa alkoivat vuonna 1991. Vuoden 1991 parlamenttivaalien jälkeen oppositio julisti, että voittanut puolue oli saanut suuria tukisummia kansalaisjärjestöiltä. Tämä suhteiden ristiriita on pahentunut ja nousi uusiin mittasuhteisiin vuonna 2012, kun nykyiset vallanpitäjät syrjäyttivät nobelisti tri. Mohammad Yunusin Grameen-pankin hallituksen puheenjohtajan paikalta.

Tammikuussa 2011 nykyinen hallitus asetti viisihenkisen tutkimuskomitean selvittämään Grameen-pankin hallintoa ja tilaa. Komitea esitti 21² suositusta. Näiden suositusten perusteella hallitus on antanut Grameen-pankkia koskevan lakimuutoksen vuonna 2013 ja suorittanut Grameen-pankin johtokunnan uudelleenjärjestelyn. Tätä hallituksen toimenpidettä ovat arvostelleet nykyisen opposition puolueet, joiden johdossa on Bangladesh Nationalist Party (BNP), ja ne ovat vakuuttaneet palauttavansa tri. Yunusin Grameen-pankin johtoon, jos he pääsevät valtaan. Myös kansalaisyhteisön jäsenet (tunnetaan BNP:n kannattajina) arvostelivat hallituksen päätöstä Grameen-pankista. Tämän lisäksi lahjoittaja ja USA ovat esittäneet useaan otteeseen huolensa hallituksen puuttumisesta Grameen-pankin itsemääräämisoikeuteen.

Edellä esitetyn perusteella voimme nyt esittää neljä tärkeintä estettä sille, että Bangladeshissa kyettäisiin luomaan terve suhde kansalaisjärjestöjen ja valtion välille. Esteet ovat seuraavat: *poliittinen ympäristö, hallitukseen liittyvät tekijät, kansalaisjärjestöihin liittyvät tekijät ja lahjoittajiin liittyvät tekijät* (Clark 1995, 396–397).

Poliittinen ympäristö: ”Kansalaisjärjestöt joutuvat usein opposition leiriin, kun hallitus tai valtuupuolue saattaa katsoa olevansa ainoa laillinen kansan ääni. Näin voimakkaasti politisoituneessa poliittisessa ympäristössä kummallakaan osapuolella ei ole riittävää luottamusta kyetäkseen työskentelemään yhdessä, eivätkä ne edes haluaisi sitä.” (Clark 1995, 396.)

Hallitukseen liittyvät tekijät: ”Valtion ja kansalaisjärjestöjen suhteet voivat joutua koetukselle myös siellä, missä korruptio ja nepotismi ovat vallalla, tai missä osaavasta henkilökunnasta on pula erityisesti paikallistasolla. Virkamiesten kateus kansalaisjärjestöjä kohtaan voi pahentaa poliittisia jännitteitä.” (Clark 1995, 397.)

2 • GB:n omistus, • Toimitusjohtajan virkakausi, • Lain ja säädösten rikkomukset, • Valvova virkamies, vallan väärinkäyttö sääntöjen ja määräysten rajaamisessa, • Läpinäkyvän ja vastuullisen johdon puute, • Pääjohtajan ikärajan puuttuminen, • Rahoitus ristiriidassa yhtiöjärjestyksen kanssa, • Johtokunnan valtuudet ylittävä päätöksenteko, • Grameen Telecomin omistus, • Läheiset instituutiot ja niiden johto, • Läpinäkyvyyden puute tilintarkastuskertomuksessa ja yhdenmukaisuudessa, • IT-politiikan muodostus ja erillisen IT-osaston perustaminen, rikkoo yhtiöjärjestyksestä luomalla jakamattoman vararahaston, • Efektiivinen korko luotolle, • Valmisteveron ja tuloveron maksun laiminlyönti talletuksista saaduista koroista, • Yhtiöjärjestyksen rikkominen luottoa myönnettäessä, • Hankintaohjeistuksen rikkominen, • Rahoitusongelma kriisitilanteessa, • Liitännäisinstiututioiden tilivelvollisuus, • Konsulttien käyttö GB:ssä ja liitännäisinstiututioissa.

Kansalaisjärjestöihin liittyvät tekijät: ”Kansalaisjärjestöt osoittavat usein haluavansa erillisyyttä. Ne eivät ole ainoastaan haluttomia vuoropuheluun hallituksen kanssa vaan toimivat usein huonosti myös toisten järjestöjen kanssa.” (Clark 1995, 397.)

Lahjoittajiin liittyvät tekijät: ”Kun kansalaisjärjestösektoria hallitsevat ulkomaiset tai kansainväliset kansalaisjärjestöt, ongelmia voi nousta valtion ja järjestön välillä, jos hallitus kokee tulevansa työnnetyksi syrjään kehitystyön päätöksenteosta.” (Clark 1995, 397.)

Yhteenvedo

Kansalaisjärjestöistä on tullut keskeinen tekijä kehitystyössä Bangladeshissa. Sen paremmin hallitus kuin poliittiset puolueetkaan eivät voi sivuuttaa kansalaisjärjestöjen toimintaa. Kuitenkaan Bangladeshissa ei ole järjestetty hyviä ja terveitä suhteita kansalaisjärjestöjen ja valtion välille koko itsenäisyysaikana. Kansalaisjärjestöt eivät tietenkään ole mikään ihmelääke. Kuitenkin valtion heikko suoriutuminen tehtävistään on saanut aikaan kansalaisjärjestöjen kasvun Bangladeshissa. Tästä syystä Bangladesh tunnetaan hedelmällisenä maaperänä kansalaisjärjestöille. Valtavasta arvostelusta huolimatta kansalaisjärjestöistä on tullut erottamaton osa Bangladeshin valtiota tukipa hallitus sitä tai ei. Toisaalta vuosikymmenten aikana kansalaisjärjestöt ovat olleet niin aktiivisesti mukana kehitystyössä köyhien hyväksi, että sitä ei voida estää tai jättää huomiotta. Kansalaisjärjestöjen tuomat epäsuorat hyödyt ovat valtavat esimerkiksi työllistymismahdollisuuksien luojana. Miljoonat ihmiset työskentelevät tällä sektorilla. On ollut selvää, että älykkäät ja lahjakkaat nuoret ihmiset ovat erittäin kiinnostuneita luomaan uraa itselleen kansalaisjärjestöissä. Toisaalta, koulutetuille työttömille kansalaisjärjestöt ovat ainoa toivo ja vaihtoehto selviytyä. Lisäksi kansalaisjärjestöillä on hyvin läheiset suhteet maaseutuväestöön ja kansainvälisiin avustusjärjestöihin. Tästä syystä terve ja toimiva suhde kansalaisjärjestöjen ja valtion välillä on järjestettävä Bangladeshissa sen sijaan, että asetettaisiin sääntelyrakenteita, politisoitaisiin kansalaisjärjestöjä ja lisättäisiin jännitteitä.

Terveen tai muodollisen suhteen rakentaminen kansalaisjärjestöjen ja valtion välille ei ole helppo tehtävä Bangladeshin kaltaisessa maassa. Hallituksen on kuitenkin lähdettävä liikkeelle tässä asiassa. On yleisesti tunnustettu tosiasia, että valtiolta ei yksin kykene ratkaisemaan moniulotteisia ongelmia, vaan kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteisöjen organisaatiot pitää saattaa yhteen ponnistelemaan keksitetysti sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävästä kehityksen puolesta (Elander 2002; Asaduzzaman 2008; 2011). Tällä hetkellä ensimmäinen kysymys on, miten rakentaa suhteet tai mikä voisi olla suhteen teoreettinen tai menetelmällinen rakenne? Tämä on myös hyvin haasteellinen tehtävä. Olemme pohtineet monia teorioita kansalaisjärjestöjen ja valtion välisen suhteen järjestämiseksi. On kuitenkin hyvin vaikea ehdottaa yhtä tai muutamia niistä terveen suhteen rakentamiseen kansalaisjärjestöjen ja valtion välille Bangladeshissa. Kuten Jreisat (2004) täsmällisemmin esittää, niin minkä tahansa kansallisen hallintojärjestelmän menestyminen yhä sidoksisemmassa, nopeasti muuttuvassa maailmassa vaatii sellaisen hallintojärjestelmän kehittämistä, joka perustuu oppimis- ja päätöksentekoprosessiin, jotta se voisi kasvaa ja sopeutua kansalaisten odotuksiin sekä toimia tehokkaasti muuttuvien rajojen yli. Tästä syystä haluaisimme lopuksi sanoa, että kansalaisjärjestöjen ja valtion suhde tarvitsee kotona työstetyn mallin ja että sellainen voidaan kehittää tutkimalla kattavasti ja analysoimalla ruohonjuuritason realiteetteja Bangladeshissa. Emme saa unohtaa, että kehitystyön toimijoina kansalaisjärjestöt ovat jo ottaneet keskeisen paikan keskustelussa kehityksestä Bangladeshissa.

Lähteet

- Ahmad, M.M. (2000). Donors NGOS the State and their Clients in Bangladesh. Maniruddin Ahmed and Lutfun Nahar, Dhaka.
- Aminuzzaman, S. (1998). NGOs and the Grassroots Base Local Government in Bangladesh: A Study of Their Institutional Interaction. In F. Hossain & S. Myllylä (eds) *NGOs under Challenge Dynamics and Drawbacks in Development*. Ministry of Foreign Affairs, Finland.
- Asaduzzaman, M. (2011). Innovation in Local Governance: Decentralization and Citizen Participation in Bangladesh. In Ari-Veikko Anttiroiko et al. (eds) *Innovative Trends in Public Governance in Asia*. ISO Press, 220–233.

- Asaduzzaman, M. (2009). Development Role of the Local Governance Institutions in Bangladesh. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, Vol. xxiv, No. 1, 117–132.
- Anheier, H.K. (1990). Private Voluntary Organizations and the Third World: The Case of Africa. In H.K. Anheier & W. Seibel (eds) *The Third Sector. Comparative Studies of Non-Profit Organizations*. de Gruyter, Berlin and New York.
- Anheier, H.K. & Salamon, L.M. 1998. *The Non-profit Sector in the Developing World*. Manchester University Press.
- Bhardwaj, S. & Khemundu, C. (2011). Institutional Relationship between Government and Non-Governmental Organizations in Bangladesh. *Journal of International Affairs*, 15(1&2).
- Begum, A. (2000). *Government-NGO Interface in Development Management: Experiences of Selected Models in Bangladesh*. Tampere University Press.
- Bills, D. (2010). Towards a Theory of Hybrid Organizations. In D. Bills (ed.) *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for practice, Theory and Policy*. Palgrave, Macmillan.
- Bingham, L.B. & Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558.
- Brinkerhoof, J.M. (2002). Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework. *Public Administration and Development*, Vol. 22, 19–30.
- Brown, I.D. (1988). Organizational Barriers to NGO Strategic Action. In Proceedings of the ANGOC Regional seminar on NGO Strategic Management in Asia, Manila, ANGOC.
- Clark, J. (1995). The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector. *World Development*, Vol. 23 (4), 593–601.
- Clark, J. (1991). *Democratizing Development: the Role of voluntary Organizations*. Kumarian, West Hartford, CT.
- Dhakar, T.N. (2006). *NGOs in Livelihood Improvement: Nepalese Experience*. Adroit Publishers, New Delhi.
- Elander, I. (2002). Partnership and Urban Governance. *International Social Science Journal*, 172, UNESCO.
- Fisher, J. (1998). *Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*. Kumarian Press, West Hartford.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*. The Free Press, New York.
- Gemmill, B. & Bamidele-Izu, A. (2002). The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance, <http://environment.research.yale.edu/documents/downloads/a-g/gemmill.pdf>, accessed on 11.11.2013.

- Hasan, S.G. & Mulamootil, K.J.E. (1992). Voluntary Organizations in Bangladesh: A Profile. *Environment and Urbanization*, 4, 2.
- Holloway, R. (1989). Foreword. In R. Holloway (ed.) *Doing Development: Government, NGOs and the Rural Poor in Asia*. Earthscan, London.
- Hossain, F. (2001). *Administration of Development Initiatives by Non-Governmental Organizations: A Study of Their Sustainability in Bangladesh and Nepal*. Tampere University Press.
- Jreisat, J. (2004). Governance in Globalizing World. *International Journal of Public Administration*. 27(13&14), 1003–1029.
- Korten, D. (1987). Third Generation NGO Strategies, A key to people-centered Development. *World Development*, Vol. 15, 149.
- Lillehammer, G.C. (2003). State-NGO Relationships in Transitional Democracies: The Case of CPA-ONG. A Government Centre for the Advancement of NGOs in Benin, UNDP.
- Najam, A. (2000). The Four Cs of Government-Third sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarily, Co-option. A Publication of the Sustainable Development Policy Institute, Pakistan.
- OECD (1988). Voluntary Aid for Development. The Role of Non-governmental Organization. Paris, OECD.
- OECD (1995). Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of Development Assistance Committee. Chairman Reports. Paris.
- Putnam, R.D. (1993). The Prosperous Community: Social capital and Public Affairs. *The American Prospects*, Vol. 13, 35–42.
- Saifullah, A.K.M. (2001). NGOs capacity in Development Management: Experience from Bangladesh. Published PhD Thesis. University of Tampere.
- Shah, A. & Shah, S. (2006). The New Vision of Local Governance and The Evolving Roles of Local Governments. In Anwar Shah (ed.) *Local Governance in Developing Countries*. World Bank (Public Sector Reform and Governance Series).
- Sarker A.E. & Rahman, M.H. (2007). The Emerging Perspective of Governance and Poverty Alleviation: A case of Bangladesh. *Public Organization Review*, Vol. 7(2), 93–112.
- Stones, P. (1963). *Local Government for Students*. McDonald and Evons, London.
- Tandon, R. (1989). The State and Voluntary Agencies in Asia. In R. Holloway (ed.) *Doing Development: Government, NGOs and the Rural Poor in Asia*, London, Earthscan
- Tvedt, T. (2002). Development NGOs: Actors in a Global Civil Society or in a New International Social System? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 13 (4), 363–75.

- Tvedt, T. (1998). *Angles of Mercy or Development diplomats? NGOs and Foreign aid*. Trenton, Africa World Press, Oxford.
- UNDP (1993). Human Development Report. London.
- Werlin, H.H. (2003). Poor Nations Rich Nations: A Theory of Governance. *Public Administration Review*, 63(3), 329–342.
- World Bank (1990). How the World Bank Work with the Non-governmental Organizations. World Bank Publication. World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1991a). World Development Report 1991: The Challenge of Development. Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (1991b). Trends in Developing Countries 1991. World Bank, Washington, DC.
- Young, D.R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, 149–172.

Lautakunnat päätöksentekijöinä kunnallisessa itsehallinnossa: Tutkimus kuuden suurimman kaupungin lautakuntien päätöksenteosta

Risto Harisalo, Antti Talkkari & Timo Aarrevaara

Tutkimustehtävä

Päätöksenteko on keskeinen prosessi kaikissa organisaatioissa. On mahdotonta ymmärtää organisaatioiden toimintaa ja tuloksellisuutta ilman päätöksentekoa. Päätöksenteko selittää huomattavan osa organisaation saavutuksista ja menetyksistä. Se on moottori, joka pitää organisaation käynnissä ja liikkeellä.

On kuitenkin yllättävää havaita, että päätöksenteko ei ole erityisemmin kiinnostanut organisaatioiden tutkijoita. Monet muut asiat kuten johtaminen, innovatiivisuus, vuorovaikutus jne. ovat olleet päätöksentekoa suosituimpia teemoja huolimatta siitä, että niissä kaikissa on pohjimmiltaan kysymys päätöksenteosta. Päätöksenteko korjaa, mukauttaa ja muokkaa syy- ja seuraussuhteita koko organisaation läpäisevänä moni-ilmeisenä prosessina.

Tässä artikkelissa tehtävänä on analysoida kuuden suurimman kaupungin lautakuntia päätöksentekijöinä. Tutkimuksen kyselylomake lähetettiin kuuden kaupungin jokaisen lautakunnan jokaiselle varsinaiselle jäsenelle ensimmäisen kerran huhtikuussa 2011 ja uusintakierros tehtiin syyskuussa 2011. Tämä tarkoittaa, että lautakuntien jäsenillä oli vähintään kahden vuoden kokemus lautakuntatyöstä sen päätöksentekoa koskevan arviointinsa perustana.

Kuudessa suurimassa kaupungissa jäseniä kaikissa lautakunnissa oli yhteensä 715, joista 395 palautti lomakkeen. Vastausprosentti on tällä perusteella 55,2 %. Vastausprosenttia voidaan pitää suhteellisen hyvänä ja se mahdollistaa

tilastolliset analyysit. Lautakuntien jäsenet vastasivat asiallisesti kaikkiin kysymyksiin.¹

Päätöksenteon teorettinen monimuotoisuus

Päätöksenteko voidaan yleisesti määritellä erilaisia vaihtoehtoja koskeviksi valinnoiksi. Työntekijän palkkaaminen, vaihtoehtolaskelmien tekeminen, parhaan idean valinta, rakenteen muuttaminen ja strategian kehittäminen ovat päätöksentekoa. Päätöksentekoa on perinteisesti tarkasteltu rationaalisenä, älykkäänä, valintana (March 1994, 1). Tässä mielessä se on valitsijoiden preferensseihin perustuvaa loogista syy-seuraussuhteiden analyysia (March 1994, 2).

Kun rationaalista päätöksentekoa koeteltiin käytännössä, huomattiin, että siihen kohdistetut odotukset eivät toteutuneet. Organisaatioiden ja yksilöiden päätöksenteko osoittautui rationaalisuudeltaan rajalliseksi eikä täydelliseksi (Simon 1979). Päätöksiä on tehtävä ankarien aika- ja resurssirajoitteiden puitteissa, ja liian monet asiat kamppailevat päättäjien huomiosta. Vaikka arvot ja tosiasiat voidaan teoreettisesti erottaa toisistaan, käytännössä tämä ei ole aina mahdollista.

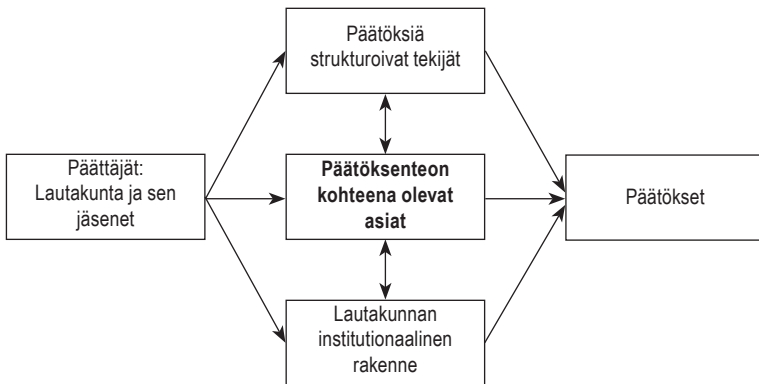
Huolimatta pyrkimyksestä tarkastella asioita edes joidenkin suuntaa antavien tavoitteiden näkökulmasta Braybrooke ja Lindblom käänsivät asian pääläelleen väittämällä, että se ei ole mahdollista. He väittivät, että käytännössä keinot määrittävät organisaation tavoitteet ja että ne siirtyvät mieluummin pois ongelmista kuin etenevät kohti väljästi muotoiltuja tavoitteita (Braybrooke & Lindblom 1970, 71). Heidän mukaansa päätöksenteko on jaksottaista ja osittaista.

Kokeellinen tutkimus tarjoaa uuden ja hedelmällisen lähestymistavan päätöksenteon tutkimukseen (Harisalo 2009). Se on vahvistanut rationaalisuutta epäilevien ja kyseenalaistavien tutkijoiden olettamukset (ks. esim. Kahneman 2012; Akerlof & Shiller 2009; Finkelstein & Whitehead & Campbell 2008). Päättäjät kohdistavat huomionsa vähemmän tärkeisiin asioihin, antavat omien kokemustensa ja ennakkokäsitystensä vaikuttaa päätöksentekoon ja tekevät

¹ Tutkimuksen teorettinen perusta ja aineisto on esitelty toistaiseksi julkaisemattomassa tutkimusraportissa Harisalo ja Aarveaara 2015.

virheellisiä valintoja. Tämä on ymmärrettävää todellisuudessa, jolle nopeat muutokset, puutteellinen tietämys, kiistanalaiset tavoitteet, kehnot päätösprosessit, ristiriitaiset vaatimukset ja korkeat panokset ovat tunnusomaisia (Klein 1999, 4).

Koska päätöksenteossa on kysymys moniulotteisesta ilmiöstä, on tärkeää tunnistaa siitä huomiomme kohde. Kuvio 1 havainnollistaa lautakuntien päätöksenteossa vaikuttavia tekijöitä.



Kuvio 1. Lautakunnan päätöksenteon malli

Päätöksiä strukturoivissa tekijöissä on kysymys päättäjien arvoista, preferensseistä ja tavoitteista (March 1994, 7). Lautakunnan institutionaalinen rakenne kuvaa lautakunnan asemaa kuntaorganisaatiossa, sen historiaa, saavutuksia, kulttuuria ja palveluita (Harisalo & Aarrevaara 2015). Kuviossa keskellä ovat päätettävät asiat, joihin artikkelissamme kohdistamme huomiomme. Tarkoituksemme on etsiä vastaus kysymykseen millaisia asioita kuuden suurimman kaupungin lautakunnat pitävät tärkeinä ja kuinka hyvin ne ovat onnistuneet päättämään niistä.

Olemme johtaneet neljätoista lautakuntien toiminnalle tunnusomaista tehtäväkokonaisuutta (Coulson-Thomas 1993, 55; Stiles & Taylor 2002, 37; Carter & Lorsch 2004, 60). Koska ne ovat strategisesti tärkeitä tehtäviä kaikille

lautakunnille, ne strukturoivat niiden palvelutehtävän suuntaamista, ohjausta, kehittämistä ja valvontaa kuntayhteisössä.

Päätöksenteon kohteena olevien asioiden analyysi

Tehtävien tärkeys ja suorittamisen onnistuminen

Lautakuntien jäsenet arvioivat 5-portaisella Likertin asteikolla kuinka tärkeinä he pitävät päätöksenteon kohteita ja kuinka hyvin he ovat onnistuneet päättämään niistä. Taulukko 1 kuvaa vastausten keskiarvot. Mitä lähempänä yhtä (1) vastausten keskiarvo on, sitä tärkeämpinä vastaajat pitävät tehtävää ja sitä paremmin he ovat onnistuneet vastaamaan niistä.

Lautakuntien jäsenten selvän enemmistön mielestä kaikki tehtävät, lukuun ottamatta kunnan sisäisten ristiriitojen käsittelyä, ovat joko melko tärkeitä tai erittäin tärkeitä. Tärkeimpänä tehtävänä vastaajat pitivät kuntalaisten eduista huolehtimista ja vähiten tärkeänä tehtävänä kunnan sisäisten ristiriitojen kä-

Taulukko 1. Tehtävien tärkeys ja niiden suorittamisen onnistuneisuus

Tehtävät	Tehtävän tärkeys Keskiarvo	Tehtävän onnistuminen Keskiarvo
1. Strategisten tavoitteiden asettaminen	1,46	2,15
2. Uusien mahdollisuuksien etsiminen	1,66	2,30
3. Uhkien ja riskien tunnistaminen	1,74	2,35
4. Lautakunnan taloudellisen tilanteen seuraaminen	1,61	1,80
5. Tavoitteiden toteutumisen seuraaminen	1,46	1,94
6. Johtajien työn seuraaminen	2,03	2,44
7. Johtoryhmän työn seuraaminen	2,25	2,65
8. Lautakunnan työn seuraaminen	1,74	2,09
9. Yhteydenpito kunnan sidosryhmiin	1,93	2,42
10. Johtavien viranhaltijoiden valinta	1,97	2,41
11. Kuntalaisten eduista huolehtiminen	1,29	1,95
12. Rakentavan kritiikin tarjoaminen	1,69	2,18
13. Kunnan sisäisten ristiriitojen käsittely	2,66	2,60
14. Kuntien välisen yhteistyön edistäminen	1,93	2,48

sittelyä. On kiinnostavaa huomata, että vastaajien mielestä he eivät kuitenkaan ole onnistuneet tehtävien hoidossa niin hyvin kuin olisivat toivoneet. Kun tehtävissä onnistumista kuvaavista keskiarvoista vähennetään tehtävien tärkeyttä kuvaava keskiarvo, saadaan tulos, joka kuvaa kuinka hyvin lautakunnat ovat vastanneet tehtävistään suhteessa niiden tärkeyteen. Tulos käy ilmi taulukosta 2.

Taulukko 2. Tulokselliset tehtävät ja tehostamista edellyttävät tehtävät

Tehtävä	Tehtävien onnistumisen ja tärkeyden keskiarvojen erotus
A. Lautakuntien tulokselliset tehtävät:	
1. Lautakunnan sisäisten ristiriitojen käsittely	-0,06
2. Lautakunnan taloudellisen tilanteen seuraaminen	0,19
3. Lautakunnan työn seuraaminen	0,35
4. Johtoryhmän työn seuraaminen	0,40
5. Johtajien työn seuraaminen	0,41
6. Johtavien viranhaltijoiden valinta	0,45
B. Lautakuntien kehittämistä edellyttävät tehtävät:	
1. Tavoitteiden toteutumisen seuranta	0,48
2. Rakentavan kritiikin tarjoaminen	0,49
3. Yhteydenpito kunnan sidosryhmiin	0,49
4. Kuntien välisen yhteistyön edistäminen	0,55
5. Uhkien ja riskien tunnistaminen	0,61
6. Uusien mahdollisuuksien etsiminen	0,64
7. Kuntalaisten eduista huolehtiminen	0,66
8. Strategisten tavoitteiden asettaminen	0,69

Taulukossa 2 tehtävät on jaettu onnistumisen ja tärkeyden erotusten keskiarvon perusteella kahteen ryhmään. Tällä tavoin saatu tulos on kiinnostava. Tehtävät, joita ei koeta tärkeiksi, löytyvät taulukon yläosasta ja vastaavasti tärkeimmiksi koetut tehtävät asettuvat taulukon alaosaan. Yläosan tehtäviä kutsutaan tuloksellisiksi tehtäviksi, koska niissä vastaajien käsityksen mukaan on onnistuttu hyvin suhteessa niiden tärkeyteen. Alaosan tehtäviä kutsutaan kehittämistä edellyttäväksi tehtäviksi, koska niissä ei ole onnistuttu vastaajien käsityksen mukaan toivotulla tavalla.

Tehtävien onnistumiseen vaikuttavat tekijät

Analyysi aloitetaan muodostamalla sekä tuloksellisista että kehittämistä edellyttävistä tehtävistä keskiarvomuuttuja. Kummassakin keskiarvomuuttujassa perustana käytettiin tehtävissä onnistumista kuvaavia muuttujia. Tämä on tarkoituksenmukaista, koska mahdollisten kehittämistoimien tavoitteena on oltava tehtävien onnistunut hoitaminen. Kumpaakin keskiarvomuuttujaa voidaan pitää luotettavana, koska niiden Cronbach alfa on selvästi suurempi kuin 0,7.

Lautakunnan jäsenten ominaisuuksien vaikutusta molempiin keskiarvomuuttujiin analysoitiin varianssianalyysin avulla. Sen avulla voidaan selvittää, saako keskiarvomuuttuja tilastollisesti merkitseviä eroja taustamuuttujien eri luokissa. Koska kumpikaan keskiarvomuuttuja ei jakaudu normaalisti eikä muuttujien varianssin homogeenisuus syytuuttujien eri luokissa ole kohdallaan, havaittujen erojen merkitsevyys varmistettiin Mann-Whitney-testillä. Varianssianalyysin tulokset on koottu taulukkoon 3.

Taulukko 3. Varianssianalyysi tuloksellisiin ja tehostamista edellyttäviin tehtäviin vaikuttavista tekijöistä

Tehtävä	Tulokselliset tehtävät Sig arvo	Kehitettävät tehtävät Sig arvo
A. Sosioekonomiset tekijät		
1. Sukupuoli	.224	.146
2. Ikä	.009	.001
3. Poliittinen tausta	.249	.757
4. Asema lautakunnassa	.126	.147
5. Lautakuntakokemus (vuosi)	.828	.883
6. Asema valtuustossa	.635	.471
7. Asema hallituksessa	.979	.702
8. Jäsenyyden vaatima työmäärä (tuntia/kk)	.831	.959
9. Koulutus	.000	.000
10. Työnantaja	.076	.193
11. Ammattiryhmä	.012	.099
B. Rakenteelliset tekijät:		
1. Lautakunta	.033	.064
2. Kunta	.219	.403

Varianssianalyysin ensimmäinen havainto on, että jäsenten sukupuolella ei ole vaikutusta siihen, kuinka he arvioivat sekä tuloksellisia että kehittämistä edellyttäviä tehtäviä. Tulos on jossain määrin yllättävä, koska sukupuolen on yleensä todettu erottelevan vastaajia erilaisissa politiikkaa koskevissa tutkimuksissa. Miehet ja naiset suhtautuvat siten samalla tavoin lautakuntien tuloksellisiin tehtäviin ja kehittämistä edellyttäviin tehtäviin.

Vastaajien iän vaikutuksen analysoimiseksi varten vastaajat ryhmiteltiin nuoriin (49 vuotta ja sitä nuoremmat), keski-ikäisiin (50–59-vuotiaat) ja senioreihin (60 vuotta ja sitä vanhemmat) jäseniin. Jäsenten ikä vaikuttaa siihen, kuinka he arvioivat molempia tehtäväryhmiä. Kun kysymys on tuloksellisista tehtävistä, merkitsevä ero näyttää olevan siinä, että keski-ikäiset ($ka = 2,21$) suhtautuvat niiden onnistumiseen myönteisemmin kuin nuoret ($ka = 2,56$).

Vastaajien poliittisella taustalla ei ole vaikutusta siihen, kuinka he suhtautuvat molempiin tehtäväryhmiin. Puolueiden ryhmittely eri tavoin isoimmiksi kokonaisuuksiksi ei tuottanut eroja vastaajien välille. Varianssianalyysi osoittaa, että vastaajien puolustaustalla ei ole merkitystä siihen, kuinka he arvioivat tehtäväryhmiä. Tällä perusteella jäsenten poliittisella taustalla ei yllättävää kyllä näyttäisi olevan lautakuntatyössä mainittavaa merkitystä.

Jäsenten asema lautakunnissa (puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsen) ei erottele heitä, mutta ei myöskään se, kuinka monta vuotta he ovat yhteensä olleet jäseninä lautakunnassa. Vastaajien asema valtuustossa ja hallituksessa ei myöskään vaikuta heidän arviointeihinsa. Tilanne on sama, kun asiaa mitataan vastaajien ahkeruudella eli lautakunnan työhön kuukausittain käyttämällä ajalla. Vastaajien työnantajalla ei näytä olevan vaikutusta siihen, kuinka he suhtautuvat tuloksellisiin tehtäviin ja kehittämistä edellyttäviin tehtäviin. Sitä vastoin vastaajien ammattiryhmällä näyttäisi olevan jonkin verran vaikutusta tuloksellisia tehtäviä koskeviin käsityksiin. Ylemmät toimihenkilöt ($ka = 2,63$) eivät ole niihin niin tyytyväisiä kuin eläkeläiset ($ka = 2,11$).

Jäsenten koulutusta mitattiin kuusiasteikollisella mittarilla, joka tiivistettiin kolmeen ryhmään; peruskoulutetut jäsenet (kansa- ja peruskoulu ja alemman asteinen ammattitutkinto), keskiasteen koulutuksen saaneet jäsenet (ylioppilastutkinto, opistotason ja ammattikorkeakoulun tutkinto) sekä korkeakoulututkinnon koti- ja ulkomailta suorittaneet.

Jäsenten koulutustausta erottelee jäsenten käsityksiä lautakuntien tehtävistä. Kun kysymys on tuloksellisista tehtävistä, keskeisimmät erot ovat peruskoulutettujen ($ka = 1,94$) ja keskiasteen koulutettujen ($ka = 2,31$) välillä. Huomattakoon, että korkeakoulutettujen ryhmän sisäinen keskiarvo on 2,46, joka ei kuitenkaan erota heitä merkitsevästi keskimmäisestä ryhmästä.

Kun huomio kiinnitetään kehittämistä edellyttäviin tehtäviin, huomataan, että merkitsevä ero on tässä peruskoulutettujen ($ka = 1,80$) ja korkeakoulutettujen ($ka = 2,38$) välillä. Tulos tarkoittaa, että mitä enemmän koulutusta lautakuntien jäsenillä on, sitä tyytymättömämpiä he ovat eri tehtävien hoitoon.

Erityisen yllättävää on havaita, että jäsenten kotikaupungilla ja lautakunnalla ei ole tilastollisesti merkitsevää vaikutusta heidän käsityksiinsä kummassakaan tehtäväryhmässä. Tosin varianssianalyysi näyttäisi antavan jonkinasteisia viitteitä siitä, että lautakuntien välillä voisi olla eroja erityisesti tuloksellisten tehtävien onnistumisen arvioinnissa. Koska lautakunnat ovat kuitenkin luonteeltaan kovin erilaisia, niiden yhdistely suuremmiksi kokonaisuuksiksi varianssianalyysin mahdollistamiseksi on hyvin ongelmallista.

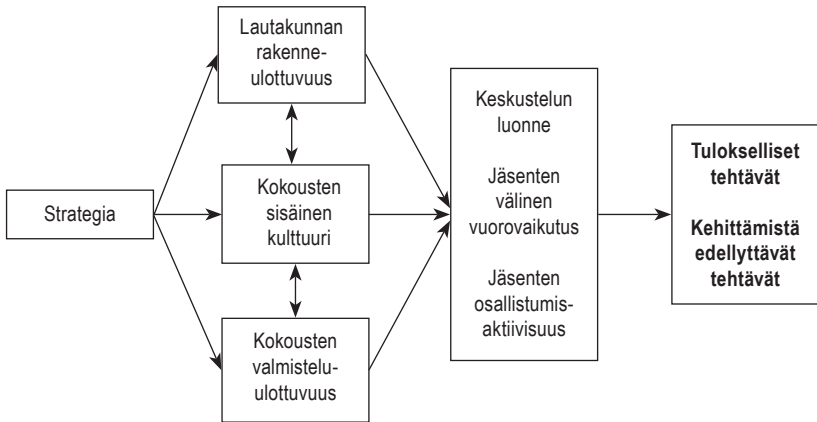
Erityisen yllättävää on havaita, että jäsenten kotikaupungilla ei ole tilastollisesti merkitsevää vaikutusta kummassakaan tehtäväryhmässä, kuinka hyvin he ovat niissä onnistuneet. Sen sijaan lautakunnilla näyttäisi olevan vaikutusta siihen, kuinka hyvin he ovat onnistuneet tuloksellisissa tehtävissä. Tällä perusteella jäsenet kokevat lautakuntien olevan jossain määrin erilaisessa asemassa kuntien organisaatioissa.

Vastaajien käsitysten selittäminen

Seuraavaksi on tavoitteena etsiä selityksiä jäsenten käsityksille tuloksellisista ja kehittämistä vaativista tehtävistä. Tätä varten valitsimme tutkimukseemme neljä lautakuntien institutionaalisia ominaisuuksia ja kolme jäsenten käyttäytymistä mittaavaa riippumatonta muuttujaa (Harisalo & Aarrevaara 2015). Kuvio 2 havainnollistaa riippumattomien ja riippuvien muuttujien välisiä suhteita.

Lautakunnan valitsema strategia on ensimmäinen institutionaalinen tekijä, joka muodostettiin neljästä väittämästä. Kuviossa strategia vaikuttaa

kolmeen institutionaaliseen käytäntöön, jotka ovat lautakunnan kokousten sisäinen kulttuuri, lautakunnan rakenteellinen ulottuvuus ja lautakunnan valmistelu-ulottuvuus. Lautakuntien sisäistä keskustelukulttuuria mittaava muuttuja muodostettiin seitsemästä väittämästä. Lautakuntien rakenteellista ulottuvuutta mittaava muuttuja muodostettiin neljästä väittämästä. Myös lautakuntien valmistelu-ulottuvuutta mittaava muuttuja muodostettiin neljästä väittämästä.



Kuvio 2. Tuloksellisiin ja kehittämistä edellyttäviin tehtäviin vaikuttavat tekijät

Institutionaaliset tekijät vaikuttavat puolestaan kolmeen jäsenen käyttäytymistä mittaavaan muuttujaan. Näistä keskimääräinen on jäsenen välinen vuorovaikutus, joka jakaantuu käsitykseen jäsenen käytöksen ennakoitavuudesta ja luotettavuudesta. Edellistä mittaava muuttuja muodostettiin viidestä ja jälkimmäistä mittaava muuttuja neljästä väittämästä. Lautakunnissa käytävän keskustelun luonnetta mittaava muuttuja muodostettiin seitsemästä väittämästä. Jäsenen osallistumisaktiivisuutta mittaava muuttuja muodostettiin kolmesta väittämästä.

Edellä sanotun perusteella analyysissa käytettävät muuttujat ovat yksittäisistä väittämistä muodostettuja keskiarvomuttujia. Taulukko 4 kuvaa näiden

Taulukko 4. Tuloksellisten ja kehittämistä edellyttävien tehtävien ja taustamuuttujien väliset korrelaatiot

Riippumattomat muuttujat	Tulokselliset tehtävät	Kehittämistä edellyttävät tehtävät
1. Lautakunnan strategia	.334 **	.434 **
2. Kokousten sisäinen kulttuuri	.012	-.057
3. Lautakunnan rakenneulottuvuus	.242 **	.313 **
4. Lautakunnan valmistelu-ulottuvuus	.298 **	.347 **
5. Lautakunnan jäsenten välinen vuorovaikutus:		.169
3.1. Käyttäytymisen ennakoitavuus	.102 *	.313 *
3.2. Luottamuksen varmuus	.243 **	**
6. Keskustelun luonne lautakunnassa	.220 **	.206 **
7. Jäsenten osallistumisaktiivisuus	.220 **	.192 *

** korrelaatiot ovat merkitseviä 0,01 tasolla (2-tailed)

keskiarvomuuttujien korreloinnin suhteessa tuloksellisiin tehtäviin ja kehittämistä edellyttäviin tehtäviin.

Korrelaatioiden perusteella lautakunnan strategia, rakenneulottuvuus ja valmistelu-ulottuvuus vaikuttavat jäsenten käsityksiin tuloksellisista tehtävistä. Jäsenten osallistumisaktiivisuus, keskustelun luonne ja jäsenten keskinäinen luottamus korreloivat merkitsevällä tavalla näitä tehtäviä koskeviin käsityksiin.

Kun huomio kiinnitetään kehittämistä edellyttäviin tehtäviin, havaitaan, että erityisesti lautakunnan strategia, rakenneulottuvuus ja valmistelu-ulottuvuus vaikuttavat vahvasti niihin. Käyttäytymistä mittaavista muuttujista vain jäsenten välinen luottamus ja keskustelun luonne korreloivat merkitsevällä tavalla molempia tehtäväryhmiä koskeviin käsityksiin.

Askeltava regressioanalyysi tarjoaa mahdollisuuden tunnistaa selittävien tekijöiden joukosta ne tekijät, jotka vahvimmin vaikuttavat jäsenten tehtäviä koskeviin käsityksiin. Taulukko 5 kuvaa askeltavan regressioanalyysin tulokset tuloksellisiin tehtäviin vaikuttavista tekijöistä.

Taulukko 5. Askeltava regressioanalyysi tuloksellisiin tehtäviin vaikuttavista tekijöistä

Malli	R	R Square	Adjusted R Square	Sig.
1. Lautakunnan strategia	.334	.111	.109	.000
2. Keskustelun luonne lautakunnissa	.391	.153	.148	.000
3. Lautakunnan valmistelu-ulottuvuus	.434	.188	.182	.000
4. Jäsenten keskinäinen luottamus	.446	.199	.191	.000

Regressioanalyysin mukaan neljä tekijää vaikuttaa lautakuntien jäsenten käsityksiin tuloksellisista tehtävistä. Selittävän mallin perustan muodostaa jäsenten käsitys lautakunnan valitsemasta strategiasta. Se selittää 11 % jäsenten käsityksistä tuloksellisten tehtävien hoidon onnistumisessa. Tilastollisesti merkitsevän 4 % lisän tähän selitykseen tuo lautakunnissa käytävän keskustelun luonne eli missä määrin jäsenet yrittävät ymmärtää toisiaan, välttää tiukoja mielipiteitä ja kunnioittaa toisten näkemyksiä.

Lähes yhtä suuren lisän selitykseen tuo valmistelu-ulottuvuus, joka mittaa sitä, kuinka hyvin jäsenet ovat perillä valmistelun etenemisestä. Vain yhden prosentin (1 %), mutta kuitenkin tilastollisesti merkitsevän lisän tähän selitykseen tuo jäsenten keskinäinen luottamus. Kokonaisuudessaan malli selittää noin 20 % onnistumista tuloksellisissa tehtävissä koskevista käsityksistä.

Taulukko 6 kuvaa mitkä tekijät vaikuttavat kehittämistä edellyttäviin tehtäviin. Tämä alue on käytännön näkökulmasta jossain määrin edellistä tehtäväryhmää kiinnostavampi, koska kehittämistä edellyttävät tehtävät koettiin edellisessä mallissa analysoitua tehtäväryhmää tärkeämmäksi. Tässä analyysis-

Taulukko 6. Askeltava regressioanalyysi kehittämistä edellyttäviin tehtäviin vaikuttavista tekijöistä

Malli	R	R Square	Adjusted R Square	Sig.
1. Lautakunnan strategia	.434	.188	.186	.000
2. Jäsenten keskinäinen luottamus	.469	.220	.216	.000
3. Keskustelun luonne	.503	.253	.247	.000
4. Rakenneulottuvuus	.519	.269	.262	.000

sa uutena muuttujana malliin valikoitui lautakunnan rakenneulottuvuus, joka mittaa vastaajien käsitystä lautakunnan asemasta kuntaorganisaatiossa.

Malli selittää 27 % tähän tehtäväryhmään kuuluvista käsityksistä. Jälleen mallin perustan muodostaa jäsenten käsitys lautakunnan valitsemasta strategiasta, sillä se selittää 19 % näistä käsityksistä. Noin 3 % lisän tähän selitykseen tuovat sekä jäsenten keskinäinen luottamus että keskustelun luonne. Noin kahden prosentin (2 %) merkitsevän lisän selitykselle antaa vielä lautakunnan rakenneulottuvuus.

Yhteenvedo ja pohdinta

Etsimme artikkelissamme vastausta kysymykseen millaisia tehtäviä kuuden suurimman kaupungin lautakuntien jäsenet pitävät tärkeinä ja kuinka hyvin he ovat niistä suoriutuneet oman arvionsa perusteella. Etsimme myös jäsenten käsityksiin vaikuttavia tekijöitä. Havaintomme tästä problematiikasta ovat kiinnostavia ja jossain määrin myös yllättäviä ja jopa odottamattomia.

Analyysimme mahdollisti lautakuntien tehtävien jakamisen tuloksellisiin ja kehittämistä edellyttäviin tehtäviin. Tulokselliset tehtävät ovat sellaisia, joita vastaajat eivät pitäneet kovin tärkeinä, mutta juuri niiden hoidossa he olivat onnistuneet suhteellisen hyvin. Kehittämistä edellyttävät tehtävät olivat puolestaan sellaisia, joita vastaajat pitivät hyvin tärkeinä, mutta he eivät olleet onnistuneet hoitamaan niitä niin hyvin kuin olisivat toivoneet. Koska päättäjät kiinnittävät huomionsa ja tarmonsä vähemmän tärkeisiin tehtäviin, analyysimme antaa tukea niille tutkimuksille, joissa epäillään päätöksenteon rationaalisuutta.

Analyysimme nosti esille erityisesti kaksi vastaajien käyttäytymiseen vaikuttavaa sosioekonomista ominaisuutta, jotka olivat jäsenten ikä ja koulutus. Kummassakin tehtäväryhmässä nuorten jäsenten kokemus tehtävissä onnistumisessa oli negatiivisempi kuin iäkkäämpien jäsenten kokemus. Koulutusta koskeva analyysimme osoitti, että koulutus vahvistaa kriittistä asennetta ja myönteistä suhdetta kehittämistä kohtaan.

Vaikka askeltavien regressioanalyysien selityksasteet eivät nousseet kovin korkeiksi, ne tuottivat kuitenkin kiinnostavan tuloksen. Lautakuntien valit-

sema strategia, lautakunnissa käytävän keskustelun luonne ja jäsenten välinen luottamus selittävät jäsenten käsityksiä. Tällä perusteella jäsenten onnistumisen kokemus on sitä positiivisempi, mitä myönteisempi käsitys heillä on lautakunnan strategiasta, keskustelusta ja keskinäisestä luottamuksesta. Havainto antaa viitteitä siitä, kuinka päätöksenteon rationaalisuutta on mahdollista kehittää.

Lautakunnan strategisen aseman vahvistaminen ja selkeyttäminen tarjoaa hyvän perustan erottaa tärkeät tehtävät vähemmän tärkeistä tehtävistä ja kohdistaa analyttinen – keskusteleva – huomio niiden suorittamiseen. Lautakunnissa käytävän keskustelun luonne tarjoaa jäsenille mahdollisuuden selkeyttää käsityksiään, punnita erilaisia vaihtoehtoja ja luoda alkuperäisen ristiriidan ylittäviä dialogisia ratkaisuja. Vaikka jäsenten keskinäinen luottamus ei kummassakaan regressiomallissa muodostunut analyysin perustaksi, se on kuitenkin olennainen osatekijä vaikeiden ja osapuolia potentiaalisesti erottavien vaikeiden ja moniselitteisten ongelmien ja kiistakysymysten pohdinnan mahdollistavassa käsittelyssä.

Lähteet

- Akerlof, George A. & Shiller, Robert J. (2009). *Vaiston varassa: Miten ihmismieli ohjaa maailmanlaajuista kapitalismia*. Gaudeamus, Helsinki.
- Braybrooke, David & Lindblom, Charles E. (1970). *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. A Free Press, New York.
- Carter, Colin B. & Lorsch, Jay W. (2004). *Back to the Drawing Board: Designing Corporate Boards for the Complex World*. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Coulson-Thomas, Colin (1993). *Creating Excellence in the Boardroom*. McGraw-Hill Book Company, London.
- Finkelstein, Sydney & Whitehead, Jo & Cambell, Andrew (2008). *Think Again: Why Good Leaders Make Bad Decisions and How to Keep It from Happening to You*. Harvard Business Press, Boston, Massachusetts.
- Harisalo, Risto (2009). Kokeellinen organisaatioteoria: Organisaatioiden tutkimuksen uusi suunta. Teoksessa Jaana Haatainen & Timo Keski-Petäjä & Juha Vartola (toim.) *Muuttuva hallinto ei sammaloidu*. Juvenes Print Tampereen yliopistopaino, Tampere.

- Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo (2015). Katalyyttinen puhe lautakunnissa: Tutkimus kuuden suurimman kaupungin lautakunnista. Toistaiseksi julkaisematon painos.
- Kahneman, Daniel (2012). *Thinking Fast and Slow*. Penguin Books, London.
- Klein, Gary (1999). *Sources of Power: How People Make Decisions*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. The Free Press, New York.
- Simon, Herbert A. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Weilin+Göös, Espoo.
- Stiles, Philip & Taylor, Bernard (2002). *Boards at Work: How Directors View Their Roles and Responsibilities*. Oxford University Press, Oxford.

Yliopistodemokratia – yliopiston väärinymmärrys?

Turo Virtanen

Lisäksi Suomen itsenäisyyden ajan huonoin ja tiedevihamielisin yliopistolaki on korjattava vastaamaan niitä korkeimman oppimisen ja tutkimuksen ihanteita, jotka takaavat myös suomalaisen tieteen menestyksen – osana ihmiskunnan kollektiivista oppimisprosessia. Vapaan yliopiston peruspilareihin kuuluu demokraattisuus, omaehtoinen itsehallinnollisuus ja vakaa julkinen rahoitusjärjestelmä, joka ei puutu tieteen tai opetuksen sisältöön. (Vapaan ja kriittisen ... 2012, 11.)

Yliopistodemokratia tuntuu olevan kestoaihe kaikissa yliopistouudistuksissa. Alun sitaatti viittaa vuoden 2010 alusta voimaan tulleeseen uuteen yliopistolakiin, jonka syyksi luetaan usein yliopiston demokraattisuusongelmat, vaikka yliopisto voi uudenkin lain mukaan perustaa erilaisia demokraattisia neuvostoja. Aloittakaamme kuitenkin vähän kauempaa.

Kuusikymmenluvun opiskelijaradikalismien myötä Suomessakin alettiin demokratisoida yliopistohallintoa. Vuosina 1972–1977 annettiin kymmenen korkeakoulun hallintoasetukset. Uudistustilanteessa opetusministeriö katsoi tarvitsevänsä tietoa uusimuotoisen hallinnon toimivuudesta ja vaikutuksista sekä kehittämistarpeista. Ministeriö tilasikin silloiselta Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitokselta tutkimuksen, joka alkoi vuonna 1978 ja kesti aina vuoden 1981 loppuun. Tutkimuksen tieteellisenä johtajana toimi professori Juha Vartola. Valmistuttuani 1979 siirryin tuon hankkeen tutkijaksi. Yliopis-

todemokratia – väljästi määriteltynä – oli siten ensimmäinen tutkimuskohteeni.

Juha Vartola kirjoitti muiden keräämän aineiston perusteella raportin korkeakoulujen ”alihallinnosta” (Vartola 1980). Väliahallintona tässä kielipelissä toimi tiedekunta tai osasto, kun taas sen yläpuolelle sijoittui keskushallinto, jota itse aloin tutkia (Virtanen 1980). Tämän jälkeen keskityttiin korkeakouluhallinnon kehittämiseen laajemmin mutta edelleen varsin pragmaattisesti (Virtanen 1981). Nykyperspektiivistä mielenkiintoinen on tuohon kehittämisorientoituneeseen raporttiin sisältyvä liite, joka muodostuu yhdeksästä puheenvuorosta. Tarkoituksena oli täydentää haastattelu- ja kyselyaineistojen luomaa kuvaa, joka rikkoutuu helposti keskenään ristiriitaiseksi ja vain osakysymyksiä tarkastelevaksi kartoitukseksi. Puheenvuoroilla pyrittiin saamaan esiin kokonaiskäsitteitä, joissa eri osat olisi sommiteltu yhteen julkituoduin perustein. Puheenvuorot pyydettiin korkeakoulukysymyksissä aktiivisuutta osoittaneilta korkeakouluissa työskenteleviltä ja hallinnossa kokeneilta henkilöiltä. Ainakin neljä kirjoittajista oli toiminut rehtorina tai vararehtorina, yksi hallintojohtajana, useimmat olivat olleet laitoksen johtajia sekä laitosneuvoston ja tiedekuntaneuvoston jäseniä. Nuo 1980-luvun alussa asiaa pohtineet kirjoittajat olivat (silloisine nimikkeineen ja korkeakouluineen):

- Antti Eskola, sosiaalipsykologian professori, Tampereen yliopisto
- Pekka Halonen, virusopin professori, Turun yliopisto
- Ilkka Heiskanen, valtio-opin professori, Helsingin yliopisto
- Juhani Jaakkola, teollisuustalouden professori, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu
- Veikko Reinikainen, kansantaloustieteen apulaisprofessori, Turun kauppakorkeakoulu
- Unto Salo, arkeologian professori, Turun yliopisto
- Lauri Seppänen, germaanisen filologian professori, Tampereen yliopisto
- Jorma Tahvanainen, eläintieteen apulaisprofessori, Joensuun korkeakoulu
- Esko Välimäki, hallintojohtaja, Turun yliopisto

Kirjoittajat nostivat esiin ennen muuta oppiaineen tai tieteenalan hallinnollisen aseman. Usein useammasta kuin yhdestä oppiaineesta muodostunut laitos oli muutos, joka ei tuntunut sopivan odotuksiin. Laitos kuitenkin sopi hyvin uuteen hallintoon, jossa hallinnon piti olla tehokkaampaa ja asiantuntevampaa erityisesti esittelymenettelyn käyttöönoton myötä. Riittävän iso laitos myös mahdollisti vaalit ja monijäsenisen ”demokraattisen” hallintoelimen. Tämän seurauksena tieteenalan professorin varaan rakentunut perinteinen oppiainetasoinen toimivalta jäi historiaan.

Kirjoittajat halusivat kuitenkin vahvistaa laitostason valtaa siirtämällä sille joitakin nimityksiä ja mahdollisuuden jakaa määrärahoja. Myös laitos-amanuenssin tehtävä haluttiin yleisemmäksi. Tärkeäksi kysymykseksi nousi saada kaikkien oppiaineiden edustus laitosneuvostoihin ja tiedekuntaneuvostoihin ja vastaavasti kaikkien tieteenalayksikköjen edustuksen turvaaminen hallituksessa. Tämä liittyy osin haluun lisätä tieteellisen asiantuntemuksen vaikutusvaltaa päätöksenteossa esimerkiksi kasvattamalla professorien osuutta hallintoelimissä, ja vähentää virkamiesbyrokraattisten sekä poliittisten ja ammattiyhdistysintressien vaikutusta. Kirjoittajille ei siten riittänyt pelkkä demokraattisuuden korostus. Professorien kollegiaalisuus väikkyi taustalla, mutta myös yliopiston oppiainetaso ”kollektiivis-demokraattinen” toimintakulttuuri sai tukea. Monissa korkeakouluissa uusi hallintotapa merkitsi myös kahta keskushallinnon monijäsenistä elintä: vaaleilla valittavaa valtuustoa ja sen valitsemaa hallitusta. Monet kirjoittajat eivät pitäneet tätä kahtiajakoa perusteltuna. Sehän on jonkinasteinen kunnallisen päätöksenteon sovellus. Mielenkiintoista on, että korkeakoulujen suhde valtioon ei noussut juuri lainkaan kirjoituksissa esiin, vaikka sitäkin kirjoitusohjeissa pyydettiin.

Vuonna 1981 esitetyt puheenvuorot voi tulkita pitkälti reaktioksi uuteen kolmikantahallintoon. Niiden rinnalle voi nostaa joukon vuoden 2010 yliopistouudistuksen tiimoilta syntyneitä kirjoituskokoelmia. Ne tuovat esiin monia näkemyksiä henkilöstön ja opiskelijoiden vaikuttamismahdollisuuksista, tieteellisen asiantuntemuksen roolista, tieteenalayksikköjen päätösvallasta sekä valtion ja yliopiston ulkoisten sidosryhmien asemasta yliopistolain myötä syntyneissä valtarakenteissa. (Raivio 2013; Rinne et al. 2012; Volanen 2012.) Viittaamatta kenenkään puheenvuoron käyttäjän tai kirjoituskokoel-

man kirjoittajan yksityiskohtaisiin muotoiluihin hahmotan jatkossa joitakin puhtaammaksi viljeltyjä yliopistodemokratiatyyppejä. Teen tämän hieman poleemisestikin, ja teesini on, että yliopistodemokratian puolustaminen on usein merkinnyt yliopiston väärinymmärtämistä. Monimutkaisemmaksi asia muuttuu sitä kautta, että yliopiston tarkoituksen käsittäminen ja yliopistodemokratian ymmärtämistäpa tuntuvat liittyvän yhteen.

