

Kriittinen ajankuva

# Kriittinen ajankuva

Toimittaneet

Timo Aarrevaara ja Jari Stenvall



Sähköinen julkaisu  
ISBN 951-44-6835-X

Copyright ©2006 Tampere University Press ja tekijät

*Myynti*  
Tiedekirjakauppa TAJU  
Kalevantie 5  
PL 617  
33014 Tampereen yliopisto  
puhelin (03) 3551 6055  
fax (03) 3551 7685  
taju@uta.fi  
www.uta.fi/taju  
<http://granum.uta.fi>

*Sivunvalmistus*  
Maaret Young

*Kansi*  
Iris Puusti

ISBN 951-44-6695-0

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print  
Tampere 2006

## *Sisältö*

<i>Timo Aarrevaara ja Jari Stenvall</i> Johdanto .....	7
<i>Martti Vihanto</i> Itävaltalaisen talousteorian näkemys luovasta tieteestä .....	14
<i>Jani Rajaniemi</i> Vapaus ja luovuus opiskelussa .....	21
<i>Petri Virtanen</i> Vallankumous julkishallinnon organisaatiokoneessa? .....	44
<i>Vuokko Niiranen</i> Reformia, rakenteita, retoriikkaa .....	60
<i>Jari Stenvall ja Antti Syväjärvi</i> Informaatioteknologia, luottamus ja terveydenhuolto .....	82
<i>Timo Aarrevaara</i> Ammattikorkeakoulujen tulosityksikön välineet asiantuntijuuden tukemiseksi .....	107
<i>Jyrki Iivonen</i> Yhdysvallat ja Eurooppa: Samanlaiset vai erilaiset? .....	126

*Timo Aarrevaara*  
*Jari Stenvall*

## JOHDANTO

### Hallinto kehittyy – muuttuuko tiede?

On verrattain helppo arkikokemuksella havaita julkisessa hallinnossa ja laajemminkin yhteiskunnassa tapahtuneen merkittäviä käytäntöihin ja kulttuuriin liittyviä muutoksia viimeisen vuosikymmenen aikana. Tätä vaikeampaa tutkijoille on ymmärtää ja tunnistaa muutosta tuottavat tekijät tai toimia muutosta luovana innovaattorina.

Tutkijoilla tulisikin olla sanottavaa kehitykseen ja ratkaisuihin vaikuttajina, muutoksen ymmärtäjinä ja tarpeen tullen kriittisten näkemysten esittäjinä. Valitettavasti onkin niin, että monen tutkijan ajatukset ovat vaipuneet unholaan tai niillä ei ole ollut erityisen paljon annettavaa muille kuin ehkä tekijälle itselleen. Hallintotieteilijöillä monen muiden tieteenalojen edustajien tavoin on yliopistossa koulutuksellinen velvollisuus huolehtia siitä, että uusi sukupolvi saa riittävät tiedolliset ja arvoihin liittyvät valmiudet päästäkseen mukaan työelämään. Siksi uusien näkemysten on päästävä kritiikille alttiiksi myös opetuksessa, sillä tiedeyhteisöllä on vastuu uusien jäsentensä, opiskelijoittensa, kouluttamisesta enustamattomaan ja jatkuvasti muuttuvaan yhteiskuntaan. Tämä tarkoittaa asennetta jatkuvan oppimiseen sekä esiintyvien mahdollisuuksien hyödyntämiseen.

Aina 1980-luvun lopulle asti vallitseva ajattelutapa suosi suljetun ja keskitetyn hyvinvointivaltion ideologiaa. Julkinen sektori tuotti vastuulleen osoitetut palvelut itse. Toimintaa ohjattiin keskitetysti ylhäältä päin tiukalla normi- ja resurssiohjauksella. Ras-

kaiden suunnittelujärjestelmien uskottiin nostavan esiin yhteiskunnalliset ja palveluiden kehittämiseen liittyvät tarpeet, jolloin hallintoajattelua leimasi rakenteellinen lähestymistapa. Jos toiminta ei ollut tehokasta, syyn katsottiin olevan siinä, ettei oikeankaltaisia rakenteita ja toimintatapoja ollut vielä löydetty. Julkinen valta uskoi myös kykenevänsä tiedollaan ohjaamaan yhteiskunnallista kehitystä. Kansalaisten hyvinvoinnin määrittämiseen käytettiin runsaasti energiaa. Globalisaatio ja vahva kansainvälistyminen olivat myös julkiselle sektorille varsin vieraita asioita.

Jos suljetun ja keskitetyn hyvinvointivaltion kulta-aikoina uskalsi olla esillä nykyisin ajankohtaisilla teemoilla, tutkija saattoi leimautua haihattelijaksi ja ylikriittiseksi toisinajattelijaksi. Pohdinta vaihtoehtoisista tavoista huolehtia julkisista palveluista esimerkiksi kilpailun kautta oli tabua. Ajatukset siitä, että tehokkuus työelämässä voisi olla luonteeltaan sosiaalista perustuen luottamukseen ja että johtaminen oli ansaittava, olivat varmasti monelle hierarkioista valtansa saaneille varsin outoja. Samoin käsitys hyvinvoinnin määrittelyn subjektiivisuudesta oli vieras, jos siitä johtopäätöksenä on sen seurauksena kansalaisten valintamahdollisuuksien kasvattaminen suhteessa julkisrahoitteisiin palveluihin. Kun vaihtoehtoajattelusta tulee valtavirtaa, unohdamme helposti juuret – ne ajattelijat, jotka näkivät terävämmin ja loivat pohjan hallinnon ja yhteiskunnan muutoksille.

## Ennalta tietämisen mahdottomuus

Jatkuvan muutoksen takia on mahdotonta ennalta tietää ja ennustaa, mikä tieto on tulevaisuudessa relevanttia ja merkittävää. Kehitys syntyy usein myös dialogista. Erilaiset näkemykset haastavat toisensa kehittymään ja lisäksi niiden yhdistyessä voi syntyä uutta. Yhteiskunta ja tiedeyhteisö tarvitsevat aina tulevaisuuteen suuntautunutta ja näkemyksellistä sekä uutta etsivää ajattelemisen taitoa.

Jos emme voi varmuudella tietää, tarvitsemme toimintatapoja ja prosesseja, jotka auttavat selviytymään epävarmuudessa ja käyttämään avautuvat mahdollisuudet hyväksi. Tilanne aiheuttaa haasteen käyttäytymisenkin perustalle. Mitä vähemmän voimme tietää, sitä enemmän meidän on luotettava. 2000-luvun suomalaisessa työelämässä esimiesten on hyväksyttävä se, että heidän henkilöstönsä tietää usein heitä huomattavasti enemmän.

Yhteiskunnallisessa muutoksessa innovatiivisuus ja uudistamiskyky ovat keskeisiä menestymisen lähteitä. Kilpailuttaminenkin voidaan nähdä paitsi taloudellisena kysymyksenä myös uuden keksimisen prosessina, sillä murroksessa voidaan olettaa pärjäävän niiden toimijoiden, jotka kykenevät luomaan ja ideoimaan sekä toteuttamaan uutta. Lisäksi kysyntää on tuotekehysprosesseille ja ideointitekniikoille. Organisaatioissa on kyettävä luomaan johtamista ja toimintatapaa, jotka tukevat henkilöstöä käyttämään osaamisensa ja mahdollisuutensa työpaikkansa parhaaksi.

## Sivistystä ja laaja-alaisuutta

Tämän päivän tieteelliset käytännöt koulivat tutkijoita helposti erikoistuneiksi, mutta kapea-alaiseksi yhden asian tieteen tekijöiksi. Tähän suuntaan vievät muun muassa nopeaa suoritetta, väitöskirjaa, edellyttävät tutkijakoulut.

Uskomme, että muutosyhteiskunnassa tarvitsisimme laaja-alaisuutta. Tämän päivän valtavirtojen esille tuomat teemat eivät ole välttämättä merkittäviä tulevaisuuden yhteiskunnassa. Innovatiivisuuskin syntyy kyvystä yhdistää erilaisia ajatuksia ja tekijöitä, mikä vaatii laaja-alaisuutta. Suomalainen tiedeyhteisö tulee myös olemaan kooltaan siinä määrin suppea, ettei tiukkaan erikoistumiseen ole välttämättä edellytyksiä.

Laaja-alaisuus luo edellytyksiä myös yhteiskunnan ja sen hallintojärjestelmien syvälliselle ymmärtämiselle. Toisin sanoen laa-

ja-alaisuus antaa usein tutkijalle kykyä kytkeä yksittäisiä käytännön kehityksen elementtejä suurempiin kehitystrendeihin ja ideologioihin. Suuressa kokonaiskuvassa olennainen erottuu epäolennaisesta. Sivistys kuuluu tieteeseen ja tuottaa mahdollisuuksia käydä aidosti vaihtoehtoja esille tuovaa keskustelua yhteiskunnassa.

## Tämän kirjan lähtökohdat

Tämä kirjan perustana on syksyllä 2005 professori Risto Harisalon 60-vuotispäivän johdosta pidetyn juhlaseminaarin esitykset ja puheenvuorot. Seminaarin teemana oli Risto Harisalon kolme tehtävää. Sillä viitattiin hänen rooliinsa tutkijana, opettajana ja yhteiskunnallisen keskustelun ylläpitäjänä. Pidetyt esitelmät ja niissä esille otettujen teemojen pohjalta toimitetut kirjoitukset käsittelevät Harisalon eri yhteyksissä mielenkiintoisena pitämiä teemoja. Omalta osaltamme me kirjaan kirjoittavat henkilöt haluamme onnitella Risto Harisaloa vielä kerran ja kunnioittaa hänen työuraansa.

Tutkijana Risto Harisalo on ylläpitänyt pitkäjänteisesti niitä teemoja, joita kirjan artikkeleissa on nostettu esiin. Harisalo on näkemyksellisesti ja ennakkoluulottomasti uskaltanut haastaa vallitsevan hallintoideologian. Tämä on tarkoittanut esimerkiksi keskustelua hyvinvointivaltiosta ja sen tulevaisuudesta. 2000-luvun yhteiskunnassa Risto Harisalo uskaltaa edelleen kyseenalais-  
taa puolustaen esimerkiksi sellaisten organisaatioiden olemassaoloa, jotka ansaitsevat omalla toiminnallaan oikeutuksensa. Laaja kuntakenttäkin voi olla hänen mukaansa tehokas uusien innovaatioiden lähde.

Monet niistä teemoista, joista Risto Harisalo on käyttänyt puheenvuoroja jo vuosia ovat nyt ajankohtaisia. Tällaisia teemoja ovat esimerkiksi kilpailuttaminen, yrittäjäyys, innovatiivisuus sekä luottamuspääoma. Tärkeä teema on myös monien yhteiskunnan ilmiöinen palauttaminen yksilön valinnoiksi. Risto Harisalo on



urallaan ollut aiheissaan useimpia tutkijoita ja julkista keskustelua askeleen edellä.

Risto Harisalo edustaa sivistyksellistä tutkijaa. Hänen kohteensa ovat vaihdelleet yhteiskunnallisista kysymyksistä organisaatioiden johtamiseen ja nämä asiat yhdistyvät luontevasti hänen töissään. Laaja-alaisuus on näkynyt niin, ettei Risto Harisalo ole menestynyt ainoastaan tutkijana vaan myös yliopiston opettajana, työelämän kehittäjänä ja kouluttajana sekä yhteiskunnallisena vaikuttajana ja keskustelijana. Muutos ja kehittyminen eivät ole Risto Harisalolle uhka vaan haaste ja mahdollisuus. Hänen töissään muun muassa innovatiivisuus, yrittäminen sekä luottamus ja dialogi ovat keinoja selviytyä muuttuvassa ympäristössä.

## Kirjan rakenne

Artikkelit perustuvat puheenvuoroihin, joita Risto Harisalon seminaarissa pidettiin elokuussa 2005. Alustuksia ja keskustelupuheenvuoroja on täydennetty kokonaisiksi artikkeleiksi. Puheenvuorot käsittelivät aiheita, joista Risto Harisalo on kiinnostunut. Tähän kirjaan on valikoitunut Risto Harisalon kanssa eri vuosikymmenillä työskennelleiden kollegojen tekstejä kolmesta aihepiiristä: julkishallinnon uudistuksista, korkeakouluista ja Yhdysvalloista. Vaikka aiheet näyttävät erilaisilta, on niillä yhteisenä piirteenä muutoksen pohtiminen ja mahdollistaminen. Kirjoittajat korostavat eri tavoin tutkimuksen ja tutkijoiden vastuuta itenäiseen ajatteluun, sivistystehtävän toteuttamiseen ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen.

Marti Vihanto löytää akateemisten yhteisöjen ja markkinoiden toiminnasta samankaltaisuuksia. Molemmat ovat ihmisistä koostuvia järjestelmiä, joiden evoluutio vie välillä harhapoluille, mutta lopulta myös ihmiskuntaa hyödyttäviin ratkaisuihin. Niiden toiminnat perustuvat kilpailuun uusien ajatusten korvattessa vanhoja. Ennakkoluuloton yhteistyö ja erilaisten asioiden yhdis-

täminen uudella tavalla luovat mahdollisuuksia ylittää vakiintuneita valtarakenteita ja asemia. Vihanto perustaa ajatuksensa talousteorian ns. itävaltalaisen koulukunnan opeille, joihin hän on perehtynyt muun muassa Ludwig von Misesin ja Friedrich Hayekin kirjoitusten kautta.

Myös Jani Rajaniemi soveltaa Hayekin ajatuksia, erityisesti vapauden teemaa luovuuden ja innovaation käsitteiden avulla. Hänen huomionsa kohteena ovat opiskelijan luovuutta ja innovatiivisuutta ohjaavat mekanismit, joihin yliopistoyhteisö voi vaikuttaa. Rajaniemen sanoma on optimistinen, koska hänen mukaansa akateeminen yhteisö voi sosiaalisen toimintansa avulla mahdollistaa vapauden ja ennustamattomien päämäärien toteutumisen. Hän palauttaa laajoja korkeakoulutuksen linjauksia yksilön valinnoiksi ja näkee opetuksen tehtävän osana sivistyksen ja tasa-arvon edistämistä suomalaisessa yhteiskunnassa.

Petri Virtanen käsittelee artikkelissaan julkisen hallinnon uudistamistarvetta. Hallinnon uudistukset ovat välttämättömiä asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden vuoksi. Virtanen kritisoi sirpaleista kehittämisfilosofiaa, joka on korvannut hallinnon kehittämisen suuret kertomukset. Mutta mistä löytyvät muutoksen suuret linjat ja muutosten tekijät? Virtanen kirjoittaa hallinnon kehityksestä oivaltavia käsitteellisiä ja teoreettisia johtopäätöksiä.

Myös Vuokko Niirasen teema liittyy julkishallinnon uudistuksiin, ja hänen esimerkinsä liittyvät kunnallisalaan. Niirasen lähtökohtana on huomio, että kunnallishallinnon reformit voivat kohdistua organisaatorakenteiden lisäksi toiminnan tai osaamisen uudistamiseen. Toimintarakenteiden uudistaminen voidaan tehdä näkyväksi, ja Niirasen mukaan uudistukset heijastuvat päätöksentekotavassa, osaamistarpeissa, ihmisten välisissä suhteissa, toimintaverkostoissa, johtamisessa sekä demokratiaa turvaavissa mekanismeissa. Reformien toteuttaminen edellyttää vallankäyttöä.

Jari Stenvall ja Antti Syväjärvi keskittyvät artikkelissaan luotamuksen merkitykseen organisaatioiden muutoksen johtamises-

sa. He kiinnittävät huomiota erityisesti informaatioteknologian käyttöönottoon terveydenhuollossa. Kirjoitus osoittaa luottamuksen keskeisyyden siinä, missä määrin työyhteisössä omaksutaan uusia informaatioteknologisia käytäntöjä. Ongelmat syntyvät usein siitä, ettei johto tunnista luottamuksen merkitystä.

Timo Aarrevaara käsittelee ammattikorkeakoulujen tulosityksikön välineitä asiantuntijuuden tukemisessa. Asiantuntijuus on hänen mukaansa keskeinen voimavara korkeakouluissa, koska henkilöstöstä merkittävä osa työskentelee asiantuntijatehtävissä. Asiantuntijoiden johtamisen haaste ei ole niinkään asioiden tai ihmisten, vaan tiedon johtamisessa. Asiantuntijuus antaa organisaatiossa välineitä itsenäiseen työtapaan, ja tämä itsenäisyys voi irrottaa osaajia myös organisaation toimintatavoista. Siksi esimiestyöllä on yhä keskeinen merkitys asiantuntijoiden johtamisessa.

Jyrki Iivonen käsittelee puheenvuorossaan Yhdysvaltojen ja Euroopan välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Hän nostaa esiin ajankohtaisten kysymysten lisäksi historiallisen perinnön, uskonnon ja etnisyyden. Yhdysvaltalaisessa ajattelussa ongelmat pyritään ratkaisemaan poistamalla ne. Siksi Yhdysvallat on kansainvälisessä politiikassa valmis etenemään myös yksipuolisesti. Eurooppalaisessa ajattelussa halutaan antaa keskustelulle ja kompromisseille mahdollisuus toisensa jälkeen, jolloin ongelmat jäävät helposti ratkaisematta.

Toivomme, että tämä kirja johdattelua näkemään ja ajattelemaan muutosta. Se on mahdollisuus ja parhaimmillaan uuden löytämisen seikkailu. Jotta pysyisimme liikkeessä, tarvitsemme kriittistä ja rakentavaa ajankuvaa.

## ITÄVALTALAISEN TALOUSTEORIAN NÄKEMYS LUOVASTA TIETEESTÄ

### Markkinaprosessin avoimuus

Itävaltalainen talousteoria tunnetaan parhaiten markkinaprosessin selitysmallistaan. Teorian mukaan markkinat on muuttuva ja avoin tiedon löytämisprosessi. Toimijoilla on vapailla markkinoilla mahdollisuus ja myös kannustin etsiä hyödyllistä tietoa olemassa olevista sopimusmahdollisuuksista sekä kokonaan uusista asioista. Tämä edellyttää, että taustalla vaikuttavat oikeus- ja moraalii-instituutiot ovat tarkoituksenmukaisia.

Tietoa löydetään markkinoilla kaiken aikaa, ja markkinaprosessin kuvitteellinen tavoitetilä tai tasapaino muuttuu vastaavasti. Tieto välittyy toimijalta toiselle ensisijassa hintajärjestelmän avulla. Markkinoiden toimivuuden kannalta keskeinen rooli on yrittäjillä. Heidän tehtävänsä on etsiä voitonmahdollisuuksia, kokeilla uusia ratkaisuja ja seurata valppaana erityisesti muiden toimijoiden ratkaisuja.

Itävaltalainen näkemys markkinoista dynaamisena ja spontaanina prosessina on saanut kasvavaa kiinnostusta osakseen. Esi-merkiksi kilpailun ja sitä sääntelevän kilpailuoikeuden tutkimuksessa se alkaa kuulua vakiotyökaluihin.

## Muuntelun merkitys luovuudelle

Itävaltalaisista teorioita voidaan soveltaa myös tieteellisen tiedon etsimiseen, löytämiseen ja välittämiseen. Tiede on ihmisistä koostuva järjestys niin kuin markkinatkin. Tieteen tehtävänä on ensisijaisesti löytää uutta tietoa, jonka lopullista arvoa on mahdotonta ennustaa etukäteen. Tiede on mitä suurimmassa määrin evoluutioprosessi. Sen edetessä joudutaan usein harhapoluille ja umpikujiin. Parhaimmillaan tiede tuottaa ihmiskuntaa suunnattomasti hyödyttäviä keksintöjä.

Tieteen kehitys muistuttaa monessa suhteessa biologista evoluutiota. Kummassakin tarvitaan muuntelua ja valintaa uuden tiedon löytymiseksi. Sosiaalisessa evoluutiossa tärkein variaation lähde on ihmisten erilaisuus ja vaihteleva kyky löytää uusia ideoita. Tieteen voidaan odottaa olevan innovatiivinen, kun sen piirissä työskentelee eri tavoin ajattelevia ja erilaisia menetelmiä käyttäviä tutkijoita.

Tutkija tarvitsee työssään huomattavasti enemmän vapausasteita kuin työntekijät yleensä. Luonteensa vuoksi tutkimustyön tuloksia ei voi tietää tai suunnitella etukäteen. Jani Rajaniemi (2005) puhuu oppimisen yhteydessä ”mahdollistamisen logiikasta”. Tieteellinen innovaatio voi olla niin odottamaton, ettei se ole tullut kenellekään edes mieleen ennen sen keksimistä. Vapaus yksin on hyödytön, jos siihen ei liity riittävää luottamusta, turvallisuutta ja näiden mahdollistamaa sitoutumista.

Uuden ajatuksen laaja-alaiseen hyväksymiseen saattaa kuluu paljon aikaa. Nobelisti Ronald Coase julkaisi klassikkoartikkelinsa *The Nature of the Firm* vuonna 1937 nuorella iällä. Vielä 35 vuotta myöhemmin hän saattoi todeta, että se on ”paljon viitattu ja vähän käytetty” (Coase 1972, 63). Nykyään sopimuskustannuksista on tullut vakiintunut osa markkinainstituutioiden analyysia.

Joskus tutkijan ajatukset ovat ideologisesti liian epämiellyttäviä saadakseen heti yleistä kannatusta. Kun Ludwig von Mises

(1951) esitti radikaalin analyysinsä keskussuunnittelutalouden mahdottomuudesta vuonna 1922 ilmestyneessä kirjassa *Die Gemeinwirtschaft*, harva vielä jakoi hänen pessimisminsä (Hayek 1992, 145). Itävaltalaisen teorian teemanumerossa *Hallinnon Tutkimus* -lehden silloinen päätoimittaja Risto Harisalo (1991, 249) kutsuu Misesiä ”ensi vuosisadan teoreetikoksi”.

Tiede voi edistää omaa kehitystään ja uusiutumistaan sietämällä keskuudessaan toisinajattelua. Yhtä itsestään selviä tieteen edistymisen edellytyksiä ovat metodologinen pluralismi ja eklektismi. Tutkijalla on oltava sekä kyky että halu valita tarkoituksenmukainen tieteellinen menetelmä kulloisenkin selvitystehtävän vaatimalla tavalla.

## Reservit ja hajauttaminen

Luova työ vaatii monenlaisia reservejä. Jos tutkijan työpäivät on buukattu aamusta iltaan täyteen ennalta määrättyjä työtehtäviä viikosta ja kuukaudesta toiseen, uusien oivallusten syntymiselle ei jää tilaa. ”Luova joutilaisuus” antaa tutkijalle väljyyttä miettiä asioita uusista näkökulmista ja saattaa osoittautua pitkällä aikavälillä erittäin tulokselliseksi.

Yliopiston kirjastoon on viisasta hankkia muitakin kirjoja kuin niitä, joita tarvitaan tämän hetken tutkimusprojekteissa. James Buchanan (1987, 243) kertoo Nobel-luennossaan, kuinka hän vastaväitelleenä ”akateemisena noviisina” löysi sattumalta Wicksellin kirjan *Finanztheoretische Untersuchungen* Chicagon yliopiston kirjaston pölyisiltä hyllyiltä. Buchanan julkaisi kirjan keskeisten osien englanninkielisen käännöksen kymmentä vuotta myöhemmin (Wicksell 1958). Löytö vaikutti ratkaisevasti hänen yhteiskuntasopimusteoriaansa syntymiseen. Teoriassa on monia itävaltalaisia piirteitä kuten tiedon subjektiivisuuden korostaminen (Vihanto 1998, 23).

Sattumilla on ollut tieteenteossa usein keskeinen merkitys. Yhdysvaltalainen kemian professori Royston Roberts (1998) kertoo kirjassaan *Serendipity: Accidental Discoveries in Science* onnekaista oivalluksista tieteen historiassa.

Tehokas keino luoda edellytyksiä luovuudelle on hajauttaminen (Harisalo 1993, 22). Markkinat on luonnostaan hajautettu järjestelmä (Harisalo & Miettinen 1995, 128). Yksityisomistuksen olosuhteissa yrittäjä pääsee aniharvoin monopoliasemaan ja pystyy silloinkin määräämään, jos sitä edes haluaa, vain mitättömän osan kansantalouden kokonaisuudesta.

Tieteessä desentralisaatio ilmenee monilla tavoin. Kansantaloustieteen laitoksia on useissa Suomen yliopistoissa, vaikka opetuksen ja tutkimuksen keskittäminen yhteen karsisi päällekkäisyyksiä ja toisi muitakin mittakaavaetuja. Jatkokoulutuksessa edut olisivat todennäköisesti vielä suurempia kuin perustutkintotasolla, mutta hajauttaminen saattaa olla tästä huolimatta eksperimentoinnin kannalta parempi vaihtoehto (Toivanen 2006, 118). Vaikka laitoksia olisi vain yksi, sen hallinto pystytään järjestämään luovuutta edistäväksi. Laitos voidaan jakaa itsenäisiin osiin tai moduuleihin, joita johdetaan itsenäisten periaatteiden mukaan (Langlois 2002, 25).

Yhteiskuntatieteellistä tutkimusta julkaisevia tasokkaita aikakauslehtiä ilmestyy maailmassa valtava määrä. Kilpailu kirjoittajista varmistaa, että myös dogmien arvostelijat saavat tutkimustuloksiaan julkisuuteen. Yksittäinen lehti luo edellytyksiä muuntelelulle käyttämällä aikaajoin vierailevia päätoimittajia.

Ennakkoluuloton yhteistyö muiden tieteenalojen tutkijoiden kanssa tuottaa takuuvarmasti tuoreita ideoita. Hallintotieteen kaltaisen nuori tieteenala on vielä avoin uusille vaikutteille ja tarjoaa hyvän yhteistyökumppanin taloustieteelle. Eniten siteerattu julkaisuni (Vihanto 1992) sai aikanaan alkunsa työryhmäesityksestä, jonka pidin Hallinnon tutkimuksen päivillä vuonna 1988. Talusteoriat ja hallinto -työryhmä on ollut päivien ohjelmassa vuodesta 2003 alkaen ja toimii tärkeänä monitieteisen keskustelun foorumina.

## Vapauden välttämättömät rajoitteet

Vapaus on tieteen edistykselle välttämätön edellytys. Karl Popper (1959) kehottaa tutkijoita esittämään rohkeasti uusia väittämiä ja alistamaan ne tieteelliseen testaukseen. Paul Feyerabend (1993) menee vielä pidemmälle anarkistisessa tieteenfilosofiassaan. Mainittakoon, että itävaltalaisyyntyisen Popperin vaikutusta Hayekin ajatteluun pidetään merkittävänä etenkin tämän uran myöhemässä vaiheessa (Klein 1992, 11).

Vapautta voidaan käyttää myös väärin. Tämän vuoksi tarvitaan pelisääntöjä, joiden avulla hyvä tiede pystytään erottamaan huonosta. Tiedeyhteisön pelisäännöille on ominaista, että ne ovat negatiivisia eivätkä velvoita tutkijaa tekemään mitään tiettyjä asioita (Vihanto 2004, 265). Pelisäännöt vastaavat biologisen evoluution valintamekanismeja.

Selektiota tarvitaan myös siksi, että tieteeltä odotetaan vaikiintuneen tiedon luotettavaa hallintaa. Lääketieteellisissä hoidoissa on alettu vaatia yhä yleisemmin näyttöön perustuvaa tietoa vaikuttavuudesta. Toisaalta tiukat valintakriteerit aiheuttavat vääristymiä. Esimerkiksi psykkisissä häiriöissä läikehoidot saattavat ohittaa psykoterapian vain siksi, että edellisten verrokkitutkimukset ovat metodisesti paljon helpompia toteuttaa (Louhiala & Hemilä 2005, 1319). Ongelma on erityisen suuri julkisessa terveydenhuollossa sekä yleensä voimakkaan keskittämisen ja sääntelyn olosuhteissa (Harisalo 2005, 59).

Tieteen tulisi olla rohkea ja innovatiivinen, mutta toisaalta siltä edellytetään varovaista konservatismia. Valintatilanne on poikkeuksellisen hankala. Biologisessa evoluutiossa muuntelun ja valinnan välinen suhde on sen alaisille yksiköille annettu tekijä. Sosiaalisessa evoluutiossa kumpaankin voidaan vaikuttaa instituutioiden avulla.



## Lähteet

- Buchanan, J. M. 1987. The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review* 77(3), 243-250.
- Coase, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica* 4, 386-405.
- Coase, R. H. 1972. Industrial Organization: A Proposal for Research. Kirjassa V. R. Fuchs (toim.) *Policy Issues and Research Opportunities in Industrial Organization*. New York: National Bureau of Economic Research, 59-73.
- Feyerabend, P. 1993. *Against Method*. 3. painos. London: Verso 2002 (1. painos 1975).
- Harisalo, R. 1991. Ludwig von Mises – the Theorist of the Next Century. *Hallinnon Tutkimus* 10(4), 249-251.
- Harisalo, R. 1993. Powershift in Democracy, Public Services and Local Government. *Local Government Studies* 19(1), 16-27.
- Harisalo, R. 2005. Riskit yhteiskunnassa ja markkinoilla: itävaltalaisen teorian näkökulma. Kirjassa H. Kuusela & R. Ollikainen (toim.) *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press, 55-71.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 1995. *Vastuuyhteiskunnan peruslait*. Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. Jyväskylä: Tampere University Press.
- Hayek, F. A. 1992. The Fortunes of Liberalism. *Essays on Austrian Economics and the Ideal of Freedom*. The Collected Works of F. A. Hayek, osa IV, toim. P. G. Klein. London: Routledge.
- Klein, P. G. 1992. Introduction. Kirjassa F. A. Hayek: *The Fortunes of Liberalism*. London: Routledge, 1-15.
- Langlois, R. N. 2002. Modularity in Technology and Organization. *Journal of Economic Behavior and Organization* 49(1), 19-37.
- Louhiala, P. & Hemilä, H. 2005. Näyttöön perustuva lääketiede – hyvä renki mutta huono isäntä. *Duodecim* 121(12), 1317-1325.
- Mises, L. v. 1951. *Socialism. An Economic and Sociological Analysis*, käänt. J. Kahane. 2. painos. Indianapolis: LibertyClassics 1981 (alkuteos 1922).
- Popper, K. R. 1959. *The Logic of Scientific Discovery*. New York: Basic Books.
- Rajaniemi, J. 2005. Vapaus ja luovuus opiskelijan ajattelussa. Esitelmä professori Risto Harisalon 60-vuotisjuhlaseminaarissa Tampereen yliopistossa 12.8.2005.

- Roberts, R. M. 1998. Sattuma tieteessä. Onnekkaiden oivallusten historiaa, käänt. L. Salmi, H. Salmi & T. Paukku. Helsinki: Yliopistopaino (alkuteos 1989).
- Toivanen, O. 2006. Tohtorin tekijät kansantaloustieteessä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 102(1), 111-120.
- Vihanto, M. 1992. Competition between Local Governments as a Discovery Procedure. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148(3), 411-436.
- Vihanto, M. 1998. Lakien arviointi itävaltalaisessa hyvinvointitaloustieteessä. *Hallinnon Tutkimus* 17(1), 20-24.
- Vihanto, M. 2004. Abstraktit oikeusperiaatteet dynaamisen kilpailuprosessin edellytys. Kirjassa J. Jokinen, P. Kari & M. Virtanen (toim.) *Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa*. Matti Purasjoki 60 vuotta. Helsinki: Kilpailuvirasto, 264-274, <[www.tukkk.fi/yltalous/kt/mvihanto/abskil.pdf](http://www.tukkk.fi/yltalous/kt/mvihanto/abskil.pdf)>.
- Wicksell, K. 1958. A New Principle of Just Taxation, käänt. J. M. Buchanan. Kirjassa R. A. Musgrave & A. T. Peacock (toim.) *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 72-118 (alkuteos 1896).

## VAPAAUS JA LUOVUUS OPISKELUSSA

### Vapaus ja luovuus opiskelussa

#### Johdanto

Luovuus ja innovaatiot ovat nousseet 2000-luvun alun keskeiseksi keskusteluksi, niin talouselämän kuin yhteiskunnan poliittisen päätöksentekijöidenkin keskuudessa. Korkeakoulutkaan eivät ole säästyneet vaatimuksilta. Enää ei riitä, että toimitaan yhteiskunnan taustalla tutkimuksen ja koulutuksen korkeimpina instituutioina, vaan korkeakoulujen odotetaan olevan aktiivisesti ja näkyväällä tavalla innovatiivisia sekä luovia.

Luovuudesta ja innovatiivisuudesta on käyty paljonkin keskustelua. Vähemmälle huomiolle keskusteluissa on kuitenkin jäänyt ne mekanismit, jotka joko estävät tai mahdollistavat luovuutta. Innovatiivisuus ja luovuus käsitetään usein ainoastaan niiden tuloksina; keksintöinä, patenteina, lisensseinä, jne., mutta onko järkevää esimerkiksi korkeakoulutuksessa keskittyä suuntaamaan resursseja ainoastaan toiminnan oletettuihin tuloksiin, kuten esimerkiksi bioteknologiaan. Artikkelissa nostetaan esille se, että on tärkeämpää keskittyä niihin mekanismeihin, joiden avulla ihmisten luovuutta joko edesautetaan tai rajoitetaan, koska näkisin näiden mekanismien olevan tärkeämpiä kuin etukäteen oletettavien tulosten.

Korkeakouluilta odotetaan yhä enemmän luovuutta ja kykyä toteuttaa innovatiivisuutta. Artikkelissa nostetaan esiin kaksi eri-

laista mahdollisuutta tarkastella luovuuteen ja innovatiivisuuteen johtavia mekanismeja erityisesti korkeakouluissa. Teoreettiseksi pohjaksi on nostettu esille vapauden aste. Käsite on tuotu yhteiskuntatutkimuksen puolelta. Toivottavasti tämä artikkeli herättää korkeakoulujen opettajissa ja oppilaissa ajatuksia, miten toiminnallamme voimme vaikuttaa luovuuteen ja innovatiivisuuteen.

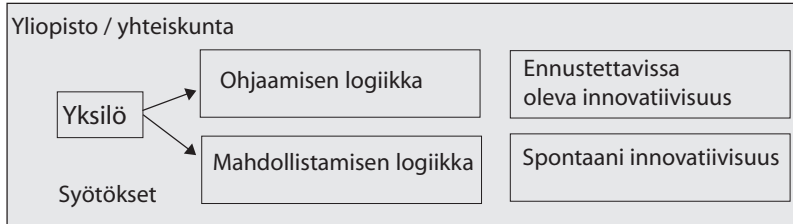
## Peruskäsitteet

Artikkelissa käsitellään innovatiivisuutta ja luovuutta edesauttavia tai rajoittavia mekanismeja kahden logiikan kautta, joista ensimmäiseksi esille nostetaan ohjaamisen logiikka ja dikotomian toisena puolena nousee esiin mahdollistamisen logiikka. Näillä ajatusketjuilla perustellaan teoreettisesti sitä, millaiseen luovuuteen yliopistoyhteisö voi kannustaa ja opastaa opiskelijaa kasvamaan.

Logiikkojen taustalla ei ole käytetty oppimiseen liittyvää teoriaa, vaan teorettinen perusta on muodostettu yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen teorioista. Tarkoituksena on nostaa esille nykyisen keskustelun rinnalle yhteiskuntatieteellinen näkemys siitä, miten voimme vaikuttaa nuorempien kollegojemme ajatteluun. Tarkoituksena on myös nostaa esille kysymys siitä, miten meidän tulisi suhtautua luovaa työtä tekevän yksilön vapausasteeseen.

Artikkelissa käytetty teorettinen pohja perustuu yhteiskuntatieteelliseen vapauskäsitteeseen (Harisalo & Miettinen 2000) Aiemmin näitä käsitteitä on käytetty pohdittaessa yksilön suhdetta yhteiskunnalliseen poliittiseen prosessiin. Vapauskäsitteet liitetään opetusprosesseihin. Työssä myös havainnollistetaan logiikan avulla teoreettisesti sitä, miten vapauden käsite lopulta vaikuttaa opiskelijan luovuuteen. Vapauden käsitteen mukaan työssä muodostetaan kaksi rinnakkaisprosessia ohjaamisen ja mahdollistamisen logiikasta. Selkeytän peruskäsitteitä näiden kahden logiikan taustalta. Peruskäsitteiden kautta perustellaan opetusproses-

seja ja niiden keskeisiä elementtejä. Elementtien kautta selkeytetään lukijalle, miten opetusprosessien mekanismit vaikuttavat oppilaan luovuuteen ja innovatiivisuuteen.



