

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Elina Peltola

EETTINEN PÄÄTÖKSENTEKO KUNNASSA

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksenteko kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa

Sosiaali- ja terveys-
hallintotieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2011

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset	8
2. HALLINNOLLISEN PÄÄTÖKSENTEON EETTISET PERIAATTEET	10
2.1. Päätöksenteon teoria	10
2.1.1. Päätöksenteon strategiat	14
2.1.2. Taloudelliset motiivit julkisorganisaatioiden päätöksentekoprosessien taustalla	16
2.2. Etiikka, moraali ja arvot kunnallista päätöksentekoa ohjaamassa	17
2.2.1. Virkamiehen etiikka	19
2.2.2. Luottamushenkilön etiikka	22
2.3. Julkishallinnon arvot virkamiehen ja luottamushenkilön etiikan perustana	23
2.4. Julkinen hallinto Suomessa	30
2.5. Yhteenvedo edellisistä kappaleista	37
3. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT	41
3.1. Tutkimusaineiston kuvaus	41
3.2. Haastattelu tutkimuksen menetelmänä	42
4. SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON LAUTAKUNNAN PÄÄTÖKSENTEON EETTISET PIIRTEET	46
4.1. Päätöksenteon perusteet	46
4.2. Päätöksenteko on monipuolista ja haastavaa	49
4.3. Päätöksenteon erityispiirteet	53
4.3.1. Ihminen päätöksenteon kohteena	53
4.3.2. Toimintaympäristön muutokset	54
4.3.3. Talous ja taloudellisuus ohjaavina tekijöinä	56

4.3.4. Helppoja päätöksiä on vähän	57
4.4. Etiikka päätöksenteon prosesseissa	59
4.4.1. Arvot ja periaatteet lautakunnan työskentelyssä	60
4.4.2. Arviointi osana eettistä päätöksenteon prosessia	62
5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	66
5.1. Sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksenteko muuttuvassa toimintaympäristössä	66
5.2. Etiikka ja arvot käytännön päätöksentekoa ohjaamassa	74
LÄHDELUETTELO	81
LIITTEET	
LIITE 1. Haastattelulomake.	93
LIITE 2. Haastatellut henkilöt.	94

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Hallinnollisen päätöksenteon vaiheet Simonia (1979) mukailleen.	13
Taulukko 1. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksenteon eettiset periaatteet	40
Taulukko 2. Päätöksenteon eettiset piirteet sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa.	65

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Elina Peltola

Pro gradu -tutkielma:

Eettinen päätöksenteko kunnassa: Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksenteko kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Työn ohjaaja:

Pirkko Vartiainen

Valmistumisvuosi:

2011

Sivumäärä: 94

TIIVISTELMÄ:

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoiminnan järjestämisestä vastaavat pääasiassa lautakunnat. Niissä varsinaisina päätöksentekijöinä toimivat luottamushenkilöt sekä viranhaltijat. Päätöksenteko sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa on erityistä kunnan muihin päätöksentekoeleimiin verrattuna, sillä lähes jokaisen päätöksen kohteena on ihminen. Tämän erityispiirteen vuoksi jokaiseen päätökseen liittyy eettinen näkökulma. Etiikkanäkökulma ja arvojen merkitys julkishallinnon päätöksenteossa ovatkin korostuneet viime vuosien aikana koko ajan enemmän. Tähän on vaikuttanut muun muassa julkisen sektorin suuret uudistukset sekä markkinasektorille tyypillisten toimintatapojen ja arvojen omaksuminen. Koska hallinnon korkean eettisen tason säilyttäminen ja kansalaisten luottamuksen ylläpitäminen ovat tärkeitä julkisen sektorin tavoitteita, uusien julkishallintoa muokkaavien markkinaperusteisten arvojen lisäksi tarvitaan päätöksenteon tueksi pehmeitä ja kestäviä toimintatapoja, periaatteita sekä arvoja. Tämän tutkimuksen tarkoituksena onkin selvittää, millaista on eettinen päätöksenteko sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa, ja miten päätöksenteon eettiset piirteet näkyvät luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksissä.

Tutkimuksen teoreettisessa viitekehelyksessä tarkastellaan hallinnollista päätöksentekoa sekä julkishallinnon lautakunnan päätöksentekijöiden etiikkaa ja arvoja. Päätöksentekijän ratkaisuihin lautakunnassa vaikuttavat lainsäädännön lisäksi omat arvot, etiikkanäkemys ja motiivit sekä organisaation laatimat ohjeistukset. Päätöksiä tekevät luottamushenkilöt ja viranhaltijat muodostavat ratkaisunsa usein eri perusteiden, johtuen erilaisista asemista kunnallishallinnossa. Luottamushenkilön pätehtävänä on tehdä päätöksiä viranhaltijan esitysten perusteella kuntalaisten etujen mukaisesti. Viranhaltija puolestaan toimii ratkaisuesitysten tekijänä ja päätösten toteuttajana molempien, kuntalaisen ja kuntaorganisaation parasta ajatellen. Tavoitteena luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on mahdollisimman hyvien päätösten tekeminen.

Tämän tutkimuksen tulokset pohjautuvat empiriaan, joka on kerätty teemahaastattelun avulla yhteensä 13 luottamushenkilöltä ja viranhaltijalta. Tuloksista käy ilmi, että sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksenteko on haastavaa lautakunnan päätösten moninaisuuden vuoksi. Päätökset tulee tehdä paitsi lainsäädännön puitteissa myös siten, että ne ottavat huomioon taloudelliset resurssit ja yhteiskunnassa vallalla olevat arvot. Tulosten mukaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksenteon perusteissa on eroja. Seikat, joihin yksilö lopulta päätöksensä perustaa, riippuvat päätöksentekijän asemasta päätöksentekoprosessissa. Luottamushenkilöt muodostavat päätöksensä pääsääntöisesti viranhaltijan esityksen pohjalta tukeutuen vankasti omiin sekä oman poliittisen ryhmän arvoihin ja periaatteisiin. Päätökset perustuvat siis suurimmaksi osaksi valmiiksi mietittyihin ratkaisuehdotuksiin sekä poliittisiin ideologioihin arvoihin ja periaatteisiin. Oma asioiden pohdinta jää usein taka-alalle. Viranhaltijat puolestaan muodostavat päätöksensä yleensä ainoastaan oman pohdinnan kautta. Heillä päätökset saavat perustansa pääasiassa lainsäädännöstä, kunnan määrittelemistä toimintaohjeista ja taloudellisista resursseista sekä ammatillisesta etiikkanäkemyksestä.

AVAINSANAT: eettinen päätöksenteko, kunta, luottamushenkilö, viranhaltija

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta

Kuntien tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävästä kehityksestä. Niiden keskeisimpinä tavoitteina voidaan pitää kestävien ja samalla mahdollisimman hyvien päätösten tekemistä. Kunnan hallinnossa päätöksiä tekevät virkamiehet ja luottamushenkilöt päivittäin. Päätöksentekijöihin ja samalla päätöksiin vaikuttavat oikeudellisten normien, organisaation tavoitteiden ja tehtävien sekä ohjeistusten lisäksi yksilön kyvyt tehdä päätöksiä. Pääsääntönä on, että yksilö pyrkii tekemään aina mahdollisimman hyviä ratkaisuja. Tämän vuoksi hallinnolliseen päätöksentekoon liittyy päätöksenteon rationaalinen luonne. (Simon 1979.)

Suomessa viime vuosien muutokset valtion kuntiin suuntaamassa ohjauksessa ovat antaneet kunnille lisää mahdollisuuksia ja valtaa päättää palveluiden järjestämisestä. Myös lainsäädäntö jättää paljon harkintavaraa muun muassa siihen, missä laajuudessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulee tuottaa, mitä palvelut sisältävät, ja millä tavoin ne järjestetään. Päävastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä on kunnilla. Koska kuntien menoista suurin osa koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon alueen toiminnasta, ovat kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa tehdyt päätökset aina merkittäviä. (Kuntalaki 1995/365; Sosiaali- ja terveysministeriö 2001: 6; Kuntatalous 2008; Kunnallisanon kehittämissäätiö 2009: 34–36.)

Kunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksentekuelimet painivat monimutkaisten ja vaikeiden ongelmien kanssa jatkuvasti. Esimerkiksi päätöksenteko terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa tai politiikkaohjelmien toteuttaminen on vaikeaa todellisissa tilanteissa, sillä selviä ja helposti löydettäviä ratkaisuja ei ole. (Vartiainen 2008: 41–42.) Etiikan kysymykset ovatkin nousseet julkishallinnon puheenaiheeksi viime vuosien aikana. Voisiko etiikan avulla saada ratkaisuja vaikeisiin päätöksentekotilanteisiin? Erityisesti julkisorganisaatiossa eettisiä haasteita ja keskusteluita aiheuttavat palvelujen kysynnän ja niukkojen resurssien kohtaaminen. Kansalaiset odottavat ja vaativat koko ajan parempia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, ja kuntaorganisaatiot pyrkivät parhaan

kykynsä mukaan vastaamaan niihin. Tosiasia on, että kehittyneissäkään yhteiskunnissa ei ole mahdollista järjestää kaikkien kansalaisten toiveiden mukaisia ja yhdenvertaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja toteuttamiskelpoisilla menoilla. Tämän vuoksi päätöksentekijät joutuvat käytännön työssä tekemään vaikeita valintoja päivittäin.

1.2. Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksia kunnallisten virkamiesten ja luottamushenkilöiden päätöksentekoon liittyen on tehty Suomessa jonkin verran. Ne ovat käsitelleet lähinnä virkamieseettisiä kysymyksiä yleisellä tasolla sekä virkamiesten ja/tai luottamushenkilöiden käsityksiä kunnallisesta päätöksenteosta, päätöksentekoon vaikuttamisesta ja yhteistyöstä eri tahojen välillä. Etiikkaa on tarkasteltu esimerkiksi valtiovarainministeriön vuonna 2000 julkaisussa selvityksessä virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Selvitysten mukaan valtionhallinnon virkamiesetiikan kysymykset ovat viime vuosien aikana korostuneet julkishallinnon toiminnassa. Sari Pikkalan (2005) kunnallista päätöksentekoa tarkastelleessa tutkimuksessa puolestaan nousi esiin, että päätökset kunnissa tapahtuvat melko sopuisasti. Tarkastelu Pikkalan tutkimuksessa kohdistui kuntien luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin vuosina 1995–2003. Myös Ruostetsaaren ja Holttisen (2001) kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyöhön liittyvässä tutkimuksessa ilmeni, että kuntien päätöksenteossa yhteistyö luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sekä poliittisten ryhmien välillä koetaan pääosin hyväksi. Esiin nousi lisäksi, että joissain kunnissa yhteistyötä ei koettu toimivaksi ja valtuutetut kokivat vallan kunnassa keskittyneen pienelle virkamiesjoukolle.

Koska kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksentekoon liittyviä eettisiä piirteitä sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden näkökulmasta ei kansallisissa tutkimuksissa ole tarkasteltu, päätöksentekoa ja sen eettisiä piirteitä kunnan lautakunnan tasolla on mielenkiintoista tarkastella. Lisäksi lautakunnassa tehdyt päätökset vaikuttavat yksilöön enemmän kuin esimerkiksi valtion tasolla tehdyt päätökset. Koska päätöksenteon kohteena on ihminen, tehtyihin päätöksiin liittyy lähes aina eettinen näkökulma. Se tekee kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksenteosta erityistä.

Päätöksenteon erityisyyttä kuvaa myös toiminta-alueen laajuus: alue on kunnan suurin, kun tarkastellaan kunnan budjettia. Vastuu tehdyistä ratkaisuista on suuri, sillä päätöksillä saattaa olla kauaskantoisiakin seurauksia kuntalaisten hyvinvointiin.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on vastata kunnallishallinnon etiikasta tehtyjen tutkimusten jättämään tietoaukkoon. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella ja kuvailla, millaisia eettisiä piirteitä liittyy kunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtyihin päätöksiin, ja miten eettiset periaatteet otetaan huomioon luottamushenkilöiden ja viranhaltioiden päätöksissä.

Lisäksi tutkitaan, miten poliittinen päätöksenteko eroaa virkamiespäätöksistä. Tutkimuksessa tarkastelu on rajattu kunnan tai usean kunnan muodostaman kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa tehtyihin poliittisiin päätöksiin sekä viranhaltijapäätöksiin.

Tutkimus perustuu seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Millaista on eettinen päätöksenteko kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa?
- 2) Miten eettiset piirteet näkyvät luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksenteossa?

2. HALLINNOLLISEN PÄÄTÖKSENTEON EETTISET PERIAATTEET

Julkisissa organisaatioissa päätöksiä tehdään päivittäin kaikilla hallinnon tasoilla. Päätöksenteko muodostaakin julkisten organisaatioiden perustan. Vaikka päätökset julkisissa organisaatioissa tehdään usein asiakohtaisesti, vain osa päätöksistä on uusia tai ainutkertaisia. Yleensä päätöksen tekee yksi henkilö tai yhtenäinen ryhmä. Päätökset voivat olla yksittäisiä tai monista yksittäisistä päätöksistä muodostuneita päätösketjuja. (Salminen 2004b: 59–61.)

Päätöksenteko on valintojen tekemistä. Yksilön toimintaa ja päätöksentekoa organisaatiossa määrittelevät paitsi organisaation tavoitteet myös lojaalius organisaatiota kohtaan. (Simon 1997: 199.) Valinnoillaan päätöksentekijä pyrkii tekemään parempia ja järkeviä ratkaisuja sekä ottamaan ratkaisuisaan kaikki mahdolliset asiat huomioon. Jokaiseen päätökseen liittyy aina objektiivinen ja subjektiivinen prosessi. Objektiiviseen prosessiin kuuluvat tavoitteiden laatiminen ja tehokkaan prosessin muotoilu tavoitteiden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Subjektiiviseen päätöksentekoprosessiin kuuluvat lähinnä päätöksentekijän henkilökohtaiset mieltymykset ja arvot. (Guseh 2003: 317.)

Kun organisaatiossa toimiva yksilö hakee ratkaisua ongelmaan, valitsee hän ratkaisunsa monien vaihtoehtojen joukosta parhaan mahdollisen ratkaisun saavuttaakseen. Tällainen yksilön tapa ajatella kertoo päätöksenteon rationaalisesta luonteesta. Päätöksenteon rationaalisella luonteella tarkoitetaan sitä, että yksilö päätöksiä tehdessään tarkastelee asioiden syy-seuraussuhteita järkiperaisesti ja valitsee parhaan ratkaisuvaihtoehdon. (Simon 1997: 10, 2; Salminen 2004b: 60.)

2.1. Päätöksenteon teoria

Yksilön päätöksentekoa selittäviä malleja on olemassa useita. Rationaalisissa päätöksentekomalleissa oletuksena on, että yksilö tekee päätöksensä maksimoidakseen hyötynsä. (Zey 1992: 15–17.) Julkisten organisaatioiden päätöksenteossa korostuu rationaa-

lisuus, tehokkuus sekä päätöksentekosuorituksen maksimointi. Tämän vuoksi julkishallinnon päätöksentekoa sopii hyvin kuvaamaan rationaalisen valinnan teorian lähtökohdat. (Simon 1997: 10, 2; Guseh 2003: 317; Salminen 2004b: 60.) Rationaalisen valinnan teorialle ei ole olemassa yhtä ainoaa tarkkaa määritelmää. Yhdistävä tekijä rationaalisen valinnan teorian eri määritelmille on kuitenkin perusolettamus siitä, että yksilö on rationaalinen toimija. Klassisessa rationaalisen valinnan teoriassa yksilö nähdään järkiperäisenä yksilönä, joka pystyy päättämään kussakin tilanteessa tavoitteisiinsa sopivan ratkaisun. Teorian mukaan yksilö pystyy asettamaan kaikki asiat preferenssijärjestykseen ja arvioimaan asioiden keskinäistä paremmuutta. Johtavana ajatuksena rationaalisen valinnan teoriassa on, että yksilö valitsee sellaisen vaihtoehdon, jolla hän saavuttaa aina omalta kannaltaan parhaana pitämänsä ratkaisun. (Herne & Setälä 2000: 180–191.) Rationaalinen valinta perustuu oletukseen, että yksilö on *economic man* (taloudellinen ihminen). Käsitteellä tarkoitetaan sitä, että päätöksentekijä saavuttaa asetetut tavoitteet maksimaalisesti tai ideaalisesti tietyin resurssein. *Economic man* pyrkii siis täydelliseen rationaalisuuteen, tehokkaaseen toimintaan ja hyödyn maksimoimiseen. (Simon 1979: 88–89; Guseh 2003: 318; Salminen 2004b: 65.)

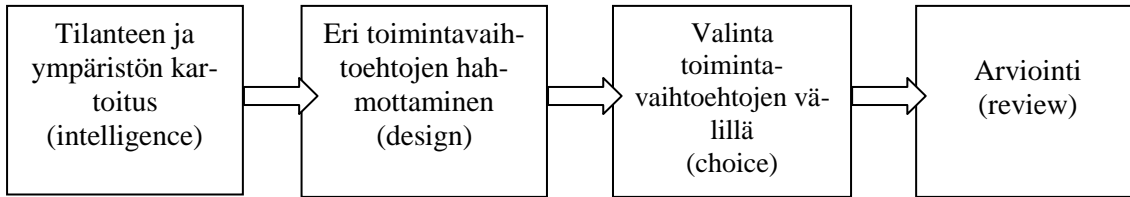
Rationaalisen valinnan teoria on kuitenkin saanut osakseen paljon kritiikkiä, koska se olettaa yksilöiden pystyvän tekemään aina täysin rationaalisia päätöksiä. Yksi teorian kuuluisimmista kritisoijista oli yhdysvaltalainen, muun muassa taloustieteeseen ja hallintotieteeseen keskittynyt tutkija Herbert A. Simon. Hän esitti, että rationaalisen valinnan teoria on epärealistinen, eikä sitä esiinny sellaisenaan todellisuudessa. Simonin kritiikki rationaalisen valinnan teorialle kohdistui erityisesti yksilön mahdollisuuksiin toimia täysin järkiperäisesti päätöksentekotilanteessa. Hänen mukaansa todellisuutta paremmin kuvaava vaihtoehto rationaalisen valinnan teorialle on teoria yksilön rajoittuneesta rationaalisuudesta. Edellä mainittu teoria kyseenalaistaa klassisen rationaalisen valinnan teorian oletukset yksilön rationaalisuudesta. (Simon 1979: 88–89.)

Simonin mukaan todellista yksilön päätöksentekoa kuvaavassa teoriassa yksilön tehokasta päätöksentekoa rajoittaa päätöksentekijän rajoittunut rationaalisuus ja päätöksentekijä joutuu tyytymään päätöksissään parhaaseen mahdolliseen vaihtoehtoon. Toisin sanoen päätöksentekijä on todellisuudessa *administrative man* (hallinnon mies), joka

ymmärtää rajoittuneen rationaalisuutensa vaikutuksen päätöksentekotilanteissa ja tyytyy siihen, ettei voi saavuttaa täydellistä ratkaisua. Käytännössä administrative man tekee parhaansa niillä tiedoilla, mitä on saanut käyttöönsä ja on valmis tyytymään riittävään ja asianmukaiseen ratkaisuun. (Simon 1979: 88–89; Guseh 2003: 318; Salminen 2004b: 65.)

Päätöksentekijän rajoittunut rationaalisuus johtuu siitä, että ihminen ei pysty käsittelemään kaikkea mahdollista saatavilla olevaa tietoa kompleksisessa toimintaympäristönsään. Tähän vaikuttavat yksilön kognitiivisen toimintakyvyn rajat sekä puutteet havainnointikyvyssä. Yksilö ei pysty arvioimaan kaikkia mahdollisten päätösvaihtoehtoja ja ratkaisuja ja joutuu rajoittuneen rationaalisuutensa vuoksi tekemään päätöksensä jatkuvassa epävarmuudessa. Koska päätöksentekijä ei koskaan yllä täydellisen rationaaliin ratkaisuihin, hänen on tyydyttävä sellaiseen ratkaisuvaihtoehtoon, joka päätöksentekohetkellä toteuttaa parhaiten päätöksentekijän ja samalla päätöksentekijän edustaman organisaation tavoitteen. Yksilö osaa kuitenkin sopeutua kompleksiseen ja epävarmaan ympäristöönsä, ja tehty päätös on oikea silloin, kun yksilö valitsee sopivat keinot asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. (Simon 1982: 100; Ahonen 1989: 19–21, 23; Zey 1992: 19; Simon 1997: 102, 120; McDevitt, Giapponi & Tromley 2007: 220–221; Ibrahim 2009: 5.)

Nykyään Simonin luomaa rajoittuneen rationaalisuuden teoriaa pidetään päätöksenteon perusteorian, johon uudemmat mallit päätöksenteosta pohjautuvat. Siksi teorian lähtökohdat sopivat myös parhaiten kuvaamaan hallinnollista päätöksentekoprosessia. Simonin (1997: 88–89) mukaan hallinnollinen päätöksenteko voidaan jakaa neljään eri vaiheeseen (kuvio 1): 1) tilanteen ja ympäristön hahmottamiseen (intelligence) 2) toimintavaihtoehtojen hahmottamiseen (design) 3) varsinaisen valintaan eri toimintavaihtoehtojen välillä (choice) sekä 4) tehtyjen päätösten arviointiin (review).



Kuvio 1. Hallinnollisen päätöksenteon vaiheet Simonia (1979) mukailten.

Päätöksentekoprosessi alkaa tilanteen ja ympäristön hahmottamisella, jossa kartoitetaan esimerkiksi julkisen organisaation poliittiset ja sosiaaliset taustatekijät sekä taloudelliset resurssit, jotka vaikuttavat päätöksentekoon. Eri toimintavaihtoehtojen hahmottamisella puolestaan pyritään etsimään päätöksenteon toimintamalli ja tarvittaessa kehittämään ja analysoimaan sitä. Lisäksi hahmottamisessa tulee ottaa huomioon päätöksentekoon liittyvät sidosryhmät ja yksilöt. Varsinaisessa valinnassa eri toimintavaihtoehtojen välillä valinta tehdään todellisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä. Tehtyjen päätösten arvioinnissa tarkastellaan päätöksenteon toteutumista sekä toimeenpanoa. (Simon 1979: 48–55; Salminen 2004b: 62, 79–86.)