Yliopistodemokratia – kokemuspohjaista virittelyä

Demokratiasta on muodostunut poliittisessa keskustelussa iskusana, jonka merkitystä ei yleensä avata. Lähtökohtaisesti demokratia on hyvä asia – eikä sitä voi olla liikaa, koska sitähän on aina liian vähän, kaikkialla. Vahvasti koettuna demokratia voi olla ylivertainen sosiaalisen järjestyksen legitimaatioperusta ja joillekin suorastaan elämän tarkoitus. Valitettavasti demokratia tuntuu silloin olevan aika lailla musta laatikko tai vähintäänkin sumea normikokoelma, jopa uskonto.

Yliopistodemokratiakeskustelussa käytetään usein lausumattomana viitekohtana valtiollista demokratiaa, jonka ydin liitetään kansallisvaltion muodostamaan poliittiseen järjestelmään. Yliopistodemokratiainkin oletusarvoon kuuluvat meillä vaalit ja kokousäänestäminen. Vuosien kuluessa ovat esillä olleet myös yritysdemokratia, virastodemokratia, vankilademokratia, yhdistysdemokratia ja puoluedemokratia (tuomioistuindemokratiaa ei sentään ole taidettu ehdottaa). Tässä siirrytään hankalammille vesille. Valtiollisen demokratian ohella demokratiasta voidaan nimittäin puhua toisaalta valtiovallan myötävaikutuksella syntyneiden autonomisten yhteiskunnallisten instituutioiden yhteydessä ja toisaalta yleensä organisaatioiden yhteydessä. Autonomisilla instituutioilla, kuten kunnalla, kirkolla, Ahvenanmaalla, tuomioistuinlaitoksella ja yliopistolla, on suomalaisessa yhteiskunnassa oma tarkoituksensa, joka on läsnä epämääräisemmin institutionaalisessa kulttuurissa ja täsmällisemmin lainsäädännössä. Myös muodollisista organisaatioista on säädetty erikseen. Hallinto-oikeus kertoo virastomuotoisesta organisoitumisesta. Osa-kehytiöstä, yhdistyksestä, osuuskunnasta, säätiöstä, puolueesta jne. on omaa lainsäädäntöä. Tässä ajattelutavassa yliopistoyliopistolaki voidaan ymmärtää

sekä yhteiskunnalliselle instituutiolle myönnetyn autonomian täsmentämisenä että pääpuitteiden antamisena yliopiston hallitsemiselle muodollisena organisaationa. Jotkin instituutiot ymmärretään poliittisiksi järjestelmiksi, kuten kunta ja Ahvenanmaa – ja kirkollakin on kirkollisvaalit. Yltiöpoliittisessa ajattelutavassa kuitenkin kaikki organisaatiot nähdään poliittisina järjestelminä, joita tulee hallita kuten valtiota.

Monet puolustanevat yliopistodemokratiaa yksinkertaisesti siksi, että tulkitsevat yliopiston poliittiseksi järjestelmäksi. Ero valtion ja organisaation välillä ei ”demokraateille” välttämättä näyntydy. Yliopiston autonomiasta ja demokratiasta keskustellaan yleensä yhtä aikaa tekemättä siinäkään tarkempia eroja. Ajatellaan, että yliopistojen autonomia valtiosta, yrityksistä, kirkosta tms. mahdollistaa yliopistodemokratian – siis riippumattomuuden suhteessa näiden tahojen arvoihin, etuihin ja tavoitteisiin. Toisaalta yliopiston henkilökunnan ja opiskelijoiden mahdollisuus päättää ”yhdessä” yliopiston asioista nähdään demokratiana, mille toki asettuvat rajat autonomian kautta. Vaikka tämä olisi kapeakin, voisi sisäinen demokratia silti olla vahva niissä harvoissa asioissa, joista yliopisto voi päättää. Monimutkaisuutta ilmiöön tuo menettelytapa, jolla päätetään, miten autonominen yliopisto päättää. Jos eduskunta säätää yliopistolaissa yksityiskohtaisesti, mitä hallintoelimiä yliopistossa pitää olla ja mitkä periaatteet niiden kokoonpanossa ja valinnassa on toteutettava, eduskunta kaventaa yliopiston autonomiaa päättää omasta päätöksentekojärjestelmästä.

Demokratian määrän mittaaminen on hankalaa jo siksi, että demokratiassa on sekä organisaation ulkoinen että sisäinen puoli. Lisähankaluutta tuo sen määrittely, mistä asioista ylipäätänsä päätetään: mitä tavoitteita saa asettaa tutkimukselle ja koulutukselle yliopiston sisäpuolella ja ulkopuolella (esim. valtiolliset elimet, varojen lahjoittajat) ja miten yliopistoille saa antaa tai hankkia resursseja yliopiston omin päätöksin ja ulkopuolisin päätöksin. Yksi vedenjakaja on suhtautuminen valtiolliseen rahoitukseen. Yksille valtion velvollisuus rahoittaa yliopistoja on yliopiston autonomian tukemista, toisille taas tämä velvollisuus luo uhkan yliopiston autonomialle, koska resurssit tulevat valtaosin yhdestä lähteestä ja voivat altistua poliittiselle kannunvalannalle, kuten alueelliselle yliopistopolitiikalle. Niinpä uuden yliopistolain tuoma yliopis-

tojen irrottaminen valtion määrärahaloudesta on joillekin uusi mahdollisuus käyttää valtion antamaa rahoitusta vapaammin ja omin päätöksin. Eräille taas sama muutos on kavennus itsemääräämiseen, koska he pelkäävät yliopistojen joutuvan etsimään omat resurssinsa valtion vetäytyessä vähitellen rahoitusvastuusta. Äärimmillään autonomiahurmos voi tarkoittaa valtion (lähinnä veronmaksajien) velvollisuutta rahoittaa yliopiston toimintaa ilman oikeutta rajata varojen käyttötapaa tai edes oikeutta vaatia selvitystä varojen käytöstä eri tarkoituksiin tai sen tuloksellisuudesta. Tämä tarkoittaisi, että valta ja vastuu eivät kohtaisi.

Sisäisen päätöksenteon järjestämisessä vallan ja vastuun kohtaaminen voi niin ikään johtaa ongelmiin. Nykyistä yliopistolakia edeltävän hallintokulttuurin mukaan oli yleistä vaatia valtaa neuvostoille, mutta velvollisuutta vastata näin syntyvistä sitoumuksista ei juuri nostettu esiin. Talousvastuun katsottiin kuuluvan pikemminkin rehtorille, dekaanille ja laitosjohtajille talousvirkamiehineen. Käytännössä viimekätiset menopäätökset jäivät silloinkin yksilöjohtajille, mutta etenkin akateemisen henkilöstön valintoihin vaikuttivat myös neuvostot, jotka tekivät lopullisiakin valintoja (esim. lehtorit). Vapautuvat tehtävät täytettiin säännönmukaisesti neuvostojen myötävaikutuksella ilman niiden talousvastuuta.

Määräaikaiset monijäseniset hallintoelimet ovatkin vastuunkantajina ongelmallisia. Tunnettu kollektiivisen vastuunkannon ongelmia kuvaava sanonta kuuluu: kun ryhmä on vastuussa, kukaan ei ole vastuussa. Omankin monivuotisen kokemukseni mukaan hallintoelinten jäsenet perehtyivät luvattoman huonosti kokousasiakirjoihin. Lisäksi yleinen tietämys yliopistollisista asioista ja korkeakoulupolitiikasta oli usein erittäin puutteellinen. Tämä synnytti absurdeja tilanteita, kun päätösluonnoksia perusteltiin argumenteilla, jotka eivät perustuneet tosiasioihin. Perusteina käytettiin jopa virkamieslain (usein väärä) tulkintoja, joita ei kuitenkaan onneksi kirjattu mihinkään. Kaiken lisäksi hallintoelinten jäsenten vaihtuvuus oli edustavuustavoitteiden (oppiaine, valitsijakiintiö, opetus- vs. muu henkilökunta, opiskelija, sukupuoli) johdosta niin pientä, että hallintoelinten jäsenten valintavaiheeseenkaan ei yhdistynyt mahdollista sanktiota huonosta asiainhoidosta. Etenkään samat opiskelijat eivät käytännössä voineet eivätkä nytkään voi istua toista kautta, sillä hehän

ovat yliopisto-organisaation jäseniä vain tilapäisesti. Asioihin perehdyttäminen alkoi aina alusta, mutta opiskelijoiden vallantahtoa tämä osaamattomuus ei aina vähentänyt.

Monijäsenen hallintoelimen vastuunkanto toimii parhaiten silloin, kun hallintoelimen jäsenyys perustuu valitsijoiden näkemykseen jäsenen toiminnan hyvistä ja huonoista näytöistä. Tällöin jäsen täytyy myös voida vaihtaa eli vaihtoehtoja pitäisi olla useampia. Lisäksi jäsenen täytyisi olla pääsääntöisesti kiinnostunut jatkamaan jäsenenä. Vastuunkanto voi perustua myös siihen, että jäsenen taustayhteisöä rangaistaan jäsenen huonosta toiminnasta. Tällöin oletuksena on, että jäsenet muodostavat yhteisen liikkeen, johonkin yliopisto-poliittiseen linjaukseen perustuvan ”puolueen”. ”Puolueen” rankaiseminen toimii silloinkin, kun jäsenet vaihtuvat tiuhaan, esimerkiksi opiskelijoiden kohdalla. Juuri tämä näkemys oli aikanaan demokraattisen yliopistohallinnon kehittäjien mielissä. Mikäli jokaisen yliopiston jokaisessa valitsijakiintiössä olisi useita ”yliopistopuolueita” ja toisaalta lukuisia hallintoelintyöskentelyä kiinnostuneita jäsenkandidaatteja, vastuunalaisuus voisi jotenkin toteutua. Maailma tuntuu ajaneen tämän mallin ohi kuitenkin jo 1970-luvulla, sillä silloinkin ”puoluemuodostus” ja äänestysaktiivisuus lopahivat aika nopeasti alkuvaiheen aktivismin jälkeen. Myös ylioppilaskuntien vaaleissa sama kehitys on näkynyt vuosikymmeniä. Vaalidemokratiaan perustuva valta ei saa seurakseen poliittista vastuunkantoa, kun jäseneksi valinta on lähes riippumaton siitä, mitä jäsenenä on aiemmin tehnyt – tai jäseneksi voi tulla vain kerran. Olenaisempaa on tällöin, onko jäsenellä mitään vuorovaikutusta valitsijoidensa kanssa vaalien välillä. Kokemus kertoo, että tämäkin rajautuu keskusteluun muutamien tuttujen kanssa siitä, oliko kokouksessa mitään mielenkiintoista. Sopuvaalit ovatkin olleet yleisiä, ja jäseniä joudutaan houkuttelemaan hallintoelimiin usein pitkäänkin..

Nämä seikat ovat melko tunnettuja, mutta vähemmän on julkisessa keskustelussa ollut esillä hallintoelinten jäsenten tasavertaisuuden muodollisuus vs. tosiasiallisuus. Pääöksentekoeleimessä kullakin jäsenellä on päätöstilanteessa yksi ääni, mutta yliopiston normaalissa toiminnassa jäsenten välillä vallitsee selvä hierarkia. Opettaja arvostelee opiskelijan opintosuorituksia, joten opiskelija ei herkästi käy opettajaansa vastaan hallintoelimen jäsenenä. Professori

tekee esitykset nuorempien opettajien sijaisuuksista akateemisissa tehtävissä. Lisäksi sijaisuuksista muodostuu ketjuja: tietyn henkilön siirtyminen toisiin tehtäviin avaa uusia tehtäviä, joihin voi kenties sijoittua itse tai joku läheinen. Näitä ketjuja voivat ennakoida niin professorit kuin alempien akateemisten tehtävienkin hoitajat – saman hallintoelimen jäsenenä. Vanhan hallinnon aikana henkilöstövalintoja käsiteltiin monijäsenisissä hallintoelimissä laajemmin kuin nykyään. Silloin yliopistoyhteisön tosiasiallinen hierarkia esti usein alemmilla portailla olevia ottamasta vapaasti kantaa, etenkin jos asiat olivat riidanalaisia. Tällaisissa oloissa voi syntyä päätöksiä, jotka ovat muodollisesti ”demokraattisia”, mutta tosiasiallisesti hierarkian ylätasoon vallankäyttäjien jyräämiä. Kyse on näennäisdemokratiasta, oligarkiasta puettuna demokrati-
an kaapuun. Usein hierarkian alempia portaita edustavat opettajien sijaiset ja opiskelijat eivät edes käyttäneet puheenvuoroja vaan vain äänestivät sen mukaan, mikä heidän asemansa mukaan oli edullista. Tai näin ainakin voi päätellä, koska avointa keskustelua hierarkiassa harvoin käydään, kun asioista ollaan eri mieltä. Näin muodollinen demokraattisuus voi synnyttää pienissä yhteisöissä myös eettistä jääviyttä, ts. jääviyttä, joka ei täytä juridiikan määritelmiä jääviydestä mutta jossa omaneduntavoittelulle syntyy moraalisesti arveluttavia mahdollisuuksia. Ja niin on miltä näyttää, kun puhutaan eettisestä uskottavuudesta.

Viimeisimmässä yliopistouudistusdebatissa nousi vahvasti esiin väite yliopistodemokratian alasajosta. Myös henkilöstöjärjestöjen kyselyt (Professoriliitto ja tieteen tekijät 2010; Puhakka & Rautopuro 2010) ja yliopistolakiuudistuksen arviointi (Niinikoski et al. 2012) ovat tuoneet esiin henkilöstön ja opiskelijoiden kokemukset vaikutusmahdollisuuksien vähene-
misestä. Yliopistodemokratiadiskurssi tuntuu polkevan omia latujaan varsin ennustettavalla tavalla.

Yliopistodemokratia ja yliopistovisiot

Yllä esiin nostettu autonomian sisäinen ja ulkoinen ulottuvuus sekä toisaalta konfliktiulottuvuus voidaan yhdistää toisiinsa Olsenin (2007) tapaan. Yliopisto-
toa ja sen autonomiaa voidaan tarkastella yliopisto-organisaation sisäisenä ky-

symyksenä, jolloin kyse on yliopiston sisäisestä vallankäytöstä. Ulkoinen puoli taas kiinnittää huomion yliopisto-organisaation ympäristöön, joka on myös kiinnostunut vaikuttamaan yliopiston toimintaan. Konfliktinäkökulma voi viitata joko toimijoiden yhteisiin tai keskenään konfliktissa oleviin yliopiston toimintaa koskeviin normeihin ja tavoitteisiin. Näin muodostuu Olsenin eritelyistä jalostettu yksinkertainen nelikenttä. Sen pohjalta voidaan muodostaa Olsenin analyysistä poiketen yliopistodemokratiakäsitysten eräänlaisia puhkaita tyyppejä, joita alla tietoisesti kärjistetään (kuvio 1).

Yliopistovisio	Yliopiston sisäinen hallitseminen	Yliopiston ulkoinen hallitseminen
Toimijoilla yhteiset normit ja tavoitteet	Yliopistoautonomia tieteentekijöiden itsehallintona Tieteellinen asiantuntijademokratia	Yliopistoautonomia kansallisen politiikan välineenä Valtiollinen demokratia
Toimijoilla erilaiset normit ja tavoitteet	Yliopistoautonomia yliopistoyhteisön edustuksellisenä demokratiana Työpaikkademokratia	Yliopistoautonomia kilpailuna palvelumarkkinoilla Sidosryhmädemokratia

Kuvio 1. Yliopiston hallitsemisen demokratiatyypit eri yliopistovisioissa.

On helppo sijoittaa yliopistodemokratiaa koskevat keskustelutyypit matriisiin eri soluihin. Professorien kollegiaalinen hallitsemistapa on tarkoittanut yliopistoautonomiaa perinteisenä tieteentekijöiden itsehallintona, jossa hallitsemisen ajatellaan perustuvan asiantuntemukseen. Johtajan asema ei ole keskeinen, mutta sellaiseen valitaan kollegiaalisesti arvostetuin professori (*primus inter pares*), jolla on tietynlainen luontainen uskottavuus suhteessa kollegoihinsa, kun tieteenteon normeista ja tavoitteista kuitenkin ajatellaan oltavan yksimielisiä. Käytännössä tämä on tarkoittanut nimekkäimpien professorien harvainvaltaa ja hyvin elitististä hallitsemistapaa. Tämä on juuri sitä ”epädemokraattisuutta”, jota opiskelijat nousivat vastustamaan yhdessä alemman tason opettajien ja hallintohenkilöstön kanssa 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa. Demokratia tarkoittaa tässä yliopistovisiossa *tieteellistä asiantuntijademokratiaa*.

Autonomiatulkintana tämä tarkoittaa käsitystä, jonka mukaan yliopiston autonomia on arvostetuimpien tieteentekijöiden autonomiaa (ks. Merikoski 1954 vs. Tuori 1995). Siinä jokaisella professoriaseman saavuttaneella on periaatteessa mahdollisuus kilvoitella tieteellisestä arvostuksesta, joka muotoutuu valtaosin yliopisto-organisaation ulkopuolelle sijoittuvan tiedeyhteisön reaktioista kunkin saavutuksiin tieteen parissa. Arvostusta ei mitata ja aseteta yliopisto-organisaation virallisin toimenpitein, mutta tiedeyhteisö voi palkita parhaimpiaan eri tavoin (sitatointi, merkittävät luottamustoimet, tiedepalkinnot yms.). Monet professorit pelkäsivät aikanaan tieteellisen asiantunteumuksen aseman murentuvan päätöksenteon pohjana, kun yliopistoa etenkin opiskelijavoimin lähdettiin ”demokratisoimaan”, mutta samoja ääniä kuullaan professorikunnan piirissä myös taannaisen yliopistouudistuksen jälkeen.

Opiskelijaradikalismi ja politiikan yleinen vasemmistolaistuminen nostivat esiin yliopisto-organisaation muiden kuin professorien valtavaatimukset, mikä johti kirjoituksen alussa kuvatulla tavalla Suomessakin kunkin yliopiston oman lain muuttamiseen ns. kolmikantahallinnon suuntaan. Yleinen radikalismi nosti esiin toimijoiden erilaiset intressit. Yksi konfliktiulottuvuus oli puoluepoliittinen. Siinä nähtiin kaikkien yhteiskunnan instituutioiden olevan yhteiskunnassa vallitsevan etupiiritaistelun tai jopa luokkataistelun areenoita. Joidenkin käsitysten mukaan myöskään tiedeinstituutio ei ollut puolueeton vaan osa porvarillista hegemoniaa. Toisen rintamalinjan mukaan intressien vastakkaisuus rakentui yliopisto-organisaation sisäisen hierarkian mukaan akateemisen väen ja hallintoväen kesken taikka professorien, alemman tason opettajien ja opiskelijoiden kesken. Opiskelijatkin nähtiin täysivaltaisiksi yliopisto-organisaation jäseniksi, joista monet itse asiassa vaativat valtiolta opiskelijapalkkaa opintotuen sijasta. Kyse oli samasta demokratialiikehännästä, joka vaati kaikkiin työelämän organisaatioihin työtekijöiden mahdollisuutta vaikuttaa omaa työtään ja työympäristöä koskeviin asioihin, eli työpaikkademokratiasta. Tästä ovat enää jäljellä lähinnä yhteistoimintalain säätämät, monilla työpaikoilla varsin merkityksettömiksi kuoleutuneet tiedoksianto- ja keskustelukäytännöt. Mutta yliopistoissa demokratiaihanteet ovat eläneet pitkempään.

Valtiollisessa politiikassa yliopistot nähdään yhteiskunnan hyvinvoinnin, kilpailukyvyyn ja yleensä yhteiskunnan kehittämisen näkökulmasta tärkeänä instituutiona. Ilman tutkintokoulutusta, tieteellisen tutkimuksen tuloksia ja innovaatioita ei yksinkertaisesti tulla toimeen. Tällöin yliopisto nähdään pikemminkin välineenä yhteiskunnan kehittämisessä kuin itsetarkoituksena. Yliopiston sisällä tieteelliseen tutkimukseen vahvasti orientoituneet eivät voi sietää ajattelutapaa, että yliopisto on yhteiskuntaa varten. Heidän mielestään yhteiskunta on yliopistoa varten – heille yliopiston autonomia tarkoittaa juuri tätä. Yliopiston ulkopuoliset taas tarkastelevat yliopistoa siltä kannalta, mitä hyötyä siitä on yhteiskunnalle. Elinkeinoelämä tarvitsee korkeasti koulutettua työvoimaa, valtiollinen politiikka tietoa yhteiskuntapoliittisten päätösten muotoiluun, kulttuurielämä virikkeitä korkealentoiseen ”sisällöntuotantoon”, terveydenhuolto tietoa entistä parempaan terveyden- ja sairaanhoitoon, kansalaiset sivistystä aktiiviseen ja mielekkääseen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja yhteisloon jne. Valtiollisen demokratian näkökulmasta juuri valtiolla on yliopistojen tärkeimpänä rahoittajana oikeus asettaa yliopistoille tavoitteita, koska yhteiskunta eli kansalaiset organisaatioineen tarvitsevat yliopistoa. Valtio käyttää tavoitteiden asettamisessa sellaista demokratiaa, josta kulloisetkin valtiosääntöoikeudelliset normit säätävät. Näissä on tietysti paljon vaihtelua valtioiden kesken. Yliopistolaki on kehysnormi, jolla yliopistojen ja valtion välinen suhde on valtiollisella demokratialla asetettu. Yliopistolakia on Suomessa muutettu, koska valtion eli ennen muuta poliitikkojen ja joidenkin yhteiskunnallisten etujärjestöjen tulkinta toimivasta yliopistolaitoksesta on muuttunut. Käytännössä yliopistolakiuudistus sai myös yliopistojen johdon tuen, mutta henkilökunnan ja opiskelijoiden kannatus oli selvästi pienempää ja epäilyt yliopistoautonomian alasajosta joillakin tahoilla hyvin syvät.

Yliopistoihin halutaan usein vaikuttaa ulkopuolelta, mutta käytössä ei ole valtiollisen demokratian kaltaista päätöksentekomenettelyä, ”suppiloa” joka pakottaa yhteen yhteiseen normiin. Tällöin voidaan puhua – paremman termin puuttuessa – *sidosryhmädemokratiasta*. Sidosryhmillä viitataan tässä kaikkiiin etupiireihin ja muihin toimijoihin, joiden oma toiminta on riippuvaista yliopistojen toiminnasta, sekä myös niihin tahoihin, jotka ties mistä syistä haluavat olla vaikuttamassa yliopistojen toimintaan. Kaikkein aktiivi-

simpia ovat suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa yleensä elinkeinoelämän järjestöt, kaupungit sekä henkilöstön ja opiskelijoiden valtakunnalliset etujärjestöt. Henkilökunnan ja opiskelijoiden järjestöillä on myös yliopistojen sisällä omat järjestyneet toimintamuotonsa (ammattiosastot, pääluottamusmiehet; ylioppilaskunnat, ainejärjestöt). Nämä järjestöt osallistuvat yliopiston toimintaan vaikuttamiseen siis sekä työpaikkademokratian että sidosryhmädemokratian kautta. Monet tulkitsevat, että sidosryhmillä, joiden oma toiminta on riippuvaista yliopistoista, on oikeus vaikuttaa yliopistojen toimintaan. Yliopistossa vuorovaikutusta pidetään useimmiten hyvänä asiana, jos se saa esimerkiksi neuvottelukunnan muodon. Sidosryhmien kiinnostus rahoittaa joitakin tutkimushankkeita tai suoranainen lahjoitus (esim. lahjoitusprofessori) saa yleensä myönteisen vastaanoton. Yliopiston autonomiaa varjelevat näkevät sidosryhmien tiiviimmässä vaikuttamisessa myös uhkia. Yliopiston tutkimustoiminnan ja koulutuksen ohjautuminen ulkoisten sidosryhmien prioriteettien mukaan vähentää joidenkin mielestä tieteen sisäisen kehityslogiikan mukaista muutosta ja voi siten haitata tieteen edistymistä. Uhkien näkijät eivät ehkä hyväksy lainkaan ajatusta, että sidosryhmillä on joitakin oikeuksia suhteessa yliopistoon. Etenkään heitä ei pitäisi päästää täysivaltaisiksi yliopiston hallintoelinten jäseniksi nakertamaan yliopiston autonomiaa. Vastakkainen näkemys taas korostaa sidosryhmien tärkeyttä. Niitähän varten yliopisto on olemassa, ei itseään varten. Siksi sidosryhmien mielipiteitä on jatkuvasti kartoitettava ja sidosryhmät on otettava jollakin tavoin mukaan päätöksentekoon. Sidosryhmien antama rahoitus takaa sen, että yliopistot toimivat yhteiskunnan eri intressipiirien toiveiden mukaisesti kehittäessään tutkimusta ja koulutusta. Tässä yliopistovisiossa on kyseenalaista, onko tieteen edistymisellä mitään omaa sisäistä logiikkaa – ja onko sitä koskaan ollutkaan.

Yliopiston väärinymmärrykset

Yliopiston visioilla ja demokratianäkemyksillä on siten tietty keskinäisriippuvuus. Sille on ominaista, että omasta näkemyksestä poikkeavien käsitysten kannattaminen näyttäytyy yliopiston idean väärinymmärtämisinä. Seuraavassa tarkastellaan sitä, kuinka kustakin demokratiakäsityksestä käsin katsottuna

toisen näkemyksen kannattaminen johtaa yliopiston tarkoituksen väärinymmärtämiseen.

Väärinymmärrys tieteellisen asiantuntijademokratian näkökulmasta

Tieteellisen asiantuntijademokratian kannattaja ei voi hyväksyä pitkälle vietyä työpaikkademokratiaa, ei puuttumista valtiollisen demokratian kautta yliopiston perustoimintoihin ja päätöksentekojärjestelmään eikä sidosryhmademokratiaan sisältyviä sidosryhmien vaikutusoikeuksia. Työpaikkademokratiassa kuvitellaan – väärin – että kaikkien mielipide on yhtä arvokas, kun esimerkiksi suunnataan tutkimusta ja koulutusta uusille urille vaikkapa muotoilemalla professorin tutkimus- ja opetusala uudella tavalla. Kyse on pitkän aikavälin ratkaisuista, jotka perustuvat tieteellisten asiantuntijoiden eli käytännössä ennen muuta professorien kykyyn nähdä yliopistolle arvokkaat strategiat. Näissä ratkaisuissa ei saisi painaa potentiaalisten hakijoiden oma äänivalta tai ajankohtaiset muotioikut, joita esimerkiksi opiskelijat voivat seurata. Ei pidä luulla, että professorien haluttomuus luovuttaa omaa vaikutusvaltaansa ”puolimaallikoille” tarkoittaisi halua loukata näiden ihmisoikeuksia tai olisi merkki arvotuksen puutteesta. Yliopiston kehittäminen perustuu kuitenkin pitkän ajan kuluessa kasautuneeseen osaamiseen, jonka täysimääräiseen artikulointiin ei ole mahdollisuuksia monijäsenisissä neuvostoissa (vrt. ’tacit knowledge’). Vuorovaikutus on kyllä tärkeää, koska se kasvattaa kokemattomammistakin yliopistoyhteisön jäsenistä asiantuntevampia. Tieteellinen asiantuntijajohto on kiinnostunut muidenkin näkemyksistä, mutta se ei tarkoita tasavertaisen päätösoikeuden antamista kaikille. Myöskään valtiollisen demokratian kautta ei tulisi tehdä suuria ratkaisuja, elleivät ne perustu tieteellisten asiantuntijoiden aloitteisiin, arvioihin ja suostumukseen, sillä yliopiston autonomia kuuluu tieteellisille asiantuntijoille. Sidosryhmäyhteistyö on tärkeää, mutta yliopistolla pitäisi olla vahvempi perusrahoitus, jotta se ei olisi liian riippuvainen kilpailusta perusrahoituksesta ja eri etupiirien enemmän tai vähemmän satunnaisesta myötämielisyydestä.

Väärinymmärrys työpaikkademokratian näkökulmasta

Työpaikkademokratian kannattaja ei voi hyväksyä päätösvalan keskittämistä senioriaseman saavuttaneille professoreille. Tieteellinen asiantuntemus ei noudata hierarkiaa ja kaikilla yliopistoyhteisön jäsenillä pitää olla oikeus osallistua yliopiston kehittämiseen. Yliopistoyhteisön jäsenillä on erilaista asiantuntemusta ja kaikkea asiantuntemusta tarvitaan. Päätöksenteossa ei tule myöskään väheksyä yliopistoyhteisön jäsenten kykyä harkita muiden edustaman asiantuntemuksen arvoa tai heidän muiden kuin tieteellisten vaikuttimiensa merkitystä päätöksenteossa. Yliopiston etu on, että hallintoelimissä on edustettuna kaikkia yhteisön jäseniä, joilla on yhtäläiset oikeudet osallistua päätöksentekoon. Jos päätösvaltaa ei jaeta, yliopiston tarkoitus ei toteudu kunnolla. Vallan keskittäminen on näet ristiriidassa tieteellisen keskustelun avoimuuden periaatteen kanssa. Päätöksentekoon osallistumisella on myös kasvattava vaikutus, joka toteutuu etenkin opiskelijoiden kohdalla. Kun opiskelijat kuitenkin pääsääntöisesti seuraavat henkilökunnan kantoja, ei heidän kokemattomuudestaan ole haittaa. Yliopiston autonomia kuuluu kaikille yliopistoyhteisön jäsenille, minkä vuoksi valtiollisen politiikan tulee tukea lainsäädäntöteitse yliopiston sisäisen vallan jakamista, mutta jättää yliopistojen strategiset linjaukset yliopistolle itselleen. Työpaikkademokratiaa korostavien silmissä ulkoiset sidosryhmät ovat uhka yliopiston autonomialle, koska niillä ei ole yliopistoyhteisön jäsenten asiantuntemusta. Siksi sidosryhmille ei myöskään kuulu oikeutta vaikuttaa yliopiston työyhteisön sisäisiin asioihin. Yliopistoyhteisö ottaa haluamallaan tavalla huomioon sidosryhmien näkemykset – itse.

Väärinymmärrys valtiollisen demokratian näkökulmasta

Valtiollisen demokratian tärkeyttä korostavassa näkökulmassa yliopisto on yhteiskuntaa varten, ja oikeudenmukaisin tapa vaikuttaa yliopistolitiikkaan on tässä ajattelussa valtiollinen päätöksenteko. Tällöin yliopistoa ei kehitetä osittaisintressien pohjalta vaan yhteiskunnan yleiseen etuun nojaten, sillä valtiollisessa päätöksenteossa kyetään tasapainottamaan eri politiikkasektorei-

den asema ja eri yliopistonäkemykset parhaiten. Yliopistojen sisällä tieteelliset asiantuntijat ovat vain oman alansa asiantuntijoita, eivät yliopistojen yhteiskunnallisen roolin asiantuntijoita. Yliopiston akateeminen henkilökunta näkee asiat liian kapeasti. Tieteen edistäminen ei saisi olla itsetarkoituksellista, minkä vuoksi valtiolla on viranomaisineen oikeus ohjata yliopistoja koulutustarpeiden ja tutkimustarpeiden näkökulmasta. Sidosryhmillä on niilläkin taipumus tarkastella yliopistoa vain omista erityisintresseistensä käsin. Valtiollisen demokratian kautta voidaan tasapainottaa erityisintressien vaikutusta. Valtiollista ohjausta oikeuttaa myös valtion päävastuu yliopiston rahoittamisesta. Kansalaisilta ja heidän organisaatioiltaan kerättävät verot saadaan valtiollisen demokratian keinoin parhaiten hyödyttämään veronmaksajia. Poliitikkojen ei tule kuitenkaan puuttua tutkimusaiheiden ja -menetelmien valintaan, vaikka eri tieteenalojen tutkimuksen ja koulutuksen laajuuden säätely kuuluukin valtiollisen demokratian oikeuttaman viranomaistoiminnan piiriin. Yhteiskunnan muuttuminen muuttaa tutkimus- ja koulutustarpeita samoin kuin hallitsemisen tapoja. Valtion roolina on ”päivittää” yliopistollisen toiminnan kehykset tämän muutoksen kanssa yhteensopiviksi, esimerkiksi muuttamalla lainsäädäntöä ja rahoitusperusteita. Muutoin yliopisto ei enää palvele yhteiskuntaa.

Väärinymmärrys sidosryhmädemokratian näkökulmasta

Sidosryhmädemokratiaa painottavasta näkökulmasta katsoen yliopiston sisäinen näkemys yliopistojen toimintaan on liian rajoittunut, viitataan tällä sitten tieteellisten asiantuntijoiden tai koko yliopistoyhteisön käsityksiin. Yliopiston vahva sisäinen ohjautuminen vääristää yliopiston tarkoitusta korostamalla akateemisen henkilökunnan itsetarkoituksellista urakehitystä ja tutkimusjulkaisujen skolastisesti ylivirittynyttä tuottamista vain saman alan tutkijoiden pienen piirin tarkasteltaviksi. Samoin kuin tieteen kenttä myös yhteiskunta on fragmentoitunut moneen eri segmenttiin ja sektoriin ja muuttuu monella ulottuvuudella globaalin dynamiikan vaikutuksesta. Tutkimuksen ja koulutuksen tarpeista ei voida muodostaa oikeaa kuvaa yliopiston sisältä käsin, mutta ei myöskään keskitetysti valtiollisen ohjauksen kautta. Yliopisto toimii

yhä enemmän markkinaohjautuvasti ja tätä kehitystä edistämällä yliopistolaisen toiminnan laatu paranee. Asiakasnäkökulman laajempi omaksuminen varmistaa yliopistollisen toiminnan hyödyllisyyden, sillä asiakkaiden mukaan hajautuneesti reagoiva yliopisto vastaa suoremmin yhteiskunnan moninaisiin tarpeisiin. Yliopiston ja sidosryhmien vuorovaikutusta tulee kehittää kaikilla tasoilla ja sidosryhmien vaikutusvallalle tulee löytää myös viralliset puitteet yliopistojen päätöksentekojärjestelmässä. Valtiollisen demokratian kautta yliopistojen ohjaus on alttiina puoluepolitisoitumiselle, mikä voi vääristää yliopistoja koskevia peruslinjauksia esimerkiksi päätettäessä yliopistojen sijoituspaikoista tai rahoitussuhteista. Valtiolliseen demokratiaan kuuluva keskitetty ohjaus on monin osin tarpeeton asiakastarpeiden tulkki, joka osuu usein pieleen esimerkiksi koulutustarve-ennustuksissaan.

Lopullisen väärinymmärryksen mahdollisuus

Lopullinen väärinymmärtämisen mahdollisuus on siinä, että yliopiston hallitsemistapaa pidetään itsetarkoituksellisena ja vain sellaista yliopistoa hyväksyttävänä, joka vastaa tiettyä etusijaiseksi käsitettyä demokratian muotoa. Tällöin yliopistodemokratia on itseisarvo ja yliopisto demokratian väline. Väärinymmärryksen ydin on siinä, että yliopisto käsitetään samalla tavalla itsetarkoitukselliseksi poliittiseksi järjestelmäksi kuin valtion poliittinen järjestelmä, joka luo pääpuitteet koko inhimillisen yhteistoiminnan ja yhteiselon järjestykselle. Yliopisto on kuitenkin vain yksi yhteiskunnallinen instituutio. Se ei ole syntynyt tai sitä ei ole perustettu demokratianharjoitusta varten vaan ensin koulutusta ja sittemmin sekä koulutusta että tutkimusta varten. Periaatteessa yliopiston hallitsemistavan ei siis tulisi tuhota tai haitata yliopiston tarkoituksen toteuttamista vaan edistää sitä. Käytännössä tarkoituksen määrittely ja hallitsemistapa vaikuttavat toisiinsa, joten tarkoitukseen ei ole lopullisessa mielessä annettu. Lopuksi tarkastelenkin Searlen (1969) konstitutiivisen ja regulatiivisen säännön käsitteiden kautta, millä tavalla yliopistodemokratia ja yliopiston tarkoitus ovat yhteydessä toisiinsa. Konstitutiivinen periaate viittaa sääntöihin, jotka tuottavat itse ilmiön. Esimerkiksi shakin säännöt synnyttävät shakkipelin. Jos sääntöjä muutetaan, itse pelikin muuttuu. Regulatiivinen periaate

viittaa sääntöihin, joiden muuttaminen ei muuta itse ilmiötä, ainoastaan säätelevät sen esiintymistä. Tällainen sääntö voi olla, että shakkia pelataan aina perjantaisin, mutta viikonpäivän muuttaminen ei muuta peliä muuksi.

Yliopistodemokratia nähtäneen vahvimmin yliopiston konstitutiivisena periaatteena työpaikkademokratiatulkinnassa. Työpaikkademokratian poistaminen tuhoaa koko instituution, sellaisena kuin se opiskelijaradikalismliiikkeeseen myötä on alettu tulkita. Täinäsuuntaisia olivat vahvimmat puheenvuorot uuden yliopistolain säätämisen aikoihin. Tieteellisen asiantuntijademokratian tulkinnassa yliopistodemokratia voidaan nähdä hieman enemmän regulatiivisena periaatteena. Demokratiaa voidaan käyttää välineenä hieman, kunhan se ei vie valtaa tieteellisiltä asiantuntijoilta yliopiston kanalta keskeisissä ratkaisuisa. Mieleeni muistuu eräs oikeustieteen professori, joka perusteli opiskelijoiden oikeutta täysivaltaiseen hallintoelinjäsenyyteen juuri sillä, että käytännössähän opiskelijat kuitenkin noudattavat professorien kantoja. Toivottavasti lainsäädäntöä ei yleisemmin suunnitella samalla periaatteella: toimivallan perusteena ei olekaan toimijan panoksen oma arvo vaan muiden mielipiteiden seuraaminen.

Valtiollisen demokratian tulkinta yliopistodemokratiasta ei liene konstitutiivinen, ellei yliopiston olemassaolon katsota perustuvan ainoastaan voimassaolevaan lakiin. Valtiollisen demokratian kautta voidaan harkita, millainen yliopiston sisäinen demokratia parhaiten tukisi yliopiston yhteiskunnallista tehtävää, sitä minkä vuoksi yliopisto on olemassa. Tähän kuitenkin yhdistyvät poliittiset paineet, jotka aikanaan olivat ministeri Johannes Virolaisen johdolla viemässä yliopistojen päätöksenteon yksi mies/yksi ääni -periaatteen mukaiseen järjestelmään. Sen professorien aktiivinen lobbaus kuitenkin lopulta eduskunnassa esti. Tapaus oli esimerkki siitä, miten yksi yhteiskunnallinen instituutio tulkittiin poliittiseksi järjestelmäksi.

Sidosryhmädemokratia voidaan tulkita konstitutiiviseksi, jos sen ajatellaan luovan uutta markkinavetoista yliopistoa, jonka ytimenä on toimia monikanavaisena palveluinstituutioon eri asiakasryhmille. Regulatiivisena menetelmänä sidosryhmädemokratia voidaan ajatella perinteisen instituution tavaksi sopeutua uuteen toimintaympäristöön. Silloin on vain pidettävä huoli siitä, että yliopiston ydintoiminnot rauhoitetaan välittömästi asiakaspalvelusta,

jotta tieteelliselle luovuudelle jää myös omalakinen mahdollisuus edetä uusiin suuntiin.

Neljä yliopistodemokratiamallia tuovat esiin eri näkökulmia yliopistoa koskevaan päätöksentekoon. Voitaisiin sanoa, että kaikki näkökulmat ovat tarpeellisia nykymuotoisen yliopiston toiminnan ymmärtämiseksi. Mitään näkökulmaa ei ole syytä lähteä maksimoimaan eikä vakioimaan tiukoin lain-säädäntötoimin tai yksipuolisin rahoitusratkaisuin. Yksi yliopiston väärinymmärtämisen tapa on myös se, että jotakin neljästä näkökulmasta pidetään parhaana tai oikeana. Lopulta kaikilla neljällä on sekä konstitutiivinen että regulatiivinen mielensä, minkä kautta yliopisto muodostuu osaksi kulloinkin vallitsevaa kulttuuria.

Lähteet

- Niinikoski, Marja-Liisa et al. (2012). *Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi*. Henkilöstökyselyn tulokset. 20.3.2012. Gaia.
- Merikoski, Veli (1954). *Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja, 62. Lainopillisen ylioppilaskunnan kustannustoimikunta, Helsinki.
- Olsen, Johan P. (2007). The institutional dynamics of the European university. Teoksessa Peter Maassen & Johan P. Olsen (toim.) *University dynamics and European integration*. Springer, Dordrecht, 25–54.
- Professorit ja tieteenekijät (2010). *Yliopistouudistusta koskeva kysely 2010*. Innolink Oy.
- Puhakka, Antero & Rautopuro, Juha (2010). *Huojuva lato – isäntiä ja isäntien varjoja?* Tieteenekijöiden liiton jäsenkysely 2010. Tieteenekijöiden liitto, Joensuu.
- Raivio, Kari (toim.) (2013). *Laatu, laatu, laatu*. Suomen Toivo -ajatuspaja, Hyvinkää.
- Rinne, Risto et al. (2012). *Valta, uusi yliopistopolitiikka ja yliopistotyö Suomessa. Managerialistinen hallintapolitiikka yliopistolaisten kokemana*. Suomen Kasvatustieteellinen Seura ry., Jyväskylä.
- Searle, J.R. (1969). *Speech acts: An essay in the philosophy of language*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tuori, Kaarlo (1995). Yliopiston itsehallinto. Teoksessa Paavo Uusitalo & Jukka Lipponen (toim.) *Yliopisto ja valtiovalta*. Gaudeamus, Helsinki, 143–170.
- Vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -työryhmän raportti (2012). Raportin laatijat: Pertti Ahonen, Antti Jauhiainen, Laura Kolbe, Solja Kovero, Riitta Matilainen,

- Vesa Oittinen, Heikki Patomäki, Panu Raatikainen, Martina Reuter, Jan Rosenström, Thomas Wallgren, Sampo Villanen. *Allekirjoituksia*. vapaayliopisto.wordpress.com
- Vartola, Juha (1980). *Korkeakoulujen alihallinnon uudistamisesta*. Korkeakouluhallinnon uudistamistarvetta selvittävän projektin osaraportti I. Julkishallinnon julkaisusarja B 4. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Virtanen, Turo (1980). *Korkeakoulujen keskuhallinnon toiminnasta ja sen ongelmista*. Korkeakouluhallinnon uudistamistarvetta selvittävän projektin osaraportti II. Julkishallinnon julkaisusarja B 6. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Virtanen, Turo (1981). *Korkeakoulujen hallinnon kehittämisestä*. Korkeakouluhallinnon uudistamistarvetta selvittävän projektin osaraportti III. Liite: Yhdeksän näkemystä korkeakouluhallinnon kehittämisestä. Julkishallinnon julkaisusarja A 5. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Volanen, Matti Vesa (toim.) (2012). *Toiseksi paras? Tieteentekijät ja uusi yliopisto*. Tieteentekijöiden liitto, Sastamala.

Kohti julkisen johtamista

Alihallinnosta innovaatiojärjestelmiin Korkeakouluhallinnon tutkimus osana Tampereen yliopiston hallintotieteen tutkimusta

Elias Pekkola, Kari Kuoppala, Anu Lyytinen, Jussi Kivistö,
Vuokko Kohtamäki & Seppo Hölttä

Aluksi

Hallintotieteen koulutus ja tutkimus on 1960-luvulta alkaen palvelut suomalaista yhteiskuntaa ja keskushallintoa samalla rakentaen oppiaineidentiteettiään monissa ministeriöveitoisissa tutkimus- ja kehittämishankkeissa. Korkeakouluhallinnon tutkimuksessa on nähtävissä sama linja. Korkeakouluhallinnon tutkimus rakentui alkuvaiheessaan 1970–1980-lukujen taitteessa professori Juha Vartolan tutkimusryhmän ja Tampereen yliopiston julkishallinto-oppiaineen varaan. 1990-luvun lopulta lähtien korkeakoulutuksen hallinnon ja talouden professori Seppo Höltän tutkimusryhmällä ja korkeakouluhallinnon opinnoilla puolestaan on ollut merkittävä rooli tutkimuksen ja opetuksen kehittämässä. Tutkimuksen kehityksessä sekä virkanimikkeissä onkin nähtävissä yleisempi yhteiskuntatieteiden eriytymisen ja erikoistumisen tendenssi.

Tämän artikkelin tarkoituksena on kuvata korkeakouluhallintoon liittyvän tutkimuksen kehitystä tamperelaisen hallinnontutkimuksen osana. Artikkelin aineistona on käytetty pääasiassa Tampereen yliopiston hallintotieteen julkaisusarjassa julkaistuja korkeakouluhallintoa käsitteleviä tutkimuksia sekä hallintotieteen väitöskirjoja. Aineiston valintaan siis liittyy myös artikkelin keskeisin rajaus: tarkastelun ulkopuolelle jäävät yksittäisten tutkijoiden

muualla julkaistut itsenäisen akateemisen toiminnan ja muun tilaustutkimuksen tuotokset. Artikkelin tavoitteena on kuvata korkeakouluhallinnon tutkimuksen muutosta ja yhtymäkohtia hallinnon tutkimukseen sekä julkishallinnon muutokseen. Artikkelissa esitellään vuosien saatossa tehtyä tutkimusta sekä pohditaan sen relevanssia nykypäivän korkeakouluhallinnon kehittämiseksi. Artikkelin on huomionosoitus korkeakoulujen hallintotieteellisen tutkimuksen pro gradu -tutkielmallaan käynnistäneelle Juha Vartolalle.

Korkeakouluhallinnon tutkimuksen yhteiskunnallinen tilaus: 1960-luvun demokratisoitumisaalto

Hallintotieteellisen korkeakoulututkimuksen alkuvaihe voidaan sijoittaa vuoteen 1970 Tampereen yliopistossa. Ajankohta on varsin ymmärrettävä, kun ottaa huomioon, että 1960-luvun lopun korkeakoulupoliittisen keskustelun yhdenlainen huipentuma oli värikäs prosessi yliopistojen päätöksentekojärjestelmän uudistamiseksi. Tuo keskustelu loi sosiaalisen tilauksen korkeakouluhallinnon tutkimukselle. Vuoden lopulla hyväksyttiin Juha Vartolan julkishallinnon pro gradu -tutkielma ”Korkeakoulun tehtävät ja hallinto”. Työssä tutkittiin Tampereen yliopiston päätöksentekijöiden käsityksiä yliopiston organisaatiosta, päätöksenteosta sekä yliopiston tehtävästä. Tutkimus liittyi 1970-luvun alkupuolella virinneeseen keskusteluun yliopistojen sisäisen päätöksenteon demokratisoinnista. Sen taustalla oli Tampereen yliopistoon asetun hallinnonuudistustoimikunnan suunnittelema peruskartoitus yliopiston hallinnosta, siihen kohdistettavista asenteista ja sen toimintakykyä koskevista mielipiteistä. Tehtävä täsmentyikin hallinnonuudistuksen tarpeisiin kohdistuvaksi kyselytutkimukseksi. Erikseen on syytä mainita, että tarkasteluajankohtana Tampereen yliopisto oli muodollisesti yksityinen yliopisto taloudellisen asemansa perusteella.

Historiallisessa katsannossa Vartolan gradu kytkeytyy Jaakko Nummisen komitean (1969: A 11) esitykseen yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvasta uudesta yliopistojen päätöksentekojärjestelmästä, joka sai aikaan päättäjien jakautumisen lain puolustajiin ja vastustajiin johtaen mm. professoriliiton

syntyyn. Korkeakoulukysymykset ovat tuskin koskaan saavuttaneet vastaavia poliittisia mittasuhteita Suomen historiassa. Vartolan mukaan Nummisen komitea määritteli ensimmäistä kertaa yliopistojen tehtävät kasvatus- ja koulutus-, tutkimus- sekä palvelutehtäviin jakautuviksi. Tämän päivän keskustelun kannalta mielenkiintoinen on palvelutehtävän erittely toimeksiantotutkimuksiin, kirjasto- ja informaatiopalvelutoimintaan, tietokonekeskuksen palveluihin sekä aikuiskoulutukseen. Tampereen yliopistossa toimi tutkimuksen tekoheikellä kokeiluluonteisesti laitosneuvostoja, mutta toimivien laitosneuvostojen tarkkaa lukumäärää ei yliopistossa ollut tiedossa eikä siten myöskään tarkkaa tietoa niissä toimivien opiskelijoiden määristä. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan myös kysyä, onko mikään muuttunut yli 40 vuoden aikana, kun kyselyyn vastanneista useimmat pitivät tärkeimpänä uudistusta kaipaavana seikkana opettajien ja oppilaiden välisen määrällisen suhteen parantamista.

Vartola toteaa gradussaan, että 1970-luvun alun tilanteessa korkeakouluhallinnon tutkimus oli ollut lähinnä oikeustieteellistä itsehallintokysymysten selvittelyä. Uudenlaista kiinnostusta korkeakouluhallinnon kysymyksiin oli tosin nähtävissä tuohon aikaan myös Tampereen yliopiston oikeustieteen piirissä. Vuonna 1970 julkaistiin mm. Antero Jyrängin, Seppo Laakson ja Esko Riebulan ohjauksessa tuotettu oikeustieteen laitoksen seminaariraportti ”Korkeakouluhallinto ja sen uudistaminen”. Raportti jakaantui neljään pääluukuun, joista ensimmäinen käsitteli korkeakouluopetuksen ja -tutkimuksen tavoitteita. Toisessa luvussa kuvattiin nykyisen hallintojärjestelmän pääpiirteet ja kolmannessa käsiteltiin vuoden 1969 ehdotusta laiksi korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista ja siihen liittyviä oikeudellisia ongelmia. Viimeinen luku keskittyi Tampereen yliopiston hallinnon muuttamiseen.

Varsinaista empiiristä tutkimusta ei ennen vuotta 1970 ollut korkeakouluhallinnosta tehty, joten tässä suhteessa Vartolan gradua voidaan pitää alan pioneerityönä. Korkeakouluhallintoa koskevan keskustelun Vartola näki osoituksena hallinnollisen perustutkimuksen tarpeesta. Sama näkemys vahvistui, kun hän sovitti hallintotieteellistä käsitteistöä korkeakouluhallintoon ja joutui toteamaan hallinnollisten käsitteiden sopimattomuuden yliopistoissa käytettyihin termeihin nähden. Hän myös problematisoi Etzionin asiantunti-

jaorganisaation määrittelyyn liittyvää asiantuntijan käsitettä todeten, että sillä ei voida perustella asiantuntijuuden alkavan joltain tietyltä oppiarvotasolta, vaan kaikki yliopiston opettajat ja tutkijat ovat päätöksenteon näkökulmasta asiantuntijoita, eivät vain professorit, kuten Etzionia oli pyritty tulkitsemaan poliittisessa keskustelussa. Hänen mukaansa ei myöskään julkisten yhteisöjen toiminnan arviointiin vielä tuolloin juuri ollut kehitetty mittareita. Kuriositeettina korkeakouluhallintoa koskevan tiedon uutuusluonteesta voisi todeta sen, että käyttämässämme versiossa Vartolan Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarjassa julkaisemasta raportista oli joku tiedonjanoinen leikkannut irti sivut, joissa oli kuviona hahmotettu korkeakoululaitoksen ohjausta 1970-luvun alun tilanteessa Suomessa!

Pro gradu -tutkielmansa ohella Juha Vartola julkaisi Tampereen yliopiston päätöksentekijöiden organisaatioasenteista erillisen hallinnollisen raportin yliopistoa varten. Keskeiseksi yliopistojen ongelmaksi osoittautui opettajien ja oppilaiden heikko määrällinen suhde. Ajanhetkelle ominaiseen yhteiskunnalliseen ilmapiiriin liittyen myös Tampereen yliopiston päätöksentekijät kannattivat hallinnonuudistusta varsin yksimielisesti yleisellä tasolla. Keskeisempänä sen merkityksen näkivät ne, joilla oli valtaa vähiten yliopiston päätöksenteossa. Vastaavasti yliopiston toimintakykyyn uskoivat eniten ne, joilla oli eniten valtaa päätöksentekoaikoina. Edelliseen ryhmään kuuluivat opiskelijat ja alempien virkojen haltijat. Vastaavasti jälkimmäisen ryhmän muodostivat professorit ja ylimmät virkamiehet.

Korkeakoulujen hallintotieteellisen tutkimuksen synty: 1970 luvun suunnitteluoptimismi

Valmistumisensa jälkeen Juha Vartolan kiinnostus korkeakouluhallinnon tutkimukseen jatkui, sillä hän julkaisi vuonna 1972 Jyväskylän yliopiston Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarjassa raportin, jonka kohteena olivat korkeakoulujen päätöksentekoprosessit. Tutkimusaihetta hän analysoi järjestelmäjatteluun pohjautuvan ohjausmallikäsityksen ja näitä täsmentävän suunnitteluteoreettisen tavoitehierarkialuokituksen avulla. Keskeisen osan ra-

portista muodostaa korkeakoululaitoksen päätöksenteon analyysi hallinnon eri tasoilla. Tuolloin osa korkeakouluista toimi oikeudelliselta muodoltaan yksityisinä organisaatioina. Toisaalta 1970-luvulle oli ominaista valtion keskeinen asema korkeakoululaitoksen rahoittajana. Valtion ohjaavasta vaikutuksesta johtuen korkeakoulut olivat hyvin pitkälti myös hallinnollisesti toistensa kaltaisia. Korkeakoulujen sisäisessä päätöksenteossa perinteisen rakenteen yhtenä riskinä oli Vartolan mukaan vallan liukuminen kasvavassa määrin hallintovirkamiehille korkeakoulujen keskeisestä tavoitteenasettelusta päätettäessä. Teoreettisesti korkeakoulujen päätöksenteko voitiin Vartolan mukaan määrittellä inkrementaaliseksi, jossa aiemman toiminnan luomaa perustaa muutetaan vain vähittäin.

Vartola käytti tuolloin melko uutta SOB-mallia (suunnittelu – ohjelmointi – budjetointi) perusteluna tarpeelle demokratisoida yliopistojen hallintoa. SOB-mallin käyttöönottoa oli julkisella sektorilla ja myös yliopistoissa suunniteltu toiminnan tavoitteellisuuden korostamiseksi. Perusteluna demokratisoinnin tarpeelle oli SOB:in huono yhteensopivuus keskitetyn byrokraattisen hallintorakenteen kanssa, jossa valta on ylimpien hallintovirkamiesten käsissä. Näin toiminnan suunnitelmallisuuden lisäämisen edellytykseksi korkeakouluissa voitiin asettaa päätöksenteon demokratisointi ja päätösvallan desentralisointi alemmille päätöksentekotasolle. Olihan yleisenä tavoitteena korkeakoulujen päätöksenteon muuttaminen päämäärä- ja suunnitteluhakuisempaan suuntaan.