**Kuvio 1.** Teoreettinen viitekehys

### Ajattelun logiikka, vapauskäsite, oikeus ja rationaalisuus

Yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta katsottuna opetusprosessihin vaikuttaessa on syytä keskustella oppilaan vapaudesta suhteessa häntä opettavaan yksilöön tai instituutioon. Vapaus on tämän artikkelin keskeisin teoreettinen käsite, joka vaikuttaa opiskelijan innovatiivisuuteen opetusprosessien kautta. Vapauden aste täytyy ottaa huomioon suunnitellessamme opetusprosessien mekanismeja, joilla pyrimme vaikuttamaan yksilön tai ryhmän luovuuteen sekä innovatiivisuuteen.

Ajattelun logiikassa lähdetään liikkeelle jakamalla vapaus kahteen käsitteeseen; positiiviseen ja negatiiviseen vapauteen. Ensimmäisenä nostetaan esille positiivinen vapauskäsite, joka voidaan ymmärtää myös vapautena johonkin. Toisena (ääri)päänä nostetaan esille negatiivinen vapauskäsite, tämä vapaus voidaan ymmärtää vapautena jostakin. Painotan vielä, että näissä käsitteissä sanat positiivinen ja negatiivinen ei ole arvolatausta.

Yksi merkittävimmistä vapauden käsitteen tutkijoista viime vuosisadan alkutaipaleella oli Friedrich A. Hayek (1960), joka jakaa vapauden useampaan eri käsitteeseen. Edellä mainitut kaksi

käsitettä ovat hänelle pakon käsitteitä, joilla ihmiset yrittävät saada toiset käyttäytymään haluamallaan tavalla. Vapauskäsitteessä ei tarkoiteta ihmisen fyysistä vapautta, eli mahdollisuutta fyysisiltä ominaisuuksiltaan suoriutua jostain tehtävästä, vaan erityisesti sitä astetta, millä ihmiset yrittävät vaikuttaa toistensa tekemisiin (Hayek 1960, 20–22).

Hayek asettaa nämä pakon käsitteen janalle, jonka toisessa ääripäässä<sup>1</sup> on negatiivinen vapaus, jolloin ihminen on täysin vapaa toisten ihmisten ohjauksesta ja toimii täysin oman tahtonsa mukaisesti, edellyttäen ettei hän riko toisten ihmisten negatiivista vapautta. Tämä vapaus on elettyä vapautta (Harisalo & Miettinen 1995, 10).

Pakon janan toiseen päähän hän asettaa positiivisen vapauden, tämä vapaus voidaan nähdä eräänlaisena ansaittuna vapauteena. Paradoksaalista on se, ettei negatiivista vapautta voida suojella ilman positiivista vapautta, joten positiivinen vapaus sisältää myös käsitteen negatiivisesta vapaudesta. Ihminen ei voi olla täysin vapaa toisen ihmisen vaikutuksesta, jos hänen elettyä vapauttaan toisen ihmisen pakosta ei ole esimerkiksi korkeamman auktoriteetin toimesta suojeltu (Ks. Harisalo & Miettinen 1995, 104–106).

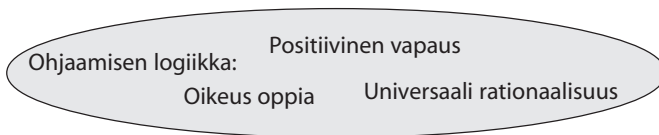
Positiivisen vapauden käsitettä ääripäänä voidaan kuvata myös vapauden riistona. Esimerkiksi vankilaan tuomitsemisen poliittisen prosessin avulla luodun oikeuden perusteella, sijaitsee myös vapauden janan positiivisessa ääripäässä. Samoin ääripäässä on myös indoktrinoinnilla tai informaation vapaata liikkumista rajoittamalla saavutettu ihmisen vapauden riisto<sup>2</sup>. Pelkkä käsite sinänsä ei sisällä moraalista käsitettä oikeasta eikä väärästä. Oikea ja väärä tulee mukaan vasta, kun käsitteet liitetään ihmisten moraaliiin ja eri tilanteisiin heidän välisessä kanssakäymisessään.

- 
1. Kirj. huom. Vapauden käsitteet käydään tässä läpi käänteisessä järjestyksessä, suhteessa artikkelissa käytyyn järjestykseen.
  2. Vertaa esimerkiksi tilannetta Pohjois-Koreassa tämän vuosituhaten alussa.

Paradoksaalista vapauden käsitteistä tekee erityisesti se, että negatiivisia vapauksia positiivisin oikeuksin rajattomasti suojelemalla, voimme päätyä Alexis de Tocquevillen kuvaamaan pehmeään paternalismiin. Tässä ajattelussa ei loppujen lopuksi ole yksilöllistä elettyä vapautta, koska vapaus esimerkiksi terveeseen elämään on määritelty lääketieteen toimesta (Tocqueville 1957). Paternalismia pidetäänkin monien ajattelijoiden mielestä pahimpana sortona, mitä ihmiselle voidaan tehdä (Harisalo & Miettinen 2004, 108–110).

### *Ohjaamisen logiikka*

Ohjaamisen logiikassa vapauskäsitelmä on positiivinen. Tässä ei ole kyseessä vapauden arvottamisesta oikeaan tai väärään, vaan kysymys on yksilön vapaudesta johonkin. Toisaalta voidaan myös puhua yksilön oikeudesta johonkin.



#### **Kuvio 2.** Ohjaamisen logiikan peruskäsitteet.

Positiiviset vapaudet ovat yleensä perustavaa laatua olevia kirjoitettuja oikeuksia. Näitä voivat olla mm. oikeus äänestää vaaleissa, oikeus sananvapauteen, oikeus fyysiseen koskemattomuuteen, oikeus perusopetukseen, jne.

Positiivinen vapauskäsitelmä opiskelijan tilanteessa tarkoittaa sitä, että opiskelijalla on oikeus oppia. Oikeus oppia on kirjattu lakeihimme. Perusopetuslain (Perusopetuslaki 21.8.1998/628) oppivelvollisuuteen on kirjattu oikeus oppimiseen. Toisaalta lakiin on myös merkitty opetuksen tavoitteeksi tukea ja kasvattaa ihmi-

sistä eettisesti vastuuntuntoisia kansalaisia. Opetuksen tulee myös edistää sivistystä ja tasa-arvoa yhteiskunnassamme. Nämä kuvaavat positiivista vapautta, eli vapautta johonkin. Lait ohjaavat ajateluamme valmiiksi määriteltyn suuntaan.

Yliopiston tilanteessa oikeus oppimiseen on määritelty hie­man vapaammin. Yliopistolaki (Yliopistolaki 27.6.1997/645) määrittelee itse yliopiston tehtävät hyvinkin väljästi ja suo yliopis­tolle laajan itsemääräämisoikeuden opetuksen ja tutkimuksen jär­jestämiseksi. Toisaalta laissa on mainittu opiskelijan oikeudet ha­keutua yliopistoon oppilaaksi ja sen millaisia tutkintoja opiskeli­jalla on yliopistossa oikeus suorittaa (Ks. erityisesti Yliopistolaki 27.6.1997/645, 7 § ja 18 a §).

Kuitenkin yliopistoilta vaaditaan nykyään yhteiskuntarahoit­teisesti tiettyä tuloksellisuutta ja tämä aiheuttaa yliopiston sisäi­sesti erilaisia ohjausmekanismeja. Yhtenä keskeisimmistä ohjaus­mekanismeista voidaan pitää rahan jakoa yliopisto-organisaation sisällä. Toinen läheinen ohjausmekanismi on yliopiston strategia. Se kuka saa määrittellä yliopiston strategian keskeisen sisällön, määrittelee myös osaltaan yliopistossa toimivien ihmisten vapau­den asteen.

Ohjaamisen logiikalla tarkasteltuna yhteiskunta ja yliopisto­organisaatio määrittelevät vahvasti yliopisto-opintojen keskeisen sisällön. Ohjaamisen logiikassa on myös strategiat hyvin tiukasti lukittu ja tavoitteet määritelty ennalta. Tämä kuvastaa uskoa rati­onaalisuuteen. Rationalismilla voidaan tarkoittaa tässä tilantees­sa ennalta määriteltyä järkiperaistä toimintaa päätöksenteossa<sup>3</sup>.

Rationaaliseen toimintaan liittyy myös ajatus siitä, että päätök­sen tekijällä on hallussaan kaikki päätökseen vaikuttava informaatio. Lisäksi puhuttaessa rationaalisesta päätöksenteosta on päätök­sen tekijällä oltava myös selvillä kaikki mahdolliset päätöksistä ai­heutuvat seuraukset. Tämä on kuitenkin hyvin harvinaista ja mel­kein mahdotonta sosiaalisen toiminnan alueilla (Simon 1979).

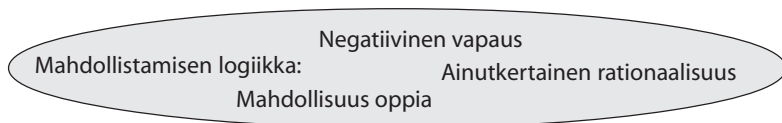
3. Weber kuvaa rationaalisuutta monella eri tavalla, joista yhtenä on järki­peräinen toiminta. Vrt. Weber 1980.



Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei ihmisellä olisi pyrkimys toimissaan rationaalisuuteen. Ohjaamisen logiikkaan nojautuvassa ajattelussa pyritään esimerkiksi tutkimuksen keinoin selittämään toiminnan järkiperaisyyttä. Rationaalisuuden rajoitteita on pyritty vähentämään erilaisilla keinoilla. Yksi tapa on pyrkiä ymmärtämään rationaalisuus laajemmin kuin pelkästään kognitiivis-instrumentaalisenä tarkoituksena. Jürgen Habermas auttaa ymmärtämään rationaalisuutta jakamalla sen subjektin ja objektin väliseen suhteeseen; kognitiivis-instrumentaaliseen rationaalisuuteen sekä subjektien väliseen suhteeseen; kommunikatiiviseen rationaalisuuteen (Ks. esim. Tuori 1988). Siirtymämme subjektin ja objektin välisestä suhteesta subjektien väliseen suhteeseen, siirrymme ajattelussamme myös lähemmäksi mahdollistamisen logiikkaa.

### *Mahdollistamisen logiikka*

Mahdollistamisen logiikassa vapauskäsitteet ovat negatiivinen; elettyä vapautta. Vapaus jostakin mahdollistaa oppilaan omaehtoisen kasvun yksilöksi.



### **Kuvio 3.** Mahdollistamisen logiikan peruskäsitteet.

Mahdollistamisen logiikassa annetaankin yksilölle mahdollisuus oppia, oppimisen oikeuden sijaan. Mahdollistamisen vapauskäsitteessä lähdetään siitä, että kaikki yksilöt ovat erilaisia ja jokaiselle voidaan mahdollistaa omaehtoinen oppiminen, joka on luonteeltaan ennalta vähän määriteltyä ja sen vuoksi spontaanista. Siksi edellä mainitun Perusopetuslain (Perusopetuslaki 21.8. 1998/

628, 2 § ja 14 §) tasa-arvoisuuteen tähtäävää ja opetushallituksen ohjaamaa perusopetusta ei voida pitää negatiivisen vapauskäsit-tyksen mukaisesti mahdollistavana.

Isonomian periaate voisi edesauttaa vapauden ja tasa-arvon käsitteellistä ymmärtämistä. Isonomian periaatteen mukaan yksi-löt ovat tasa-arvoisia lain edessä. Isonomian periaate on klassinen kreikkalainen käsitys siitä, että lainsäätäjän tulisi saattaa voimaan ainoastaan sellaisia lakeja, jotka kohtelivat kansalaisia mahdolli-simman tasa-arvoisesti. Myöhemmin tämä ajattelu antoi pohjan tasavaltalaiselle ajattelulle antiikin Roomassa, josta se jäi Rooman valtakunnan murtumisen jälkeen osaksi eurooppalaisten kaupun-kivaltioiden periaatteita (Harisalo & Miettinen 2000, 24–25).

Mahdollistamisen logiikassa isonomian periaate mahdollis-taa negatiivisen vapauden, pitämällä huolen siitä, etteivät hetkel-lisen vallan saanut lainsäätäjät tai esimerkiksi yliopistossa valtaapi-tävät voi toimillaan rajoittaa spontaania prosessia. Tasa-arvo lain edessä pitää huolen siitä, että kaikilla on yhtäläinen mahdollisuus saavuttaa omat päämääränsä. Jos asia kirjataan lakiin saavutusten tasa-arvon perusteella, niin emme voi pitää ajattelua mahdollista-vana, vaan ajattelumme on silloin ohjaavaa.

Ilman isonomian periaatetta lainsäätäjät tai valtaapitävät voi-vat rajoittaa muiden toimintaa näkemyksiensä mukaiseksi ohjaa-misen logiikalla toimivaksi prosessiksi, luomalla sääntelymekani-nismien, joka tiukasti ennalta määrittelee toiminnan tulokset. Iso-nomian periaate oppimiseen käännettynä suojelee oppilaita opet-tajien ja valtaapitävien näkemyksiltä. Isonomian periaate opetus-lainsäädännössä suojaa myös yliopistoja poliittisilta vaikuttimilta.

Toisaalta mahdollistamisen periaate aiheuttaa epävarmuu-den toiminnan legitimoinnissa: Millä muulla perusteella voimme perustella julkisten varojen käytön, jos emme voi etukäteen ker-toa yhteiskunnalle, mitä rahoituksen vastineeksi voi luvata? Tässä saattaa olla keskeisin strateginen ongelma yliopistojen innovatiivisuudelle. Hyväksymmekö epävarmuuden vai emme.

Rationaalisuuskäsitys mahdollistamisen logiikassa on rajoitettua. Jos haluamme mahdollistaa innovatiivisuutta ja luovuutta, meidän on mahdotonta olla perillä siitä, mitä oppilaat voivat keksiä. Tällöin myös rationaalisuus esimerkiksi strategisissa päätöksissä on rajoitettua. Me emme voi tietää kaikkia mahdollisia päätöksen liittyviä preferenssejä, emmekä me voi olla ennalta täysin varmoja siitä mihin päätöksemme aiheuttamat prosessit johtavat (Ks. Simon 1979).

Mahdollistamisen logiikassa rationaalisuus on ainutkertaista. Se, mikä päätös ja toimintamalli toimivat yhdessä tilanteessa, ei välttämättä johda siihen, että ne toimisivat toisessa tilanteessa tai johtaisivat aina samaan tulokseen. Logiikassa järkipärisyys toiminnalle löytyy subjektien välisestä kommunikaatiosta, koska innovatiivisuuden ja luovuuden tuloksia on mahdotonta määritellä tarkasti ennen, kuin ne ovat tapahtuneet. Siksi logiikassa on myös hyväksyttävä päätöksenteon tulosten epävarmuus. Tulosten ollessa epävarmoja toiminnan rationaalisuus kääntyy itse päätöksentekoon. Tarkasteltaessa innovatiivisuutta ja luovuutta toiminnan rationaalisuus kääntyy tarkastelemaan niitä mekanismeja, millä tuloksia saadaan aikaan, koska lopputulosta on lähes mahdotonta määritellä ennalta.

Mahdollistamisen logiikassa innovaatiotoiminnan ja luovuuden järkipärisyys eli rationaalisuus sekä toiminnan oikeutus on siis löydettävissä ennemminkin sosiaalisen toiminnan mekanismeista kuin päämääristä; ihmisten välisestä kommunikaatiosta (vrt. esim. Hearn 1985 ja Tuori 1988). Yliopistoissa toisin sanoen on jatkuvasti käytävä kriittistä ja rakentavaa diskurssia toiminnan sisällöstä ja sen tavoitteista, sekä keskityttävä niihin mekanismeihin, miten diskurssia käydään ja siihen kenellä on oikeus käydä tätä diskurssia.

Mahdollistamisen logiikan kautta tarkasteltuna kapea-alainen strateginen suunnittelu ennalta lukkoon lyötyine strategisine tuloksineen on myös kognitiivis-instrumentaalista tavoiterationaa-

lisuutta. Siksi tiukat strategiset toimintamallit eivät edusta mahdollistavaa toimintaa. Mahdollistamisen logiikan kautta tarkasteltuna jatkuva keskustelu toiminnan strategisista tavoitteista ja avoimet strategiat<sup>4</sup> edustavat ainutkertaista rationaalisuutta. Mahdollistamisen logiikassa onkin keskeisempää se kuka saa osallistua sääntelymekanismien (lait, asetukset, strategiat, toimintamallit, kulttuuri, jne.) päätöksentekoon, kuin se mikä on päätöksenteon lopullinen rationaalinen ratkaisu.

### Suhtautuminen oppilaaseen, prosessinäkökulma

Edellä on käyty läpi teoreettisesti ajattelumalleja, miten voimme suhtautua oppimisen ennalta ohjelmointiin. Tässä kappaleessa käydään läpi toiminnallisia mekanismeja siitä, miten voimme vaikuttaa opiskelijan luovuuteen yliopistoissa ja korkeakouluissa. Mekanismit nostetaan esille oppimisprosesseista kahden rakennetun ajattelun logiikan mukaan.

Prosessien sijasta käsitellään aihetta suhtautumisena oppilaaseen. Kiinnitettäessä huomio pelkästään prosesseihin, haemme ajattelullamme jo valmista positivistista mallia opettamiseen ja oppimiseen. Kuitenkin edellä on perustellusti esitetty ajatus siitä, ettei ole olemassa oikeaa tapaa rakentaa prosesseja, vaan on hyväksyttävä epävarmuus. Tällöin emme myöskään voi puhua pelkästään prosesseista, vaan on puhuttava suhtautumisesta prosesseihin.

Ohjaamisen ja mahdollistamisen logiikan mukaan voimme suhtautua oppilaaseen ja oppimisprosesseihin kahdella eri tavalla. 2000-luvun alussa keskeisenä korkeakoulujen strategiana on ollut tehostaa korkeakouluopiskelua. Tämä näkyy mm. Hallituksen

4. Avoimella strategialla tarkoitetaan tässä sitä, että strategiaan on mahdollisuus palata ja muuttaa sen sisältöä erilaisten tilannetekijöiden niin vaatiessa. Avoimuus tarkoittaa myös avoimuutta strategian preferensseistä ja avointa diskurssia kaikkien mahdollisten toimijoiden kanssa.

esityksessä (HE 12/2005) opiskeluaikojen lyhentämisestä eduskunnalle. Esitys pitää sisällään myös tärkeimmät korkeakouluja koskevat strategiset linjanvedot, jotka heijastuvat myös yliopistojen strategiaan. Tämän artikkelin tehtävänä ei kuitenkaan ole se littää tai tutkia esitystä sen tarkemmin, vaan tarkoitus on herättää ajatuksia tämän kaltaisten ohjausmekanismien vaikutuksista innovaatioihin ja luovuuteen.

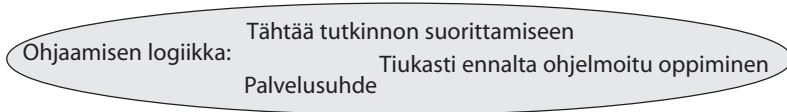
Esille on otettu vain muutamia keskeisiä käsitteitä kuvaamaan suhtautumista oppilaaseen. Lista ei ole kattava, mutta antaa lukijalle käsityksen kausaalisuudesta prosessien kautta suhtautumismallien ja luovuuden sekä innovatiivisuuden välillä. Logiikojen kautta käsitellään oppilaan ja opettajan välistä suhdetta, tiedon siirtämistä ja kasvatuksellista aluetta sekä oppimisprosesseja.

Ohjaaminen ja mahdollistaminen voidaan jakaa lisäksi yhteiskunnan tasolla tapahtuvaksi korkeakoulujen ohjaamiseksi tai mahdollistamiseksi sekä korkeakoulujen sisällä tapahtuvaksi toiminnan ohjaamiseksi tai mahdollistamiseksi. Molemmat tasot vaikuttavat opetusprosesseihin yhtäläisesti. Se, kumpi taso vaikuttaa prosesseihin enemmän, olisi mielenkiintoinen tutkimuskohde. Keskeisenä kysymyksenä voisi olla, miten yliopistojen autonomian aste vaikuttaa toiminnan ohjausmekanismeihin (sääntely, strategiat, kulttuuri), sekä ovatko ne ulkosyntyisiä vai sisäsyntyisiä ilmiöitä.

### *Ohjaamisen logiikka*

Ohjaamisen logiikan positiivisen vapauskäsitteen kautta voimme päätellä oppilaan ja opettajan välisen suhteen olevan palvelusuhde. Tässä logiikassa oppilaille korkeakouluun päästyään on oikeus oppimiseen. Ohjaamisen logiikassa nähdäänkin opetushenkilöstö palvelusuhteessa opiskelijoihin. Verovaroin järjestetyille opetukselle vaaditaan opetusta ja jopa selkeitä ennalta määritel-

tyjä tuloksia. Ennalta määritellyt tulokset kertovat toiminnan oikean suunnan ja korostavat rationaalisuutta kaikissa prosesseissa.



#### **Kuvio 4.** Ohjaava suhtautuminen oppilaaseen

Tulokset näkyvät tutkintojen sisällössä. Yliopistolaitosta vaaditaan antamaan opetusta, jotta yhteiskunta saisi osaavaa ja koulutettua työvoimaa työmarkkinoille (HE 12/2005 kohta 3). Tämä asettaa opetushenkilöstön yhteiskunnan palveluasemaan, jossa toisaalla yhteiskunta vaatii opettajilta nopeaa ja täsmällistä opetusta tarkoituksperiensä ajamiseksi ja toisaalta opiskelijalla on oikeus vaatia opetukselta tiettyjä valmiuksia työelämään.

Edellä mainittu hallituksen esitys sisältää muutoinkin enemmän yhteiskunnan demograafisiin muutoksiin sopeutumista ja rationaalista strategista suunnittelua, kuin yliopistojen ja korkeakoulujen autonomian suojaamista. Hallituksen esityksestä opiskeluaikojen rajoittamiseksi käy selkeästi ilmi korkeakoulujen roolin muuttuminen yhteiskunnallisiksi tuotantoyksiköiksi (Vrt. HE 12/2005). Tässä muutoksessa nousevat keskeisiksi tekijöiksi myös taloudelliset kustannukset ja välittömät tuotokset.

Ohjaamisen logiikka tähtää tutkinnon suorittamiseen. Opetuksen prosessin lopussa nähdään aina selkeästi opiskelijan tutkinto. Kaikki opetukseen ja sen kehittämiseen liittyvä toiminta tukee sitä. Myös opiskelijoilla on korkeakouluun tullessaan jo kuva oman tutkintonsa sisällöstä ja niistä mahdollisuuksista, mitä tutkintotodistuksella voi saada aikaan.

Ohjaamisen logiikassa tämä pehmeä paternalismi johtaa opiskelun entistä tarkempaan ennalta suunnitteluun. Opiskelijan ei tarvitse enää itse määrittellä suurta osaa omista opinnoistaan. Tämä tuo opiskelijalle turvallisuuden tunteen opintojen kulusta.

Asiaa voidaan verrata rationaalisuuteen. Rationaalisuus ennalta määriteltynä järkipäisenä toimintana vapauttaa opiskelijan tietämättömyyden rajoitteista empiirisen tutkimuksen ja tavoiterationaalisen ohjauksen avulla<sup>5</sup>.

Ohjaamisen logiikka saattaa johtaa yhä tiukkeneviin ohjausmekanismeihin. Erilaisia ohjausmekanismeja voimme nähdä syntyneen korkeakoulujemme historian aikana useita ja nykyään vauhti tuntuisi kiihtyvän. Ennen esimerkiksi opinnot oli jaoteltu väljemmin opintokokonaisuuksiksi, kun nyt opinnot on tutkintouudistuksessa<sup>6</sup> jaoteltu yksityiskohtaisesti opintojaksoittain pisteytetyksi järjestelmäksi. Korkeakoulumme näyttäisivät siksi olevan kiristävää ohjausta kohti kehittyviä laitoksia.

Ennalta määritelyä tarkoitusrationaalista toimintaa korostaa myös tuleva henkilökohtainen opintosuunnitelma HOPS, jossa ohjataan ennalta opiskelijan suunniteltua oppimisprosessia.<sup>7</sup> Tämänkin mallin samoin kuin opintojen rajaamisen tarkoituksena on edesauttaa opiskelijoita saavuttamaan tavoitteensa helpommin ja nopeammin.

Ohjaamisen logiikassa nähdään nämä molemmat legitimoituina velvollisuuksina, joita täytyy valvoa omilla orgaaneilla. Orgaaneilla on kuitenkin tapana vahvistaa omaa toimintaansa ja laajentua oman intressinsä ajamina. Ohjaavien orgaanien toiminnan kasvu ja laajentuminen, näkyy byrokratian kasvuna. Toiminnan legitimointi haetaan byrokraattisessa järjestelmässä sääntelyjärjestelmästä ja organisaation ylemmiltä toimijoilta, eikä suoraan toiminnan kohteelta (Ks. esim. Salminen 1995, 69–70). Tämä saattaa aiheuttaa ajan myötä ja toimintojen vakiintumisen kautta esimerkiksi HOPS:n muuttumisen avustavasta roolista toimintaa ohjaavaksi välineeksi.

---

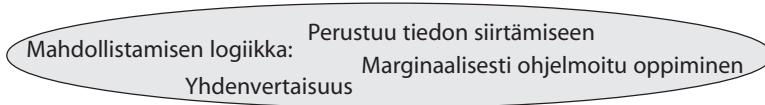
5. Max Weber kirjoittaa tavoiterationaalisen toiminnan emansipatorisesta luonteesta kirjassaan *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. Weber 1980.

6. Tampereen yliopisto 2005, <http://www.uta.fi/opiskelu/tutkinnonuudistus>

7. Ks. HE 12/2005 ja <http://www.uta.fi/opiskelu/tutkinnonuudistus/hops.html>

## *Mahdollistamisen logiikka*

Mahdollistamisen logiikassa suhde oppilaiden ja opetushenkilöstön välillä korkeakoulussa on kollegiaalinen. Opetushenkilöstö ja oppilaat pitävät toisiaan yhdenvertaisina yksilöinä, joilla on erilainen tietopohja. Erilaisuus nähdään tätä kautta myös rikkautena. Jokaisella on mahdollisuus kertoa mielipiteensä asiasta ja kritiikki sekä keskustelu ohjaavat toimintaa. Tämä korostaa kommunikatiivista rationaalisuutta kognitiivis-instrumentaalisen rationaalisuuden sijasta (Ks. lisää esim. Tuori 1988. Vrt. myös Talkkari 2004, 64–65).



### **Kuvio 5.** Mahdollistava suhtautuminen oppilaaseen

Kollegiaalinen suhde voi myös olla ongelmallinen. Oppilasmäärien kasvaminen korkeakouluissa suhteessa opetushenkilöstön määrään on kasvattanut välimatkaa oppilaiden ja opetushenkilöstön välillä. Kun oppimista tukevaan keskusteluun ei ole aikaa, on mahdollista, että opiskelijoista tulee aktiivisten keskustelijoiden sijasta passiivisia kuuntelijoita. Tilanne vaikeutuu vielä entisestään, kun tarkastellaan opiskelijoiden etäisyyttä tutkimukseen. Asiaa pohti myös Tampereen yliopiston ylioppilaskunnan hallituksen puheenjohtaja Ilkka Wennberg yliopiston avajaispuheessaan syksyllä 2005.<sup>8</sup> Samaan ongelmaan viittaa avajaispuheessaan 2005 myös Tampereen yliopiston rehtori Krista Varantola<sup>9</sup>.

8. Wennberg 2005, <http://www.uta.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2005/wennberg0109.html>

9. Varantola 2005, <http://www.uta.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2005/varantola0109.html>



Mahdollistamisen logiikassa opetusprosessi perustuu tiedon siirtämiseen. Toiminnan tavoitteena ei ole tuottaa tutkintoja. Tavoitteena on antaa yliopistossa opiskelijalle valmiudet kriittiseen keskusteluun omalla tieteen alallaan ja sitä kautta mahdollisuus suorittaa tutkinto oppimansa perusteella. Toiminnan päämääränä ei ole enää tutkinnon suorittaminen vaan oppimisprosessi.

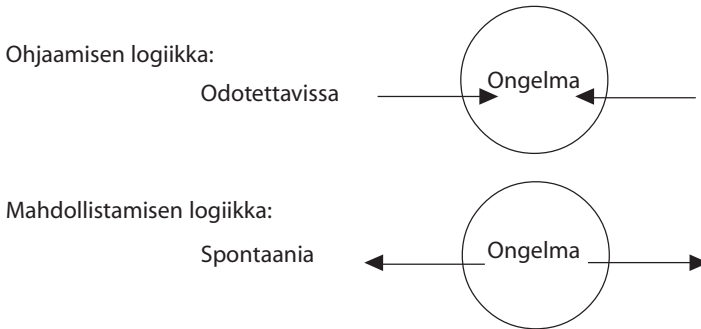
Oppimista ja siihen liittyvää kokonaisprosessia on mahdollista ymmärtää täydellisesti tarkoituksellisen päätöksenteon rajoittuneisuuden vuoksi, siksi sitä ei voida mahdollistamisen logiikassa ohjelmoida tiukasti ennalta (Simon 1979). Mahdollistamisen logiikassa ei oppimisprosesseja ohjelmoida, eikä niitä suojella positiivisin oikeuksin, koska logiikan mukaan positiivisia oikeuksia lisäämällä vähennämme elettyä vapautta. Merkitystä ei ole sillä ohjelmoidaanko opetusta ja oppimisprosessia kannustavasti tai rajoittavasti, molemmat vaihtoehdot vähentävät elettyä negatiivista vapautta.

Mahdollistamisen logiikassa ei ole tarkoitus jättää oppilaita heitteille. Kuten aiemmin kävi jo ilmi, että negatiivista vapautta ei voi olla, jos sitä ei ole jollain tasolla positiivisin vapauksin suojeltu. Tässä tarkoituksessa oppimisprosesseja on ohjelmoitava jonkin verran, jotta oppilaiden vapautuminen tietämättömyyden kahleista on mahdollista.

Tärkeintä mahdollistavassa keskustelussa ei kuitenkaan ole se, miten oppimisprosesseja ohjelmoidaan, vaan tärkeämpää on käydä jatkuvaa keskustelua siitä, missä määrin oppimisprosesseja voidaan ohjelmoida, ettei mahdollistaminen muutu ohjaamiseksi. Tähän ei ole tämän käsityksen mukaan olemassa mitään ennalta määriteltyä tarkkaa lopputuloksen tilaa, vaan asian tilasta on käytävä jatkuvaa keskustelua. Käsitys tukee kommunikatiivisen rationaalisuuden ajatusta subjektien välillä (Vrt. Talkkari 2003, 18).

## Luovuus ja innovaatiot

Edellä on esitetty näkemys kahdesta eri logiikasta, joilla voimme vaikuttaa luovuuden ja innovatiivisuuden kehittymiseen oppimisprosesseissa. Ohjaaminen ja mahdollistaminen peruskäsitteiden ja oppilaaseen suhtautumisen kautta muodostaa kaksi rinnakkaista mallia: Odotettavissa olevan luovuuden ja spontaanin luovuuden. Kuviossa 6 esitetty ongelma ei välttämättä ole arvolutuneesti negatiivinen ongelma voi tässä mielessä olla myös esimerkiksi haluttu tila kehittämistoiminnassa.



**Kuvio 6.** Huomion suuntautuneisuus luovuudessa ja innovaatioissa

### *Ohjaamisen logiikka*

Ohjaamisen logiikassa innovatiivisuus on odotettavissa olevaa, konvergenttia<sup>10</sup>, sisäänpäin kääntynyttä luovuutta, joka keskittyy jo olemassa olevien ongelmien poistamiseen. Tässä mielessä luovuus on ennalta arvattavaa, eikä tuota mitään uutta tietoa ongel-

10. DeBono jakaa luovuuden ulospäin ja sisäänpäin suuntautuneeksi toiminnaksi ja jakaa sen divergenttiin sekä konvergenttiin ajatteluun, Rastor 1984.

man ulkopuolelta, eikä se voi myöskään muodostaa ennalta arvaamattomia uusia ajattelumalleja ongelman ratkaisuun.

Luovuutta ohjelmoitaessa saavutusten tasa-arvon perusteella, on vapaus ongelman ratkaisussa rajoitettua. Luovuus voi jopa jäädä kokonaan pois ongelman ratkaisusta, koska kukaan ei voi poiketa tavoiterationaalisesti ennalta määritellystä tilanteesta ja siksi tässä logiikassa uuden keksiminen koetaan yhteisöllisesti uhkana. On helpompaa turvautua ennakoitaviin tuloksiin, koska ennakkoimattomat tulokset koetaan usein uhkana yhteisölle.

Spontaanittomassa tilanteessa voidaan ratkaista nopeasti olemassa olevia ongelmia, joiden luonne on hyvin yksinkertainen, stabiili ja sitä kautta helposti ennakoitavissa<sup>11</sup>. Rationaalinen ohjelmointi myös positiivisen oikeuden kautta on tällöin mahdollista. Sääntely voidaan rakentaa hyvinkin yksityiskohtaiseksi ja sillä voidaan myös ohjelmoida toiminnot jo ennen kuin itse tapahtumat ovat saaneet alkunsa.

Positiivisen oikeuden tuomat ongelmat kuitenkin nousevat esille, kun positiivisin oikeuksin yritetään ohjelmoida monimuotoisia ja dynaamisia ongelmia. Toisin sanoen, jos ongelma ei ole pysyvä, niin miten sen ratkaisuun johtavat prosessit ja ajattelu voidaan muodostaa pysyviksi? Onko alussa mainittuun positiiviseen oikeuteen perustuva tutkinto, paras mahdollinen tapa ratkaista esimerkiksi monimuotoisia sosiodynaamisia ongelmia? Onko monimuotoisia ongelmia ratkaistaessa keino niiden poistamiseen positiivisten oikeuksien lisääminen? Onko mahdollista, että tämä johtaa hyvinkin spesifiin ja yksityiskohtaiseen sääntelyyn, jossa huomio järjestelmän byrokratisoituaessa kiinnittyy enemmän luovuuteen prosessien suunnittelussa ja toteuttamisessa, kuin itse alkuperäisen kohdeongelman poistamiseen? (Vrt. Thompson 1969).

---

11. Ks. esim. Mason & Mitroff 1981, jotka jaottelevat ongelmia kesyihin ja pahoihin tilanneyhteyden mukaan, ks. myös Minzberg 1979.

## *Mahdollistamisen logiikka*

Mahdollistamisen logiikassa luovuus ja innovaatiot ovat ulospäin suuntautunutta, divergenttiä ja spontaania. Mahdollistamisen logiikassa luovuus ei rajoitu olemassa olevien mahdollisuuksien sisälle, vaan se etsii aina myös uutta. Ulospäin suuntautunut luovuus mahdollistaa logiikassa uuden tiedon löytymisen myös ilmiön tai ongelman ulkopuolelta. Spontaania luovuutta on mahdollista ennakoida tarkkaan, vaan se pystytään toteamaan vasta, kun asiat ovat tapahtuneet. Mahdollistamisen logiikassa luovuus ei rajoitu olemassa olevien mahdollisuuksien sisälle, vaan se etsii aina myös uutta.

Ellety vapaus ja luottamus ovat spontaanin ja divergentin luovuuden perusta. Positiivisin oikeuksin on mahdotonta tarkoituksellisesti säädellä luovuuden ja innovaatioiden lopputulosta, siksi myös tasa-arvon käsitys suuntautuu mahdollisuuksien tasa-arvon turvaamiseen isonomian periaatteiden mukaisesti. Positiivisin oikeuksin on turvattava luovuuden negatiivinen vapaus, toisin sanoen rationaalinen keskitetty suunnittelu on rajoitettava mahdollisimman yksinkertaisin positiivisin oikeuksin.