Simonin päätöksentekoteoria olettaa, että päätöksentekijänä yksilö voi tehdä päätöksiä joko rutiininomaisesti tai tarkasti harkiten. Simon erottikin teoriassaan toisistaan päätökset, jotka yksilö tekee itsenäisesti, sellaisista päätöksistä, jotka yksilö tekee osana organisaatiota. Kun yksilö tekee itsenäisesti ohjelmoituja eli rutiininomaisia päätöksiä, saattavat ratkaisut perustua aiemmin tehtyihin päätöksiin, eikä yksilö ajattele niitä sen kummemmin. Toisaalta yksilö voi tehdä harkittuja, ohjelmoimattomia päätöksiä. Tällöin hän suunnittelee ja harkitsee eri vaihtoehtoja tarkasti ennen lopullista valintaa. Ohjelmoimattomia päätöksien tekniikoina voidaan käyttää esimerkiksi luovuutta, analyysia, arviointia sekä intuitiota ja nyrkkisääntöjä. Näin tehdyt päätökset ovat ainutkertaisia ja ennen kokemattomia. (Simon 1979: 46–47, 137–143.)

Myös organisaatio voi kehittää erilaisia prosesseja ohjelmoitujen päätösten käsittelyä varten. Tällä tavalla organisaatio helpottaa toimintaansa, lisää tehokkuuttaan, ja luovalle ongelmanratkaisulle ja harkintaa edellyttäville päätöksille jää enemmän aikaa. Rationaalisuuden aste kasvaa, kun päätöksentekoon vaikuttavaa tietoa on helposti ja pelkistetys-

sä muodossa saatavilla. Sen sijaan ohjelmoimattomiin tilanteisiin ei ole olemassa erityisiä prosesseja niiden ratkaisemiseen, vaan organisaatio pyrkii hallitsemaan niitä eri ongelmanratkaisumenettelyjen avulla. (Simon 1979: 132–134; Salminen 2004b: 65.)

2.1.1. Päätöksenteon strategiat

Organisaatioiden rationaalinen, ja sitä kautta tehokas toiminta edellyttää oikean päätöksentekomenettelyvaihtoehdon valitsemisen lisäksi oikean toimintatavan valintaa sekä vastuullisuutta asioiden hoitamisessa ja kykyä saada asiat tehdyksi (Salminen 2004b: 60). Prosessinomaisesti tehty päätös auttaa päätöksentekijän urakkaa. Päätöksentekoprosessien, eli päätöksentekostrategioiden tarkoituksena on valita sopivat vaihtoehdot ja keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätöksentekostrategioina voidaan käyttää ennalta käytettyjä päätöksentekomenetelmiä. Ne helpottavat päätösten tekoa, jolloin päätöksentekijältä säästyy aikaa ja hän voi ennustaa päätöksensä vaikutukset kulloisellakin päätöksentekostrategialla. (Simon 1982: 51, 101,119; 1997: 77–78.)

Päätöksentekoprosessit voidaan jakaa kolmeen erilaiseen strategiaan, jotka kuvaavat hallinnon päätöksenteon luonnetta. Näitä ovat rationaalinen päätöksenteon strategia, inkrementaalinen päätöksenteon strategia sekä kahden edellä mainitun strategian yhdistelmä, mixed-scanning -tyyppinen päätöksenteon strategia. Koska julkishallinnossa päätöksiä tekevät rationaalisuuteen pyrkivät yksilöt, voidaan päätöksentekoa kuvata myös julkisen valinnan teorian avulla. (Salminen 2004: 78–80.)

Rationaalisen päätöksenteon strategian tehtävänä on valita päätöksentekovaihtoehdoista se, joka toteutuessaan johtaa parhaaseen tulokseen. Rationaalista päätöksentekostrategiaa hyödynnettäessä tulee tilannetta osata ajatella kokonaisvaltaisesti, tehokkaasti ja tavoitteellisesti, sillä strategiassa haluttuihin tavoitteisiin päästään valitsemalla sopivimmat keinot. Päämääräkeskeisyys kuvaakin parhaiten rationaalista päätöksenteon strategiaa. Kun hallinnossa käytetään rationaalista päätöksentekostrategiaa, vaaditaan siltä erikoistumista päätöksentekoon sekä muodollista ja hierarkkista rakennetta. Rationaalisen päätöksenteon strategia soveltuu parhaiten tilanteisiin, joissa päämääristä val-

litsee yksimielisyys. Usein hallinto on myös ammattijohtajien käsissä. (Simon 1982: 105, 111; Salminen 2004b: 60.)

Inkrementaalisen päätöksenteon strategian avulla pyritään tekemään päätöksiä ottaen huomioon olemassa oleva tilanne ja asettamalla tavoitteet sen mukaisesti. Se on strategiana huomattavasti yksinkertaisempi kuin rationaalinen päätöksenteon strategia. Tehdyihin päätöksiin edetään askel kerrallaan, keinoja korostaen, lisäyksiä tehden ja tarvittaessa tavoitteita muotoillen. Tämä päätöksenteon strategia kuvaa parhaiten todellista poliittis-hallinnollista päätöksentekoa ja sen avulla on helpompi käsitellä esimerkiksi arkoja poliittisia tehtävälueita. Strategian tavoitteena onkin saada aikaan organisaatioita tyydyttäviä ratkaisuja kompromissien ja konsensuspäätösten avulla. (Guseh 2003: 318; Salminen 2004b: 61.)

Inkrementaalaisella päätöksentekostrategialla tehdyt päätökset keskittyvät lyhyen aikavälin vaikutuksiin ja siksi strategian heikkoutena voidaan pitää sitä, että se pyrkii hyvin usein ratkaisuihin, jotka säilyttävät olemassa olevan tilanteen. Strategialle on myös ominaista ongelmia välttelevä päätöksenteko. Edellä mainittujen syiden vuoksi strategia sopii tilanteisiin, joissa ollaan tyytyväisiä olemassa olevaan tilanteeseen ja sellaisiin tilanteisiin, joissa ei kaivata suuria muutoksia. (Guseh 2003: 318; Salminen 2004b: 61.)

Mixed-scanning tyyppinen päätöksentekostrategia yhdistää rationaalisen ja inkrementaalisen päätöksentekostrategioiden parhaat osat. Strategiassa erotellaan peruspäätökset ja rajoitetut päätökset toisistaan. Peruspäätöksillä tarkoitetaan päätöksiä, jotka ovat pitkäaikaisia ja tavoitteellisia. Rajoitetut päätökset ovat puolestaan päätöksiä, jotka tehdään peruspäätöksien ja niiden tavoiteasettelujen puitteissa. Strategiaa saattaa olla kuitenkin hankala soveltaa käytäntöön, sillä siitä ei ole olemassa kuin muutamia esimerkkejä, kuinka ja milloin sitä voidaan hyödyntää. (Guseh 2003: 319–320; Salminen 2004: 61.)

Päätöksentekoa julkisissa organisaatioissa voidaan tarkastella myös *julkisen valinnan teorian* (*Public Choice*) oppien kautta. Teoria soveltaa taloustieteitä politiikkatieteisiin. Siinä nähdään hallinnolliset ja poliittiset päättäjät rationaalisinä yksilöinä, jotka toimivat omaa maksimaalista hyötyään tavoitellen ja asemaansa turvaten. Olettamuksena on, että

yksilön päätöksentekoon vaikuttavat organisaation motiivien lisäksi olennaisesti päätöksentekijän omat motiivit. Teorian mukaan yksilöt saattavat ajaa omia etujaan ja näkemystään organisaatiossa määriteltyjen tavoitteiden sijaan. Esimerkiksi kunnallishallinnossa poliittisille päättäjille tämä merkitsee kannatuksen tavoittelua, kun taas virkamiehille oman edun maksimoinnilla pyritään oman hallinnonalan resurssien varmistamiseen. (Buchanan & Tullock 1965: 31–33; Niskanen 1996: 181–202; Lähdesmäki 2003: 43, 52; Mueller 2003: 1.)

Kaikkia edellä mainittuja päätöksenteon strategioita yhdistää ajatus siitä, että ihmisen perusluonne on rationaalinen, ja yksilö etsii sen vuoksi aina parasta mahdollista ratkaisuvaihtoehtoa. Rationaalisuuden täydellinen saavuttaminen kaikissa strategioissa jää kuitenkin käytännössä aina saavuttamatta yksilön inhimillisten rajoitusten vuoksi. (Salminen 1993: 76.) Esimerkiksi kunnallishallinnossa rationaalisia päätöksiä on miltei mahdotonta tehdä, sillä päätökset ovat hyvin usein poliittisia eikä niiden valmisteluun ole käytettävissä rajattomasti aikaa, rahaa tai muita resursseja. Kaikissa päätöksentekostrategioissa tavoitteena on silti mahdollisimman hyvä ratkaisu. Erot tavoitteisiin liittyen eri strategioiden välillä ilmenevät siinä, kenen etua tavoitellaan ja millä tavoin. Kun kyseessä on hallinnollinen päätös, täytyy päätöksentekijän valita ratkaisunsa mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen väliltä, vaikka ratkaisuvaihtoehtojen oikeellisuudesta tai virheellisyydestä ei olisi varmaa tietoa. Päätöksen tekemistä helpottaa kuitenkin tieto siitä, että päätös on oikea silloin, kun ratkaisuvaihtoehto toimii asetetun tavoitteen tai tavoitteiden saavuttamiseksi. (Simon 1979: 90, 100, 117.)

2.1.2. Taloudelliset motiivit julkisorganisaatioiden päätöksentekoprosessien taustalla

Varsinkin suurissa rationaalisuuteen pyrkivissä julkisorganisaatioissa tavoitteellisuus ja ennen kaikkea taloudellisen ajattelun merkitys päätöksenteossa on nykypäivänä korostunut. Organisaatiot pyrkivät noudattamaan niille asetettuja ohjeita, normeja, tehtäviä sekä taloudellisia odotuksia, ollen jatkuvan tarkastelun alla. Kun organisaation toimintaa rajoittavat niukat resurssit, taloudellisuusajattelu voi muodostua organisaation keskeisimmäksi tavoitteeksi. Tällöin esimerkiksi budjetissa pysyminen saattaa muodostua

organisaatiolle tärkeimmäksi päämääräksi. Taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden periaatteet julkishallinnon toiminnassa ovatkin viime vuosikymmenien aikana vahvistuneet. Suurimpana vaikuttajana tähän on ollut uuden julkisjohtamisen, *New Public Management*, NPM, oppien rantautuminen Suomeen. (Maesschalck 2004: 465.)

New Public Managementin opeilla tarkoitetaan malleja, jotka nousivat teollistuneissa maissa suosituiksi julkishallintoa ohjaaviksi opeiksi 1980-luvulta lähtien. Uudet mallit ovat tuoneet muutoksia muun muassa johtamistapoihin, virkamiesten vastuuseen ja julkisen sektorin asemaan sen toimintaympäristössä. (Maesschalck 2004: 465.) Esimerkiksi Suomessa, NPM:n oppeihin pohjautuen, valtio aloitti vuonna 2005 kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen taloudellisen ja kattavan palvelurakenteen turvaamiseksi koko maassa. Uudistusten myötä julkishallinnon toimijoilta on vaadittu ottamaan mallia markkinasektorin toimintatavoista, keskittymällä tuottavuuteen, tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen pienemmillä kuluilla. (Lähdesmäki 2003; Kyarimpa & Garcia-Zamor 2006: 32; Valtiovarainministeriö 2009: 8–13.)

Se, kuinka paljon julkishallinnossa toimivaan yksilöön vaikuttavat vallalla olevat julkishallinnon opit, tapahtuneet uudistukset, julkiset odotukset, ohjeistukset ja tavoitteet sekä omat motiivit organisaatiossa, riippuu yksilöstä. Vaikka ihmisen luonteeseen kuuluu oman edun ja vallan tavoittelu, yksilö ei aina päädy ainoastaan oman hyötynsä maksimoimiseen. Koska lähes kaikki julkishallinnossa tehdyt päätökset vaikuttavat kansalaisten elämään, liittyy päätöksentekoon myös eettinen osa-alue. Tämän vuoksi tarkasteltaessa julkishallinnon päätöksentekoa, tulee ymmärtää etiikan vaikutuksia päätöksentekoon. (Simon 1955; Simon 1959: 257; Niskanen 1996: 181–202; Simon 1997: 57, 87–88; Wittmer 2001: 481; Lähdesmäki 2003: 43, 52; Bovaird & Löffler 2009: 3–6; Terry 2007: 25.)

2.2. Etiikka, moraali ja arvot kunnallista päätöksentekoa ohjaamassa

Etiikkaa voidaan pitää moraalisia kysymyksiä tutkivana tieteenalana. Toisin sanoen etiikka tutkii sitä, mitkä asiat ovat oikein ja väärin, mitkä asiat hyvää ja pahaa. (Hallberg

1999: 130; Perheentupa 1996: 62.) Etiikan tehtävänä on auttaa ihmisiä tekemään valintoja, ohjaamaan ja arvioimaan omaa ja toisten toimintaa sekä tutkimaan toimintansa perusteita. Etiikan avulla voidaan tarkastella tehtyjen asioiden moraalisuutta. Moraalilla tarkoitetaan hyvän ja pahan erottamista toisistaan. Sillä voidaan tarkoittaa myös yksilön omia käsityksiä periaatteista ja arvoista, jotka ovat muotoutuneet yksilön oman elämäkokemuksen kautta. Toisaalta moraalilla voidaan määritellä yhteisön hyväksymäksi ja ylläpitämäksi tapojen ja käyttäytymisperiaatteiden järjestelmäksi. Jokaisella kulttuurilla ja yhteisöllä on oma moraalinsa, joiden perustana ovat useimmiten uskonto, perinne ja/tai tapakulttuuri. (Aadland 1993: 20–21; af Ursin 1993: 7–8; Pietarinen & Poutanen 1998: 12; Sihvola 2005: 7; Terry 2007: 19–21; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 9.)

Etiikka muodostuu arvoista, periaatteista ja ihanteista. Käsitteenä arvo voidaan tulkita monella eri tavalla. Laajasti määriteltynä arvo-käsitteellä viitataan periaatteisiin, joita tulee noudattaa, tai tapaan, jolla toiminta tulee toteuttaa. Arvot ovat kulttuurisidonnaisia ja sen vuoksi erilaisissa kulttuureissa ja yhteiskunnissa arvot poikkeavat toisistaan. Ne ovat myös aikakausisidonnaisia ja voivat samassakin yhteiskunnassa muuttua ajan mittaan. Joskus arvot nähdään samoina kuin yksilön tai ryhmän kiinnostuksen tai mieltymysten kohteet. Siksi eri intressiryhmillä voi samassa yhteiskunnassa ja samana ajankohtana olla erilaisia arvoja. Tällaisia ryhmiä voivat olla esimerkiksi poliittiset puolueet, ammattiryhmät ja jopa ikäryhmät. Arvot ovat näin ollen myös eturyhmä- ja ikäkausisidonnaisia. (Nurmi 2005: 20; Valtiovarainministeriö 2005: 7; Kyarimpa & Garcia-Zamor 2006: 31.)

Kluckhohn (1962: 395) määrittelee arvot abstrakteiksi ja yksilöllisiksi käsityksiksi asioista, joita pidämme tavoiteltavina. Arvojen kokeminen ja merkitys vaihtelee yksilöllisesti tilanteen, ympäristön ja ajan mukaan. Niihin kuuluvat sekä tunteet että rationaalinen ajattelu. Arvot ratkaisevat sen, mitä arvostetaan, mihin sitoudutaan ja panostetaan. Arvojen mukaan yksilöt priorisoivat asioita, eli suosivat yhtä ratkaisua toisen kustannuksella, pitävät yhtä ratkaisua parempana kuin toista sekä arvioivat, mikä on sopivaa ja sopimatonta ja miten tulisi toimia, että toiminta olisi yleisesti hyväksyttävää. Ihannetilanteessa arvojen avulla voidaan päästä selvyyteen oikeasta ratkaisusta. Esimerkiksi eettiseltä kannalta epävarmoissa tilanteissa arvot ohjaavat valitsemaan oikean toimintata-

van. Yleisesti voidaan sanoa, että arvot vaikuttavat siihen, miten ihmiset toimivat ja tekevät ratkaisunsa kulloinkin olevien vaihtoehtojen ja tarkoitusperien mukaan. (Nurmi 2005: 20; Kyarimpa & Garcia-Zamor 2006: 31.)

Eettisillä arvoilla tarkoitetaan yksilön toiminnassa tai käyttäytymisessä tavoiteltuja, tärkeinä pidettyjä asioita tai päämääriä. Niillä voidaan viitata myös sellaisiin toimintatapoihin, jotka kuvaavat eettisesti ja moraalisesti oikeanlaista ratkaisua: eettisesti oikeanlainen ratkaisu on arvokas. Eettiset arvot ohjaavat usein huomaamatta yksilöiden toimintaa, kuten päätöksentekoa ja suorituksia. (ETENE 2001; Sosiaali- ja terveysministeriö 2001b: 4; Viinamäki 2008; Salminen 2010: 15.)

Eettisillä periaatteilla puolestaan tarkoitetaan arvoihin pohjautuvia sääntöjä, oikeuksia ja velvollisuuksia. Periaatteella tarkoitetaan myös universaalia käsitettä, jonka merkitys on kaikille sama. (Valtiovarainministeriö 2005: 43; Kernaghan 2003: 712.) Universaalilla käsitteellä voidaan tarkoittaa esimerkiksi ammattieettisiä ohjeita, jotka ohjaavat samassa ammatissa toimivia yksilöitä samalla tavalla toiminta-alueesta riippumatta. Tällaisia eettisiä, tiettyä ammattikuntaa koskevia periaatteita ja ohjeita ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon eettiset periaatteet. (Isosaari, Ollila & Vartiainen 2009: 244.) Eettisiä ihanteita puolestaan ovat esimerkiksi rehellisyys ja luotettavuus. Ihanteet ovat ideaalimielikuvia jostain tilanteesta, jotka ovat tavoittelemisen arvoisia. Usein ihanteet ovat subjektiivisia käsityksiä mieluisasta asiasta. (Launonen & Pulkkinen 2004, 14, 16.)

2.2.1. Virkamiehen etiikka

Julkishallinnossa toimivien virkamiesten kaikkea toimintaa ja päätöksentekoa tukee ja ohjaa virkamiesetiikka. Summa (1993: 52) toteaa, että etiikan ja moraalin merkitykset virkamiesten hallinnollisessa toiminnassa ovat merkittäviä, sillä käyttäytymistä ohjaavat lain lisäksi moraaliset valinnat. Tämän vuoksi etiikan ja moraalin merkitykset virkamiesten hallinnollisessa ja markkinaperustaisessa toiminnassa ovat merkittäviä. Virkamiesetiikalla tarkoitetaan virkamiesten ja viranomaisten arvoja ja periaatteita, jotka ohjaavat käytännön työtä. Virkamiesetiikka kuuluu myös oleellisena osana koko julkishal-

linnon etiikkaan. Julkishallinnon etiikalla tarkoitetaan virkamiesten virkasuhteessa tapahtuvaa toimintaa, ammattietiikkaa sekä virkamiesten toimintaa ohjaavia arvoja ja periaatteita, jotka liittyvät julkiseen toimintaan, virkamies-kansalainen suhteeseen tai virkamiesten keskinäiseen kanssakäymiseen. (Valtiovarainministeriö 2005: 7; Peiponen 2007: 23–24; Salminen 2008: 101; Pedersen 2009; Ikola-Norrbacka 2010: 16.) Yleistä käsitystä noudatettavista julkishallinnon hyvistä tavoista, jotka kertovat, miten virkamiesten tulisi käyttäytyä, kutsutaan virkamiesmoraaliksi. Virkamiesmoraalin noudattaminen tarkoittaa sitoutumista tiettyihin arvoihin ja periaatteisiin. Arkikielessä virkamiesmoraalista puhutaan myös virkamiesetiikkana, vaikka määritelmät moraalien ja etiikan välillä poikkeavatkin. (Koskinen & Kulla 2005: 27–28.)

Suomalainen virkamiesetiikka ja sen arvot koostuvat sekä kansallisista säännöksistä että kansainvälisistä kootuista eettisistä periaatteista (Salminen 2004a: 105). Lainsäädäntö asettaa virkamiesetiikalle silti ainoastaan vähimmäiskriteerit. Virkamiesetiikan periaatteet eivät myöskään kuulu mihinkään virallisiin oikeuslähteisiin. Koska virkamiesetiikalla on kuitenkin käytännön työssä suuri vaikutus virkamiesten hyväksyttävään käyttäytymiseen, on virkamiesetiikan periaatteet huomioitu monissa oikeusnormeissa, kuten hyvän hallinnon periaatteissa. (Ryynänen 2004: 31–32.) Käytännön työssä virkamiesetiikkaa voi olla hankalaa sisäistää nopeasti, sillä sitä ei opeteta erikseen. Virkamiesten tuleekin osata kehittää itselleen taito käyttää normeihin perustuvaa etiikkaa ja omaa henkilökohtaista etiikkaa sopuosoinnussa lain sallimissa rajoissa. (Valtiovarainministeriö 2005: 46; Cooper 2006: 14, 176.)

Valtion kuntiin suuntaaman valvonnan väheneminen yhdessä tulosjohtamisperiaatteiden kanssa ovat muokanneet kunnallishallinnon hallintokulttuuria. Muutosten myötä myös kunnallishallinnon viranhaltijat ovat saaneet paljon lisää valtaa päättää kuntalaisia koskevia asioita. Koska julkinen toiminta on perimmiltään toimimista kansalaisten valtuuksella, kansalaisten varoilla ja kansalaisten eduksi, on virkamiehellä, julkisen vallan käyttäjänä vastuu toimia puolueettomasti, riippumattomasti ja tasapuolisesti. Näihin pääperiaatteisiin perustuu myös virkamiesetiikka. Vastuun lisäksi myös kansalaiset oletavat päätöksiä tekevien virkamiesten toimivan eettisesti oikein ja yhteisen hyvän vuoksi. (Airaksinen 2002: 28, 31.)

