

Paras-hanke sanomalehdissä: kehysanalyysi hallinnasta ja sosiaalipolitiikasta

Eeva Sihvonen
Tampereen yliopisto
Sosiaalitutkimuksen laitos
Sosiaalipolitiikan pro gradu – tutkielma
Syyskuu 2009

TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto

Sosiaalitutkimuksen laitos

SIHVONEN, EEVA: Paras-hanke sanomalehdissä: kehysanalyysi hallinnasta ja sosiaalipolitiikasta.

Pro gradu -tutkielma, 85 s.

Ohjaaja: Anneli Anttonen

Sosiaalipolitiikka

Syyskuu 2009

Tutkielma käsittelee hallintaa, hallinnon suurta muutosta, joka olennaisella tavalla muuttaa myös sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion toimintaa. Tutkielman tarkoitus on selvittää, mitä hallinnon muutos on ja mitä se merkitsee kansalaisen toimintamahdollisuuksien kannalta. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa tutkimusintressi on teoreettinen ja toisessa empiirinen. Tutkimuksen ensimmäinen osa koostuu hallinnan käsitteen ja hallintateorioiden esittelystä. Tutkimuksen toisessa osassa tutkitaan empiirisen aineiston avulla, miten hallinnan kaltaista abstraktia ilmiötä voidaan tutkia.

Tutkimuksen teoreettisessa osassa nojaututaan muun muassa Jan Kooimanin, Janet Newmanin ja Rod A.W. Rhodesin näkemyksiin. Tutkimuksen empiirisen osan tutkimuskohde on kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke. Tutkimusaineisto koostuu Paras-hankkeesta käytävästä sanomalehtikeskustelusta. Tutkimuksen empiirisen osan aineistoon kuuluvat kirjoitukset on julkaistu 14.2.–14.3.2008 välisenä aikana neljässä maakunnallisessa sanomalehdessä: Helsingin Sanomissa, Aamulehdessä, Kalevassa ja Karjalaisessa. Tutkimuksen metodina hyödynnetään kehyksen (*frame*) käsitettä. Analyysi koostuu kahdesta osasta: määrällisestä analyysistä, jossa kehys toimii metaforan kaltaisena aineiston järjestämisen apuvälineenä, ja yksityiskohtaisemmasta kehysanalyysistä.

Kehysanalyysin avulla julkisesta keskustelusta hahmottuu kolme hallinnon uudistamisprosessin ja siihen kietoutuvan hyvinvointivaltion reformin tulkintakehystä: pakko, mahdollisuus ja kiista. Hallinnon muutos näyttäytyy erilaisena eri kehyksissä, mikä tarkoittaa sitä, että myös kansalaisuus määrittyy erilaisena riippuen siitä, minkä kehyksen läpi sitä tarkastellaan. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että hallinnon muutos muokkaa kansalaisena toimimisen mahdollisuuksia. Hallinnon

muutos tarjoaa mahdollisuuden myös kehittää hallinnon ja kansalaisen välistä suhdetta siten, että se palvelisi paremmin nimenomaan kansalaisen tarpeita. Uudistamisprosessissa olisi selkiytettävä sitä, mihin uudistuksella pyritään ja kenen tarpeita sen on tarkoitus palvella. Kansalaislähtöisyys tulisi korottaa järjestelmän uudistamisen lähtökohdaksi ja päämääräksi.

Avainsanat: hallinta, sosiaalipolitiikka, kansalaisuus, julkinen sektori, uusi julkisjohtaminen, Paras-hanke, kehysanalyysi ja sanomalehdet

ABSTRACT

University of Tampere

Department of Social Research

SIHVONEN, EEVA: Paras -hanke sanomalehdissä: kehysanalyysi hallinnasta ja sosiaalipolitiikasta.

Master's thesis, 85 pages

Supervisor: Anneli Anttonen

Social policy

September 2009

This thesis examines governance, the big change in Civil Service, which affects also social policy and welfare state. The aim of the thesis is to explore what the change in governance is and what it means. The first part of the thesis is theoretical and the second is empirical. The first part presents the concept of governance and the different theories of it. The second part consists of an empirical research on how to examine an abstract phenomenon such as governance.

The theoretical part is based on the views of Jan Kooiman, Janet Newman and Rod A.W. Rhodes among others. The empirical part examines the Project to restructure local government and services, Paras –project. The material of the study consists of discussion on Paras –project in the newspapers. The articles used in the thesis were released during 14.2.–14.3.2008 in four different regional newspapers: Helsingin Sanomat, Aamulehti, Kaleva and Karjalainen. The concept of frame is used as a methodological approach. The analysis is divided in two parts: quantitative and more detailed frame analysis.

The findings of the frame analysis show three different ways of framing the Project to restructure local government and services, *Paras* –project: coercion, potential and dispute. The frames portrait the restructure of local government and the role of the citizen differently. The findings indicate that changes in Civil Services enable improvement in the relationship between government and citizens. The aim of the restructure process should be clarified so that it would better serve the needs of the citizen.

Keywords: governance, social policy, citizenship, public sector, New Public Management, Paras-project, frame analysis and newspapers

Sisällysluettelo

| | |
|--|----|
| 1. Johdanto..... | 1 |
| 2. Hallinnan muutos..... | 4 |
| 2.1 Julkisen hallinnon reformi | 4 |
| 2.2 Hallintateoriat muutoksen käsitteellistäjänä | 5 |
| 2.3 Hallintateoriat ja sosiaalipolitiikka..... | 8 |
| 2.4 Uusi julkisjohtaminen..... | 10 |
| 2.4.1 Uusi julkisjohtaminen käytännössä | 11 |
| 2.4.2 Uusi julkisjohtaminen ja hyvinvointivaltio | 15 |
| 2.5 Kansalainen, kuntalainen, asiakas vai kuluttaja?..... | 17 |
| 2.5.1 Toimijoiden asema ja roolit..... | 19 |
| 3. Paras-hanke | 22 |
| 4. Analyysin lähtökohdat..... | 27 |
| 4.2 Sanomalehtianalyysi | 30 |
| 4.2.1 Sanomalehdet julkisen keskustelun areenana ja demokratian välineenä..... | 31 |
| 4.2.2 Sanomalehtikielen analysoimisen lähtökohtia..... | 32 |
| 4.3 Sanomalehdet julkisen keskustelun areenana | 33 |
| 5. Julkista keskustelua kehystämässä | 38 |
| 5.1 Kehyksen käsite | 38 |
| 5.2 Määrällinen analyysi | 42 |
| 5.2.1 Maakunnallisia piirteitä | 47 |
| 5.3 Hallinnan kehukset..... | 51 |
| 5.2.1 Kehysten kuvailu..... | 57 |
| 5.3.1 Pakon kehys..... | 58 |
| 5.3.2 Mahdollisuuden kehys | 62 |
| 5.3.3 Kiistan kehys..... | 66 |
| 5.3.4 Kehysten keskinäiset suhteet ja sosiokulttuurinen konteksti | 69 |

| | |
|--------------------------|----|
| 6. Pohdinta | 72 |
| 6.1 Johtopäätökset | 77 |
| 7. Lähteet | 78 |

TAULUKOT

Taulukko 1. Juttutyypit s. 44

Taulukko 2. Maininta Paras-hankkeesta s. 44

Taulukko 3. Artikkelin kytkös Paras-hankkeeseen s. 45

Taulukko 4. Artikkeleiden aihepiirit s. 46

Taulukko 5. Kehysten piirteiden erittely s. 58

Taulukko 6. Hallinnan kehukset kansalaisen näkökulmasta s. 73

KUVIOT

Kuvio 1. Analysoitavat jutut s. 53

Kuvio 2. Tarkasteltava ilmiö s. 55

Kuvio. 3 Toimijat s. 56

1. Johdanto

Suomalainen julkishallinto elää voimakasta rakenteellisten muutosten vaihetta, jonka seurauksena valtionhallinnon organisaatioita on uudistettu. Parhailaan on käynnissä myös maamme historian suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus, kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke. Paras-hankkeen tavoitteena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia sekä uudistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Väestön, kulttuurin ja talouden muutokset haastavat julkisen hallinnon perinteiset toimintatavat. Julkisen hallinnon tavoitteena onkin ollut johtamisen alan uudistaminen sekä muutos hallinnosta ja kontrollista moderniksi hallinnaksi. Hallinnan käsite (*governance*) pitää sisällään ajatuksen verkostomaisesta ja monisidoksisesta hallinnosta, johon liittyy myös yksityisen sektorin vahva läsnäolo. Nykyisessä sosiaalipoliittisen toiminnan hallinnassa korostuvat elementit, jotka osaltaan kyseenalaistavat suoraan tai epäsuorasti pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideologista perustaa. Kansalaisten yhdenvertaisuus, sosiaaliset oikeudet ja universalismi jäävät helposti uuden, taloudellinen säästö johtotähtenään, kulkevan hallinnollisen ajattelun jalkoihin. Hallinnan muutos kietoutuu siten vahvasti yhteen hyvinvointivaltion reformin kanssa. Tässä uudistusprosessissa erityisesti kansalaisuuteen sisältyvät oikeuksien ja velvollisuuksien ulottuvuudet tulevat uudelleenmäärittelyn kohteeksi.

Hyvinvointivaltion käytännön toteutus eli hyvinvointipalvelujen järjestämisvelvollisuus on suurelta osin kuntien vastuulla. Palveluihin kohdistuu yhä enemmän odotuksia, mutta niihin suunnatut resurssit eivät ole yrityksistä huolimatta lisääntyneet. Julkista sektoria onkin arvosteltu paljon ja sen toimintaan kohdistuu jatkuvia tehokkuusvaatimuksia. Julkisen sektorin uudistaminen on edennyt voimakkaasti hallinnosta käsin ja viime vuosina uudistaminen on saanut mitä erilaisimpia käytännön toteutuksia. Paras-hankkeen tavoitteeksi on asetettu laadukkaiden ja kaikkien asukkaiden saatavilla olevien palveluiden varmistaminen koko maassa. Väestön tarpeet on asetettu virallisissa asiakirjoissa koko uudistuksen lähtökohdaksi.

Julkisen hallinnon murros on ollut käynnissä eri muodoissaan jo 1990-luvulta lähtien. Perinteistä byrokraattista hallintoa on uudistettu muun muassa omaksumalla managerialistisia oppeja kuten tulosjohtaminen, markkinaohjaus ja yksityistäminen. Näitä uusia oppeja ei ole kuitenkaan tarkasteltu oikeuskulttuurimme taustaa vasten ja tästä syystä niihin voisi olla syytä suhtautua ainakin teoreettisista lähtökohdista katsoen varovasti (Nummela & Ryyänen 1996, 190.) Uuden

julkisjohtamisen oppien tuomisen julkiselle sektorille on sanottu olleen päämäärätietoista, esimerkiksi puhetta asiakkuudesta sekä kuluttajuudesta on käytetty uudistusten läpiviemisen välineinä. Poliittisessa ja liikkeenjohdollisessa keskustelussa julkisen sektorin muutos on rakentunut vastakkaisuuksista. Keskustelussa vanha hallinto on esitetty tehottomana ja tylynä, kun taas uusi vanhan hallinnon täydellisenä vastakohtana (Vabø 2006, 418).

Tutkimus lähti liikkeelle sosiaalipolitiikan muutoksen ihmettelystä. Kiinnostuin erityisesti keskustelusta, joka koski hallintaa, hallinnon suurta muutosta, joka samalla muuttaa myös olennaisella tavalla sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion toimintaa. Mielestäni kansalaisen tulisi olla kaikkien muutosten lähtökohta. Tässä kohden yhdyn Nummelan ja Ryynäsen (1996, 136, 140) ajatukseen, jonka mukaan kansalaisnäkökulma voi olla ainoa demokraattisen hallintojärjestelmän uudistamisen lähtökohta, ja siksi myös muutosten perustelujen olisi ulotuttava tähän oikeusjärjestelmämme peruspilariin. Kansalainen on hallinnonuudistamisen prosessissa tärkein asianosainen. Kansalainen on myös ikään kuin mittapuu, joka kertoo ja määrittää sen, kuinka hyvin sosiaalipolitiikan käytännön toteutuksessa on onnistuttu. Sosiaalipolitiikan tulisi palvella kansalaisia ja heidän oikeuksiaan, unohtamatta kuitenkaan velvollisuuksia tai kansalaisten aktiivisuutta eli osallistumista.

Tutkielma koostuu hieman erilaisista aineksista. Tutkimuksen ensimmäisen osan intressi on teoreettinen ja toisen empiirinen. Lähden liikkeelle hallinnan käsitteestä ja sitä kuvaavista hallintateorioista, jotka havainnollistavat yhteiskunnallista muutosta. Puhuessani hallinnan muutoksesta viittaan hallinnon muutosta hallintateorioiden avulla havainnollistavaan teoreettiseen keskusteluun. Hallinnolla vastaavasti tarkoitan perinteisempää julkista valtaa, johon kuuluu rajatummin vain päättävien ja toimeenpanevien elinten tai työntekijöiden toiminta. Hallinnon muutoksella viittaan konkreettisiin hallinnon uudistamistoimenpiteisiin. Tutkimuksen toisessa osassa tutkin, miten hallinnan kaltaista abstraktia ilmiötä voi tutkia. Valitsin tutkimuskohteeksi kunta- ja palvelurakennemuutuksen eli Paras-hankkeen. Tutkimuksen aineisto koostuu sanomalehdistä, jotka kuvaavat sitä, miten hankkeesta uutisoidaan ja keskustellaan, eli minkälainen kuva uudistuksesta välittyy kansalaisille. Analysoin sanomalehtikeskustelua kehyksen (*frame*) käsitteen avulla. Olen kiinnostunut kansalaisena toimimisen mahdollisuuksien ja edellytysten muotoutumisesta tässä muutoksessa. Kansalaisuuden käsite on myös yksi keskeinen muutoksen ilmentäjä. Tutkimuksessani kysyn: Mitä on hallinnan muutos, ja miten sitä voi tutkia empiirisesti? Minkälaista on Paras-hankkeesta käytävä julkinen keskustelu, ja minkälainen kuva julkisen hallinnon ja hyvinvointivaltion reformista siinä välittyy kansalaiselle? Miten hallinnon muutos vaikuttaa kansalaisena toimimisen mahdollisuuksiin?

Koska kansalaiset saavat tärkeimmän informaation myös sosiaalialan kysymyksistä päivälehtien tai television välityksellä (Kananoja yms., 2008, 210), haluan tutkia nimenomaan sitä, millaisena hallinnan muutos näyttäytyy julkisessa keskustelussa. Kansalaiset on monin tavoin sivuutettu niin hallinnon uudistuksen suunnittelusta kuin tiedottamisestakin: he ovat pääosin vain tiedotusvälineiden välittämän tiedon ja yleiskuvan varassa. Tiedotusvälineet vastaavasti ovat vain näennäisesti objektiivisia tiedonvälittäjiä. Niillä on huomattava vaikutusvalta siihen, miten ja minkälaisen ideologian varassa lukijat konstruoivat ympäröivää yhteiskuntaa. Julkinen keskustelu on siis sekä merkittävä tiedonsaannin kanava että todellisuuden määrittelyn areena ja toisaalta myös demokratian toteutumisen väylä. Sanomalehti on myös yksi keskeinen demokratian käytännön toteutus. Sanomalehtiaineisto siis mahdollistaa ilmiön tarkastelemisen nimenomaan siitä näkökulmasta, millaisena se näyttäytyy kansalaiselle. Lisäksi sanomalehtiaineistoa on hyödynnetty sosiaalipolitiikan tutkimuksessa vain vähän sen tarjoamista laajoista mahdollisuuksista huolimatta. Aineisto toimii tässä tutkimuksessa ikään kuin teorian testaamisen ja empiirisen kokeilun laboratoriona.

Tutkimukseeni sisältyy myös vahva metodinen intressi. Valitsin analyysimetodin, joka sekä auttaa erittelemään julkista keskustelua että soveltuu hallinnan ilmiön kuvaamiseen. Analysoin sanomalehtiartikkeleita kehyksen käsitettä hyödyntäen. Kehyksen käsite mahdollistaa hyvin myös heterogeenisen aineiston käsittelemisen. Koska kehysanalyysiä on hyödynnetty varsin vähän sosiaalipolitiikan tutkimuksessa, haluan kokeilla, mitä annettava sillä on tämän alueen tutkimiseen. Analyysi koostuu kahdesta osasta: Ensimmäisessä vaiheessa tein määrällisen analyysin, jossa kehys toimii metaforan kaltaisena aineiston järjestämisen apuvälineenä. Samalla pyrin myös luomaan yleiskuvan Paras-hankkeesta käytävästä sanomalehtikeskustelusta. Analyysin toisessa vaiheessa analysoin osan aineistosta yksityiskohtaisemman kehysanalyysin avulla ja rakennan sen perusteella hallinnan kehykset. Hallinnan kehykset tarkoittavat tapaa käsittää ja jäsentää hallinnon sekä samalla hyvinvointivaltion reformi.

Tutkimusraportin rakenne on seuraavanlainen: Ensin käsittelen hallinnan muutosta. Luku jakautuu kolmeen alalukuun, joista ensimmäisessä kuvaan julkisen hallinnon reformia, hallinnan muutoksen tapahtumapaikkaa. Toisessa alaluvussa pyrin hallinnan käsitettä ja siihen liittyvää teoreettista keskustelua hyödyntäen vastaamaan kysymykseen: mitä hallinnan muutos tarkoittaa? Kolmannessa alaluvussa käsittelen hallintateorioiden suhdetta sosiaalipolitiikkaan ja neljännessä alaluvussa uutta julkisjohtamista yhtenä hallinnan muotona. Viimeisessä alaluvussa esittelen myös

kansalaisuus-käsitettä ja sen hallintaan liittyviä ulottuvuuksia. Kolmannessa luvussa taustoitan Paras-hankkeen lähtökohtia ja keskeistä sisältöä. Neljännessä luvussa esittelen analyysin lähtökohdat, eli vastaan kysymykseen minkälaisia erityispiirteitä liittyy sanomalehtiin tutkimuksen aineistona ja julkisen keskustelun areenana. Viides luku on tutkimuksen analyysiosa, jonka aloitan kuvaamalla tutkimusmetodia eli kehyksen käsittettä. Esitän empiirisen kokeiluni tulokset kahdessa osassa: ensimmäisenä sanomalehtiaineiston määrällisen analyysin ja toisena aineistosta nousevat hallinnan kehykset. Viimeisessä luvussa hahmottelen kansalaiselle uudistuksessa määrittävää paikkaa ja sitä, millaisia kansalaisena toimimisen mahdollisuuksia niissä tarjoutuu.

2. Hallinnan muutos

2.1 Julkisen hallinnon reformi

Teknologian kehitys ja maapallostuminen ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että ihmisten roolit yhteiskunnassa ovat pitkälle erilaistuneet ja tulevaisuuden ennustamisesta vain kuukausienkin päähän on tullut vaikeampaa ja paikoin mahdotonta. Pitkälle erikoistunut yhteiskunta voi tehokkaasti toimiessaan tarjota kuluttajalle paljon, sillä valinnanmahdollisuudet ovat laajat. (Dunsire 1993, 21–22.) Hyvinvointivaltiolle ja erityisesti julkiselle sektorille tämä kehitys kuitenkin asettaa huomattavia mukautumis- ja uudistuspaineita. Suomessa kunnalliseen palveluntuotantoon on 1990-luvun lamavuosien jälkeen kohdistunut paljon uusia vaatimuksia. Myös arvostelua kuuluu eri suunnista, ja se on myös ristiriitaista. Vastauksena arvosteluun ja yleisiin muutospaineisiin kunnat ovat ryhtyneet pohtimaan, millaisella toimintamallilla veronmaksajat saisivat kohtuullista veroastetta vastaan ja tiettyjen reunaehtojen rajoissa parhaan vastikkeen rahoilleen eli saisivat sekä taloudellisesti tuotettuja että vaikuttavuudeltaan hyviä palveluja. Yksi toimintatapoja ja hallintorakenteita muuttava uudistus on tilaaja-tuottajajärjestelmien käyttöönotto. Se tarkoittaa luopumista perinteisestä hierarkkisesta palvelujen järjestämistavasta (kunnan omasta tuotannosta) ja siirtymistä kaksijakoiseen organisaation, jossa kunnat tilaavat verorahoilla palveluja, joita eri palveluntuottajat tuottavat. (Kallio yms. 2006, 9-10.)

Kunnalliseen palveluntuotantoon kohdistuvat vaatimukset ja paineet ovat seurausta laajemmasta yhteiskunnallisesta muutoksesta. Valtio on asettanut kunnille jatkuvasti uusia tehtäviä, mutta resurssit niiden toteuttamiseksi eivät ole kasvaneet samassa suhteessa. Lisääntyvät vaatimukset liittyvät muun muassa ikääntyvien määrän kasvuun, lääketieteen kehityksen ja rajallisten resurssien väliseen epätasapainoon, ihmisten kasvaviin laatuvaatimuksiin sekä muuttoliikkeeseen. Vastaavasti kuntien tulot ovat kuitenkin pienentyneet muun muassa verotuksen keventämisen ja kuntien yhteisövero-osuuden supistamisen myötä. Kuntien toimintoja halutaan kehittää myös muista syistä. Yksi syy on kuntien henkilöstön ikääntyminen ja sitä seuraava eläköityminen. Jotta kunnat voisivat olla tulevaisuudessa kilpailukykyisiä työnantajia, pitää kuntaorganisaation yrittää sopeutua ympäröivän yhteiskunnan haasteisiin. Voimakkain, mutta samalla epämääräisin, perustelu julkisen palveluntuotannon uudistamiseksi on tehokkuusvaatimus. Julkisen sektorin palveluntuotannon sanotaan olevan tehotonta ja kallista, mutta konkreettisia perusteluja väitteelle ei ole pystytty esittämään. Keskustelu käynnistyi 1990-luvulla, jolloin kaikissa OECD-maissa alettiin toteuttaa kattavia julkishallinnon reformeja. Tämän toiminnan kattokäsitteenä on ollut *New Public Management (NPM)* eli uusi julkisjohtaminen. Sen tavoitteena on nimenomaan julkisen sektorin toiminnan tehostaminen lisäämällä managerialismia ja markkinasuuntautuneisuutta julkisessa hallinnossa. (Kallio yms. 2006, 11.) Uusi johtamiskulttuuri etsii tehokkuutta julkisen sektorin sisältä mutta myös järjestöjen, omaisten ja yritysten hyödyntämisestä. Uuteen hallintoajatteluun kuuluu myös tulosvastuu ja markkinoistaminen, joiden tavoitteena on tehokkuuden lisääminen ja kustannussäästöt (Anttonen & Sipilä 2001, 91.)

2.2 Hallintateoriat muutoksen käsitteellistäjänä

Hallinta eli *governance* tarkoittaa julkisen toiminnan erilaisten menettelytapojen muodostamaa kokonaisuutta, jolla pyritään vastaamaan uusiin yhteiskunnallisiin haasteisiin (Karppi & Sinervo 2009). Hallinnalla viitataan myös julkisen hallinnon roolin muuttumiseen toimeenpanijasta toiminnan mahdollistajaksi (Häikiö 2006). Hallinnan käsite ei ole yksiulotteinen kansainvälisesti tai suhteessa erilaisten toimintatapojen piirissä käytävään keskusteluun. Hallinnan eri ulottuvuudet, sisällöt ja nökökulmat korostuvat erilaisissa tieteenalälähtöisissä keskusteluissa eri tavoin. (Karppi & Sinervo 2009, 7-9.) Tässä tutkimuksessa käytän hallinnan käsitettä kuvatessani tätä julkisen toiminnan laajaa menettelytapojen kokonaisuutta ja julkisen hallinnon uutta roolia. Hallinnolla vastaavasti tarkoitan perinteisempää julkista valtaa, johon kuuluu rajatummin vain päättävien ja toimeenpanevien elinten tai työntekijöiden toiminta.

Hallinnan käsitteestä on tullut politiikan tutkimuksen piireissä jonkinlainen iskusana, mutta sen käyttö on ollut varsin löyhää ja yleistävää (Daly 2001, 113). Rod A.W. Rhodesin (1997, 15) mukaan hallinnalla on liian monia, keskenään erilaisiakin, merkityksiä. Hänen mielestään hallinta antaa kuitenkin merkityksen hallinnossa tapahtuneelle ja tapahtuvalle muutokselle viitaten hallinnan uuteen prosessiin, metodiin, jolla yhteiskuntaa hallitaan. Hallinta on toisaalta myös hyvin nykyaikainen käsite, sillä se ikään kuin vangitsee senhetkisen yhteiskunnallisen tilanteen (Daly 2001, 114). Janet Newman (2001, 11) kuvaa tätä muutosta tarkemmin ja sanoo, että hallinta lähestymistapana merkityksellistää harvinaisen, mutta erittäin merkittävän muutosten ketjun julkisessa hallinnossa. Markkinat ovat syrjäyttäneet vanhan hierarkkisen hallintatavan, kun taas verkostojen ja kumppanuuden merkitys on kasvanut. Perinteisellä hierarkkisella hallintatavalla viitataan kunnan omaan tuotantoon ja resurssiohjaukseen. Yhteiskunnan monimutkaistuminen ja tiedon määrän kasvu ovat tehneet johtamisesta ja hallinnosta entistä vaikeampaa. Monimutkaiset yhteiskunnalliset kysymykset, kuten ympäristön muutos, ovat liian haastavia perinteisille hallinnon lähestymistavoille ratkaistavaksi ja tähän tarpeeseen on syntynyt, tai synnytetty, hallinta-ajattelu.

Erotuksena perinteisestä hallinnosta hallinta pitää käsitteenä sisällään enemmän kuin hallinnon. Perinteisessä hallinnossa johtaminen on ikään kuin yksisuuntaista liikettä ylhäältä alas, hallinnosta hallittaviin. Tällainen perinteinen hierarkkinen hallinto rajoittuu pääsääntöisesti julkisen sektorin sisälle. Hallinnan käsite vastaavasti kuvaa laajemmin niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin toimijoita ja nimenomaan niiden välistä vuorovaikutusta. Jan Kooiman (1993, 4) sanoo hallinnan kuvaavan hallinnon muutosta, jossa hallinnan liike muuttuu kaksisuuntaiseksi eli molempien tai useampien toimijoiden näkökulmat, ongelmat ja mahdollisuudet voidaan ottaa huomioon. Tällaisessa hallinnossa julkisen ja yksityisen välinen raja hälvenee, minkä seurauksena toimijoista tulee toisistaan riippuvaisia. Toisin kuin hallinnossa, hallinnassa kiinnostus ei ensisijaisesti kohdistu toimijoihin itseensä vaan niiden tapaan toimia yhdessä.

Hallinnasta on muodostunut jokseenkin sekava konsepti, mutta siitä on Newmanin (2001, 11–14) mukaan mahdollista erottaa kolme teoreettista suuntausta. Ensimmäinen hallinta-ajattelun teoreettinen suuntaus kiinnittää erityistä huomiota globaaleihin ja poliittisiin muutoksiin, joiden seurauksena kansallisvaltion mahdollisuudet hallita ovat supistuneet. Esimerkiksi Euroopan Unionin kilpailulainsäädäntö asettaa rajoituksia sille, ketkä voivat tuottaa sosiaalipalveluita. Euroopan Unioni kokonaisuudessaan onkin konkreettinen esimerkki tällaisesta muutoksesta, ja se voidaan nähdä esimerkkinä myös hallinnasta, joka on pikemmin verkosto-organisaatio kuin valtio. Toisen suuntauksen mukaan markkinat, hierarkiat ja verkostot muodostavat vaihtoehtoisen hallinnan tavan. Vaikka valtio rahoittajana ja lainsäätäjänä voi yhä edelleen asettaa esimerkiksi

sosiaalipalveluiden tuottamiselle ehtoja, ja vaikka sillä on monopoli esimerkiksi lainsäätämässä, sen riippuvuus lukuisista toimijoista on lisääntynyt niin yksityisellä, julkisella kuin kolmannellakin sektorilla. Kolmanneksi hallinta voidaan nähdä vastauksena hallinnon vaikeuksiin hallita monimutkaista ja pirstaleista yhteiskuntaa.

Mary Daly (2003, 116) vastaavasti hahmottelee hallintateorialla olevan ainakin kolme opillista juurta. Ensimmäinen juuri on kansainvälistä poliittista taloutta, erityisesti globalisaatiota, käsittelevässä kirjallisuudessa. Toinen juuri liittyy poliittista ja hallinnollista kehitystä käsittelevään suuntaukseen ja liittyy Euroopan Unioniin ja kansainvälisten organisaatioiden määrän kasvuun. Kolmas juuri on jälkistruktuaalisessa yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa. Näiden eri opillisten juurten välillä ei välttämättä ole minkäänlaista vuorovaikutusta tai keskustelua. Erityisen mielenkiintoista hallinnan käsitteen kannalta on se, että Dalyn mukaan harvalla käsitteellä yhteiskuntatieteissä on näin moninaiset juuret. Se ei kuitenkaan vähennä käsitteen merkitystä tai käyttökelpoisuutta vaan pikemminkin kertoo siitä, kuinka useat yhteiskunnassa meneillään olevat prosessit lopulta kietoutuvat toisiinsa.

Hallinnan termiä koskevassa teoreettisessa keskustelussa esiintyy oletus, että hallinnon muutos on johtanut verkostojen merkityksen kasvuun julkisen politiikan muokkaajana ja toimeenpanijana. Hallinta-ajattelussa korostuu kuitenkin myös valtion rooli monimutkaisten sosiaalisten järjestelmien ohjaajana. Verkostomuotoinen hallinto haastaa valtion sen pyrkimyksissä kontrolloida niin sen ulkoista kuin sisäistäkin politiikkaa. Millään yksittäisellä toimijalla, julkisella tai yksityisellä, ei ole kaikkea sitä tarvittavaa tietoa ja taitoa, jota dynaamisen ja monimuotoisen yhteiskunnan ongelmien ratkaisemiseksi tulisi olla. Niillä ei myöskään ole voimavaroja hallita koko laajaa kenttää. Ohjaaminen, johtaminen, kontrollointi ja opastaminen eivät ole vain valtion tehtäviä, vaan ne toteutetaan useiden julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa yhteistyössä tai yhteisjärjestelyinä. Hallinnan käsite mahdollistaa näin liikkumisen eri analyysitasoilla, joihin kuuluvat paikallinen talous, kansalaisyhteiskunta, valtio sekä ylikansalliset toimijat. Se myös tarjoaa erilaisia teoreettisia näkökulmia, joiden juuret ovat politiikan tutkimuksessa, julkisjohtamisessa, kansantaloudessa, systeemiteoriassa ja kehitystutkimuksessa. Keskeinen ja yhdistävä teema näillä analyysitasoilla on siirtyminen hierarkioista kohti verkostoja ja yhteistyötä sekä toisaalta myös markkinoistuminen. (Newman 2001, 4-15.)

Myös Rhodes (1997, 101–110) sanoo, että selvin yhteiskunnallista muutosta seurannut ilmiö on instituutioiden pirstoutuminen. Palveluja tuottavat paikallishallinto, yksityinen sektori ja kolmas sektori sekä kotitaloudet. Kun neuvottelevia osapuolia on useita, on politiikan toimeenpano muuttunut monimutkaisemmaksi. Pirstoutuminen sekoittaa vastuuvollisuussuhteita, jolloin järjestelmän monimutkaisuuden takia on usein epäselvää, kuka on vastuussa kenelle ja mistä. Julkinen hallinto onkin isojen haasteiden edessä, sillä sen käyttämät verkostojen kontrollointikeinot ovat aikakaudelta, jolloin byrokraattinen hallinto oli vielä voimissaan. Niillä keinoilla on kuitenkin mahdotonta ohjata erikoistuneita poliittisia järjestelmiä. Jan Kooimanin (1993, 35–41) mukaan monimutkaisuus, dynaamisuus ja mutkikkaus ovatkin modernin järjestelmän perusominaisuuksia, ja juuri siksi myös hallinnon tulisi muuttua samalla tavoin monimutkaiseksi, dynaamiseksi ja mutkikkaaksi.