Positiiviset oikeudet on pidettävä mahdollisimman yksinkertaisina. Positiivisin oikeuksin liiaksi suojattu tutkimus ja tuotekehitys vähentävät yritysten ja yksilöiden halua olla luovia ja innovoivia. Liian tiukat lisenssi- ja patenttisuojat voivat estää, jopa niiden omistajaa olemasta innovatiivinen ja luova.<sup>12</sup>

Rationaalisuus on mahdollistamisen logiikan mukaan luovuudessa ainutkertaista ja sitä on mahdotonta toisintaa. Luovuus on siksi myös ainutkertaista. Mahdollistamisen logiikassa tuloksia on lähes mahdotonta ennakoida suunnittelun keinoin, siksi mahdollistamisessa on myös hyväksyttävä suunnittelun ja pää-

---

12. James Bessen ja Eric Maskin väittävät MIT:n työpaperissa: ”*Sequential Innovation, Patents, and Imiation*”, että patenttisuojat dynaamisilla tuotannon aloilla saattaa jopa vähentää yritysten voittoja. Bessen & Maskin 2000.

töksenteon epävarmuus. Suunnittelu ei mahdollistamisen logiikassa kohdennu tuloksiin vaan se kohdentuu niihin mekanismeihin jotka, joko edesauttavat tai rajoittavat uuden tiedon syntymistä.

Ongelmien ollessa kesyjä, stabiileja ja yksinkertaisia on mahdollistamisen logiikka mahdollisesti liian monimuotoinen ja tehoton tapa toimia. Yksinkertaisten prosessien valvomiseen ei keskustelua tarvita, vaan toiminnot voidaan ennalta ohjelmoida. Perinteisessä prosessiteollisuudessa ei välttämättä mahdollistamisen logiikasta ole sanottavampaa hyötyä. Monimuotoisten sosiodynaamisten ongelmien ratkaisussa taas mahdollistaminen voi tuottaa ennalta arvaamattoman tehokkaita ratkaisuja uuden tiedon avulla. Mahdollistamisen logiikka saattaa olla jopa ainoa mahdollisuus ratkaista ennen kokemattomia pahoja<sup>13</sup> ongelmia.<sup>14</sup>

## Pohdinta

Keskustelua innovatiivisuudesta on laajennettava koskemaan tulojen lisäksi myös innovatiivisuuden ja luovuuden mekanismeja. Olen esittänyt tässä artikkelissa kaksi tapaa suhtautua tai ajatella innovatiivisuutta ja luovuutta korkeakouluissa. Väitän kirjoittamani perusteella, että ei ole merkityksetöntä suunnitella ja tarkastella ennalta ohjaamisen logiikan perusteella, mitä voimme korkeakouluissamme oppia ja innovoida. On järkevää käydä jatkuvaa keskustelua toiminnan päämääristä, sekä mitata tavalla tai toisella toiminnan tuloksia.

Esitän kuitenkin väitteen siitä, että on merkittävämpää tunnistaa luovuuteen ja innovaatioihin perustuvia ajatusmalleja ja toimintamekanismeja. Jos emme tunnista mekanismeja, voimme

13. Ks. lisää kuvauksesta ”paha ongelma” Mason & Mitroff 1981.

14. Ks. lisää Jürgen Habermasin ympäristön tilanneyhteydestä rationaalisuuskäsityksen muotoutumiseen teoksesta: Jürgen Habermasin kommunikaatiivisen toiminnan teoria. Kangas 1998, 20–21.

huomaamattamme sulkea itsemme Weberin kuvailemaan rationalismin rautahäkkiin, jossa olemme oman sääntelyjärjestelmämme orjia. Jos peruskäsitteemme viittaavat pelkästään ohjaavan logiikan suojattuihin positiivisiin oikeuksiin, emme voi mitenkään toimia negatiivisen vapauden mukaisesti. Todellinen vapaus jää tässä tilanteessa vain merkityksettömäksi sanahelinäksi ja korkeakoulumme sekä yliopistomme eivät kauniista julistuksista huolimatta ole autonomisia instituutioita. Voimme toki sitoa kätemme saman logiikan mukaan myös sisäisesti.

Korkeakouluille on laissa säädetty vapaus toimia parhaaksi näkemällään tavalla. Tämä on positiivinen oikeus, joka suojaa korkeakouluja julkiselta vallalta. Toisaalta laki kieltää käytännössä yksityisten yliopistojen laajamittaisen syntyminen mm. kieltämällä lukukausimaksut<sup>15</sup>, jolloin yliopistot ovat käytännössä tavalla tai toisella keskitetyn julkisen hallinnon ohjauksen alaisia esimerkiksi rahoituksen suhteen. Ohjaamista kuvastaa esimerkiksi Hallituksen esitys opiskeluaikojen lyhentämisestä. Muiden muassa nämä positiiviset oikeudet tekevät yliopistoistamme yhä rajoittuneempia suoran suunnitteluohjauksen kautta. Toisaalta on katsottava myös peiliin, koska yliopistot sääntelevät toimintaansa myös sisäisten mekanismiensä avulla, joista yksi on strateginen suunnittelu tai sen puute.

Yhä kasvavan suunnitteluohjauksen myötä yliopistomme ja korkeakoulumme ovat ajautumassa ohjaamisen logiikan mukaisiksi instituutioiksi, joita koskettaa yhtäläinen sääntelyjärjestelmä. Onkin esitettävä kysymys: Onko tämä haluamamme rooli yliopistoille ja korkeakouluille? Onko korkeakoulujemme ja yliopistojemme tehtävä palvella yhteiskuntaa poistamalla sen näkyviä ongelmia? Vai onko yliopistojemme ja korkeakoulujemme tehtävänä mahdollistamisen logiikan kautta tuottaa uutta informaatiota yhteiskunnastamme ja sen ympäröimästä maailmasta ja sitä kautta ennalta ehkäistä tulevia yhteiskunnallisia ongelmia.

---

15. Yliopistolaki 1997/645, 8§.

Moni kohahtaa tässä kohden, mutta väitän, että tässä on keskeisessä asemassa hyväksymisen suhteen luottamus ja epävarmuuden sietokyky. On opittava virheistä ja opittava uskomaan ihmisten spontaaniin luovuuteen.

Onko mahdollista, että yhteiskunnassamme on suunnattu liikaa voimavaroja ohjauksen kautta olemassa olevien ongelmien poistoon, sekä jo olemassa olevien prosessien ylläpitämiseen. Sääntelyllä aikaan saatu ohjaus on maassamme hyvin kattava, tätä kuvastaa esimerkiksi korkeakouluopiskelijoiden matala halukkuus alkaa yrittäjiksi ja luomaan uusia innovaatioita.

Maamme ei ole suljetussa tilassa, vaan toimintaamme vaikuttaa esimerkiksi kansainvälinen kilpailu ja kehitys. Onko järkevää olla mahdollistamatta korkeakoulujen vapaus niinkin monimuotoisessa ja dynaamisessa tilanteessa kuin maailma tällä hetkellä on. Onko mahdollista, että ennalta ohjelmoidut suljetut järjestelmät eivät tämän vuoksi kestä edes omaa kehitystään? Resurssien suuntaaminen sisäänpäin kääntyneeseen luovuuteen on pitkällä tähtäimellä monimuotoisissa sosiodynaamisissa ongelmissa kulluttavaa, ei uutta luovaa toimintaa. Ohjaamisen logiikka ei ehkä siksi ole yhteiskunnan tasolla järkevä tapa suhtautua ”korkeinta tutkimusta ja opetusta” tuottaville ja jakaville instituutioille.

## Lähteet

- Bessen, J. & Maskin, E. 2000. Sequential Innovation, Patents, and Imitation, Working paper 11/99.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 2000. Globalisaatio, Avoin vai suljettu maailma. Helsinki: Art House.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 2004. Hyvinvointivaltio, Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 1995. Luottamuspääoma, Yrittäjyyden kolmas voima. Tampere: Tampere University Press..
- Harvard aikakauskirja 1984. Harvard business review:n suomenkielinen laitos. Helsinki: Rastor.
- Hayek, F. A. 1995. Tie orjuuteen. Tammer-Paino Oy, Tampere, Alkuteos, The Road to Serfdom. The University of Chicago Press, 1944.
- HE 12/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta.
- Hearn, F. 1985. Reason and freedom in sociological thought. Boston: Allen & Unwin.
- Kangas, R. 1987. Jurgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria. Tutkijaliiton julkaisusarja 45. Helsinki.
- L 27.6.1997/645. Yliopistolaki.
- L 21.8.1998/628. Perusopetuslaki.
- Mason, R. O. & Mitroff, I. I. 1981. Challenging Strategic Planning Assumptions, Theory, Cases, and Techniques. New York: Wiley, cop.
- Minzberg, H. 1979. The Structuring of Organizations. Prentice-Hall.
- Salminen, A. 1995. Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Painatuskeskus.
- Simon, H. A. 1979. Päätöksenteko ja hallinto. Espoo: Weilin + Göös.
- Talkkari, A. 2004. Yliopiston sisäinen tulosjohtaminen laitosjohtajien silmin. Teoksessa Kuoppala, K. (toim.) Neljän suomalaisen monialaisen yliopiston hallinnon itsearviointin yhteenvetoraportti: Tampereen yliopisto tänään ja huomenna. Yliopiston sisäisiä kehittämishdotuksia, muistioita ja raportteja 65. Tampereen yliopisto.
- Tampereen yliopisto: Henkilökohtainen opintosuunnitelma, <http://www.uta.fi/opiskelu/tutkinno uudistus/hops.html>, Tampereen yliopisto, 2005.
- Tampereen yliopisto: Tutkinnon uudistus, <http://www.uta.fi/opiskelu/tutkinno uudistus/>, Tampereen yliopisto, 2005.



- Thompson, V. A. 1969. *Bureaucracy and Innovation*. University of Alabama Press.
- Tocqueville, A. de:1957. *Democracy in America*. New York.
- Tuori, K. 1988. *Oikeuden rationaalisuus, Max Weber ja Jurgen Habermas oikeuskehityksen tulkitsijoina*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Varantola, K. 2005. Tampereen yliopiston avajaispuhe 2005. <http://www.uta.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2005/varantola0109.html>. Tampereen yliopisto.
- Weber, M. 1980. *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. Helsinki: WSOY.
- Wennberg, I. 2005. Tampereen yliopiston avajaispuhe 2005, <http://www.uta.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2005/wennberg0109.html>.

## Vallankumous julkishallinnon organisaatiokoneessa?

### Johdanto

Tämän artikkelin ajatuksellisen pääsisältö on, että julkisten organisaatioiden – koskien sekä valtionhallintoa että kuntasektoria – rakenne on muovautumassa uudella tavalla seuraavan vuosikymmenen aikana. Tähän jo käynnistyneeseen organisaatiorakenteiden muutokseen on monia syitä. Ne kumpuavat sekä hallinnon sisältä että sen ulkopuolelta. Organisaatioiden toimintaympäristön muuttuessa julkiset organisaatiot eivät voi olla välinpitämättömiä sen kysymyksen edessä, miten ne organisoivat työnsä ja millaisia toimintatapoja ne kehittävät asiakaslähtöisyyttään ja vaikuttavuuttaan kohentaen. Artikkelin toinen viesti on, että hallinnon rakenteiden kehittäminen ei tulevana vuosina ole hyve, ikään kuin edistyksellisuuden osoittamista ja taantumuksellisuuden vastustamista. Yhden tulkinnan mukaan olemme siirtyneet julkishallinnossa tulosjohtamisen jälkeiseen aikaan (Virtanen & Wennberg 2005).

Prosessijohtaminen tulee joko kokonaan korvaamaan 1990-luvulla hallintokoneistoon juurtuneen uuden julkisjohtamisen ideologian tai ainakin täydentämään sitä ratkaisevalla tavalla. Prosesseja johtamalla voidaan ennakkoluulottomalla tavalla edistää julkishallinnon asiakaslähtöisyyttä ja palvelulaatua. Kun vielä otetaan huomioon, ettei tämä tapahtu tehokkuuden, tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kustannuksella, voidaan

todellakin olettaa, että kyse on vallankumouksellisesta ajattelusta. Artikkelissa pohditaan ensiksi muutoksen kohdetta – sitä, mikä on muuttumassa ja mihin suuntaan. Toiseksi siinä arvioidaan julkishallinnon muutosjohtajuuden taitoja ja prosessilähtöisyyden mukanaan tuomia muutosjohtajuuden vaatimuksia. Kolmanneksi artikkelissa nostetaan esille ajatus organisaatorakenteen muutoksen myötä uuden merkityksen sisältävästä julkishallinnon organisaatioiden tilintekovastuusta. Artikkelin päättyy jälkikirjoitukseen.<sup>1</sup>

Artikkelissa tarkastellaan julkishallinnon organisaatorakenteiden kehitystä. Artikkelin ajallinen näkökulma on kaksiulotteinen – siinä katsotaan toisaalta taaksepäin tähänastista kehitystä ja toisaalta siinä siirretään katse tulevaisuuteen. Tarkastelun aikajänne on yhteensä noin 20 vuotta. Artikkelin tarkasteluteemojen käsitteilytapa on viritetty tarkoituksellisesti melko abstraktille tasolle, joskin sen ajatuksellinen sisältö kuitenkin palautuu käytännön organisaatioelämään suomalaisessa ja osin eurooppalaisessa julkishallinnossa. Artikkelin subjektivistista lähestymistapaa perustellaan seuraavassa luvussa. Julkishallinnolla viitataan tässä artikkelissa periaatteessa kaikentyypisiin julkisiin organisaatioihin, joskin pääpaino tarkastelussa on suomalaisessa valtionhallinnossa ja nimenomaan keskushallinnon organisaatioissa. Tämä ei toivotavasti sulje pois artikkelien ideoiden siirrettävyyttä mainitusta näkökulmasta laajemmalle julkishallintoon.

---

1. Artikkelin perustuu osin professori Risto Harisalon juhlaseminaarissa 12.8. 2005 pidettyyn esitelmään (Virtanen 2005a) ja syksyllä 2005 Valtiokonttorin Kaiku-kehittäjien lehdessä julkaistuun artikkeliin (2005c). Olen kiitollinen saamastani kannustavasta palautteesta, joka on auttanut työstämään prosessijohtamiseen liittyviä teemoja eteenpäin tätä artikkelia ja muita tekstejä (Virtanen & Wennberg 2005; Virtanen 2005b) silmällä pitäen.

## Refleksiivisen tulkinnan mahdollisuus ja subjektivismikritiikin torjuminen

Edellä yksilöity kysymyksenasettelu herättää varmasti kysymyksiä, jopa vastaväitteitä, joten kriittisten mielenilmausten torjumiseksi on syytä avata käsillä olevan artikkelin tieteenteoreettista ja esitystavallista ratkaisua. Tekstin ”ote” on nimittäin jatkossa tarkoituksella viritetty poleemiseksi ja analyysi on luonteeltaan perin henkilökohtaista. Teksti siis poikkeaa siitä, millaiseksi tieteellinen kirjoittaminen tavallisesti mielletään. Vaikka valittu näkökulma saattaa äkkiä ajatellen vaikuttaa mielipidekirjoitukselta, voidaan valittua lähestymistapaa perustella myös tieteenteoreettisesti ve-toamalla muutama vuosi sitten edesmenneeseen ranskalaiseen sosiologin Pierre Bourdieun ajatuksiin.

Bourdieun sosiologiaa tuntevat tietävät, että Bourdieulle tie-teentekeminen oli itsensä peliin panemista. Refleksiivinen yhteis-kuntatiede edellyttää kirjoittajalta rohkeutta. Juuri tämä rohkeus tekee tutkijasta tutkijan – analyysin tekijän on annettava ”vastus-tajilleen” aseet käsiin, mikä käytännössä edellyttää, että tutkija ky-seenalaistaa omat lähtökohtaolettamansa tutkimuskohteeseen liit-tyen, kertoo avoimesta tutkimusmenetelmien mahdollisuudet ja mahdottomuudet, ja tekee lukijoilleen tiettäväksi omat tutkimus-kohteeseen kytkeytyvät anti- ja sympatiansa. Tässä artikkelissa refleksiivinen ote merkitsee omien näkemysten paljastamista sii-tä, millaisessa kehitystilassa julkishallinnon organisaatiot tällä hetkellä ovat. Kyse ei ole naiivista itseään toteuttavasta ennusteesta, joka ei perustu mihinkään muuhun kuin ”julkishallinnon konsultin” potentiaaliseen myyntipuheeseen, vaan tekstissä kitey-tyy 17 vuoden kokemus erityyppisten organisaatioiden kanssa työskentelystä.

Edellä mainitun kaltaisen refleksiivisen tulkinnalla on siis aja-tuksellinen perusta, vaikka se saattaa pinnallisella luennalla kuu-lostaa tökeröltä subjektiiiviselta hymistelyltä. Subjektivismi on siis tässä artikkelissa tietoinen valinta, vaikka tiedossa on tämän tyypp-

piä kirjoituksia koskeva subjektivismikritiikki. Subjektivismista on syytetty kirjoittajia, jos he ovat ”sortuneet” – tämän artikkelin kirjoittajan tapaan – tuottamaan kirjallista aineistoa siitä, joka jossain määrin muistuttaa myös autoetnografiaa. Tällaisissa tapauksissa kirjoittaja on pannut peliin myös itsensä (*auto*, ”itse” latinaksi) ja samalla hän on pyrkinyt tekemään selkoa kulttuurista johon itsekin kuuluu (*etnos*, johon kuuluu kulttuuri erittäin laajassa mielessä, myös uskomukset, tavat ja itse kunkin abstrakti ja konkreettinen ”sijaintipaikka”). Lisäksi hän on selontekonsa yhteydessä tarkastellut (*grafein*) myös omaa tapaansa ja toimia tuossa kulttuurissa tehdä siitä selkoa.

Tiivistäen, kaikki edellä sanottu mielessä pitäen, tässä artikkelissa on kysymys itsetutkistelevasta kirjoittamisesta. Kysymys on pohdinnasta, jossa kirjoittaja siihenastisiin ajatuksiinsa kriittisesti paneutuen eli reflektoiden yrittää voittaa sen mahdollisen dogmaattisuuden, johon hänkin on osaltaan jäänyt sidoksiin. Samalla kirjoittaja pyrkii tekemään tiedostetuksi niitä seikkoja, mukaan lukien niitä valtasuhteita ja rakenteita, jotka pitävät häntä sidoksissa tuohon dogmaattisuuteen. Kysymys ei kuitenkaan ole analyysistä, jossa kirjoittaja paneutuisi oman henkilökohtaisen elämänsä ongelmiin etsien tapoja suojautua niiltä ja selvitä niistä. Sen sijaan tässä artikkelissa on kysymys Bourdieun sosiologian virittämästä sosiaalisesta autoanalyysistä eli ”auto-sosioanalyysistä” (Bourdieu 2004a ja 2004b). Tällaisessa tekstityypissä kirjoittaja pyrkii vapauttamaan paitsi itseään, myös avaamalla teitä vapautumiseen myös muille, sillä dogmaattisuus sekä sosiaaliset ja poliittiset valtasuhteet ja rakenteet tukahduttavat myös muita kuin meitä itseämme.

## McDonaldisoituva hallinto?

Julkisessa hallinnossa tapahtuva kehittämistyö ei ole enää hyve, vaan välttämättömyys. Tämä muutos on tavallaan deterministi-

nen – ennakoitavissa oleva ja tiettyä kaavaa noudattava. Pakon sanelijoita ovat kasvavat asiakasvaatimukset, niukkenevat resurssit ja – asia, josta ei ole kovin paljoa hallinnon sisällä puhuttu – hallinto-organisaatioiden sisäinen erottautumiskamppailu. Kriittinen kysymys on, missä määrin hallintotieteellinen tutkimus on aidosti onnistunut tavoittamaan nämä ajankohtaiset kehityshaasteet ja tarjoamaan ”tutkimusavusteista” vetoapua hallinnon kehittämispöytäseläille.

Suomalaisen hallinnon kehittämisen historia on näihin päiviin asti ollut laajenevaa kehittämistä. Kehittämisellä ja uuden viraston tai organisaation perustamisella on usein tarkoitettu samaa asiaa. Hallinnon rakenteisiin ei ole toistaiseksi juurikaan puututtu, mikä on ollut omiaan pitämään yllä osittaista myyttiä byrokratisesta ja esoteerisesta hallinnosta Moolokin kitana. Kuvaa on, ettei pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan kuuluvassa julkishallinnon tuottavuusohjelmassa ole juurikaan keskitytty merkittäviin rakenteellisiin uudistuksiin. Erilaisten palvelukeskusten perustaminen edustaa tietysti rakenteellisia uudistuksia, mutta muutoin tuottavuustoimenpiteet ovat redusoituneet toimenpiteiksi jättää täyttämättä avoimeksi jääviä virkoja. Toistaiseksi hallintotieteellinen tutkimus on tarjonnut hyvin vähän välineitä käynnissä olevan muutoksen ja vallalla olevan tuottavuuslähtöisen hallinnon kehittämispäädöksen ymmärtämiseen.

Tuottavuuslähtöisen kehittämismallin taustaa voidaan paikantaa tietysti monesta suunnasta. Yksi mahdollinen tulkintatapa on yrittää ymmärtää sen lähtökohtia Georg Ritzerin käyttämällä käsitteillä. Ritzerin mukaan maailmasta tulee pienempi, kulutuksen merkitys inhimillisen toiminnan kokonaisuudessa kasvaa, globalisaatio valtaa alaa, globaalit yritys- ja palvelukonseptit jäsentävät jatkossa tuotannollisen toiminnan logiikkaa, palvelukulttuurit muuttuvat, palvelujen tuottamisen tavat muuttuvat ja mikä kokonaisvaltaisinta – käynnissä oleva muutos lyö läpi maailmalla ja kaikilla yhteiskunnan sektoreilla, mikäli Ritzer on oikeassa. Ritzerin teesi on pysynyt samansuuntaisena kuluneen viiden-

toista vuoden aikana – tässä yhteydessä voidaan viitata vaikkapa hänen teoksiinsa *The McDonaldization of Society. An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life* (Ritzer 1996), *Enchanting the Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption* (Ritzer 2000), *The Globalization of Nothing* (Ritzer 2004) ja *The McDonaldization Thesis. Explorations and Extensions* (Ritzer 1999) – ja hänen ajatuksensa on herännyt paitsi paljon huomiota yhteiskuntatutkijoiden ja politiikan toimijoiden piirissä, myös paljon vastaväitteitä.

Ritzerin tuotannon ja ajatusten poleemisuudesta huolimatta tarjoavat hänen ajatuksensa yhden mahdollisen viitekehyksen pohtiessamme julkishallinnon tulevaisuutta. McDonaldisoituminen ilmenee neljänä ulottuvuutena – tehokkuutena, laskettavuutena, ennakoitavuutena ja kontrollointina. Miten nämä neljä ulottuvuutta jäsentävät yhteiskuntaa, jos uskomme Ritzerin olevan oikeassa?

Yhteiskunnan organisaatioiden *tehokkuus* merkitsee sitä, että asioita hoidetaan mahdollisimman pienellä vaivalla ottaen huomioon toimintaan uhratut resurssit. Palveluissa keskeistä on nopeus ja läpimenoaikojen minimoiminen. Tämä on käytännössä mahdollista kun työprosesseja tarkastellaan kriittisesti, ne määritellään piiruntarkasti ja kaikki mahdolliset prosesseihin kuulumaan rönsyily karsitaan pois. Tuloksena on, että organisaatiokone tuottaa standardinmukaisia yksinkertaisia tuotteita äärimmillen viritettyjen työprosessien avulla.

Yhteiskunnan *laskettavuus* merkitsee sitä, että palvelutuotannossa ja inhimillisessä toiminnassa ilmiöiden ja asioiden määrä korvaa laadun. Suurempi on parempaa McDonaldisoituneessa palveluyhteiskunnassa. Laskettavuus merkitsee työntekemisen kannalta sitä, että ihmiset painottavat työssään määrällisiä, ei niinkään laadullisia näkökohtia. Kun laatu ei ratkaise, työnteemisessä ollaan kiinnostuneita ensisijaisesti siitä, miten nopeasti tehtävät saadaan suoritettua. Asiakkaan kannalta tilanne voi olla se, että heillä on kuvitelma ”paljon ostamisesta” ja sen saamisesta

”vähän maksamalla”. Kaikki ei ole siis miten asiat ovat, vaan miltä asiat saadaan näyttämään.

McDonaldisoitunut yhteiskunta perustuu *ennustettavuuteen*. Palvelujen on oltava standardinmukaisia kaikkialla missä palveluja on saatavilla. Työntekijöiden näkökulmasta ennustettavuus merkitsee sitä, että heidän käytöksensä on ennustettavaa, sääntöjen ja ohjeiden mukaista. Työnantajan näkökulmasta työntekijöiden ennustettava käyttäytyminen on tietysti kunnan arvoinen asia. Ikäviä yllätyksiä ei tule. Kaikki toimii kuin ”rasvattu”. Pahimmasa tapauksessa asiakkaiden ja työntekijöiden välinen vuorovaikutus perustuu ennalta opettuihin manereihin. Vuorovaikutustilanteessa kevennykseksi tarkoitetut vitsit ja huulenheittokin saatavat olla työntekijöille opettuja vuorosanoja.

McDonaldisoituneen yhteiskunnan *kontrollointi* on näkyvää ja näkymätöntä. Monikansallisessa hampurilaisravintolassa kontrollointi tapahtuu rajattujen valintamahdollisuuksien avulla, epä-mukavien ravintolatilojen (”osta ja syö nopeasti”) muodossa ja erilaisten teknisten apuvälineiden (valvontakamerat, standardinmukaiset ruoanlaittokoneet) kautta. Myös työntekijöitä kontrolloidaan, monin eri tavoin. Joustamattomat työvuorolistat, spesifit tulostavoitteet, jäykät hierarkkiset päätöksentekojärjestelmät ja konservatiivinen ja autoritäärinen työyhteisökulttuuri estävät tehokkaasti luovuutta ja asioiden toisin tekemistä.

Ritzerin maalaama kuvan lohduttomasta, tehokkuuden maksimointiin tähtäävästä yhteiskunnasta. Yhteiskuntakriitikot saattavat kysyä, tuottaako tällainen yhteiskunta onnellisuutta? Ehkä, ehkä ei. Voimme kysyä, miltä tällainen tehokkuutta optimoiva yhteiskunta näyttäisi julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen näkökulmasta katsottuna? Miten käy asiakaslähtöisen ajattelun? Unohtuuko vaikuttavuuskeskeinen ajattelu?

McDonaldisoitunut julkinen hallinto tuottaa standardinmukaisia palveluita ja mielellään itsepalveluperiaatetta hyväksi käyttäen. Palvelutuotanto perustuu äärimmilleen vietyyn rationalisointiin, jossa palvelutuotannon vaiheet ovat tarkasti määriteltyjä



ja jonka tuotantorakenteet ovat byrokraattisesti tarkoin kontrolloituja. Palvelujen käyttäjä redusoituu tällaisessa mallissa tahdotomaksi palveluhyödykkeiden käyttäjäksi, jonka tahtoa tavallaan kuullaan (mitä palveluja tuotetaan), mutta jolle varataan palveluprosessissa melko tahdoton rooli.

McDonaldisoitunut julkinen hallinto on arviointitoiminnan kannalta kohtalaisen ”helppo” tapaus. McDonaldisoituneessa hallinnossa arvioinnin tehtäväksi jää tehokkuuden todentaminen määrälliseen tiedonkeruustrategiaan perustuen. Arviointia ei suunnata yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suuntaan, koska arviointitiedon hyödyntäjiä kiinnostaa prosessien maksimoiminen tuotantotaloudellisesta näkökulmasta.

Kriittinen johtopäätös on: McDonaldisoituva julkishallinto pystyy nostamaan tuottavuutta, mutta palvelujen käyttäjien tyytyväisyyden, henkilöstön työviihtyvyyden ja organisaatioiden vaikuttavuusnäkökulman häviämisen kustannuksella.

## Julkishallinto bourdieulaisena kenttänä ja prosessiajattelun lupaus

Julkishallinnon kokonaisuus – valtionhallinnon organisaatiot ja kuntakenttä – on tällä hetkellä bourdieulaisen toiminnan näyttämö, jossa toteutetaan poliittisen päätöksentekokoneiston päätöksiä ja kamppaillaan erilaisista pääomamuodoista. Julkishallinnon organisaatioiden habitus, imago ja arvostus erottelevat ratkaisevasti eri organisaatioita toisistaan. Näiden pääomatyyppien mittareita virastotasolla ovat kaikessa raadollisuudessaan vaikakapa niiden houkuttelevuus työnantajana sekä se, miten hyvä niiden asiakastytyväisyys on. Tätä kokonaiskuvaa on dokumentoitu esimerkiksi hiljattain julkaistussa valtion henkilöstöpolitiikan arvioinnissa (Virtanen ym. 2005). Kokonaan oman mausteensa tähän virastojen ”erottautumispeliin” tuo alati kasvava vaatimus hallinnon läpinäkyvyydestä. Hiljattain valmistuneen valtion hen-

kilöstöpolitiikkaa koskevan arvioinnin yhteydessä havaittiin, että tilivirastojen välillä on jo nyt valtavia eroja niiden työnantajajaimagon osalta (mt.).

Nykytilasta voidaan esittää kokonaisarviona, että elämme parhaillaan aikaa, jossa todella mitataan 1990-luvun puolivälissä muodollisesti ”käyttöön otetun” uuden julkisjohtamisen arvo. Vasta tässä vaiheessa voidaan todella nähdä, onnistuuko se pyyhkimään hallintokoneiston rattailta 1900-luvun aikana sinne ker-tyneet byrokratian painolastit ja huonon johtamisen.

On tähdellistä tietysti kysyä, mikä muuttuu ja miten, koska muuten muutoksesta puhuminen jää hokeman tasolle. Edelleen voidaan kysyä, onko kyse todella kehityksestä, ja jos on niin ke-nen mielestä, ja jos ei ole, niin mistä sitten on kysymys? Näihin kysymyksiin voidaan antaa yksiselitteinen vastaus: julkishallinnon organisaatiorakenteet tulevat muuttumaan ja muutos on luon-teeltaan radikaali siinä mielessä, että kyse ei ole pelkästään hieno-säädöstä, vaan isoista rakenteellisista, koko organisaation toimin-taa koskevista uudelleen järjestelyistä. Vaikka näihin kysymyksiin vastaaminen on hyvin hankalaa, olisi houkuttelevaa uskoa, että kyse on todella kehityksestä, suunnasta kohti parempaa, asiakas-lähtoisempää, toiminnaltaan tehokkaampaa ja aikaansaannok-siltaan vaikuttavampaa julkishallintoa. Tähänastiset kokemukset prosessien kehittämisestä ovat eri puolilla julkista hallintoa olleet voittopuolisesti myönteisiä (Virtanen & Wennberg 2005).

Edellä sanotun perusteella voi siis päätellä, miksi hallinnon rakenteiden kehittäminen on ajankohtaista? Valtionhallinnon ajankohtaisten tuottavuusohjelmien ja -hankkeiden ongelmana on ollut tietty sisällöllinen ontous ja kehittämistoimenpiteiden kohdentaminen henkilöstökulujen karsimiseen, mihin jo edellä viitattiin. Vaikuttaisi siltä, että julkishallinnon tuottavuutta voi-daan merkittävästi kohentaa ainoastaan mikäli organisaatiora-kenteisiin puututaan. Tästäkin näkökulmasta organisaatioraken-teiden pohdinta on ajankohtaista.

Viisaus onkin siinä, että rakenteellinen kehittäminen on ymmärrettävä laajana kysymyksenä. Se ei ole pelkästään hallinnon tasojen tehtäväjakojen pohdintaa, vaan nimenomaan hallinto-organisaatioiden ”sisään menemistä”. Tässä on prosessiajattelun keskeinen lähtökohta: kyse on hallinto-organisaatioiden toimintatapojen kriittisestä uudelleentarkastelusta, jossa tunnistetaan, nimetään ja määritellään organisaatioiden ydinprosessit eli keskeiset toimintasarjat.

Prosessijohtamiseen siirtyminen on strateginen valinta. Se merkitsee viime kädessä valintaa erilaisten vaihtoehtojen välillä. Prosessilähtöisyys merkitsee asteittaista luopumista linjaorganisaatioista. Tilalle tulevat erilaiset matriisorganisaatiomallit ja jopa puhtaaksiviljellyt prosessiorganisaatiot. Muutoksen mittakaava on valtava kun muistamme, miten jäykkiä julkishallinnon rakenteet ovat Suomessa perinteisesti olleet.

Valtionhallinnon organisaatioiden kehittyminen tapahtuu monien tekijöiden summana. Omien tutkimushankkeidemme perusteella näyttää siltä, että positiiviset vaikutukset työolojen kehittämiseen voivat tavallaan syntyä ”itsestään” sitä kautta, että henkilöstö osallistuu erilaisiin hankkeisiin ja koulutuksiin ja välittää saamaansa tietoa omassa organisaatiossaan. Tuloksena syntyy positiivisia vaikutuksia organisaation ilmapiirissä. Toinen tapa saada aikaan muutoksia liittyy varsinaisten kehittämisprojektien toteutukseen – näissä tapauksissa saadaan parhaimmillaan aikaan muutoksia organisaation toimintatavoissa. Oleellista on kuitenkin huomata, että muutoksen tekemisen interventologiikka perustuu malliin, jossa yksilöillä on suuri merkitys ja yksilötason oivalluksilla on muutoksia liikkeelle sysävä voima. Yksilötason muutokset heijastuvat sitten työyhteisötasolle ja sitä kautta koko organisaatioon. (Oosi ym. 2005.)

Vanha tunnettu organisaatioteoreettinen asia on, ettei hyvä strategia takaa onnistumista. Muutosstrategian menestyksellinen toteuttaminen edellyttää nimittäin tarkoituksenmukaista toimeenpanosuunnitelmaa. Useiden tutkimusten mukaan menes-

tyksellinen strategia kompastuu usein huonoon toteutussuunnitteluun (esim. Mankins & Steele 2005) ja vääranäntyyppisen ”muutostiimin” valintaan (esim. Fischer & Boynton 2005). Mainittujen tutkimusten perusteella näyttää siltä, että muutosstrategioiden toteutus tulee suunnitella hyvin, toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ja toteutuksessa tulee hyödyntää organisaatioiden kyvykkäimpiä, virtuoosimaisia muutosagentteja.

Entä millainen muutosjohtamisen tilanne sitten on julkishallinnon nykyisessä virastokentässä? Liioittelematta voidaan kai sanoa, että nykyinen organisaatioelämä näyttäisi ainakin osittain olevan menossa kohti pysyvää kriisiä. Kriisin virstanpylväitä ovat ulkoa kopioidut muutosmallit, yksityisen sektorin johtamisoppien kritiikitön ihailu, kirjallisuudesta opittujen muutosteorioiden soveltamisvaikeudet, ulkopuolisten konsulttien tapa tulkita (tai suoranainen ymmärtämättömyys) muutosprosessia läpi käyvä virastoa ja niin edelleen. Nykyiset muutosjohtamismallit perustuvat pääsääntöisesti formaaliin logiikkaan, joka merkitsee pahimmillaan suoraviivaista, lineaarista kehittämistoiminnan ideaalia. Tästä seuraa, että kehittämistyön malli kopioidaan muista organisaatioista vailla kytkentää oman viraston kehittämistarpeisiin.

On tietysti helppo sortua liikkeenjohdon menetelmiä koskevaan taivastaviistävään intellektualisointiin, kehittämistekniikoiden hiontaan juuttumisesta puhumattakaan. On kuitenkin tarpeen sanoa ääneen esimerkiksi Balanced Scorecard -perusteisten toiminnanohjausjärjestelmien rajoitteet, jotka ovat ilmeisiä ja joista loppujen lopuksi niin vähän puhutaan. Julkishallinnon työyhteisöissä tarvitaan uusia kehittämismenetelmiä.

Lähivuosina monissa organisaatioissa luovutaan nykyisistä tuloskorttijärjestelmistä, koska niiden hyödyistä ei päästä selvyteen tai yksimielisyyteen. Sen sijaan tulee vahvistumaan organisaatioiden kriittinen, tulevaisuuteen suuntautuva toimintaympäristöanalyysi, sen perusteella johdetut dynaamiset strategiaprosessit ja tämän perusteella seuraavat ennakkoluulottomat organisaatio-

tioden arkkitehtuuria kokonaisvaltaisesti muuttavat uudistukset. Tuloksena on siirtyminen prosessien mukaiseen organisointiin.