Julkishallinnon toimijoilla, kuten virkamiehillä, arvot näkyvät jokaisen yksilön toiminnassa ammatista riippumatta. Jokaisen hallinnossa toimivan yksilön etiikkaa ohjaavatkin samat pääperiaatteet ja arvot. Tällaisia arvoja ovat toisen yksilön kunnioitus, tasa-arvo, rehellisyys ja oikeudenmukaisuus. Virkamiesetiikan keskeisiä arvoja ja periaatteita on kuitenkin vaikea määritellä tarkasti, sillä ne vaihtelevat virka-aseman ja hallinnonalan mukaan. Yksi tapa määritellä virkamiesetiikkaan kuuluvia arvoja on tarkastella virkamiesten ammattieettisiä arvoja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001b: 5–6.)

Etiikka esiintyy erilaisena eri ammattiryhmissä, sillä eettiset velvoitteet painottuvat eri tavoin eri toimintayksiköissä, työtehtävistä riippuen. Toisin sanoen eri ammattiryhmien edustajia ohjaavat ammatille tyypilliset ammattieettiset arvot ja periaatteet. Esimerkiksi kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnossa toimivilla virkamiehillä saattaa olla koulutustaustastaan johtuen erilaiset ammattieettiset periaatteet omaa käyttäytymistä ohjaamassa. Ammattieettiset periaatteet sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta-alueella perustuvat kuitenkin samoihin arvoihin. Keskeisimpinä arvoina niissä ovat ihmisarvon, itsemääräämisoikeuden ja ihmiselämän suojelu ja kunnioittaminen, terveyden edistäminen sekä luottamuksellisuus, kollegiaalisuus ja muiden ammattiryhmien kunnioittaminen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001b: 5–6; Geuras & Garofalo 2005: 7, 16; Menzel 2006: 9.)

Ammattietiikan vaikutus julkishallinnon päätöksenteossa on merkittävä, sillä virkamies nähdään usein myös oman alansa asiantuntijana. Joskus kunnan asiantuntijatehtävissä ammattietiikka voi olla jopa tärkeämmässä asemassa päätöksiä tehtäessä kuin virkamiesetiikka. Selvää eroa ammattietiikan ja virkamiesetiikan välille ei voida kuitenkaan tehdä, vaan ammattietiikka voidaan nähdä virkamiesetiikan täydentäjänä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001b: 5–6; Geuras & Garofalo 2005: 7, 16; Menzel 2006: 9.)

Yleisesti virkamiesetiikan vaatimukset ovat melko yksiselitteisiä. Niiden käytännön toteuttaminen saattaa virkamiehen kuitenkin jatkuvasti vaikeiden ratkaisujen eteen. Haasteita virkamiesten eettisten periaatteiden noudattamiseen aiheutuu esimerkiksi tilanteissa, jolloin oma etiikkanäkemys ja lainsäädännön vaatimukset eivät kohtaa kitkattomasti.

Virkamiesetiikan avulla virkamies voi kuitenkin etsiä ratkaisua siihen, miten haastavissa tilanteissa tulisi toimia. (Martinez 1998: 692–693.)

Sheeran (1993: 82–83) on sitä mieltä, että virkamiesten on mahdotonta tehdä päätöksiään pelkästään lain ja erilaisten sääntelyjen tai annettujen ohjeiden mukaan. He tarvitsevat päätöksenteon tueksi myös omaa moraalista omaatuntoaan. Toisaalta, vaikka virkamiiehen henkilökohtainen moraalit ohjaa päätöksentekoa tämän elämässä, asema julkisen vallan harjoittajina tekee päätöksentekijän oman moraalin käyttämisestä rajatumpaa. Muutkin kuin omat käsitykset oikeasta ja väärästä vaikuttavat päätöksentekoon ja joskus virkamiesetiikan toteuttaminen saattaa velvoittaa virkamiestä edistämään asioita, joita tämä ei itse pidä parhaina mahdollisina. (Airaksinen 2002: 28,31; Valtiovarainministeriö 2005: 6–8, 49.)

2.2.2. Luottamushenkilön etiikka

Luottamushenkilöiden eettiselle toiminnalle pääpiirteet on esitetty kuntalaissa. Siinä luottamushenkilöiden velvollisuudeksi on määritelty kunnan, ja sen asukkaiden parhaan edistäminen. Lisäksi luottamushenkilöiden etiikkaan sisältyy edellytys, että yksilö toimii luottamustehtävässä arvokkaasti, tehtävän edellyttämällä tavalla. Koska luottamushenkilöt on valittu tehtäväänsä lähes aina vaalien kautta, luottamushenkilöiden etiikka saa perustansa heidän tehtävästään edustaa kansalaisia. Toisin sanoen luottamushenkilöillä on eettinen vastuu toimia kansalaisten edun mukaisesti. (Kuntalaki 1995; Myllymäki 1996: 41–44; Uhr 1999: 16, 18.)

Luottamushenkilöiden moraalilla tarkoitetaan heidän toimintaansa ja toiminnan periaatteita. Moraalin merkitys kasvaa silloin, kun yksilö tekee konkreettisia vaihtoehtoja koskevia valintoja. Luottamushenkilön moraaliiin vaikuttavat paitsi oma arvomaailma myös muiden luottamushenkilöiden sekä intressiryhmien arvot ja arvostukset. (Kuntalaki 1995; Myllymäki 1996: 41–44; Uhr 1999: 16, 18; Ryynänen 2006: 123.)

Luottamushenkilön asemaan päätöksentekijänä liittyy monenlaisia paineita, minkä vuoksi eettisen vastuun kantaminen tehtävässä ei aina ole helppoa. Paineita voivat aiheuttaa esimerkiksi henkilökohtainen elämäntilanne, kuntalaiset, työ, tai jopa oma poliittinen puolue. Odotukset luottamushenkilöitä kohtaan ovat suuret. Heiltä odotetaan annettujen, joskus suurtenkin vaalilupausten toteuttamista ja oman poliittisen ryhmän tavoitteiden eteenpäin ajamista. Vaikka poliittinen luottamushenkilö edustaakin tiettyä ryhmää ja pyrkii toimimaan ryhmän arvojen, tavoitteiden ja toimintaperiaatteita mukaisesti, tulee luottamushenkilön valituksi tultuaan osata toimia koko edustamansa yhteisön parhaaksi. Esimerkiksi vaaleilla valitut kunnan luottamushenkilöt joutuvat miettimään päätöksiä tehdessään, millainen ratkaisu olisi paitsi omien arvojen, mutta myös oman puolueen tahdon mukaista, mitä äänestäjät haluavat ja mikä vaihtoehto tuo koko yhteisön kannalta asiaan oikean ja hyvän ratkaisun. (Hakamäki & Majoinen 1992: 76–78, 90.)

Usein luottamushenkilöt joutuvat tekemään ratkaisunsa nopeasti ja vähäisin eettisin pohdinnoin. Tähän vaikuttavat luottamushenkilötyötä ohjaavat normit ja ennen kaikkea totutut tavat. Joskus asioiden vähäiselle pohdinnalle ainoana syynä on kiire. Toisaalta, koska kunnallinen päätöksenteko tapahtuu pääasiassa poliitikkojen toimesta, on myös politiikalla suuri vaikutus tehtyihin päätöksiin. Koska politiikka perustuu erilaisiin arvonäkökulmiin, arvot ovat usein perustana poliittisessa päätöksenteossa etenkin silloin, kun haetaan ratkaisuja ongelmiin tai perustellaan niitä. Onkin tavallista, että kunnallishallinnossa päätöksiä tekevät luottamushenkilöt muodostavat oman ratkaisunsa pääsääntöisesti puolueen tahdon mukaisesti. Kun päätökset perustuvat pelkästään poliittisen puolueen tahtoon, voi luottamushenkilön oma näkemys asiasta hämärtyä. Tällaisissa tilanteissa eettisiä periaatteita voidaan käyttää apuna tilanteiden ratkaisuisissa. (Hakamäki & Majoinen 1992: 76–78, 90; Stoker 1992: 370; Kakabadse, Korac-Kakabadse & Kouzmin 2003: 478; Lewis & Gilman 2005: 6.)

2.3. Julkishallinnon arvot virkamiehen ja luottamushenkilön etiikan perustana

Julkishallinnossa virkamiesten ja luottamushenkilöiden tekemien valintojen ja päätösten perustana ovat lainsäädännön ja ammattieettisten arvojen lisäksi valtiotasolla määritellyt

arvot ja eettiset periaatteet. Laki ei suoranaisesti määrittele arvoja kaikkiin julkishallinnon toimintoihin, vaan jättää hyvin paljon tulkinnanvaraa. Näin ollen julkishallinnossa toimivilla on paljon valtaa lain tulkinnassa, ja sitä kautta arvojen määrittelyssä. (Orlic 2004: 1–3.) Esimerkiksi kunnat voivat määritellä itse omat arvonsa, sillä yhtenäisiä arvoluetteloita tai ohjeistuksia ei niille ole laadittu. Kuntien arvot näyttävät pohjautuvan kuitenkin valtionhallinnon arvoihin. (Ikola-Norrbacka 2010: 36.)

Suomessa valtionhallinnon yhteinen arvoperusta määriteltiin vuonna 2001 valtioneuvoston tekemässä periaatepäätöksessä, joka koski valtion henkilöstöpolitiikan linjaa. Tuolloin valtioneuvosto vahvisti henkilöstöpolitiikkaan kuuluvat ja valtionhallinnon yhteisen arvoperustan muodostavat arvot, joita ovat avoimuus, laatu ja asiantuntemus, luottamus, objektiivisuus, palvelu- ja asiakaslähtöisyys, riippumattomuus sekä tasa-arvo ja tuloksellisuus. Avoimuudella tarkoitetaan toimintaa, joka on julkista suhteessa kansalaisiin, laadulla ja asiantuntemuksella puolestaan viitataan laadukkaisiin julkishallinnon palveluihin ja ammattitaitoon. Luottamus kuvaa julkisen toiminnan luotettavuutta ja tasapuolisuutta, objektiivisuudella taas tarkoitetaan sitä, että julkishallinnon toiminta perustuu asiallisiin päätöksiin ja niiden perusteluihin. Palvelu- ja asiakaslähtöisyys on koko julkisen hallinnon toiminnan perusta. Riippumattomuus kuvaa hallinnon lainalaisuutta, tasa-arvo puolestaan yhdenvertaista kohtelua. Tuloksellisuudella viitataan toiminnan vaikuttavuuteen ja taloudellisuuteen. (Valtiovarainministeriö 2005: 7.)

Julkisorganisaatioiden yksikkökohtaiset arvot määräytyvät niiden tehtävien mukaan organisaatiokohtaisesti (Viinamäki 2008). Näin ollen organisaation arvot ja tosiasialliset päämäärät määrittelevät sen päätöksentekoa ja ovat mukana kaikessa organisaation toiminnassa. Arvot toimivat siis pohjana koko organisaation toiminnalle. Ne on usein kirjattu organisaation strategiaan. Niiden tarkoituksena on kertoa siitä, millaista toimintaa organisaatio haluaa tuottaa ja millaista toimintaa pidetään toivottavana. Julkisorganisaatioiden arvojen tulee kuitenkin olla yhteensopivia yhteiskunnan muiden arvojen kanssa. (Nurmi 2005: 20–21.)

Julkishallinnossa toiminta perustuu yhteisien arvojen ymmärtämiseen ja soveltamiseen käytännön työssä sekä viranhaltijan ja luottamushenkilön omaan käyttäytymiseen arvo-

jen mukaisesti. Eettiseltä kannalta epävarmoissa tilanteissa arvot ohjaavat julkishallinnossa työskentelevää valitsemaan oikean toimintatavan. Voidaankin todeta, että mitä paremmin organisaation arvot ovat tiedossa, sitä enemmän ne vaikuttavat päätöksentekoon ja antavat mahdollisuuden tehdä eettisesti kestäviä ratkaisuja. Arvot pyritään määrittämään ja ottamaan osaksi julkishallinnon arkipäivän toimintaa, sillä arvojen avulla organisaatio voi eettisesti kestävin ratkaisujen saavuttamisen lisäksi ohjata virkamiesten ja luottamushenkilöiden toimintaa tavoitteidensa saavuttamiseksi. Lisäksi organisaatiossa yhteisesti määritellyt arvot tuovat lähemmäksi organisaation eri yksiköiden toimintatapoja. Arvot aktivoituvat varsinkin sellaisissa valintatilanteissa, joissa tuttujen rutiinien mukainen käyttäytyminen ei ole mahdollista. (Norris & Swift 2001: 251–255; Valtiovarainministeriö 2005: 7–16, 25; Peiponen 2007: 14, 17; Valtiovarainministeriö 2007: 13, 23; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 161).

Arvot kytkeytyvät tiiviisti julkishallinnon etiikkaan, sillä hallinnon toimijat kohtaavat päivittäin tilanteita, joissa he joutuvat tekemään valintoja kilpailevien arvojen välillä sekä sovitteluun asioiden ristiriitaisuuksia. Joskus vastaan saattaa tulla tilanteita, joissa toimiminen tietyllä tavalla olisi lainsäädännön mukaista, mutta eettisesti jopa hyvän hallintotavan vastaista. Toisaalta, vaikka organisaatiossa olisikin yhteisesti määritellyt arvot, yksilön henkilökohtaiset arvot eivät välttämättä kohtaa niiden kanssa. Yksilö voi kuitenkin sitoutua noudattamaan organisaation arvoja ja toimimaan niiden mukaan. (Prättälä 2003: 15; Nurmi 2005: 20–21; Ollila 2006: 187.)

Myös kansainvälisesti arvojen ja etiikan merkitystä julkishallinnon toiminnassa on korostettu muun muassa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön, OECD:n, Public Management – komitean toimesta, jonka toiminnassa myös Suomi on ollut mukana. Järjestö on esimerkiksi koonnut virkamiesetiikan arvot ja periaatteet ohjeistukseksi, jossa kahtena päätavoitteena on hallinnon päätöksenteon avoimuus ja julkisen valvonnan alaisuus. Nämä samat periaatteet sisältyvät myös Suomen lainsäädännössä säädettyyn hyvään hallintotapaan. (Virkamiesetiikka 2000: 11.)

Hyvä hallintotapa

Hyvä hallintotapa tarkoittaa julkishallinnon toimintatapojen ja -rakenteiden laatua, läpinäkyvyyttä sekä tehokkuutta ja tilivelvollisuutta. Hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan myös vaatimuksia, jotka kohdistuvat julkishallintoon ja joilla taataan asioiden asianmukainen käsittely ja oikeusturvan vaatimusten toteutuminen. Lisäksi hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan kunnan hallinnossa noudatettava hallinto-oikeuden periaatteita, joita sovelletaan, vaikkei siitä olekaan erikseen säädetty. Hyvään hallintotapaan julkishallinnossa kuuluu olennaisena osana myös kansalais- ja asiakaslähtöinen toimintatapa. Koska asiakaslähtöisyys ja kansalaisten luottamus hallintoa kohtaan toimivat lähtökohtina koko julkishallinnon toiminnalle, on kansalaisilla oikeus odottaa julkishallinnolta hyvän hallintotavan mukaista toimintaa. (Pöysti 2005; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 109.)

Suomessa lainsäädäntö turvaa hyvän hallinnon perusteet, minkä vuoksi jokaisella Suomen kansalaisella on oikeus hyvään hallintoon. Perustuslaki (1995) määrittelee myös hyvän hallinnon keskeiset arvot, joita ovat julkisuus, laillisuus, puolueettomuus, vastuullisuus, tasa-arvo ja oikeusturva sekä hyvä palvelu, tuloksellinen toiminta ja korkea laatu. Myös hallintolain (434/2003) tarkoituksena on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007; Mäenpää 2008: 5–11.) Hallintolain mukaan hyvän hallinnon takeita ovat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate, neuvontaperiaate sekä hyvä kielenkäyttö. (Hallintolaki 2003). Hyvän hallinnon perustana voidaan pitää myös sitä, että virkamiehet ja luottamushenkilöt toimivat moraalisesti oikein (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 51, 109).

Kansainvälisesti hyvälle hallintotavalle on määritelty monia erilaisia arvoja, periaatteita ja määreitä. Yhteisiä, monissa maissa samankaltaisia hyvän hallinnon periaatteita on siis useita. Tällaisia periaatteita ovat muun muassa oikeudenmukaisuuden, avoimuuden ja tasa-arvoisuuden periaatteet. Esimerkiksi Euroopan Unionin tasolla jäsenmaat ovat sitoutuneet yhteisiin julkishallinnon hyviin toimintatapoihin sekä eettisiin arvoihin ja periaatteisiin. Näistä Euroopan neuvosto on koonnut julkishallinnon kansallisen ja paikallisen päätöksenteon tueksi käsikirjan. Käsikirja antaa muun muassa neuvoja julkishallinnon toimijoille siitä, kuinka hyvää toimintatapaa pidetään yllä ja kuinka julkisen toi-

minnan etiikkaa voidaan parantaa. (Council of Europe 2006: 1, 3.) Lisäksi Euroopan yhteisöjen komission valkoisessa kirjassa on esitetty viisi hyvän hallintotavan periaatetta, joihin jokaisen jäsenvaltion tulee pyrkiä. Periaatteet ovat avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. (Euroopan yhteisöjen komissio 2001.)

Muuttuva toimintaympäristö julkishallinnon arvoja muokkaamassa

Arvot heijastavat aikaansa, niin myös julkishallinnossa. Koska arvot ovat aikasidonnaisia, poliittiset päätökset, kuten noudatetun politiikan sisältö ja yhteiskuntapoliittisten ohjelmien toteutus muovaavat julkishallinnon arvoja ja samalla sen etiikkaa. (Kyarimpa & Garcia-Zamor 2006: 32.) Yhteiskunnallisten asioiden ja julkisen sektorin toiminnan muutoksissa arvojen ymmärtämisen merkitys kasvaa. Esimerkiksi New Public Management -oppiin kuuluvat arvot ovat muokanneet perinteisiä julkishallinnon arvoja ja toimintatapoja Suomessa viime vuosikymmenten aikana valtavasti. NPM:n opit painottuvat tehokkaisuuteen lopputuloksiin, perinteisten byrokraattisten keinojen sijaan. Samalla yrittäjyysnäkökulma on korostunut ja julkisen sekä markkinasektorin välinen raja hämärtynyt. Sektorien lähentyminen on tuonut mukanaan myös sektoreille tyypillisten arvojen yhdistymistä. Näkyvimmin julkishallinnon muutokset ovat keskittyneet toiminnan rationalisointiin ja tuloksellisuuden kehittämiseen. Tästä syystä tämän aikakauden tärkeiksi julkisorganisaatioita ohjaaviksi arvoiksi ovat perinteisten arvojen rinnalle tulleet tehokkuus, taloudellisuus ja tuottavuus. (Peiponen 2007: 19; Jørgensen 2007: 392.)

Arvoista käytävä keskustelu sekä virkamies- ja luottamushenkilöetiikkaan liittyvät kysymykset ovat nousseet uudella tavalla esiin viime vuosikymmenten aikana. Pääsyyinä arvokeskustelun lisääntymiselle ja etiikan korostumiselle ovat olleet muun muassa maassamme valtio- ja kuntatasolla meneillään olevat rakenteelliset uudistukset, valtion ja kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen sekä huoli tulevaisuuden yhteiskunnallisista tarpeista. Koska julkisorganisaatiossa varautuminen tuleviin yhteiskunnallisiin haasteisiin on erittäin vaikeaa, julkisorganisaatioiden päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon markkinaperusteisten arvojen, kuten taloudellisuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden lisäksi myös muita pehmeämpiä arvoja ja näkökulmia. Arvokeskustelu ja etiik-

kanäkemys tulisi ottaa mukaan erityisesti sellaisiin päätöksentekotilanteisiin, joissa tulevaisuus on hankalasti ennakoitavissa. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa väestön ikääntymiseen liittyvien palvelutarpeiden ennakointi, globalisoituminen sekä valtion ja kuntien taloudellisen tilanteen ennustaminen. (Pursiainen 2001: 15; Kakabadse, Korac-Kakabadse & Kouzmin 2003: 479; Niemelä 2004: 300; Ghere 2005: 9; Parjanne 2006; Jørgensen 2007: 365; Terry 2007: 29; Salonen 2010: 123.)

Esimerkkinä uuden näkökulman tulosta julkishallinnon päätöksentekokulttuuriin voidaan pitää kestävän kehityksen periaatteita. Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan sellaista kehitystä, joka tyydyttää ihmiskunnan nykyiset tarpeet, mutta ottaa samalla huomioon tulevien sukupolvien tarpeet vaarantamatta niitä. Se sisältää ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen näkökulman. (Valtionvarainministeriö 2000: 39; Wittmer 2005: 49; Terveys- ja hyvinvoinnin laitos 2007; Bowman & Connolly Knox 2008: 627; Salonen 2010: 123.) Erityisesti kuntalaisten peruspalveluja koskevassa päätöksenteossa, sosiaalisen kestävän kehityksen näkökulma on korostunut. Sosiaalisella kestävällä kehityksellä tarkoitetaan yhteiskunnallista toimintaa, jossa pyritään tasaamaan eri väestöryhmien ja alueiden välisessä hyvinvoinnissa olevia eroja. Sosiaaliseen kestäväan kehitykseen liittyy olennaisesti myös yhteisten arvojen kunnioittaminen, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen ja parantaminen sekä mahdollisuuksien tasapuolinen jakautuminen eri ihmisryhmien välillä. Suomessa sosiaalisia kestäväan kehittämisen haasteita ovat esimerkiksi työttömyys, syrjäytyneisyys sekä sosiaalisten erojen kasvu. (Wittmer 2005: 49; Terveys- ja hyvinvoinnin laitos 2007; Salonen 2010: 123.)

Eettinen toiminta julkisorganisaatioissa

Eettisesti oikeanlaisen toiminnan ja päätöksenteon tulisi olla jokaiselle julkishallinnossa työskentelevälle rutiininomaista. Julkishallinnossa eettinen toiminta sisältää paljon päätöksentekoon liittyviä asioita. Eettisellä päätöksenteolla tarkoitetaan sellaista päätöksentekoa, joka on yhtä aikaa laillista ja moraalisesti hyväksyttävää yhteiskunnassa. Ratkaisuihin eivät saisi vaikuttaa päätöksentekijän henkilökohtaiset motiivit tai mielipiteet asiasta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että julkishallinnon päätöksiä ei voi tehdä siten kuin

yksittäinen kansalainen omassa elämässään tekisi, vaan huomioon tulisi ratkaisuja tehdessä ottaa lukuisten eri intressiryhmien tarpeet. Epäeettistä päätöksenteko on silloin, kun päätös on lain vastainen tai se ei ole moraalisesti hyväksyttävä. (Jones 1991: 367; Kakabadse ym. 2003: 478; Wittmer 2005: 54–60, 582–483; Terry 2007: 25; Loyens & Maesschalck 2010: 81.)