Rhodes (1997, 15–17) korostaa hallinnan viittaavan nimenomaan itseorganisoituihin verkostoihin, joita kuvastaa keskinäinen riippuvuus, voimavarojen vaihtaminen, yhteiset pelin säännöt sekä valtion antama laaja autonomia. Kickertin (1993, 192) mukaan monitasoisessa verkostossa ei ole kyse vain yhdestä yhtenäisestä toimijasta, vaan siihen kuuluu useita toimijoita, joilla kaikilla on omat kiinnostuksen kohteensa, tavoitteensa ja asemansa. Mikään näistä toimijoista ei Kickertin mielestä ole hallitseva. Toisin sanoen millään yksittäisellä toimijalla ei ole yksiselitteisesti valtaa suhteessa muihin, ja päätöksenteko tapahtuu neuvotteluprosesseissa. Kun vastuu palveluiden tuottamisesta on pirstoutunut, samanaikaisesti on noussut myös huoli julkisen hallinnon kyvystä ohjata rahavirtoja. Kuten jo aikaisemmin todettiin, valtiolla on edelleen keskeinen rooli näiden verkostojen ohjaajana. Muun muassa Euroopan Unionille ja paikallisille ulkopuolisille toimijoille on luovutettu monia perinteisesti julkiselle sektorille kuuluneita toimintoja (Rhodes 1997, 17). Voidaan siis sanoa, että muun muassa Kickertin esittämä käsitys verkostojen sisällä vallitsevasta tasa-arvosta ja vastavuoroisuudesta on ainakin vielä epärealistinen.

2.3 Hallintateoriat ja sosiaalipolitiikka

Miten sosiaalipolitiikka sitten suhteutuu hallintaan? Mary Dalyn (2003, 118–124) mukaan sosiaalipolitiikka on mitä voimakkaimmin hallinnan seurausten näyttämönä. Hänen mukaansa Foucault on kuvannut hyvinvoinnin olevan yksi tapa uudelleen muotoilla politiikan kentän ja talouden johtamisen välinen suhde sekä sosiaaliset suhteet, joissa niin kutsuttujen asiantuntijoiden vaikutusvalta on keskeisessä roolissa. Yleensä hyvinvointivaltiossa tapahtuvaa kehitystä käytetäänkin esimerkkinä hallinnon muutoksesta. Tärkeintä hallinnan käsitteessä erityisesti

sosiaalipolitiikan näkökulmasta on, että se keskittyy politiikan tekemiseen. Poliitiikan tekemisen ja toimeenpanemisen prosessien välinen suhde, toimijat ja institutionaaliset asetelmat muodostavat käsitteen sydämen. Muutoksen selittäjänä sillä ei Dalyn mukaan ole kuitenkaan annettavaa. Hallintateoria lähentymistapana ei nimittäin juuri pohdi, kuinka sosiaalinen hyvinvointi voidaan saavuttaa tai miksi tietyillä valtioilla on tietyt tavat toteuttaa omaa sosiaalipolitiikkansa. Tästä johtuen hallintaan sisältyy sosiaalipolitiikan kannalta myös uhka, joka tarkoittaa sitä, että hallintaperspektiivi voisi syrjäyttää sosiaalipolitiikan.

Hallinnan käsite siis mahdollistaa niin suurten kuin pientenkin kysymysten esittämisen. Yksi hallinnan käsitteen vahvuuksista on, että sen avulla on mahdollista luonnehtia niitä muutoksia, joita tapahtuu politiikan käytännöissä ja diskursseissa. Sen avulla voidaan myös koota kehitys yhden kattokäsitteen alle ja siitä käsin tehdä laajempiakin tulkintoja yhteiskunnasta. Hallintaperspektiivin kautta on mahdollista kertoa jotain hyvinvointivaltion reformista, kuinka se etenee ja miksi. Koska hallinta keskittyy institutionaalsiin järjestelyihin ja erityisesti politiikan tiloihin sekä politiikan toimijuuteen, voidaan sen avulla saada uusia oivalluksia niistä keinoista, joilla me tutkimme ja ymmärrämme muutosta ja uudistuksia. Lisäksi hallinnassa on kiinnostavaa se, että se on kaikesta huolimatta varsin valtiokeskeinen. Se on valtiokeskeinen lähestymistapa, joka kehystää muutosta valtion uudelleen muotoutumisesta käsin, ei niinkään pohjaten yhteiskuntaan. (Daly 2003, 120–125)

Muutos ei siis ole ollut täysin yksiselitteinen, eikä sen sisällöstä olla täysin yksimielisiä. Vaikka toiset teoreetikot (esim. Rhodes ja Kooiman) korostavat, kuinka verkostomainen uudentyyppinen hallinta on lisääntynyt, samanaikaisesti myös vanhanaikaiseksi mielletty julkinen ylhäältä alas suuntautuva hallinta on yllättäen vahvistunut. Verkostoitumisen motiivit eivät ole niin puhtaita, kuin ehkä annetaan ymmärtää. Esimerkiksi poliittisessa puheessa kumppanuudella voidaan myös korvata aikaisemmin käytössä ollut kilpailuretoriikka. Yhteisöllisyyden, vastuun ja kansalaisosallistumisen teemoja voidaan käyttää ideologisena liimana, jolla pidetään yhdessä keskenään erilaisia ristiriitaisia elementtejä ainakin näennäisesti. Puhe kumppanuudesta mahdollistaa uusien merkitysten ja identiteettien luomisen palveluntuottajille ja oikeuttaa vastaavasti julkista politiikkaa muokkaavien puheita. Vallan jakautuminen useille julkisia palveluita tuottaville organisaatioille voidaan nähdä joko valtion vallan irtaannuttamisena tai laajentamisena, riippuen näkökulmasta. Valtio on saattanut luopua joistain suoran kontrollin muodoista, mutta yhteistyö monien eri toimijoiden kanssa on saattanut johtaa siihen, että valtion mahdollisuudet vaikuttaa ja kontrolloida ovat saattaneet lopulta myös kasvaa. Vallan pirstaloituminen ei siis tarkoitaakaan vallan murenemistä vaan uudelleenmuotoutumista. (Newman 2001, 166–169.)

Newmanin hallintamallien jaottelun avulla hahmottuu näennäisesti harmonisena näyttäytyvän hallinnan sisäinen erilaisuus.

Newmanin (2001, 33–36) jaottelu perustuu neljään malliin: hierarkkinen malli, rationaalisten tavoitteiden malli, avoimen järjestelmän malli ja itsehallintamalli. Jaottelu havainnollistaa hallinnan kentän kirjavuutta ja keskinäisiä ristiriitoja. Hierarkkisessa mallissa käytetään byrokraattista valtaa ja toimijoiden väliset suhteet ovat vertikaalisia, eli valta kulkee ylhäältä alas. Rationaalisten tavoitteiden mallissa valta on pirstoutunutta ja se on pikemmin managerialistista kuin byrokraattista. Suhteet ovat rationaalisten tavoitteiden mallissa niin vertikaalisia kuin horisontaalisiakin ja yleensä luonteeltaan lyhykestoisia; se heijastelee monia New Public Management -ajattelun piirteitä. Avoimen järjestelmän malli on orientoitunut verkostotyypiseen vuorovaikutukseen ja valta on hajallaan, sillä se perustuu toimijoiden keskinäiseen riippuvuuteen. Itsehallintamallissa pyritään rakentamaan pysyvyyttä ja keskitytään suhteisiin, jotka perustuvat molemminpuoliseen riippuvuuteen ja vastavuoroisuuteen. Itsehallintamallissa korostuu valtion rooli, ja siinä pyritäänkin saamaan kansalaiset osallistumaan sekä kutsutaan laajaan kumppanuuteen.

Muutos hallinnosta hallintaan ei siis ole kaikkialla tai edes esimerkiksi kunnan sisällä samanlaista. Hallintaan sisältyy monia eri ulottuvuuksia, jotka voivat olla keskenään ristiriitaisia. Tämän tiedostaminen on tärkeää erityisesti kansalaisen roolin määrittymisen kannalta. Kun esimerkiksi sosiaalipalveluita tuotetaan niin omina julkisina palveluina kuin ostopalveluina markkinoilta, muodostuu kunnan sisään erilaisia toimijoiden välisiä suhteita. Näissä kansalaiselle voi samanaikaisesti määrittä erilaisia ja keskenään ristiriitaisiakin oikeuksia ja velvollisuuksia.

2.4 Uusi julkisjohtaminen

Hallinnan käsite viittaa myös siihen muutokseen, jota muun muassa uuden julkisjohtamisen (*New Public management*) yleistyminen edustaa. Uusi julkisjohtaminen on siis yksi hallinnan konkreettinen muoto. Uuden julkisjohtamisen periaatteiden ymmärtäminen auttaa hahmottamaan ja tunnistamaan muutoksen piirteitä ja tarjoaa siihen keskeisiä välineitä. Uusi julkisjohtaminen on keskeinen osa julkisen sektorin hallinnon reformia ja Paras-hanketta. Uuteen julkisjohtamiseen sisältyy hyvinvointivaltioajattelulle vieraita elementtejä: Uuden julkisjohtamisen periaatteet ovat yksityiseltä sektorilta ja sen pääajatuksena on, että julkishallinnon byrokraattisuus estää valtion talouskasvun. Vuoden 1993 kuntien valtionosuusuudistus mahdollisti julkisjohtamisen

keskeisimmän muodon eli tilaaja-tuottaja -mallin käyttöönottoa kuntasektorilla. On kuitenkin muistettava, ettei hallinta rajoitu tarkoittamaan yksin tilaaja-tuottaja -mallia tai uutta julkisjohtamista, vaan pyrkii käsitteellistämään yhteiskunnassa tapahtuvaa muutosta laajasti. Esittelen seuraavassa ensin uuden julkisjohtamisen perussisältöä ja käytännön toteutuksia niin kansallisessa kuin kansainvälisessä kontekstissa. Lisäksi käsittelen uutta julkisjohtamista osana julkisen hallinnon reformia.

2.4.1 Uusi julkisjohtaminen käytännössä

1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla monissa OECD-maissa käynnistyi julkisen sektorin rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen, johon otettiin mallia liikkeenjohtamisesta. Uudistamisen taustalla on uusklassisen taloustieteen ajatus, jonka mukaan raskas ja byrokraattinen julkinen sektori on este luonnolliselle talouskasvulle. Tätä liikehdintää kutsutaan New public managementiksi (NPM) eli uudeksi julkisjohtamiseksi. Uutta julkisjohtamista on ajettu eteenpäin OECD-maiden kesken, ja se on osa modernisaatioprosessia ympäri Eurooppaa (Vabø 2006, 404). Uusi julkisjohtaminen liittyy managerialismin myötä syntyneeseen yritystyyppisen valtion kehittymiseen, jossa hallinnon pääpaino on siirtynyt johtamiseen (Radcliffe & Dent 2005, 618). Aluksi uuden julkisjohtamisen opit saivat tukea poliittisesta uusliberalismista, mutta sittemmin ne ovat vakiintuneet hallinnon uudistuspolitiikkaa ohjaaviksi ammatillisiksi opeiksi (Sutela 2001, 420).

Uuden julkisjohtamisen keskeisimpiin elementteihin kuuluvat yksityisen sektorin toimintatapojen omaksuminen, käytännöllisemmän johtamisen sekä liiketoiminnallisen johtamisen lisääntyminen julkisten palveluiden organisaatioissa. Lisäksi uudelle julkisjohtamiselle on tyypillistä arviointien, sijoitusten ja tulosten laskemisen painottaminen, kustannusjohtamisen korostaminen ja kasvava markkinoiden hyödyntäminen, kilpailuttaminen sekä sopimusperustaisuus ja palveluiden tarjoaminen julkisten palveluiden sisällä. Uusi julkisjohtaminen on myös kyseenalaistettu monelta taholta. Sitä on sanottu vain yhteenliittymäksi, joka ei ole paradigma tai ilmiö. Sitä on arvosteltu myös siksi, että sen maantieteellinen laajuus on rajoittunut lähinnä angloamerikkalaiselle, austraaliselle ja pohjoismaiselle areenalle. On myös huomattava, että uusi julkisjohtaminen on varsin paikallisesti väärittyä. (Osborne 2006, 379.)

Keskeinen perustelu sille, että palvelut halutaan tuottaa tai rahoittaa julkisesti, liittyy niiden ohjattavuuteen; julkisesti tilattuina ja rahoitettuina hyvinvointipalvelut ovat valtiollisessa ja kunnallisessa demokraattisessa ohjauksessa. Esimerkiksi palveluiden tuottamisen ja tilaamisen erottamisella pyritään kustannustehokkuuteen, julkisen palveluntuotannon tehostamiseen ja poliittisten päätöksentekijöiden vastuun korostamiseen palvelujen saatavuudesta sekä laadusta. (Aronen & Järviö & Luoma & Rätty 2001, 121.) Vaihtoehtoisten tuotantotapojen taloudellisista ja muista seurausvaikutuksista ei ole juurikaan tarkkaa tutkimustietoa. Esimerkiksi kilpailutukseen sisältyvää valinnanvapautta voidaan käyttää myös ilman merkittäviä kustannussäästöjä (Sutela 2001, 421).

Suomalaisen hallintokulttuurin muutosta vuosina 1987–1995 voi luonnehtia muutokseksi hallintolegalismista managerismiin (Sutela 2001, 420). Suomessa 1980-luvulla käynnistetyllä hallintouudistusohjelmalla vastattiin hyvinvointivaltion kriisin ja kansainvälisten virtausten asettamiin haasteisiin. Sen keskeisiä hankkeita olivat tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus, valtionosuus-vapaakuntaudistus sekä liikelaitos- ja yhtiöittämisuudistus. Näiden lisäksi julkisen sektorin yhtenä tavoitteena on ollut palvelujen kehittäminen hallintokeskeisestä ajattelusta kansalais- ja asiakaskeskeiseen ajatteluun. Lainsäädäntöuudistuksen myötä suomalaisilla kunnilla on periaatteessa entistä suurempi vapaus päättää tuottamistaan palveluista. Tosiasiassa aikaisemmat sitoumukset, erityislainsäädäntö, kuntalaisten vaatimukset, kehittynyt teknologia sekä taloudelliset rajoitteet aiheuttavat sen, ettei kunnilla kuitenkaan ole todellista liikkumavapautta. Uuteen julkisjohtamiseen liittyvät toimenpiteet ovat laajasti käytössä suomalaisissa kunnissa, mutta laajempi käyttö on harvinaisempaa. (Sihvonen, 2006, 59–65.)

Yksi uuden julkisjohtamisen käytännötoteutus on tilaaja-tuottajamalli, jonka käyttämistä muun muassa Paras-hankkeen yhteydessä on suositeltu. Tilaaja-tuottajamallista on olemassa erilaisia sovellutuksia, kuten kosmeettinen malli, keskittien malli ja provokatiivinen malli (Sihvonen 2006, 63). Kaikkia malleja yhdistää tilaajan ja tuottajan roolin erottaminen toisistaan sekä jonkinlainen palvelujen tuotannosta sopiminen. Tilaaja-tuottajamalli voidaan toteuttaa joko näennäismarkkinoiden ja sopimustuotannon muodossa, markkinamuotoisena tilaaja-tuottajamallina, jossa on yksityiset tuottajat ja julkiset tilaajat, tai julkisen ja yksityisen yhteistyönä, joka tarkoittaa niin yksityistä tuotantoa kuin rahoitustakin. Keskeisin mallin käyttöönottoon vaikuttava tekijä on kunnan koko. (Aronen & Järviö & Luoma & Rätty 2001, 98.)

Uuteen julkisjohtamiseen liittyvien uudistusten toteutukset vaihtelevat eri maissa. Maittaiselle vaihtelulle on olemassa neljä erilaista selitysmallia: makrotaloudelliset syyt, puoluepolitiikka, erilaiset hallintokulttuurit ja erilaiset poliittiset toimielimet. Green-Pedersenin (2002, 286) mukaan uuden julkisjohtamisen uudistukset ovat kuitenkin poliittisesti monimutkaisempia kuin esimerkiksi vain oikeiston ja vasemmiston köydenvetoa. Hyvinvointipalveluiden markkinatyypisiin uudistuksiin keskittyminen on Pohjoismaiden ulkopuolella huomaamattomampaa, koska siellä vastaavia palveluita ei tarjota yhtä laajasti ja ne on usein järjestetty eri tavalla. (Green-Pedersen 2002, 272–287.) Pohjoismainen hyvinvoinvaltiomalli ei perinteisessä muodossaan mahdollista uutta julkisjohtamista. Laajamittainen käyttöönotto vaatisi perusteellista yhteiskunnallisten rakenteiden muuttamista.

Ruotsissa 20–25 prosenttia kaikista kuntien palveluista on ostettu joltakin sopimuskumppanilta, mutta eri kunnissa käytännöt vaihtelevat paljon. Tilaaja-tuottaja – mallista innostuttiin 1990-luvun alussa, mutta into alkoi hiipua vuosikymmenen lopulla. (Koskiahho 2008, 258.) Norjassa ostopalveluja käytetään Ruotsia vähemmän ja ne liittyvät lähinnä teknisen sektorin palveluihin ja tukipalveluihin. Tanskassa ostopalveluiden osuus on noin yhdeksän prosenttia ja niitä on käytetty jo pitkään. Ostopalveluiden käytön vertailu Pohjoismaiden ulkopuolisiin maihin on vaikeaa, sillä julkisen sektorin toiminta on hyvin erilaista ja yleisesti ottaen suppeampaa. Muista maista poiketen Isossa-Britanniassa kilpailuttaminen on pakollista. (Kettunen 1996a Sihvosen 2006 muk.) Britanniassa uuteen julkisjohtamiseen kohdistunut kritiikki on painottunut erityisesti huoleen yhteiskunnan demokraattisesta päätöksenteosta, kansalaisten tasa-arvoisuudesta ja julkisen toiminnan etiikasta (Temmes 1994, 23).

Ruotsissa julkisten peruspalveluiden rahoitus- ja tuotantotapoja uudistettiin radikaalisti 1990-luvulla, jolloin kunnat alkoivat ostaa sosiaalipalveluja yksityisiltä tuottajilta. Vuoteen 1996 mennessä 40 prosentilla kunnista oli tilaaja-tuottajamalli käytössä. Useat kunnalliset palvelut muutettiin kuntien omistamiksi osakeyhtiöiksi ja kunnan sisäistä päätöksentekoa hajautettiin. Hajauttamistoimenpiteiden tulokset ovat kuitenkin olleet varsin vaatimattomia ja kustannussäästöjä saavutettiin palveluissa, joissa sovellettiin tulosvastuuta, mutta budjettivastuulla toimivilla aloilla kustannussäästöt olivat vähäisiä. Kunnissa, joissa vaihtoehtoista palveluntuotantoa kehitettiin, resurssien käyttö useimmiten tehostui ja sen seurauksena kustannukset pienenivät sekä palveluiden laatuvaatimukset osittain selkiytyivät. Ruotsissa yksityisten palveluntuottajien osuus sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen tarjonnasta on kasvanut. Vuoteen 1996 mennessä 40 kuntaa 280 kunnasta oli jakanut hallintonsa hankintaosastoon ja tuottajayksiköihin. Esimerkiksi vanhustenhuollosta pitkän aikavälin kokemuksia ei vielä ole, mutta sanotaan, että

kustannussäästöjä olisi saavutettu ilman että laatu olisi heikentynyt. (Aronen & yms. 2001, 101–104.)

Myös Norjassa uuden julkisjohtamisen periaatteet on omaksuttu paikoin hyvinkin radikaalisti. Hallinnon rakenteellisiin uudistuksiin linkitetty pääperiaate on tilaaja-tuottajamalli. Esimerkiksi vanhusten kotipalveluissa eräässä kunnassa kontrollointi poistettiin etulinjalta ja siirrettiin erikoistuneelle tilaajayksikölle paikallisella tasolla. Tilaaja arvioi yksilölliset tarpeet, tuottaa tiedon, tekee sopimukset ja sitten tilaa palvelut sekä huolehtii tuloksista, kun taas kotihoitotiimit tuottavat hoivaa tilaajan päätösten ja tilauskuvausten mukaisesti. Uudistusta perusteltiin muun muassa sillä, että malli suojelisi käyttäjän hoitohenkilökunnan yksipuolisilta päätöksiltä. Yksittäinen tilaaja voi määrittää asiakkaan tarpeet, tehdä sopimukset ja tuottaa tiedon. Johdon näkökulmasta tarpeiden määrittämisen ja palveluntuotannon erottaminen nähtiin ehdottoman tarpeellisena, jotta kotipalvelu voisi olla kokonaisuudessaan huomaamattomampaa. (Vabø 2006, 413–414.)

Isossa-Britanniassa Thatcherin hallitus aloitti kvasimarkkinauudistukset, joissa palvelut rahoitettiin verorahoin, mutta niiden tuottamisjärjestelyjä sekä tuotannon ja rahoituksen välistä yhteyttä pyrittiin muuttamaan erottamalla vastuu palvelun tuottamisesta ja rahoittamisesta. Entisistä palvelujen tuottajista muodostettiin julkisen sektorin alaisia tuottajayksiköitä, ja tarkoituksena oli saada tuotantoyksiköt kilpailemaan keskenään. Isossa-Britanniassa uudistuksella pyrittiin siirtymään tuottajakeskeisestä palvelujen tuotantotavasta tarve- ja kysyntäjohteiseen palveluiden järjestämiseen. Näin pyrittiin luomaan palveluiden tuotantoon sekajärjestelmä, jossa yksityisillä palveluiden tuottajilla on keskeinen asema, sekä hajauttamaan päätösvaltaa paikallistasolle. Palveluntuotanto onkin monipuolistunut ja palveluiden käyttäjien valinnanmahdollisuudet lisääntyneet. Järjestelmän toimivuus edellyttää erityisesti palveluiden tilaajilta erinomaista tietotaitoa. Yksityisten palveluntuottajien, eli yritysten ja järjestöjen, osuus esimerkiksi vanhusten laitoshuollosta on kohonnut yli kahden kolmasosan. (Aronen yms. 2001, 101–104.) Isossa-Britanniassa kilpailuttaminen on tuonut mukanaan myös lukuisia lieveilmiöitä liittyen tilaajien ja tuottajien välisiin sopimuksiin ja kirjallisiin dokumentteihin. Kilpailuttamisen myötä kuntien henkilöstöä on vähennetty, mutta ilmapiiriin on sanottu muuttuneen joustavammaksi ja palvelun korostuneen. Myös laatustandardit ovat yhtenäistyneet yksityisen ja julkisen sektorin välillä. (Kettunen 1996b.)

2.4.2 Uusi julkisjohtaminen ja hyvinvointivaltio

Uuden julkisjohtamisen uudistuksia tutkitaan usein vain osana julkisen hallinnon reformia, vaikka ne oikeastaan tulisikin nähdä osana laajempaa hyvinvointivaltioiden reformia. Uuden julkisjohtamisen reformien tarkasteleminen hyvinvointivaltion kontekstissa on erityisen keskeistä juuri Pohjoismaissa. Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on laajat julkisesti rahoitetut palvelut, ja siksi myös julkisen sektorin reformi on analysoitava ne huomioiden. (Green-Pedersen 2002, 273.) Uusi julkisjohtaminen ei suinkaan kehittynyt loogisesti hyvinvointivaltioinstituutioiden empiirisestä analyysistä, vaan sen juuret ovat uuden institutionaalisen talouden teorioissa ja ammattimaisessa liikkeenjohdossa (Vabø 2006, 412). Hyvinvointivaltion muutoksen keskeisenä osana on myös poliittishallinnollisen järjestelmän uudelleenmuotoilu. Julkisen sektorin reformin laajuus vaihtelee hyvinvointivaltioiden välillä, mutta reformin kärjessä ovat anglosaksiset maat kuten Uusi-Seelanti ja Iso-Britannia. Pohjoismaissa reformi on edennyt asteittain. (Laamanen & Ala-Kauhaluoma & Nouko-Juvanen 2002, 19.)

Uuden julkisjohtamisen periaatteiden mukainen palvelujen tuotanto voidaan järjestää yksityisellä tai kolmannella sektorilla, mutta julkinen valta säilyttää kokonaisvastuun palveluiden järjestämisestä. Hyvinvointipalveluja tuottavien yritysten ja järjestöjen määrä vaihtelee rajusti kunnan koosta, sijainnista ja paikallisista erityispiirteistä riippuen. Suomessa kuntien edellytykset suoriutua niille säädetyistä tehtävistä ovat heikentyneet valtionosuusuudistuksen myötä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa valtionosuudet eivät ole kattaneet kuluja ja kunnat ovat joutuneet entistä laajemmin vastaamaan rahoitusosuudestaan verotuloillaan. (Laamanen yms. 2002, 20).

Kilpailuttaminen tai kilpailullisten elementtien lisääminen palveluntuotannossa on yksi palvelujen organisoinnin keino, ja sillä on omat toiminnalliset seurauksensa. Ideaalisilla markkinoilla, joilla olisi täydellinen vapaus ostaa ja myydä, tuotettujen palvelujen laatu olisi hyvä. Silloin kuluttajat valinnoillaan karsisivat markkinoilta pois huonot ja tehottomat palvelut. Tehottomuus ei kuitenkaan välttämättä ole nykyisen sosiaalipalvelujärjestelmän keskeisin ongelma. Periaatteellisin kilpailullisten markkinoiden tuottama ongelma ovat jakaumavaikutukset. Tuloerojen kasvaessa kilpailullisten markkinoiden haitalliset jakaumavaikutukset voivat korostua. Yhteiskunnallisen solidaarisuuden väheneminen on suurempi ongelma kuin sosiaalipalvelujen tuotannon tehottomuus. Jakaumaongelmaan kilpailuttaminen ei tuo ratkaisua. (Valtonen 2001, 11–12)

Julkisten arvojen pelätään olevan vaarassa jäädä kovien markkina-arvojen jalkoihin. Uhattuina ovat rehellisyys, lahjomattomuus, luotettavuus, nuhteettomuus, puolueettomuus sekä julkinen etu. Julkisten arvojen vaaliminen tärkeää, sillä palvelutuotannon aggressiivisesta monipuolistamisesta seuraa yleensä myös sellaisia odottamattomia vaikutuksia, jotka lopulta koskettavat kansalaisia muokaten heidän perusoikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Yksityistäminen ja palvelujen ulkoistaminen ovat keskeisiä hallintaan liittyviä käytännön toimia, jotka vaikuttavat niin käsityksiin valtiosta kuin kansalaisten sekä valtion keskinäisistä velvollisuuksista. Ei kuitenkaan ole olemassa yhtenäistä käsitystä siitä, mitkä lopulta ovat julkisia arvoja, sillä ne ovat epäyhtenäisiä ja häilyviä. Tämän vuoksi vanhat arvot on helppo sysätä syrjään konkreettisempien ja yhtenäisempien hintaan sekä tehokkuuteen liittyvien teemojen tieltä. Jossain määrin ulkoistaminen voi siis olla uhka julkisille arvoille, mutta ei kuitenkaan vääjäämättä vaadi niiden uhraamista. (Jørgensen & Bozeman 2002, 64–79.)

Uuden julkisjohtamisen oppien tuominen julkiselle sektorille ei ole ollut välttämättä ongelmatonta, mutta se on ollut varsin päämäärätietoista ja tehokasta. Tämänhetkisen poliittisen ja liikkeenjohdollisen diskurssin mukaan julkisen sektorin muutos on voimakasta osaltaan siksi, että sen narratiivinen rakenne koostuu kaksijakoisesti ja vastakkaisuuksista: menneet hyvinvointivaltioregiimit on johdonmukaisesti stereotypisoitu ja demonisoitu, kun taas uusien palveluregiimien on sanottu tarjoavan visionäärisen ja idealisoidun tulevaisuuden. Yksi tämän diskurssin välineistä on ollut puhe kuluttajasta. Kuluttajakieli muodostaa uusia organisatiomuotoja, jotka vastaavasti muodostuvat vastauksina yksilöiden tarpeisiin ja toiveisiin, kun taas vanhat toimintatavat esitetään *one size fits all* -tyyppisenä ratkaisuna. Mia Vabøn (2006) tutkimus pohjoismaisesta kotihoidosta osoittaa, että julkisten palveluiden arvot ja erityisesti ne arvot, jotka liittyvät kaikkein haavoittuvimpiin kansalaisiin, työntyvät syrjään tai ne peitotetaan korostamalla hallinnollisia tavoitteita, joiden päämääränä on vastata kuluttajien tarpeisiin. Uudet palveluregiimit on mukautettu ensisijaisten käyttäjien tarpeisiin, ne on suunniteltu lisäämään näkymättömyyttä ja luomaan selkeitä odotuksia asiakkaille. Uusi regiimi olettaa, että niin palvelun tuottajien kuin käyttäjien tulisi suhtautua palveluihin uudenaikaisesta palveluajattelusta käsin: siinä on oltava tietoinen ja valpas suhteessa sopimuksiin, jotka muokataan yksilöllisesti kullekin palvelun käyttäjälle erikseen. (Vabø 2006, 418.)

Sosiaalisen ja taloudellisen muutoksen myötä oikeiden valintojen merkitys onnellisuuden ja hyvinvoinnin saavuttamiseksi korostuu entisestään. Valintoja korostaa myös asiakaslähtöinen palvelutuotanto, jonka tavoitteena on nimenomaan lisätä kansalaisten valinnan mahdollisuuksia. Hyvinvointivaltio, ammattiyhdistysliikkeet ja sosiaalipalveluiden tuki, jotka aikaisemmin ovat

rakentaneet kansalaisten perusturvaa, ovat heikentyneet. Myös puolueet korostavat yksilön valinnan vapautta, mahdollisuuksia ja kuluttajuutta poliittisissa ohjelmissaan. Kun käytännön politiikka muuttuu yhä enemmän vapaita markkinoita tukevaksi, yhteiskuntatieteissä kyseenalaistetaan uusklassisen rationaalisen valinnan mahdollisuus keinona saavuttaa suurin hyöty suuremmalle ihmisjoukolla. Tällainen lähestymistapa hankaloittaa valintojen motiivien tunnistamista ja valintojen laajempien yhteiskunnallisten seurausten huomioimista. Tarvittaisiin empiiristä tutkimusta, jotta voitaisiin ymmärtää, minkälaisin perustein päätökset tehdään käytännössä. Harhaanjohtavaan teoriaan perustuvilla toimintatavoilla voi olla erityisesti kansalaisen oikeuksien kannalta varsin epäedullisia seurauksia. (Taylor-Gooby 1998, 22–23.) Tätä näkökulmaa käsittelemme seuraavassa erottelemalla kansalaisen, kuntalaisen, asiakkaan ja kuluttajan käsitteitä ja niihin sisältyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.

2.5 Kansalainen, kuntalainen, asiakas vai kuluttaja?

Kansalaisuus ja siihen liittyvät kansalaisten yhdenvertaisuus, sosiaaliset oikeudet ja universalismi ovat keskeisesti pohjoismaiseen hyvinvointivaltioajatteluun kuuluvia ideologisia käsitteitä. Niiden toteutumista on pidetty perinteisesti sosiaalipolitiikan käytännöntoteutusten lähtökohtana ja päämääränä. Kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin sisältyy ajatus siitä, että kaikille taataan riittävä toimeentulo, terveydenhuolto ja osallistumismahdollisuudet. Yksilön oikeudet ja velvollisuudet perustuvat kansalaisuuteen ja määrätty tapa ymmärtää kansalaisuus määrittää yksilön asemaa. Vaikka kansalaisuutta pyritään uudistamaan tai täydentämään uusilla käsitteillä, kuten asiakas tai kuluttaja, ei sitä kuitenkaan voida koskaan täysin korvata.

