

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Elina Laine

SELONTEKOVOLVOLLISUUS ALKOHOLIHALLINNOSSA

Viranomaisten ja muiden toimijoiden keskinäiset suhteet

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2014

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|-----------|
| KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO | 3 |
| TIIVISTELMÄ | 1 |
| 1. JOHDANTO | 7 |
| 1.1. Tutkimuskysymykset ja käsitteet | 8 |
| 1.2. Tutkimusmetodi | 10 |
| 1.2.1. Haastattelumenetelmiä | 11 |
| 1.2.2. Haastattelun rakenne ja kohdeorganisaatiot | 12 |
| 2. SELONTEKOVELVOLLISUUS NEW PUBLIC MANAGEMENTISSA | 15 |
| 2.1. New Public Management | 15 |
| 2.2. NPM ja selontekovelvollisuus | 17 |
| 2.3. Vastuunottajan tarve | 20 |
| 3. SELONTEKOVELVOLLISUUS | 23 |
| 3.1. Käsitteen perusta | 25 |
| 3.2. Selontekovelvollisuuden eri tyypit | 28 |
| 3.3. Talous, oikeudenmukaisuus ja suoritukset | 33 |
| 3.3.1. Vertikaalinen, horisontaalinen ja viisto selontekovelvollisuus | 37 |
| 3.4. Selontekovelvollisuuden kontekstina suomalainen alkoholihallinto | 44 |
| 4. SELONTEKOVELVOLLISUUTTA KOSKEVAT EMPIIRISET ANALYYSIT | 49 |
| 4.1. Alkoholihallinnon keskeiset selontekovelvollisuussuhteet | 50 |
| 4.1.1. Viranomaiskeskeinen selontekovelvollisuus | 50 |
| 4.1.2. Elinkeinoalan etujärjestöt: Mara ja PTY | 65 |
| 4.1.3. Päihdetyön, alkoholimonopolin ja ammattiyhdistysliikkeen näkökantoja | 68 |
| 4.1.4. Alkoholijuomateollisuuden edustajien suhteet | 74 |
| 4.1.5. Selontekovelvollisuussuhteiden arvosanat | 77 |
| 4.2. Lopuksi selontekovelvollisuussuhteista | 80 |

| | |
|--------------------------|-----------|
| 5. JOHTOPÄÄTÖKSET | 85 |
| LÄHDELUETTELO | 90 |
| LIITTEET | 95 |

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

| | |
|--|----|
| Kuvio 1. Vertikaaliset, horisontaaliset ja viistot selontekovelvollisuussuhteet. | 38 |
| Kuvio 2. Keskinäisten selontekovelvollisuussuhteiden toiminta yleisesti. | 77 |
| Kuvio 3. Selontekovelvollisuussuhteiden toimimisen tärkeys. | 79 |
| | |
| Taulukko 1. Selontekovelvollisuuden eri tyypit. | 29 |
| Taulukko 2. Horisontaalisen selontekovelvollisuuden elementit. | 41 |

Filosofinen tiedekunta

| | | |
|-----------------------------|---|----------------------|
| Tekijä: | Elina Laine | |
| Pro gradu –tutkielma | Selontekovelvollisuus alkoholihallinnossa: viranomaisten ja muiden toimijoiden keskinäiset suhteet. | |
| Tutkinto: | Hallintotieteiden maisteri | |
| Oppiaine: | Julkisjohtaminen | |
| Työn ohjaaja: | Ari Salminen | |
| Valmistumisvuosi: | 2015 | Sivumäärä: 97 |

TIIVISTELMÄ:

Accountability eli suomeksi selontekovelvollisuussuhde on eri toimijoiden välille syntyvä epävirallinen tai epävirallinen suhde. Selontekovelvollisuussuhteet ovat herättäneet huomattavasti kiinnostusta hallintotieteissä ja niiden asema tutkimuksessa on jatkuvasti noussut tärkeämmäksi viimeisten 20 vuoden aikana.

New Public Management on ollut julkishallinnon valtavirtaa jo noin 30 vuotta. Se on pyrkinyt tehostamaan julkishallinnon toimintaa ottamalla toimintatapoja suoraan yksityiseltä sektorilta. Tämä on ollut sekä hyödyllistä sekä joissain kohdin epäonnistunut. Tehostaessa on välillä unohtunut julkisen puolen erityispiirteet, ja se että korruption vähentäminen ja luotettavuus ovat usein julkishallinnon tärkeimpiä arvoja palveluita järjestettäessä tehokkuuden lisäksi.

New Public Management on siis tehostanut toimintaa siirtämällä huomiota pois prosesseista tuotoksiin ja vaikutuksiin. Samalla on hyödynnetty markkinamekanismeja ja ulkoistettu ennen pelkästään julkiselle puolelle kuuluvia tehtäviä myös yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Tehtäviä on hajautettu keskushallinnolta luomalla uusia virastoja jotka ovat keskittyneet joihinkin tiettyihin tehtäviin. Hajauttaminen on luonnollisesti johtanut siihen että valvontaa tarvitaan entistä enemmän ja tämä on lisännyt selontekovelvollisuuden tarvetta.

Koska hallintoa on hajautettu, on monen virkamiehen työ eristetympää ja itsenäisempää kuin koskaan ennen, ja samalla jotkut julkiset tehtävät ovat yksityisten toimijoiden hoidettavissa. Tästä puolestaan on seurannut se että myös valvontaa tarvitaan entistä enemmän samalla kuin sen toteuttaminen on haastavampaa kuin ennen. Entisten, perinteisten ylhäältä alaspäin suuntautuvien vertikaalisten selontekovelvollisuussuhteiden sijasta on ilmestynyt yhä enemmän viistoja ja horisontaalisia selontekovelvollisuussuhteita jotka ovat huomattavasti entistä tasa-arvoisempia.

Tasa-arvoisuus ei ole aina etu selontekovelvollisuuksissa. Empiirisessä osassa tutkimustani haastattelin suomalaisen alkoholihallinnon 15 eri toimijaa julkiselta, yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta Suomalaisista alkoholihallintoa halkovat monet horisontaaliset selontekovelvollisuussuhteet, johtuen monien toimijoiden tasa-arvosta ja yhteisistä eduista. Yhteistyö on kannattavaa ympäristössä jossa harvalla on varmuutta tulevaisuudesta alkoholipolitiikan nykyisessä tilanteessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on kenties ainoa toimijoista jolla on vertikaalisessa mielessä suoraa valtaa joihinkin muihin nähden, eikä sekään ole innokas sitä käyttämään. Jo tämä tekee alkoholihallinnosta mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Kiinnostavaa antia ovat myös Valviran ja aluehallintovirastojen väliset suhteet joita voi määritellä hankaliksi. Valvira valvoo viiston selontekovelvollisuussuhteen avulla aluehallintovirastoja mutta New Public Managementin mukaisessa hengessä toteutettu hallintouudistus ei ole ainakaan vielä menestynyt käytännössä.

AVAINSANAT: selontekovelvollisuus, alkoholihallinto, New Public Management, accountability

1. JOHDANTO

Hallintoa ja hallintaa on kaikkialla yhteiskunnallisessa toiminnassa, ja sitä ohjataan erilaisin laein ja ohjeistuksin. Valtio käyttää poliittista pääomaansa hoitaakseen omia asioitaan, hyvä hallinto onkin jatkuva prosessi jossa erilaiset säännöt ja instituutiot vartioivat ettei esimerkiksi ihmisoikeuksia loukata tuon asioiden hoidon lomassa. (Tiihonen 2004: 18). Vaikka viime vuosikymmeninä on pyritty kritisoimaan ja pienentämään julkishallintoa, on se silti paras mahdollinen instituutio huolehtimaan tietyistä vastuualueista (Peters & Pierre 2000a: 6–7.) Pyrkimyksenä on taata kansalaisten oikeudet hyvään hallintoon ja toteuttaa annetut tehtävät tehokkaasti. Yhtenä keinona on pyritty desentralisoimaan valtakeskittymiä: näin tehtävät hoidetaan lähellä kansalaisia eikä hallinto pääse erkaantumaan liian kauaksi päätettävistä asioista. Tämä on koskenut kaikkea hallintoa, lukuun ottamatta joitakin keskushallinnon toimintoja kuten ministeriöiden ja muiden keskusvirastojen tärkeimpiä toimintoja. Tässä Suomi on noudattanut muiden pohjoismaiden viitoittamaa tietä (Salminen 2004: 176.) Tässä tutkimustyössä tulen keskittymään erityisesti alkoholihallintoon, sen toteutukseen, toimintaan ja vastuullisuuteen.

Puhuessani tässä tutkimuksessa alkoholista viittaan aina (ellei toisin mainita) nautittaviin etyylialkoholivalmisteisiin jotka sisältävät alkoholia 2,8 – 80 prosenttia. Lääke- ja teollisuuskäytössä olevat erilaiset alkoholit joita kylläkin valvotaan ainakin osittain saman hallintorakenteen avulla jätän tutkimuksen ulkopuolelle.

Alkoholi on aineena kiinnostava niin yleisellä kuin hallintotieteelliselläkin tasolla. Ovatko alkoholihallinnon toimintatavat ja vastuullisuussuhteet muotoutuneet jollakin poikkeuksellisella tavalla erityisiksi muuhun hallintoon verrattuna? Tämä ei ole uskotavaa. Silti aihetta arvioitaessa on otettava huomioon ne terveydelliset, poliittiset ja moraaliset (ja moraalispoliittiset) kysymykset ja huolenaiheet jotka saattavat luoda välillisesti poliittisten päättäjien vaikutuksesta erilaisia paineita suhteessa asioista vastuussa oleviin virkamiehiin ja näin voivat vaikuttaa hallinnon sisäisiin ja ulkoisiin kannanottoihin. Alkoholipolitiikka ja sitä toteuttava alkoholihallinto ovat Suomessa jatkuvan tarkastelun ja kiivaan keskustelun kohteina. Näin on asia myös monessa muussa maassa, ei Suomi ole mikään harvinaislaatuinen poikkeus tässäkään asiassa.

1.1. Tutkimuskysymykset ja käsitteet

Tutkimuksessa keskeisenä teemana on accountability eli vastuullisuus, vastuuvollisuus, selontekovelvollisuus tai tilivelvollisuus. Accountability- käsitteen avulla voimme määritellä ja kuvailla niitä selontekovelvollisuussuhteita joiden varaan koko yhteiskuntajärjestelmä on rakennettu. Se on hyödyllinen avainkäsite kun keskustellaan suhteesta hyvinvointivaltion hallinnon ja demokratian välillä (Lægreid & Mattei 2013: 198). Se on myös yksi useimmiten kuultuja käsitteitä länsimaisissa medioissa kun puheenaiheena on yhteiskunnallinen toiminta (Gregory 2009: 66).

Käsitettä on hankala kääntää sujuvasti suomeksi, lähimmäksi alkuperäistä tarkoitusta on suora käänös vastuuvollisuus, samalla Tieteen termipankki suosittelee käytettäväksi termiä selontekovelvollisuus. (Tieteen termipankki 2014.) Kuitenkin tilivelvollisuus on myös hyödyllinen käänös pitää mielessä: muttaärkevintä on ensin keskittyä käsitteen sisältöön jotta kykenemme ymmärtämään sen eri vivahteita paremmin. Perehdyn käsitteen avaamiseen enemmän seuraavissa luvuissa, mutta on hyödyllistä jakaa käsite kahtia: account ability, eli kyky tai taito suorittaa selonteko, tili tai kertomus. Tässä ajatuksessa on käsitteen perimmäinen ydin. Väitöskirjassaan Lähdesmäki käyttää accountabilityä käsitteenä joka merkitsee governancen demokraattista osallistumista ja vastuuta (Lähdesmäki 2003: 35). Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä selontekovelvollisuus, sekä ajoittain sen rinnalla alkuperäistä englanninkielistä käsitettä, mikäli se on tarpeellista asian oikean laidan selvittämiseksi.

Toteuttamassani haastattelussani käytin termiä vaihtelevasti selontekovelvollisuussuhteiden tai vastuullisuusvelvollisuussuhteena. Termin selvittäminen haastattelun aluksi oli tarpeellista; tekninen termi ei ole läheskään niin yleisessä käytössä että hallinnon ammattilaisten tai edes välttämättä hallintotieteilijöiden olisi voinut olettaa hallitsevan sen. Tämä saattoi osaltaan luonnollisesti vaikuttaa haastatteluni tuloksiin. Haastattelu toteutettiin kvalitatiivisena haastattelututkimuksena jossa osanottajia oli 15.

New Public Management puolestaan on tärkeimpiä viime vuosisadalla syntyneitä ja vaikuttaneita hallintotieteen suuntauksia. Sen vaikutus on ollut huomattavaa kaikkialla läntisessä maailmassa, ja riippuen alueesta sitä on painotettu ja toteutettu eri tavoin.

New Public Management ei siis ole kohdeltavissa eheänä kokonaisuutena tai selkeänä käsitteenä. Kyse ei ole yhtenäisestä teoriasta, vaan kuten accountability, myös New Public Management on rönsyillyt ja muuttunut paljon olemassaolonsa aikana. Sillä on ollut tärkeä merkitys monien maiden julkishallinnon uudistamisprosesseissa, mutta jotkut maat ovat omaksuneet toimintamallinsa ulkoa päin annettuina, toiset ovat integroineet ideoita New Public Managementista jo olemassa olleisiin kansallisiin instituutioihin. Lopputulokset ovatkin olleet hyvin erilaisia, koska kulttuurilliset erikoispiirteet ovat aina muokanneet prosessia voimakkaasti. (Lægreid & Christensen 2011: 8.) Voidaan myös väittää että elämme jo New Public Managementin jälkeistä aikaa, joka on ainakin siltä kannalta totta että New Public Management oli voimakkaimmillaan n. 20 vuotta sitten. Tämä ei tarkoita sitä etteivätkö sen vaikutukset tuntuisi yhä.

Miten alkoholihallinto toteuttaa perustehtävänsä, ja miten vastuullisuussuhteet on erotettavissa eri prosesseissa? Juuri selontekovelvollisuussuhteiden avulla voidaan selvittää myös hallinnon kansalaislähtöisyyttä ja luoda ymmärrettävä kuva niistä erilaisista poliittisista ja laillisista voimasuhteista jotka alkoholihallintoon kohdistuvat. Yhtenä esimerkkinä suhteiden ristiriitaisuuksista on Alkon omistajuus- ja ohjaussuhde: Alko on valtion alkoholimonopoli jonka tehtävänä on toisaalta säädellä alkoholin myyntiä (alikäiset, päihtyneet, aukioloajat) ja samalla tuoda valtiolle tärkeitä tuloja. Valtio omistaa myös Altian juomayhtiön jonka tehtävänä on tuottaa voittoa valmistamalla ja myymällä alkoholia. Samaan aikaan Alkon valtiollista monopoliasemaa perustellaan sillä että sen avulla voidaan hillitä alkoholinmyyntiä ja sen kautta alkoholista aiheutuvia haittoja. Koska alkoholista saatavat tuotot ovat joka tapauksessa melkoisia on oikeutettua että valtio joka myös vastaa suurimmaksi osaksi alkoholin aiheuttamista haittakuluista saa osansa myös voitoista jolloin voitot voidaan ohjata paikkaamaan haittakuluja. Alkoholipolitiikalla pyritään siis ehkäisemään terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskuntapoliittisia haittoja, ja tätä toimintaa toisaalta pyritään rahoittamaan alkoholin myyntituloilla. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014.) Nämä tekijät myös määrittelevät Sosiaali- ja terveysministeriön ja Alkon välistä suhdetta.

Eri toimijoilla voi olla monenlaisia ristiriitaisia pyrkimyksiä joita käytännössä pyritään sovitteluun yhteen. Samalla hallinnon on kyettävä vastaamaan tehdyistä päätöksistä

ja toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista Valviran ja aluehallintovirastojen toimiin ja niiden säätelyyn. On kuitenkin luonnollista että ylhäältä tuleva ohjaus määrittelee myös näiden virastojen toimia ja sitä kautta myös alkoholipoliittisia jännitteitä on syytä tarkastella niiden lähtöpisteistä käsin. Erityisesti tulen selvittämään horisontaalisten ja viis-tojen selontekovelvollisuussuhteiden merkitystä alkoholihallinnossa.

Tutkimuksessa on olennaista huomioida alkoholihallinnon monimutkaisuus joka on syntynyt edistämään vastuullisuutta. Voiko vastuullisuus kuitenkaan toteutua juuri mainitun monimutkaisuuden takia? Olennaista on myös hallinnon yhdenmukaisuus jolla on yleensä pyritty varmistamaan että kansalaiset saavat samanlaista kohtelua asuinpaikastaan riippumatta. Kuten haastattelussakin selviää, tämä ei aina toteudu.

Tutkimuskysymykset tarkemmin eriteltyinä kuuluvat siis seuraavasti: miten alkoholihallinnon keskeiset toimijat Suomessa toteuttavat yhteistyötään? Miten vastuullisuussuhteet toteutuvat eri prosesseissa? Ja miten vahvoja ovat horisontaalisten ja viis-tojen selontekovelvollisuussuhteiden merkitykset alkoholihallinnossa?

1.2. Tutkimusmetodi

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena, joka koostuu kahdesta osasta, jossa ensimmäisessä selvitän selontekovelvollisuus- teorian taustaa, kehitystä ja viimeaikaisia muutoksia, sekä erittelen näistä muutamia itseäni kiinnostavia kohtia. Tämän jälkeen siirryn tutkimukseni empiiriseen puoleen. Teoreettinen osa pohjautui alan julkaisuissa ja kirjoissa käytyyn teoreettiseen keskusteluun accountability- teoriasta. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin puolistrukturoidun teemahaastattelun avulla, jossa kysymykset oli määritelty teoreettiseen aineistoon ja toisaalta haastattelijan omaan asiantuntijuuteen nojaten. Lopuksi pyrin selvittämään johtopäätöksiäni empiriasta edelleen teoreettiseen aineistoon tukeutuen.

Teoreettiseksi viitekehikseksi johon koko tutkimukseni nojaa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 140) valikoitui accountability- teoria, jonka lisäksi selvitän myös New

Public Managementin vaikutusta hallintotieteessä ja käytännön hallinnon rakentumisessa.

1.2.1. Haastattelumenetelmiä

Valitsin tutkimusmenetelmäksi haastattelun sen tarjoamien monien etujen vuoksi. Tärkeimpänä on tutkimusmuodon avoimuus moniin muihin nähden, joka tarjoaa mahdollisuuden tarkentaa asioita ja myös esittää samalla jatkokysymyksiä. Samalla aihe ei ole niin runsaasti tutkittu, että olisin välttämättä osannut laatia kyselylomakkeeseen oikeanlaisia kysymyksiä. (Hirsjärvi ym. 2009: 205.) Alkoholihallinto ja toisaalta selontekovelvollisuus on niin vähän tutkittua, että pidin viisaimpana pyrkiä keskustelumuotoiseen haastatteluun jossa toisaalta on myös helpompi selvittää haastateltavalle että mistä on kysymys. Haastateltavani ovat kaikki kiireisiä asiantuntijoita, jolloin monimutkaiseen ja hankalasti ymmärrettävään kyselylomakkeeseen perehtyminen olisi voinut olla ajallisesti turhauttavaa.

Päädyin puolistrukturoituun haastatteluun joka kuitenkin joissain tapauksissa noudatti myös teemahaastattelun sääntöjä: omana pyrkimyksenä olikin onnistua luomaan ilmapiiri jossa oli tilaa myös vapaalle keskustelulle. Vaikka kävin jokaisen haastateltavan kanssa karkeasti koko kysymyspatteriston läpi, venyivät haastattelujen pituudet kahdetakymmenestä minuutista yli puoleentoista tuntiin. Pituudet on lueteltu liitteessä.

Koska haastateltavien ollessa sen verran harvassa ja aineiston melko rajattua, päädyin käyttämään rajattua litterointia tekemistäni tallenteista. Lisäksi litterointi ei olisi kaikissa tapauksissa ollut mahdollistakaan, koska toteutin osan haastatteluista puhelimitse ja näiden osalta olin siis ainoastaan muistiinpanojeni varassa. Täysin tarkka litterointi taikopituuksineen, huokauksineen ym. ei olisi palvellut tarkoitustaan. (Hirsjärvi, Hurme 2010: 138–142.)

1.2.2. Haastattelun rakenne ja kohdeorganisaatiot

Haastateltu ryhmä ei valikoitunut sattumalta, ja olen erittäin tyytyväinen todetessani että kaikki lähestymäni henkilöt joko itse osallistuivat haastatteluun tai sitten kykenivät osoittamaan edustamastaan organisaatiosta jonkun toisen siihen osallistumaan sijastaan. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoitua mallia käyttäen, joka jätti haastateltaville tilaa omalle pohdinnalle eikä sitonut haastattelijaa liian kapeaan kehikkoon. Täysipohjainen teemahaastattelu ei siis ollut kyseessä, keskustelu eteni aiemmin suunnittelemani kysymyspatteriston pohjalta, mutta useimmissa haastatteluissa kuitenkin onnistuin pitämään yllä välittömän keskustelun tunnelman joka myös tarkoitti kysymysten järjestyksen vaihtelua.

Haastattelemani ryhmä on hyvin pitkälti heterogeeninen. Se sisältää niin virkamiehistön edustajia sekä ministeriö- että virastotasolta, alkoholiteollisuuden edustajia kuten myös muita alkoholielinkeinojen edustajia sekä päihdejärjestön edustajan. Kokemusta 15 hengen ryhmältä löytyy alkoholihallinnon parista yhteensä noin 200 vuotta. Koulutukseltaan ryhmän jäsenissä oli juristeja, ekonomieja, hallintotieteilijöitä, yhteiskuntatieteilijöitä ja monien muiden koulutustaustojen edustajia. Pyrin tietoisesti saamaan mahdollisimman kirjavan ryhmän, koska aihealue sitä mielestäni vaati. Yhdistävänä tekijänä oli luonnollisesti Helsinki-keskeisyys lukuun ottamatta aluehallintovirastoja sekä haastateltavien korkea koulutustaso.

Kysymys henkilövalinnoista ei ollut pelkästään omasta näkemyksestäni vaan todellisuuden aiheuttamista puitteista: aihealue on rakentunut toimintakentäksi hyvin erilaisten vaikuttajien välille (joilla ei välttämättä ole samankaltaista painoarvoa kaikissa asioissa) ja sen takia sitä tulee myös tutkia erikoisena aihealueena antamalla arvoa sen heterogeenisuudelle. Suuri merkitys otannan valikoitumisella oli siinä että mitkä toimijat olivat toimittaneet toisaalta 2013 Sosiaali- ja terveysministeriölle kannanottonsa alkoholilainuudistusprosessin kyselykierroksella. Samoin pyrin kiinnittämään huomiota myös yleiseen aktiivisuuteen alkoholihallinnossa. Otanta on mielestäni hyvä ja kattava, tutkimuksessa paljastuikin jatkuvasti uutta mitä haastattelijat itse ei ollut tullut ajatelleeksi. Yksi haastateltava kohde valikoitui myös kesken haastatteluprosessin muiden haastatel-

tavien kehotuksesta. Palvelualojen ammattiliitto on tärkeänä osapuolena neuvottelemassa esimerkiksi aukioloajoista työntekijöiden edustajana ja jälkeinpäin ajateltuna olisi ollut omituista ja lyhytnäköistä jättää se tutkimuksen ulkopuolelle. Tämä on kuitenkin hyvä esimerkki siitä miten tutkimusprosessi etenee ja korjaa itseään edetessään.

En uskokaan tavoittaneeni läheskään kaikkia alan vivahteita tai mahdollisuuksia hallintotieteelliseen tutkimukseen, ja olen varma että myöhemmin alkoholihallinnon kenttään tutustuminen voisi olla hyödyllistä jollekin muullekin tutkijalle. Heterogeenisyydessä piilee myös tutkimuksen heikkoudet: myönnän itse ensimmäisenä että mikäli olisin tiedustellut samaa asiaa saman viraston toiselta virkamieheltä tai järjestön toiselta edustajalta niin olisin saattanut saada hieman toisenlaisen mielipiteen joistakin asioista. Nyt jäivät myös puuttumaan kuudesta aluehallintovirastosta kolme, vaikkakin olen tyytyväinen siihen että sain kolme suurinta mukaan tutkimukseeni. Lapin, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastot uupuvat haastatteluaineistostani.

Käytän empiirisessä osiossa joitakin lainauksia, mutta yleisesti ottaen sovin haastateltavien kanssa etten esitä heidän mielipiteitään suoraan nimellä varustettuna. Tämän takia myös jotkut toimijat on esitetty yhteydessä toisen toimijan kanssa jolloin valitettavasti jää epäselvemmäksi että kuka todellisuudessa sanoi ja mitä, mutta pidän tätä perusteltuina ratkaisuna haastateltaville antamani lupauksen vuoksi. Tästä syystä esitän myös kolme aluehallintovirastoa lyhenteillä AVI 1, AVI 2 ja AVI 3, sen enempää määrittelemättä että mikä virasto on mikäkin. Kaikkien haastateltavien tiedot löytyvät kuitenkin liitteestä 2.

Lähestyin haastateltavia henkilökohtaisella sähköpostilla jossa esittelin itseni ja tutkimukseni aiheen. Johtuen tutkimuksen laadusta, toteutustavasta ja joidenkin haastateltavien ennalta tuntemisesta oli jokainen viesti erilainen, enkä siis laatinut yhteistä tietynmallista saatekirjettä.

15 haastattelua toteutettiin vuoden 2014 huhtikuu - kesäkuun välisenä aikana. Haastateltavat on lueteltu tarkemmin liitteessä 2, jossa haastatellut on lueteltu haastattelun tapahtumapäivämäärän mukaan, ja varsinaiset haastattelukysymykset on lueteltu erikseen

liitteessä 1. Pidin haastatteluissa kiinni avoimuudesta ja keskustelun sujumuudesta, eli siitä että saatoinkin kesken haastattelutilanteen kysyä tarkentavia kysymyksiä tai palata edelliseen aiheeseen jos tilanne niin vaati. Suurin osa haastatteluista toteutettiin perinteisesti tapaamisissa haastateltavien työpaikoilla, mutta 3 haastatteluista eli haastattelut Etelä-, Lounais- ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen virkamiesten kanssa toteutettiin puhelimitse pitkien välimatkojen vuoksi. Kuten liitteestä selviää, nämä haastattelut veivät luonnollisesti enemmän aikaa koska en voinut luottaa nauhurin apuun.

2. SELONTEKOVELVOLLISUUS NEW PUBLIC MANAGEMENTISSA

2.1. New Public Management

1800-luvun lopussa luotiin varsinkin Yhdysvalloissa vahvaa byrokraattihallintoa Max Weberin perinteistä ideaalimallia jäljitellen. Myös Yhdysvaltain presidenttinä myöhemmin vaikuttanut Woodrow Wilson oli tämän kehityksen etulinjassa, ja Wilsonin ajamat uudistukset tulivatkin tarpeeseen. Siihen asti varsinkin yhdysvaltalainen julkishallinto oli ollut läpeensä korruptoitunutta eikä toiminut tarkasti määriteltyjen ohjeiden mukaisesti, vaan oli mielivaltaisempaa toimintaa. Myös hallinto oli hyvin politisoitunutta, ja Wilson olikin hallinto-politiikka dikotomian eli jaon luoja ja vahva kannattaja. Kärjistetystä tämä tarkoitti sitä että hallinnon tuli totella poliitikkoja ja pyrkiä mahdollisimman hyvin toteuttamaan näiden odotukset ja vaatimukset eikä pyrkiä toteuttamaan omia päämääriään. Virkamiehillä tuli olla vastuuta työstään mutta samalla hierarkkinen järjestelmä sääntöinen huolehti siitä että järjestelmä toimi ja pysyi pääsääntöisesti puhtaana korruptiosta – ainakin 1800-luvulla yleisinä pidettyihin tapoihin verrattuna 1900-luvun yhdysvaltalainen byrokraatia oli korruptiotonta. (Behn 2001: 22–23.)

Tämä kehitys johti kuitenkin lopulta byrokratian paisumiseen. Valitettiin byrokratian itsetarkoituksellisuudesta ja tehottomuudesta, ja kansalaiset alkoivat vaatia vastinetta verorahoilleen. Vastalauseena tarpeeseen tullee mutta lopuksi liiaksi kasvaneelle julkiselle sektorille syntyi liike joka yksinkertaistetusti vaati julkissektorin pienennystä ja tehokkuutta sen toimintaan, ”more for less.” 1980-luvulla yleinen kriittinen mielipide oli se, että suuret, hierarkkiset byrokratiat olivat tehottomia. (Andrews 2011: 281). Ihmiset olivat yleisesti sitä mieltä etteivät enää saaneet vastinetta verorahoilleen ja tämän takia oletettiin hallinnon tuhlailevan. Haluttiin parempia palveluita halvemmalla, eli haluttiin tehokkuutta. (Behn 2001: 23–24.) New Public Management kehittyi vastauksena tälle liikehdinnälle 80- ja 90-lukujen aikana mutta sillä on yhä suuri merkitys tänäkin päivänä. New Public Management nimitystä käytti ensimmäisenä Hood vuonna 1991, eivätkä reformistit 80-luvulla vielä ajatelleet toteuttavansa jotain tiettyä mallia. (Christensen & Lægreid 2002: 268.)

Yksi New Public Managementin (tästä lähtien lyhenteellä NPM) ominaispiirteistä on se, että siitä tuntuu olevan olemassa erilaisia muunneltuja versioita, ja puhdasta NPM:ää on hankala tavoittaa. Asiantuntijat ovat olleet erimielisiä siitäkin että onko kyse kansainvälisestä ilmiöstä vai onko NPM:n piirteitä tahdottu nähdä sielläkin missä niitä ei ole ja näin pyritty yleistämään sen vaikutuksia. Myös vaikutuksista ei ole selkeitä tuloksia – kyseessä on vaikeasti mitattavia hallinnollisia tilanteita joihin NPM ei ole kyennyt antamaan tutkimusvälineitä. Siksi NPM:n ydintä onkin ollut hankala tavoittaa, se on tehnyt vuosien varrella useita kameleonttimaisia muutoksia aina tilanteesta ja kontekstista riippuen sulautuen paikallisiin tarpeisiin. (Pollitt 2003: 26.) Eri asiantuntijat ovat erimielisiä siitäkin että onko kyseessä ideologia, johtamisfilosofia vai teoria. Erikoispiirteenä voidaan pitää käytännönläheisyyttä joka on seurannut sen joidenkin piirteiden muovautumista läheisesti joistakin käytännön reformeista. (Lähdesmäki 2003:11).