Korkeakoulututkimus jatkui edelleen Vartolan lisensiaattityössä ”Korkeakoulutuksen ohjaus” vuodelta 1973. Hän pyrki tutkimuksessaan vastaamaan viiteen kysymyksen, joiden kohteena olivat korkeakoulutusjärjestelmän toiminta-ajatus, korkeakoulutusjärjestelmän suhde ympäröivään yhteiskuntaan, korkeakoulutusjärjestelmän ohjaus, syyt korkeakoulutusjärjestelmän muuttamiseen ja korkeakoulukysymyksen ratkaisuvaihtoehdot. Korkeakoulujärjestelmän analysointi jatkui systeemiteorian käsitteitä käyttäen ja soveltaen ohjausmalliajattelua korkeakouluhallinnon eri tasoille.

Vaikka Vartolan lisensiaattityön kysymyksenasettelu on käytäntölähtöinen, on työn analyysi vahvasti teoreettista pohdiskelua, joka kytketään ajankohdan polttavaan kysymyksen korkeakouluhallinnon uudistamisesta. Huomio kiin-

nittyy yhtäältä korkeakouluhallinnon kannalta keskeiseen tavoitekäsitteistöön (tehokkuus, vaikuttavuus, toiminta-ajatus) ja toisaalta ohjauksen jäsentämisen eri muotoihin (poliittinen, taloudellinen ja normiperustainen). Teoreettisina painotuksina nousevat esiin inkrementalismi, SOB-järjestelmä, Simonin päätöksentekoteoria, Lennart Lundqvistin ohjauksikäsitteistö, sekä näiden taustalla yleinen systeemiteoreettinen viitekehys. Tutkimuksen ohella korkeakouluhallintoa koskeva tieto tuotiin varsin nopeasti myös osaksi yliopiston täydennyskoulutusta ja käytäntöön sovellettavaksi. Alan täydennyskoulutus oli tuohon aikaan varsin suosittua. Juha Vartola välitti osaltaan tutkimustietoa päätöksentekoprosesseista opetushenkilöstölle kahdella vuosina 1973 ja 1974 pidetyllä korkeakouluopettajien täydennyskoulutuskurssilla.

Hallintotieteellinen korkeakoulututkimus sai uusia nimiä 1970-luvun puolivälissä, kun Ismo Lumijärvi toteutti opetusministeriön rahoituksella tutkimuksen luottamushenkilöiden ja virkamiesten hallinnollisesta asemasta korkeakouluissa. Tutkimuksessa luottamushenkilöiden ja virkamiesten hallinnollista työnjakoa tarkasteltiin kolmesta eri näkökulmasta: hallintoteoreettisena tarkoituksenmukaisena työnjakona, käytännössä havaittavana hallintokäytännön mukaisena työnjakona ja lainsäädännön mukaisena virallisenä työnjakona. Tarkastelun teoreettisena viitekehysenä toimi rationaalisen päätöksenteon kriteeristö, jota eriteltiin tavoitteisuuden, asiantuntevuuden ja tehokkuuden näkökulmista.

Oikeustieteessäkin korkeakoulututkimus nousi esiin Raija Huhtasen vuonna 1978 tekemän pro gradu -tutkielman pohjalta tuotetun julkaisun kautta. Vuonna 1979 ilmestyneen raportin aiheena ja nimenä oli ”Korkeakoulujen hallinnollinen itsemäärämisoikeus”. Korkeakoulujen itsehallinnon sisältöä eriteltiin raportissa voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta luoden samalla katsaus korkeakoulujen itsehallinnon lainsäädännölliseen kehitykseen 1900-luvulla. Hallinnollisen itsemäärämisoikeuden osatekijöinä tarkasteluun otettiin korkeakoulujen osallistuminen niitä itseään koskevaan lainsäädäntöön, henkilökunnan valintaan, monijäsenisten hallintoelinten asettamiseen ja valitusten ratkaisemiseen sekä korkeakoulujen kanslerilaitos.

Hallintotieteellisen korkeakoulututkimuksen juuret siis löytyvät 1960- ja 1970-lukujen taitteesta Tampereen yliopistosta ja erityisesti Juha Vartolan

tutkimuksista. Lähdeluettelo tarkastelemalla huomaa, että tuohon aikaan julkisoikeus ja julkishallinto kuuluivat hallinnollisesti samaan laitokseen ja laitos puolestaan oli osa taloudellis-hallinnollista tiedekuntaa.

Korkeakoulujen hallinnon tila ja haasteet 1960- ja 1970-luvulla

1970- ja 1980-lukujen taitteessa Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksella toteutettiin laaja korkeakouluhallinnon uudistamistarpeita selvittävä projekti. Projektin aikana tuotettiin kolme laajaa selvitystä aiheesta (Vartola 1980; Virtanen 1980 ja 1981). Projekti oli opetusministeriön toimeksianto, jossa karotoitettiin 1970-luvun puolivälistä alkaen annettujen uusien hallintoasetusten toimivuutta ja vaikutuksia (Vartola 1980). Se keskittyi kolmessa raportissaan seuraaviin teemoihin. Ensimmäisessä raportissa käsiteltiin korkeakoulujen alihallintoa eli laitoshallintoa (”Korkeakoulujen alihallinnon uudistamistarpeesta”). Toisessa raportissa keskityttiin korkeakoulujen keskushallintoon (”Korkeakoulujen keskushallinnon toiminnasta ja sen ongelmista”), jonka 1980-luvun taitteessa muodostivat hallintovirasto, kansleri, rehtori ja ylimmät päätöksentekovelimet (hallitus ja valtuusto). Lisäksi pohdittiin jossakin määrin välihallinnon roolia (tiedekunnat ja opetusneuvostot/tieteelliset neuvostot). Kolmannessa raportissa (”Korkeakoulujen hallinnon kehittämisestä”) vedettiin yhteen korkeakouluhallinnon keskeistä problematiikkaa sekä uudistamistarpeita.

Projektin ensimmäinen raportti (Vartola 1980) selvitti korkeakoulujen alihallinnon silloista tilaa, ongelmia sekä uudistamistarpeita. Raportissa tämä tehtiin kolmen tapausesimerkin avulla: Tampereen ja Turun yliopistot sekä Teknillinen korkeakoulu.

Korkeakoulujen hallinnon ja toiminnan uudistamistarpeiden taustalla Vartola näki aikalaisiaan referoiden seuraavat ympäristötekijät: (i) tuotantorakenteen muutoksen agrariiyhteiskunnasta kohti teollista ja jälkiteollista yhteiskuntaa, (ii) tieteellisteknillisen vallankumouksen, jonka mukaan koulutus ja tutkimus ovat keskeisiä tuotantovoimia, (iii) korkeakoulutuksen massoittu-

miseen liittyvät kysymykset (kysynnän kasvu, koulutuksen volyymin kasvu, sosiaalinen heterogenisoituminen, tarjonnan niukkuus ja kustannusten kasvu), (iv) opiskelijoiden ja opettajien radikalisoituminen ja (v) korkeakoulujen kyvyttömyys uusia omia rakenteitaan. Vartolan mukaan edellä olevien syiden seurauksena ja osana yleistä hyvinvointivaltiollista kehitystä sekä demokratisoitumista korkeakoululaitos, erityisesti sen hallinto ja päätöksentekorakenteet, politisoituivat. Kehitystä vauhditti talouskasvu, yksityisten yliopistojen valtiollistaminen, uusien yliopistojen perustaminen sekä korkeakoulujen kehittämislaki vuosille 1967–1981, joka takasi korkeakoululaitoksen kasvulle resurssit. (Vartola 1980.)

Kehitys liittyi Suomen poliittisen ilmapiiirin muutokseen, joka kulmineoitui vuoden 1966 kansanrintamahallituksen valintaan ja hyvinvointivaltiollisiin periaattein rakennettuihin julkisten palveluiden, sosiaaliturvan, aluepolitiikan ja tulopolitiikan uudistuksiin. Korkeakoulujen osalta uudistustyön käynnistäjänä voitiin Vartolan mukaan nähdä vuoden 1966 valtioneuvoston pöytäkirjaan tehty merkintä, jonka mukaan korkeakoulujen hallintoa tuli modernisoida siten, että akateeminen henkilöstö voi omistautua tieteelliselle työlle, akateeminen yhteisö voi entistä laajemmin osallistua itseään koskevien päätösten valmisteluun, opintoaikoja voidaan lyhentää ja keskeyttäneiden määrää vähentää. Korkeakoulupolitiikan keskeiset kipupisteet olivat siis jo vakiintuneet. Hallinnon uudistuksen lisäksi pöytäkirjassa mainitaan tutkintorakenneuudistus ja suoritepisteiden käyttöönotto. (Vartola 1980.) Vuonna 1969 korkeakouluhallinnon kehittämiskomitea nimensi neljä kehittämissperiaatetta jotka olivat demokraattisuus, tehokkuus, riittävyys ja taloudellisuus sekä oikeusturva ja suunnitelmallisuus (Virtanen 1980).

Hallinnon uudistuksen keskeisiksi teemoiksi nousi 1960- ja 1970-lukujen taitteessa demokraattisuus (erityisesti keskustelu yleisestä ja yhtäläisestä äänioikeudesta, YYÄ), tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Kansallinen kokonaisuudistus kuitenkin epäonnistui useista hallituksen esityksistä huolimatta. Erityisesti YYÄ riitautti keskeiset poliittiset puolueet ja korkeakoulutuksen sidosryhmät. 1970-luvulla, kokonaisuudistuksen epäonnistuttua, uudistusta lähdettiin edistämään väliaikaisilla korkeakoulukohtaisilla hallintoasetuksilla. Vähitellen uudistuksen painopiste myös siirtyi demokratisoinnista kohti

tutkintojen uudistamista, jolloin poliittinen paine pieneni sekä kansallisesti että korkeakoulujen sisällä.

Vuoden 1980 raportissa Vartola kuvasi hallinnon kehittämistä ja valtiollistamisprosessia Kansalaiskorkeakoulua (myöh. Yhteiskunnallinen korkeakoulu ja Tampereen yliopisto) esimerkkinä käyttäen. 2010-luvun näkökulmasta kuvausta lukien hallinnonuudistuksen kansallisesti todennäköisesti kauaskantoisimmat seuraukset olivat kolmikanta-ajattelun vakiintuminen (etääntyminen professorikeskeisyydestä) ja laitokseen kasvattaminen (etääntyminen oppituolijärjestelmästä) sekä laitosneuvostojen ja -esimiesten merkityksen korostaminen (etääntyminen kollegiaalisesta tiedekunta-ajattelusta ja ”primus inter pares” -ajattelusta).

Kaikissa projektin kolmessa raportissa kuvataan seikkaperäisesti rikkaaseen empiiriseen materiaaliin perustuen korkeakouluhallinnon silloista tilaa ja haasteita. Haasteista merkittävä osa liittyy julkisten asiantuntijaorganisaatioiden johtamiseen sekä erityisesti korkeakouluorganisaation johtamiseen. Tästä syystä ne ovat monilta osin edelleen ajankohtaisia. Esittelemmekin jatkossa tutkimushankkeen tuloksia seikkaperäisesti niiden kiinnostavuuden ja ajankohtaisuuden vuoksi (tämän päivän uudistustrendit).

Alihallinnon kehittäminen: oppiaineen ensisijaisuus

Vartolan 23 laitosjohtajan haastatteluihin perustuvan analyysin mukaan korkeakoulujen alihallinnon elämän ja kuoleman kysymys on oppiainerakenteen tunnistaminen ja tunnustaminen. Oppiaineen merkityksen korostaminen saa varsin voimakkaan muodon. Vartola tiivistää havaintonsa kuuteen teemaan, joista kaikista hän tekee johtopäätöksiä ja antaa suosituksia (Vartola 1980):

1) Laitosjako

Laitosten muodostamisperuste on irrallinen kokonaisuus hallintorakenteesta. Tästä evidenssinä hän esittää sen, että tyytyväisimpiä ollaan laitoksilla, joissa laitosjako perustuu mahdollisimman paljon oppiainerakenteen varaan. Hänen mukaansa tämä kertoo siitä, että yliopistojen toiminnallinen perusyksikkö on oppiaine, ei laitos. Monioppiaineisia laitoksia tulisi muodostaa vain silloin kun

oppiaineiden välillä on kiinteä opetuksellinen ja/tai tutkimuksellinen yhteys. Myös koulutusrakenteen uudistuksessa tulisi huomioida perusyksikön toimintaedellytykset.

2) Tehtävänjako

Laitosesimiesten ja laitosneuvoston tehtävänjako toimii ongelmitta silloin, kun laitosneuvosto voi delegoida tehtäviä johtajalle. Johtajan ja oppiaineiden professorien välisestä työnjaosta ei silloisissa asetuksissa säädetty, joten formaaleja hallinnon uudistukseen liittyviä ongelmia ei myöskään ollut syntynyt. Oppiaineiden itsenäisyys on kuitenkin korkeakouluissa kirjoittamaton sääntö, joten säädösten puuttuminen ei taannut sitä, ettei käytännön ongelmia syntynyt. Päinvastoin, mikäli virallinen päätöksentekorakenne ei oppiaineita tunnista, saattaa ongelmia muodostua. Vartolan mukaan oppiaineilla tulisikin olla edustus päätöksentekoelimissä, jotta valmistelu koettaisiin demokraattiseksi. Tiedekuntaneuvoston ja laitosneuvoston välinen työnjako oli ongelmallinen, sillä tiedekuntaneuvostoista ei tavoitteista huolimatta muodostettu puhtaasti tutkinnonantolimiä. Käytännössä hallinnosta muodostui kolmitasoinen ja laitos- sekä tiedekuntaneuvostojen toiminnoista päällekkäisiä. Oppiaineilla ei myöskään ollut tasavertaista mahdollisuutta vaikuttaa tiedekuntaneuvostossa omiin asioihinsa. Aineiston mukaan keskushallinnon ja laitoshallinnon välinen työnjako koettiin myös ongelmalliseksi. Erityisesti koettiin, että budjettivalta on liiaksi keskushallinnolla. Tämän lisäksi keskushallinnon asiantuntemus laitostasolle vaikuttavien päätösten tekemisessä kyseenalaistettiin.

3) Asioiden valmistelu

Asioiden valmistelussa oli suuria yksikkökohtaisia eroja. Suuremmilla laitoksilla valmistelun hoiti ensisijaisesti hallinto, pienemmillä laitoksilla opettajakunta. Vartola piti tärkeänä, että kehitetään malli, jossa oppiaineessa tapahtuva keskeisten asioiden valmistelu painottuu.

4) Esittely

Esittelykäytännöt vaihtelivat vielä 1970-luvulla, mutta esittelyn käyttöönotto oli yleisesti otettu vastaan myönteisesti. Esittelylistojen myöhäistä jakelua pi-

dettiin ongelmana, samoin kuin liian pitkälle vietyä valmistelua, joka vähensi keskustelua ja rutinoi laitosneuvoston työskentelyä.

5) Päätöksentekoon osallistuminen

Professorit olivat kiinnostuneimpia päätöksenteosta. Opiskelijoilla sen sijaan oli huonoimmat edellytykset osallistua siihen. Laitosneuvostopaikkojen täyttämässä oli jo tuolloin ongelmia. Laitosneuvostoista ei näin ollen muodostunut halutunlaisia foorumeita, vaan ne toimivat vanhan oppiainehallinnon päällä.

6) Ajankäyttö

Uusi laitosmalli näytti rasittavan laitosjohtajia ja professorikuntaa melko paljon, tosin rasittavuuden määrä poikkesi laitoksittain merkittävästi.

Vartola päätyi havaintojen perusteella kiteyttämään kolme keskeistä alihallinnon ongelmakokonaisuutta. Näistä kaksi ensimmäistä, resurssiongelmat ja hallintokäytäntöongelmat, eivät edellytä formaalin hallintorakenteen (asetuksen) tarkastusta. Sen sijaan hallintorakenneongelmat edellyttäisivät toimenpiteitä. Nämä ongelmat ovat oppiaineiden aseman järjestymättömyys, oppiaineiden edustuksen järjestäminen, laitoshallinnon ja oppiainehallinnon suhde (so. virallisen ja varsinaisen hallinnon ja valmistelun suhde) sekä tiedekuntaneuvostojen ja laitosneuvostojen tehtävien päällekkäisyys. Keskeisin viesti päättäjille oli oppiaineen luonteen korostaminen perusyksikköinä sekä sen muodollisen aseman vakiinnuttaminen hallinnossa.

Keskushallinnon kehittäminen: edustuksellisuus, vaikuttaminen ja rasittavuus

Projektin toinen raportti käsittelee korkeakoulujen keskushallintoa. Raportti perustuu kymmenen korkeakoulun dokumentti- ja kyselyaineistoon (Virtanen 1980). Raportin tekijänä oli Turo Virtanen, jota myös voidaan pitää suomalaisen korkeakoulujen hallintotieteellisen tutkimuksen pioneerina. Raportissa ja sitä varten toteutetussa kyselyssä lähestyttiin keskushallintoa edellisen raportin aineiston avulla muodostettujen hallinnon ongelma-alueiden avulla. Näitä

olivat edustuksellisuus, lokeroituminen ja hallinnon rasittavuus. Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa korkeakoulujen keskushallinnon tilannetta ja kuvata sen keskeiset ongelmat. Kysely suunnattiin keskushallinnon virkamiehille sekä keskushallinnon toimintaan osallistuville henkilöille (valtuustot ja hallitus).

Virtasen (1980) mukaan korkeakouluhallinnon järjestämisessä keskeinen edellytys on akateemisen vapauden ja itsehallinnon kunnioittaminen. Tästä seuraa organisaatiosuunnittelun mahdollisuuksien rajallisuus korkeakouluissa. Korkeakoulujen erityisluonne, tiedon eriytyminen ja kilpailu niukoista resursseista lisää lokeroitumista. Yksi hallinnon uudistuksen lähtökohdista olikin ollut yksikköjen välisten ristiriitojen vähentäminen. Oman yksikön edun ajaminen kun oli monijäsenisissä elimissä usein kiintiöiden ohella tärkein päätöksenteon peruste.

Virtasen mukaan hallinnonuudistuksen tavoite poliittisyhteiskunnallisten näkemysten edustuksellisesta välittymisestä yliopistohallintoon oli ainakin muodollisesti toteutunut. Mallin keskeinen ongelma oli kuitenkin kysymys siitä, miten sovittaa yhteen erityisasiantuntijuutta vaativat päätöksentekotilanteet ja toisaalta tasa-arvoisuutta ja yhdenvertaisuutta korostavat periaatteet sekä se, miten nämä kaksi lähtökohtaa kohtaavat myös valmistelussa. Oli myös mahdollista, ettei kumpikaan periaate toteudu, sillä hallintovirastoissa käytetään tosiallista ratkaisuvalltaa. Hallintovirastojen vaikutusvallan koettiin olevan liian suurta erityisesti resurssikysymyksissä. (Virtanen 1980.)

Hallinnollinen rasittavuus oli Virtasen mukaan kolmas väistämätön ongelma-alue. Hallinnonuudistuksen yksi keskeinen tavoite oli työrauhan takaaminen tieteelliselle työlle. Erityisesti professorien kohdalla tavoite ei aineiston mukaan 1960–70-luvun uudistuksessa toteutunut. (Virtanen 1980.)

Korkeakoulujen hallinnon kehittämisperiaatteet

Hankkeen kolmannessa osaraportissa luotiin vankka hallintotieteellinen teoriapohja korkeakoulujen hallinnon kehittämisen tueksi (Virtanen 1980). Raportti perustuu ensimmäisen ja toisen osaraportin aineistoon. Kolmannessa raportissa määritellään kirjallisuuskatsaukseen ja empiiriseen aineistoon pohjautuen korkeakoulujen kehittämisperiaatteita (ks. taulukko 1). Kehittämisperia-

riaatteiden kaiken kattava, normatiivinen ja hieman ristiriitainenkin listaus keskittyy siihen, mitä olennaisia seikkoja tulisi huomioida korkeakoulujen sisäistä hallintoa kehittäessä.

Taulukko 1. Korkeakoulujen kehittämisperiaatteet

A) Korkeakoulujen erityispiirteisiin perustuvat kehittämisperiaatteet

1. Akateeminen vapaus
2. Tieteenalaysikköjen autonomia
3. Asiantuntija-auktoriteetin ensisijaisuus
4. Opetuksen ja tutkimuksen ykseys

B) Yleiset julkishallinnon asiantuntijaorganisaatioiden kehittämisperiaatteet

5. Hallinnon läpinäkyvyys
6. Yhteistoimintavalmius
7. Suunniteltavuus
8. Tehokkuus
9. Riittävyys
10. Korkea motivaatio
11. Toimeentuloturva
12. Hyvä tiedon kulku
13. Hallinnon joustavuus

C) Yhteisölliset kehittämisperiaatteet

1. Tasa-arvoisuus
 2. Demokraattisuus
 3. Veljeys
 4. Oikeudenmukaisuus
 5. Innovatiivisuus
 6. Osayhteisöjen fyysinen läheisyys
-
-

Korkeakoulujen erityispiirteisiin perustuvien kehittämisperiaatteiden mukaan opetuksen, tutkimuksen ja opiskelun tulisi olla vain väljästi hallinnollisesti säädeltyä, jotta opettajilla ja tutkijoilla olisi mahdollisimman suuri vapaus päättää opetuksen ja tutkimuksen sisällöistä ja prosesseista. Samoin tieteenalaysikköiden (esim. laitosten), tulisi olla autonomisia erityisesti opetukseen, tutkimukseen ja resurssienhankintaan liittyvissä asioissa, jotta voidaan varmistaa tieteenalojen erityisvaatimusten huomioiminen. Lisäksi asiantuntijuuden tulisi olla ensisijainen auktoriteetin muoto. Tämän periaatteen mukaisesti opetus ja tutkimusta koskevat ratkaisut perustuvat tieteelliseen asiantuntijuuteen, asiantuntijatehtävät eivät ole tieteellisen sisällön osalta hallinnollisesti hierarkisia ja ammattiyhdistystoimintaan liittyvät, poliittisideologiset ja byrokraat-

tiset intressit ovat alisteisia asiantuntemusauktoriteetille. Myös opetuksen ja tutkimuksen välillä tulisi pyrkiä ykseyteen eikä niitä tulisi hallinnollisesti erottaa toisistaan.

Yleisten julkishallinnon asiantuntijaorganisaatioiden kehittämisperiaatteiden mukaan hallinnon täytyy olla valvottavissa hallintotoiminnan läpinäkyvyyden turvaamiseksi. Samoin korkeakoulujen yksiköillä tulisi olla valmius toimia yhteistyössä toisten yksiköiden kanssa. Toiminnan täytyy olla suunnitelmallista siinä mielessä, että tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi valittujen keinojen tulee ulottua pitkälle aikavälille. Korkeakoulujen toiminnassa tulee pyrkiä myös tehokkuuteen, ts. mahdollisimman korkeisiin määrällisiin ja laadullisiin tuloksiin mahdollisimman vähin kustannuksin. Samalla korkeakoulujen hallinnon tulee olla riittävää eli tyydyttää määrällisesti opetuksen, tutkimuksen ja opiskelupotentiaalin vaatimukset. Lisäksi korkeakoulujen toiminnassa on ylläpidettävä sellaisia positiivisia ja negatiivisia sanktioita, jotka takaavat korkean motivaation, mutta vastaavasti korkeakoulujen tulee taata työntekijöilleen sellainen toimintaympäristö, joka mahdollistaa toimeentuloon liittyvän epävarmuuden hallinnan. Tiedon tulee välittyä hallinnon päätöksistä ja niiden perusteista päätöksentekoon osallistumattomille, opetus- ja tutkimustoiminnasta hallinnolle sekä yhteistyön kannalta relevanteille muille tahoille. Hallinnon tulisi olla myös joustava niin, että se on mukautettavissa toimintaympäristön muutoksiin korkeakoulun omin toimenpitein.

Yhteisölliset kehittämisperiaatteet luovat lähtökohdat hyvälle työyhteisöjen toiminnalle. Näitä ovat tasa-arvoisuus opettajien ja tutkijoiden välillä perustuen asiantuntemukseen ja kvalifikaatioihin, demokraattisuus oikeutena osallistua päätöksentekoon. Myös ”veljeys” myönteisen ja reilun kilpailun ja turvallisuuden näkökulmasta sekä oikeudenmukaisuus ovat tärkeitä periaatteita. Yhteisöllisiin periaatteisiin voidaan myös sisällyttää innovatiivisuus (vapaus, suvaitsevaisuus, luovuus, kriittisyys, objektiivisuus) ja osayhteisöjen fyysinen läheisyys (erityisesti hallinnon ja akateemisten osastojen osalta).

Kohti temaattista hallinnontutkimusta: 1990-luku

Korkeakouluhallinnon tutkimukseen palattiin Tampereella 1990-luvulla. Maailma, jossa uusia hankkeita toteutettiin, oli reilussa kymmenessä vuodessa muuttunut melkoisesti. Suurien kokonaisuuksien ja suunnitteluoptimismin aika oli ohi ja 1990-lukua voidaan pitää enemmän temaattisen hallinnontutkimuksen aikana. Korkeakouluhallintoa tutkittiin muun julkishallinnon tapaan erilaisten johtamisoppien ja -mallien näkökulmasta. Viitekehyksinä toimi mm. Data Envelopment Analysis -menetelmä, arviointitutkimus, laatu-käsitteet, tulosohjaus ja -budjetointi sekä strateginen johtaminen. 1990-luvun alussa hallintohistoriallista tutkimusta jatkettiin kuitenkin Tampereella korkeakouluhallinnon osalta, ennen kuin historiallinen tutkimusperinne vähitellen kuihtui marginaaliseksi tutkimusotteeksi.

Suomalaisen yliopistolaitoksen hallintohistoria kytkeytyy kiinteästi muun valtionhallinnon kehittämishistoriaan. Tämä käy selvästi ilmi Pertti Ahosen katsauksesta ”Discipline of Disciplines: Genealogy of Finnish University Governance” (1993), jossa Ahonen käy tiivistetysti läpi suomalaisen yliopistolaitoksen ja yliopistohallinnon kehityksen päälinjoja lähtien liikkeelle Turun Akatemiasta (1640) päätyen tarkastelemaan lähemmin etenkin 1980-luvun loppupuolen ja 1990-luvun alun murrosvaiheiden aikaista yliopisto- ja korkeakoululaitoksen tilaa. Monia näiden vuosikymmenten uudistuksia leimasi Ahosen mukaan tietynlainen ”fordistinen” ajattelu. Kritiikkiä saavat niin opintoviikkojärjestelmään siirtyminen kuin yliopistojen orastava sisäinen palveluiden siirtohinnoittelukin. Synkimmät esitetyt uhkakuvat, kuten pysyvistä (toistaiseksi jatkuvista) virkasuhteista luopuminen, eivät ole vielä nykypäivään mennessä toteutuneet. Sen sijaan Ahosen näkemys yliopistojen identiteettikriisistä suhteessa ammattikorkeakoululaitoksen tehtäviin ja rooliin on edelleen duaalimallia koskettavan keskustelun kannalta erittäin ajankohtainen. Ahosen tutkimuksen jälkeen korkeakouluhallinnon tutkimusta ovat leimanneet voimakkaasti yleiset hallinnon tutkimuksen ja kehittämisen trendit sekä niiden korkeakoulukontekstiin soveltuvuuden arviointi.

Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen kehittäminen oli 1990-luvun alkuvuosi-
na keskeinen hallinnonuudistuksen muoto. Jarmo Vakkurin ja Matti Mälkiän

työpaperissa ”The Applicability of DEA Method in Performance Analysis: Case of Finnish Universities and University Departments” (1996) tarkastellaan tulosjohtamisen teemoja keskittymällä käsittelemään Data Envelopment Analysis -menetelmän (DEA) käyttöön liittyviä näkökohtia erityisesti yliopistokontekstissa. Analyysinsä tuloksena Vakkuri ja Mälkiä toteavat DEA-menetelmän olevan käyttökelpoinen väline yliopistojen tulostittaukseen etenkin laitostasolla, kunhan analyysissä otetaan huomioon tieteenalakohtaiset eroavaisuudet etenkin yhteiskuntatieteiden ja luonnontieteiden välillä. DEA-menetelmän laajempaa käyttöä kuitenkin rajoittaa mm. saatavilla oleva indikaattoritieto menetelmän kannalta relevanteista panoksista ja tuotoksista.

Vakkurin ja Mälkiän mukaan yksiulotteisuudesta johtuen DEA-menetelmää, kuten muitakaan tulostittausmenetelmiä, ei tulisi suoraviivaisesti ja yksisilmäisesti käyttää merkittävien allokointipäätösten perustana. Sen sijaan DEA voi tarjota tukea laitosten kokonaisvaltaisemmalle itsearviointille, vertailulle sekä strategiselle johtamiselle etenkin muutostilanteissa. Monet DEA-menetelmään liitetyt huomiot ovat edelleen relevantteja yliopistojen tulostittaukseen koskevassa keskustelussa. Mittareiden määrä ja niiden painoarvo rahoituksen kohdentamisperusteena on kasvanut huomattavasti 1990-luvun puolivälin tilanteesta. Samoin yliopistoissa on lisääntynyt kokemusperäinen tietämys tulostittauksen tuottamista hyödyistä ja ongelmista, vaikka DEA-menetelmää ei laajassa mittakaavassa ole käytettykään.

Korkeakoululaitoksen toimivuus ja toiminta talouden näkökulmasta on herättänyt vain vähän tutkimuksellista kiinnostusta. Suomalaisessa keskustelussa talouden tutkimus on kytköksissä julkiseen rahoitukseen ja edelleen valtion ja korkeakoulujen suhteeseen. Pentti Meklinin (1995) toimittamassa kirjassa ”Korkeakoulut murroksessa: Näkökulmia talouden ohjaukseen”, todetaan, että korkeakoulujen tulsohjauksen myötä tutkimuskohteiksi ovat nousseet korkeakoulujen ohjaus, tuloksellisuuden mittaaminen, tutkimuksen rahoittaminen ja taloudellinen tilivelvollisuus. Tässä kontekstissa korkeakouluorganisaatioiden erityinen piirre eli autonomia liittyy myös talouden näkökulmaan. Yliopistojen taloudellinen ja hallinnollinen itsenäisyys on ollut korkeakoulupolitiikan keskiössä aina. Yliopistojen asteittainen taloudellisen

itsenäisyyden vahvistaminen lähti kehittymään konkreettisesti 1990-luvun alussa.

Jukka Nummikoksen, Sirpa Laaksosen ja Pentti Meklinin (1997) teoksessa ”Toimintamenobudjetointiin siirtyminen yliopistoissa” tarkastelun kohteena on toimintamenobudjetointi, joka oli ensimmäinen merkittävä yliopistojen sisäinen talousreformi 1990-luvulla. Toimintamenobudjetointi merkitsi laitosjohtajille vallan ja vastuun laajenemista niin toiminnasta, resursseista kuin tuloksista. Laitosrakenteita ei tulosyksiköittäminen vielä muuttanut. Johtamisen koettiin muuttuvan ja vielä huomattavasti, kun valta keskittyi yliopiston keskusjohdolle ja laitosjohtajille. Samalla kollegiaalisten toimielinten merkitys väheni. Itsenäistyminen toi myös varjopuolia: laitokset eristäytyivät toisistaan, kilpailu lisääntyi ja yhteistyö väheni. Yliopistot joutuivat pohtimaan aikaisempaan nähden kokonaan uusista lähtökohdista omia sisäisiä rahanjakomenettelyjään. Sisäiset neuvottelumenettelyt resurssien kohdentamisesta yleistyivät ja niiden odotettiin ratkaisevan monia ongelmia. Kehitys ei kuitenkaan lähtenyt odotettuun suuntaan, vaan laitosjohtajat olivat pettyneitä yliopiston keskusjohdon tukeen, vaikka laitokset itse mielsivät tukevansa yliopistotavoitteiden saavuttamista. (Nummikosi, Laaksosen & Meklin 1997.)

Arviointi kehittämistoimintana on kuulunut julkisen sektorin hallinnon-uudistusten keskeisiin teemoihin jo yli kaksikymmentä vuotta. Arviointitoiminnan kasvun alkuvuosina julkaistu Reijo Laukkasen ja Kirsti Stenvallin (1996) toimittama tutkimus ”Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa” käsittelee arviointitoiminnan roolia, merkitystä ja edellytyksiä erityisesti suomalaisen koulutus- ja tutkimusjärjestelmän kehittämisessä. Teoksen valikoitujen seitsemän artikkelin yleisenä tavoitteena on ollut tulkita arviointitoiminnan merkitystä politiikan ja hallinnon muutoksissa koulutus- ja tiedepolitiikan alalla. Teoksen kirjoittajakunta koostuu eri sektoreiden asiantuntijoista, ja artikkelien aihepiirit vaihtelevat teoreettisista pohdinnoista arviointitoiminnan käytäntöihin ja konkreettisiin kehittämishaasteisiin. Teoksen ydinsanomaksi hahmottuu näkemys, jonka mukaan arvioinnista osana muuta informaatio-ohjausta on tullut selvästi oma ohjausmenetelmänsä perinteisten menetelmien (mm. normiohjaus) rinnalle, vaikkakin ymmärrys arviointitiedon käytön todellisista vaikutuksista on jäänyt monin paikoin puutteelliseksi. Kirjoittajat

nostavat esille monia edelleenkin ajankohtaisia kysymyksiä korkeakoulu- ja tiedepolitiikan arviointihaasteista. Tällainen on esimerkiksi korkeakoulujen ja tieteen autonomian yhteensovittaminen kasvaneiden tilivelvollisuusvaateiden kanssa.

Korkeakoulujen arviointiteemoja käsittelee myös Seppo Höltän ja Timo Aarrevaaran (2004) toimittama artikkelikokoelma ”Arviointi ja laatu korkeakouluissa”. Teoksen artikkelit on koottu vuonna 2002 käynnistyneen, ”Korkeakouluhallinnon ja johtamisen” opintokokonaisuuden opintojaksolla kirjoitetuista ryhmätöistä, jotka käsittelevät eri tavoin korkeakoulujen laadunvarmistukseen ja arviointiin liittyviä näkökohtia. Teoksen artikkeleissa esitellään erilaisia teoreettisia ja käsitteellisiä viitekehyksiä ja sovelletaan niitä konkreettisiin case-esimerkkeihin kuten arviointisuunnitelman laatiminen koulutusohjelmille.

Yliopistot saivat uuden lain (647/1997), jonka yhteydessä korostettiin strategisen johtamisen tarvetta ja merkitystä. Hilkka Summa ja Turo Virtanen (1999) tarkastelivat yliopistojen yksiköiden tasolla laitosjohtajien uutta johtajaroolia vuoden 1997 yliopistolain jälkeen. He havaitsivat laitosjohtajien ottaneen roolinsa käyttöön eri tavoin. Osa laitosjohtajista otti managerin ja keulakuvan roolin, kun taas osa pitäytyi tieteellisenä johtajana ja vertaisjohtajana. Mälkiän ja Vakkurin (1998) ”Strateginen johtaminen yliopistoissa” avaa näkökulmia siihen, miten uusia strategisen johtamisen ajattelutapoja lähdettiin ammentamaan hallinto- ja taloustieteiden yleisistä johtamisopeista ja -teorioista, ulkomailla toteutetuista yliopistojen johtamisuudistuksista sekä liikeyritysten johtamisesta. Yliopistoissa strategisen johtamisen tutkimus alkoi mm. uusien johtamisroolien (esim. Summa & Virtanen 1999), tieteenalakuultuurien (Kekäle 1999) ja rahoituksen kriittisillä analyyseillä sekä tarkastelemalla erilaisten johtamisoppien siirtämistä sellaisenaan yliopistoihin.

Jouni Kekäle (1999) tarkasteli strategista johtamista tieteenalakuultuurien näkökulmasta. Kekäleen mukaan yliopistoissa vallitsevat tieteenalakuultuurit eivät muokkaudu nopeisiin muutoksiin, siksi strateginen johtaminen on yliopistoympäristössä hidasta ja eri perinteisiin ja tieteenalakuultuureihin sidottua. Pertti Ahosen (1999) mukaan uusien johtamisoppien oletetaan ratkaisevan yhtä aikaa kaikki ajankohtaisongelmat. Hänen mukaansa eri kehittä-

misoppien perusolettamuksiin ei kiinnitetä riittävästi uudistuksissa huomiota ja olisi tärkeää tuntea kehittämispöpien puutteita.

2000-luku: korkeakoulujen hallinnon tutkimuksesta korkeakoulututkimukseksi

Seuraavan laajan yliopistolain (2009) uudistuksen yhteydessä ja lain valmistelussa tarvittiin kansainvälistä tietoa yliopistojen hallinnosta, taloudesta ja rahoituksesta. Suomessa virastoyliopistoista haluttiin siirtyä johonkin muuhun oikeushenkilömuotoon. Vuokko Kohtamäen (2007) ”Kansainvälinen vertailu yliopistojen taloudesta ja hallinnosta” käsittelee maakohtaisia kuvauksia yliopistojen taloudesta ja hallinnosta. Kuvaukset valmisteltiin opetus- ja kulttuuriministeriölle ja niiden tarkoituksena oli tuottaa ajankohtaista tietoa siitä, miten asiat ovat muualla Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Eri maissa yliopistot ja niihin vaikuttava valtionohjaus lainsäädäntöineen ovat kehittyneet historiallisesti ja poliittisesti erilaisten järjestelmien ja erilaisen kehityksen seurauksena. Kansainväliset aineistot ovat aina kompleksisempia kuin kuvaileva tieto antaa ymmärtää. Maakuvausten avulla voidaan kuitenkin laajentaa ja syventää tarkastelunäkökulmaa ja ymmärtää omaa järjestelmää uusista näkökulmista. (Kohtamäki 2007.)

Samat johtamisen ja talouden tutkimusteemat ovat nousseet esiin yliopistojen ohella ammattikorkeakouluissa. Suomalaisten ammattikorkeakoulujen osalta Vuokko Kohtamäen (2004) ”Financial autonomy of professional higher education institutions: The Finnish AMKs in an international context” oli ensimmäinen kansainvälinen tutkimus, joka paneutui ammattikorkeakouluja vastaavien oppilaitosten taloudelliseen autonomiaan eurooppalaisessa kontekstissa. Tässä tutkimuksessa autonomiaa tarkasteltiin eri dimensioiden avulla korkeakoulun ja valtion välissä suhteessa. Sen ohella valtionohjauksen luonnetta jäsennettiin kontrollin ja ohjauskäsitteiden avulla. Kohtamäen (2012) ”Opetuksen ja TKI-toiminnan johtaminen osana ammattikorkeakoulun strategista kehittämistä” on tuoreimpia tutkimuksia, missä tarkasteltiin am-

mattikorkeakoulujen ylimmän johdon ja keskijohdon näkemyksiä opetuksen ja TKI-toiminnan strategialähtöisestä johtamisesta ammattikorkeakouluissa.

Tamperelainen korkeakoulututkimukseen nojaava jatkokoulutus kehittyi Tampereen, Turun ja Jyväskylän yliopistojen yhteisestä FINHERT-verkostosta (Finnish Network for Higher Education Research and Training) ja sen toteuttamasta ”Suomalaisen korkeakoulupolitiikan muutokset ja tulevaisuus kansainvälisessä toimintaympäristössä” -jatkokoulutusohjelmasta (2002–2008). FINHERT-verkoston perustaminen muutti tamperelaisen korkeakouluhallinnon tutkimuksen luonnetta ja viiteryhmiä. Tieteenalaperusta siirtyi puhtaasti hallintotieteellisestä tutkimuksesta kohti korkeakoulututkimuksen monitieteistä kenttää lähentyen kasvatustieteitä ja sosiologiaa. Samalla korkeakoulututkimus on kansainvälistynyt ja sen keskeiseksi kieleksi on tullut englanti. Myös korkeakouluhallinnon opetus alkoi vakiintua osaksi Tampereen yliopiston opetustarjontaa 2000-luvulla.

FINHERT:n pohjalta Tampereelle syntyi korkeakouluhallinnon koulutus- ja tutkimusyksikkö, Higher Education Group (HEG), joka on koordinoitunut suomalaista korkeakouluhallinnon jatkokoulutusta kahdessa Suomen Akatemian rahoittamassa verkostomuotoisessa tohtorikoulutusohjelmassa (ent. tutkijakoulut). HEG:n jatko-opiskelijoina on ollut alusta alkaen myös useita sivutoimisia jatko-opiskelijoita, jotka ovat tehneet jatko-opintonsa oman korkeakouluhallinnon asiantuntijatyönsä ohella. Ensimmäiset väitöskirjat valmistuivat vuonna 2007 ja yhteensä HEG:sta on valmistunut vuoden 2014 loppuun mennessä 15 tohtoria. Yhdistävinä teemoina niin tohtorikoulutusohjelmissa kuin HEG:n väitöskirjoissa on ollut yhtäältä korkeakoulujen ohjauksen, erityisesti valtionohjauksen, ja rahoituksen muutokset muuttuvassa toimintaympäristössä, ohjauksjärjestelmän muutosten aiheuttamat haasteet korkeakoulujen johtamiselle sekä toisaalta korkeakouluorganisaatioita koskevat tarkastelut, erityisesti korkeakoulujen ja ympäristön väliset suhteet, korkeakoulujen yhdistyminen sekä korkeakoulujen ja niiden yksiköiden johtaminen. Väitöskirjoissa on tyypillisesti sovellettu organisaatiotutkimuksen ja politiikan tutkimuksen teorioita ja käsitteitä korkeakoulukontekstiin.

Korkeakoulujen ohjaus on ollut erityisesti Jussi Kivistön, Carita Blomqvistin ja Vuokko Kohtamäen väitöskirjojen keskiössä. Carita Blomqvist

(2007) tarkasteli väitöskirjassaan ”Avoin koordinaatiomenetelmä Euroopan Unionin koulutuspolitiikassa” avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöä ja etenkin sitä, miten se on muuttanut Euroopan Unionin hallintotapaa korkeakoulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Jussi Kivistön (2007) tutkimus ”Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship” käsittelee puolestaan valtion ja yliopiston välistä ohjaussuhdetta agenttiteorian näkökulmasta. Tarkasteltavana oli erityisesti, mitä näkökulmia teoria voi tarjota suhteen tarkasteluun sekä mitkä ovat teorian vahvuudet ja heikkoudet. Kivistö havaitsi agenttiteorian soveltuvan selittämään hyvin valtion ohjausmenetelmien valintaa ja käyttöä sekä yliopistojen alhaista suoritustasoa ja korkeakoulusektorin kustannusten kasvua, joskin agenttiteorian perusolettamuksiin liittyy myös rajoitteita.

Siinä missä Jussi Kivistön väitöskirja käsittelee valtio-yliopistosuhdetta päämiehen eli valtion näkökulmasta, syventyi Vuokko Kohtamäki (2009) väitöskirjatutkimuksessaan ”Financial Autonomy in Higher Education Institutions – Perspectives of Senior Management of Finnish AMK Institutions” analysoimaan ammattikorkeakoulujen taloudellisen autonomian rakentumista ammattikorkeakoulujohdon näkökulmasta suhteessa ammattikorkeakoulujen päärahoittajatahoihin: valtion ja ylläpitäjiin. Tutkimuksessa tarkasteltiin empiirisesti yhteensä kuutta case-korkeakoulua ja mukana oli osakeyhtiö-, säätiö-, kuntayhtymämuotoisia sekä kunnan ylläpitämiä ammattikorkeakouluja. Resurssiriippuvuusteorian oletusten mukaisesti tutkimustulokset osoittivat, että ammattikorkeakoulut olivat riippuvaisia päärahoittajistaan. Ammattikorkeakoulut olivat myös resurssiriippuvuusteorian oletusten mukaisesti aktiivisia pyrkimyksissään vahvistaa korkeakoulunsa taloudellista autonomiaa.

Korkeakouluorganisaatioita, niiden johtamista tai arviointia on tarkasteltu esimerkiksi Anna-Maija Liuhasen, Anu Lyytisen, Johanna Vuoren ja Timo Näppilän väitöskirjoissa. Näistä ensin mainitussa tutkimuksessa ”How are University Evaluations Used?” Anna-Maija Liuhanen (2008) selvitti kuinka yliopistot hyödyntävät arviointejaan. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että prosessiin osallistuminen kannusti hyödyntämään arviointeja eri tavoin ja eri asemilla olevat ihmiset käyttivät arviointeja ryhmälleen tyypillisellä tavalla.

Anu Lyytinen (2011) tarkasteli väitöskirjassaan ”Finnish Polytechnics in the Regional Innovation System – Towards New Ways of Action” kuinka suomalaiset ammattikorkeakoulut ovat vahvistaneet kapasiteettiaan toimia alueellisesti responsiivisina korkeakouluina. Tarkastelun viitekehyksenä käytettiin yrittäjämäisen korkeakoulun muutoksen ulottuvuuksia. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että ammattikorkeakoulut olivat vahvistaneet kapasiteettiaan tavalla, joka heijasti yrittäjämäisten toimintatapojen omaksumista, joskin ammattikorkeakoulujen välillä oli eroja. Myös Johanna Vuoren (2011) väitöskirjatutkimus ”Leadership Frames of Program Directors at Finnish Universities of Applied Sciences” käsitteli suomalaisia ammattikorkeakouluja. Tutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää ja analysoida ammattikorkeakoulujen ohjelmajohtajien johtamisorientaatiota johtamiskehysteorian pohjalta. Vuori tarkasteli, käyttävätkö ohjelmajohtajat viitekehyksen mukaisia johtamiskehyksiä, miten ohjelmajohtajat käyttävät niitä ja miten kehyksiä käytetään muutoksen johtamisessa. Vuoren tulosten mukaan kaikkia kehyksiä käytetään lähiesimiestyössä. Timo Näppilä (2012) puolestaan selvitti tutkimuksessaan ”Informaatio tehokkuudesta osana itsesääätelyä yliopistojen laitoksilla”, miten tehokkuutta koskeva informaatio voi edistää itsesäätelyn edellytyksiä yliopistojen laitoksilla ja miten informaatio tehokkuudesta kytkeytyy järjestykseen, tasapainoon ja aktiiviseen valintaan yliopiston sisällä.

Kansallisesta korkeakoulututkimuksesta kohti globaalia korkeakoulu- ja innovaatiojärjestelmien tutkimusta

Kansainvälisyys on ollut keskeinen osa HEG:n toimintaa alusta lähtien. Käytännössä tämä on näkynyt sekä ulkomaisten jatko-opiskelijoiden rekrytointina että tutkimuksen kohteiden valintana. Paitsi suomalaista korkeakoulujärjestelmää, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ohjausta ja johtamista, HEG:n väitöskirjoissa on tarkasteltu myös muiden maiden, erityisesti Kiinan ja Afrikan maiden korkeakouluja.

Kansainvälisyys on ollut erityisesti Terhi Nokkalan ja Tero Nurmisen väitöskirjojen aiheina. Terhi Nokkalan (2007) tutkimus ”Constructing the

Ideal University – The Internationalisation of Higher Education in the Competitive Knowledge Society” käsitteli korkeakoulutuksen kansainvälistymisen suomalaisia ja eurooppalaisia diskursseja ja yliopistojen roolia. Tutkimuksessa tunnistettiin kuusi erilaista diskurssia, joista kolme liittyi yliopistojen kansainvälistymiseen ja kolme yleisemmin niihin ideoihin, jotka legitimoivat yliopiston roolia yhteiskunnassa. Nokkalan tutkimuksen mukaan yliopiston roolit ja identiteetti sosiaalisena instituutiona osana tietoyhteiskuntaa rakentuvat useista toisistaan täydentävistä diskursseista. Tero Nurminen (2013) tarkasteli väitöskirjassaan ”International Interaction Forms in Global Collaboration Networks between the Information Technology Industry and Engineering Education” puolestaan suomalaisten ammattikorkeakoulujen kansainvälistä yhteistyötä, erityisesti tietotekniikkateollisuuden ja insinöörikoulutuksen kansainvälisen yhteistyön muotoja.

Yuzhuo Cai väitteli vuonna 2007 aiheenaan ”Academic Staff Integration in Post-merger Chinese Higher Education Institutions”. Cain väitöskirjatutkimuksessa selvitettiin, mitkä kulttuuriset tekijät vaikuttavat akateemisen henkilöstön integraatioprosessiin yhdistyneissä kiinalaisissa yliopistoissa. Tutkimuksessa Cai havaitsi, että erityisesti kulttuuristen erojen vähäisyys, johtamisen läpinäkyvyys ja korkeakoulun statuksen parantaminen olivat tärkeitä integroitumiseen vaikuttavia tekijöitä.

Ronald Bisason (2011) tutkimuksessa ”Utilising the Learning Organization for Management Capacity Building at Makerere University” käytettiin oppivan organisaation käsitettä tulkitsemaan institutionaalisen johtamisen – erityisesti akateemisen ja taloudellisen johtamisen – responsiivista kapasiteettia. Bisaso analysoi, minkälaisia tulkintoja oppivan organisaation käsite tarjoaa akateemisen ja taloudellisen johtamisen responsiivisen kapasiteetin elvyttämiseen. Bisason tulokset osoittivat, että lainsäädännön muutokset, rahoituksen leikkaukset ja liberaalisaatio olivat keskeisiä Ugandan korkeakoulu-ympäristössä. Yksiköiden reagoitavat olivat kuitenkin erilaisia ja erilaisten sidosryhmien valta-asetat ja vaikutteet ohjasivat niitä.

Pascal Dohin (2012) tutkimuksen ”The Responses of the Higher Education Sector in the Poverty Reduction Strategies in Africa: The Case of Cameroon” aiheena oli köyhyyden vähentäminen korkeakoulutuksen avulla. Tapaustut-

kimuksessa syvennyttiin analysoimaan Kamerunin korkeakoulujärjestelmän muutosprosessia, jonka tavoitteena on hyödyntää korkeakoulutusta taloudellisen kasvun ja köyhyyden vähentämisen strategiana. Dohin tulosten mukaan heikot makrotason tukirakenteet, kuten kansallisen strategisen suunnitelman ja keskitetyn yliopistotutkimuksen rahoitusjärjestelmän puute, estävät yliopistojen tutkimustulosten ja teorian siirtämistä käytäntöön.

Korkeakouluhallinnon tutkimus: menneisyyden kaikuja ja tulevaisuuden suuntia

Korkeakouluhallinto tutkimuskohteena on seurannut samoja laajoja kehityskulkuja kuin yleinen hallintotiede, joskin joskus vuosien viiveellä. Tämä ei ole sinänsä yllättävää, sillä korkeakoulut ovat erityispiirteistään huolimatta organisaatioita, joihin voidaan soveltaa hallinnontutkimuksen piirissä kehitettyjä yleisiä teoreettisia malleja ja lähestymistapoja. Tampereella yliopistossa käynnistetty korkeakoulutuksen hallintotieteellinen tutkimus on viimeisen 15 vuoden aikana laajentunut yhden keskushallinnon sektorin tutkimushaarasta kohti omaa yhä itsenäisempää tutkimusaluettaan lähentyen näin yleisempää korkeakoulututkimusta tieteidenvälisenä tutkimusalana. Ennen nykytilaa on tamperelaisessa hallinnontutkimuksessa kuitenkin luotu erityisesti viimeisen 30 vuoden aikana vankka perusta tälle kehitykselle.

Suomalainen korkeakoulukenttä on käynyt viime vuosina läpi useiden murrosvaiheiden sarjaa. Sekä yliopisto- että ammattikorkeakoulusektori ovat kokeneet suuria hallintoreformeja viime vuosina (mm. radikaalisti uudistettu lainsäädäntö, rahoitusmallien kehittäminen, korkeakoulujen yhdistymiset) ja tällä hetkellä näyttää siltä, että muutostahti on tulevinakin vuosina jatkumassa kiivaana. Uudistusten sisältö kuitenkin todistaa hallinnontutkimuksen syklisyydestä, sillä monet 1970- ja 1980-luvuilla esille nousseista kysymyksistä ovat muuttuneesta kontekstista huolimatta relevantteja myös nykypäivänä. Esimerkiksi 1970–1980-luvuilla esille nousseet tieteenalaperusteiseen organisointiin, autonomiaan, opetuksen ja tutkimuksen yhteyteen sekä hallinnon demokraattisuuteen liittyvät kysymykset ovat jälleen ponnahtaneet keskiöön

yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen uudelleenorganisoidessa toimintaansa ja organisaatorakenteitaan.

Korkeakoulupolitiikan asema osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa on lujittunut viimeisten vuosikymmenten aikana selvästi, koska korkeakoulutuksen katsotaan olevan eräs keskeisimmistä tietoon ja osaamiseen perustuvan talouden elementeistä. Korkeakoulujen yhteiskunnallisen merkityksen lisääntyminen on näkynyt suoraan korkeakouluhallintoon keskittyvän opetuksen ja tutkimuksen kasvuna. Tulevien korkeakoulupoliittisten kehityssuuntien ennustaminen on tunnetusti haasteellista menneisyyden ja nykytilan perusteella (Kivistö, Kohtamäki & Pekkola 2014). Voidaan kuitenkin perustellusti olettaa, että korkeakoulupolitiikan tiiviimpi nivoutuminen osaksi työllisyys- ja innovaatiopolitiikkaa jatkuu myös seuraavina vuosikymmeninä. Tämä merkitsee sitä, että korkeakouluhallintoon keskittyvälle hallintotieteelliselle tutkimukselle on jatkossakin yhteiskunnallista tilausta.

Lähteet

- Ahonen, Pertti (1993). *Discipline of Disciplines: Genealogy of Finnish University Governance*. Administrative Science 1993 C 5. Tampere: University of Tampere.
- Ahonen, Pertti (1999). Neljä kulttuuria: Tertiaarikoulutuksen strategisen johtamisen edellytykset ja esteet poliittisesta näkökulmasta. Teoksessa M. Mälkiä & J. Vakkuri (toim.) *Strateginen johtaminen yliopistoissa: Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet*. Tampere: Tampereen yliopisto, 237–268.
- Bisaso, Ronald (2011). *Utilising the learning organization for management capacity building at Makerere University*. Tampere: Tampere University Press.
- Blomqvist, Carita (2007). *Avoin koordinaatiomenetelmä Euroopan Unionin koulutuspolitiikassa*. Tampere: Tampere University Press.
- Cai, Yuzhuo (2007). *Academic staff integration in post-merger Chinese higher education institutions*. Tampere: Tampere University Press.
- Doh, Pascal (2012). *The responses of the higher education sector in the poverty reduction strategies in Africa: The case of Cameroon*. Tampere: Tampere University Press.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi HE 7/2009 vp.