Kansalaisuuden käsite on yksilön ohella länsimaisen poliittisen ajattelun keskeisiä universaalikategorioita. Kansalaisuus tarkoittaa yksinkertaistaen yksilöiden poliittista yhdenvertaisuutta rajatussa yhteisössä. (Rättilä 2001, 194). John Clarken ja kumppaneiden (2007, 1-3) mukaan kansalainen on tasa-arvoinen hahmo, johon liitetään vapaus, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus. Kansalaisuuskäsitteen ydin pohjautuu lakiin kirjattuihin oikeuksiin. Yksinkertaisimmillaan kansalaisuus on jotain, joka liittyy yksilön johonkin suurempaan kokonaisuuteen. Kolme keskeistä kansalaisuuden elementtiä ovat 1) oikeudet ja velvollisuudet, 2) osallisuus sekä 3) osallistuminen. (Lister yms. 2007, 1.) Kansalaisuuteen liitetään ainakin kolmenlaisia oikeuksia: kansalais-, poliittiset ja sosiaaliset oikeudet. Kansalaisuuteen sisältyy kuitenkin myös vastuun elementti, eli kansalaisen oikeudet sitoutuvat kansalaisen velvollisuuksiin.

Käsitteen teoreettisen määrittelyn historialliset juuret muokkaavat jatkuvasti sitä koskevia diskursseja ja vaikuttavat itse kansalaisuusteoriaan ja sen käytäntöön. (Dwyer 2004, 17.)

Jos kansalaisuuden käsitteelle rakennettaisiin sukupuu, olisivat republikaani ja liberaali käsitys sen kaksi keskeistä haaraa. Liberaali ja kommunitaristinen käsitys kansalaisuudesta antavat varsin erilaisen kuvan käsitteen sisällöstä ja elementeistä. Republikaanin käsityksen juuret ovat Kreikassa, jossa ideaali kansalaisuus tarkoitti kansalaishyveiden täyttymistä ja velvollisuuksien suorittamista yleensä kollektiivisen itsehallintoon osallistumisen kautta. Toinen merkittävä haara on liberalismi, jossa korostuvat yksilön oikeudet. 1900-lukua hallitsivat sosiaalinen liberalismi ja sosiaalinen demokratia. (Lister ym.2007, 7-8.)

Liberaalin käsityksen mukaan yhteiskunta koostuu yksilöistä ja heidän preferensseistään sekä arvoistaan. Yksilön vapaus rakentuu markkinoiden kautta tapahtuvan vaihdon tai vapaaehtoisten ja sopimusperustaisten yksilöiden välisten suhteiden perusteella. Valtion tulisi olla olemassa vain puolustukseen ennen kaikkea yksilöiden omistamiseen liittyviä oikeuksia. Markkinat ovat tärkeä instituutio mutta ennen kaikkea yksilön vapaan toiminnan areena. Kaikenlainen markkinoiden säättely olisi siten puuttumista yksilön omistamisen oikeuteen. (Hviden & Johansson 2007, 36-37.)

Republikaanin perinteen kansalaisuuskäsitys on selkeä vastakohta liberaalille perinteelle. Siinä osallistuminen on keskeistä, ja suoran osallistumisen keinot korostuvat. Republikaani maailma on tasapuolisesti avoin kaikille. Taustalla vaikuttaa keskeisenä Kreikan polis-malli. Republikaanin kansalaiskäsityksen mukaista kuvaa osallistumisesta voidaan pitää myös hieman romantisoituna. (Hviden & Johansson 2007, 39–40.) Kommunitaristista eli yksinkertaistaen yhteisöllistä käsitystä voidaan pitää republikanismin perillisenä. Kommunitaristien mielestä liberaali näkökulma ei huomioi tarpeeksi yhteisön roolia yksilön identiteetin muokkaajana ja laajempaa moraalista ja poliittista vaikuttajana. Kommunitaristien mukaan yksilöt eivät todellisuudessa voi olla irrallaan yhteisöistä, joissa he elävät. (Dwyer 2004, 26–29.)

Muutokset eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa haastavat perinteisen sosiaalisiin oikeuksiin nojaavan käsityksen kansalaisuudesta. Bjørn Hviden ja Håkan Johansson (2007, 3-6) esittävät, että kansalaisuuden määritelmässä tulisi uudella tavalla huomioida sekä osallistumisen

oikeus että velvollisuudet. Muutokset käsitteen määrittelyssä ovat aiheuttaneet jännitteitä eri sosiaalisen kansalaisuuden ulottuvuuksien välillä. Kansalaisuuden eri ulottuvuudet vaikuttavat kuitenkin käsitteen ymmärtämiseen ja käyttöön samanaikaisesti. Ihmisiltä odotetaan uudenlaista aktiivista kansalaisuutta, joka edellyttää koko käsitteen dynaamisempaa ja kompleksisempaa ymmärtämistä. Kansalaiset ovat tulleet tietoisemmiksi oikeuksistaan ja haastavat pitkään olemassa olleen byrokraattisen ja paternalistisen hallinnon muodot sekä sen joustamattomuuden, jäykkyyden ja sattumanvaraisen suoran vallankäytön. Ajan hengen mukaan on luontevaa rinnastaa kansalainen kuluttajaan tai markkinatoimijaan. Aktiivinen republikaani kansalaisuus käsitys on noussut pintaan ja näkyy itseohjautuvan aktiivisuuden ja päätöksentekoon osallistumisen korostamisena. Hvidenin ja Johanssonin (2007, 49) mukaan yleinen keskustelu nostaa esiin selkeän tarpeen käydä teoreettista keskustelua tavoista ymmärtää kansalaisuus sekä tavoista, joilla aktiivisen kansalaisuuden eri ulottuvuudet voisivat saada tukea empiirisistä tutkimuksista tietyllä hyvinvointipolitiikan alalla.

2.5.1 Toimijoiden asema ja roolit

Vaikka käsitteet kansalainen, kuntalainen, asiakas ja kuluttaja ovat osin päällekkäisiä, korostavat ne toimijoiden erilaista asemaa ja erilaisia rooleja. Liisa Häikiön (2007, 149) mukaan kansalaisuus ei kuitenkaan katoa vaan muuttaa muotoaan. Kuluttaja-ajattelusta on tullut yksi julkisten palveluiden tehostamisen keino. Julkisissa palveluissa ei kuitenkaan ole edellytyksiä todellisille asiakkaan oikeuksien toteutumiseksi. Asiakkuus vaatisi ensimerkiksi todellista valinnanvapautta, mutta käytännössä se rajoittuu asiakkaan mahdollisuuksiin ja halukkuuteen käyttää rahaa. Kuluttajaperiaatteet eivät lopultakaan tarjoa selkeää teknistä toimintamallia julkisen sektorin toimeenpanolle. Kuluttajaperiaatteet ilmenevät abstrakteina ideaaleina, joita käytetään oikeuttamaan ja selittämään ohjelmia ja toimenpiteitä, eli ne ovat tietynlaisia kielellisiä hallinnan välineitä. Kielen avulla konstruoidaan toista todellisuutta ja pyritään vakuuttamaan, että asiat ovat hyvin ja juuri niin kuin pitäisikin. Mia Vabøn (2006, 405–407) mukaan kuluttajakieltä käytettiin hyvinvointivaltiossa alun perin vastustuksen kielenä. Se oli vastaliikkeiden ja kuluttaja-asiamiesten kieli, jotka kannustivat ihmisiä vastustamaan byrokraattista, standardoitua ja epäinhimillistä palvelua. Terveystieteiden tutkimuksessa asiakkuuspuhe on ollut keino tuoda aikaisemmin epäsuosiossa ollutta managerialismia terveydenhuollon organisaatioihin. Sillä on oikeutettu uuden julkisjohtamisen reformeja ja samalla uudelleen muotoiltu valtion suhdetta hyvinvointiammatteihin. Institutionaalinen kuluttajuus ei kuitenkaan anna ostovaltaa yksilölle vaan ostavalle budjettivastuussa olevalle auktoriteetille. Vaikka palveluiden käyttäjä voi valita esimerkiksi

tarvitsemansa palveluntuottajan, on hänen kuitenkin toimittava ennalta, yhteisesti määriteltyjen sopimusehtojen mukaisesti.

Perinteisten demokratiateorioiden rinnalle noussut manageristinen näkökulma kansalais- ja asiakasvaikuttamiseen on saanut julkiset ja yksityiset palveluiden tuottajat tavoittelemaan responsiivisuutta ja kumppanuutta palveluiden tuottajien ja asiakkaiden välillä. Uusi kunnallisdemokratia vaatii kuitenkin kunnallisen edustuksellisen päätöksenteon uudistamista asiakaslähtöiseksi ja samalla myös kuntalaisen olisi omaksuttava aktiivisen kansalaisen rooli. Esimerkiksi Suomessa uudistukset ovat tapahtuneet pikemmin välttämättömyyden kuin strategisten tavoitteiden ohjaamina. Perustuslaki turvaa jokaiselle kansalaiselle perusoikeudet, mutta sosiaalisia oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset eivät ota kantaa siihen, miten niiden tarkoittamat oikeudet tulee toteuttaa ja kenelle vastuu niiden toteuttamisesta voidaan antaa. Kun kyseessä ovat perusoikeudet, on vastuu oikeuksien toteuttamisesta viime kädessä siis julkisella vallalla. (Sutela 2001, 420–421.)

Hviden ja Johansson (2007, 41) muistuttavat myös, että sanoihin aktiivinen ja passiivinen liittyy vahvoja normatiivisia konnotaatioita. Aktiivinen ymmärretään yleensä positiivisena, hyveellisenä ja toivottavana. Sanaan aktiivisuus sisältyy hyvin vahva retorinen teho. On myös huomattava, että aktiivinen ja passiivinen eivät välttämättä ole toistensa vastakohtia, ne voivat olla olemassa samanaikaisesti. Esimerkiksi jotkin viimeaikaiset aktiivisen kansalaisuuden ilmaisut eivät ole välttämättä niinkään uusia vaan, ne voivat heijastaa paluuta toimintatapoihin ja päämääriin, jotka ovat alun perin hyvinvointivaltion tuottamia, mutta sittemmin sivuutettu uudempien toimintatapojen tai päämäärien tieltä. Ajan mittaan on nähtävissä aaltoilu aktiivisen ja passiivisen kansalaisuuden ulottuvuuden välillä, ei niinkään selkeä kehitys yhdestä toiseen.

Nancy Fraser (1989, 174) sanoo, että kuluttajat ovat valmiiksi määriteltyjen palvelujen käyttäjiä pikemmin kuin toimijoita, jotka välittävät tarpeitaan. Kuluttajakehys myös osaltaan todentaa ammattilaisten asemaa resurssien portinvartijoina. Lisäksi kuluttajanäkökulma vaatii varsin individualistisen lähestymistavan palveluntuotantoon. Käytännössä kuluttajan etu on keskeinen arvo lähinnä vain silloin, kun se voidaan saavuttaa tehokkaasti ja taloudellisesti. (Bolzan & Gale 2002, 364–367.)

Kilpailulliseen järjestelmään kuuluva kontrolli ja tuotteistaminen voivat myös tulla kalliiksi. Mitä vaikeimmin tuotteistettavissa palvelu on, kuten esimerkiksi pitkäaikaiset hoitosuhteet ja vaikeat sosiaaliset ongelmat, sitä kalliimpaa sen tuottaminen on. Nykyiset sopimuskäytännöt sosiaalipalveluiden tuotannossa ovat perustuneet pitkälti toimijoiden väliseen luottamukseen, eivät niinkään sopimustekstiin. Luottamus onkin toiminnan tuloksellisuuden kannalta keskeistä, sillä se alentaa niin kilpailullisen kuin hierarkkisen järjestelmän toimintakustannuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotanto poikkeaa tavanomaisten tavaroiden markkinoista, koska yhteiskunta asettaa niiden saatavuudelle aivan erityisen painon. Kilpailullisten markkinoiden toiminnassa ei ole automaattisesti mitään sellaista, joka ottaisi tämän huomioon. Hankalinta tuotteistaminen on sellaisten toimenpiteiden ja menettelyjen kohdalla, joiden ideana on hyvinvoinnin edistäminen, valistus tai koulutus. Niitä hyvinvointiin vaikuttavia asioita, jotka edellyttävät kansalaisilta radikaalia suunnan muuttamista elämässä, on mahdotonta muuntaa markkina-ajattelun mukaisiksi. Kilpailuttaminen ja kilpailullisten markkinoiden luominen saattavat johtaa teknistyviin ja tavaroituviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi sosiaalipalveluissa tyypilliset pitkät asiakassuhteet jouduttaisiin osittamaan. Sosiaalipalveluiden tuottamiseen liittyy myös varsin suuri riski, koska tuloksellisuutta on mahdotonta taata. (Valtonen 2001, 12.)

Sosiaali- ja terveyspalveluissa kompetenttina asiakkaana toimiminen ei kuitenkaan ole mahdollista samalla tavalla kuin konkreettisten tavaroiden markkinoilla. Kansalainen ei myöskään välttämättä halua toimia asiakkaana. Empiiristä evidenssiä kilpailevien markkinoiden toiminnasta sosiaalipalveluissa on vähän. Tutkimuksen ongelmana on, että yksityisiä palveluntuottajia on vain vähän, jolloin niin tuottajat kuin heidän asiakkaansa ovat varsin valikoituneita eikä toiminta ole siten verrattavissa tilanteeseen, jossa sekä kilpailutettua että kilpailematonta palveluntuotantoa on paljon ja toiminta vakiintunutta. Kilpailuttaminen voi alentaa palveluntuotannon yksikkökustannuksia. Voidaan kuitenkin myös olettaa, että julkisten tuottajien palveluntuotannossa on sekä halpoja että kalliita tuottajia. Kilpailuttamisen vaikutuksista palveluiden laatuun ei ole tiedossa. (Valtonen 2001, 14.)

Olisi tärkeää tiedostaa, kuinka merkittävästi julkisen ja yksityisen sektorin toimintaympäristöt pohjimmiltaan poikkeavat toisistaan. Julkisen ja yksityisen sektorin päämäärät ja prioriteetit ovat varsin erilaisia ja osin vastakkaisiakin. Yksi merkittävä erottava piirre on, että julkisella sektorilla henkilöstön lisäksi keskeisinä toimijoina ovat päätösvaltaiset luottamushenkilöt. Monet julkisen sektorin palvelut ovat myös sellaisia, ettei niitä tarjota lainkaan julkisen sektorin ulkopuolella. Lisäksi palveluiden käyttäjistä voidaan puhua joko kansalaisina tai asiakkaina, mutta henkilö voi

joutua asiakkaaksi myös vastoin tahtoaan. Managerialismi sivuuttaa usein sen, että pohjimmiltaan julkisen hallinnon luonne on poliittinen. Julkisen sektorin palveluiden tulee vastata myös organisaation ja kansalaisten vuorovaikutuksen näkökohtiin ja kansalaisten osallistumiseen, julkisen toiminnan kontrolliin sekä sopia julkisten palveluiden statuksen luonteeseen, sillä julkisiin palveluihin kohdistuu myös lukuisia ideologisia odotuksia, kuten tasa-arvoisuus. (Sihvonen, 2006, 68.)

Vaikka sosiaali- ja terveystalouden tuottamisen tavat muuttuvat ja toimijoiden määrä kasvaa, jää valtion vastuulle asettaa kehykset, joissa palveluiden tuottajat toimivat. Tämän kehityksen myötä valtio tulee myös riippuvaisemmaksi muista toimijoista. (Radcliffe & Dent 2005, 618.) Hallintateoriat ovat erityisen hyödyllisiä, kun analysoidaan niitä erilaisia paikkoja ja verkostoja, joiden kautta valtion toimijat kohtaavat ei-valtiollisia kumppaneitaan, yhteisöjä ja kansalaisia (Newman yms. 2004, 217). Julkinen sektori määrittää varsin pitkälle rajat, jotka vastaavasti määrittävät toimijoiden toimintamahdollisuudet. Julkinen sektori on kuitenkin samalla omaksunut monia sille perinteisesti vieraana pidettyjä arvoja ja periaatteita, tiedostaen ja tiedostamatta. Niiden vaikutukset näkyvät käytännössä muun muassa eriarvoisuuden lisääntymisenä. Erityisesti heikoimmassa asemassa olevat kansalaiset, jotka eivät osaa tai pysty huolehtimaan oikeuksistaan, saattavat joutua tyytymään huonoihin palveluihin tai jäädä kokonaan ilman palveluja.

3. Paras-hanke

Esittelen seuraavaksi Paras -hankkeen eli kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtia sekä sen keskeistä sisältöä ja tavoitteita. Paras-hanke on yksi uuden hallinnan esimerkki tai sovellus. Tutkimuksessani se myös rajaa sekä aineistoa että tutkimusaiheen käsittelyä kokonaisuutena. Paras-hanke on julkisen hallinnon uudistamisen hanke, jonka keskeisiä teemoja ovat muun muassa edellisessäkin luvussa käsitelty asiakkaan omien valinnanmahdollisuuksien ja aktiivisuuden lisääminen. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on varmistaa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut koko maassa. Hankkeella tavoitellaan kattavaa ja taloudellista palvelurakennetta, jonka mahdollistettava myös voimavarojen tehokas käyttö. Koska Paras-hanke ja sen keskeiset tavoitteet sekä periaatteet ilmentävät hallinnan muutosta, mahdollistaa Paras-hanke hallintateorian empiirisen tutkimisen. Lisäksi palvelurakennemuutoksen

tavoitteet, kuten julkisten palveluiden tehostaminen ja uusien palvelutuotantotapojen kehittäminen, liittyvät kiinteästi hallinnan muutokseen.

Ajatus kunta- ja palvelurakennemuutoksesta lähti liikkeelle vuoden 2005 alussa hallituksen politiikkariihessä, jossa alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen ja peruspalveluministeri Liisa Hyssälä esittivät näkemyksiään siitä, mitä pitäisi tehdä peruspalvelujen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Valtioneuvoston vuosia 2006–2009 koskevassa valtioneuvoston kehyspäätöksessä päätettiin toteuttaa palvelurakennemuutos. Valtioneuvoston mielestä peruskunta ei lähitulevaisuudessa enää osassa maata pystyisi turvaamaan hyvinvointipalveluja vaan tarvitaan kuntien yhteistyötä ja muita kuntajaon muutoksia. (Raivio 2006, 186.) Parashanketta perustellaan maan sisäisen muuttoliikkeen jatkumisella ja väestön kasvun keskittymisellä muutamiin kasvukeskuksiin. Myös kuntien taloudelliset mahdollisuudet eroavat toisistaan huomattavasti ja velkaisia kuntia on yhä enemmän. Perustelujen taustalla on laajemmin globalisaatio ja sen myötä kansainvälinen toimintaympäristö, joka kohtaa paikallistason kiristyvän kuntatalouden ja palvelujen laajan järjestämisvastuun (Kuntaliito 2007, 2). Tässä kohdin Parashanke kiinnittyy lähtökohdiltaan vahvasti hallinnan siihen teoreettiseen suuntaukseen, jossa kiinnitetään erityishuomiota globaaleihin ja poliittisiin muutoksiin, joiden seurauksena kansallisvaltion mahdollisuudet hallita ovat supistuneet (Newman 2001, 11–14).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen täytäntöönpanoa varten on tähän mennessä annettu kolme lakia:

-laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (puitelaki) (169/2007)

-laki kuntajakolain muuttamisesta (170/2007) ja

-laki varainsiirtoverolain väliaikaisesta muuttamisesta (171/2007)

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta on puitelaki, joka on määräaikainen suunnittelulaki. Se antaa puitteet kuntien tehtävinä oleville uudistuksille ja käynnistää tarkemman suunnittelun. Puitelaki on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka ja asettaa uudistukselle vähimmäistavoitteet. Puitelaki velvoittaa kaikki kunnat tekemään selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman. Lisäksi kaupunkiseutujen tulee laatia yhteistyösuunnitelma ja myös vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien pitää pystyä turvaamaan palvelujen tarjonta. Puitelaki edellyttää, että perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät tulee hoitaa eräin poikkeuksin vähintään 20 000 asukkaan kunta- tai yhteistoiminta-alueella. Suurten yli 20 000 asukkaan kuntien syntymistä ja monikuntaliitosten toteuttamista kannustetaan yhdistymisavustuksilla. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisen peruskoulutuksen

järjestämislupa, on oltava asukasmäärältään eräin poikkeuksin vähintään 50 000 henkeä. (Kuntaliitto 2007, 7-8.)

Kunnilta vaadittavat selvitykset ovat pohjana kunta- ja palvelurakennemuutoksille. Kaikki kunnat antoivat valtioneuvostolle selvityksen kunnassa toteutettavista toimenpiteistä sekä suunnitelman uudistuksen toimeenpanosta vuoden 2007 elokuun loppuun mennessä. Toisessa arvioinnissa valtioneuvosto ilmaisee, antaako se vuoden 2009 alussa eduskunnalle hallituksen esityksen kuntajakolain muuttamisesta. Tällöin valtioneuvostolle tulisi oikeus pakkoliitoksiin erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien kohdalla. Kolmannessa ja tärkeimmässä arvioinnissa, joka toteutetaan vuonna 2009 valtioneuvosto antaa selonteon eduskunnalle kunta- ja palvelurakennemuutuksen toteutuksesta ja puitelain toteutumisesta. (Kuntaliitto 2007, 7-15.) Vuoden 2009 alusta voimaan astui kaikkiaan 32 kuntaliitosta, joissa on mukana 99 kuntaa. Myös useat puitelain mukaiset yhteistoiminta-alueet aloittivat toimintansa vuoden 2009 alusta. Kunnat toteuttavat tämän suuren uudistuksen yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutusta ohjaavan puitelain astuttua voimaan on vastuu uudistusten toteuttamisesta siirtynyt kunnille, kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltioille. Uudistuksen valmistelussa kehoitetaan huomioimaan 2010- ja 2020-luvun väestö- ja palvelutarpeet. Kunta- ja palvelurakennemuutusta kuvataan kehittämisprosessiksi, joka auttaa kuntia hyvinvointipalvelujen turvaamisessa. Tässä kohdin Paras-hanke kiinnittyy lähtökohdiltaan siihen hallinnan teoreettiseen suuntaukseen, jossa hallinta nähdään vastauksena hallinnon vaikeuksiin hallita monimutkaista ja paikoin pirstaleista yhteiskuntaa (Newman 2001, 11–14). Paras-hankkeen tarkoitus on antaa kunnille mahdollisuus katsoa tulevaisuuteen. (Kuntaliitto 2007, 2-3.) Tavoitteisiin pääseminen vaatii kuitenkin kunnilta varsin vahvaa yhteistä näkemystä, jonka löytyminen on toivottavaa erityisesti sen vuoksi, että kuntasektorilla on keskeinen asema hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen ylläpitäjänä.

Paras-hanke toteutetaan rakenteellisin ja toiminnallisoin keinoin. Rakenteelliset keinot palveluiden turvaamiseksi tarkoittavat käytännössä kuntaliitoksen solmimista ja yhteistoiminta-alueen rakentamista. Yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä tai yksi kunta, jolloin perustetaan kuntien yhteinen toimielin. Toiminnalliset keinot koskevat tuotantotapojen uudistamista, mikä tarkoittaa myös yksityisen ja kolmannen sektorin palveluita (Kuntaliitto 2007, 5). Paras-hankkeen yhteydessä on korostettu palvelujen tuottamistapojen monipuolistamisen merkitystä ja puhuttu

muun muassa tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönoton puolesta, palveluyrittäjyyden lisäämisestä sekä hankinta- ja tilaajaosaamisen vahvistamisesta (Raivio 2006, 189).

Suurin osa Paras-hankkeen uudistuksista koskee sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Väestön ikääntyminen kasvattaa sosiaali- ja terveyspalveluiden kysyntää ja vaikeuttaa myös työvoiman saatavuutta. Kuntien kireä talous ja laaja palveluiden järjestämisvastuu asettavat haasteita, jotka saattavat vaikeuttaa palveluiden saatavuutta tulevaisuudessa. Paras-hankkeen tavoite on taata yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille. Palvelujen järjestämisen väestövastuupohjia kasvatetaan ja palveluiden tarjonta- ja tuottamistapoja uudistetaan, mutta samaan aikaan tulee turvata myös lähipalvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuuden lisäämisen sanotaan olevan välttämätöntä, jotta uudistuvat palvelut voidaan turvata oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti kaikille asukkaille. Tuottavuuden lisäämiseen sisältyy myös pyrkimys parantaa toiminnan vaikuttavuutta. Uudistusta tehtäessä pyritään hyödyntämään myös uuden teknologian suomat uudet mahdollisuudet. (STM 2007, 2-6.)

Sosiaali- ja terveydenhuolto pyritään järjestämään toiminnallisena kokonaisuutena. Tavoitteena on välttää mutkikkaita hallinnollisia ratkaisuja, jotka voisivat vaarantaa toimivan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden syntymisen. Kuntarajat ylittävällä seudullisella yhteistyöllä pyritään parantamaan palveluiden saatavuutta, joustavuutta sekä tuottavuutta. Palveluiden saatavuutta yli kuntarajojen pidetään myös kuntalaisen etuna. Luomalla suurempia toimintayksiköitä uskotaan lisäksi voitavan paremmin tukea henkilöstön työtä ja ammatillista kehittymistä ja verkottumista. (STM 2007, 5) Tässä kohdin Paras-hanke kiinnittyy sellaiseen hallinnan teoreettiseen suuntaukseen, jossa markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen katsotaan muodostavan vaihtoehtoisen hallinnan tavan (Newman 2001, 11–14). Hallinnan termiä koskevassa teoreettisessa keskustelussa esiintyy yleisemminkin oletus, jonka mukaan hallinnon muutos johtaa ja on johtanut verkostojen merkityksen kasvuun. Samanaikaisesti korostuu kuitenkin myös valtion rooli monimutkaisten sosiaalisten järjestelmien muokkaajana. Koska millään yksittäisellä toimijalla ei ole edellytyksiä ratkaista monimuotoisen ja muuttuvan yhteiskunnan ongelmia, tarvitaan yhteistyötä ja verkostoja.

Yhtenä keskeisenä kunnan elinvoimaisuutta lisäävänä tekijänä pidetään paikallisdemokratian toimivuudesta huolehtimista. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeinen tavoite onkin kansanvaltaisen ohjauksen vahvistaminen. Tässä voisi tulkita olevan hallintateoriossakin esitetty

ajatus kaksisuuntaisesta hallinnan liikkeestä, jossa pyritään huomioimaan useampien toimijoiden näkökulmat ja mahdollisuudet (Kooiman 1993, 4). Puitelaissa kuntien suositellaankin uudistuksia suunnitellessaan pohtivan myös, mitä vaikutuksia ratkaisuilla on kansanvaltaiseen ohjaukseen ja lähidemokratiaan. Paras-hankkeen tavoitteissa kuntia muistutetaan siitä, että kuntalaisten on saatava tietoa ja kuntalaisten kanssa olisi käytävä keskusteluja uudistamisehdotuksista. Puitelaissa kunnille myös huomautetaan sitä, että muutoksen toteuttaminen edellyttää vuorovaikutteisuutta. Kunnalla olisi selkeä mahdollisuus lisätä demokraattista ohjausta uudistaessaan palvelurakenteita. Monimutkaisten organisaatiomallien karsimisella pyritään lisäämään läpinäkyvyyttä ja luottamushenkilöiden todellista päätösvaltaa. Toimivaa paikallista demokratiaa pidetään puitelaissa myös sosiaalisen pääoman ja vastuunoton voimavarana. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan elementeiksi nimetään demokratia ja johtaminen, elinkeino ja työllisyys, talous ja henkilöstö, yhdyskunta ja ympäristö sekä palvelut ja asiakkaat. Elinvoimaisuutta lisääviä tekijöitä ovat muun muassa toimiva infrastruktuuri, elinkeinoedellytysten luominen sekä ympäristön viihtyisyydestä ja paikallisdemokratian toimivuudesta huolehtiminen. (Kuntaliitto 2007, 11–13.)

Paras-hanke on selkeästi tarvelähtöinen: ”Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtana ovat väestön tarpeet” (STM 2007, 2) Lisäksi todetaan: ”Terveyden, toimintakyvyn ja hyvinvoinnin edistäminen, sosiaalisten ongelmien ehkäisy sekä kuntalaisten osallisuuden vahvistaminen ovat tärkeimpiä näkökulmia, kun pyritään väestön yleisen hyvinvoinnin parantamiseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen ja kustannusten kasvun hallintaan” (STM 2007,7). Nämä ovat siis Paras-hankkeen tavoitteita, vaikka hankkeen perustelut ovat lähes yksinomaan taloudellisia.

Muun muassa Kari Raivio esittää, että Paras-hanke viestii siitä, että lopulta rahatilanne pakottaa kuntia uudistamaan palvelurakenteitaan. Paras-hankkeen lähtökohdat poikkeavat aikaisemmista uudistuksista siten, että suomalaista yhdyskuntarakennetta ovat muuttaneet dramaattiset tapahtumat, mutta nyt kuntarakenteen uudistuksen välttämättömyyttä perustellaan tulevaisuuden uhkakuvilla. Raivio näkee myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen demokratiaulottuvuuden kiistanalaisena. Hänen mukaansa vaikuttaa siltä, että Suomen kuntarakennetta muutetaan Euroopan unioniin aiempaa paremmin sopivaksi ja samalla modernisoidaan myös sosiaali- ja terveysalan palvelurakenne vastaamaan EU:n laajenevia palvelumarkkinoita. (Raivio 2006, 186–191.)

Parasta nyt - Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarvioinnissa (2009, 170; 181) todetaan myös, että tutkimusaineiston perusteella kuntatoimijat eivät ole kovin huolestuneita siitä, millä tavoin kuntalaiset suhtautuvat Paras-hankkeeseen. Strategisen työn kannalta kyse on ollut osallistavasta toiminnasta ja toteutuksesta ajatellaan, että kuntalaiset kokevat oikeutettuina toteutetut ratkaisut. Silti esimerkiksi henkilöstökysely on antanut viitteitä siitä, että kuntalaisten vastustus on ollut merkittävä Paras-hankkeen eteenpäinvientiä hidastava tekijä. Loppuraportissa todetaan poliittisen johtajuuden olevan vaikeaa, jos kuntalaiset suhtautuvat muutoksiin kielteisesti. Kuitenkin arvioinnissa sanotaan myös, että kuntatasolla luottamushenkilöillä ja poliittisella johtamisella on ollut virkamiesten toiminnan ohella suuri merkitys uudistuksen eteenpäinviennissä. Loppuarvioinnissa todetaan, että kuntademokratiaan ja kuntalaisten osallisuuteen liittyvät kysymykset vaatisivat omaa tarkastelua.

Parhailaan kaikissa Pohjoismaissa on meneillään hallinnon rakenneuudistus. Viimeksi tällainen hallinnon uudistusten aalto oli 40 vuotta sitten. Kaikkia pohjoismaisia rakenneuudistuksia yhdistää jokseenkin hallintateorioiden mukainen analyysi nykyisten hallinnollisten rakenteiden kestävämmyydestä uudessa tilanteessa. Neljäkymmentä vuotta sitten tehdyt rakenneuudistukset vietiin läpi tilanteessa, jossa julkinen sektori kasvoi. Uuden aallon rakenneuudistukset tapahtuvat vastaavasti tilanteessa, jossa on olemassa paine pikemminkin julkisen sektorin supistamiseen. Vaikka analyysit ovat varsin samankaltaisia kaikissa pohjoismaissa, ovat niiden pohjalta tehtävät käytännön johtopäätökset varsin erilaisia, sillä prosesseihin vaikuttaa kunkin maan poliittinen kulttuuri. Tanskan, Ruotsin ja Norjan uudistuksissa haetaan ensisijaisesti kestävämpiä hallintorakenteita. Paras-hankkeella vastaavasti tähdätään tulevaisuuden ongelmien ratkaisuun, mutta käytännössä se toteutetaan hakemalla ratkaisuja tämän päivän käytännön ongelmiin. Analyysi uudistuksen tarpeellisuudesta rakentuu varsin konkreettisten tekijöiden pohjalle. Uudistuksen lähtökohta on se, että vuoden 2010 kuntatalous ei yksinkertaisesti kestä nykyistä menotaso. (Sandberg 2006, 178–183.)