New Public Managementin pääpiirteet tiivistetysti (Pollitt 2003: 27):

- 1) Huomion keskittäminen panoksista ja prosesseista tuotoksiin ja vaikutuksiin.
- 2) Kvantitatiivisempi lähestymistapa hallintoon, yksinkertaisesti halutaan mitata enemmän ja asettaa standardeja.
- 3) Suurten ja kömpelöiden byrokraattisten hallinto-organisaatioiden tilalle pienempiä ketteriä ja matalahierarkkisia autonomisia organisaatioita. Sen sijaan että tietty asiantuntijatoiminnat pidettäisiin tiiviisti kiinni valtionhallinnossa, esimerkiksi suoraan ministeriön sisällä, on niitä pyritty eristämään omiksi erikoisvirastoikseen. Huomioitavaa on, että Pollittin tässä käyttämä termi ”agency” tarkoittaa amerikanenglannissa juuri ministeriötä alempaa hallintoelintä eli virastoa tai esim. laitosta.
- 4) Sopimusten yleistyminen entisten hierarkkisten suhteiden sijaan. Sama siivooja saattaa edelleen vastata samasta työstä kuin ennenkin, mutta nyt hän toimii erillisenä palveluntarjoajana eikä enää siivottavan yhtiön palkkalistoilla.
- 5) Julkisten palvelujen tarjoamisessa entistä enemmän hyödynnettävät markkinamekanismit. Tästä toimivana esimerkkinä täysin uudenlainen kilpailuttaminen julkisissa hankinnoissa ja palveluissa.

- 6) Keskittyminen palvelujen laatuun ja asiakasorientoituminen. Palvelujen käyttäjät määriteltiin uudestaan kansalaisista asiakkaiksi, tämä tapahtui myös markkinamekanismien hengessä. Merkittävää oli myös useiden laatua parantavien hankkeiden aloittaminen.
- 7) Julkisen ja yksityisen välisten rajaviivojen hämärtyminen erilaisten sopimuksellisten yhteistyöjärjestelyjen ansiosta. Myös kolmannella sektorilla voi olla monia erilaisia sopimuksia muiden sektoreiden kanssa.
- 8) Arvojen prioriteettien siirtyminen yleisestä tasa-arvoisuudesta, turvallisuudesta ja joustavuudesta tehokkuuteen ja individualismiin.

2.2. NPM ja selontekovelvollisuus

Jo tästä yleisiä piirteitä käsittelevästä luettelosta on poimittavissa muutamia selontekovelvollisuuden kanssa risteäviä intressejä. Siinä missä NPM:n ideologiassa julkinen selontekovelvollisuus oli sekä työväline että päämäärä, on selontekovelvollisuudesta nyt muodostunut itseisarvo, hyvä asia jota tulee tavoitella jo sen itsensä takia. Samalla sen keskeinen merkitys on kuitenkin hämärtynyt. (Bovens 2007a: 449.) Samalla NPM ja selontekovelvollisuus kuitenkin jakavat monia asioita. Varsinkin niissä maissa jotka olivat edelläkävijöitä NPM:n käyttöönotossa kuten Uudessa-Seelannissa ja Iso-Britanniassa oli leimallista korostaa tehokkuutta sekä selontekovelvollisuutta. Tämä ei tarkoita sitä että NPM olisi varsinaisesti luonut tai lisännyt selontekovelvollisuutta, tai ainakaan siitä ei ole vielä varmuutta. (Gregory 2009: 67.)

Se ettei suoraa riippuvuussuhdetta näiden kahden tutkimuskäsitteen välille ole tutkimuksissa löydetty ei muuta sitä että molemmat – NPM ja selontekovelvollisuus – ovat nousseet hallintotieteellisen tutkimuksen keskiöön samoihin aikoihin ja jakavat samoja teemoja. Selontekovelvollisuus ei ole NPM:n ”alainen” osanen vaikka se varmasti on joissakin tapauksissa esiintynyt ja toiminut NPM:n toteutustapana. Tässä yhteydessä on taas hyödyllistä muistaa molempia käsitteiden laajuus ja rönstyily.

Yhteiskuntaa koskevat muutokset kuten kaupungistuminen ja väestönkasvu ovat johtaneet siihen että hallintoa tarvitaan enemmän kuin koskaan. Hallinto ei ole ollut aina yhtä läpikäynnä, vaan se on muuttunut muun yhteiskunnallisen kehityksen mukana. Usein hallinto ja varsinkin lainsäädäntö kuitenkin seuraa kehitystä, ja pyrkii kontrolloimaan uusia ilmiöitä. Näiden kontrollointi vanhojen järjestelmien ja lakien mukaan ei kuitenkaan ole välttämättä mahdollista, ja tämän takia lainsäädäntöä uudistetaan jatkuvasti. Hallinnon tuleekin voida reagoida muun yhteiskunnan tapahtumiin, mutta samalla hallinto tarvitsee lainsäädäntöä voidakseen toimia. Kuitenkin liiallinen keskittyminen hallinnon legaalisuuteen eli laillisuuteen, lain tarkkaan kontrolliin, formalisoi, byrokratisoi ja näin tukahduttaa hallintoa. Pyrkimyksenä on nykyään tähdätä dynaamiseen hallintoon, julkishallinnon liiallisen lakinormeihin takertumisen sijaan. Ei ole käytännön kannalta hyvä asia totuttaa julkishallinnon johtajia odottamaan lailla tarkkoja ohjeita ja samalla pidättäytyä toiminnasta, eli oma-aloitteisuudesta ilman näitä ohjeita (Landsbergen & Orosz 1996: 239.) Tämä onkin yksi asia johon NPM pyrki tarjoamaan ratkaisun, mutta samalla saattoi päätyä nurinkuriseen lopputulokseen.

NPM:n myötä ja vanavedessä vähennettiin tai ainakin pyrittiin vähentämään uudelleen organisoimalla ja muilla järjestelyillä raskasta ja tehotonta byrokratiaa. Tähän tähdättiin poistamalla tiettyjä hierarkioita, antamalla johtajille uudenlaista vastuuta ja pyrkimällä täysin uudenlaiseen työntekijöiden innostamiseen. Samaan aikaan selontekovelvollisuus kuitenkin nosti päätään ja sen avulla pyrittiin varmistamaan tehtävien asiallisesta ja vastuullisesta toteutuksesta. Tämä puolestaan johti siihen että virkamiehet olivat suuremmin ja selvemmin vastuussa toiminnastaan, tehokkuudestaan, tuottavuudestaan ja mitattavuudestaan. (Gregory 2009: 72.)

Uutta oli se, että kun erilaiset mittarit ja arvosteluasteikot saapuivat ja asioiden mitattavuuden tärkeys nousi esiin, tuloksia piti voida esitellä helposti ymmärrettävällä tavalla. Julkisella sektorilla tämä ei välttämättä sovi kaikkiin tehtäviin, ja monet NPM:n käytännöt ovatkin peräisin yksityiseltä sektorilta. Jos perusväitteenä toimii se että poistamalla sääntely hallinnosta päästetään johtajat johtamaan ja nostetaan suoritukset samalla huippuunsa, unohdetaan hallinnonalan perusasetelma. Rajoitukset ja sääntelyt syntyivät hillitsemään korruptiota ja hallinnon epärehellisyyttä. Vaikka vaaditaan hal-

linnolta taloudellisuutta ja tehokkuutta ei samalla oikeudenmukaisuudesta haluta lähteä tinkimään. (Behn 2011: 27–28.)

Gregory huomauttaa että kenties juuri NPM:n tehokkuusvaatimukset johtivat ensin käytännössä virkamiesten vastuualueiden selkiyttämiseen ja vastuun jakamiseen. Tietyissä tapauksissa poliitikoille tuli helpommaksi keskittyä strategisiin linjauksiin jolloin heille omistettiin ohjaus ja jättää byrokraattiset yksityiskohdat esimerkiksi kansliapäälliköille, joiden pääasialliseksi velvollisuudeksi tuli soutaminen. Suomessa on myös luotu ministerioiden apulaisiksi valtiosihteerit, joiden tehtävänä on nimenomaan korostaa asioiden poliittista puolta ja mahdollisesti myös edustaa ministerin puolesta. Saman asian hieman erilaisena jatkumona tulivat vastuun ja tehtävien jaot varsinaisen vastuullisen yksikön ulkopuolelle. Tällä viitataan käsitteeseen ”outsourcing” eli ulkoistamiseen, joka on ollut yksi NPM:n merkittävimpiä ”näkyviä” seurauksia. Viitataan tässä näkyvällä julkiseen, eli ulkoistamisesta on käyty merkittävää keskustelua myös mediassa eikä ainoastaan hallinnosta kiinnostuneessa tieteellisessä keskustelussa. Myös Suomessa ulkoistaminen on ollut 90-luvulta asti voimakkaasti vaikuttava suuntaus. Tiivistetysti kaikki muu paitsi yrityksen/yksikön ydintehtävä pyritään ostamaan tai tilaamaan muualta. Selkeitä valintoja ulkoistettaville palveluille ovat olleet esimerkiksi siivous- ja ruokapalvelut. Samalla on kuitenkin myös viety samaa filosofiaa suurempiin mittasuhteisiin ja pyritty luopumaan valtioiden monopoleista ja purkamaan niitä. (Gregory 2009: 72–73.)

Tässä purkamisessa on paikoin onnistuttu täysin ja paikoin ei: Suomessa Alko oy on yhä valtion omistama osakeyhtiö jolla on monopoli yli 4,7% alkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Se on kuitenkin vain kalpea haamu siitä yhtiöstä mitä se oli ennen vuotta 1995, jolloin Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä alkoholilaki kirjoitettiin kiireisesti uudestaan. Silloin Alkosta, entisestä monialaisesta yhtiöstä erotettiin alkoholijuomien valmistus ja hotelli- ja ravintolatoiminta. Vastaavia monopolien hajotuksia ja yksityistämisiä on ollut lukuisia Suomessa ja maailmalla, ja ne ovat koskeneet monia eri aloja pankki- ja postitoiminnasta liikenneverkostoihin, ja ne ovat olleet OECD:n suosittelamia NPM:n mallia mukailevaa toimintaa. (Tiihonen 2009: 332–333.) Pitää huomata ettei Suomessa ole menty niin pitkälle yksityistämisessä kuin monessa muussa maassa, onhan Alkokin edelleen valtion omistuksessa.

2.3. Vastuunottajan tarve

New Public Managementin kultakausi 1900-luvun loppupuolella loi monenlaisia tarpeita hallintokoneistoille. Samalla nousseessa julkisessa ja akateemisessa keskustelussa nousikin puheenvuoroja selontekovelvollisuuden ja vastuunkannon puolesta. Kuitenkin myös ydintoimintaa on pyritty jakamaan ja keskittämään. Tämä on johtanut erilaisten agentuurien ja virastojen syntymiseen. Tieteellisissä yhteyksissä on käytetty termiä *agentification*, eli virastoituminen. Monet toiminnot jotka ovat aiemmin olleet kiinteästi valtion keskushallinnolle kuuluvia perustoimintoja on nyt eristetty omiin yksikköihinsä joista tehdään kylläkin kiinteää yhteistyötä entisen emäviraston kanssa. Esimerkiksi ministeriöistä on erotettu niihin aiemmin kuuluneet tutkimuslaitokset. Tämä on osa NPM:iin liittyvään erikoistumisen kannustukseen: ministeriössä tutkijan ja toimeenpanijan tehtävät voivat olla hankalampia erottaa, jolloin on tarkoituksen mukaista eristää tutkijat selkeäksi yksiköksi. Tutkijat eivät ole ainoita jotka on muutettu omaan virastoonsa, myös useat sääntelystä ja hallinnasta vastaavat virastot ovat syntyneet NPM:n vaikutuksesta. (Gregory 2009: 72–73.)

NPM onkin ollut kaksiteräinen miekka keskittäessään erityisiä prosesseja mutta samalla desentralisoidessaan joitakin toimintoja. Toisaalta halutaan tärkeitä toimintoja lähelle kansalaisia mutta tähän on pyritty ennen kaikkea desentralisaation ja ulkoistuksen avustuksella. On todella haluttu erottaa esim. lakien ja säännösten tekijät (ministeriöt) toisaalta saman alan tutkijoista (esim. STM ja THL, YM ja SYKE) mutta myös valvovista ja toimeenpanevista toimijoista (esim. Valvira, AVIt, ELY -keskukset). Määräysten laatija ei itse valvo sääntöjen noudattamista vaan delegoi sen muille, jotka puolestaan ovat selontekovelvollisuussuhteessa ministeriöön nähden. (Christensen & Lægreid 2002: 270.) Selontekovelvollisuuden kannalta tämä voi synnyttää uusia ongelmia.

Hallinto vaatii useamman ihmisen osallistumista. Klassisessa hallintotieteessä hallinnon perusluonteeseen on katsottu kuuluvaksi piirre ihmisten yhteistoiminnasta (Salminen 2004: 13). Elämme organisaatioiden maailmassa, ja olemme jatkuvasti tekemisissä erilaisten organisaatioiden kanssa, harrastus- ja opiskelijajärjestöistä työyhteisöihin. Jotkut näistä organisaatioista ovat julkisia ja jotkut eivät, ja julkisten määrää on hankala laskea, ei ole aivan selvää että mitkä ovat itsenäisiä ja mitkä eivät. (Vartola 2009:13). Kun

näihin asioihin yhdistetään julkisten, lainsäädännöllisten tehtävien suorittaminen selontekovelvollisuuden velvoittamina yhteiskunnassa jonka rakenteessa on pyritty erottamaan eri tehtävät toisistaan ei ole selvää että asiat sujuvat yksinkertaisesti ja sujuvasti.

Hallinto itsessään ei ole yksi organisaatio vai toimija, vaan useista erilaisista osista muodostunut kokonaisuus. Samalla kun se vaatii kansalaisten yhteistoimintaa ollakseen olemassa, se vaatii toimiakseen useiden eri tahojen yhteistyötä. Ministeriöt, virastot, keskushallinnon eri yksiköt, väliasteen yksiköt sekä paikallistasojen erilaiset viranomaiset hoitavat kaikki omia tehtäviään jotka ovat jo hyvin eriytyneitä. 1990-luvulla alettiin kehittää valtionhallintoa eriyttämiseen perustuvan ajattelumallin mukaisesti ja 2000-luvulla jokainen valtiosyhteisön osa toimii lähinnä itselleen sopivien toimintaperiaatteiden, rahoitusmuotojen ja ohjausmallien mukaan. Kunkin yksikön toimintaperiaatteet tullaan tulevaisuudessa määrittelemään kunkin tehtävän perusarvoista käsin. (Tiihonen 2009: 339–340.)

Autonomisesta sääntelyvirastosta onkin tullut suositeltava hallintomalli kapitalistisissa valtioissa. Näitä on syntynyt juuri NPM:n myötä huomattavia määriä viime vuosikymmeninä, voidaan jopa puhua byrokratian uudelleen organisoitumisesta. NPM:n tarjoaman mallin jokseenkin varmasti uskottiin johtavan sääntelyn vähenemiseen, mutta ennemminkin byrokratia on paisunut entisestään, nyt vain autonomisemmassa muodossa kuin aikaisemmin. Sääntely onkin lisääntynyt entisestään. (Jordana, Levi-Faur & Fernandez i Marin 2011: 1344.)

Suomalaista hallintoa pohdittaessa on osattava ottaa huomioon myös sen keskinäiset riippuvuussuhteet muualle kuten EU:n mutta myös Euroopan neuvoston ja YK:n eri toimielimiin. Nämä riippuvuussuhteet tuovat omia haasteitaan päätöksentekoon. (Tiihonen 2004: 22). Esimerkiksi suomalaisten tuomioistuimien tulee ottaa huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tehdyt päätökset. Tämän vuoksi hallintoa voi ajatella kokonaisuutena mutta selkeä yksikkö se ei ole. Hallinto on keino käyttää valtaa ja sen kautta kontrolloida ihmisiä, allokoida haluttuja hyödykkeitä ja järjestellä asioita. Näistä asioista voidaan käyttää kokonaisnimitystä yhteiskuntajärjestyksen ylläpitäminen. Hallinto onkin tärkeä osa vallankäyttöä. Tiihonen ymmärtää hallinnon prosessiksi

joka tähtää järjestykseen. (Tiihonen 2004: 18–19.) Prosessin ajattelua hyödyttää se että hyväksyy selontekovelvollisuuden liimaksi joka usein pitää eri osasia yhdessä. NPM puolestaan tuo lisää jännitteitä: toisaalta halutaan antaa johtajille lisää tilaa käyttää omaa harkintaansa mutta samalla selontekovelvollisuuden lisäämiselle on tarvetta (Christensen & Lægreid 2002: 270).

3. SELONTEKOVOLLISUUS

Accountabilityn suomennos selontekovelvollisuus on yhtä monipolvinen kuin alkuperäiskäsite itse. Account ability eli ability to account suoraan käännettynä (apuna käytetty sanakirja.org kääntäjää) tarkoittaa kykyä selittää, kertoa, tunnustaa tai merkitä tai tehdä tiliä. Kyseessä on siis kyky antaa selvitys jostain (usein negatiivisävytteisestä) asiasta. Tämä jättää kuitenkin vielä täysin avonaiseksi että miksi pitäisi antaa selvitys, kelle se pitäisi antaa, mistä se pitäisi antaa ja kenen se tarkalleen olisi annettava. Pysin vastaamaan tässä kappaleessa näihin kysymyksiin, mutta parempaa suomennosta en edes yritä antaa. Itse accountabilityn määritelmä on sekin haastava ja kiistelty. ”Kuka tahansa joka pyrkii opiskelemaan sitä huomaa pian että se voi tarkoittaa monia eri asioita eri ihmisille” (Bovens 2007b: 105).

Accountability sulkee sisäänsä niin paljon erilaisia asioita, että on parempi pysytellä alkuperäisessä käännöksessä selontekovelvollisuus, mutta kuitenkin pyrkiä avaamaan käsitteen taustoja ja erilaisia merkityksiä. Selontekovelvollisuus on yksi niitä kultaisia käsitteitä joita kukaan ei voi vastustaa. Yleisen mielipiteen mukaan julkisten toimijoiden tulee antaa selvityksiä siitä miten he ovat käyttäneet mandaattiaan ja käyttäneet julkisia määrärahoja. Selontekovelvollisuus on se julkisessa elämässä ja keskustelussa tarvittava mekanismi jota tarvitsemme jotta jonain päivänä löydä itseämme autoritaarisesta yhteiskunnasta. (Bovens, Schillemans & t’Hart 2008: 225.)

Toisaalta selontekovelvollisuus kykynä antaa selonteko tai selvitys on nimenomaan käsitteen heikompi (thin) versio: vaikka nämä asiat kuuluvat olennaisesti selontekovelvollisuuteen, eivät ne ole itsessään arvokkaita. Tällaisenaan selontekovelvollisuus olisi koelma erilaisia suullisia esitystapoja: raportteja, perusteluja toimille, selityksiä ja anteeksipyyntöjä. Tämä on hallitseva ja yleisin käsitys selontekovelvollisuudesta, vaikka tulemmekin myöhemmin oppimaan että kyse on vain vaatimattomasta pintaraapaisusta. Keskityttäessä enemmän juuri selontekovelvollisuuden selvityksiin perustuvaan versioon, ei niinkään etsitä selontekovelvollisuuden vahvempaa (thick) versiota vaan keskittyy kykyyn antaa selontekoja (answerability). (Dubnick & O’Kelly 2005: 151–152.)

Myös selontekovelvollisuus vahvassa muodossaan on laaja käsite joka on alkanut kätkeä sisäänsä monia eri merkityksiä eri yhteyksissä (Bovens 2007a: 449–450). Olennaisinta kuitenkin on että samalla kuin yhdistämme accountabilityyn yksilön selvityksenannon, meidän tulisi yhdistää siihen myös yksilön riski joutua sanktioituksi mikäli selvityksen perusteella tämä on epäonnistunut jossain asetetussa tavoitteessaan. Tämä ajatusmalli avaa selontekovelvollisuuden vahvempaa puolta jo huomattavasti enemmän. Answerabilityn vahvempi versio ei ole helposti tiivistettävissä ja silläkin on useita eri muotoja. Olen toivottavasti tässä tutkimustyössäni onnistunut tavoittamaan vahvan selontekovelvollisuuden idean ja esittelemään ainakin sen perusteita ymmärrettävällä tavalla. Gregory myös yhdistää käsitteeseen sellaisia tekijöitä kuin syyttämisen, moitteen ja vian. (Gregory 2009: 67.)

Selontekovelvollisuuden konseptilla on pidemmät perinteet valtio-opissa ja rahoitustilinpidoissa, ja julkishallinnon tutkimukseen käsitteistö on siirtynyt vasta myöhemmin. Tilanne on muuttunut nopeasti, ja nyt accountabilityn voi sanoa olevan yksi julkishallinnon tutkimuksen ajankohtaisimpia käsitteitä. Selontekovelvollisuus on laaja käsite jota on tutkittu runsaasti, varsinkin parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Tutkimusaihetta voidaan jo kutsua trendiksi, ja selontekovelvollisuudesta on tullut kiinteä osa hyvän hallinnon tutkimusta. (Lindberg 2013: 203.) Johtuen sen viimeaikaisesta suosiosista käsite on laajentunut nopeasti, ja on syytä keskittyä käsitteen perusmerkitykseen. Jo vuonna 2000 Richard Mulgan totesi käsitteen laajuuden ja merkityksen lähteneen rönnyilemään huomattavasti sen ytimeistä. Ytimen tiivistä Jones vuonna 1992: ”olla velvollinen perustelemaan ja selittämään toimiaan jollekin”. (Mulgan 2000: 555, lainaus teoksesta Jones 1992: 55.)

”Accountabilityn tarkoitus on tarjota keinot joilla voidaan demokraattisesti seurata ja kontrolloida hallinnon toimia” (Salminen & Lehto 2012: 150). Tämä ei tarkoita etteikö selontekovelvollisuutta olisi ollut olemassa jo pidempään kuin demokraattista hallintoa. Nykyään selontekovelvollisuus liitetään kiinteästi demokraattiseen järjestelmään ja ainakin mielikuvissa se on sidoksissa virkamiehistöön. Selontekovelvollisuutta on kuitenkin esiintynyt paljon pidempään kuin modernia demokratiaa ja se on yhä laajempi käsite kuin vain demokraattinen selontekovelvollisuus – vasallit olivat monin tavoin selonte-

kovelvollisuuden velvoittamia herroilleen feodalismien aikana ja käytännössä jokaisen työn mukana tulee tietty vastuu, oli sitten töissä esimerkiksi supermarketin kassalla tai opettajana. Oman merkityksensä selontekovelvollisuus kuitenkin todella saa kun se ymmärretään organisaatioiden ja hallintojärjestelmien sisäisenä elementtinä. (Lindberg 2013: 209.) (Gregory 2009: 71.) Edustukselliseen demokratiaan liitettyä selontekovelvollisuus esiintyi jo John Stuart Millin kirjoituksissa. Konseptin perustana toimi ministerien selontekovelvollisuus omista alueistaan ja toimistaan. (Mattei 2007: 369.)

Yhä yksi tärkeä tekijä selontekovelvollisuudessa on suhde vastuullisen henkilön tai yksikön ja osakkaan välillä. Suhde on olemassa virallisella ja epävirallisella tasolla ja sitä hoidetaan jatkuvasti molempia reittejä pitkin. Juuri tätä kautta ja tästä muodostuva tunne siitä että on jollekin velvollinen selittämään toimiaan. Tiedostettaessa osakkaan auktoriteettiasema myös selontekovelvollisuus on syntynyt. Ilman tätä tunnetta selontekovelvollisuussuhde on olemassa vain paperilla ja sitä saatetaan noudattaa hyvinkin ylimalkaisesti, varsinkin jos osakkaalla on heikoksi koettu auktoriteettiasema. (Schillemans 2008: 177.)

3.1. Käsitteen perusta

Jotta yllä oleva Mulganin kuvaama ydin on toteutettavissa on ainakin kolmen kohdan toteuduttava. Ensinnäkin kysymys on ulkoisesta tekijästä jolle ollaan tilivelvollisia. Kyseessä voi olla yksikön ulkopuolinen tarkastusyksikkö tai samassa ryhmässä toimiva esimies jolle yksilö on vastuuvollinen. Tätä osakasta voimme kutsua vastuuhenkilöksi tai vastuuyksiköksi. Toiseksi kysymyksessä on sosiaalinen prosessi, jossa selonteon pyytjä eli vastuuhenkilö esittää kysymyksiä ja mahdollista rektifiointia ja selonteon antaja puolestaan vastaa kysymyksiin ja alistuu mahdollisiin sanktioihin. Tämä merkitsee sitä että vastuuhenkilöllä on oltava riittävä auktoriteetti virkamiehen yli kysymysten esittämiseen ja mahdollisten rangaistuksen määräämiseen, eli kolmantena kohtana voidaan pitää auktoriteettioikeuksia. Auktoriteettioikeuksiin ei välttämättä sisälly sanktiointimahdollisuutta mutta useimmiten ne kuitenkin ovat auktoriteettiin kuuluvia asioita. (Mulgan 2000: 555–556.)

Voimme puhua osakkaasta ja valvottavasta, agentista ja päämiehestä, toimijasta ja forumista. Yleisesti ottaen kyse on sosiaalisesta suhteesta tai mekanismista kahden tai useamman toimijan välillä. (Schillemans 2010: 304.)

Hyvä esitys selontekovelvollisuuden vaiheista on Thomas Schillemansin (2011: 389–390) hyvin tiivistetty kolmeportainen esittely jonka mukaan selontekovelvollsussuhteiden prosessi koostuu: 1) informaatiovaiheesta, 2) keskusteluvaiheesta ja 3) seurausvaiheesta. Miten nämä kolme rakentuvat, riippuu pitkälti selontekovelvollsussuhteen mallista ja asianomaisista.

Melko äärimmäinen esimerkki selontekovelvollisuuden puhtaasta toteutumisesta on sotilaallisissa organisaatioissa toteutuvat säännöt ja käytännöt: jokaisen sotilaan arvo ja asema on määritelty tarkasti, ja jo sotilasarvosta voidaan pitkälti päätellä mitä sotilalta odotetaan. Samoin yleisessä tiedossa ylöskirjattuina on mahdolliset väärästä toiminnasta seuraavat sanktiot ja seuraukset. Tähän mahdollisesti lisättävät erilaiset käskyt ovat myös oletuksellisesti suoritettavissa, ja yksilöllä on myös (useimmiten) selkeät ohjeet siitä miten nuo käskyt tulee toteuttaa. (Dubnick & O’Kelly 2005: 148–149.) Aivan näin helposti ennakoitavissa eivät esimerkiksi useimpien kunnallisan tai valtionhallinnon virkamiesten tehtävät ole. Tämä luonnollisesti luo hankaluuksia myös suoritusten mitaamisessa, joka kärjistetyistä on juuri sotilasalalla selkeistä odotuksista johtuen varsin helppoa.

Lindberg esittää oman tiivistelmänsä selontekovelvollisuuden ytimeistä listan avulla. Seuraavat tekijät ovat löydettävissä käytännössä kaikista selontekovelvollisuuden muodoista:

- 1) ”Toimija tai instituutio joka on velvollinen antamaan selvityksen (T kuin toimija);
- 2) Aihealue, vastuu- tai toimiala josta ollaan vastuussa ja selontekovelvollisia (A kuin aihe);
- 3) Toimija tai instituutio jolle selonteko annetaan (V kuin vastuuhenkilö);
- 4) V:n oikeus saada T selvittämään ja perustelemaan päätöksensä kosken A:ta ja

- 5) V:n oikeus sanktioida T:tä jos T ei onnistu selittämään tai perustelemaan päätöksiä koskien D:tä.” (Lindberg 2013: 209.)

Laajassa mielessä selontekovelvollisuus on nähtävissä persoonan tai organisaation hyveenä tai avuna. Tällöin se on yhdistettävissä hallinnon responsiivisuuteen ja vastuullisuuteen. Suppealta kannalta selontekovelvollisuus on sosiaalinen mekanismi. (Salmi-
nen, Lehto 2012: 148–149.) Reagointi- ja vastauskyky kuten myös vastuunkäsitys yhdistetään selontekovelvollisuuteen ja ne esiintyvätkin monin tavoin selontekovelvollisuuden muodoissa ja ilmentymissä (Bovens ym. 2008: 227). Selontekovelvollisuudella onkin monta erilaista esiintymistapaa: ensinnäkin se on henkilökohtaisella tasolla esiintyvää, toisaalta se on väylä jolla demokratiassa pyritään kontrolloimaan hallintojärjestelmän toimia, se on myös yhdistettävissä hallinnon kykyyn vastata kansalaisten toiveisiin ja odotuksiin sekä tapa jolla kansalaiset kommunikoivat demokratiassa. Persoonallista, kontrollia, responsiivisuutta ja dialogia määrittelevät erilaiset sosiaaliset mekanismit: esimerkiksi selontekovelvollisuus joka esiintyy dialogina ei välttämättä sisällä minkäänlaista auktoriteettia tai alisteisuutta joka yleensä esiintyy perinteisissä määritelmässä. (Mulgan 2000: 556.)

Vaikka juuri sanktion mahdollisuus on luettavissa selontekovelvollisuuden peruspiirteisiin, mutta myös käsitteiden muuttuminen ja rikastuminen on hyväksyttävä. Tietyissä mielessä myös dialogi voi olla aitoa selontekovelvollisuuden toteuttamista, jos on kyse esimerkiksi viranomaisen suorittamasta kansalaisten informoinnista johonkin uuteen, meneillään olevaan uudistukseen liittyen. Dialogissa on joka tapauksessa selontekovelvollisuussuhteen alku ja muutos havaittavissa: asetelma on kääntynyt toisin päin ja nyt päättävät ovat selontekovelvollisuussuhteessa kansalaisiin nähden (Bovens 2007a: 449.) Kansalaisilla ei välttämättä ole virallista oikeutta tietää keskeneräisistä asioista mutta joissain tapauksissa esim. paikallisten asukkaiden panos keskustelussa voi olla suureksi hyödyksi ja näin edesauttaa viranomaisten tehtävän hyvää toteutusta. Samalla lisätään kansalaisten mahdollisuuksia päästä vaikuttamaan itseään koskeviin päätöksiin, tai ainakin luodaan siitä vahva mielikuva. (Peters & Pierre 2000b: 10.)