Julkishallinnossa toimivien virkamiesten ja luottamushenkilöiden voi olla kuitenkin ajoittain hankalaa arvioida tehtyjä päätöksiä eettiseltä kannalta, sillä vastuu ja tehtävät julkishallinnossa ovat lisääntyneet ja oletuksena on, että päätöksiä tehdään nopeasti. Päätäjät joutuvat tekemään nopeita valintoja monien vaihtoehtojen välillä ja usein ratkaisuna on kompromissi. Kunnallishallinnossa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tällaisia tilanteita tulee vastaan usein, sillä ratkaistavat asiat ovat kompleksisia, eikä niihin ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua. Rutiininomaisesti tehdyt ratkaisut saattavat helpottaa päätöksentekotilannetta, mutta toisaalta rutiininomaisesti tehdyt päätökset ja paine saada nopeasti päätöksiä aikaan voivat vaikeuttaa päättäjien moraalista arviointia. (Hayden 1999: 56; Gilman 2005: 6; Lewis & Gilman 2005: 6; Tuomikorpi 2005: 64; Raisio 2010.)

Hankalia tilanteita varten ja helpottaakseen päätöksentekijöidensä työtä, organisaatiot ovat luoneet omia toimintaa ohjaavia strategioita ja eettisiä ohjeistuksia. Laadituilla ohjeilla pyritään usein vaikuttamaan esimerkiksi virkamiehen päätösharkinnan käyttämiseen sekä tulkintaan erilaisista säännöksistä lain sallimissa rajoissa, taloudellisuus, tehokkuus ja tuottavuus huomioon ottaen. (Salminen 2004a: 44.) Vaikka etiikan koodit ja ohjeistukset on laadittu käyttäytymisen ohjaamiseksi, on eettisen toiminnan valvominen julkishallinnossa silti hankalaa. Valvontaa on luotu helpottamaan erilaisia menettelyohjeistuksia. Esimerkiksi Eurooppalainen menettelyohjeisto kunnallisille tai alueellisille luottamushenkilöille (Kuntaliitto 2007) korostaa kunnallisten luottamushenkilöiden velvollisuutta toimia luottamustehtävässään lain mukaisesti, eettisiä menettelyohjeita kunnioittaen ja yleistä etua tavoitellen.

Myös kansallisesti on laadittu ohjeistuksia ja oppaita eettisestä julkishallinnon toiminnasta. Näistä esimerkkeinä ovat Valtion työmarkkinalaitoksen laatima käsikirja, jossa

kuvataan valtionhallinnon yhteisten arvojen sisältöä sekä virkamiesaseman ja johtamisen keskeisiä periaatteita eettisesti korkeatasoisen toiminnan ylläpitämisen kannalta. Lisäksi on laadittu luottamushenkilöille ohjekirja luottamusmiehenä toimimisesta, joka kehottaa luottamusmiehiä harkitsemaan jokaista tehtyä päätöstä ja pohtimaan tehdyn päätöksen vaikutuksia kuntalaisten elämään (Valtiovarainministeriö 2005; Gilman 2005: 6; Mykkänen 2009: 18–21).

Keskustelua on käyty siitä, tarvitseeko julkishallinnon päätöksentekijä ylipäätään lainsäädännön lisäksi erillisiä eettisiä ohjeistuksia toimintansa tueksi. Riittääkö lainsäädäntö ohjaamaan päätöksentekotyötä? Eettisten ohjeistusten merkitys käytännön työssä on kuitenkin koettu merkittäviksi, sillä eettisesti vaikeita tilanteita syntyy jatkuvasti. Esimerkiksi silloin, kun yksilö joutuu valitsemaan ratkaisunsa vaihtoehdoista, jossa erilaiset kilpailevat arvot ja poliittiset tavoitteet ovat ristiriidassa, eikä päätöksentekijällä ole käytössään selviä ohjeita tai argumentteja päätöksensä tueksi, etiikan rooli korostuu. (Pedersen 2009.) Toisaalta, vaikka päätöksentekijällä olisikin käytössään lainsäädännön lähteet sekä puhdas omatunto, ei hän välttämättä pysty aina erehtymättömään päätöksentekoon. Tämä tosiasia huomioiden on silti todettu, että hallinnossa toimiville virkamiehille ja luottamushenkilöille etiikan periaatteilla ja säännöksillä on positiivinen vaikutus käyttäytymiseen. Eettisiä periaatteita ja säännöksiä korostavissa organisaatioissa päätöksentekijät eivät sorru niin helposti epäeettisiin valintoihin päätöksenteossaan. Hyvä eettinen taso myös edistää julkisorganisaation toiminnan tuloksellisuutta (Sheeran 1993: 86; Gilman 2005: 5–8; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007).

2.4. Julkinen hallinto Suomessa

Suomessa julkisen hallinnon muodostavat valtio ja kunnat, joiden tehtävänä on turvata yhteiskuntaamme ja toteuttaa perusoikeuksia. Valtion tehtäviin kuuluvat kansainvälisten suhteiden hoitaminen, ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminen, lakien säätäminen, oikeuslaitoksen ylläpitäminen, sosiaaliturvan ylläpitäminen sekä yhteisten voimavarojen käytöstä päättäminen. Kuntien tehtävänä puolestaan on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.

Niiden tärkeimmäksi tehtäväksi voidaan ajatella kuuluvan lakisääteisten hyvinvointipalvelujen, eli sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen kuntalaisille. Kuntien osuus julkisten palvelujen järjestäjänä onkin merkittävä, sillä niillä on päävastuu kuntalaisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottamisesta. (Kuntalaki 1995.)

Lainsäädäntö ei tarkasti määrittele miten sosiaali- ja terveystalvelut tulee kunnassa järjestää. Se määrittelee ainoastaan ”riittävät” talvelut. Koska lainsäädäntö jättää kunnalle valinnanvapauden talveluiden järjestämisessä, on viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä paljon valtaa suunnitellessaan kunnan resurssien käyttöä. Tämä huomioiden, päätöksenteko kunnissa, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa on tärkeää. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta-alueeseen kuuluvien talveluiden järjestäminen muodostaa kunnan budjetista suurimman osan, ja siksi erityisesti kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa toimivien luottamushenkilöiden tehtävä päätöksentekijänä on vaativa. Lisähaasteita tehtävään tuo lautakunnan laaja ja monipuolinen toiminta-alue. (Kuntalaki 1995; Wilskman, Heistaro & Ahshorn 2004: 40; Ryyriänen 2006: 7–8, 32; Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007: 21–22; Husa & Pohjolainen 2008: 275.)

Perinteisen mallin mukaisesti Suomessa kunnallishallinto on jaettu dualismin periaatteen mukaan päätösvallan käyttöön ja valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon. Dualismilla tarkoitetaan ajattelutapaa, jonka mukaan poliittiset päätöksentekijät edustavat kuntalaisia ja tekevät päätökset eri hallintoelimissä. Virkakoneiston tehtäväksi jää päätösten valmistelu ja toimeenpano. (Harjula & Prättälä 2007: 65.) Kunnallinen hallinto ja päätöksenteko perustuvat siis edustukselliseen demokratiaan. Edustuksellisen demokratian mukaan kuntalaiset valitsevat edustajansa äänestämällä kunnan valtuutetuiksi. Valituilla on vaalikauden, eli neljän vuoden ajan toimivalta päättää kunnan taloudellisista asioista sekä kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Kunnan hallinto perustuu näin olleen luottamushenkilöiden määräävään asemaan, jossa kunnan asukkaiden itsehallintoa hoitavat vaaleissa valittujen valtuutettujen lisäksi heille vastuulliset valtuuston valitsevat muut luottamushenkilöt. (Wiberg 2001: 90; Ryyriänen 2006: 7; Harjula & Prättälä 2007: 8.)

Päätöksenteko kunnassa tapahtuu monijäsenisissä luottamushenkilöistä koostuvissa hallintoelimissä, joita ovat muun muassa kunnanhallitus, kunnanvaltuusto ja lautakunnat. Edellä mainituista toimielimistä voidaan käyttää myös nimitystä viranomainen. Viranomaiset ovat kunnan toimielimiä, joilla on oikeus käyttää tehtävässään itsenäistä päätösvaltaa. Vaikka kunnanhallitus ja -valtuusto tekevätkin kuntaa koskevat suuret linjat, varsinainen kunnallinen toiminta kunnan palvelutuotannossa tapahtuu lautakuntien toimesta. (Ryynänen 1988: 162; Husa & Pohjolainen 2008: 277, 279, 285.)

Kunnalliset lautakunnat voivat olla lakisäätteisiä tai vapaaehtoisia, riippuen niiden tehtävistä. Erityislaeissa on kuitenkin määritelty, mitkä lautakunnat kunnan on ainakin asetettava. Tällaisia niin sanottuja pakollisia lautakuntia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveyslautakunta ja tarkastuslautakunta. Lainsäädäntö ei kuitenkaan määrää sitä, millainen lautakunnan tulee olla. Nykyisin kunnissa on noin neljästä viiteen lautakuntaa, joiden tehtäväalue voi olla hyvinkin laaja. Lautakuntien nimet ja toiminnan laajuus vaihtelevat kunnittain. Lautakuntien perustehtävinä on vastata niille asetettujen, rajattujen tehtäväaluein hoitamisesta. Ne vastaavat myös oman hallinnonalansa kehittämistä sekä talousarvion valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Käytännössä lautakuntien päätöksenteko kohdistuu kunnan muita toimintaelimiä enemmän toteuttamiseen. Lisäksi lautakuntien vastuualueeseen kuuluu viranhaltijoiden toiminnan valvominen. (Ruostetsaari & Holttinen 2001; Harisalo & Aarrevaaran 2006: 259; Harjula & Prättälä 2007: 201; Husa & Pohjolainen 2008: 277, 279, 285; Kuntien tehtävät ja hallinto 2008.)

Päätöksentekijöinä lautakunnassa toimivat luottamushenkilöt. Luottamushenkilöillä tarkoitetaan valtuutettuja ja muihin kunnan toimielimiin tai luottamustoimiin valittuja henkilöitä. Lautakuntien jäsenet valitaan kunnanvaltuuston toimesta aina valtuuston toimikauden ajaksi. Lautakuntien kokoonpanot muodostuvat pääosin poliittisen kannatuksen mukaan niin, että lautakunnissa olisi mahdollisimman laaja kirjo erilaisia intressejä ja lähtökohtia. Osa lautakuntajäsenistä saattaa olla valittu valtuuston ulkopuolelta. (Ryynänen 1988: 162; Pikkala 2005; Kuntien tehtävät ja hallinto 2008.)

Lautakunnissa asiat valmistellaan ratkaistavaksi esittelijän johdolla. Lautakunnassa päätettävien asioiden esittelijänä toimii lähes aina johtava viranhaltija. Esittelijän ehdotus

ratkaisusta on lautakunnassa asian käsittelyn pohjana. Esittelijä vastaa aina valmistelun asianmukaisesta suorittamisesta ja on valmistelun perusteella velvollinen tekemään asiassa toimielimelle nimenomaisen päätösehdotuksen. Lautakunnat voivat ottaa käsiteltäväkseen myös niin sanottuja ylimääräisiä asioita toimielimien jäsenen tekemästä ehdotuksesta. Esimerkiksi toimielin voi erityisestä syystä päättää, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä. Tällöin ratkaistaan enemmistö päätöksellä otetaanko asia käsiteltäväksi. (Jalonen 2007: 39; Kuntien tehtävät ja hallinto 2008.)

Viranhaltija kuntaorganisaation sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa

Virkamiehellä tarkoitetaan valtion tai kunnan palveluksessa olevaa henkilöä, joka on valtioon tai kuntaan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Julkisoikeudellinen palvelussuhde tarkoittaa sitä, että virkamiehellä on lakiin perustuvia velvollisuuksia ja valta-asema. Valtioon virkasuhteessa olevaa kutsutaan virkamieheksi ja kuntaan virkasuhteessa olevaa puolestaan viranhaltijaksi. Julkishallinnossa virkamiesten toimintaa sääntelevät useat eri normistot ja ohjeistukset. Tärkeimmät niistä ovat maamme perustuslaki, valtion virkamieslaki, laki kunnallisesta viranhaltijasta, hallintomenettelylaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta sekä laki julkisista hankinnoista. Lisäksi rikoslaissa säädetään virkamiesten ja julkisyhteisöjen työntekijöiden rikosoikeudellisesta vastuusta. Virkamiehiä ohjaavat myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, jotka toimivat erityisesti eettisinä normeina. (Husa & Pohjolainen 2008: 276, 285, 295–296.)

Kunnallishallinnon viranhaltijan velvollisuuksista säännellään kunnallisissa virkasäännöissä. Ne ovat käytännössä lähes samanlaiset kuin valtion virkamieslaissa säännellyt virkamiesten velvollisuudet. Virkamiehen velvollisuuksia koskevan yleissäännöksen mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Lisäksi hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä suoritettava tehtävät mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Virkamiehen on myös käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Lisäksi virkamieslaissa säädetään kiel-

losta ottaa vastaan taloudellisia tai muita etuja, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. (Valtion virkamieslaki 1994; Valtiovarainministeriö 2005; Husa & Pohjolainen 2008: 280, 285, 295–296.)

Virkamiehen velvollisuuksista asetetuilla säännöksillä on tärkeä merkitys paitsi virkamiehen käyttäytymistä koskevinä eettisinä normeina myös virkamiehen tehtäväkuvan muodostumisessa. Yleisesti virkamiehen tehtäväkuva muotoutuu organisaation tehtävien perusteella. Tehtävät kuntaorganisaation eri yksiköissä saattavat erota toisistaan paljonkin. Eri tehtävissä toimivia virkamiehiä yhdistävänä tekijänä voidaan kuitenkin pitää virkamiehen velvollisuutta toteuttaa hänelle määrätyt tehtävät noudattaen virkamieshallintoperiaatetta. Virkamieshallintoperiaatteen kivijalkana on oikeus julkisen vallan käyttöön, jota voivat käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. (Husa & Pohjolainen 2008: 280, 295–296.)

Hirvosen & Mäkisen (2006: 20–21) mukaan julkisen vallan käyttöä liittyy sellaisiin tehtäviin, joissa voidaan yksipuolisesti päättää yksilön oikeusasemasta puuttumalla tämän etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Julkista valtaa käytetään myös erilaisten julkisten etuuskien myöntämisessä ja toimielimelle esittelyssä sekä merkittävässä valmistelutoimissa. Virkamieshallintoperiaatteen tarkoituksena on turvata julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. Periaatteeseen liitetään myös julkisoikeudellisia laadullisia vaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi yleinen salassapitovelvollisuus sekä hyvän hallinnon asettamien velvoitteiden noudattamisen vaatimus. (Husa & Pohjolainen 2008: 280, 295–296.)

Viime vuosien aikana päätösvaltaa kunnissa on delegoitu koko ajan enemmän yksittäisille viranhaltijoille. Esimerkiksi laajat viranomaiselle kuuluvat tehtävät joudutaan usein pilkkomaan pienempiin kokonaisuuksiin, jolloin tehtäväkokonaisuuksia voi hoitaa yksi henkilö. Tällaisia tehtäväkokonaisuuksia hoitavaa henkilöä kutsutaan virkamieheksi. Yksittäinen virkamies ei ole viranomainen, mutta hänellä on silti valta käyttää päätösvaltaa. Virkamiehen tekemää päätöstä pidetään kuitenkin viranomaisen päätöksenä. Viranhaltijoiden työn yhtenä keskeisenä osana voidaan pitää yksittäistä päätöksentekoa ja siihen liittyvää valmistelua. Näiden tehtävien lisäksi tärkeä osa viranhaltijan työtä on

tuottaa vaihtoehtoja kunnan poliittisille päätöksentekuelimille sekä edistää käytännön toimenpiteillä korkeatasoista virkamiesetiikkaa sen ohella, että tuloksellisuusvaatimukset toteutuvat. (Husa & Pohjolainen 2008: 280, 285, 295–296.)

Suomessa kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon virkatehtävissä toimiville on valtiotasolla määritelty erilaisia pelisääntöjä ohjaamaan työntekoa. Lisäksi lainsäädännöllä on määritelty ammattipätevyyksien sisältöjä samanlaisiksi koko maassa sekä sovitettu niitä koko ajan enemmän yhteen Euroopan Unionin muiden maiden säädösten kanssa. Kunnissa käytössä oleva kunnallinen työehtosopimus edellyttää, että kunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevillä johtavilla viranhaltijoilla on oltava ylempi korkeakoulututkinto. Kunnat voivat kuitenkin itse päättää viran hoidon edellyttämistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Kuntien on noudatettava johdonmukaisesti asettamia kelpoisuusvaatimuksia, jotka voivat määritellä esimerkiksi virkaan soveltuvan tutkinnon tietyltä koulutusosalta. Yleensä sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivilla johtavilla viranhaltijoilla on jokin sosiaali- tai terveydenhuollon koulutustausta, mutta poikkeuksia-kin löytyy. (Hirvonen & Mäkinen 2006: 89; Kunnallinen virkaehtosopimus 2007.)

Luottamushenkilö kuntaorganisaation sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa

Luottamushenkilöiden kelpoisuusvaatimukset toimia kunnallisessa toimielimessä ovat väljemmät kuin viranhaltijoilla. Henkilöt astuvat luottamustehtäväänsä usein yhteiskunnan monilta eri toimintasektoreilta, eikä luottamushenkilön tehtävään ole olemassa mitään pakollista koulutusta. Lähtökohdat luottamushenkilön tehtäviin, kuten koulutustausta ja ikä, saattavatkin poiketa eri henkilöiden välillä merkittävästi. Luottamushenkilön yleisiä kelpoisuusvaatimuksia määrittelee pääasiassa kuntalaki. Sen mukaan luottamushenkilön tehtävään valittavan on täytettävä yleisen vaalikelpoisuuden edellytykset, muun muassa kotikunnan ja täysi-ikäisyyden osalta. Lisäksi luottamushenkilön valinnassa tulee huomioida toimielinkohtaiset vaalikelpoisuuden rajoitukset. (Kuntalaki 395/1995; Weinstock 2002: 1; Kuntaliitto 2011.)

Luottamustoimea määrittäviä tunnuspiirteitä ovat vaalikelpoisuuden lisäksi pakollisuus, erottamattomuus, määräaikaisuus, virkavastuu sekä poliittinen ja eettinen vastuu. Luottamustehtävän pakollisuudella tarkoitetaan sitä, että luottamustoimen hoitaminen on eräänlainen kansalaisvelvollisuus, ja siitä on oikeus kieltäytyä vain laissa säädettyillä perusteilla. Erottamattomuudella viitataan siihen, ettei luottamushenkilö yleensä ole erotettavissa kesken toimikautensa. Poikkeuksista on säädetty erikseen. Pääsääntönä on, ettei yksittäistä luottamushenkilöä voida erottaa muuten kuin rikoksen perusteella. (Kuntalaki 395/1995; Kuntaliitto 2011.)

Luottamustoimi on aina määräaikainen, sillä luottamushenkilö valitaan tehtäväänsä asianomaisen toimielimen toimikaudeksi. Luottamushenkilön virkavastuulla tarkoitetaan sitä, että tämä on luottamustehtävässä toimessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja häneen sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä. Luottamushenkilön poliittinen vastuu puolestaan merkitsee, että luottamushenkilö on vastuussa luottamustoimistaan valitsijoilleen, edustamalleen puolueelle ja järjestölle tai ryhmälle. Luottamushenkilöllä on myös vastuu toimia eettisesti, joka on mainittu myös kuntalain 32 pykälässä. (Kuntaliitto 2007.)

Vaikka edellä mainitut ehdot luottamushenkilöiden kelpoisuudesta ovatkin löyhemmät kuin viranhaltijoilla, lautakuntien jäsenet ovat usein varsin kokeneita kunnallispoliitikoita ja heillä on laajaa tietämystä sekä perspektiiviä kunnan asioihin. Toki lautakunnan jäsenenä on usein myös aivan uusia luottamushenkilöuraansa aloittavia, joilla ei välttämättä ole kokemusta kunnallishallinnossa toimimisesta. Toisaalta heillä monesti innostus ja luottamustehtävään vihkiytyminen kompensoivat kokemuksen puutetta. Harisalon & Aarrevaaran (2006) tutkimuksen mukaan asiantuntemusta ja kokemusta arvostetaan kuntien päätöksentekokulttuurissa. Samassa tutkimuksessa havaittiin, että lautakuntien jäsenten päätöksentekoon vaikuttavat eniten oma kiinnostus alaan, poliittinen puoluekanta sekä henkilökohtainen näkemys päätettävään asiaan. Wilskman, Heistaro & Ahshorn (2004) puolestaan toteavat, että poliittisen päätöksentekijän sosiaali- tai terveysalan koulutuksen tuoma näkemys asioihin voi olla merkittävä lisäresurssi päätöksiä tehtäessä. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa toimivilla poliittisilla

päätöksientekijöillä ei tarvitse olla alan koulutusta taustallaan suoriutuakseen tehtävistään hyvin.

Luottamushenkilöiden asema kunnallishallinnossa on herättänyt keskustelua viime vuosina. Tutkimuksissa (vrt. esimerkiksi Ruostetsaari & Holttinen 2001) on tullut esille, että luottamushenkilöiden valta tehdä päätöksiä on kunnallishallinnossa kaventunut. Muun muassa päätöksenteon delegointi virkamiehille, alueellistuminen sekä yksityistäminen ovat siirtäneet luottamushenkilöt aikaisemmasta konkreettisesta päätöksenteosta periaatteellisten tavoitepäätösten tekijöiksi ja kontrolloijiksi. Kuntakentällä tapahtuneiden uudistusten myötä asioiden valmistelu, päätösvallan käyttäminen ja täytäntöönpano ovat lähentyneet toisiaan. Poliittisia päätöksiä toimeenpanevilla virkamiehillä on luottamushenkilöihin verrattuna nyt suuri rooli valittaessa keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. (Heuru 2000: 272.) Näkökulmaa tukee myös Kunnallisan alan kehittämissäätiön (2008: 19) julkaisema tutkimus, jonka mukaan melkein kolme neljästä valtuutetusta (72 %) katsoo kunnallishallinnon ”luisuneen liiaksi virkamiesten hallintaan luottamushenkilöiden ollessa vailla todellista valtaa”. Toisaalta tutkimukset (vrt. esimerkiksi Pikkala 2010) osoittavat, että päätöksenteko lautakunnissa on sujuvaa muutoksista huolimatta.