4. Analyysin lähtökohdat

Tämän tutkimukseni tavoitteena on tarkastella sitä, miten abstrakteja ilmiöitä voi empiiristää eli tutkia käytännössä. Tutkimuksessa tarkastelen Paras-hankkeen kautta, miten hallinnan käsite ja siihen sisältyvät jäsenyykset kuvaavat todellisuutta. Taustateorian syvällinen ymmärtäminen on

ollut tarpeellista hallinnan muutoksen tutkimiseen soveltuvan metodin löytämiseksi. Aineisto vastaavasti palvelee teorian empiiristä testaamista.

Yhteiskuntatutkimuksessa esitetyt väitteet asioiden tilasta tulee perustella ja todistaa havaintoaineiston avulla (Alasuutari 2001, 43). Tutkija voi suhtautua aineistoon teoreettisen ajattelun lähtökohtana, apuvälineenä tai lähtökohtana tulkinnoille (Eskola & Suoranta 2001, 145). Tutkimuksessani teoria, eli yksinkertaistaen hallintateoriat, ovat aineiston tarkastelun lähtökohta ja toisaalta apuväline. Jari Eskolan ja Juha Suorannan (emt. 81) mukaan teoria ohjaa tutkijaa uuden tiedon etsinnässä sekä samalla jäsentää ja systematisoi kerättyä tietoa. Heidän mukaansa hyvän tutkimuksen tulisivat lähteä teoriasta ja jälleen palata siihen. Tätä pidän myös oman tutkimukseni tavoitteena. Pertti Alasuutarin (1993, 207) mukaan tutkimuksessa ei lopultakaan edes haeta selitystä jollekin ainutkertaiselle tapahtumalle vaan tutkimusten pitäisi olla laajemmin yleistettävissä. Tällaisena yleistettävyytenä pidän sitä, että tutkimus voi esimerkiksi joko vahvistaa tai kyseenalaistaa teoriaa.

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään vihjeiden ja johtolankojen avulla päättämään jotakin, mikä ei ole ”paljaalla silmällä” nähtävissä. Havaintojen erottamiseksi tutkimuksen tuloksista tarvitaan tutkimusmetodi, joka koostuu niistä operaatioista ja käytännöistä, joiden avulla tutkija tuottaa havaintoja sekä niistä säännöistä, joiden mukaan havaintojen muokkaamista voi jatkaa. Metodien selkeä määrittely on tärkeää, jotta tutkimus ei muuttuisi vain omien ennakkoluulojen empiiriseksi todisteluksi. Metodien soveltamisella ei pyritä kuitenkaan totalisoiviin tulkintoihin aineiston ominaisluonteesta vaan helpottamaan olennaisen tiedon kaivamista aineistosta (Alasuutari 1993, 67–73; 188.) Yksinkertaisuudessaan tutkimusmetodi koostuu Alasuutarin (2001, 36) mukaan niistä käytännöistä ja operaatioista, joiden avulla tutkija tuottaa havaintoja. On myös huomattava, että eri analyysitavat kietoutuvat toisiinsa eivätkä ole selvärajaisia, ja harvoin on mahdollista soveltaa yhtä analyysitapaa. Tutkijan on kehitettävä itse ne teoreettiset silmälasit, joiden läpi hän aineistoaan tarkastelee. (Eskola & Suoranta 2001, 153; 161.)

Teoria toimii välineenä, jonka avulla kerätystä aineistosta voi rakentaa tulkintoja ja jonka avulla tulkinnat on mahdollista esittää tieteellisessä muodossa. Teoria ohjaa tutkijaa uuden tiedon etsinnässä sekä samalla jäsentää ja systematisoi kerättyä tietoa. Se toimii välineenä, jonka avulla kerätystä aineistosta voi rakentaa tulkintoja ja jonka avulla tulkinnat on mahdollista esittää tieteellisessä muodossa. (Eskola & Suoranta 2001, 153.) Alasuutarin (2001, 33) mukaan puhtaita edellytyksettömiä faktoja ei edes ole olemassa vaan havainnot ovat lopulta aina teoriapitoisia.

Lähestyn sanomalehtikirjoituksia osana sosiaalista todellisuutta, en vain sen kuvauksena. Sanomalehtiaineisto ja siinä käytävä julkinen keskustelu ovat tutkimuskohteena mielenkiintoisia. Elina Laamanen (2007, 34) sanoo lopullisen julkaistun tekstin olevan ikään kuin toimittajan muotoilema rekonstrukttiivinen selonteko, jolloin sanomalehtijuttukin on tavallaan diskurssin diskurssi. Juttujen kirjoittaja ei aina ole näkyvä, mutta Laamasen mukaan niissä viitataan usein tiettyihin, virallisiin tai muulla tavoin legitimoituihin lähteisiin. Sanomalehdet ovat kiinnostava aineisto, sillä hänen mukaansa asioiden määrittelykamppailu tapahtuu tässä julkisessa keskustelussa, jossa politiikkaa ja hallintoa edustavat tahot ovat keskeisessä roolissa.

Sanomalehtiaineistoa on käytetty varsin vähän sosiaalipolitiikan tutkimuksessa. Tutkimusasetelmani rakentamisessa olen hyödyntänyt metodisena apuvälineenä sanomalehtiaineistoa hyödyntäneitä muita tutkimuksia. Näistä tutkimuksista olen saanut myös vahvistusta tutkimusstrategiisiin valintoihini. Elina Laamanen (2007) käsittelee väitöstutkimuksessaan *Vapaaehtoiset pakkoliitokset?* diskurssianalyttisesti kuntarakennetta koskevaa julkista keskustelua ja hän hyödynsi niin ikään Kuntaliiton kirjastoon arkistoitua sanomalehtiaineistoa. Esa Reunanen (2003) kysyy väitöskirjatutkimuksessaan *Budjettijournalismi julkisena keskusteluna*, millaista keskustelua on käyty sanomalehtikirjoituksissa ja pyrkii kehittämään tällaiseen tutkimukseen sopivaa tekstianalyttistä metodiikkaa. Jukka Holmberg käsittelee väitöstutkimuksessaan *Etusivun politiikkaa* (2004) puoluetustan ja sitoutumattomuuden vaikutusta sanomalehtien pääuutissivujen politiikan uutisiin. Holmberg tutkii uutisen ja mielipiteen eli faktojen ja kannanottojen erottamista suomalaisissa sanomalehdissä. Pertti Alasutarin (1996) tutkimuksen *Toinen tasavalta* pääaineistona olivat keskitetysti Helsingin Sanomien pääkirjoitukset. Hän tutki yhteiskuntapolitiikan lohkoja koskevaa julkista keskustelua, joiden puitteissa Suomessa on keskusteltu joistain keskeisistä politiikan aloista. Esa Väliiverosen väitöstutkimuksessa *Ympäristöuhkan anatomia* (1996) käsitellään perusteellisesti kehysanalyysin metodologiaa. Tutkimus käsitteli tapaa, jolla metsän sairautta käsiteltiin sanomalehdissä, eli millaisia kehyksiä siitä luotiin. Väliiverosen tutkimus antoi runsaasti työkaluja nimenomaan kehyksen käsitteen hyödyntämiseen analyysimetodina.

Juho Rahkonen tarkastelee artikkelissaan *Printattu hyvinvointivaltio* (2006) sosiaali- ja terveystaloudellisten aiheiden käsittelyä sanomalehti Ilkassa, Aamulehdessä ja Helsingin Sanomissa vuosina 1986, 1996 ja 2006. Rahkonen halusi käyttää aineistoa, joka kuvastaa kyseisen ajan henkeä ja mahdollistaa lehtien välisen vertailun. Rahkonen valitsi aineistoon kaikki sellaiset jutut, joiden selvänä pääaiheena ovat hyvinvointivaltiota sekä sosiaali- ja terveystaloudellisia koskevat asiat. Tutkimus osoittaa, että lehtien ideologinen painotus ulottuu myös uutisiin. Tutkimuksen

tuloksena Rahkonen toteaa, että ensinnäkin hyvinvointivaltio on useimmissa jutuissa kyseenalaistamaton lähtöoletus, eräänlainen kulttuurinen vakio. Toiseksi virallisten toimijoiden suuri osuus kertoo siitä, että nimenomaan valtiolliset ja kunnalliset tahot, ei niinkään kolmas sektori, pääsevät määrittelemään niitä puhetapoja, joiden rajoissa sosiaali- ja terveystieteellisiä kysymyksiä käsitellään. Kolmanneksi jutuissa puhutaan usein yhteiskunnan muuttumisesta yhä eriarvoisemmaksi ja kylmemmäksi. Tutkimusaineiston analyysi paljasti huomattavia eroja lehtien tavoissa käsitellä sosiaali- ja terveystieteellisiä kysymyksiä. Lisäksi Rahkonen toteaa, että on syytä olettaa, että uutisointi tukee yleisön halua tulonjaon ja hyvinvoinnin tasaamiseen. Rahkonen tutkimuksen tulokset ovat kiinnostavia ja perustelevat myös oman tutkimukseni lähtökohtaa, jonka mukaan julkinen keskustelu sekä kuvaa että uusintaa yleistä mielipidettä. Seuraavaksi siirrynkin esittelemään sanomalehtiä tutkimuksen kohteena. Perustelen valintaani tarkastella sanomalehtiä nimenomaan julkisen keskustelun areenana ja demokratian välineenä

4.2 Sanomalehtianalyysi

Sanomalehdet ovat keskeinen osa suomalaista elinvoimaista mediaa. Suomessa ilmestyy noin 200 sanomalehdeksi katsottavaa julkaisua (Sauri & Kohvakka 2007). Sanomalehdistö on joukkoviestintämarkkinoiden voimakkain osa, vaikka se onkin menettänyt asemaansa viimeksi kuluneiden vuosikymmenien aikana (Wiio 2006, 21–23). Sanomalehtien taustatekijöistä tärkeimpänä pidettiin ennen lehtien puoluesidosta. Esimerkiksi Helsingin Sanomat luopui puoluesiteestään jo vuosisadan puoliväliin mennessä, mutta useimmat alueidensa ykköseksi nousseet lehdet vasta 1990-luvulla. Vaikka kaikki ykköslehdet ovat julistautuneet muodollisesti sitoutumattomiksi, on puoluetusta kuitenkin historiallinen sidos, joka vaikuttaa lehtien linjaa ohjaavaan arvomaailmaan. Helsingin Sanomat ja Kaleva ovat entisiä edistyslehtiä, Aamulehti ja Karjalainen entisiä kokoomuslaisia lehtiä. (Holmberg 2004, 13)

Ohi puoluetustan lehtien tärkeimmäksi viiteryhmäksi on kuitenkin noussut niiden levikkialue. Jukka Holmbergin (2004, 14) mukaan maakunnalliset sanomalehdet ajavat alueensa parasta ainakin pääkirjoituksissaan, mutta maakunnallisuus näkyy myös aiheiden ja näkökulmien valinnoissa uutispalstoilla. Holmbergin sanoo myös, että alueen korostaminen palvelee maakunnassa ilmestyvää sanomalehteä monella tavalla. Alueen menestyksestä ja imagosta huolehtiminen on tullut entistä tärkeämmäksi, kun muuttoliike suuntautuu Helsingin seudulle. Lehden linjaa muovaavat myös lehtiyhtiön hallitus ja päätoimittaja.

4.2.1 Sanomalehdet julkisen keskustelun areenana ja demokratian välineenä

Tutkimukseni lähtökohta on, että sanomalehdet ovat keskeinen demokratian väline. Ne välittävät tietoa, mutta ennen kaikkea ne luovat sitä. Poliittikkaa uutisoiva journalismi on tekemisissä demokraattisen vallankäytön ydinaineiston kanssa. Kansalaiset saavat käsityksen poliittisen päätöksenteon sisällöstä ja tekotavoista pääasiassa toisen käden tietoina medioista. Raportoinnin sävyjen ja ”värityneisyyden” uskotaan vaikuttavan osaltaan ihmisten poliittisiin mielipiteisiin ja äänestyskäyttäytymiseen. Tähän perustuukin mediasisältöjen merkittävyys: niillä on todellista merkitystä! Holmberg (2004, 29) väittää, että sisällön vinoumat voivat myös hankaloittaa ihmisten mahdollisuuksia toimia kansalaisina eli heidän kykyään tehdä poliittisia päätelmiä toimia niiden mukaan. Uutiset eivät kuitenkaan välttämättä suoraan vaikuta ihmisten mielipiteisiin, sillä median vaikutus on epäsuorempi ja rakenteellisempi. Uutisten hierarkkiset rakenteet suosittavat lukijoille tiettyjä tulkintarunkoja enemmän kuin toisia. Uutiset saattavat ohjata median kuluttajien tärkeysjärjestystä ja vaikuttavat mielipiteisiin esimerkiksi sanavalinnoilla. Sanomalehdellä katsotaankin olevan mahdollisuuksia vaikuttaa lukijoiden tietoihin, mielipiteisiin ja asenteisiin, mutta tekoihin asti vaikuttaminen on jo vaikeampaa. (Emt., 29)

Demokratian sanotaan medioituneen (Niiranen 2008). Juhani Wiio (2006, 34) ehdottaa, että medioituminen voitaisiin nähdä eräänlaisena median ja yhteiskunnan suhteita kuvaavana paradigmana. Havainto- ja kokemusmaailmamme on yhä enemmän mediavälitteistä suhteessa välittömään kokemukseen, jossa elämäntapaamme ja toimintaamme luonnehtii entistä enemmän erilaisen viestinnän läsnäolo ja vaikutus. Wiion mukaan medioituminen voidaan määritellä tarkoittamaan neljää asiaa: 1) mediateknologian valtavaa lisääntymistä ja volyymin kasvua, 2) kokemusten muuttumista entistä enemmän mediavälitteisiksi, 3) viestintäinstituutioiden asettumista korvaamaan perinteisiä yhteiskunnallisia instituutioita ja 4) perinteisten yhteiskunnallisten instituutioiden enenevää toimimista median kautta ja median ehdoilla.

Medioituneessa yhteiskunnassa media siis osaltaan myös konstruoi yhteiskuntaa. Niin median tarjonta kuin ihmisten sen seuraamiseen käyttämä aika kasvaa ja samalla kokemuksemme maailmasta sekä tapamme hahmottaa yhteiskuntaa välittyvät yhä useammin median kautta. Wiion (Wiio 2006, 35) mukaan jopa yhteiskunnan keskeiset instituutiot pyrkivät mukautumaan median toimintalogiikkaan ja siten vahvistamaan omaa asemaansa. Medioituminen onkin johtanut siihen,

että ellei jokin asia ole esiintynyt julkisuudessa, sitä ei pidetä tärkeänä. Jos halutaan ymmärtää median osuus yhteiskunnan uudistamisessa, olisi tärkeää tietää, miten media eri prosesseihin vaikuttaa (Wiio 2006, 36; 53).

4.2.2 Sanomalehtikielen analysoimisen lähtökohtia

Sanomalehtikielen liittyvät omat erityispiirteensä. Kieli ei koskaan ole neutraalia vaan konstruktiivinen välittäjä. Vaikka sanomalehtitekstin on tarkoitus olla yksiselitteistä, vääristelemätöntä ja lukijoille helposti hyväksyttävää, todellisuudessa se ei sitä ole (Fowler 1991, 1). Suhtaudun sanomalehtitekstiin sen konstruktiivisen luonteen huomioiden. Oletan sanomalehtitekstin sekä välittävän faktatietoa, heijastelevan yhteiskunnan ideologista ilmapiiriä että muokkaavaan ja rakentavan olemassaolevaa todellisuutta.

Roger Fowlerin (1991, 4-13) mukaan uutiset eivät ole arvovapaita todellisuuden heijastumia vaan tiettyjen konstruktioiden reflektointeja. On monia tapoja ilmaista sama asia, eivätkä siinä tehdyt valinnat ole sattumanvaraisia vahinkoja. Media on tahallaan tai tahtomattaan puolueellinen sen tuotannon ja teollis-spekulatiivisen kapitalismin kytkösten vuoksi. Fowler korostaa, että uutisia ei löydetä tai koota, vaan ne tehdään. Ne luodaan journalistisessa prosessissa, jossa niistä syntyy tuotteita tai jopa hyödykkeitä. Uutiset eivät ole siis vain tapahtumia, joista raportoidaan, vaan tapahtumia, jotka on katsottu uutisoinnin arvoisiksi. On olemassa määritellyt uutiskriteerit, mutta nekin pohjimmiltaan ovat sosiaalisesti rakentuneita. Esimerkiksi länsimaisen journalismin perinteisen käsityksen mukaan uutinen koskee mielenkiintoista, epätavallista ja/tai tärkeää tapahtumaa, joka on myös riittävän tuore (Suhonen 1994, 59).

Uutinen sekä heijastaa että muokkaa vallitsevia yhteiskunnallisia arvoja tietyssä historiallisessa kontekstissa (Fowler 1991, 222–223). Tästä syystä Fowler peräänkuuluttaakin kiinnostusta kielen, yhteiskunnan ja ideologian välisiin suhteisiin. Koska mediasisällöillä on merkitystä sekä yhteiskunnallisen kehityksen että demokratian kannalta, on perusteltua tutkia sitä, mitä kansallisista uudistuksista kansalaisille kerrotaan ja uutisoidaan. Sanomalehtien tutkiminen on siis kiinnostavaa ensinnäkin siksi, että ne muokkaavat kansalaisten käsityksiä yhteiskunnallisista asioista valikoimamalla raportoitavia asioita ja konstruoimalla valitsemaansa todellisuutta. Toisaalta sanomalehdet myös heijastavat ajan henkeä ja yleistä asenneilmapiiriä.

Lukijaa ei kuitenkaan tule aliarvioida. Lukijan rooli on aktiivinen ja luova (Fowler 1991, 43). Lukija lopulta tekee omat päätelmänsä, jotka muodostuvat monimutkaisessa osin tietoisessa ja tiedostamattomassa prosessissa. Sanomalehdet kuitenkin konstruoivat lukijoitaan ja sen vuoksi kriittiseen lukemiseen tulisi aktiivisesti kiinnittää huomiota (Emt., 232). Siksi myös enemmistön näkökulmaa esiinnostavien medioiden välittävä rooli on erityisen keskeinen. (Suhonen 194, 53.)

Esa Väliaverron (1998, 32) kuvaa tekstejä jäljiksi, joita seuraamalla voimme tutkia viestinnän ilmiöitä. Mediatekstit ovat viestintäprosessien materialisoituneita jälkiä, joita seuraamalla voidaan tutkia niiden taustalla olevia viestinnän ja merkityksenannon prosesseja. Teksteihin on jäänyt jälkiä niiden tekijöistä, instituutioista, toisista teksteistä, lajityypeistä, oletetuista katsojista tai lukijoista. Kieleen sisältyy myös paljon valtaa. Matti Mälkiän (1998, 174) mukaan kieli, sosiaalinen vuorovaikutus ja valta kytkeytyvät vahvasti toisiinsa. Kieli tulkitsee ja jäsentää todellisuutta, välittää viestejä ja rakentaa sosiaalisia suhteita. Kieli ja kielelliset ilmiöt ovat sosiaalisia ilmiöitä, joilla on vaikutusta ja valtaa. Mälkiän mukaan tämä valta ulottuu kaikkeen sosiaaliseen vuorovaikutukseen. Se on myös salakavalaa kulttuurista ja mentaalista valtaa. Kieli ei kuitenkaan ole mikään ajattelun vankila, vaan kulttuurisesti hallitsevat kielelliset kategoriat ja ajattelutavat niiden taustalla tekevät tietyt ajatukset ja tulkinnat luonnollisiksi ja helpoiksi. Luonnolliset ajattelutavat on helppo omaksua, mutta niitä on myös vaikea muuttaa. (Emt., 178–179.)

Journalismi liittyy väistämättä sosiaaliseen, poliittiseen ja kulttuuriseen kontekstiin, jossa se on kirjoitettu ja kulutettu. Siten se tulee asettaa tähän kontekstiin myös silloin, kun sitä analysoidaan (Richardson 2007, 221). Jukka Holmberg (2004, 30) kuvaa joukkoviestinnän vaikutuksia yksinkertaistaen kehystämiseksi. Joukkoviestintä luo kehyksiä sille, miten ymmärrämme maailmaa. Se luo ja muokkaa kehyksiä myös hallinnan muutoksessa eli julkisen sektorin reformista ja Paras-hankkeesta sekä ymmärrystä kansalaisuudesta, vaikka se ei suoraan niitä käsittelesikään.

4.3 Sanomalehdet julkisen keskustelun areenana

Sanomalehdet sekä vaikuttavat yleisen mielipiteen muodostumiseen että heijastelevat sitä: sanomalehdet ovat tiedotuskanava ja julkisen vuoropuhelun areena. Sanomalehti on se kuva

ympäriävästä maailmasta, jonka lehti ja sen toimitus haluavat lukijoilleen antaa. Lehden ja toimituksen taustat heijastuvat lehden sisältöön, materiaalin valintaan, näkökulmiin sekä esitystapaan. Sanomalehdet edustavat joukkoviestintää, jonka tarkoituksena on osoittaa viesti erottelematta kaikille kansalaisille sillä tavoin kansantajuisesti esitettynä, että kaikkien on se mahdollista ymmärtää. Julkaistujen tekstien taustalla on siis monia tehtyjä valintoja, jotka ovat vaikuttaneet siihen, minkälaiseksi tekstin sisältö on lopulta muodostunut.

Sanomalehtiaineistoon sisältyy tutkijan kannalta kuitenkin omat haasteensa, sillä sen sisältämä tekstiaineisto kirjavaa niin tyyllisesti kuin erilaisten kirjoittajien takia. Lisäksi aineiston kerääminen voi olla varsin työlästä ja sen perusteltu rajaaminen voi olla vaikeaa. Tämän tutkimuksen aineiston sanomalehtijutut on koottu Kuntaliiton sähköistä arkistoa hyödyntäen. Kuntaliiton kirjastohenkilökunta on koonnut jutut kokonaisuudessaan yli 20 päivittäislehdestä, jotka käsittävät useita eri juttutyyppejä edustavia sanomalehtikirjoituksia: pääkirjoituksia, kolumneja, mielipidekirjoituksia, asiantuntija-artikkeleita ja uutisia. Arkistoidut sanomalehdet on indeksoitu tietokantaan hakusanojen (Yleinen suomalainen hakusanasto ja Kunnallisalan hakusanasto) mukaan. Henkilökunta etsii päivittäin päivittäislehdistä kunta- ja palvelurakennemuutostusta ja siihen liittyviä teemoja käsitteleviä kirjoituksia. Kaikissa jutuissa ei siis suoraan mainita Paras-hanketta, vaan juttujen valinta on perustunut laajaan ymmärrykseen uudistuksen sisällöstä.

Käyttämäni sanomalehtiaineisto on siis kertaalleen tietyin kriteerein valikoitu. Arvioin kuitenkin valmiiksi kerätystä aineistosta koituvat hyödyt tutkimuksen tuloksissa ilmeneviä mahdollisia vinoumia merkittävästi suuremmiksi. Aineiston ehdoton etu on, että se on systemaattisesti kerätty. Jos olisin valinnut aineiston vain sen perusteella, että siinä mainitaan Paras-hanke, en olisi saanut aineistoa, joka kuvaa kattavasti hallinnon uudistamista koskevaa julkista keskustelua. Kuten tutkimukseni osoittaa, Paras-hanke mainitaan suoraan vain harvoissa artikkeleissa, vaikka niiden teemat koskevatkin hanketta. Vaikka valmiiksi valikoidun aineiston hyödyntämiseen liittyy pieni vinouman mahdollisuus, ei se mielestäni ole uhka tutkimuksen luotettavuudelle.

Aineiston valikoiminen ja rajaaminen osoittautui varsin vaativaksi tehtäväksi. Kuntaliiton kirjastossa on kopiot kunta- ja palvelurakennemuutokseen, kuntaliitoshankkeisiin, kuntien yhteistyöhön, seutuyhteistyöhön sekä hallinnonuudistukseen liittyvistä sanomalehtiartikkeleista vuodesta 1999 lähtien. Hakusanoittain järjestelmään on liitetty jutut vuodesta 2003 lähtien. Varmimmin parhaita hakutuloksia sai tuoreimmista artikkeleista. Hakuja oli mahdollista tehdä käytännössä vain yhdellä hakusanalla, vaikka periaatteessa kahden sanan käyttäminenkin pitäisi onnistua. Hakusanat kohdistuvat artikkelin otsikkoon ja asiasanoihin, eivät itse artikkelin sisältöön. Hakuja ei myöskään ollut mahdollista tehdä vain tietyistä lehdistä, vaan haku kohdistui automaattisesti kaikkiin lehtiin.

Vastaavasti esimerkiksi Helsingin Sanomien ja Aamulehden verkkopalveluiden arkistohaut kohdistuvat koko artikkeliin. Näissä palveluissa ongelmana oli kuitenkin hakusanojen muotoileminen, sillä hakukone ei pystynyt ottamaan huomioon kahta hakusanaa samanaikaisesti vaan tulkitsi ne toisilleen vaihtoehtoisina.

Tein Kuntaliiton sanomalehtiartikkeleista muutamia hakuja, joiden tavoitteena oli etsiä sellaisia hakusanayhdistelmiä, jotka auttaisivat löytämään tutkimusaiheeni kannalta kiinnostavia artikkeleita. Aluksi käytin erilaisia sosiaali- ja terveystalvcluihin viittaavia hakusanoja, mutta ne eivät olleet tarpeeksi tarkkoja. Seuraavaksi tein kolme erillistä hakuja sanoilla asiakas (asiakas), kuntalainen (kuntalainen) ja kansalainen (kansalainen). Näillä hakusanoilla löytyi kirjoituksia, joissa kyseisiä käsitteitä käytetään ja kirjoituksista kävi myös ilmi, mitä aihepiiriä niissä käsitellään. Lisäksi hakusanat olivat sinällään toimivia. Rajasin hakuun vain hakuhetkellä tuoreimmat jutut ajalta 31.2.–4.3.2008, koska etsin tässä vaiheessa vain koeaineistoa.

Haku tuotti 22 osumaa, joista kaksi ei artikkelin luettuani vastannut asettamiani kriteereitä. Jutuista viidessä esiintyi asiakkuus, neljässä kansalainen, seitsemässä kuntalainen ja kolmessa sekä kuntalainen että asiakas. Jutuissa puhutaan lisäksi myös esimerkiksi asukkaista. Karkean analyysin perusteella asiakkuudesta puhuttiin erityisesti terveystalvcluiden kohdalla, mutta myös kunnat esiintyivät asiakkaina. Asiakkuuteen sisältyi aina ajatus valinnan mahdollisuudesta. Kansalaisuudesta puhuttiin osallistumisen ja äänestysten yhteydessä. Myös kuntalaisuus esiintyi osallistumisesta puhuttaessa, mutta erityisesti yhteyksissä, joissa haluttiin korostaa kuntalaisten oikeuksia.

Näillä kriteereillä keräämäni aineisto ei kuitenkaan ollut mielestäni tarpeeksi luotettava, sillä hakusanojen perusteella valikoitu aineisto ei anna luotettavaa kuvaa siitä, mitä Paras-hanketta koskeva sanomalehtikeskustelu koko laajuudessaan käsittelee. Koeanalyysi osoitti kuitenkin, että aineiston keräämisen apuna ei tässä yhteydessä ole järkevää käyttää hakupalvelua. Jotta aineisto olisi aidosti kattava, jutut pitää valikoida laajemmin niiden sisällön perusteella. Tutkimuseettisestä näkökulmasta juttujen valikoiminen tuntui kuitenkin vaativalta. Tutkijan on osattava valita tutkimuskysymyksen kannalta mielenkiintoisia juttuja, mutta samalla pysyttävä siten objektiivisena, ettei valitse vain tutkimuskysymyksen kannalta helppoja tai helposti avautuvia juttuja. Lopulta päädyin siihen, että juttujen valikoiminen saattaa vinouttaa tutkimusta liikaa. Koska halusin

aineiston vastaavan aitoa julkista keskustelua, en voinut asettaa kirjoitusten sisällölle erityisvaatimuksia.

Päädyn valitsemaan aineistoon kaikki Paras-hanketta koskevat lehtijutut kuukauden ajalta. Tein kuukauden otannan tuoreimmista jutuista, aineistoon kuuluvat jutut on julkaistu 14.2.–14.3.2008 välisenä aikana ja niitä oli yhteensä 178 kappaletta. Otannan ajankohdalla en katsonut olevan suurta merkitystä, joten ajattelin tuoreimman keskustelun olevan kiinnostavinta. Lisäksi kiinnitin aineiston valinnassa huomiota siihen, että lähestyvien kunnallisvaalien vaikutus kirjoitteluun ei vielä ollut ainakaan kovin merkittävä. Tarkastelun aikaväli ei ole pitkä. Paras-hanke on kuitenkin ollut esillä sanomalehdissä sen verran laajasti, että tarkasteluaika ei voinut olla juurikaan pidempi, jotta aineisto ei paisu liian suureksi. Laajempi otos ei välttämättä olisi edes tuonut tutkimukseen mitään merkittävästi uutta tai poikkeavaa näkökulmaa.

Tutkimukseni alkuperäinen idea oli tutkia, miten palvelurakennemuutosta käsittelevissä sanomalehtijutuissa konstruoidaan asiakkaan, kuntalaisen, kansalaisen ja kuluttajan käsitteitä. Jutuissa kyseiset käsitteet eivät kuitenkaan esiintyneet niin laajasti, että niitä sinällään olisi ollut mielekästä analysoida. Palveluiden käyttäjät tai kuntalaiset eivät siis esiinny palvelurakennemuutukseen liittyvissä jutuissa, vaikka asiakaslähtöisyys on yksi uudistuksen keskeisistä periaatteista. Tämä aineiston ”näkyvätön kansalainen” on jo sinällään kiinnostava löytö ja ansaitsi tulla tarkastelluksi laajemminkin. Nyt kuitenkin joudun sivuuttamaan löydökseni vain näin lyhyesti toteamalla ja jatkamaan aineiston käsittelyä hiukan toisesta näkökulmasta: mitä aiheita Paras-hanketta koskevat kirjoitukset sitten käsittelevät ja miten teema julkisessa keskustelussa tuodaan esille?

Aineiston lehdet

Tutkimukseni empiirisen osan aineistoon kuuluu neljä maakunnallista sanomalehteä: Helsingin sanomat, Aamulehti, Kaleva ja Karjalainen. Valitsin lehtiä, jotka edustavat maantieteellisesti eri osia Suomessa. Oletin niiden heijastelevan alueelle tyypillistä suhdetta Paras-hankkeeseen. Tarkoitukseni ei ollut kattaa keskustelua kokonaisuutena, mikä olisi ollut tämän laajuisessa tutkimuksessa mahdotontakin. Lisäksi tutkimukseni empiirisen osan ensisijaisena tavoitteena ei

edes ole tehdä kattavaa selvitystä vaan tarjota mahdollisuus kokeilla teorian sekä metodin sovellettavuutta pienimuotoisen empiirisen aineiston avulla.