Selontekovelvollisuudella on myös erilaisia mekanismeja joiden avulla yksilö pyrkii toimimaan: nimenomaan pyrkii toimimaan, koska selontekovelvollisuuden avulla on mahdollista määritellä että mitä yksilöltä odotetaan. Sosiaalinen identiteetti rakentuu näiden neljän eri mekanismin avulla. Ensinnäkin kyky vastata teoistaan on linkitetty yksilön asemaan (hierarkkisessa) organisoidussa suhteessa. Toiseksi vastuunalaisuus on jo vakavampaa ja virallisempien odotuksien, lainsäädännön, erilaisten sopimusten ja muiden asemaltaan legaalien sääntöjen luomaa. Kolmanneksi ihmiset pyrkivät täyttämään heille asetetut roolit: rooleihin ja asemaan liittyviä oikeita tai oletettuja odotuksia pyritään toteuttamaan tietoisesti ja tiedostamatta. Lopuksi on todettava että kaikki edellä mainitut odotukset ja annetut vastuut riippuvat siitä minkälaisen vaikutuksen ja statuksen yksilö on onnistunut toisaalta saavuttamaan ja myös luomaan itse itselleen. Relevantit odotukset ovat hyvin riippuvaisia siitä että vaikuttaako henkilö kykenevältä, vaikutusvaltaiselta, aktiiviselta vaiko miltään näistä. (Dubnick & O’Kelly 2005: 148.)

Koska odotuksien täyttäminen on kaikissa työtehtävissä olennaisinta, ei ole lainkaan toissijaista että ihmisillä ei ole selkeää kuvaa siitä miten odotukset rakentuvat. Yllä olevaa Lindbergin (2013) listausta mukaillen, jos T ja V ovat tiedossa ja toimintakykyisiä ei kummankaan toiminta kuitenkaan voi onnistua jos ei ole selkeää kuvaa siitä mitä A itse asiassa on. Huomattavaa on ettei edes esimiehillä (jotka määrittelevät ainakin viralliset odotukset esim. työsopimukseen) ole välttämättä tietoista mallia siitä miten he määrittelevät odotuksensa eri henkilöille. Näiden lisäksi on vielä epäviralliset odotukset jotka voivat muokkautua paljonkin juuri persoonallisten piirteiden mukaan huomaamattamme.

3.2. Selontekovelvollisuuden eri tyypit

Seuraava taulukko tiivistää pätevästi erilaiset mahdolliset lajittelut joita selontekovelvollisuudesta voidaan tehdä. Kyseinen taulukko on suomennettu mukaelma Mark Bovensin julkaisemasta taulukosta. Kysymyksessä ei ole täysin tyhjentävä esitys, koska kuten on todettu, on kyse niin laajasta ja rönsyilevästä käsitteestä että pyrkiminen sen täydelliseen esitykseen voisi johtaa sekavuuteen ja olla kenties myös turhaa. Joitain

huomautuksia on kuitenkin tehtävä. Selontekovelvollisuuden perustyypeiksi on yleisesti laskettu kolme: poliittinen, laillinen ja hallinnollinen selontekovelvollisuus. Bovens laskee mukaan joukkoon professionaalisen ja sosiaalisen selontekovelvollisuuden.

Taulukko 1. Selontekovelvollisuuden eri tyypit (Mark Bovens 2007a: 461)

Selontekovelvollisuuden eri tyypit:

Ympäristön luonteen mukaan lajittelu:

- poliittinen selontekovelvollisuus
- laillinen selontekovelvollisuus
- hallinnollinen selontekovelvollisuus
- professionaalinen selontekovelvollisuus
- sosiaalinen selontekovelvollisuus.

Vastuunkantajan yksilöllistämisen mukaan lajittelu:

- yhtiön selontekovelvollisuus
- hierarkkinen selontekovelvollisuus
- kollektiivinen selontekovelvollisuus
- yksilöllinen selontekovelvollisuus.

Tehtävän aspektin mukaan lajittelu:

- taloudellinen selontekovelvollisuus
- oikeudenmukaisuuden takaamisen selontekovelvollisuus
- suoritukseen perustuva selontekovelvollisuus.

Selontekovelvollisuuden muodon ja kohteen mukaan lajittelu:

- vertikaalinen selontekovelvollisuus
- viisto selontekovelvollisuus
- horisontaalinen selontekovelvollisuus.

Kolme ympäristön jakamaa perustyyppiä ovat poliittinen, laillinen ja hallinnollinen selontekovelvollisuus. Paitsi ympäristön perusteella, jako on myös toimijoille allokoitun vastuun mukaista. Poliittista selontekovelvollisuutta kohdistetaan voimakkaimmin politiikoihin ja poliittisiin puolueisiin, mutta myös valitsijakuntaan ja mediaan. Luonnollisesti poliittisen vastuun kantajiin ulotutetaan voimakkain selontekovelvollisuus, mutta myös jonkin tietyn puolueen äänestäjä voi joutua vastaamaan kannattamansa puolueen toiminnasta ainakin perustelemalla kahvipöytäkeskusteluissa. Pääasiassa poliittinen toimija on kuitenkin vastuussa valitsijakunnalleen, esim. ministeri puolueelleen ja puolue äänestäjilleen ja jäsenilleen. Perinteisessä mielessä selontekovelvollisuus esiintyy kuin toimeksiantajan ja asiamiehen suhteena. Media on viimeaikoina saanut lisää painoarvoa epävirallisena foorumina poliittiselle selontekovelvollisuudelle joka on seurausta myös Internetin kehittymisestä. Poliittinen selontekovelvollisuus on elintärkeää kaikille demokratioille ja niiden toiminnalle. (Bovens 2007a: 16.)

Laillinen selontekovelvollisuus voi viitata esimerkiksi Suomessa suhteeseen lainsäätäjän (eduskunta) ja lain toteuttajan välillä. Lain toteuttaja voi olla kuka tahansa virkamies mutta aivan erityisesti laillinen selontekovelvollisuus koskee tuomareita. Silti myös poliisit ovat lakia toteuttavia virkamiehiä jotka ovat usein vahvasti selontekovelvollisuuden ”alaisia” ja myös tarkassa valvonnassa. (Romzek & Dubnick 1987: 228–229.) Laillinen selontekovelvollisuus onkin usein perustettu tarkkaan määritellyille vastuualueille, jotka on laillisesti tai muodollisesti määritelty (Bovens 2007a: 16–17).

Hallinnollinen tai byrokraattinen selontekovelvollisuus perustuu selkeään virka-asemaan hierarkiassa, ennalta määriteltyihin tehtäviin organisaatiossa ja samalla systemaattisen arvioinnin alaisena olemiseen. Esitellyt määritelmät hallinnollisen selontekovelvollisuuden muistuttavat huomattavan paljon Max Weberin luettelemia byrokratian määritelmiä. Yleisintä hallinnollinen selontekovelvollisuus onkin erilaisten julkishallinnollisten organisaatioiden järjestelyissä. (Romzek & Dubnick 1987: 228.)

Kaikki erilaiset määritelmät ja selontekovelvollisuuden jaottelut ovat mielenkiintoisia ja saattavat avata täysin uusia näkökulmia asioihin. On kuitenkin tärkeää muistaa että rajanveto on harvoin mahdollista tehdä juuri tarkan määritelmän avulla: ministeriön vir-

kamieheen kohdistuu sekä hallinnollista että laillista selontekovelvollisuutta, sekä myös jossain määrin poliittista selontekovelvollisuutta. Myös professionaalisen selontekovelvollisuuden paineet ovat mahdollisia kuten myös sosiaaliset ulottuvuudet. Näiden mekanismien painotukset myös vaihtelevat tilanteiden ja muutoksien mukana.

Justice ja Miller ehdottavat viidenneksi selontekovelvollisuuden tyypiksi markkina-selontekovelvollisuutta, joka kuuluu nimenomaan julkisen ja yksityisen sektorin väli-maastossa tapahtuviin ilmiöihin joita julkistoimintojen yksityistäminen on tuonut tulles-saan. Yhä enemmän markkinointiin ja kaupallisuuteen liittyvät ilmiöt koskevat myös julkista sektoria – tai ainakin ne täytyy osata ottaa huomioon. (Justice & Miller 2011: 316.)

Professionaalinen selontekovelvollisuus voidaan laskea sekä viralliseksi että epäviralli-seksi selontekovelvollisuudeksi. Ulkopuolinen selontekovelvollisuus voi olla tiettyyn ammattiin liittyvää vastuunkantoa, jonka katsotaan virallisesti tai epävirallisesti asetta-van tiettyjä velvoitteita ja odotuksia ammatinharjoitukseen. Lääkärit ovat eräs ammatti-kunta jotka antavat lupauksen valmistuessaan ammattiin ja joita valvotaan erilaisten lau-takuntien avulla. Toisena esimerkkinä toimivat asianajajat joita Suomessa valvoo Asi-anajajaliitto. Toisaalta kyse voi olla puhtaasta yksinkertaisesta vertaisvalvonnasta: on tavallista että työtoverit seuraavat ainakin jonkinasteisesti toistensa työskentelyä ja tii-mityössä voivat olla hyvinkin riippuvaisia toisten antamasta työpanoksesta. Tällaisessa tilanteessa voi olla kuitenkin vaikea havaita selontekovelvollisuuden ns. voimaa. Aina-kin vertaisten kesken tapahtuva professionaalinen selontekovelvollisuus jää usein tyn-gäksi, vaikka voikin johtaa suurempiin toimenpiteisiin nopeasti jos esimies vedetään asiaan mukaan. (Lindberg 2013: 214.)

Professionaalisen selontekovelvollisuuden takana on asiantuntemus, jolloin tilanteessa vain yhdellä henkilöllä saattaa olla kyky ratkaista tietyt ongelmat. Tällöin on luonnollis-ta antaa tämän vastata erityisasiantuntijuutta vaativa asia ottaen samalla täyden vastuun asian hoitamisesta. (Salminen, Lehto 2012: 150.) Professionaalisisella selontekovelvolli-suudella voidaan kuitenkin viitata myös sisäiseen, valvomattomaan selontekovelvolli-suuteen jossa henkilö itse on saattanut omaksua jonkin ammatillisen käyttäytymismallin

osaksi persoonaansa. Tällöin tämän rooliin sisältyvän käyttäytymismallin rikkominen on oman arvomaailman vastaista eikä niinkään asiantuntemuksen vastaista, vaikka nämä kaksi saattavat hyvinkin olla samoja asioita. Olennaista on, ettei tässä yhtälössä ole ketään ”muuta” jolle vastataan mahdollisista toimista. (Mulgan 2000: 560.) On huomattava että monet ammattikunnat noudattavat tällaisia sisäisiä vastuumalleja mutta joilla on kuitenkin myös ulkoisia valvontajärjestelmiä, hyvänä esimerkkinä lääkärikunta.

Sosiaalinen selontekovelvollisuus koskee lähinnä kolmannen sektorin toimijoita: erilaisia hyväntekeväisyysjärjestöjä, intressiryhmiä ja muita sidosryhmiä. Paitsi suoranaista taloudellista tulosvastuuta (menevätkö lahjoittamani rahat varmasti Lastensairaalalle) vaan myös toimiensa moraalista oikeellisuutta. Eettiset vaatimukset näiden julkishallinnon ulkopuolisia toimijoita kohtaan ovat lisääntyneet, ja ainakin ryhmien jäsenten toivomusten ja mielipiteiden tulisi vaikuttaa ainakin järjestöjen ja johtajien harkintaan. Sosiaalinen selontekovelvollisuus on useimmiten horisontaalista ja moraalista. (Bovens 2007a: 457,460.)

Vastuunkantajan yksilöllistäminen vastaa kysymykseen ”kuka on vastuussa?”, joka on julkisessa keskustelussa varsin yleinen. Bovensin esittelemät neljä tyyppiä erittelevät erilaisia käytössä olevia vastuumalleja. Suurista julkisista organisaatioista voi olla ulkopuolelta käsin haastavaa löytää vastuullista osaa tai henkilöä. Johtuen julkisorganisaatioiden luonteesta, jokin asia voi kulkea lukuisten osastojen ja henkilöiden läpi, jolloin moni on osallistunut asian kehittelyyn ja valmisteluun. . Ensimmäisessä keskitytään koko viraston/yksikön/yhtiön kantamaan vastuuseen, jolloin koko yksikkö on oikeudellisesti henkilöä vastuussa asioista. Käytännön kannalta voi olla yksinkertaisempaa käsitellä koko yksikköä vastuullisena, tällöin säästytään siltä prosessilta jossa keskitytään tutkimaan tarkkaan kuka teki mitäkin ja missäkin vaiheessa. (Bovens 2007a: 458.)

Hierarkkinen vastuu eli yksi kaikkien puolesta asettaa vastuunkannon pyramidin muotoisen organisaation huipulle. Tämä malli on useimmiten käytössä eri julkisorganisaatioissa. Vaikka yksilö kuten esimerkiksi pääjohtaja tai ministeri kantaa vastuun organisaatiosta ulospäin, voidaan organisaation tai yksikön sisällä järjestää myös kuulemisia ja sanktioita. Hierarkkisen selontekovelvollisuuden vastakohta eli kollektiivinen selon-

tekovelvollisuus on harvinaisuus: tässä käytännössä jokaista organisaation edustajaa voidaan pitää vastuullisena kaikista organisaation teoista. Tätä on harjoitettu oikeastaan ainoastaan hyvin pienten organisaatioiden ollessa kyseessä, kuten esimerkiksi hallitusten, joiden on päätettävä kollektiivisesti ja yksimielisesti asioista. Yksilöllinen selontekovelvollisuus puolestaan on melko yksiselitteinen: jokainen yksilö vastaa itsenäisesti omista toimistaan. Tällöin on olennaista pysyä selvillä siitä, mitä kukin on prosessin edetessä tehnyt. (Bovens 2007a: 458–459.) Silti juuri hierarkkinen selontekovelvollisuus on vähentynyt eniten ajan kuluessa: näin virkamiehet ovat kuitenkin henkilökohteisessa virkavastuussa teoistaan eivätkä voi syyllistää esimiehiään selkeistä virheistään. (Behn 2001: 59.)

Eri lajittelut ovat päällekkäisiä ja eivät sulje toisiaan pois edes yhden lajittelun sisällä: selontekovelvollisuus voi olla luonteeltaan poliittista ja laillista samaan aikaan. Myös erilaiset horisontaaliset ja vinot sitoutumissuunnat voivat olla päällekkäisiä, joka lähenee jo tämän tutkimuksen varsinaista keskittymiskohdetta. Vaikka tietyssä määrin on ymmärrettävää että päällekkäisyyksiä tulee, ne saattavat kuitenkin aiheuttaa ongelmia.

3.3. Talous, oikeudenmukaisuus ja suoritukset

Selontekovelvollisuus voi koskea eri tehtäviä: perinteisesti vastuuvollinen voi olla taloudellisista toimista, oikeudenmukaisesta toiminnasta ja oikeudenmukaisuuden ylläpidosta tai suorituksistaan (Bovens 2007a: 459.)

Tulosvastuuta voi tarkastella pelkästään taloudelliselta kannalta. Tällöin ollaan yleensä kiinnostuneita siitä että mihin ja miten varat on käytetty, ja kuka on ollut vaikuttamassa niiden ohjailuun. Varsinkin julkisella puolella ollaan luonnollisesti kiinnostuneita siitä, mihin yhteiset verorahat käytetään. Rahavirrat ovat kiitollisia ja verrattain helppoja tulkittavia: mikäli tilinpito on hoidettu asianmukaisesti on esimerkiksi tilintarkastajalle helppoa tutkia mahdolliset tarjouskilpailut, oliko raha käytetty yhteisön hyväksi liikaa tuhlailematta? Jos vastaus on kielteinen, on jonkun otettava vastuu. Taloudellinen tili- velvollisuus on ollut urauurtavassa asemassa kun selontekovelvollisuus prosessina ja

käsitteenä on kehittynyt, ja sen asettamat raamit ovat sovellettavissa yleisesti. On vain pyrittävä määrittelemään vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Mitä arvoja haluamme ylläpitää?
- 2) Mitkä ovat ne tavat, säännöt ja standardit joiden avulla em. määriteltyjen arvojen ylläpito onnistuu?
- 3) Mikä on paras raportointijärjestelmä selvittämään että noudatetaanko em. tapoja, sääntöjä ja standardeja?(Behn 2001: 7.)

Tämän jälkeen on nimettävä sovelias ulkopuolinen yksilö tai yksikkö valvomaan raportointijärjestelmän avulla sääntöjen noudattamista. Vaikuttaa selvältä että järjestelmästä on helposti muodostettavissa raskas; samalla on kuitenkin mahdollista luoda selkeitä odotuksia virkamiehistöä kohtaan. (Behn 2001: 7.) Ja näin tämä julkishallinto onkin jatkuvasti valtavan määrän järjestelmällisen ja organisoidun ulkopuolisen suorittaman arvioinnin alaisena.

Selontekovelvollisuus saavutuksissa

Hyvin kiinnostuneita ollaan myös siitä että kansalaiset saavat hyvää kohtelua asioidessaan hallinnon kanssa: virkamiesten vastuualueena on myös varmistaa että kansalaisten tai asiakkaiden saama kohtelu on oikeudenmukaista. Taloudellisen toiminnan ja oikeudenmukaisuuden viralliset suuntaviivat ovat olemassa, ja yleensä on helppoa ja mahdollista tutkia sääntöjä ja selvittää, onko nimenomaisessa tilanteessa noudatettu näitä ohjeita. Kukaan ei ole maksanut liikaa veroja, palkatessa lisää henkilöstöä on noudatettu sääntöjä ja ennen kaikkea ihmisiä kohdellaan tasavertaisesti. Tämän varmistamiseksi on olemassa huomattavia lakeja ja esimerkiksi kiintiöitä. Edellä taloudellisen valvonnan toteuttamiseksi mainitut kolme kohtaa pätevät myös oikeudenmukaisuuden valvomisessa: ensin on määriteltävä mikä on oikeudenmukaista ennen kuin oikeudenmukaisuutta voi alkaa toteuttaa. Valvonta tähtää siihen että kaikkia kansalaisia kohdellaan oikeudenmukaisesti niiden osalta jotka käyttävät julkista valtaa. Tämä voi kuitenkin johtaa siihen ettei enää olla niinkään kiinnostuneita lopputuloksesta eli mahdollisista saavutuksista vaan prosessista. Liiallinen sääntely ja vahtiminen voi tehdä prosessista tarpeettoman raskaan ja häiritä hyvän lopputuloksen saavuttamista. Suoritus voi kärsiä jos keski-

tytään liikaa prosessin eli taloudellisuuden ja oikeudenmukaisuuden tutkintaan. Saavutus on toimenpideprosessin varsinainen lopputulos, se toimenpide joka jää elämään ja vaikuttaa mahdollisesti kansalaisten toimintaan ja etuihin. Oli kyseessä sitten lakiesitys tai luvan epääminen on lopputuloksella suurempi merkitys kuin prosessilla. Tarkoituksena on saada jotain aikaiseksi, ja tätä tarkoitusta ei välttämättä palvele vastaukset kysymykseen ”miten” vaan vastaukset kysymykseen ”mitä”. Virkamiehen toimen tarkastajan on helpompi keskittyä tarkastelemaan prosessin (ja toki myös lopputuloksen) taloudellista ja oikeudellista puolta ja esittää mielipiteensä näiden perusteella. (Behn 2001: 8–13.)

Samalla kun hallinto on järjestäytynyt lähes kaikille elämänoille on sen merkitys ihmisten jokapäiväisessä elämässä kasvanut. On olennaista jo hallinnon legitimitietin kannalta että hallinto kohtelee kohteitaan samalla tavoin. Liiallisen valvonnan eli hitaan, raskaan byrokratian ja toisaalta riittämättömän, kansalaisten oikeudet unohtavan julkishallinnon välinen kultainen keskitie eli oikean toimintatavan löytäminen voi olla vaikeimpia ja tärkeimpiä hallinnon tehtäviä. Virkamiehet ovat selontekovelvollisuussuhteessa perusarvojen kuten oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon säilyttämisen ja köyhyiden ja työttömyyden estämisen ja esim. kansalaisten arvojen menestyksellisen toteuttamisen suhteen, tai näin on ainakin kansalaisten puolesta toivottu. Todellisuudessa varsinaiset ylöskirjoitetut selontekovelvollisuuden vaatimukset saattavat olla hyvinkin taloudellisia ja erilaisiin tuotoksiin keskittyviä. (Hague 2000: 601.)

Toiminnallinen tehokkuus ja toimivat arvot eivät sulje toisiaan pois. Viime aikoina yksi pinnalla erottunut suuntaus on ollut lähidemokratian voimistuminen; virkamiesten kyselytunnit ja erilaiset tavat tuoda hallintoa lähemmäs ns. tavallisia ihmisiä. Näin ihmiset ovat olleet päättämässä oman asuinalueensa asioista myös käytännön tasolla. Hallinnon puolelta kansalaiset näkevät itsensä asiakkaina, joilla on oikeutensa ja jotka osaavat myös ajaa omia etujaan. Onko kansalainen asiakas vai toimeksiantaja, päämies? (Peters & Pierre 2000b: 10–11.)

Samalla ei kuitenkaan ole mahdollista asettaa mittapuuta viranomaisten saavutuksille ja tuotoksille: emme kykene asettumaan asiantuntijoiden asemaan ja kertomaan virastoille

että mitä niiden pitäisi saada aikaan. Lehdistöllä on toki tapana pyrkiä tällaiseen toimintaan, mutta se on jo käytännössä tunnustettu mutu- käytökseksi. Varsinaisen lopputuloksen arvioiminen onkin todella haastavaa, ja se on haastavaa myös haltijalle.

Bisneshenkinen ajattelu on vallannut yhä enemmän tilaa selontekovelvollisuussuhteiden ensisijaisena kriteerinä julkishallinnossa ja on todellinen riski että se korvaa demokraattiset arvot pysyvästi varsinaisena julkistoiminnan päämääränä. On hankalampaa määrittellä että miten hyvin on pärjätty substanssin kehittämisessä tai onko järjestelmän resurssien käyttö ollut järkevää ja asianmukaista kuin miten on pärjätty erilaisten kouriintuntuvien mitattavien laadullisten seikkojen järjestämisessä. (Hague 2000: 602–603.) Tämä ei tarkoita etteivätkö seikat jotka eivät ole niin helposti mitattavissa olisi myös tärkeitä.

Mikäli virkamies haluaa varmistaa selustansa ja turvata toimintansa hyväksyttävyyden, on viisaampaa keskittyä prosessiin kuin lopputulokseen. Tämä taas ei ole järjellisesti ajateltuna toivottavaa käytöstä, koska näin juuri pääasiat unohtuvat. Jatkuva valvonta, runsaat ja vaihtelevat säännöt, moraalikoodit ja eettiset ohjeistukset luovat kuitenkin helposti vainoharhaisuutta ja kannustavat takertumaan yksityiskohtiin. Yksityiskohtat ovat usein helpommin mitattavissa kuin suuret, ihmisoikeudelliset kysymykset, ja sen takia selontekovelvollisuus on usein ylläpitää jäykkää byrokratiaa jossa yksilö ei edes tarvittaessa välttämättä uskalla tai voi tehdä tarvittavia ratkaisuja substanssin eteen. (Hague 2000: 601–602.)

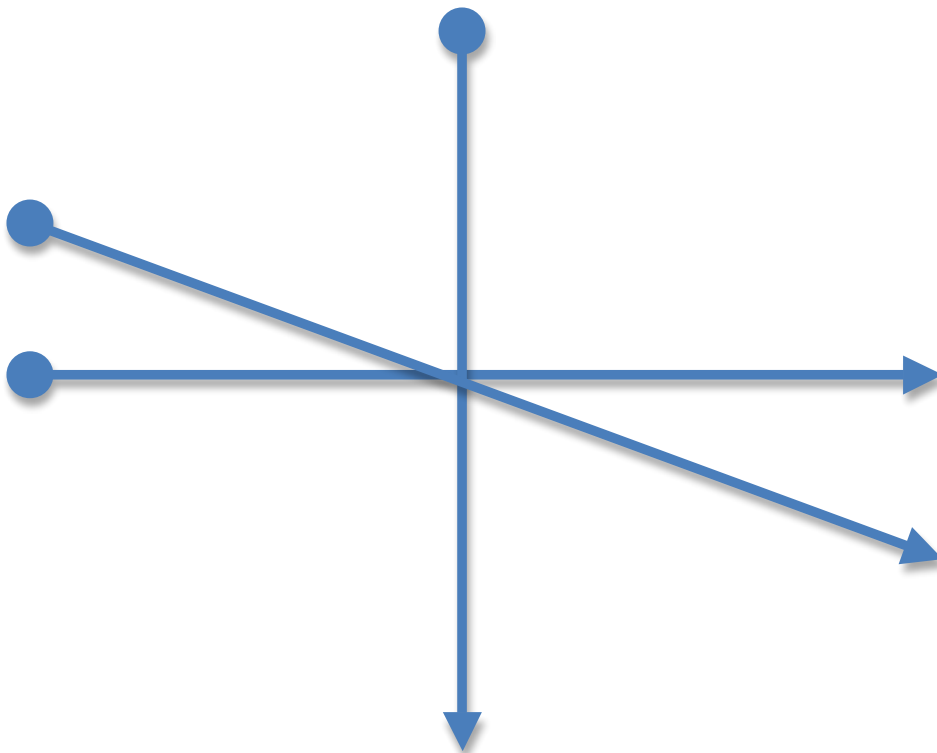
Yksilön voi olla todella haastavaa pystyä keskittymään omaan päämääräänsä, eli toteuttamaan sitä tehtävää jota varten hänet on palkattu. Osaltaan tähän vaikuttaa myös median innostuminen asiasta, virkamiehistön todellisilla ja mahdollisilla virheillä repostelu on arkipäiväistä, ja Behnin mukaan olemmekin tuomassa neljännen tekijän selontekovelvollisuuksien listalle, nimittäin henkilökohtaisen nuhteettomuuden. (Behn 2001: 20.) Itse voimme listata useita ministereihin kohdistuneita nuhteettomuutta koskeneita selontekovelvollisuustapauksia myös Suomesta, mutta virkamiehistä ei vielä henkilökohtaisella tasolla ole kiinnostuttu samassa mielessä. Täysin poissuljettua tulevaisuudessa se ei ole.

3.3.1. Vertikaalinen, horisontaalinen ja viisto selontekovelvollisuus

Viimeisenä Bovensin listauksessa ovat selontekovelvollisuuden muodon mukaiset lajitellut. Erityisesti tämä kuvastaa sitä asemaa joka vastuunkantajalla on vastuunhaltijaan nähden, ja näiden kahden suhteen muotoa. *Vertikaalisessa suhteessa* on tyypillistä noudattaa byrokraattista hierarkkista asetelmaa jossa vastuunhaltija on vastuunkantajan esimies, tai että selontekovelvollisuussuhde syntyy kahden elimen välille jossa toinen toimii toisen välittömässä tai välillisessä alaisuudessa. Toimielimet voivat olla esimerkiksi virastoja jotka ovat vastuuvollisia ministeriöille. (Bovens 2007a: 457.)

Viisto suhde on usein epävirallisempaa luonteeltaan: selvitysmies joka saattaa olla ministerin tai hallituksen asettama ei välttämättä omaa suoraa valtaa virastoon nähden mutta epäsuorasti tämä käyttää silti valtaa ja se tiedostetaan. Ilman tietoa suhteesta selvitysmiehen ja ylemmän yksikön välillä ei ole valtaakaan. Tästä voi poikkeuksena olla tiettyä yhteiskunnallista asemaa ja arvostusta nauttivat henkilöt tai yksiköt. *Horisontaalinen suhde* on myös usein epävirallinen ja tyypillinen sosiaalisessa selontekovelvollisuudessa jossa suhde ei ole virallinen vaan luonteeltaan moraalinen. (Bovens 2007a: 457,469.)

Horisontaalisten ja viistojen selontekovelvollisuussuhteiden lisääntyminen ei tarkoita sitä että vanhemmat, perinteiset vertikaaliset suhteet esim. oman alan ministeriöihin olisivat kokonaan kadonneet, vaan ne ovat alkaneet toimia toistensa rinnalla. Tämä valvonta saattaa vaikuttaa liialliselta ja sen takia kalliilta ja ongelmalliselta. Samalla se tuo merkittävää kykyä suodattaa erilaisia arvoja toimintaan ja luotettavuutta monimutkaisesti toimivissa järjestelmissä. (Schillemans 2010: 301.)



Kuvio 1. Vertikaaliset, horisontaaliset ja viistot selontekovelvollisuussuhteet. (Pohjautuen Bovens 2007a: 460; Schillemans 2008: 178–179.)

Havainnoitseva kuvio vertikaalisesta, horisontaalisesta ja viistosta selontekovelvollisuussuhteesta, jossa osakkaan mielenkiinto suuntautuu selkeästi ylhäältä alaspäin nuolen suuntaan. On huomattavaa että viistot suhteet saattavat ajoittain lähestyä sekä vertikaalisia että horisontaalisia suhteita ja voivat olla paikoittain eri tilanteissa sekoitettavissa niihin molempiin. Ne elävät vahvasti vertikaalisen ja horisontaalisen välissä ja niihin on sovellettavissa yleisiä sääntöjä jotka koskevat molempia muita muotoja. (Bovens 2007a: 460.) Viistot suhteet ovatkin hyvä esimerkki joustavasta ja nopeassa tahdissa elävästä hallinnosta johon ei välttämättä kuitenkaan ole kaikilla tasoilla vielä osattu varautua saati sitten suhtautua oikein.