2.5. Yhteenveto edellisistä kappaleista

Julkishallinnossa on tapahtunut suuria muutoksia viime vuosikymmenten aikana. Kuntien vastuu omista toiminnoistaan on lisääntynyt ja kuntalain tulkinnan merkitys eri säännösten osalta on kasvanut. Lisäksi julkishallinnon toimintaan on vaikuttanut säädöksiin tapahtuvan ohjauksen vähentyminen ja korvautuminen muilla ohjausmuodoilla. Erityisen suuri vaikutus on ollut julkisen ja yksityisen toiminnan samankaltaistuminen kohti markkinaohjautuvaa mallia. Tämä on johtanut siihen, että julkisen hallinnon toiminnalta vaaditaan entistä enemmän markkinasektorille tyypillisiä tavoitteita: taloudellisuutta, tuottavuutta ja tuloksellisuutta. (Kyarimpa & Garcia-Zamor 2006: 32; Harjula & Prättälä 2007: 8, 18, 32.)

Edellä mainitut vaatimukset asettavat suuria vaateita julkiselle hallinnolle, niin valtiolle kuin kunnille. Kuntatasolla haasteita päätöksentekijöiden työssä aiheuttavat erityisesti palvelujen järjestämiseen, riittävyteen, laadukkuuteen ja kustannuksiin liittyvät ristiriidat sekä muuttuva toimintaympäristö. Koska kuntien tulee vaikeissakin tilanteissa huolehtia perustehtävästään ja turvata asukkaidensa perusoikeuksia, on sen liikkumavara lopulta aika pieni. Erityisesti kuntien peruspalveluista vastaavat lautakunnat ovat suuren muutospaineen edessä. Tähän vaikuttavat paitsi tuottavuus- ja taloudellisuusvaatimukset, myös vaatimukset palvelujen vaikuttavuudesta, oikeasta kohdentumisesta, kestävästä kehityksestä, asiakaslähtöisyydestä ja joustavuudesta. (Aaltonen 2005: 7.) Kunnan suurimman toiminta-alueen lautakunnan luottamusmiehet ja viranhaltijat joutuvat tasa-painottelemaan jatkuvasti kuntalaisten kasvavien toiveiden ja niukkojen resurssien välillä. Tämän vuoksi päätöksissä on tehtävä priorisointia, ottaen huomioon, että kaikkien päätösten tulee olla myös moraalisesti hyväksyttäviä. (Alanen 1999: 126; Mooney 2003: 11; Menzel 2005: 147.)

Päätöksenteon haasteita luovat lisäksi päättäjien erilaiset arvonäkökulmat ja uskomukset. Luottamusmiehet ja viranhaltijat muodostavat päätöksensä joskus hyvinkin erilaisin perustein. Samalla he joutuvat miettimään, onko tehty päätös sellainen, että se pitkällä aikavälillä ottaa kuntalaisten yhteisen edun parhaiten huomioon. Vaikeita, mutta mahdollisimman hyviä ja eettisesti kestäviä ratkaisuja tehdessään päätöksentekijöillä tulee olla vahva tuntemus toimintakentästä, hyvä itsetuntemus sekä kykyä tehdä ratkaisut itsenäisesti ja ennustaa ratkaisujensa vaikutuksia. Joskus ratkaisut on tehtävä nopeasti ilman riittävää informaatiota tai tietoa ratkaisun vaikutuksista. Jotkut ratkaisut taas vaativat enemmän keskustelua ja joskus vaikeitakin päätöksiä. (Hakamäki & Majoinen 1992: 76–78, 90; Alanen 1999: 126; Mooney 2003: 11.)

Usein päätettäviin asioihin ei ole olemassa täydellistä ja kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua. Toisaalta hyväksyttävä tosiasia on, etteivät tehdyt päätökset voi tyydyttää kaikkien kuntalaisten tarpeita. Aina jotkut joutuvat pettymään. Tämä hallinnon päätöksenteon erityispiirre kertoo siitä, että julkishallinnon toimijat tarvitsevat tuekseen toimintaperiaatteita ja ohjeita erilaisiin haastaviin päätöksentekotilanteisiin sekä kykyä aja-

tella asioita etiikan kannalta. (Hakamäki & Majoinen 1992: 76–78, 90; Summa 1993: 53; Alanen 1999: 126; Mooney 2003: 11; Askim 2007: 454–455.)

Vaikeiden ratkaisujen edessä eettisten ohjeistusten ja periaatteiden käyttö voi helpottaa tilannetta. Erilaisten eettisten ohjeiden käyttö onkin lisääntynyt sen jälkeen, kun markkinasektorille ominaiset toimintatavat ja arvot tulivat osaksi julkishallinnon arvoja. Pelkät eettiset ohjeistukset eivät aina kuitenkaan riitä ohjaamaan päätöksentekoa. Käytännössä julkishallinnossa poliittinen päätöksentekijä ja viranhaltija tekevätkin päätöksensä paitsi organisaation antamia eettisiä ohjeita noudattaen, myös omien henkilökohtaisten ominaisuuksien ja preferenssien mukaisesti. (Council of Europe 2006: 3; Husted & Allen 2008: 294.) Myös ammattietiikalla on merkittävä vaikutus tehtyihin ratkaisuihin, sillä julkishallinnossa työskentelevillä päätöksentekijöillä on hyvin usein taustallaan joukko ammattikunnan sääntöjä, periaatteita ja ihanteita, jotka ohjaavat heidän toimintaansa. Vaikka ammattietiikka ohjaa vahvasti esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivan viranhaltijan työskentelyä, on ammattietiikka silti aina alisteista yleiselle etiikalle, eikä poikkeuksia yleisistä moraalिसäännöistä voi oikeuttaa vain viittaamalla ammatin sisäisiin arvoihin ja ihanteisiin. (Valtiovarainministeriö 2005: 7–11.)

Korkean eettisen tason toteutuminen niin valtionhallinnossa kuin kunnallishallinnossa vaatii kaikkien toimijoiden sitoutumista ennalta sovittuihin arvoihin sekä ennen kaikkea niiden ymmärtämistä käytännön työn kannalta. Nykypäivänä toimintaa ohjaavat arvot ovat kuitenkin julkisorganisaatioissa vielä kuitenkin melko hajanaisia ja erillään arjen työstä. Myös laaditut eettiset ohjeet saattavat olla epämääräisiä ja abstrakteja, minkä vuoksi niitä voi olla vaikea soveltaa arjen tilanteissa. Vaarana on, että eettisiä ohjeita ei oteta käyttöön, vaan ne saavat ainoastaan nimellisen merkityksen organisaation toiminnassa. (Valtiovarainministeriö 2005: 6; Argiriades 2006: 164–165; Kyarimpa & Garcia-Zamor 2006: 33; Valtiovarainministeriö 2007: 13.)

Taulukko 1. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksenteon eettiset periaatteet.

	Viranhaltijat	Luottamushenkilöt
Tehtävä lautakunnan päätöksentekoprosessissa	<ul style="list-style-type: none"> - Kunnan edustaja - Valmistelevat päätettävän asian - Tekevät esityksen ratkaisusta - Voivat tehdä yksittäisiä päätöksiä ilman lautakunnan käsittelyä 	<ul style="list-style-type: none"> - Kuntalaisten edustaja - Päätösten teko, usein esityksen perusteella - Eivät voi tehdä päätöksiä yksittäisenä henkilönä
Päätöksenteon perusteet	<ul style="list-style-type: none"> - Lainsäädäntö - Virkamiesetiikka - Kunnan ja valtion ohjaus - Resurssit - Kansainväliset ohjeistukset - Ammattietiikka 	<ul style="list-style-type: none"> - Lainsäädäntö - Luottamushenkilön etiikka - Viranhaltijan esitys - Poliittisen ryhmän tavoitteet, arvot ja periaatteet - Resurssit - Omat intressit
Toimintaa ohjaavat arvot ja periaatteet	<ul style="list-style-type: none"> - Lainsäädännön määrittelemät arvot ja periaatteet - Hyvän hallinnon arvot - Organisaation arvot ja periaatteet - Virkamies- ja ammattieettiset arvot ja periaatteet - Yhteiskunnan arvot - Kansainväliset arvot ja periaatteet - Omat arvot 	<ul style="list-style-type: none"> - Lainsäädännön määrittelemät arvot ja periaatteet - Hyvän hallinnon arvot - Luottamushenkilön etiikka - Henkilökohtaiset arvot - Poliittisen ryhmän arvot ja periaatteet - Organisaation arvot ja periaatteet - Yhteiskunnan arvot - Omat arvot ja periaatteet

3. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT

3.1. Tutkimusaineiston kuvaus

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnat käyttävät paljon valtaa suunnitellessaan ja organisoidessaan kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoimintaa. Lautakunnissa päätöksentekoprosessista vastaavat luottamushenkilöt sekä viranhaltijat. Siksi tämän tutkimuksen aineisto päätettiin kerätä kyseisissä lautakunnissa toimivilta luottamushenkilöiltä ja lautakunnan alaisuudessa toimivilta johtavilta viranhaltijoilta. Tutkimusmenetelmäksi valittiin haastattelu.

Tutkimukseen haastatellut henkilöt edustivat kuntia tai kuntien muodostamia yhteistoiminta-alueita, jotka valittiin niiden maantieteellisen sijainnin (Länsi-Suomen lääni) perusteella. Lisäksi tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi haastateltavat henkilöt valittiin kunnista tai yhteistoiminta-alueilta, joiden sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan toiminta-alueen asukasmäärä oli vuonna 2010 vähintään 20 000. Riittävän suuren alueen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden haastattelujen ajateltiin antavan kattavan kuvan kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan poliittisesta ja hallinnollisesta päätöksenteosta sekä niiden eettisistä piirteistä. Haastattelut toteutettiin Naantalissa, Porissa, Salossa, Seinäjoella, Tampereella, Turussa ja Vaasassa.

Tutkimuksen empiria kerättiin syksyllä 2010. Haastattelut sovittiin aluksi kuudentoista haastateltavan kanssa. Kolme haastateltavaa perui kuitenkin haastattelunsa viime hetkellä. Haastateltavia oli lopulta yhteensä kolmetoista. Haastatteluun osallistui seitsemän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, eli peruspalveluja järjestävän tai tilaavan lautakunnan alueella toimivaa johtavaa viranhaltijaa sekä kuusi peruspalveluja järjestävän tai tilaavan lautakunnan luottamushenkilöjäsentä. Haastatteluun valittiin kuntien tai yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveydenhuollon alueen johtavista viranhaltijoista sellaiset henkilöt, joiden tutkija arvioi antavan parhaiten tietoa tutkimusteemoista. Pääasiassa valitut viranhaltijat toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan esittelijänä. Luottamushenkilöt valittiin haastatteluihin osittain haastatellun viranhaltijan suosituksesta,

osittain tutkijan toimesta siten, että luottamushenkilöiden poliittinen edustavuus oli mahdollisimman laaja.

Haastateltavista naisia oli kuusi ja miehiä seitsemän. Viranhaltijoiden kokemus sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan toimintakentästä vaihteli vajaan kahden ja kuuden vuoden välillä, luottamushenkilöiden kokemus sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan jäsenyydestä vaihteli puolentoista ja viidentoista vuoden välillä. Monella viranhaltijalla ja luottamushenkilöllä oli lisäksi kokemusta kunnallishallinnon toiminnasta huomattavasti pidemmältä ajalta. Haastatelluista viranhaltijoista kaikilla oli suoritettuna ylempi korkeakoulututkinto. Neljällä viranhaltijalla oli sosiaali- tai terveydenhuoltoalaan liittyvä korkeakoulutausta, kuten valtiotieteiden maisterin koulutus (sosiaalityö pääaineena), kolmen koulutustaustana oli jokin muu kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoalan koulutus, kuten esimerkiksi kauppatieteiden maisterin koulutus. Luottamushenkilöiden koulutustaustat erosivat paljon toisistaan. Yksi oli käynyt kansakoulun, kaksi toisen asteen koulutuksen, kolmella oli ylempi korkeakoulututkinto. Neljällä luottamushenkilöllä oli sosiaali- ja/tai terveydenhuollon koulutus, kahdella jokin muu koulutustausta.

3.2. Haastattelu tutkimuksen menetelmänä

Tutkimusmenetelmän valinta määräytyy sen mukaan, millaista tietoa, keneltä tai mistä sitä etsitään. Tutkimuksen tarkoituksena on ymmärtää tutkimuskohdetta ja kuvata todellista elämää. Siksi tutkimuksen aineiston hankintamenetelmäksi valittiin haastattelu. Koska haastattelu on yksi laadullisen tutkimuksen menetelmä, tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 187.)

Kvalitatiivisella tutkimuksella pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä kokonaisvaltaisesti ja syvällisesti. Se mahdollistaa myös sen, että tutkittavien näkemyksille voidaan antaa tilaa tarpeen mukaan. Kvalitatiivisen tutkimuksen avulla pyritään tekemään päätelmiä ja myös yleistyksiä tutkimusaineistosta nousevien asioiden perusteella. Haastattelu valitaan usein tutkimusmenetelmäksi silloin, kun haastattelija haluaa saada syvällistä

tietoa tutkittavasta aiheesta, eikä tutkija tiedä etukäteen vastausten suuntia. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 35; Hirsjärvi ym. 2009: 187.)

Haastattelulajeja on olemassa useita. Haastattelulajit jaotellaan sen mukaan, miten strukturoitu ja tarkasti määritelty haastattelutilanne on. Tämän tutkimuksen haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, eli siihen sisältyy lomake- ja avoimen haastattelun elementtejä. Teemahaastattelu kohdennetaan tiettyihin keskusteluteemoihin ja haastattelu etenee keskeisten teemojen varassa yksityiskohtaisten kysymysten sijaan. Tiedon keräämiseen teemahaastattelu on ainutlaatuinen menetelmä, sillä siinä ollaan suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkittavan kanssa. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 34–36, 48–49; Hirsjärvi ym. 2009: 204–208.)

Yleisesti ottaen haastattelun suurimpana etuna voidaan pitää sen joustavuutta: haastattelutilanteessa haastateltavalla on mahdollisuus tuoda vapaasti esille itseään koskevia asioita, haastateltavan vastauksiin voidaan pyytää perusteluja ja samalla voidaan käyttää lisäkysymyksiä tarpeen mukaan. Teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä sallii myös täsmennykset, joiden avulla voidaan saada havainnollistavia esimerkkejä. Keskustelun luonteva kulku määrää teemojen puhumisjärjestyksen, eikä kaikkien haastateltavien kanssa tarvitse puhua kaikista asioista yhtä laajasti. Teemahaastattelun erityispiirteenä voidaankin pitää sitä, että haastattelun teemat ovat tiedossa ja kaikille haastateltaville samat, mutta kysymysten tarkka järjestys ja muoto puuttuvat. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 34–36, 48–49; Hirsjärvi ym. 2009: 204–208.)

Tämän tutkimuksen haastateltaviin otettiin yhteyttä aluksi puhelimitse tai sähköpostilla, ja sovittiin haastatteluajankohta ja -paikka. Ennen haastattelua jokaiselle haastateltavalle lähetettiin haastattelukysymykset luettavaksi etukäteen. Samalla haastateltavien kanssa sovittiin, että he saavat vastata haastattelussa nimettömästi. Haastatteluista 11 toteutettiin kunnan yleisissä tiloissa, kokoushuoneissa tai työhuoneessa, yksi haastattelu haastateltavan kotona ja yksi muussa julkisessa tilassa. Keskimäärin haastattelut kestivät noin 45 minuuttia, lyhyin haastattelu oli kestoltaan noin puoli tuntia, pisin puolitoista tuntia. Kaikki haastattelut tallennettiin nauhurilla. Aineiston käsittely ja analysointi aloitettiin

heti haastatteluiden jälkeen. Tallennettu aineisto kirjoitettiin sanasta sanaan puhtaaksi, eli litteroitiin. Litteroidut haastattelut analysoitiin käyttämällä apuna sisällönanalyysia, jolloin aineistosta etsittiin yhtäläisyyksiä ja eroja. Esiin nousseiden erojen ja yhtäläisyyksien avulla aineisto teemoitettiin haastattelussa esiin tulleiden teemojen mukaan. Teemoittelun yhteydessä tutkimusaineistosta erotettiin tutkimusongelman kannalta keskeisimmät aiheet ja tarkasteltiin sellaisia aineistosta nousevia piirteitä, jotka olivat yhteisiä usealle haastateltavalle.

Tutkimuksen tutkimusmenetelmän valintaan vaikutti merkittävästi aiheen arkaluontoisuus. Teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä antoi mahdollisuuden lähestyä sekä tutkia arkaa ja vaikeaa aihetta. Tutkijalle selventyi tutkimuksen aikana, että haastattelu on tutkimusmenetelmänä melko vaativa, sillä valmiita malleja haastattelun analysointiin, raportointiin ja tulkintaan ei ole olemassa. Tutkijan oli otettava huomioon vastausten analysoinnissa lisäksi se, että haastateltavat saattoivat antaa tietoisesti suotuisia ja sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia. Kuitenkin, koska tässä tutkimuksessa haastateltavien kanssa sovittiin, että he voivat vastata nimettömästi, tutkija on vakuuttunut, että haastateltavat käyttivät mahdollisuutensa kertoa ja kuvailla kysytystä ilmiöstä rehellisesti. Lisäksi haastattelukysymykset lähetettiin haastateltaville ennen haastattelua, jolloin haastateltavat saivat aikaa valmistautua haastatteluun sekä pohtia haastattelukysymyksiä ja haastattelun teemoja etukäteen. (Hirsjärvi & Hurme 2004: 35, 41; Hirsjärvi ym. 2009: 206–207.)

Haastattelu suunniteltiin toteutettavaksi alkuperin 16 henkilölle. Osa haastateltavista kuitenkin perui haastattelunsa, jolloin alkuperäinen suunnitelma haastateltavien määräästä ei toteutunut. Tutkija joutui haastattelujen peruuntumisen vuoksi arvioimaan, antoivatko tehdyt haastattelut riittävästi tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Tutkija päätyi kuitenkin siihen, että 13 henkilön haastattelut antoivat tämän tutkimuksen kannalta tarpeeksi tietoa kattavan empirian saamiseksi. Tutkijan kantaa puoltaa se, että tehdyissä haastateluissa toistuivat samat asiat, eikä uusia piirteitä tutkittavasta aiheesta tullut enää esiin.

Tässä tutkimuksessa haastateltavat edustavat kahta eri päätöksentekijäryhmää, luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Tutkimuksen teoriaosuudessa on tarkasteltu luottamus-

henkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksentekoa ja sen eettisiä periaatteita sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa erikseen, päätöksentekoon ja sen eettisiin periaatteisiin liittyvien erojen löytämiseksi. Tutkimuksen tulososiossa (luku 4) molempien ryhmien haastatteluja kuitenkin tarkastellaan yhteisesti haastatteluissa nousseiden teemojen mukaisesti. Koska tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksenteossa esiintyvien eettisten piirteiden eroja, haastattelujen avulla saadut tulokset on esitetty tutkimuksen yhteenveto-osuudessa (luku 5) luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden osalta erikseen.

4. SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON LAUTAKUNNAN PÄÄTÖKSENTEON EETTISET PIIRTEET

Tässä kappaleessa esitellään tämän tutkimuksen tulokset. Tutkimustulosten perusteella kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksenteko on monimuotoista ja haastavaa. Muuttuva toimintaympäristö, niukat resurssit sekä tulevaisuuden yhteiskunnalliset haasteet luovat päätöksentekijöille moninaisen toimintakentän eettisesti kestävien päätösten tekemiselle.

4.1. Päätöksenteon perusteet

Tutkimustulosten mukaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksentekoa ohjaavat pääpiirteittäin samat perusteet. Tärkeimpänä päätöksentekoa ohjaavana perusteena molemmilla, viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä, on lainsäädäntö.

”Sote-puolella suurimmat perusteet asettaa tietysti laki, koska niin monet päätökset on lakiin perustuvia ja laki on mikä meitä ohjaa.”

Tutkimustulosten mukaan viranhaltijoilla lain merkitys päätöksenteossa on erityisen korostunut. Tähän vaikuttaa viranhaltijoiden mukaan enimmäkseen se, että viranhaltijoiden päätösten lähtökohtana tulee virka-aseman vuoksi aina olla lainsäädäntö. Viranhaltijat toimivat myös tarkasti säännellyllä virkavastuulla, joka asettaa omat vaatimuksensa päätöksentekoon. Viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin eivät saa vaikuttaa politiikka tai henkilökohtaiset intressit. He perustelevatkin päätöksiään lainsäädännön lisäksi esimerkiksi selvityksillä tai erilaisilla tilastoilla.

”Viranhaltija perustelee päätöksiään ehkä tämmösellä faktatiedolla ja erilaisilla tilastoilla ja taulukoilla ja talouslukuilla.”

Haastattelujen perusteella viranhaltijat muodostavat päätöksensä, paitsi lainsäädännön ohjaamana, myös koulutuksen, kokemuksen ja ammattitaidon avulla. He kokivat hyöty-

vänsä suuresti oman koulutustaustan tuomasta näkemyksestä asioihin, riippumatta siitä, miltä alueelta koulutus on hankittu.

”Mä koen sen sillä tavalla et kun mulla on kauppatieteilijän koulutus taustalla niin se helpottaa tämmöst rationaalista suhtautumista tähän päättämiseen.”

Kuitenkin, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksen saaneet viranhaltijat kokivat, että päätöksentekoon vaikuttaa vahvasti oman toimintakentän subtanssiosaaminen. Heidän mukaansa hankittu koulutustausta ja osaaminen sosiaali- tai terveydenhuollon alalta antaa tietyllä tapaa varmuutta päätöksentekoon. Esimerkiksi vaikeita päätöksentekoprosesseja, kuten suuria sosiaalihuollon palveluja koskevissa uudistuksissa, on helpompi viedä eteenpäin, kun omaa näkemystä alan toiminnasta. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksen tuomalla ammattietiikalla koetaan olevan hyvin paljon vaikutusta tehtyihin päätöksiin.