## Muutoksen mittaaminen ja muutoksen jälkeinen elämä

Prosessilähtöisyys perustuu vuosisatojen taakse juurensa juontavaan kausaliteettiajatukseseen jonka nykyisin ymmärrettävään muotoon puki 1700-luvun lopulla David Hume. Ensinnäkin tulee oivaltaa se, miten kukin organisaatio edistää julkista politiikkaa ja erityisesti miltä osin. Kun näitä kysymyksiä aidosti pohditaan, joudutaan erittelemään oman toiminnan vaikutuksia ja niiden mittaamista. Työn mieltäminen prosesseina, loogisesti etenevinä toiminnan sarjoina asiakkaista asiakkaille tuotettavaan lisäarvoon merkitsee tässä mielessä uutta ajattelua.

Humen kausaliteettiajatus johtaa kuitenkin monenlaisiin ongelmiin, joista hän itsekkin oli tietoinen. Kausaalinen päättely ei ole niin yksioikoista, kuten edellä esitetyn perusteella voisi luulla. Yhteiskunta on hyvin kompleksinen ja vaikutusten paikantaminen ei välttämättä ole helppoa. Hume on hyvä viitehahmo prosessikehittäjille myös toisesta syystä. Häntä on nimittäin pidetty äärimmäisyyksiin asti menneenä skeptikkona. Skeptisyyttä tarvitaan nimenomaan siinä vaiheessa kun puretaan ennakkoluulottomasti vanhoja organisaatorakenteita. Lähivuosina virastokentässä tapahtuva myllerrys ei tietenkään jää viimeiseksi. Prosessilähtöisyyttä seuraa jokin muu kehittämisparadigma. Tästä huolimatta kehittäjillä riittää pohtimista ja pääänvaivaa. Näistä muutamia on listattu seuraavassa.

Ensinnäkin, hallinnon pitää pystyä elämään politiikan kanssa. Hallinnon tehtävänä on toteuttaa vallalla olevaa yhteiskuntapolitiikkaa. Hallinto ei siis voi olla omalakinen byrokratiakoneisto. Hallinto on kulloisenkin politiikan toimeenpanon väylä, mutta se tarvitsee suunnannäyttäjiä ja hallinnon kehittäjien pitää pystyä perustelevaan kantansa poliittisille päätöksentekijöille. Hal-

linnon kehittämisen suuren linjan kirkastamisen tulisi olla jonkun tehtävänä tai vähintäänkin mietinnän kohteena. Nyt tuntuu vähän siltä, että hallinnon kehittämisen ”suuret kertomukset” ovat kuolleet ja tilalle on tullut sirpaleinen kehittämisfilosofia, jossa pahimmassa tapauksessa uudistuksiksi aiotut toimenpiteet merkitsevät taantumusta tai ovat ristiriidassa muiden kehittämistoimenpiteiden kanssa. Rehellisesti sanoen on vaikea päätellä, kenellä on nykyään vastuu hallinnon kehittämisestä valtioneuvoston tasolla.

Toiseksi, henkilöstöpolitiikka nousee isoksi kysymykseksi lähivuosina, monestakin syystä. Ikäkysymys on iso haaste hallinnossa, tarvitaan niin sanottu säädyllistä eläköitymisen politiikkaa (eli pohdintaa siitä, miten eläkeikää lähestyviin työntekijöihin suhtaudutaan ja mitä heiltä odotetaan). Lisäksi seuraavien vuosien aikana näkevät päivänvalon aidosti monikulttuuriset työyhteisöt, joissa työskentelee erilaisista kulttuuritaustoista tulevia ihmisiä. Työyhteisöjen kulttuuridiversiteetti saa siinä vaiheessa konkreettisen sisällön kun se vielä nykyisin on pelkkä vaikeasti lausuttava sana.

Kolmanneksi, hallinnossa tarvitaan analyttisesti ajattelevia muutosagentteja, joilla on muutosjohtajuustaitoja. Muutosjohtajien löytäminen on kiperä kysymys – tällaisiksi asiantuntijoiksi ei opita pelkästään kirjoja lukemalla ja johtamiskursseja käymällä, vaan kokemuksen, suhteuttamisen ja syvällisen asiantuntijuuden vahvistamisen kautta. Tällainen osaamis-pääoma on tulevaisuuden hallintokoneistossa yksi halutuin pääomalaji.

### Jälkikirjoitus: ”Zuluorganisaatiosta” moderniksi julkiseksi organisaatioksi?

Maailmankuulu johtamisteorian kehittäjä Manfred F.R. Kets de Vries (2004) on hiljattain julkaissut syvällisen analyysin 1800-luvun Zulukuninkaasta, Shaka Zulusta. *Lessons on Leadership by Ter-*

*ror* erittelee systemaattisesti Shakan kehitystä heitteille jätetystä lapsesta brutaaliksi soturikuninkaaksi, jolle ihmishenki ei ollut minkään arvoinen. Arvioiden mukaan Shaka tapatti 20 vuoden aikana yli kaksi miljoonaa ihmistä – määrä, joka hakee vertaistaan jopa nykyaikana joukkotuhoaseiden aikakaudella. Kets de Vriesin kirja nostaa esille piinaavia kysymyksiä.

Ensinnäkin voimme vaan pohtia sitä, miten häviävän pieni ero on patologisen ja edistyksellisen johtajan välillä. Shakalla oli visio, jota hän toteutti keinoja kaihtamatta (Zulumaan yhdistäminen yhdeksi kuningaskunnaksi). Oleellista on huomata – minä julkishallinnon johtajat toivottavasti panevat merkille kyseistä kirjaa lukiessaan – että edistyksellinen organisaatio ei katso taaksepäin (kuten Zulu-yhteiskunnassa oli tapana), vaan nimenomaan eteenpäin. Moderni julkinen organisaatio toimii tulevaisuuspanotteisesti. Kyse ei ole tulevaisuuteen sopeutumisesta, vaan tietysää mielessä tulevaisuuden tekemisestä. Tässä on yksi elementti julkisten organisaatioiden yhteiskuntavastuun laaja-alaiseen ymmärtämiseen (tästä enemmän Virtanen 2005b).

Toisaalta nousee esille ajatus, voisiko huonoista ja brutaaleista esimerkeistä oppia? Ja jos voi, miten se voisi tapahtua? Nykyään hallinnossakin eletään pitkälti ”hyvien käytäntöjen” levittämisen huumassa, joten voidaan ajatella kehittämisen olevan pelkästään positiivisen informaatio-ohjauksen varassa. Joskus tuntuu, että myös huonoista esimerkeistä oppiminen ja huonojen esimerkkien osoittaminen voisi olla paikallaan. Esimerkiksi Euroopan unionin avoimen koordinaation menetelmää koskevissa käsitteellisissä analyyseissä (esim. Radaelli 2003) tuodaan esille huonojen esimerkkien karsiminen virheitä osoitellen – brittiläiset käyttävät tästä periaatteesta nimikettä ”Name and Shame” ja tavoittavat tällä jotain oleellista. Oletus on, että tämän tyyppisellä ”esimerkiohjauksella” saataisiin kehitystyöhön uutta dynamiikkaa – ja vauhtia.

Dysfunktionaalinen oppiminen Shakan kaltaisista ristiriitaisista historiallisista hahmoista voi olla palkitsevaa siinä mielessä, että tällainen analyysi pakottaa pohtimaan, miten – tässä tapauksessa julkishallinnon organisaatioiden – johtajien ei tule tehdä. Hyvää johtajuutta näyttää edelleen olevan se, että johto luo organisaatiolle selkeän ja koherentin vision, kannustaa strategiseen innovointiin, hahmottaa organisaationsa kilpailun näkökulmasta (bourdieulaisittain toimijana organisaatioiden kentällä pääomia kasaamassa), toimii päättäväisesti, jakaa valtaa ja vastuuta, vahvistaa sisäistä yrittäjyyttä, rohkaisee onnistujia, näyttää hyvää esimerkkiä, vaatii tilintekovastuuta, palkitsee työntekijöitään oikeudenmukaisesti, kannustaa muutokseen ja luo luottamuksen ilmapiiiriä.



## Kirjallisuus

- Bourdieu, P. 2004(a) *Esquisse pour une auto-analyse*. Paris, Éd. Raisons d'Agir.
- Bourdieu, P. 2004(b). *Science of Science and Reflexivity*. Cambridge: Polity Press.
- Fischer, B., Boynton, A. 2005. *Virtuoso Teams*. *Harvard Business Review*, July-August 2005, s. 116-123.
- Kets de Vries, M.F.R. 2004. *Lessons on Leadership by Terror. Finding Shaka Zulu in the Attic*. Northampton: Edward Elgar.
- Mankins, M.C., Steele, R. 2005. *Turning Great Strategy into Great Performance*. *Harvard Business Review*, July-August 2005, s. 64-72.
- Oosi, O., Virtanen, P., Tonttila, J. 2005. Työ tekijäänsä kiittää. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2005:10. Helsinki.
- Radaelli, C.M. 2003. *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union*. Stockholm: SIEPS.
- Ritzer, G. 2000. *Enchanting the Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption*. Thousand Oaks ym.: Pine Forge Press.
- Ritzer, G. 2004. *The Globalization of Nothing*. Thousand Oaks ym.: Sage.
- Ritzer, G. 1996. *The McDonaldization of Society. An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life*. Thousand Oaks ym.: Pine Forge Press.
- Ritzer, G. 1999. *The McDonaldization Thesis. Explorations and Extensions*. London ym.: Sage.
- Virtanen, P. 2005a. *Julkishallinnon organisaatiokoneen tuleva vallankumous*. Tampereen yliopistossa professori Risto Harisalonen 60-vuotisjuhlaseminaarissa 12.8.2005 pidetty esitelmä.
- Virtanen, P. 2005b. *Julkisten organisaatioiden yhteiskuntavastuu? Julkaisematon artikkeli*. Ilmestyy suomen- tai englanninkielisenä vuonna 2006/2007.
- Virtanen, P. 2005c. *Tarina julkishallinnon rakenteiden tulevasta muutoksesta*. Valtiokonttorin Kaiku-kehittäjä -lehti 3/2005.
- Virtanen, P., Wennberg, M. 2005. *Julkishallinnon prosessijohtaminen*. Helsinki: Edita.
- Virtanen, P., Wennberg, M., Rantanen, J., Juuti, P. 2005. *Yhteisen henkilöstöpolitiikan haaste*. Valtion henkilöstöpolitiikan arviointi. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 2005:4. Helsinki.

## Reformia, rakenteita, retoriikkaa

### Johdanto

Reformi, rakenteet ja retoriikka ovat kuntatutkimuksessa kiehtova yhdistelmä. Reformi eli tietoinen, suunniteltu uudistus liitetään usein organisaatorakenteisiin ja toimintaan. Kunnassa reformi koskettaa aina inhimillisiä voimavaroja ja sosiaalista vuorovaikutusta. Retoriikkaa argumentointimielessä käytetään erityisesti silloin kun reformia perustellaan tai sitä vastustetaan. Reformit ja erilaiset muutokset liittyvät toisiinsa ja muodostavat laajempia muutosten ketjuja. Esimerkiksi kuntaorganisaatioiden toimintarakenteiden uudistaminen on seurausta muun muassa toimintaympäristön, talouden ja palvelutarpeiden muutoksista. Kunnan toimintarakenteiden uudistamisesta heijastuu muutosvaatimuksia osaamistarpeisiin, ihmisten välisiin suhteisiin, toimintaverkostoihin, johtamiseen sekä demokratiaa turvaaviin mekanismeihin. Reformi tuo muutoksia vallan lähteisiin ja reformin toteuttaminen edellyttää valtaa.

Tarkastelen tässä artikkelissa kunnan toiminnan reformeja ja niiden perusteluja retoriikan argumentaatio-merkityksessä. Toimintapoliittisten ohjelmien argumentointi muodostaa laajan ja mielenkiintoisen tutkimusalueen, jossa yhdistetään yhä enemmän kielitieteen ja semiotiikan tutkimusta ja esimerkiksi yhteiskuntatieteitä (Kajaste 1996 ja Palonen & Summa 1996, 10-11). Käytän esimerkkinä kahta noin kymmenen vuoden välein toteutettua hanketta; vuosien 1989-96 vapaakuntakokeilua ja Kunnal-

lisen työmarkkinalaitoksen vuonna 2000 kunnille ja kuntayhtymille antamaa suositusta kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnista. Näille molemmille on ollut tyypillistä vapaaehtoisuus ja kunnan oma aktiivisuus. Molemmat ovat myös osa laajempaa julkisen hallinnon uudistusta ja ne ovat osaltaan edistäneet muita, näkyviä tai piiloisia valtamekanismeja. Käsittelen kumpaakin reformia niiden yhden keskeisimmän tekstin kautta; käytän vapaakuntakokeilulakia (718/1988) sekä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen antamaa tuloksellisuusarviointia koskevaa suosituskirjettä (Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 15/2000).

Vapaakuntakokeilu oli kokeilunimestään huolimatta kunta- ja osin myös valtionhallinnon toiminnan ja rakenteiden pysyvään uudistamiseen pyrkivä, lainsäädännöllä ohjattu kunta-alan uudistushanke vuosina 1989-1996. Se oli osa laajempaa kuntien ja valtion suhdetta uudistavaa, sisäasiainministeriön ohjaamaa itsehallintoprojektia<sup>1</sup>. Vapaakuntakokeilua on kuvattu laaja-alaisimmaksi ja myös laajapohjaisemmaksi kunnallishallinnon uudistushankkeeksi, mitä maassamme on käynnistetty<sup>2</sup> (Haveri 2000, 44).

Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarviointisuositus on esimerkki suositustyyppisestä informaatio-ohjauksesta, jossa ohjaustaho ei ole yksin poliittinen vaan kyse on myös ministeriöta-son policy -ohjelmaan liittyvistä kunta-alan korporatistisista ohjausmekanismeista. Arviointisuosituksen käyttöönotto ja legitimitettiin perustuvat kunta-alan työmarkkinaosapuolten yhteisiin suosituksiin kuntapalveluiden tuloksellisuuden arvioinnista sekä

1. Osallistuin professori Risto Harisalon Kuopion yliopistossa 1990-luvun alussa johtamaan ”Julkiset peruspalvelut vapaakuntakokeilussa” -tutkimusprojektiin, vastuualueenani sosiaalipalvelut. Projekti oli osa Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektia. Sitä rahoittivat sisäasiainministeriön ohella sosiaali- ja terveysministeriö, kouluhallitus, Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto sekä Finlands svenska kommunförbund.
2. Vuonna 2005 käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuutos tulee todennäköisesti olemaan vaikutuksiltaan laajempi, riippuen siitä, millaisena se lopulta toteutetaan (Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen asettaminen. Asettamispäätös 11.5. 2005. Sisäasiainministeriö).

osin kuntalakiin, joka edellyttää kunnan toiminnan arviointia (KuntaL365/1995, 71§). Kunnallisen työmarkkinalaitoksen antaman tuloksellisuusarviointia koskevan suosituksen taustalla on julkisen toiminnan tuloksellisuuden parantaminen ja kansallinen tuottavuusohjelma (Niiranen, Stenvall ja Lumijärvi 2005; Kansallisesta tuottavuusohjelmasta ks. esim. [www.tuottavuus.net](http://www.tuottavuus.net)).

## Reformien taustat

### Vapaakuntakokeilu

Vapaakuntakokeilu käynnistettiin Suomessa vuoden 1989 alussa. Sen tavoitteet olivat hyvinvointivaltion kasvun jälkeisen ajan hengen mukaisia; selkiinnyttää kuntien ja valtion välistä valtasuhdetta, vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja parantaa kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Esikuvana olivat muut Pohjoismaat ja niissä jo aiemmin liikkeelle lähteneet vastaavat kokeilut. Kokeilu suunniteltiin alusta lähtien laajapohjaiseksi. Valtionvarainministeriö, sisäasianministeriö, kuntien keskusjärjestöt ja alan työmarkkinajärjestöt olivat antaneet keväällä 1988 kokeilua tukevan Parempaan julkiseen palveluun -palvelujulistuksen. (Vapaakuntakokeilu 1989, 7-8).

Ensi vaiheessa kokeilu säädettiin kestäväksi vuoden 1992 loppuun (Laki vapaakuntakokeilusta 718/1988). Hyvin pian kokeilun liikkeellelähdon jälkeen sitä päätettiin jatkaa yli seuraavan kunnallisvaalikauden. Kokeiluajan jatkamista tukivat monet tekijät. Mukaan lähteneet kunnat halusivat aikaa orastavien uudistusten läpiviemiseen ja kunta-valtio -suhteiden muutostarpeiden selvittämiseen Alkuvaiheen tutkimustieto tuki kokeilun jatkamista, samoin kokemukset kuntien ja eri ministeriöiden välisten ja keskinäisten vastuiden muutosprosessista. Kokeilua päätettiin jatkaa vuoden 1996 loppuun saakka. Lisäksi kokeilua laajennettiin

vuonna 1993 siten, että mukaan hallinnon reformeihin pääsivät kaikki halukkaat eli niin kutsutut hallinnonkokeilukunnat.

Vapaakuntakokeiluun liitettiin poikkeamisoikeuksia koskeva laki jolla oli tarkoitus varmistaa kuntien tarpeelliseksi havaitsema tehtävien siirto valtiolta kunnille, kokeilla erilaisia kuntien yhteistyön muotoja ja antaa kunnille oikeuksia poiketa kokeilua haittaavista laeista tai määräyksistä. Kokeilun johto ja projektipäällikkö olivat sisäasiainministeriössä. Itsehallintoprojektin nimellä kulkeneeseen kokonaisuuteen kuului johtoryhmän lisäksi yhteensä kuusi erilaista työryhmää, jotka edustivat eri ministeriöitä, yliopistoja, kuntien etujärjestöjä, keskeisiä kunta-alan työntekijäjärjestöjä ja muita asiantuntijoita. Itsehallintoprojektiin osallistui kuntien ohella laaja verkosto tutkimuslaitoksia, yliopistoja, järjestöjä ja ministeriöitä, joissa oli omia erillishankkeitaan. Kokeilussa panostettiin kokeilu- ja tutkimustiedon nopeaan levittämiseen lukuisten julkaisujen, tutkimusraporttien ja seminaarien avulla. (Vapaakuntakokeilu 1989; Harisalo 1990; Haveri 2000.)

Useissa vapaakuntakokeilun tutkimuksissa pohdittiin 1990-luvulla, edustivatko valtioneuvoston päätöksellä 8.12.1988 vapaakuntakokeilun valitut 56 kuntaa tyypillisiä suomalaisia kuntia.

Mukana olleista suurin oli Helsinki. Kokeiluun osallistuivat myös muun muassa Tampere, Turku, Espoo, Vantaa, Oulu, Lahti ja toisaalta myös pienin 220 asukkaan Velkua. Kokeiluun sai ilmoittautua ja kaikki halukkaat pääsivät mukaan. Erityisiä erilaisuuden tai samankaltaisuuden kriteereitä ei ollut. Eri kuntien hakemuksista löytyivät toki sanatarkasti kokeilun yleiset tavoitteet, mutta niiden ohella valtuustojen hyväksymissä hakemuksissa kuvattiin hyvinkin kuntakohtaisia ja erilaisiin kuntakulttuureihin liittyviä perusteluja. Vapaakuntakokeilu poikkesi logiikaltaan hyvinvointivaltion kasvun ajalla toteutetuista julkisen hallinnon uudistusohjelmista ja ohjauk käytännöistä. Uudistamisen malleja ei annettu valmiina. Toimijoiden täytyi itse etsiä kunnissa omiin tilanteisiinsa parhaiten sopivat uudistamistavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. (Niiranen 1992, 7-8).

Mitä tapahtui vapaakuntakokeilulle? Osa siitä jatkui, ehkä muuttaen muotoaan, osa hiipui pikkuhiljaa ja osa jäi uusien reformien alle (Niiranen 1994, 197-198). Vapaakuntakokeilun ensimmäiseen vaiheeseen sijoittui samanaikainen kunta-valtio -suhteen norminpurku eli valtion antamien sitovien ohjeiden vähentäminen. Vapaakuntakokeilun aikana, 1990-luvun alussa Suomessa koettiin itsenäisen Suomen historian pahin lama. Se muutti raskaalla tavalla olosuhteita, joissa valtion ja kuntien viranomaiset ja luottamushenkilöt toimivat. Koko sotien jälkeisen ajan kestänyt talouskasvu pysähtyi kolmeksi vuodeksi ja kääntyi laskuun. Heijastukset ulottuivat nopeasti valtion ja kuntien talouteen. Talous alkoi kohentua vuonna 1994, mutta julkisessa taloudessa ei enää palattu automaattisesti kasvun uralle. 1990-luvun alun talouslama ja voimistunut julkisen sektorin tulosohjaus uudistus jättivät kokeilun taustalle siten, että se hiipui joissain kunnissa. Kokeilun ohjausryhmä lakkautettiin jo ennen kokeilun varsinaista päättymistä. Vapaakuntakokeilu ja siihen liittynyt laaja hallintokokeilu aloittivat kuitenkin monissa kunnissa mittavia organisatorisia, toiminnallisia uudistuksia. Monet kokeiluna aloitetut toimintamallit kuten laajat ja monialaiset kunnalliset toimielimet ja lautakunnat jäivät voimaan ja vakiintuivat.

Kokemukset vapaakuntakokeilusta heijastuivat vuoden 1995 kuntalaissa ja lukuisissa kunnallisen demokratian ja kansalaisosallistumisen kehittämishankkeissa. Näitä olivat esimerkiksi sisäasiainministeriön vuosien 1997-2001 Osallisuushankkeet. Vapaakuntakokeilu toi näkyviin myös joitain ministeriöiden keskinäisiä sekä valtio-kunta -suhteiden rajankäyntejä, joita on myöhemmin pyritty ratkaisemaan muun muassa hallituksen ohjaamalla laajoilla politiikkaohjelmilla (Ryynänen ja Rehula 1992; Komiteanmietintö 1993; Hallituksen strategia-asiakirja 2003; Nyholm & Sevon 2005.)

## Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarviointi

Kunnan toiminnan tuloksellisuuden arviointi perustuu kunnallisen itsehallinnon lähtökohtiin. Kunnallisten palvelujen tuloksellisuuden arviointi on lakisääteistä, mutta arvioinnin tavat ovat kuntien itsensä ratkaistavissa. Kuntalaki (365/1995, 69§) edellyttää että kunnissa arvioidaan, onko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutettu. Laajemmin tuloksellisuuden arviointi nojaa jo vuonna 1993 aloitettuun kansalliseen tuottavuusohjelmaan. Tuottavuusohjelman taustalla ovat työmarkkinajärjestöt, valtio, kunnat ja yrittäjät. Kansallisen tuottavuusohjelman päätavoitteeksi mainitaan lisätä työyhteisöjen toimivuutta, nopeuttaa eri organisaatioiden tuottavuuskehitystä, edistää kansallista kilpailukykyä sekä parantaa työllisyyttä ja toimeentuloa (Kansallinen tuottavuusohjelma 1993–2003).

Valtio tarvitsee kuntien toiminnan tuloksellisuutta koskevaa tietoa esimerkiksi kun arvioidaan eri ministeriöiden toimintaa ja toisaalta ohjatessaan kuntien toimintaa. Tehdessään kuntien peruspalveluita koskevia taloudellisia ja toiminnallisia ratkaisuja valtion on otettava huomioon ratkaisujen yhteiskunnalliset vaikutukset ja myös ei-tarkoitettut seuraukset (Vaikuttavuusryhmä 2004, 8-9). Vapaaehtoisuuteen perustuva informaatio-ohjaus käyttää vertailutietoa joko estääkseen jotain toimintaa tai kannustaakseen toimintaan. Tyypillistä informaatio-ohjaukselle ovat vertailutiedon lisäksi erilaiset yhteiset julkilausumat ja suositukset, joiden taustalla on usein selkeä policy -ohjelma. Esimerkiksi valtionvarainministeriö, sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton ovat julkistaneet yhteisen keskustelualoitteen julkisten palvelujen arvioinnista (Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia 2001). Suosituksia kunnissa käytettävästä monipuolisesta tuloksellisuuden arvioinnista ovat antaneet muun muassa Kuntaliitto kuntien etujärjestönä ja Kunnallinen työmarkkinalaitos työnantajakärjestyksen roolissa. Kuntaliitto on oman palvelujen arviointihankkeensa (ARVI-hanke) yhteydessä antanut arvioinnin merkitystä ja laaja-

alaisuutta korostavan suosituksen valtuustotason arvioinnista (Kuntaliiton yleiskirje 31/80/2000). Kunta-alan työmarkkinajärjestöt ovat antaneet yhteisen, erityisesti yhteistoimintamenetellyä, henkilöstön osallistumista ja arvioinnissa käytettävää järjestelmää, Balanced scorecard -malliin perustuvaa tasapainotettua mittaristoa koskevan suosituksen (Kaplan & Norton 1996; Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (KT) yleiskirje 15/2000).

Tuloksellisuusarviointia koskevat ohjeistukset ja suositukset ovat esimerkki valtio-kunta -suhteen muutoksesta, ohjausmekanismien laajentumisesta, ohjaustahojen lisääntymisestä ja informaatio-ohjauksen käytöstä. Ohjauksessa on mukana edustuksellisen demokratian rinnalla tai tilalla myös muita sivuelinorganisaatioiden kaltaisia tahoja, esimerkiksi henkilöstö- ja työnantaja-järjestöjen toimijoita, tutkimuslaitoksia ja tiedeyhteisöjä sekä arviointikäytäntöjä kehittäviä yrityksiä. Kunta-alan työmarkkinajärjestöjen yhteisesti antama palvelujen tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus on yksi esimerkki tällaisesta ohjauksesta. Sellaisenaan suositus olisi saattanut jäädä sivuun, mutta siihen liitetty johtamisen ja henkilöstön kehittämisen työntekijänäkökulma sekä tutkimus- ja kehittämisverkosto laajensivat tuloksellisuusarvioinnin pelkästä suosituksesta kehittämisohjelmaksi. (Pakarinen 2004, 9-10.)

## Käsitteet ja merkitykset

### Reformi

Organisaatiouudistusten yhteydessä reformilla tarkoitetaan tavallisesti aktiivista, tietoista ja tavoitteellista toiminnan uudistamista. Se sisältää siis jokin asian tekemisen toisin. Reformi voidaan myös ymmärtää seurauksena useista muutossuunnista tai laajemmista muutoksista. Tällöin se tarkoittaa asioiden tietoista järjestämistä ympäristössä tapahtuneiden muutosten ja niistä syntyvien



uudistamis- tai korjaamisvaatimusten mukaisesti. Muutos on uudistusta laajempi ilmiö ja sisältää tietoisia uudistuksia että organisaation ja sen toimijoiden mukautumista olosuhteiden ja toiminnan ehtojen muuttumiseen. (Caiden 1969; Kiviniemi 1988, 70-77). Laajemmat makrotason muutokset saattavat olla useiden mikrotason uudistusten ja muutoksiin reagoimisen seurausta. Reformiin liitettyllä kokeilulla taas on selvästi väliaikaisuuden ja vapaaehtoisuuden leima. Käsitteenä kokeilu sisältää mahdollisuuden palata entiseen käytäntöön jos kokemukset eivät vaikuta hyviltä. Kokeilua voidaan siis käyttää myös epäilysten ja vastustuksen hälventämiseen.

Reformiin liitetyt mielikuvat ja merkitykset vaikuttavat siihen, koetaanko uudistus omaa työtä tukevana ja omaa asemaa edistävänä vai pidetäänkö sitä haitallisena, omaa asemaa vaikeuttavana ja torjuttavana. Uudistukseen liittyy useita organisaation sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, miten uudistus otetaan vastaan ja kenen asiaksi se koetaan. Sanat joilla uudistusta perustellaan, ohjaavat mielikuvia siitä eniten hyötyvistä tai siinä häviölle jäävistä ihmisistä ja ryhmistä (Mälkiä 1998). Sanat ja niiden sisältämät merkitykset tuottavat myös käsityksiä uudistuksen edistäjistä, objekteista ja subjekteista tai sen erityisistä asiantuntijoista. Laajemmin sanat ja niihin sisältyvät merkitykset tuottavat myös käsityksiä uudistajien keskinäisistä valtasuhteista.

Reformeja perusteellaan usein sillä, että tietyllä toimenpiteellä saadaan aikaan haluttu toisenlainen toimintatapa tai olotila. Reformin onnistumisesta puhumiseen tarvitaan kuitenkin tietoa siitä toiminnan dynamiikasta, joka tekee uudistuksen mahdolliseksi. Dynamiikka puolestaan on mukana siinä peruskäsityksessä, että ihmiset ovat tietoisia, ajattelevia ja toimiva olentoja. Tämän vuoksi reformeja ja niiden vaikutuksia ei koskaan voida määrittää ennakoita varmasti. Voidaan ainoastaan hahmottaa todennäköisiä malleja siitä, millaisia tuloksia reformit saattavat tuottaa (Morén & Blom 2003).

## Retoriikka

Retoriikka -sanaa käytetään sekä alkuperäisessä kaunopuheisuus- ja puhetaitomerkityksessään että argumentoinnin eli tietoisien vakuuttamisen sekä kielikuvien ja tyylien tutkimuksessa. Antiikissa retoriikka oli viestien taitavaan tuottamiseen liittyvää pohdiske- lua ja opetusta. Aristoteles määritteli retoriikan dialektiikan eli väittelyn vastakohtaksi. Hänelle retoriikka oli perustelemisen tai- toa, argumentaatiota, joka on esimerkiksi demokratian ja osallis- tumisen perustaitoja. Siten retoriikalla on yhteys politiikkaan. Retoriikan teorian avulla puhuja voi löytää keinoja esittää asiansa vakuuttavasti. (Hiidenmaa 2004; Haapanen 1996, 26-27; Palo- nen & Summa 1996, 10; Summa 1996, 5.) Retoriikan kolmijaon mukaan puheen vakuuttavuus koostuu seuraavasta kolmesta teki- jästä:

- 1) Ethos, (eetos) puhujan uskottavuus ja uskottavuuden varmis- taminen. Kyse voi olla uskottavuudesta asiantuntijana tai uu- distuksen toteuttajana
- 2) Pathos, (paatos) kyky liikuttaa kuulijan tunteita. Paatos tar- koittaa yleisön mielentilaan, arvioihin ja tunteisiin vetoamis- ta.
- 3) Logos, (lookus) kyky todistaa totuus tai näennäinen totuus. Kyse on itse puheen kyvystä osoittaa haluttu asia joko aidosti eli esitetään argumentteja, tai näennäisesti.

Retoriikan tutkimus laajeni 1950-luvulla useisiin viestinnän lajeihin. Laajenevassa asiantuntijatiedon maailmassa retoriikan tutkimus on kiinnostavaa myös siksi, että yhteiskuntaa koskevas- sa keskustelussa on runsaasti eri tahoja, eri argumentteja ja erilai- sia merkityksiä samoille asioille. Retoriikka koskee kaikkea argu- mentaatiota. (Karvonen 2005.) Uuden retoriikan tutkimuksessa Chaïm Perelmanin retoriikan argumentaatioteoria antaa mahdol- lisuuden tutkia esimerkiksi sitä, kuinka argumentoinnilla vedo-

taan yleisön hyväksymiin arvioihin tai kuinka toimenpide-ehdotuksia perustellaan. (Kajaste 1996, 184; Summa 1996, 62 sekä Perelman 1996). Uudistamisohjelmien analysoinnin kannalta ei oleellisinta olekaan edellä kuvattujen retoristen keinojen löytäminen sinänsä, vaan se, mitä funktioita uudistukselle on kuvattu ja missä tarkoituksessa niitä on esitetty. Kyse on sekä tarkoitetuista tavoitteista että tarkoittamattomista funktioista ja niiden seuraamuksista.

Pohjustavina perusteina tai ennakko-oletuksina uudistusten toimivuudelle ovat reformien lähtökohtiin liittyvä yleisön hyväksynnän saavuttaminen. Ennakko-oletuksina eli premisseinä voivat tällöin toimia yhtä hyvin faktat kuin todennäköisyydetkin (Kajaste 1996, 191).

Reformin perusteluissa on usein ristikkäisiä argumentteja. Kvalitatiiviset lookukset kuten arvot, laatu tai demokratia saavat kvantitatiivisia lookuksia, suurenemisen tai pienenemisen piirteitä. (Kajaste 1996, 192; Perelman 1996, 57-58 ja 62-63). Reformia voidaan perustella mukanaolevien tahojen arvovallalla, etujen saavuttamisella tai menetettyjen mahdollisuuksien palauttamisella. Kansainvälisen kilpailukyvyyn parantaminen tai säilyttäminen voi esimerkiksi olla reformin oma tavoite tai seuraus jollekin muulle tapahtumalle. Jos reformin tavoitteilla vedotaan kansalaisten tunteisiin ja arvoihin, on tärkeää nähdä, miten tavoitteissa tunnustetaan senhetkinen yhteiskunnallisesti ajankohtaisten kysymysten muoto ja esittämistapa? Kyetäänkö osoittamaan että reformi tuo vastauksen tai ratkaisun näihin. Reformin tavoitteisiin liittyvä argumentointi voidaan osoittaa esimerkiksi määrällisillä asioilla, jonkin asian vähentämisenä tai kasvuna. Osalle ihmisistä kvantitatiivinen argumentti vaikuttaa erityisen uskottavalta. Reformien kvalitatiivinen argumentointi puolestaan osoittaa ne reformin tavoitteet tai toivottavat asiat, joita pitäisi saavuttaa sekä ne, joita pidetään ei-toivottavina, haitallisina ja joista pitäisi päästä eroon (Hiidenmaa 2004; Karvonen 2005).

Reformien oletettu yleisö on joukko jota ei voi määritellä. Tällöin reformin argumentointi kohdistetaan universaaliyleisölle, eli vedotaan ajattomiin ja yleispäteviin perusteluihin (Summa 1996, 69). Erityisesti poliittisissa ohjelmissa tämä saattaa saada aikaan korkealla abstraktiotasolla olevia ja sisällöltään täsmennyttömiä tekstejä ja julkilausumia. Reformiin liitetyt arvot voidaan esittää vain eräänlaisina lähtökohtaisina esisopimuksina. Samoin tavoite-keino -polut jäävät yleisen hyvän tasolle mutta kuitenkin sellaisiksi että ne voidaan hyväksyä yhteisinä menettelytapoina.

## Reformit ja rakenteet

Julkisen sektorin perustavanlaatuinen uudistaminen edellyttää yleensä puutumista toiminnan rakenteisiin. Tästä syystä organisaation reformeihin liitetään yleensä toimintaympäristöanalyysi. Perusteellistenkin reformien on kuitenkin todettu olevan lähinnä jälkikäteisiä eli reaktiivisia tai evolutionaarisia. Harvemmin ne ovat ennakoivia eli proaktiivisia tai suorastaan revolutionaarisia, rakenteita ja toimintoja radikaalisti uudistavia (Doherty & Horne 2002, 72-73). OECD-maiden keskinäiset vertailut osoittavat esimerkiksi, että Suomessa 1980–1990-luvun julkisen sektorin reformit ovat olleet nopeasti toteutettuja, mutta kuitenkin enemmän julkisen sektorin itsensä käsissä kuin esimerkiksi Uudessa Seelannissa tai Britanniassa (Pollit & Bouckaert 2004, 239-243). Strategisen uudistuksen toteuttaminen poikkeaa suuresti muutokseen sopeutumisesta. Markku Kiviniemi (1988, 71-72) kuvaa kuinka julkisen sektorin uudistuksissa on kolmetyyppisiä suhdarakenteita yhteiskunnan, hallinnon ja toimijoiden välillä:

- a) Yhteiskunnallisen ja hallinnollisen tason suhteet, jossa välittävänä mekanismina kansalaisten ja hallinnon välillä toimii politiikka.

- b) Yhteiskunnallisen ja toimijoiden tason väliset suhteet, joissa vaikuttavat esimerkiksi asiakas- tai intressiryhmät ja hallintokoneisto eli rakenteet. Intressiryhmät voivat saada enemmän muutosta aikaan kuin paikallisen tason muodolliset poliittiset prosessit.
- c) Julkisen hallinnon hallinto- ja toimijatason suhteet, esimerkiksi professiot ja näiden keskinäisen toiminnan rakenteet.