Uusi, erilaista ja ketterää byrokraattista valvontaa vaativa aika on synnyttänyt erilaisia virastoja ja agentuureja jotka eivät useinkaan ole suoraan valtionhallinnon minkään haaran valvonnassa. Valvontaa on, mutta se saattaa olla jakautunut eri toimijoiden vastuul-

le, samalla kun viraston tehtävien luonne vaatii sitä saamaan autonomiaa jotta se kykenisi hoitamaan nuo tehtävät. Juuri horisontaalisia ja viistoja selontekovelvollisuussuhteita käytetään usein juuri erilaisten virastojen valvonnassa. Tämä on varsin uutta kehitystä, ja on järjestelmä on yleistynyt vastauksena raskaalle weberiläistä byrokratiamalla mukailevalle pystysuoralle selontekovelvollisuussuhteelle, joka ei uusissa toimintamalleissa yksinkertaisesti oman raskautensa vuoksi enää toimisi. Tämä ei tarkoita että vanhat selontekovelvollisuuteen perustuvat valvontamallit olisivat syrjäytyneet tai kadonneet, niitä on vain täydennetty ja muokattu tarpeen mukaan. Horisontaaliset selontekovelvollisuussuhteet koskettavat kumppaneita, vertaisia ja sidosryhmiä vertikaalisten suhteiden ulkopuolella. (Schillemans 2008: 175–176.) Suomessa aluehallintovirastot ovat hyvä esimerkki tällaisista uusista, autonomisista virastomalleista joita valvonnassa on hyödynnetty juuri horisontaalisia ja viistoja selontekovelvollisuussuhteita.

Horisontaaliset selontekovelvollisuussuhteet voidaan mieltää toiminnaltaan heikoiksi suhteiksi jos niihin sisältyvät sanktiomahdollisuudet ovat myös heikkoja. Vaikka tämä voi hyvinkin usein pitää paikkaansa, on otettava huomioon myös erilaiset epäviralliset sanktiokeinot, kuten kyky saattaa toinen häpeään ja erilaiset negatiivisen julkisuuden muodot joista monet eri keinot voivat olla hyvinkin tehokkaita käytännössä. Suurillakin sanktioilla voi olla sangen pieni vaikutus käytännön toimintaan vaikka ne laitettaisiinkin käytäntöön, ja samalla pienillä sanktioilla voi olla isoja vaikutuksia juuri julkisorganisaatioihin, tai organisaatioihin jotka toimivat pitkälti julkisen kuvansa varassa, kuten erilaiset tähänkin tutkimukseen haastatellut toimijat tekevät. Toimiakseen tämän selontekovelvollisuussuhteen uhan ja sen mahdollisuuden tulee olla toimijan tiedossa jotta sillä olisi todellista hillitsevää vaikutusta toimintaan. Vaikka horisontaaliset suhteet ovatkin näennäisen heikkoja, on niiden varsinainen voima juuri siinä että ne toimivat hierarkian varjossa ja luottavat suureksi osaksi julkisuuden voimaan. Tällöin niiden toimimiselle on kuitenkin edellytyksenä se että selontekovelvollisuustutkimuksen tulokset esitellään tarpeeksi näkyvästi joko julkisuudessa tai sitten tarpeeksi vaikutusvaltaisille päättäjille. Tai kuten todettua, joskus pelkästään ennakointi siitä että näin saattaisi tapahtua on tarpeeksi. (Schillemans 2008: 178.) On myös uskottavaa että julkisten organisaatioiden lisäksi myös yksityiset yritykset saattaisivat kärsiä huomattavia tappioita

mikäli ne jäisivät kiinni jonkinlaisesta laillisesta mutta epäeettisestä toiminnasta kuten vaikkapa lapsityövoiman käytöstä.

Horisontaalisista vastuuvollisuussuhteista puhuttaessa on usein kyse erilaisista verkostoista jotka pyrkivät vahtimaan toisiaan. Tämä luonnehdinta voi sopia lähtökohtaisesti hyvin myös alkoholihallintoon, jossa toimijat keskustelevat samasta aiheesta mutta joilla saattaa olla kuitenkin monia erilaisia tarkoituksia. Senpä takia onkin olennaista ymmärtää että erilaiset verkostot ovat tärkeitä selontekovelvollisuussuhteiden rakentamisen kannalta. Selontekovelvollisuussuhde ei välttämättä ole edes virallisesti olemassa, kuten esim. joidenkin epävirallisten intressiryhmien tapauksessa ja vielä useammin journalistien tai muiden vaikutusvaltaisten kansalaisten ollessa kyseessä. Horisontaaliseksi Mulganin mukaan selontekovelvollisuussuhteen määrittelee juuri se että päämies-agenttisuhte on vajavainen tai sitä ei välttämättä ole ollenkaan vastuullisen yksikön ja osakkaan välillä. Tällöin erilaiset puoliviralliset organisaatiot, erilaiset intressiryhmät ja monet eri journalistit ovat identifioitavissa horisontaaliseksi selontekovelvollisuussuhteiksi. Usein nämä on perusteltavissa erilaisilla päällekkäisillä eduilla tai jopa kansalaisten oikeudella saada tietoa. (Mulgan 2003: 13.)

Tällä perusteella on pääteltävissä että horisontaalisten ja vertikaalisten suhteiden väliin jäävät diagonaaliset tai viistot selontekovelvollisuussuhteet ovat virallisempia kuin horisontaaliset mutta yhä heikompia kuin vertikaaliset suhteet. Kuten jo yllä on todettu, voi julkisuudella tai kiinnittämällä tiettyjen toimijoiden huomion epätoivottuun toimintaan saada paljon huonoja asioita tapahtumaan virallisillekin organisaatioille vaikka niiden virallisten selontekovelvollisuuksien päässä olevat päämiehet eivät asiaan reagoisi.

Kun puhutaan horisontaalisesta tai viistosta selontekovelvollisuussuhteesta voimme puhua selontekovelvollisuussuhteesta ilman hierarkiaa jota on alkanut esiintyä samalla kun hallinto on muuttunut joustavammaksi NPM:n myötä. Uudet muodot ovat syntyneet tarpeeseen, vanhat mallit eivät olisi toimineet esim. uusien virastomallien kanssa. Horisontaalisen selontekovelvollisuuden tutustuttaminen julkishallintoon on johtanut tilanteeseen jossa monet eri toimijat vaativat omia päämiesoikeuksiaan agenttiin nähden, samalla kun agentilla kuitenkin on myös vertikaalinen selontekovelvollisuussuhde kor-

keimpaan hallintoonsa, esim. ministeriin nähden. Päällekkäisiä selontekovelvollisuussuhteita eri muodoissaan voi samanaikaisesti olla useita. Varsinainen kysymys piileekin siinä että tuoko horisontaalinen selontekovelvollisuus jotain uutta perinteiseen vertikaaliseen malliin nähden vai onko se yksinkertaisesti sen uusi ilmentymä uusissa organisaatiomalleissa. (Schillemans 2008: 179–180.) Voi olla että näiden keskinäinen ilmentymä viistona mallina onkin toimivin vaihtoehto.

Taulukko 2. Horisontaalisen selontekovelvollisuuden elementit (Schillemans 2008: 179.)

Horisontaalisen selontekovelvollisuuden elementit:

1. Suhde päämiehen ja luotetun (agentin) välillä on määriteltävissä horisontaaliseksi selontekovelvollisuudeksi kun se on:

- Virallistettua,
- Luotetun tiedostama suhde,
- Päämies on riippumaton hierarkkisista arvojärjestelmistä jotka koskevat häntä tai luotettu.

2. Selontekovelvollisuusprosessi alkaa informaatiovaiheella jossa luotettu on selittämään ja perustelemaan toimintaansa;

3. tätä seuraa väittelyvaihe, jossa päämies esittää kysymyksiä joita seuraa keskustelu, ja lopuksi päämies esittää harkintansa tuloksen.

4. Seuraukset voivat luonteeltaan olla joko:

a) virallisia sanktioita

b) epävirallisia seurauksia joko julkisuuden tai yhteisten verkostojen kautta.

NPM:n seurauksien yhteydessä mainittu virastoituminen tai agentifoituminen on läheisessä suhteessa horisontaalisten selontekovastuullisuussuhteiden yleistymisen kanssa. Paljon autonomiaa omaavien virastojen synnyttäminen nopeassa tahdissa voi luoda selontekovelvollisuussuhteiden vajetta joka syntyy kun uudet virastot on tietoisesti pyritty pitämään käsivarren mitan päässä keskushallinnosta. Juuri tällaisessa tilanteessa on

päädytty luomaan horisontaalisia selontekovelvollisuussuhteita näiden virastojen toimien valvomiseen. (Schillemans 2011: 388.)

Suomessa (ja käytännössä monissa muissa demokraattisissa valtioissa) valtionhallinnon demokraattisuus on tärkeä perusarvo jota ei ole tapana kyseenalaistaa. Perustuslain 2§ määrittelee Suomen olevan kansanvalta jossa valtiovalta kuuluu kansalle, jota puolestaan edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Tämä poliittinen kansanedustuslaitos valitsee keskuudestaan hallituksen, jonka ministerit johtavat virkamieskuntaa. Suomessa on toimiva virkamieshallinto. Kansanvalta ja virkamieshallinto toimivat päällekkäin, mutta eivät aina täysin onnistuneesti. Suomen valtio on kuitenkin monien muiden joukossa erottanut tiettyjä perustoimintoja keskushallinnosta omaksi yksikökseen ja näin luonut yksiköitä joilla on täysin uudenlaista toiminnallista ja johdollista autonomiaa. Nämä väistämättä myös muuttavat perinteistä käsitystä selontekovelvollisuudesta, mutta poliittisen vallan käyttäjät eivät ole vielä tottuneet uusiin, paljon autonomiaa omaaviin julkisiin agentuureihin eivätkä tästä syystä osaa suhtautua niihin tarvittavalla tavalla. (Hague 2000: 607–608.) Tämä saattaa selittää joitakin Suomessa esiintyneitä ongelmia.

Teknokratialla tarkoitetaan virkamieshallintoa. Vanha käsitys siitä, virkamiesten tehtävä on yksinkertaisesti toteuttaa hallituksen politiikkaa on vanhentunut. Wilsonin vanha käsitys politiikka/hallinto- jaosta (Salminen 2000: 38–39.) ei yksinkertaisesti pidä paikkaansa. Jaossa oletetaan ettei virkamiehillä ole mitään tekemistä politiikan ja syntyvien poliittisten aloitteiden kanssa, vaikka todellisuudessa virkamiehillä saattaa olla paljonkin tekemistä molempien kanssa. Todellisuudessa virkamiehet saattavat usein tehdä poliittisten aloitteiden perustyön, ja poliitikkojen hyväksytyä asian jää poliitikon (esim. ministerin) tehtäväksi hankkia asialle tarvittava kansan legitimaatio eli hyväksyntä. (Reunanen 1996: 169.)

Horisontaalisten selontekovelvollisuussuhteiden vakava ongelma syntyy juuri jos poliitikkojen mielenkiinto ei riitä voimauttamaan heidän omia edustajiaan. Jotta Schillemansin (2011: 393, 396, 410) kolmekohtainen jaottelu horisontaalisten selontekovelvollisuussuhteiden prosessista voisi toimia, on seurantavaihe merkittävä. Seuravaiheessa mekanismit oikaisevat agentuurin käytöksen yhteneväisiksi demokraattisten valtuutettu-

jen preferenssien kanssa. Jotta tämä prosessi onnistuisi vaaditaan siis demokraattisesti valituilta vallankäyttäjiltä kiinnostusta asioihin. Horisontaaliset selontekovelvollisuus-suhteet ovatkin hyödyllisiä muiden toimivaltaisten kontrollitapojen lisänä mutta eivät yksinään riitä toimimaan asiallisina demokraattisen järjestelmän kontrolloijina.

Ongelmana saattaa seurata myös informaation ylikuormitus keskusteluvaiheessa joka tarkoittaa sitä ettei yksinkertaisesti enää kyetä käsittelemään jatkuvaa informaatiotulvaa. Tärkeiden, olennaisten asioiden poimimisesta tulee näennäisesti mahdotonta kun informaation saaminen on jatkuvaa. Tämäkin tapahtuu agenttien varmistuessa omaa selustansa: selvitysten ja raporttien vaatiminen on aiheuttanut sen että tunteakseen olonsa varmaksi on jatkuvasta raportoinnista tullut monelle toinen luonto, vaikka todellisesta tarpeesta ei olisikaan kyse. Tämä taas johtaa siihen että kiireiset osakkaat, päättäjät ovat entistä vähemmän kiinnostuneita tutustumaan loppumattomaan tietomäärään ja jättävät agentin toimimaan vähemmän optimaalisten ja ylimalkaisten ohjeiden varassa. Tilanne on korjattavissa parantamalla toisaalta raporttien saajien informaation omaksumistaitoa mutta vieläkin tärkeämmin opettelemalla agenteille informaation käsittelyä ja olennaisten seikkojen poimimista. Näin ei edes päästä ajautumaan välinpitämättömyyttä aiheuttavaan tilanteeseen. (Greiling & Spraul 2010: 362–363.)

Romzek (2000: 34–35) toteaa ettei selontekovelvollisuudessa useinkaan ole pulaa määrästä vaan sen laadusta. Vaadittaessa lisää selontekovelvollisuutta tarkoitetaan yleensä toisenlaista, toimivampaa selontekovelvollisuutta. Muutettaessa virastojen ja työntekijöiden toimintaa on olennaista myös saattaa selontekovelvollisuussuhteiden toimivuus päivän tasalle. Näin voivat myös jatkuvasti kehittyvät autonomiset sääntelyvirastot toimia onnistuneesti. Vanhoihin weberiläisiin byrokraatioihin perustuvaa käytäntöä ei voi enää onnistuneesti soveltaa uusiin malleihin. (Jordana, Levi-Faur & Fernandez i Marin 2011: 1361.)

Flinders (2011: 601–603, 613) esittääkin että liian paljon selontekovelvollisuutta on yhtä huono vaihtoehto kuin liian vähän selontekovelvollisuutta. Selontekovelvollisuus on jatkuva uhka toimijalle, uhka johon jo huomaamattaan pyrkii varustautumaan siltä varalta että joku löytäisi jotakin huomautettavaa. Samalla siitä on tullut kultainen käsite

jota kenenkään julkisuuskuvastaan tarkan ei kannata alkaa vastustaa: ei vaikka selontekovelvollisuus ei enää täyttäisikään alkuperäistä tarkoitustaan. Sen takia juuri nurjempi puoli asiasta kannattaa pitää mielessä, varsinkin arvioitaessa selontekovelvollisuuden tulevaisuutta. Lisättäessä valvontaa tulee voida perustella sen tarpeellisuus, voi myös olla mahdollista että entisten valvontakehikoiden tehostaminen olisi tarpeeksi.

3.4. Selontekovelvollisuuden kontekstina suomalainen alkoholihallinto

Perustuslaissa §3 määrittellään vallan kolmijako-opin mukaista järjestelmää jossa hallitusvalta on tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla. Valtioneuvosto eli hallitus ei kuitenkaan itse huolehdi tämän vallan avulla tehtäviensä toteuttamisesta, vaan esim. kunnat ja erilaiset organisaatiot vastaavat palvelujen tuottamisesta. Silti valtio ja keskushallinto ovat ratkaisevassa asemassa huolehtimassa näistä tehtävistä. (Vartola 2009: 18–19). Julkiset asiantuntijaorganisaatiot ovat usein niitä joille tehtävät delegoituvat. Ne ovat hallintokoneiston yksikköjä jotka vastaavat yhteiskunnan suunnittelussa, toiminnassa ja valvonnassa tarvittavan tiedon käytöstä. Nämä yksiköt eroavat ratkaisevasti tuotannollisista tai yksinkertaisia palvelutehtäviä tarjoavista organisaatioista. (Temmes, 1992: 56). Alkoholihallintoa hoitavat eri viranomaiset ovat asiantuntijaorganisaatioita. Viranomaisten yhteistoiminnan sujuvuus onkin olennaista asioita hoidettaessa.

Yleensä luonnollinen tapa on että toimintavaltuuksia on jaettu paikallisille ja asiantuntemville toimijoille jotka luonnollisesti tuntevat oman alueensa parhaiten. Tästä voidaan käyttää käsitettä ”empowerment”, eli valtuutus, valtuuttaminen. Valtuutusta kolmenlaisista: kohteena voivat olla kansalaiset, hallinnon työntekijät tai alikansalliset/ alueelliset ”subnational” hallinto-organisaatiot. Viimeisten ollessa kyseessä voidaan myös viitata desentralisaatioon jossa valtaa jaetaan pois keskushallinnolta. (Peters & Pierre 2000b: 10–14). Toisaalta NPM painottaa sitä miten keskushallinnon on parempi keskittyä suuriin linjoihin ja jättää juuri hallinta virastojen osaksi. Keskushallinto on usein politisoituneempaa, jolloin on sopivampaa että se hoitaa isot suunnanvetämiset ja muut vastaavat asioiden sujuvuudesta. (Christensen & Lægreid 2002: 273.)

Valtuutetut virastot tai yksiköt käyttävät niille annettuja valtaoikeuksia hoitaessaan tehtäviään, ja vastaavat puolestaan keskushallintoviranomaisille jotka taasen toimivat asiasta vastaavien ministeriöiden alaisuudessa. Aluehallintovirastot myöntävät mm. anniskeluluvat, ja aluehallintovirastot ovat Valviran (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto) ohjauksessa näissä asioissa. Valviran tavoitteena tässä ohjauksessa on yhdenmukainen toiminta koko maassa, jolloin kansalaiset voisivat luottaa saavansa samanlaista kohtelua hakiessaan vaikkapa anniskelulupaa eri puolilla maata. Valvira on puolestaan Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnanalain keskusvirasto. (Valvira 2013.)

Suomelle ja muille pohjoismaille ovat olleet tyypillisiä maailman löysimmät valvontajärjestelmät, vallan allokoiminen ja voimakkaan luottamuksen osoittaminen asioista vastaaville asiantuntijaorganisaatioille, joiden katsotaan kykenevän tekemään autonomisia päätöksiä ja käyttämään omaa harkintakykyään. Päinvastoin on esim. Yhdysvalloissa jossa laillinen valvontajärjestelmä on todella tiukka. NPM onkin muuttanut myös pohjoismaissa virastoja pois poliittisesta ohjauksesta, jolloin tarve lainsäädäntöön perustuvaan valvontaan kasvaa. Tämä voi johtaa Yhdysvaltain malliin: suurempaan epäluottamukseen joka kohdistuu erilaisiin asiantuntijaorganisaatioihin. Mahdollista on myös varsinaisen valtatyhjiön syntyminen, joka voi johtaa parlamentin haluun esiintyä asiantuntijaorganisaationa. (Christensen & Lægreid 2002: 272–275.)

Kärjistetysti juuri poliittinen selontekovelvollisuus koskee sitä päätöksentekoa joka tapahtuu hallituksessa ja ministeriöissä. Tämä ei tarkoita etteikö muilla virastotasoilla esiintyisi poliittista selontekovelvollisuutta, mutta käytännössä näissä toimeenpaneissa virastoissa on kyse on byrokraattisesta selontekovelvollisuudesta. (Bovens 2007a:17.) Mutta näidenkään välillä ei voi vetää tarkkaa rajaa. On myös huomattava että NPM on omalla tavalla sekoittanut selontekovelvollisuuden suhteita entisestään – ainakaan emme enää ole weberiläisessä maailmassa jossa byrokratian rajavedot ja vastuut ovat selviä. Emme välttämättä ole koskaan sellaisessa maailmassa eläneetkään, mutta väistämättä rajanveto on tullut entistäkin haastavammaksi. Se taas ei tarkoita etteikö selontekovelvollisuuden toteutuminen olisi tärkeämpää kuin koskaan. (Gregory 2009: 76.)

Valtuutus, empowerment

Alkoholihallinnon erityispiirteenä on sen rajoittava luonne yhdistettynä kontrolloitavaan aineeseen joka on lähtökohtaisesti nähty negatiivisena. Silti alkoholi kuitenkin tarjoaa ihmisille erilaisia elinkeinoja niin anniskelun, valmistuksen kuin vähittäismyynninkin puolella. Samaan aikaan valtuuttamalla (empowerment) on pyritty antamaan enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa omaan tilanteeseensa ja oman asiansa ajamiseen. Näin sekä alkoholihallinnolla, sen asiakkailta ja paikallisten alkoholihallintojen virkamiehillä on valtaa ajaa omia ja tärkeiksi katsomiensa asioiden etuja. Tilanne ei ole ristiriidaton. Oli si suurta sattumaa että kolmen eri ryhmän kannat olisivat samanlaisia, vieläpä silloin kun kyseessä on kiistanalainen aihe josta on hyvinkin tiukkoja kantoja. Mitä enemmän valtaa alempana organisaatiossa on, sitä suurempi on riski saada erilaisia päätöksiä riippuen siitä kuka virkamies on mitäkin asiaa päättämässä. Kuitenkin valtuutuksella on hyviäkin puolia: valta on lähempänä kansalaisia. (Peters & Pierre 2000b: 14–15.)

Kun valta ja päätöksentekokoneistot ovat lähellä, on myös kansalaisten helpompi käydä dialogia päättäjien kanssa, eikä asioista päätetä ”siellä jossakin”. Sillä ei välttämättä ole merkitystä onko ”siellä jossakin” esimerkiksi Helsingissä vai Brysselissä, jos henkinen (ja fyysinen) välimatka on liian pitkä kansalaisten mielestä. Onkin luonnollista haluta pitää päätöksentekijät lähellä kansalaisia. NPM:n tapa hajottaa päätöksenteko-organisaatioita pienemmiksi yksiköiksi voi kuitenkin helposti johtaa siihen ettei enää ole helppoa muodostaa kokonaiskuvaa hallinnosta, ellei sitten satu olemaan aiheeseen erikoistunut tutkija. Kansanvallan toteutumisen kannalta tämä voi kuitenkin muodostaa ilmeisen ongelman.

Pohjimmaltaan kansanvallassa on kyse delegaatiosta, jossa valta delegoidaan ensin vaa-leissa valituille edustajille, näiden muodostamalta parlamentilta hallitukselle ja erityisesti pääministerille, tämä puolestaan valitsee ministerit johtamaan ministeriöitä, ja ministerit taas valtuuttavat eri virkamiehiä hoitamaan omalle alueelleen kuuluvia tehtäviä. On selvää että monipolvisessa järjestelmässä selontekovelvollisuus on välttämätöntä, ja se puolestaan toimii pohjalta ylöspäin, näin jokaisen virkamiehen perimmäisinä vastuuhenkilöinä ovat aina kansalaiset. (Strøm 2000: 267.)

Christensen ja Lægreid 2002 (277–278) toteavat että NPM:n reformissa on kiinnitetty paljon huomiota johdon (esimiesten, johtajien, päälliköiden) selontekovelvollisuuteen mutta samalla unohdettu poliittisen vastuun tukeminen. Nämä asiat eivät ole täysin keskenään korreloivia (enemmän toista olisi vähemmän toista) mutta johdon selontekovelvollisuutta tukeva organisaatiomuutos voi johtaa ongelmiin poliittisen vastuunkannon puolella jos asiaa ei osata ottaa huomioon. Vastuu toimista on subjektiivisempi tunne selontekovelvollisuuteen verrattuna, selontekovelvollisuus kohdistuu muihin kun taas vastuu on henkilökohtaista omista toimista. Selontekovelvollisuus yksin ei siis riitä, vaan sen tulee olla osa kokonaisvaltaista vastuullisuutta. Johdon selontekovelvollisuudesta puuttuu moraalinen vivahde, ja onkin lähes mahdotonta kyetä lisäämään vaatimusta moraalista institutionaalisiin sääntöihin. Silti moraalista toimintaa on voitava odottaa poliittisilta ja byrokraattisilta toimijoilta eri instituutioissa.

Selontekovelvollisuuden kannalta NPM:n tuomat seuraukset ovat olleet moninaisia. Sekä vajetta että ylimääräisiä selontekovelvollisuusjärjestelmiä on syntynyt uusien työkentelymallien seurauksena. Julkisten palvelujen ulkoistamisen seurauksena on jouduttu tilanteisiin jossa yksityisellä toimijalla voi olla hallussaan ja omana tietonaan informaatiota joka aiemmin kuului selkeästi julkiseen tietoisuuteen. Vaikka rahoitus tulisikin julkisten yksiköiden kautta (jotka ostavat palvelut) ei näille välttämättä ole velvollisuutta antaa kaikkea informaatiota. Toisaalta on päädytty siihen että yksityistämisen myötä on tarvittu yhä raskaampia selontekovelvollisuuden käytäntöjä. Eli joistakin tilanteista on hankalaa tai mahdotonta saada tietoa ja toisista sitä tarjotaan liikaakin: virastoitumisen myötä jotkut virkamiehet välittävät jatkuvasti tietoa moneen eri suuntaan selontekovelvollisuuden velvoittamina. (Gregory 2009: 73–74.)

Aina valtaa delegoitaessa edelleen kauemmas sen lähteestä otetaan myös riski siitä että toimijat eivät välttämättä täysin pyri toteuttamaan alkuperäisen vallan lähteen preferenssejä vaan lähtee toteuttamaan omaa agendaansa. (Strøm 2000: 270.) On uskottavaa olettaa että ongelma pahenee samalla kun toimijoiden oma autonomia kasvaa.

Onko siis todella niin kuin jotkut tutkijat olettavat että selontekovelvollisuus ja NPM todella luovat esteitä demokratian toteutumiselle hallinnossa? Hallinnollista ja johtamisosaamista valtiosta ei tule kohdella erillisenä kysymyksenä verrattuna demokraattiseen ja hallitsemisen osa-alueisiin. Toteutettaessa reformeja vain jotkut osa-alueet mielessä tulevat toiset väistämättä laiminlyödyiksi. Tasapaino on muuttunut johdon autonomian ja poliittisen selontekovelvollisuuden samoin kuin agentuurin autonomian ja poliittisen ohjauksen ja kontrollin kesken. Tämä on luonut hämmennystä. Kyse ei myöskään ole selontekovelvollisuuden määrästä vaan laadusta – millaista nykyinen accountability on? (Lægreid, Mattei 2013: 198–199.) Tämän tutkimuksen empiirisen osuuden tarkoituksena on selvittää, että miten accountabilityn eri muodot: vertikaalinen, horisontaalinen ja viisto selontekovelvollisuus erottuvat suomalaisessa alkoholihallinnossa ja millaisia seurauksia tällä on?

4. SELONTEKOVOLLISUUTTA KOSKEVAT EMPIIRISET ANALYYSIT

Suomen hallintorakenne on keskusjohtoinen mutta samalla se pyrkii takaamaan alueellista itsenäisyyttä maan hallintoalueille ja eri virastoille toimivaltuuksia. Alkoholihallinnossa se johtaa siihen, että usea eri ministeriö vastaa eri aspekteista kun keskustellaan alkoholista elinkeinona, nautintoaineena ja tulonlähteenä (verot). Vahvimmin mukana ovat Sosiaali- ja terveysministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Valtiovarainministeriö, mutta myös muilla ministeriöillä saattaa olla välillä paljonkin tekemistä aihealueen kanssa. Raaka-aineen kasvatusta liittyy kiinteästi Maa- ja metsätalousministeriön hallinnanalanaan. Samalla usea eri keskusvirasto että alueellinen virasto myös hoitaa omia vastuualueitaan, ja ääritapauksissa nämä vastuualueet voivat ainakin mennä toistensa yli. On huomattava että toisin kuin monet muut perinteiset elinkeinot, alkoholielinkeino toimii Sosiaali- ja terveysministeriön eikä Työ- ja elinkeinoministeriön valvonnassa johtuen alkoholin erityisluonteesta.

Samaan aikaan eri komentoketjut eivät välttämättä ole komentoketjuja vaan erilaisia vastuuvollisuussuhteita jotka muodostuvat toisaalta ”vapaaehtoisesta velvollisuudesta” ja tottumuksesta. ”Vapaaehtoisella velvollisuudella” viitataan tilanteeseen jossa vaikkapa ministeriön virkamies soittaa virastoon kysyäksään jotakin tiettyä asiaa, tai kehoittaakseen jonkinlaiseen toimintaan. Periaatteessa virasto on itsenäinen elin jolla ei ole suoranaista velvollisuutta totella varsinkaan tiettyä virkamiestä mutta samalla olemme kuitenkin tilanteessa jossa ministeriö puolestaan valvoo virastoa ja usein poliittinen päättäjät joka on myös viraston ylimpiä esimiehiä on kyseisen ministeriön ministeri. Valvojan virallinen edustaja (juuri tässä nimenomaisessa asiassa) ei välttämättä ole kyseinen virkamies mutta juuri vapaaehtoinen velvollisuus on mielestäni hyvä tapa kuvata kyseistä tilannetta. Toisaalta selontekovelvollisuussuhteissa on kysymys juuri tällaisista suhteista, varsinkin kun keskustellaan horisontaalisesta ja viistosta selontekovelvollisuudesta.

Halusinkin ensimmäiseksi selvittää että mitkä toimijat ovat subjektiivisen kokemuksen mukaan haastateltavalle selontekovelvollisia toiminnastaan alkoholihallinnossa. Oli omasta tulkinnasta riippuvaista, että ymmärrettiinkö kysymys henkilökohtaisella tasolla

vai organisaatiotasolla, eli onko joku selontekovelvollisuudessa ministeriötä vai ministeriön yksittäistä virkamiestä kohtaan. Näistä syistä johtuen haastatteluissa käytiinkin läpi erilaisia mahdollisia tapahtumamalleja, koska monilla on työtehtävissään myös erilaisia rooleja joita voi olla hankala erottaa toisistaan. Näiden roolien välillä saatetaan liikkua nopeasti mutta siitä huolimatta niiden erottaminen jälkikäteen objektiivisesti arvioitaessa voi olla hankalaa.

4.1. Alkoholihallinnon keskeiset selontekovelvollisuussuhteet

Alkoholihallinto on monen eri toimijan muodostama kokonaisuus jota ei määrittele mikään virallinen kehikko. Tähän tutkimukseen otanta valikoitui pitkälti sen perusteella että mitkä toimijat olivat toimittaneet kannanottonsa Sosiaali- ja terveysministeriön muistioon alkoholilainsäädännön mahdollisista muutoksista vuonna 2013. Samoilla toimijoilla on monia erilaisia etuja valvottavanaan joko oman organisaationsa tai organisaationsa edustamien jäsenien puolesta. Nämä toimijat ovat muodostaneet erilaisia klikkejä joissa ne toisalta välillä toimivat tiiviisti toistensa kanssa, ja välillä täysin itsenäisesti. Edut voivat olla välillä hyvin ristikkäisiä, ja selkeiden rajanvetojen tekeminen on haastavaa. Täysin en väitäkään että tekemäni jaottelut olisivat aina edes kovin mielekkäitä, esimerkiksi Alkon ja Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry: n (myöh. EHYT) linkittäminen yhteen Palvelualojen ammattiliiton (myöh. PAM) kanssa oli käytännön vaatima toimenpide. Selkeänä parina olivat Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto (myöh. Panimoliitto) ja Alkoholijuomateollisuusliitto, sekä Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara ry (myöh. Mara) sekä Päivittäistavarakauppa ry (myöh. PTY).