”Ku itekki tulee tuolt sosiaalityön tai sosiaalipolitiikan puolelta niin kyllähän se niinku näkyy.”

”Ammattietiikan näkökulmasta, niin sote ala jos mikä on sen kaltainen alan jossa koulutuksen luoma eettinen perusvire on niin vahva ja selkeä et tällä alalla ei voi toimia eettistä koodistoa vastaa.”

Päätöksenteon perusteita viranhaltijat saavat myös kunnan toimintasuunnitelmasta. Viranhaltijat pyrkivätkin toteuttamaan asioiden ja päätösten valmisteluissa kunnan ennalta laadittua pitkän tähtäimen suunnitelmaa, joka pohjautuu kunnan strategian mukaiseen toimintalinjaukseen, arvoihin ja periaatteisiin. Strategian mukaisella toiminnalla päätöksentekoon tulee pitkäjännitteisyyttä ja tulevaisuutta on helpompi ennakoita.

”Virkamiesvalmistelussa ja päätöksen valmistelussa ja päätöksenteossa yritetään viedä semmosta pitkää linjaa.”

Koska viranhaltija saa perusteensa päätöksilleen monista eri näkökulmista, on tällä mahdollisuus perustella esimerkiksi valmisteltavia asioita useasta eri lähtökohdista. Viranhaltijan vastuu päätöksen valmistelijana on siis suuri. Paljon riippuu viranhaltijasta, miten hän valmistelee ja esittelee asioita lautakunnalle.

”Siinä suhteessa virkamiehen rooli on keskeinen, et miten hän haluaa sen lautakunnalle esitellä. Jos hän esittää sen vajavaisesti niin silloin lautakunta voi joutua harhaan. Eli sen takia tää virkamiesvalmistelu on aivan avainasemassa.”

Luottamushenkilöt kokevat, että heidän tekemiin päätöksiin lain vaikutus on vähäisempänä kuin viranhaltijoilla, vaikka se suuressa roolissa onkin päätöksentekotilanteessa. Kunnan strategiaa, arvoja tai toimintaperiaatteita ei myöskään mainittu keskeisimmiksi perusteiksi päätöksenteolle. Luottamushenkilöt näkivät, että he saavat tärkeimmän perustansa päätöksenteolle kuntalaisilta. Koska luottamushenkilöt saavat oikeutuksen tehtävänsä äänestäjiltä, ovat he ennen kaikkea poliittisessa vastuussa tehdyistä päätöksistä. Siksi he perustavat päätöksensä hyvin usein siihen, mikä on heidän mielestään kuntalaisten etu tai miten kuntalaiset ajattelevat asioista. Myös yksittäiset, joskus yllättävätkin kuntalaisia koskevat tilanteet saattavat toimia luottamushenkilön päätöksenteon perusteena. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi kuntalaisten suorat yhteydenotot luottamushenkilöön jonkin havaitun epäkohdan vuoksi.

”Luottamusmiehet sitten perustaa (pätöksensä) sit siihen mitä ne ajattelee, et mikä on kuntalaisten mielipide.”

”Jonku lähisukulainen tai tämmönen on käyttänyt palvelua ja tarvitsee palvelua ja asenne (luottamushenkilöllä) on sit sen mukana mitä siellä on kohdattu.”

Haastattelujen mukaan luottamushenkilöiden päätöksentekoon vaikuttavat merkittävästi kuntalaisille annetut vaalilupaukset sekä oman poliittisen ryhmän arvot ja asetetut valtuustokauden tavoitteet. Poliittisesti valittua luottamushenkilöä siis sitoo päätöksenteossa poliittinen paine, toisaalta kuntalaisten eli äänestäjien kautta, toisaalta oman poliittisen ryhmän kautta. Vaikka luottamushenkilö saisikin tehdä päätökset omana itsenään, on poliittinen paine silti niin kova, että yleensä ryhmän kantaa noudatetaan. Varsinkin suurissa päätöksissä ryhmäkuri koetaan kovaksi, eikä oman puolueen arvomaailmaa ja kantaa vastaan lähdetä sotimaan. Poliittiseen tahtoon ollaan kuitenkin niin sitoutuneita, ettei ryhmäkuria koeta negatiivisena asiana.

”Tietysti poliittisilla ryhmittymillä on omat valtuustokauden tavoitteensa ja niit pitää sit muistaa valtuustokauden aikana.”

”Meillä on selkeesti se ajatus, et meillä tulee moneen asiaan ryhmän kanta.”

”Päätöksenteon perustana on poliittiset intressit. On se sitte henkilökohtanen asia tai poliittinen asia niin kyl se on poliittinen osa, et hyvin vähän on perusteluilla tai faktalla tai järjellä osuutta.”

Haastatteluissa ilmeni, että erot viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksenteon perusteissa johtuvat myös erilaisista vastuista. Luottamushenkilöt kokivat, että vastuu tehdyistä päätöksistä on heillä suurempi kuin viranhaltijoilla, sillä he toimivat kuntalaisten äänenä ja heidän valtuutuksellaan. Luottamushenkilöiden mukaan viranhaltijoiden pienempi vastuu tehdyistä päätöksistä johtuu siitä, että viranhaltijoiden vastuu koostuu lähinnä päätösten toteuttamisesta.

”Se vastuunkanto on erilainen tai se, et mistä kantaa vastuuta ja kenelle kantaa vastuuta, ni se on erilaista.”

”Virkamiehen ei tarvitse vastata vaaleissa mitä on tehnyt.”

Viranhaltijat itse kokevat vastuuseen liittyvät kysymykset täysin päinvastoin. Heidän mielestään vastuu tehdyistä ratkaisuista on heillä, päätösten toteuttajina, suurempi kuin luottamushenkilöillä:

”Toteutuneita toimenpiteitä on helpompi kritisoida kuin itse päätöstä.”

”Onko se sitte ollu viisas tai tyhmä päätös, niin siitä ei joudu luottamushenkilöt vastuuseen. Poliittinen muisti on lyhyt.”

Vastuu-kysymykset jakoivat mielipiteitä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä, mutta silti yhtä mieltä oltiin siitä, että tavoitteena jokaisessa päätöksessä ja tilanteessa on kuntalaisten edun toteuttaminen ja on mahdollisimman hyvien ratkaisujen tekeminen.

4.2. Päätöksenteko on monipuolista ja haastavaa

Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan luottamusjäsenet ja lautakunnan alueella toimivat viranhaltijat kokevat päätöksenteon mielenkiintoiseksi ja monipuoliseksi tehtäväksi. Luottamushenkilöiden keskuudessa sosiaali- ja terveydenhuollon lautakun-

nan jäsenyyttä pidetäänkin yleensä tavoiteltuna luottamustehtävänä. Haastatteluista kävi ilmi, että lautakunnan luottamushenkilöjäsenet ovat erittäin motivoituneita toimimaan kyseisessä lautakunnassa. Innostus toimia päätöksentekijänä sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa lähtee lähes aina luottamushenkilön omasta mielenkiinnosta toimia päätöksentekijänä juuri sosiaali- ja terveydenhuollon alueella. Myös lautakunnan alaisuudessa toimivat viranhaltijat kokivat yleisesti päätöksentekoprosessin kyseisen lautakunnan alueella haastavaksi, mutta mielenkiintoiseksi kokonaisuudeksi.

”Sote -lautakunta on aina haluttu lautakunta.”

”Kyl mua ennen kaikkea kiinnostaa se, et mikä on sen asiakkaan tai kuntalaisen oikeudet ja ihmisoikeudet.”

Haastattelujen perusteella luottamushenkilöjäsenet, tiedostavat, että kyseisen lautakunnan päätöksentekijöillä on paljon valtaa ja vastuuta päättää kunnan ja kuntalaisten asioista. Tämä näkyy vastuullisena suhtautumisena omaan tehtävään lautakunnan jäsenenä ja kuntalaisten edustajana:

”Mä sanoisin et sosiaali- ja terveyslautakunnalla on vahva toimivalta ja sen kautta paljon vastuuta.”

”Minkä lautakunta tekee, niin sen pitää kantaa myös se vastuu.”

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tehtävät sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksentekoprosessissa olivat yleisesti hyvin tiedossa. Luottamushenkilöiden päätehtävänä nähtiin selkeästi päätösten tekeminen. Lautakunnassa päätökset tehdään lähes aina johtavan viranhaltijan ratkaisuesitykseen pohjautuen. Vain harvoin päätösesityksiä tekevät muut kuin viranhaltijat.

”Valmistelu lautakuntaa varten lähtee aika usein ja pääsääntöisesti viranhaltija-portaasta.”

”Mun, virkamiehen, peruseriaate on se, että virkamies valmistelee, päättäjä päättää.”

Haastattelujen perusteella viranhaltijoiden keskeisenä tehtävänä lautakunnan päätöksentekoprosessissa on siis valmistella päätösesityksiä luottamushenkilöille heidän ratkaisu-

jaan helpottamaan. Vaikka yhden ratkaisuesityksen malli onkin vakiintunut käytäntö suomalaisessa kunnallisessa päätöksenteossa, nykyään lautakunnan luottamushenkilöiset toivovat saavansa useampia vaihtoehtoja ratkaisuesityksiksi. Tätä toivetta pystytään toteuttamaan kuitenkin vain harvoin, johtuen viranhaltijoiden aikapulasta.

”Se mikä tänä päivänä korostuu mun mielestä selvästi aikasempaa enemmän, on tällänen vaihtoehtojen hakemiseen tarve. Eli luottamushenkilöille on kovin tärkeää se, että kun tuodaan ratkaistavaksi asioita niin siinä olisi vähintään 2 tai mielellään useampia vaihtoehtosia malleja, joilla voidaan ratkaista.”

”Jos ajatellaan niinku päättäjän kannalta, niin tuota se tiedon laajuus, tiedon saaminen niin se on varmaan semmonen kaikist merkittävin asia mihin päin täs toivoo.”

Yleisesti koko päätöksenteon prosessi koettiin sujuvaksi ja asioiden nähtiin etenevän lautakunnassa hyvin. Päätöksentekoprosessin sujuvuuteen vaikuttavat haastateltavien mukaan oleellisesti lautakunnan asema ja pysyvyys kuntaorganisaatiossa. Mitä kauemmin lautakunta on ollut nykyisessä muodossaan olemassa, sitä paremmin päätösten tekeminen sujuu. Toisaalta lautakunnan vakaa asemakaan ei ole tae siitä, ettei hankalia päätöksentekotilanteita voisi tulla vastaan. Esimerkiksi meneillään olevat suuret yhteiskunnalliset rakenteelliset muutokset ovat osaltaan tuoneet lisämausteensa päätöksentekoon myös sellaisten lautakuntien päätöksentekoprosesseihin, jotka ovat olleet olemassa jo useita vuosia.

Politiikan läsnäolo tekee lautakunnan päätöksentekotilanteesta joskus jännittyneitä. Haastattelujen mukaan politiikka kuuluu luonnollisena osana lautakuntatyöskentelyyn ja sillä on usein voimakas vaikutus asioiden ratkaisuihin päätöksentekotilanteessa. Ei ole itsestään selvää, että lautakunnassa on aina läsnä ymmärryksen ja keskustelun ilmapiiri. Joskus tunteet voivat kuumentua ja poliittisen tahdon vaikutus päätöksentekoon ylikorostua. Esimerkiksi esitetyt päätösehdotukset, huolimatta siitä kuka ne on tehnyt, saattavat kaatua helpostikin, jos päättäjien näkemykset asian oikeasta ratkaisusta eivät kohtaa keskenään tai viranhaltijan esityksen kanssa. Liiallinen päätöksenteon politisoituminen saattaa siksi aiheuttaa turhaa jännitettä poliittisten ryhmien sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille. Kitkaa päätöksentekotilanteeseen tuovat varsinkin sellaiset tilanteet, joissa ratkaisut ovat arvolatautuneita.

”Ja sitte ku liikutaan sellasilla alueilla mis ne poliittiset erot tulee näkyviin, niin sit syntyy aika kipakkaa keskustelua.”

”Meil on just nyt iso ristiriita virkamiesten ja poliittisten päättäjien kesken et miten sitä asiaa viedään eteenpäin”

Valtaosa haastatelluista oli kuitenkin sitä mieltä, että lautakunnan päätöksentekotilanteisiin kuuluu olennaisena osana poliittinen keskustelu, vaikka se joskus saisikin erimielisyyskiä aikaan. Tärkeintä on, että asioista keskustellaan ja päätöksiä saadaan aikaan.

”Se on aika vaativa lautakunta, sillä tavalla et osataan tehdä hankalia kysymyksiä, mutta päätöksenteko on kyllä hyvää. Että asiat menee hyvin eteenpäin, ehkä pienellä viiveellä välillä mutta kuitenkin.”

”Päätökset kyllä saadaan valmiiksi, jos ajattelee sitä mitä on listalla asioita, mutta niistä käydään hyvin vilkas keskustelu sillä lailla puolesta ja puolesta.”

”Asiat saattaa olla niin vaikeita et niihin ei vaan niinku pääse kiinni et se vaatii aikamoista ponnistelua, kun se päätös saadaan syntymään.”

Vaikka poliittisesti jännittyneitä päätöksentekotilanteita tuleekin vastaan usein, sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätökset tehdään yleensä yhteisymmärrykseen tähtäävinä konsensuspäätöksiä. Äänestyspäätöksiäkin toki tehdään, mutta haastattelujen mukaan yleisenä pyrkimyksenä on välttää äänestyspäätöksiä. Etenkin pienten poliittisten ryhmien jäsenet kannattavat konsensuspäätösten tekoa, sillä äänestystilanteissa usein enemmistöryhmän äänet ratkaisevat äänestystuloksen.

”Lähtökohta on se et päätökset on yksimielisiä. Se on tietenkin sillä lailla, et siihen vaikuttaa moni muukin asia, Niinku se et oltais samaa mieltä. Mut kun tiedetään se, että meil on erään puolueen enemmistö, onks niit 7 ja toisia on 5. Niin jos se menee äänestykseen niin tota enemmistö aina voittaa. Se rauhoittaa sitä halua äänestytää asioista.”

”Aika paljon äänestetään ja aika paljon on yksimielisiä päätöksiä ja se on hyvä, ettei pakoteta yksimieliseen päätökseen”

4.3. Päätöksenteon erityispiirteet

4.3.1. Ihminen päätöksenteon kohteena

”Sote lautakunnan päätöksenteko on kunnan yks vaikeimmista, koska päätöksenteon kohteena on konkreettisesti ihminen.”

Sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksistä suurin osa kohdistuu jollain tavalla kuntalaiseen. Tutkimustulosten mukaan juuri tämä seikka tekee lautakunnan päätöksenteosta erityistä. Haastateltavat totesivat, että kuntalaisiin kohdistuvia päätöksiä ei ole helppoa tehdä, vaikka ne olisivatkin lain mukaan oikeutettuja. Joskus tällaisten ratkaisujen tekeminen tuntuu vaikealta ja joskus jopa väärältä. Haastaviksi koettiin etenkin päätökset, jotka kohdistuvat suoraan yksilöön. Tämän tyyppisiä ovat päätökset, joissa joudutaan kajoamaan ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai päättämään asia yksilön kannalta kielteisesti.

”Se, et se ajattelun lähtö päätöksentekoon tapahtuu aina sen ihmisen kautta. Ajattelen et vaikka meillä on normeja ja sovelletaan normeja, niin silti niitä ei voi mekaanisesti kylmästi soveltaa, vaan aina, mis tilantees sovelletaan niin siel on ihminen jolla on tunteet.”

Myös päätökset, mitkä liittyvät asiakasmaksujen nostoon, hakemuksen hylkäämiseen tai etujen ja palvelujen karsimiseen todettiin hankaliksi.

”Kyl tänä päivänä koetaan vaikeeks kaikki missä joudutaan kajoamaan ihmisen näihin niinku oikeuksiin tai valvollisuuksiin.”

Vaikeita päätettävistä asioista tekee erityisesti se, jos päätöksentekijän on itse helppo samastua päätöksenteon kohteena olevan yksilön tilanteeseen. Usein päätökset koskevat päätöksentekijöitä paitsi kuntaorganisaation päätöksentekoelimen tasolla, myös päätöksentekijöiden henkilökohtaisella tasolla, sillä yksittäisillä lautakunnan ratkaisuilla voi olla yksilön ja yhteisön kannalta merkittäviä seurauksia. Päätöksentekijät kertoivatkin kokevansa joskus epävarmuutta sellaisissa päätöksentekotilanteissa, joissa he joutuivat tekemään pitkällä aikavälillä vaikuttavia ratkaisuja. Luottamushenkilö, joka on menettänyt yönensä päätettävien asioiden vuoksi, ei ole harvinaisuus.

4.3.2. Toimintaympäristön muutokset

Kuntakentällä uudistuksia on tapahtunut viimeisten kymmenen vuoden aikana paljon. Suurimmaksi osaksi muun muassa uusien kuntarakenteiden ja organisaatioiden muodostumiseen on vaikuttanut kunta- ja palvelurakennemuutos. Muutosten myötä on syntynyt uusia kuntia sekä erilaisia yhteistoiminta-alueita ja liikelaitoksia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laadun ja saatavuuden varmistamiseksi sekä tuottavuuden parantamiseksi. Samalla on perustettu uusia kunnallisia päätöksentekuelimiä, kuten lautakuntia, päättämään alueen peruspalvelujen järjestämisestä. Lautakunnan toiminta-alueen muutos näkyy tutkimustulosten mukaan selvästi käytännön päätöksentekotyössä:

”Päätöksenteon kannalta se on valtava haaste ollut siinä mielessä, että koko ajan ollaan uuden organisaation ja uuden organisaation niinku muutosten kanssa tekemisissä. Ja se heijastuu päätöksentekoon.”

Erityisesti kuntaliitoksiin tai yhteistoiminta-alueen perustamiseen liittyvät uudistukset ovat muuttaneet lautakuntatyöskentelyä. Esimerkiksi yhteistoiminta-alueilla toimivan uuden lautakunnan toimintatavoista sopiminen ja eri kuntien lautakuntatyöskentelykulttuurien sulauttaminen yhteen on vienyt paljon aikaa käytännön päätöksentekotyöltä. Varsinkin viranhaltijat kokivat, että muutokset ovat lisänneet työmäärää ja hidastaneet asioiden etenemistä. Tähän on vaikuttanut pääasiassa se, että asioiden valmistelussa on täytynyt ottaa uuden lautakunnan jäsenet paremmin huomioon ja asioiden valmistelutyössä on joutunut tekemään enemmän selvitys- ja pohjatyötä.

”Paljon on nimenmaan tällästä niinku valmistettavaa päätöksentekoa.”

Muutokset ovat osa tämän päivän julkisorganisaatioiden toimintaa. Siksi kuntaorganisaatiossa päätökset tulee osata tehdä muutosten keskellä tulevaisuuden tarpeet huomioiden. Viime vuosien aikana kunnat ovat joutuneet miettimään esimerkiksi sitä, miten palvelut järjestetään tulevaisuudessa. Viranhaltijoiden, päätösesitysten valmistelijoina, ja luottamushenkilöiden päätöksentekijöinä tulisi osata ennakoida, miten meneillään olevat yhteiskunnan muutokset tulevat vaikuttamaan esimerkiksi lautakunnan toimialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoimintaan, väestörakenteen, muuttoliikkeen tai kansallisen ja alueellisen elinkeinoelämän kehityksen myötä. Muutokset liittyen muun

muassa sosiaalisesti kestävien päätösten tekemiseen ja sitä kautta palvelurakenteen uudistamiseen ovatkin todella merkittävästi puhuttaneet lautakunnissa muutaman viime vuoden ajan ja vaikuttaneet päätöksenteon sujuvuuteen.

”Kyl ne suurimmat haasteet liittyy just tähän muutoksen sisältöön, se et osataan nähdä vähän pidemmälle ku tähän hetkeen. Et pystytään tekemään sellasii rakenteellisii toiminnallisii päätöksii, jotka vaikuttaa pidemmän ajan kuluessa.”

”Ja sit täs pikkuhiljaa tapahtuvat toiminnalliset muutokset, kun lähdetään tavoittelemaan jotai sellasta mitä ei vielä ole olemassakaan, et kyl siin sit isot ja pienet haasteet menee niinku sit siinä sekasi.”

”Kyl mä koen suurimpana haasteena valtavat rakenteelliset muutokset mitä täs ny on ollu käynnissä.”

Muutosten myötä viranhaltijoiden ja uuden lautakunnan jäsenten on ollut pakko tarttua uuteen tilanteeseen esimerkiksi uuden kunnan muodostumisen jälkeen ja opetella hallitsemaan koko ajan suurempia kokonaisuuksia. Koska muutokset ovat tulleet nopeasti, viranhaltijat kokivat, että etenkin luottamushenkilöt ovat joutuneet kovien paineiden alle. Viranhaltijat päättelivät, että luottamushenkilöillä ei ole ollut riittävästi aikaa sopeutua uudistuksiin ja halua tai valmiutta luopua vanhoista tutuista tavoista ja menneisyydestä. Tätä viranhaltijoiden näkemystä tukivat myös luottamushenkilöiden omat käsitykset asiasta. Luottamushenkilöiden mukaan uuden lautakunnan jäsenenä on ollut vaikea ajatella uuden alueen tai kunnan kannalta asioita. Myös lautakunnan jäsenten uusien roolien löytäminen on vienyt aikaa uudistusten keskellä ja vaikeuttanut päätöksentekotilanteita. Joissain kunnissa jo pelkästään sosiaali- ja terveyssektorien yhdistyminen on tuonut haasteensa käytännön lautakuntatyöskentelyyn, sillä erot jopa yhden kunnan sisällä eri lautakuntakulttuurien välillä ovat olleet suuria.

”Hankalaa järjestää toimintaa uudelleen, koska juuret on vanhoissa tavoissa ja menneisyydessä.”

”Tää kuntaliitosasia se siinä on nyt... ja kun kaikki, koko säännöstö on luotu uutta kuntaa varten uusiks niin tarvitaan myös niitä vallankäytön rajoja. Tässä on haettu tässä alkuvaiheessa, että kuka voi päättää ja mistä.”