Onnistuneimmillaan organisaation reformissa edetään toimintaympäristön analyysistä ja muutostarpeiden tunnistamisesta siihen, mitä reformi merkitsee henkilöstön osaamiselle ja mitä se edellyttää päätöksenteon rakenteilta. Reformi ei ole abstraktio vaan ihmisten aikaansaamaa toimintaa. Uudistusta tai sen torjumista ohjaavat ihmiset. Esimerkiksi henkilöstön ohittaminen reformissa saattaa koitua kohtalokkaaksi, sillä reformit edellyttää onnistuakseen yleensä aina henkilöstöltä uutta osaamista ja henkilöstön sitoutumista. Haavoittavaa reformin toteuttamiselle voi olla myös se, mikäli johto kuuntelee vain avainprofessioita tai sitoutuu esimerkiksi vain itselleen läheisen ammattiryhmän tavoitteisiin (Syväjärvi 2005, 134).

## Reformit ja retoriikka

Vapaakuntakokeilua argumentoitiin käsitteillä vapaus, uudistus, hyvinvointi ja demokratia. Vapaus tarkoitti kuntien vapautta valtion ohjauksesta. Hyvinvointia perusteltiin syntyväksi paikallisen päätöksenteon kautta ja demokratian uskottiin syvenevän, mikäli päätösvalta ja osallistuminen tuodaan lähemmäs kuntalaisia. Vapaus korostui, kun kokeilua laajennettiin varsinaisten vapaakuntakokeilun kuntien ohella hallinnonkokeilukuntiin ja kun poikkeamisoikeuslainsäädännöllä oli tavoitteena joustavoittaa sitovaksi koettuja normeja. Vapaakuntakokeilun tavoitteisiin liitettiin termi *palveleva kunnallishallinto*. Se piti sisällään taloudelli-

suuden, tehokkuuden ja kansalaislähtöisyyden ohella henkilöstön näkökulman, palveluosaamisen ja johtamisen kehittämisen (Vapaakuntakokeilu 1989; Laki vapaakuntakokeilusta 718/1988.)

Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarviointi ei ole rakenteellinen reformi, vaan pikemminkin informaatio-ohjauksen kaltaisen toiminnan arviointitapaa koskeva suositus. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja alan pääsopijajärjestöjen suositus tasapainotetun tuloksellisuusarvioinnin käyttämisestä kunnallisten palvelujen toiminnan arvioinnissa korostaa erityisesti henkilöstönäkökulmaa. Hyvän työelämän laadun argumentoidaan parantavan kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuutta. Tasapainotetun tuloksellisuusarvioinnin suositus liitettiin osaksi toiminnallista johtamisjärjestelmää siten, että sen tulisi toimia johtamisen ja työn kehittämisen välineenä (KT:n yleiskirje 15/2000, 1). Demokraattinen ulottuvuus kuten poliittisten päättäjiä osuus tai kuntalaisten tiedonsaanti eivät korostu suosituksessa. Sen sijaan tuloksellisuuden arviointi esiintyy osana valtion tuottavuusohjelmaa ja osana maan hallituksen 2000-luvun alun politiikkaohjelmaa (Hallituksen strategia-asiakirja 2003).

Tarkastelen kummankin reformien perusteluita kolmitasoisena retorisen argumentaation (Hiidenmaa 2004) kautta. 1) Haittojen vähentämisen retoriikka näkyy asioissa, joita torjutaan tai joista reformilla päästään eroon. 2) Kasvun retoriikka ilmenee positiivisen näkökulman kautta; parannetaan, lisätään, tehostetaan tavoiteltuja asioita. 3) Yleisen hyvän retoriikka on rajaamatonta. Sillä kuvataan kohdentamatonta yleistä hyvää tai sitä, kuinka yleiset ikävät tai haitalliset asiat parantuvat. Taulukossa 1 on koottu edellisen luokittelun perustella vapaakuntakokeilulaissa ja kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin suosituksessa mainitut keskeiset argumentit. Ne ryhmittyvät osittain retoriikkaluokittelun mukaisesti, joskin Perelmanin (1996, 63) kuvaamalla tavalla limittäisinä ja hivenen ristiriitaisina.

**Taulukko 1.** Reformit ja niiden retoriset perustelut kunta-alalla

Retoriikan sisältö	Vapaakuntakokeilu	Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin suositus
Haittojen vähentäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Valtiollisen säätelyn vähentäminen</li> <li>•Kunnallisten organisaatioiden madaltaminen</li> <li>•Kunta-valtio -suhteen vapauttaminen</li> <li>•Lainsäädännön uudistusten vauhdittaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Yksipuolisen arvioinnin laajentaminen kattavammaksi</li> <li>•Henkilöstön hyvinvoinnin lisääminen ja henkilöstövoimavarojen oikea kohdentaminen</li> </ul>
Kasvu ja hyvinvointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Kuntien itsehallinnon lisääminen</li> <li>•Paikallisen hyvinvoinnin lisääminen</li> <li>•Palvelutuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen</li> <li>•Palvelujen parantaminen</li> <li>•Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Palveluiden laadun ja asiakastytyvyyden lisääminen</li> <li>•Työn tuottavuuden parantaminen ja kokonaistuottavuuden mittaaminen kunnallisessa toiminnassa</li> <li>•Työhyvinvoinnin lisääntyminen</li> </ul>
Kohdentamaton yleinen hyvä	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Demokratian edistäminen</li> <li>•Kuntalaisten oman vallan lisääminen</li> <li>•Kunnallishallinnon kehittämisen vastamaan paikallisia olosuhteita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen</li> <li>•Strategisuuden lisääminen kunnissa</li> <li>•Työn kehittäminen</li> </ul>

Retoristen argumenttien keskinäinen yhteensopivuus tai niiden oikeuttaminen edellyttävät yleisen edun käsitteen ja universaalien yleisön hyväksymistä. Määrittelemätön kuntalaisten, veronmaksajien, kuntien työntekijöiden, johdon ja poliittisten päättäjien joukko voi yleisellä tasolla olla yhtä mieltä kummankin reformin tavoitteista. Sen sijaan, mikäli argumentteja halutaan purkaa osiin, päädytään helposti Hilikka Summan (1996, 68-69) kuvaamaan universaalien yleisön ja yleisen hyvän ongelmaan. Syyseuraus -suhteet ovat eri kunnissa varsin erilaisia kuin mitä niistä

on esitetty retoristen perustelujen varsin korkealla abstraktiotsolla. Vapaakuntakokeilussa esimerkiksi tulkinat paikallisesta hyvinvoinnista saivat hyvin erilaisia sisältöjä (Niiranen 1994). Oletus että valtiollisen säätelyn vähentäminen ja kunta-valtio -suhteen normiohjauksen keventäminen tuottavat kuntalaisille hyvinvointia on myöhemmissä tutkimuksissa saanut sekä oletusta tukevia että sitä kiistäviä tuloksia. Kuntalaisten osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen on vankentanut uskoa edustukselliseen demokratiaan, mutta muut samanaikaiset poliittiseen päätöksentekoon liittyvät piirteet saattavat heikentää sitä. Vastaavasti ei ole voitu suoraan osoittaa, että kunnissa tuloksellisuusarvioinnin suosituksen mukainen palvelujen arviointi sellaisenaan edistäisi kuntalaisten hyvinvointia tai työntekijöiden työhyvinvointia. Tuloksellisuusarvioinnin tutkimuksessa puhutaankin mieluummin generatiivisista mekanismeista kuin kausaalista syy-seuraus -suhteista. Strategisuuden lisääminen kunnan toiminnassa sisältää oletuksen rationaalisesta kunnallispoliittisesta päätöksenteosta. Rationaalinen toimintamalli on kuitenkin todettu vieraaksi poliittiselle päätöksenteolle, jossa on ensi sijassa kysymys arvojen kohdentamisesta. Mikäli tuloksellisuusarvioinnin malli esimerkiksi rakennetaan kunnassa kovin tekniseksi tai kapeaksi, se saattaa sisältää katvealueita tai sivuuttaa toimintaympäristöanalyysin ja tulevaisuusorientaation merkityksen. Sen sijaan monipuolinen tapa arvioida tuloksellisuutta laajentaa kyllä yksiulotteista taluspainotteista arviointia. (Niiranen ym. 2005, 260-262.)

## Reformi johtamisen välineenä

Johtajien asenteet ovat keskeisiä, olipa kyse uudistusten edistämisestä, niiden vastustamisesta, hidastamisesta tai siitä, miten uudistuksesta perustellaan (Syväjärvi 2005). Jos johtaja ei ole sitoutunut uudistukseen, eivätkä työntekijäkään näe uudistusta tarpeel-



lisena, uudistus on varassa kuihtua, vaikka se olisi argumentoitu perusteellisesti.

Vapaakuntakokeiluun liittyi ajatus paremmista johtamisen mahdollisuuksista. Kokeilun tavoitteissa kunnan organisaation ja johtamisen kehittäminen olivat keskeisiä, samoin oikeastaan kaikissa vapaakuntakokeilun jälkeisissä muissakin kunta-alan uudistuksissa (Haveri 2000, 70-71). Käytännössä esimerkiksi toimialajohtajien suhde vapaakuntakokeiluun vaihteli huomattavasti. Vapaakuntakokeiluun osallistuneiden kuntien sosiaalijohto jakautui reformin käyttämisen suhteen kolmeen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä liitti kokeilun kunnan laajempaan uudistamiseen. Toinen ryhmä oli pettynyt kokeiluun ja ohitti sen todeten, ettei se kuulu heille koska se on muun kuin oman ministeriön (=sosiaali- ja terveysministeriön) ohjaamaa, tai se merkitsi heille välttämätöntä koettelemusta josta piti vain selvitä. Kolmas ryhmä sosiaalijohtajia otti vapaakuntakokeilun erityisen aktiivisesti erityisesti henkilöstöjohtamisen ja oman organisaationsa toiminnallisen uudistamisen välineeksi. (Niiranen 1994, 196).

Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarviointia koskevat tutkimukset ovat osoittaneet, että toimintaa kyllä arvioidaan kunnissa, mutta hajanaisesti. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen suositamaa tasapainotettua tuloksellisuusarviointia ilmoitti vuonna 2003 käyttävänsä noin 15 % Suomen kunnista ja kuntayhtymistä ja määrä lisääntyy koko ajan. Aktiivisimpia ovat olleet suuret kunnat sekä kuntayhtymät, joissa saattaa olla myös enemmän kiinnostusta ja enemmän tarvetta kokoavan tiedon tuottamiseen. Ongelmana tuloksellisuusarvioinnin käyttöönotossa on nähtävä myös lievä arviointiosaamisen keskittyminen, arviointikäsitteistön vaikeaselkoisuus sekä eri tasojen strategioiden kohtaamattomuus. Tuloksellisuusarvioinnin toimivuutta puolestaan edistivät arviointikäsitteistön ja perustehtävän yhteensopivuus sekä henkilöstön, johdon ja poliittisten päättäjien laaja ja avoin osallistuminen arvioinnin tavoitteiden, käyttötarkoituksen ja mittareiden määrittelyyn. (Niiranen, Stenvall & Lumijärvi 2005).

Kiinnostavan konkreettisen rajapinnan tuloksellisuusarvioinnissa muodostavat valtion ja kuntien erilaiset arviointitiedon käyttämisen intressit. Kunnissa tarvitaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tietoa, joka kertoo paitsi valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan prosesseista, myös henkilöstön osaamisesta ja toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista. Toisaalta lisääntyy myös kriittinen tieto arviointisuosituksen käyttökelpoisuudesta ja mittariston käyttämiseen liittyvistä katvealueista. Ministeriöt tarvitsevat sellaista arviointitietoa, jonka avulla voidaan osoittaa ministeriön oman perustehetävän ja yhteisten valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen ja jonka avulla voidaan ohjata kuntia. Kokemukset runsaan vuosikymmenen jatkuneesta informaatio-ohjauksen käytöstä osoittavat että nykymuodossaan informaatio-ohjaus ei toimi kuten sen on odotettu toimivan. Jari Stenvall ja Antti Syväjärvi (2006) esimerkiksi selvittivät tutkimuksessaan, että valtio käyttää niukasti kuntien toimintaa koskevaa arviointitietoa omassa informaatio-ohjauksessaan.

Tuloksellisuusarvioinnin argumentoinnissa on kuvattu tasa-painotetun arvioinnin etuja siten, että kuulija tai lukija tekee suosituskurssissa esitettyjen ilmiöiden keskinäiset kytkennät oman kokemusmaailmansa perusteella. Argumentoinnin välineenä olevat melko abstraktit asiat saavat sisältöä vasta kun retorisesti esitetyt tekstit muuttuvat ajattelun kautta toiminnaksi. Tuloksellisuuden parantamisen, henkilöstön hyvinvoinnin, työn tuottavuuden, strategisuuden lisäämisen ja kuntalaisten hyvinvoinnin välinen yhteys jää implisiittiseksi, mutta suositus antaa niille yhtenäisen tulkinnan. Keskeisten merkitysten välisen yhteyden tekee lukija tai suosituksen mukaan toimiva päättäjä/työntekijä kun hän nostaa omassa toiminnassaan esiin suosituksen mukaisia asioita tai ja toteuttaa niitä. (Perelman 1996, 13-15, myös Laulainen 2005).

Reformi tietoisena, suunniteltuna uudistuksena voi toimia johtamisen välineenä. Reformi voi omilla sisällöillään edistää ja vahvistaa jotain laajempaa muutossuuntausta, mutta se voi myös jäädä muiden, voimakkaampien uudistusten tai laajempien muutossuuntausten alle. Jotta reformille asetetut tavoitteet saavutettaisiin, on tärkeää tunnistaa, mitä muita tavoitteita kunnassa, sen toimintayksiköissä tai laajemmin kansallisesti tai kansainvälisesti on samaan aikaan meneillään ja kuinka niitä argumentoidaan. Sekä vapaakuntakokeilun että kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin kohdalla on todettu, että kummassakin tapauksessa reformi toimi johtamisen välineenä vain osittain.

Reformin eli uudistuksen ja johtamisen keskinäistä suhdetta voi tarkastella kolmesta erinäkökulmasta hivenen pelkistäen sen mukaan, millaisesta ja kenen reformista on kyse ja millaisia retoriisia argumentteja siitä käytetään:

*Reformissa johtaminen* kuvaa erityisesti niitä olosuhteita, joissa yritetään sinitellä ja pitää toimintaa yllä, joko reformista huolimatta, siihen sopeutuen tai sitä väistellen.

*Reformin* johtaminen tai *reformiin* johtaminen painottaa uudistusta, jota voidaan ohjata ja samalla tavoitella, joka reformilla on tarkoitus saavuttaa. Reformi itsessään on keskeinen, jolloin voidaan puhua myös reformiin johtamisesta eli reformin saavuttamisesta.

*Reformilla johtaminen* taas kuvaa tilannetta, jossa uudistuksella on erityinen käyttöarvo. Se ei ole tavoite sinänsä vaan väline jolla saadaan aikaan jotain muuta.

Yksinomaan organisaation rakenteisiin keskittyvät reformit voivat jättää katvealueelle esimerkiksi tarpeen uudistaa radikaalisti osaamista tai toimintatapoja. Vaikka uudistuksissa korostetaan johtajan valtaa, ei pidä unohtaa työntekijöiden, erityisesti vahvojen ammattikuntien osuutta toiminnan muuttumisessa tai muuttumattomuudessa. Ei ole mitenkään yllättävää tai harvinaista,

että hallinnon ja/tai professioiden omat tavoitteet hidastavat tai vaikeuttavat organisaatiotasoisia uudistuksia.

”On näet muistettava, että mikään yritys ei ole yhtä vaikeasti käynnistyvä, yhtä varoen suoritettava ja tuloksiltaan yhtä epävarma kuin uuden hallintojärjestelmän voimaan saattaminen. Uudistaja nimittäin saa vastaansa kaikki ne, joille vanha järjestelmä oli edullinen, ja nekin, jotka katsovat hyötyvänsä uudesta järjestelmästä, kannattavat häntä melko laimeasti. Puoltajien penseys johtuu osaksi siitä, että he pelkäävät vastustajiaan, joilla on tukeaan vanhat lait, osaksi siitä, että ihmiset ovat epäluuloisia eivätkä luota täysin uudistuksiin ennen kuin pitkällisen kokeilun jälkeen.”

(Niccolo Macchiavelli: *Il Principe* (Ruhtinas)  
2001, 31; alkup. 1532)

## Kirjallisuus

- Caiden, G. 1969. *Administrative Reform*. Chicago: Aldine.
- Doherty, T. L. 2002. *Managing Public Services – Implementing changes. A thoughtful approach to the practice of management*. London: Routledge.
- Fairlough, N. (1997). *Miten media puhuu?* Suom. Virpi Blom & Kaarina Hazard. Tampere: Vastapaino.
- Haapanen, P. 1996. Roomalaisten korkein taito. Johdanto antiikin retoriikkaan. Julkaisussa (toim.) K. Palonen & H. Summa. *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*. Tampere: Vastapaino, 23-50.
- Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Hyväksytty 17.9.2003. <<http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/fi.jsp>>, otettu 10.8.2005
- Haveri, A. 2000. *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. AC-TA nro 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Harisalo, R. 1990. *Koulutoimi vapaakuntakokeilussa. Itsehallintoprojektin julkaisuja 4*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Hiidenmaa, P. 2004. Huomioita yhteiskuntavastuun kielestä. *Finnish Business & Society*. <[www.businessandsociety.net/FBS\\_viestintaryhma\\_yhteenveto\\_240304.doc](http://www.businessandsociety.net/FBS_viestintaryhma_yhteenveto_240304.doc), 10.8.2005>
- Kajaste, J. 1996. Poliittisten ohjelmien retoriikasta ja argumentaatiosta. Julkaisussa (toim.) J. Kalliokoski. *Teksti ja ideologia. Kieli ja valta julkisessa kielenkäytössä*. Helsinki: Helsingin yliopisto, 184-204.
- Kansallinen tuottavuusohjelma 1993-2003. <[www.tuottavuus.net](http://www.tuottavuus.net)>, otettu 10.8.2005.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. 1996. *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*. Boston, Harvard Business School Press.
- Karvonen, E. *Viestinnän tutkimuksen oppihistoriaa*. <[internetix.fi/opinnot/opintojaksot/oviestinta/](http://internetix.fi/opinnot/opintojaksot/oviestinta/)>, 10.8.2005.
- Kiviniemi, M. 1988. Local Government Reforms and Structural Changes in Public Administration: the Finnish case. In B. Dente and F. Kjellberg (eds.) *The Dynamics of Institutional Change*. Sage Modern Politics Series Volume 19. London: Sage, 70-88.
- Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia 2001. Valtionvarainministeriö, Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto.
- Komiteamietintö 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Helsinki.

- Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus. Kunnallinen työmarkkinalaitos (2000). Yleiskirje 15/2000. 11.4. 2000. (KT:N yleiskirje 15/2000).
- Kuntalaki 365/1995.
- Laki vapaakuntakokeilusta 718/1988.
- Laulainen, S. 2005. Ikääntyneen parhaaksi yhteisin voimavaroin. Tuloksellisuuden arviointi Kajaanin vanhuspalveluissa. OSAATKO-KARTUKE -hankkeen julkaisuja 5. Minnan Canth -instituutti ja sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos. Kuopion yliopisto, Kuopio.
- Macchiavelli, N. 1532. Suomenk. painos v. 2001. Ruhtinas. Vallankäytön-käsikirja kautta vuosisatojen. Suom. Aarne Huhtala, ensimmäisen alkup. painos 1532. Porvoo: Wsoy.
- Morén, S. & Blom, B. 2003. Explaining Human Change. *Journal of Critical Realism* 2 (1), 37-60.
- Mälkiä, M. 1998. Kieli, vuorovaikutus ja valta tietoyhteiskunnassa. *Hal- linnon tutkimus* 17 (3), 15-48.
- Niiranen, V. 1992. Vapaakuntakokeilun käyttöarvo sosiaalitoimessa. Itsehallintoprojektin julkaisuja 2. Helsinki: Sisäasianministeriö
- Niiranen, V. 1994. Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 20. Kuopio.
- Niiranen, V. & Stenvall, J. & Lumijärvi, I. 2005. Tuloksellisuusarviointi kunnissa: Onnistumisen ja kriittisten kohtien tarkastelua. Julkaisussa (toim.) V. Niiranen, J. Stenvall ja I. Lumijärvi. Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Jyväskylä: PS-kustannus, 243-262.
- Nyholm, I. & Sevon, C. 2005. Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Pakarinen, T. 2004. KARTUKE-tuloksellisuusverkoston toiminta vuosina 2000-2003. Julkaisussa R. Arnkill ja T. Pakarinen: Tuloksellisuusverkosto – oppiva verkosto ja kehkeyttävä arviointi. Työturvallisuuskeskus. Kuntaryhmä. Helsinki, 9-26.
- Palonen, K. & Summa, H. 1996. Johdanto: Retorinen käänne? Julkaisussa (toim.) Palonen K. ja Summa, H. Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino, 7-19.
- Perelman, C. 1996. Retoriikan valtakunta. Suom. Leevi Lehto. Tampere: Vastapaino.
- Pollit, C. & Bouckear, G. 2004. Public Management Reform. A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press. (Sec. ed.)

- Ryynänen, A. & Rehula, J. 1992. Valtio ja kunnat yhteistyöosapuolina. Lainsäädännön uudistamisen kehityslinjat vapaakuntakokeilun ensimmäisen vaiheen perusteella. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1992. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. 2006. Onks tietoo? : valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtionvarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Summa, H. 1996. Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan. Burke, Perelman, Tolumin ja retoriikan kunnianpalautus. Julkaisussa (toim.) Palonen, K. & Summa, H. 1996. Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino, 51-83.
- Suositus valtuustotason arvioinnista. Suomen Kuntaliiton ARVI-hanke. Kuntaliiton yleiskirje 31/80/2000.
- Summa, H. 1989. Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. Yhteiskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 17. TKK; Espoo.
- Syväjärvi, A. 2005. Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia. Organisaatiotoiminnassa sekä strategisessa henkilöstövoimavarojen johtamisessa. Acta Universitatis Lapponiensis 83. Rovaniemi: Lapin yliopisto
- Vapaakuntakokeilu 1989. Itsehallintoprojekti. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointistrategian laatiminen. (2004) Valtion tulosohtaus- ja tilivelvollisuus uudistus TulostILVE. Vaikuttavuusryhmä. Valtiovarainministeriö.

## Informaatioteknologia, luottamus ja terveydenhuolto

### Johdanto

Viime vuosina eri puolilla Suomea on käynnistetty useita erilaisia terveydenhuollon tietoteknologiahankkeita (ks. Hänninen, Koi-vunen & Paaso 2001). Informaatioteknologian sovelluksia on ko-keiltu ja otettu sekä terveydenhuollon ammattihenkilöstön että asiakkaiden käyttöön. Informaatioteknologiasta ja sen mahdollis- tamista tietojärjestelmistä on erilaisin keinoin haettu osaratkaisuja ja sosiaali- ja terveystalouden tehokkuuteen ja organisaatiotoiminnan kehittämiseen. Informaatioteknologian sovellusten käyttöönoton ja käytön vakiinnuttamisen terveydenhuollossa on kuitenkin to- dettu olevan pelkkää laitteistojen hankkimista ja tietojärjestel- mien käyttöä vaikeampi ja monimutkaisempi kysymys (vrt. Tac- hakra ym. 2001, Walker & Whetton 2002).

Jos ja kun uuden teknologian myötä muutetaan totuttuja työprosesseja ja toimintakäytäntöjä (Ohinmaa, Nuutinen ja Re- ponen 2002) niin kysymyksessä on muutos, joka vaatii työyht- teisöiltä ja henkilöstöltä paljon muutakin kuin vain suoranaisesti teknologian käyttöön liittyviä valmiuksia. Useita organisaatioita käsittänyt Satakunnan Makropilotti kuvaa hyvin toiminnallisen muutoksen toteuttamisen vaikeutta terveydenhuollon informaatioteknologiahankkeessa. Makropilotissa todettiin, että käytän- nön tason muutoksiin ei ole helppo päästä, kun tavoitteena on kehittää moniammatillisia ja organisaatorajat ylittäviä menette-



lytapoja. Johdon ja esimiesten roolit, kompetenssinen organisaatiotoiminta samoin kuin eri ammattilaisten mukanaolo kehittämistyössä ovat keskeisiä (Liikanen 2002, Syväjärvi 2005).

Organisaatiotoimintaan sosiaali- ja terveysalalla todennäköisesti vaikuttavat paitsi inhimillinen osaaminen ja käyttäytyminen niin myös uudet informaatioteknologiset ratkaisut. Uudet informaatioteknologiset hankkeet ovatkin osa sitä muutosta, jonka johdosta terveydenhuollon työyhteisöjen toimintatapoihin kohdistuu kasvavia uudistuspaineita. Toisaalta terveydenhuollossa on kyettävä säilyttämään korkea ammatillinen ydinosaaminen. Samalla on kuitenkin vahvistettava yhteisöllistä toimintakykyä ja henkilöstön viihtyvyyttä, jotka ovat edellytyksenä henkilöstön jaksamiselle ja hyvälle keskinäiselle vuorovaikutukselle. Tämän lisäksi terveydenhuollon organisaatioilta edellytetään yhä suurempaa muutostykyä. Esimerkiksi informaatioteknologisissa hankkeissa merkittävää on soveltamisnopeus, sillä teknologialla on taipumus vanheta nopeasti.

Luottamuksen vahvistaminen on yksi keskeinen keino vastata terveydenhuollon uudistumisen haasteisiin. Luottamus lisää kehitykselle välttämätöntä muutostykyä, koska sen myötä henkilöstö uskaltaa jakaa ideoitaan ja kokemuksiaan. Muutostilanteisiin sisältyy usein runsaasti epävarmuutta ja epäselkeyttä tulevaisuudesta. Koska varmuudella tietäminen on vaikeaa, on toiminnan perustuttava luottamukseen. Luottamus vaikuttaa myös vuorovaikutuksen määrään ja laatuun, kuten keskustelukykyyn ja dialogiin työyhteisöissä. Luottamus myös mahdollistaa johtajuuden, sillä ilman sitä esimiesten on usein vaikea tehokkaasti edistää tahtomiaan asioitaan erityisesti julkisessa hallinnossa, jossa muun muassa pysyvien työsuhteiden takia johtamisessa korostuu voimakkaasti henkilöstön suostuttelu. (vrt. Harisalo & Stenvall 2001, 2003 ja 2004.)

Luottamuksella on suora vaikutus henkilöstön viihtymiseen ja työssä jaksamiseen. Esimerkiksi terveydenhuollolle tyypillisen ammatillisen erilaisuuden, moniammatillisen toimintatavan ja

kollektiivisen kompetenssin yksi peruskivijalka on luottamus. Kakabadsen (2003) toteaa erilaisuudesta organisaatioissa, kuinka erilaisuuden hallinta on tärkeä tekijä hyvän työyhteisöllisen tuloksen, organisaation jäsenten hyvän moraalien, tyytyväisyyden, luottamuksen ja sitoutumisen saavuttamiseksi. Luottamuksen puute aikaansaa työyhteisössä työtekijöiden väsymistä, mikä heikentää työsuoritteiden laatua. Esiintyvät ongelmat kuormittavat esimiehiä, joilla on kokonaisvastuu organisaatiosta (Reina & Reina 1999.) Tässä mielessä luottamuksen vahvistaminen on esimiestyön kannalta eräänlaista ennalta ehkäisevää toimintaa myös terveydenhuollossa.

## Tutkimustehtävä ja tutkimuksen taustaa

Laudon ja Laudon (2003) valistavat hallinnon ja johtamisen näkökulmasta, että informaatio- ja kommunikaatioteknologia tulisi nähdä pelkkää teknisyyttä laajempänä kokonaisuutena. Vastavasti on peräänkuulutettu tutkimusta teknologian organisatorisista vaikutuksista (mm. Cooper & Zmud 1990; Gallivan 2001) ja pitkään on esitetty tutkimustarpeita informaatioteknologian sosiaalisista vaikutuksista (Winner 1993). Tässä artikkelissa tarkastelemme luottamusta informaatioteknologian toimeenpanossa. Kiinnitämme erityistä huomiota luottamukseen työyhteisön ja esimiestoiminnan kannalta. Tutkimustehtävämme onkin seuraava:

Mikä on terveydenhuollossa työyhteisöihin ja johtamiseen kohdistuvan luottamuksen merkitys informaatioteknologisten hankkeiden toimeenpanossa?

Tämä tutkimus kohdistuu Lapin sairaanhoitopiiriin alueella toteutettavaan TEL LAPPI -hankkeeseen. Artikkelissa hyödynnetään työministeriön Tykes -ohjelman rahoittaman arviointitutki-

muksen aineistoa, jossa tarkoituksena oli tarkastella informaatioteknologian ja työyhteisön toimintatavan välistä suhdetta terveydenhuollossa (Jurvansuu, Stenvall & Syväjärvi 2004).

Vaiheittain toteutettu TEL LAPPI -hanke voidaan nähdä yhtenä toimenpiteenä terveydenhuollon uudistamisen strategiassa, jossa toimintaa kehitetään informaatioteknologiaa hyödyntäen. Kohdealueena hankkeessa on koko Lapin sairaanhoitopiirin alue. Hankkeessa on kehitetty terveydenhuollon informaatioteknologiaa hyödyntäviä palveluita videoneuvottelun, ensihoidon ja sähköisten asiakirjojen alueilla. Poikkeuksellista hankkeessa on ollut sen pitkäaikaisuus ja systemaattisuus. Hanketta on toteutettu vaiheittain 1990-luvun puolivälistä lähtien.

Informaatioteknologiaa soveltavina käytäntöinä TEL LAPPI III -hankkeessa lähdettiin ensimmäiseksi kehittämään videokonsultaatio- ja videokoulutusjärjestelmää. Siihen liittyvä videoneuvottelutekniikka on saatu hankkeen myötä sairaanhoitopiiriin ja kaikkiiin terveyskeskuksiin. Videokonsultaatiossa videoneuvottelutekniikkaa hyödyntäen erikoissairaanhoitoa edustava lääkäri/hoitaja konsultoi perusterveydenhuollon lääkäriä/hoitajaa potilaan hoitotilanteessa. Konsultoinnissa voidaan hyödyntää digitaalisella videokameralla esimerkiksi potilaan iholta otettuja kuvia. Sähköisen asiointin mukaisia videokonsultaatioita on tehty muun muassa ihotaudeissa, neurologiassa, fysioterapiassa, kirurgisten palveluiden osalta ortopedisissä ongelmissa, reumatologiassa sekä psykiatrisissa palveluissa. Videoneuvottelutekniikkaa on käytetty lisäksi muun muassa perhevalmennuksissa, hoitoneuvotteluissa sekä alueellisissa terveydenhuollon koulutuksissa.

Vuonna 2003 TEL LAPPI III -hankkeessa oli kohteena ensihoidon alueellinen kehittäminen informaatioteknologiaa hyväksikäyttäen. Kattavan ensihoitojärjestelmän käyttöönotto tarkoittaa, että potilastietoja voidaan siirtää suoraan tapahtumapaikalta tai ambulanssista terveyskeskuksiin tai keskussairaalaan sekä toisin päin. Videoneuvottelun ja ensihoidon kehittämisen lisäksi TEL LAPPI III -hankkeessa otetaan parhaillaan käyttöön sähköi-

seen asiointiin perustuvaa lähete-palautte -järjestelmää. Jatkossa suunnitelmissa on digitaalisen kuvantamisen, kuvansiirron ja arkistoinnin kehittäminen.

Artikkelissa pyrimme selvittämään luottamuksen merkitystä terveydenhuollossa tekijänä, joka tulisi huomioida yhä vahvemmin työyhteisöjen kehittämisessä ja organisaatioiden informaatioteknologisten muutoshankkeiden toteuttamisessa. Tarkoituksena on myös osallistua sähköistyvän terveydenhuollon tulevaisuuden suuntaa koskevaan keskusteluun. Tutkimus etenee niin, että aluksi esittelemme työn keskeiset teoreettiset käsitteet, erityisesti luottamuksen käsitteen. Tämän jälkeen kuvaamme tutkimuksen aineiston ja metodologian lyhyesti sekä käymme läpi empiiriset tulokset. Yhteenvedossa tarkoituksena on koota yhteen vain tärkeimmät havainnot ja pohtia lyhyesti niiden teoreettista merkitystä.

## Tutkimuksen avainkäsitteet

Artikkelimme eräänlaisia avainkäsitteitä ovat työyhteisö, johtaminen ja luottamus. Kuhunkin käsitteeseen liittyy määritelmällisiä ongelmia.

Terveydenhuollossa keskeisiin työyhteisöhaasteisiin kuuluvat muun muassa työvoiman vaihtuvuus, tiukkenevat budjetit, henkilöstömäärän muutokset, tuottavuusvaatimukset sekä virtuaalisuuden ja informaatio- ja kommunikaatioteknologian käytön lisääntyminen. Työyhteisöllä voidaan tarkoittaa joukkoa yhdessä toimivia ihmisiä ja kollektiivisuuden tunnetta. Määritelmä korostaa yhdessäolon jatkuvuutta ja pysyvyyttä (Harisalo & Stenvall 2001, 46). Yhteisöllisyyteen kuuluu yhdessä toimivien ihmisten kollektiivinen toiminta ja sellaiset yhdistävät asiat, jotka luovat yhteenkuuluvuuden tunnetta (vrt. Boreham 2004). Näin yhdessä toimivien ihmisten yhteisöllisyyteen voidaan sisällyttää yhdessäolon yhteisöllisyys ja tavoitehakuinen yhteisöllisyys. Yhdessä-

oloon liittyvä yhteisöllisyys viittaa työntekijöiden keskinäiseen viihtyvyyteen ja tiiviisiin sosiaalisiin suhteisiin. Tällainen yhteisöllisyys on hyödyllinen esimerkiksi tilanteessa, jossa työpaikalla on runsaasti epävarmuutta tai tuloksia tekemisestä ei saavuteta kovin nopeasti. Tavoitehakuisessa yhteisöllisyydessä yhdistävät tekijät löytyvät aikaansaannoksista. Tällainen yhteisöllisyys luo tehokkuutta. Se on haavoittuva, jos esimerkiksi tavoitteita ei saavuteta tai ne muuttuvat.

Myös johtamista on määritelty lukuisilla eri tavoilla. Laajassa merkityksessään johtaminen on suunnan antamista organisaatiolle ja sen toiminnalle. Siihen kuuluvat esimiehen kyky auttaa organisaatiota käyttämään hyväkseen omat mahdollisuutensa sekä löytää ratkaisut eteen tuleviin ongelmiin. Muutoksien toteuttamisessa johtaminen on ymmärrettävästi keskeinen tekijä organisaatiossa niin myös terveydenhuollon kohdatessa informaatioteknologiaa, jolloin varsinkin henkilöstöjohtaminen korostuu (Berman ym. 2001, McNish 2002, Syväjärvi ym. 2003). Terveydenhuollossa johtaminen on koettu varsin vaikeaksi asiaksi. Esimerkiksi lääkärijohtajista on myös todettu, että heillä ei useinkaan ole erityistä kiinnostusta johtamistyöhön (Tuomiranta 2002, 84; Syväjärvi & Stenvall 2003). Lopputulokseksi onkin monesti saatu tutkimustuloksia siitä, ettei johtaminen juuri näy terveydenhuollon organisaatioiden toiminnassa.

Luottamus on käsitteenä liitetty organisaatioympäristössä mitä moninaisimpiin tekijöihin (ks. Creed & Miles 1996). Se voidaan liittää ihmisen ominaisuuksiin ja toimintaan kuten rehellisyyteen ja avoimuuteen. Samoin luottamus saattaa tarkoittaa toimintatapaa tai käyttäytymistä eli esimerkiksi sitä, ettei henkilö käytä toisen haavoittuvuutta hyväkseen. Tällöin luottamus voidaan määritellä halukkuudeksi paljastaa oma haavoittuvuutensa eli heikkoudet ja tietämättömyys tilanteessa, jossa sitä voidaan käyttää hyväksi. Luottamus tarkoittaa myös ennustettavuutta ja loogisuutta. Luottamus kytkeytyy tällöin uskoon ja odotukseen, että henkilöllä on perusteet toimia tietyllä tavalla. Luottamuksel-

lisesti toimivien välillä vallitsee tällöin ns. psykologisia sopimuksia joiden varaan rakennetaan odotuksia ja toiveita yhteisestä toiminnasta (mm. Schein 1985, Rousseau ym. 1998).