Helsingin Sanomat on itsestään selvä valinta, koska sen vaikutuspiiri valtakunnan ykköslehtenä kattaa koko maan. Pertti Suhonen (1994, 70) kuitenkin korostaa, ettei Helsingin Sanomia tulisi pitää edustavana näytteenä maamme sanomalehdistä tai koko joukkoviestinnän kentästä. Helsingin Sanomilla on kuitenkin erityisasema suomalaisessa viestintäjulkisuudessa ja yhteiskunnallisen keskustelun päiväjärjestyksen asettamisessa. Helsingin Sanomia ja sen paikkaa julkisuudessa ja erityisesti sanomalehdistön kentällä kuvaavat lehden levikki, toimintaresurssit ja institutionaalinen asema. Helsingin Sanomien kansallinen kattavuus on varsin huomattava. Vaikka lukijakunnan pääpiste on etelässä, Helsingin Sanomilla on suhteellisen vahva kakkoslehden asema myös pohjoisen Suomen kaupungeissa. (Emt., 71.)

Helsingin Sanomien asema yhteiskunnallisen keskustelun päiväjärjestyksen asettajana perustuu myös siihen, että muiden viestinten toimittajat kuuluvat laajasti sen yleisöön. Helsingin Sanomat on sanomalehdistä yhteiskunnallista agendaa kaikkein voimakkaimmin kirjoittava lehti, sen välillinen vaikutus on jopa välitöntä voimakkaampi. Se on tärkeä lähde muille viestimille. Helsingin Sanomat siis määrittelee myös oman lukijakuntansa ulkopuolella sen, miten asioihin tulisi suhtautua. Tässä roolissa Helsingin Sanomien kanssa kilpailee vain televisio. (Wiio 2006, 22.)

Aamulehti on 1800-luvun lopulla perustettu tamperelainen sanomalehti ja se on levikiltään Suomen toiseksi suurin sanomalehti (Aikakausmedia 2009). Aamulehden levikkialueella olevat kunnat ovat pääosin suhteellisen hyvinvoivia kuntia, mutta etsivät uutta suuntaa ja ratkaisuja. Vastaavasti Kaleva edustaa maantieteellisesti pohjoisempaa näkökulmaa ja tuo esille oman alueensa ajankohtaista keskustelua. Kaleva on Oulussa ilmestyvä sitoutumaton sanomalehti ja nykyisin Suomen neljänneksi levinnein seitsenpäiväinen sanomalehti (Aikakausmedia 2009). Kalevan levikki ulottuu Oulun ympäristöön, joka on osaltaan vetovoimaista seutua, mutta toisaalta kuitenkin pohjoisesta sijainnistaan johtuen kohtaa erilaisia haasteita kuin Etelä-Suomen kunnat. Karjalainen ilmestyy Joensuussa ja sen levikkialue käsittää Pohjois-Karjalan maakunnan. Alueella kärsitään muuttotappioista ja kunnat ovat suurissa taloudellisissa vaikeuksissa.

5. Julkista keskustelua kehystämässä

Tutkimuksen empiirinen osa eli sanomalehtiaineiston analyysi on kaksivaiheinen: ensimmäisessä vaiheessa teen koko aineiston kattavan määrällisen erittelyn ja toisessa vaiheessa syvennyn osaan aineistoa kehysanalyysin avulla. Ensimmäisessä vaiheessa järjestän aineiston etsimällä siitä teemallisia kehyksiä, joiden perusteella jaottelen artikkelit. Tässä ensimmäisessä vaiheessa kehykset toimivat metaforan kaltaisena apuvälineenä. Järjestän laajan ja heterogeenisen aineiston siten, että lukija saa siitä kattavan yleiskuvan. Samalla aineisto tulee järjestetyksi ja jäsennetyksi yksityiskohtaisempaa analyysia varten. Toisessa vaiheessa tarkastelen rajattua aineistoa kehyksen käsitteen avulla ja hahmottelen kolme aineistosta nousevaa hallinnan kehystä.

5.1 Kehyksen käsite

Hyödynnän aineiston jäsentämisessä kehyksen (*frame*) käsitettä. Kehyksen käsite auttaa hahmottamaan tiettyjä keskustelun rakenteita, jatkuvuuksia ja retorisia muotoja. Sanomalehtiartikkelit saattavat näyttää toisistaan irrallisilta, mutta ne on mahdollista jäsentää osaksi tiettyjä ongelman hahmottamisen tapoja. Kehys onkin erityisen toimiva apuväline, kun käsitellään heterogeenista aineistoa, josta on aluksi vaikea erottaa ”punaista lankaa”. Kehykset rajaavat sen, miten ilmiöstä puhutaan ja miten sitä argumentoidaan. Kehysten avulla aihe liittyy myös vallitseviin puhetapoihin ja yleisiin kulttuurisiin arvoihin ja yhteiskunnallisiin teemoihin. Tietty kehystämisen tapa nostaa esille asian määritelmiä ja jättää toisia syrjään. Kehys myös esittää syitä, seurauksia ja argumentteja olemassa olevina itsestäänselvyyksinä ja samalla pois sulkee toisia tulkintoja. (Väliverronen & Hellsten 2000.)

Kehyksen käsite on alun perin peräisin sosiologi Erving Goffmanilta, jonka kirjan nimi *Frame analysis: an essay on the organization of experience* (1974) kertoo kehystämisen ydinasian: kyse on kokemuksen järjestämisestä ja jäsentämisestä. Hän tarkoittaa kehyksen käsitteellä tulkintakehystä, jonka avulla asioita ja tapahtumia havainnoidaan, tunnistetaan ja nimetään. Kehykset antavat mielekkyyden ja merkityksen asioille, tilanteille ja toiminnalle. Erkki Karvosen (2000, 78) mukaan kehikko, runko ja ranko olisivat kehystä osuvampia suomenkielisiä vastineita englannin sanalle *frame*. Käytän kuitenkin monen muun tavoin tässä tutkimuksessa vakiintuneempaa sanaa kehys.

Esa Väliiverosen (1996, 9) mukaan asioille voidaan antaa erilaisia tulkintakehyksiä tai vastaavasti eteemme tulee asioita, jotka ovat ikään kuin jo valmiiksi kehystettyjä. Tällöin kehysten käsite viittaa sääntöihin ja rakenteisiin, jotka määrittävät ilmiötä ja tapahtumia. Kehystäminen toimii välineenä, jonka avulla media jäsentää yksittäisiä tapahtumia ja laajempia ilmiötä yksinkertaisemmin hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuus pitää sisällään ilmiön syyt ja seuraukset. Kehykseen sisältyy myös tietty ennako-oletus siitä, miten todellisuus on rakentunut. Sen avulla uudet tiedot, havainnot ja kokemukset voidaan jäsentää osaksi tiettyä kokonaisuutta.

Kehysten käsite auttaakin hahmottamaan journalismille tyypillistä irtonaisuutta ja näkemään sen toisiinsa kytkeytyvänä jatkumona. Journalismin näkökulmasta kehys on organisoiva idea, joka auttaa toimittajaa tulkitsemaan tiettyä tapahtumaa tai ilmiötä. Toimittajat ja media eivät kuitenkaan luo kehyksiä itseriitteisesti, vaan journalismia ja yksittäisiä lehtijuttuja jäsentävät tulkintakehykset ovat kilpailun ja vuorovaikutuksen tulosta. Tästä syystä kehysten erottaminen ja hahmottaminen on erityisen mielenkiintoista: samanaikaisesti ne luovat todellisuutta ja ovat siitä rakentuneita.

Kulloinkin käytössä oleva kehys myös rajaa, mitä tapahtumasta tai ilmiöstä voidaan kulloinkin puhua. Kehystämisen käytettyjä välineitä ovat metaforat, esimerkit, fraasit, iskulauseet, kuvailut sekä visuaaliset kuvat. Tulkintatapoja on useita ja ne voivat olla toisilleen vastakkaisiakin. Kehykset voivat siis olla ilmiön erilaisia tulkintatapoja. Määrällisessä analyysissä kokonaisuudet pilkotaan osiin ja osien pohjalta tehdyt luokittelut yhdistetään kokonaistulkinnoin. Tässä prosessissa saattaa helposti kadota joitain asioita tai ulottuvuuksia, mutta kehysten käsite vastaavasti mahdollistaa syvempien rakenteiden tarkastelun ja kokonaisuuksien hahmottamisen. (Väliiveronen 1996, 10 – 11.)

Robert Entnamin (1993, 52) mukaan kehystäminen koskee ensisijaisesti valintaa. Kehystäminen on sitä, että valitaan joitain ulottuvuuksia vallitsevasta todellisuudesta ja tehdään niistä näkyvämpiä, esimerkiksi korostamalla jonkin ongelman määritelmää. Kehykset määrittelevät ongelmia, diagnosoivat syitä, antavat moraalisia tuomioita ja ehdottavat ratkaisukeinoja. Yksi lause saattaa edustaa useampaa näistä kehystämisen tarkoitusta, vaikka toisaalta jotkut lauseet eivät edusta yhtäkään niistä. Kehykset eivät siis ole selkeästi rajattuja ja toisiaan poissulkevia. Niiden avulla on kuitenkin mahdollista tehdä näkyväksi aineiston taustalla vaikuttavia yleisiä oletuksia ja käsityksiä todellisuudesta.

Kehykset, jotka ohjaavat vastaanottajan ajattelua ja siitä johdettuja johtopäätöksiä voivat joko heijastaa tekstin kehyksiä ja kirjoittajan kehystämisaikkeitä, tai sitten eivät (Entnam 1993, 52–53). Viestin vastaanottaja siis tulkitsee tekstin kuitenkin lopulta omasta kehyksestään käsin ja on siten aktiivinen toimija, eikä passiivisesti kehystettävissä. Entnam kuitenkin muistuttaa, että tekstit voivat saada tiedon vaikuttamaan keskeisemmältä toiston avulla tai assosioimalla tiedon kulttuurisesti tutuilla symboleilla. Teksteillä siis saatetaan vaikuttaa lukijoihin ja luoda todellisuutta, jonka lukija saattaa tiedostamatta omaksua.

William Gamson ja Katryn E. Lasch (1983, 398) kuvaavat kehystämistä tulkintapaketin idean avulla. Heidän mukaansa kulttuurin elementit eivät ole olemassa eristyksissä, vaan ne ovat koottuna enemmän tai vähemmän harmonisiin klustereihin tai tulkinnallisiin paketteihin. Tiettyyn pakettiin sisältyvät elementit tukevat ja vahvistavat toisiaan. Kehystämisessä on osaksi kyse poliittisen kulttuurin hahmojen tai tapojen organisoimisesta. Toinen puoli paketista muodostuu omien asemien perustelemisesta ja oikeuttamisesta. Tulkinnallisen paketin ydin muodostuu yleisestä kehyksestä ja positiosta, joka lopulta määrittää koko paketin. Kehys tarjoaa näin keskeisen järjestämisen idean, jonka avulla ilmiöön liittyvä tapahtuma voidaan ymmärtää. Toinen puoli tulkinnallisesta paketista muodostuu selittämisestä ja oikeuttamisesta.

Gamson ja Lasch (1983, 400) esittävät kuusi kehystämisen ja perustelun välinettä, joiden avulla kehys luodaan. Kehystämisen keinoja ovat metaforat, esimerkit, iskulauseet, tulkinnat, visuaaliset kuvat, syyt ja taustat, seuraukset, moraaliset väittämät ja vetoamukset. Metaforat koostuvat kahdesta osasta: perusaiheesta, jota metaforan on tarkoitus selventää ja aiheesta, jonka ymmärrystä mefora pyrkii lisäämään. Esimerkit ovat todellisia menneisyyden ja nykyisyyden tapahtumia, joiden avulla kehystetään perusaihetta. Iskulauseet ovat yksinkertaisten yhteenvetoilmauksia pääasiasta. Kuvailu voidaan tehdä metaforien kautta, esimerkein tai värikkäiden määreiden avulla. Visuaaliset kuvat ovat joskus keskeinen osa tulkinnallista pakettia. Syy ja taustat pohjustavat juttua siten, että kausaalisen dynamiikan analyysin pohjalla on tapahtumien sarja. Tulkinnalliseen pakettiin voi sisältyä myös analyysi ilmiön käsittelyn seurausten dynamiikasta. Yksi kehystämisen välineistä on myös moraaliset väittämät ja vetoamukset, jotka ylläpitävät tiettyjä yleisesti hyväksytyjä sääntöjä.

Erkki Karvonen (2000, 79–80) liittää kehyksen käsitteen erityisesti tapaan, jolla esimerkiksi toimittajat voivat organisoida tietoa sovittamalla siihen nopeasti ja rutiininomaisesti tiettyjä

kehäksi. Yksittäinen asia voidaan myös ympäröidä erilaisilla kehyksillä siten, että sen luonne määrittyy eri tavoin. Viestinnässä voidaan siis tiedostaen tai tiedostamatta valita tietty viitekehys asialle, joka saa kohteen näyttämään toivotunlaiselta. Julkinen ja yhteiskunnallinen keskustelu vastaa muodoltaan pitkälti arkitodellisuuttamme: nopeasti muuttuvassa maailmassa esitämme jatkuvasti kysymyksiä: "Mitä tapahtuu?" tai "Mikä on tilannemääritelmä?". Yhteiskunnassa onkin jatkuvasti meneillään kamppailu siitä, minkä tahon tilannemääritelmä on kulloinkin hallitsevassa asemassa. Toimittaja sitten pyrkii yhä toistuvasti löytämään yhdistävän juonen erilaisille ja eri lähteistä tulviville tiedon sirpaleille.

Tulkintakehyksen käsitteen suhde muihin samantapaisiin käsitteisiin on kiinnostava. Diskurssi, genre, formaatti ja kertomus ovat muun muassa käsitteitä, joita on mahdollista käyttää pitkälti samaan tapaan kuin kehyksen käsitettä. Esimerkiksi diskurssin käsitteen tausta on kuitenkin varsin erilainen. Diskurssin käsite tulee kielitieteen, strukturalismin ja semiotiikan suunnasta, kun taas kehyksen käsite juontaa juurensa fenomenologiasta, hahmopsykologiasta, kognitiivisesta psykologiasta, symbolisesta interaktionismista, sosiaalisen kognition tutkimuksesta ja retoriikan tutkimuksesta. Lisäksi erotuksena kehyksen käsitteestä diskurssin käsitteessä merkitysyksiköt saavat identiteettinsä siitä, miten ne eroavat toisistaan. Kehys vastaavasti operoi hahmojen tunnistamisella. Diskurssi siis perustuu kielipeliin tai sosiaalisiin käytänteisiin, kun kehys-käsitteen lähtökohtana on tilannekonteksti ja sen ymmärtäminen. Kehys-käsitteessä korostuu enemmän ihmisten retorinen luovuus asioiden määrittelyssä sekä kyky artikuloida uusia ilmaisuja jatkuvasti muuttuville maailman tapahtumille. (Karvonen 2000, 83–84.)

Kehysanalyysin eteneminen

Esa Väliaverron (2002) on hahmotellut kehysanalyysin työvaiheita. Yleensä kehysanalyysi etenee käytännössä siten, että ensimmäisessä vaiheessa erotetaan teemat ja toimijat. Erottelu tehdään ilmiön tai keskustelun tunnuspiirteiden kuvailun kautta. Tekstistä etsitään sen ajallinen kehitys: miten ilmiöstä tuli ongelma ja miten keskustelu eteni. Lisäksi pyritään hahmottamaan teemat, toimijat, "asianajat", iskulauseet, kielikuvat sekä yhteiskunnallinen ja kulttuurinen konteksti. Toiseen vaiheeseen kuuluu kehysten erottaminen ja kuvailu. Tunnuksia kuvataan systemaattisesti erotellen metaforat, iskulauseet, esimerkit, visuaaliset kuvat ja toimijoiden kuvaukset. Metaforia käytetään teksteissä omien argumenttien tukena: tutuilla kielikuvilla

havainnollistetaan monimutkaisia asioita. Argumentaatiota vastaavasti kuvataan hahmottamalla perusongelma, syy, seuraus ja ratkaisut.

Kehysanalyysin voi toteuttaa monella vaihtoehtoisella tavalla. Analyysi voi olla lähtökohdiltaan joko aineistolähtöinen tai teorialähtöinen, määrällinen tai laadullinen. Siinä voidaan tutkia ajallisia muutoksia tai sitä, miten kehyksestä toiseen siirtyminen tapahtuu. Kehysanalyysissä voidaan tehdä myös kehysten ja toimijoiden suhteiden välistä analyysia. Siinä voidaan lisäksi tarkastella sitä, mitä ehtoja eri kehykset asettavat toimijoille tai miten toimijat käyttävät hyväkseen eri kehyksiä. Kehysten tulkinta tehdään aina sosiokulttuurisessa kontekstissa. Tutkijan tulee pohtia sitä, miten kehykset resonoivat suhteessa kulttuurissa vaikuttaviin ajattelutapoihin tai diskursseihin. Analyysissä tulee myös pohtia, miksi jokin kehys nousee hallitsevaan asemaan ja miksi toiset jäävät syrjään. Tutkijan tulee lisäksi pohtia vielä kehystämisen vaikutuksia ja seurauksia muun muassa ongelman määrittelyyn, toimijoiden asemaan, auktoriteettiin, menestykseen ja päätöksentekoon. (Väliverronen 2002.)

Esa Väliverronen ja Iina Hellsten (2000) ovat tutkineet biodiversiteetin kuvausta mediassa. Tutkimuksen lähtökohtana on konstruktionistinen näkemys, jonka mukaan esimerkiksi kulloinkin tärkeinä pidetyt ympäristöongelmat eivät heijasta yksin elinympäristössä tapahtuneita muutoksia vaan myös politiikassa ja kulttuurissa tapahtuneita muutoksia. Samoin myös tässä tutkimuksessa oletan, että hallinnan muutos yhteiskunnassa heijastuu monisäikeisemmin kuin osaamme tai pystymme ensi näkemältä tai kuulemalta erottamaan. Kun ilmiötä tehdään näin näkyväksi, myös sen seuraukset ja vaikutukset nousevat konkreettisemmin käsiteltäviksi.

5.2 Määrällinen analyysi

Analyysin ensimmäisessä osassa kehyksen käsite toimii metaforan kaltaisena apuvälineenä. Sisällön määrällisessä erittelyssä jaottelen artikkelit tyypeittäin ja teemoittain. Määrällisen analyysin tavoitteena on ryhmitellä sanomalehtiaineisto laadullisen analyysin kohteeksi. Yksinkertaisuudessaan erittely tarkoittaa siis dokumenttien analyysia, jonka apuvälineenä käytetään kvalitatiivisia metodeja aineiston kuvaamiseksi. Vastaavasti sisällönanalyysissä dokumenttien sisältöä pyritään kuvaamaan sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 107.)

Seuraavaksi hahmottelen ryhmiä aihepiiriin ja teeman mukaan. Kehystän ryhmät ja annan kullekin niitä yhdistävän otsakkeen. Kehystän aineiston siten, että sitä on helpompi käsitellä ja tarkastella.

Sisällön erittely sopii sanomalehtianalyysin työvälineeksi sanomalehtien heterogeenisuuden takia. Sanomalehtiaineisto koostuu varsin erityyppisistä jutuista, jotka käsittelevät lukuisia eri teemoja. Lisäksi neljä tutkimaani sanomalehteä on tyylillisesti erilaisia ja niissä julkaistut artikkelit käsittelevät eri teemoja. Alkuperäinen tavoitteeni oli analysoida 180 artikkelia käsittävä aineisto kokonaisuudessaan. Kirjoitusten yksityiskohtainen analysointi osoittautui kuitenkin lopulta liian työlääksi ja vaikeaksi tehtäväksi pro gradun laajuisessa tutkimuksessa. Siksi käsittelen aineiston kokonaisuuden määrällisesti, jolloin aineistosta rakentuu kokonaiskuva.

Merkitsin taulukkoon artikkelin ilmestymispäivän, otsikon, aiheen tai teeman, teemallisen kytköksen Paras-hankkeeseen sekä sen, onko jutussa suora maininta Paras-hankkeesta. Teemallisen kytköksen perustelu nojaa jo aikaisemmin esiteltyihin Paras-hankkeen tavoitteisiin ja päämääriin. Lisäksi merkitsin karkeasti, minkälaisen kuvan Paras-hankkeesta jutun perusteella saa ja minkälaiselle lukijalle juttu on kirjoitettu. Tässä nojauduin teoriaosassa esiteltyyn teoreettiseen keskusteluun eri tavoista ymmärtää kansalaisen paikka uudessa hallinnassa. Käytin siis hyödyni väljästi kansalaisuuden määritelmää: nimesin lukijan sen perusteella, minkälaisia oikeuksia ja velvollisuuksia hänelle kirjoituksessa annetaan. En esittelen jaotteluni perusteluita kuitenkaan tässä yhteydessä tarkemmin, sillä jaottelut eivät ole tutkimuksen tulos vaan yksi työvaihe.

Paras-hanketta koskevat sanomalehtiartikkelit on kerätty neljästä maakunnallisesta sanomalehdestä kuukauden ajalta 14.2.–14.3.2008 välisenä aikana. Aineisto käsittää kaikkiaan 178 artikkelia. Suurin osa artikkeleista (130) on uutisia, loput artikkelit ovat pää- ja mielipidekirjoituksia sekä muita juttuja (kts. Taulukko 1).

Taulukko 1 Juttutyypit

| Lehti | Uutinen | Pääkirjoitus | Mielipide-kirjoitus | Asiantuntija /kommentti | Yhteensä |
|-------------------|------------|--------------|---------------------|-------------------------|------------|
| Aamulehti | 35 | 0 | 3 | 4 | 42 |
| Helsingin Sanomat | 28 | 8 | 14 | 1 | 51 |
| Kaleva | 24 | 8 | | 6 | 38 |
| Karjalainen | 43 | 0 | 3 | 1 | 47 |
| Yhteensä | 130 | 16 | 20 | 12 | 178 |

Suora viittaus Paras-hankkeeseen oli vain muutamassa artikkelissa (kts. Taulukko 2). Karjalaisessa viittauksia oli kuitenkin huomattavasti suhteessa muita lehtiä enemmän. Artikkelit käsittelevät siis pääasiassa Paras-hankkeeseen liittyviä teemoja varsinaisesti suoraan mainitsematta hanketta nimeltä.

Taulukko 2 Maininta Paras-hankkeesta

| Lehti | Kyllä | Ei | Yhteensä |
|-------------------|------------|-----------|------------|
| Aamulehti | 3 | 39 | 42 |
| Helsingin Sanomat | 49 | 3 | 51 |
| Kaleva | 35 | 3 | 38 |
| Karjalainen | 39 | 8 | 47 |
| Yhteensä | 126 | 53 | 178 |

Jaottelin artikkelit myös sen mukaan, miten ne liittyvät Paras-hankkeeseen (kts. Taulukko 3). Käytin ryhmien jaottelun ja nimeämisen apuna listaa Paras-hankkeen keskeisistä tavoitteista, mutta pääosin teemoittelu on aineistolähtöistä. Artikkelit on eriteltävissä viiteen ryhmään: hallinnon uudistamista ja uusia johtamismalleja, palveluiden tuottamisen monimuotoistamista, seudullista yhteistyötä ja verkostoitumista sekä kuntaliitoksia ja kuntayhteistyötä käsitteleviin juttuihin. Viides ryhmä muodostuu kirjoituksista, jotka käsittelevät Paras-hankkeen perusteluita, kuten talouteen tai ikääntymiseen liittyviä teemoja. Artikkelit eivät välttämättä suoraan asettuneet muodostamiini ryhmiin, jolloin jaottelin jutut sen mukaan, mikä teema nousi kirjoituksessa muita voimakkaammin esille.

Taulukko 3 Artikkelin kytkös Paras-hankkeeseen

| | Hallinnon- uudistaminen, johtamismallit | Palvelu- tuotannon monimuo- toistaminen | Seudullinen yhteistyö, alueen kehittäminen, verkostoituminen | Kunta- liitokset ja yhteistyö | Talous, ikään- tyminen yms. selittävät teemat | Yhteensä |
|------------------------------|---|--|---|--|--|----------|
| Aamulehti | 8 | 7 | 11 | 10 | 6 | 42 |
| Helsingin Sanomat | 4 | 8 | 16 | 22 | 1 | 51 |
| Kaleva | 7 | 7 | 7 | 15 | 2 | 38 |
| Karjalainen | 8 | 6 | 8 | 21 | 4 | 47 |
| Yhteensä | 27 | 28 | 42 | 68 | 13 | 178 |

Suurin osa artikkeleista käsitteli kuntaliitoksia tai -yhteistyötä. Aina ei ollut mahdollista erottaa, kuinka tiiviistä yhteistyötä neuvotteluilla tavoiteltiin ja sen vuoksi ryhmä on määritelty väljästi. Vähiten aineistossa esiintyi Paras-hanketta perustelevia tai selittäviä juttuja. Näitä juttuja olisi saattanut olla enemmän, mutta niistä on Kuntaliiton kirjaston aineistoon poimittu vain keskeisimmät. Tämä ryhmä onkin eräänlainen "kaatoluokka", jonka sisältö ei sinällään anna kovin

merkittävää lisätietoa aineistosta. Muita teemoja aineistossa oli käsitelty keskenään suurin piirtein saman verran.

Jaottelin artikkelit myös niiden aihepiirien perusteella (kts. taulukko 4). Luokkien muodostamista vaikeutti juttutyypin erilaisuus. Artikkeleiden aihepiireistä erottui seitsemän luokkaa sekä kahdeksas sekalainen ryhmä, jonka jutuissa ei ollut selkeää yhteistä nimittäjää. Aihepiirit olivat myös tässä luokassa osittain päällekkäisiä. Sen vuoksi valikoin kirjoitukset kuhunkin ryhmään sen perusteella, mikä teema nousi muita selkeämmin esille ja oli siten hallitseva.

Taulukko 4 Artikkeleiden aihepiirit

| Lehti | Sosiaali ja terveys | Opetus, koulu- tus, sivi- sitys | Kunta- liitos ja - yhteis- työ | Hallin- non ja johta- misen arvi- ointi ja pohdin- ta | Kirjasto, sähkö, vesi, jäte, kulttuuri, elintar- vike | Kaavoi- tus, liken- ne | Ylei- nen ta- lous | Muu | Yht. |
|--------------------------|---------------------|---------------------------------|--------------------------------|---|---|------------------------|--------------------|-----|------|
| Aamulehti | 8 | 5 | 6 | 10 | 2 | 6 | 3 | 2 | 42 |
| Helsingin Sanomat | 4 | 4 | 9 | 17 | 3 | 10 | 2 | 2 | 51 |
| Kaleva | 1 | 4 | 12 | 12 | 8 | 1 | 0 | 0 | 38 |
| Karjalainen | 11 | 2 | 11 | 13 | 4 | 0 | 2 | 4 | 47 |
| Yhteensä | 24 | 15 | 38 | 52 | 17 | 17 | 7 | 8 | 178 |

Eniten aineistossa esiintyi hallinnon uudistamiseen liittyviä juttuja eli uudistamisen pohdintaa ja arviointia. Hallinnon uudistamista pohdittiin muun muassa uutisoimalla erilaisista seminaareista tai esimerkiksi pormestarmallin käyttöönotosta. Myös kuntaliitoksia ja -yhteistyötä käsiteltiin monissa jutuissa. Tähän ryhmään lukeutuivat jutut, jotka nimenomaan uutisoivat konkreettisesti meneillään olevista kuntaliitoksista tai - yhteistyöstä. Lehdet erosivat jonkin verran toisistaan, mikä viestii osaltaan siitä, että kuntien haasteet eri osissa maata vaihtelevat. Tästä tarkemmin seuraavassa

luvussa, jossa käsittelen sanomalehtiä yksitellen. Myös artikkeleiden teemoissa ja tyyleissä oli alueellista vaihtelua. Kuntien suhde, asenne ja asemoituminen suhteessa Paras-hankeseen vaihteli paljon yleensä kunnan taloudellisen tilanteen mukaan. Tämä on nähtävissä erityisesti kuntien suhtautumisessa kuntaliitoksiin. Periaatteessa haasteet ovat kaikille kunnille yhteisiä ja niistä selviämiseen kunnat käyttävät Paras-hankkeen suosittamia keinoja joko vastentahtoisesti tai pakolla. Yhteistä kaikille kunnille on kuitenkin pyrkimys kehittää uusia tapoja tuottaa palveluja ja uudistaa hallintoa. Eniten tunteita herättivät kuntaliitokset, jotka lienevätkin Paras-hankeen näkyvin ja konkreettisin osa. Palveluista terveydenhuollon järjestämisen ongelmat olivat esillä laajasti kaikissa lehdissä. Erityisesti pohjoisen Suomen kunnissa koulutoimen järjestelyt herättivät vilkasta keskustelua.

5.2.1 Maakunnallisia piirteitä

Seuraavaksi erittelen määrällisen analyysin tuloksia lehtikohtaisesti. Tarkoituksena on antaa yleiskuva aineistosta eli kuvata, millaiselta Paras-hanke näyttää sanomalehdissä. Lisäksi luon yleiskatsauksen niihin aiheisiin, joita aineiston sanomalehtikirjoituksissa tarkasteluajankohtana käsiteltiin ja siten taustoitan tulevaa kehysanalyysiä. Esittelen maakunnallisia erityispiirteitä, koska muun muassa Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuraportissa (2009, 166) todetaan Paras-hankkeen vaikuttaneen kuntiin ja alueisiin eri tavoin. Eri alueilla on myös sovellettu erilaisia hallinnollisia malleja ja tapoja organisoida palveluja, mikä osaltaan konkretisoi sitä, mitä siirtyminen hallinnosta hallintaan käytännössä tarkoittaa.

Aamulehti

Aamulehden levikkialueella Tampereen ympäristökunnissa haasteet näyttivät liittyvän hyvinvointipalvelujen järjestämisen ja vähenevien resurssien väliseen ristiriitaan. Aamulehdessä ei ollut yhtään pääkirjoitusta liittyen Paras-hankeeseen. Valtaosa jutuista oli uutisia. Paras-hanketta ei siis ainakaan tarkasteluajankohtana katsottu aiheelliseksi pohtia pääkirjoituksessa, jolle on tyypillistä linjaava ja pohtiva kirjoitusote. Voi myös olla, että Tampereen tilaaja-tuottaja -mallin käsittelyssä on saavutettu jonkinlainen kyllästymispiste, ja muutos on hyväksytty annettuna. Jutut siis ovat varsin toteavia, eivätkä ota kantaa tai kritisoi.

Paras-hankkeesta ei ole mainintaa kuin kolmessa jutussa. Hanketta ei esitellä uudistustoimenpiteitä eteenpäin työntävänä voimana, eikä siitä siten uutisoidakaan aktiivisesti. Suurin osa Aamulehden jutuista käsittelee hallinnon ja johtamisen arviointia. Toisaalta myös sosiaali- ja terveystieteiden asiat puhuttavat, ne ovat tulenarka puheenaihe ja herättävät lukijoiden kiinnostuksen. Ylläpitotoimintaa lukuun ottamatta kaikista muista aiheista on suurin piirtein saman verran juttuja. Teemoista eniten juttuja oli seudullisesta yhteistyöstä ja alueen kehittämistä sekä verkostoitumista. Toisena hallitsevana teemana oli palvelutuotannon monimuotoistaminen. Molemmat teemat nousevat selkeästi Paras-hankeen tavoitteista.

Helsingin Sanomat

Helsingin Sanomissa juttutyyppiä oli laajemmin, erityisesti mielipidekeskustelua käytiin vilkkaasti. Ministereiden kirjoitus, jossa ehdotettiin keskustelua mahdollisesta kansanäänestyksestä pääkaupunkiseudun kuntien yhdistämiseen liittyen, herätti runsaasti keskustelua. Keskustelu lähti liikkeelle ministerien laatimasta mielipidekirjoituksesta, joka niin ikään julkaistiin Helsingin Sanomissa. Asiaa puitiin myös pääkirjoituksessa. Paikalliset ärähtivät, keskustelu oli vilkasta ja värikästä:

Reima T. A. Luoto hyppää mielipidekirjoituksessaan ministerikolmikon Suur-Helsinki-junaan ja kuittaa demokratiavajeen uhkaa vannomalla kaupunginosademokratian nimeen.
(Helsingin Sanomat 27.2.2008)

Myöskään Helsingin Sanomissa Paras-hanketta ei mainittu suoraan. Sille annettiin jokin kehys, mutta varsinaista mainintaa ei ollut. Myöskään pääkaupunkiseudulla Paras-hanke ei näyttäydä kovin uhkaavana tai painostavana. Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyöstä noussut huomattavan kärkeä keskustelu viestii vahvuuden tunnosta ja toisaalta muutoshaluttomuudestaan. Pääkaupunkiseudun Suur-Helsinki-keskustelu on perustaltaan hyvin erilaista kuin kuntayhteistyöhön liittyvä keskustelu muualla Suomessa, sillä kyse on selvästi muuttovoittoisista kunnista, joilla menee taloudellisesti hyvin.