4.1.1. Viranomaiskeskeinen selontekovelvollisuus

Kaikki alkoholihallinnossa jollakin tapaa toimivat ovat jonkinasteisessa selontekovelvollisuussuhteessa Sosiaali- ja terveysministeriöön. Sosiaali- ja terveysministeriön (myöh. STM) alkoholipolitiikasta vastaavan Haittojen ehkäisemisen ryhmän (Haite) kaksi haastateltua virkamiestä itse huomauttavat pyrkivänsä pysymään keskustelusuhteessa kaikkiin osapuoliin ja katsovat itse vastaavansa tietysti ensisijaisesti alkoholiasioista vastaavalle peruspalveluministerille jonka tontille alkoholiasiat ovat ministeriön

sisäisessä salkunjaossa määritelty. Luonnollisesti myös sosiaali- ja terveysministerille joka on ministeriön toinen ministeri ollaan alaisina vastuussa sekä valtioneuvostolle valtion virkamiehinä. Selontekovelvollisuussuhteessa ollaan myös muihin ministeriöihin, alkoholihallinnosta keskusteltaessa erityisesti Valtiovarainministeriöön mutta myös Työ- ja elinkeinoministeriöön kuten kaikkiin muihinkin ministeriöihin joita jotkin tietyt asiat saattaisivat koskea. Lisäksi on olemassa valtionhallinnon alkoholipolitiikkaa ja –asioita hoitava ”konserni” johon lasketaan Terveiden ja hyvinvoinninlaitos (myöh. THL), Alko, Valvira ja aluehallintovirastot (niiltä osin kun niiden toiminnot koskettavat STM:n vastuualuetta) jotka ovat siis valtion virastoja tai omistamia liikeyrityksiä ja vastaavat viime kädessä toimistaan alkoholihallinnossa ja –politiikassa juuri peruspalveluministerille.

Varsinainen selontekovelvollisuus koskeekin usein ministerin arvovaltaa jota puolestaan ministeriö ja siihen kuuluvat virkamiehet edustavat. Koska virkamiehet tietyssä määrin toimissaan ”lainaavat” ministerin arvovaltaa ja puhuvat tietyssä mielessä tämän suulla on tässä oltava erityisesti ”pelisilmää”. Mikäli alkoholipolitiikkaa käsittelevä kansalaiskirje saapuu ministerille ottaa asiasta vastaava virkamies kansalaiseen yhteyttä vastauksena, tällöin luonnollisesti ilmoitetaan yksikön esimiehelle tapahtumasta. Näissä tilanteissa on pyrittävä käyttämään maalaisjärkeä ja ymmärrettävä oma rooli.

Virallisessa mielessä vain Valvira vastaa suoraan ministeriölle, toisaalta myös aluehallintovirastot (myöh. AVI) raportoivat säännöllisesti toimistaan, kuten myös THL. Samalla Alko on valtion omistama osakeyhtiö jonka omistajaohjauksesta vastaa juuri STM. Virkamiehistöllä (kuten myös ministerillä) on mahdollisuus osallistua Alkon hallituksen kokouksiin ja he myös käyttävät yleensä tätä mahdollisuuttaan. Myös Alkon suhteen on yleistä että suhteet pidetään lämpiminä ja keskusteluyhteys Alkon ja ministeriön välillä on auki. Käytännön toimiin Alkon sisällä ei juuri pyritä puuttumaan, mutta koska Alkon tehtävänä on toteuttaa valtion alkoholipolitiikkaa niin on selvää että esimerkiksi suuriin kampanjoihin ryhdyttäessä asioista keskustellaan monilla eri tasoilla. Tästä esimerkkinä vuonna 2014 pyörineet Tax paid- kampanjat jossa huomautettiin Alkosta ostettavien tuotteiden jättävän verohyödyn Suomeen.

Alkon kaksijakoisuus onkin asia joka on jatkuvasti otettava huomioon. Samaan aikaan se on omistajaohjauksessa yrityksenä (jonka tehtävänä on tuottaa voittoa) että tarkkailun alla lainsäädännön objektina. Tästä tulisi entistä ristiriitaisempaa jos Alkolla olisi kilpailijoita, ja Alkon asema parhaimmillaankin on hieman epämääräinen. Ministeriön tärkein tehtävä tässä yhtälössä on vahtia että Alko pysyy roolinsa sisällä.

STM itse katsoo että suorien raportointiväylien ja suorien toimintaohjeiden sijaan juuri vastavuoroisuus informaationvaihdossa ja muut luottamuksenosoitukset nähtiin kirjoittamattomina sääntöinä jotka ovat tärkeitä osia hyvää yhteistyötä. Yhteistyö puolestaan on toimivan ja kaikki huomioonottavan hallinnon lähtökohta. ”Konsernin” eli STM:n, Valviran, aluehallintovirastojen ja THL:n sisällä on olemassa järjestelmälliset suhteet. Vakituiset keskustelusuhdet ovat auki useisiin suuntiin, THL raportoi jatkuvasti pyytämättä uusista toimistaan tai raporteistaan jotka sitten ovat muutaman päivän sisällä julkisuudessa ministerin kommentoitavina.

Samoin Valvira pyrkii ennakoimaan ja lähettää kaikki aihealuetta koskevat KHO:n ratkaisut ministeriöön, samoin kun Valviran omat ohjeet lähetetään nähtäviksi ennen julkistamista. Epävirallista yhteydenpitoa THL:n ja Valviran kanssa on paljon myös virallisemmän kanssakäymisen ohella. Valtionvarainministeriö on myös usein keskustelukumppanina, elinkeinopuolelta puolestaan Mara ja PTY ovat usein mukana. Marasta mainitaan se että sen kanssa oli aiemmin enemmän kanssakäymistä, nyt on jokseenkin hiipunut. Erikseen mainittiin nimeltä PTY:n toimitusjohtaja jonka kanssa puhutaan paljon.

Koska STM on lakia säätävä osapuoli, on myös elinkeinojärjestöjen olennaista pysyä sen kanssa hyvissä keskusteluväleissä. Tällöin yhteydenpito ei perustu lain määrittelemään pakkoon vaan jo muodostuneeseen työskentelytapaan. On myös kaikkien toimijoiden kannalta olennaista että tuleva ohjeistus on ymmärrettävää eikä liian monitulkintaista ja että sen avulla voidaan luoda järkeviä toimintamalleja. Samalla korostettiin kansalaisjärjestöjen kohentunutta asemaa: ennen Ehyt ry:n perustamista oli raittius- ja päihdejärjestökenttä ikävän pirstaleinen ja tästä syystä huonosti toimiva. Ehytin perustaminen on parantanut tilannetta ja näin myös edistänyt kansalaisjärjestöjen erilaisia

vaikutusmahdollisuuksia, keskittäminen on todellakin kannattanut tässä tilanteessa. Samalla myös Ehyt on myös virallisesti selontekovelvollisuussuhteessa ministeriöön nähden koska se on ottanut itselleen hoidettavaksi virallisia tehtäviä joihin se myös saa rahoitusta.

Samoin PAM:in toimintaa kiiteltiin ja korostettiin: haastattelija itse ei ollut osannut ottaa huomioon ammattiyhdistysliikkeen asemaa alkoholihallinnossa vaikka se luonnollisesti on tärkeä. Tämä olikin suurimpia muutoksia ja ainoa täysin haastateltavilta tullut ehdotus lisäykseksi haastattelukandidaatiksi. Olin huomaamattani jättänyt ammattiyhdistyksen vaikutusvallan huomioimatta vaikka se olisi pitänyt käsittää asiaankuuluvana. Puhuttaessa aukioloaikojen muutoksista tai rajoituksista ollaan väistämättä vaikuttamassa monien ihmisten tuloihin ja työllistymiseen. On ymmärrettävää että tällaisessa tilanteessa myös PAM:illa on mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin. Vaikka puhuttaessa vaikutusmahdollisuuksista viitataan keskusteluyhteyteen ministeriön kanssa pitää ajatella alkoholihallintoa yhteistoimintana, vaikka lainsäädäntö tulee tietyltä ministeriltä.

Tästä huolimatta ei voida jumiutua siihen ajatteluun että ohjeistus tulee vain yhdestä lähteestä, erityisesti STM:stä suhtauduttiin negatiivisesti auktoritatiivisiin kannanottoihin; lainsäädäntö kuuluu ministeriölle mutta laintulkinta ja sovellus ei. Tämä ei tarkoita etteikö virkamies voisi kommentoida jotakin asiaa jota kentältä saatetaan tiedustella, mutta tätä ei voi pitää suorana toimintaohjeena. Sama koskee Valviran toimintaa: Valvira valvoo aluehallintovirastoja jotka kuitenkin ovat selontekovelvollisuudestaan huolimatta itsenäisiä toimijoita. Yhteisenä pyrkimyksenä kuitenkin on aluehallintovirastojen toiminnan yhdenmukaisuus.

On selvää ettei tämä aina onnistu, koska AVIt puolestaan ovat itsenäisiä toimijoita joiden toimintaa Valvira ohjaa, mutta joiden toimintakenttä ylittää ministeriöiden (usein keinotekoiset) rajat. Onkin ymmärrettävä että aluehallintovirastoilla on Valviran (ja STM:n) lisäksi monta muuta ylempää keskusvirastotahoa jotka ohjaavat niitä eri tilanteissa. Valvira moitittiin eri tahoilta siitä etteivät nämä ole onnistuneet pitämään yllä keskustelukerhoja jotka joillekin toimijoille olivat ainoa tapa tavata muita alkoholihal-

linnon parissa työskenteleviä epävirallisissa merkeissä. Oli myös arvelua siitä että tämän takia aluehallintovirastojen merkitys olisi kasvanut.

Valviran tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat ennen muuta STM ja eri aluehallintovirastot, sitten tulevat muut toimijat. Näistä puolestaan pidetään paljon yhteyttä esimerkiksi Alkoon, joka valtakunnallisena toimijana ja valtion monopolina varsinkin haluaa varmistaa toimintansa samankaltaisuuden ja tasapuolisuuden joka puolella Suomea. Yhdenmukaisuuden voi katsoa olevan jo yksi monopoliaseman oikeutuksen lähtökohdista, ja tällöin on ymmärrettävää että Alko pyrkii varmistamaan asemansa myös AVIen ohi. Tämä ei tarkoita etteivätkö Alkon paikallisedustustot olisi yhteydessä myös paikallisiin aluehallintovirastoihin. Myös poliisi pyrkii tekemään yhteistyötä sekä paikallisosastojen kautta aluehallintovirastojen kanssa sekä Valviran kanssa Poliisihallituksen kanssa.

Erilaiset keskustelukerhot sekoittavat pakkaa entisestään, ja vaikuttaa siltä että käytännössä keskus- ja paikallistaso sekoittuvat usein. Mara ja PAM ovat myös ehkä ensisijaisesti nähtävä Valviran kumppaneita, vaikka Mara ei useinkaan ole aloitteentekijänä yhteydenotoissa. Aluehallintovirastojen kanssa Valvira on yhteydessä lähes päivittäin mutta tämä yhteydenpito on joidenkin henkilösuhteiden varassa, toisten kanssa yhteydenpito on luonteeltaan virallisempaa. Keskeistä on se että pystyäkseen toteuttamaan tehtävänsä Valviran on tiedettävä mitä aluehallintovirastot tekevät. Viranomaiset ovatkin lähtökohtaisesti selontekovelvollisia Valviralle.

Tosin ongelma piilee juuri siinä että aluehallintovirastot ovat Valviralle selontekovelvollisia koska samalla ne eivät oikeastaan ole. Molemmat ovat itsenäisiä virastoja, Valvira on suoraan STM:n hallinnonalalla kun taas aluehallintovirastot ovat monen eri ministeriön hallinnonalalla ja saavat rahoituksensa Valtiovarainministeriöltä. Ne eivät siis ole hierarkiassa varsinaisesti Valviran alapuolella vaikka samanaikaisesti Valviran tehtäviin kuuluu olennaisesti aluehallintovirastojen ohjaaminen ja niiden toiminnan yhdenmukaisuudesta vastaaminen. Valvira saattaa siis antaa eri linjauksia joiden mukaan aluehallintovirastojen tulisi toimia mutta niillä ei ole mitään virallista velvollisuutta tai pakkoa noudattaa Valviran asettamia yhdenmukaisuusohjeita. Jotkut asiakirjat on täytet-

tävä säännöllisesti kuten vuoden alussa tuleva valvonta-asiakirja, joitakin tulee jopa kuukausittain. Valviran tehtävänä on joissain tapauksissa täyttää lakisääteinen asiakirja jonka täyttäminen on kuitenkin aluehallintovirastoille vapaaehtoista – ja olennaisinta Valviralle on tietää mitä aluehallintovirastot tekevät jotta Valvira kykenisi täyttämään oman lakisääteisen tehtävänsä.

Informaation kulku eri muodoissaan onkin jatkuvaa, usein tieto lisätään aluehallintovirastojen toimesta suoraan sähköisiin rekistereihin ilman erillistä raportointipyyntöä. Järjestelmien kehittyneisyys takaa sen että Valvira saa automaattisesti tiedon kaikista aluehallintovirastojen tekemistä päätöksistä. Tietoa on paljon eikä sitä kaikkea (voida) seurata aktiivisesti.

Aluehallintovirastoille selontekovelvollisuudessa ovat luonnollisesti asiakkaat, eli mahdolliset luvanhaltijat ja niiden hakijat. Myös paikalliset viranomaiset kuten poliisi on tärkeä keskustelukumppani, ja lisäksi aluehallintovirastojen toimintakumppaneita löytyy verotoimistoista, harmaan talouden selvittelykeskuksesta. Monet yrittäjät haluavat olla aktiivisia viranomaisen suuntaan ja toimittavat itse informaatiota viranomaiselle. AVIt ovat isoja, suurimpana Etelä-Suomen aluehallintovirasto jonka alueella asuu 2,2 miljoonaa asukasta.

On selvää että eri paikkakunnilla myös yhden aluehallintoviraston sisällä on paljon erilaisia kohteita ja erilaisia toimintamalleja, Helsingin keskustan toimilupa-alueet poikkeavat varmasti Pornaisten toimilupa-alueesta. Tässä erottuvat myös isot toimijat: HOK- Elanto on suurena toimijana omaa luokkaansa ja se pyrkii pitämään toimintaansa yhtenäisenä ympäri maata ja pitämään samalla yhteyttä alkoholilupatarkastajiin. Samanlaisia toimintatapoja on monilla paikallisilla toimijoilla ja samoin Alkolla. Nämä tekijät olivat haastatelluille melko samanlaisia kokemuksia, sen sijaan eri aluehallintovirastot pitävät eri lailla yhteyttä esimerkiksi Matkailu- ja ravintolapalvelut ry:n ja muihin toimijoihin kuten Päivittäistavarakauppayhdistykseen.

AVI 2 totesi pitävänsä Maraan kiinteästi yhteyttä ja piti sitä yhtenä tärkeimmistä keskustelukumppaneistaan, kun taas AVI 1 totesi yhteydenpidon olevan lähes olematonta

ja tapahtuvan lähinnä mahdollisen oikeusjutun yhteydessä. PTY ylläpitää alan yhteistyöryhmää joka kokoontuu n. 4 kertaa vuodessa johon kaikki aluehallintovirastot lähettävät edustajan tai useampia. Tämän tärkeys korostui haastatteluissa sen mukaan että oltiin yhteydessä Maraan tai muihin toimijoihin vai ei – PTY:n järjestämä yhteistyöryhmä nousi tällöin tärkeäksi kanavaksi keskustelulle. Näiden yhteyksien lisäksi on sattunaisempia yhteyksiä Panimoliittoon, erilaisiin maahantuojiin kuten alueella toimiviin ravintolayrittäjiin jotka itse tuovat viiniä ja muihin alkoholialan edustajiin. STM:n ollessaan harvoin yhteydessä, jokainen AVI totesi että yhteys on säännöllistä mutta hyvin harvinaista, saattaa mennä kuukausia ilman suoraa kontaktia, sen sijaan erilaisissa työryhmissä voidaan tavata useamminkin.

Eräissä AVI 1:n tapauksessa esitettiin että suhteet edunvalvontajärjestöjen lobbaukseen olivat lähtökohtaisesti nihkeät, mutta Maran käynnistämä lakipalvelu olisi pahentanut tilannetta entisestään ja käytännössä katkaissut keskusteluyhteyden. Mara on ryhtynyt tarjoamaan jäsenyrityksilleen maksullisia lakipalveluja näiden joutuessa vaikeuksiin esimerkiksi alkoholilupien kanssa, kun ennen Maran toiminta keskittyi yrittäjän neuvontaan ja mahdolliseen sopivan lakiasiantoimiston tai asianajotoimiston osoittamiseen. Tilanne on nyt muuttunut niin että Mara on muuttanut toimintaansa huomattavasti aktiivisempaan suuntaan ja laajentanut huomattavasti lakitoimintaansa. Koska useimmissa näistä tapauksista AVI on jutussa yrittäjän vastapuolena, on ymmärrettävää että yhteydenpito Maraan koetaan kiusallisena ja hankalana. Samalla todettiin että Mara nähdään lähinnä Valviran toimintakumppanina eikä niinkään aluehallintovirastojen partnerina. Kuten todettua, samaan aikaan AVI 2 kuitenkin kokee Maran yhdeksi läheisimmistä toimintakumppaneistaan.

AVI 2 toteaa että yhteistyökumppaneiden kanssa käytävän informaatiovaihdon vastavuoroisuus toimii juuri viranomaistahojen ja myös isojen elinkeinon edustajien kanssa, kuten juuri HOK-Elanto, Mara ja PTY. Valviran kanssa keskustelu on jähmeää, perustuu toisaalta lain vaatimuksiin ja joihinkin henkilösuhteisiin. Muut aluehallintovirastot ovat kuitenkin pääasiallisia toimintakumppaneita, varsinkin kun on olemassa toimijoita jotka saattavat toimia jopa kaikkien AVIen alueilla. Samaa aikaan AVI 1 yhteistyö on

hiljaisempaa ja suuntautuu enemmän oman alueen toimijoihin ja paikallisiin yrittäjiin kuin valtakunnallisiin edustusjärjestöihin.

AVI 3 toteaa pitävänsä ahkerasti yhteyttä PTY:n ja Valviran kanssa, korostaa myös muiden aluehallintovirastojen tärkeyttä keskustelukumppaneina. Huomattava ettei maininnut Maraa olennaisena tässä yhteydessä. Täältä kuului myös kaipausta Valviran vetämää keskustelukerhoa kohtaan, korostettiin sen hyödyllisyyttä välittömänä ja spontaanina keskusteluareenana. Toteaa pitävänsä yhteyttä Maraan ainakin kerran kuussa, ja ylipäättään pitää suhteita kaikkiin toimijoihin sellaisina että kynnyksellä on varsin matala. Valvira kokoontuu yhdessä aluehallintovirastojen kanssa noin viidesti vuodessa.

Ulossuuntautuvat selontekovelvollisuussuhteet

STM:n ensisijaiset vastaukset selontekovastuuvollisuuden tunteesta kysyttäessä ovat hyvin perinteisiä ja vertikaalisia. Toisaalta omat virkamiesesimiehet ja ministeri ovat etusijalla, mutta myös kansalaiset mainitaan olennaisena osana selontekovelvollisuussuhdetta, sen olennaisena viimeisenä ulottuvuutena, jolle virkamiehet ovat luonnollisesti myös vastuussa. Samalla korostettiin tässä yhteydessä omien ja muiden roolien ymmärtämistä. Ministeri on aina vastuussa omista päätöksistään, mutta samalla on virkamiehen vastuulla toimia sen puolesta että päätöksiä tehtäessä ministerillä on kaikki mahdollinen informaatio saatavilla, ja että se on paikkaansa pitävää. Väärän tiedon käyttämisen estäminen on tässä yhteydessä virkamiehen tehtävän ydin ja lopulta myös kansalaisten etu.

Alkoholihallinnon hoitovastuu STM:ssä on hyvin keskittynyt Haittojen ehkäisemisen ryhmään, ja vaikka Ismo Tuomisella onkin valmisteluvastuu koskien juuri alkoholihallintoa ovat virkamiesten vastualueet niin limittäisiä että delegaatio ja vastuun jako on joissain tapauksissa mahdollista ja tukea löytyy. Valviran kanssa on palaverieita kerran viikossa ja myös THL:n kanssa on tehty paljon yhteistyötä viime aikoina. STM:n sisällä ”rintamavastuu” alkoholiasioista on Ismolla ja Kari Paasolla, ministeri luonnollisesti vastaa poliittisesti kansalle ja medialle. Delegoinnin kannalta tilanne on muodostunut

toimivaksi, ja jakautunut automaattisesti, pyritään tietoisesti olemaan sanelematta toimintatapoja kentälle, samalla pidetään vastuu itsellä.

STM on pääsääntöisesti velvollinen raportoimaan tekemistään päätöksistä julkisuuteen. Tärkeimpien asioiden tiedottamisesta luonnollisesti huolehtii ministeri, mutta joitakin asioita hoidetaan myös virkamiesten kautta, joskus senkin takia ettei asialla yksinkertaisesti ole ministeritason tärkeyttä. Virkamiehen velvollisuuksiin kuuluu myös asioiden perusteleminen medialle ainakin siinä mielessä että tällöin varmistutaan siitä että perusteet myös ovat kunnossa ja ne tulevat ymmärretyiksi. Ministerin kautta kulkee suuria määriä informaatiota jatkuvasti, on myös alaisten vastuulla tiedostaa tämä ja varmistaa että osaa korostaa oikeita asioita oikealla hetkellä, eli silloin kun niitä tarvitaan.

Tarvittavaan ja haluttuun raportointiin suhtaudutaan kaksijakoisesti, sekä esimiehet että alaiset tulee ottaa huomioon sekä muu ministeriön väki – organisaation muiden toimijoiden teot voivat hyvinkin vaikuttaa ainakin nimellisesti koko ministeriön toimintaan ja maineeseen. Luonnollisesti ministerit ja valtiosihteerit kuuluvat myös tähän väkeen. Lisäksi halutaan keskustella paljon Valviran ja THL:n kanssa, jotka katsotaan kuitenkin ”omaan porukkaan” kuuluviksi. Kuitenkin myös elinkeinojärjestöt tulevat mukaan siinä mielessä että ne tietoisesti halutaan pitää kärryillä siitä mitä on meneillään.

Aihealue on niin laaja että on tapana pyrkiä keskustelemaan vain tietyistä fragmenteista kerrallaan, pelisilmää vaatiikin juuri ennakoida että mitä asioita esim. ministerille juuri tällä hetkellä pitäisi olla valmistelemassa. Jos omaan työhön kuuluu käytännössä hahmottaa kaikki mahdollinen jostakin aiheesta on yleisellä tasolla keskustelu aina kiinni siitä mistä asiaa haluaa milloinkin lähestyä. Kaikkien kanssa käydyt keskustelut ovatkin aina riippuvaisia henkilön taustasta ja toisaalta myös tiedoista, vaikka mitään ei halutaan tietoisesti pimittää. Ajankohtaiset asiat ovat aina päällimmäisinä.

Epävirallinen yhteydenpito koostuu puheluista, lounaista, palavereista ja erilaisissa alan yhteistyötapaamisissa käydyistä keskusteluista. Ensisijaisesti kohdistaa ministeriön omaan ”konserniin”, mutta tilanteen mukaan kohde vaihtelee. Käydessä keskustelua ehkäisevästä päihdetyöstä on Ehyt ry aktiivisesti mukana, toisinaan muut toimijat. Jat-

kuvasti ollaan kuitenkin yhteydessä suurimpiin toimijoihin, keskimäärin Maraan ja Päivittäistavarakauppayhdistyksen kanssa useampia kertoja kuukaudessa eri muodoissaan. Lähtökohtaisesti ei ole ministeriön virkamiesten asiana kieltäytyä tapaamisista, ja aina pyritään olemaan mukana, esimerkiksi PTY:n ikätarkistus uudistuksessa oltiin aktiivisesti mukana.

Myös Valvira korostaa esimiehen ja johdon merkitystä, välillisesti ollaan vastuussa myös ministerille ja kansalaisille. Samalla virkamies mainitsee myös käytännön tasolla STM:n Paason ja Tuomisen epävirallisessa mielessä vastuunkohteina, joiden kanssa epävirallinen viestintä toimii huomattavasti paremmin kuin viestintä virallisia kanavia pitkin. Virallisesti Valvira ohjailaan tulossopimuksen kautta jonka käytössä ollaan kuitenkin ainakin alkoholihallintoa koskien päässyt epäonnistumaan. Jäykkä ja persoonaton tulossopimus ei varsinaisesti kannusta kommunikaation ylläpitoon virallista reittiä. Luonnollisesti ryhmässä toimittaessa vastuunjako on mahdollista, vaikka vastuu on aina lopulta ryhmäpäälliköllä. Delegointia tukee se että paljon päätöksiä tehdään AVI:n kanssa yhteistyöryhmässä.

Valviran mielestä asiasta riippuen voi olla suuretkin velvollisuudet keskustella julkisuudessa tehdyistä päätöksistä. Paineita voi syntyä esimerkiksi aluehallintovirastojen poiketessa annetuista ohjeistuksesta itsepalvelukassojen tapauksessa (Etelä-Suomen AVI sallii vastoin Valviran ohjeistusta alkoholin myynnin itsepalvelukassoilla) tai KHO:n tehdessä päätöksiä jotka koskevat suoraan Valviran ohjeistuksia seurataan tarkasti ja niistä ollaan valmiita keskustelemaan myös julkisesti. Kärjitetysti keskustelu tapahtuu joko johdon, viestinnän tai ryhmäpäälliköiden kautta, jälleen asiasta riippuen. Käytännössä virheraportointi noudattaa vertikaalista selontekovelvollisuussuhdetta viraston sisällä, mutta todetaan että myös yhteydenottoja suoraan STM:n Ismo Tuomiselle tapahtuu, varsinkin koskien tuomioistuintapauksia alkoholihallintoon liittyen joita Valvira seuraa.

Toinen haastatelluista Valviran virkamiehistä totesi erikseen että alkoholihallinnossa on käytännössä mahdotonta onnistua, aina omasta mielestä hyvin tehty työ voi jotenkin kääntyä julkisuudessa negatiiviseksi. Tämän takia tuntuu järkevämmältä keskustella

vain tuttujen AVIlaisten kanssa näistä asioista, varsinkin jos jotkut tietyt seikat eivät ole tulossa yleiseen tietoon. Tällöin kanssakäyminen perustuukin henkilökohtaisiin suhteisiin ja tällöinkin mieluiten puhelimitse, koska sähköpostista jää jälkiä.

”Alkoholihallinnossa on mahdotonta onnistua, hyvä julkisuus on aika mahdotonta”- Valviran virkamies

Toisaalta aluehallintovirastojen suhteen pyritään jatkuvasti keskustelemaan Valviran toimista ja aikeista, mutta virallista (toimivaa) työkalua ei tähän suuntaan toimivaan kommunikaatioon valitettavasti ole, vaikka Valvirassakin tämä nähdään tärkeäksi osaksi toimivaa yhteistyötä. Etujärjestöjen kanssa pyritään myös keskustelemaan säännöllisesti, kuten mainittujen PTY:n ja Maran. Myös Valviran suhde Maraan on kuitenkin muuttunut tämän aloitettua maksullisen laillisen neuvonnan antamisen. Tämä on pakostakin vaikuttanut viraston suhteeseen Maraan, mutta samalla otaksuu että tämä on enemmänkin hankaloittanut aluehallintovirastojen ja Maran välisiä suhteita (kuten ylläkin on jo todettu). Keskustelut muiden toimijoiden välillä käsittelevätkin kaikkea mahdollista kokonaisista valvontasuunnitelmista yksittäisiin kysymyksiin

Eri osapuolten kiinnostus ja sen kautta myös yhteydenpito Valviraan riippuu aina vireillä olevista hankkeista: luonnollisesti alkoholilain uudistukset ovat tehneet etujärjestöistä kiinnostuneempia poliitikoista, toisin on sitten kun lakia varsinaisesti aletaan sovelta-
maan. Aktiivisesti pyritään pitämään huolta siitä että kaikkiin ollaan yhteydessä oma-aloitteisesti ainakin kerran vuodessa, alkoholijuomateollisuuden suuntaan tämä onnistuu myös erilaisten tapahtumien kuten kesäpäivien yhteydessä jossa pidetään myös erilaisia puheenvuoroja ja yleistä keskustelua. Sen sijaan Ehyt ei esimerkiksi juurikaan pidä yhteyttä, tekemisissä ollaan erilaisten työryhmien yhteydessä. Eniten yhteydenpitoa on epävirallisessa mielessä jo ennestään tuttujen aluehallintovirastojen väen kanssa, joillakin Valviran virkamiehillä on myös taustaa aluehallintovirastoissa työskentelystä. Tiettyssä mielessä Valvira on kuitenkin väliinputoaja yhteyssolmuna ainakin tässä tilanteessa missä se ei ole vielä onnistunut lunastamaan asemaansa.