- Huhtanen, Raija (1979). *Korkeakoulujen hallinnollinen itsemääräämisoikeus*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, Julkisoikeus A Raportteja 2/1979. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Hölttä, Seppo & Aarrevaara, Timo (toim.) (2004). *Arviointi ja laatu korkeakouluissa*. Hallintotiede B 11. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kekäle, Jouni (1999). Ainelaitosten johtamiskulttuurit ja selviytymisstrategiat: strategisen johtamisen mahdollisuuksia ainelaitostasolla. Teoksessa M. Mälkiä & J. Vakkuri (toim.) *Strateginen johtaminen yliopistoissa: Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet*. Tampere: Tampereen yliopisto, 177–208.
- Kivistö, Jussi (2007). *Agency theory as a framework for the government-university relationship*. Tampere: Tampere University Press.
- Kivistö, Jussi & Kohtamäki, Vuokko & Pekkola, Elias (2014). Korkeakouluhallinto, politiikka ja talous: Eilen, tänään ja huomenna. Teoksessa E. Pekkola & J. Kivistö & V. Kohtamäki (toim.) *Korkeakouluhallinto. Johtaminen talous ja politiikka*. Helsinki: Gaudemus, 365–373.
- Kohtamäki, Vuokko (2009). *Financial autonomy in higher education institutions – perspectives of senior management of Finnish AMK Institutions*. Tampere: Tampere University Press.
- Kohtamäki, Vuokko (2007). *Kansainvälinen vertailu yliopistojen taloudellisesta autonomiasta*. Helsinki: Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.
- Kohtamäki, Vuokko (2012). Opetuksen ja TKI-toiminnan johtaminen osana ammatikorkeakoulun strategista kehittämistä. *Hallinnon Tutkimus*, 31(2), 99–115.
- Kohtamäki, Vuokko (2004). *Financial autonomy of professional higher education institutions: The Finnish AMKs in an international context*. Tampere: Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos.
- Korkeakoulujen sisäisen hallinnon kehittämiskomitean mietintö*. Komiteamietintö 1969: A 11.
- Korkeakouluhallinto ja sen uudistaminen* (1970). Oikeustieteen laitoksen seminaari-raportteja 5/1970. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Laukkanen, Reijo & Stenvall, Kirsti (toim.) (1996). *Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa*. Hallintotiede 1996 A 9. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Liuhanen, Anna-Maija (2008). *How are university evaluations used? The perspectives of two Finnish universities*. Tampere: Tampere University Press.
- Lumijärvi, Ismo (1975). *Luottamus- ja virkamienshallinto korkeakouluissa: tutkimus luottamusmiesten ja virkamiesten välisen työnjaon järjestämisestä korkeakoulujen sisäisessä päätöksenteossa*. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. D Raportteja ja tiedotteita N:o 63.
- Lyytinen, Anu (2011). *Finnish polytechnics in the regional innovation system: towards new ways of action*. Tampere: Tampere University Press.

- Meklin, Pentti (toim.) (1995). *Korkeakoulut murroksessa: Näkökulmia talouden ohjaukseen*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Mälkiä, Matti & Vakkuri, Jarmo (toim.) (1998). *Strateginen johtaminen yliopistoissa: Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Nokkala, Terhi (2007). *Constructing the Ideal University: The internationalisation of higher education in the competitive knowledge society*. Tampere: Tampere University Press.
- Nurminen, Tero (2013). *International interaction forms in global collaboration networks between the information technology industry and engineering education*. Tampere: Tampere University Press.
- Nummikoski, Jaakko & Laaksonen, Seppo & Meklin, Pentti (1997). *Toimintamenobudjettiin siirtyminen yliopistoissa: Laitosjohtajien kokemuksia ja käsityksiä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Näppilä, Timo (2012). *Informaatio tehokkuudesta osana itsesäätelyä yliopistojen laitoksilla*. Tampere: Tampere University Press.
- Summa, Hilikka & Virtanen, Turo (1999). Tulosjohtaminen yliopistojen ainelaitoksilla: Yleisen johtamismallin soveltuvuus akateemisen vapauden kontekstiin. Teoksessa M. Mälkiä & J. Vakkuri (toim.) *Strateginen johtaminen yliopistoissa: Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet*. Tampere: Tampereen yliopisto, 121–175.
- Vakkuri, Jarmo & Mälkiä, Matti (1996). *The Applicability of DEA Method in Performance Analysis: Case of Finnish Universities and University Departments*. Administrative Science Working Papers 1996 C 12. Tampere: University of Tampere.
- Vartola, Juha (1970). *Korkeakoulun tehtävät ja hallinto. Tampereen yliopiston päätöksentekijöiden käsityksiä yliopiston organisaatiosta, päätöksenteosta, hallinnonuudistuksesta sekä yliopiston tehtävästä*. Julkaisematon julkishallinnon pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (1972). *Päätöksentekoprosesseista korkeakouluissa*. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 143/1972, Hallinnonuudistustutkimuksia 10/1972, Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto.
- Vartola, Juha (1973). Pääkohdat HTL Juha Vartolan alustuksesta Päätöksentekoprosesseista korkeakoululaitoksessa. Korkeakouluopettajien peruskoulutuskurssi Tampereen yliopiston täydennyskoulutuskeskuksessa 21.5.–1.6.1973. Julkaisematon luentomoniste.
- Vartola, Juha (1973). *Korkeakoulutuksen ohjaus*. Tampereen yliopisto, Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 2/1973. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Vartola, Juha (1974). Vt. prof. Juha Vartolan luento Päätöksentekoprosessit korkeakoululaitoksessa. Tampereen yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Korkeakouluopettajien peruskoulutuskurssi Tampereen yliopistossa 26.08.–07.09.1974. Julkaisematon luentomoniste.
- Vartola, Juha (1980). *Korkeakoulujen alihallinnon uudistamistarpeesta: korkeakouluhallinnon uudistamistarvetta selvittävän projektin osaraportti 1*. Julkishallinnon Julkaisusarja/Tampereen Yliopisto, Hallintotieteiden Laitos: 4. Tampere: Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos.
- Virtanen, Turo (1981). *Korkeakoulujen hallinnon kehittämisestä. Korkeakoulujen uudistamistarvetta selvittävän projektin osaraportti III*. Julkishallinnon julkaisusarja A 5/1981. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Virtanen, Turo (1980). *Korkeakoulujen keskushallinnon toiminnasta ja sen ongelmista: korkeakouluhallinnon uudistamistarvetta selvittävän projektin osaraportti II*. Julkishallinnon Julkaisusarja/Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos: 6. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vuori, Johanna (2011). *Leadership frames of program directors at Finnish universities of applied sciences*. Tampere: Tampere University Press.
- Yliopistolaki 647/1997.
- Yliopistolaki 558/2009.

Johtamisen tuloksellisuus ja tulosjohtaminen

Ismo Lumijärvi

Johdanto

Kirjoituksessa tarkastellaan johtamisen tuloksellisuutta empiiristen tutkimushavaintojen pohjalta. Millaisella johtajuudella on havaittu olleen yhteyksiä korkean tuloksellisuuden aikaansaamiseen? Kirjoitus pyrkii samalla tarkentamaan kuvaa tulosjohtamisesta johtamismallina. Tulosjohtaminen on käsitteenä viime vuosien työelämästä useimmille tuttu. Valtionhallinnossa se on liittynyt hallinnon modernisoitumiseen aina 1980-luvun lopulta lähtien. Se on ollut osaltaan muuttamassa hallinnon perinteistä byrokraattista toimintatapaa ja tässä se on saanut osakseen myös voimakasta kritiikkiä. Tulosjohtaminen on ollut esillä myös tämän juhla­kirjan saajan ja hyvän ystäväni professori Juha Vartolan kirjoituksissa ja pohdinnoissa. Byrokratia-kirjassaan Vartola (2004, 227) on viitannut esimerkiksi siihen, että vaikka tulosjohtaminen on poistanut joitakin vanhoja byrokraattisia rakenteita, se on saattanut tuoda uusia tilalle. ”Tulosjohtamisen käytäntö on ollut jotakin muuta kuin mitä malli olisi edellyttänyt: Tulosjohdetuissa organisaatioissa on usein johtajien valta kasvanut ja myös autoritaarinen johtamistapa on saanut kasvualustaa.” Vartolan mukaan ”tulosjohtamiskoulutus (tujo) on ollut varsin heikkoa ja järjestelmään siirryttäessä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat olleet vähäisiä”.

Julkisessa hallinnossa tulosjohtaminen on näkynyt lähinnä tiettyinä ohjaavina rakenteina ja raameina. Tulosjohtamisen kehikkoa ovat olleet muun

muassa tulosneuvottelut, tulosopimukset, tulostavoitteet, tulosarvioinnit ja tulosbudjetointi. Vartola (2004, 227) on todennut, että ”usein tulosjohtamiseen siirtymisen jälkeen ollaankin siirrytty pelkästään tulosbudjetointiin ja – mitä tulee hallinnon tasojen välisiin suhteisiin – ehkä myös tulosohjaukseen”. Kehikko on raamittanut yhtäläisesti kaikkien julkisjohtajien työtä. Uusituissa palkkausjärjestelmissä johdon menestystä mittaamaan on otettu määrällisiä tuotosmittareita. Tulosjohtamista käsittelevässä konsulttikirjallisuudessa on puhuttu tarpeesta lisätä esimiesten ”jäməkkyyttä” tai ”tavoitesuuntautuneisuutta”. Syvällisempää teoreettista tai tutkimuksellista taustaa tuloksellisuutta edistävästä johtajuuspiirteistä ei kuitenkaan ole tuotu ainakaan yleisesti esille. Tarkempaa listaa esimerkiksi tulosjohtamisen edellyttämästä osaamisesta ei ole esitetty. Jotakin outoa on myös siinä, että vaikka tulosohjausraamit ovat ohjanneet kaikkien julkisjohtajien toimintaa periaatteessa samalla tavoin, huomattaviakin eroja esiintyy edelleen eri yksiköiden tuloksellisuudessa. Mistä erot johtuvat? Miten poikkeavat toisistaan korkeaan tai matalaan tulokseen yltäneiden yksiköiden esimiehet? Tässä artikkelissa huomio kohdistuu niihin johtajuustekijöihin, joiden on empiirisesti voitu osoittaa korreloivan niin sanotun korkean tuloksellisuuden kanssa. Siten tavoitellaan perusteltua kuvaa johtamistyön tuloksellisuutta edistävästä universaaleista johtajuuden piirteistä.

Millainen johtajuus voisi reaalisessa työelämän ympäristössä edistää parhaiten korkean tuloksellisuuden saavuttamista? Mitä johtajuudesta pitäisi nostaa esille, kun tutkitaan sen ydinluonnetta tai vaikutuksia organisaation tuloksellisuudelle? Tuloksellisuuden avaintekijöitä voi periaatteessa ajatella löytyvän johtajan persoonasta, urataustasta, koulutuksesta, työkokemuksesta, johdon roolikäyttäytymisestä, osaamisesta johtamistehtävissä tai niiden erilaisista kombinaatioista. Johtamispätevyuden (managerial competence) käsitettä on käytetty kuvaamaan osaamisen, taitojen, piirteiden, motiivin, asenteiden sekä arvojen muodostamaa kokonaisuutta (Abraham ym. 2001). Cheng ym. (2005) nostavat esille kolme osaa johtajuudesta, joilla on merkitystä tuloksellisuudelle: (1) johtajan kompetenssi johdon tehtäväalueilla, (2) johtajan persoona sekä (3) johtajan menestyminen rooliodotuksiin vastaamisessa. Ensin mainittu tarkoittaa johdon kompetenssia esimerkiksi suunnittelussa ja organisoinnissa. Persoonanäkökulmassa tuloksellisuuden kannalta merkittäviä potentiaalisia

tekijöitä ovat johtajan uratausta, persoonallisuuspiirteet, arvot ja motivaatio. Roolinäkökulmassa tuloksellisuus tarkoittaa johtajan onnistumista toimiesseen esimerkiksi organisaationsa esikuvana, yksikön edustajana tai ongelmien ratkaisijana. Johtajan roolionnistumista kuvastaa hänen toimintansa vastavuus ympäristön sosiaalisiin odotuksiin. Cheng ym. lähtevät siitä, että mikä tahansa johtajuuden osa-alueista saattaa osoittautua olennaisimmaksi, kun tutkitaan johtajuuden ja tuloksellisuuden yhteyksiä.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan johtajuuden ja tuloksellisuuden yhteyttä katsomalla, millaisia tutkimusnäyttöjä aiheesta löytyy viime vuosien johtamiskirjallisuudesta. Millaisia johtajuustekijöitä on voitu osoittaa empiirisesti tärkeiksi tuloksellisuuden edesauttajiksi? Esimerkiksi millainen esimiehen osaaminen tai millaiset piirteet näyttäisivät korreloivan positiivisesti tuloksen erinomaisuuteen. Kirjoituksen aineisto koostuu pääosin kansainvälisistä tutkimusartikkeleista, joiden löytämisessä on käytetty hyväksi Tampereen yliopiston kirjaston e-aineistoa. Hakusanoina on käytetty johtamisen (leadership, management) ja tuloksellisuuden (performance, profitability, effectiveness, productivity) välisiä erilaisia käsittekkombinaatioita. Käsittelyyn valikoituneiden tutkimusartikkelien aikajänne sijoittuu pääosin 1980-luvun ja 2000-luvun alkuvuosien välille, aikaan jolloin myös tulosjohtamisen käyttöönotto on ollut yleistä työelämän organisaatioissa eri maissa. Mukana on sekä yrityksissä että julkisorganisaatioissa tehtyjä empiirisiä tutkimuksia. Käsillä olevan kirjoituksen taustalla on allekirjoittaneen aihetta koskeva laajempi teos ”Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen” (Lumijärvi 2009).

Käsittelyyn tuodaan kaikkiaan 13 tutkimusartikkelia ja -raporttia, joissa johtajuuden ja tuloksellisuuden yhteyksiä on selvitelty empiirisesti. Keskeinen huomio kohdistetaan vain niihin johtajuuden elementteihin, joiden tuloksellisuusyhteyksistä on saatu empiiristä näyttöä. Vaikka käsittelyyn tulee monenlaisia tutkimuksia, on huomattava, ettei läpikäytävää tutkimusten joukkoa voi pitää kattavuudeltaan aukottomana. Havainnot haettiin keskittyen tutkimusartikkeleihin, joita haarukoitiin e-aineistoista. Aiheesta löytyy varmasti muitakin tutkimuksia. Ehkä tässä on perusteita puhua lähinnä tutkimuskononaisuuden näytteestä. Tutkimushavainnot on jaettu kahteen ryhmään: niihin, joissa tuloksellisuus on yhdistetty johtajan persoonaan, johtamistyyliin

tai urataustaan sekä niihin, joissa tuloksellisuuden keskeisiksi edistäjiksi ovat nousseet osaamisalueet ja tietojärjestelmät. Havainnot kootaan lopuksi taulukkoon, jonka jälkeen siirrytään pohtimaan havaintojen luonnetta, merkitystä sekä hyödynnettävyyttä.

Johtajuuden ja tuloksellisuuden korrelaatioista

Henkilökohtaiset ominaisuudet, johtamistyyli ja uratausta

Robertson ym. (1999) tutkivat Britanniassa yritysjohdon (n=437) ominaispiirteiden ja tuloksellisuuden välisiä yhteyksiä selvittämällä johdon ylentämiskelpoisuutta ja siihen vaikuttavia seikkoja. Johtajien tuloksellisuutta arvioivat näiden omat esimiehet. Johtajien luonteen eroja kuvataan muun muassa ns. ”big-five” -piirteillä: tunne-elämän tasapainoisuus (neuroticism), ulospäin suuntautuneisuus (extraversion), avoimuus (openness), sovinnollisuus (agreeableness) ja tunnollisuus (conscientiousness). Tutkijat havaitsivat, että ulospäin suuntautunut eli ekstroverttinen persoonallisuus liittyy useimmin hyviin tuloksiin. Tuloksellisuuden kanssa korreloivat positiivisesti myös aktiivisuus, motivoituneisuus, luovuus sekä henkilökohtaisten suhteiden joustavuus. Ylenemisperusteisiin näytti käytännössä liittyvän toisenlaisia ominaisuuksia. Kirjoittajat toteavat tästä, että monelle organisaatiolle voi osoittautua kohtalokkaaksi se, että yleneminen ei kohdistu tuloksellisuuden kannalta kriittisiin ominaisuuksiin vaan esimerkiksi parhaimman vaikutelman antaviin kandidaateihin.

Norburn ja Birley (1988) selvittivät ylimmän johdon tiimien (johtoryhmien) jäsenten urataustan merkitystä organisaation tuloksellisuudelle. Heidän aineistonsa kattoi 150 suurta yhdysvaltalaista yritystä viideltä eri teollisuuden alalta. Kohteena oli kaikkiaan 953 ylimpien johtotiimien edustajaa. Aineistona käytettiin julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja johtohenkilöstön urataustoista. Tiedot mahdollistivat siten johdon profiloinnin erilaisten uratekijöiden osalta. Tutkimuksessa haettiin johdon urataustoista sellaisia tekijöitä ja tekijäkombinaatioita, jotka selittäisivät organisaation menestystä. Organisaatioiden menestyksen tärkeimmiksi selittäjiksi nousivat johdon keskimääräistä kor-

keampi koulutustaso sekä ko. alalla hankitun kokemuksen laajuus urapolkujen määrällä mitattuna. Tuloksellisuuden mittareina käytettiin organisaation kasvuprosenttia, myynnin kasvua, työntekijämäärän kasvua sekä tuottavuutta eli myynnin määrää työntekijää kohti. Johdon uratausta korreloi vaihtelevasti tuloksellisuuden kuvaajiksi valittujen selitettävien tekijöiden (esim. myynnin kasvu, henkilöstömäärän kasvu tai tuottavuuden paraneminen) kanssa.

Analoui (1995) tutki ylemmän johdon koulutuksen vaikutuksia organisaation tuloksellisuuteen. Kyselyllä, ryhmähaastatteluilta sekä osallistuvan havainnoinnin menetelmin kerätty aineisto tarkastelee Intian rautatielaitoksen ylintä johtoa (n=74). Ylimmän johdon suunnitelmallinen koulutus osoitautui tärkeäksi tuloskyvyn ennustajaksi. Tutkijat päätyvät ehdottamaan, että jatkuva itsensä kehittäminen pitäisi olla vakiintunut osa jokaisen johtajan tehtäväkuva. Tulosten mukaan myös henkilöstöjohtamisen ja vuorovaikutuksen taidoilla on myönteistä vaikutusta tuloksellisuuteen. Lisäksi esille tulevat ihmisten käsittely- ja motivoititaidot, henkilöstön voimistaminen ottamaan lisääntyvää vastuuta työstään ("empowerment"), päätöksentekotekniikkojen hallinta sekä hyvät yhteydet poliittisiin päätöksentekijöihin.

Abraham ym. (2001) tutkivat johdon tulosarvioinneissa käytettäviä kriteereitä ja niiden yhteyksiä yhtäältä johdon kompetenssin ydinalueisiin, toisaalta organisaation menestykseen. Tutkimuksen kohteena oli lähes 300 yritystä Yhdysvalloista. Johdolle suunnatussa kyselyssä selviteltiin ensin, mitkä ovat johdon omasta kokemuksesta katsottuna organisaation menestykseen keskeisimmän vaikuttavat johtamisen tekijät ja toiseksi, missä määrin tulosarviointi ja palkinta kohdistuvat johdon käsityksen mukaan juuri näille kriteereille. Johtamiskompetenssin keskeisiksi kuvaajiksi nousevat seuraavat kuusi kriteeriä: (henkilöstön) johtamistaidot, asiakasorientaatio, tulosorientaatio, ongelmanratkaisukyky, kommunikaatiotaidot ja tiimityön taidot. Kiinnostava on tutkijoiden havainto, että johdon formaalit tulospalkkiperusteet poikkesivat huomattavasti johdon kompetenssin ydinalueista johdon itsensä kuvaamana. Tutkijat esittävätkin tulospalkkiperusteiden tarkistamista, koska pitemmän päälle on riskialtista palkita ja arvioida sellaista käyttäytymistä, jolla ei ole keskeistä yhteyttä yrityksen tulokseen. Nykyisilläkin tulosarviointikriteereillä

on toki yhteys tulokseen, mutta ne eivät ole olennaisimpien veroisia tuloksen ennustearvoltaan.

Ritzin (2007) Sveitsin julkisen sektorin virastojen johtamista (n=13532) selvitelleen tutkimuksen mukaan tuloksellisuuteen näyttäisi vaikuttavan erityisesti esimiehen päämääräsuuntautuneisuus. Toisaalta Ritz pohtii sitä, ovatko tavoitteet sinänsä vai niiden (yhteinen) asettamisprosessi tärkein vaikutin tehokkaaseen toimintaan. Johtaminen näyttäisi onnistuvan vain, jos se nojaa työntekijöihin, joilla on voimakas julkissektorin palveluja korostava työmotivaatio. Tuloksellista on johtaminen, joka on alaista tukevaa, motivoivaa, palautetta antavaa, kannustavaa ja muutoksille avointa. Havainnot saavat Ritzin päättämään, että julkinen puoli tarvitsee tulosjohtamisessa omat työkalut, joita ei voida suoraan ottaa yksityisen sektorin johtamismalleista.

Tutkittuaan empiirisesti englantilaisia sairaaloita (NHS) Willcocks (1998) havaitsee, että hyvä tulos edellyttää johtajilta ennen muuta epävarmuuden ja ristiriitaisuuden sietokykyä, kykyä kohdata ja johtaa konflikteja ja edunvalvontaa. Johtajan pitää pystyä hallitsemaan valtariippuvuuksia ja tarvittaessa manipuloimaan niitä. Johtamisen vaikuttavuus riippuu siitä, miten pitkälle johtajan omat – persoonallisuuden säätelemät ja kokemuksen kartuttamat – vaikuttamistaidot riittävät täyttämään johdon asemaan kohdistuvia odotuksia (myös Pfeffer 1981, 354).

Bowers ja Seashore (1966) tutkivat vakuutusalan yksiköiden (n=40) johtamisen tuloksellisuutta käyttäen johtajuuden kuvaamiseen neljää erilaista kriteeriä: (1) esimiesten moraalinen johtajuus, (2) esimiesten halukkuus tuen jakamiseen työyhteisössä: halukkuus muutosten toteuttamiseen, ystävällisyys, keskusteluyhteyden saamisen helppous ja eriävien mielipiteiden hyväksyntä), (3) esimiesten päämäärähakuisuus: kilpailuasetelmien havaitseminen ja tavoitteiden eteen uhrautuminen sekä (4) esimiesten huomio työskentelyn edellytyksiin: hyvien työmenetelmien käyttöä painottava, uusia työtapoja esittelevä, työn kuormittavuuteen huomiota kiinnittävä ja aikatauluista kiinnipitävä johtajuus. Kyselyn (n=873) havaintojen mukaan tuloksekkuus edellyttää osaamista kaikilla em. johtajuuden alueilla. Parhaiten kuitenkin näyttivät menestyvän niin sanotun ”ennakoivan” johtamistavan omaksuneet johtajat sekä ne esimiehet, joilla oli toimiva suhde vertaisjohtajiensa kanssa.

Osaamisalueet ja tietojärjestelmien hallinta

Ahmed (1999) pohti tutkimuksessaan johtamisen ydinalueiden suhdetta kriteeristöön, jonka mukaan tulosarviointi ja palkinta tehdään. Tutkimuksen kohteena hänellä olivat henkilöstöjohtajat (n=298). Heiltä kysyttiin ensin, mitä heidän työtehtävänsä sisältävät ja sen jälkeen, miten he näkevät keskeiset työnsä ydinalueet suhteessa organisaation tuloksellisuuteen. Tämän jälkeen vastaajia pyydettiin kuvaamaan kriteerit, joiden mukaan heidän työtään virallisesti arvioidaan osana vuosittaisia tulosarviointeja. Tutkimuksessa lähdettiin siitä, että tuloksellisen henkilöstöjohtamisen täytyy tukea sekä organisaation tavoitteiden saavuttamista että organisaatiossa työskentelevän henkilöstön hyvinvointia. Olennaisimmiksi tulostekijöiksi organisaation kannalta nousivat tuki uuden henkilöstön hankinnassa, tulosarviointien toteuttaminen, koulutus, palkkaus- ja työarviointijärjestelmien kehittäminen, osallistuminen strategiseen suunnitteluun sekä tavoitteen määrittelyyn, henkilöstövoimavarojen suunnittelu, henkilöstön pysyvyyden ja sitoutumisen parantaminen, palkkausjärjestelmän uudistaminen ja johdon kokouksiin osallistuminen. Työntekijöiden kannalta ensisijaisen tärkeinä tehtävinä mainitaan palkkaus- ja työnvaativuusjärjestelmien kehittäminen, koulutus, johtamisen epäkohtiin puuttuminen, työntekijöiden tukijärjestelmät sekä työterveyden ja turvallisuuden, rekrytoinnin sekä urajärjestelmien edistäminen. Useat tehtävät nähtiin olennaisen tärkeinä sekä organisaation johdon että henkilöstön kannalta. Kun näitä listoja verrattiin tulosarvioinnissa käytettyihin kriteereihin, esille tuli huomattavia eroja. Samalla vastaajille annettiin mahdollisuus tehdä ehdotuksensa niistä kriteereistä, jotka mittaisivat nykyistä paremmin henkilöstöjohtamisen tuloksellisuutta. Tässä listassa korostuvat ennen muuta organisaation tavoitteenasettelun ja strategisen työn tukeminen sekä henkilöstön palautejärjestelmän kehittäminen.

Riccucci ym. (2004) tutkivat paikallistason johtajien (n=256) vaikutusta oman yksikkönsä toimintapolitiikkaan ja linjauksiin valtion paikallisissa hyvinvointivirastoissa Yhdysvalloissa. Virastojen tehtäväalue kattaa työvoimavoi-
politiikan toimeenpanoa sekä sosiaalipalvelujen tuottamista paikallistasolla. Tutkijat kysyivät, voiko paikallisjohtaja vaikuttaa yksikkönsä linjauksiin vai

tuleeko kaikki olennainen ohjaus keskustasolta ja lainsäännöstä. Asiaa selvitettiin yksiköiden henkilöstölle kohdistetulla kyselyllä. Tutkimuksen mielenkiintoinen havainto on, että paikallisjohtajalla koettiin olevan merkitystä erityisesti tavoitteiden priorisoinnissa. Johtaja välittää priorisoinnin kautta arvostuksiaan koko henkilöstölle ja vaikuttaa tällä tavoin yksikkönsä tuloksellisuuden toteutumiseen. Käytännössä johdon menetelmistä keskeisiksi osoittautuvat henkilökohtaisten tulosarviointien sujuminen sekä vuorovaikutteinen kommunikointitapa. Tulosarvioinnin yhteydessä palkitaan tavoitteiden mukaisesta työstä ja näin tavoitteiden ohjausvaikutus toimii. Henkilöstön kannalta merkittäväksi johtamisessa nousi se, missä määrin esimies mahdollistaa alaisilleen osallistua tavoitteiden asetteluun.

Cameron (1983) tutki johtamisen merkitystä tuloksellisuuteen korkeakouluyksiköissä Yhdysvalloissa. Hänen aineistonaan oli 29 yliopistoyksikköä. Tuloksellisuutta kuvataan yksiköiden ylimpien päätöksentekijöiden tekemänä itsearviointina, mutta sen rinnalla käytetään myös tilastollista aineistoa viideltä vuoden ajalta. Yksiköt jaettiin kolmeen ryhmään: yksiköihin, jotka olivat parantaneet tulospisteitään vähintään 5 %, pysyneet ennallaan (+4 %) tai heikentyneet tuloksissaan enemmän kuin 5 %. Tutkimuksen tulokset viittaavat strategisen johtajuuden merkitykseen. Johtamisen eri piirteistä juuri proaktiivinen strategia näyttäisi johtavan korkeaan tuloksellisuuteen. Muutokset tuloksellisuudessa näyttävät olevan paljolti riippuvaisia johdon strategisista valinnoista. Johdon proaktiivisuuden lisäksi myös henkilöstön, opetuksen ja tutkimuksen laadun, avoimuuden ja sidosryhmäsuhteiden kehittäminen korreloi positiivisesti kokonaistuloksellisuuden paranemiseen. Korkean tuloksellisuuden saa aikaan proaktiivinen johto, joka kiinnittää huomiota enemmän ulkoisiin kuin sisäisiin tekijöihin ja jonka laatimat strategiat ovat monialaiset mieluummin kuin monoliittiset. Johtamistoimenpiteet ovat ylipäättään tärkeämpiä selittäjiä tulosoissa kuin yksiköiden rakenteelliset, demografiset tai rahoituskelliset erot. Cameron päätyy havaintoon, että tärkein osa tuloksellisuuden selittäjistä liittyy yksiköiden sellaisiin piirteisiin, jotka ovat johdon vaikutettavissa, kuten proaktiivisuus, sisäänottoihin vaikuttaminen ja opiskelija-aineksen laadun vaaliminen. Ympäristön turbulენტtisuus asettaa jatkuvasti uusia haasteita tuloksellisuuden kohottamiselle.

Strategisen johtamisen merkitys organisaation tuloksellisuudelle nousi esille myös Thibodeauxin ja Favillan (1996) tutkimuksessa, jossa kohteena oli suuren pörssiyhtiön johtoa (n=25). Modernin strategisen johtamisen käyttöönotto merkitsee perinteisten suunnittelujärjestelmien sijaan priorisoiteja, keskeisten menestystekijöiden valintaa, strategisten mittareiden ja tulostavoitteiden käyttöä, tavoitetietoisuutta, joustavuutta rakenteissa ja mukautumiskykyä ympäristömuutoksiin.

Johtamistutkimuksen klassikko Chandler (1962) havaitsi aikanaan tutkiessaan suurilla aineistoilla amerikkalaisten yritysjohtajien pitkän aikavälin menestystä, että tuloksellisuus yhdistyy varsin usein juuri ylimmän johdon tekemiin strategisiin valintoihin ja arvoihin (myös Child 1972 sekä Hambrick & Mason 1984). Strategiset päätökset koskevat laajasti organisaatiota, sen ulkoisen ympäristön manipulointia ja myös relevanttien tuloksellisuuden kriteerien valintaa. Erityisesti vapailla markkinoilla ja kilpailutilanteessa organisaation on osattava valita strategiansa niin, että se sopii markkinatilanteeseen. Strategiat pohjaavat organisaatioiden ylimmän johdon arvosysteemeihin, ympäristöä koskeviin havaintoihin ja niiden tulkintaan. Likert (1967, 212) korosti niin ikään arvojen merkitystä. Ylimmän johdon arvot näkyvät ennen muuta organisaation suhtautumisessa asiakkaisiinsa, omiin työntekijöihin ja yleisöön, ammattiyhdistysliikkeeseen ja organisaation rahoittajiin. Reimannin (1995) tutkimustulokset osoittivat, että yritysjohton arvoista nimenomaan ne, jotka mittaavat yritysjohton ja julkisen sektorin suhteita, ovat merkittävimmät ennustajat tuloksellisuudelle: yritysjohton julkiseen hallintoon kohdistama myönteinen arvostus heijastuu ko. organisaation tuloksetekokapasiteettiin ("organizational competence") voimakkaammin kuin muut arvot sekä enemmän kuin esimerkiksi organisaatioyksikön toiminnallinen riippuvuus/riippumattomuus.

Rothin ja Jacksonin (1995) pankkialan yrityksiä (n=135) tarkasteleva tutkimus selvitteli erilaisten organisatoristen ominaisuuksien vaikutusta tuottavuuteen, laatuun ja organisaation kokonaistuloksellisuuteen. Keskeinen havainto heillä on, että tärkein yrityksen menestykseen vaikuttava seikka on organisaation strateginen sopeutuminen oman toimialan markkinoihin, so. strategisen johtamisen taitavuus tai ketteryys. Markkinatilanne ja sen muutokset

säätävät organisaatioiden toimintaedellytyksiä ja näin ollen markkinoilla pärjää se, joka on osaa sovittaa palvelustrategiansa markkinoiden mukaan. Lisäksi tutkimus korostaa johdon kykyä hyödyntää ns. imeytettyä tietoa. Se on eräänlaista hiljaista, organisaatiokohtaisesti ja kokemuspohjaisesti syntynyttä tietoa ja osaamista. Tutkimus tuo niin ikään esille sen, ettei organisaation tuloksellisuuteen vaikuta niinkään teknologia sinänsä vaan pikemminkin sen hyödyntäminen. Kirjoittavat toteavat, että teknologian kehittämisen ja ihmisten kehittämisen pitäisi tapahtua samanaikaisesti. Teknologiat ovat monelle kilpailevalle organisaatiolle yhteisiä, mutta niiden hyödyntämisessä (ja tuloksellisuudessa) on suuria eroja.

Yhteenvedo

Seuraavaan taulukkoon 1 on lopuksi koottu yhteen edellä esille tulleet havainnot. Osa tutkimuksista on kohdistunut yritysten johtoon, osa valtion virastojen johtoon. Aineistojen koko vaihtelee suppeahkoista tapaustutkimuksista laajoihin kyselyaineistoihin, samoin tutkimusmenetelmissä on eroja: osa havainnoista pohjaa laadullisiin menetelmiin, suurempi osa kuitenkin kvantitatiivisiin metodeihin testauksineen.

Taulukko 1. Korkeaa tuloksellisuutta edistävä johtaminen

Havainnon osoittaneet tutkijat ja tutkimuskohteet	Tuloksellisuutta edistävät johtajuselementit
Robertson & Gibbons & Baron & MacIver & Nyfield (1999) – yritysten johto	ulospäin suuntautunut persoonallisuus, aktiivisuus, motiivituneisuus, luovuus sekä henkilökohtaisten suhteiden joustavuus
Norburn & Birley (1988) – yritysten johto	johdon keskimääräistä korkeampi koulutustaso sekä ko. alalla hankitun kokemuksen laajuus
Analoui (1995) – rautatielaitoksen johto	henkilöstöjohtamisen taidot, itsensä kehittäminen, vuorovaikutustaidot, johdon koulutus
Abraham, Karns, Shaw & Mena (2001) – yritysten johto	(henkilöstön) johtamistaidot, asiakasorientaatio, tuloso-orientaatio, ongelmanratkaisukyky, kommunikaatiotaidot ja tiimityön taidot.

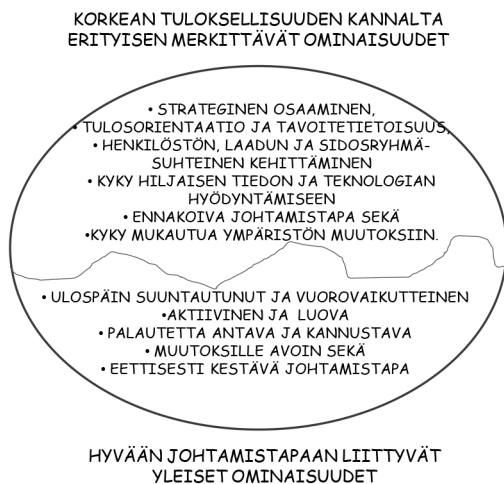
Ritz (2007) – valtion virastojen johto	päämääräsuuntautuneisuus, alaista tukeva, motivoiva, palautetta antava, kannustava ja muutoksille avoin johtamistapa
Willcocks (1998) – sairaaloiden johto	epävarmuuden ja ristiriitaisuuden sietokyky, kyky kohdata ja johtaa konflikteja ja edunvalvontaa
Bowers & Seashore (1966) – vakuutusyhtiön eri konttoreiden johto	ennakoiva johtamistapa, moraalinen johtajuus, esimiesten halukkuus tuen jakamiseen työyhteisössä, päämäärähakuisuus, huomion kiinnittäminen työskentelyn edellytyksiin
Ahmed (1999) – henkilöstöjohtajat	organisaation tavoitteenasettelun ja strategisen työn tukeminen sekä henkilöstön palautejärjestelmän kehittäminen
Riccucci, Meyers et all. (2004) – valtion virastojen johto	tavoitteiden priorisointi, vuorovaikutteinen kommunikointitapa
Cameron (1983) – korkeakouluyksiköiden johto	strateginen johtajuus, johdon proaktiivisuus sekä henkilöstön, laadun, avoimuuden ja sidosryhmäsuhteiden kehittäminen
Thibodeaux & Favilla (1996) – suuryrityksen johto	priorisoinnit, keskeisten menestystekijöiden valinta, strategisten mittareiden ja tavoitteiden käyttö, tavoitetietoisuus, joustavuus rakenteissa ja mukautumiskyky ympäristömuutoksiin
Chandler (1962); Child (1972); Hambrick & Mason (1984); Reimann (1995) – yritysten johto	strategiset valinnat ja arvot
Roth & Jackson (1995) – pankkialan yksiköiden johto	strateginen sopeutuminen, kyky hyödyntää ns. imeytettyä tietoa ja teknologiaa

Pohdintaa ja päätelmiä

Tulosjohtamisen ideaalimallia etsimässä

Kirjoituksessa on käyty läpi joukko empiirisiä tutkimuksia, joissa johtajuus on yhdistetty korkeaan tuloksellisuuteen. Kysymys johtajuuden ja tuloksellisuuden yhteyksistä on merkittävä paitsi tulosjohtamisen ymmärtämisen kannalta, myös sitä kautta, että se antaa perusteita johdon rekrytoinnille sekä kriteereille, joilla johdon suoritusta arvioidaan ja joihin palkkaus ja/tai bonukset linkitetään.

Tutkimuksissa hyvälle tulokselle on haettu selitystä johtajan persoonasta, koulutus- ja urataustasta, mutta ennen kaikkea johtamisosaamisesta (ks. kuvio 1). Ominaisuuksissa näyttäisi olevan piirteitä, jotka ovat ylipäätään sisällytettävissä hyvään eettiseen johtamiseen ja henkilöstöjohtamiseen, kuten ulospäin suuntautuneisuus, vuorovaikutteisuus ja palautteiden anto, kannustava ja muutoksille avoin johtamistapa ja moraalinen johtajuus. Selkeimmin juuri tuloksellisuuteen näyttäisivät liittyvän strateginen johtajuus ja priorisointi, ennakoiva johtamistapa, proaktiivisuus, mukautuminen ympäristön muutoksiin, päämäärätietoisuus, tulosorientaatio, henkilöstön, laadun ja sidosryhmäsuhteinen kehittäminen sekä kyky hiljaisen tiedon ja teknologian hyödyntämiseen.



Kuvio 1. Tuloksellisuutta edistävä johtaminen

Tutkimukset nostavat esille johtajuudesta sekä emotionaalisia ja motivatorisia (eettisyys, moraalisuus, kannustavuus) että kognitiivisia piirteitä. Tietorakenteiden tärkeys saa tukea Rothilta ja Jacksonilta (1995), jotka korostavat tuloksellisuudessa johtajien kykyä hyödyntää ns. imeytettyä tietoa (hiljaista tietoa)

ja teknologiaa. Willcocksin (2002) mukaan juuri tietorakenteilla (ymmärrettyjen ja muistiin jääneiden tietojen järjestelmällä) on olennainen merkitys tuloksellisuudelle. Ne heijastuvat johtajan ilmaisemissa merkityksenannoissa ja tulkinnoissa sekä organisaatiokulttuurissa laajemminkin. Ne auttavat johtajaa ymmärtämään kokonaisuuksien kompleksisuutta ja sisäisiä jännitteitä sekä ohjaavat sopivien reaktioiden ja toimenpiteiden löytämiseen. Kokemuksen antama oppi varastoituu muistiin. Tuloksellisten johtajien on oltava tehokkaita oppijia. Tuloksentekoerot selittyvät eroilla kokemuksessa, ajattelussa, harjaantumisessa ja oppimisessa. Kognitiivinen pätevyys korostuu erityisesti muutostilanteiden tuloksellisessa hallinnassa ja on siksi relevantti osa varsinkin niiden johtajien tuloksenteokokykyä, jotka työskentelevät muutosten kohteena olevissa organisaatioissa. Willcocks yhdistää johtajan pätevyyden työprosessien kognitiivisten karttojen hallintaan. Hän myös päätelee, ettei johtaja, joka tulee julkiseen johtotehtävään julkissektorin ulkopuolelta, yleensä saa aikaan heti erinomaista tulosta juuri puuttuvien kognitiivisten karttojen johdosta.

Strategisen johtamisen sekä kontekstin ja henkilöstön merkitys

Tutkimusaineisto antaa vahvoja viitteitä strategisen johtajuuden ja arvojen tärkeydestä tuloksellisuudelle. Aihetta on käsitelty myös yleisellä tasolla. Niinpä Gunningham (1979) tarkastelee johtamisen ja tuloksen välistä yhteyttä kuvaamalla johtamiselle kolme erilaista johtamisorientaatiota. Johtamisessa on hänen mukaansa merkittävää, onko se adaptiivisesti, teknisesti tai hallinnollisesti orientoituvaa. Teknistä toimivuutta painottava orientaatio korostaa tuotannon sujumista ja volyymitavoitteissa pysymistä, hallinnollinen sujuvuus menettelytapoja ja tehokasta resurssien käyttöä, kun taas adaptiivinen toimivuus enemmän päivittäistä selviytymistä, muutosvalmiutta ja ympäristömuutosten tarkkailua. Gunningham ei sulje mitään näistä orientaatioista pois tuloksellisuuden edesauttajina. Kuhunkin johtamisorientaatioon sisältyy tuloksellisuuden kannalta tärkeitä ominaisuuksia. Hallintopainotteinen ja teknisorientoitunut johtamistapa reagoivat hyvin työprosessien ongelmiin, mutta myös adaptiivinen johtamismalli toimii päivittäisongelmista selviytymisen keinona. Adaptiivinen toimintamalli reagoi parhaiten palvelun käyttäjien tarpeisiin ja

odotuksiin. Gunningham päättelee, että pitemmän aikavälin tuloksellisuudessa adaptiivinen johtamistapa on tärkein, koska se kykenee ennakoimaan tulevia resurssitarpeita ja sopeutumaan parhaiten ympäristön epävarmuuksiin. Johtaja pystyy välttämään ympäristömuutoksiin (konflikteihin ja kriiseihin) ajautumista. Muuttuva ympäristö pakottaa organisaatiota arvioimaan jatkuvasti strategisia suunnitelmiaan, rakenteitaan ja teknologiaansa.

Svensson ja Wood (2006) korostavat, etteivät organisaation tuloksellisuudelle riitä pelkät sisäiset johtamisominaisuudet, vaan onnistuakseen työssään erityisesti ylimmän johdon tulee tehdä viisaita linjauksia ja päätöksiä, jotka liittyvät etenkin markkinatilanteen hallintaan ja strategiaan oivalluksiin. Tärkeää on lisäksi toiminnan pitkäjänteisyys, jolloin muutoksiin sopeutumisesta ja toimintaympäristön hallinnasta tulee olennaisin tulosjohtajan ominaisuus. Jos yrityksen tulos jää jonakin vuonna huonoksi, on vaikea kuvitella, että kyseisen vuoden notkahdus olisi seurausta juuri johdon muuttuneista johtamistavoista. Pikemmin kysymys on usein siitä, että johto ei muuta mitenkään toimintatapojaan, vaan jatkaa samalla tyylillä, jolloin uudessa tilanteessa johtaminen osoittautuu riittämättömäksi. Johtamisen on sopeuduttava kestäväällä tavalla kehitykseen ja muutoksiin.

Organisaation konteksteilla on mitä todennäköisimmin tarkentava merkitys, kun puhutaan tulosjohtajan ominaisuuksien optimaalisesta painottamisesta erilaisissa organisaatioissa. Näkemyksen toi esille aikanaan jo kontingenssiteorian klassikko Fiedler (1972) 1970-luvulla. Julkisen ja yksityisen sektorin erojen lisäksi ainakin organisaation koko (suuri, pieni), johdon taso (ylin, keski- ja lähijohto) sekä organisaation luonne (ohjaava, asiantuntijayksikkö tai palveluja tuottava) määrittävät optimaalista painotusta eri johtajuuselementtien välillä. Tutkimusten havainnot edellä viittaavat siihen, että tuloksellisuuden kannalta avainasemassa on ylin johto muun muassa strategisten tehtäviensä vuoksi. On oletettavaa, että johdon adaptiivisuus, proaktiivisuus ja strateginen ketteryyden korostuvat erityisesti niissä organisaatioissa, jotka toimivat lähellä markkinaympäristöä. Esimerkiksi kunnissa on nykyisin runsaasti sopimus pohjaisia palvelun tuottajia, joihin markkinat vaikuttavat suoraan. Toisaalta juuri strateginen osaaminen lisää pitkäjänteisyyttä ja kestävyyttä tuloksen tekemiselle.

Bowers ja Seashore (1966) huomauttavat, että johtajuus heijastuu tuloksellisuuteen paljolti myös välillisesti, nimittäin alaisten asenteiden ja osaamisen kautta. Hyvää tulosta ei pystytä jäännöksettömästi palauttamaan pelkästään hyvän johtamisen seuraukseksi. Henkilöstöllä on tärkeä rooli. Tähän viittaa myös Ritzin (2007) julkisorganisaatioissa tekemä havainto, että sopivien johtajuusominaisuuksien lisäksi virastojen tuloksellisuutta edistävät henkilöstön motivaatio ja samaistuminen julkisen palvelun yhteiskunnalliseen tehtävään.

Tuloksellisuuden operationalisointi

Tutkimuksissa käytetään sisällöltään ja laajuudeltaan erilaisia operationalisointeja tuloksellisuudelle. Sitä kuvataan osin subjektiivisena kokemuksena, osin objektiivisilla mittareilla. Tuloksellisuutta mitataan ulkoisesti ja/tai sisäisesti. Kuvaukset vaihtelevat yksittäisistä tuottavuusmittareista aina laaja-alaiseen tuloksellisuusmittaristoon saakka. Yrityksissä tuloksellisuus ymmärretään tuottavuuden, kannattavuuden, voittojen, pääoman tuoton, markkinaosuuden sekä kilpailukyvyn kokonaisuutena. Tuloksen mittaamisen aikajänteenä käytetään tyypillisesti yhden vuoden aikaansaannoksia, vain harvassa tutkimuksessa on tarkasteltu tuloksellisuutta pitkän aikavälin onnistumisena. Julkisorganisaatio eroaa missioltaan yrityksistä. Sen missiona on toteuttaa (lakisääteisiä) tehtäviään budjetissa osoitetuilla resursseilla. Julkisorganisaatioissa tuloksellisuuden mittari on viime kädessä se, miten vaikuttavasti (vaikutusten ja panosten suhde) se toimii: millaisia myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia sen toiminnalla on esimerkiksi kansalaisten hyvinvointiin. Tuloksellisuutta kuvaa osaltaan myös se, miten laadukkaaksi organisaation palvelut koetaan taikka miten turvalliseksi ja hyvinvoivaksi organisaation henkilöstö kokee organisaatiossa työskentelyn. Mittaamistapa saattaa aiheuttaa johtajuuden ja tuloksellisuuden korrelaatioille eroja, joskaan tämän kirjoituksen aineisto ei yhtä tutkimusta (Norburn & Birley 1988) lukuun ottamatta tuonut esille tällaisia tarkennuksia. Mittareiden valinnassa joudutaan aina jossain määrin kompromisseihin sen mukaan, millaisia aineistoja on kulloinkin mahdollista saada tutkimuskäyttöön.

Tuloksen edistämisestä puhuminen tuloksen selittämisen sijaan on ollut tässä kirjoituksessa tietoinen käsitevalinta. On tutkimuksellisesti rehellisempää puhua tuloksen edistämisestä tai edesauttamisesta kuin tuloksen selittämisestä. Aukottoman syy-seuraus -suhteen osoittaminen tai löytäminen johtajuuden eri muotojen ja organisaation tuloksellisuuden välille ei ole edes tavoitteena realistinen. Tutkimuksissa on lähes poikkeuksetta voitu tarkastella johtajuuden ja tuloksellisuuden välisiä yhteyksiä vain tietyistä paradigmoista käsin. Suhteen tyhjentävä vastaaminen on monimutkainen tehtävä ja vaatisi erilaisten kontekstien, johdon eri kategorioiden sekä väliin tulevien tekijöiden täsmentämistä ja testaamista (ks. Lumijärvi 2009). Toisaalta ei ole myöskään perusteita vähätellä tuloksellisen johtajuuden elementtien universalistista luonnetta.

Johtamiskoulutus

Miten johtajia ja johtamista pitäisi kehittää, jos tavoitteena on nykyistä tuloksellisempi organisaatio? Persoonaan liittyvinä piirteinä tuotiin esille esimerkiksi ulospäin suuntautuneisuus, luovuus, kannustavuus ja vuorovaikutteisuus. Ominaisuudet viittaavat hyvän henkilöstöjohtamisen vaateisiin. Johtajan kuvatun kaltaisilla henkilökohtaisilla ominaisuuksilla ja niiden kehittämisellä on tuloksellisuuden kohottamisen kannalta merkitystä. Johdon roolikäyttämisen vahvistamisella on vaikutusta, joskaan johdon roolien hallinnan tärkeydelle tuloksen kannalta ei saatu tällä tutkimusaineistolla erityistä näyttöä. Tavalla tai toisella johtajuuden merkitys organisaation tuloksellisuudelle näkyy aina johdon roolien kautta. Voisi ajatella, että esimerkiksi Quinn'in (1984) tunnettua mallia johdon rooleista olisi käytetty tutkimuksissa tuloksellisuuserojen selvittämiseksi. Quinin mallissa johtajuudelle jäsenyyttä kahdeksan erilaista roolia: 1) innovaattori, 2) resurssien hankkijan ja ulkoisen legitimitetin ylläpitäjä (broker), 3) tuotannon ylläpitäjä, 4) tavoitteenasettaja ja ohjaaja, 5) koordinaattori, 6) monitori, 7) mahdollistaja, ja 8) mentori. Tutkimusnäytteisiin ei tässä ollut kuitenkaan valikoitunut yhtään empiiristä tutkimusta, jossa johdon roolien hallinnan ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä olisi tarkennettu. Selityksenä tälle saattaa olla vaikeus löytää rooleista tuloksel-

lisuuden kannalta mielekästä kosketuspintaa. Willcocks (2002) toteaa yleisellä tasolla, että tehokkaan johtajan on oltava tehokas myös täyttäessään tehtäviinsä kohdistuvia rooliodotuksia. Tehokas johtaja osoittaa tehokkuutensa jo vaikuttamalla itse omiin tehtäväodotuksiinsa. Rooleja voidaan jakaa. Tehokas johtaja pyrkii samanaikaisesti sekä luomaan itselleen sopivaa rooliympäristöä että sopeutumaan sen sanelemiin ehtoihin.

Urataustalla ja kokemuksella on vaikutusta. Kuitenkin kehittämisen kannalta keskeisemmät johtajuusalueet näyttäisivät löytyvän johdon tehtäväosaamisesta ja kognitiivisista tietorakenteista. Tarvitaan strategisen johtamisen ja arviointijärjestelmien tuntemusta sekä sidosryhmäsuhteiden hallintaa. Strategisen osaamisen ja arvovalintojen merkitys korostuu, kun tavoitteena on organisaation tuloksen kestävyys. Strateginen osaaminen tarkoittaa ennen muuta taitoa lukea toimintaympäristöä ja sen muutoksia, ennakoida muutoksia ja sopeutua tarvittaessa nopeastikin muutosuhkiin sekä hyödyntää ympäristön tuomia uusia mahdollisuuksia. Tarvitaan visiointikykyä, tavoitteiden asettamista ja taitoa nähdä, millaisia reittejä etenemällä tavoitteisiin päästään. Strategisessa osaamisessa ja arvovalinnoissa johtajaa auttaa kokemus, mutta ennen muuta kysymys on johtajan kyvystä seurata ja analysoida organisaation toiminnallisiin ehtoihin kohdistuvia muutospaineita ja reagoida niihin proaktiivisesti. Strateginen osaaminen tuo organisaatioon kestävää tulostuottoa ja parhaimmillaan elinkelpoisuutta myös pitkällä aikavälillä. On helppo nähdä, että tärkeydestään huolimatta strategisen osaamisen kehittäminen on koulutuksellisesti erityisen vaativa alue.

Kehitettäessä johtajuutta paremmin tuloksellisuutta edistäväksi tarvitaan aina myös hyviä henkilöstöjohtamisvalmiuksia. Korkea tuloksellisuus syntyy henkilöstön osaamisen kautta. Tarvitaan kannustavaa, osallistavaa ja voimaannuttavaa johtamista. Koulutuksen sekä itsensä kehittämisen kautta on hyvät mahdollisuudet lisätä valmiuksia, joita tämän päivän turbulenti ja kompleksinen työelämän ympäristö edellyttää organisaatioiden tulokselliselta johtamiselta.

Lähteet

- Abraham, Steven & Karns, Lanny & Shaw, Kenneth & Mena, Manuel A. (2001). Managerial competencies and the managerial performance appraisal process. *Journal of Management Development*, 20(10), 842–852.
- Ahmed, Shamima (1999). The emerging measure of effectiveness for human resource management. An exploratory study with performance appraisal. *The Journal of Management Development*, 18(6), 543–556.
- Analoui, Farhad (1995). Management skills and senior management effectiveness. *International Journal of Public Sector Management*, 8(3), 52–68.
- Bowers, David G. & Seashore, Stanley E. (1966). Predicting Organizational Effectiveness with a Four-Factor Theory of Leadership. *Administrative Science Quarterly*, 11(2), 238–263.
- Cameron, Kim (1986). A Study of Organizational Effectiveness and Its Predictors. *Management Science*, 32(1), 87–112.
- Chandler, Alfred (1962). *Strategy and Structure. Chapters in the History of Industrial Enterprise*. Cambridge: The MIT Press.
- Cheng, I. & Dainty, R. & Moore, David (2005). Towards a multidimensional competency-based managerial performance framework – A hybrid approach. *Journal of Managerial Psychology*, 20(5), 380–396.
- Child, John (1972). Organization Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice. *Sociology*, 6, 1–21.
- Fiedler, Fred E. (1972). The Effects of Leadership Training and Experience: A Contingency Model Interpretation. *Administrative Science Quarterly*, 17(4), 453–470.
- Gunningham, J. Parton (1979). The Management System: Its Functions and Processes. *Management Science*, 25(7), 657–670.
- Hambrick, Donald C. & Mason, Phyllis A. (1984). Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers. *The Academy of Management Review*, 9(2), 193–206.
- Lumijärvi, Ismo (2009). *Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Mikä on johtamisen vaikutus organisaation korkean tuloksellisuuden synnyttämisessä ja miten vaikutus ilmenee?* Tampere: Juvenes Print.
- Likert, Rensis (1967). *The Human Organization: Its Management and Value*. New York: McGraw-Hill.
- Norburn, David & Birley, Sue (1988). The Top Management Team and Corporate Performance. *Strategic Management Journal*, 9(3), 225–237.
- Pfeffer, J. (1981). *Power in Organizations*. Marshfield, MA: Pitman.