Tässä tutkimuksessa määrittelemme luottamuksen fenomenologisen tulkinnan kautta. Näemme luottamuksen liittyvän käyttäytymiseen, ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja keskinäisiin odotuksiin (Rousseau ym. 1998, Harisalo & Stenvall 2004). Näin määriteltynä luottamusta esiintyy silloin, kun työntekijöillä on käsitys tai odotus siitä, että toiseen voi luottaa. Luottamus on siis eräänlainen tunne. Tilanne, jossa työntekijöillä on käsitys siitä, että voivat työyhteisössään luottaa toisiinsa, vaikuttaa tehokkuuteen ja työtyytyväisyyteen. Luottamus heijastuu ihmisten välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Haluamme tehdä työtä ja toimimme useimmiten tehokkaimmin ja innovatiivisimmin sellaisten ihmisten kanssa, joihin voimme luottaa. Samalla jokainen vuorovaikutussuhde on tilanne, jossa luottamus testataan.

Työpaikoilla luottamus vähentää ihmisten itsekkyyttä ja tekee heidät entistä enemmän toisiaan huomioivammaksi. Luottamusta pyritään ylläpitämään, sillä se on myös itselle hyödyllistä. Se vaikuttaa omaan viihtyvyyteen, toisilta saatuun apuun ja saamiimme tietoihin työyhteisöissä. Luottamus tekee usein käyttäytymisen yhteisölliseksi ja mahdollistaa toimintaa. Kun luotetaan, niin paremmin otetaan myös toisten näkemykset huomioon. Jos potilas luottaa lääkäriin, vaikuttaa se hänen toimintaansa, kuten esimerkiksi lääketieteellisten suositusten noudattamiseen. Vastavasti luottamus heijastuu siinä, missä määrin työntekijä ottaa huomioon esimiehen esittämät näkemykset ja kannanotot. Tämä voidaan nähdä kaksiulotteisesti eli, ettei ilman luottamusta voida johtaa (Aarrevaara & Stenvall 2002) tai ilman luottamusta on vaikea toimia alaisena. Tällöin samanaikaisesti korostuvat esimies- ja alaisaidot. Syväjärvi (2005, 15) toteaa, kuinka johtajat ja alaiset organisaatioissa ovat velvoitettuja – ja edelleen tulevaisuudessa velvoitetaan lähinnä erilaisten organisaatiomuutosvoimien, mm.

informaatioteknologisen intervention toimesta – kehittämään uudenlaisia toimintatapoja ja -käytänteitä.

Tutkimuksissa on runsaasti pohdittu sitä, mistä luottamus rakentuu. Esimerkiksi Bauer ja Green (1996) esittävät esimiesalaisuushteen rakentumisen luottamussyklisesti, jolloin korostuvat kognitiivisuuden, käyttäytymisen ja emotionaalisuuden tasot. Yleensä keskeisenä tuloksena on ollut, että luottamus aikaansaa luottamusta. Erityisen merkittävää luottamuksen synnyssä on myös kokemus, jossa toinen toimii pyyteettömästi. Tilanteet, joissa toisen koetaan auttavan silloinkin, kun hän ei siitä itse hyödy, rakentavat luottamusta. Tutkimustulokset viittaavatkin siihen, että persoonallinen käyttäytyminen heijastuu luottamukseen. Toimijasuhdet, esimiehen johtamistyyli ja persoonallisuus näyttäisivät vaikuttavan olennaisesti työyhteisössä koettuun luottamukseen (Bauer & Green 1996, Harisalo & Stenvall 2001). Jos esimiehen uskotaan toimivan organisaation parhaaksi, hänen käyttäytymiseen luotetaan. Se lisää myös työyhteisön sisäistä luottamusta.

Työyhteisössä ammattitaito ja pätevyys ovat tärkeitä luottamuksen rakentajia (ks. luottamuksen rakentumisesta Riderick & Tyler 1996). Jos siis esimiehen osaamiseen uskotaan, vaikuttaa se häneen kohdistuvaan luottamukseen. Samoin luottamusta kasvattaa johdonmukaisuus toiminnassa. Välistä vetäminen (ts. toimiminen eri paikoissa toisistaan poikkeavin tavoin) tai ”tuuliviiritoiminta” – kuten esimiehen jatkuva tunneperäisesti ailahteleva käyttäytyminen – vähentävät luottamusta. Luottamukseen vaikuttaa myös lupauksen pitäminen. Esimerkiksi suomalaisessa julkisen hallinnon henkilöstöpolitiikassa ongelmana ovat olleet suuret lupaukset työntekijöiden hyvinvoinnista huolehtimisesta, mutta vähäiseksi jääneet käytännön teot. Täten seurauksena on ollut henkilöstöpolitiikkaan kohdistunut epäluottamus. Esimiestoiminnassa tulisi esitetyn logiikan mukaan vaikkapa lupaus ”henkilöstöstä tärkeimpänä organisaation voimavarana” näkyä käytännön ajankäytössä ja työssä (vrt. Pfeffer & Veiga 1999). Tär-

keää luottamuksen kannalta on siten avoimuus ja läpinäkyvyys. Ihmisillä on taipumus luottaa asioihin ja henkilöihin, jotka he kokevat tietävänsä ja tuntevansa.

Luottamuksen kestoissa voidaan lopulta erottaa toisistaan ns. pikaluottamus ja pitkäaikainen luottamus. Pikaluottamusta kuvastaa hoitotilanne, jossa sattumalta kolaripaikalle saapuneiden hoitajan ja lääkärin on luotettava välittömästi toistensa ammattitaitoon, jotta he kykenisivät toimimaan tehokkaasti yhdessä. Työyhteisöissä samoin kuin johtajuuden kohdalla luottamus rakentuu useimmiten pitkällä aikavälillä vuorovaikutuksesta saatujen kokemusten kautta. Organisaation historia kuten ongelmien ratkaisemistavat sekä kokemukset onnistumisesta ja epäonnistumisesta – toisin sanoen organisaatiokulttuuri – heijastuvat luottamukseen (Schein 1985, Cabrera ym. 2001). Työyhteisöissä ja johtamisessa luottamuksen rakentaminen saattaa viedä pitkänkin ajan, mutta sen voi menettää myös verrattain nopeasti erilaisten kriisien seurauksena. Toisaalta luottamuksen kulttuurilla varustettu yhteisö kestää kriisejä ja pettymyksiä paremmin, kuin yhteisö missä luottamusta ei ole muodostunut.

Luottamus on vaativa, mutta välttämätön tekijä työyhteisön ja esimiestoiminnan kannalta. Se ei muodostu itsestäänselvyytensä vaan vaatii työyhteisön jäseniltä ja esimiehiltä tietoista toimintaa. Luottamus on asia, joka on ansaittava omalla tekemisellä.

## Tutkimuksen aineisto ja metodologia

Tämän kirjoituksen aineisto perustuu TEL LAPPI -hankkeen yhteydessä kerättyyn haastattelu- ja kyselyaineistoon. Toteutuksessa hyödynnettiin aineisto- ja menetelmätriangulaatiota (Patton 2002) analyysien kohdentuessa rajatusti vain informaatioteknologian ja luottamuksen yhdistävään tematiikkaan. Ensimmäiset tutkimushaastattelut tehtiin syksyllä 2002 (ts. haastatteluvaihe I). Näissä haastatteluissa kartoitettiin hankkeessa toimivien eri osa-



puolten mielipiteitä ja käsityksiä hankkeesta. Haastattelujen pohjalta tehtiin hankkeessa mukana olevissa organisaatioissa laajempi lomakekysely toukokuussa 2003. Kyselyn tulosten avaamiseksi tehtiin vielä täydentäviä haastatteluja syksyllä 2003 (ts. haastatteluvaihe II). Kaikkiaan haastateltiin 22 henkilöä.

Haastateltavina oli sekä terveysteskesten että sairaanhoitopiirin henkilökuntaa haastateltavien edustaessa eri ammattiryhmiä. Mukana oli henkilöitä seitsemästä terveysteskuksesta ja neljältä erikoisalalta. Myös sairaanhoitopiirin hallinnon edustajia sekä poliittisia päätöksentekijöitä haastateltiin. Haastateltavat valittiin siten, että mukana oli terveysteskeksiä kaikista Lapin sairaanhoitopiirin alueen seutukunnista. Erikoisaloja edustaneissa haastateltavissa oli henkilöitä erityyppisiltä aloilta, sekä pieniltä että isommilta poliklinikoilta. Haastattelut tehtiin teemahaastatteluina.

Alkuhaastattelujen perusteella muodostui kokonaisvaltainen kuva hankkeesta. Tältä pohjalta laadittiin kyselylomake, joka lähetettiin kaikkiin hankkeessa mukana oleviin yksiköihin. Kyselylomakkeet lähetettiin yksikön TEL LAPPI -vastuuhenkilölle tai osastonhoitajalle, joka jakoi lomakkeet eteenpäin omassa yksikössään. Kyselyn kohdejoukkona olivat lähinnä TEL LAPPI -vastuuhenkilöt sekä vastaanoton/poliklinikan henkilökunta. Terveysteskeksistä mukana oli myös henkilöitä vuodeosastolta sekä neuvolasta. Kyselylomakkeet lähetettiin yksiköihin toukokuun alussa ja kuukauden kuluttua tästä lähetettiin sähköpostitse muistutus kyselyyn vastaamisesta.

Kyselylomakkeita lähetettiin yhteensä 339 kappaletta ja vastauksia saatiin 178. Terveysteskeksien vastausprosentti oli 50 (N=111) ja sairaanhoitopiirin 56 (N=67). Koko aineiston vastausprosentiksi muodostui siten 53. Todellisuudessa vastausprosentti lienee hieman suurempi, sillä lomakkeita jouduttiin lähettämään muutamia ylimääräisiä, koska vain harvasta yksiköstä osattiin kysyttäessä sanoa tarkka henkilökuntamäärä. Esimerkiksi terveysteskeksissä vastaanoton henkilökuntamäärän sanottiin

vaihtelevan päivittäin. Sairaanhoidopiirissä taas esimerkiksi fysioterapian yksiköstä sanottiin henkilöiden työskentelevän sekä fysioterapiassa, lasten osastolla että kirurgian poliklinikalla. Joka tapauksessa vastausprosenttia voidaan pitää riittävän korkeana tulosten luotettavuuden kannalta etenkin tutkimuksessa, jonka tiedettiin vielä kyselyajankohtana koskettavan suoranaisesti vain osaa henkilöstöstä. Kyselylomakkeessa käytettiin asenneväittämiä, joita vastaajat arvioivat asteikolla 1–5 (1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä).

**Taulukko 1.** Kyselyn vastaajat.

Tietoja vastaajista	Terveyskeskukset N=111	Sairaanhoidopiiri N=67	Kaikki vastaajat N=178
Lääkäreitä	22 %	13 %	18 %
Hoitajia	65 %	73 %	68 %
Avustajia/sihteeireitä	13 %	14 %	14 %
Naisia	85 %	85 %	85 %
Miehiä	15 %	15 %	15 %
Esimiehiä	29 %	30 %	29 %
Muuta henkilökuntaa	71 %	70 %	71 %
TEL LAPPI -vastuuhenkilöitä	28 %	30 %	29 %
Muita kuin vastuuhenkilöitä	72 %	70 %	71 %

Kyselyyn vastanneista naisia oli 85 prosenttia ja miehiä 15 prosenttia. Vastaajista 29 prosenttia ilmoitti olevansa esimiesasemassa ja saman verran ilmoitti olevansa TEL LAPPI -vastuuhenkilöitä. Kyselylomakkeessa kysyttiin vastaajan ammattinimikettä, mutta analyysissä ammattiryhmät on jaettu kolmeen ryhmään seuraavasti:

- > lääkärit (lääkärit ja psykologit) N=30
- > hoitajat (sairaanhoidajat, terveydenhoitajat, osastonhoitajat, fy-

sioterapeutit, kätilöt, röntgenhoitajat, perus- ja lähihoitajat, jne.) N=111

- avustajat ja sihteerit (terveyskeskusavustajat, osastonsihteerit ja toimistosihteerit) N=22

Ammattiansa ei ilmoittanut 12 vastaajaa. Kukaan vastaajista ei ilmoittanut olevansa atk-ammattilainen.

## Luottamuksen merkitys työyhteisössä

Tutkimusta varten tehdyt haastattelut kertoivat selkeästi siitä, että terveydenhuollossa ei juuri tunnisteta luottamusta työyhteisön voimavarana. Haastateltavista vain harvat kertoivat ajatelleensa luottamuksen merkitystä oman toiminnan tai työyhteisön toimivuuden kannalta (haastatteluvaiheet I-II). On selvää, että sitä mitä ei tunnisteta, ei myöskään voida tietoisesti kehittää informaatioteknologisen intervention ympärillä.

Tulos kertoo osaltaan siitä, että terveydenhuollossa kehitetään toimintaa hyvin vähän työyhteisöä ja sen toimivuutta vahvistamalla. Usein esimerkiksi esimiesten kannanotoissa yhteisöllisyyden kehittäminen ja luottamuksen tietoinen edistäminen mielletään toissijaiseksi asiaksi (haastatteluvaiheet I-II). Tämä huolimatta siitä, että terveydenhuollon organisaatiot ammattiryhmineen ja eriytyneinä yksikköineen ovat monesti yhteisöinä hajanaisia. Lisäksi kasvavat muutospaineet vaativat yhä enemmän työntekijöiden välistä vuorovaikutusta ja tätä kautta luottamusta. Lomakekyselyyn vastanneiden mukaan oltiin yleisesti sitä mieltä, että työyhteisöissä löytyy riittävästi luottamusta ainakin operatiivisen henkilökunnan kesken. Näin muutosta voidaan onnistuneesti toteuttaa. Vastanneista 60 prosenttia oli tästä samaa mieltä ja vain yhdeksän prosenttia oli eri mieltä.

Henkilökunnan keskinäistä luottamusta koskevat vastaukset jakautuivat melko lailla samalla tavalla kaikissa vastaajaryhmissä.

Ammattiryhmistä kuitenkin lääkärien mukaan luottamusta oli useammin kuin muiden mielestä. Tämä kertoo haastattelujen perusteella vahvasta ammatillisesta luottamuksesta. Toisin sanoen terveydenhuollossa henkilökunta luottaa toisiinsa ammattilaisina (haastatteluvaiheet I-II). Asia mahdollistaa tehokkaan työnjaon hoitotilanteissa, koska työntekijät voivat välittömästi luottaa toistensa osaamiseen. Asiaan voi liittyä muutostilanteissa kuitenkin ongelmia. Julkisesti ei toisten ammattitaitoa esimerkiksi kollegiaalisuuden takia kyseenalaisteta eikä tuoda muutoksiin aina liittyviä ongelmakohtia esiin. Toisaalta terveydenhuollolle tyypillinen moniammatillinen toimijaympäristö edellyttää korkeaa luottamusta, jota voi heikentää kova ammatti-identiteetti ja toisaalta riittämätön johtaminen.

Lapin alueella luottamus on toisaalta myös sosiaalista. Tämä perustuu usein pitkään samassa työpaikassa työskentelyyn, jonka johdosta työntekijät tuntevat toisensa. Haastatteluaineisto toisaalta kertoo melko selkeästi sen, että yhteisöä osataan vain harvoin käyttää voimavarana hankkeita eteenpäin vietäessä (haastatteluvaiheet I-II). Hankkeet ovat harvoin yhteisön yhteisiä. Täten ei voi luottaa, että koko yhteisö kollektiivisesti toimisi hankkeen eteenpäin viejänä. Terveydenhuollossa usein avainhenkilöt (esim. lääkärit) ovat ammattilaisina niin itsenäisinä, ettei heidän tarvitse välttämättä kantaa yhteisöllistä vastuuta.

Haastattelujen perusteella ilmenee, että luottamuksen ansiosta vastuuhenkilö ja hänen edistämänsä asia otetaan vakavam-

**Taulukko 2.** Henkilöstön keskinäinen luottamus työyhteisöissä.

Mielestäni työyhteisössäni henkilöstö luottaa riittävästi toisiinsa, jotta hanketta voidaan toteuttaa onnistuneesti	Lääkärit %	Hoitajat %	Avustajat ja sihteerit %	Kaikki vastaajat %
Samaa mieltä	76	59	55	60
En osaa sanoa	17	34	35	31
Eri mieltä	7	7	10	9
Yhteensä	100	100	100	100

min ja näin ollen paremmin huomioon. Työyhteisön jäsenillä näyttää siis olevan eräänlainen ammatillinen luottamusprofiili. Jos hankkeen vastuuhenkilöön luotetaan, niin myös hänelle uskottuun hankkeeseen suhtaudutaan vakavasti. Vaikka korkean luottamusprofiilin omaava työntekijä voi vain harvoin luottaa siihen, että työyhteisö tukee aktiivisesti hanketta niin hän saattaa olla varma vastustuksen vähäisyydestä (haastatteluvaiheet I-II). Luottamus muutoshankkeissa antaa siis yksilöllistä tilaa toimia ja toteuttaa asioita, mutta ei välttämättä vaadi yhteisön jäsenten aktiivisista tukea.

Henkilökohtainen luottamus riippuu terveydenhuollossa paljon asemasta. Tämä vaikuttaa myös informaatioteknologisten muutoshankkeiden toteuttamiseen. Koska hierarkkisessa terveydenhuollossa ammatillisesti korkeimmassa asemassa ovat lääkärit, kohdistuu heidän aktiivisesti edistämiinsä hankkeisiin suurin luottamus. Sen sijaan esimerkiksi hankkeen vastuuhenkilönä olevan sairaanhoitajan voi olla toisinaan vaikea saada vakuutettua lääkäri asiansa tärkeydestä (haastatteluvaiheet I-II).

Haastatteluvastauksissa luottamus samaistetaan myös muutostavastarinnan vähäisyyteen. Se tarkoittaa siis työyhteisön myönteellisyyttä muutoshankkeille. Samoin luottamus liitetään siihen, että työntekijöitä ja heidän ongelmiaan käsitellään yksilöllisesti. Tällöin voi luottaa siihen, etteivät ajoittaiset ongelmatilanteet tai ”työntekijöiden huonot työpäivät” heikennä sosiaalisia suhteita. Kun on luottamusta, uskalletaan myös altistaa työyhteisö vaikeille asioille ja niiden tuomille konfliktimahdollisuuksille. Toisaalta sosiaalinen luottamus voi vaikuttaa myös päinvastoin. Hyviä ja luottamuksellisia henkilösuhteita ei välttämättä haluta rikkoa hankkeisiin sisältyvien ongelmien esiin nostamisella, vaikka se olisi välttämätöntä hankkeen tehokkaan toteutuksen kannalta. (haastatteluvaiheet I-II)

Yli puolet (56 %) kaikista lomakekyselyyn vastanneista oli eri mieltä siitä, että hankkeen tuomat muutokset olisivat vaikeutta-

neet toimintaa ja heikentäneet toimijoiden välistä luottamusta. Vain viisi prosenttia vastaajista sanoi näin käyneen. Etenkin kyselyyn vastanneet lääkärit sekä terveyskeskusavustajat ja sihteerit olivat sitä mieltä, että muutokset eivät ole vaikeuttaneet toimintaa tai heikentäneet luottamusta. Heistä 70 prosenttia oli tätä mieltä, kun hoitajista samoin vastasi noin puolet. Tulos kertookin hyvin selkeästi pyrkimyksestä harmoniaan informaatioteknologiaan liittyvien muutoshankkeiden toteutuksessa

Luottamuksen näyttää olevan kohtuullisessa tilassa terveydenhuollossa. Kuitenkaan työyhteisöissä luottamus ei ole varsinkaan haastattelujen perusteella selkeä voimavara TEL LAPPI kaltaisten informaatioteknologian hankkeiden eteenpäinviennissä. Se ei tue aktiivista kehittämistä ja sitä, että koko työyhteisö kollektiivisesti omaksuisi uusia käytäntöjä.

## Luottamus johtamiseen

Haastattelujen perusteella terveydenhuoltoon ei ole kehittynyt sellaista ammatillista johtamiskulttuuria, jonka ansiosta muutostilanteessa voisi itsestään selvästi luottaa johtamisen kyvykkyyteen. Johtamisen asiantuntemukseen ei siis kohdistu terveydenhuollossa erityistä tai riittävää luottamusta.

Sen sijaan luottamus näyttäisi riippuvan esimiehestä sekä hänen persoonallisuudestaan ja käyttäytymisestään. Suurinta luottamusta kohdistuu muutostilanteissa sellaisiin esimiehiin, jotka ovat paitsi ammatillisia osaajia niin myös kiinnostuneita kehittämistyöstä henkilökunta huomioiden. Yleinen ongelma on aineistosta tehtävän tulkinnan mukaan se, että monet esimiesasemassa olevat uskovat pelkän asioiden hallinnan riittävän luottamuksen aikaansaamiseen ja tehokkaaseen toimintaan. Tällainen esimies ei juuri ole kiinnostunut työyhteisöön liittyvistä kysymyksistä. Hän ei myös osaa osoittaa luottavansa alaiseensa sekä tällä tavoin tukea ja kannustaa (haastatteluvaiheet I-II). Luottamuksen näkökul-

masta esimiestoiminnan ongelmallisuus näkyy siis kyvyssä keskustella, motivoida työntekijöitä ja tätä kautta toiminnan mahdollistamisessa. Työntekijä ei voi aina luottaa riittävästi siihen, että esimies tukee hankkeen omaksumista työyhteisön yhteiseksi asiaksi. Esimies ei pidä välttämättä työyhteisöllisiä kysymyksiä tärkeinä substanssitoiminnan kannalta.

Terveystenhuollossa on kyselyaineistomme perusteella kuitenkin vähän avointa, varsinaista kritiikkiä johtamista kohtaan. Kaikista kyselyyn vastanneista lähes puolet näki henkilöstön luottavan riittävästi terveyskeskuksen/tulosalueen johtajaan, jotta hanketta voidaan toteuttaa onnistuneesti. Eri mieltä oli 11 prosenttia vastaajista. Sairaanhoitopiirin vastaajista yli puolet ei kuitenkaan osannut ottaa kantaa asiaan. Esimiehet ja vastuuhenkilöt antoivat muita positiivisempia arvioita henkilöstön luottamuksesta johtajaa kohtaan. Ammattiryhmittäin vastaukset erosivat siten, että 59 prosenttia lääkäreistä, puolet avustajista ja sihteereistä ja 44 prosenttia hoitajista sanoi henkilöstön luottavan riittävästi johtajaan.

**Taulukko 3.** Luottamus terveyskeskuksen/tulosalueen johtajaan.

Mielestäni henkilöstö luottaa riittävästi terveyskeskuksen/tulosalueen johtajaan, jotta TEL LAPPI -hanketta voidaan toteuttaa onnistuneesti	Lääkärit %	Hoitajat %	Avustajat ja sihteerit %	Kaikki vastaajat %
Samaa mieltä	59	44	50	48
En osaa sanoa	28	46	40	42
Eri mieltä	14	10	10	11
Yhteensä	100	100	100	100

Kaikista kyselyyn vastanneista alle puolet (45 %) sanoi henkilöstön voivan luottaa johtajan sitoutumiseen hankkeeseen. Puolet sairaanhoitopiirin vastaajista ei osannut ottaa lainkaan kantaa väittämään, kun taas puolet terveyskeskusten vastaajista

oli väittämästä samaa mieltä. Kaikkiaan 15 prosenttia vastaajista oli väittämästä eri mieltä. Esimiehillä oli muita useammin mielihäpe asiasta, suuntaan tai toiseen. Enemmistö esimiehistä (55 %) oli väittämästä samaa mieltä, ja vajaa neljäsosa esimiehistä oli eri mieltä. Myös vastuuhenkilöistä selvästi muita useammat (28 %) olivat eri mieltä siitä, että henkilöstö voi luottaa johtajan sitoutumiseen.

Johtajuuteen luotetaan vaikka kaikista vastaajista vain 41 prosenttia totesi, että johtamistapa on tukenut hankkeen toteutusta. Viidesosa vastaajista oli väittämästä eri mieltä. Sairaanhoidopiirissä yli puolet ei osannut ottaa kantaa tähänkään väittämään. Esimiehistä yli puolet vastasi johtamistavan tukeneen, mutta muille vastaajille johtamistapa oli jäänyt selvästi epäselvemmäksi asiaksi. Vastuuhenkilöt olivat muita kriittisempiä johtamistapaa kohtaan, sillä heistä 30 prosenttia oli väittämästä eri mieltä. Ongelmana on siten johtamisen näkymättömyys, jolloin henkilökunnan on vaikea tunnistaa mihin johtamisessa tulisi luottaa.

Työyhteisöön ja johtamiseen liittyvä luottamus kytkeytyvät myös terveydenhuollossa ainakin TEL LAPIN kohdalla melko voimakkaasti yhteen. Niistä henkilöistä, jotka luottavat työyhteisöönsä, lähes kaksi kolmesta katsoo voivansa luottaa myös esimieheensä hankkeen toteutuksessa. Tulos siis osoittaa, että esimies vaikuttaa persoonallisuudellaan ja toiminnallaan selkeästi työyhteisöön ja sen tilanteeseen.

## Luottamus ja informaatioteknologian vaikutukset työyhteisöön

Yleensä ottaen sekä haastatellut että kyselyn vastaajat arvioivat TEL LAPPI -hankkeen vaikutukset myönteisiksi. Lähes kolme neljäsosaa kyselyyn vastanneista sanoi, että TEL LAPPI -hanke on vaikuttanut omaan työhön enemmän myönteisesti kuin kieltei-



sesti. Lähes yhtä moni sanoi hankkeen vaikutuksen olleen myönteinen myös koko työyhteisön toimintaan. Kaikista kyselyyn vastanneista neljäsosa sanoi, että hanke ei ole vaikuttanut lainkaan omaan työhön eikä työyhteisön toimintaan. Vain muutama yksittäinen vastaaja arvioi vaikutuksen olleen enemmän kielteinen kuin myönteinen. Kolme vastaajaa (kahdesta eri työyhteisöstä) sanoi, että hanke oli vaikuttanut kielteisesti omaan työhön. Seitsemän vastaajaa arvioi hankkeen vaikuttaneen kielteisesti työyhteisön toimintaan. Nämä vastaajat olivat edellisten kahden lisäksi kahdesta muusta yksiköstä.

Terveyskeskuksien ja sairaanhoitopiirin vastaajien mielipiteissä ei ollut eroja, kun kysyttiin hankkeen vaikutuksesta työhön ja työyhteisöön. Esimiehistä vain yksi sanoi hankkeen vaikuttaneen työyhteisön toimintaan enemmän kielteisesti kuin myönteisesti, muuten esimiehet arvioivat vaikutukset sekä omaan työhön että työyhteisön toimintaan muita vastaajia useammin myönteisiksi. Ammattiryhmistä lääkäreissä oli eniten niitä, joiden mukaan hanke oli vaikuttanut myönteisesti työhön ja työyhteisöön.

#### **Taulukko 4.** Hankkeen vaikutus työhön ja työyhteisöön.

Miten TEL LAPPI -hanke on vaikuttanut omaan työhösi ja työyhteisösi toimintaan?		
	Omaan työhön %	Työyhteisön toimintaan %
Erittäin myönteisesti	12	5
Enemmän myönteisesti kuin kielteisesti	62	65
Ei ole vaikuttanut lainkaan	24	26
Enemmän kielteisesti kuin myönteisesti	2	4
Erittäin kielteisesti	0	0
	100	100

Hankkeen vaikutuksista omiin työtehtäviin ja valmiuksiin useimmin mainittiin aiempaa paremmat koulutusmahdollisuu-

det, minkä sanottiin vahvistaneen ammattitaitoa ja parantaneen valmiuksia. Toinen useasti mainittu muutos oli videoneuvottelulaitteiston käytön oppiminen sekä ylipäättään atk-valmiuksien parantaminen. Hanke oli monen mielestä laajentanut työnkuvaa ja teettänyt lisää työtä, mutta kaikki eivät suinkaan pitäneet sitä kielteisenä asiana. Uusien tehtävien sanottiin myös rikastuttaneen työn sisältöä ja tuoneen työhön uusia ideoita ja motivaatioita. Kielteisinä asioina mainittiin yleensä työn suunnittelun ja ajan organisoimisen ongelmat sekä se, että videoneuvottelulaitteiston käyttöön oli saatu liian vähän koulutusta.

Toteutustapaa onnistuneena pitävistä 73 prosenttia ja muista vastaajista 44 prosenttia sanoi, että hankkeen tuomat muutokset eivät ole vaikeuttaneet toimintaa tai heikentäneet luottamusta. Tämä kertoo osaltaan varovaisesta toteuttamistavasta, jossa hankkeen takia ei haluta vaarantaa pitkän ajan kuluessa muotoutuneita sosiaalisia suhteita ja jossa muutoinkin vältetään muutosten aikaansaamia konflikteja.

Toisaalta TEL LAPPI on vähäinen uhka luottamukselle myös siitä syystä, että hanketta ylipäänsä pidetään tärkeänä ja ammatillisesti hyödyllisenä. Näin luottamukseen liittyvien konfliktien määrä on itsessään potentiaalisesti vähäinen. Hankkeen toteutustapaa onnistuneena pitävistä peräti neljä viidestä oli myös sitä mieltä, että hankkeen tuoma osaamisen kasvu lisää työtyytyväisyyttä ja luottamusta tulevaisuuteen ja organisaatioon. Muista vastaajista samaa mieltä oli alle puolet. Johtajuutta koskeva luottamus on myös merkittävä asia toimeenpanon kannalta. Tämä ilmenee siinä niin, että hankkeen toteutustapaa onnistuneena pitävien vastaukset erosivat muiden vastauksista. Heistä 60 prosenttia oli väittämästä samaa mieltä, kun taas muista vastaajista samaa mieltä oli vain 36 prosenttia.

Terveystieteidenhuollossakin luottamus aikaansaa selkeän positiivisen kehän tai luottamussyklin. Muutoshankeissa luottamus esimieheen ja työyhteisöön näkyy siinä, että myös hankkeilla on selkeän positiivisia vaikutuksia. Onnistuminen ja luottamus kyt-

keytyvät lähes erottamattomasti yhteen. Selkeimmin tutkimuksemme aineiston perusteella on osoitettavissa ammatillisten kokemusten ja hyötyjen yhteys luottamukseen. Toisin sanoen toimeenpanossa rakentaa luottamusta informaatioteknologiaan eniten se, että hanke koetaan ammatillisesti hyödylliseksi. Hyvään muutosjohtamiseen voidaan siis katsoa kuuluvan sen kaltainen suunnittelu, jossa huolehditaan ammatillisesti hyödyllisten kokemusten verrattain nopeasta aikaansaamisesta ja niiden leviämistä yhteisöön.

## Yhteenveto

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet työyhteisöön ja esimiestoimintaan liittyvän luottamuksen merkitystä informaatioteknologisten hankkeiden toimeenpanossa terveydenhuollossa. Tutkimuksen aineisto on perustunut TEL LAPPI -hankkeen aineistoon. Lähtökohtaisena hypoteesina on se, että muutoshankkeet ja niihin liittyvä kehittäminen, epävarmuus ja vuorovaikutuksen kasvu edellyttävät yhä enemmän luottamusta informaatioteknologisessa terveydenhuollossa.

Tutkimus osoittaa, ettei luottamuksen merkitystä selkeästi tunnisteta terveydenhuollossa. Tästä johtuen sitä ei myös tietoisesti kehitetä terveydenhuollon toimintakulttuurissa. Cabrera ym. (2001) pitävät organisaation toimintakulttuuria tärkeänä tekijänä, kun organisaatiossa lähdetään toteuttamaan uuteen teknologiaan perustuvaa muutosta. Täydentävästi Vuori (1995) on todennut, että vahvat ammatilliset kulttuurit vaikuttavat tapaan tulkita todellisuutta ja omaksua uusia käsityksiä. Luottamuksellista toimintaa terveydenhuollossa näyttää tukevan teoria (vrt. Szajna 1996), jonka mukaan toimijoiden asenteet, ammatillinen hyväksyminen ja hyöty ovat informaatioteknologian yhteydessä keskeisiä.

Luottamuksen ongelma liittyy työyhteisöllisten ja esimiestoiminnassa erityisesti henkilöstöjohtamiseen liittyvien kysymysten väheksymiseen tai hallitsemattomuuteen (Syväjärvi & Stenvall 2003). Tämä vaikeuttaa edelleen informaatioteknologisten hankkeiden tehokasta käyttöönottoa ja toimeenpanoa. Informaatioteknologisten hankkeiden toteutus ei muodostu työyhteisön yhteiseksi asiaksi, eivätkä esimiehet aina tiedosta omaa merkitystään luottamuksen tai epäluottamuksen rakentajana. Informaatioteknologian ja luottamuksen yhdistävä tutkimus vahvistaa johtamisen näkökulmasta myös Walkerin ja Whettonin (2002) toteamuksen, jonka mukaan informaatioteknologiaa käyttöönotettaessa on esitettävä selkeät ja tarkat toimintamallit sekä värvättävä asialle johtavassa asemassa olevia tukijat. Luottamuksen tunnistamattomuutta organisaation informaatioteknologisissa muutos-hankkeissa voidaan vertauskuvallisesti pitää tämän tutkimuksen perusteella jopa yhtä merkittävänä asiana kuin, jos terveydenhuollossa hoidettaisiin vaikeita sairauksia väärillä lääkkeillä.

Edellä esitetty ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei terveydenhuollossa esiintyisi luottamusta. Nolanin (1995) mukaan moniammatillisessa toiminnassa yksilöllisten osaamisien merkitystä ei kiistetä, mutta moniammatillisuus sumentaa ammatillisia rajoja ja edellyttää erityisesti luottamusta, kärsivällisyyttä ja halua jakaa keskinäistä vastuuta. Erityisesti ammatillinen osaaminen aikaansaa luottamusta, jos se pystyy ylittämään professionaalisen substanssin raja-aidat. Työyhteisöissä esiintyy myös sosiaalista luottamusta, joka perustuu pitkään yhdessä toimimiseen samassa organisaatiossa ja moniammatillisen työn arvostukseen. Esimiestoiminnassa ratkaisevaa on esimiehen persoona ja asenne työyhteisön jäseniin. Ongelmana kuitenkin on, että olemassa olevaakaan luottamusta ei hyödynnetä aktiivisesti informaatioteknologian käytäntöjen kehittämisessä ja toimeenpanossa. Konkreettisesti ongelma liittyy myös Tachakran ym. (2001) viittaamaan työnsijaon problematiikkaan työyhteisöllisessä telelääketieteen muutoksessa.

Tutkimuksen perusteella luottamuksen vahvistaminen tulisi kytkeä tietoisesti osaksi informaatioteknologisten hankkeiden muutosjohtajuutta. Tärkeää olisi suunnitella hankkeiden toimeenpanon yhteydessä sitä, miten aikaansaada nopeasti ammatillisesti hyödylliseksi koettuja käytäntöjä, jotka samalla vahvistavat luottamusta ja tehokasta hankkeen eteenpäinvientä.