4.3.3. Talous ja taloudellisuus ohjaavina tekijöinä

Rakenteellisten ja organisatoristen muutosten lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan tulee sopeutua olemassa olevaan taloustilanteeseen. Lautakunnan päätöksentekoprosessissa taloudella ja taloudellisuudella on suuri rooli, sillä lautakunnassa päätetään palveluista, jotka muodostavat kunnan budjetista suurimman osan. Siksi päätösten tulee olla paitsi lainsäädännön ja kunnan budjetin mukaisia, mutta myös kuntalaisten oikeuksia turvaavia nyt ja tulevaisuudessa. Päätöksentekijät kokevat päätöksenteon kuitenkin hankalaksi, sillä talous asettaa raamit sille, mitä todellisuudessa voidaan toteuttaa. Lainsäädännön ja taloudellisten kehikkojen mukaan toimiminen ei ole helppoa. Haastattelujen mukaan talous saa liian usein korostuneen roolin päätöksenteossa ja budjetti sekä annetut resurssit toimivat tärkeänä, joskus ainoana perusteena päätöksenteolle.

”Siinä on sit semmonen jännite just resurssien ja sit päätösten välillä. Se on jatkuvasti.”

”Kaikki sellaiset asiat, jotka liittyvät talouteen ja sen asettamiin raameihin aiheuttavat eniten haasteita päätöksentekoon.”

Ristiriitaisuutta päätöksen valmisteluvaiheessa ja itse päätöksentekotilanteessa aiheutuu esimerkiksi silloin, kun lautakunnan tulisi järjestää tietyt lainmukaiset peruspalvelut, vaikka resurssit olisi käytetty. Niukoista resursseista johtuen hyvin usein palvelut joudutaan tuottamaan minimiperiaatteella. Myös vaihtoehtoisten päätösehdotusten kartoittaminen ja esittäminen jää usein haaveeksi, sillä tiukkojen taloudellisten raamien sisälle ei mahdu euronkaan ylitystä.

”Ne kaikkein vaikeimmat tai yksi osa vaikeimmista kysymyksistä liittyy talouden puntarointiin. Et kaikkea sitä mitä tarvitaan ei ole mahdollista tehdä.”

”Se, et kui paljon tänä päivänä viranhaltijan ratkaisuvaihtoehtoja hakiessa painaa talous niin se on varmaan niinku semmonen niinku erityinen tekijä. Et jos sulla ei ois niin kovaa painetta sen suhteen, niin sä voisit ehkä hieman laajemmalti miettii et mikä täs on järkevää ja mikä ei.”

Käsitykset siitä, miten niukkoja resursseja tulisi suunnata, poikkeavat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä joskus todella selkeästi. Siksi talouteen liittyvissä pää-

töksissä esimerkiksi käytössä olevien resurssien allokoinnissa tulee lähes aina mielipide-eroja. Varsinkin silloin, kun budjetin asettamat reunat on ylitetty, kiristyy päätöksentekotilanne helposti.

”Talouteen liittyvät isot asiat, silloin kun on näyttää että budjetti menee yli, niin kyl ne haastavii on...”

”Tullaan tilanteeseen, jossa palvelujen lähtökohtana on ihminen, mutta talous tai budjetti sanelee ehdot.”

4.3.4. Helppoja päätöksiä on vähän

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden mukaan päätökset kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa eivät ole koskaan helppoja.

”Ratkaisut ei oo koskaan helppoja, ne on aina omalla tavalla vaikeita.”

”Meillä ei oikeestaan oo ollu semmosia helppoja asioita.”

”Se on niinku semmosta monisyistä ja toisaalta erittäin vastuullista. Ja aika lailla lakiin sidottua. et se on niinku...näin vois ehkä sanoa et se on tämmöses yleispiirteenä et se on niinku haastavaa.”

Haastatteluissa selvisi, että hankalia päätöksiä tehdessään päätöksentekijät turvautuvat usein lainsäädäntöön. Koska lainsäädännön harkintavara antaa kunnan palvelutuotannon järjestämisestä vastaaville elimille mahdollisuuden päättää, miten esimerkiksi palvelut järjestetään, lain avulla vaikeakin asia on helppo perustella.

”Joskus tuntuu siltä et myöski me tällä alalla erityisesti mennään tään lainsäädännön taakse, ja se et lainsäädännön taakse meneminen ei sit aina kaikissa kohdissa oo sit kuitenkaan ihan sama mikä olis sit kuntalaisen kannalta paras vaihtoehto.”

Yleisesti päätöksenteko koetaan helpoksi silloin, kun asiat on valmisteltu hyvin tai kun päätettävät asiat ovat rutiininomaisia ja yksinkertaisia tai koskettavat vain välillisesti palvelun käyttäjää. Esimerkiksi lautakuntien tarkastuspöytäkirjojen hyväksyminen, oikaisuvaatimukset sekä asiat, jotka saavat ratkaisuperusteensa suoraa määritellyistä nor-

meista koetaan helpoiksi. Tuloksissa ilmeni yllättäen, että suuret muun muassa sopimuksiin ja sitä kautta talouteen liittyvät päätökset koetaan helpommiksi tehdä kuin yksilöä koskettavat ratkaisut.

”Kun puhutaan oikein isoista massiivisista miljoonaluokan jutuista, niin joskus must tuntuu et ne menee niin kuin tosta vaan ja sitten tarraudutaan johonkin meidän mielestä suhteellisen pieneen ja rajattuun ongelmaan.”

”Pikkuasioihin takerrutaan helpommin.”

Luonnollisesti helpoiksi koettiin ratkaisut, jotka tuovat kuntalaisille tai palvelunkäyttäjille parannuksia palveluihin, lisäetuuksia, vahvistavat kunnan resursseja tai antavat mahdollisuuden kehittämistoimenpiteille.

”Tietenki aina semmosia on helppo päättää, mitkä parantaa ihmisen siis joko etuuksia tai oikeuksia tai tekee niinku paremmaks sitä palvelua.”

Haastavasta toimintakentästä huolimatta, tehtyihin päätöksiin ollaan pääosin tyytyväisiä. Luottamushenkilöiden mukaan hyviä ratkaisuja ovat erityisesti olleet ratkaisut, jotka ovat parantaneet jollain tapaa kuntalaisen asemaa tai heille suunnattuja palveluita ja joita luottamushenkilö on itse ollut ajamassa:

”Jos sote-lautakunnan tasolla ollaan, niin ne ovat helpompia päättää sellaiset, jotka liittyvät asioihin joissa voidaan lisätä palveluja ja muuta.”

”Mun mielest hyvä päätös on aina silloin, jos kokee et jos me ollaan oikeen toisamme jotakin asiaa viety, hyvin perusteltu ja sit kun se menee päätökseen niin totta kai se tuntuu hyvälle.”

”Sellaset asiat mitä itse on ollut ajamassa tai minkä puolesta on puhunut niin se on kiva”

Viranhaltijoiden arviot tehdyistä hyvistä ratkaisuksista painottuvat enemmän suurten linjojen toteutumiseen, esimerkiksi kuntaliitosten tai uuden yhteistoiminta-alueen jälkeisten yhteisten pelisääntöjen löytymiseen tai taloudellisten resurssien riittävyteen.

”Sanotaan suoraan, että sellaiset päätökset ovat hyviä, jotka on alentanut kustannuksia. Kuitenkin niin, että palvelutaso ei oo heikentynyt.”

”Kun ollaan pystytty yhdistämään sosiaali- ja terveyssektorit, erilliset organisaatiot, käytännön palvelutuotannon ja lautakunnan tasolla.”

”Sellaset isot ratkaisut, jossa päätös tehdään ja kaikki pysyy linjassa”

Viranhaltijat kokevat hyviksi päätöksiksi myös kehittämistyöhön panostamisen, erilaisten hankkeiden vakinaistamiset ja kuntaorganisaation koulutuksen lisääntymisen. Hyviä päätöksiä ovat lisäksi olleet ratkaisut, jotka on tietoisesti voitu jättää tekemättä.

”Kaiken kaikkiaan paljon semmoseen kehittämiseen ja voimavarojen vahvistamiseen liittyvät ratkaisut.”

”Se, et jotkut päätökset on jäänyt tekemättä esim. se että me ollaan pystytty säilyttämään lapsiperheiden kotipalveluja. Sekin on päätös että ei leikata.”

4.4. Etiikka päätöksenteon prosesseissa

Useimmat haastateltavista olivat sitä mieltä, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa voida tehdä päätöksiä ilman eettistä harkintaa, sillä jokaiseen kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksentekoprosessiin liittyy jollain tasolla eettinen osa-alue. Etiikka kuitenkin näyttäytyy päätöksentekijöillä päätöksentekotilanteessa usein eri tavalla.

”Tää eettinen puoli on vähä vaikeesti lähestyttävä kysymys, että kuinka koetaan eettisyys päätöksenteossa. Toinen näkee sen keskeisenä ja toinen ei näe siinä mitään eettistä puolta. Se on vähä niinku veteen piirretty viiva.”

”Joillakin saattaa olla täällä mielessä että tämmönenkin (eettinen) puoli tässä on. Mutta ei nouse niin vahvasti päätöksenteossa se puoli esiin. Virkamiesten puolella se on varmaan vähän enempi. Näin mä olen tään kokenu.”

Teorian mukaan etiikka ohjaa päätöksentekoa monin eri tavoin. Käytännön työssä etiikan merkitys on kuitenkin erilainen. Luottamushenkilöt olivat sitä mieltä, että eettinen näkökulma päätöksenteossa ei tule esille kovinkaan selvästi käytännön päätöksentekotilanteessa. Asioita ei myöskään perustella oikeastaan ollenkaan eettisin argumentein, vaikka etiikan merkitys päätöksentekoa ohjaavana asiana koetaankin tärkeäksi. Molemmat, luottamushenkilöt ja viranhaltijat kokivat, että päätöksiä tehtäessä tarkastelu

asian eettisestä näkökulmasta tulisi ottaa mukaan näkyvämmiin päätöksentekoon. Lautakunnan tekemiin päätöksiin pitäisi liittyä enemmän eettistä arviointia ja pohdintaa. Tois-taiseksi etiikan rooli käytännön päätöksentekotilanteessa loistaa kuitenkin poissaolol-laan.

”Ei oo käytetty perusteena et onks eettisesti jonku asian läpimeneminen tietyllä tavalla eettisesti parempi ku jonku muun vaihtoehdon. Toki siitä keskustellaan vä-lillisesti arvojen kautta, mut niinku suoraan eettiset periaatteet nii ei se millää ta-valla näy.”

”Ehkä aattelee niin, että se (etiikka) on yksi näkökulma, joka aivan varmasti an-saitsis suuremman painoarvon kuin mikä sil tällä hetkellä on. Mut se on niinku semmonen asia, jota ei varmaan oo ehkä totuttu ajattelemaan ihan siltä kannal-ta.”

Viranhaltijoiden näkemysten mukaan virkamiestyössä etiikka näkyy ja vaikuttaa enemmän. Etiikan kannalta asioita joudutaan miettimään esimerkiksi silloin, kun asioita valmistellaan lautakunnan esittelyä varten tai tehdään yksittäisiä päätöksiä. Eli lähes jo-kaisessa päätöksessä.

”Mä koen sen sillä lailla, et eettinen näkökulma kyl ohjaa sitä valmistelua.”

Myös luottamushenkilöt luottavat viranhaltijoiden tekemään valmistelutyöhön ja etiikan pohdintaan. Suurin osa haastatelluista luottamushenkilöistä kertoi, ettei eettisiä asioita tarkastella kovinkaan usein itse päätöksentekotilanteessa, koska eettinen harkinta sisäl-tyy asioiden valmisteluun. Tutkimustulosten perusteella lautakunnassa tehtävien päätös-ten eettinen harkinta on siis lähes yksin viranhaltijoiden harteilla.

”Sanotaan nyt, et suurin osa päätöksistä menee virkamiesesittelyn mukaan. Sillon voi ajatella et lautakunta hyväksyy sen. Se täyttää eettiset kriteerit myös.”

4.4.1. Arvot ja periaatteet lautakunnan työskentelyssä

Palvelujen organisointiin ja järjestämiseen liittyviin päätöksiin kytkeytyy tiiviisti ar-vonäkökulmia. Haastateltavien mukaan arvot liittyvät päätöksentekoon sosiaali- ja ter-

veydenhuollon lautakunnassa, sillä ne saavat perustansa lainsäädännöstä ja erityisesti perustuslaista. Raamit sekä tavoiteltavat arvot ja periaatteet kuntaorganisaation toiminnalle on määritelty lainsäädännön lisäksi usein kunnan strategiassa tai muissa ohjeistuksissa. Haastatteluissa tulikin esiin, että pääasiassa kunnan määrittelemät arvot ja periaatteet hallintoelimien toiminnalle oli kirjattu kunnan strategiaan. Tavoitteena kunnan strategiassa yleensä on, että koko kunnan päätöksentekoa ohjaavat periaatteet ja arvot nähdään yhteneviksi jokaisessa kuntaorganisaation yksikössä. Lähes kaikki haastateltavat olivatkin sitä mieltä, etteivät kunnan ja lautakunnan arvot ja periaatteet voi olla erilaisia.

”Lähtökohtana on se, että pidetään ohjenuorana kunnan arvoja.”

Vaikka arvot vaikuttavat merkittävästi päätöksentekoon, kunnan yhteiset toimintaa ohjaavat arvot ja periaatteet koetaan kuitenkin olevan erillään lautakunnan käytännön toiminnasta. Myös niiden soveltaminen arjessa on vähäistä, sillä arvojen näkyvyys lautakunnan työskentelyä ohjaavina tekijöinä on lähes olematonta. Harvoin kunnan määrittelemiä arvoja pohditaan tietoisesti, kun lautakunnassa mietitään ratkaisuja. Varsinkin luottamushenkilöt kokivat yhteiset määritellyt arvot käytännön päätöksenteosta kaukai- siksi asioiksi.

”Vaikea kysymys, arvomaailma...Totta kai strategisesti tollle arvoikin tulee mukaan. Mutta tota...Ohjaako meitä jotku arvot?”

Koska kunnan yhteisesti määritellyt arvot tuntuivat haastateltavien mukaan olevan arjen päätöksentekotilanteesta vielä hyvin kaukana, tärkeinä koettiin arvot, jotka pohjautuivat pääasiassa haastateltavien henkilökohtaisiin näkemyksiin. Tärkeimmiksi päätöksentekoa ohjaaviksi arvoiksi luottamushenkilöiden haastatteluissa nousivat tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus, taloudellisuus, ihmisarvon kunnioittaminen ja ihmislähtöisyys, kestävä kehitys sekä läpinäkyvyys ja avoimuus päätöksenteossa. Samat arvot nähtiin tärkeiksi myös viranhaltijoiden kesken. Viranhaltijoiden arvoissa korostuivat lisäksi lainmukaisuus ja ammattietiikan tuomat arvonäkemykset.

Nimetyt arvot nähtiin pääasiassa positiivisiksi päätöksentekoa ohjaaviksi arvoiksi. Ainoastaan taloudellisuus koettiin päätöksentekotilanteessa negatiivisena arvona. Viran-

haltijoiden haastatteluissa useimmat mainitsivat taloudellisuuden tärkeänä arvona oman asemansa vuoksi. Arvo piti mainita, koska se koettiin arjen työssä niin merkittäväksi.

”Taloudellisuus pitäs tietysti virkani puolesta mainita.”

Suurin osa haastatelluista luottamushenkilöistä korosti haastatteluissa oman poliittisen ryhmän arvoja. Luottamushenkilöillä omat arvot tulivat esiin puolueen arvojen jälkeen. Erityisesti toiminnan sisältöä koskevien asioiden päätöksentekoprosessissa poliittiset arvot korostuivat. Esimerkiksi silloin, kun lautakunnassa otetaan kantaa siihen, tuotetaanko jokin palvelu kunnan omana toimintana vai ostetaanko palvelu kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta puoluepoliittiset arvot nousevat esiin. Viime aikoina varsinkin palvelujen ulkoistamiseen liittyvät ratkaisut ovat kuohuttaneet ja korostaneet päätöksentekijöiden ryhmäkantoja. Perinteinen vasemmisto - oikeisto -jako näkyi myös haastatteluissa arvoista keskusteltaessa, vaikka haastateltavat eivät itse kokeneet puolueen arvojen liittyvän niin tiiviisti päätöksentekoon.

”Kun kysymys on politikasta niin kyl siel on selkeitä ideologisii painatuseroja eli puolueyhmittymien välillä.”

”Tässä palvelurakenteen uudistamisessa joudutaan näitä eettisiä arvokysymyksiä aika paljon pohtimaan.”

”Jos ajatellaan luottamushenkilöiden kautta, et mikä nousee niin kyl sielt tulee sit nää ideologisetkin asiat siit, et tuotetaanko itse vai hankitaanko palveluja.”

4.4.2. Arviointi osana eettistä päätöksenteon prosessia

Eettiseen päätöksentekoprosessiin liittyy tehtyjen päätösten arviointi. Arviointia voidaan pitää myös eettisenä periaatteena, joka kuuluu päätöksenteon prosessiin.

”Mun mielest se (eettinen periaate) liittyy siihen et arvioidaan palveluiden käyttäjän näkökulmasta sitä asiaa ja pyritään toimimaan mahdollisimman tasapuolisesti.”

Haastattelujen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa päätettyjä asioita ei arvioida riittävästi. Päätöksentekoprosessi menettää luotettavuuttaan, kun arviointi jää taka-alalle. Tämä mieltä olivat niin luottamushenkilöt kuin viranhaltijat. Tutkimuksessa ilmeni, ettei lautakunnilla ei ole olemassa suunnitelmallista, systemaattista arviointiprosessia, jota käytettäisiin apuna päätöksenteossa. Jossain määrin arviointia tehdään, mutta silloin keskitytään pääasiassa isojen kokonaisuuksien jälkikäteisseurantaan, painottaen laskennallisten tai taloudellisten asioiden arviointia.

Työvälineinä lautakunnan arviointityössä käytetään yleensä määrällisiä mittareita, kuten erilaisia barometreja ja tulokatsauksia. Talous näyttelee arviointiprosessissakin suurta osaa, sillä yleisemmin arviointia tapahtuu talousarvion toteutumisen tarkastelun kautta ja tarkastuslautakunnan toimesta, esimerkiksi tilinpäätökseen ja osavuosisiraportteihin liittyen.

”Se on enemmän sitä rahan mittaamista et onko riittävästi ollu resursseja ja onko pystytty saavuttamaan tämä palvelutaso.”

”Tarkastelu tulee sit kun ne rahat loppuu, et mitäs nyt tehdään.”

Yhtenä tärkeänä lautakunnan päätöksentekoprosessin ja toiminnan arvioinnin välineenä nähtiin suora palaute kuntalaisilta ja palvelujen käyttäjiltä.

”Yks joka suorittaa sen arvioinnin on äänestäjät”

”Asiakaspalautetta tulee tietysti.”

Suoraa kuntalaisilta tullut palaute koettiin hyvänä arviointityökaluna lautakunnan työskentelylle. Usein kuntalaisilta saatu palaute koskee kuitenkin ainoastaan jotain tiettyä yksittäistä päätöstä. Toisaalta, haastattelujen mukaan kuntalaisten on vaikea antaa kokonaisarviointia lautakunnan työskentelystä, sillä kuntalaisten kosketuspinnat lautakunnan toimintaan tapahtuvat usein vain yksittäisen luottamushenkilöiden kautta. Suurin osa viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä harmittelivat, ettei suoraa palautetta kuntalaisilta kerätä säännöllisesti ja systemaattisesti esimerkiksi suurten ratkaisujen jälkeen.

Joissain tapauksissa arviointia tehdään toki säännöllisemmin. Tällaisia asioita ovat suoraan yksilöihin kohdistuvien, esimerkiksi lastensuojeluun liittyvien päätösten arvioinnit. Usein tällaisissa tapauksissa arviointia tehdään, koska siitä on säädetty erikseen lainsäädännössä. Kunnissa on käytössään myös jonkin verran laadullisen mittaamisen välineitä ja vaikuttavuusarviointeja, mutta niiden käyttö on ainakin vielä vähäistä. Tutkimustulosten mukaan tämä johtuu siitä, että lautakunnan alueen palvelujen, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuutta on vaikea mitata. Jonkin verran laadullisina arviointimenetelminä käytetään erilaisia myös selvityksiä. Tulevaisuuden kannalta erityisesti viranhaltijat näkivät myönteisenä asiana, että uusia laadullisia arviointimenetelmiä on tulossa yksittäisten kunnallisten viranhaltijoiden ja päätöksentekojoukkojen päätöksenteon tueksi. Esimerkiksi Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) -menetelmä on löytämässä kunnalliset päätöksentekoprosessit.

Päätöksentekoprosessin arviointi koetaan silti vielä melko erilliseksi toiminnaksi päätöksentekoprosessista, sillä arviointia lautakunnan puolesta tekevät ulkopuoliset tahot, kuten kunnan tarkastuslautakunta. Lautakunta ei tee yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta juurikaan itsearviointia, vaan luottaa siihen, että arviointi tapahtuu muiden toimijoiden kautta.

Seuraavalla sivulla esitettyyn taulukkoon 2 on tutkimusaineiston perusteella koottu kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa toimivien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden eettisen päätöksenteon piirteitä.

Taulukko 2. Päätöksenteon eettiset piirteet sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa.