- Quinn, Robert (1984). Applying the Competing Values Approach to Leadership: Toward an Integrative Model. In J. G. Hunt & R. Stewart & C. Schriesheim & D. Hosking (Eds) *Managers and Leaders: An International Perspective*. New York: Pergamon.
- Reimann, Bernard C. (1975). Organizational Effectiveness and Management's Public Values: A Canonical Analysis. *The Academy of Management Journal*, 18(2), 224–241.
- Riccucci, Norma M. & Meyers, Marcia K & Lurie, Irene & Han, Jun Seop (2004). The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices. *Public Administration Review* 2004, 64(4), 438–448.
- Ritz, Andrian (2007). *The Role of Motivation, Commitment and Leadership in Strengthening Public Service Performance*. The paper presented in the EGPA-Conference. Madrid 2007.
- Robertson, Ivan & Gibbons, Patrik & Baron, Helen & MacIver, Rab & Nyfield, Gill (1999). Understanding Management Performance. *British Academy of Management*, 10, 5–12.
- Roth, Aleda & Jackson, William (1995). Strategic Determinants of Service Quality and Performance: Evidence from the Banking Industry. *Management Science*, 41(11), 1720–1.
- Svensson, Göran & Wood, Greg (2006). Sustainable Component of Leadership Effectiveness in Organizational Performance. *Journal of Management Development*, 25(6), 522–534.
- Thibodeaux, Mary S. & Favilla, Edward (1996). Organizational effectiveness and commitment through strategic management. *Industrial Management & Data Systems*, 96(5), 21–25.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Juvenes Print.
- Willcocks, Stephen, G. (1988). Managerial effectiveness in an NHS Hospital Trust: Some observations based on contrasting organizational perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, 11(2/3), 130–138.
- Willcocks, Stephen, G. (2002). Adopting a multi-perspective approach to the study of public sector managerial effectiveness. *International Journal of Public Sector Management*, 15(4), 262–280.

Työhyvinvoinnin johtaminen työurien jatkamisen keinona

Marja-Liisa Manka

Johdanto

Työelämän nopea rakennemuutos on nostanut esille keskustelun, millä edellytyksillä maamme menestyy tulevaisuudessa kansainvälisessä kilpailussa ja minkälainen rooli laadukkailla henkilöstövoimavaroilla on tulevaisuuden arvon luomisessa. Suomalaisen työelämän tilan on väitetty huonontuneen henkilöstön näkökulmasta epävarmuuden lisääntymisen vuoksi, minkä on uskottu vaikuttavan työn mielekkyysskattoon, psyykkisen kuormittuneisuuden kasvamiseen ja ennenaikaisiin eläköitymisaikomuksiin (Antila 2006, Siltala 2007). Toisaalta on väitetty, että vain mielikuvat työelämästä ovat huonontuneet, ei itse työelämä (Alasoini 2010, 9). Joka tapauksessa julkisen talouden kestävyys kannalta työurien jatkaminen on nostettu myös tärkeäksi poliittiseksi tavoitteeksi. Ratkaisevaksi talouden myönteisen kehittymisen turvaamiseksi on nähty se, että mahdollisimman moni työikäinen on työssä, ei vain mahdollisimman pitkään, vaan myös työuran alussa ja keskellä. (Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 7.)

Työeläkejärjestelmien lainsäädännön muutoksilla on ryhdytty tukemaan työurien pidentämistä työuran loppupäästä tarjoamalla vuodesta 2005 lähtien mahdollisuus siirtyä vanhuuseläkkeelle joustavasti 63–68-vuotiaana. Kannusteena työssä jatkamiselle eläkkeen karttumisprosentti on ollut 63-vuotiaasta lähtien 4,5 % ansioista. Vuonna 2014 päätettiin uudesta eläkejärjestelmästä,

jossa luovuttiin joustavasta eläkeiästä ja mainitusta ”superkertymästä”. Samalla päätettiin nostaa virallista eläkeikää siirtymäajan kuluessa vähitellen 63 vuodesta ylöspäin aina 68 vuoteen asti.

Lainsäädännön ohella hyvä työllisyys, henkilöstön työskentelyä tukevat toimintatavat kuten hyvä johtaminen, vaikuttamismahdollisuudet omaan työhön ja työolot sekä henkilöstöstä huolehtiminen ovat keskeisiä pitkän työuran mahdollistajia. Tietoisuus henkilöstön työhyvinvoinnin kehittämisestä tuloksellisen toiminnan mahdollistajana onkin lisääntynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana, kun on siirrytty kapeasta yksilöön kohdistuvasta työkykypainotteisesta käsityksestä laaja-alaisempaan työhyvinvoinnin ymmärrykseen, joka ottaa yksilön ohella huomioon myös työn sujuvuuden.

Tarkastelen tässä artikkelissa, minkälaiset työelämän piirteet vähentävät tai lisäävät työelämän laatua ja siten henkilöstön työskentelyedellytyksiä työuran jatkamiseen sekä pitäisikö henkilöstön työhyvinvointia johtaa.

Työelämän laatu tilastojen valossa

Työelämän laadusta on olemassa makrotasolla runsaasti tietoa. Tilastokeskuksen työvoima- ja työolotutkimukset, Työ- ja elinkeinoministeriön työolobarometrit ja Työterveyslaitoksen Työ ja terveys -haastattelututkimukset mahdollistavat usean vuosikymmenen mittaisen työelämän keskeisten kehityspiirteiden tarkastelun, mikä on varsin poikkeuksellista kansainvälisestikin. Tilastoista nousee esille huonoja ja hyviä kehityskulkuja. Varhainen eläköityminen, erityisesti nuorten mielenterveyshäiriöiden kasvu, työn mielekkyyden heikkeneminen, psyykkinen kuormittuneisuus sekä henkinen väkivalta heikentävät työnteon voimavaroja, kun taas osallistumismahdollisuuksien kasvu, osaamisen kehittämisen mahdollisuudet ja esimiestyön laatu ovat kohentuneet.

Tärkein työuraa lyhentävä tekijä lienee se, että työkyvyttömyyseläkkeelle jäädään varhain, keskimäärin 52 vuoden ikäisenä. Vuonna 2012 myönnettyistä kokoaikaisista eläkkeistä 66 % johtui tavanomaisesta eläköitymisestä, 30 % työkyvyttömyyseläkkeistä, 4 % varhennetusta vanhuuseläkkeestä ja loput maatalouseläkkeistä sekä työttömyyseläkkeistä. Keskimääräinen eläköitymi-

sikä on kuitenkin noussut viime vuosina hiukan yli 60 vuoteen kaikki eläke-
muodot yhteenlaskettuina, mutta keskimääräinen työkyvyttömyysikä on py-
synyt ennallaan, 52 vuotena. Työkyvyttömyyseläkkeelle jäämisen suurimpina
syinä ovat olleet tuki- ja liikuntaelinsairaudet 35 %:lla ja mielenterveysongel-
mat 28 %:lla eläkkeensaajista vuonna 2012. (Eläketurvakeskus 2013.)

Erityisesti nuorten mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat lisääntyneet
sairauspoissaolot ja työkyvyttömyys sekä niiden kasvu 2000-luvulla ovat huol-
lestuttaneet. Kela:n korvaamat sairauspäivät alle 30-vuotiaille lisääntyivät
peräti 44 %:lla vuodesta 2004 vuoteen 2010. (Raitasalo & Maaniemi 2011.)
Eläköitymisen aiheuttamat työpanosmenetykset ovat alle 35-vuotiaiden kes-
kuudessa lähes yhtä suuria kuin yli 54-vuotiailla (Ahonen ym. 2010, 25–27).
Lisäksi nuorempien ja vanhempien erilaiset työkyvyttömyyseläkkeiden syyt
voivat viitata siihen, että työpaikoilla eri-ikäisten työssä jatkamista tukevat
osin keskenään erilaiset toimenpiteet. Mielenterveyden häiriöiden perusteella
eläkkeelle siirtyneistä yli puolet oli alle 50-vuotiaita, kun taas tuki- ja liikun-
taelinten sairauksien takia eläköityneissä oli tämän ikäisiä vain 15 prosenttia
vuonna 2011 (Hiltunen ym. 2012).

Negatiivisena piirteenä esille nostettu työn mielekkyyshäviön heikke-
neminen on selvästi nähtävissä työolobarometristä. Työn ja työnteon mielek-
kyyden balanssi on ollut negatiivinen koko 2000-luvun ajan eli suurempi osa
vastaajista arvioi kehityksen menneen huonompaan kuin parempaan suun-
taan. Vuonna 2012 balanssiluku oli edelleen heikentynyt koko vuosituhat-
hannen huonoimmaksi, 23 %:iin. (Työolobarometri 2012.)

On kuitenkin huomattava, että työnteon mielekkyyttä koskevat yleiset ar-
viot ovat selvästi kielteisempiä kuin työntekijöiden arviot oman työnsä mielek-
kyydestä (Järvensivu 2013, 11). Tätä on selitetty siten, että palkansaajien viime
vuosina yhä negatiivisemmiksi kääntyneet käsitykset työnteon mielekkyyden
muutoksesta ovat liittyneet enemmän käsityksiin talouden ja työmarkkinoi-
den yleisestä lisääntyneestä epävarmuudesta ja ennakoimattomuudesta sekä
globalisoituvan talouden mukanaan tuomista uusista toimintamalleista kuin
omaa työpaikkaa tai työtä välittömästi koskeneista muutoksista (mm. Alasoini
2006, 33, 42; Alasoini 2010, 16).

Erittäin suuri suomalaisten työhyvinvointia heikentävä piirre on koettu työpaikan henkinen väkivalta. Henkisellä väkivallalla tai työpaikkakiusaamisella tarkoitetaan työyhteisön jäsenen kohdistettua eristämistä, työn mitätöintiä, uhkaamista, selän takana puhumista tai muuta painostamista. Henkistä väkivaltaa oli havainnut kaikilla toimialoilla 29 %, mutta erityisesti kuntasektorilla yli puolet arvioi, että kiusaamista esiintyy omalla työpaikalla joskus tai vähintäänkin joskus. Jatkuva kiusaaminen on kuitenkin harvinaista. (Työolobarometri 2012; Kunta-alan työolobarometri 2012.) On kuitenkin huomattava, että kysyttäessä, onko itse ollut tutkimushetkellä kiusaamisen kohteena, 4 % ilmoitti näin ja 13 % kertoi olleensa aiemmin kohteena (Työ ja terveys Suomessa 2012).

Kiusaamisen riskitekijät voivat löytyä joko psykologisesta työympäristöstä tai organisaation ilmapiiristä. Esimerkiksi heikko tiedonkulku, vähäinen keskustelu tärkeistä tavoitteista ja huono mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ovat tyyppillisiä ominaisuuksia työpaikoille, joissa esiintyy henkistä väkivaltaa. (Vartia 1996.) Kunta-alan työolobarometrissä on selvitetty myös, ketkä kiusasivat. Työtovereiden taholta sitä esiintyi joskus tai jatkuvasti 42 %:n mielestä, asiakkaiden taholta 33 %:n mielestä ja esimiesten taholta 24 %:n mielestä. (Kunta-alan työolobarometri 2012.)

Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (EU-OSHA 2013) nostaa työperäisen stressin erittäin vakavaksi työhyvinvoinnin uhkaksi. Sen tekemän Euroopan laajuisen mielipidekyselyn mukaan yli puolet työntekijöistä on sitä mieltä, että työperäinen stressi on yleistä omalla työpaikalla. Yleisimmät työperäisen stressin syyt ovat työn uudelleenjärjestely tai työpaikan epävarmuus (noin seitsemän vastaajaa kymmenestä), pitkät työajat tai liian suuri työtaakka sekä työpaikkakiusaaminen tai -häirintä (noin kuusi vastaajaa kymmenestä). Suomalaisista vastaajista 38 % ilmoitti kokevansa stressiä erittäin tai melko usein. Työolobarometrin (2012) luvut ovat sen sijaan huomattavasti korkeammat: keskimäärin hieman yli puolet palkansaajista koki työnsä psyykkisesti rasittavaksi, mutta esimerkiksi terveydenhuollossa ja opetuslallalla jopa runsas 70 %:a kertoo olevana psyykkisesti melko tai erittäin kuormittunut. Lisäksi kuormituksen kokemus on kasvanut. (Kunta-alan työolobarometri 2012.)

Työelämässä koetaan myös paljon myönteistä kehitystä: positiivisiin piirteisiin kuuluu työnimu, jota kokee palkansaajista 90 % viikoittain ja 40 % päivittäin (Työ ja terveys Suomessa 2012). Työn imulla tarkoitetaan tarmokkuutta, omistautumista ja uppoutumista. Sillä on todettu olevan vaikutusta työpaikan taloudelliseen menestykseen, työhön sitoutumiseen ja vähäisempiin eläköitymisajatuksiin. (Hakanen 2005; Hakanen 2009.) Työn imuun liittyvien tutkimusten tulokset viittaavat myös siihen, että työn imu on keskeinen työkyvyn selittäjä työhön ja elämäntapoihin liittyvien tekijöiden lisäksi. (Airi-la ym. 2012.)

Esimiestyön laatu koetaan tärkeäksi voimavaraksi. Reilusti yli 80 prosenttia palkansaajista arvioi esimiehen kohtelevan työntekijöitä oikeudenmukaisesti ja tasa-arvoisesti, kysyvän mielipidettä alaistaan koskevista päätöksistä sekä antavan tarvittaessa tukea ja apua. Likimain kolme neljästä palkansaajasta oli sitä mieltä, että esimies kannustaa kehittymään omassa työssä, antaa palautetta työssä onnistumisesta ja rohkaisee osallistumaan työpaikan toiminnan kehittämiseen. (Työolobarometri 2012.)

Työpaikalla oppimisen mahdollisuudet ovat lisääntyneet työolobarometrin (2012) mukaan. Suurin osa palkansaajista mieltää työpaikkansa sellaiseksi, että siellä voi oppia koko ajan uusia asioita. 83 %:n mielestä tämä luonnehdinta kuvasi erittäin tai melko hyvin heidän työpaikkaansa.

Yhteenvetona työelämän osin ristiriitaisistakin kehityskuluista työurien pidentämisen näkökulmasta nousee esille kysymys, miten vahvistaa edelleen myönteisiä piirteitä ja vähentää kielteisiä kehityskulkuja työurien pidentämiseksi niin alusta, keskeltä kuin lopustakin.

Työurien jatkaminen ja työhyvinvointi

Työhyvinvoinnin edistäminen lisää työntekijöiden voimavaroja, mutta se vaikuttaa samanaikaisesti työpaikan tuloksellisuuteen sekä kansantalouteen (Siekkinen ym. 2005; Forma 2010; Työ ja terveys Suomessa 2012, 12–14). Työurien pitenemisen kannalta merkityksellisiä ovat sellaiset työolojen kehittämistoimet, jotka edistävät ei vain ikääntyvien, vaan kaikenikäisten työssä jaksamista. Näihin kuuluu työpaikan myönteinen, työssä jatkamista edistävä

ikäpolitiikka. Johdon positiivinen asenne ikääntyneitä työntekijöitä kohtaan, huomion kiinnittäminen henkilöstövoimavarojen johtamiseen, ja halukkuus vähentää ennenaikaista eläköitymistä liittyvät yritysten aktiiviseen ikäpolitiikkaan. (Midtsundstad ym. 2011.)

Työeläkelainsäädännön uudistamisessa on kiinnitetty huomiota taloudellisiin kannustimiin, mutta ne vetoavat vain osaan palkansaajista. Taloudellisia seikkoja tärkeämpiä asioita ovat monille terveydentilan ohella työn mielekkyys ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. (Tuominen ym. 2010, 139.) Huono terveys, suuret fyysiset vaatimukset työssä, kova työpaine ja matala työtyytyväisyys vähentävät jatkamishalukkuutta, mutta sosiaalisen tuki ja arvostava johtamistapa puolestaan kannustavat jatkamaan työssä (van den Berg ym. 2010; Väänänen-Tomppo 2010, 83). Lisäksi esille on nostettu hyvän työn piirteet: tyytyväisyys työaikatauluihin ja työn selkeys, jotka ennustavat sitoutumista ja innostusta kaikissa ikäryhmissä (James ym. 2011).

Työyhteisön ilmapiiri oli Nuutisen ym. (2013) tutkimuksessa kaikissa ikäryhmissä tärkein työuran jatkamisen tekijä, peräti 84 % piti sitä melko tai erittäin tärkeänä työuran jatkamisen kannalta. Työyhteisöä sekä johtamista koskevat piirteet yhdistyvät sosiaalisen pääoman käsitteessä. Hyvässä johtamisessa painottuvat oikeudenmukainen ja ystävällinen kohtelu sekä luottamus. Toimivassa työyhteisössä taas korostuvat yhteisölliset arvot, aktiivinen toiminta yhteiseksi hyväksi ja tiedon avoin jakaminen. Nämä piirteet on yhdistetty työyhteisötaitoihin, joita on myös kutsuttu alaistaidoiksi (Keskinen 2005). Sosiaalisen pääoman vähäisyyden on todettu lisäävän sairastamisen riskin jopa 1,3-kertaiseksi ja masennuksen ilmenemisen riskiä 20–50 %. (Oksanen 2009, 5.)

Kun työntekijät mieltävät, että organisaatiossa arvostetaan heidän hyvinvointiaan ja työpanostaan, kokemus organisaation antamasta tuesta lisääntyy. Tuen saamisen kokemus puolestaan lisää sitoutumista organisaatioon, mikä taas edistää työyhteisön kollektiivista ja yhteistä hyötyä tuottavaa toimintaa (mobilization behaviors, lähellä työyhteisötaitojen käsitettä). (Quenneville ym. 2010.) Myös arvostuksen kokemus on liitetty parempaan työssä suoriutumiseen (Hennekam & Herrbach 2013).

Eri-ikäisten arvostusta koskevat käsitykset kytkeytyvät tiiviisti johtamiseen. Vaikka kaikki työntekijät pitivät työyhteisön ilmapiiriä tärkeimpänä työuran jatkamisen tekijänä, eri ikäisillä oli toisistaan poikkeavia toiveita johtamiselle. Nuorilla alle 30-vuotiailla korostuu tukea antavan esimiestyön merkitys: oman asiantuntemuksen ollessa vähäistä työuran alussa työn tekemiseen tarvitaan enemmän tukea ja resursseja. Keski-ikäiset korostavat lähiesimiestyössä yhteisen keskustelun ja työhön liittyvien vaikutusmahdollisuuksien merkitystä. Erityisesti yli 40-vuotiailla sekä työn lopettamis- että ennenaikaisiin eläkeaikomuksiin ovat yhteydessä työn voimavaroihin liittyvät tekijät: kehittymismahdollisuudet työssä ja työroolin selkeys. Mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua työtä koskeviin asioihin tarjoaa keinon kehittää omaa työtään. Yli 50-vuotiailla korostuu arvostava esimiestyö, jossa tehty työ huomataan ja henkilöstölle osoitetaan arvostusta. Eri-ikäisten johtamisessa on olennaista eri-ikäisten tarpeiden ja toiveiden kuuntelu sekä työntekijöiden kokemusten huomioon ottaminen. Tämä edellyttää myös lähiesimiehen läsnäoloa ja työyhteisön arjen tuntemusta. (Nuutinen ym. 2013.)

Työurien jatkamisen kannalta tärkeiksi piirteiksi on tutkimuksissa mainittu organisaation ikäpolitiikka, mutta myös sosiaalinen pääoma (johtaminen ja työyhteisö), työn hallinnan tunne ja arvostus sekä yksilölliset tekijät kuten työkyky ja elämäntilanne. Hyvä työelämän laatu työpaikalla antaa iästä riippumatta parhaat lähtökohdat työurien pidentymiselle, vaikka myös eri-ikäisten johtamisen erityispiirteisiinkin pitäisi samanaikaisesti kiinnittää huomiota.

Voimavaraperustainen työhyvinvoinnin käsite

Miten työhyvinvoinnin käsite tukee hyvän työelämän kehittämistä? Työhyvinvoinnin tutkimuksessa on nähtävissä kehityskaari yksilön terveyden turvaamisen ja työsuojelun lähtökohdista 1920-luvulta kohti koko työyhteisöä ja sen henkilöstön hyvinvointia koskevaa laaja-alaista näkemystä. Tutkimus on suuressa määrin keskittynyt kuitenkin työntekijöiden pahoinvoinnin havainnoimiseen sairaus- ja ongelmakeskeisesti. Näkökulma muuttui ns. työhyvinvoinnin tasapainomallin (ks. mm. Karasek & Theorell 1990), jolloin huomiota

alettiin kiinnittää myös työn aktivoiviin ja terveyttä edistäviin piirteisiin kuten hallinnan mahdollisuuksiin ja sosiaaliseen tukeen.

Positiivisen psykologian (Seligman 2002; Csikszentmihalyi 2005) myötä on alettu erityisesti ottaa huomioon työn voimavaratekijät kuten työtyytyväisyys ja työsitoutuneisuus. Tämän näkemyksen mukaan hyvinvointia on mahdollista edistää lisäämällä toimenpiteitä työn voimavarojen kehittämiseksi ja pahoinvointia puolestaan ehkäistään pitämällä työn vaatimukset kohtuullisina. (Ks. mm. Mäkikangas ym. 2005, 56–58.)

Olen rakentanut kokonaisvaltaisen työhyvinvoinnin mallin (Manka 1999, 28), joka on kehittynyt vuosien varrella (Manka 2006; 2011). Työhyvinvointi ja organisaation menestys nivoutuvat siinä yhteen. Organisaation menestymisen edellytyksiksi olen nimennyt seuraavat piirteet: yhteiset visiot, tavoiteasetanta ja tietoisuus arvoperustasta, strateginen oppiminen, joustava organisaation rakenne, jatkuva kehittäminen, avoin vuorovaikutus sekä hyvä johtaminen. Yksilön hyvinvointi puolestaan edellyttää elämän- ja työn hallintaa, kasvu- ja motivaatiota, ammatillisen kompetenssin tunnetta sekä sitoutumista työhön ja organisaatioon. Ruohotien (1993) mukaan edellä luetellut organisatoriset ja yksilölliset tekijät johtavat työmotivaatioon, mikä ilmenee työviihtyvyytenä ja työhön sitoutumisena, mitkä ovat samat kuin Mäkikankaan ym. (2005) esille nostamat työn voimavaratekijät.

Sittemmin elämänhallinnan käsite on konkretisoitunut mallissa psykologiseksi pääomaksi, jolla on merkitystä organisaatiokäyttäytymisessä ja työntekijöiden suoriutumisessa (Avey ym. 2011). Psykologiseen pääomaan liittyy neljä ulottuvuutta: itseluottamus, sitkeys, toiveikkaus ja optimismi (Luthans ym. 2007). Ihmisen psykologisella pääomalla on todettu olevan merkitystä organisaation menestymisen edellytyksille: psykologinen pääoma on ollut yhteydessä työtyytyväisyyteen, organisaatioon sitoutumiseen, työssä suoriutumiseen sekä vähäisempiin poissaoloihin (Luthans ym. 2005; Luthans ym. 2007; Luthans ym. 2008; Avey ym. 2008; Avey ym. 2011). Psykologinen pääoma ennustaa vähäisempiä lopettamisaikaita työssä sekä organisaatioon sitoutumista (Wubin & Zhaoling 2010; Manka & Nuutinen 2013).



Kuvio 1. Työhyvinvoinnin tekijät

Työssä jatkamisen ja psykologisen pääoman välinen yhteys johtuneet siitä, että yksilöt tulkitsevat tällöin työtilanteita myönteisemmin, heillä on resursseja vastata työympäristön haasteisiin ja he myös sopeutuvat organisaatiomuutoksiin (ks. Avey ym. 2008). Kirves (2014) puhuu työllistymisuskosta, jolla tarkoitetaan työntekijän uskoa omiin mahdollisuuksiinsa saada uusi työ. Optimistinen elämänsenne oli positiivisessa yhteydessä työllistymisuskoon kaikilla työntekijöillä. Korkean työllistymisuskon omaavat raportoivat korkeampaa tarmokkuutta, työtyytyväisyyttä ja matalampaa uupumusasteista väsymystä kuin matalan työllistymisuskon omaavat.

Työhyvinvoinnin laaja-alaisen käsitteen avulla on organisaatiossa mahdollisuus tarttua sen omalta kannalta keskeisimpiin voimavaroja uhkaaviin tekijöihin. Jokaisen organisaation olisi oltava selvillä, mitkä tekijät ovat kunnossa ja mihin pitäisi kehittämismielessä tarttua. Uudeksi tärkeäksi työhyvinvoin-

nin edellytykseksi on tutkimuksessa löydetty myös ns. työntekijöiden psykologinen pääoma, joka on opittavissa ja siten siihen on mahdollista vaikuttaa.

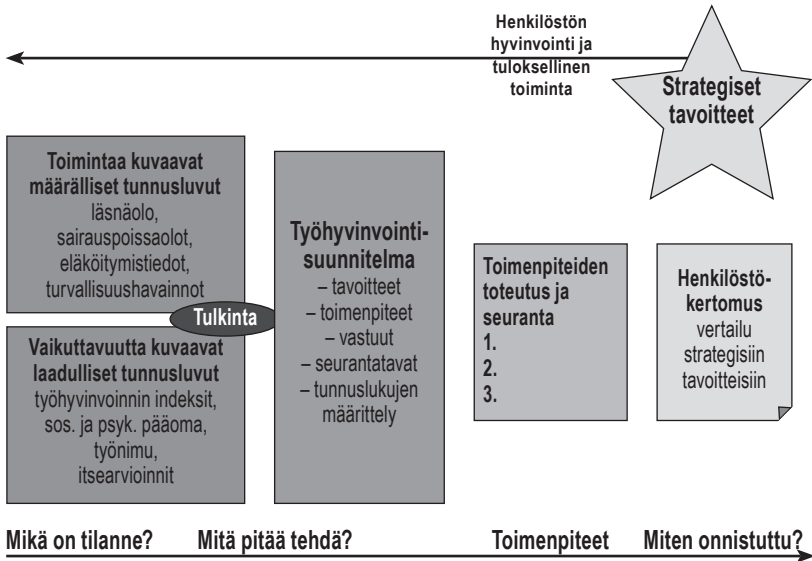
Kohti työhyvinvoinnin strategista johtamista

Työhyvinvoinnin kehittäminen on tärkeä osa organisaatioiden henkilöstövoimavarojen kehittämistä. Mukaan on tullut myös tuottavuuden tarkastelu osana työhyvinvoinnin tuloksellisuutta, jolloin työhyvinvointi voidaan nähdä myös yhdeksi osaksi organisaation strategista kehittämistä. (Ks. Anttonen & Räsänen 2008.)

Henkilöstön työhyvinvointi strategiseksi menestystekijäksi miellettyinä linkittyy entistä läheisemmin organisaatioiden johtamisjärjestelmiin. Viime aikoina onkin ryhdytty puhumaan strategisesta hyvinvoinnista, jolla tarkoitetaan henkilöstön hyvinvoinnin suunnitelmallista, tavoitteellista ja resursoitua huomioimista osana organisaatioiden toimintaa ja henkilöstöpolitiikkaa (Aura ym. 2009). Strateginen hyvinvointi on selkeästi johdettua vain runsaassa kolmasosassa suomalaisista yrityksistä. Strategisen hyvinvoinnin perinteiset toiminnot eli työterveyshuolto, työsuojelu, työpaikkaliikunta ja henkilöstöruokailun järjestelyt ovat kuitenkin melko hyvällä tolalla. Työhyvinvoinnin strateginen johtaminen on suoraan yhteydessä organisaation kokoon: mitä pienempi organisaatio, sitä vähäisempää se on. (Aura ym. 2012.)

Työhyvinvointia tarkastellaan edelleenkin usein hyvin suppean työhyvinvoinnin käsitteen näkökulmasta samalla kun työhyvinvoinnin strategista johtamista lisäämällä voitaisiin saavuttaa merkittäviä tuloksia työurien jatkamisen näkökulmasta, erityisesti pk-yrityksissä.

Kuviossa 2 on hahmoteltu työhyvinvoinnin johtamisen prosessin etene- mistä. Työhyvinvoinnin kehittämisen tavoitteiden olisi tuettava organisaation strategisia tavoitteita. Työhyvinvoinnille on asetettava tavoitteet, määriteltävä kehittämisen toimenpiteet ja vastuut aikatauluineen. Suunnittelun olisi syytä lähteä nykytilan analysoimisesta käytettävissä olevan tiedon valossa. Tarkastelussa voidaan käyttää kuvaavia määrällisiä tunnuslukuja, kuten sairauspoissaoloja, eläköitymistä, turvallisuushavaintoja ja henkilöstön vaihtuvuutta. Tällaisia, jo syntyneistä ongelmista kertovia, tunnuslukuja yleisimmin



Kuvio 2. Työhyvinvoinnin johtamisen prosessi (Manka ym. 2012)

käytetäänkin tarkastelussa. Näiden lisäksi olisi kuitenkin syytä etsiä uudenlaisia laadusta ja vaikuttavuudesta kertovia mittareita, joiden perusteella voidaan ennakoita tulevia riskejä ja ehkäistä niiden syntyä. Työhyvinvointikyselyt tarjoavat hyvän lähtökohdan organisaation toiminnan kehittämiseen, koska ne paljastavat työyhteisön sekä toimivat että kehittämistä vaativat asiat. Myös erilaiset itsearvioinnit, mielialaa luotsaavat nopeat ”filiskyselyt”, työnimun sekä sosiaalisen ja psykologisen pääoman määrittämiset voisivat edesauttaa ennakkointia, mutta ne voivat toimia samalla työn positiivisten piirteiden vahvistajina. Työn innostavien tekijöiden havaitseminen, positiivisen palautteen kerääminen ja jakaminen sekä hyvästä asiakaspalautteesta raportointi voivat parhaimmillaan muuttaa jopa organisaatiokulttuuria.

Saatavilla olevan tiedon tulkinnan jälkeen on hyvä yhdessä henkilöstön kanssa miettiä, minkälaisin toimenpitein kuhunkin kehittämistavoitteeseen päästäisiin. Kirjallisessa työhyvinvointisuunnitelmassa tai -ohjelmassa määritellään kehittämistyön tavoitteet, vastuut, aikataulu ja seurantatavat. Hen-

kilöstökertomuksessa voidaan kehittämisen vaikuttavuutta arvioida vertailemalla saavutettuja tavoitteita strategisiin tavoitteisiin.

Pohdinta

Työelämän laadulla on erittäin tärkeä merkitys kansallisesti työurien pidentymiselle. Julkisessa keskustelussa on painopisteenä ollut ongelmakeskeinen tarkastelu, jonka mukaan epävarmuus on vienyt pohjaa työn mielekkyydeltä, mutta myös työn tekeminen entistä vähäisemmillä resursseilla on lisännyt kiirettä, psyykkistä kuormittuneisuutta ja jopa työpaikkakiusaamista. Toisaalta on todettu, että suomalaiset ovat kuitenkin varsin tyytyväisiä omaan työhönsä.

Työhyvinvointi, työhyvinvoinnin kehittäminen ja tuloksellisuus ovat yhteydessä toisiinsa, joten työhyvinvointi vaikuttaa myös organisaatioiden menestykseen (esim. Elo ym. 2010; Vanhala & Stenius 2013). Järjestelmällisen kehittämisen vaikutuksien tarkastelussa taloudellisten tunnuslukujen avulla on pystytty osoittamaan, että laaja-alainen kehittäminen lisää ihmisten hyvinvointia työssä sekä vähentää sairauspoissaoloja ja varhaiseläkkeiden määrää. Tämän ansiosta tehokas työaika kasvaa ja tuottavuus paranee. (Näsman & Ahonen 2008.)

Yksittäisten työhyvinvointia lisäävien toimien tai työkykyyn painottuvan kehittämisen sijasta työhyvinvointia pitäisi johtaa järjestelmällisesti ja laaja-alaisesti. Suomessa on edelleenkin vähemmistö organisaatioista ottanut työhyvinvoinnin systemaattisen kehittämisen strategiseksi asiaksi. Mitä pienempi organisaatio, sitä harvemmin työhyvinvoinnin tavoitteita ja sisältöä on määriteltä ja säilytetty jonkun vastuulle organisaatiossa.

Työhyvinvoinnin johtamisen ongelmaksi on usein koettu pätevien työhyvinvoinnin ja tuloksellisuuden mittareiden puuttuminen (esim. Elo ym. 2010; Manka ym. 2012). Usein eri tunnuslukujen lähtökohtana on ollut ajatus, että työhyvinvointiin panostamalla voidaan säästää erityisesti sairauspoissaoloja ja vähentää varhaista eläköitymistä. Näiden menneisyyteen, yleensä jo todetuista ongelmista kertovien tunnuslukujen rinnalle tarvittaisiin myös työyhteisön tilasta nopeasti viestiviä tunnuslukuja, joilla voitaisiin ennakoida mahdollisia

kehittämisen kohteita. Mitä aikaisemmin johtamisessa voidaan tarttua hyvinvoinnin esteisiin, sitä enemmän on käytettävissä keinoja.

Uutena näkökulmana eri-ikäisten työssä jatkamisen motivaatioon vaikuttamiseksi olisi tarkasteltava myös psykologisen pääoman kehittämisen mahdollisuuksia. Psykologinen pääoma on yhteydessä sekä vähäisempiin lopettamisaikaisiin nykyisessä työssä että vähäisempiin eläkeaikomuksiin. Työkyky ja psykologinen pääoma korreloivat toistensa kanssa: mitä paremmaksi vastaajat arvioivat työkykynsä sitä myönteisemmin he arvioivat myös psykologista pääomaa. Niin ikään esimies-alaisuhteensa toimivaksi mieltäneet myös arvioivat psykologista pääomaa myönteisemmin. (Nuutinen ym. 2013.) Aiemman tutkimuksen valossa psykologista pääomaa on mahdollista oppia (Luthans ym. 2007).

Työhyvinvoinnin johtamisella ei ole merkitystä vain työurien pidentämisessä. Vähemmän näet on tarkasteltu sitä, mitä lisäarvoa työhyvinvoinnin lisäämisellä voidaan saavuttaa esimerkiksi asiakastytyväisyyteen, innovatiivisuuden kasvuun tai yhteiskuntavastuullisen yrityskuvan ylläpitämiseen. Jatko-tutkimuksissa olisikin syytä ottaa nämä näkökulmat huomioon.

Lähteet

- Ahonen, G. & Hussi, T. & Pirinen, H. (2010). Y-sukupolvi haastaa johtamisen Suomen työelämässä – syrjäytymisen kustannukset ja tulevaisuuden työelämään liittyvät mahdollisuudet. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 4/2010, 23–32.
- Airila, A., Hakanen, J., Punakallio, A., Lusa, S. & Luukkonen, R. (2012). Is work engagement related to work ability beyond working conditions and lifestyle factors? *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 85(8), 915–925.
- Alasoini, T. (2006). *Työnteon mielekkyyden muutos Suomessa vuosina 1992–2005: työolobarometrin aineistoihin perustuva analyysi*. Työelämän kehittämisohjelman raportteja 45. Helsinki: Työministeriö.
- Alasoini, T. (2010). *Mainettaan parempi työ. Kymmenen väitettä työelämästä*. Helsinki: Taloustieto.
- Antila, J. (2006). *Työn mielekkyydestä ja mielettömyydestä*. Työpoliittinen tutkimus 305. Helsinki: Työministeriö.

- Anttonen, H. & Räsänen, T. (eds) (2008). *Well-being at Work – New Innovations and Good Practices*. Finnish Institute of Occupational Health. Helsinki.
- Aura, O. & Ahonen, G. & Ilmarinen, J. (2009). *Strategisen hyvinvoinnin tila Suomessa 2009*. Helsinki: Excenta.
- Aura, O. & Ahonen, G. & Ilmarinen, J. (2012). *Strategisen hyvinvoinnin tila Suomessa 2012*. Helsinki: Pohjola-OP ja Työterveyslaitos.
- Avey, J.B. & Reichard, R.J. & Luthans, F. & Mhatre, K.H. (2011). Meta-analysis of the impact of positive psychological capital on employee attitudes, behaviors and performance. *Human Resource Development Quarterly*, 22(2), 127–152.
- Avey, J.B. & Wernsing, T.S. & Luthans, F. (2008). Can Positive Employees Help Positive Organizational Change? Impact of Psychological Capital and Emotions on Relevant Attitudes and Behaviors. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 44(1), 48–70.
- Csikszentmihalyi, M. (2005). *Flow — elämän virta: tutkimuksia onnesta, siitä kun kaikki sujuu*. Helsinki: Rasalas.
- Elo, A.-L. & Ervasti, J. & Kuokkanen A. (2010). *Hyvinvointi ja tulokellisuus esimiestyön haasteena. Tutkimus kolmessa julkisen sektorin organisaatiossa*. Helsinki: Työterveyslaitos. Saatavilla verkossa: http://www.ttl.fi/fi/tyoura/tyouran_uurtaja/Documents/Hyvinvointi_raportti_TTL.pdf
- Eläketurvakeskus. (2013). *Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2012*. Helsinki: Erweko.
- Eu-Osha (2013). Paneurooppalainen työterveyttä ja -hyvinvointia koskeva mielipidekysely. Luettavissa <http://osha.europa.eu/en/safety-health-in-figures/>.
- Forma, P. (2010). Johdanto. Teoksessa I. Tuominen & M. Takala & P. Forma (toim.) *Työolot ja työssä jatkaminen*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2010:2, 8–18.
- Hakanen, J. (2005). *Työuupumuksesta työn imuun: työhyvinvointitutkimuksen ytimessä ja reuna-alueilla*. Työ ja ihminen tutkimusraportti 27. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Hakanen, J. (2009). *Työn imun arviointimenetelmä – työn imumenetelmän (Utrecht Work Engagement Scale) käyttäminen, validiointi ja viitetiedot Suomessa*. Helsinki: Työterveys-laitos. Saatavilla verkossa: http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/tyon_imun_arviointimenetelma/Documents/Tyoön_imu_arv_men.pdf
- Hennekam, S. & Herrbach, O. (2013). HRM practices and low occupational status older workers. *Employee Relations*, (35)3, 339–355.
- Hiltunen, M. & Nyman, H. & Kiviniemi, M. (2012). *Katsaus eläketurvaan vuonna 2011*. Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 04/12. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- James, J. B. & McKechnie, S. & Swanberg, J. (2011). Predicting employee engagement in an age-diverse retail workforce. *Journal of Organizational Behavior*, (32)2, 173–196.
- Järvensivu, A. (2013). Voiko työllistyvyyslupaukseen luottaa? *Työpoliittinen aikakauskirja*, 56(2), 6–20.

- Karasek, R. & Theorell, T. (1990). *Healthy Work. Stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York: Basic Books.
- Keskinen, S. (2005). *Alaistaito, luottamus, sitoutuminen ja sopimus*. Vammala: Vammalan Kirjapaino.
- Kirves, K. (2014). *Perceived employability: Antecedents, trajectories and well-being consequence*. Acta Universitatis Tamperensis. 1925. Tampere: Tampere University Press.
- Kunta-alan työolobarometri* (2012). Työturvallisuuskeskus, kuntaryhmä 11.3.2013.
- Luthans, F. & Avolio, B. J. & Avey, J.B. & Norman, S. M. (2008). The mediating role of psychological capital in the supportive organizational climate-employee performance relationship. *Journal of Organizational Behavior*, 29(2), 219–238.
- Luthans, K. W. & Jensen, S. M. (2005). The Linkage Between Psychological Capital and Commitment to Organizational Mission. A Study of nurses. *Journal of Nursing Administration*, 35(6), 304–310.
- Luthans, F. & Youssef, C. M. & Avolio, B. (2007). *Psychological Capital: Developing the Human Competitive Edge*. Oxford: Oxford University Press.
- Manka, M.-L. (1999). *Toptiimi: kohti tuottavaa, oppivaa ja positiivista työyhteisöä sekä henkilökohtaista hyvinvointia. Toimintatutkimus broileritehtaan transformaatioprosessista – tiikerinloikalla ja kukonaskelin*. Acta Universitatis Tamperensis 668. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Manka, M.-L. (2006). *Tiikerinloikka työniloon ja menestykseen*. Helsinki: Talentum.
- Manka, M.-L. & Hakala, L. (2011). *Henkilöstötunnusluvut johtamisen tukena – tukea tuottavuuden ja työyhteisön hyvinvoinnin kehittämiseen*. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Manka, M.-L. & Heikkilä-Tammi, K. & Vauhkonen, A. (2012). *Työhyvinvointi ja tuloksellisuus – Henkilöstön arvoa kuvaavat tunnusluvut johtamisen tukena kunnissa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Manka, M.-L. & Nuutinen, S. (2013). Sosiaalinen ja psykologinen pääoma työurien jatkamisen edistäjinä. *Työpoliittinen aikakauskirja*, 1, 29–41.
- Midsundstad, T. & Nielsen, R.A. (2011) Do work-place initiated measures reduce sickness absence? Preventive measures and sickness absence among older workers in Norway. *Scandinavian Journal of Public Health*, 42, 207–214.
- Mäkikangas, A. & Feldt, T. & Kinnunen, U. (2005). Positiivisen psykologian näkökulma työhön ja työhyvinvointiin. Teoksessa U. Kinnunen & T. Feldt & S. Mauno (toim.) *Työ leipälajina. Työhyvinvoinnin psykologiset perusteet*. Keuruu: Otavan kirjapaino, 56–74.

- Mäkinieniemi, J.-P. & Bordi, L. & Heikkilä-Tammi, K. & Seppänen, S. & Laine, N. (2014). *Psykososiaalisiin kuormitus- ja voimavaratekijöihin liittyvä työhyvinvointitutkimus Suomessa 2010–2013*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:18.
- Nuutinen, S. & Heikkilä-Tammi, K. & Manka, M.-L. & Bordi, L. (2013). *Vuorovaikutteinen johtajuus työssä jatkamisen keinona. Toimintatutkimus eri-ikäisten johtamisesta kolmessa organisaatiossa*. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavilla verkossa: <http://www.uta.fi/jkk/synergos/tyohyvinvointi/TSRloppuraportti.pdf>
- Näsman, O. & Ahonen, G. (2008). Druvan-projekti. *Työterveyslääkäri*, 26(1), 58–65.
- Oksanen T. (2009). *Workplace Social Capital and Employee Health*. Turun yliopiston julkaisuja: sarja D 876. Medica Odontologica. Turku: Painosalama.
- Quenneville, N. & Beintein, K. & Simard, G. (2010). From organizational values to mobilization of human resources. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, (27)2, 122–135.
- Raitasalo, R. & Maaniemi, K. (2011). *Nuorten mielen terveyden häiriöiden aiheuttamat sairauspoissaolot ja työkyvyttömyys vuosina 2004–2009*. Nettityöpapereita 23/2011. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Ruohotie, P. (1993). *Ammatillinen kasvu työelämässä*. Tampereen yliopiston Hämeenlinnan opettajankoulutuslaitos, Ammattikasvatussarja 8. Tampere: Tampereen yliopiston jäljennepalvelu.
- Seligman, M. E. P. (2002). *Authentic happiness*. New York: Free Press.
- Siekinen, P. & Manka, M.-L. & Tammivuori, A. & Laine, A. (2005). *Työuran jatkamisen keino- selvitys työuran jatkamisen kannustimista ja hyvistä käytännöistä sekä toimenpidesuosituksista*. Tampereen yliopisto: Liiketaloudellinen tutkimus- ja koulutuskeskus. <http://www.uta.fi/synergos/pdf/tyouran_raportti.pdf>
- Tuominen, E. & Takala, M. & Ahonen, K. & Karisalmi, S. (2010). *Palkansaaajien eläkeaikomukset 2000-luvulla*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2010:2, 91–131.
- Siltala, J. (2007). *Työelämän huonontumisen lyhyt historia: muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun*. Helsinki: Otava.
- Työolobarometri lokakuu 2012*. TEM Raportteja 24/2013. Maija Lyly-Yrjänäinen.
- Työterveyslaitos. *Työ ja terveys Suomessa 2012. Seurantatietoa työoloista ja työhyvinvoinnista*. Helsinki: Työterveyslaitos. Luettavissa myös http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/tyo_ja_terveys_suomessa/Documents/Tyo_ja_Terveys_2012.pdf
- Valtioneuvosto. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Haettu <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>. 28.5.2014.
- van den Berg, T. I. J. & Elders, L. A. M. & Burdorf, A. (2010). Influence of Health and Work on Early Retirement. *Journal of Occupational & Environmental Medicine*, (52)6, 576–583.

- Vanhala, S. & Stenius, M. (2013). Pohdintoja henkilöstöjohtamisen, työhyvinvoinnin ja tuloksellisuuden yhteyksistä. Teoksessa S. Vanhala (toim.) *Hyöty – Hyvinvointia ja tuloksellisuutta hyvällä henkilöstöjohtamisella*. Helsinki: Aalto yliopisto, 89–100. Saatavilla myös http://epub.lib.aalto.fi/pdf/hseother/Aalto_Report_KT_2013_005.pdf
- Vartia, M. (1996). The Sources on Bullying –Psychological Work Environment and Organizational Climate. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 5/2, 203–214.
- Väänänen-Tomppo, I. (2010). Jotta jaksaisi mahdollisimman pitkään. Teoksessa Eila Tuominen & Mervi Takala & Pauli Forma (toim.) *Työolot ja työssä jatkaminen*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2010:2. Helsinki: Multiprint, 59–90.
- Wubin, S. & Zhaoling, Y. (2010). *Main effect and moderating effect of psychological capital in the model of employee turnover intention*. Advanced Management Science (ICAMS), 2010 IEEE International Conference on 9–11.7. 2010. Chengdu, 152–156.

Moniammatillinen yhteistyö julkisten palvelujen tuottamisessa ja johtamisessa

Pasi-Heikki Rannisto & Sanna Tuurnas

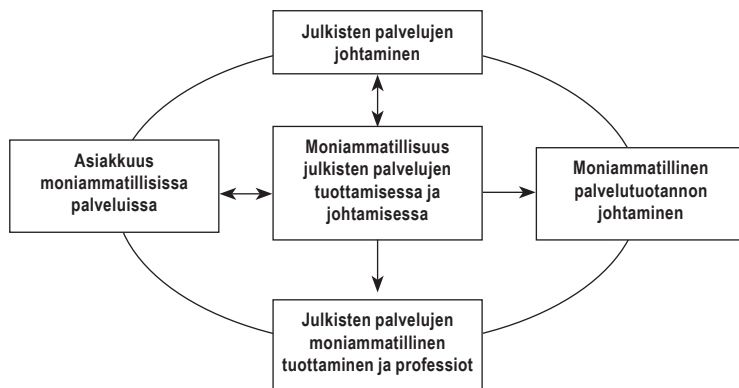
Johdanto

Julkisen palvelutuotannon kehittäminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. On olemassa laaja poliittinen yksimielisyys siitä, että palvelujärjestelmän rakennemuutoksen tulee perustua asiakaslähtöisyyteen, asiakkaiden osallistumiseen ja vahvaan asemaan (Holma 1999a; Tritter 2009; STM 2009). Siitä huolimatta yritetään kehittämistoimintaa tehdä edelleen teollisuusyhteiskunnan periaattein eli keskittämällä, normittamalla ja keskusjohtoisesti ohjaten. Näin yritetään kehittää tuottavuutta, vaikuttavuutta ja asiakaslähtöisyyttä samalla kunnioittaen ammattilaisten vahvaa asemaa palvelujen määrittelijöinä.

Kehittämistä vaikeuttaa erityisesti se, että julkisen hallinnon eli kuntien ja valtion toimintaympäristö on aikaisempaa monimutkaisempi ja epävarmempi. (Julkunen 2005; Leponiemi ym. 2012.) Aikaisemmat kehittämisen periaatteet eivät enää toimikaan, eikä tehdyillä toimenpiteillä saavuteta toivottuja lopputulemia. Haasteena onkin miten julkisessa johtamisessa pystytään huomioimaan paremmin sekä toimintaympäristön muutoksen aiheuttama että moniammatillisen yhteistyön kautta syntyvä ennakoimattomuus ja kompleksisuus. Vaikka parempaan hallintaan pyritäänkin, päädytään usein perinteisen lineaariseen logiikkaan ja yksinkertaisiin visioihin perustuvan johtamisen kautta kompleksisiin lopputulemiin ja uusiin ennakoimattomiin haasteisiin. Tässä mielessä voidaan ajatella, että johtaminen ja kehittäminen ovat syklisiä

toimintaa, jossa jonkin ongelman ratkaiseminen aiheuttaa uusia ongelmia ja niihin tarvittavia ratkaisuja, ja niitä ratkottaessa syntyy jälleen uusia ongelmia, jotka tarvitsevat jälleen uusia ratkaisuja (Bouckaert & Halligan 2008).

Perinteiset palvelujen johtamisen, kehittämisen ja tuottamisen periaatteet ovatkin osoittautuneet usein riittämättömiksi: julkisiin palveluihin liittyy nykyisin kiinteästi moniammatillisuus. Palvelujen johtamisen saralla aihe on edelleen ollut liian vähäisen mielenkiinnon kohteena. Yhä edelleenkin on yleisesti hyväksyttyä hahmottaa palvelut yksittäisten ongelmien ja ammattikuntien kautta. Artikkelin tehtävänä on laajentaa tätä näkemystä kuvaamalla ja nostamalla keskusteluun moniammatillisuuden haasteita julkisten palveluiden tuottamisessa johtamisen, professioiden sekä asiakaslähtöisyyden näkökulmista.



Kuvio 1. Artikkelin keskeinen sisältö – Moniammatillisuus julkisten palvelujen tuottamisessa ja johtamisessa

Artikkelissa hahmotellaan julkisten palvelujen tuottamista moniammatillisessa toimintaympäristössä. Tarkastelu tapahtuu erilaisista näkökulmista käsin pohjautuen pääosin tutkimuskirjallisuuteen. Kuitenkin myös empiirisiä havaintoja heijastetaan kirjallisuudessa käytyihin keskusteluihin. Artikkelissa käytetty empiirinen aineisto on kerätty osana Tekesin pääasiallisesti rahoit-

tamaa InnoTuo-hankketta vuosina 2012–2014¹. Tehtyä tutkimusta voidaan pitää toimintatutkimuksena, koska siinä on ollut tavoitteena auttaa organisaatioita muuttamaan ja kehittämään omaa toimintaansa tutkimuksen aikana kertyvän tiedon ja kokemusten perusteella (Heikkinen & Jyrkämä 1999; Kuula 1999; Toikko & Rantanen 2009). Tätä muutosta ja sosiaalisen todellisuuden kehitystä seurattiin systemaattisesti tutkijoiden toimesta. InnoTuo-hankkeen aikana järjestettiin Tampereella ja Jyväskylässä nuorten aikuisten sosiaalipalveluita tuottavien organisaatioiden käytännön ammattilaisten kesken focus group -ryhmähaastatteluja sekä työpajoja, joissa palvelujen tuottajaverkostot kokoontuivat kehittämään moniammatillista yhteistyötä verkoston toimijoiden kesken. Koulutustauoissa oli laajasti edustettuina sosiaali- ja terveydenhuollon eritasoiset koulutukset. Eri ammattinimikkeitä oli mukana seuraavasti: ylilääkäri, psykiatri, psykologi, johtava sosiaaliohjaaja, sosiaaliohjaaja, etsivän työn ohjaaja, projektityöntekijä, sosiaaliohjaaja, psykiatrinen sairaanhoitaja ja sairaanhoitaja. Tutkijat osallistuivat näihin tilaisuuksiin sekä toimintatutkijoina että tarkkailijoina. He purkivat havaintonsa tilaisuuksien jälkeen ja nämä reflektiot nauhoitettiin ja litteroitiin (Eskola & Suoranta 2005; Tuomi & Sarajärvi 2004). Tutkimuksesta on kirjoitettu useita artikkeleita (mm. Tuurnas, Stenvall, Rannisto, Harisalo & Hakari 2014; Stenvall, Tuurnas, Murphy, Laitinen & Rannisto 2014).

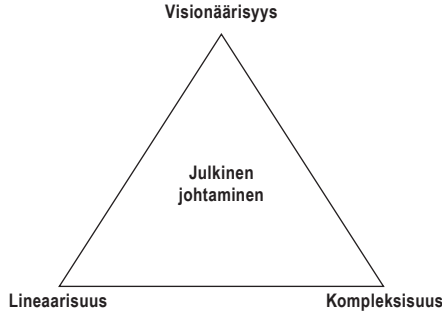
Julkisten palvelujen johtaminen kompleksisessa toimintaympäristössä – lähtökohdat

Julkishallinnon järjestämisvastuulla on paljon erilaisia palveluja ja toimintoja. Teoriassa valtio hallitsee yhteiskunnassa valtaa ja säätää puitteet, joiden rajoissa ihmiset, yritykset ja markkinat toimivat. Valtio ja kunnat vastaavat julkisten palveluiden rahoittamisesta ja osin tuottamisesta, taloudellisista tuista ja yhteiskunnallisen elämän sääntelystä. Julkishallinto saa omalla toiminnallaan sekä toivottuja että ei-toivottuja vaikutuksia yhteiskunnan toimintaan. (Ha-

¹ Innovaatio- ja strategiaprosessien sekä palvelujen kehittäminen yhteistyöverkostossa – Asiakaslähtöiset innovaatiot ja tuottavuus arjen työnä

risalo & Miettinen 2004; Harisalo 2008; Pierson 1998.) Monimutkaisessa toimintaympäristössä lineaariset syy-seuraussuhteet eivät läheskään aina toimi eivätkä suunnitelmat toteudu. Etukäteen tehdyissä suunnitelmissa ja asetetuissa tavoitteissa pysyminen saattaaakin tuottaa ei-tavoitteen mukaista toimintaa ja lopputuloksia (Rannisto 2012).

Johtamisen kannalta tilanne on haastava. Tavoitteet ja usein myös arvot ja visiot pyritään muuttamaan mitattaviksi syy-seuraussuhteiksi. Lopputulemana kuitenkin seuraukset ovat monesti jotain muuta, kuin mitä on tavoiteltu ja suunniteltu. Hyvilläkin päätöksillä saattaa olla ei-toivottuja vaikutuksia. Johtaminen elääkin kolmen eri logiikan samanaikaisessa jännitteessä (kuviokuva 2). Johtamisessa on *visionäärinen* ulottuvuus eli arvoja ja tavoitteita, joilla pyritään nykytilaa parempaan tulevaisuuteen. Tämä siitä huolimatta, vaikka kylmät tosiasiat eivät näyttäisi tukevan valittuja arvolähtöisiä tavoitteita. Johtamisella on *lineaarinen* ulottuvuus, joka käytännössä ilmenee mittareina, yksityiskohtaisina tavoitteina ja saavuttamisen johtamisena. Käytännössä myös arvot ja tavoitteet pyritään yleensä kuvaamaan lineaarisen logiikan mukaan ja näin operationaalistamaan konkreettisiksi tavoitteiksi ja toiminnoiksi. Johtamisessa on myös *kompleksinen* ulottuvuus, joka monesti yritetään kiistää, häivyttää taka-alalle, tulkita vain ihmisten johtamiseksi tai muuntaa mitattaviksi lineaarisen logiikan mukaisiksi tavoitteiksi. Kompleksisuus ilmenee usein ilkeinä ongelmina (wicked problems), ennakoimattomina lopputuloksina ja monimutkaisena vuorovaikutuksena. Kompleksisuusajattelun mukaan yllätykset ja monimutkaistuva toimintaympäristö ovat luonnollinen osa nykyisten organisaatioiden toimintaa, jonka kanssa on opittava elämään. (Casti 1997; McDaniel ym. 2003; Rannisto ym. 2011; Virtanen & Stenvall 2010.)