Aluehallintovirastojen suhtautuminen vastuun tuntemukseen on hajanaisempi, eikä välttämättä vastaa virallista vastuunmallia jota niiden kuitenkin tulisi noudattaa. Pääsääntöi-

sesti AVI 1 tuntee ensisijaista vastuukantoa omaa organisaatiotaan ja lähimpiä vertikaalisia esimiehiä kohtaan, toissijaisesti omaa työyhteisöä kohtaan ja viimeiseksi asiakkaita eli luvanhaltijoita kohtaan. Poliisin kanssa yhteistoiminta taas varmistaa oikean informaation puolin ja toisin. Vastuunjaossa ryhmätyö toimii, pari kertaa viikossa keskustellaan kollegoiden kanssa tarkemmin lupatapauksista. Valviran yhteistyöryhmän jäsenen tehtävät ovat myös toimineet delegointia tukevinä ajoittain. AVI 1:n mielestä periaatteessa ollaan velvollisia raportoimaan julkisuuteen tehdyistä päätöksistä vaikka 90% ei niin teekään. Tietysti jos joka kysyisi jotakin tiettyä asiaa jonka selville saamiseen tällä on oikeus, niin virkamiehet pyrkivät vastaamaan viipymättä. Joissa asioissa puolestaan ollaan tiedottamisessa hyvin aktiivisia, varsinkin jos ns. yleinen mielenkiinto selkeästi vaatii niin. Hyvänä esimerkkinä kuittilaista informoitiin kansalaisia yhteistyössä verotajan kanssa. Tärkeimpänä ohjenuorana on laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Periaatteessa AVI 1 virkamies on siinä yksilöidyssä tilanteessa jossa ainoastaan esimiehen suuntaan on oikeastaan raportointivelvollisuus, vaikka luonnollisesti kaikki mitä tapahtuu voi tavalla tai toisella näkyä myös työyhteisössä. Organisaation sisällä onkin mahdollista keskustella mutta ulkopuolisten kanssa keskustelu omasta työstä on pidetty minimissään, tuntuu että kaupungissakin kaikki tuntevat kaikki. AVI 1 tapauksessa yhteydenpito on hyvin keskustelumalleineen on hyvin lajiteltu viestin vastaanottajasta riippuen: lähtökohtaisesti edunvalvontajärjestöille vastataan kuin kansalainen poliisille, vain kysytyihin kysymyksiin. Maran, PTY:n ja PAMin kanssa asioitaessa laitetaan asiat usein paperille ennen keskustelua ja myös käydyt keskustelut voidaan kirjata ylös.

”edunvalvontajärjestöille vastataan kuin kansalainen poliisille”- AVI 1

Muiden aluehallintovirastojen kanssa keskustelu voi olla yksityiskohtaistakin, varsinkin suurimmat aluehallintovirastot eli Etelä-Suomi, Lounais-Suomi ja Länsi- ja Sisä-Suomi pitävät paljon yhteyttä toisiinsa. Ratkaisupäätöksistä vastaa aina nimetty virkamies mutta niistä keskusteluun voidaan osallistua yli aluehallintoviraston rajojen: tässä on taustalla myös se että kaikesta huolimatta on olennaista että kansalaiset saavat samaa kohtelua eri puolilla Suomea. Varsinkin monilla ravintolayrittäjillä voi olla ravintoloita monien eri aluehallintovirastojen alueella, näin taataan se että myös samat säännöt pätevät eri puolilla eikä kellekään tule ikäviä yllätyksiä. Jos jokin asia vaatii yhteydenottoa mi-

nisteriöön hoidetaan yleensä Kari Kunnaksen kautta, Valviran ryhmäpäällikön toimiessa linkkinä. Epävirallista yhteydenpitoa on paljon, mutta joidenkin toimijoiden kanssa yhteydenpito pyritään tarkoituksella pitämään mahdollisimman virallisena, tämä koskee myös Valviraa.

Mara voi kutsua lounaalle eri viranomaisedustajien kanssa, tai luvanhaltija voi tarjota oluen (joka juodaan jos juuri silloin ei ole mitään asiaa auki). Näistä saaduista eduista informoidaan aina esimiestä. Samoin suurille paikallisille festivaaleille saadaan henkilöuntakortti jolla pääsee liikkumaan alueella työtehtävissä, sen käyttöä muuten pyritään välttämään. Useiden virkavuosien aikana pääsee syntymään paljon tuttavuuksia, samoin jos virkamies on aiemmin toiminut erilaisissa luottamustehtävissä, on niidenkin aikana kertynyt paljon erilaisia suhteita. Onkin tärkeää tiedostaa tämä itse ja toimia sen pohjalta kuten parhaaksi näkee.

AVI 2 mainitsee myös ensimmäisenä juuri omat esimiehensä, mutta merkittävää kyllä mainitsee seuraavana negatiivisessa mielessä Valviran ja STM:n. AVI 2 siis nimenomaan ei koe olevansa selontekovelvollinen Valviralle tai STM:lle, joka on mielestäni merkittävää jo siinäkin suhteessa että asia kuitenkin koettiin siinä mielessä oleelliseksi että ne oli mainittava tässä yhteydessä erikseen, mitä esimerkiksi AVI 1 ei tehnyt vaan jätti molemmat organisaatiot kokonaan mainitsematta. AVI 2 kuitenkin myös toteaa olevansa viime kädessä vastuussa kuitenkin yleisölle ja ravintoloitsijoille. Jaettu vastuu ryhmän sisällä tietysti on, yksittäisestä päätöksestä vastuu on sillä joka sen esittelee. Kokonaisuudesta vastaa kuitenkin ryhmäpäällikkö, ja tämä heikentää myös tämän delegoimismahdollisuuksia. Aluehallintovirastot ovat kuitenkin laajoja, ja eri toimintoja on levitetty eri paikkakunnille.

Valtion virkamiehenä on aina velvollinen vastaamaan kysymyksiin ja perustelemaan tekemiään päätöksiä jos esim. jokin lupa on peruttu tai siitä on annettu kielteinen päätös. Valtion sisällä jako on selkeä: Valtiovarainministeriö tekee aluehallintoviraston kanssa tulossopimuksen jolloin se ohjailee rahahanoja siitä huolimatta että STM on ohjaava ministeriö. Tällöin molemmilla voi olla erilaiset odotukset. Lisäksi on jatkuvaa keskustelua muiden aluehallintovirastojen yksiköiden kanssa, mahdollista konsultaatio-

ta sekä vain yleistä kuulumisten vaihtoa omasta toiminnasta. Myös oman esimiehen kanssa käydään jatkuvasti avointa keskustelua.

Keskustelut pysyvät melko samansisältöisinä henkilöstä riippumatta, AVI 2:n edustaja ei tunne tarvetta säädellä merkittävästi omaa ulosantiaan. Toki henkilökohtaisempien tuttujen kanssa voidaan mennä vielä enemmän yksityiskohtiin. Monet yrittäjät pyytävät apua jo siinä vaiheessa kun ovat vasta esimerkiksi suunnittelemassa muutoksia yritykseensä. Epävirallisena yhteydenpitona käytetään usein lounaita, sähköpostia, seurustelua erilaisissa koulutustilaisuuksissa ja myös työpalaverit luovat tilaisuuksia myös epävirallisille keskusteluille. Vaikka aluehallintovirastojen päätökset eivät ole ennakkotapauksia niitä seurataan siitä huolimatta tarkasti. Se mitä tapahtuu Kouvolassa vaikuttaa myös Rovaniemellä. Myös monet muut kuin aluehallintovirastot vaikuttavat esim. anniskelulupapäätöksiin kuten jäähallien anniskelualueissa pelastuslaitoksen lausunto.

AVI 3 luettelee myös lähimmät esimiehensä ja organisaation tuomat velvoitteet. Organisatorisesti Valvira ohjaa ja STM vastaa lain laadinnasta ja alkoholipolitiikasta; ei aluehallintovirasto ole sinällään suorassa vastuusuhteessa näihin nähden AVI 3:n näkemyksen mukaan.

”Taloudellinen hyöty on mitattavissa paremmin kuin mikä on hyöty siitä ettei alasteen vieressä ole räkälää.” -AVI 3

Valviran kanssa sovitaan esimerkiksi siitä että miten kentälle tehdään tarkastuksia, ja näitä tavoitteita pyritään noudattamaan. Valtiovarainministeriö puolestaan asettaa enemmän taloudellisia tavoitteita esim. henkilötövuosia koskien. Valtiovarainministeriö on kiinnostuneempi talouspuolesta jota onkin helpompi mitata kuin sosiaalisia säävutuksia, samalla Valvira onkin tarkempi laadullisista seikoista, eli siitä että mihin tarkastuksia tehdään ja miksi. Vastuunjako AVI 3:n sisällä toimii, yksi käy PTY:n kokouksissa, joka toimipaikassa on omat erikoisasantuntijansa ja kaikilla on omia erikoisalojaan. Päivittäinen työ on jaettu tarkkaan jotta kaikilla olisi vastaava työmäärä mutta samalla pyritään olemaan mahdollisimman joustavia.

Raportointia on paljon eri puolille, tammikuussa tehdään oma-aloitteisesti tiedote edellisvuoden toiminnasta, myös pyritään vastaamaan aina kuin kysytään, myös median tiedusteluihin. Media voi olla hyvin kiinnostunut vaikka siitä että keltä on pysyvästi peruutettu anniskelulupa tai montako lupaa on käsitelty tähän mennessä vuotta, entäpä jos verrataan aiempien vuosien lukuihin? ”Onko yökerhojen määrä vähentynyt paikkakunnalla X viimeisen 3kk aikana, mistä johtuu?” Myös lupien peruuttamisesta saattaa seurata oikeusjuttu jolloin mennään Maran kanssa oikeuteen josta tietysti myös seuraa julkisuutta. Myös alueelliset erot ovat huomattavia, esim. nuuskan aina laitton myyminen puhuttaa tietyillä alueilla Suomessa, toisilla sillä ei ole suurtakaan merkitystä.

Henkilökohtaisesti haastateltava on tietysti velvollinen raportoimaan esimiehelleen, mutta sen lisäksi koko yksikölle on tietysti halu antaa palautetta ja käydä keskustelua eri tapahtumista. Muiden aluehallintovirastojen kanssa ei ole ainakaan kilpailukulttuuria vaan avoin keskustelukulttuuri vallitsee myös niiden kesken. Asiakkaiden kanssa keskusteltaessa on yleensä kyse luvanhakijoista jotka myös saattavat olla tekemässä muutoksia nykyisiin lupiinsa. Jos keskustellaan Maran kanssa niin usein on jo jokin ongelmatilanne päälle, AVI 3 huomauttaa myös ettei Maran kanssa yksittäinen AVI pääse kovinkaan pitkälle. Aina uskaltaa kertoa sen oman näkemyksensä eli sen laintulkinnan jolla juuri nimenomaisessa tilanteessa mennään. Tämä myös pyritään kertomaan mahdollisimman kohteliaasti, ottaen huomioon sen että tilanteessa voi olla jonkun työstä ja yrityksestä kysymys. Muuten keskusteltaessa vapaasti on asioiden käsittely varsinkin kollegojen kanssa aina epävirallista, jatkuvaa ja pysyvää. Muiden kuin aluehallintovirastojen kanssa keskusteltaessa pyritään aina olemaan melko virallisia. Tärkeä tapahtuma on Valvira- vetoinen kaikki 50-60 alkoholitarkastajaa tai muuta mukana olevaa yhteen keräävä seminaari jossa päästään keskustelemaan kerran vuodessa kunnolla, tämän korostetaan olevan erittäin hyödyllistä.

Aluehallintovirastojen kohdalla taloudellinen selontekovelvollisuus on varmasti helpoin täytettävä. Samalla ne ovat kuitenkin siitä erittäin ristiriitaisessa tilanteessa etteivät Valtiovarainministeriöstä tulevat taloudelliset odotukset tule samasta lähteestä kuin muut, varsinaiset täytettävään tehtävän sisältöön liittyvät ohjeistukset jotka tulevat Sosiaali- ja

terveysministeriöstä sekä Valvirasta. Samaan aikaan niiden valvonta saavutuksellisesti kuuluu ainakin nimellisesti Valviralle.

4.1.2. Elinkeinoalan etujärjestöt: Mara ja PTY

Mara eli Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry itse näkee Valviran olennaisena keskustelukumppanina jonka etuja ovat erityisesti (ainakin olleet) Valviran keskusteluryhmä ja Valviran ylläpitämä tietopankki. Tietopankki ALLU on yhdessä aluehallintovirastojen kanssa ylläpidetty alkoholielinkeinorekisteri josta selviää erilaisia tietoja alkoholiluvista, alkoholielinkeinon toimijoista sekä alkoholitoimituksista (Valvira.) Valvira myös tavataan säännöllisesti eri merkeissä. Muista, enemmän vertaiskumppaneiksi mielletävistä PTY erottuu tärkeänä yhteistyökumppanina. Panimoliiton kanssa on myös luonnollisesti toimintaa mutta Mara pyrkii pitämään tiettyä etäisyyttä teollisuuden haasteisiin joita juuri Panimoliiton linja on itselleen kerännyt. Informaation vastavuoroisuus puolestaan koetaan myönteisenä ja mutkattomana toimintana, ja yhteistyökumppaneiden kanssa on yhteydenpitoa useimpien kanssa tilanteesta riippuen noin kuukausittain. Aluehallintovirastojen kanssa Mara varsinkin pitää säännöllisesti yhteyttä.

Päivittäistavarakauppayhdistys edustaa käytännössä kaikkia suomalaisia ja Suomessa toimivia päivittäistavaroita myyviä kauppaketjuja. Joukkoon kuuluvat niin Suomen suurimmat kuten Kesko ja SOK, mutta myös Stockmann, R-kioskit, itsenäisten kauppiaiden edustajat ja monia paikallisia toimijoita. Suomen alkoholilainsäädännöstä johtuen jonka mukaan korkeintaan 4,7% alkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut juomat voidaan myydä elintarvikeliikkeissä, niin juuri näissä liikkeissä myydään suuri osa Suomessa myytävästä alkoholista Valviran tilastojen mukaan tänäkin vuonna (Valvira.fi.) Nyt alkoholia saa myydä elintarvikeliikkeissä klo 9-21. Keskustelua aukioloaikojen rajoittamisesta on käyty, esimerkiksi niin että alkoholia saisi myydä klo 11 alkaen tai että myynti lopetettaisiin perjantaisin ja lauantaisin klo 18. Toistaiseksi ministeriön aikeista ei ole tietoa, mutta on selvää että rajoitukset voisivat vaikuttaa merkittävästi myynnin jakautumiseen, vaikka nyt vasta voikin spekuloida sitä että miten se tarkalleen tapahtuisi (vai tapahtuisiko ollenkaan).

PTY on kuitenkin suomalaisessa alkoholihallinnossa merkittävä toimija ja sen yhteistyöverkostot ovat laajat. Selontekovelvollisuudessa ovat virkamiehet juuri virkansa puolesta, kuten tässä työssä haastatellut viranhaltijat ja monet tuotevalvontakeskuksen henkilöt olivat säännöllisesti tekemisissä PTY:n kanssa. Valviraan on paljon etäisempi suhde kuin sen edeltäjään Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukseen (STTV), eikä Valvira ole myöskään kyennyt pitämään yllä STTV:n luomia keskustelukerhoja. Huomautettiin myös että johtuen Valviran kyvyttömyydestä luoda yhtenäistä linjaa on PTY tietoisesti pyrkinyt luomaan keskusteluyhteyksiä suoraan aluehallintovirastojen kanssa, uskoen että siitä on enemmän hyötyä. Panimoliitto on vuodesta 1995 eli uuden alkoholilain säätämisestä asti ollut kumppani haettaessa olutveron alentamista. Saman liiton kanssa oli aiemmin tulehtuneet välit kun käytiin välillä kiihkeääkin taistelua jakeleureiteistä mutta EU:iin liittymisen seurauksena tämä riidanaihe ratkesi itsestään. Panimoliitto on kuitenkin tiukasti yhden asian liike kun taas PTY on huomattavasti moniulotteisempi, tämä eristää yhteistyön vain tiettyihin tilaisuuksiin.

Maran kanssa PTY:n suhde on aiemmin ollut parempikin, tähän on saattanut vaikuttaa myös käsitys siitä että kaupan myynti on rokottanut juuri anniskelumyyntiä, korkeiden hintojen takia ihmiset jäävät kotiin juomaan kaupasta ostamiaan juomia sen sijaan että lähtisivät ravintolaan. Voi olla että kauppa on yksinkertaisesti ylivoimainen kilpailija ja tämä on osaltaan viilentänyt suhteita. Toisaalta aiemmin hiersi myös tukkukauppa, HoReCa- tukkukauppa on pt- kaupan ulkopuolista kauppaa jonka asiakkaita asiakkaita ovat hotellit, ravintolat, kahvilat ja julkishallinnon toimijat (PTY.) Aiemmin Mara olisi ollut kiinnostuneempi suoraan ostamiseen, mutta kysymys ei enää ole yhtä suuri. Samalla SOK:n vaikutus yhdistää Maraa ja PTY:tä eikä kumpikaan voi varsinaisesti suunnitella tekevänsä mitään radikaalia toisen etuihin koskevaa toimea toista konsultoimatta. On aina muistettava että molempien suurin jäsen on sama, eli selontekoriippuvaisuussuhde on varsin ilmeinen.

PTY:n keskustelusuhde STM:n kanssa on toimiva, aiempaa kehuttiin onnistuneemmaksi. Samaan aikaan STM:n ohjauksen alaiseen Alkoon suhde on hyvä: kaupalle Alkon olemassaolo on kaksiteräinen miekka, toisaalta PTY haluaisi hajottaa alkoholimonopolin ja sijoittaa viinit maitokauppoihin. Tämä luonnollisesti parantaisi pt- kaupan kannat-

tavuutta. Samalla Alko on yksi tärkeimmistä erityiskaupoista jonka saaminen kaupan naapuriin tai yhteyteen, muiden vaihtoehtojen ollessa esimerkiksi apteekit ja Itella. Erityiskaupan läsnäolo vetää puoleensa sen palveluja käyttäviä asiakkaita, Alkon läheisyyden on tutkittu vaikuttavan korottavasti jopa 6% ruokakaupan myyntiin. Vastavuoroisuus kuuluu edunvalvontajärjestöjen luonteeseen, sen avulla saadaan tulosta aikaiseksi. Elinkeinoilla on aiemmin ollut oma alkoholipoliittinen tapaamisyhteytensä jonka kokoonpano on vuosien varrella vaihdellut tapauskohtaisesti tilanteen mukaan. Tärkeimpiä keskustelunaiheita ovat kuitenkin aina olleet myyntimonopoli ja alkoholiverotuksen vaikutukset. Maran kanssa keskustelu on kiinteää, ainakin kuukausittain. Muiksi kumppaneiksi mainitaan Valvira, STM, Panimoliitto, PAM sekä omat jäsenyritykset. Ainakin jossain vaiheessa yhteydenpito ministeriöön latistui mutta käytännön tasolla se ei tietenkään koskaan tule täysin katoamaan. Alkon kanssa keskustellaan harvemmin kun kuukausittain, jälleen täysin tilanteen mukaan.

Ulossuuntautuvat selontekovelvollisuussuhteet

Mara nostaa selontekovelvollisuuden ollessa kyseessä osakkaiksi aluehallintovirastot ja Valviran aina niiltä osin kuin asiat heidän toimintaansa vaikuttavat. Samoin Maran oma kenttä eli yrittäjät ovat olennaisia tekijöitä. Lisäksi merkitystä on myös Euroopan alkoholifoorumilla. Vastuunjako ja delegointi on Marassa jatkuvaa, varsinkin lakiosaston sisällä kokoonnutaan kerran vuodessa varta vasten keskustelemaan asioista ja delegoimaan.

Mara pyrkii pitämään median tietoisena toimistaan tiedotteiden avulla sekä avoimuudella, usein ravintolamaailmaa koskevassa uutisoinnissa halutaan mukaan etujärjestön kommentti. Raportointi puolestaan kuuluu jäsenyrityksille ja kentälle, mutta samalla tunnetaan tärkeäksi pitää myös yhteistyöverkosto olennaisine osapuolineen tietoisena siitä mitä tapahtuu. Riippuukin huomattavasti siitä että kenen kanssa puhutaan niin sisällöllisesti että laajuudeltaan. Keväällä 2014 keskustelu oli ministeriön kanssa aivan omaa luokkaansa, ja samoin asenne keskustelussa on erilainen puhuttiin sitten Valviran tai PTY:n kanssa. Epävirallinen yhteydenpito on kaikkien toimijoiden kanssa mutkatonta ja välitöntä, erilaisia tapoja on käytössä. Yleisesti yhteyttä pidetään sähköpostitse,

erilaisissa kokoontumisissa ja lounailla käymällä, jos on jotakin akuuttia niin silloin soitetaan suoraan. Tässä vaiheessa myös Maran edustaja huomautti kaipaavansa kovasti Valviran ennen ylläpitämää alkoholipainotteista keskustelukerhoa. Se oli tarjonnut mahdollisuuden luoda yhteistä linjaa kokonaisvaltaisessa alkoholiasiafoorumissa.

PTY katsoo myös olevansa ensisijaisesti selontekovelvollisuussuhteessa omalle hallitukselleen ja sen puheenjohtajalle, mutta myös STM, Valvira ja aluehallintovirastot nousivat nopeasti keskustelussa esiin. Omat jäsenyritykset ovat myös ensisijaisia osakkaita. Myös muuten sama alkoholiasioihin keskittyvä verkosto sidosryhmiä jotka PTY:n toimintaa muutenkin määrittelevät, julkisorganisaatioiden lisäksi maininnan saivat PAM ja Mara. PTY:n sisällä vastuujaot ovat olemassa, toiset keskittyvät vähittäiskauppaan ja valvontaan, toiset tukkukauppaan. Delegointi liittyy keskeisesti organisaation muotoon ja on olennainen osa toimintaa.

Julkisuus on selkeä osa vaikutustyötä ja sitä pyritään käyttämään hyödyksi niin kuin vain on mahdollista. Muuten raportointi koskee lähinnä esimiestä sekä eri jäsenyrityksiä, myös verkosto koetaan tärkeäksi ja pyritään pitämään jatkuvasti keskustelussa mukana. Keskustelut eivät merkittävästi eroa toisistaan, vaikka samanmielisten kanssa voidaan olla avoimempia. Tällöin voidaan myös etsiä yhteisiä linjoja ja todisteita joita voidaan myöhemmin käyttää konsernin kanssa keskustellessa. Epävirallisessa kanssakäymisessä on näkynyt sesonkiaika eli alkoholilakiin tehtävät muutokset ovat pitäneet myös PTY:n kiireisenä. Hiljaisenakin aikana kanssakäymistä kuitenkin pyritään pitämään yllä jatkuvasti eri tapoja käyttäen. Viikoittaista nyt sesonkiaikaan, ja merkittävänä muutoksena normaaliin on myös eduskuntaan pidetty yhteyttä neuvottelujen aikaan.

4.1.3. Päihdetyön, alkoholimonopolin ja ammattiyhdistysliikkeen näkökantoja

Kolme toimijaa jotka eivät varsinaisesti kuuluneet mihinkään muuhun ryhmään oli luonteva niputtaa yhteen. Ehkäisevä päihdetyö ehyt ry eli Ehyt on Suomen johtava vaikuttaja päihdetyössä jolla on myös virallisia tehtäviä. Alko oy on Suomen valtion omistama alkoholimonopoli jolla on yli 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien juomien yksinmyyntioikeus mitä tulee vähittäismyyntiin, tämä oikeus ei koske anniskelua. Pal-

velualojen ammattiliitto on yksityisillä palvelualoilla työskentelevien ammattiliitto jolla on 230 000 jäsentä.

Alko pyrkii tekemään jatkuvaa yhteistyötä eri tahojen ja eri tasojen kanssa. Valtakunnallisena valtion omistamana alkoholimonopolina on tärkeää pystyä pyrkimään täydelliseen tasa-arvoisuuteen asiakkaiden kohtelun suhteen, niin hyvin kuin se on mahdollista. Vaikka pitkään jatkuneen maaseudun epävirallisen kieltolain aika on jo ohi ja myös haja-asutusseuduille on perustettu Alkoja on selvää etteivät myymälät tavoita ihmisiä samalla tavoin kuin kaupungeissa ja taajamissa. Sama tosin koskee myös muita palveluja, jotka Alkon tapaan usein ovat rajoittuneempia aukioloaikojensa suhteen, yleinen sulkemisaika Alkoilla on klo 18 arkisin ja klo 16 lauantaisin. Esim. Helsingissä ja yleisesti muutenkin suuremmilla kauppapaikoilla käytössä olevan aukioloajat klo 20 arkisin ja klo 18 asti lauantaisin ovat itse asiassa pidennettyjä aukioloaikoja.

Alkon organisaatiota johdetaan Helsingin Salmisaaresta käsin jossa sijaitsee yhtiön pääkonttori. Myymäläverkosto kattaa koko maan ja toimintaa tukee myös jako alueisiin joita jokaista johtaa oma aluepäällikkö. Aluepäälliköt saattavat tavata aluehallintovirastojen edustajia myös tiedonvaihtomielessä, mutta yhteydenpito AVI- tasolla on vähäisempää, eri asia luonnollisesti mikäli AVIn edustajilla on jotakin huomautettavaa.

Alkolla on paljon mukana eri toimijoiden kanssa erilaisissa projekteissa ja kampanjoissa myös rahoittajana, erityisen mielellään sosiaali- ja terveysalan järjestöjen sekä useiden nuorten ja lasten toimintaa tukevien järjestöjen kanssa. Johtuen Alkon luonteesta rahoituksen saaminen on kiinni todella tarkkojen kriteerien täyttämisestä, ja näitä toimijoita luonnollisesti myös valvotaan tarkkaan. Kaupan alan suhteen Alko tekee yhteistyötä ikärajavälön piirissä, näiltä tiimoilta tavataan PTY:n edustajia noin pari kertaa vuodessa. Esimerkiksi uusia liikepaikkoja etsittäessä keskustellaan usein myös PTY:n kanssa, vaikka samalla juuri PTY:n jäsenet käyvät keskenään kovaakin kilpailua Alkon saamisesta oman toimipaikkansa vierelle. Maran kanssa on säännöllisen epäsäännöllistä yhteydenpitoa. Panimot ja toimittajat ovat luonnollinen osa suhdeverkostoa.

Viranomaisten kuten Valviran ja STM:n kanssa yhteydenpito on säännöllisempää, ja varsinkin ministeriön kanssa yhteydenpito on muodollista myös Alkon hallituksen kokouksissa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on myös Alkon omistajaohjauksesta vastaava ministeriö. On huomionarvoista että kaikki muut valtion omistamat yhtiöt ovat toisten ministeriöiden ohjauksessa, esim. Altia on Valtioneuvoston kanslian ohjauksessa. Yhteydenpitoa on myös Valtiovarainministeriön sekä Työ- ja elinkeinoministeriön sekä yliopiston ja kolmannen sektorin eri edustajien kanssa, Alko seuraa tarkasti myös THL:n tutkimuksia sekä rahoittaa joitakin tutkimuksia, luonnollisesti erityisesti alkoholiin liittyviä. Varsinkin erilaisissa vastuullisuushankkeissa THL arvioi erilaisten kampanjojen ja lähestymistapojen vaikuttavuutta. Alkon yhteydenpitoa muualle kuin omaan konserniin voidaan arvioida säännöllisen epäsäännölliseksi kaikkialle. Lisäksi on olemassa Lasten seurassa -ryhmä joka käsittelee alkoholia lasten näkökulmasta ja joka koontuu noin joka toinen kuukausi.

Alkon tapaan Ehyt ry rahoittaa (ja on mukana rahoittamassa) monia erilaisia järjestöjä ja näiden projekteja, tälläkin hetkellä lukemattomia aikuisille, lapsille ja nuorille suunnattuja ehkäisevää päihdetyötä tekeviä kursseja on esim. liikennekurssit, Lukio- hanke, Amis- työ, työelämän alkoholiohjelma HUUGO ja JUUSO, jonka yhteydessä on tutkittu juomisen sosiaalista vaikutusta. Selontekovelvollisuussuhteissa ovat luonnollisesti kaikki rahoitusta saavat osapuolet, sekä tietysti monet erilaiset yhteistyökumppanit joita on runsaasti Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä toisaalta Ehytin rahoittajiin ja jäseniin.

Ehyt on kattojärjestö johon kuuluu useita erilaisia ja eri kokoisia kansallisesti ja paikallisesti toimivia jäsenjärjestöjä. Vastavuoroisuus Ehytin selontekovelvollisuussuhteissa on toimivaa, ainakin mitä tulee valtion edustajiin. Ehyt ry ja valtion edustajat (THL ja STM) järjestivät 2013 Haitat muille - seminaarin WHO- konferenssin yhteydessä. Näiltä osin yhteistyö on sujunut hyvin. STM:n kanssa ollaankin yhteydessä ainakin viikoittain, Maran kanssa tehdään yhteistyötä esim. Pakka-työmallin (paikallinen alkoholipolitiikka) merkeissä. Valviraan yhteyttä pidetään vähintään pari kertaa kuussa ja eri AVIen kanssa vaihtelevasti. Pitää muistaa että myös Ehytillä on paljon paikallisjaostoja, kaikki yhteydenpito ei välttämättä tapahdu Helsingin kautta.

PAM on Suomen suurimpia ammattiliittoja johon kuuluvat monet alkoholin kanssa työskentelevät henkilöt. Suurimpia näistä ryhmistä ovat anniskeluliikkeiden työntekijät, tietysti kaikki päivittäistavara-kaupoissa työskentelevät ja Alkon työntekijät, joita edustaa oma eturyhmä ALV. Näihin eri alojen sopimusaloimikuntiin on jatkuva yhteys, ja ainakin yhdeksi tärkeimmistä yhteistyökumppaneista nimetään Mara, joka luonnollisesti edustaa yrittäjäpuolta juuri anniskeluliikkeissä. Toiseksi tärkeimmistä keskustelukumppaneista mainitaan PTY. Molemmat edustavat työnantajaosapuolia alkoholin myynnin osalta. Viranomaisiin PAM pitää muodollisesti yhteyttä, alkoholitarkastajiin ja STM:ään satunnaisesti. Viime aikoina yhteydenpito ministeriöön on ollut paljon kiinteämpää johtuen juuri erinäisistä lakiehdotuksista. Yhteys Alkoon on myös tärkeä, muttei yllä Maran ja PTY:n tasolle.

Jälleen myös PAM huomauttaa että yhteydenpito Valviran edeltäjään STTV:hen oli paljon välittömämpää ja toimivampaa, nyt yhteys on käytännössä kuivunut kokoon. Viimeisen Valviran organisoiman keskustelukerhon tuloksena oli se että jokainen edustaja esitti oman asiansa ja vapaamuotoinen keskustelu jäi puuttumaan. Juuri tuo vapaa keskustelu oli noiden tapaamisten varsinainen anti. Maran kanssa vallitsee ehdottomasti vastavuoroisuus informaationvaihdossa, tämä toimii myös suhteen kulmakivenä. Myös viranomaiset voidaan lukea tähän vastavuoroiseen selontekovelvollisuuteen, riippuen tilanteesta. Todettiin myös että viime aikoina tilanne on elänyt johtuen tietysti myös tulevaisuuden epävarmuudesta. PAM:in eri sopimusaloimikunnat kokoontuvat neljä kertaa vuodessa, tällöin välittyy kentältä tärkein informaatio. Maran kanssa ollaan noin viikoittain yhteydessä, PTY:n kanssa myös noin kuukauden välein. Viranomaisten kanssa tilanteesta riippuen mutta noin kerran kuussa.