## Lähteet

- Aarrevaara, T. & Stenvall, J. 2002. Esimiehenä Kelassa. Lähtökohtia esimiestyön ja johtamiskoulutuksen kehittämiseen. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 40. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Bauer, T.N. & Green, S.G. 1996. Development of leader-member exchange: A longitudinal test. *Academy of Management Journal*, 39, 1538-1567.
- Berman, E.M., Bowman, J.S., West, J.P. & Van Wart, M. 2001. Human resource management in public service. Paradoxes, processes, and problems. Sage Publications, Inc., USA.
- Boreham, N. 2004. A theory of collective competence: Challenging the neo-liberal individualisation of performance at work. *British Journal of Educational Studies*. Vol. 52, 1, 5-17.
- Cabrera, Á., Cabrera, E.F. & Barajas, S. 2001. The key role of organizational culture in a multi-system view of technology-driven change. *International Journal of Information Management*, 21, 3, 245-261.
- Cooper, R.B. & Zmud, R.W. 1990. Information technology implementation research: A technological diffusion approach. *Management Science*, 36, 123-139.
- Creed, D. & Miles, R. 1996. Trust in Organizations. A Conceptual Framework Linking Organizational Forms, Managerial Philosophies, and the Opportunity Cost of Controls. Teoksessa Riderick M ja Tyler, T (toim.) *Trust in Organizations*. Sage Publications, 10-38.
- Gallivan, M. 2001. Organizational adoption and assimilation of complex technological innovations: Development and application of new framework. *Database of Advances in Information systems*, 3, 51-85.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. 2001. Luottamus johtamiseen ministeriöissä. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2001.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. 2003. Trust Management in the Finnish Ministries: Evaluation of Management Systems. *International Journal of Public Administration*, 26, 8 & 9/2003, 915-940.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. 2004. Trust as Capital. Teoksessa Huotari, M. ja Iivonen, M. (toim.) *The Foundation of Management. Trust in Knowledge Management and Systems in Organizations*. Idea Group Publishing, Hershey. 51-81.

- Hänninen, E., Koivunen, M. & Paaso, P. 2001. Hyvinvointia tietoteknologiahankkeilla. Hyviksi arvioitujen ratkaisujen käyttöönotto ja juurrutus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:11. Edita Oyj. Helsinki.
- Jurvansuu, H. & Stenvall, J. & Syväjärvi A. 2004. Informaatioteknologia ja työyhteisön toimintatapa terveydenhuollossa. TEL LAPPI -hankkeen arviointi Tykes raportteja 33. Työministeriö, Helsinki.
- Kakabadse, A. 2003. World-class leadership for world-class teams. Teoksessa Chowdhury, S. (toim.) Organization 21C: Someday all organizations will lead this way. Financial Times Prentice Hall, Pearson Education Inc., New Jersey, 51-68.
- Laudon, K.C. & Laudon, J.P. 2003. Management information systems. Eight edition. Prentice Hall, USA.
- Liikanen, H. 2002. Tietotekniikka kehittää sosiaali- ja terveysalaa? Makropilotin arviointia. Tampere University Press. Tampere.
- McNish, M. 2002. Guidelines for Managing Change: A Study of their Effects on the Implementation of New Information Technology Projects in Organizations. Journal of Change Management, 2, 201-224.
- Nolan, M. 1995. Towards an ethos of interdisciplinary practice. British Medical Journal, 312, 11, 305-316.
- Ohinmaa, A., Nuutinen, L. & Reponen, J. 2002. Telelääketieteen arviointi Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä. FinOHTAn raportti 20. Stakes, Helsinki.
- Patton, M.Q. 2002. Qualitative evaluation and research methods. Third edition. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Pfeffer, J. & Veiga, F. 1999. "Putting people first for organizational success". Academy of Management Executive, 13, 2, 37-48.
- Reina, D. & Reina M. 1999. Trust & Betrayal in the Workplace: Building Effective Relationships in Your Organizations. Berret-Koehler Publishers, Inc.
- Riderick M. & Tyler, T. (toim.) 1996. Trust in Organizations. Sage Publications.
- Rousseau, D.M., Setkin, S.B., Burt, R.S. & Camerer, C. 1998. Not so different after all: A cross-discipline view of trust. Academy of Management Review, 7, 393-404.
- Schein, E. 1985. Organizational Culture and Leadership. Jossey-Bass Publishers.
- Syväjärvi, A. & Stenvall, J 2003. Henkilöstövoimavarat työntekijöiden organisaatio toiminnan arvioinnin ja johtamisen näkökulmasta. Hallinnon Tutkimus 4/2003, 338-351.

- Syväjärvi, A. & Stenvall, J. & Jurvansuu, H. & Harisalo, R. 2003. Management of Technological Health Services Promotes Organizational Performance and Quality of Human Life. *American Society on Aging*, 10, 1-29.
- Syväjärvi, A. 2005. Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia organisaatiotoiminnassa sekä strategisessa henkilöstövoimavarojen johtamisessa. *Acta Universitatis Lapponiensis* 83. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi.
- Szajna, B. 1996. Empirical evaluation of the revised technology acceptance model. *Management Science*, 42, 85-92.
- Tachakra, S., El Habashy, A. & Dawood, M 2001. Changes in the workplace with telemedicine. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 7, 277-280.
- Tuomiranta, M. 2002. Lääkärijohtaja – lääkäri vai johtaja? *Acta Universitatis Tamperensis* 854. Tampe University Press, Tampere.
- Vuori, J. 1995. Kenen terveydenhuolto? *Ankkurikustannus*. Vaasa.
- Walker, J. & Whetton, S. 2002. The diffusion of innovation: factors influencing the uptake of telehealth. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 8, 3, 73-75.
- Winner, L. 1993. Social constructivism. Opening the black box and finding it empty. *Science as Culture*, 3(16), 427-452.



## Ammattikorkeakoulujen tulosityksikön välineet asiantuntijuuden tukemiseksi

### Ammattikorkeakoulu asiantuntijaorganisaationa

Asiantuntijuus on keskeinen voimavara korkeakouluissa, koska niiden henkilöstöstä merkittävä osa työskentelee asiantuntija-tehtävissä. Asiantuntijoiden johtamisen haaste ei ole niinkään asioiden tai ihmisten, vaan tiedon johtamisessa. Asiantuntijuus antaa organisaatiossa välineitä itsenäiseen työtapaan, jossa rakenteelliset hierarkiat voivat korvaantua erilaisilla ryhmään perustuvilla työskentelytavoilla tai verkostoilla. Silti myös esimiestyöllä on yhä merkitys asiantuntijoiden johtamisessa. Tämä artikkeli tarkastelee instituuttitason johtamista henkilöstövoimavarojen käytön näkökulmasta. Artikkelin taustalla on kahdessa ammattikorkeakoulujen tulosityksikössä tehdyt haastattelut kesällä 2004.

Yhtenäistä mallia asiantuntijoiden työskentelytapoihin tai heidän johtamiseensa ei ole. Amitai Etzionin (2000) mukaan asiantuntijaorganisaatioille on tyypillistä, että niissä tietoa tuotetaan, sovelletaan, ylläpidetään ja sen sisällöstä kommunikoidaan organisaation jäsenten välillä. Ainakin tämän määritelmän perusteella koulutusorganisaatiot ovat asiantuntijaorganisaatioita.

Ammattikorkeakouluille on ominaista, että asiantuntemus on pitkälle erikoistunutta, jolloin tieto syntyy eri tilanteissa organisaation erityisemmin ohjaamatta. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi keskustelut asiantuntijoiden välillä, toimiminen verkos-

toissa tai opetus. Monet tutkijat ovat käyttäneet puheenvuoroja, joiden perusteella asia on ollut jatkuvasti esillä myös korkeakoulututkimuksessa. Suomessa esimerkiksi Anneli Eteläpelto on määritellyt opettajuutta asiantuntijatyönä. Pirkko Remes on useissa kirjoituksissaan käsitellyt ammattikorkeakoulujen opettajien asemaa asiantuntijoina.

Ammattikorkeakoulut ovat asiantuntijaorganisaatioita, mutta monet niiden käytännöt voivat muistuttaa palveluorganisaatioita. Toisaalta ammattikorkeakoulu voi samanaikaisesti muodostaa todellisen tietointensiivisen asiantuntijaorganisaation, mutta siellä on myös tukipalveluja tuottava palveluorganisaatio. Nämä voivat toimia tiiviissä yhteistyössä, mutta työyhteisön näkökulmasta ammattikorkeakoulun kiinteys voi olla löyhäsidonnaista.

Käytännössä tiedon johtamisen ideoita sovelletaan vahvasti korkeakouluorganisaatioiden johtamisessa. Asiantuntijoiden johtamisen tarvetta ammattikorkeakoulujen instituuttitasolla on lisännyt asiantuntijoiden määrän kasvu. Opetushenkilöstössä on yhä enemmän tieteellisen jatkotutkimuksen suorittaneita, millä on vaikutus toimenkuvien laajenemiseen. Tutkijoiden ja T&K-henkilöstön määrä on myös kasvussa, ja panostukset asiantuntija-tehtävien henkilöresursseihin ovat merkittäviä. Esimerkiksi vuonna 2004 päätoimisen T&K-henkilöstön määrä ammattikorkeakouluissa oli 484 työvuotta (AMKOTA 2004, muu henkilöstö).

Julkisten organisaatioiden muodostamisessa tälle päivälle on ominaista korostaa toimintatapaa, jossa hierarkiat ovat matalia ja työ tehdään osaksi ennustamattomalla tavalla toimivien verkostojen avulla. Organisaatioiden tarvitseman asiantuntijuuden haasteet liittyvät tiedon hallinnan rinnalla yhä enemmän kykyyn siirtää omaa osaamistaan muiden käytettäväksi. Tällaista tiedon siirtymistä mahdollistavat ratkaisut voivat olla hyvin käytännöllisiä asioita, esimerkiksi esteiden poistamista eri organisaatioissa työskentelevien ihmisten väliseltä yhteistyöltä tai resurssien ohjaamista asiantuntijoiden väliseen yhteistyöhön. Nämä ovat kysymyksiä jotka nousevat esille asiantuntijoiden johtamisessa.

Ammattikorkeakoulujen osalta korostetaan tänä päivänä uutta asiantuntijuutta, jolla tarkoitetaan reflektiivistä ja useiden eri alojen ammattilaiseen yhteistyöhön perustuvaa asiantuntijuutta. Se ei perustu niinkään välineelliseen osaamiseen, vaan enemminkin tiedonhankinta- ja analyysikykyyn. Asiantuntijuus ei siis ole tällöin pysyvä vaan uudistuva ominaisuus (Murto&al. 2004, 61).

Ammattikorkeakoulujen asiantuntijatehtävissä toimivat esimerkiksi opettajat, tutkijat sekä hallinnon esittelytehtävissä työskentelevä henkilökunta. Näissä tehtävissä asiantuntijuus voidaan ymmärtää tehtävävastuuna, autonomiana oman työnsä suhteen. Tällöin asiantuntijatyötä tekevän ei tarvitse niinkään raportoida muille työnsä etenemisestä. Tällainen käsitys asiantuntijuudesta sopii tuloksellisuutta korostavaan kulttuuriin, jossa organisaation ohjaus ei kohdistu työtapaan vaan saavutettavaan tulokseen. Monenlaisissa tehtävissä voidaan päästä hyvin itsenäiseen työtapaan, jolloin työ sinänsä ei määritä asiantuntijan toimintavapautta. Asiantuntijatehtäviin ei välttämättä hakeuduta, vaan niihin myös ajaudutaan mahdollisuuden ja työuran tuoman henkilökohtaisen kehityksen myötä (esim. Lindholm 2003, 618).

Perustehtävät voivat olla hyvinkin rajattuja, mutta käytännössä organisaatiot ovat välineitä ihmisten väliselle yhteistoiminnalle. Niin sanotuissa matalissa koulutusorganisaatioissa yhteistoiminnan merkitys voi korostua. Asiantuntijuuteen liittyvä toimintavapaus ei voi syntyä tarkoin rajatusta perustehtävästä jos sellaista ei ole. Matalassa hierarkiassa asiantuntijan täytyy usein lunastaa toimintavapautensa työyhteisössä oman käytännössä osoitetun osaamisensa avulla.

## Muodollinen pätevyys ja asiantuntijuus

Asiantuntijuudella on ammattikorkeakouluissa myös muodollinen määrittys. Pätevyysvaatimukset koskevat ennen kaikkea reh-

toria ja opettajakuntaa. Laissa ammattikorkeakouluista (9.5.2003/351) määritetään AMK:n tehtävä ja se millainen henkilöstö AMK:lla pitää tämän tehtävän suorittamiseksi olla. Asetuksessa ammattikorkeakouluista (15.5.2003/352) tarkennetaan henkilöstön pätevyysvaatimuksia siten, että opettajakunnalla on oltava akateeminen loppututkinto, ammattiopintoja järjestäviltä opettajilta vähintään kolmen vuoden työkokemus sekä yliopettajalla akateeminen jatkotutkinto. Suomessa on käytössä varsin vahva yhteistä osaamis pohjaa määrittävä 60 opintopisteen laajuinen opettajakoulutus, jonka suorittaminen on edellytys ammattikorkeakoulun lehtorin tai yliopettajan virkaan nimittämiseksi. Ellei tätä koulutusta ole virkaan nimitettävällä, tulee se suorittaa kolmen vuoden kuluessa. Ammatillinen opettajakoulutus on perusteltua, koska se auttaa siirtymässä teollisuuden, kaupan tai julkishallinnon alalta toiselle koulutuksen, opetuksen tai tutkimuksen alalle (esim. Robson et.al. 2004, 186-187).

Asetus määrittää myös opetushenkilöstön asiantuntijatehtäviä, joita ovat alan opetuksen kehittäminen, hallinnolliset tehtävät, ammattitaitoa ylläpitävä koulutus sekä tutkimus- ja kehittämistyön osaaminen. Käytännössä näyttää siltä, että T&K-tehtäviin on oma henkilöstönsä. Uusi ammattikorkeakoululaki määrittää asiantuntijuutta myös muille tasoille, kuten päätöksentekoon. Laissa ammattikorkeakouluista edellytetään, että AMK:n hallituksessa on jäseniä opetuksen edustamilta aloilta.

Lainsäädännössä kuvataan asiantuntijuuden muodolliset edellytykset, mutta asiantuntijuus saa sisältönsä vasta käytännön toimissa. Säädösten tarkoittamaa asiantuntemusta voidaan määrittää AMK:n ja ministeriön välisissä tulossopimuksissa. Tulossopimustasolla osaamisalueita on mahdollista kehittää rekrytoinnin avulla. Tällöin osaamis potentiaal in kehittäminen työyksikön näkemyksestä siitä, millaista vastuuta tarvitaan kokonaisuuden kehittämisen kannalta.

Kun asiantuntijuutta määritetään henkilökohtaisella tasolla, niin välineinä voivat olla esimerkiksi työnkuvaukset, tulos- ja kehittämiskeskustelut sekä erilaiset projektitehtävät. Esimerkiksi yliopettajalle voidaan tulos- ja kehittämiskeskustelussa sopia tavoitteita pedagogisen kehittämisen, tutkimus- ja kehittämistoiminnan, hanke- ja projektitoiminnan, osaamisen tai tieteellisen jatkotutkimuksen suorittamisen alueilta.

Ammattikorkeakoulujen opettajien asiantuntijuuden kehittämiskohteet näyttäisivät tämän artikkelin taustalla olevan aineiston perusteella olevan opettajuus, tieteellinen kehitys ja projekti-osaaminen. Näiden kehittämisteemojen taustalla on nähtävä työ jota viimeisen 10 vuoden aikana on ammatikorkeakouluissa tehty koko avainhenkilöstön koulutustason nostamiseksi. Korkeakoulututkintojen suorittaminen näyttäisi nyt kääntyvän tutkimus- ja kehittämistyön asiantuntijuuden suuntaan. Tällöin asiantuntijuuden kehittämisen ydinalueeksi muodostuu alan kannalta keskeisten tutkimuksen teemojen löytäminen ja niiden hankkeistaminen.

Asiantuntijuutta on henkilökohtaisella tasolla mielekkäämpää määritellä kompetenssilla kuin muodollisilla ansioilla. Jari Stenvallin (1995, 117) mukaan virkamiesten perinteiset kriteerit ovat kyky, taito ja ansiot. Hänen mukaansa suomalaisen julkisen sektorin erityispiirre on myös se, että painoa annetaan henkilökohtaisille ominaisuuksille. Perinteisten asiantuntijuuden kriteerien rinnalle voidaan lisätä tietoisten ja julkilausuttujen arvojen kehittämiseen, verkostoitumiseen ja työyhteisön osaamiseen liittyviä taitoja (Raivola & Vuorensyrjä 1998).

Kuva asiantuntijoista organisaation voimavarana on yleensä varsin positiivinen. Asiantuntijat ovat kuitenkin erityisiä työyhteisön jäseniä, jotka asettavat haasteita johtamiselle. Karl Erik Sveiby (1997) on kuvannut asiantuntijoita laajaan empiiriseen aineistoon perustuen. Hänen mukaansa asiantuntijoille on ominaista, että he pitävät monimutkaisista ongelmista, ammatillises-

ta kehittymisestä ja vapaudesta etsiä ratkaisuja. Sveibyn mukaan asiantuntijoille on ominaista halu ylläpitää ajanmukaisia työvälineitä. Asiantuntijat pitävät Sveibyn mukaan julkisista tunnustuksista, mutta he eivät pidä vapauttaan rajoittavista säännöistä, rutiinistöistä ja byrokratiasta. Sveiby kuvaa asiantuntijoita työhönsä paneutuviksi, jotka eivät juuri piittaa palkasta, vapaa-ajasta tai omasta organisaatiostaan.

Työyhteisön jäsenenä asiantuntijat ovat Sveibyn kuvauksen perusteella muista erottuvia. He näyttäisivät väheksyvän henkilöitä, joiden tieto on vähäisempää kuin heidän omansa. Samalla asiantuntijat kuitenkin ihailevat niitä, jotka ovat asiantuntevampia kuin he itse. Tästä on seurauksena, että asiantuntijat näyttäisivät väheksyvän perinteisiä esimiehiä. Itse he osaavat harvemmin työskennellä muiden kautta tai johtaa. Käytän Sveibyn huomioita asiantuntijoista tämän artikkelin viitekehyksenä.

## Asiantuntijuuden kehittäminen

Asiantuntijuuden kehittäminen on määrätietoista ja pitkäjänteistä toimintaa, jota määrittävät sekä asiantuntijan henkilökohtaiset että organisaation kehittämistarpeet. Asetus ammattikorkeakouluista (15.5.2003) antaa raamit tälle kehittämiselle. Se määrittää, että päätoimisen opettajan on opetus- ja ohjaustyönsä sekä muiden töidensä ohella panostettava myös asiantuntijuuden kehittämiseen. Tämän kehittämistyön ytimessä on oman alan opetuksen kehittäminen työelämän kehitys huomioiden. Kehittämisen tulisi kohdistua myös opetussuunnitelmien laatimiseen ja opiskelijavalintaan.

Päätoimisella opettajalla on ammattikorkeakouluasetuksen mukaan myös velvollisuus hoitaa tutkimus- ja kehittämistyöhön liittyviä tehtäviä sekä osallistua ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään koulutukseen sekä perehtyä työelämään. Edelleen ke-

hittämiskohteena voivat olla ammattikorkeakoulun hallintoelinten jäsenyydestä aiheutuvat tehtävät.

On selvää, että asetuksessa määritelty asiantuntijuuden kehittäminen kohdistuu niin laajalle alueelle, että sitä on määriteltävä tarkemmin instituuttitasolla. Toisaalta asiantuntijalta tuleekin odottaa itsenäistä kykyä preferointiin asetuksen määrittämien kehittämisalueiden välillä. Toisaalta on tärkeää, että tulosityksikkö myös selkeästi koordinoi asiantuntijoiden kehittämisalueita. Kyse on henkilöstöresurssien allokoinnista, joka on organisaation perustehtäviä.

1990-luvulla loppuneessa opistojärjestelmässä opetusvelvollisuus sääteli työn sisältöä. Opetussuunnitelma on edelleenkin toisinaan jäykkä ja sen toteuttaminen edellyttää vahvaa yksikötason koordinoitua. Opetussuunnitelman suhteen asiantuntijan toimintavapaus on usein tarkemmin rajattua kuin tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta. Ammattikorkeakouluissa on siirrytty laajasti vuosittaiseen 1600 tunnin kokonaistyöaikaan, ei kuitenkaan kattavasti. Tämä antaa välineen asiantuntijan vapauden ja organisaation ohjauksen samanaikaiseksi toteuttamiseksi. Kokonaistyöaikaan siirtymisen voidaan katsoa selkiyttäneen asiantuntijan roolia ammattikorkeakoulussa. Se antaa myös välineen pohtia asiantuntijan tehtäviä esimies-alaiskeskusteluissa, kuten tulosohjaukseen kuuluvissa kehittämiskeskusteluissa.

Kokonaistyöaika on suhteellisen väljä tulkinta työajan käytöstä, mutta antaa tulos- ja kehittämiskeskusteluille konkreettisen välineen keskustella asiantuntijuuden kehittämissuunnista. Näissä keskusteluissa voidaan sopia esimerkiksi opetuksen, arvioinnin sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuudesta asiantuntijan kokonaistyöajassa. Asiantuntijan työn keskeinen resurssi on aika. Kokonaistyöajan käytössä asiantuntijalla on usein melko suuri tulkintavapaus, jolloin henkilökohtaisesti asetettujen tavoitteiden toteuttaminen on mahdollista. Siirtyminen kokonaistyöaikaan voidaan nähdä Sveibyn viitekehyksessä vapautta lisäävänä ja siten

asiantuntijoita motivoivana tekijänä. Asiantuntijan itse asettamat tavoitteet voivat olla kehittymisen kannalta aivan keskeisiä. Niiden avulla asiantuntija voi myös ylläpitää organisaatiosta riippumatonta työmarkkinakelpoisuutta. Toisaalta kollektiivinen ja organisaatiossa pysyvä asiantuntijuus edellyttää organisaation määrittelemää tavoitteellisuutta asiantuntijuuden kehittämiseksi.

Kokonaistyöajan käytön lisäksi asiantuntijan kehittämisalueita ohjaavat myös tulosityksikkötason asettamat painopisteet. Yksikön välineenä on resurssien jako asetettujen painopisteiden mukaisesti. Näitä resursseja ohjaamalla esimies voi tukea asiantuntijaa keskittymään ajoittain päätoimisesti tutkimus- tai kehittämisprojekteihin. Tämän edellytyksenä on pääsääntöisesti ulkopuolinen rahoitus, joka mahdollistaa sijaistamisjärjestelyt. Näistä järjestelyistä ei ole toistaiseksi käytössä kattavaa tilastoa, koska näitä tietoja ei kerätä yhtenäisesti esimerkiksi AMKOTAan.

Tulosityksikkö voi ohjata asiantuntijoiden kehitystä, jolloin välineinä voivat olla esimerkiksi työvälineiden hankinta ja koulutuspanostukset. Näiden suhteen tulosityksiköillä näyttäisi olevan varsin erilaisia käytäntöjä. Toisaalta resurssointi voi olla varsin tiukasti esimiehen ohjauksessa. Toisissa yksiköissä resurssien yksityiskohtainen käyttö näyttäisi olevan delegoitu varsin kattavasti asiantuntijoille itselleen. Tämän artikkelin tausta-aineiston perusteella päätöksiä resurssien yksityiskohtaisesta käytöstä siirtään asiantuntijalle kokonaan varsin harvoin. Tavanomaisempaa on, että esimiehet luottavat asiantuntijan omaan kykyyn määrittää preferenssejä. Esimerkiksi seminaari- tai konferenssiosallistumisia ei tällöin evätä, mutta matkustaminen tapahtuu virkamattakäytäntöjen mukaisesti muodollisine anomuksineen. Vaikka asiantuntijoiden työ on usein korostetun itsenäistä, koskevat heitä samat avoimuuden ja läpinäkyvyyden varmistavat hallintomenettelyt ja raportointikäytännöt kuin muitakin työntekijöitä.



## Asiantuntijan työn ohjaaminen

Sveibyn huomioiden perusteella asiantuntijoiden johtaminen on haasteellinen tehtävä, koska asiantuntemus on tiettyyn määrään saakka henkilökohtainen ominaisuus. Siksi perinteinen auktoriteetti ei riitä asiantuntijoiden johtamiseen. Esimerkiksi Amitai Etzioni (2000) on käsitellyt asiantuntijoita johtamista perinteisenä organisaatioiden roolikonfliktina. Asiantuntijat vaativat, että asiantuntijaorganisaation johtamisen ja esimiestyön tulisi perustua oman alan tuntemukseen. Tällöin esimieheksi käy vain alan tunnustettu asiantuntija.

Johtamisen dilemman aiheuttaa se, että esimieheltä vaaditaan myös ammattimaista johtamista. Tämä on eri asia kuin asiantuntijuuteen perustuva manageritehtävä. Managerina voi toimia osaamistaan ylläpitävä asiantuntija, jonka asiantuntemus on oman alan hallinnassa ja vasta toissijaisesti johtamisessa. Ammattimainen johtaminen taas vaatii laajempaa johtamisen osaamista. Ammattimaisessa johtamisessa korostuvat henkilöstön johtaminen ja organisaation tarpeet. Ammattimainen johtaminen mahdollistaa haasteiden kohdistamisen organisaation kokonaistavoitteeseen, jolloin asiantuntemus ei ole organisointitavan keskeinen tekijä (Etzioni 2000, 115-117).

Monet asiantuntijat eivät halua ryhtyä esimiehiksi. Tämä on ymmärrettävää, sillä kyky kantaa kokonaisvastuuta organisaatiosta on aivan eri ominaisuus kuin kyky lisätä omaa henkilökohtaista osaamistaan. Esimerkiksi Neave ja Rhoades (1987) ovat osoittaneet, että kokonaisvastuun ottaminen ei ole aina asiantuntijoille samalla tavoin tavoiteltavaa kuin omassa tehtävässä kehittyminen, minkä vuoksi esimieheksi ryhtymiseen liittyy myös riskejä. Oman kapeankin osaamisen väheneminen voi kyseenalaistaa asiantuntijan aseman omassa organisaatiossa ja verkostoissa. Näin esimiestehtäviin paneutuminen voi vaikuttaa tieltä, josta ei ole enää paluuta asiantuntijatehtäviin.

Suomalaisissa korkeakouluorganisaatioissa esimieheksi kasvetaan pääsääntöisesti asiantuntijatehtävien kautta, mikä korostaa niiden luonnetta asiantuntijaorganisaatioina. Esimiestehtävien määrän kasvaessa asiantuntijan kyky ylläpitää omaa osaamistaan kapealta alalta vaihtuu kokonaisvaltaisempiin koko organisaation kehittämistä ja johtamista koskeviin haasteisiin. Jos näin käy, voi ongelmaksi muodostua asiantuntijoiden arvostuksen puute. Asiantuntijathan eivät Sveibyn mukaan arvosta perinteisiä esimiehiä. Silti asiantuntijatkin hakeutuvat perinteisiin esimiestehtäviin kuten laitosjohtajiksi. Jos esimies ei tällöin luovu aiemmasta asiantuntijan roolistaan voi johtaminen kohdistua muihin kuin organisaation kokonaisuutta edistäviin kysymyksiin.

Tämän artikkelin taustalla olevan aineiston perusteella näyttäisi siltä, että esimiehet eivät käytä aktiivisesti managerialistisia, asiantuntijoiden työtä rajoittavia keinoja. Tämä on mahdollista, sillä asiantuntijoita voidaan johtaa henkilöstöjohtamisen keinoin (Ammattimaiseen johtamisen valtionhallinnossa, 2003).

Sveibyn mukaan asiantuntijat ylläpitävät ajanmukaisia työvälineitä. Tämä on tekijä, jonka perusteella johtamista voidaan arvioida. Mitä vapaampia asiantuntijat ovat valitessaan työvälineitä, sitä vähemmän he käyvät keskusteluja yhteisistä käytännöistä esimiestensä kanssa. Manageriaalinen johtamistapa taas johtaisi siihen, että esimies määrittäisi asiantuntijan työvälineiden hankintaa. Tämän aineiston perusteella näyttäisi siltä, että esimiesten kynnys asiantuntijoiden työvälineiden määrittelyyn on korkea.

Suuremmat hankinnat perustuvat yleensä esimiehelle tehtäviin esityksiin. Tämä koskee myös sellaisia hankintoja, joita varten tarvitaan organisaation tukea. Tällaisia hankintoja voivat olla esimerkiksi uudet laajemmat tietokoneohjelmistot. Näin suurista hankinnoista tehdään aina esimiehen toimesta vähintäänkin periaateratkaisuja hankintojen perustaksi. Näistä periaatteista myös keskustellaan työyhteisöissä. Asiantuntijoiden toimintavapautta voidaan ylläpitää mahdollistamalla pienempiä hankintoja varten käytäntöjä joilla asiantuntijat voivat tehdä hankintoja itsenäisesti.

Eräs haastatelluista kuvasi esimerkkinä tästä kirjastojen kauko-  
lainauksia, joita on mahdollista tehdä tiettyyn summaan saakka  
itsenäisesti.

Asiantuntijoita kannustetaan toimimaan verkostoissa ja edus-  
tamaan tavoitteellisesti omaa ammattikorkeakouluaan. Tällaiseen  
toimintaan liittyy usein vieraanvaraisuuden osoittamista. Näyttää  
siltä, että käytännöt vaihtelevat varsin paljon tässä asiassa. Toisissa  
ammattikorkeakouluissa asiantuntijat osoittavat tarpeen tullen  
vieraanvaraisuutta oman harkintansa mukaan, toisissa vieraanva-  
raisuus on rajatumpaa. Vieraanvaraisuuteen liittyvät kysymykset  
voivat olla taloudellisesti pieniä, mutta niistä keskustelemalla saa-  
daan muodostettua asiantuntijoiden johtamisen kannalta keskei-  
siä periaatteita. Esimiehillä kun ei välttämättä ole käytössä mo-  
niakaan välineitä ohjata varsin itsenäisesti toimivien asiantunti-  
joiden työtä. Asiantuntijat saattavat tosin itse tuntea pienten asi-  
oiden käsittelyn turhauttavaksi. Tämä käsittely on kuitenkin mat-  
riisiorganisaatiossa välttämätöntä.

Nämä pieniäkin asioita käsittelevät keskustelut vahvistavat  
asiantuntijan käsitystä oman osaamisensa panoksesta organisaati-  
olleen. Toisaalta ne tuovat matriisiin toisen ulottuvuuden. Asian-  
tuntijakin tarvitsee työnsä tueksi toisinaan tulosityksikön esimie-  
hen näkemystä milloin työ on tullut tehdyksi tai milloin riittävä  
laatutaso on saavutettu. Ilman tällaisia keskusteluja asiantuntijan  
työ irtaantuu liiaksi linjaorganisaatiosta.

Matriisiorganisaatio aiheuttaa myös yksikköön sitoutumisen  
ongelman. Asiantuntijoiden tehtävät määräytyvät yhteistoimin-  
nan ja verkostojen kautta. Asiantuntijatyölle on tyypillistä, että  
työtehtävät määräytyvät yhteistoiminnassa oman organisaation  
eri hierarkiatasojen ja verkostojen kautta. Ehkäpä asiantuntijoita  
viehättävät verkostoihin perustuvassa niiden muodollista vapaut-  
ta korostava toimintatapa, vaikka työpanokset verkostoissa voi-  
vatkin organisaation näkökulmasta katsoen olla suuria saatuihin  
suoriin hyötyihin nähden.

Tämän aineiston perusteella asiantuntijat suosivat verkosto- maista toimintatapaa ja vievät sen periaatteita myös vakiintuneeseen organisaatioon. Tämä näkyy esimerkiksi lähiesimiehen si- vuuttavissa käytännöissä. Vaikka muodollisesti monet asiat hoi- detaan lähiesimiehen kautta, on asiat jo pitkälle päätettyjä kun asiantuntijat informoivat niistä lähiesimiestään. Verkostomaisen toimintatavan siirtäminen vakiintuneeseen organisaatioon johtaa tilanteeseen, jossa vakiintuneet toimintamallit kyseenalaistuvat. Tällöin esimerkiksi opetuksessa opettajat päättävät varsin itsenäi- sesti mitä opettavat ja milloin. Opiskelijat taas päättävät varsin itsenäisesti, mitä oppivat ja milloin he sen tekevät. Vaikka kaikki osapuolet toimivat näennäisen itsenäisesti, on tulos usein tarkasti ennustettava – Cohenin ja Marchin merkityksessä anarkistinen mutta organisoitu.

Organisoitua anarkiaa edistävä tilanne aiheutuu toisinaan myös siitä, että asiantuntijoiden työhön on liitetty koko ammatti- korkeakoulua koskevaa vastuuta. Esimerkiksi koulutus konserni- tasolta koordinoidaan tulosityksiköiden asiantuntijoiden toimin- ta. Tällainen toimintatapa on toisinaan välttämätön, mutta siitä voi aiheutua ristiriitoja asiantuntijan ja esimiehen välille. Esimie- hen näkemyksenä on vastuu yksikön tuloksesta, kun taas asian- tuntijan näkökulmana voi olla oman asiantuntemuksen käyttö siellä missä siitä on tehokkain hyöty.

Asiantuntijoilla tulisi olla selkeä valtuutus toiminnalleen ko- ko ammattikorkeakoulua koskevissa työtehtävissä tai verkostois- sa. Tällaisen valtuutuksen suhteen on erilaisia käytäntöjä ammat- tikorkeakoulujen sisälläkin. Riittävä valtuutus voi olla asiantunti- jan työn tukeminen keskusteluilla. Näiden tulosityksikön esimie- hen ja asiantuntijan välisten keskustelujen aiheena voivat olla esi- merkiksi käytännön toteutukset ja suunnat joita tulosityksikkö esillä olevissa työtehtävissä painottaa.

Edellä sanottu ei merkitse, että esimies voisi ohjata kovin yk- sityiskohtaisesti asiantuntijan työtä. Kun asiantuntijan työ koskee pitkä-aikaista yhteistyötä jonkin osapuolen kanssa, esimerkiksi

toisen ammattikorkeakoulun, on asiantuntijan osuutta mahdollista määrittellä tarkemmin sopimuksin. Lyhytkestoisissa, ajankäytöltään rajatuissa tai ainutkertaisissa työtehtävissä tällainen kirjallinen sopiminen voi synnyttää vain tarpeettomia työn tarkastamäärittelystä aiheutuvia kustannuksia, jolloin ajankäyttöä koskeva keskusteluyhteys asiantuntijan ja esimiehen välillä on riittävä vahvistusmenettely.

## Asiantuntijat työyhteisön jäseninä

Vaikka asiantuntijat korostavat itsenäisyyttä, ei heitäkään motivoi työn tekeminen ilman palautetta. Ilman palautetta myös työn kehittäminen on vaikeaa. Asiantuntijat voivat saada organisaation palautetta esimieheltä esimerkiksi vuosittaisissa tulos- ja kehittämiskeskusteluissa, mutta se ei riitä. Asiantuntijat tarvitsevat myös ajallisesti intensiivisempää palautetta, jolla on myös nopeaa vaikutusta meneillään oleviin töihin.

Esimiehellä on käytettävissä johtamisjärjestelmän osoittamat keinot asiantuntijan ohjaamiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi tuloskannusteiden käyttö, tai esimerkiksi kuntaomisteisissa ammattikorkeakouluissa käyttöön tuleva henkilökohtainen palkanlisä. Toinen esimerkki on haasteellisempien tehtävien antaminen hyvän suorituksen jälkeen. Erillistehtävät rikkovat rutiinit ja voivat mahdollistaa jonkin tärkeän osaamisen saamisen ammattikorkeakoulun käyttöön. Ja käytettävissä ovat aina myös organisaatiolle edulliset julkiset kiitokset, jotka Sveibyn mukaan ovat vahva kannuste.

Palautteen antamisessa asiantuntijalle on vaikeaa erityisesti kun se kohdistuu negatiivisiin asioihin. Esimiehen negatiivinen palaute voidaan kokea tämän aineiston perusteella esimerkiksi turhaksi pomottamiseksi. Ylipäätään hierarkian mahdollistaman vallan käyttö voi synnyttää jännitteitä. Toisaalta on aloja, joissa asiantuntijat kokevat hierarkkioiden heijastavan organisaation jä-

senten todellista osaamista. Esimerkiksi sairaaloissa on hierarkisia rakenteita, joissa etenemiseksi asiantuntijan on kouluttauduttava ja osoitettava osaamisen kasvu systemaattisesti hierarkian hyväksymin kriteerein. Tämä ajattelutapa saattaa heijastua joillekin ammattikorkeakoulujen aloille.

Mitään yhtenäistä asiantuntijoiden palautekulttuuria ei ainaakaan tämän aineiston perusteella ole havaittavissa. Näyttää kuitenkin siltä, että negatiivinen palaute olisi useammin välillistä. Asiantuntijalle voi itsenäisistä tehtävistä olla vaikeaa antaa aina konkreettista palautetta, koska esimiehellä ei välttämättä ole yksityiskohtaista tietoa työn suorittamisesta. Tällöin esimiehellä on oikeus olettaa, että asiantuntija osaa palauttaa symboliseman palautteen omalle kielelleen. Eihän työkään, josta palautetta annetaan ole luonteeltaan välttämättä kovin konkreettista.