Helsingin Sanomissa oli selkeästi eniten hallintoon sekä johtamiseen liittyvää arviointia ja pohdintaa koskien juuri Suur-Helsinki-keskustelua. Pääkaupunkiseudulla puhutti myös kaavoitus ja liikenteen järjestäminen. Helsingin Sanomien levikkialueella keskeistä on siis keskustelu kehittämisestä, eikä palstatilaa vieneet puheet selviämisestä tai hengissä sinnittelemisestä. Jutuissa käsiteltiin myös kuntaliitoksia ja -yhteistyötä alueella. Keskustelu keskittyy rakenteisiin ja isoihin linjoihin eikä niinkään esimerkiksi yksittäisiin palveluratkaisuihin.

Teemoista kuntaliitokset ja kuntayhteistyö liittyen Suur-Helsinki-keskusteluun olivat keskeisimpiä. Keskustelu on luonteeltaan varsin ideologista eikä niinkään konkreettista tapahtumista uutisointia. Teemoista toiseksi eniten oli esillä seudullinen yhteistyö, alueen kehittäminen ja verkostoituminen. Niin ikään tämä teema nousee paljon Suur-Helsinki-keskustelusta. Kirjoituksissa seudullista yhteistyötä pidetään tarpeellisena ja ajankohtaisena. Lisäksi länsimetroon liittyvää uutisointia oli jonkin verran. Esillä oli myös kansalaisvaikuttaminen, joka nousi esiin oletettavasti juuri kansanäänestyskeskustelun myötä. Yksityistämiseen liittyviä teemoja käsitteleviä juttuja oli myös jonkin verran.

Kaleva

Sanomalehti Kalevan pääkirjoituksissa sivuttiin Paras-hankkeeseen liittyviä teemoja usein. Uutisia oli Kalevassa lukumääräisesti eniten, mutta myös pääkirjoituksia oli suhteellisen paljon. Paras-hanke mainittiin vain kolmessa jutussa, mikä on kiinnostavaa, sillä Kalevassa käytiin keskustelua juuri Paras-lähtöisistä teemoista.

Kuntaliitos ja -yhteistyö sekä hallinnon ja johtamisen arviointi ja pohdinta olivat yleisimmät teemat. Aihepiireistä kuntaliitokset puhuttavat ajankohtaisuutensa takia eniten. Kuntien yhdistyminen on välttämätöntä taloudellisen ahdingon takia. Tämän vuoksi myös Paras-hanke näyttäytyy kovana ja julmana. Uutisista välittyikin kunnan epätoivoinen ja alakuloinen tunnelma:

Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemelle ei riittänyt ymmärrystä keskiviikkoiltana Pelkosenniemellä järjestetyssä ensimmäisessä kansalaiskeskustelussa. Kirkonkylän

koululle kokoontuneet kuntalaiset yrittivät vakuuttaa selvitysmiehelle, että he tulevat aivan hyvin toimeen ilman Kemijärveäkin. (Kaleva 22.2.2008)

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi (kesk.) patistaa Pelkosenniemeä aloittamaan yhdistymisneuvottelut Kemijärven kanssa vapaaehtoisesti tai edessä on liittyminen viime kädessä pakotettuna. Kiviniemi muistuttaa, että nopeimmille liittyjille on luvassa parhaimmat porkkanat. (Kaleva 13.3.2008)

Sanomalehti Kalevassa palveluihin liittyvät kirjoitukset olivat hyvin samanlaista kuin muissa lehdissä. Pelkosenniemi ja kuntaliitosneuvottelut leimasivat kirjoittelua. Asukkaiden identiteettiin liittyvä keskustelu oli myös vilkasta ja painokasta:

Toimitusjohtaja Dammert on yllättynyt vastarinnan rajuudesta Sodankylässä "Muutosvastarinta on ihan normaalia, mutta vain tiettyyn rajaan asti. Yleensä vastustus on varsin henkilökohtaista kun ihminen pelkää, miten hänelle itselleen muutoksessa käy. Harvoin vastarinta koskee isompia asioita. (Kaleva 6.3.2008)

Karjalainen

Karjalaisessa lähes kaikki Paras-hanketta koskevat kirjoitukset ovat uutisia. Uutisten lisäksi Paras-aiheita puidaan vain muutamassa mielipidejutussa. Paras hanke mainitaan kuitenkin suhteellisesti useammin Karjalaisessa kuin muissa lehdissä. Paras-hanke esitetään näissä kirjoituksissa kaikkien vaikeuksien alkujuurena ja myös joidenkin toimenpiteiden oikeuttajana, kuten tässä mielipidekirjoituksessa viitataan:

Pohjois-Karjalan itsepäiset kunnat alkavat kuntaliitoshankkeet haudattuaan taloudellisessa ahdingossa tehdä epätoivoisia ja järjettömiä ratkaisuja – niin ainakin täällä Liperissä. Kuntien omia palveluita aletaan yksityistää säästöjen saamiseksi kuntalaisten terveyden uhalla. (Karjalainen 21.22.2008)

Laajimmin käsiteltyjen teemojen lisäksi Karjalaisessa keskusteluun nousee myös sosiaali- ja terveydenhuollon kysymykset sekä kuntaliitos ja -yhteistyö. Keskustelu ei liiku vain yleisellä tasolla, vaan käsittelee konkreettisia kysymyksiä. Uutisoinnin tapa on myös hyvin yksinkertaista ja palstatilaa riittää varsin yksityiskohtaistenkin asioiden uutisoimiseen. Lukijoille välittyy elävä ja ihmisläheinen kuva kunnassa tapahtuvista muutoksista, vaikka lopulta kuntalainen jääkin vain ulkopuolisen sivustaseuraajan rooliin:

Yläkoulun säilyttäminen Rääkkylässä nousi tärkeimmäksi kannanotoksi eilen järjestetyssä kuntalaisten kuulemistilaisuudessa. --- Paikalla oli yli sata rääkkyläläistä kuuntelemassa kohtalostaan. Yhteishenki kaikui aplodeina monille kriittisille puheenvuoroille, ja epäily koko kuntaliitosta kohtaan välittyi yleisön huutelusta. (Karjalainen 6.3.2008)

Rasivaaran koulun toisluokkalaiset Teemu Vesanen, Amanda Juvonen ja Jani Toivanen innostuvat kuntaliitoksesta, kun alkavat leikkiä ajatuksella, että kuntaliitoksen jälkeen hekin olisivat kiteeläisiä ja samalla kaupunkilaisia. (Karjalainen 18.2.2008)

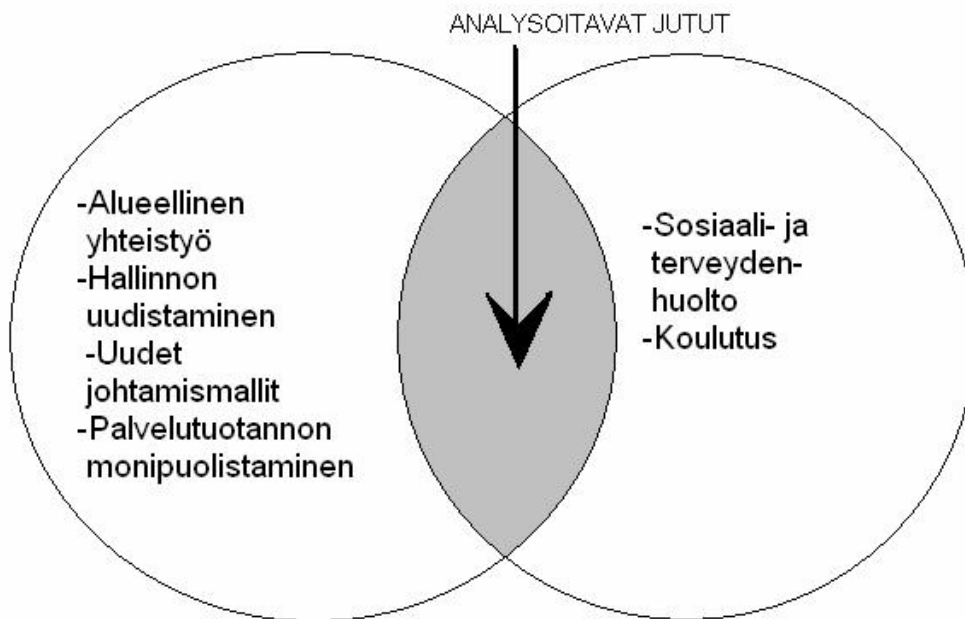
Keskustelu Paras-hankkeesta käydään paljolti juuri kuntaliitosten kautta. Paras-hanke tulee jälleen kerran sanomalehtikeskustelussa tyypistetyksi kuntaliitoshankkeeksi. Kuntaliitoksia myös käsitellään pintapuolisesti, eikä kirjoituksissa juuri reflektoida liitoksen syitä, seurauksia tai taustoja vaan pureudutaan tiettyihin yksityiskohtiin toisinaan kovin populistiseenkin sävyyn.

5.3 Hallinnan kehykset

Olen esitellyt aineistoa erittelemällä sitä teemoittain, aihepiireittäin ja vielä lehtikohtaisesti. Tavoitteenani on ollut näin antaa yleiskuva Paras-hankkeesta käytävästä sanomalehtikeskustelusta. Keskustelu on vastannut pitkälti teoriaosuudessa esitettyä kuvausta hallinnan muutoksen keskeisistä elementeistä. Seuraavaksi analysoin aineistoa yksityiskohtaisemmin. Tutkin sitä, minkälaisia hallinnan kehyksiä Paras-hanketta käsittelevistä sanomalehdistä on löydettävissä. Sanomalehtiä on hyödynnetty varsin vähän sosiaalipoliittisen tutkimuksen aineistona, ja niiden tutkimus painottuu kielellisiin yksityiskohtiin. Tavoitteeni on hahmottaa keskustelun laajempi kuva ja tavoittaa keskustelun isoja linjoja. Etsin analyysimetodia,

joka avaisi tekstin ulottuvuuksia, suuntaisi tukijan katsettani ja tarjoaisi välineitä tulkita tehtyjä havaintoja. Parhaimmillaan sopiva analyysimenetelmä auttaa katsomaan ilmiötä uudesta näkökulmasta ja luo edellytykset tehdä osuvia tulkintoja tarkasteltavasta ilmiöstä. Valitsemani kehysanalyysi antaa välineitä niin karkeampaan erittelyyn kuin toisaalta myös yksityiskohtaisempaan toimijoiden välisten suhteiden tarkasteluun ja kielenkäytön analyysiin. Esimerkiksi diskurssianalyysistä poiketen kehysanalyysi mahdollistaa juuri heterogeenisen aineiston käsittelyn ja aineiston tilanteisuuden huomioimisen.

Tarkemman analyysin kohteeksi valikoitui 178 kirjoitusta käsittävästä aineistosta ne jutut, jotka käsittelivät sosiaali- ja terveystieteiden sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämistä (kts. Kuvio 1). Nämä aihepiirit ovat niin tutkimuskysymyksen kuin Paras-hankkeen tavoitteiden kannalta kiinnostavia: palvelurakennemuutoksen ensisijaisena tavoitteena on taata kuntien vastuulla olevat palvelut rakenteellisesti ja taloudellisesti riittävän vahvoissa yksiköissä. Hankkeen pääasiallinen tavoite siis liittyy palveluiden turvaamiseen ja sen keinoihin. Toisena aineiston rajaamisen kriteerinä oli, että juttu käsittelee hallinnon uudistamista ja johtamismalleja tai seudullista yhteistyötä ja verkostoitumista. Nämä molemmat teemat nousevat taustateoriasta ja ovat siten myös tutkimuskysymyksen kannalta keskeisiä. Rajasin tarkempaan analyysiin tulevat kirjoitukset myös juttutyypin perusteella: kaikki kirjoitukset ovat uutisia. Yhtenäinen juttutyyppi helpottaa heterogeenisen aineiston käsittelyä ja vertailtavuutta. Uutiset on rakennettu yleensä saman yleisesti hyväksytyyn periaatteen mukaisesti, ja siten ne ovat tyylillisesti jokseenkin samanlaisia. Uutisissa on myös pyrkimys tiettyyn objektiivisuuteen, joka tarkoittaa sitä, että niiden kirjoittamisen taustalla on tietty yleiseksi mielipiteeksi oletettu käsitys todellisuudesta. Valtaosa jutuista oli uutisia, joten tarkastelun ulkopuolelle ei lopulta rajautunut montaa kirjoitusta. Näillä kriteereillä valikoitui yhteensä 24 artikkelia, joista neljä on julkaistu Helsingin Sanomissa, seitsemän Aamulehdessä, kaksi Kalevassa ja kymmenen Karjalaisessa.



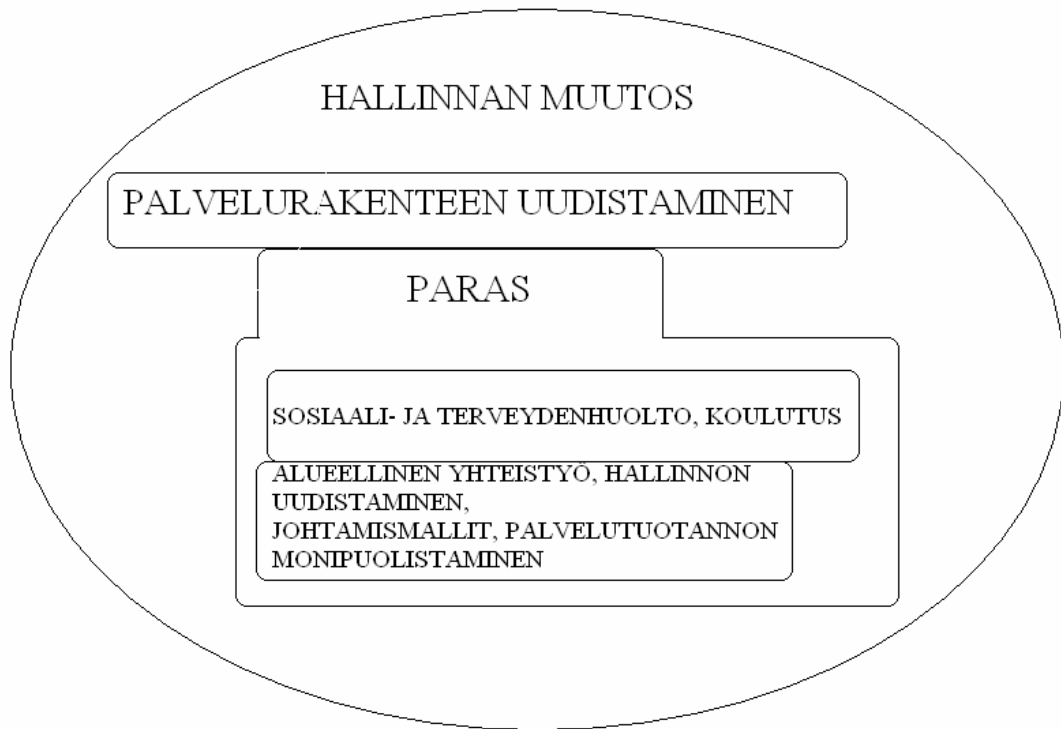
Kuvio 1 Analysoitavat jutut

Kehysanalyysi etenee Esa Väliiverosen (2002) hahmottelemien työvaiheiden mukaan. Aloitan erittelemällä teemat ja toimijat. Teen erottelun yleisen tavan mukaan ilmiön tai keskustelun tunnuspiirteiden kuvailun kautta, jota jo hallintateorioita ja Paras-hanketta esittelemällä olen edeltävissä luvuissa pohjustanut. Olen myös hahmotellut ilmiön ajallista kehitystä eli esiteltyt hyvinvointivaltion reformin taustaa sekä ulottuvuuksia. Kehystettävää ilmiötä avaan vielä tarkemmin. Seuraavassa työvaiheessa hahmottelen ensin teemat, toimijat, "asianajajat", iskulauseet, kielikuvat sekä yhteiskunnallisen ja kulttuurisen kontekstin. Kehysanalyysin toisessa vaiheessa erotan kehykset vielä toisistaan ja kuvaan niiden tunnuspiirteitä systemaattisesti.

Esa Väliiverosen (1995, 6) mukaan yhteiskunnallinen ongelma tai ilmiö, jolta puuttuu selkeä nimi, nousee yleensä hitaammin julkiseen keskusteluun ja siten ihmisten tietoisuuteen. Paras-hanke ei ole määritelmällisesti ongelma, mutta se on hanke, joka pyrkii löytämään ratkaisun keskeiseen yhteiskunnalliseen ongelmaan. Se on myös ikään kuin lukuisten yhtyeen kietoutuvien ongelmien

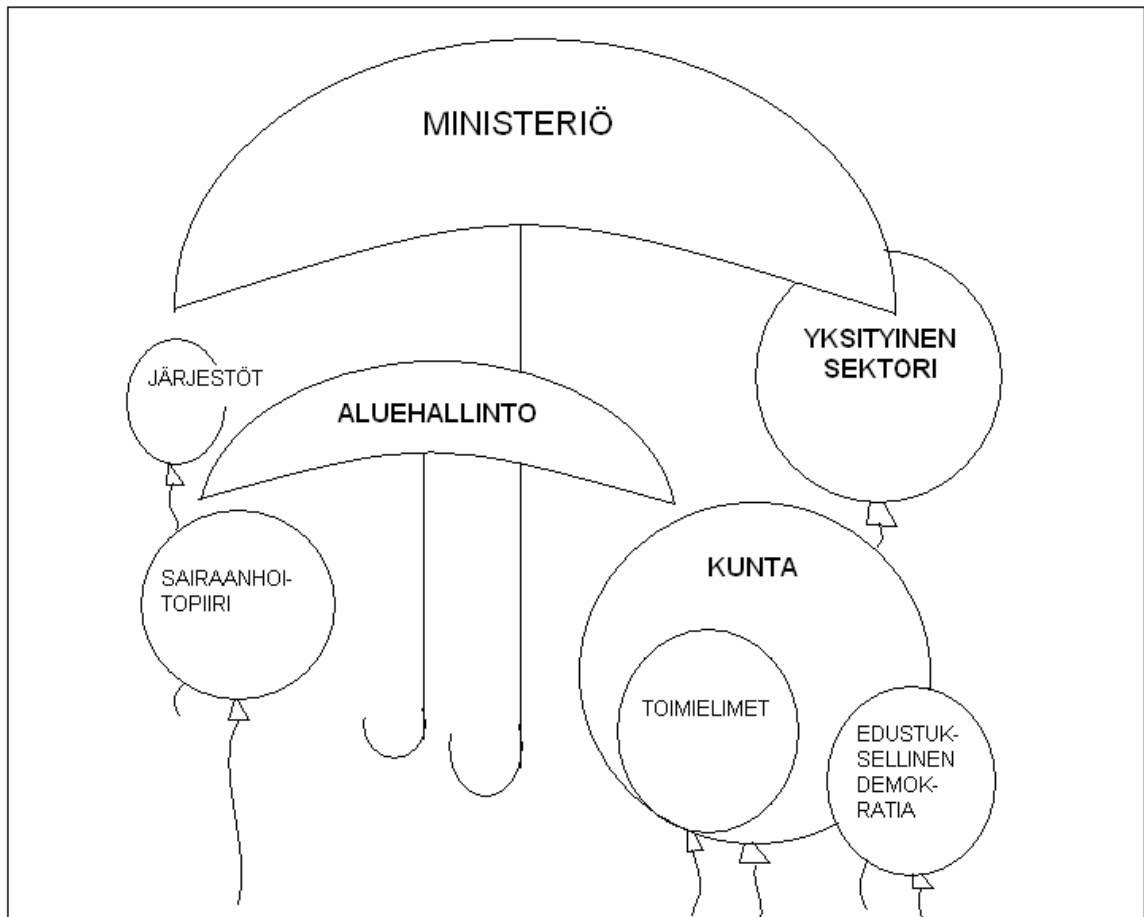
yhteinen nimittäjä. Paras-hanke on hankalasti hahmotettava kokonaisuus ja siksi sen käsittely julkisuudessa on Juhani Wiion (2006) mukaan ollut jokseenkin epämääräistä. Palvelurakennemuutos on ollut esillä mediassa pitkään, mutta julkinen keskustelu on täsmentynyt vasta vuonna 2007 säädetyn puitelain myötä. Paras-hankkeen on sanottu typistyneen sanomalehdissä pitkälti kuntaliitoksista uutisoinniksi (Emt., 171). Vain harvoissa analysoitavissa kirjoituksissa viitataan Paras-hankkeeseen nimellä. Kirjoituksissa ei siis suoraan puhuta Paras-hankkeesta, vaikka se onkin keskeinen taustavaikuttaja ja osaltaan määrittää kuvaa hankkeesta ja sen tavoitteista. On kuitenkin vaikea tietää, onko viittaus Paras-hankkeeseen jätetty pois tietoisesti vai eivätkö toimittajatkaan osaa liittää aiheita ja tapahtumia toisiinsa. Tarkempaan analyysiin valikoituneet jutut eivät siis edusta Paras-hankkeen ympärillä käytävän keskustelun pääpainoa. Aineisto on kuitenkin osa sitä julkista keskustelua, jota näistä teemoista käydään.

Ilmiö, jonka kehyksiä pyrin teoreettisesti hahmottamaan, on hallinnan muutos, jota tässä tutkimuksessa edustaa palvelurakenteen uudistaminen ja tarakemmin Paras-hanke (kts. Kuvio 2). Tarkasteltava ilmiö siis muodostuu kerroksista, joista tarkemman analyysin kohteeksi olen valinnut sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä koulutusta koskevat jutut. Näiden aihepiirien sisältä olen valinnut ne kirjoitukset, joissa käsitellään alueellista yhteistyötä, hallinnon uudistamista, johtamismalleja sekä palvelutuotannon monipuolistamista.



Kuvio 2 Tarkasteltava ilmiö

Aineiston rajaamisen kriteerit täyttävissä jutuissa toimijoita olivat kunnat ja yksityinen sektori, jotka mainittiin kaikissa jutuissa (kts. Kuvio 3). Muita toimijoita ovat ministeriö, aluehallinnon toimijat, ammattiliitto, sairaanhoitopiiri ja kunnan toimielimet tai luottamustoimielimet. Kuviossa toimijat on kuvattu ikään kuin leijalemaan vapaaseen tilaan. Kuvaustapa perustuu ajatukseen siitä, että toimijoiden suhteet toisiinsa eivät ole stabiileja. Leijuminen kuvaa ajallemme ominaista toimintalojen rajojen häilyvyyttä. Toisaalta leijuminen kuvaa myös sitä, kuinka globaali maailma on entistä alttiimpi maapallon toisella puolella tapahtuville talouden tasapainon heilahteluille. Kehykset saavat tämän utuisen maiseman piirteet kuitenkin terävöitymään. Kehyksestä riippuen toimijat ja niiden väliset suhteet siis näyttävät erilaisina. Samoin myös kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet sekä suhde toisiin toimijoihin määrittyvät eri tavoin.



Kuvio 3 Toimijat

Toimijoiden yläpuolella ikään kuin suurena varjona toimii lainsäädäntö, jota tässä kuvassa edustaa ministeriö. Sen alle asettuu aluehallinto, joka vastaavasti pyrkii kätkemään suojiinsa sairaanhoitopiirit ja kunnat. Järjestöt ovat oman tiensä kulkijoita, mutta monesta syystä varsin lähellä virallisia toimijoita. Kunnan sisään jäävät sen omat toimielimet sekä edustuksellinen demokratia eli etenkin kunnanvaltuusto. Kansalaisia edustava demokratia näyttää asettuvan kunnan sisälle. Yksityinen sektori vastaavasti esiintyy yhtäältä itsenäisenä, vapaana ja valvonnan ulottumattomissa olevana. Toisaalta yksityinen sektori on kuitenkin vahvasti alisteinen julkisen sektorin toimijoille.

Kehysten asianajajina toimivat yleensä asiantuntijat. Jutuissa asiantuntijat saavat lyhyitä puheenvuoroja, jotka joko taustoittavat teemaa tai esittävät vaihtoehtoisia näkökulmia asiheeseen. Yleensä äänensä saavat kuuluville ylemmät virkamiehet, selvityshenkilöt, ylilääkärit ja luottamushenkilöt. Toiminnan kohteet kuvataan ylhäältä alaspäin. Heille ei anneta ääntä, eikä

heidän näkökulmaansa nosteta esille, keskustelua hallitsevat asiantuntijat. Keskustelu myös käydään varsin hallinnollisella tasolla, mikä on ollut Paras-hankkeen etenemiselle muiltakin osin tyypillistä.

Juttujen iskulauseet liittyvät muun muassa asiakkaiden etujen ajamiseen, ennakkoluulojen kumoamiseen ja pakkoon. Jutuissa käytetään kielikuvia, jotka kuvaavat esimerkiksi hallintoa, muutoksen laatua ja korostavat käsiteltävien teemojen vakavuutta, epävarmuutta sekä tulevaisuutta. Yhteiskunnallinen ja kulttuurinen konteksti on usein varsin paikallinen ja keskustelu käydään pääosin seudullisella tasolla.

5.2.1 Kehysten kuvailu

Kehysanalyysin toiseen vaiheeseen kuuluu kehysten erottaminen ja kuvailu (Väliverronen 2002). Tunnuksiin kuvataan systemaattisesti erotellen metaforat, iskulauseet, esimerkit, visuaaliset kuvat ja toimijoiden kuvaukset. Seuraavassa siis kuvailen tekstistä nousevia kehyksiä ja erotellen niiden ominaispiirteitä. Näin muodostuu perusteltu ja jäsennetty kuva siitä, minkälaista julkinen keskustelu Paras-hankkeesta on, ja minkälaisia kehyksiä sille tuossa keskustelussa annetaan. Kehykset rakentuvat sen mukaan, miten eri tavoin ilmiö ja sen syyt ja seuraukset luodaan. En ole kuitenkaan kiinnostunut kehyksistä irrallisina konstruktioina vaan niiden seurauksista ja asettumisesta laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin. Seuraavaksi erotellen kehykset ja kuvailen niiden keskeisiä piirteitä.

Tein kaikista analysoitavista jutuista taulukon, johon merkitsin kunkin kirjoituksen metaforan, esimerkin, iskulauseen, kuvailutavan, taustoituksen, seuraukset, toimijat sekä asianajat. Sitten tarkastelin taulukkoa ja etsin erittelystä yhdenmukaisuuksia ja samankaltaisuuksia. Taulukon avulla saatoin erottaa selkeästi toistuvia piirteitä, joiden perusteella muodostui kolme tulkintakehystä. Kehykset nousivat aineistosta varsin luontevasti, ikään kuin aineisto itsessään olisi tarjonnut kolme erilaista tapaa kehystää ilmiö. Nämä kolme kehystä ovat: pakko (8 kpl), mahdollisuus (12 kpl) ja kiista (4kpl). Esittelen kehysten ominaispiirteitä yksityiskohtaisemmin kehyskohtaisesti tuonnempana.

Kehykset ovat varsin moniulotteisia. Vaikka niissä ei suoraan juuri Paras-hankkeesta puhuttaisikaan, ne ilmentävät sitä ilmiötä, jota Paras-hanke edustaa. Pakon kehys viittaa ylhäältä tulevaan säätelyyn, vanhaan ja aikansa eläneeseen hallintoon. Pakon kehyksessä muutos ei ole vaihtoehto vaan yksiulotteinen vaatimus. Pakon kehyksessä asiallinen argumentointi on harvinaista ja yleinen "kitinä" ja valittaminen yleistä. Mahdollisuuden kehyksessä uudistukset ovat tavoiteltavia ja hyviä. Uutta ei erikseen kyseenalaisteta vaan sen oletetaan olevan vanhaa parempaa. Kiistan kehys vastaavasti kuvaa muutosta kiistelynä. Muutos tapahtuu kiistelyn kautta eli se on kuvattu ikään kuin muutoksen edellytyksenä. Seuraavaksi esittelen kehukset yksitellen.

Talulukko 5 Kehysten piirteiden erittely

| | Pakko | Mahdollisuus | Kiista |
|-------------------------|---|---|---|
| Metafora | "selän takana", "jonot kuriin", "jonot kurottava" | "kahtia jaettu", yhteinen rima "näkömät" | "suurennuslasin alle", halvaantunut keskustelu", "kaupunkia ravisteleva kiista" |
| Esimerkki | aikaisempien tapausten määrä, aikaisemmat tapaukset | yleisiä tunnuslukuja tulevaisuudesta | äänestystuloksia |
| Iskulause | "valitettava tosiasia", "taloudellisesti kannattava kaikkien paras", "kohtuuttomia velvoitteita" | "asiakkaille helpotusta", "kansa epäilee turhaan", "uusi on mahdollisuus" | "jälleen äänestys" |
| Syy, taustat | vaatimukset, pakon edessä, selitykset eivät kelpaa | vanha ei toimi, myönteinen kehitys | |
| Seuraukset | asiat saadaan nipin napin kuntoon | tulevaisuuden turvaaminen: säästöt ja laatu | demokratian toteutuminen |

5.3.1 Pakon kehys

Pakon kehystä edustavissa kirjoituksissa kunnat asetetaan uhrin asemaan. Päättäjät ja valvontavastuussa olevat ministeriöt näyttäytyvät vaativina ja ymmärtämättöminä. Kunnat ovat puolustuskannalla ja voimattomia isompien ja vahvempien edessä. Kirjoituksissa kuntien päättäjät

välittelevät vastuuta toimintansa ja päätöstensä seurauksista vetoamalla lainsäädännön vaatimuksiin. Kirjoituksista saa sellaisen kuvan, että jotkin ”suuremmat voimat” vievät uudistuksia eteenpäin eikä niiden kulkuun juuri voi vaikuttaa. Ratkaisujen täytyy löytyä tehokkaasti ja nopeasti, jolloin toimintaa tai päätöksiä ei juuri ehditä reflektoida.

Pakon kehyksessä metaforat viittaavat toimintaan. ”Selän takana” ja ”jonot” sekä ”jonojen kuriin laittaminen” havainnollistavat päätösten ja toimenpiteiden viimesijaisuutta ja pakottavuutta. Kuntien on toimittava välittömästi ennen kuin ylemmällä taholla aletaan tehdä ratkaisuja niiden selän takana. Kunnille on annettu tiukat aikarajat, joiden puitteissa tulevaisuutta koskevia päätöksiä tulee tehdä. Asetettujen aikarajojen umpeuduttua ei enää ole takuuta siitä, että kunnat voivat itse vaikuttaa valintoihin ja siinä tilanteessa toimenpiteet voidaan sanella ulkoapäin. Kun toimitaan selän takana, toimitaan salaa ja yleensä se koetaan loukkaavana ja uhkaavana. Selän takana toimiminen on myös epäluottamuksen osoitus ja korostaa pakon kehyksessä kuntien epäreilua asemaa.