Kuvio 2. Julkisen johtamisen ulottuvuudet

Kompleksisuutta ja kompleksisen johtamisen ongelmaa ja näkökulmaa on viime vuosina tutkittu eri näkökulmista. Näitä ovat mm. kompleksisuus kontekstina (Klijn 2008; Osborne 2010; Stacey 2007), hallitsemisen ja johtamisen vaikeutena (hybridijohtamisena, esim. Niiranen ym. 2010), kompleksisena johtamisena (Stacey 2007) tai ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ilmenevänä kompleksisuutena (ks. esim. Casti 1994; 1997, sekä complex responsive process; CRP, Stacey 2001). CRP:n keskeisenä perustana on, että organisaatioissa toiminta, kuten innovaatiot, oppiminen ja kehittyminen, rakentuvat vuorovaikutuksessa, jossa keskeistä on työntekijöiden henkilökohtaiset kokemukset. Johtamiseen liittyvien, organisaatioiden sisäisten ja ulkoisten verkostojen toimintaa ja asiakaslähtöistä innovaatiotoimintaa tarkastellaan ja analysoidaan vuorovaikutuksen ja kokemusten kautta. Näin pyritään kytkemään tutkimus työyhteisöjen ja työntekijöiden arkeen.

Moniammatillisen palvelutuotannon johtaminen

Moniammatillisuus tuottaa kompleksisuutta organisaatioihin ja haastaa johtamisen monella tavalla. Yksittäisen palvelutoiminnan ja sitä tuottavan profession kieli, toiminnan hahmotus ja työssä toteutettavat arvot tuottavat mahdollisia ristiriitatilanteita niin asiakkaille kuin myös toisille palvelujen tuottamiseen osallistuville ammattikunnille. Kompleksisuutta ilmenee mo-

niammatillisuuden yhteydessä, sillä vuorovaikutukseen perustuvana kompleksisuus on perustaltaan yksilötason käsite. Se mikä on varsin loogista viestijälle, saattaa olla täysin epäloogista ja kompleksista toiselle. Lisäksi eri yksilöt reagoivat eri asioihin eri tavoin. He esimerkiksi puolustautuvat, passivoituvat tai kannustavat riippuen siitä, millaiselta asia heidän näkökulmastaan näyttää tai vuorovaikutus kulloisellakin kerralla esiin nostaa. Vuorovaikutuksessa saattaa tapahtua jotain, jota tapahtumassa mukana oleva ei ymmärrä lainkaan tai ainakaan toivotulla tavalla. Kompleksisuuden sisältö muuttuu näin tarkastelijan ja tarkastelukulman tai asiayhteyden vaihtuessa (Casti 1994). Moniammatillisessa johtamisessa, erityisesti verkostoissa, on myös se haaste että loppujen lopuksi on ratkaisevaa verkostoon kuuluvien ihmisten kyky tulla toimeen toistensa kanssa. Mikäli he eivät tule toimeen keskenään yksilötasolla, seuraa siitä vetäytymistä omien ammatillaisnäkemysten taakse yhteisen asiakkaan tai verkoston tavoitteen jäädessä helposti toissijaiseksi.

”Totta kai se on haaste, että me katotaan asiaa niin eri näkökulmasta, eri positiosta, (– –) puhutaan eri kieltä, siis, et vaikka puhutaan aika paljon samaa kieltä, mut sit kuitenkin et siin on aina se vähän erilainen tulokulma siihen asiaan, niin sehän (tuottaa) et jotta me ymmärretään toisiamme, niin ei se nyt aina oo ihan helppoa. Ja sitten myös on, niin kun mä sanoin jo, uhkakuvinkin et vietteks te meidän työt tänne, siinäähän on organisaation välisiä, ja mehän tehhän jo tätä, miks tätä tehhän, että just se että miten sitä välttys että ei tehä päällekkäistä työtä, ei olla uhka kenellekään vaan että voimavarat kootaan, että ennakkoluuloja on varmaan kanssa, tietämättömyyttä.”

Moniammatillisen palvelutoiminnan johtaminen ja kehittäminen on voimakkaasti kiinni johtajan henkilöstä ja hänen johtamiskäytännöistään sekä suhteesta palveluita yhdessä tuottaviin ammattilaisiin. Onnistuneita kehittämishankkeita tarkasteltaessa on havaittu, että kehittämisen omistajuuden on oltava selkeä. Olennaista on myös, että palvelujen kehittämiseen tai tuottamiseen osallistuvat ammattilaiset antavat myös henkisesti omistajuuden johtajalle. (Rannisto 2013b.) Tällöin on mahdollista, että ryhmä itsessäänkin ratkoo johtamisen ongelmia eikä johtajan tarvitse aktiivisesti itse vastata jatkuvasti kaikkeen. Selkeän johtajuuden tilassa ryhmä myös suojelee omaa määrittynyttä aluettaan ja johtajaansa erilaisissa vuorovaikutustilanteissa, joissa ryhmää ja

sen johtajan toimintaa tullaan arvostelemaan. Tämä kertoo erityisesti vuoro-vaikutukseen perustuvien (CRP) kompleksisuusnäkökulmien läsnäolosta organisaatioiden päivittäisessä johtamisessa.

”... mä ite aattelen että se on psykologisesti, sellanen tekijä, ihmisillä se että kun sä oot sitte sanonut sen, ja sä oot myöntyny siihen että annetaan tällanen omistajuus ja johtajuus jolleki, niin silloin ihmiset automaattisesti alkaa muuttaa ajatusmaailmaansa siihen että no hän omistaa ja johtaa tän, ja se ois eri asia, vaikka kaikki on tullu tänne (nimi) pyytämänä, ja sillain mun mielestä tää projekti on tosi paljon leimaantunu (nimi) joka tapauksessa, mut et ennen sitä, nii toki se varmaan johtu myös siitä että oltiin vasta alottelemassa sitä, mut että se jotenki varmasti edesauttoi sitä, että ihmiset, kun ne oikeesti sanallisesti sano että “minä tuen tätä sinun omistajuutta”, ni sitte ne ei enää tapellu sitä ajatusta vastaan, vaan että sitte (nimi) sana oli laki...”

”... huomasin sen sitte että, että siinä vaiheessa ku tänne tuli esimerkiksi sieltä aikuissosiaalityöstä, ja palattiin taas niihin asioihin mitä me oltiin niin monena kertana puhuttu, nii sitte se ryhmä tiivistyki sellaseks tukevaks ja suojelevaks sille asialle, just siihen (nimi) taakse, ni mun mielestä se osotti aika hyvin sitä että se (nimi) oli oikeesti saanu meiltä sen tuen, ja me kaikki aateltiin että (nimi) omistaa tämän prosessin, ja hoitaa sen asian niin hyvin että sitä ei täällä voi alkaa syyttelemään ihan syyttä suotta asioista...”

Julkisten palvelujen moniammatillinen tuottaminen ja professiot

Julkisissa palveluissa tavoitellaan tasa-arvoa sekä niiden saatavuudessa että sisällössä. Käytännössä tähän on pyritty normittamalla palvelut, määräämällä kunnat palvelujen järjestäjiksi ja auktorisoimalla palvelukohtaisesti tietyt yksityiskohtaisesti määritellyn koulutuksen läpikäyneet (ammattikunta, profesio) niiden virallisiksi tuottajiksi. Jokaisella ammattikunnalla on lisäksi vastuu kehittää palvelujaan. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että palvelujen laatu ja laajuus ovat kasvaneet ja tuotantomuodot kehittyneet ammattikunnan näkemysten mukaisiksi (vrt. Koivuniemi & Simonen 2012). Tässä kehityskulussa yhdistysten ja kolmannen sektorin roolina on ollut toimia palvelujen kehittä-

jänä, asiakaskysynnän tunnistajana ja asiakastarpeen lobbarina. Kehitettyjen palvelujen tuotanto on siirretty myöhemmin yhteiskunnan tehtäväksi (Mötönen & Niemelä 2005). Monimutkaisten palveluprosessien tuottamiseen tarvitaan asiakaslähtöisyyttä ja uudentyypistä yhteistyötä, jotta voitaisiin tarjota vaikuttavia palveluja kansalaisille ja asiakkaille. Myös asiakkaalle tarvitaan uudenlaista vastuuta ja roolia palvelujen suunnittelussa ja tuottamisessa. (Koivuniemi & Simonen 2012.) Palveluissa, joissa asiakkaan rooli on keskeinen, ei pelkällä ammattilaisten välisellä yhteistyöllä saavuteta riittäviä tuloksia ilman työskentelyä yhdessä asiakkaan kanssa (Bovaird 2005).

Laajentamalla palveluita ja normitusta yhä hienosyisempiin ja monimutkaiseen ongelmiin on samalla synnytetty toimintaa ja hallintoa, jonka huomio keskittyy erityisryhmiin tai tehtäviin joiden tekeminen saattaa olla ammattilaisen ydintoiminnan kannalta toisarvoista. Lisäksi ammattiryhmät pitävät kiinni normin mukaisista mitoituksista ja omista hyvistä palvelukäytännöistään, eikä vaihtoehtoja palvelujen kehittämiseksi juuri esitetä. Etujärjestöt kamppailevat omien rooliensa ja ammattilaistensa puolesta toisia eturyhmiä vastaan asiakkaan ja hallinnon jäädessä soittamaan toista viulua. Kamppailu ei tapahdu asiakkaan luona ja eduksi, vaan politiikassa ja ministeriöissä normeja ja suosituksia valmistelevien virkamiesten pöytien ympärillä. Samalla johtamisen tila on kaventunut hyvin pieneksi, mikä edelleen vaikeuttaa palvelutoiminnan kehittämistä asiakaslähtöiseksi. Lisäksi kaikilla aloilla ei ole olemassa sitä koulutettua henkilöstöä, jota normit edellyttäisivät. Erityisen haastava tilanne on sosiaalitoimessa ja osin myös terveydenhuollossa. Samalla palveluprosessit pirstoutuvat eri ammattilaisten vastuulle, kohderyhmät eriytyvät eivätkä ammattilaiset pysty käyttämään osaamistaan parhaalla mahdollisella tavalla. (Koivula & Koskinen 2004; Koivuniemi & Simonen 2012; Rannisto ym. 2013c.)

”Kyllä se, tietysti tässäkin mä oon tämmönen rikkuri, että mä ajattelen et kyllä sosiaalityössä kuitenkin me ollaan hirveen toimenpidekeskeisiä, ja eihän ne vastaa sen asiakkaan tarpeita et me tehään ne toimenpiteet, eli tehään se päätös, tehään se palvelusuunnitelma, ja lasketaan, tilastoidaan nimenomaan niitä asiakasmääriä, tapaamisia, niin et jotenkin, kyllähän me mennään organisaatio edellä, ja sekín on ihan inhimillistä ja organisaatio tarvii tiettyjä tietoja.”

Valtion julkisia palveluja koskeva tasa-arvonäkemyks on osin ristiriitainen. Palvelulupausten myötä palvelut tulee räätälöidä asiakaskohtaisesti. Hoitotakuu tai muut vastaavat palvelutakuut antavat asiakkaalle oikeuksia, joiden sisältöjen määrittely ratkeaa vasta asiakasrajapinnassa yhdessä ammattilaisen ja asiakkaan välillä. Ammattilaisella on samaan aikaan oikeus määrittää palvelun sisältö, mutta ilman asiakkaan omaa motivaatiota vaikuttavuutta ei synny. Tasa-arvo-näkökulman lisäksi ilmenee tehokkuusongelmia ammattilaisten lähettäessä asiakasta ammattilaiselta toiselle tai sairaanhoidossa kierrättämällä asiakasta sellaisten palvelujen kautta, jotka eivät ole hoitotakuun piirissä. Samalla sekä ammattilaisten tehokkuus että motivaatio vaarantuvat asiakkaasta puhumattakaan. Oli eri tutkimushaastattelussa kysymyksessä sitten syrjäytynyt nuori tai yksinäinen vanhus, monikaan ei toivo kohtaamaltaan työntelijältä lisää ammattitaitoa, vaan sitä että palvelut annettaisiin oikea-aikaisesti ja heitä kohdeltaisiin täysjärkisinä aikuisina ihmisinä. Tämä asiakkaiden näkemys ei tue ammattilaisten koulutustasojen tiukkaa normittamista eikä jatkuvasti kasvavia ammattitaitovaatimuksia.

”Mul on hirveen vahvasti se asiakaslähtöisyys, et kyl mä nään sen, et mitä varten me täällä ollaan, asiakasta varten, ja se asiakasprosessin kehittäminen sillä tavalla et me oikeasti toimitaan sen asiakkaan hyväks. Että kyllä verkostotyötä on edelleen koko ajan, mutta mä nään et siin on kehittämistä, et kyllä nää palvelut on pirstaleisia, eikä ne keskustele keskenään, et se on paikasta toiseen lähettämistä mieluumminkin, ku että tehtäs oikeesti oikeesti yhdessä. Vaan että kun ei selvitä tän asiakkaan kanssa, niin lähetetään tolle, jos sieltä tulis apua, jos sieltä. Et kaikki me syyllistytään siihen. Et jos me pystyttäs tekeekin tosiaan, se verkoston voimavarat ja osaaminen kokoamaan yhteen, niin saatas sitä asiakaslähtöistä, kuultas sitä asiakasta, ja niitä tarpeita.”

Asiakkuus moniammatillisissa palveluissa

Julkisten palveluiden kehittäminen kohtaa ihmisten elämäntavoista ja hahmotuksesta johtuvia haasteita. Näitä ovat mm. yksilöllistyminen ja henkilöityminen. Tuotettaessa julkisia palveluja ne näkyvät kansalaisten ja asiakkaiden vaateena tehdä itsenäisiä valintoja sekä toisaalta palveluja tuottavien ammatti-

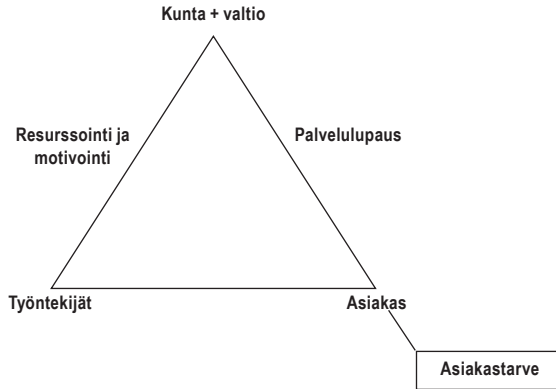
laisten vaatimuksena saada tehdä palvelujen tuottamiseen liittyviä ratkaisuja itsenäisinä ammattilaisina (vrt. Kettunen ym. 2002; Päätaalo 2005; Virtanen 2010). Koulutustason nousun ja teknologisen kehityksen myötä helpottunut tiedon saatavuus on tukenut yksilöllistymistä, jota voidaan pitää yhtenä kompleksisena muutoksena. Sitäkään ei kukaan aikanaan pystynyt ennustamaan eikä sen vaikutuksia hahmoteta täysin vieläkään.

Julkisten palvelujen tuottajien on ollut vaikea vastata tähän ihmisten orientaatioissa tapahtuneeseen muutokseen, koska palvelujen määrittämisen peruslähtökohtana on ollut kollektiivisuus ja yhdenmukaisuus. Yksilöllistyminen ja tiedonsaannin helppous kannustaa asiakkaita haastamaan asiantuntijoita oikean toiminnan tai ratkaisujen määrittäjänä. Seurauksena tästä on ollut vastentahtoista asiakaslähtöistä palvelujen kehittämistä, jossa asiantuntijoiden välisiä eturistiriitoja pystytään vain vaivoin piilottamaan rationaalisilta vaikuttavien perustelujen taakse (Jallinoja, 1994). Taktisesti ymmärrettävää on, että näihin ristiriitatilanteisiin ei asiakasta haluta päästää mukaan. Asiakasvaikuttavuuden näkökulmasta se olisi toisaalta välttämätöntä.

Enemmistö asiakkaista hyväksyy kilpailun lisääntymisen hyvinvointipalveluiden tuotannossa haluten myös osallistua enemmän niiden määrittämiseen (Fredriksson & Martikainen 2008). Myös monet merkittävistä hyvinvointivaltion puolustajista näkevät, että lääkkeeksi moniin yksilöä koskeviin yhteiskunnallisiin epäkohtiin tarvitaan hyvinvointivaltion rinnalle uudenlaisia yksilöllisyyttä ja yhteisöllisyyttä (Heinonen 2001; Repo 2010; Roivainen ym. 2008). Kyseessä on merkittävä siirtymä yleisestä ja tasa-arvoisesta toimintalogiikasta ongelmaperustaiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tämä logiikan muutos näkyy myös kustannuskehityksessä, jossa erikoissairaanhoidon ja lääkekustannusten osuus on tasaisesti kasvanut koko 2000-luvun (THL 2014).

Ongelmaperusteisessa palvelutoiminnassa haetaan ratkaisua yksittäiseen ongelmaan tai tarpeeseen, jolloin yhteiskunnan ja ammattilaisten määrittämien palveluratkaisujen rinnalle nousee asiakkaan palvelukokemus keskeisenä vaikuttavuuden tekijänä. Tässä mielessä voidaan ajatella, että asiakas itse omistaa palvelutarpeensa. Ongelmaperusteisella logiikalla toimittaessa yhteiskunta määrittää enemmänkin palvelujen tuottamisen resurssipuitteita kuin sisältöjä.

Asiakstarpeen tyydyttäminen julkisissa palveluissa voidaankin nähdä tällöin Christian Grönroosin (1996) määrittelemän mallin avulla. Siinä organisaatio (yritys, kunta, valtio) antaa palvelulupauksen asiakkaalle ja sen pohjalta resursoi, johtaa ja motivoi henkilöstönsä lunastamaan lupauksensa (kuviot 3). Lupauksen lunastaminen tapahtuu työntekijän ja asiakkaan välisessä vuorovaikutuksessa, jossa asiakas on keskeisessä roolissa. Vielä tänäkin päivänä eri ammattikunnat, poliittiset päättäjät ja erilaiset hallinnolliset johtajat ajattelevat, että juuri he omistavat asiakkaan tarpeen. Poliitikot myöntävät resurssit, hallinto kanavoi ne ja ammatilliset tuottavat palvelut. Kukaan tarkastelee asiakasta ja asiakstarvetta omasta lähtökohdistaan eikä automaattisesti ajattele, että asiakas omistaisi itse tarpeensa.



Kuvio 3. Asiakstarpeen muodostuminen ja sen omistajuus (soveltaen Grönroos 1996)

Asiakkaiden vaikutusvallan lisääminen ja asiakasajattelu ovat yleisesti hyväksytyjä lähtökohtia tämän päivän julkisten palvelujen kehittämisessä. Asiakkuus voidaan nähdä usealla tavalla. Tutkimuskirjallisuudessa esiintyy useita erilaisia lähestymistapoja asiakkaaseen ja asiakkuuteen. Näissä myös tarkastellaan osin eri asioita ja asiakas nähdään palvelujen käyttäjänä tai kuntalaisena. Asiakasnäkemykset voidaan yhdistää karkeasti kolmeksi eri näkökulmaksi. Ensinnäkin asiakas voidaan nähdä itsenäisenä toimijana, jolla on

valta ja riittävä tieto palvelujen valintaan ja hyödyntämiseen. Tällöin *asiakas* (customer) toimii *kuluttajana* (consumer, client) tehden itsenäisiä valintoja omien arvostustensa mukaisesti. Toiseksi asiakas voidaan nähdä toimenpiteiden kohteena ja palvelujen vastaanottajana (citizen, service user), joskus myös vastoin tahtoaan. Riippuen tieteenalasta ja siinä vallitsevasta käsityksestä, *asiakas* voidaan nähdä *huolenpidon kohteena*, pelastettavana potilaana, oppilaana ja niin edelleen. Näiden kahden ääripään väliin asettuu näkemys *asiakkaasta kumppanina*. Siinä asiakas tunnustetaan kykeneväksi itsenäisiin valintoihin ja asiantuntijaksi omassa palvelutarpeessaan. Ammatilainen ei silti luovu ammattilaisuudestaan, vaan yhdessä toisiaan ja mahdollisesti myös asiaan liittyviä sidosryhmiä kuunnellen ratkotaan käsiteltävä ongelma. (Järvikoski ym. 2009, Kiikkala 2000; Kokko 2003; Niiranen 2002; Pohjola 1993; Raitakari ym. 2012; Rannisto 2013; Rannisto 2014; Rintamäki ym. 2007.) Viime kädessä on kysymys kuitenkin siitä, kenellä on valta määrittää asiakkaan tarve ja siihen liittyvä palvelun sisältö. On muistettava, että osassa julkisia palveluita asiakkaalla ei ole muuta vaihtoehtoa palvelujen saamiseksi kuin julkinen tuottaja, jolloin voidaan puhua pakotetusta asiakkuudesta (Holma 1999b; Rannisto 2014). Tällainen tilanne on esimerkiksi koululaitoksella, jolla ei ole kilpailevia vaihtoehtoja ja jonka palveluja tarjoavat ammattikunnat ovat valtion auktorisoimia ja asiakaskin velvoitettu hyödyntämään palveluja oppivelvollisuuden myötä.

Samalla kun tuodaan esiin erilaiset asiakkuuteen liittyvät valtakäsitykset, tulee huomata että myös asiakkaan on hyväksyttävä oma asemansa ja asiakkuusroolinsa. Asiakkaan on siis alistuttava palvelujen tarjonnan kohteeksi, potilaaksi tai autettavaksi. Asiakas ei ole tyytyväinen palveluun, mikäli hän kokee olevansa ammattilaisen toiminnan kohde, kun hän itse haluaa tulla kohdelluksi täysivaltaisena ja valintoja tekevänä asiakkaana. Hänen on myös annettava ammattilaiselle tai viranomaiselle tämän rooli vallankäyttäjänä (Raitakari ym. 2012). Eikä aina ole kysymys vain siitä, että asiakas hyväksyy oman ja palvelua tuottavan ammattilaisen roolit. Monesti asiakkaat ovat näet verkottuneet keskenään yhteisöksi, jossa palvelukokemuksia jaetaan ja valmistaudutaan ammattilaisen kohtaamiseen. Asiakkaan ja ammattilaisen roolien täytyy näin nauttia laajempaa hyväksyntää kuin vain palvelutilantees-

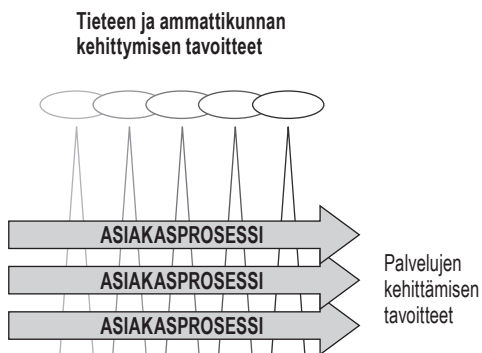
sa tapahtuva. Tätä asiakkaiden keskinäistä verkottumista tapahtuu yhtä lailla julkisia etuuksia määrittelevissä asiakastilanteissa kuin kuluttajatoiminnassa. (Gummesson 2005.)

”Niin on, että sit kuitenkin me kohdistetaan toimenpiteitä, ja meidän palvelusuunnitelmat ja tämmöset on hirveen, kyllä mä (väitän) et se on työntekijän, just sitä toiveita ja näkemyksiä ja tapoja, ja kyllähän ne lait ohjaa tietysti siltä osin, että pitää olla se palvelusuunnitelma, ja jos ei asiakas yhtään motivoitunu sitä tekemään niin pitkältihän se on sen työntekijän (– –) palvelu. Et niin se vaan menee, että vaikka kuin yrittäs olla dialogissa ja kuin auttaa, mut jos asiakas koe et tästä on hänelle hyötyä, ja se on tehtävä se palvelusuunnitelma. Tietysti meidän pitäas tehdä siitä niin hyvä et se asiakas kokis että, joo, tää vastaa hänen tarpeitaan. Mut se on suuri haaste.”

Palveluita ja prosesseja moniammatillisessa yhteistyössä kehittäneessä InnoTuo-hankkeessa saavutettiin joitakin vastauksia edellä mainittuihin kysymyksiin. Ensinnäkin ammatillaiset ovat aidosti kiinnostuneita asiakkaiden ongelmista ja kokivat itsekin voimattomuutta kohdatessaan asiakstarpeen moninaisuuden. Vilpittömän halu ratkaista asiakkaan ongelmat oli yhteistä kaikille ammatillisille. Toisaalta prosessien tyhjäkäynti eli toteutumattomat toiminnot, turhat diagnoosit tai lopputuloksen kannalta tarpeettomat toiminnot osuvat eri prosesseissa eri paikkaan eikä prosesseja yleensä tarkastella ja analysoida yhtenä kokonaisuutena. Tällöin katkokset näyttävät yksittäisiltä ilmiöiltä. Tarkasteltaessa asiakasprosesseja kokonaisuutena voidaan havaita, että moniammatillisissa palvelutuotannon prosesseissa on yllättävän paljon sellaisia epäjatkavuuskohtia ja toimintoja, jotka eivät tuo vaikuttavuutta asiakkaalle tai kokonaisuudelle.

”Että tää on ehkä sitten, kun tää on, jos mä mietin sitä moniäänisyyttä taas, et onks tää liiankin homogeeninen ryhmä, siis silleen että vaikka ollaankin ihan eri, niin jotenkin me ajatellaan, kun ollaan nuorten parissa työskennelty, hirveen samansuuntaisesti, mitkä ois ne keinot ja menetelmät ja näin ja miten me siihen päästäs. Et mä mietin sitä, et saatasko siihen vähän toisenlaista, etenkin, näkökulmaa vielä ja mikä se sit olis, vai onks se just näin, et ku me ollaan jotenkin harvinaisen yksimielisiä.”

Viime vuosien tehokkuuden ja työnkuvien kehitys on kannustanut pilkkomaan palvelujen tuotantoprosessit niin pieniksi, että ammattilaisetkin kokivat pienten yksittäisten työsuoritusten aiheuttavan palvelutilanteeseen kiirettä ja turhaa henkilöiden vaihtumista, joka haittaa tulokSELLISTA asiakastyön tekemistä ja asiakassuhteen syntyä. Palveluprosesseja kehitettäessä osoittautui, että yhteisestä asiakaslähtöisestä tavoitteesta huolimatta erikoistuneet ammattilaiset eivät pystyneet helposti sopimaan keskinäisestä vastuujaoistaan eivätkä yhteisestä asiakasprosessista. Puuttui yhteinen kieli ja luottamus toisen toimintaan. Tämä aiheutti tarpeetonta asiakkaan lähettelyä paikasta toiseen, tehotomuutta, ylimääräisiä diagnooseja ja katkoksia asiakasprosessiin. Moni myöskin tunnistui, että asiakas koki palvelutilanteessa voimattomuutta joutuessaan kerta toisensa jälkeen kertaamaan elämänsä vaikeita tilanteita eri ammattilaisille. Erikoistuminen yhdessä järjestelmän toimintalogiikan kanssa tuotti näin palveluprosesseja ja kohtaamisia, jotka eivät toimineet asiakkaan eduksi parhaalla mahdollisella tavalla. Kehittämistyössä vaikeinta näytti olevan asettuminen asiakkaan saappaisiin. Ammattilaisen näkökulma oli niin syvälle juurtunut, että keskustelu kääntyi asiakastarpeesta siihen, miten asiakkaan tulisi toimia ja käyttäytyä meidän prosessissa.



Kuvio 4. Ammattikunnat, toimialat ja asiakasprosessit katsovat eri suuntiin (Rannisto 2013)

Puolestaan onnistuneita palveluprosesseja tarkasteltaessa havaittiin, että keskeinen tekijä onnistumisen kannalta oli ns. ”sankariryöntekijä”, joka omia vaivojaan säästämättä ja usein myös organisaatio- ja ammattikuntarajoja kunnioittamatta otti asiakkaan tarpeen omakseen ja vei tätä läpi palveluprosessin ja tällä tavalla keräsi palvelutarjonnan asiakkaan tarvetta vastaavaksi. Onnistuneet palveluprosessit olivatkin varsin henkilöityneitä yksittäisiin työntekijöihin.

InnoTuo-tutkimushankkeessa pystyttiin erilaisia toimintatutkimuksen ja palvelumuotoilun menetelmiä hyödyntäen löytämään moniammatilliselle ja moniorganisatoriselle ammattilaisten joukolle yhteinen kieli ja pelisääntöjä asiakasprosessien toteuttamiseen. Vähä vähältä myös asiakaslähtöisyys vahvistui ja se pystyttiin ottamaan kehittämisen lähtökohdaksi. Yhteisen kielen ja näkökulman luominen vei kuitenkin aikaa, koska ammattilaisilla on samoille asioille eri käsitteitä ja vastaavasti samoille käsitteille eri sisältöjä. Moniammatillinen kehittäminen vaatii aikaa ja sitoutumista sekä määrätietoista johtamista asiakkaan hyvän palvelun tavoittelemiselle. Tilanteissa, joissa kehittämiseen osallistuneet henkilöt vaihtuivat tai mukaan tuli uusia ammattiryhmiä tai ihmisiä, kohdattiin usein epäjatkuvuuskohtia, joiden yli pääsi vain käymällä asioita läpi kehittämisen alusta lähtien. Näin uudet kehittämiseen osallistujat pystyivät tarkastelemaan kehittämistä ja sen lähtökohtia neutraalisti mikä vähensi tarvetta puolustautumiselle joko yksilönä tai ammattikuntana. Puolustautumista ja vetäytymistä kuitenkin havaittiin eri kehittämisen vaiheissa. Tässä mielessä kompleksisesta käyttäytymisestä löytyi viitteitä useilla eri tavoilla.

Lopuksi

Digitaalisuus ja kansainvälisyys muuttavat ihmisten orientaatioita jatkuvasti, mutta myös mahdollistavat aivan uudenlaisen palvelutoiminnan. Ihmiset pystyvät vaikuttamaan omaan ja yhteisöjensä hyvinvointiin ajasta ja paikasta riippumatta. Tätä ei ole toistaiseksi osattu tai haluttu käyttää juurikaan hyväksi julkisten palvelujen tuottamisessa. Tähän mennessä on lähinnä keskitytty lomakkeiden täyttämiseen aikaisemmalla tavalla netin yli. Uudenlaiset pal-

velukonseptit ja asiakkaiden kohtaaminen netin välityksellä ovat vielä lapsenkengissä. Voisi olla jopa niin, että julkinen toimija toimiikin mahdollistajana, jotta asiakkaat voivat ratkoa omia ja toistensa haasteita ilman viranomaisen fyysisistä läsnäoloa. Toisaalta näiden mahdollisuuksien avaaminen edellyttää samalla luopumista siitä valtion ja politiikan määrittämän universaalien palvelun ideaalista, johon julkiset palvelut perustuvat. Se myös edellyttää monessa tapauksessa yhteistyötä, johon osallistuvat ainakin käynnistämävaiheessa eri ammattikunnat ja asiakkaat tasavertaisesti.

Haastateltaessa asiakkaita eri tutkimushankkeissa törmätään usein viestiin, ettei asiakas kaipaa lisää ammattilaisuutta vaan sitä, että häntä kohdellaan täysijärkisenä aikuisena ihmisenä. Tämä viesti antaa useitakin pohtimisen aiheita julkisten palveluiden osalta. Ensinnäkin, onko palvelujen tuottamisen järjestelmässämme ominaisuuksia, jotka estävät ammattilaisia toimimasta asiakkaan eduksi kannustaen heitä tarkastelemaan asiakkaan ongelmia yksipuolisesti omista ammatillisista näkökulmistaan (kuvio 4)? Toiseksi, onko ammattilaisia tuottava koulutuksemme suunniteltu tai toteutettu tuottamaan sellaisia taidollisia ja asenteellisia valmiuksia, jotka käytännössä toteutettuina eivät tuotakaan asiakkaille sellaisia palveluja, jotka he kokisivat vastaavan heidän tarpeitaan? Kolmanneksi, onko pitkälle viety erikoistuminen pilkkonut palveluprosessit liian pieniin osiin, jolloin palveluja tuottavien ammattilaisten ja asiakkaan välille ei synny palvelun vaikuttavuutta edistäviä asiakassuhteita? Neljänneksi, onko asiakkaan asema palveluprosessissa liian heikko, jolloin palveluita tuottavat ammattilaiset voivat korvata omilla ammatillisilla intresseillään ja tulkinnoillaan asiakkaan tarpeen? Voidaankin siis kysyä, olemmeko menneet ammattilaisuudessamme ja erikoistumisessamme jo liian pitkälle? Ratkomme asiakasprosesseissa asiakkaiden todellisia ongelmia, vai tarkastelemmeko asiakkaiden ongelmia omista ammatillisista, etupoliittisista tai moraalisisista lähtökohdistamme?

Lähteet

Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008). *Managing Performance. International Comparisons*. New York: Routledge.

- Bovaird, T. (2005). Public Governance. Balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, (71), 217–228.
- Casti, J. L. (1994). *Complexification. Explaining a Paradoxical World Through the Science of Surprise*. New York: HarperCollins. Suomennettu: Casti, J. L. (1997). Yllätysten tiede. Juva: Art House, WSOY.
- Casti, J. L. (1997). *Would-be Words. How Simulation Is Changing The Frontiers of Science*.
- Cavanna, H. (1998). *Challenges to the Welfare State, Internal and External Dynamics for Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2005). *Jobdatus laadulliseen tutkimukseen*. 7. painos. Tampere, Vastapaino.
- Fredriksson, S. & Martikainen, T. (2008). *Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluita koskevat valinnat*. Helsinki: Kunnallissalan Kehittämissätiö.
- Grönroos, C. (1996). Relationship marketing: strategic and tactical implications. *Management Decision*, 34/3, MCB University Press.
- Gummeson, E. (2005). *Many-to Many Markkinointi*. Helsinki: Talentum.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (2004). *Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys*. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, R. (2008). *Sääntelyn vaikutus työn luomiseen. Tutkimus pk-yrityksistä*. Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos. Helsinki: Suomen Toivo ajatuspaja.
- Heikkinen, H. & Jyrkämä, J. (1999). Mitä on toimintatutkimus? Teoksessa H. Heikkinen & R. Huttunen & P. Moilanen (toim.) *Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja*. Juva: Atena.
- Heinonen, J. (2001). Hyvinvointimallin murros ja kansalaisyhteiskunta. Teoksessa Y. Hakanen (toim.) *Marxismi ja 2000-luku*. Helsinki: TA-Kustannus.
- Holma, T. (1999a). Asiakaslähtöiset palveluprosessit – laadun perusta. Teoksessa T. Holma (toim.) *Asiakaslähtöiset palveluprosessit. Perusta laadulle vanhusten kotihoidossa ja asumispalveluissa sekä lastensuojelutyössä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 23–29.
- Holma, T. (1999b). Asiakkuus vanhustyössä ja lastensuojelussa. Teoksessa T. Holma (toim.) *Asiakaslähtöiset palveluprosessit. Perusta laadulle vanhusten kotihoidossa ja asumispalveluissa sekä lastensuojelutyössä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 30–34.
- Jaakkola, J. & Pulma, P. & Satka, M. & Urponen, K. (1994). *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Jallinoja, R. (1994). Arvojen ambivalenssit. Teoksessa J.O. Andersson & A. Hautamäki & R. Jallinoja & I. Niiniluoto & H. Uusitalo *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa, arvot ja tosiasiat*. Juva: Sitra, WSOY.

- Julkunen, R. (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Vaajakoski.
- Järvikoski, A. & Hokkanen, L. & Härkäpää, K. (toim.) (2009). *Asiakkaan äänellä. Odotuksia ja arvioita vaikeavammaisten lääkinällisestä kuntoutuksesta*. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 80/2009. Helsinki.
- Kettunen, T. & Ihalainen, J. & Heikkinen, H. (2002). *Monimuotoinen sosiaaliturva*. Helsinki: WSOY.
- Kiikkala, I. (2000). Asiakaslähtöisyys toiminnan periaatteena sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Susanna Nouko-Juvonen ym. (toim.) *Hyvinvointivaltion palveluketjut*. Tampere: Tammer-Paino, 112–121.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. An Assessment of Ten Years of Research on Theme. *Public Management Review*, vol. 10, Issue 4, 505–525.
- Koivula, U.-M. & Koskinen, S. (toim.) (2004). *Työkalupakki, työllisyyden palveluprosesseista*. Työn Tiet -projekti (rahoittajina Equal-yhteisöaloiteohjelma, Euroopan Sosiaalirahasto ESR), Julkaisuja 2/2004. Tampere.
- Koivuniemi, K. & Simonen, K. (2012). *Kohti asiakkuutta. Ihmistä arvostava terveydenhuolto*. Helsinki: Duodecim.
- Kokko, R.-L. (2003). *Asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä. Institutionaalisen kohtaamisen jännitteitä*. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 72/2003. Helsinki.
- Kuula, A. (1999). *Toimintatutkimus. Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä*. Tampere: Vastapaino.
- Leponiemi, U. & Rannisto, P.-H. & Stenvall, J. & Lumijärvi, I. & Harisalo, R. (2012). *Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt*. Acta nro 239. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- McDaniel, R. R. Jr & Jordan, M. E. & Fleeman, B. F. (2003). Surprise, Surprise! A Complexity Science View of the Unexpected. *Health Care Management Review*, 28:3, 266–278.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005). *Kunta ja kolmas sektori, yhteistyön uudet muodot*. Keuruu: PS-Kustannus.
- Niiranen, V. (2002). Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa K. Juhila & H. Forsberg & I. Roivainen (toim.) *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 63–80.
- Niiranen, V. & Seppänen-Järvelä, R. & Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010). *Johtaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance?* London: Routledge.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State. The New Political Economy of Welfare*. 2. ed. Cambridge: Blackwell Publications.

- Pohjola, A. (1993). Asiakas sosiaalityön määrittäjänä. Teoksessa R. Granfelt & H. Jokiranta & S. Karvinen & A.L. Matthies & A. Pohjola (toim.) (1998) *Monisärmäinen sosiaalityö*. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Päätaalo, M. (2005). *Strategisista valinnoista kokonaishallintaan: kunnan palvelurakenneprojektin toteutus muutosprosessina*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Raitakari, S. & Juhila, K. & Gynther, K. & Kulmala, A. & Saario, S. (2012). Asiakaslähtöisyydet Asiakas-ammattilaisvuorovaikutuksessa: Kuluttajuus, kumppanuus ja huolenpito mielenterveyskuntoutuksessa. Teoksessa A. Anttonen & A. Haveri & J. Lehto & H. Palukka (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Rannisto, P.-H. & Stenvall, J. & Harisalo, R. (2011). Luottamukseen perustuva johtaminen ja sopimusohjaus Tampereen kaupungissa. Teoksessa P.-H. Rannisto & J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupunki, Tietotuotanto ja laadunarviointi A13/2011. Tampere.
- Rannisto, P.-H. (2012). Projekti prosessina. Teoksessa U. Leponiemi & P.-H. Rannisto & J. Stenvall & I. Lumijärvi & R. Harisalo. *Kehittämistoiminta kunnissa. Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt*. Acta 239. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rannisto, P.-H. (2013a). Yhteisöllisyys julkisten palveluiden johtamisessa ja kehittämisessä. Teoksessa A. Tuhkunen & P.-H. Rannisto (toim.) *Elämänhallintaa kuntayhteisössä*. Acta 244. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rannisto, P.-H. (2013b). Omistajuus kehittämistoiminnan tuloksellisuuden varmistajana. Teoksessa I. Lumijärvi & R. Harisalo & J. Stenvall & P.-H. Rannisto & A. Liski & A. Hatakka & J. Tyvitalo (toim.) *Kohti tuloksellista kehittämistoimintaa*. Acta 248. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.
- Rannisto, P.-H. & Tuurnas, S. & Hakari, K. & Stenvall, J. (2013c). Asiakaslähtöisyys ja verkostot palveluprosessien kehittämisessä. Teoksessa A. Tuhkunen & P.-H. Rannisto (toim.) *Elämänhallintaa kuntayhteisössä*. Acta 244. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rannisto, P.-H. (2014). Asiakas ja asiakaslähtöisyys julkisissa palveluissa. Teoksessa T. Rintamäki & P. Tienhaara (toim.) *Palveluajattelun murros – näkyviä uudistuvaan palveluun*. Tampere: Tampere University Press.
- Repo, S. (2010). *Yhteisöllisyys voimavarana yliopisto-opetuksen ja -opiskelun kehittämisessä*. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 228. Helsinki: Helsingin yliopisto, Käytännötieteiden laitos.
- Rintamäki, T. & Kuusela, H. & Mitronen, L. (2007). Identifying competitive customer value propositions in retailing. *Managing Service Quality*, Vol. 17, No. 6, 621–634.

- Roivainen, I. & Nylund, M. & Korkeamäki, R. & Raitakari, S. (toim.) (2008). *Yhteisöt ja sosiaalityö. Kansalaisen vai asiakkaan asialla?* Juva: PS-Kustannus.
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, STM (2009). *Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015.* STM:n selvityksiä 2009:3. Helsinki: STM.
- Stacey, R.D. (2001). *Complex Responsive Processes in Organizations.* London: Routledge.
- Stacey, R.D. (2007). *Strategic Management and Organisational Dynamics, The Challenge of Complexity.* 5th Edition. London: Prentice Hall.
- Stenvall, J. & Tuurnas, S. & Murphy, M. & Laitinen, I. & Rannisto, P.-H. (2013). *Power games among street-level bureaucrats in the partner-based model – the case of social services.* Konferenssipaperi, esitetty EGPA konferenssissa Edinburghissa 2013.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) (2014). *Terveystieteiden tutkimuskeskus 2012. Tilastoraportti 7/2014.* Helsinki.
- Toikko, T. & Rantanen, T. (2009). *Tutkimuksellinen kehittämistoiminta.* Tampere: Tampere University Press.
- Tritter, J. (2009). Vallankumous vai hidas muutos? Miten ymmärtää kansalaisten ja potilaiden osallistumista? Teoksessa M. Koivusalo & E. Ollila & A. Alanko (toim.) *Kansalaisesta kuluttajaksi – markkinat ja muutos terveydenhuollossa.* Helsinki: Gaudeamus, 210–226.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Jyväskylä: Tammi.
- Tuurnas, S. & Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. & Harisalo, R. & Hakari, K. (2014). Coordinating co-production in complex network settings. *European Journal of Social Work.* Routledge.
- Virtanen, J. V. (2010). *Johtajana sairaalassa. Johtajan toimintakenttä julkisessa erikoissairaalassa keskijohdon ja ylimpään johtoon kuuluvien lääkäri- ja hoitajataustaisten johtajien näkökulmasta.* Turun kauppakorkeakoulu, Sarja A 2:2010. Turku.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen.* Tallinna: Tietosanoma.

Laatu kolmesta tarkastelunäkökulmasta: tekninen, kaupallinen ja palveluun liittyvä laatu¹

Lili-Anne Kihn

Johdanto

Tämä artikkeli käsittelee laadun käsitettä. Laatua on jo pidempään pidetty yhtenä liiketoiminnan menestyksen avaintekijänä (Grönroos 2009, 104), ja laatuun on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota muun muassa kannattavuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden rinnalla. Globaalin kilpailun ja asiakkaiden kasvaneiden odotusten siivittäminen erilaisia laatutyöhön ja -ajatteluun liittyviä ideoita on alettu soveltaa sekä yrityksissä (Bhimani ym. 2012, 684) että uuden julkisjohtamisen opin myötä myös julkisella sektorilla (Andersson & Tengblad 2009, 42; Pollitt & Bouckaert 1995, 4). Tämä suuntaus jatkuu edelleen. Systemaattisessa laatujohtamisessa huomio kohdistuu nykyisin tuotteiden, palvelujen ja prosessien laatuun sekä sen jatkuvaan parantamiseen (Juran & De Feo 2010, 3).

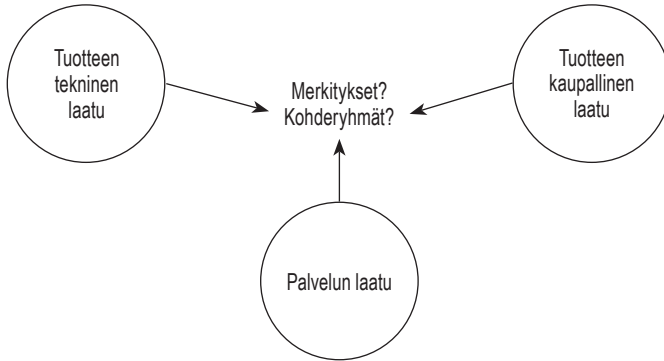
Kiinnostus laatutyöhön heijastuu myös eri alojen tieteellisissä tutkimuksissa. Laskentatoimen kansainvälisissä artikkeleissa on tutkittu muun muassa japanilaisten laatukäytäntöjen käyttöönottomahdollisuuksia (Young 1992), laatukustannuksia (Ito 1995), laatuorientoituneen kilpailustrategian (Ittner & Larcker 1997) ja laatujohtamisen vaikutuksia (Chenhall 1997), tuotteen ja toi-

¹ Parhaimmat kiitokset toimituskunnalle, referoijalle, Salme Näsille ja Pekka Tuomiselle arvokkaita kommentteista sekä Suomen Akatemialle (päätos no. 129993/218278) ja Liikesivistysrahastolle taloudellisesta tuesta.

mintojen laadukkuutta (Dunk 2002) sekä taloudellisen raportoinnin (Rose, Mazza, Norman & Rose 2013) ja tilintarkastuksen (Ettredge, Emeigh & Li 2014) laadukkuutta. Kotimaisissa laskentatoimen tutkimuksissa on analysoitu muun muassa ohjelmistokehityksen laatukustannuksia (Sippola 2008), kokonaisvaltaisen laatujohtamisen käyttöönottoa, diffuusiota ja tehokkuutta (Tanninen 2008) sekä tilintarkastajien työn laadunvalvontaa (Alander & Taskinen 2009). Laskentatoimen tutkimuksissa on vähemmän tutkittu sitä, mitä termillä laatu oikeastaan tarkoitetaan.

Nyt käsillä olevassa artikkelissa pohditaan ja vertaillaan laadun käsitteeseen liitetyjä merkityksiä. Tutkimuskysymys kuuluu näin ollen seuraavasti: millaisia merkityksiä laadun käsitteeseen on aiemmissa tutkimuksissa liitetty ja mitkä ovat niiden yhtäläisyydet ja eroavaisuudet? Nämä ovat pohdinnan arvoisia kysymyksiä. *Uusi suomen kielen sanakirja* määrittelee sanan laatu seuraavasti: 1) ominaisuus, piirre ja 2) korkealuokkaisuus, erinomaisuus.² Tieteellisissä tutkimuksissa laadun käsitteellistäminen ja määrittely on ollut ongelmallista käsitteen laajuuden, kompleksisuuden, epäselvyyden ja monivivahteisuuden takia (Savolainen 1992, 6). Oulasvirran (1992, 86–92) mukaan termi laatu on määritelty monin eri tavoin, usein melko suppeasti ja vain yhdestä näkökulmasta. Tämän artikkelin tarkoituksena on pyrkiä hahmottelemaan laajempaa tuotteen teknisen laadun, kaupallisen laadun ja palvelun laadun näkökulmille rakentuvaa tarkastelukehikkoa. Artikkelissa tarkastellaan laatu-käsitteen keskeisiä näkökulmia, merkityksiä, ja ensisijaisia kohderyhmiä (organisaatioyksiköjä ja ammattikuntia) (ks. kuvio 1). Lopuksi vertaillaan eri näkökulmia, merkityksiä ja kohderyhmiä keskenään.

2 *Student's Dictionary* (2005, 259) määrittää sanalle quality lähes vastaavasti seuraavat kaksi merkitystä: 1) *a characteristic that distinguishes one person or thing from another* ja 2) *a degree of excellence*. Japanin kielessä termi hinshitsu (laatu) vastaa tiettävästi lähinnä erinomaisuutta (ks. Lillrank 1988, 245). On kuitenkin huomionarvoista, että vuonna 1992 ilmestynyt Suomen kielen perussanakirja osoittaa sanalle laatu yhteensä neljä eri merkitystä ja Websterin (1998, 1065) sanakirja englannin sanalle quality jopa 14 eri merkitystä.



Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys

Artikkelin seuraavassa osassa esitellään tutkimustehtävän pohjalta valittu käsitteanalyttinen tutkimusote. Kolmannessa osassa kuvataan ja analysoidaan laadun käsitteen monivivahteisia merkityksiä tuotteen teknisen ja kaupallisen laadun sekä palvelun laadun kannalta. Neljännessä osassa muodostetaan synteesi ja viidennessä osassa esitellään johtopäätökset.

Tutkimusote

Käsitteitä, mukaan lukien laatua, voidaan analysoida eri tavoin (ks. Puusa 2008; Takala & Lämsä 2001). Tässä artikkelissa sovelletaan Näsin (1980, 31) ja Neilimon ja Näsin (1980) Tampereella kehittämää teoreettis-deskriptiivistä käsitteanalyttista tutkimusotetta. Käsitteanalyttiseen tutkimusotteeseen sisältyy tällöin seuraavia piirteitä: Tutkimuksen tarkoituksena on käsittejärjestelmien konstruointi, ja taustalla on aiempia käsitteanalyttisia ja/tai empiirisiä tutkimuksia. Sovellettavana tutkimusmenetelmänä on ajattelun metodi, jossa analyysillä ja synteesillä muodostetaan uusia käsitteitä. Tutkimuksessa liikutaan täten ajattelun tasolla, ja siihen kuuluvat esimerkiksi erittely, yhteenveto, pohdinta, harkinta ja oivallus. Työvälineinä voivat olla esimerkiksi mielteet ja merkitykset, kuten tässä tutkimuksessa, sekä käsitteet symboleista, termeistä

ja niiden ajatussisällöstä. (Näsi 1980, 5.) Tutkimustulokset saattavat olla sekä toteavia että suosittelevia (ks. Näsi 1980, 31).

Käsiteanalyysiprosessin vaiheita ovat Näsin (1980, 13) mukaan: tietopohjan muodostaminen, sisäinen analyysi, ulkoinen analyysi ja päätelmien muodostaminen. Tietopohjan muodostamiseen sisältyy käsitteitä koskevien erilaisten näkemysten kokoaminen ja esimuokkaus. Sisäiseen analyysiin kuuluu tarkasteltavien käsitteiden purkaminen osiin ja niitä koskevien näkemysten erittely ja pohdinta. Ulkoiseen analyysiin kuuluu tarkasteltavien käsitteiden ylä- ja lähikäsitteiden selvittäminen. Päätelmien muodostaminen tarkoittaa olemassa olevien käsitteiden hyväksymistä tai muuttamista tai uusien käsitteiden muodostamista. Tuloksena on määritteleviä, olettavia, päätteleviä ja/tai suositusluontoisia ajatelmiä. Tässä artikkelissa painotetaan laajuusrajoituksista johdettua käsiteanalyysiprosessin vaiheista erityisesti tietopohjan muodostamista, ulkoista analyysia ja päätelmien muodostamista.

Kirjallisuuskatsaus laadun näkökulmista, merkityksistä ja käyttäjistä

Tuotteen tekninen ja kaupallinen laatu

Tuotteen laadulla on erityismerkityksiä, jotka laajentavat edellä esiteltyjä keskeisimpiä sanakirjamerkityksiä merkittävästi. Tutkijat ovat eri tavoin ja eri lähtökohdista mutta kuitenkin melko samansuuntaisesti eritelleet sekä Amerikan Yhdysvalloissa että Japanissa eri aikoina käytettyjä ajattelutapoja tuotteen laadun merkityksen hahmottamisessa ja laajentamisessa. Nämä ajattelutavat on esitetty pelkistetyksi myös vaiheina, jotka tosin saattavat olla osin päällekkäisiä, sillä malleissa myöhemmät vaiheet rakentuvat pitkälti aiempien päälle. Eri vaiheet voidaan esittää hieman summittaisesti seuraavasti:

Ensimmäisessä vaiheessa teollisen massatuotannon käynnistyttyä siirryttiin ammattimiesten itsensä suorittamasta käsityömaisestä varmistuksesta erillisen valvontatoiminnon perustamiseen ja siitä tilastollisiin laadun valvontamenetelmiin. Laatuliikkeen historia alkoi siten jo yli 100 vuotta sitten (Garvin 1988, 3). Alussa pääpaino oli virheellisten tuotteiden määrän pienen-

tämisessä (Lillrank 1988, 242) eli virheettömissä, mittojen ja standardien mukaan valmistetuissa tuotteissa (Moir 1990). Laatu arvioitiin siten suhteessa valmistukseen liittyviin vaatimuksiin. Toimintaa valvottiin työnjohtajan tai tarkastajan tekemillä tarkastuksilla ja tilastollisten laadun valvontamenetelmien avulla (Garvin 1988; Lillrank 1988, 242; Veräjänkorva 1977, 19). Tämä ensimmäinen ja vanhin merkitys liittyy laadun virheettömyyteen ja sanoihin tarkastus, valvonta ja varmennus (Moir 1990, 6–7). Tämä vaihe voidaan yhdistää valmistuslähtöiseen näkökulmaan, jossa virheettömien tuotteiden merkitystä painotettaessa kiinnitettiin huomiota nimenomaan valmistusprosessille asetettaviin vaatimuksiin (Lillrank 1988, 243).