Ulossuuntautuvat selontekovelvollisuussuhteet

Alkosta todetaan että pääasiallisesti selontekovelvollisuuden katsotaan ulottuvan oman talon esimiesten lisäksi lähinnä Sosiaali- ja terveysministeriöön, joka onkin Alkon omistajaohjauksesta vastaava ministeriö. Muuten selontekovelvollisuus esiintyy kohteellisuutena joka ulotetaan useimpiin yhteistyökumppaneihin rakentavassa hengessä. Vastuunjako Alkossa on hyvin hoidettu, jokaisella on omat erikoisalueensa jotka väis-

tämättä menevät hieman päällekkäin, jolloin myös delegointi on yksinkertaisempaa. Eri-tyisesti on pyritty sitouttamaan koko organisaatiota yhteisiin päämääriin.

Julkisuuden suhteen on suuret paineet avoimuuteen, ja sitä pyritään tietyissä rajoissa noudattamaan esim. vuosikertomuksessa. Myös järjestöyhteistyön perusteet on julkaistu ja näistä asioista kerrotaan avoimesti. Onnistumiset ja epäonnistumiset ovat jakautuneet tasaisesti talon sisälle ja ulkopuolelle: onnistumisista keskustellaan lähinnä talon sisällä ja mahdollisista epäonnistumisista viranomaisten kanssa. Kaikkien sidosryhmien kanssa keskustellaan, jos tavataan jossain muussa yhteydessä niin kyllä keskustellaan avoimesti mahdolliset uutiset läpi, jos tilannekohtaisesti niin voidaan tehdä. Yleisesti ottaen ollaan avoimia kaikkien kanssa. Samoin keskustelulinja pidetään samana keskustelukumppanista riippumatta. Yhteydenpito tarkoittaa kaikkia vaihtoehtoja sähköpostista lounaasiin, Alko ei ole kovin aktiivinen järjestämään tilaisuuksia itse. Tavarantoimittajailtoja toki tavataan ja Lasten seurassa – info piti juuri 5-vuotistilaisuuden.

Ehytin selontekovelvollisuus ulottuu koko laajalle jäsenkentälle, hallitukselle, monille eri aluefoorumeille sekä tietysti rajoittajille. Ulkopuolisista tärkeitä ovat virallisestikin STM sekä myös kansalaiset. Ehytistä noin alle 10% tekee alkoholihallintoon liittyviä asioita, joten näiden kanssa vastuunjako luonnollisesti toimii. Oma työskentely on kuitenkin sen verran eriytynyttä ettei perinteistä delegointia voida täysipainoisesti tehdä, koska ei ole ketään kelle delegoisi, mutta erityisesti viestintäosasto on tukemassa. Myös THL on apuna erilaisissa projekteissa.

Läpinäkyvyys on tärkeä osa Ehytin toimintaa, myös suuri osa työstä tehdään avoimesti verkossa, Ehytin verkkopedagogit keskustelevat jatkuvasti netissä, ja heillä on yli 100 000 kontaktia vuodessa. Julkisuus on yksi työväline muiden joukossa. Samoin julkisuus on tulos myös julkisen rahoituksen saamisesta: jatkuva raportointi on osa työtä. Muuten raportointivelvollisuus koskee esimiestä, muuta henkilöstöä ja jäsenkenttää. Muutenkin avoimuus on olennainen osa työtä, kaikkien kiinnostuneiden kanssa keskustellaan. Joitakin poikkeuksia on siinä että miten paljon vaikkapa tulevaisuuden suunnitelmia avataan tarkalleen, Maraan esimerkiksi on hyvä suhde mutta rajat tiedetään. Samoin keskustelut eri toimijoiden eivät merkittävästi kuitenkaan poikkea toisistaan, kaikki on

melko epävirallista ellei kyse ole työryhmätyöskentelystä. Kentän ollessa melko pieni kaikki ainakin tietävät kaikki ja samalla asiat hoidetaan ihmissuhteilla ja niiden toimivuudella.

PAMin sisällä selontekovelvollisuus ulottuu vertikaalisen prosessin mukaan omiin esimiehiin, johtajistoon, johtoryhmään ja luonnollisesti erityisesti alkoholialan sopimusala-toimikuntaan. Ulkopuolisista korostetaan Maran asemaa alkoholiasioissa tärkeänä keskustelukumppanina ja tästä seuraavaa luottamuksellisuutta. Neuvottelujen kesken ei sovi lähteä muuttamaan mieltään radikaalisti toista informoimatta, tähän perustuu toiminnan sujuvuus elinkeinon ja työntekijöiden edustajiston välillä. Myös PTY:n voi tietyissä asioissa laskea mukaan PAMin piiriin, asiat voidaan sopia suullisesti eikä jo sovituista asioista tarvitse huolehtia sen enempää, tämä kertoo toimivasta luottamuksesta. PAMissa vastuuta alkoholihallinnon asioista jakavat puheenjohtaja, yhteiskuntasuhteiden vastaava, kaupan alan neuvottelupäällikkö, ja Alkon sopimuksesta vastaava ja haastateltava omassa neuvottelupäällikön ominaisuudessaan.

PAMin kannalta on ehdottomasti velvollinen kommentoimaan jotakin ajankohtaista asiaa kysyttäessä, olisi kummallista jos kieltäytyisi. Oma henkilökohtainen raportointivelvollisuus koskee johtoa sekä sopimusalatoimikuntaa, mutta epävirallisesti asiaan liittyvät uutiset käydään läpi kaikkien asiasta kiinnostuneiden kanssa läpi. Samalla keskusteluissa vaikuttaa ko. kontaktit ja henkilön tietotaso siihen mitä viitsii painottaa tai kertoa. Samalla luonnollisesti vaaditaan tiettyä luottamusta tai ihmisten tuntemista.

Epävirallisempi kanssakäyminen on muiden asioiden lomassa hoidettavaa, joitakin tilaisuuksia on järjestetty esim. alkoholilain uudistamisen tiimoilta joissa on ollut mahdollisuus muuhunkin keskusteluun. Maran kanssa kanssakäymistä on ehdottomasti eniten. Viranomaisten kanssa ei juuri ole mitään epävirallista yhteydenpitoa, hyvin yksittäisiä keskusteluja on joskus ollut. Valvira puolestaan rakenteeltaan on hankala, joka johtuu siitä että läänien kanssa oli huomattavasti enemmän yhteydenpitoa; tästä syystä vapaampi yhteydenpito on hiipunut, nyt on hankala hahmottaa että mikä asia kuuluu kel-lekin nykyään. Vaikka missään organisaatiossa ei varmasti kaivata yhtään enempää palavereja, olisi alueellisia verkostoja silti hyvä olla enemmän, juuri nämä verkostot voi-

sivat olla asiantuntijoille hyödyllisimpiä. PAMin koosta johtuen on mahdollista että monet toimijat ovat yhteydessä talon ulkopuolelle arvioitua useammin. Maraan on olemassa useita eri asiayhteyksiä joilla ei välttämättä ole mitään tekemistä alkoholihallinnon kanssa. On luonnollista että jos joku PAMista keskustelee esim. PTY:n tai Maran kanssa keskusteltaessa jostakin tietystä asiasta käydään samalla muitakin päivää polttavia uutisia läpi vaikka ne eivät varsinaisesti kuuluisikaan agendaan.

4.1.4. Alkoholijuomateollisuuden edustajien suhteet

Alkoholijuomateollisuuden edustajia oli kaksi, mutta näiden lisäksi yhdellä muista haastateltavista oli kokemusta myös alkoholijuomateollisuudessa toimimisesta joten keskustelu sivusi myös tätä puolta. Haastateltavat olivat Alkoholijuomateollisuusyhdistyksestä, sekä Panimoliitosta joka edustaa olut- ja virvoitusjuomatoimijoita, ei kuitenkaan kaikkia, heidän lisäksi haastateltavana oli vielä Laitilan Wirvoitusjuomatehtaan edustaja. Laitila kuuluu itse Pienpanimoliittoon, ja näiden kahden liiton edustamien panimoiden lisäksi on vielä joitakin liittojen ulkopuolisia oluentuottajia. Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry (myöhemmin Panimoliitto) joka edustusjärjestönä koostuu kahdesta työntekijästä, edustaa kuitenkin suurimpia Suomessa toimivia panimoita kuten Hartwallia, Sinebrychoffia, Olvia, mutta myös joitakin pienempiä toimijoita kuten Nokian panimoa ja Saimaan juomatehdasta. Tämän lisäksi Panimoliittoon kuuluu muitakin alan toimijoita, myös alkoholittomiin virvoitusjuomiin erikoistuneita. Alkoholijuomateollisuusyhdistys on Elintarviketeollisuusliitto ry:hyn kuuluva toimialayhdistys ja sillä on yksi edustaja. Se puolestaan keskittyy väkevämpien tuotteiden edustukseen. Joukossa on samoin suurempia ja pienempiä tuottajia kuten Altia, Pernord Ricard, Pramia jne.

Toimialaedustajina ensisijainen selontekovelvollisuussuhde suuntautuu luonnollisesti jäsenyrityksiin, niiden johtajille ja hallitukselle. Samalla vertaiskumppaneiden kanssa on paljonkin yhteistyötä, Alkoholijuomateollisuusyhdistyksestä luetellaan merkittäviksi selontekovelvollisiksi yhteistyökumppaneiksi Valvira, TEM, tulli, STM, Valtiovarainministeriö ja Ulkoasianministeriö. Myös Panimoliitolla on yhteistyötä Päivittäistavara-kauppayhdistyksen, Maran, ja muiden alkoholiteollisuuden edustajien kanssa. Johtuen

suomalaisen alkoholipolitiikan erityispiirteistä kuten siitä ettei olutta, viiniä tai väkeviä kohdella samoilla säännöillä verotuksessa tai myyntiluvissa alkoholijuomateollisuuden eri edustajat eivät pääsääntöisesti näe tarpeelliseksi tehdä suoraa yhteistyötä. Tilanteet luonnollisesti muuttuvat, mutta tällä hetkellä olennaisimpana tulevana muutoksena on kolmosluen mahdollinen siirto päivittäistavarakaupasta Alkoihin. Toteutuminen on vielä epävarmaa mutta samalla eri toimijat pyrkivät varautumaan tuleviin muutoksiin parhaansa mukaan.

Tilanne luonnollisesti kiinnostaa sekä Panimoliittoa että pienempiä panimoita. Tilavii-
nien myynti suoraan tilalta kuluttajille on sallittua (erillisellä haettavalla luvalla luon-
nollisesti) ja erityisesti pienpanimot ovat hakeneet samaa lupaa itselleen. Toistaiseksi
muutosta ei ole luvattu mutta tilanne vaikuttaa lupaavalta. Taustalla piilevät kansainvä-
liset trendit, pienpanimoja samoin kuin pieniä viskitislaamoja on syntynyt maailmalla
tiuhaan tahtiin viime vuosina ja samoin tilanne on alkanut elää myös Suomessa. Alko-
holiteollisuuden kannalta tilanne on siis siinä mielessä hyvä että uusia, pienempiä teki-
jöitä ja yrittäjiä syntyy, ala ei missään nimessä ole jäykistymässä. Trendikkyys takaa
myös kysynnän pysymisen myös kotimaisilla tuotteilla. Suhtautuminen informaationja-
on vastavuoroisuuteen korostaa etujärjestöjen tiedonvälitystehtävää: toisaalta toiselta
elinkeinon puolelta huomautetaan että verkostoituminen on se asia johon etujärjestön
toiminta perustuu, toiselta puolelta todetaan että yhteydenpito on toisaalta jatkuvaa mut-
ta viimeaikaisesta tilanteesta johtuen ollut poikkeuksellisen tiivistä.

Ulossuuntautuvat selontekovelvollisuussuhteet

Molemmat elinkeinoedustajat mainitsivat tärkeimpiä kumppaneita kysyttäessä sekä toi-
sensa että Maran ja Pienpanimoliiton. PTY ja Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto
mainittiin myös. Yhteydenpito on tilanteesta riippuvaa, viime aikoina yhteydenpito on
ollut lähes jatkuvaa, useampaan otteeseen viikossa kun taas hiljaisempina aikoina myös
tämä viikoittainen yhteydenpito voi käydä harvinaisemmaksi. Mielenkiintoisinta oli se
että yleisesti toivottiin enemmän yhteydenpitoa raittius- ja päihdejärjestöihin, koettiin
että sillä suunnalla olisi mahdollista tehdä hyödyllistä yhteistyötä. Juomateollisuuden
edustajat kokevat ensisijaista selontekovelvollisuutta edustamiensa järjestöjen hallituk-

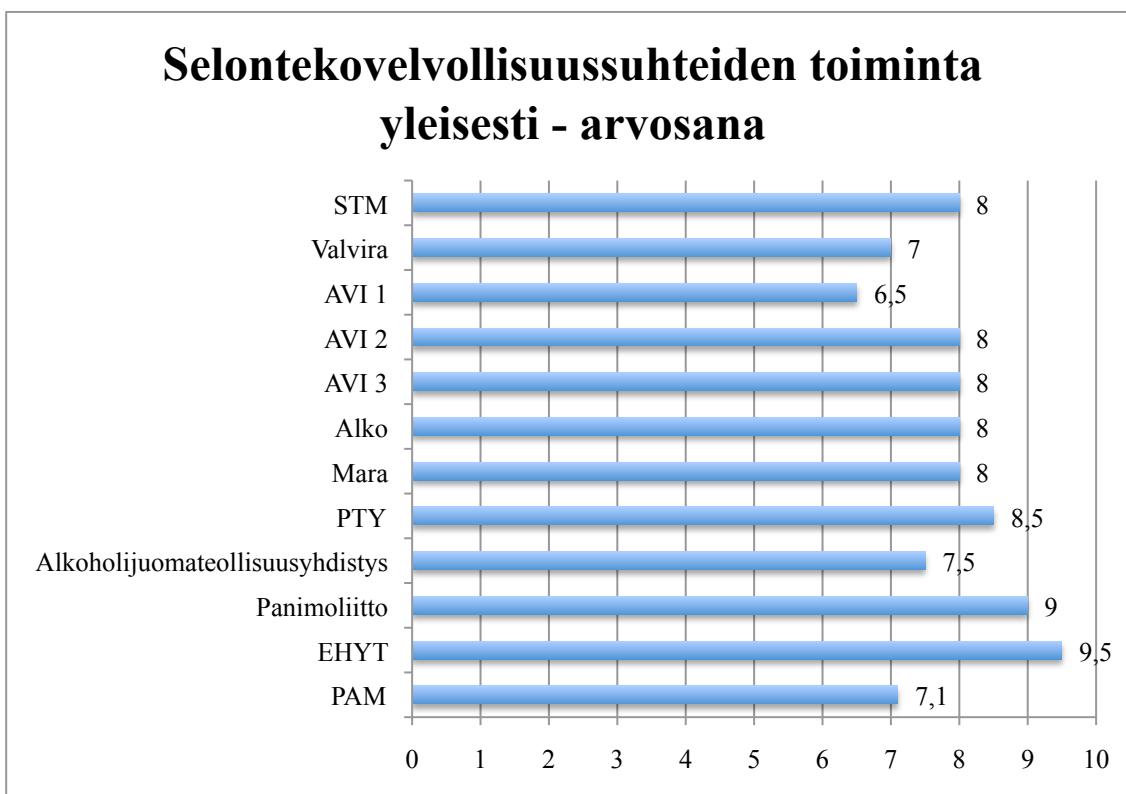
sia ja jäsenyrityksiä kohtaan, luonnollisesti myös organisaation sisällä omalle toimitusjohtajalle ja kollegoille (jos sellaisia on). Käytännössä työskentely on pienissä, yhden tai kahden henkilön järjestöissä itsenäistä, sparrausta ja tukea esim. viestintään on mahdollista saada. Asiamiehet pienissä järjestöissä toteavat olevansa eräänlaisia ”yleismies Jantusia” joiden tehtävänä on hoitaa vähän kaikkea ja mieluiten samanaikaisesti.

Alkoholijuomateollisuusyhdistyksen edustaja toteaa että julkisuus kuuluu aina jonkinasteisesti työhön, alkoholiveronkorotuksesta on ollut eniten puhetta haastattelu-aikaan johon on myös suoraan kommentoitu. Tällöin pyritään korostamaan sitä että yhdistyksen jäsenyritykset työllistävät suoraan 1500 henkilöä joiden lisäksi on tietysti vielä epäsuora työllistys. Raportoinnin suhteen jäsenyritykset tulevat myös ensimmäisinä, sen jälkeen muu ETL. Säännölliset keskustelut kuuluvat työhön, varsinkin elinkeinon kesken ja mahdollisesti myös muiden kumppanien kanssa. Käytännössä tarpeen mukaan, aktiivinen tilanne on nostanut hieman tarvetta ja halua keskusteluun. Tämän takia on myös kiinnitetty huomattavasti enemmän huomiota alkoholiasioihin kuin muihin hoitamiinsa yhdistyksiin. Milloin tämä ajanjakso tulee loppumaan, jää nähtäväksi koska se riippuu paljon myös poliittisista toimijoista. Käytännössä alkoholihallinnossa keskustelut ovat aina riippuvaisia puhekumppanista, raittiusjärjestön ja Panimoliiton ollessa ilmeiset ääripäätt ja viranomaisten sijoittuessa jonnekin tälle välille. Epävirallisia suhteita hoidetaan puhelinoitoista lounaisiin ja kaikella sitä väliltä. Kerran vuodessa järjestettävään kesäseminaariin kutsutaan yhteistyökumppaneita, viranomaisten edustajia sekä muitten sidosryhmien jäseniä.

Laitilan Wirvoitusjuomatehtaan tulevaisuus taas riippuu Valtionvarainministeriön toiminnasta, miten näiden verotuspäätös tulee muotoutumaan on vielä avoinna. Suomalaisessa alkoholiteollisuuskentässä Laitila on siitä mielenkiintoisessa asemassa että se on suurin pienpanimoista joka tarkoittaa sitä että isot voivat jo alkaa nähdä sen uhkana samalla kun pienemmät panimot kadehtivat.

4.1.5. Selontekovelvollisuussuhteiden arvosanat

Kysyin jokaiselta toimijalta näiden mielipidettä selontekovelvollisuussuhteiden yleisestä toiminnasta, kyselyn tulokset on yleisesti esitelty kaaviossa 1. Tulosten avaaminen tarkemmin on kuitenkin välttämätöntä niiden ymmärtämiseksi. Jouduin käytännön syistä ottamaan joidenkin toimijoiden vastaukset keskiarvona, joten esimerkiksi Valviran arvosana 7 on keskiarvo arvosanoista 5 ja 7. Tutkimuksen ongelmana oli toisaalta pieni otos, ja toisaalta se etteivät kaikki olleet vastaavissa asemissa toisiinsa nähden. Silti päätin yhdistää luvut kaaviota varten jo senkin takia, että kokonaisuus on kuitenkin varsin tasainen, ja vaikka hajontaa on arvosanojen sisällä on keskiarvo kuitenkin tyydyttävä 7,9.



Kuvio 2. Keskinäisten selontekovelvollisuussuhteiden toiminta yleisesti.

Kaikissa tuloksissa ei ole mitään erityisen dramaattista, esimerkiksi STM:n 8 koostuu hyväksyttävistä seitsemästä ja yhdeksästä. Sen sijaan Valviran 7 on keskiarvo 5:stä ja 9:stä ja tästä lienee aiheellista keskustella enemmän. Toinen virkamies on selkeästi san- gen tyytyväinen selontekovelvollisuussuhteiden toimintaan omalla kohdallaan, kun taas toisen asemassa asiat eivät toimi aivan yhtä hyvin. Syiksi esitettiin sekä hankaloitunutta selontekovelvollisuussuhdetta ministeriöön ja hankalaa suhdetta valvottaviin jotka kui- tenkin käytännössä usein tekevät mitä haluavat eli aluehallintovirastoihin. Suuri ongel- ma myös on hankala tulossopimusjärjestelmä STM:n kanssa, joka on erityisesti alkoholi- liasioiden suunnittelun kannalta hankalaa ja turhauttavaa.

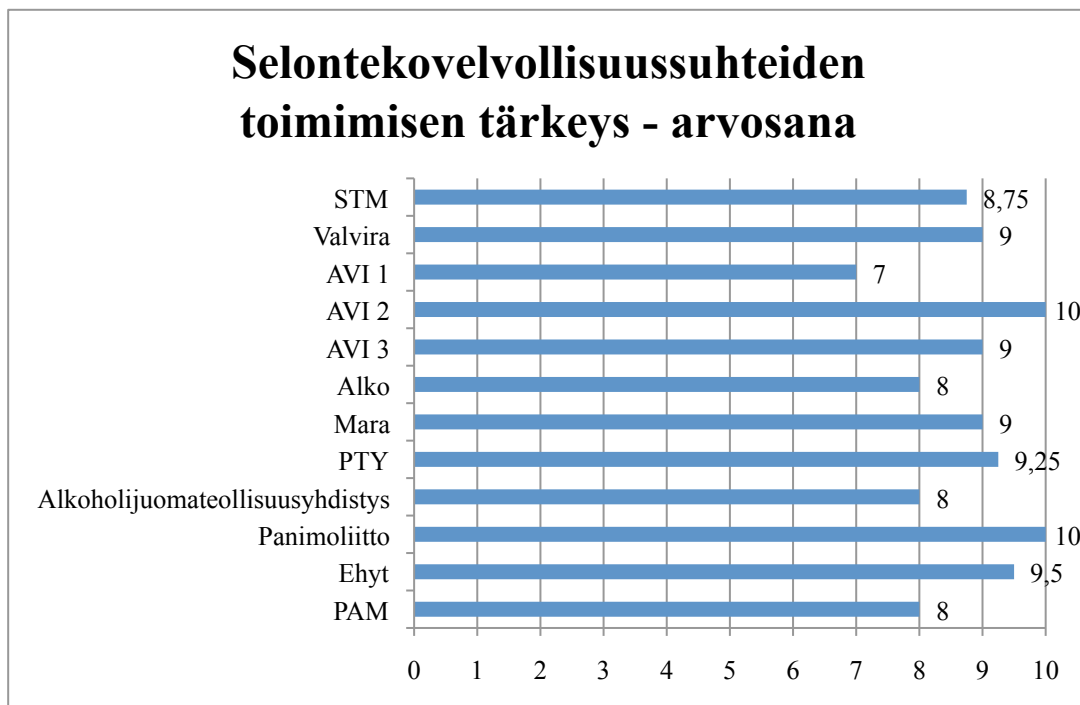
Tehtäessä vuotuista toimintasuunnitelmaa STM:n ja Valviran välillä ei mukana ole yh- tään alkoholihallinnon edustajaa kummaltakaan puolelta joka todella hankaloittaa järke- vien tavoitteiden asettamista. Tämä onkin johtanut ylimalkaisiin ohjenuoriin jotka joh- tavat turhautumiseen tilanteissa joissa voisi tehdä huomattavasti enemmänkin. Oikeat työkalut eivät ole käytössä.

AVI 1 näki virastona tilanteen kahdeksikon arvoiseksi mutta henkilökohtaisesti tilanne oli noin 5-6 luokkaa. Harmillinen tilanne tulee joidenkin kontaktien taipumuksesta teh- dä lobbausta huonosti peiteltyä eli tehdään tikusta asiaa jotta päästäisiin keskusteluyh- teyteen virkamiehen kanssa joka johtaa ”peiteltyyn vieraanvaraisuuteen” joka tuntuu hipovan lahjonnan rajoja koska asioihin aina liittyy kiinteästi jokin vaatimus. Tähän kaikkeen tuhrautuu paljon ylimääräistä aikaa ja jättää huonon maun suuhun. AVI 2 puo- lestaan toteaa suhteiden toimivuuden olevan muiden aluehallintovirastojen kanssa 9 ar- voisia, suhteelle Valviran kanssa puolestaan annetaan arvosanaksi 7. Tässä korostuu ennenkin mainittu vakaumus siitä, että aluehallintovirastot ovat toistensa parhaita yh- teistyökumppaneita. Samaan aikaan AVI 3 antaa maltillisen arvosanan kahdeksan ja toteaa yhteistyön sujuvan hyvin eri suuntiin.

Alkon edustaja antaa rakentavalle lähestymistavalle arvosanaksi kahdeksan ja toteaa sen mitä monet muut haastateltavat toteavat eri yhteyksissä: tunteita kumentavan alkoholi- politiikan ollessa kyseessä on olennaista pyrkiä kunnioittamaan muiden mielipiteitä sa- malla kun ajaa omaa asiaansa. Hallinnon ja järjestöjen puolella asia vaikuttaa selvältä ja

välit ovat hyviä ja toimivia mutta samalla kansalaiset ja yksityisyrittäjät saattavat esittää hyvinkin rankkoja näkemyksiä epärakentavaan tyyliin joista ei varsinaisesti ole hyötyä yhdellekään osapuolelle. Mara puolestaan jakaa arvosanansa yhteistyökumppaneiden mukaan, aluehallintovirastojen kanssa toiminta on vaikeampaa saaden arvosanan 7, Valviralle ja PTY:lle annettiin sen enempää erittelemättä molemmille 8, ja STM:n kanssa toimimista kiitettiin helpoksi yhdeksiköksi. PTY:n arvosana 8,5 oli varsin maltillinen keskiarvo kahdeksasta ja yhdeksästä, myös Alkoholijuomateollisuusyhdistys antaa arvosanan 7,5 ja Panimoliitto yhdeksän, todeten että suhteet päihdejärjestöihin ovat kuitenkin tuota arvosanaa huonommat.

Ehytin arvio oli julkiselle puolelle täysi 10, ja selontekovelvollisuussuhteille järjestöjen kanssa yhdeksän. PAM myös jakoi suhteiden arvioimisen niiden kohteen mukaan ja totesi suhteiden Maraan toimivan noin 9 arvoisesti, PTY:n kanssa noin 8,5 tasolla mutta suhteet viranomaisten kanssa saivat kuitenkin arvosanan 5, yleisestä suhteiden toimivuudesta huolimatta tällä alueella esiintyy luottamuspulaa.



Kuvio 3. Selontekovelvollisuussuhteiden toimimisen tärkeys.

Kysyessäni selontekovelvollisuussuhteiden toimimisen tärkeyttä omien tehtävien hoitamisen kannalta olivat tulokset yleisellä tasolla paljon korkeampia kuin niiden yleistä toimimista arvostellessa. Selontekovelvollisuussuhteiden tärkeys riippuu siitä, miten paljon omassa asemassa sitä kokee tarvitsevänsä, STM:n tulokset jakautuivat kahdeksaan ja 9,5, Valvirassa tulos oli selkeä 9. Myös aluehallintovirastojen arvosana riippui virkamiehen oman työn vaatimuksista: AVI 1 ei tarvitse tai koe muiden vaikutusta omaan työhönsä yhtä voimakkaasti kuin muissa aluehallintovirastoissa myös esimiestehtäviä hoitavat kollegat. AVI 2 antoi 10 ja totesi suhteiden hoidon ja toimivuuden olevan ensiluokkaisena tärkeätä koska olemassa olevat ongelmat johtuvat yleensä puutteista kommunikaatiossa kuin varsinaisista asiariidoista.

Maran edustaja huomautti suhteiden hyvyden olevan jo itsessään myönteistä mutta että vieläkin tärkeämpää on oikean tiedon saaminen, jolloin keskustelukumppaneihin on voitava myös luottaa. Kaikki edunvalvontajärjestöt eri sektoreilta korostivat samalla tavalla selontekovelvollisuussuhteiden tärkeyttä omaan työhönsä nähden, ilman niitä ei usein työnteollakaan olisi paljoakaan virkaa. PAMin edustaja puolestaan toteaa että PAMin varsinaisten tehtävien kannalta arvosana on kahdeksan, mutta Maraan kohdistuvien suhteiden hoidon kannalta ne ovat vielä tärkeämmät.

4.2. Lopuksi selontekovelvollisuussuhteista

Yleisten vastuuvollisuussuhteiden käsittelyn lopuksi on todettava että on joitain suhteita joiden merkitystä ei voi vähätellä ja joiden vaikuttavuutta en ollut ennen tutkimustani kunnolla havainnut. Maran ja PAMin välinen välttämättömyyden luoma side tuo oman värinsä alkoholikeskusteluun jossa synkimpänä puolena alkaa erottua sekä työllisyyden ja työnantajien ongelmat, tilanne johon kummankin edustajat pyrkivät vaikuttamaan alkoholipolitiikan kautta, unohtamatta alkoholihallintoa. Samaan aikaan on itse kunkin arvioitavissa että miten varsinkin paikallishallinnon (jo nyt välillä ongelmallinen) suhtautuminen Maraan tulee jatkumaan mikäli lainopillisen avustuksen tarjoamisesta tulee yhä suurempi osa järjestön toimintaa, ja se näin tulee jatkossakin asettamaan itsensä suoraan virkamiesten vastapuolelle.

Selontekovelvollisuussuhteen viisto muoto joka teoreettisessa mielessä on hyvä valinta aluehallintoviraston kaltaisen monialaisen valtion viraston huolehtimiseksi on tässä suhteessa epäonnistunut, koska Valviran accountabilityn takana ei ole ainakaan tällä hetkellä siihen tarvittavaa auktoriteettiasemaa. Silti, harvoin viistosti toimivalla selontekovelvollisuussuhteella sitä välttämättä onkaan, erilaisia asiamiehiä ja selvittäjiä on olemassa joiden valta ja auktoriteetti on peräisin näiden omalta esimieheltä tai ”ylemmältä organisaatiossa” eli tässä tapauksessa ministeriöltä ja ministeriltä. Yleensä tällainen viisto selontekovelvollisuussuhde toimii paremmin tilapäisissä suhteissa jotka perustuvat juuri auktoriteettiaseman omaavan toimijan kapeaan erikoisosaamiseen eikä niinkään koko hallinnonalan perustaksi. Bovens osuvasti nimittää tapaa hierarkian varjoksi. (Bovens 2007a: 460.) Kysymys saattaa silti olla lähinnä asenneongelmasta joka on seurausta myös Valviran yläpuolella olevasta asetelmasta jossa sen omatkin täsmälliset velvollisuudet alkoholihallinnossa ovat epäselviä.