Pakon kehyksessä jonot konkretisoivat sitä, yleensä taloudellista, pakkorakoa, jossa kunnat ovat. Ihmiset konkreettisesti seisovat peräkkäin pitkässä muodostelmassa saadakseen palveluita. He kastuvat sateessa ja palelevat kylmässä, mikä viestii todellisesta hätätilanteesta:

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri purkaa hoitotakuujonot jo huhtikuun loppuun mennessä. Osa rästeistä saadaan pois jo maaliskuun aikana. (Aamulehti 28.2.2008)

Kaikki kiireelliset ja yli kuusi kuukautta odottaneet leikkauspotilaat on pakko hoitaa kesäkuun loppuun mennessä kaikissa Suomen sairaanhoitopiireissä. Vauhtia antaa Terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityspyyntö. Kolmelle sairaanhoitopiirille on jo harkittu uhkasakkoja hoidon viivästymisen takia. (Aamulehti 19.2.2008)

Sinikka Torkkola (2008, 49–153) on tutkinut sanomalehdissä sairaalasta rakentuvaa kuvaa. Hän erotti jutuista resursseihin viittaavaan puheen, jota jonon metafora havainnollistaa. Torkkolan tutkimuksessa ”journalistisen sairaalan resurssipuhe tiivistyy potilasjonoiksi, jotka luikertelevat vuosikymmenestä toiseen.” Pääosin aineistossa jonoilla viitataan potilaisiin, jotka odottivat pääsyä

leikkaukseen. Jonot ovatkin ikään kuin hoidon saatavuuden mittari. Torkkolan aineistossa jono on journalistisen sairaalaan tärkein metafora, joka kertoo sekä järjestyksestä että kaaoksen uhasta. Torkkolan mukaan jonossa on sekä toivoa että uhkaa: se on toisaalta hoidon alku, mutta toisaalta ei ole olemassa mitään takuita sille, että jono liikkuisi mihinkään. Jonottaminen viittaa myös kansalaisten järjestämiseen ja kurittamiseen. Jonosta on ilmaisuna tullut osa virallista terveydenhuollon puhetta, mikä tarkoittaa osaltaan myös sen metaforaluonteen katoamista. Yksinkertaistaen voidaan kuitenkin sanoa, että jonot kertovat yleensä resurssipulasta ja säästöistä. Pakon kehyksessä jonot perustelevat pakkoa ja ovat konkreettinen osoitus vallitsevan tilanteen vakavuudesta.

Pakon kehyksessä käytetyt esimerkit ovat vertailevia. Ne tarjoavat konkreettisia todisteita siitä, että asioille on tehtävä jotain. Tosiasiat puhuvat puolestaan, eikä niitä olisi syytä sivuuttaa. Esimerkit myös viittaavat menneeseen ja aikaisempiin kokemuksiin. Pakon kehyksessä mennyt aika esitetään synkkänä ja, se viestii siitä, että nyt tulee tehdä oikeita valintoja paremman huomisen puolesta. Pakon kehyksessä toistuvat esimerkit kertovat myös ongelmalähtöisestä toimintamallista eli vanhasta ei luovuta ennen kuin on pakko:

Lieksan kaupunki on hyväksymässä lähes pakon edessä yhteistyösopimuksen Joensuun seudun kuntien kanssa hammaslääkäripäivystyksestä viikonloppuisin ja pyhäpäivinä.
(Karjalainen 27.2.2008)

Pakon kehyksessä perustelut liittyvät menneeseen aikaan. Keskustelussa ei juurikaan yritetä ennakoita tulevaa vaan toimitaan hätäisen oloisesti, jopa pakokauhun vallassa. Kun uusien toimintamallien käyttöönoton perusteluksi riittää vain synkäksi kuvattu menneisyys, saatetaan toimia harkitsemattomasti.

Iskulauseet ovat pakon kehyksessä ytimekkäitä tilannekatsauksia. Iskulauseet ovat luonteeltaan raskaita, painavia ja toteavia. Ne lausutaan ristiriidattomina tosiasioina. Iskulauseet viittaavat toimintaa, ja ovat luettelomaisia kuvauksia, kuten tämä toimenpiteiden listaus:

Ylipitkien hoitojonojen purkamista jatketaan tehostamalla omaa toimintaa ja ostamalla palveluja ja vuokraamalla leikkaussaleja yksityisiltä sairaaloilta. (Aamulehti 28.2.2008)

Kirjoituksissa luetellaan varsin iskevästi markkinahenkisiä hokemia, joiden katsotaan riittävän toiminnan perusteluiksi ja vakuudeksi. Pakon kehyksessä ei nähdä vaihtoehtoja, vaan olemassa on ainoastaan yksi tapa selvittää ja toimia.

Pakon kehyksessä syyt ja taustat esitetään painavina, ikävinä tosiasioina. Seuraukset ovat varsin surullisia, sillä tulevaisuus näyttää synkältä. Taustoituksessa viitataan lakiin ja rahojen loppumiseen. Perustelut ovat kuitenkin painottuneet hyvin vahvasti taloudellisiin tekijöihin. Tyypillistä pakon kehysten taustoitukselle on ajautumisen ajatus. Kukaan ei tunnu ottavan vastuuta siitä, miksi ja miten tilanteeseen on jouduttu. Pakon kehyksessä toimijat ovat puolustuskyvyttömiä ja tietämättömiä. Tätä havainnollistaa Karjalaisen toteamus:

Miten asiat näiden päätösten valossa järjestyvät jatkossa, siitä ei kukaan osaa sanoa mitään varmaa. (Karjalainen 27.2.2008)

Pakon kehyksessä myös muutoksen seuraukset ovat täysin ennakoimattomia, ne paljastuvat vasta tulevaisuudessa. Pakon kehys antaa ymmärtää, että olennaista on pyrkiä toimimaan asetettujen vaatimusten mukaan, millä esimerkiksi turvataan ainakin välttämättömimmät palvelut tulevaisuudessa. Toiminnan seurauksena ei siis ole odotettavissa mitään ylimääräistä hyvää, jolloin välttävä tulevaisuuskin koetaan tavoiteltavana. Koska tulevaisuus on epävarma ja hallitsematon, on toiminnan seurausten pakostakin oltava askel eteenpäin, vaikka ne eivät takaisikaan varsinaista parannusta nykytilanteeseen. Selviytyminen riittää tavoitteeksi:

Vuodenvaihteessa sairaanhoitopiirin potilaista noin 1 700 oli odottanut hoitoa yli kolme kuukautta. Helmikuun puolivälissä jono oli lyhentynyt jo 1 260 potilaaseen. (Aamulehti 28.2.2008)

Moraaliset väittämät liittyvät pakon kehyksessä vetoomuksiin oikeuden toteutumisen puolesta niin kuntatasolla yleensä kuin yksittäisen kansalaisenkin elämässä. Oikeuksista puhuttaessa viitataan kuitenkin vain minimiin. Toiminnalla siis pyritään täyttämään minimivaatimukset.

5.3.2 Mahdollisuuden kehys

Mahdollisuuden kehyksessä kuvataan uutta ja valoisampaa, mutta tarkemmin määrittelemätöntä tulevaisuutta. Mahdollisuuden kehyksessä uudet palveluntuotanto- ja toimintatavat vaikuttavat raikkailta sekä innostavilta, yksinkertaisesti paremmilta kuin vanhat. Mahdollisuuden kehukseen laadittujen kirjoitusten valossa kriittisesti uuteen suhtautuvien henkilöiden tulisi tarkistaa asennettaan. Kriittisyys siis esitetään sääliteltävänä tai viattomana tiedonpuutteena, sillä mahdollisuuden kehysten mukaisen normin perusteella uudistuksiin kuuluu suhtautua innostuneesti. Rohkea ja kokeileva asenne uusia palveluntuotantotapoja kohtaan on suotavaa:

Myönteisenä kehityksenä Hansson näkee esimerkiksi kotipalveluyritysten määrän vilkkaan kasvun. (Karjalainen 13.3.2008)

Ilomantsissa on hoiva-alan yritystoiminnasta muodostunut varsin merkittävä työllistäjä. — Siitä on saatu todella hyvät kokemukset. Perhehoitoa on järjestelmällisesti viety eteen päin ja käyty hakemassa mallia muualtakin. (Karjalainen 13.3.2008)

Yleensä innostunut ja positiivinen asenne uutta kohtaan on kirjoituksissa lähtöisin hallinnosta. Hallinnossa osataan katsoa pidemmälle ja varautua tulevaan. Kaikki olisi hyvin, jos myös kansa lähtisi rohkeasti ja ennakkoluulottomasti mukaan, mutta näin ei aina ole:

Epäily on kansan suusta. (Karjalainen 5.3.2008)

Mahdollisuuden kehyksessä metaforat kuvaavat tilannetta maltillisesti ja ovat tyyliltään maalailevia. Nykytilaa kuvaillaan laveasti ja jätetään lukijalle tilaa tehdä omat johtopäätöksensä, joihin kylläkin

varsin särmikkäästi myös johdatellaan. Esimerkiksi metafora ”kahtia jaettu” viittaa asioiden tai tilanteen polarisoitumiseen, mutta sitä kuvataan myös aktiivisena toimintana. Vastaavasti terveydenhoitajien nimittäminen ”äitien hoitajiksi” antaa kuvan siitä, että uusi tapa toimia mahdollistaa uuden emotionaalisemman lähestymisen ja koko profession uudistumisen. Kuva terveydenhoitajasta ei ole ”tiukkapipoinen normin mukaan toimiva täti”, vaan nyt puhutaan ”äitien hoitajista” joiden tarjoamat palvelut ovat yksilöllisiä ja joustavia:

Äitien hoitajat lääkärin tehtävissä --- Asiakkaat luottavat pitkän linjan terveydenhoitajiin, joihin heillä on ollut pitkä hoitosuhde. (Karjalainen 23.2.2008)

Verkosto on vakiintunut ilmaisu, mutta myös vahva ja runsaasti aineistossa käytetty metafora. Verkostokäsitettä käytetään verkkoa muistuttavista muodostumista ja rakenteista, mutta kuvainnollisesti myös järjestelmistä. Verkosto on yksittäistä verkkoa suurempi kokonaisuus eli siinä on enemmän ja laajempia yhteenliittymiä. Verkostot on muotisana ja se on laajasti käytössä myös yritysmaailmassa. Mahdollisuuden kehityksessä verkostoista puhuminen antaa dynaamisen, vakuuttavan ja vaikuttavan kuvan. Verkostot ovat kirjoituksissa polkuja parempaan tulevaisuuteen. Ne luovat sellaisia mahdollisuuksia ja yhteyksiä, joita ei vielä edes osata kuvitella. Verkostot ovat myös kevyitä, eikä niissä ole raskaan byrokratian painolastia. Verkostot antavat tilaa hengittää, joustavat ja ovat läpinäkyviä. Kaikki nämä piirteet ovat vastakohtia perinteiselle byrokraattiselle hallinnolle:

Seutukunnan mahdollisuus voisi olla isäntäkuntamallilla rakennettu verkostolukio tai lukiokoulutuksen yhdistäminen seudun ammatillisen koulutuksen kanssa. (Aamulehti 12.3.2008)

Näkymä-metafora on sekin jo varsin vakiintunut. Kirjaimellisesti tulkittuna se tarkoittaa kuitenkin maisemaa tai laajemmin aukeavaa kuvaa. Tässä siis edelleen jatkuu mahdollisuuden kehitykselle tyypillinen maalaileva puhetapa. Näkymä viestii kirjoituksissa jostain väljästä ja pidemmälle suuntautuvasta, se antaa lupauksen tulevasta.

Mennyttä aikaa kuvataan paikallaan polkemiseksi ja nykyhetkeä kyllästymispisteeksi. Nämä metaforat kuvastavat siis pysähtyneisyyttä ja päättämättömyyttä, kykenemättömyyttä tehdä ratkaisuja ja ottaa uusia askeleita. Kirjoituksissa kyllästymispiste viittaa tilanteeseen, jossa asioita on käsitelty jo pitkään, mutta tuloksettomasti. Samaan tahtiin voitaisiin haluttaessa jatkaa, mutta myös muutos olisi mahdollinen. Mahdollisuuden kehystä siis luodaan myös esittämällä vanha huonossa valossa, jolloin tulevaisuus näyttäytyy raikkaana ja suorastaan uusia mahdollisuuksia pursuavana:

Tällaisen uuden sukupolven terveyskeskuksen keskeisiä piirteitä on muun muassa tuottaa terveyttä mittavasti. Koko ajan myös arvioidaan kriittisesti työn laatua ja koulutetaan henkilökuntaa. (Karjalainen 11.3.2008)

Kirjoituksissa puhutaan myös yhteisestä rimasta, jolla viitataan yleensä palvelun tason määrittämiseen:

Kevään aikana jatketaan laatimalla kuntien yhteisesti hyväksymät tuotekuvaukset palveluista ja laitetaan yhteinen ”rima” sille, millaisia seudun kehitysvammaisten palveluiden halutaan olevan. (Karjalainen 15.2.2008)

Joensuun kahdeksan kunnan kesken on käynnistynyt hanketyö, jossa määritellään muun muassa seudun yhteinen näkemys siitä, mitä ovat laadukkaat, tasa-arvoiset, mutta samalla taloudellisesti järjestetyt kehitysvammaisten palvelut. ---Tavoitteena on sekä kehittää vammaispalveluita että kuntien yhteistyötä. (Karjalainen 15.2.2008)

Rima on ohut ja pitkä kappale, joka yleensä viittaa aitaan. ”Riman asettaminen” tarkoittaa jonkin tietyn korkeuden määrittämistä. Usein puhutaankin riman asettamisesta matalalle tai korkealle, tai sitten rima voidaan alittaa, kun jostain suoriudutaan heikosti. Riman metaforalla siis viitataan johonkin olemassa olevaan määritelmään, jonka mukaan jokin asia tulisi tehdä. Määritelmästä muodostuu rima, johon toimintaa ja sen onnistumista suhteutetaan. Yhteisen riman määrittäminen viittaa siihen, että standardit on määriteltäviä ja määrittelyyn voi osallistua.

Yhteisen riman metaforaa käytetään myös siksi, että se jakaa käsityksen osallisuudesta yhteiseen asiaan.

Esimerkit koskien mahdollisuuden kehystä viittaavat tulevaan ja niissä korostuvat raha ja kvalifikaatiot. Esimerkit ovat jokseenkin samanlaisia kuin muissa kehyksissä, lukuja ja rahasummia. Niitä kuitenkin käytetään eri tarkoituksiin. Erityistä mahdollisuuden kehysten esimerkeille on, että niissä kuvataan johtajia ja heidän kvalifikaatioitaan:

Keski-Karjalan sosiaali- ja terveystoimen yhdistämishankeen projektipäälliköksi on valittu Arja Pöntinen-Heinonen. Hän on Pyhäselässä asuva yhteiskuntatieteiden maisteri ja on toiminut aiemmin muun muassa Joensuun kaupungin Optio työelämään -hankkeen projektipäällikkönä, Kiihtelysvaaran sosiaali- ja terveysjohtajana ja Värtsilän sosiaalisihteerinä. (Karjalainen 19.2.2008)

Kuvaamalla uuteen virkaan nimitetyn henkilön työhistoriaa ja koulutusta asetetaan hänen työnsä odotuksia. Iskulauseet ovat kannustavia, dynaamisia ja uskoa luovia sekä myyviä ja lupaavat paljon.

Myös kehysten iskulauseiden maailma on täynnä mahdollisuuksia. Iskulauseissa vilisee markkinoinnin maailmasta tuttuja käsitteitä, jotka lupaavat paljon, mutta ovat sisällöltään loppujen lopuksi aika keveitä. Yhteistä iskulauseille on, että niissä uudella virkamiehelle katsotaan olevan potentiaalia nousta hankalien tilanteiden ratkaisijaksi.

Syy ja taustat kuvataan siten, että kaikesta uudesta tehdään niin houkuttelevaa, että uuden sivuuttaminen olisi silkkaa typeryyttä. Taustoja avataan kirjoituksissa korostamalla tarvelähtöisyyttä ja kuvaamalla vanhaa hallintoa osaamattomaksi ja hitaaksi. Tavoitteena on aikaansaada säästöjä ja parantaa palvelujen laatua. Muutoksen tarvetta taustoitetaan esimerkiksi lääkäripulalla ja uusista palvelutuotantotavoista saadulla positiivisella palautteella, elinkeinoelämän tarpeilla sekä tavanomaisesti väestön ikääntymisellä ja verovarojen vähenemisellä.

Mahdollisuuden kehyksessä seuraukset ovat varsin positiivisia: tyytyväisiä asiakkaita, hyviä palveluita ja säästöjä. Teksteissä toiminnan tavoitteeksi esitetään tulevaisuuden turvaaminen. Uudituksista seuraa palvelujen paraneminen, taloudellisia säästöjä ja yksinkertaisesti parempi tulevaisuus. Palveluja kehitetään eteenpäin ja kustannustehokkuutta luomalla aikaansaadaan säästöjä. Mahdollisuuden kehys siis maalaa kuvaa paremmasta tulevaisuudesta, joka ei ole vain selviämistä tai kituuttamista päivästä toiseen.

Moraaliset väittämät ovat ymmärtäviä ja niissä argumentoidaan sen puolesta, että kaikilla on oikeus saada hyvää palvelua. Teksteissä puhutaan erityisesti lasten parhaan toteutumisesta sekä nuorten oikeuksista. Lisäksi hoitajoina puhuttaessa viitataan yleiseen käsitykseen siitä, että odotusaikojen venyminen ei ole hyväksyttävää. Uusista palvelutuotannon tavoista puhuttaessa luvataan, ettei terveyttä ja turvallisuutta riskeerata tai sanotaan, että ihminen on lopulta kaiken keskiössä:

Tärkein elementti terveyden vaalinnassa on kuitenkin ihminen itse. (Karjalainen 11.3.2008)

Asiakkaan terveyttä ja turvallisuutta tehtävien siirrolla ei riskeerata. (Karjalainen 23.2.2008)

Lisää lääkäreitä -mantraa toistetaan useissa jutuissa. Asiakkaan, potilaan tai kansalaisen etuun vedotaan monissa yhteyksissä. Yhteistä vetoomuksille on, että niissä todetaan, ettei ennallaan jatkaminen ole kenenkään etu. Työvoiman riittävyteen tulevaisuudessa viitataan myös eri yhteyksissä. Lisäksi toistuvat puhe laadusta ja laadun kehittämisestä.

5.3.3 Kiistan kehys

Kiistan kehys liittyy yleensä kunnanvaltuustojen kokouksista raportoiviin juttuihin. Niissä kerrotaan yksityiskohtaisesti päätöksenteon syntymisestä ja herkutellaan erityisesti erimielisyyksillä. Esa Väliaverronen (1996, 11) erottaa myös omassa tutkimuksessaan kiistan kehysten, jonka hän toteaa olevan laajemminkin journalismille ominainen tapa käsitellä erilaisia yhteiskunnallisia ongelmia.

Demokratian konkreettinen ilmentymä eli kunnallinen päätöksenteko saadaan artikkeleissa yleensä vaikuttamaan hupaisalta leikkimiseltä. Se ei herätä lukijassa luottamusta tai kunnioitusta. Lukija saattakin kokea yhteisten asioiden hoitamisen kirjoitusten perusteella etäisenä ja vieraana:

Päivähoidon siirtokiista on saanut varsin mittavat suhteet Lieksan hallinnossa. Paperia on kertynyt esityksen tiimoilta jo valtavia pinoja, kun lausuntoja on pyydetty ja annettu useilta eri tahoilta. Kiistan perustana on sosiaalitoimen ja sivistystoimen mielipiteet, jotka ovat täysin vastakkaiset. Vanhan esityksen ottaminen esille nyt, kiivaimpaan kuntien yhteistyökeskustelun aikaan on ihmetyttänyt. (Karjalainen 15.2.2008)

Kiistan kehyksessä metaforat kuvaavat sekasortoa ja epäjärjestystä. Metaforilla myös viitataan väärään kohteluun ja epäoikeudenmukaisuuteen. ”Suurennuslasin alle joutuminen” tarkoittanee yksinkertaisesti yksityiskohtaiseen tarkasteluun joutumista. Tällainen tarkastelu on epäoikeudenmukaista, sillä se on kohtuuttoman tarkkaa ja yksityiskohtaista. Kaikista ja kaikesta löytyy virheitä, jos asioita tarkastellaan suurennuslasin läpi. Kirjoituksissa viitataan, että vastaavasti henkilöt, jotka käyttävät suurennuslasia ovat, ”pikkutarkkoja nipottajia”. Suurennuslasin alla oleminen vahvistaa teksteissä kuvaa vastentahtoisesta tarkkailuun joutumisesta, jossa vallankäyttäjät osoittelevat toisten vikoja ja yrittävät näin kääntää negatiivisen huomion pois itsestään:

Opetustoimea pitkään jäytäneessä kiistelystä epäiltyjen penkille joutuneet perusopetuksen johtaja Pertti Parpala ja talousjohtaja Sirkka-Liisa Nopanen kokevat jääneensä yllättäen täysin ilman ylempien esimiesten tukea. (Kaleva 11.3.2008)

Samaan asetelmaan viittaa myös kielikuva ”epäiltyjen penkki”. Tulkitsen sen teksteissä viestivän julkisesta häpeästä, joka tekee puolustuskyvyttömäksi. Epäiltyjen penkki –metafora on oikeudenkäyntikäytännöstä, jossa epäilty asetetaan tiettyyn paikkaan oikeudenkäynnissä. Epäiltyä on oikeus epäillä, vaikka virallista tuomiota ei toistaiseksi olekaan langetettu. Penkki viittaa kuitenkin fyysiseen paikkaan ja edustaa näyttämöä tai jonkinlaista esivankilaa.

Kiistan kehyksessä käytetään myös meforaa, jonka mukaan asiat ovat ”tapetilla”. Tukitsen sen tarkoittavan sitä, että nämä asiat ovat silloin esillä tiedotusvälineissä ja niitä käsitellään parhaillaan. Kun jokin on tapetilla, se on näkyvillä. Tapetti on myös iso pinta ja se saattaa olla koristeellista. Näin myös tapetilla oleva asia viitanee sen julkisuuteen ja näkyvyyteen. Tapetilla oleva asia ei ole myöskään ohimenevä, vaan sen käsittely voi viedä aikaa. Lopulta tapetin päälle asennetaan uusi tapettikerros tai vanha raaputetaan pois. Samoin tapetilla oleva asia on hetken julkinen ja ajankohtainen, mutta jo kohta se korvautuu uudella ja kiinnostavammalla.

Lisäksi kirjoituksissa puhutaan ”halvaantuneesta keskustelusta”:

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Ossi Muikku (sd.) perusteli esityksestään tullutta päätöstä kahdella painavalla asialla. – Itä-Suomen lääninhallitukseen tehdyn kantelun vuoksi asian käsittelyä on halvaannuttanut keskeisten virkamiesten esteellisyys. (Karjalainen 4.3.2008)

Kirjaimellisesti tulkittuna halvaantuminen tarkoittaa täydellistä toiminnan puutetta, joka on ihmisellä seurausta sairaudesta tai onnettomuudesta. Myös keskustelun halvaantumisella voidaan siis viitata yhtäkkiseen pysähtymiseen tai pitkän ajan kuluessa tapahtuneeseen muutokseen. Tulkitsen kuitenkin halvaantuneen tilanteen korostavan erityisesti sitä, kuinka kaikenlainen toiminta on täydellisesti pysähtynyt. Samaan totaaliseen pysähtyneisyyteen viitanee niin ikään ”kaatunut äänestys”. Myös kaatuminen viestii liikkeen loppumisesta ja pysähtyneisyydestä. Erotuksena halvaantumisesta kaatunut voi nousta, sillä kaatumisesta aiheutuneet vammat eivät välttämättä ole pysyviä. Jutuissa puhutaan lisäksi ”kaupunkia ravistelevasta kiistasta”. Ravistelu tarkoittaa epämurkavaakin heiluttamista, joka on siksi myös herättelevää. Ravistelulla haluttaneen tekstissä edelleen korostaa käsiteltävän asian merkittävyyttä ja historiallisuuttakin. Ravistelu on myös herättelevää, joka voisi viitata kiistan kehysten lukijaa aktivoivaan puoleen.

Esimerkkejä ei kiistan kehyksessä juuri esiinny. Esimerkkejä käytettiin harvoin, ja jutut olivat raportoivia, eikä niissä juurikaan kuvailtu asioita, tilanteita tai niiden taustoja:

Tohmajärven kunnanhallitus pääsi jälleen äänestämään Sote-asioissa. Tällä kertaa aiheena oli se, valitaanko Keski-Karjalan sosiaali- ja terveystoimen yhdistämishankkeelle tilaajajohtaja vai ei. Äänin 5-3, yksi poissa, tilaajajohtajaksi päätettiin valita Kiteen kaupungin sosiaalijohtaja Airi Turunen. Veijo Tuunanen (sd.) teki vastaesityksen, ettei tilaajajohtajaa valita tässä vaiheessa lainkaan. (Karjalainen 19.2.2008)

Iskulauseeksi kiistan kehyksessä nousee ”jälleen äänestys”. Tämä toteamus lausutaan useissa kirjoituksissa kyllästyneen oloisesti. Demokratiaan viittavat äänestykset siis koetaan rutiininomaisina ja toistuvina, jopa loppumattomina. Äänestyksiä ei kuitenkaan yhdistetä tehokkaaseen, osallistavaan tai aktivoivaan päätöksentekoon. Tulkitsen äänestyksen siis liittyvän juuri käsitykseen päätöksenteosta ja hallinnosta nimenomaan kiistelynä.

Kiistan kehyksessä asioiden syyt ja seuraukset ovat monimutkaisia ja vaikeita. Syyt ja perustelut eivät ole kovin monipuolisia, tai niitä ei vain selitetä tavallisille lukijoille. Niiden ymmärtäminen ehkä vaatisi perusteellisempaa asiaan syventymistä. Perustelut rakentuvat suppeasta kiistaan johtaneiden asioiden ja kiistan osapuolten eriävien mielipiteiden esittelystä. Kiistan taustalla on yleensä tunteita herättävä kuntaliitos. Seuraukset liittyvät kunnan toiminnan tulevaisuuden arvailuun. Koska kiistat pysäyttävät kunnan päätöksenteon, asiat eivät etene. Kiistelyn tavoitteena on aikaansaada paremmin palveleva tai vähintään hengissä sinnittelevä kunta. Tavoitteet eivät siis ole epärealistisen korkealla, vaan selviytyminen itsessään on jo saavutus.

Moraaliset väittämät viittaavat kirjoituksissa demokratian toteutumiseen. Niissä puhutaan myös ”perheiden parhaasta”, joka kylläkin toistuu myös muissa kehyksissä. Perheiden etuun vetoaminen onkin tavanomainen oikeuttamisen keino. Tässä kehyksessä se kuitenkin korostuu erityisesti demokratian toteutumisen näkökulmasta. Perheitä koskevien päätösten halutaan palvelevan heidän parastaan. Demokratia näyttäytyy kuitenkin teksteissä valitettavan huonossa valossa: se on pienen riitaisen eliitin salamyhkäistä puuhastelua.

5.3.4 Kehysten keskinäiset suhteet ja sosiokulttuurinen konteksti

Sanomalehtikirjoitusten argumentaatio perustuu vastakkainasettelujen luomiseen. Hallinnon uudistamista argumentoidaan asettamalla vastakkain uudet ja vanhat hallintokäytännöt. Myös

kärjistäminen on aineiston teksteille tyypillinen argumentoinnin keino ja ominaista juuri yksinkertaistamiseen pyrkivälle uutistekstille. Koska kehukset eivät ole keskenään tasavertaisia, vastakkainasettelut luovat niiden välille jännitteitä. Kehysten väliset suhteet asetettuina sosiokulttuurisen kontekstiin voivat myös ennustaa julkisen keskustelun suuntaa. Hallitsevassa asemassa oleva kehys saattaa vaikuttaa lukijoihin ja ohjata heidän mielipiteen muodostustaan ja mahdollisesti myös toimintaansa.

Kehukset resonoivat siis suhteessa kulttuurissa vaikuttaviin ajattelutapoihin sekä diskursseihin ja ovat niiden kanssa vuorovaikutuksessa. Koska Paras-hankkeen lähtökohdat on kirjattu kuntia sitovaan puitelakiin, koetaan se monissa aineistossakin esiintyvissä kunnissa taakkana ja rasiitteena, joka kyseenalaistaa kuntien itsehallinnollista asemaa. Yleisesti ottaen jännitteinen suhde Paras-hankkeeseen johtunee siitä, että kunnille esitetään jatkuvasti uusia vaatimuksia mutta tarjotaan entistä vähemmän resursseja selvitä niistä. Tästä syystä monissa kunnissa on jo valmiiksi negatiivinen ja turhautunut ilmapiiri. Tällaisesta kulttuurisesta kontekstista nouseva pakon kehys on siten hyvin luonnollinen tapa niin lukea kuin laatia kirjoituksia.

Toisaalta Paras-hanke myös tarjoaa uusia välineitä ja mahdollisuuksia kehittää kunnan hallinnollista rakennetta. Paras-hanke on kunnille siis myös mahdollisuus. Taloudelliset ja rakenteelliset haasteet pakottavat jokaisen kunnan miettimään tulevaisuuden ratkaisuja, ja Paras-hanke tarjoaa tähän prosessiin sekä välineitä että tukea. Aineiston kirjoitusten mukaan uudet ideat myös viehättävät ja erityisesti ulkomailta tulevat toimintamallit kiehtovat. Myös liikemaailmasta omaksuttuihin toimintamalleihin tartutaan mielellään, ehkä ne vakuuttavat modernilla ja dynaamisella kielellään. Uuden ja vanhan asettaminen vastakkain saa uuden väistämättä vaikuttamaan paremmalta, sillä uutta perustellaan kirjoituksissakin yleensä vanhan heikkouksiin vedoten.

Vastaavasti kiistely on tyypillinen tapa niin uutisoida kuin kuvata politiikkaa. Demokratia näyttäytyy aineistossa pienen sisäpiirin kädenvääntönä. Paikallispolitiikka loittonee tavallisista kansalaisista, sillä he eivät ehkä ole saaneet aitoa kokemusta siitä, että voisivat konkreettisesti vaikuttaa asioihin. Kiistely myös kuvanee suomalaista sulkeutunutta päätöksentekokulttuuria. Paikallistason päätöksenteossa kiistely on tavanomaista erityisesti siksi, että kunnissa tehdään ihmisten arkipäivää välittömästi koskevia päätöksiä. Kunnilla on paljon sekä valtaa että vastuuta, mikä luonnollisesti synnyttää kiistelylle hedelmällisen asenteellisen maaperän.

Kolmesta tulkintakehyksestä mahdollisuuden kehys nousee hallitsevaksi. Mahdollisuuden kehys on määritelmällisesti väljin ja sen läpi tulkittavia kirjoituksia onkin eniten. Analyysin kokonaistulosten kannalta kiinnostavampaa lienee kuitenkin se, että kiistan kehys on selvästi harvinaisin. Kiistan kehys on tyypillisin pieniä paikkakuntia käsittelevissä jutuissa. Se on määritelmällisesti lähellä pakon kehystä, mutta kiistan kehykselle on tyypillistä nimenomaan jännittyneisyys ja tulehtuneisuus. Kiistan kehys on löydettävissä muistakin kehyksistä, mutta niissä se ei ole yhtä hallitseva. Pakon ja kiistan kehykset asettuvat keskenään limittäin. Toiset kehykset ovat ajankohtaisessa yhteiskunnallisessa kontekstissa helpommin ymmärrettäviä ja omaksuttavia kuin toiset, ja siksi niihin on julkisessa keskustelussakin helpompi tarttua.

Kehykset ja niiden tarjoama kuva käsiteltävästä ilmiöstä eroaa kuitenkin selvästi toisistaan. Pakon kehyksestä käsin kyse on selkeästi taloudellisesta haasteesta, johon syyllistä etsitään takapajuisesta hallinnosta. Mahdollisuuden kehyksessä hallinnollinen uudistaminen näyttäytyykin mahdollisuutena saavuttaa parempia ja dynaamisempia toimintatapoja. Vastaavasti kiistan kehyksestä käsin piirtyy kuva pysähtyneestä ja jähmeästä tilanteesta, jonka ensisijaisena päämääränä ei edes ole ratkaisujen etsiminen tai löytäminen. Kehyksen metaforaa käyttäen voisi siis sanoa, että mahdollisuuden kehys on muotokieleltään romanttisen runsas, pakon kehys taloudellisen yksinkertainen ja funktionaalinen, kun taas kiistan kehys on kulunut ja kolhiintunut.