Toinen asia, joka näyttäisi olevan tässä tutkimuksessa mukana oleville yksiköille yhteistä, on vähäinen ryhmäpalaute. Tämä saattaa heijastaa asiantuntijoiden itsenäistä työtä, jolloin työyhteisössä ei ole tarkkaa tietoa asiantuntijan työn sisällöstä. Palaute tulee siksi enemmän esimieheltä kuin työyhteisöltä. Toisaalta ryhmäpalautteen vähäisyys saattaa ilmentää toimintakulttuureja, joissa ryhmässä puhutaan yleisiä ja periaatteellisia asioita. Silloin ryhmässä ei ehkä koeta asiantuntijan työn yksityiskohtaista käsitelyä mahdolliseksi.

## Asiantuntijat varmistavat itsenäisyyttään

Asiantuntijoita voisi verrata marssilla olevan kulkueen etupäähän. Juuri siellä edessä ovat suurimmat julisteet ja kovaäänisimmät iskulauseet. Eturivi vetää joukkoa ansiokkaasti ja pitää vauhdin riipeänä. Viimeiset rivit eivät huutele iskulauseita vaan siellä kulkevat keskittyvät pitämään marssin jonkilaisena rivistönä. Etupää kun vetää marssia vauhdilla niin koko jono alkaa tehdä haitariliikettä. Eturivin on vain vaikeaa huomata tätä haitariliikettä. Etu-

rivissä kulkeminen on privilegio joka kuluttaa tarpeettomasti voimia organisaatioilta ja jättävät toimijoita ulkopuolelle. Privilegiot nostavat kustannuksia tarpeettomasti, sillä ne ohjaavat työn tekemiseen muista kuin tuotannon tekijöiden taloudellisen käytön näkökulmasta. Samojen sääntöjen tunnustaminen kaikille osapuolille on yllättävän voimakas väline privilegioiden purkamiseksi (Harisalo & Miettinen 1995, 147, 1995b).

Kun asiantuntijat eivät saa riittävästi palautetta työstään voivat he aiheuttaa samanlaista haitariliikettä organisaatioon. Heidän työllään on merkitystä, ja siksi haitariliike on todellinen ja merkityksellinen. Osalle asiantuntijoista työ on koko elämän keskipiste, jossa omaa persoonaa on vaikea erottaa työstä. Osalle taas voi olla tärkeää olla mukana työyhteisössä ja vaihtaa tietoa. Silloin haitariike ei ole välttämättä edes ongelma.

Periaatteessa kaikki tarvitsevat palautteen työstään, eivätkä asiantuntijat tässä suhteessa eroa muista ihmisistä. Heidän tapansa saada palautetta voi silti poiketa yhteisön vakiintuneista toimintatavoista. Eräässä haastattelussa kävi ilmi, että asiantuntijat voivat kokea palautteeksi myös sen, että työyhteisö vahvistaa asiantuntijan autonomian työhönsä. Asiantuntija voi haastattelun mukaan kokea tämän autonomian varmistamisen arvostuksen osoittamiseksi. Autonomia näyttäisikin tämän aineiston perusteella olevan tärkeämpi arvostuksen mittari kuin konkreettisemat palkkiot.

Asiantuntijat ovat myös eri tavoin riippuvaisia organisaation käytännöistä. Yhteisen vastuun ottaminen työyhteisöstä voi olla vaikea haaste. Toisaalta, Sveibyn huomioihin viitaten, asiantuntijan pyrkimys itsenäisyyden vahvistamiseen voi vähentää kiinnostusta toimimiseen virallisen organisaation ehdoilla. Toiminnallisissa kysymyksissä asiantuntijat tarvitsevat silti organisaatiota tukipalveluineen kuten muutkin työntekijät.

Toisissa ammattikorkeakouluissa on paljon yhteisiä toimintatapoja, joita asiantuntijan odotetaan noudattavan. Käytännöt voivat koskea esimerkiksi hankintoja tai matkustamista. Koko

ammattikorkeakoulun käytännöt voivat vaikuttaa asiantuntijan vapauteen käyttää resursseja. Toisissa ammattikorkeakouluissa taas yksikkökohtaiset ja jopa asiantuntijoiden henkilökohtaiset käytännöt ohjaavat toimintatapoja. Nämä käytännöt saattavat olla keskeisiä asiantuntijoiden vapautta määrittäviä tekijöitä. Mitä tiukempaa tulosohjauksen mallia ammattikorkeakoulussa sovelletaan, sitä tiukemmin asiantuntijan tavoitteita ja vapautta säädelään. Tällä on asiantuntijan kannalta sekä palkitsevia että motivaatiota vähentäviä seurauksia.

Organisaation kannalta tarkasteltuna tehokkainta olisi, jos asiantuntijat toimisivat mahdollisimman vähällä ohjauksella. Tästä näkökulmasta katsoen tehokas johtamistyyli tukeutuu yhteisöön ja sen toimintatapoihin. Vaatimus yhteisön huomioivasta johtamistyylistä esiintyy myös tässä aineistossa. Tulkintani kuitenkin on, ettei se esiinny yhtä vahvana kuin vaatimus manageriaalisesta johtamistyylistä. Toisaalta yhteisöllistä asiantuntijuutta ja tiedon siirtymistä koko organisaatiossa vakiintunut manageriaalinen toimintatapa ei välttämättä tue. Johtamisen eräs keskeisistä haasteista on tiedon liikkuminen organisaation rajapintojen yli. Yhteisöllisestä näkökulmasta tarkastellen juuri siinä on johtamisen paikka, ei asiantuntijan päivittäisjohtamisessa.

Asiantuntijoiden johtamisen haaste on tänä päivänä asiantuntijatiedon välittyminen, jotta se siirtyisi yhteisön käyttöön. Organisaatiot voivat lisätä legitimitettiään toimimalla verkostoissa, mikä asettaa asiantuntijatyölle haasteita. Yhteisöllinen toimintatapa jättää vastuun verkostoitumisesta ensisijaisesti asiantuntijalle itselleen, jolloin verkostoituminen ei ole koordinoitua. Manageriaalinen toimintatapa taas voi estää verkostoitumista rajoittamalla yhteydenpidon välineiden ja resurssien käyttöä. Näyttää siltä, että johtamisen kautta asetettuja esteitä verkostoitumiselle ei kehittäjäverkoston jäsenillä juurikaan ole.

Verkostoituminen tapahtuu ensisijaisesti tiedon siirtymisen alueella, eli alueella jossa asiantuntijoiden kyky hallita ja määrittel-



lä työtään on vahvaa. Suurin este verkostoitumiselle on oma ajankäyttö, eivät johtamisesta aiheutuvat preferoinnit. Vain harvoissa vastauksissa tuli esille sellaisia tekijöitä, joissa verkostoissa mukana oloa rajoitettiin tai niissä toimimisesta aiheutui negatiivisia kokemuksia. Kunkin asiantuntijan tulisikin itse arvioida vuosittaisen kokonaistyöajan puitteissa ajankäyttöään.

Verkostoissa toimimisen osalta asiantuntijan ajankäyttöä on vaikeaa ja luultavasti tarpeetontakin valvoa esimiehen toimesta. Sen sijaan esimiestyön kautta on mielekäästä seurata verkostoitumisen tavoitteita ja niiden saavuttamista. Esimies voi tulos- ja kehittämiskeskusteluissa antaa asiantuntijalle yleisvaltuutuksen verkostoitumiseen ja samassa yhteydessä on mahdollista sopia yksityiskohtaisistakin tavoitteista. Esimerkiksi eri ammattikorkeakoulujen välillä voi olla opetus- tai tutkimusyhteistyötä ohjaavia sopimuksia, jotka voivat antaa konkreettisen pohjan ajankäytön määrittämiselle. Tärkeintä on kuitenkin, että asiantuntijan, esimiehen ja työyhteisön välillä on sovituista tehtävistä keskusteluyhteys, oli se sitten toiminnallisessa, virallisessa tai epävirallisemmassa muodossa.

## Lähteet:

- Aarrevaara, T. & Ahonen, H & Öberg J. 2003. Managing Experts of the Developers' Network. *Hallinnon tutkimus* 1:2003.
- AMKOTA. Ammattikorkeakoulut 2004. Taulukoita AMKOTA-tietokannasta. Opetusministeriön julkaisuja 2005:23.
- Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa. 2003. Johdon kehittämisen strategia 2002-2012. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita 1:2003.
- Eteläpelto, A. & Tynjälä, P. (toim.) 1999. Oppiminen ja asiantuntijuus. Juva, WSOY.
- Etzioni, A. 2000. Administrative and Professional Authority. Teoksessa: Brown, Christopher Brown II: Organization and Governance in Higher Education. ASHE Reader Series. Fifth Edition.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 1995. Luottamus pääoma – yrittäjyyden kolmas voima. Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 1995b. Vastuuyhteiskunnan perustuslait. Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. Tampere University Press.
- Lindholm, J. A. 2004. Pathways to the Professoriate: The role of self, others and environment in shaping academic career aspirations. *The Journal of Higher Education*. Vol. 75, No. 6.
- Murto, L. & Rautniemi, L. & Fredriksson, K. & Ikonen, S. & Mäntysaari, M. & Niemi, L. & Paldanius, K. & Pakarinen, T. - Tulva, T. & Ylönen, F. & Saari, S. 2004. Eettisyyttä, elastisuutta ja elämää. Yliopistojen, sosiaalityön ja ammattikorkeakoulujen sosiaalialan arviointi yhteistyössä työelämän kanssa. Korkeakoulujen arviointineuvosto.
- Neave, G. & Rhoades, G. 1987. The Academic Estate in Western Europe. In: *The Academic Profession – National, disciplinary, and institutional settings* (ed. by Burton Clark). University of California Press.
- Raivola, Reijo & Vuorensyrjä, Matti. 1998. Osaaminen tietoyhteiskunnassa. Sitra 10. Helsinki.
- Robson, J. & Bailey, B. & Larkin, S. 2004. Adding Value: Investigating the discourse of professionalism adopted by vocational teachers in further education colleges. *Journal of Education and Work*. Vol 17, No. 2.
- Stenvall, J. 1995. Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon – virkamiehien asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa. Painatuskeskus.

Sveiby, K. E. 1997. *The New Organizational Wealth. Managing & Measuring Knowledge-based Assets*. Berrett-Koehler Publishers, Inc. San Francisco.

## YHDYSVALLAT JA EUROOPPA: SAMANLAISET VAI ERILAISET?

### Johdanto

Kansainvälisessä politiikassa tapahtui 1900-luvun lopussa suunnitteen vuosikymmenen välein kaksi merkittävää rakenteellista muutosta. Vuosina 1989-1991 hajosi varsin nopeassa tahdissa koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan voimassa ollut kaksina-  
painen kansainvälinen järjestelmä. Muutos alkoi Berliinin muurin kaatumisella marraskuussa 1989. Sitä seurasi muutamassa viikossa vanhan järjestelmän romahtaminen itäisen Keski-Euroopan kansandemokratioissa. Neuvostoliiton hajoaminen alkoi kiihtyä vuoden 1990 alkupuolella. Tämä kehitys päättyi koko Neuvostoliiton katoamiseen vuoden 1991 lopussa. (Ks. esim. Iivonen 1992) Maailma siirtyi Yhdysvaltain johtamaan yksinapaiseen kansainväliseen järjestelmään.

Kymmenen vuotta myöhemmin kansainvälisen järjestelmän rakenteellinen muutos oli vielä nopeampi. New Yorkiin ja Washingtoniin syyskuun 11. päivänä 2001 tehdyt terrori-iskut kokosivat lähes koko kansainvälisen järjestelmän operatiiviseen yhteistyöhön terrorismia vastaan, mutta vain väliaikaisesti. Monet maat ilmoittivat olevansa mukana terrorismin vastaisessa taistelussa, mutta käytännössä ne olivat varauksellisesti tukemassa Yhdysvaltain globaaleja pyrkimyksiä, koska näkivät niissä hegemonistisia elementtejä.

Yhdysvaltain ja useiden Euroopan maiden välisissä suhteissa onkin viime vuosina tapahtunut nopeita muutoksia. Afganistanissa syksyllä 2001 aloitettu sota sai vielä laajan hyväksynnän. Yhdysvallat loi laajan kansainvälisen koalition, joka talebanien hallinnon kukistumisen jälkeen ryhtyi toteuttamaan maassa laajaa rauhanturvaoperaatiota tavoitteena uuden hallinnon aseman vahvistaminen ja asteittainen siirtyminen demokratiaan. Tuo operatio jatkuu edelleen Naton johtamana, ja siinä on mukana myös Suomi ja eräitä muita Naton ulkopuolisia maita. Sodan aloittaminen Saddam Husseinin Irakia vastaan huhtikuussa 2003 ei sen sijaan saanut enää Ranskan ja Saksan kaltaisten maiden hyväksyntää. Yhdysvallat sai toki luotua Irakin sotaan varten uuden koalition, mutta sen ja useiden Euroopan maiden välisiin suhteisiin tuli särö, jota ei enää voinut peittää.

Uusien jännitteiden nousu Yhdysvaltain ja eräiden Euroopan maiden välille – joista mm. Yhdysvaltain puolustusministeri Donald Rumsfeld käytti nimitystä ”vanha Eurooppa” – synnytti myös akateemisissa piireissä keskustelun siitä, oliko Irakin sotaan koskeneissa kiistoissa kyse vain toisarvoisista taktisista näkemyseroista vai laajemmasta ristiriidasta Euroopan ja Amerikan välillä (ks. esim. Lehtonen 2001). Oma näkemykseni on, että kyse on sekä erilaisista politiikan tavoitteista että erilaisista toimintatavoista. On kuitenkin muistettava, että syntyneet jakolinjat eivät kulje vain Euroopan ja Yhdysvaltain välillä vaan myös Euroopan sisällä, missä Yhdysvaltain uskollisimmat liittolaiset löytyvät niistä maista, jotka ovat vasta äskettäin liittyneet sen johtaman puolustusliitto Naton jäseniksi. Saksan, Ranskan ja Espanjan kieltäytyessä osallistumasta Irakin sotaan lähettivät mm. Baltian maat, Puola, Romania ja Bulgaria joukkojaan sotatoimialueelle tukemaan Yhdysvaltain pyrkimyksiä.

Mutta miten todelliset nuo jakolinjat sitten ovat? Euroopassa on usein arvosteltu kärkevästikin presidentti Bushin hallintoa ja sen aikaansaannoksia. Yhdysvalloissa vastaavasti on pilkattu Rans-

kan politiikkaa ja erityisesti sen sotilaallisia kykyjä ja muistutettu toisen maailmansodan aikaisista tapahtumista. Keskittyminen julkilausuttuihin sanoihin jättää kuitenkin helposti varjoon operatiivisella tasolla tapahtuvan yhteistyön. Koko Eurooppa, Venäjä mukaan lukien, on viime vuosina osallistunut yhteisiin hankkeisiin Yhdysvaltain pääviholliseksi julistamaa kansainvälistä terrorismia vastaan. Sen vuoksi onkin mielenkiintoista pohtia, mistä tuo vähintäänkin julistuksellinen etäännyminen johtuu? Onko kyse siitä, että Yhdysvallat on kansainvälisenä hegemonina niin ylivoimainen, että sen ei tarvitse piitata muista, vaan voi tehdä mitä haluaa? Herättääkö se sotilaallisen, poliittisen, taloudellisen, teknologisen ja kulttuurillisen voimansa vuoksi Euroopassa ja muualla maailmassa pelkkää kaunaa ja kateutta? Vai onko Yhdysvaltain ja Euroopan välillä joitakin oleellisia eroja, jotka etäännyttävät niitä toisistaan?

## Historiallinen perimä

Euroopan ja Amerikan väliset eroavuudet liittyvät osittain niiden historiallisten kokemusten erilaisuuteen. Yhdysvallat on vuonna 1776 tapahtuneesta perustamisestaan lähtien näyttäytynyt turva- paikkana. Tämä on seikka, jota New Yorkin edustalla sijaitseva Vapaudenpatsas symboloi. Pohjois-Amerikasta alkoi kehittyä Euroopan antiteesi jo 1600-luvulla, jolloin erilaisiin uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluvia ihmisiä alkoi muuttaa sinne. (Johnson 1997, 3-117) Mutta jo tuolloin Amerikkojakin oli useampia. Kanadasta oli kehittynyt brittiläinen Amerikka, joka ei osallistunut etelämpänä asuvien, uskonnollisesti tietoisempien entisten eurooppalaisten kapinaan. Meksikosta taas oli muotoutunut jo varhain espanjalainen Amerikka, josta puuttui pohjoisille naapureille tyypillinen poliittisen demokratian henki. (De Palma 2001) Laajamittaisempi siirtolaisuus käynnistyi 1600-luvun alussa, ja ensimmäiset suomea puhuneet siirtolaiset asettuivat vuonna 1638

Delaware-joen laaksoon Philadelphian eteläpuolelle Uuden Ruotsin siirtokuntaan. (Kero, 1996, 15-31.)

Useimmille siirtolaisille Amerikka oli paikka, jossa he saattoivat toteuttaa omaa uskonnollista identiteettiään ilman pelkoa joutua sen vuoksi vainotuksi. Yhdysvaltain itsenäistyttyä maahan alkoi virrata entistä enemmän syntyperänsä tai jonkun muun syyn vuoksi vainottuja. Amerikka oli monille eurooppalaisille heidän ihanteidensa konkreettinen ilmentymä, paikka jota käytiin ihailemassa ja ihmettelemässä. (de Tocqueville 1990, Bradbury 1995) Muuttoliikettä voimisti entisestään Yhdysvaltain nopea taloudellinen kasvu ja sen synnyttämät taloudelliset mahdollisuudet. Neljä vuotta kestäneestä sisällissodasta huolimatta Yhdysvallat kehittyi noin vuosisadassa maailman vauraimmaksi maaksi.

## Uskonnollinen ja etninen identiteetti

Yhdysvaltain historiallinen kokemus selittää myös sen, että moraalilla ja moraalilla kysymyksillä on siellä vahva poliittinen lataus. Suomessa ja monissa muissa Euroopan maissa valtiota ja kirkkoa ei ole erotettu toisistaan ja uskontokunnan jäseneksi synnyttään. Yhdysvalloissa uskonnollinen identiteetti oli ja on tänäkin päivänä enemmän henkilökohtaisen valinnan tulos. Euroopassa valtiovalta ylläpitää yhteiskunnan uskonnollista identiteettiä, kun Yhdysvalloissa eri uskontokunnat kilpailevat keskenään kannattajista ja jäsenistä. Uskonto on Yhdysvalloissa yhteiskunnallisesti voimakkaasti läsnä ja siten olennainen osa henkilökohtaisen identiteetin luontia. Eurooppalaisille yhdysvaltalaisen politiikan voimakas uskonnollinen retoriikka voi olla hämmentävää. Yhdysvaltalaisille uskonto ei kuitenkaan ole pelkkää puhetta – se on useimmille ihmisille poliittisia puolueita tärkeämpi yhteiskunnallisen integroitumisen väylä, joka perustuu yksilöllisiin ratkaisuihin. (Lipset 1997, 60-67)

Eurooppalaisen ihmisen identiteetti perustuu etniseen taustaan, jonka korkein ilmenemismuoto on kansallisvaltio. Eurooppalaiset ovat syntyperästään riippuen suomalaisia, ruotsalaisia, saksalaisia, ranskalaisia, italialaisia jne. Kielemme, kansalaisuutemme, kulttuurimme sekä taloudelliset ja sosiaaliset mahdollisuutemme riippuvat hyvin paljon siitä, mihin maahan me olemme syntyneet. Eurooppalainen valtiojärjestelmä onkin vuonna 1648 solmitusta Westphalenin rauhasta lähtien rakentunut kansallisen identiteetin varaan.

Yhdysvalloissa kansalaisten identiteetti perustuu yhteisen arvopohjan rakentumiseen ja olemassaoloon. Tätä arvopohja leimaavat yksilönvapaus, oikeusvaltioperiaate (rule of law), protestanttiset arvot, englannin kieli ja uskonnonvapaus. Ne ovat tärkeitä nykypäivän ihmisillekin. (Huntington 2005) Etnisellä identiteetillä on ollut merkitystä lähinnä ihmisten sijoittumisessa erilaisiin alakulttuureihin. Yhdysvalloissa ihmiset ovat amerikkansuomalaisia, amerikkaruotsalaisia, amerikkansaksalaisia jne. Eri-laisilla etnisillä taustoillakin ihmiset kokevat olevansa ensisijaisesti amerikkalaisia, olkoonkin että eri siirtolaisryhmien sulautuminen on tapahtunut hieman eri tavoin. (Sowell 1981) Ensiksi tulee eettis-poliittisesti määräytyvä yhdysvaltalainen identiteetti ja vasta toissijaisesti määräävänä peritty etninen identiteetti, jota muokataan osana amerikkalaisuutta. Lipset (1997) onkin sanonut osuvasti, että Yhdysvallat ei ole kansakunta vaan maailman suurin aatteellinen yhdistys.

## Vapaus ja tasa-arvo

Vapaus ja tasa-arvo ovat amerikkalaisen identiteetin peruskäsitteitä, mutta ne ymmärretään siellä hieman eri tavalla kuin Euroopassa. Amerikkalaisessa poliittisessä kielessä on kaksi sanaa, jotka suomennetaan vapaudeksi. Nämä sanat ovat *liberty* ja *freedom*. Varhaisessa kielenkäytössä ne molemmat tarkoittivat kykyä nou-



dattaa omaa tahtoa, tilaa, joka oli orjuuden vastakohta. Silti sanojen alkuperät ovat erilaiset. *Liberty* on johdettu latinan sanasta *libertas* ja se tarkoittaa jotain sitomatonta, rajoittamatonta tai rasitteesta vapaata. *Freedom* taas juontuu useista indoeurooppalaisista kielistä (*fri, frei*). Adjektiivi *free* tarkoitti henkilöä, joka liittyi vapaiden ihmisten heimoon sukulaisuuden tai kuulumisoikeuden sitein. *Liberty* tarkoittaa erillisyyttä jostakin, *freedom* taas kuulumista johonkin. (Fischer 2005, 4-5; ks. myös Hayek 1978, 11-21)

Amerikkalaiselle poliittiselle ajattelulle on ollut tyyppillistä termien *liberty* ja *freedom* käyttäminen yhdessä sekä tähän liittyvä tietty ristiriitaisuus. (Foner 1998) Vapaus on yhtäältä oikeutta tehdä oman tahdon mukaisesti, olla yksilö ja erillään muista. Toisaalta se taas on oikeutta kuulua johonkin, olla osa yhteisöä. Amerikkalaisille vapaus on ennen muuta vapautta johonkin – vapaudessa on kyse ihmisten tasavertaisesta mahdollisuudesta onnen tavoitteluun (*pursuit of happiness*). Tämä periaate on kirjattu myös Yhdysvaltain perustuslakiin vuodelta 1789. Eurooppalaisessa ajattelussa vapaus taas on ennen muuta vapautta jostakin (*freedom from poverty, freedom from want*).

Amerikkalaisen ja eurooppalaisen ajattelun välinen ero näkyy myös erilaisessa tavassa ymmärtää tasa-arvo. Yhdysvalloissa tasa-arvossa on kyse siitä, että ihmisille tulee taata tasavertaiset lähtökohdat onnellisuuden tavoitteluun. Se, miten pitkälle joku elämässään pääsee, riippuu tämän jälkeen hänestä itsestään. Hyvä valtio on sellainen, joka takaa nämä mahdollisuudet, mutta ei puutu ihmisten elämään tätä enempää. Euroopassa taas ajatus tasa-arvosta on kehittynyt yhä enemmän siihen suuntaan, että luodun taloudellisen toiminnan tuotos tulee jakaa mahdollisimman tasan ja ainakin osin yksittäisten ihmisten yhteisölle antamasta panoksesta riippumatta. Se, mikä Euroopassa ymmärretään sosiaalipolitiikaksi, on itse asiassa oppi yhteiskunnallisen ja henkilökohtaisen varallisuuden jakamisesta mahdollisimman oikeudenmukaisella tavalla. Yhdysvaltalaisessa ajattelussa puolestaan katsotaan, että vähempiosaisten auttaminen ei ole julkisen

vallan vaan yksittäisten kansalaisten moraalinen velvollisuus, jota ei ole syytä lainsäädännöllisin keinoin monimutkaistaa. (Narveson 1988)

## Korjata vai hallinnoida?

Erot vapauden ja tasa-arvon käsitteissä johtavat erilaisiin käsityksiin tavasta ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. Eroa voidaan mielestäni kuvata seuraavalla tavalla. Koska yhdysvaltalaisen ajattelutavan mukaan ihmisellä itsellään on viime kädessä vastuu omasta elämästään ja sitä koskevista valinnoista, ongelmat ovat ratkaistavissa laittamalla ne kuntoon omin toimin (*fix*). Eurooppalaisessa ajattelussa taas yksilön velvollisuudet ja mahdollisuudet ovat rajalliset, mistä syystä yhteiskunnalliset ongelmat tulee hoitaa pois julkisen vallan toimesta eli hallinnoimalla (*manage*). Eurooppalaisessa ajattelussa ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan joku viranomainen. Yhdysvalloissa yksilö sen sijaan käy yhteiskunnan ja valtion edellä.

Fix-manage -vastakkainasettelusta johtuen Yhdysvallat on myös kansainvälisessä politiikassa Eurooppaa valmiimpi toimimaan eikä se pidä kompromisseja aina parhaana ratkaisuna. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa Irakin sota. Irakia 1990-luvulla valvoineen YK:n alaisen UNSCOM:n entinen johtaja Richard Butler (2000) kuvaa, miten tehoton kompromissien tie oli pyrittäessä saamaan Irak toimimaan yhteisesti hyväksytyjen kansainvälisten normien mukaan. Yhdysvallat oli valmis hoitamaan Irakin muodostaman ongelman sotilaallisin keinoin, koska se ei uskonut tilanteen muuten muuttuvan. Eurooppa taas halusi antaa keskusteluille ja kompromisseille mahdollisuuden toisensa jälkeen uskoen ongelman lopulta ratkeavan tällä tavoin.

Yhdysvaltain Irak-politiikkaa voidaan kutsua unilateralistiseksi. Kaganin (2003) mukaan unilateralismi on yksittäisen valtion pyrkimystä turvautua voiman käyttöön sen kapasiteetin kas-

vaessa. Multilateralismi, halu jakaa vastuuta ja pitäytyä voiman käytöstä, korostuu taas silloin, kun valtio kokee kapasiteettinsa rajalliseksi. Kaganin mukaan eurooppalaiset ovat ”multilateralisteja” ja ”lockelaisia” sopimuspolitiikan kannattajia, koska heidän kapasiteettinsa ei muuta mahdollista. Yhdysvaltalaiset taas ovat erityisesti kylmän sodan jälkeen olleet ”unilateralisteja”, koska heillä on siihen varaa. Silloin kun toimija on vahva, myös kansainvälisen politiikan ongelmat pyritään hoitamaan pois päiväjärjestyksestä eli fiksaamaan. Kun toimija on heikko, ongelmat hallinnoidaan eli ne ratkaistaan etsimällä kompromisseja.

Sekä unilateraalismilla että multilateralismilla on omat ongelmansa. Unilateralismi johtaa helposti sanelupolitiikkaan. Multilateralismi johtaa puolestaan helposti hedelmättömiin ja moraalisesti kestävämpiin kompromisseihin ja näennäisratkaisuihin, joissa ongelmat vain lakaistaan maton alle. Valtioilla on kuitenkin taipumus etsiä hyväksyntää toimilleen moraalisiin lausumiin: sotilaallisesti heikko ja epäyhtenäinen Eurooppa korostaa sovittelun ja kompromissien moraalista paremmuutta suoriin sotilaallisiin toimiin verrattuna, sotilaallisesti vahva Yhdysvallat taas näkee itsellään velvollisuuden käyttää voimaansa erilaisten moraalisesti kestävien tavoitteiden saavuttamiseen.

Sekä unilateraalismi että multilateralismi voivat esiintyä myös samanaikaisesti. Yksittäinen valtio voi turvautua samanaikaisesti sekä unilateraalisiin että multilateraalisiin ratkaisuihin, tilanteesta riippuen. Valtioiden on pakko toimia monissa asioissa yhdessä, vaikka niiden lähtökohtana onkin omien etujen turvaaminen. Yhdysvaltain turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteena on Yhdysvaltain valtiollisen koskemattomuuden ja intressien turvaaminen. Siihen tavoitteeseen se pääsee sekä monenkeskisesti että yksipuolisesti. Yhdysvaltain kannalta olennaista on, että se säilyttää itsellään vallan päättäen siitä, mihin ratkaisuun se milloinkin turvautuu. Euroopan kannalta taas on tärkeää, että kansainväliset ristiriidat ratkaistaan sotilaalliseen voimankäyttöön turvautumatta. Tasapainon löytäminen Yhdysvaltain ja Euroopan toimintata-

pojen välille onkin yksi maailmanpolitiikan lähivuosien suurimmista haasteista.

## Amerikkalaistunut Suomi?

Suomi on eurooppalainen maa ja sen yhteiskunnalliset, poliittiset ja taloudelliset perusratkaisut ovat lähes poikkeuksetta eurooppalaiseen esikuviin pohjautuvia. Suomi on myös maantieteellisen sijaintinsa ja valtiollisten sitoumustensa mukaisesti osa Eurooppaa. Resurssiltaan vähäisenä kansainvälisenä toimijana Suomi on aina suosinut yhteistyöhön ja neuvotteluihin pohjautuvaa politiikkaa. Se on tästä huolimatta joutunut historiansa aikana usein sotilaallisten hyökkäysten kohteeksi. Näiden kokemusten vuoksi suomalaiset suhtautuvat epäluuloisesti kaikkiin sellaisiin maihin, jotka ovat valmiita turvautumaan voimankäyttöön ajaessaan omia tavoitteitaan. Uusimpien mielipidetiedustelujen mukaan Suomessa suhtaudutaan tällä hetkellä varsin kriittisesti Yhdysvaltoihin ja sen harjoittamaan politiikkaan. (MTS 2005) Epäluuloisuus ei kohdistu vain Yhdysvaltain harjoittamaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan, vaan kritiikki kohdennetaan amerikkalaiseen elämäntapaan ja arvoihin yleisemminkin.

Toisaalta kuulee usein myös väitettävän, että Suomi on yksi maailman amerikkalaistuneimmista yhteiskunnista. Suomi on kuitenkin paitsi sijaintinsa myös historiallisen perimänsä sekä uskonnollisen ja etnisen identiteettinsä perusteella selvästi eurooppalainen ja siten etäällä amerikkalaisesta yhteiskunnasta. Se on poliittisesti aktiivinen eurooppalainen toimija. Tästä kertoo Suomen vuodesta 1995 lähtien harjoittama Eurooppa-politiikka ja EU-jäsenyys sekä se retoriikka, joka liittyy Suomen EU-puheenjohtajuuskauden tavoitteisiin vuoden 2006 jälkimmäisen puoliskon aikana. Suomi osallistuu aktiivisesti mm. Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakentamiseen ja pyrkii monissa asioissa olemaan ytimessä, siellä missä eurooppa-

laista politiikkaa todella tehdään. Suomen linjaukset esimerkiksi Irakin sotaa koskevassa kysymyksessä ovat varsin lähellä eurooppalaista valtavirtaa. Jo pelkkä epäily Suomen poliittisen johdon yhteistyöstä Yhdysvaltain kanssa Irakin sodan yhteydessä vuonna 2003 vaikutti eduskuntavaalien lopputulokseen. (Ervasti 2004)

Suomen poliittista johtoa on toisaalta arvosteltu siitä, että meillä ei ole tällä hetkellä ylimmän valtiojohdon tasolla pysyviä luottamuksellisia suhteita Yhdysvaltain ylimpään poliittiseen johtoon. (Jakobson 2005) Suomi ei voi olla samanaikaisesti eurooppalainen ja amerikkalaistunut. Saattaakin olla, että Suomen sitoutuminen eurooppalaiseen politiikkaan voi synnyttää vaikutelman Yhdysvalloista loitontumisesta.

Eurooppalaisuudestaan huolimatta Suomella on pitkä historiallinen yhteys Yhdysvaltoihin. Kohta neljä vuosisataa jatkunut siirtolaisuus Atlantin yli oli vilkasta varsinkin 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa. Toinen maailmansota ei poistanut sitä myönteistä kuvaa, joka Suomesta Yhdysvalloissa vallitsi. Vaikka Suomi pysyi kylmän sodan aikana sotilaallisesti liittoutumattomana, olivat sen poliittiset ja kulttuurilliset yhteydet Yhdysvaltoihin moninaiset. Suomi on myös viime vuosina korostanut Yhdysvaltain kanssa käytävän yhteistyön merkitystä. (Vanhanen 2004)

Kansainvälisessä politiikassa Suomi toimii eurooppalaisena valtiona, mutta hakee tasapainoa unilateralismin ja multilateralismin välille. Suomi on kansainvälisten kriisien yhteydessä muistuttanut kansainvälisen oikeuden periaatteiden kunnioittamisen tärkeydestä. Toisaalta esimerkiksi Suomen omaksumassa rauhan- turvaamisdoktriinissa korostetaan kansainvälisen yhteisön päätäväisyyttä puuttua valtioiden välisiin ja sisäisiin ristiriitoihin, tarvittaessa myös sotilaallisin keinoin. Viime vuosina usein esillä ollut transatlanttinen yhteys Euroopan ja Yhdysvaltain kesken pyritään säilyttämään samalla kun konkreettiset ratkaisut tehdään kuitenkin aina Suomen omista lähtökohdista.

## Lähteet

- Bradbury, M. 1995. *Dangerous Pilgrimages. Trans-Atlantic Mythologies and the Novel*. London: Penguin Books.
- Butler, R. 2000. *The Greatest Threat. Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Crisis of Global Security*. New York: PublicAffairs.
- De Palma, A. 2001. *Here. A Biography of the New American Continent*. New York: Public Affairs.
- Ervasti, P. 2004. *Irakgate. Pääministerin nousu ja ero*. Jyväskylä: Gummerus.
- Ferguson, N. 2004. *Colossus. The Price of America's Empire*. New York: The Penguin Press.
- Fischer, D.H. 2005. *Liberty and Freedom. A Visual History of America's Founding Ideas*. New York: Oxford University Press.
- Foner, E. 1998. *The Story of American Freedom*. New York: W. W. Norton & Company.
- Hayek, F.A. 1978. *The Constitution of Liberty*. Chicago: The Chicago University Press.
- Huntington, S.P. 2005. *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
- Iivonen, J. 1992. *Neuvostovallan viimeiset vuodet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Jakobson, M. 2005. *Tulevaisuus?* Helsinki: Otava.
- Johnson, P. 1997. *A History of the American People*. New York: Harper-Collins Publishers.
- Kagan, R. 2003. *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kero, R. 1996. *Suureen länteen: Siirtolaisuus Suomesta Yhdysvaltoihin ja Kanadaan*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Lehtonen, M. 2001. *Syyskuun yhdennentoista merkitys*. Tampere: Vastapaino.
- Lipset, S.M. 1997. *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. New York: W. W. Norton.
- MTS, 2005. (Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta) *Suomalaisen mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta. Tiedotteita ja katsauksia, marraskuu 2005*, ([www.defmin.fi/files/252/2834\\_tutkimusraportti058.11.05.doc](http://www.defmin.fi/files/252/2834_tutkimusraportti058.11.05.doc))
- Narveson, J. 1988. *The Libertarian Idea*. Philadelphia: Temple University Press.

- Sowell, T. 1981. *Ethnic America. A History*. New York: Basic Books.
- de Tocqueville, A. 1990. *Democracy in America*. 2 vols. New York: Vintage Books.
- Vanhanen, M. 2004. Puhe valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon palautekeskustelussa eduskunnassa 20.12.2004. ([www.vnk.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/fi.jsp?toid=4949&c=1&moid=6117&coid=102794](http://www.vnk.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/fi.jsp?toid=4949&c=1&moid=6117&coid=102794))