Valviran tilanne on itse asiassa vähemmän huolestuttava kuin ensi silmäyksellä voisi olettaa, vaikka sen toimintaan ollaan tyytymättömiä niin ulko- kuin sisäpuolellakin. Samalla tulee kuitenkin muistaa se ettei suuresta organisaatiomuutoksesta ole kuitenkaan kovinkaan pitkää aikaa, virasto syntyi vuonna 2009 Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen yhdistyessä. Organisaation ajassa aika ei ole kovinkaan pitkä, ja varsinkin jos nykyiset ongelmat otetaan tosissaan niin niiden ratkaisu ei myöskään ole mahdotonta. Myös Valviran valvottavat eli aluehallintovirastot muokattiin lääninhallituksista 2010, joten tuntuu selvältä että niiden yhteistoimintakin hakee vielä muotoaan.

Ei ole laisinkaan samantekevää Valviran alkoholihallinnon tehtävien hoitamisen kannalta että sen tulossopimusta ovat laatimassa henkilöt joilla ei ole suoraa kosketusta alkoholihallintoon. Tällöin tulossopimus jää väistämättä vaillinaiseksi odotuksiltaan joka luo ensinnäkin turhautumista työntekijöissä ja toiseksi epäselvyyttä myös vastuuhenkilöissä siitä että mitä heillä on oikeastaan lupa odottaa valvomaltaan yksiköltä ainakin virallisessa mielessä.

Organisaatioiden ulossuuntautuvat selontekovelvollisuussuhteet

On olemassa lukuisia kanavia joiden kautta julkisten virkamiesten selontekovelvollisuussuhteet rakentuvat. Luonnollisesti pääasiallinen vastuunkanto suhtautuu lähimpään esimieheen ja tämän ylle edetessä hierarkian mukaan aina ministeriin asti. Samalla selontekovelvollisuus kuitenkin ulottuu (ainakin jossain muodossaan) myös ulkopuolisiin instituutioihin kuten esim. eduskuntaan ja oikeusasiamieheen. Selontekovastuuvollisuus ulottuu myös julkisuuteen (kansalaisille ja medialle), erilaisille yhteistyökumppaneille sekä professionaalisen selontekovastuuvollisuuden muodossa myös toimijalle itselleen. (Mulgan 1997: 25.) Se että alkuperäistekstissä puhutaan ainoastaan julkisen puolen toimijoista ei tarkoita sitä etteikö ajatusmalli olisi sovellettavissa myös yksityisen puolen toimijoihin.

Pyrkiessäni selvittämään toimijoiden omia vastuuvollisuussuhteita esiintyi monelta taholta eniten ulkoisen selontekovelvollisuuden esityksiä joka kuitenkin asiaa pohdittaessa muuntui myös sisäiseksi. Ulkoinen accountability kohdistuu juuri perinteisesti esimiehiin ja muihin ulkoisiin sidosryhmiin joille ollaan selontekovelvollisuussuhteessa esimiehiin, mahdolliselle hallitukselle ja esim. edustusjärjestöjen kuten Panimoliiton, Alkoholijuomateollisuusyhdistyksen, Maran ja PTY:n ollessa kyseessä myös jäsenyrityksille ja niiden päättäjille.

Samalla lähes jokainen tunsi omalla tahollaan myös omasta työstään professionaalisen selontekovelvollisuuden muodossa myös sisäisen selontekovelvollisuussuhteen joka on henkilön itsensä kokemaan vastuunkantoa omasta työstään ja tämän laadusta. Jokaisella on työssään kirjoitettu ja kirjoittamaton koodisto jota noudattamalla tuntee tekevänsä velvollisuutensa ja joka näin johtaa tyytyväisyyteen. Samalla sisäinen selontekovelvollisuus viittaa myös organisaation sisäisiin suhteisiin. Joka tapauksessa olen kiinnostuneempi nimenomaan näistä organisaation ulkopuolelle suuntautuvista vinoista selontekovelvollisuussuhteista joita esiintyy usein juuri yhteistyökumppaneiden kesken.

4.3. Yhteenveto

Kenttä on horisontaalisten selontekovelvollisuussuhteiden läpäisemä, ja kaikilla oli jotakin tekemistä toistensa kanssa, jos ei nyt ollut vielä ollut niin ainakin läheisempää toimintaa oli organisaatioiden sisällä harkittu, kuten juomateollisuuden osalta päihdejärjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä. Yleisesti vaikuttikin siltä että vaikka julkisuudessa jotkut mielipiteet esitetään (kenties median toimesta) hyvinkin kärjistetyksi on hallinto itsessään toimiva verkosto, jossa ristiriidat pyritään sovittelemaan rauhallisesti. Tuskaantumisen mediaan leimasikin monien puheita.

Samalla kuitenkin useat eri toimijat esittivät väsymystään ja pettymystään jatkuvaan vastakkainasetteluun, jossa alkoholihallinnon eri toimijat yritetään saada näyttämään siltä että käynnissä olisi jonkinlainen sota, vaikka tosiasialla välit ovat huonoimmillaankin asiallisia ja useimpien eri kantojakin edustavien toimijoiden kesken aivan ystävällisiä. Näitä kantoja kuultiin niin Sosiaali- ja terveysministeriöstä, Alkosta, Valvirasta kuin Panimoliitostakin. Samaan aikaan jotkut toimijat totesivat tietoisesti pitävänsä ”hajurakoa” toisiin toimijoihin jos nämä näyttäytyvät julkisuudessa liian aggressiivisina tai alkoholimyönteisinä. Tässä piilee taustalla alkoholin luonne hankalana moraalisenä ilmiönä, kaikilla ei ole varaa esittää ääneen samanlaisia kantoja kuten vaikkapa alkoholiteollisuuden edustajilla.

Ydinkysymyksenä on se, että miten valtiomuoto varmistaa hallinnon tekevän sitä mitä päättäjät sen haluavat tekevän? Tällöin on varmistettava se että hallinto on tarvittavissa määrin selontekovelvollisuussuhteessa suorituksiinsa nähden. Tällöin on poliittisen järjestelmän haasteena luoda pitkällä tähtäimellä sellaisia institutionaalisia mekanismeja jotka auttavat koko kaikkia saavuttamaan ne halutut arvot joiden tavoittamisesta julkishallintoa pidetään velvollisena. Toisin sanoen, selontekovelvollisuuden takajatuksena on välttämätön tarve julkishallinnon organisaatioille vastata vaatimuksiin jotka tulevat toisaalta suoraan päättäjiltä ja välillisesti myös kansalaisilta. Samalla tulee onnistua luomaan sellainen ympäristö jossa tällainen on mahdollista ilman että luodaan tarpeettoman hankalia esteitä vaikuttavalle ja tehokkaalle hallinnolle. (Romzek & Dubnick 1994: 263–264.) Tässä yhteydessä kyseessä on Valviran ylle kohoava ongelma.

Schillemans toteaa että tunne siitä kelle ollaan selontekovelvollisuudessa on usein ratkaiseva eikä sitä pidä aliarvioida. Siksi onkin kannattavaa kysyä suoraan kelle toimijat katsovat (tuntevat) olevansa selontekovelvollisuussuhteessa. (Schillemans 2008: 177.) Tässä tutkimuksessa rajoitin tunteen koskevan vain asioita jotka koskevat tavalla tai toisella alkoholihallintoa. Vastaukset olivat hyvin mielenkiintoisia ja osittain toisistaan poikkeavia. Juuri tunteella selitettävät sanavalinnat olivat ratkaisevia: ensin saatettiin luetella hyvinkin sovinnainen lista esimiehistä mutta varsinaiset kohteet olivat usein yleisö: moni tunsu selontekovelvollisuutta kansalaisia kohtaan. Kysymys vastuunjaosta oli yksinkertaisempi, mikäli vain mahdollista niin vastuun jakamiseen pyrittiin. Tunne siitä ettei Valvira tai Sosiaali- ja terveysministeriötä kohtaan olla selontekovelvollisuudessa oli kolmessa haastatellussa aluehallintovirastossa voitolla joka on hyvin huolestuttavaa, koska samalla ne kuitenkin ovat ne yksiköt jotka luovat lainsäädännön ja määrittelevät ohjenuorat aluehallintovirastojen toiminnalle.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Metodin ollessa empirian puolesta haastattelututkimuksessa on selvää että tiettyjä yllätyksiä voi aina tulla sekä haastatteluprosessin aikana sekä tuloksia purkaessa. Valtaisia yllätyksiä ei tullut sen lisäksi että prosessi itse pyrki korjaamaan itseään edetessään. Olen vakuuttunut siitä että haastattelututkimus oli paras valinta tutkimuksen muodoksi: tutkimuskäsitteiden ollessa hankalasti aukeavia oli todella hyödyllistä päästä keskustelemaan tutkimukseen osallistujien kanssa verrattuna kyselytutkimuksen aiheuttamiin mahdollisiin vaikeuksiin. Varmasti kyselytutkimus ei olisi tuottanut läheskään näin hyvää osallistumisprosenttia, joka tässä toteutuneessa tutkimuksessa oli 100, sain haastattelun jokaisesta lähestyneestäni organisaatiosta, saati tulokset olisivat varmasti jääneet kalpeammiksi. Nyt kykenin saamaan tietoa joka vastasi pohtimiini tutkimusongelmiin. Varsinaiset tutkimuskysymykset keskittyivät alkoholihallinnon yhteistyöhön, vastuullisuussuhteiden toteutumiseen eri prosesseissa sekä horisontaalisten ja viistojen selontekovelvollisuussuhteiden tarkasteluun alkoholihallinnossa.

Suurimpana kiinnostuksenkohteenani tutkimusta tehtäessä oli horisontaalisten ja viistojen selontekovelvollisuussuhteiden olemassaolo ja toimivuus alkoholihallinnossa. Ennakko-oletuksenani oli se, että suurin osa suhteista olisi identifioitavissa juuri horisontaalisiksi ja viistoiksi johtuen alkoholihallinnon toimijoiden samanarvoisuudesta. Selkeä vertikaalinen suhde on esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Valviran välillä: Valvira toimii suoraan ministeriön alaisuudessa. Toisaalta myös Alko oy on ministeriöön nähden vertikaalisessa selontekovelvollisuudessa johtuen sen asemasta valtion yrityksenä jonka omistajaohjaus tapahtuu juuri ministeriön Haittojen ehkäisyn ryhmästä käsin. Nämä ovat kuitenkin poikkeuksia, muuten suhteet ovat säännöllisesti horisontaalisia kuten Maran ja Päivittäistavarakauppayhdistyksen välillä tai viistoja kuten Valviran ja aluehallintovirastojen kanssa. Kuten jo teoriaosuudessa on todettu, viistot suhteet voivat olla myös jyrkempiä tai loivempia: suhde Alkon ja ministeriön välillä voi olla todettavissa myös jyrkemmäksi viistoksi selontekovelvollisuussuhteeksi, siinä missä Valvira ja aluehallintovirastot ovat ehdottomasti loivemmassa viistossa selontekovelvollisuussuhteessa.

Alkoholihallinto koostuu suureksi osaksi vaikuttajista jotka yrittävät lobbaamalla omaa näkemystään saada muita toimijoita samalle kannalle. Sellaisenaan se on varsinainen horisontaalisten selontekovelvollisuussuhteiden verkosto, jossa on myös monia viistoja selontekovelvollisuussuhteita. On myös otettava huomioon että eri verkostot ja toimijoiden asemat muuttuvat ajan kuluessa, ja on mahdollista että eri tilanteissa toimijoiden valtasuhteet vaihtuvat jolloin myös selontekovelvollisuussuhteet voivat muuttua radikaalistikin. Suhde on ja pysyy, mutta sen sisältö voi olla erilainen tulevaisuudessa, kuten missä tahansa poliittisessa ympäristössä. Tämä takaa kohteliaan ja sujuvan ilmapiirin alkoholihallintoon.

Se, että selontekovelvollisuussuhde on horisontaalinen ei vähennä sen merkitystä. Tärkeä yhteistyösuhde joka on Maran ja Palvelualojen ammattiliiton välillä on ehdottomasti luokiteltavissa horisontaaliseksi selontekovelvollisuussuhteeksi. Suhde perustuu luottamukseen ja sosiaalisiin suhteisiin, kumpikaan ei ole edes epävirallisesti toisen yläpuolella. Tarve toiselle on myös olemassa, tämä on ymmärrettävää valtiossa jossa sopimussellisuus toimii eri osapuolten yhteistoiminnan varassa. Toista ei siis ole järkevää suuttua tai ärsyttää liikaa liian terävillä mielipiteillääkään vaikka ne saattaisivat miellyttää omia jäseniä. Toimijoille on luontevaa luoda strategiaa yhdessä, myös ennen kuin keskustellaan kolmannen osapuolen kanssa, joka tässä tapauksessa voi olla esim. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tällaista määritelmää tukee myös Schillemansin listaus horisontaalisen selontekovelvollisuuden piirteistä. (Schillemans 2008: 179.)

Päivittäistavarakauppayhdistyksen ja Maran suhde on myös mielenkiintoinen: kauppa ja ravintolat kuitenkin kilpailevat samoista asiakkaista, mutta samalla molempien närkästyksensä lainsäätäjään on myös tuonut niitä lähemmäs toisiaan ja tiivistänyt yhteistyösuhdetta. Samalla niillä on suuria yhteisiä jäseniä, jolloin yhteistoiminnan tarkka suunnittelu on luonnollista, tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä että tämä horisontaalinen selontekovelvollisuussuhde olisi täysin ongelmaton.

Kaikille haastatelluille viranomaisille yhteistä oli vahva hallinnollinen selontekovelvollisuus jolloin tunnettiin selontekovelvollisuussuhteen vastuuhenkilön olevan valtion hallinnollinen järjestelmä. Oma asema perustuu virkaan ja sen luomiin odotuksiin ja ase-

maan yhteisössä. Joillakin virkamiehillä tämä korostui enemmän, toisilla vähemmän. Usein selontekovelvollisuussuhde ulotettiin järjestelmän ulkopuolelle kansalaisiin asti, jotka saatettiin nähdä toisaalta säätelyn kohteina ja toisaalta asiakkaina. Heidät kuitenkin nähtiin olennaisina osina järjestelmää ja sen viimeisinä hyötyjinä. Selkeästi varsinkin keskushallinnossa eli Sosiaali- ja terveysministeriössä ja Valvirassa mainittiin myös kansalaiset selontekovelvollisuussuhteen osakkaina. Kansalaiset ja asiakkaat nähtiin myös selontekovelvollisuussuhteiden osapuolina läpi haastateltujen, mainintoja tuli ministeriön, aluehallintovirastojen, Valviran ja Ehkäisevä päihdetyö ry:n puolelta. Toisaalta myös muissa haastatteluissa mainittiin usein myös asiakkaiden parhaaksi toimiminen.

Valviran tulossopimusjärjestelmän päivitys saattaisikin olla ensimmäinen askel oikeaan suuntaan. Lindbergin (2013: 209) T toimija ja V vastuuhenkilö ovat selkeästi tiedossa mutta A eli aihealue on jäänyt epäselväksi ainakin rajojensa puolesta. Alkoholihallinnossa Valviran tehtävänä nimenomaan on pysyä selvillä siitä mitä sen valvonnassa olevissa aluehallintovirastoissa tapahtuu ja ohjailla niitä saamansa informaation perusteella edelleen. Tämä ei nyt kuitenkaan toimi kuten sen pitäisi. Päivittäistavarakauppayhdistyksen ollessa kyseessä on jo tietoisesti siirrytty keskustelemaan suoraan aluehallintovirastojen kanssa, joka on Valviran kannalta huolestuttavaa.

Tästä voi johtua myös useimmissa haastatteluissa toistunut Valviran toiminnan arvostelu: useimmat haastatellut kaipasivat kovasti alkoholipoliittista keskustelukerhoa joka on aiemmin muodostanut tärkeän osan alkoholihallinnon keskinäistä yhteydenpitoa ja mainittiin myös että Valvira on toiminnassaan jäänyt etäisen ja vaikeasti hahmotettavan oloiseksi. Suurimpia ongelmia kuitenkin on siinä, että vaikka Valvira muodollisesti valvoo aluehallintovirastojen toimintaa, eivät nämä sitä kuitenkaan tunnusta. Tällöin koko selontekovastuullisuussuhdeketjussa on aukko tai virhe. Valviran sijaan vastuunkantajina mainittiin omat aluehallintovirastojen sisäiset esimiehet ja myös Valtiovarainministeriö rahoittavana osapuolena. Kolmesta haastattelusta yhdessä jätettiin Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Valvira kokonaan vastauksen ulkopuolelle, yhdessä ne mainittiin ehdottomasti negatiivisessa mielessä ja viimeisessä todettiin ettei aluehallintovirasto sinällään ole suorassa vastuusuhteessa näihin nähden. Selontekovelvollisuuden suhteen Val-

vira vaikuttaa siis rammalta ankalta, jolla ei käytännössä ole sitä valtaa mikä sillä sen toimenkuvan mukaan kuuluisi olla.

Selontekovelvollisuuden perusta ei kuitenkaan pääse toteutumaan, koska varsinaista auktoriteettiasemaa sanktio-oikeuksineen Valviralla ei ole (Mulgan 2000: 555–556). Selontekovelvollisuussuhde onkin yleisesti ottaen toimivin silloin kun kyseessä on aivan selkeästi epätasa-arvoinen suhde, eli jossa toinen on selkeästi johtavassa asemassa selontekovelvolliseen nähden. Myös vertaiselontekovelvollisuutta esiintyy mutta silloin on molemmin puolin hyväksyttyä että tietyissä asioissa toisella on auktoriteettiasema toisen yli. (Mulgan 1997: 27.) Tilannetta arvioitaessa uskallan esittää että Valviran tapauksessa on kyse samanaikaisesta selontekovelvollisuussuhteen ylikuormituksesta ja vajeesta. Tämä on tilanteena seurausta organisaatiomuutoksista, eikä tilannetta arvioimalla sen korjaaminenkaan ole mahdotonta, sitäkin enemmän suotavaa. (Bovens ym. 2008: 228–230.)

Maran suhde aluehallintovirastojen kanssa on vähintään yhtä mielenkiintoinen. On muistettava että alkoholihallinnossa Mara pyrkii edistämään nimenomaan ravintolayrittäjien asemaa. Tämä asema ei kuitenkaan välttämättä helpotu ainakaan pitkällä tähtäimellä jos etujärjestö on jatkuvassa ristiriidassa lupaviranomaisten kanssa esim. eri oikeudenkäyntien muodossa. Maran päätös ottaa lakipalvelut suoraan omaan tarjontaan on selvästi aiheuttanut paljon närää virkamiehistössä. Aluehallintovirastot eivät kuitenkaan ole Maran pääasiallinen yhteistyökumppani, vaan sille on paljon olennaisempaa pitää hyvät välit toisaalta lainsäätäjään ja Valviraan jotka ovat Maran kannalta katsottuna olennaisempia toimijoita.

Alkoholijuomateollisuuden molemmat edustajat tarvitsevat selontekovelvollisuussuhteita enemmän kuin moni toinen toimija, niiden työskentelyn ollessa lähinnä puhdasta lobbauksesta verrattuna moniin muihin, myös virallisia tehtäviä omaaviin toimijoihin. Jos pääasiallinen tehtävä koostuu vaikuttamisesta, on pidettävä tarkkaan huolta myös siitä että kokonaisuudessa kaikki suhteet eri toimijoihin ovat kunnossa. Pääasiassa tässä on myös onnistuttu, teollisuuden edustajien muodostamat horisontaalisten suhteiden verkot ovat laajat, vaikka alkoholin aiheuttaman negatiivisen kuvan takia jotkut toimijat saattavat

tietoisesti ottaa etäisyyttä teollisuuden edustajiin. Tässä piileekin alkoholihallinnossa toimimisen moraalinen riski. Suomalainen julkisuus on alkoholin suhteen usein tuomitsevaa sekä pitää kärjistämisestä.

Ehyt ry on tyypillinen esimerkki kolmannen sektorin toimijasta joka on ottanut itselleen hoidettavaksi julkisia tehtäviä ja noin omaksunut itselleen virallisen roolin erilaisten yhteistyöjärjestelyjen kautta, joka on New Public Managementin ajattelun suosima tapa järjestää julkisia palveluja (Pollitt 2003: 27.) Se nähtiinkin merkittävänä kumppanina Sosiaali- ja terveysministeriön kannalta ja myös muut toimijat toisaalta ravintola- ja kaupan alan edustajistosta sekä alkoholiteollisuuden puolelta haikailivat suuremmasta yhteistyöstä nimenomaan sen tai jonkun nimeämättömän päihdealan järjestön kanssa. Ehytin kannalta alkoholikentällä on siis olemassa paljon erilaisia yhteistyömahdollisuuksia.

LÄHDELUETTELO

- Behn, Robert D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Bovens, Mark (2007a). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. *European Law Journal* 13: 4, 447–468.
- Bovens, Mark, Thomas Schillemans & Paul 'T Hart (2008). *Does public accountability work? An assessment tool*. *Public Administration* 86:1, 255–242.
- Bovens, Mark (2007b). *New Forms of Accountability and EU-Governance*. *Comparative European Politics* 5:1, 104–120.
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2002). *New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens*. *The Journal of Political Philosophy* 10:3, 267–295.
- Dubnick, Melvin & Ciaran O'Kelly (2005). *Accountabilty Through Thick and Thin: Moral Agency in Public Service*. *Teoksessa Ethics in Public Management*. 139–162. Toim.: H.G. Frederickson & R. K. Ghere. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Flinders, Matthew (2011). *Daring to be a Daniel: The Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy*. *Administration & Society* 43:5 595–619.
- Gregory, Robert (2009). *New public management and the politics of accountability*. *Teoksessa: International Handbook of Public Management Reform*. 66–87. Toim.: Shaun F. Goldfinch & Joe L. Wallis. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greiling, Dorothea & Katharina Spraul (2010). *Accountability and the Challenges of Information Disclosure*. *Public Administration Quartely* 34: 3, 338–377.

- Hague, M. Shamsul (2000). Significance of Accountability under the new Approach to Public Governance. *International Review of Administrative Sciences* 66:4, 599–617.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2010). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Tallinna: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). Tutki ja Kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur & Xavier Fernandez i Marin (2011). The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion. *Comparative Political Studies* 44: 10, 1343–1369.
- Justice, Jonathan B. & Gerald J. Miller (2011). Accountability and Debt Management : The Case of New York's Metropolitan Transportation Authority. *The American Review of Public Administration*. 41:3 313–328
- Landsbergen, David & Janet Orosz (1996). Why public managers should not be afraid to enter the "gray zone": Strategic management and public law. *Administration & Society* 28:2, 238–265.
- Lindberg, Staffan I. (2013). Mapping accountability: core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences* 79: 2, 202–226.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen hallinnon uudistaminen: tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvulta 2000-luvun alkuun. *Acta Wasaensia* 113, *Hallintotiede* 7. Saatavissa 11.2.2014: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-004-5.pdf.

- Lægreid, Per & Tom Christensen (2011). *Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate Publishing Group.
- Lægreid, Per & Paola Mattei (2013). Introduction: Reforming the welfare state and the implications for accountability in a comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences* 79:2, 197–201.
- Mattei, Paola (2007). Managerial and political accountability : the widening gap in the organization of welfare. *International Review of Administrative Sciences* 73:3, 365–387.
- Mulgan, Richard (2000). "Accountability": an ever-expanding concept? *Public Administration* 78:3, 555—573.
- Mulgan, Richard (2003). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Basingstroke: Palgrave Macmillan.
- Mulgan, Richard (1997). The Processes of Public Accountability. *Australian Journal of Public Administration* 56:1, 25–36.
- Peters B. Guy & Jon Pierre (2000a). *Governance, politics, and the state*. New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy & Jon Pierre (2000b). Citizen versus the new public manager. The problem of mutual empowerment. *Administration & Society* 32:1, 9–28.
- Pollitt, Christopher (2003). *Essential Public Manager*. Lontoo: Open university press/ McGraw-Hill.
- PTY (2014). HoReCa-tukkukauppa. Saatavissa 22.9.2014: <http://www.pty.fi/kaupan-toiminta/horeca-tukkukauppa/>.

- Reunanen, Jyrki (1996). *Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittely vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Romzek, Barbara S. (2000). Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. *International Review of Administrative Sciences* 66:1, 21–44.
- Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review* 47:3, 227–238.
- Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick (1994). Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems. Teoksessa: *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, 263–294. Toim. P. W. Ingraham & B.S. Romzek. San Francisco: Jossey-Bass.
- Salminen, Ari (2004). *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari & Kirsi Lehto (2012). Accountable to Whom? Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish public Administration. *Halduskultuur – Administrative Culture* 13:2, 147–162.
- Schillemans, Thomas (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review* 8:2, 175–194.
- Schillemans, Thomas (2011). Does Horizontal Accountability Work? Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies. *Administration & Society* 43:4, 387–416.

- Schillemans, Thomas (2010). Redundant Accountability. The Joint Impact of Horizontal and Vertical Accountability on Autonomous Agencies. *Public Administration Quarterly* 34: 3, 300–337.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2014) Alkoholipolitiikka. Saatavissa 27.11.2014:
<http://www.stm.fi/hyvinvointi/paihdehaitat/alkoholipolitiikka>.
- Strøm, Kaare (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37: 3, 261–289.
- Temmes, Markku (1992). Julkiset asiantuntijaorganisaatiot. Helsinki: VAPK- kustannus.
- Tieteen termipankki (2012.) Selontekovelvollisuus. Saatavissa 15.4.2014:
<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Kielitiede:selontekovelvollisuus>.
- Tiihonen, Seppo (2004). From governing to governance. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Tiihonen, Seppo (2009). Kohti uudenlaista hallintoa. Teoksessa *Oma hallinto: kansakuntaa rakentamassa 1809-2009*, 328–341. Toim. Raimo Savolainen. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Valvira (2013). www.valvira.fi
<http://www.valvira.fi/tietopankki/rekisterit/alkoholirekisterit>
http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/alkoholi/tilastot/vuosi_2014.
- Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa: *Governance: uuden hallintotavan jäsentyminen*, 13–43. Toim. Ilari Karppi & Lotta-Maria Siervo. Tampere: Tampereen yliopisto.

LIITTEET

Liite 1. Haastatteluteemat

1. Mitkä tai ketkä toimijat ovat sinulle tai edustamallesi yksikölle selontekovelvollisia toiminnastaan alkoholihallinnossa?
2. Vallitseeko mahdollisten yhteistyökumppanien kanssa vastavuoroisuus informaationvaihdossa?
3. Miten usein tunnet mielenkiintoa saada selvityksiä näiden yksiköiden toiminnasta?
4. Asteikolla 1-10, miten hyvin vastuullisuussuhteet/selontekovelvollisuussuhteet yleisesti ottaen toimivat?
5. Asteikolla 1-10, miten tärkeänä koet näiden vastuullisuussuhteiden/ selontekovelvollisuussuhteiden toimivuuden tehtäväsi hoitamisen kannalta?
6. Keille kaikille katsot olevasi selontekovelvollinen työstäsi ja toimistasi ja niiden vaikutuksista alkoholihallintoon?
7. Jakavatko esimerkiksi kollegasi vastuuta kanssasi?
8. Oletko pyrkinyt tietoisesti delegeoimaan vastuutasi?
9. Oletko mielestäsi velvollinen raportoimaan julkisuuteen tekemiäsi toimia/päätöksiä?
10. Keille kaikille olet velvollinen raportoimaan työtäsi ja siinä tapahtuneita onnistumisia tai mahdollisia ongelmia?
11. Monelleko lisäksi haluat raportoida?
12. Ovatko kaikki selonteot samankaltaisia vai eroavatko ne esimerkiksi laajuudessa tai sisällössä?
13. Millaista on epävirallinen yhteydenpito eri toimintakumppaneihin?

Liite 2. Haastatellut henkilöt.

| Henkilö, | organisaatio | haastattelu-aika (ja -kesto). |
|---|--|----------------------------------|
| Ismo Tuominen, hallitusneuvos | Sosiaali- ja terveysministeriö | 23.4.2014 (55 min) |
| Kari Kunnas, Ryhmäpäällikkö | Valvira | 23.4.2014 (60 min) |
| Janne Tapola, Ylitarkastaja | Valvira | 23.4.2014 (20 min) |
| Ilkka Nieminen, Johtaja | Päivittäistavarakauppayhdistys | 25.4.2014 (45 min) |
| Tuomas Tenkanen, johtava erityisasiantuntija | Ehkäisevä päihdetyö ry | 29.4.2014 (80 min) |
| Elina Ussa, toimitusjohtaja | Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto | 8.5.2014 (37 min) |
| Veli-Matti Aittoniemi, varatoimitusjohtaja | Matkailu- ja ravintolapalvelut ry | 15.5.2014 (35 min) |
| Marko Pukkinen, ylitarkastaja | Länsi- ja Sisä- Suomen aluehallintovirasto | 15.5.2014 * (85 min) |
| Maritta Iso-Aho, johtaja | Alko oy | 23.5.2014 (45 min) |
| Heikki Mäki, ylitarkastaja | Lounais-Suomen aluehallintovirasto | 23.5.2014 * (57 min) |
| Riku-Matti Lehikoinen, ylitarkastaja | Etelä-Suomen aluehallintovirasto | 4.6.2014 * (47 min) |
| Kari Paaso, Johtaja | Sosiaali- ja terveysministeriö | 4.6.2014 (43 min) |
| Karri Kunnas, toimialapäällikkö | Alkoholijuomateollisuusyhdistys | 10.6.2014 (55 min) |
| Annika Rönni-Sällinen, neuvottelupäällikkö | Palvelualojen ammattiliitto | 16.6.2014 (48 min) |

| | | |
|-----------------------|---------------------------------|-----------|
| Osmo Laine | Päivittäistavarakauppayhdistys, | 17.6.2014 |
| ent. toimitusjohtaja, | Laitilan Wirvoitusjuomatehdas | (52 min) |
| hallituksen jäsen | | |

Tähdellä * merkityt kolme haastattelua toteutettiin puhelimitse.