Vielä 1950- ja 1960-luvuillakin laatuasiat nähtiin ensisijaisesti ratkaisua kaipaavina ongelmina (Garvin 1988). Vuonna 1951 julkaistun *Juran's Quality Control Handbookin* innostamana muodostettujen ensimmäisten laatuopiirien myötä siirryttiin hajautetumpaan laatutyöhön, jossa työntekijät saivat osallistua tuotteiden ja prosessien valvontaan ja niiden laadun parantamiseen (Moir 1990, 7–8). Kontrollointi siirrettiin tuotantoprosessin osaksi ja periaatteenksi tuli ”tee se kerralla kunnolla”. Alettiin soveltaa suunnittele-toteuta-tarkista-toimi-ohjausmallia (eli plan-do-check-act-, tai PDCA-mallia). Juranin teokseen pohjautuen laatuksennokset alettiin jakaa välttämättömiin (eli virheiden ja vikojen ehkäisemiseen liittyviin) laatuksennuksiin ja vältettävissä oleviin (tuotevirheisiin ja vikoihin liittyviin) laatuksennuksiin. Laadun parantamiseen tähtäävillä toimenpiteillä pyrittiin vähentämään erityisesti jälkimmäisiä laatuksennuksia. (Garvin 1988, 12–13.) Tässä laatuajattelun vaiheessa ei enää riittänyt, että tehtaassa pyrittiin tuottamaan teknisesti virheettömiä tuotteita, vaan myös tuotteen ostajan ja käyttäjän näkökulmaa alettiin ottaa huomioon. Tuotteen laatu alettiin ymmärtää tuotteen toimivuudeksi asiakkaan kannalta: laadukas tuote ei aiheuta asiakkaalle ongelmia, vaan on luotettava ja kestävä. Tätä toista vaihetta on kutsuttu tuotelähtöiseksi vaiheeksi. (Garvin 1988, 60; Lillrank 1988, 242; Oulasvirta 1992, 89.)

Kolmas merkittävä vaihe laatu liikkeen kehityksessä alkoi Moirin (1990, 8, 47) mukaan, kun yhtiöt alkoivat sitoutua Feigenbaumin vuonna 1956 esittelemään kokonaisvaltaiseen laadunvalvontaan, jonka tavoitteena oli asiakastytyväisyyden varmistaminen. Asiakastytyväisyyteen keskeisenä laatu tekijänä

allettiin kiinnittää huomiota tuotannon ohella myös tuotekehityksessä, asiakaspalvelussa ym. prosesseissa aina liikkeenjohtoa myöten. Laadunvarmistus organisoitiin tällöin niin, että valmistusyksikön lisäksi muutkin toimintaan vaikuttavat yksiköt olivat siinä mukana. Kilpailu tapahtui tuotteita muuntelemalla, eli yritysten oli kehitettävä uudenlaisia tuotteita menestyäkseen. Laatuajattelussa alkoivat korostua asiakkaan toiveet ja tarpeet. (Oulasvirta 1992, 89.) Tämä tarkoittaa sitä, että jos asiakkaat toivoivat esimerkiksi kopiokoneita, jotka kopioivat, faksaaivat, skannaavat ja tulostavat, se tuli ottaa huomioon kopiokoneiden tuotekehityksessä (Bhimani ym. 2012). Tämä kolmas vaihe on yhdistettävissä käyttäjälähtöiseen näkökulmaan (Lillrank 1988, 243).³ Käyttäjälähtöisessä näkökulmassa korostuu tuotteen laadun ulottuvuuksina myös estetiikka ja koettu laatu (Garvin 1988, 60).

Pidemmälle vietyinä kolmas vaihe johti Moirin (1990) mukaan laatu liikkeen neljänteen vaiheeseen. Tällöin osa isoimmista japanilaisista ja länsimaisista yrityksistä alkoi viedä laatuajattelua askelta pidemmälle eli jatkuvan parantamisen ja mittauksen alueelle, minkä tarkoituksena oli tavoitella tuotteiden ja palveluiden erinomaisuutta. Tämä merkitsi huomattavaa panostamista työntekijöiden koulutukseen ja kehittämiseen sekä organisaatiokulttuuriin. Yritysten tavoitteena oli kannattavuuden lisääminen ja markkinaosuuden kasvattaminen niin, että yrityksen jokainen osasto pyrki tehokkaampaan asiakaspalveluun, olipa asiakas sitten jälleenmyyjäorganisaatio, tai yhtiön jokin toinen osasto. (Garvin 1988; Moir 1990, 7–8.) Tätä neljättä vaihetta on luonnehdittu nimillä ”kilpailu ajalla” (ks. Oulasvirta 1992, 198), koska käyttäjien tarpeita pyrittiin ennakoimaan ja niihin pyrittiin vastaamaan nopeasti. Tätä vaihetta on myös luonnehdittu arvopohjaiseksi näkökulmaksi. Arvolähtöisessä näkö-

3 Virheettömyyttä ja asiakkaan (käyttäjän) tarpeita täyttäviä ominaisuuksia pidetään yhä tärkeinä ulottuvuuksina, kun arvioidaan tuotteen kustannusten ja tuottojen kehitystä (Garvin 1988; Juran & De Feo 2010). On havaittu, että tuotteiden virheettömyys voi laskea liiketoiminnan kustannuksia. Kun tuotteet ja palvelut ovat virheettömiä, korvaavien tuotteiden, hävikin, takuukulujen, asiakastytymättömyyden ja tarkastusten määrä laskee, mikä alentaa kustannuksia. Uudet tuotteet voidaan lanseerata markkinoille nopeammin ja tuotot, kapasiteetti ja toimituskyky kasvavat.

Asiakkaiden tarpeet täyttävät ominaisuudet voivat puolestaan kerryttää tuotteita. Kun tuotteet ja palvelut ovat parempia kuin kilpailijoiden tarjoamat ja täyttävät asiakkaiden tarpeet, niitä ostetaan ja yritys saa hankittua myyntituottoja ja turvattua paremman hintatason. Tämä puolestaan edesauttaa kustannusten kattamista ja voiton tekemistä. Laadun ja kustannusten suhde ei siis ole yksiselitteinen tilanteesta riippuen korkeampi laatu voi maksaa enemmän tai vähemmän kuin heikko laatu. (Juran & De Feo 2010.)

kulmassa korostuu se, että tuote on toimiva ja vaatimustenmukainen hyväksyttävissä olevalla hinnalla tai kustannuksella. (Garvin 1988, 45–46.)

Neljättä vaihetta on kirjallisuudessa kutsuttu myös kokonaisvaltaiseksi laatujohtamiseksi (Pollitt & Bouckaert 1995, 4) ja strategiseksi laatujohtamiseksi, jossa liikkeenjohto tiedostaa laadun strategisen merkityksen (Garvin 1988). Pollittin ja Bouckaertin (1995, 4) mukaan kokonaisvaltaista laatujohtamista alettiin soveltaa länsimaisissa teollisuus- ja palveluyrityksissä 1970- ja 1980-luvuilta lähtien ja ensimmäisissä julkisen sektorin organisaatioissa 1980-luvun lopulta lähtien. Juranin ja De Feon (2010, 197) mukaan vaiheen varsinainen kukoistuskausi ajoittui 1990-luvulle, jolloin pääpaino oli virheiden ja vikojen eliminoinnissa jo ennen niiden syntymistä, ei jälkikäteen ja kalliimmin tehtävissä korjauksissa. (Pollitt & Bouckaert 1995, 4.) Garvinin (1988, 21) mukaan 1970- ja 1980-luvuilla alkanut strateginen laatujohtaminen laajensi aiempien vaiheiden mukaista laatuajattelua erityisesti siinä, että laatu alettiin kokea kilpailutekijänä ja sitä alettiin määrittää suhteessa kilpailijoihin – ei siis vain suhteessa vaatimusten, standardien yms. täyttämiseen.

Organisaatioiden toiminnan johtamiseen on kehitetty myös laadunhallinnan standardeja. Vuonna 1979 perustettu kansainvälinen standardisointikomitea ISO TC 176 on työryhmissään kehittänyt ISO 9000-sarjan standardeja. Niitä on ollut olemassa jo vuodesta 1986, ja niitä uusitaan jatkuvasti – viiden sukupolven ISO 9000 ja ISO 9001 tulevat tiettävästi valmistumaan vuonna 2015. ISO 9000-standardien mukaan laatu tarkoittaa sitä, missä määrin tarkasteltavan kohteen ominaisuudet täyttävät sidosryhmien vaatimukset (tarpeet ja odotukset). Standardoinnin tarkoitus on lisätä tuotteiden yhteensopivuutta ja turvallisuutta, suojella kuluttajaa ja ympäristöä, sekä helpottaa kotimaista ja kansainvälistä kauppaa. Viime kädessä standardien tarkoitus on helpottaa koko yhteiskuntaa. Yhteisesti hyväksytyt käsitteiden ja määritelmien ideana on nopeuttaa työtä, vähentää virheitä ja auttaa saamaan entistä parempia käytännön tuloksia. Standardien avulla tuotteiden, palvelujen ja menetelmien on tarkoitus sopia siihen käyttöön ja niihin olosuhteisiin, joihin ne on tarkoitettu. (Ks. Suomen Standardisoimisliitto ry.)

Kokonaisvaltaisen laatujohtamisen vaiheen jälkeen laatuajattelua on alettu soveltaa muun muassa Six Sigma- ja Lean-ajattelutavoissa, joissa molem-

missa on hyödynnetty laatuliikkeen aiemmissa vaiheissa kehitettyjä ideoita liiketoimintaprosessien kehittämistä (ks. Juran & De Feo 2010). Six Sigma on tehokas ja joustava malli liiketaloudellisen menestyksen saavuttamiseksi, ylläpitämiseksi ja maksimoimiseksi. Neilimon ja Uusi-Rauvan (2009, 322) mukaan sekin perustuu asiakatarpeiden ymmärtämiseen, mutta myös tarkkaan tietojen hyödyntämiseen ja tilastolliseen analyysiin sekä liiketoimintaprosessien jatkuvaan johtamiseen, kehittämiseen ja uudistamiseen. Six sigmassa korostuvat erityisesti tilastollinen laadunmittaus ja -ohjaus (ks. Neilimo & Uusi-Rauva 2009, 322). Lean-ajattelu viittaa optimointiprosessiin, jossa pyritään poistamaan tai ainakin vähentämään organisatorisiin prosesseihin liittyvää hukkaa eli kaikkea sellaista, mikä ei tuota arvoa. Siinä keskitytään muun muassa parhaimpaan mahdolliseen laatuun, alhaiseen virheasteeseen, pienimpään mahdolliseen hävikkiin ja matalimpiin mahdollisiin huonosta laadusta aiheutuviin kustannuksiin (ks. Doerman & Caldwell 2010, 332). Six Sigma voidaan myös yhdistää Lean-ajatteluun, jolloin päästään Lean Six Sigmaan. Siinä pyritään yhdistämään Six Sigma -laatutaso ja Leanin nopeus (Doerman & Caldwell 2010, 327–328).

Suomessa laatuajattelua on alettu soveltaa vasta paljon myöhemmin. Suomen laadunvalvontayhdistys perustettiin vuonna 1966 ratkomaan laatu- ja luotettavuusongelmia liikkeenjohdossa, tuotesuunnittelussa, tuotannossa ja kehitystyössä (Veräjänkorva 1977). Veräjänkorvan (1977) Helsingin Teknisessä korkeakoulussa vuosina 1973-1976 pitämiin luentoihin pohjautuva *Laatutekniikka* on tietävästi yksi ensimmäisistä alan suomenkielisistä teoksista. Siinä kirjoittaja määritteli lähestymistapansa lähinnä taloudellis-organisatoriseksi. Tuotteen laatu määriteltiin muodostuvan suunnittelulaadusta, valmistuslaadusta ja asiakaspalvelun laadusta. Tuotteen laadun laatumuuttujina otettiin esille soveltuvuus käyttöön, suorituskyky (eli toimivuus), käytettävyys ja ulkonäkö.⁴ Suomessa laatuun liittyvä liikkeenjohdollinen ajattelu ja johtamistieteellinen tutkimus alkoi tietävästi nousta pintaan 1980-luvulla (ks. Sa-

4 Ensimmäisen laatumuuttujan – soveltuvuus käyttöön – osatekijöinä mainittiin tilan tarve, asennettavuus, siirrettävyys, vaihdettavuus ja turvallisuus. Toisen laatumuuttujan, ”suorituskyky” (eli toimivuus), osa-alueina mainittiin normaali suorituskyky, tehokkuus ja ylimääräinen suorituskyky. Kolmannen laatumuuttujan eli käytettävyyden osatekijöinä mainittiin luotettavuus ja kunnossapidettävyys. Neljännen laatumuuttujan eli ulkonäön osatekijöinä mainittiin muoto, väri ja viimeistely. Neljäntenä laatumuuttujana oli asiakaspalvelu, jonka määriteltiin koostuvan

volainen 1997, 13–14). Tätä kirjoitettaessa laatuajattelun toimeenpano jatkuu edelleen esimerkiksi yliopistoissa.

Laatuliikkeen kehityksen myötä teknisen ja kaupallisen laadun näkökulmat ovat alkaneet lähentyä. Alkuvaiheessa laatu koettiin tekniseksi kysymykseksi. Jo laatuliikkeen toisessa vaiheessa alettiin kuitenkin kiinnittää huomiota myös kustannuksiin ja siihen, että tuote on käyttäjän vaatimusten mukainen. Vielä selvempiä merkkejä lähentymisestä on havaittavissa laatuliikkeen kolmannesta vaiheesta alkaen, jolloin alettiin kiinnittää huomiota myös organisaation laajuisiin kysymyksiin, asiakkaisiin ja kilpailijoihin. Laatuliikkeen myöhemmissä vaiheissa tekninen ja kaupallinen laatu ovat alkaneet olla jo niin lähellä toisiaan, että ne ovat osin päällekkäisiä. Esimerkiksi markkinoinnin tutkimuksissa tuotteen kaupallinen laatu ymmärretään kuitenkin vielä laajempänä käsitteenä. Laatu on viime kädessä sidoksissa asiakkaan muodostamaan kokonaisvaikutelmaan, mihin vaikuttaa paitsi tuotteen toimivuus muun muassa myös tuotteen hinta, takuu-aika, asiakastuki, maine, toimittajan luotettavuus, arvo ja markkinointi. (Kotler & Keller 2012, 420.) Markkinointitutkimuksissa on myös havaittu, että yritys voi pyrkiä kohentamaan tuotteen laatua ja tuottamaan asiakkaalle lisäarvoa korostamalla niin sanottuja näkyvämpiä tekijöitä, kuten esimerkiksi muodikkautta, statusta ja elämäntyyliä (Grönroos 2009, 98). Tuotekehitys voi pyrkiä vastaamaan asiakkaan nykyisiin ja tuleviin odotuksiin, tai ylittämään ne (Kotler & Keller 2012, 348).

Palvelun laatu

Palvelun laadusta alettiin kiinnostua 1970-luvun lopulla (Grönroos, 2009). Tutkijat ovat pitäneet palvelujen laatua monisyisenä asiana, koska useimmat palvelut ovat monimutkaisia – ne ovat aineettomia, heterogeenisiä ja koostuvat subjektiivisesti koettavista prosesseista, joissa tuotanto ja kulutus tapahtuvat samanaikaisesti (Grönroos 2009, 99–100; Zeithaml ym. 1988). Koettuun palveluun vaikuttaa olennaisesti se, mitä myyjän ja ostajan välisessä vuorovaikutuksessa tapahtuu (Grönroos 2009, 98–100). Kuten tuotteen tekninen ja

esimerkiksi seuraavista: huolto-organisaatiosta, huoltotoimenpiteistä, käyttäjien koulutuksesta ja varaosien saannista.

kaupallinen laatu, myös palvelujen laatu voidaan pohjimmiltaan yhdistää sekä sisäiseen virheettömyyteen että ulkoiseen vastaavuuteen sen mukaan, miten hyvin palvelu täyttää aiotun tarkoituksensa tai käyttäjiensä odotukset (ks. Lumijärvi 1990, 8).

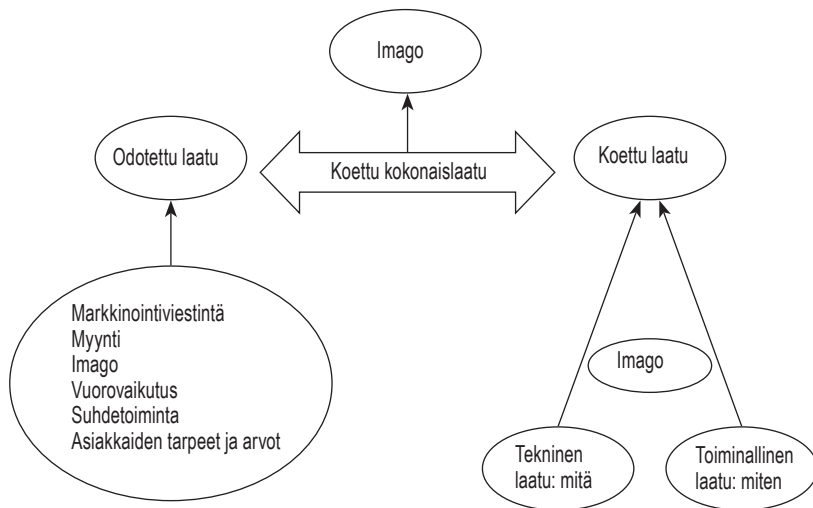
Tutkijat ovat määritelleet ja mallintaneet palvelujen laatua monin eri tavoin. Grossin (1964) luokittelu on tiettävästi yksi varhaisimmista hahmotelmista, jossa otetaan esille palvelunkin laatuun liittyviä esimerkkejä. Gross (1964, 572–576) on jaotellut tuotteen ja palvelun laadun käsitteen neljään osa-alueeseen. Niistä ensimmäinen on panostekijöiden ominaisuudet, kuten esimerkiksi palvelun fyysiset rakenteet, resurssit (esim. toimitilojen sijainti ja viihtyvyys), sekä palveluorganisaation johtamisrakenteeseen ja palveluhenkilöstön ammatilliseen pätevyyyteen liittyvät ominaisuudet. Palvelun laadun toinen osa-alue muodostuu palveluprosessin ominaisuuksista, joita ovat muun muassa asioinnin sujuvuus tai hankaluus ja palvelujen saamiseen kuluva aika. Kolmantena tekijänä on palvelun ominaisuudet, kuten sijainti, kesto, nopeus, affektiiviset ominaispiirteet (tunteet, mielipiteet, jne.) ja tyyli (toimintojen järjestys, tasapainoisuus, jne.). Neljäntenä tekijänä mainittiin asiakkaiden tarpeentyydytys. Nämä tekijät on nähty osin laatua kuvaaviksi tekijöiksi, osin asiakkaiden laatukokemusten syntyä ohjaaviksi tekijöiksi (Lumijärvi 1996, 10).

Zeithaml ym. ovat vuonna 1990 julkaistussa SERVQUAL-tutkimuksessaan tarkastelleet palvelun koetun laadun käsitteen kautta palvelun laadun osatekijöitä ja sitä, miten asiakkaat arvioivat palvelun laatua. Heidän empiriset tuloksensa osoittivat, että kaikkein olennaisinta palvelun hyvän laadun kannalta on asiakkaiden odotusten saavuttaminen tai ylittäminen (Zeithaml ym. 1990, 18). Mielikuvalaadun ja koetun laadun välisen eron suuruus määrittii palvelun koetun laadun (ja vastaavasti ongelmat) (ks. myös Grönroos 2009, 105–106). Keskeinen tulos oli myös se, että palvelujen laadussa korostui toiminnallisen laadun ulottuvuus. Tärkeimmät viisi osatekijää palvelun koetussa laadussa kiteytettiin seuraavasti (Zeithaml ym. 1990, 26; ks. myös Grönroos 2009, 117):

1. Konkreettinen ympäristö. Tämä liittyy palveluyrityksen käyttämien toimitilojen, laitteiden ja materiaalien miellyttävyyteen sekä asiakas-palvelijoiden ulkoiseen olemukseen.
2. Luotettavuus. Palveluyritys tarjoaa asiakkailleen heti ensimmäisellä kerralla täsmällistä ja virheetöntä palvelua ja tekee sovituksessa ajassa sen, mitä on luvannut.
3. Reagointialttius. Palveluyrityksen työntekijät ovat halukkaita auttamaan asiakkaita, vastaamaan heidän pyyntöihinsä, kertomaan asiakkaille milloin palvelu annetaan ja palvelemaan heitä viipymättä.
4. Vakuuttavuus. Työntekijöiden käyttäytyminen saa asiakkaan luottamaan yritykseen ja tuntemaan olonsa turvalliseksi. Lisäksi työntekijät ovat aina kohteliaita ja osaavat vastata asiakkaiden kysymyksiin.
5. Empatia. Yritys ymmärtää asiakkaiden ongelmia, toimii heidän etujensa mukaisesti, kohtelee heitä yksilöinä ja on määrittänyt sopivat aukioloajat.

Grönroos (2007) on asiakkaan kokeman palvelun laadun perusmallissa pelkistänyt koetun laadun neljään ulottuvuuteen seuraavasti (ks. kuvio 2): Ensimmäinen perusulottuvuus liittyy tekniseen laatuun eli palveluprosessin lopputulokseen ja kertoo mitä asiakas saa vuorovaikutuksessa yrityksen kanssa. Hyväksyttävissä oleva tekninen laatu on yleensä hyvän laadun edellytys. Se ei kuitenkaan yksin riitä vaan muidenkin kokonaislaadun ulottuvuuksien tulee olla hyviä. Toinen perusulottuvuus liittyy toiminnallisen laatuun eli prosessiulottuvuuteen ja kertoo siitä, miten sujuvasti ja miellyttävästi asiakasta palvellaan. Ensimmäinen lisäulottuvuus koskee palvelutapaamisen fyysistä ympäristöä eli palvelumaisemaa ja liittyy siihen, missä ja millaisessa ympäristössä palvelu tarjotaan. Toinen lisäulottuvuus on taloudellisen laadun ulottuvuus ja liittyy siihen, millainen käsitys asiakkaalla on hankinnan taloudellisista seurauksista onko asiakas kokenut palvelun edulliseksi ja kannattavaksi sen tuottamaan hyötyyn nähden (ks. Lehtinen & Niinimäki 2005, 37). Koettu laatu on hyvä silloin, kun palvelun laatu vastaa asiakkaan odotuksia eli mielikuvaa. Jos odotukset ovat epärealistiset, koettu kokonaislaatu jää kuitenkin alhaiseksi. Asiakkaiden odotusten hallinnalla on siten ratkaiseva vaikutus

laatukokemuksen kannalta. Odotetun laadun osatekijöitä ovat Grönroosin (2007) mukaan markkinointiviestintä, myynti, imago, vuorovaikutus, suhdetoiminta, ja asiakkaiden tarpeet ja arvot.



Kuvio 2. Koettu kokonaislaatu. [Suomennos teoksen Grönroos (2007) kuviosta ja siihen liittyvästä tekstistä].

Palvelujen laatua on tutkittu paljon myös eri toimialoilla ja sektoreilla (ks. Oulasvirta 1992). Sairaanhoidopalvelujen osalta laatu-ulottuvuuksina on tutkittu muun muassa seuraavia (Lumijärvi 1996): 1) hoidon saavutettavuus, 2) hoidon sisältö, 3) hoidon prosessuaalinen sujuvuus, 4) hoitosuhteen psyko-sosiaalinen luonne, 5) viestintä, 6) potilaan itseohjausmahdollisuudet ja 7) hoitoympäristö ja oheispalvelut.

Edellä esitetyn pohjalta on selvää, että koska palvelujen laadun merkitystä on tutkittu hyvin erilaisista lähtökohdista ja konteksteista käsin, laadun määritelmät ovat muodostuneet hyvin erilaisiksi. Palvelun laadun sisältö voidaan siten ymmärtää monin eri tavoin. Tyypillisesti määritelmässä korostuvat kuitenkin palvelun tekninen lopputulos, toiminnallinen luonne ja ympäristö. Edellä

on pyritty tarkastelemaan tuotteen ja palvelun laatua erillisinä. On kuitenkin syytä huomata, että nykykirjallisuudessa tuotteen ja palvelun laatua tarkastellaankin usein samanaikaisesti (ks. esim. Kotler & Keller 2012, 153). On myös niin, että käytännössä tuotteeseen voi sisältyä palvelua ja palveluun tuotteistamista (ks. Lehtinen & Niinimäki 2005).

Synteesi: laatu kolmesta tarkastelunäkökulmasta

Laadun tarkastelunäkökulmina on edellä tuotu esiin ensin tuotteen tekninen laatu, sitten tuotteen kaupallinen laatu ja kolmantena vielä palvelujen laatu. Garvinin (1988), Lillrankin (1988), Moirin (1990) ja Oulasvirran (1992) tutkimusten pohjalta on havaittavissa, että tuotteen laadun varhaisemmat merkitykset ovat hahmottuneet useiden osin päällekkäisten ajattelutapojen kautta, jotka on usein esitetty vaiheittain. Laatu-ajattelun eri muotoihin lukeutuvat laadunvarmennus, laatupiirit, kokonaisvaltainen laadun valvonta ja kokonaisvaltainen laatujohtaminen, sekä sittemmin myös ISO 9000 -standardit (ks. Suomen Standardisoimisliitto ry.) sekä Six Sigma- ja Lean-ajattelu (ks. Doerman & Caldwell 2010). Eri ajattelutavoissa korostuu valmistuslähtöinen, tuotelähtöinen, käyttäjälähtöinen, tai arvolähtöinen näkökulma, tai transkendenttisuus eli ylivoimaisuus (Garvin 1988, 40–46). Laatuliikkeen ajattelutavoissa korostetaan tuotteen laadun erilaisia merkityksiä. Niitä ovat muun muassa virheettömyys (Moir 1990), luotettavuus, kestävyys, toimivuus, esteettikka, havaittavissa oleva laatu, käyttövalmius, vastaavuus (ks. Garvin 1988, 60), erinomaisuus, yhteensopivuus, turvallisuus (ks. ISO 9000 -standardi) ja paras mahdollinen laatu (ks. Doerman & Caldwell 2010). Laatuliikkeen näkökulmia ja merkityksiä hyödynnettiin ensin työnohtajien ja tarkastajien, sitten koko tuotantohenkilökunnan ja lopuksi koko yrityksen henkilöstön (ml. jossain määrin myös yritysjohton) keskuudessa (Garvin 1988; Moir 1990). ISO 9000 -standardin myötä laatuajattelun on tarkoitus hyödyttää kuluttajia, yhteiskuntaa ja kansainvälistä kaupankäyntiä laajemminkin. Laatuajattelun alkuvaiheessa kirjallisuudessa korostui teknisen laadun ulottuvuus mutta sittemmin on alettu kiinnittää huomiota myös kaupalliseen laatuun.

Myös palvelun laadun käsitteä on käytetty kuvaamaan kovin erilaisia ja eritasoisia asioita. Aiemmassa kirjallisuudessa käsitettä on tarkasteltu useista eri näkökulmista sen mukaan, mikä asia on kulloinkin kiinnostuksen kohteena. Samoin kuin edellä teknisen ja kaupallisen laadun kohdalla, myös palvelun laadun merkityksissä tunnistettiin niin sanottu tekninen laatu, mikä palvelun kohdalla viittaa palveluprosessin lopputulokseen. Palvelun (koetun) laadun eri määritelmässä korostuivat fyysinen ympäristö, palveluprosessin toiminnallinen ja taloudellinen laatu, sekä asiakkaiden ja palvelun tuottajien näkökulmat. Koetun laadun ohella huomiota on kiinnitetty myös odotettuun laatuun. Palvelun odotetussa laadussa tunnistettiin asiakkaiden tarpeiden ja arvojen ohella joukko myyntiin ja markkinointiin liittyviä tekijöitä. Nämä palvelun laadun merkitykset pohjautuvat Grönroosin (2009) esittämään asiakkaan kokeman palvelun laadun perusmalliin (kuvio 2). Tällä tavalla edellä hahmoteltu kokonaisuus – laatu-käsitteen valitut tarkastelunäkökulmat, keskeisimmät merkitykset ja käyttäjäryhmät – on koottu seuraavaan kuvioon 3.

TARKASTELUNÄKÖKULMAT:	TUOTTEEN LAATU-KÄSITE	
	Merkitykset:	Kohderyhmät:
Tuotteen tekninen ja kaupallinen laatu:		
1. laadunvarmennus (valmistuslähtöinen näkökulma)	tuotteen virheettömyys	työnjohtajat, tarkastajat
2. laatupiirit (tuotetähtöinen näkökulma)	tuotteen luotettavuus, kestävyys, toimivuus	tuotantohenkilöstö
3. kokonaisvaltainen laadun valvonta (käyttäjälähtöinen näkökulma)	tuotteen estetiikka, havaittava laatu	koko yritys
4. kokonaisvaltainen laatujohtaminen (arvopohjainen näkökulma)	tuotteen ja palvelun erinomaisuus	koko yritys
5. ISO 9000-standardit (sidoryhmäpohjainen näkökulma)	tuotteen ja palvelun yhteensopivuus, turvallisuus	viranomaiset, elinkeinoelämä, kuluttajat
6. Six Sigma ja Lean	prosessien korkein mahdollinen laatu	kaikki liiketaloudelliset prosessit
Palvelun laatu:	tekninen ja toiminnallinen laatu, fyysisen ympäristön laatu, taloudellinen laatu	henkilöstö, asiakkaat

Kuvio 3. Laatu-käsitteen tarkastelunäkökulmat, merkitykset ja käyttäjäryhmät

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa keskityttiin laadun käsitteeseen liitettyjen merkitysten pohdintaan ja vertailuun. Tutkimuksen perimmäisenä tarkoituksena oli pyrkiä hahmottamaan tuotteen teknisen laadun, kaupallisen laadun ja palvelun laadun näkökulmille rakentuva tarkastelukehikko, jossa selvennetään laadun käsitteeseen liitettyjä näkökulmia, merkityksiä ja kohderyhmiä. Tutkimustehävää lähestyttiin Näsin (1980) sekä Neilimon ja Näsin (1980) kehittämällä käsiteanalyttisellä tutkimusotteella.

Tutkimustulosten teoreettisesta kontribuutiosta voidaan todeta, että vaikka tutkimuksessa ei löydetty tai tuotettu yhtään uutta laadun käsitettä, valitsevaa käsitejärjestelmää oli mahdollista systematisoida (ks. kuvio 3) ja siten laajentaa ymmärrystä siitä, miten monin eri tavoin laatu voidaan lopulta määrittellä ja tulkita eri yhteyksissä ja konteksteissa. Sanakirjamääritelmien mukaiset laatu-käsitteen perusmerkitykset 1) ominaisuus, piirre ja 2) korkealuokkaisuus, erinomaisuus tulivat esille myös tässä tutkimuksessa. Niiden lisäksi esille on tullut myös lukuisia aivan erityisiä näkökulmia ja merkityksiä, jotka laajentavat ja syventävät laatu-käsitteen perusmerkityksiä. Merkityksissä havaittiin yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia sekä sanakirjamääritelmien ja tutkijoiden määritelmien välillä että myös eri tutkijoiden, ammattiryhmien ja kontekstien välillä. Vaikka laadun käsitteestä vallitsee jonkinlainen yksimielisyys, siihen voi selvästikin sisältyä myös monimerkityksellisyyttä ja epätasällisyyttä. Tämän tutkimuksen tuloksena vahvistuu siten entisestään käsitys siitä, ettei laatu käsite itsessään ole selvä, vaan sangen monitulkintainen ja tulkitsijasta riippuvainen.

Tutkimustulosten käytännön merkitys on siinä, ettei laadun käsitettä tule pitää itsestäänselvytenä. Esimerkiksi laatujohtamisen yhteydessä tulisi aina tarkkaan määrittellä, mitä laadulla milloinkin tarkoitetaan (ks. myös Garvin 1988), jotta laatujohtamisesta saataisiin enemmän irti. Muutoin on vaarana että laatu käsitetään eri tavoin, jolloin laatujohtamisen ohjaava vaikutus heikenee. Valitut laadun merkitykset ja näkökulmat eivät kuitenkaan saisi jäädä liian kapeiksi, etteivät laadunkehittämisprojektit muodostu liian kapea-alaisiksi (ks. myös Garvin 1988). Käytännön toiminnassa on siten haettava sopivaa

tasapainoa toisaalta riittävän fokusoidun ja toisaalta riittävän laajan tarkastelunäkökulman välillä.

Tähän tutkimukseen sisältyy seuraavia rajoituksia: Koska laadun käsitteeseen kohdistunut monitieteinen tutkimus on ollut sangen runsasta menneinä vuosikymmeninä erilaisista oppikirjoista ja oppaista puhumattakaan, kaikkia mahdollisia näkökulmia, merkityksiä ja käyttäjäryhmiä ei ole voitu sisällyttää tähän artikkeliin. Tässä tutkimuksessa on keskitytty laatu-käsitteen merkitysten analyysiin kolmesta valitusta tarkastelunäkökulmasta. Syvällisempään analyysiin olisi saatettu päästä, jos tarkasteltavia näkökulmia olisi ollut vain yksi tai kaksi, kuten aiemmissa tutkimuksissa on ollut. Tässä tutkimuksessa on myös tutkittu laatua vain tiettyjen ryhmien näkökulmasta kirjallisuuden pohjalta. Empiirisissä jatkotutkimuksissa voitaisiin tutkia laatua muidenkin funktioiden ja toimijoiden, kuten esimerkiksi laskentahenkilöstön, talousjohdon ja muun johdon, tai hankkijoiden ja toimittajien näkökulmasta. Tutkimustulosten rajoituksina on myös syytä huomata, että laadun kokeminen voi olla hyvin monitulkintaista myös monista muista seikoista johtuen. Kuten Lumijärvi (1996, 9) on tutkimuksessaan tiivistänyt, käsitys laadusta on viimekädessä subjektiivinen, kokemuksellinen, kognitiivis-emotionaalinen ja dynaaminen reaktio. Laatu voi myös olla tilannekohtaista. Taustaltaan ja kokemukseltaan erilaiset yksilöt arvioivat laatua eri tavoin. Asiakas voi tulkita palvelun laatua pientenkin yksityiskohtien (kuten esimerkiksi liitännäispalveluiden) avulla. (Ks. Lehtinen 1986.) Näihin ulottuvuuksiin voitaisiin kiinnittää enemmän huomiota jatkotutkimuksissa.

Lähteet

- A Student's Dictionary* (2005). The Dictionary Project, Inc., 9th edition. Sullivan's Island, SC.
- Alander, I. & Taskinen, A. (2009). Tilintarkastajien ammattitaidon valvonta ja laaduntarkastukset. Teoksessa J. Heiskanen & L-A. Kihn & S. Näsi (toim.) *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere: Tampere University Press, 112–126.

- Andersson, T. & Tengblad, S. (2009). When complexity meets culture: new public management and the Swedish Police. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 6, ½, 41–56.
- Bhimani, A. & Horngren, C.T. & Datar, S.M. & Rajan, M.V. (2012). *Management and Cost Accounting*. 5th Edition. London: Prentice Hall.
- Chenhall, R. H. (1997). Reliance on manufacturing performance measures, total quality management and organizational performance. *Management Accounting Research*, 8 (2), 187–206.
- Doerman, S. M. & Caldwell, R. K. (2010). Lean techniques: improving process effectiveness. Teoksessa J.M. Juran & J.A. De Feo (toim.) *Juran's Quality Handbook. The Complete Guide to Performance Excellence*. Sixth Edition. New York: McGraw-Hill, 327–354.
- Dunk, A. (2002). Product quality, environmental accounting and quality performance. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 15(5), 719–732.
- Ettredge, M. & Emeigh, E. & Fuerherm, C. L. (2014). Free pressure and audit quality. *Accounting, Organizations and Society*, 39, 4, 246–263.
- Feigenbaum, A.V. (1956). *Total quality control*. New York: McGraw-Hill.
- Garvin, D.A. (1988). *Managing Quality. The Strategic and Competitive Edge*. New York: The Free Press.
- Gross, B. (1964). *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle. Volume II*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Grönroos, C. (2009). *Palveluiden johtaminen ja markkinointi*. 4. painos. Helsinki: WSOYpro Oy. (Englanninkielisestä alkuteoksesta *Service Management and Marketing. Customer Management in Service Competition*. 2007, Third Edition. Chichester: John Wiley & Sons, suomentanut Maarit Tillman.)
- Haarala, R. & Lehtinen, M. & Grönroos, E.-R. & Kolehmainen, T. & Nissinen, I. & Eronen, R. & Suorsa, M. (1992). *Suomen kielen perussanakirja*, toinen osa L-R. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 55. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ito, Y. (1995). Strategic goals of quality costing in Japanese companies. *Management Accounting Research*, 6, 383–397.
- Ittner, C. D. & Larcker, D. F. (1997). Quality strategy, strategic control systems, and organizational performance. *Accounting, Organizations and Society*, 22 (3/4), 293–314.
- Juran, J.M. (toim.) (1951). *Juran's Quality Control Handbook*. New York: The McGraw Hill.

- Juran, J. M. (2010). Quality improvement: creating breakthroughs in performance. Teoksessa J.M. Juran & J.A. De Feo (toim.) *Juran's Quality Handbook. The Complete Guide to Performance Excellence*. Sixth Edition. New York: McGraw-Hill, 137–194.
- Juran, J. M. & De Feo, J. A. (2010). Attaining superior results through quality. Teoksessa J.M. Juran & J.A. De Feo (toim.) *Juran's Quality Handbook. The Complete Guide to Performance Excellence*. Sixth Edition. New York: McGraw-Hill, 3–40.
- Kotler, P. & Keller, K. L. (2012). *Marketing Management*. 14th edition. Edinburg Gate: Pearson Education.
- Lehtinen, J.R. (1986). *Palvelujen laatupainotteinen markkinointi*. Espoo: Weilin+Göös.
- Lehtinen, U. & Niinimäki, S. (2005). *Asiantuntijapalvelut: tuotteistaminen ja markkinoinnin suunnittelu*. Helsinki: WSOY.
- Lillrank, P. M. (1988). Quality and continuous improvement: the organizational and strategic significance of Japanese quality control circles. *Hallinnon Tutkimus*, 4, 241–251.
- Lumijärvi, I. (1996). *Mitä on laatu sairaanhoitopalveluissa? Vertailututkimus sairaalan henkilöstöryhmien ja potilaiden priorisoimista hoidon laatutekijöistä: esimerkkinä Pietarsaaren sairaala*. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia: 207, Vaasa.
- Moir, P. W. (1990). *Laatu tulostekijänä. Teollisen eloonjäämisen perusedellytykset*. Alkuperäinen englanninkielinen teos: Profit by Quality. The essentials of industrial survival. Helsinki: Rastor Julkaisut.
- Neilimo, K. & Näsi, J. (1980). *Nomoteettinen tutkimusote ja suomalainen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismin soveltamisesta*. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 12. Tampere.
- Neilimo, K. & Uusi-Rauva, E. (2009). *Johdon laskentatoimi*. Helsinki: Business Edita.
- Nurmi, T. (1998). *Uusi suomen kielen sanakirja*. Jyväskylä: Gummerus.
- Näsi, J. (1980). *Ajatuksia käsiteanalyysistä ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä*. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 11. Tampere.
- Oulasvirta, L. (1992). Palvelun laadusta julkisella sektorilla. *Hallinnon Tutkimus*, 2, 86–93.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (1995). Defining Quality. Teoksessa C. Pollit & G. Bouckaert (toim.) *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. London: Sage Publications.
- Puusa, A. (2008). Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. *Premissi*, 4, 36–43.
- Random House Webster's College Dictionary* (1998). New York: Random House.

- Rose, J. M. & Mazza, C. R. & Norman, C. S. & Rose, A. M. (2013). The influence of director ownership and board discussion transparency on financial reporting quality. *Accounting, Organizations and Society*, 38, 5, 397–405.
- Santalainen, T. (1997). *Development of Quality-Oriented Management Ideology. A Longitudinal Case Study on the Permeation of Quality Ideology in Two Finnish Family-Owned Manufacturing Companies*. Jyväskylä Studies in Computer Science, Economics and Statistics 37. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.
- Sippola, K. (2008). *Two Case Studies on Real Time Quality Cost Measurement in Software Business*. Acta Universitatis Ouluensis, Oeconomica, G36. University of Oulu.
- Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n www-sivusto (a). *ISO 9000 Laadunhallinta*. <http://www.sfs.fi/iso9000>. 15.9.2014.
- Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n www-sivusto (b). *Standardi on ratkaisu yleiseen ongelmaan*. http://www.sfs.fi/julkaisut_ja_palvelut/standardi_tutuksi. 15.9.2014.
- Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n www-sivusto (c) *Standardien laadinta on kaikille avointa, vapaaehtoista, konsensusperustaista työtä*. http://www.sfs.fi/standardien_laadinta. 15.9.2014.
- Takala, T. & Lämsä, A.-M. (2001). Tulkitseva käsitetutkimus organisaatio- ja johtamistutkimuksessa tutkimusmetodologisena vaihtoehtona. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*, 3, 371–390.
- Tanninen, K. (2008). *Diffusion of Administrative Innovation: TQM Implementation and Effectiveness in a Global Organization*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 304. Lappeenranta: Lappeenranta University of Technology.
- Young, S.M. (1992). A framework for successful adoption and performance of Japanese Manufacturing Practices in the United States. *Academy of Management Review*, 17, 4, 677–700.
- Zeithaml, V. A. & Parasuraman, A. & Berry, L. L. (1990). *Delivering Quality Service. Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.

Älykkäiden julkisorganisaatioiden aika

Petri Virtanen & Jari Stenvall

Johdanto

Tarkastelemme tässä artikkelissa sitä, mitä julkisten organisaatioiden älykkyys on ja millaista on älykkäiden julkisten organisaatioiden johtaminen. Analyysimme perustuu tutkimustyöhömme, jota olemme tähän tematiikkaan liittyen tehneet jo pari vuotta ja jonka puitteissa olemme kirjoittaneet jo aiemmin artikkelimuotoista tekstejä (Virtanen et al. 2013; Virtanen & Stenvall 2014a ja 2014b) ja julkaisseet suomenkielisen yleisesityksen *Älykäs julkinen organisaatio* (Virtanen & Stenvall 2014c).

Organisatorisen älykkyuden teoreettinen tausta löytyy systeemiteoreettisesta ajattelusta. Tämä on tässä yhteydessä perusteltu ilmaisu, koska on kyseenalaista puhua yksittäisestä systeemiteoriasta. Parhaimmillaan kyse on näet monivaihteisesta teoreettisesta ajattelusta, joka koskee organisaatiosysteemejä, organisaatioita avoimina systeeminä, modernia systeemiteoreettista ajattelua ja oppivaa organisaatiota (näistä lähestymistavoista ks. esim. Checkland 1980 ja 1985; Flood 2010; Flood & Ulrich 1990; Kast & Rosenzweig 1972; Senge 1990; Senge & Sterman 1992; Vancouver 1996).

Marchin (2010, 7–8) näkemyksen mukaan organisaation älykkyyttä on kahdentyyppistä. Ensinnäkin se voi olla tehokasta sopeutumista sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön. Tällaista älykkyyttä voidaan kutsua *sopeutuvaksi älykkyudeksi*. Toinen älykkyuden tyyppi on kyky tulkita todellisuutta tar-

koituksenmukaisella tavalla. Nimeämme tällaisen älykkyyden *tulkinnalliseksi älykkyydeksi*. Älykäs organisaatio tiedostaa ja havainnoi omaa tilannettaan pyrkien esimerkiksi saamaan realistisen käsityksen siitä, miksi omassa organisaatiossa tietynlainen palvelujen kehittäminen toimii tai ei toimi.

Miksi sitten organisaatioiden tulisi olla älykkäitä? Sen tavoittelulle löytyy tutkimuskirjallisuudesta useita perusteluja. Älykkäät organisaatiot esimerkiksi pärjäävät muita paremmin saaden aikaan hyviä tuloksia (esim. Pfeffer 1994; Matheson & Matheson 2001). Niillä on kyky vaikuttaa ympäristöönsä ja tuottaa laaja-alaista yhteiskunnallista hyvää (Schwaninger 2001, 138–139). On siis helppo uskoa, että myös julkisen hallinnon organisatoriselle älykkyydelle on kysyntää.

On silti mahdollista ajatella, ettei organisaatioiden älykkyydessä ole itsessään mitään uutta. Julkisten organisaatioiden – kuten muidenkin organisaatioiden – on ollut aina käytettävä tietoa, muodostettava käsitys toimintaympäristöstä ja tehtävä tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Tässä artikkelissa nostamme kuitenkin esiin sen, että aiemmasta poikkeavassa, monimutkaisessa ja epäselvässä toimintaympäristössä on ajateltava julkisten organisaatioiden älykkyydestä eri tavoin kuin aikaisemmin.

Seuraavassa perustelemme ensiksi älykkäiden organisaatioiden tarvetta. Tämän jälkeen esittelemme ne keskeiset käsitteet, joilla on merkitystä julkisorganisaatioiden älykkyyden tarkastelussa. Sen jälkeen pohdimme sitä, miten älykästä julkista organisaatiota johdetaan. Päädyimme tarkastelussamme analysoimaan älykkään organisaation kehittämisen kulttuuria. Pohdintamme perustuu kokonaisuudessaan käsitteelliseen tarkastelutapaan.

Julkisten organisaatioiden haaste – kasvava monimutkaisuus ja selkeyden puute

Julkisten organisaatioiden toimintaympäristö on muuttunut kiistatta monilla eri tavoilla. Tutkimuskirjallisuudessa yleisesti käytettynä käsitteenä muutoksesta on kompleksisuus (esimerkiksi Stacey 2006; Laitinen & Stenvall 2012). Tyypillistä kompleksisissa tilanteissa on, että organisaation tasapaino järkkyy.

Aikaisemmat toimintatavat eivät välttämättä toimi tai ymmärrys tilanteesta on puutteellinen. Kompleksiset tilanteet ovat haaste älykkyydelle, koska tarvitaan uudenlaista sopeutumista ja tulkintaa todellisuudesta. Erityisen haasteelliseksi sopeutumisen tekevät useat, kompleksisuuteen liittyvät epävarmuustekijät. Tällaisia ovat julkisten organisaatioiden älykkyyden näkökulmasta varsinkin tietoon liittyvä epävarmuus, ilmiöiden monimutkaisuus, ilmiöiden epäselvyys ja nimeämisen vaikeus sekä ilmiöiden monitulkintaisuus (tähän liittyvästä organisaatioteoreettisesta keskustelusta ks. esim. Tsoukas 2005).

1. **Tietoon liittyvä epävarmuus** on organisaatioille vähintäänkin kolmitasoinen ongelma: Ensinnäkin tietoa voi puuttua tai sitten sitä voi olla liikaa. Toiseksi tieto voi olla ajantasaista tai vanhentunutta. Kolmanneksi tieto koskea pelkästään nykyhetkeä, vaikka tarvittaisiin tietoa tulevaisuudesta.
2. **Ilmiöiden monimutkaisuus** tarkoittaa, että asioiden keskinäiset suhteet eivät ole selviä eivätkä asiat noudata organisaatioiden rajoja. Tämä liittyy erityisesti siihen, miten hankalaa on todentaa julkisten organisaatioiden vaikutukset – myös ne, jotka on saatu aikaan mutta joita ei alun perin ole asetettu toiminnan tavoitteiksi (niin sanotut ei-aiotut vaikutukset; tästä keskustelusta ks. esim. Virtanen 2007).
3. **Ilmiöiden epäselvyys** tai nimeämisen vaikeus on sitä, että joitakin yhteiskunnan ilmiöitä on vaikea nimetä, tulkitsemisesta puhumattakaan. Voi olla epäselvää jopa siitä, millä hallinnon tasoilla – ylikansallisesti, valtionhallinnossa, aluehallinnossa tai paikallishallinnossa – ilkeitä ongelmia ratkotaan ja missä kehitetään toimivimmat keinot niiden vaikutusten vähentämiseen tai eliminoimiseen kokonaan.
4. **Ilmiöiden monitulkintaisuus** tarkoittaa, että samoistakin asioista voi olla useita erilaisia käsityksiä. julkisessa hallinnossa monitulkintaisuutta aiheuttavat esimerkiksi hallinnon sisäiset intressierot ja ennen muuta poliittiset keskustelut, kamppailut ja intressien muotoilu. Yhteiskunnallisia ja julkisten organisaatioiden käsittelemiä asioita voidaan tulkita monin eri tavoin, erilaisten linssien läpi.

Argumenttimme on, että jatkuvasti uudistuvassa ja kehittyvässä toimintaympäristössä joudutaan älykkyyden näkökulmasta jatkuvasti pohtimaan niin so-

peutumista kuin tekemään uudelleen tulkintoja tilanteesta (tästä esim. Stacey 2010). Uusissa tilanteissa käsiteltävissä asioissa juuri tietoon liittyvä epävarmuus, ilmiöiden epäselvyys, monimutkaisuus ja monitulkintaisuus tekevät sopeutumisesta ja tilanteiden tulkitsemisesta vaikeata. Siksi julkisissa organisaatioissa joudutaan miettimään jatkuvasti, minkälaiset toimintatavat ja piirteet ovat tarkoituksenmukaisia kompleksisuutta kohdattaessa.

Älykkään organisaation käsitteet

Julkisten organisaatioiden uudelleen ajattelun perustana ovat ensinnäkin aiemmasta poikkeava tapa tarkastella toimintaa. Nähdäksemme julkisen organisaation älykkyyden tarkastelu ja arviointi edellyttää kaikkiaan seitsemän käsitteen käyttöönottoa. Nämä käsitteet ovat *systemisyys*, *asiakaslähtöisyys*, *dynaamisuus*, *kokonaisvaltainen tila*, *avoimuus*, *kumppanuus* ja *päätöksenteko*.

Systemisyys. Organisaatio on systeeminen järjestelmä: se muodostuu erillisistä osista, jotka kytkeytyvät toiminnallisesti paitsi toisiinsa myös organisaation ulkopuoliseen maailmaan. Organisaation ajattelemisen systeeminä on seurausta organisaatorakenteiden ja organisaatioissa vallitsevien vuorovaikutus- ja valtasuhteiden kompleksisuudesta. Tästä seuraa, että valta on organisaatioissa hajallaan (Lukes 2012). Erityisesti julkisia organisaatioita tarkasteltaessa huomiota tulee kiinnittää päätöksenteon prosessiin sekä siihen, miten poliittista ja hallinnon agendaa kontrolloidaan. Tämä auttaa paljastamaan sen, mitä faktisia asioita ja potentiaalisia asioita päätöksentekoagendalla kulloinkin on ja mitä asioita erilaisilla päätöksentekoareenoilla on vireillä, ketkä päätöksentekoon osallistuvat, millaisia havaittavissa olevia ja piileviä konflikteja organisaatioissa esiintyy, millaisia intressejä edistetään, ja niin edelleen.

Organisaation systeemisyyden tutkimukseen on viimeisten parinkymmenen vuoden aikana tuonut oman väkevän mausteensa politiikan tutkimuksen ja sosiologian alalla kehitetty verkostanalyysi. Organisaatiot eivät olekaan hierarkkisia ”laatikostoja”, vaan niiden osat yhdistyvät toisiinsa verkostomaisesti ja mikä tärkeintä – organisaatiot kehittyvät prosessuaalisesti, temporaalisesti, toimintaympäristökontekstiinsa koko ajan mukautuen (Hernes 2014). Verkostojen tutkimus on tarjonnut kokonaan uuden tavan ymmärtää sitä,

mitä organisaatioissa todella tapahtuu, miten organisaation osat kytkeytyvät toisiinsa ja vaikkapa sitä, kuinka merkittävä rooli yksittäisillä ihmisillä on organisaatioverkostojen yhteen nivojina ja ”kutojina”.

Asiakaslähtöisyys. Julkisen hallinnon piirissä on 20–30 viime vuoden aikana tapa ajatella kansalaisista radikaalisti muuttunut. He ovat – kärjistäen – tulleet hallintoalalaisista palvelujen käyttäjiksi, samalla kun julkinen palvelutuotanto on muuttunut asiakaskeskeisestä asiakaslähtöiseksi. Asiakaskeskeisyys tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että julkinen hallinto ja julkisen hallinnon toimijat määrittävät palvelujen käyttäjän näkökulman omista lähtökohdistaan. Tuloksena on ollut skeema, jossa julkiset toimijat sulkevat palvelun käyttäjän sisäänsä määrittäen itse tämän palvelutarpeen. Asiakaslähtöisyys taas tarkoittaa, että palvelujen käyttäjille avataan ovi palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Näin käyttäjät pääsevät ulos asiakaskeskeisyyden ”määrittelykehästä” ja saavat osallistua aidosti palvelujen uudistamiseen.

Dynaamisuus. Organisaation dynaamisuus viittaa siihen, kuinka nopeasti ja aktiivisesti organisaatio uudistuu ja muuttuu. Dynaamisuus näkyy ajan käyttämisessä: toteutuakseen organisaatiossa jotkin asiat vaativat eri tavalla aikaa. Dynaamisuuden voi aistia myös kokemuksellisesti: riippumatta muutosprosessien vaatimasta absoluuttisesta ajasta muutospäätökset voivat olla dynaamisia tai eivät.

Dynaamisuus voidaan jakaa kahteen tyyppiin: revoluutioon ja evoluutioon. Revoluutiolla tarkoitetaan lyhyessä ajassa toteutettua laaja-alaista muutosta, sitä, että organisaation toimintaideaa tai toiminnallisia edellytyksiä muutetaan nopeasti ja kertaheitolla. Evoluutiivinen kehitys taas viittaa hitaampaan, inkrementaaliin eli vähittäiseen muutokseen, joka toteutetaan hitaasti kypsyttellen.

Huomionarvoista on, ettei valinta revoluution ja evoluution välillä ole normatiivinen kysymys – kumpikaan muutosmalleista ei siis ole lähtökohtaisesti toista parempi tai huonompi – vaan kyse on tarkoituksenmukaisuudesta. Jotkin asiat kypsyvät hitaasti, ja sellaisille muutosprosesseille täytyy antaa aikaa. Joskus taas kannattaa edetä nopeasti, koska muutos on esimerkiksi ulkoisten paineiden takia vietävä nopeasti läpi. Organisaatiokulttuuri säätelee pitkälti sitä, kummalla tavalla muutokset tehdään.

Kokonaisvaltainen tila. Organisaatioita on ollut tapana ajatella fyysisinä tiloina – organisaatiokaavion paikkoina ja fyysisinä toimitiloina (virasto- tai tehdasrakennuksina). Postmoderni, konstruktivistinen organisaatioajattelu (esim. Czarniawska 2005) katsoo tilaa kuitenkin toisin silmin: organisaation kokonaisvaltainen tila koostuu kyllä fyysisistä elementeistä, mutta se on myös henkinen ja virtuaalinen tila. Siksi organisaatio on yhtäältä formaali ja toisaalta informaalinen toimijoiden verkosto. Näin ollen organisaatiossa toimimiseen vaikuttaa huomattavasti se, millainen tunnelma ja luottamus siellä vallitsevat.