Toimijat asettuvat kehyksien sisällä eri asemaan. Yhteistä kaikille kehyksille on kuitenkin se, että kansalainen, asiakas tai kuluttaja ei esiinny missään kehyksessä. Kansalaisuus määrittyy eri tavoilla, yleensä toiminnan kohteena. Toiminnan kohde vastaavasti määrittyy sen mukaan, miten kehyksen taustalla vaikuttavat ideologiat määrittävät kansalaisen paikan. Myös toiminnan kohteen paikkaa määrittävä taho näyttäytyy kehyksestä riippuen eri tavoin. Kehyksen taustalla vaikuttaa aina lopulta jokin ideologia ja siihen sisältyvä käsitys vallan ja vastuun jakautumisesta. Tätä teemaa tarkastelen enemmän seuraavassa luvussa.

Aineistosta nousi kolme keskeistä tapaa kehystä Paras-hanketta ja siihen sisältyvää hallinnan muutosta sekä ilmiönä yhtyeenkietoutuvaa hyvinvointivaltion reformia. Viimeisessä luvussa tarkastelen vielä kehysten asettumista teoreettiseen jäsenyykseen hallinnan tavoista ja erityisesti niihin kuuluvista käsityksistä kansalaisen paikasta ja kansalaisena toimimisen mahdollisuuksista.

6. Pohdinta

Tutkimukseni lähti liikkeelle halusta ymmärtää hallinnon muutosta tämänhetkisessä yhteiskunnallisessa muutosprosessissa. Olen tavoitellut erityisesti muutoksen ymmärtämisen sosiaalipoliittista näkökulmaa, minkä vuoksi halusin selvittää, mitä hallinnon muutos tarkoittaa kansalaisen näkökulmasta, kansalaisen, jota varten koko järjestelmä on alun perin luotu. Koska aineistossa ei suoraan puhuttu kansalaisesta tai kansalaisuuden eri muodoista, päätin selvittää, mistä meneillään olevassa muutoksessa ylipäänsä on kyse ja miten se julkisessa keskustelussa esitetään. Näin pyrin vastaamaan kysymykseen, mitä muutos voisi kansalaisen kannalta merkitä. Olen perustellusti pyrkinyt osoittamaan, että teoreettinen metanarratiivi eli hallinta taipuu empiiriseksi tutkimusaiheeksi ja tehnyt sen Paras-hanketta esimerkkinä käyttäen. Nyt olen päässyt tutkimusmatkallani siihen vaiheeseen, että voin esittää tulkintoja siitä, mitä tämä muutos merkitsee hyvinvointivaltion kansalaisuuden näkökulmasta. Tutkimusraporttini viimeisessä luvussa etsin vastausta siihen, minkälaiset mahdollisuudet kansalaisena toimimiselle hallinnon uudistamisprosessissa muotoutuvat.

Tähän kysymykseen ei oletettavastikaan ole vain yhtä vastausta. Aineiston analyysin tulosten perusteella julkisesta keskustelusta nousi ainakin kolme hallinnon uudistamisprosessin ja siihen kietoutuvan hyvinvointivaltion reformin tulkintakehystä. Hallinnon muutos näyttäytyy erilaisena eri kehyksissä, mikä tarkoittaa sitä, että myös kansalaisuus määrittyy erilaisena riippuen siitä, minkä kehysten läpi sitä tarkastellaan. Liisa Häikiön (2006) mukaan uudet hallintakäytännöt muuttavat hallinnon ja kansalaisten välisiä suhteita, mutta kansalaisuus ei kuitenkaan katoa vaan muuttaa muotoaan. Hallinnolliset käytännöt voivat joko vahvistaa tai heikentää kansalaisena toimimisen mahdollisuuksia (Häikiö 2007, 149). Kansalaisuus ei siis määrity yksiselitteisesti, vaan moninaisista toimijoista ja hallinnan eri muodoista johtuen myös kansalaisena toimimisen mahdollisuudet ovat erilaisia kulloinkin sovellettavan hallintakäytännöstä riippuen.

Kansalaisen paikan pohtiminen olisi tärkeää juuri hallinnon uudistamisprosessien yhteydessä. Ari-Veikko Anttiroiko (2007) sanoo, että julkisen hallinnon uudistushankkeet tarjoavat erityisen kiinnostavan lähtökohdan esimerkiksi demokratian kehitysnäkymien pohdiskelulle. Viimeaikaiset uudistukset vaikuttavat hänen mukaansa suoraan ja välillisesti myös suomalaisen kansanvallan ehtoihin. Luc Rouban (1999, 15) sanoo, että erityisesti suomalaisesta näkökulmasta pääasiallinen viimeaikaisia uudistuksia eteenpäin ajava voima on ollut huoli tehokkuudesta. Päätöksiä on oikeutettu tehokkuuden nimissä, ja kansalaisilla on vain vähän tai ei ollenkaan

mahdollisuuksia vaikuttaa keskusteluagendaan. Häikiön (2007) mukaan esimerkiksi uuden julkisjohtamisen oppeihin nojaava hallinnon uudistusprosessi on monimuotoisesti yhteydessä siihen, miten kansalaisuus ymmärretään. Kansalaisille muodostuu eri hallintomalleissa erilaisia toimintamahdollisuuksia, joihin ei juurikaan kiinnitetä huomiota, sillä niitä ei ole helppo määritellä. Seuraavaksi pyrin tekemään näkyväksi kansalaisuuden ymmärtämisen tapoja hallinnan eri kehyksissä.

Tarkastelen tässä kansalaisen kiinnittymistä hallinnan kehyksiin teoreettisten jäsenysten avulla. Jäsennyksissä kuvataan kansalaisen paikkaa erittelemällä kansalaisen oikeuksia, velvollisuuksia, mahdollisuuksia sekä osallistumisen tapoja. Julkisesta keskustelusta kehysanalyysin tuloksena muodostuneille pakon, mahdollisuuden ja kiistan kehykselle on mielestäni tunnistettavissa oma ideologinen taustansa: Pakon kehyksellä on legalistinen tausta eli se sitoutuu lakiin, mahdollisuuden kehys nojaa markkina-ajatteluun ja kiistan kehys edustukselliseen demokratiaan. Seuraavaan taulukkoon (kts. taulukko 6) olen eritellyt hallinnan kehykset sen perusteella, minkälaisena kansalaisen oikeudet, velvollisuudet, mahdollisuudet ja osallistuminen näyttäytyvät kussakin kehyksessä.

Taulukko 6 Hallinnan kehykset kansalaisen näkökulmasta

| | Pakko | Mahdollisuus | Kiista |
|-----------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Oikeudet | Perusoikeudet turvattu, ei yksilöllisiä oikeuksia | Paremmat palvelut, epävarma valvonta | Oikeus vastustaa ja olla eri mieltä |
| Velvollisuudet | Verot, lain noudattaminen | Aktiivisuus ja tuottavuus | Äänestäminen |
| Mahdollisuudet | Perusturva | Menestyminen, yksilöllisyys | Äänestäminen |
| Osallistuminen | Ei pakollista | (Kulutus)valinnoilla vaikuttaminen | Edustuksellisuus |

Kansalaisuus pakon kehyksessä

Pakon kehys asettuu siis kansalaisuuden ymmärtämisen legalistiseen taustaan. Adalbert Evers (2006) jaottelee käyttäjäosallistumisen tyyppejä sen mukaan, minkälainen yhteiskunnan suhde on hyvinvointiin ja sosiaalipalveluihin. Eversin (2006, 257) jaottelussa pakon kehys asettuisi hyvinvointivaltiolliseen malliin ja sen käyttäjäosallistumisen tapoihin. Hyvinvointivaltiollisessa mallissa palvelujärjestelmää hallitaan hierarkkisesti ja palvelut ovat kaikenkattavat sekä kaikille yhtäläiset. Palveluiden laadunvalvonta on valtion tarkastajien vastuulla ja sosiaaliset oikeudet ovat kaiken toiminnan perusta. Hyvinvointivaltiollisessa mallissa hallinto on hierarkkista ja päätökset tehdään ylhäältä alas perustuen asiantuntijavaltaan. Tavoitteena on tarjota kaikille tasalaatuisia palveluita, joiden ei kuitenkaan ole tarkoitus olla kovin yksilöllisiä. Tällaisessa konseptissa ei ole juurikaan tilaa esimerkiksi asiakasosallistumiselle. Epäsuoraa vaikuttamista tapahtuu esimerkiksi ammattiyhdistysten ja erilaisten järjestöjen kautta. Kansalaisilla on myös laajat sosiaaliset oikeudet, joiden toteutumista heillä on lakiin perustuen oikeus vaatia. (Emt., 259.)

Irene Roivainen (2002, 269) on rakentanut jäsenyyksen, jossa hän kuvaa, miten kuntalaisen, viranomaisten ja luottamushenkilöiden roolit eroavat toisistaan palvelujärjestelmien eri kehitysvaiheissa. Pakon kehys vastaisi Roivaisen jäsenyyksessä kuvausta viranomaiskunnasta. Viranomaiskunnassa kuntalaisen asema määrittyy alamaisuudeksi ja asiakkaana hän on kohdeasiakas. Viranomainen on toimeenpanija, ja luottamushenkilön tehtävänä on toimia edustajana. Kansalainen kiinnittyy pakon kehukseen kansalaisuuden perusteella. Pakon kehyksessä kansalaisen velvollisuus on maksaa veroja. Veroja vastaan hän saa palveluja ja etuuksia. Kansalaisten oikeuksia valvotaan lainsäädännön ja hallinnon byrokratian keinoin. Kansalaisten mahdollisuudet perustuvat siihen, että kaikille kansalaisille tarjotaan tasavertaiset lähtökohdat. Kansalaisten perusoikeudet toteutuvat, kun kaikki saavat vähintään minitason toimeentulon. Osallistuminen ei ole pakon kehyksessä keskeistä. Pakon kehys siis tarjoaa turvallisen peruselintason ja edellytykset tavallisen ihmisen tavalliseen arkeen.

Kansalaisuus mahdollisuuden kehyksessä

Luc Roubanin (1999) jaottelussa byrokratiaa ja kansalaisuutta peilataan suorituskykyyn ja vaikuttavuuteen sekä vastaanottavuuteen. Jaottelun lähtökohtana on ajatus uudeltaisesta

läpinäkyvyyteen pyrkivästä poliittisesta järjestelmästä. Mahdollisuuden kehys muistuttaa Roubanin (1999, 21) kuvausta uudenlaisesta hallinnasta ja läpinäkyvästä poliittisesta järjestelmästä. Siinä byrokratian rooli suhteessa kansalaisiin on sopeutuva, reagoiva ja sovitteleva. Vastaavasti kansalaisen suhde byrokraatiaan on toimijuuden näkökulmasta kuluttaja, vaikuttamisen näkökulmasta asiakas ja vastaanottavaisuuden näkökulmasta aktiivinen kansalainen. Osallistuminen tarkoittaa tällöin valintoja, dialogia ja puuttumista.

Krister Ståhlberg (1998) on kuvannut suomalaisten kuntien kehityspolitiikkaa eri ideologisista lähtökohdista: liberalismista, managerialismista ja kommunitarismista. Hän erittelee näiden pohjalta kansalaisen roolia, osallistumisen tarkoitusta ja muotoja, valtuutusta, rakennetta ja älyllistä taustaa. Mahdollisuuden kehys asettuu Ståhlbergin jaottelussa liberalismiin ja managerialismin suuntauksiin. Orientaatio on niissä yksilöllinen ja paternalistinen. Kansalaisen rooli on kuluttajan, asiakkaan tai käyttäjän rooli. Osallistumisen tarkoitus on tarjota markkinoille mahdollisuus soveltaa tarjontansa kysynnän mukaan. Toisaalta osallistumisen tarkoituksena on myös antaa merkki asiakastyytyväisyydestä, sillä asiakaspalaute on kiinteä osa laadunparantamista. Osallistumukselliset muodot liittyvät valinnanvapauteen, mahdollisuuteen saada tuotetietoa sekä palvelukontakteihin. Toiminnan rakenne perustuu markkinoihin, verkostoihin ja horisontaalisuuteen. Suuntauksen älyllinen tausta on talousajattelussa sekä hallinto- ja organisaatioteorioissa.

Vastaavasti Roivasen (2002, 269) jaottelun mukaan mahdollisuuden kehys voisi liittyä palvelukunta-ajatuksen. Palvelukunnassa kuntalainen on kuluttaja-asiakas, viranomaisen asiantuntija ja luottamushenkilö manageri. Eversin (2006) jaottelussa mahdollisuuden kehys asettuisi professionalismin suuntaukseen, jolle on tyypillistä tapausjohtaminen. Professionalismissa koulutuksellisen tason sekä ammattiavun ja neuvonnan parantaminen on keskeistä ja sitä arvostetaan. Julkisten palveluiden eetos on myös vahva. Toisaalta mahdollisuuden kehyksessä on lukuisia piirteitä, jotka asettuvat myös Eversin jaottelun konsumeristiseen suuntaan. Konsumerismissa kilpailu on keskeistä, yksilölliset valinnanmahdollisuudet korostuvat ja palveluseteleitä suositaan. Asiakasorientaatio onkin korostunut ja sen vuoksi myös kuluttajasuojaa vaalitaan.

Mahdollisuuden kehyksessä kansalaiselle on tarjolla monia eri rooleja ja toimintamahdollisuuksia. Kansalaisen edellytykset kiinnittyä mahdollisuuden kehukseen ovat monipuolisemmat, mutta

toisaalta kiinnittyminen vaatii omaa aktiivisuutta. Mahdollisuuden kehys houkuttelee kansalaista, joka tavoittelee yksilöllisyyttä ja joustavuutta. Mahdollisuuden kehukset eivät kuitenkaan tarjoa kansalaiselle täysin vastikkeetonta turvaa. Mahdollisuudet eivät myöskään ole kaikille samanlaiset vaan vaativat oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta, mahdollisuudet ovat siis ehdollisia.

Vuokko Niiranen (2002, 63–66) toteaaakin heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten olevan heikoimmilla myös vapauksissa ja valintojen tekemisessä. Heillä on lisäksi suurin vaara marginalisoitua, sillä heidän vaikutusmahdollisuutensa voivat heikentyä ja kansalaisuus kaventua. Niirasan mukaan kuluttajakansalaisuus korostaa valintoja tekevää aktiivista asiakkuutta, jossa kansalainen määrittelee itse omat tarpeensa ja palvelujen sisällön. Yksilön rooli korostuu, mutta samalla sivuutetaan kansalainen osallistujana ja osana yhteisöä.

Kansalaisuus kiistan kehyksessä

Kiistan kehys nojaa demokratia-ajatteluun. Kehys nousee siis tavallaan ideologisesti samasta perustasta kuin pakon kehys, mutta siinä osallistumisen merkitys korostuu eri tavoin. Kiistan kehystä kuvaa Krister Ståhlbergin (1998) kuvaus kommunitaristisesta kehityslinjasta. Kommunitarismin linjassa orientaatio on kollektiivinen, jolloin myös kansalaisosallistumisen tarkoituksena on muotoilla yhteisö. Osallistumismuotoja ovat käyttäjädemokratia sekä keskustelut yhteisön sisällä. Kommunitarismin hallinnolliselle rakenteelle on tunnusomaista paikallinen itsehallinta, kaupunginosavaltuustot ja hallinnon yleinen horisontaalisuus. Kommunitaristisen linjan älyllinen tausta on politiikka- ja demokratiateorioissa.

Kiistan kehyksessä kansalaisen paikka on vaikuttajan paikka, mutta kiinnittyminen kehykseen voi olla vaikeaa. Tämä johtuu siitä, että kiistely saattaa vaikuttaa loppumattomalta ja päätöksentekositen tehottomalta, eikä siksi kovin houkuttelevalta tai nykyaikaiselta. Kiistassa kansalaisella ei ole mahdollisuutta määritellä omaa paikkaansa, vaan kansalaisuus tulee määritellyksi ylhäältä käsin asettujen toimintaedellytysten mukaan. Kiistan kehys houkutteleekin oikeastaan vain pientä aktiivisista koostuvaa ydinjoukkoa.

6.1 Johtopäätökset

Hallinnon muutoksen tarkastelu sosiaalipoliittisesta näkökulmasta on ollut haastava tehtävä. Kansalaisnäkökulman löytäminen on edellyttänyt lukuisia työvaiheita, eri tutkimustyökalujen käytön opettelua ja hyödyntämistä sekä teoreettisten jäsenysten ja käsitteiden soveltamista. Hallinnon muutos ja siihen kietoutuva hyvinvointivaltion reformi nimenomaan kansalaisen näkökulmasta tarkasteltuna on kuitenkin nostanut esiin monia tärkeitä ideologisia ja käytännöllisiäkin näkökulmia. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että hallinnon muutos muokkaa kansalaisena toimimisen mahdollisuuksia. Hallinnon muutos siis tarjoaa mahdollisuuden myös kehittää hallinnon ja kansalaisen välistä suhdetta siten, että se palvelisi paremmin nimenomaan kansalaisen tarpeita. Uudistamisprosessissa olisi tehtävä selväksi se, mihin sillä pyritään ja kenen tarpeita uudistuksen olisi tarkoitus palvella. Kansalaislähtöisyys tulisi korottaa järjestelmän uudistamisen lähtökohdaksi ja päämääräksi.

Ensinnäkin olisi tiedostettava, kuinka hallinnon suuri muutos muuttaa olennaisella tavalla myös sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion toimintaa. Kansalaisten yhdenvertaisuus, sosiaaliset oikeudet ja universalismi jäävät helposti uuden taloudellisen säästö johtotähtenään kulkevan hallinnollisen ajattelun jalkoihin. Tässä uudistusprosessissa erityisesti kansalaisuuteen sisältyvät oikeuksien ja velvollisuuksien ulottuvuudet tulevat uudelleenmäärittelyn kohteeksi. On siis syytä kiinnittää huomiota siihen, millaiseen "uuteen" hallintoon ja julkiseen toimintajärjestelmään ollaan siirtymässä esimerkiksi kilpailun tuomisella julkiseen järjestelmään. Pitäisi pohtia myös sitä, soveltuvatko ne ylipäänsä julkiseen toimintaan. Hallinto-organisaation tulisi jatkuvasti arvioida ja kiinnittää aktiivisesti huomiota siihen, ovatko sen toimenpiteet samassa linjassa kansalaiskäsityksen kanssa. Juhani Nummela ja Aimo Rynänen (1996, 117) niin ikään toteavat, että on tehtävä selväksi se, mistä uudistamalla pyritään pois ja mitä jäljelle jäävään voidaan tuoda lisää niin, että kokonaisuudesta tulee toimiva. On syytä muistaa, että julkiseen tehokkuuteen ja kustannuksiin kuuluvat kiinteästi sille ominaiset arvoja ylläpitävät menettelynsä, joista aiheutuu kustannuksia, jotka uuden managerialistisen ajattelun mukaan saattavat vaikuttaa tehottomilta ja kalliilta.

Tulisi siis kiinnittää huomiota siihen, mitä hallinnan muutoksen ja hyvinvointivaltion reformin kietoutuminen toisiinsa merkitsee hyvinvointivaltion ideologisen perustan kannalta. Hyvinvointivaltio on vahvasti ideologinen käsite, johon kuuluu keskeisesti kansalaisten yhdenvertaisuuden, sosiaalisten oikeuksien ja universalismin kunnioittaminen sekä vaaliminen. Kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin sisältyy ajatus siitä, että kaikille taataan riittävä

toimeentulo, terveydenhuolto ja osallistumismahdollisuudet. Nämä ovat sellaisia periaatteita, jotka jäävät ensimmäisinä ”jyrän alle”, jos julkisissa palveluissa aletaan kyseenalaistamatta soveltaa esimerkiksi markkinoilta tuttuja toimintatapoja. Universalismi ei ole vanhentunut periaate, eikä sitä tule demonisoida assosioimalla se vanhaan ja aikansa eläneeseen kankeaan byrokraattiseen hallintoon.

Toisena johtopäätöksenä haluan korostaa kansalaislähtöisyyden merkitystä. Kuten jo johdannossa Nummelan ja Ryytäsen (1996, 136; 140) näkemykseen yhtyen totesin, kansalaisnäkökulma voi olla ainoa demokraattisen hallintojärjestelmän uudistamisen lähtökohta, ja siksi myös muutosten perustelujen olisi ulotuttava tähän oikeusjärjestelmämme peruspilariin. Kansalainen on hallinnon uudistamisen prosessissa tärkein asianosainen ja hänen etuaan siinä on myös valvottava. Hallinnon kehittämisen ydinajatus onkin etsiä uudenlaista tasapainoa juuri julkisen vallan ja kansalaisen välille. Ylhäältä alas suuntautuvan ohjauksen sijaan pitäisi pyrkiä kaksisuuntaisuuteen niin, että hallinnon ja kansalaisten välillä toteutuisi vuorovaikutus, jonka seurauksena molempien edut tulisivat huomioiduksi. Tässä yksi keskeinen toimenpide olisi tiedottamisen parantaminen ja sen kautta edellytysten luominen laadukkaalle kansalaiskeskustelulle, jossa kaikilla kansalaisilla olisi mahdollisuus saada ääneensä kuuluville.

7. Lähteet

Aikakausmedia (2009) Laadukas lehti menestyy myös sähköistyvässä ympäristössä. <http://www.aikakaus.fi/default.asp?docId=22724>. Viitattu 10.9.2009.

Alasuutari, Pertti (1993) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (1996) Toinen tasavalta: Suomi 1946-1994. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (2001) Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2007) Piirun verran kansalaislähtöisyyden suuntaan?
<http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Puheenvuoroja/1175668766465>. Viitattu 10.9.2009.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Aronen, Kauko & Järviö, Maija-Liisa & Luoma, Kalevi & Rätty, Tarmo (2001) Yhteistyöllä ja kilpaillen -peruspalvelut 2000 -tutkimusraportti. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Bolzan, Natalie & Gale, Fran (2002) The Citizenship of Excluded Groups: Challenging the Consumerist Agenda. *Social Policy & Administration* 4, 363-375.

Clarke, John & Newman, Janet & Smith, Nick & Vidler, Elizabeth & Westmarland, Louise (2007) Creating citizen-consumers. *Changing Publics and Changing Public Services*. London: Sage.

Daly, Mary (2003) Governance and social policy. *Journal of Social Policy* 32 (1), 113-128.

Dunsire, Andrew (1993) Modes of governance. Teoksessa Jan Kooiman (toim.) *Modern Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage.

Dwyer, Peter (2004) *Understanding social citizenship: themes and perspectives for policy and practice*. Bristol: Policy Press.

Entman, Robert (1993) Framing: Toward Clarification of a Fractured paradigm. *Journal of Communication* 4, 51–58.

Eskola Jari & Suoranta Juha (2001) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Evers, Adalbert (2006) Complementary and Conflicting. The different meanings of user involvement in social services. Teoksessa Aila-Leena Matthies (toim.) *Nordic civic society organizations and the future of welfare services. A model for Europe?* TemaNord 2006:517: Norden (Nordic Council of Ministers).
http://www.norden.org/pub/velfaerd/social_helse/sk/TN2006517.pdf. Viitattu 12.3.2008.

Fraser, Nancy (1989) *Unruly practices: power, discourse, and gender in contemporary social theory* Minneapolis: University of Minnesota Press.

Fowler, Roger (1991) *Language in the news. Discourse and ideology in the press*. Lontoo: Routledge.

Gamson, William A. & Lasch, Katryn E. (1983) *The political culture of the welfare state*. Teoksessa Shimon E. Spiro & Ephraim Yuchtman-Yaar (toim.) *Evaluating the welfare state*. New York: Academic Press.

Green-Pedersen, Christoffer (2002) *New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses*. *Journal of Policy and Administration and Institutions* 2, 271-294.

Goffman, Erving (1974) *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press.

Holmberg, Jukka (2004) *Etusivun politiikkaa: yhteiskunnallisten toimijoiden representointi suomalaisissa sanomalehti uutisissa 1987–2003*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Hviden, Bjørn & Johansson, Håkan (2007) *Citizenship in Nordic welfare states: dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. Lontoo: Routledge.

Hyvinvoiva Suomi huomennakin: kunta- ja palvelurakennemuutos sosiaali- ja terveydenhuollossa (2007). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Häikiö, Liisa (2006) *Kansalaisosallistuminen ja hallintaverkostot*. *Janus* 14 (1), 47–52.

Häikiö, Liisa (2007) *Muuttuva kansalaisuus. Mikä on kuntalaisten asema tilaaja-tuottaja mallissa?* *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 35 (2), 147–160.

Jorgensen, Torben & Bozeman, Barry (2002) *Public values lost? Comparing Cases on Contracting out from Denmark and the United States*. *Public Management Review* 4, 68–81.

Kallio, Olavi & Martikainen, Juha-Pekka & Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Tammi, Jari (2006) *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008) *Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta*. Jyväskylä: PS-kustannus

Karvonen, Erkki (2000) Tulkintakehys (frame) ja kehystäminen. Tiedotustutkimus 23 (2), 78–84.

Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta Maria (toim.) 2009 Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus.

Kettunen P. (1996a) Paikallishallinnon kilpailukäytännöt eräissä Euroopan valtioissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön monisteita 32/96. Helsinki. Maarit Sihvonen (2006,) (muk.) Neuvottelujen kautta toimeenpanoon sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Kettunen P. (1996b) Kunnallisen palvelutuotannon kilpailuttaminen – kokemuksia Isosta-Britanniasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 24 (1), 73–84.

Kickert, Walter (1993) Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual explorations of public network management. Teoksessa Jan Kooiman (toim.) Modern Modern governance: new government-society interactions. London: Sage.

Kooiman, Jan (1993) Modern Modern governance: new government-society interactions. London: Sage.

Koskiahho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa: palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Kunta- ja palvelurakennemuutos. Kunnat toteuttavat uudistuksen. (2007) Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Laamanen, Elina (2007) Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laamanen, Elina & Ala-Kauhaluoma, Mika & Nouko-Juvanen, Susanna (2002) Kuntien kolmannen ja sektorin projektiyhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Lister, Ruth & Williams, Fiona & Anttonen, Anneli & Bussemaker, Jet & Gerhard, Ute & Heinen, Jacqueline & Johansson, Stina & Leira, Arnlaug & Siim, Birte & Tobio, Constanza & Gavanas, Anna (2007) Gendering citizenship in Western Europe : new challenges for citizenship research in a cross-national context. Bristol: Policy

Mälkiä, Matti (1998) Kieli, vuorovaikutus ja valta tietoyhteiskunnassa. *Hallinnon tutkimus* 17 (3), 15–48.

Newman, Janet (2001) *Modernising Governance. New labour, Policy and Society*. Lontoo: Sage

Newman, Janet & Barnes, Marian & Sullivan, Helen & Knops, Andrew (2004) *Public Participation and Collaborative Governance*. Cambridge University Press.

Niiranen, Vuokko (2002) Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa Kirsi Juhila & Hannele Forsberg & Irene Roivainen (toim.) *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 63–80.

Niiranen, Vuokko (2008) Demokratian ulottuvuudet ja osallistumisen muodot PARAS-hankkeessa. Esitys Valtakunnallisessa sosiaali- ja terveysjohtamisen konferenssissa Tampereella 18.4.08. <http://www.uta.fi/laitokset/tsph/stj/paras/Niiranen180408.pdf> Viitattu 10.9.2009

Nummela Juhani & Ryyänen Aimo (1996) *Kansalainen ja uusi hallinto*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Osborne, Stephen P. (2006) The New Public Governance. *Public Management Review* (3), 377-387.

Parasta nyt - Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi, 11/2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20090317Parast/name.jsp. Viitattu 10.9.2009.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2000) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.

Radcliffe, James & Dent, Mike (2005) From New Public Management to the New Governance? *Policy & Politics* (4), 617-622.

Rahkonen, Juho (2006) Printattu hyvinvointivaltio. Sosiaali- ja terveystieteiden aikakauslehti Ilkassa, Aamulehdessä ja Helsingin Sanomissa 1986, 1996 ja 2006. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (5), 459–470.

- Raivio, Kari (2006) Paras-hanke Suomea muokkaamassa. *Yhteiskuntapolitiikka* (2) 71, 186–192.
- Reunanen, Esa (2003) *Budjettijournalismi julkisena keskusteluna*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rhodes, Rod A.W. (1997) *Understanding Governance, Reflexivity and Accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Richardson, John E (2007) *Analysing newspapers: an approach from critical discourse analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Roivainen, Irene (2002) Täällä Kaino – Kuuleeko kunta? Päättäjänä kuntalaisten ja virkamiesten välimaastossa. *Janus* (3) 1, 266-273.
- Rouban, Luc (toim.) (1999) *Citizens and The New Governance. Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
- Rättilä, Tiina (2001) Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena. *Politiikka* (3) 43, 190–207.
- Sandber, Siv (2006) Kipupisteet ja pohjoismaiset mallit. Teoksessa Helinä Hirvikorpi (toim.) *Paras tuoreeltaan tulkittuna*. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Sauri, Tuomo & Kohvakka, Rauli (2006) *Joukkoviestimet 2006: Finnish mass media*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Sihvonen, Maarit (2006) Neuvottelujen kautta toimeenpanoon sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Ståhlberg, Krister (1998) *Utvecklingspolitiken i finländska kommuner. Vad, var och av vem?* Teoksessa Kurt Klaudi Klausen & Krister Ståhlberg (toim.). *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Univesitetsforlag.
- Suhonen, Pertti (1994) *Mediat, me ja ympäristö*. Hanki ja jää: Helsinki.

Suomen säädöskokoelma:

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)

Laki kuntajakolain muuttamisesta (170/2007)

Laki varainsiirtoverolain väliaikaisesta muuttamisesta (171/2007)

Sutela, Marja (2001) Kuntalaisen roolin muutos: tarkastelukohtena sosiaalihuollon asiakaslähöisyys. *Oikeus* (4) 30, 418–436.

Temmes, Markku (1994) *Hallinto puntarissa: hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Torkkola, Sinikka (2008) *Sairas juttu: tutkimus terveystjournalismin teoriasta ja sanomalehden sairaalasta*. Tampere: Tampere University Press.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Tammi.

Vabø, Mia (2006) Caring For People or Caring For Proxy Consumers? *European Societies* (3), 403-422.

Valtonen, Hannu (2001) Mitä markkinat ovat? Teoksessa Vuokko Niiranen (toim.) *Sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttaminen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. & Kuopion yliopisto: Kuopio.

Taylor-Gooby, Peter (1998) *Choice and Public Policy: The Limits to Welfare Markets*. Basingstoke: Palgrave.

Wiio, Juhani (2006) *Media uudistuvassa yhteiskunnassa*. Sitran raportteja 65. Helsinki: Sitra.

Wiio Juhani (2006) *Medialla on monet kasvot*. Teoksessa Helinä Hirvikorpi (toim.) *Paras tuoreeltaan tulkittuna*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Väliaverronen, Esa & Hellsten, Iina. (2000) Biodiversiteetti mediassa. *Tiedotustutkimus* 2000 (2). 7-19.

Väliverronen, Esa (1995) Metsä sairastaa. Tiedotustutkimus 1995 (4), 6-24.

Väliverronen, Esa (1996) Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus. Tampere: Vastapaino.

Väliverronen, Esa (1998) Mediatekstistä tulkintaan. Teoksessa Anu Kantola & Inka Moring & Esa Väliverronen (toim.) Media-analyysi: Tekstistä tulkintaan. Lahti: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Väliverronen, Esa (2002) Kehysanalyysi mediatutkimuksessa.
<http://www.valt.helsinki.fi/yleope/kvali/kvali7.htm>