Avoimuus. Julkisia organisaatioita on uudistettu avoimuuden hengessä. On tietysti olemassa julkisia organisaatioita, joiden tehtävät eivät ole julkisia (Suojelupoliisi, Puolustusvoimien sotilastiedustelu), mutta pääsääntöisesti julkiset organisaatiot toimivat yhteiskunnassa avoimesti, mihin niitä velvoittaa muun muassa julkisuuslainsäädäntö. Avoimuudelle luo perustan se, että julkisia organisaatioita rahoitetaan verovaroin. Näin ollen ei ole yhdentekevää, miten julkiset organisaatiot tehtävänsä suorittavat. Ne ovat tilivelvollisia toimistaan, ja toimia kontrolloidaan paitsi julkisuuden ja tiedotusvälineiden avulla myös demokraattisen kontrollin keinoin. Kontrollimekanismeja niin valtionhallinnossa kuin kuntasektorilla ovat muun muassa edustuksellisen demokratian kautta valitut päätöksentekuelimet ja päättäjät, virkakoneiston sisäinen toiminnanohjaus ja tulosoheutus sekä valvontaviranomaisten suorittama tuloksellisuustarkastus. Nykyisin myöskään tiedotusvälineiden ja sosiaalisen median merkitystä ei voi aliarvioida; kansalaiset ja palvelujen käyttäjät käyttävät niitä aktiivisesti hallintokoneistoon ja päätöksentekijöihin vaikuttamiseksi.

Kumppanuus. Julkiset organisaatiot toimivat ympäröivän yhteiskunnan ja muiden organisaatioiden kumppaneina. Kumppanuus on tärkeää myös organisaatioiden sisäisessä yhteistoiminnassa. Merkittävä muutos viimeksi kuluneiden sadan vuoden aikana on ollut siirtymä julkisesta kontrollista kohti epäselvempiä, rajoiltaan vaikeasti hahmotettavia ja vaikeammin määriteltäviä kontrollin muotoja. Tieteellisen liikkeenjohdon aikoihin työntekijöiden yksityiskohtaisella valvomisella pidettiin huoli siitä, että tuotantolaitoksissa tehtävä työ oli tuottavaa, tehokasta ja taloudellista. Nykyään puhutaan organisaatioiden toiminnanohjauksesta, jolla viitataan organisaatiosta riippuen varsin

erilaisiin kysymyksiin. Joissakin organisaatioissa toiminnanohjausta tehdään tasapainoisen tuloskortin muotoon tehdyn tulosohtausmallin avulla, joissakin toisissa taas vannotaan erilaisten laatujärjestelmien nimiin. Kumppanuus on ulkoisen ja sisäisen koheesion kannalta olennaista edistäen organisaation älykkyyttä monin eri tavoin. Se liittyy edellä käsiteltyyn avoimuuden periaatteeeseen, koska siinä on kyse myös tietovirroista ja organisatorisesta oppimisesta.

Päätöksenteko. Julkisten organisaatioiden päätöksenteko on näennäisen monimutkainen prosessi. Monimutkaisuus voi liittyä ensinnäkin toimijoihin: julkisissa organisaatioissa päätöksiä tekevät edustuksellisen demokratian mukaan päätöksentekijöiksi valitut toimijat (kansanedustajat, kunnanvaltuutetut, lautakuntien päätöksentekijät), virkamiesjohto heille annettujen päätöksentekovaltuuksien rajoissa, ja viime kädessä yksittäinen työntekijä.

Päätöksentekoa tarkasteltaessa törmätään heti kriittisiin kysymyksiin: minkä tiedon varassa päätöksiä tehdään, miksi älykkäät ihmiset tekevät joissain tilanteissa järjettömiä ja vääriä ratkaisuja, miten päätöksentekoprosessissa hyödynnetään luovuutta, miten asiantuntijuus liittyy päätösten tekemiseen ja miten organisaatioissa ratkaistaan ongelmia? Onkin syytä pohtia ensin lyhyesti sitä, mitä päätöksentekoon sisältyy ja millaisesta prosessista siinä oikeastaan on kysymys.

Päätöksentekoteoriaa tutkinut taloustieteen nobelisti Daniel Kahneman (2011) kirjoittaa, että päätöksentekoon kuuluva kyseenalaistaminen on tärkeätä jokaisessa sellaisessakin tilanteessa, jossa päätöksenteko on näennäisesti helppoa eikä lähtökohtaisesti ole mitään syytä epäillä päätöksenteon taustalla olevien tosiasioiden oikeellisuutta. Hän (mt., 6–7) esittää, että omien päätelmien kyseenalaistaminen kannattaa aina ja muiden mielipiteistä voi aina olla hyötyä. Helposti nimittäin ajatellaan, että ihmiset ovat rationaalisia ja toimivat loogisesti; poikkeamat rationaalisuudesta se selitti lähinnä erilaisten tunteiden vaikutuksen lopputulokseksi. Kahneman alleviivaa sitä, etteivät sellaiset tunteet kuin viha, rakkaus, sympatia ja vastavuoroisuus selitä näitä poikkeamia. Kahnemanin (ja itse asiassa myös hänen kirjoittajatoverinsa Amos Tverskyn) tutkimustulokset haastoivat oikeastaan jo 1960- ja 1970-luvuilla tämän näkemysväitettä, että poikkeamat rationaalisuudesta selittyvät ennemmin

kognitiivisilla, systemaattisilla päättelyvirheillä kuin emotionaalisilla tekijöillä.

Edellä listatuilla ja lyhyesti avatuilla käsitteillä voidaan tarkastella julkisorganisaatioiden älykkyyttä. Ne ovat tärkeitä etappeja pohdittaessa sitä, miten älykkyyttä voidaan julkisorganisaatioissa johtaa erityisesti kompleksisissa tilanteissa. Tarkastelemme seuraavassa muutosprosessin dynamiikkaa ja sitä, millaisia lähestymistapoja tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan nähdä liittyvän organisatoriseen älykkyyteen. Uskomme, että nimenomaan muutosten johtaminen on keskeinen johtamisen kysymys tarkasteltaessa älykkäiden julkisorganisaatioiden johtamiseen liittyviä toimintatapoja.

Älykkään julkisorganisaation muutoskapasiteetti ja vahvuuksien johtaminen

Julkisen organisaation osaamista voi katsoa sekä organisatorisesta että yksilöllisestä näkökulmasta. Yhtäältä organisaation osaaminen on yksittäisten työntekijöiden osaamisen summa. Toisaalta on kyse siitä, millaisia osaamisvaatimuksia organisaatiolla on suhteessa sen toimintastrategiaan, miten ne on määritelty, miten niitä painotetaan ja miten yksilöiden kulloinkin osaaminen vastaa organisaation itselleen asettamia osaamisvaatimuksia.

Osaaminen on organisaation *muutoskapasiteetin* ilmenemismuoto; muutoskapasiteetti viime kädessä ratkaisee sen, miten organisaatio uudistuu, kehittyy ja saavuttaa seuraavan kehitysasteensa. Muutoskapasiteetilla tarkoitamme kykyä toteuttaa muutoksia niin, että saavutetaan haluttu lopputulos. Määritelmässä on avainasemassa ilmaus ”haluttu lopputulos”: muutoskapasiteettia tulee tarkastella suhteessa intentionaaliseen, tavoitteelliseen toimintaan.

Muutoskapasiteettia on mahdollista ymmärtää kysymällä ensin, mitä johdetaan, ja toiseksi, miten johdetaan ja millä tavalla muutosta viedään eteenpäin. Konkreettisesti tämä viittaa muun muassa siihen, millaista projektijohtamisen osaamista organisaatiossa on. Kun kysymykset esitetään näin pelkistettyinä, tiedostetaan toivottavasti muutoskapasiteetin perusolemus. Osaamisen lisäksi olennaista kapasiteetissa on johtaminen; erityisen tärkeätä on muutosproses-

sin eteenpäinvienti. Muutosprosessi testaa ja luo älykästä organisaatiota. Yksinkertaisten: älykkäällä julkisella organisaatiolla on muutoskapasiteettia, ja vähemmän älykkäillä ei. Älykäs organisaatio siis pystyy tarvittaessa tekemään uudistamisratkaisut ja viemään muutosprosessia eteenpäin älykkyyttä hyödyntäen ja luoden.

Jokaisessa organisaatiossa muutos täytyy tietenkin *prosessoida*. Prosessointi ei ole tässä projektionnin synonyymi, vaikka projektit toki ovat osa prosessia. Prosessointi tarkoittaa, että organisaatiossa tiedetään muutoksen tarpeellisuus, käydään läpi muutokseen johtaneita syitä ja keskustellaan siitä, miten muutos toteutetaan ja miten siihen pitää itse kunkin varautua.

Perinteisesti on ajateltu, että muutos etenee organisaatiossa dynaamisena prosessina ja että muutoksen idea ja toteutusmalli ikään kuin valutetaan organisaatiossa ylhäältä alas (esim. Hamel & Breen 2007; Hamel 2012; Kotter 1995; Kotter & Cohen 2002). Organisaatiomuutokset ovat kuitenkin tällaista ajattelua paljon monimutkaisempia niin kuin omien tutkimushankkeidemme näkökulmasta on käynyt ilmi (esim. Juuti & Virtanen 2009; Stenvall & Virtanen 2007).

Älykkään organisaation muutoskapasiteetti liittyy luovuuteen ja jatkuvaan innovaatiokykyyn. Innovaatiokyky tarkoittaakin sitä, että kyetään aikaansaamaan ja tuottamaan kekseliäitä ratkaisuja. Tämä edellyttää sitä, että muutoksissa on aidosti tilaa uudelleen kehittämiseksi, ideoinnille ja toisin ajattelemiseksi. Muutos ei saa olla ”pelkkää puurtamista” ja ”kelloa vastaan juoksemista”. Parhaimmillaan muutoksilla vahvistetaan luovien taitojen kehittymistä ja parannetaan tehtävämotivaatiota.

Tässä kohdin on syytä palauttaa mieliin, että tunnettu päätöksenteon tutkija Herbert Simon (1979, alkuteos *Administrative Behavior* 1947) pohti paljon älykkyyttä päätöksentekotilanteissa. Hänen mielestään älykäs päätöksenteko ottaa huomioon tilanteen ja kontekstin. Tämän mukaisesti olennaista on analysoida esimerkiksi taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia tilanteita, jotka vaikuttavat päätöksenteon ehtoihin. Simonin ajattelutavan mukaan älykkyyttä on päätöksenteon kannalta aina tilanne- ja toisaalta myös aikasidonnaista.

Simoninkin ajattelun perusteella täydellinen tulevaisuuden ennustaminen on kuitenkin mahdotonta. Kun organisaatiot pyrkivät kehittämään toimin-

taansa tulevaisuutta varten, ne joutuvat toimimaan aina puutteellisen tiedon ja osaamisen varassa. Tämä asettaa merkittävän haasteen johtamiselle. Oman kokemuksemme perusteella kokeneet johtajat tiedostavat tämän. Älykkäässä organisaatiossa uskalletaan tehdä päätöksiä huolimatta siitä, ettei kaikesta välttämättä pystytä tietämäänkään kaikkea. Näin ollen päätöksiin sisältyy aina tiedon puutteen vuoksi rajoitettua rationaalisuutta, toisin sanoen intuitiivisuutta ja kykyä sietää riskejä.

Muutoskapasiteetti ja muutosten hallinta kertovat paljon älykkään julkisorganisaation kehittämiskulttuurista. Oman käsityksemme mukaan kehittämisen kulttuuri ei synny itsestään, vaan sen toimintatapoja tulee koko ajan kehittää – organisatorisen älykkyyden vahvistumiseksi.

Vahvuuksiin perustuvan kehittämisen ja johtamisen lähtökohta on eri tutkimuksissa toistuvasti todeksi osoitettu näkemys, että myönteinen, ihmisiä (työntekijöitä ja palvelujen käyttäjiä) arvostava ja positiivinen kehittäminen tuottaa huomattavasti parempia tuloksia kuin syyllistävä ja kriittinen kehittäminen tai palvelujen uudistaminen. (Ks. esim. Stenvall & Virtanen 2012.)

Kannattaa siis mieluummin kannustaa ja antaa positiivista palautetta onnistumisista kuin hakea syyllisiä tehtyihin virheisiin. Tutkimusten perusteella nimittäin tiedetään se, että kehittämishankkeissa usein epäonnistutaan joko osittain tai kokonaan. Epäonnistuminen on siis mahdollista eikä mitenkään tavatonta. Tämänkin vuoksi kannustaminen ja myönteisen palautteen antaminen on kehittämis- ja uudistamistyössä merkityksellistä ja tärkeätä. Positiivisuus kantaa pitkälle ja luo uskoa kehittämistyön onnistumiseen.

Esimerkiksi julkisten palvelujen sääntelyyn perustuva ongelmien ratkaisu saattaa olla ongelma juuri tästä näkökulmasta. Tehokasta ongelmien ratkaisua ei välttämättä takaa se, että organisaatioiden todetaan olevan ”kyvyttömiä” korjaamaan palvelujensa ongelmia ja niiden toimintaa säädellään voimakkaasti. Palveluihin liitetään hoitotakuurajoituksia, eri palvelumuotojen saatavuutta säädellään lailla ja niin edelleen. Palvelujen sääntelystä tulee tällaisesta näkökulmasta katsottuna rangaistus, joka varmistaa sen, että asiat tulevat tehdyksi.

Myönteiset kokemukset puolestaan parantavat suorituskykyä, olipa kysymys yksilöistä tai organisaatioista. Ajatuksemme on, että älykkäässä julkisessa organisaatiossa on niin paljon kunnianhimoa, että se haluaa suoriutua tehtä-

vistään hyvin ja näin ollen saada palveluistaan hyvää palautetta – siis ilman, että sitä pitää velvoittaa hyvään suoritukseen laeilla ja muilla normeilla.

Organisaatio- ja johtamistutkimuksessa vahvuuksiin perustuvan kehittämisen juuret voidaan löytää ihmishuhdekoulukunnan ajattelusta 1930-luvulta. Tällöin todettiin, että kontrolloiva ja epäluottamukseen perustuva johtaminen vähentää henkilöstön motivaatiota ja halua tehdä asioita kunnollisesti. Tätä ajattelutapaa jatkoi Douglas M. McGregor tunnetussa kirjassaan *The Human Side of Enterprise* (McGregor 1960) erottamalla y-johtamisen x-johtamisesta. Kysymys on tiivistäen siitä, että jos johto uskoo työntekijöiden kykyihin, haluan tehdä asioita kunnollisesti sekä oppimiskykyyn, saadaan toiminnassa tuloksia.

Myönteinen ajattelu on eriytynyt omaksi, niin sanotuksi positiiviseksi koulukunnaksi selvimmin johtamiskirjallisuudessa. Positiivinen psykologia on keskittynyt paljolti yksilöiden vahvuustekijöihin. On käyty keskustelua siitä, minkälaiset tekijät synnyttävät positiivista ajattelua, miten luoda positiivista kulttuuria sekä miten epäselvissä ja kompleksisissä tilanteissa kyetään ylläpitämään positiivisuutta. Positiivista ajattelua saavat aikaan esimerkiksi optimisismi, arvostaminen, anteeksiantaminen ja joustavuus.

Myönteistä kehittämisajattelua voidaan perustella monin eri tavoin. Yksi tunnettu näkökulma on se, että organisaatiot menestyvät tavoitellessaan erinomaisuutta (esim. Peters & Waterman 1982). Erinomaisuuden tavoittelu liittyy yritysmaailmassa kilpailukykyyn parantamisen, markkina-aseman kohentamiseen ja erilaisten toimintatapojen kehittämiseen johtamisessa, strategisessa suunnittelussa, henkilöstöpolitiikassa, toiminnanohjauksessa (laajasti ymmärrettynä) ja prosessien johtamisessa. Julkisten organisaatioiden lähtökohta eroaa luonnollisesti yrityksistä, koska ne eivät lähtökohtaisesti tavoittele taloudellista voittoa. Erinomaisuuden tavoittelua Suomen julkisissa organisaatioissa onkin kehitetty viime vuosikymmenten aikana paljolti laatujohtamisen nimissä.

Jotkut tutkijat ovat puolestaan painottaneet sitä, että organisaatioissa olisi tarkoituksenmukaista keskittyä niin sanottuun ydinpätevyyteen (esim. Prahalad & Hamel 1990). Se saattaa merkitä eri organisaatioissa hyvin eri asioita. Jonkin organisaation vahvuustekijä on esimerkiksi prosessi ja toisen

vahvuustekijä toimintatapa asiakkaisiin nähden. Ydinpätevyyttä on vaikea kopioida, ja se tuo organisaatioon paitsi menestymistä myös järjestystä ja eheyttä.

Vahvuuksiin perustuvaa ajattelua on nähtävissä myös muun muassa julkisen hallinnon kehittämiseen liittyvässä *capacity building* -ajattelussa. Julkisen hallinnon toiminnassa esimerkiksi avoimuutta, luotettavuutta ja korkeata etiikkaa voidaan pitää vahvuustekijöinä (esim. Fukuyama 2004). Lisäksi erityisesti 1990–2000-luvuilla vahvasti näkynyt pääoma-ajattelu perustui paljolti vahvuustekijöiden näkemiseen. Jos organisaatioissa on esimerkiksi vahvaa luottamus-pääomaa, se saa aikaan toiminnallisia tuloksia.

Kriittisesti voi ajatella, että julkinen hallinto eroaa esimerkiksi yrityksistä siinä, ettei se voi kaikilta osin valita vahvuustekijöitään, liittyivätpä ne sitten sisältöihin tai toimintatapoihin. Keinovalikoimaa rajaa muun muassa lainsäädäntö. Kuitenkin vahvuustekijöitä voidaan arvioida juuri siitä näkökulmasta, josta kohdattavia ongelmia pyritään ratkaisemaan. Jos kunnassa on esimerkiksi kyky saada asioita aikaan strategisilla prosesseilla, on tarkoituksenmukaista edistää kuntien palvelujen kehittämistä niiden kautta.

Oma arviomme on, että vaikka julkisia palveluja säännellään nykyisin paljon sekä paikallis- että valtionhallinnossa, paikallisilla ja organisaatiokohtaisilla ratkaisuilla voidaan vaikuttaa paljon siihen, millaisia palveluja organisaatio tuottaa ja miten sen maine paikallisesti ja organisaatiokohtaisesti kehittyy. Kokoavasti voidaan vetää yhteen, että organisaation uusiutuminen liittyy oppimiseen. Älykkääseen oppimiseen tarvitaan siis niin kykyä hahmottaa toimintaympäristöä nopeasti, tehdä siitä johtopäätöksiä ja viedä asioita nopeasti eteenpäin. Tässä mielessä oppiminen liittyy adaptiiviseen eli sopeutumisälykkyyteen sekä kognitiiviseen eli tilanteiden kautta hahmottuvaan älykkyyteen. Älykkäässä organisaatiossa lähestytään oppimista laaja-alaisesti. Oppimisen aikaansaamat muutokset näkyvät sekä yksilöissä että organisaatiossa. Työntekijöiden osaaminen kehittyy ja uudistuu, organisaatio saa muun muassa uudenlaisia käytäntöjä, ajattelumalleja ja lähestymistapoja.

On syytä alleviivata sitä, ettei älykkääksi julkisorganisaatioksi tulla hetkessä. Kyse on uudistumisesta ja muutoksesta, jotka eivät merkitse automaattisesti samaa, kuten Nils Brunsson (2009, 6–7) on osuvasti huomauttanut. Organisaatiot voivat käydä läpi erilaisia uudistuksia niinkin, että niiden muoto tai

edes toimintamallit eivät välttämättä radikaalisti muutu. Tämä hyvä havainto asettaa perspektiiviin myös älykkään organisaation muotoutumisen. Organisaation muuttaminen älykkääksi vaatii aikaa ja systemaattista kehittämistä. Oletuksemme on, että muutos ei välttämättä edes näy ja tunnu kovin yksiselitteisesti. Kyse on samanlaisesta ilmiöstä kuin organisaation kulttuurimuutos – sekini vaatii aikaa eikä välttämättä sinänsä näytä kovin järjestyttävältä. Organisaation toiminnan uudistaminen on rationaalinen tavoite: kukapa tahoiisi jämähtää paikalleen tai taantua?

Loppupäätelmä – julkisen hallinnon edelleen keskeneräinen maailma

Yksittäisen julkisorganisaation älykkyys on tärkeä asia. Vielä tärkeämpää on, että koko julkinen hallinto siirtyisi asteittain kohti älykkäämpiä toimintamalleja. Tässä artikkelissa olemme pohtineet sitä, miten julkisten organisaatioiden toiminnan tulisi kehittyä kohti älykkyyttä. Siihen voidaan pyrkiä paitsi organisaatioiden oman toiminnan kehittämällä myös kiinnittämällä huomiota siihen, minkälaiset toimintatavat koko julkisella sektorilla voisivat edistää julkisten organisaatioiden älykkyyttä. Olemme korostaneet, että uudenlaista älykkyyttä tarvitaan kompleksisessa toimintaympäristössä.

Katsomme julkisten organisaatioiden älykkyysasteen koskevan myös organisaatioiden tutkimiseen keskittyviä tutkijayhteisöjä niin korkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa kuin kaupallisiin perustein toimivissa tutkimusyrityksissä. Niiden tulisi pyrkiä entistä voimakkaammin suuntautumaan pragmaattiseen, käytäntölähtöiseen ajattelutapaan.

Robottiikka tekee tuloaan palvelukonsepteihin, ja samaa voi tietysti sanoa palvelujen digitalisoitumisesta. Ihmiset eivät robotiikan tulemisesta huolimatta häviä kuitenkaan minnekään, joten osaavat ihmiset ja heidän keskinäinen vuorovaikutuksensa ovat myös tulevaisuudessa älykkään organisaation keskeisin voimavara. Koska ihmiset ovat tärkeitä, ei ole yhdentekevää miten heitä julkisorganisaatioiden työyhteisöissä kohdellaan. Kontrollin ja valvonnan sijaan työyhteisön toimivuutta säädellään yhä enemmän motivoimalla ja kannusta-

malla. Tulevina vuosina julkisen hallinnon organisaatioissa strategisen henkilöstöjohtamisen sisällöt painottuvat entisestään osaamisen johtamiseen, työssä jaksamiseen, innovatiivisuuteen, työiloon, motivaatioperustaan ja työyhteisön yhteishenkeen.

Olennaista on myös ymmärtää, että älykkäät organisaatiot toimivat avoimuuden periaatteella ja ottavat huomioon toimintaympäristön kehityksen vaatimukset. Vaikka julkisella toiminnalla on luonteeltaan pysyviä arvoja ja toimintoja, tekemisen ehdot ja ympäristö muuttuvat jatkuvasti. Älykkyyttä on pysyä tässä kehityksessä mukana.

Lähteet

- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford: Oxford University Press.
- Catino, M. (2013). *Organizational Myopia. Problems of Rationality and Foresight in Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Checkland, P. (1980). The Systems Movement and the "Failure" of Management Science. *Cybernetics and Systems*, Vol. 11, No. 4, 317–324.
- Checkland, P. (1985). From Optimizing to Learning. A Development of Systems Thinking for the 1990s. *The Journal of the Operational Research*, Vol 36, No. 9, 757–767.
- Czarniawska, B. (2005). *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Flood, R. L. (2010). The Relationship Between 'Systems Thinking' to Action Research. *Systematic Practice and Action Research*, Vol. 23, No. 4, 269–284.
- Flood, R.L. & Ulrich, W. (1990). Testament to Conversations on Critical Systems Thinking Between Two Systems Practitioners. *Systems Practice*, Vol 3, No. 1, 7–29.
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. United States: Cornell University Press.
- Hamel, G. (2012). *What Matters Now. How to Win in a World of Relentless Change, Ferocious Competition, and Unstoppable Innovation?* San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hamel, G. & Breen, B. (2007). *The Future of Management*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Press.
- Hernes, T. (2014). *A Process Theory of Organisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Juuti, P. & Virtanen, P. (2009). *Organisaatiomuutos*. Helsinki: Otava.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books.

- Kast, F.E. & Rosenzweig, J.E. (1972). General Systems Theory: Applications for Organizations and Management. *Academy of Management Journal*, Vol. 15, No. 4, 447–465.
- Kotter, J. P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59–67.
- Kotter, J. P. & Cohen, D. S. (2002). *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change their Organizations*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Press.
- Laitinen, I. & Stenvall, J. (2012). Ihminen ja vuorovaikutus muutoksessa – kompleksisuus ja muutosten hallinta. Teoksessa S. Syväjärvi & J. Perttula (toim.) *Johtamisen psykologia. Ihmisten johtaminen muuttuvassa työelämässä*. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Lukes, S. (2012). Power: A Radical View. Teoksessa C. Calhoun ym. (toim.) *Contemporary Sociological Theory*. London: Wiley & Blackwell, 266–276. (Alkuperäisteos vuodelta 2005.)
- Matheson, D. & Matheson J. E. (2001). Smart Organizations Perform Better. *Research & Technology Management*, July–August 2001, 49–54.
- McGregor, D. (2005). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill. (Alkuperäispainos vuodelta 1960.)
- Peters, T. J. & Waterman, R. H. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper & Row.
- Pfeffer, J. (1994). *Competitive Advantage through People: Unleashing the Power of the Work Force*. Boston: Harvard Business School Press.
- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, 68, no. 3, 79–91.
- Schwabinger, M. (2001). Intelligent Organizations: An Integrative Framework. *Systems Research and Behavioral Science* 18(2001), 137–158.
- Senge, P.M. (1997). "The Fifth Discipline". *Measuring Business Excellence*, Vol. 1, Iss: 3, 46–51.
- Senge, P.M. & Sberman, J.D. (1992). Systems Thinking and Organizational Learning: Acting Locally and Thinking Globally in the Organization of the Future. *European Journal of Operational Research*, Vol. 59, No. 1, 137–150.
- Simon, H. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Helsinki: WSOY. (Alkuperäisteos Administrative Behavior vuodelta 1947.)
- Stacey, R.D. (1996). *Complexity and Creativity in Organizations*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen*. Helsinki: Tietosanoma.

- Tsoukas, H. (2005). *Complex Knowledge. Studies in Organizational Epistemology*. Oxford: Oxford University Press.
- Vancouver, J.B. (1996). Living Systems Theory as a Paradigm for Organizational Behavior: Understanding Humans, Organizations, and Social Processes. *Systems Research & Behavioral Science*, Vol. 41, No. 3, 165–204.
- Virtanen, P. (2007). *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Porvoo: Edita.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014a). Intelligent Public Organisations and the Governance of Complex Organizational Ecosystems. Artikkelikäsikirjoitus. Ilmestyy.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014b). The Evolution of Public Services From Co-production to Co-creation and Beyond – New Public Management’s Unfinished Trajectory? *International Journal of Leadership in Public Services*, Vol. 10, No 2, 91–107.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014c). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. & Laitinen, I. (2013a). *Strategic Human Resource Management in Public Organisation*. Artikkelikäsikirjoitus. Ilmestyy.

Epilogi

Juha Vartola – uraa uurtamassa¹

Mikael Manninen & Klaus af Ursin

Henkilöhistoriaa

Kaksi ensimmäistä elinvuottani vietin Rovaniemellä mutta siitä lähtien olen asunut Tampereella. Aloitin opinnot Tampereen yliopistossa vuonna 1967. Myös arkkitehtiura, Sibelius-Akatemia ja oikeustieteellinen tiedekunta kiinnostivat, mutta hain lopulta kuitenkin tänne. Valmistuin kandidaatiksi vuonna 1970. Siihen aikaan lopullinen opiskeluala valittiin vasta cum laude -vaiheessa (aineopintojen vaiheessa). Itseäni kiinnostivat eniten julkishallinto ja sosiologia, joista kummastakin suoritin laudaturin (syventävät opinnot). Valmistumisen jälkeen olin vuoden verran tutkijana Kansalaiskasvatuksen keskuksessa. Kiinnostus yliopisto-uraa kohtaan oli kuitenkin herännyt jo opiskeluaikoina, joten hain vuonna 1971 julkishallinnon assistentin paikkaa ja minut valittiin. Valmistuin lisensiaatiksi vuonna 1973 ja tohtoriksi väitettiin 1979. Kiinnostus tähän tutkimusalaan ja ylipäätään siihen miten maailma toimii, edesauttoivat tälle uralle lähtöä. Yliopistomaailmassa minua viehätti myös tutkimuksen ja opetuksen vapaus sekä aika suuret mahdollisuudet säädellä omaa toimintaansa.

Osittain lapsuuden kodin perintönä koen sen, että jo nuorena olin kiinnostunut yhteiskunnallisista asioista. Käydessäni Tampereen yhteiskoulua osallistuin yhteiskunnalliseen kerhoon. Olin myös kova lukemaan pienestä saakka.

1 Perustuu haastatteluun, joka tehtiin maaliskuussa 2014. Haastattelija oli hallintotieteen opiskelija Mikael Manninen. Tekstin ovat muokanneet hän ja Klaus af Ursin.

Ehkä nämä vaikuttivat siihen, että lopulta ajauduin tämän tieteenalan pariin ja tälle uralle.

Oma opiskeluaika

1960-luvulla oli kunnia-asia olla mukana erilaisissa yhdistyksissä, ja niiden vuosikokousten osallistujamäärät olivat korkeita. Olin silloin Staabi ry:n puheenjohtajana yhden kauden. Yhdistystoiminta oli tärkeä väylä oppia toimimaan muiden kanssa ja päästä perille millaista päätöksenteko on luonteeltaan eri yhteyksissä. Olin mukana myös Hallintotieteiden kandidaatit ry:ssä, joka pyrki markkinoimaan hallintotieteitä koska ala oli silloin vielä nuori. Kaiken kaikkiaan opiskelijaelämä oli hyvin aktiivista, ja siltä ajalta on jäänyt monia hyviä ystäviä.

Mikä on ollut urallasi haastavinta ja mikä palkitsevinta?

Palkitsevinta opetuksen kannalta on kun näkee opiskelijoiden oppimisprosessin ja kehittymisen, sekä omasta opetuksesta saatu myönteinen palaute. Tosin täällä Suomessa näissä palautejärjestelmissä on vielä paljon kehitettävää. Tutkimustyössä palkitsevaa ovat onnistumiset tutkimushankkeissa ja jos tutkimus koetaan merkittävänä lisänä jonkin suuremman kokonaisuuden ja ajattelusuuntauksen kannalta. Tutkijan uran kääntöpuolena ovat tietenkin lukuisat yrityksiensä ja erehdysten harhapolut. Hukkaan mennyt työ tuntuu välillä turhautavalta, mutta kaikei siinäkin on kysymys jonkinlaisesta oppimisesta. Toisaalta vanhaa sanontaa mukaillen voi todeta, että mitä enemmän opiskelee, sitä enemmän tajuaa miten vähän tietää. Max Weberistä hän on sanottu, että hän osoitti että maailma ei ole niin monimutkainen kuin se näyttää, vaan se on paljon monimutkaisempi.

Mitä huippubetkiä on väitöskirjojen ja gradujen ohjaajana, sekä mikä on viestisi jatko-opiskelijoille ja maisteriopiskelijoille?

Väitöskirjojen osalta on ollut ilo seurata ihmisten kehittymistä ja hyviä tuloksia sekä nähdä, että opiskelijoilla on kipinää ja sitoutumista opiskeluihin. Haluaisin korostaa hyvän yleissivistyksen merkitystä niin tieteessä kuin yhteiskunnan ja kulttuurin tuntemuksessa. Tarvitaan myös uteliasta mieltä ja

kykyä kyseenalaistaa itsestäänselvyyksiä. Moni tutkija on nykyään liian kaipa-alaisesti suuntautunut eikä ole tarpeeksi selvillä mitä muualla tapahtuu. Yliopistomaailmassa on oltava valmis itse ottamaan asioista selvää ja olemaan omatoiminen. Minulle on myös syntynyt vaikutelma, että laaja-alaisesti suuntautuneiden opiskelijoiden on ollut helpompi löytää töitä ja uudenlaisia urapolkua. Laaja-alaisuuden ja yleissivistyksen mahdollistamiseksi tarvitaan valinnanvapautta opinnoissa.

Mihin julkishallinnon tutkimus mielestäsi tiivistyy?

Tämä on mitä laajin kysymys. Kun itse opiskelin 1960-luvulla, vallalla oli vahva usko yhteiskunnan rakentamiseen ja parantamiseen. Suunnittelu oli lyönyt läpi yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana. Tavoitteena oli löytää sellaisia hallintomalleja, jotka toimivat käytännössä ja joiden avulla hallintoa oli mahdollista kehittää. Kuulostaa sangen idealistiselta. Ajattelen kuitenkin nykyäänkin, että tämän tieteenalan ydin on pyrkiä luomaan parempia organisaatioita kansalaisen, asiakkaan tai työntekijän näkökulmasta.

Miten olet kokenut tieteenalan kehittymisen vuosien varrella? Onko jokin suunta mihin haluaisit tieteenalan menevän?

Julkishallinnon/hallintotieteen kehityksessä Tampereella on ollut monia vaihteita. Alkuaikoina 1960- ja 1970-luvuilla korostui vahvasti valtionhallinto. Minunkin virkani määriteltiin siten, että opetuslana on erityisesti valtionhallinto. Sitten alettiin käsitellä kunnallishallintoa suuremmissa määrin, mikä oli aikaisemmin jätetty vähän sivuun. Olihan Tampereen yliopistossa siihen aikaan kunnallispolitiikka oppiaineena ja tieteenalana. Ajateltiin että kunnallishallinto on sen monopolia. Minun mielestäni Suomen kaltaisessa maassa julkista hallintoa pitää ajatella kokonaisuutena, joten liian jyrkkä erottelu on virheellistä.

1980-luvulla yrityshallinnolliset ajattelumallit kuten New Public Management ja managerialismi alkoivat lyödä läpi. Vanhoja, hitaita ja jäykkiä byrokraatioita haluttiin murtaa ja rakentaa tilalle enemmän yritysmäisiä organisaatioita. Managerialismin myötä johtajan valtaa korostettiin ja johtamisen välineitä lisättiin. Perinteinen virkamiehen asema alkoi heiketä. Liiketaloustieteellinen

ajattelu vaikutti julkisen hallinnon kehitykseen mm. tulosajattelun muodossa. Mielestäni sillä on ollut hyvät puolensa, kuten kustannustietoisuuden ja vastuun lisääntyminen. Toisaalta siinä on menty liiallisuuksiin, koska julkisten tehtävien hoitaminen on pohjimmiltaan erityislaatuista. Julkisen organisaation johtaminen on loppujen lopuksi varsin erilaista kuin yrityksen johtaminen. Esim. jos johtaa kokonaista hallinnon alaa kuten ministeriötä täytyy ottaa huomioon vaikuttavuus ja muu julkishallinto. Monissa julkishallinnon tehtävissä, kuten terveydenhuollossa sekä vanhusten ja vammaisten palveluissa, tulostmittausta on hankala soveltaa eikä se mittaa sitä mitä sen pitäisi mitata. Myös henkilökunnan vastuuta on vaikea osoittaa. Esim. sairaaloissa kollektiivinen vastuu ja laatuajattelu ovat lopulta paljon tärkeämpiä kuin tulosajattelu. Uskoisin, että tasapainoilua näiden kahden eri ajatussuunnan tai hallintoideologian välillä tarvitaan nykyistä enemmän. Toisaalta esim. public-private- ja partnership-periaatteilla voidaan löytää kokonaan uudentyyppisiä organisaatiomalleja, joissa pystytään ottamaan huomioon yhtäältä kustannustietoisuus ja toisaalta toiminnan vaikuttavuus.

Onko sosiologiasta tai muista tieteenaloista ollut hyötyä omassa tutkimustyössäsi?

Opiskellessani sosiologiaa siinä oli vahva organisaatioteoreettinen painotus. 60-luvun loppuun kuului myös marxilainen ajattelu. Sen vaikutus ei ollut sosiologiassa niin suuri kun on väitetty, mutta ilmiönä se oli tärkeä. Se nosti esiin sosiologian klassikkoja. Olen aika paljon harrastanut Max Weberiä. Hänet tunnetaan sosiologina, mutta hän oli alun perin lakimies toimien sittemmin taloustieteen professorina ja itse asiassa vain yhden vuoden sosiologian professorina. Hän oli hyvin monialainen. *Ja hän taisi olla myös käytännön politiikassa mukana?* Kyllä, sehän oli silloin ensimmäisen maailmansodan aikana. Hän oli aktiivinen poliittinenkin kirjoittelija. ”*Politische Schriften*” on teos, johon näitä aineksia on koottu. Hän johti sodan aikana suurta sotasairaalaan olleen monessa mukana myös politiikassa ja käytännön hallinnon kehittämässä.

Mikä sai aloittamaan byrokratian tutkijana?

Olin johtamassa ministeriötutkimusta, jonka tilasi meiltä valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Siihen aikaan oli asetettu Valtion keskushallintokomitea, ja teimme tutkimuksen valtion keskushallinnosta. Jäin pohtimaan sen komitean kautta, miksi muistaakseni 52 ehdotuksesta ei lopulta kovin monikaan toteutunut. Alkoi kiinnostaa miksi hallinto on niin jäykkää eikä se muutu. Pikkuhiljaa sitä kautta aloin tehdä väitöskirjaa, jonka nimeksi tuli ”*Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*”. Poliittisen tahdon puuttuminen näytti olevan useimpien mielestä syy siihen, ettei hallinto muutu. Sitten tietysti kysyin, että miksi poliittista tahtoa ei ole riittävästi? Aloin kiinnittää huomiota klassikkoihin ja juuri byrokratiateoriaan, koska se on asiaa käsittelevä makroteoria selvittäen millaiset asiat byrokratian tuottivat. Perehdyin myös aika laajasti Yhdysvaltalaiseen tutkimuskirjallisuuteen tästä muutoksensyystä. Jouduin syventymään Weberiin enemmän. Perehdyin teoriaan ja Weberin ajatteluun, alkaen vähitellen ymmärtää miten tärkeä rooli byrokratialla on yhteiskunnan ohjauksessa.

Suomenkin hallitukset olivat silloin keskimäärin yhden vuoden mittaisia. Vaikka virallisesti politiikka ohjaa hallintoa, aloin oivaltaa miten paljon itse byrokratia ohjasi politiikkaa. Yleensä johtavat virkamiehet kirjoittivat julkista hallintoa ja sen kehittämistä koskevat tekstit, joita poliitikot sitten puhuivat. Kun samalla poliittisesta tilanteesta johtuen hallinto oli hyvin politisoitunut, puolueet vahtivat tiukasti omia reviierejään. Todellisen muutostahdon puuttuminen kiinnosti minua. Weberin kautta avautuivat silmäni että asia olikin monimutkaisempi kuin vain poliittisen tahdon puuttuminen tai huono/taitamaton hallinnon muutoksen johtaminen. Niiden takana oli jotain enemmän. Tätä kautta ajauduin hänen hankaliin teksteihinsä, joiden kanssa hikoilin tosi kauan.

Hänen vaikutuksensa minuun oli suuri kai osittain siksi, ettei meillä ollut sosiologisesti suuntautuneita hallinnon tutkijoita siihen aikaan. Siitä ikään kuin löytyi oma alueeni. Byrokratiateoria näytti myös olevan eräänlainen perusteoria, jota luettiin kaikkialla maailmalla. Weberin teorian kautta on mahdollista ymmärtää, että julkisesta hallinnosta puhuttaessa rakenteellinen

muutos on huomattavasti monimutkaisempaa kuin niiden oppien mukaan, joissa käsitellään muutoksen johtamista yleensä.

On puhuttu jopa byrokratian kuolemasta. Miksi olet kuitenkin pysytellyt niin kauan byrokratian tutkijana?

Ensinnäkin puhe byrokratian kuolemasta on turhaa. Meilläkin on lukemattomissa julkaisuissa väitetty että olemme siirtyneet byrokratian ajasta verkostojen maailmaan. Emme ole siirtyneet. Verkostomaiset organisaatiot ovat tulleet täydentämään byrokratiaa, ja valtion perustehtäviä varten alkuaan syntyneen hallinnon osuus on huomattavasti supistunut. Mutta sittenkin byrokratia etenkin weberiläisittäin tarkasteltuna on monessa mielessä varsin hyvä hallinto. Se korostaa koulutettuja virkamiehiä, toiminnan perustumista lakiin, ja siinä pyritään kohtelemaan kansalaisia samanarvoisesti. Ajateltaessa kehittyviä maita se on monille maille enemmänkin kaukainen unelma, vaikka sitä ei byrokraatiaksi siinä yhteydessä yleensä kutsuta. Toimiva hallinto on kaikesta kankeudesta ja monasti hitaudesta huolimatta suhteellisen luotettava, suhteellisen korruptoimaton ja ennustettavissa oleva.

Millaista tulevaisuutta ennustaisit byrokratialle kehittyneissä maissa?

Byrokratia on osa modernejakin valtioita. Se on olemassa ennen kaikkea pitääkseen yhteiskunnan koossa, turvatakseen sen toiminnot. Sellaisena uskoakseni se tulee säilymään. Toki se voi monella tavalla uusiutua, parantua ja tulla joustavammaksi. Todennäköisesti sitä tullaan hyvin kauan tarvitsemaan. Tämä ei tarkoita sitä että olisin tarjoamassa byrokratiaa joka nurkkaan. Pikemminkin ajattelen sitä organisaation koossapitäjänä. Ajatellaan vaikka yliopistoa. Onhan siinä byrokraattisia piirteitä. Perushallinto huolehtii mm. tiloista ja monista muista toiminnan edellytyksistä. Se on luotettava palkanmaksaja ja sillä on monenlaisia sen kaltaisia byrokratian ominaisuuksia, joita on vaikea tai tarpeetonta muuttaa tai korjata. Tämä sana ”byrokratia” vain on sikäli ongelmallinen, että sillä on paljon eri merkityksiä. Toisaalta tuntuu hullulta puolustaa byrokratiaa jos ajatellaan vain sen kielteisiä piirteitä. Mutta weberiläisittäin ajateltuna se on tietyllä tavalla hyvin järjestynyt hallinto.

Sen kehitys on länsimaissa kestänyt satoja vuosia. Niinpä esimerkiksi kaikissa EU:n jäsenmaissa se on aivan olennainen osa julkista hallintoa.

Onko byrokratia etenkin julkisten organisaatioiden väline vai onko sillä suuri merkitys yksityisissäkin organisaatioissa?

Ei samassa merkityksessä. Kyllähän monet perusasiat, kuten hierarkkisen organisaation periaate, ovat käytössä lukemattomissa yrityksissäkin. Tietysti mitä pienempi yritys on kyseessä, sitä vähemmän byrokraattinen se on. Mutta kun organisaation koko kasvaa niin kyllä siellä tarvitaan kirjoitettuja sääntöjä, pysyviä organisaatorakenteita, henkilöistä riippumattomia rakenteita, jonkun on hoidettava talousasiat, henkilöstöasiat jne. jne. Ja sitten on erilaisia yksiköjakoon perustuvia osastoja, oli niiden nimi sitten mikä hyvänsä nykyään. Työntekijöiden on toteltava esimiehään kaikkialla. Sopii kokeilla mitä tapahtuu jos ei tottele... Tässä merkityksessä byrokratialla on suuri merkitys myös yrityksissä. Mutta lakisäateistä sääntelyä ja kaikenlaisia toiminnan esteitä on yrity maailmassa vähemmän kuin julkisessa hallinnossa.

Mitkä ovat suurimmat vaikutteesi tai esikuvasi, Max Weberin lisäksi?

Sanoisin että klassikoista Herbert Simonin elämäntyö kokonaisuutena. Hän oli hyvin monialainen, kuten kaikki isot tekijät, eikä hän pysynyt vain yhdessä karsinassa. Sitten nostaisin esiin systeemiteoreetikot ja kyberneetikot. 1960-luvulta lähtien he toivat esiin yhteyksiä ja samankaltaisuuksia mm. hallinnon tutkimuksen ja luonnontieteiden välillä. Näitä ovat vaikkapa ihmisten käyttäytyminen, ihmisen reagointi ympäristön ärsykkeisiin, sekä organisaatioiden reagoiminen ympäristöön ja muutokseen. Esimerkiksi kontingenssiteoreettiset kehittelyt toivat uuden näkökulman vanhaan ajatteluun, jossa asioita tarkasteltiin vain organisaation sisäisinä asioina.

Mikä on oman tutkimustoimintasi ydin tai mitä olet aina yrittänyt sanoa?

Korostan syvällistä ymmärrystä asioista, tervettä kriittisyyttä ja nöyryyttä. Esimerkiksi lääketieteessä ajattelu muuttuu jatkuvasti radikaalilla tavalla. Haluaisin varoittaa meillä ihmis- ja yhteiskuntatieteissä ylenmääräisestä varmuuden tunteesta. Mielestäni yhteiskuntatieteille kuuluu kriittinen ja pohtiva teh-

tävä tiedemaailmassa. Kriittinen tutkimus ei tarkoita hallinnon haukkumista, vaan sitä että nostetaan esiin ongelmien syitä ja etsitään niihin ratkaisuja. Vieroksun toisaalta ylioptimistista ja voluntaristista ajattelua, jonka mukaan kaikki olisi tehtävissä ja ratkaistavissa.

Mitä on jäänyt tutkimatta ja mihin seuraavan tutkijasukupolven pitäisi panostaa enemmän?

Paljon on vielä tutkimatta. On hyvin vahingollista, jos vanha tutkimus jätetään huomiotta. Haluaisin korostaa, että nämä tieteenalan klassikot nostivat esiin tärkeitä kysymyksiä joita on hyvä pohtia yhä. Ei maailma muutu kaikessa suhteessa niin paljon kun luullaan.

Sinut tunnetaan laajan yleissivistyksen omaavana henkilönä. Miten tämä on ilmennyt opinnoissasi ja mitä harrastuksia sinulla on?

Virallisia opintoja ajatellen en opiskellut mitenkään erityisen laajasti. Hallinnon ja sosiologian lisäksi luin hieman valtio-oppia. Historia ja kirjallisuus ovat aina kiinnostaneet minua. Jo lukioaikoina luin mm. Kafkaa, Camus'ta ja venäläisiä klassikoita. Musiikkia olen harrastanut nuoresta lähtien. Erityisesti jazz on ollut aina läheinen ja myöhemmin myös ooppera. Osaan soittaa monia instrumentteja, mutta en mitään erityisen hyvin. Tämä on monialaisen kiinnostuneisuuden kääntöpuoli. Siitä huolimatta on hyvä että on olemassa monia aloja, joista voi nauttia ja olla kiinnostunut.

Tutkit nuorisoa urasi alkupuolella. Mitä ajatuksia sinulla on nykyisestä opiskelevasta nuorisosta?

Tein Kansalaiskasvatuksen keskuksessa toimeksiantona tutkimuksen ja nuorisopoliittiset suunnitelmat Janakkalaan ja Äänekoskelle. Kuten mainittu, yhteiskunnallinen suunnittelu oli muotia siihen aikaan. Niiden pohjalta syntyi yleinen opaskirja kunnallisesta nuorisopoliittisesta suunnittelusta. Nuorison muutosta on ollut mielenkiinoista seurata. 1970-luvulla yhteiskunnallinen osallistuminen oli nuorten keskuudessa suosittua. 1980-luvulla yleinen nousukausi näkyi myös opiskelevassa nuorisossa. Mielestäni nykyään positiivista

nuorten keskuudessa ovat yksilöllisyys, rohkeus ja yritteliäisyys. Ollaan valmiita luomaan omia suuntia elämälle.

Millaisia kokemuksia sinulla on kehittyvistä maista esimerkiksi väitöskirjojen ohjaajana?

Kokemukset ovat olleet vaihtelevia. Osalla ohjattavista on ollut alkuvaiheessa puutteita esim. tilastotieteen menetelmien hallinnassa. Myös jatko-opiskelijoiden perustoimeentulon varmistaminen Suomessa on tuottanut vaikeuksia. Kehittyvistä maista tulevien on usein hyvin vaikea saada stipendejä, ja heidän on tehtävä erilaisia sivutöitä tutkimuksen ohella. Toisaalta moni jatko-opiskelija on onnistunut hyvin ja toimii esimerkiksi professorina kotimaassaan. 2000-luvun vaihteessa oli Suomen Akatemian rahoittama projekti, jossa tarkastelin kansalaisjärjestöjä lähinnä Etelä-Aasian maissa kuten Bangladeshissa ja Nepalissa. Projekti tuotti viisi väitöskirjaa ja varsin hyvätaoisiakin oli joukossa. Kansainvälistyminen on mielestäni tärkeää. Monesti se on tarkoittanut kansainvälistymistä lähinnä rikkaisiin maihin kuten Yhdysvaltoihin päin, mutta niin isosta ja vauraasta maasta ei ole houkuttelevaa tulla tänne. Kehittyvistä maista tänne sen sijaan pyritään, koska opiskelu on ilmaista.

Kansainvälisellä tasolla hallintotieteet Suomessa ovat mielestäni korkealla tasolla ja koulutusyhteistyötä on tehty esimerkiksi Afrikan maihin kuten Namibiaan ja Ugandaan sekä Vietnamiin. Hallinnon tutkimuksella olisi enemmänkin annettavaa kehittyvien maiden tutkimuksessa, mikä on jäänyt liian vähällä huomiolle valtavirrassa. Opittaisiin ymmärtämään, miten Suomi ja muu Eurooppa ovat päätyneet tiettyihin kehitysvaiheisiin. Tämän pohjalta voitaisiin myös paremmin oivaltaa miksi kehityksen käynnistäminen kehittyvissä maissa on niin vaikeaa ja tuskallista. Ns. militaristisen byrokratian vaikutukset ovat valtavat näissä maissa ja se kytkeytyy monenlaisiin korruptiomekanismeihin. Nämä tekijät ovat painava jarru kehitykselle. Kehittyvistä maista tulleet ihmiset voisivat opiskella länsimaisen byrokratian periaatteita ja siirtyä sitten opettamaan ja vaikuttamaan kotimaassaan. Tutkijoiden lisäksi olisi hyvä kouluttaa virkamiehiä näihin maihin. Tämä olisi verrattain hidasta, mutta huomattavasti tehokkaampaa, vaikuttavampaa ja edullisempaa kuin kansainvälisten konsulttifirmojen toiminta kehittyvissä maissa.

Kirjoittajat

Aarrevaara, Timo, VTT, professori, Lapin yliopisto, timo.arrevaara@ulapland.fi

Asaduzzaman, Mohammed, PhD (Adm.), Professor, Islamic University, Bangladesh, asaduzzaman.mohammed@gmail.com

Aziduzzin, Muhammad, PhD (Adm.), tutkija, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu

Engblom-Pelkkala, Kristiina, HM, KM, yliopisto-opettaja, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, kristiina.engblom-pelkkala@uta.fi

Harisalo, Risto, HT, professori emeritus, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, risto.harisalo@uta.fi

Hossain, Farhad, PhD (Adm.), Senior Lecturer, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK

Huhtanen, Raija, HT, professori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, raija.huhtanen@uta.fi

Hölttä, Seppo, YTT, professori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, seppo.holтта@uta.fi

Karppi, Ilari, HT, dosentti, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, ilari.karppi@uta.fi

Kihn, Lili, KTT, professori, yrityksen laskentatoimi, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, lili.kihn@uta.fi

Kivistö, Jussi, HT, dosentti, yliopistonlehtori, jussi.kivisto@uta.fi

Kohtamäki, Vuokko, HT, dosentti, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, vuokko.kohtamaki@uta.fi

Kuoppala, Kari, HM, tutkija, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, kari.kuoppala@uta.fi

Lumijärvi, Ismo, HT, professori emeritus, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, ismo.lumijarvi@uta.fi

Lyytinen, Anu, HT, tutkija, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, anu.lyytinen@uta.fi

Manka, Marja-Liisa, FT, YTM, dosentti, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, marja-liisa.manka@uta.fi

Manninen, Mikael, HK, opiskelija, manninen.mikael.j@student.uta.fi

Niiranen, Vuokko, HT, professori, Kuopion yliopisto, Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos, vuokko.niiranen@uef.fi

Oulasvirta, Lasse, HT, KTM, professori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, lasse.oulasvirta@uta.fi

Pekkola, Elias, HT, YTM, yliopisto-opettaja, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, elias.pekkola@uta.fi

Rannisto, Pasi-Heikki, HT, dosentti, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, pasi-heikki.rannisto@uta.fi

Sipponen, Kauko, OTT, VTK, professori emeritus, kansleri emeritus, kauko.sipponen@welho.com

Stenvall, Jari, HT, professori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, jari.stenvall@uta.fi

Talkkari, Antti, HL, lehtori emeritus, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, antti.talkkari@gmail.com

Tuurnas, Sanna, HM, tutkija, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, sanna.tuurnas@staff.uta.fi

af Ursin, Klaus, HT, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, klaus.af.ursin@uta.fi

Vakkuri, Jarmo, HT, professori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, jarmo.vakkuri@uta.fi

Viljanen, Jukka, HT, dosentti, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, jukka.viljanen@uta.fi

Virtanen, Petri, VTT, FM, dosentti, professori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, petri.virtanen@uta.fi

Virtanen, Turo, VTT, dosentti, Helsingin yliopisto, turo.virtanen@helsinki.fi

FELIX BYROKRATIA?

Julkinen hallinto kaiken huomioimisen taitona

Klaus af Ursin, Elias Pekkola & Jari Stenvall (toim.)

Miltä osin julkinen hallinto on edelleen ”Felix byrokraatia”, ajasta ja tilanteesta toiseen onnekaasti menestyvä julkisen edun tiedostamisen ja organisoinnin tapa? Millaisin keinoin se toisaalta jatkuvasti uudistuu vastaamaan kansalaisten muuntuvia odotuksia ja tarpeita?

Kysymys hallinnon muutoksesta on jatkuvasti ajankohtainen. 1990-luvulta alkaen julkiset organisaatiot ovat monin tavoin uudistuneet verkottuen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja palvelutuotantoon.

Samalla julkishallinto on kuitenkin ytimeltään pysynyt paljolti perinteisenä byrokratiana, objektiivisesti ja kasvottomasti toimivana valmistelu- ja toimeenpanokoneistona. Sille on edelleen ensiarvoisen tärkeää, että se osoittaa toimivansa lojaalisti poliitikkoja kohtaan ja että kansalaiset kokevat julkisen toiminnan tarpeellisenä ja oikeutettuna. Näihin arvoihin nojaavan ideologian haasteeksi on yhä enemmän noussut tarve osoittaa konkreettisesti julkisen toiminnan tehokkuus, asiantuntemus ja tarkoituksenmukaisuus. Hallinnolta vaaditaan jatkuvasti yhä parempaa kykyä palvella kansalaisia.

Kirjan ensimmäisessä osassa pohditaan eri analyysien kautta mitä on tapahtumassa julkisen hallinnon byrokraattiselle perusrakenteelle ja millaiset kehityskulut haastavat sen toimintalogiikkaa. Toisessa osassa esitellään hallintoa uudistavia julkisten organisaatioiden johtamiseen liittyviä kehittämissyöntejä ja -malleja.

Kirjoittajat ovat Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakouluun eri tavoin sidosissa olevia hallinnon tutkijoita.

Kirjalla juhlistetaan Tampereen yliopiston hallintotieteellisen opetuksen ja tutkimuksen 50-vuotista taivalta sekä julkishallinnon/hallintotieteen emeritusprofessori Juha Vartolaa.

ISBN 978-951-44-9851-0



9 789514 498510