	Viranhaltijat	Luottamushenkilöt
Tehtävä lautakunnan päätöksentekoprosessissa	<ul style="list-style-type: none"> - Asioiden valmistelu ja esittely - Päätösvaihtoehtojen tuottaminen - Päätösten toimeenpano - Valta tehdä yksittäisiä päätöksiä 	<ul style="list-style-type: none"> - Päätöksenteko viranhaltijoiden esitysten perusteella - Päätösten arviointi - Ei valtaa tehdä päätöksiä yksilönä
Asema Kunnallis-hallinnossa	<ul style="list-style-type: none"> - Pysyvä 	<ul style="list-style-type: none"> - Määräaikainen
Päätöksenteon perusteet	<ul style="list-style-type: none"> - Lainsäädäntö - Toimintaorganisaation tavoitteet ja arvot - Käytössä olevat resurssit - Virkamiesetiikka - Ammattietiikka - Omat arvot 	<ul style="list-style-type: none"> - Lainsäädäntö - Käytössä olevat resurssit - Luottamushenkilön etiikka - Oman poliittisen ryhmän arvot ja tavoitteet - Omat arvot
Toimintaa ohjaavat arvot ja periaatteet	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa-arvo - Yhdenvertaisuus - Oikeudenmukaisuus - Taloudellisuus - Ihmisarvon kunnioittaminen ja ihmislähtöisyys - Kestävä kehitys - Läpinäkyvyys ja avoimuuspäätöksenteossa - Lainmukaisuus - Puolueettomuus ja riippumattomuus 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa-arvo - Yhdenvertaisuus - Oikeudenmukaisuus - Taloudellisuus - Ihmisarvon kunnioittaminen ja ihmislähtöisyys - Kestävä kehitys - Läpinäkyvyys ja avoimuus päätöksenteossa
Päätöksenteon erityispiirteitä	<ul style="list-style-type: none"> - Talous ohjaamassa vahvasti päätöksentekoa - Poliittisesti neutraali toiminta päätöksenteossa - Hallinnollinen näkemys asioihin - Päätösten pitkäjänteisyys - Ei poliittista vastuuta - Oman etiikkanäkemys käyttö rajallista - Virkamiesetiikalla / ammattietiikalla suuri vaikutus - Kansainvälisesti määritellyt eettiset ohjeistukset eivät näy käytännön päätöksenteossa 	<ul style="list-style-type: none"> - Poliittinen toiminta päätöksenteossa - Poliittinen vastuu - Intressinäkökulma päätettäviin asioihin - Oman etiikkanäkemys käyttö vahvaa - Poliittisilla arvoilla ja periaatteilla suuri vaikutus tehtyihin ratkaisuihin

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella ja kuvailla, millaisia eettisiä piirteitä liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista vastaavan lautakunnan päätöksiin ja miten eettiset periaatteet otetaan huomioon poliittisissa päätöksissä ja viranhaltijapäätöksissä. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin myös, miten poliittinen päätöksenteko eroaa viranhaltijapäätöksistä.

Päätöksenteon eettiset periaatteet koostuvat arvoista. Koska hallinnollisessa päätöksenteossa etiikanäkökulma ja eettiset periaatteet näyttäytyvät käytännön työssä lähinnä arvojen kautta, esitetään yhteenveto ja johtopäätökset päätöksenteon eettisistä piirteistä empiriasta nousevien arvonäkökulmien kautta. Tutkimuksen tuloksia käsitellään ja analysoidaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osalta erikseen, vertailemalla teorias- ta kerättyjä tietoja (ks. taulukko 1) saatuihin tuloksiin (ks. taulukko 2). Tutkija korostaa, että tässä kappaleessa esitetyt johtopäätökset perustuvat tutkijan omaan tulkintaan tutkittavasta aiheesta.

5.1. Sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksenteko muuttuvassa toimintaympäristössä

Päävastuu julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä on kunnilla. Niiden tuottamista johtaa pääasiassa lautakunta, sillä nykyään kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastaavalle lautakunnalle on delegoitu oikeastaan kaikki päätöksenteko sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa. Siksi lautakunnat ovat kuntien hallinnossa tärkeässä asemassa ja niiden tekemät päätökset aina merkittäviä.

Haastattelujen perusteella suurin lautakuntien toimintaan vaikuttanut tekijä on ollut vuonna 2005 alkanut muutos kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi, ja erityisesti 2007 voimaan astunut laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Lain tarkoituksena on ollut luoda kuntien vastuulla oleville palveluille riittävän vahva rakenteellinen ja talou-

dellinen perusta niin, että laadukkaat hyvinvointipalvelut voidaan turvata jatkossakin tasapuolisesti maan kaikissa osissa. Uudistus on vaikuttanut erityisesti kunnallisten palveluiden järjestämiseen, niiden rahoitukseen sekä kunnan ja valtion tehtäväjakoon (ks. Valtiovarainministeriö 2009: 8–13). Tavoitteena uudistuksessa on, että kunnat pystyvät vastaamaan kasvavaan palvelukysyntään, ottamalla huomioon niukat resurssit.

Uudistusten vaikutukset ovat näkyneet lautakunnan arjen työssä muun muassa kuntaorganisaatioiden yhdistymisinä. Tulosten mukaan, erityisesti lautakuntien yhdistymisien jälkeen uusissa lautakunnissa päätettävät asiat ovat muuttuneet monimutkaisimmiksi, eikä päätöksiä ole voinut tehdä enää samalla tavalla kuin aikaisemmin. Muutosten myötä on jouduttu sulauttamaan yhteen myös vanhojen organisaatioiden toimintatapoja sekä kuntien strategioita, vaikka todellista halua rakentaa yhteistä päätöksentekuelintä on ollut aluksi hankalaa löytää. Ylipäätään huono varautuminen tulleisiin uudistuksiin sekä tapahtuneiden muutosten pakollisuus ovat vieneet päätöksentekotyöltä paljon huomiota ja lautakunnan aikaa on kulunut runsaasti muun muassa jäsenten ja viranhaltijoiden uusien roolien löytymiseen.

Organisaatioihin liittyvien rakenteellisten uudistusten lisäksi muutoksia kunnissa on tehty palvelurakenteen uudistamiseksi kunta- ja palvelurakenteen uudistamislain mukaisesti. Lautakunnassa tehdyt päätökset ovat viime aikoina muuttaneet monissa kunnissa rajusti palvelurakennetta. Koska muutokset palvelurakenteissa ovat olleet joissain kunnissa erittäin suuria, on lautakunnan päätöksenteko saanut myös runsaasti huomiota ja kuntalaisten odotukset ihmisten tarpeet huomioivista päätöksistä ovat nousseet. Varsinkin luottamushenkilöt kokevat lautakuntien nykyisen tilanteen kiperäksi, koska heiltä vaaditaan uskallusta tehdä vaikeita päätöksiä yli oman vaalikauden, vailla tarkkaa tietoa siitä, mitä seurauksia tehdyillä ratkaisuilla tulee olemaan. Rohkeutta tarvitaan todella, sillä joskus tehtyjen ratkaisujen oikeellisuutta voivat puntaroida vasta seuraavat sukupolvet. Päätöksentekijöinä viranhaltijat ja luottamushenkilöt joutuvatkin jatkuvasti puntaroimaan erilaisia päätösvaihtoehtoja, etenkin suurissa ratkaisuissa, ja miettimään, millainen päätös olisi kestävä tulevaisuuden kannalta, kun otetaan huomioon kunnan käytössä olevat resurssit sekä muuttuvan väestörakenteen tulevaisuuden palvelutarpeet.

Uudistusten myötä talouden asettamat raamit ovat merkittävässä osassa sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksentekoprosessissa, sillä tulosten mukaan lautakunnan päätöksentekijöiden todelliset mahdollisuudet tehdä päätöksiä ilman kunnan taloudellisten raamien huomioimista ovat olemattomat. Päätöksentekijät ovat joutuneet tottumaan siihen, että taloudellisuuden periaatteita noudattaessa päädytään hyvin usein tilanteisiin, joissa tehdään vaikeita valintoja. Päätöksentekijät ovat pakotettuja tekemään vaikeita päätöksiä suuntaamalla resursseja jollekin tietylle toimialalle. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi ratkaisut, joissa palvelutuotantoa joudutaan priorisoimaan niukkojen resurssien vuoksi.

Erityisesti luottamushenkilöt kokevat hankalaksi sen, että heiltä odotetaan hyviä taloudellisia taitoja, vaikkei luottamustehtävän hoitaminen niitä edellytäkään. Luottamushenkilöiden osalta taloudellisten asioiden osaaminen tai hallinta ei ole siis itsestään selvää. Tämä vaatii viranhaltijoilta taitoa esittää merkittävät asiat ymmärrettävästi luottamushenkilöille. Toisaalta suuret, talouteen liittyvät asiat eivät ole helppoja käsiteltäviä viranhaltijoillekaan, vaikka heillä tuleekin virkatehtäviensä puolesta olla kykyä ja ymmärrystä hallita taloudellisia kokonaisuuksia. Tosiasia kuitenkin on, ettei tehtyjen päätösten vaikutuksia pysty kukaan ennakoimaan täydellisesti, vaikka luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla olisikin täydelliset taidot, kyky ja ymmärrys käsitellä suuren alueen taloudellisia resursseja.

Koska niukat resurssit toimivat niin suuressa roolissa päätöksentekotilanteissa, viranhaltijat ja luottamushenkilöt kokevat toimivansa kuntalaisen edun mukaisesti vain tietyin osin. Moni haastatelluista viranhaltijasta ja luottamushenkilöstä harmittelee, että suuresta toimintakentästä ja niukoista resursseista sekä valtavista palvelurakenteen uudistuksista johtuen asiat käsitellään lautakunnassa usein isoina kokonaisuuksina, joissa ei yksilön etua voida suoraan osoittaa ja huomioida. Erityisesti luottamushenkilöt kokevat, että valtiotasolta tulleet tehokkuus- ja talousvaatimukset ovat vähentäneet heidän mahdollisuuksiaan huolehtia henkilökohtaisesti kuntalaisten asioista.

Viranhaltijat ja luottamushenkilöt päätöksentekijöinä

Päätöksenteon prosesseihin ja asioiden käsittelyn sujuvuuteen lautakunnassa vaikuttavat monet seikat. Siksi päätöksentekoprosessi ei aina kulje saman kaavan mukaisesti. Esimerkiksi hallinnollista päätöksentekoprosessia kuvaava teoria ei toteudu sellaisenaan oikeastaan koskaan käytännössä, sillä se ei ota huomioon yksilön kykyjä tai tämän edustamaan organisaatioon sisäisesti tai ulkoisesti vaikuttavia tekijöitä, kuten sosiaalisia suhteita, talousjärjestelmää tai valtasuhteita (ks. Simon 1979: 88–89). Teorian vaiheet, suunnittelu ja valmistelu, varsinainen päätöksenteko- ja valintatilanne, täytäntöönpano sekä valvonta ja seuranta kyllä näkyvät lautakunnan toiminnassa, mutta kaikkien edellä mainittujen päätöksentekoprosessin vaiheiden organisoitu ja suunnitelmallinen käyttö on erittäin harvinaista. Suunnitelmallista päätöksentekoprosessia on liian hankalaa ja vaivalloista hyödyntää käytännön päätöksentekotilanteissa, sillä nykyään päätettävät asiat pyritään tekemään nopeasti, eikä niihin ei ole käytettävissä kovinkaan paljon aikaa. Päätökset myös muodostuvat pääasiassa rutiineista, jotka hoidetaan saman kaavan mukaan joka kerta. Rutiininomaisesti tehtyjä päätöksiä lautakunnassa ovat esimerkiksi toimeentulotukihakemukset ja viranhaltijan tekemien päätösten hyväksyminen.

Lautakunnassa päätöksentekoprosessiin osallistuvat luottamushenkilöt ja virassa toimivat viranhaltijat. Luottamushenkilöt toimivat lautakunnan jäseninä ja siten myös varsinaisina päätöksentekijöinä. Lautakunnan alueella työskentelevät viranhaltijat toimivat luottamushenkilötoimielimen alaisina. Arjen työssä roolijako luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken on selvä: lautakunta toimii pääasiallisena päätöksentekijänä ja viranhaltijoiden tehtävänä on valmistella lautakunnalle ratkaisuesityksiä sekä toimeenpanna tehtyjä päätöksiä.

Lautakunnan luottamushenkilöjäsenten ja viranhaltijoiden päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö, hallintomenettelyä koskevat yleiset periaatteet, hallinnollinen käytäntö, organisaation toimintatavat ja ohjeistukset. Lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa julkishallinnon toimijoilla on velvollisuus ottaa huomioon päätöksiä tehdessään kansainväliset sopimukset, organisaationsa tavoitteet ja toimintatavat sekä ammattieettiset ohjeistukset ja käytännöt. Nykyään lautakunnat voivat kuitenkin toimia melko itsenäisesti ja käyttää paljon harkintaa toimissaan, sillä lainsäädännöllä

voidaan kunnan toimijoille antaa ainoastaan toimintaa koskevat reunaehdot (ks. Ryynänen 2006: 7–8). Arjessa luottamushenkilöstö ja viranhaltijat ratkaisevat, miten säädettyjen kehysten sisällä toimitaan. Käytännössä lautakunnan päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö, totutut tavat, käytettävissä olevat resurssit sekä päätöksentekijöiden näkemykset tavoitelluista asioista. Organisaation määrittelemät toimintatavat ja kansainväliset sopimukset eivät sen sijaan saa arjen työssä juurikaan huomiota. Ne saattavat ohjata päätöksentekoa taustalla, mutta niitä ei käytetä tietoisesti päätöksenteon tukena.

Se, millä perusteilla päätökset käytännön työssä muodostetaan, eroavat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Erot päätöksenteon perusteissa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksenteon perusteissa johtuvat päätöksentekijöiden erilaisista asemista, rooleista ja vastuista kuntaorganisaatiossa. Luottamushenkilöt ovat tehtävässään ainoastaan määrätyn ajan kuntalaisten valtuuttamana. Heillä on myös usein päätyömuissa tehtävissä, joten luottamustehtäviä hoidetaan pääosin vapaa-ajalla, oman mielenkiinnon mukaan. Toisille luottamushenkilöille on tärkeää hoitaa luottamustehtävää mahdollisimman perusteellisesti ja tunnollisesti, jotkut luottamushenkilöt taas saattavat pitää luottamustehtävässä toimimista vähemmän tärkeänä asiana. Suurin osa luottamushenkilöistä kuitenkin kokee tehtävänsä tärkeäksi ja mielenkiintoiseksi sekä kunniakaaksi edustustehtäväksi.

Tulosten perusteella kuntalaisten tahdolla on suuri merkitys siihen, miten luottamushenkilöt muodostavat ratkaisunsa. Luottamushenkilöt kokevat, että heillä on oikeudellinen velvollisuus ottaa huomioon kaikissa tehdyissä ratkaisuissa kuntalaisten etu. Heidän tehtäviinsä kuuluu myös vahvistaa ja tuoda esille kuntalaisnäkökulma palvelutuotantoa kehitettäessä. Kuntalaisten tahdolla on suuri merkitys luottamushenkilön tekemiin ratkaisuihin myös siksi, että he voivat vaalien ja äänestysten kautta vaikuttaa siihen, ketkä heitä lautakunnissa edustavat. Joissain tilanteissa luottamushenkilön toiminta saattaakin tähdätä oman kannatuksen varmistamiseen seuraavissa vaaleissa. Tällaisia tilanteita voi tulla esiin esimerkiksi ennen kunnallisvaaleja. Luottamushenkilöt eivät kuitenkaan pyri tietoisesti edistämään ainoastaan omia tai puolueen intressejä päätöksillään, vaikka siihen hyvin usein tarjoutuisikin mahdollisuus.

Joskus luottamushenkilöt näkevät itsensä enemmän poliitikkoina, toisinaan kuntalaisina. Tämä kaksoisrooli vaikuttaa jossain määrin luottamushenkilöiden tekemiin ratkaisuihin ja siksi luottamushenkilöiden päätöksenteossa voivat silloin tällöin korostua omat tunteet. Jos tunteet saavat tilaa luottamushenkilön tehdessä päätöksiä, saattavat ratkaisuja ohjata yksittäiset pienet ja jopa henkilökohtaiset asiat. Luottamushenkilöt kuitenkin pyrkivät pitämään tunteet poissa päätöksentekotilanteesta siitä huolimatta, että joskus päätettävät asiat voivat kohdistua lähelle luottamushenkilön henkilökohtaista elämää.

Oman poliittisen ryhmän arvomaailman ja tavoitteiden mukaan toimiminen nähdään erityisen tärkeänä luottamushenkilön toiminnan perusteena. Luottamushenkilön päätökset saavatkin perusteensa usein oman poliittisen ryhmän toimintaperiaatteista, arvoista ja etiikkanäkemyksestä. Kuntalaisia edustetaan harvoin esimerkiksi muihin kuin oman ryhmän toimintaperiaatteisiin vedoten. Oma näkemys asioista jää helposti ryhmän kannan taakse, vaikka ryhmän jäsenenä oleminen ei henkilökohtaisen kannan kertomista estäkään. Lisäksi poliittisilla ryhmillä saattaa olla niin sanottuja sisäisiä palkitsemisjärjestelmiä, jotka kannustavat luottamushenkilöä muodostamaan päätöksensä ryhmän ideologian mukaisesti. Koska valtaosa päätöksistä tehdään virkavalmistelun pohjalta, on myös viranhaltijan esittelyllä merkittävä vaikutus luottamushenkilöiden päätöksentekoon. Haastattelutulosten mukaan luottamushenkilöt luottavat virkavalmisteluun, sillä viranhaltijan oletetaan tekevän esityksiä puolueettomasti ja yhteisen hyvän toteuttamiseksi.

Viranhaltijoiden asema kuntaorganisaatiossa on puolestaan pysyvä. He eivät vastaa toimistaan suoraan äänestäjille, joten he ovat poliittisen vastuun ulottumattomissa. Viranhaltijoiden tulee kuitenkin olla lojaaleja virkamiestyötä ohjaaville hyvän hallinnon arvoille, organisaation toimintatavoille ja ennen kaikkea lainsäädännölle. (ks. Husa & Pohjolainen 2008: 280, 285). Lain merkitys tehtyjen päätösten perusteena on kiistaton, sillä viranhaltijan työtä ohjaa pääasiassa lainsäädäntö. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan alaisuudessa toimivan viranhaltijan tehtäväkentän palveluja määrittelevät useat lait, tärkeimpänä perustuslaki. Viranhaltijoiden mukaan päätöksissä korostuu objektiivinen ja puolueeton toiminta sekä lainsäädännön, kunnan omien ohjeiden ja menettelytapojen noudattaminen. Asemansa vuoksi viranhaltijat suhtautuvat tehtäviin

päätöksiin ammattimaisesti, eikä tunteille anneta tilaa. Tämä selittyy viranhaltijoiden mukaan sillä, että heidän tehtäviinsä on olemassa tarkat lainsäädännössä määritellyt virkamiehen velvollisuudet, joita tulee noudattaa.

Vaikka viranhaltijat eivät osallistukaan varsinaiseen lautakunnan päätöksentekoon, vastuu tehdyistä ratkaisuista on heillä kuitenkin suuri. Tämä johtuu siitä, että viranhaltijat tuottavat asian suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa informaatiota päätöksentekijöiden käyttöön oman harkinnan mukaan. Yleensä luottamushenkilöillä ei ole aikaa eikä mahdollisuuksia selvittää päätettäväksi tulevien asioiden taustatekijöitä, vaan vastuu asioiden taustojen selvittämisestä jää viranhaltijalle. Koska asian ratkaisuesityksen merkitys on suuri asioista päätettäessä, esittelijällä on mahdollisuus ohjata lautakunnan päätöksentekoa. Viranhaltijoilla on tilaisuus esimerkiksi ratkaisuesitystä valmistellessaan pohdita asian ratkaisua monesta eri näkökulmasta ja valita esitykseensä sellainen vaihtoehto, jonka ajattelee toteuttavan parhaiten kuntalaisten ja kunnan etua. Lisäksi tilanteissa, joissa lautakunta delegoi yksittäisten pienten asioiden päätösvaltaa viranhaltijoille, on viranhaltijoilla mahdollisuus tehdä asiassa ratkaisu omaa harkintakykyään käyttäen. Toisaalta viranhaltijoilla on vastuu omasta toiminnasta suoraan kuntalaisille, jotka heijastavat ja arvioivat viranhaltijoiden tekemiä ja toteuttamia päätöksiä käyttäessään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Politiikka mukana päätöksenteossa

Usein lautakunnan päätöksenteossa on kysymys monien, joskus ristiriitaistenkin näkemysten, asenteiden ja arvojen yhdistämisestä yhteiseksi tahtotilaksi tai ratkaisuksi. Siksi lautakunnan päätöksentekoprosessiin kuuluu politiikka. Se voidaan nähdä luokkien tai ryhmien välisenä kamppailuna ja joidenkin etujen ja arvojen ajamisena. Joillekin politiikka on oikeudenmukaisuuden etsintää, joskus jopa henkilökohtaisista asioista voi tulla poliittista. Haastattelujen perusteella käytännön työssä politiikka nähdään kuitenkin keinona hoitaa yhteisiä asioita.

Poliittinen valtataisto lautakunnassa saattaa olla joskus rajua, ja poliittisia näkemyseroja voi syntyä helpostikin. Muun muassa silloin, kun päätöksentekoon liittyy ristiriitojen ja epävarmuuden piirteitä suurten ratkaisujen edellä, päätöksentekotilanteet voivat kärjistyä nopeasti. Tulosten mukaan lautakunnan sisällä eniten ristiriitoja ja kilpailutilanteita sekä eettisesti hankalia tilanteita syntyy silloin, kun taistellaan niukkojen resurssien saamisesta jollekin tietylle päätökselle. Tällaisissa tilanteissa päätöksentekoon voi liittyä ryhmien voimakasta vastakkainasettelua tai niin sanottua poliittista kaupankäyntiä.

Melko usein poliittisten ideologioiden törmätessä, suuret ryhmät koettavat hyödyntää poliittista ylivoimaansa ja käydä poliittista kauppaa omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Toisin sanoen jotain tiettyä asiaa ajamaan voidaan pyytää pienempiä ryhmiä mukaan siksi, että oma näkemys asiasta menisi varmasti läpi. Pienemmille ryhmille vuorostaan annetaan vastineeksi tuki jossain heille tärkeässä asiassa. Koska pienillä ryhmillä ei useinkaan ole todellista mahdollisuutta vaikuttaa asioihin ilman suurten ryhmien tukea, ainakaan äänestystilanteissa, liittoumia syntyy ja asioista päätetään ilman todellista poliittista keskustelua. Haastattelujen mukaan poliittinen kaupankäynti nähdään osana normaalia poliittista lautakuntakäyttäytymistä, vaikka sen käyttöä ei pidetäkään parhaana mahdollisena tapana muodostaa ratkaisuja.

Tutkimustulosten perusteella tunteita ja politiikan valtapeliä ei siis voi kieltää, sillä ne ovat mukana päätöksentekotilanteessa joka tapauksessa jonkin verran koko ajan. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden mukaan politiikkaa tarvitaan, ja se on usein välttämätöntä ristiriitaisten tilanteiden ratkaisemisessa. Pelkät poliittiset argumentit toimivat silti harvoin ainoina perusteina päätöksille. Siksi asioista päätettäessä faktatiedoilla on vankka jalansija. Toisinaan, yleensä viranhaltijan ehdottama tietoon perustuva ratkaisuesitys ei kuitenkaan tyydytä lautakunnan päätöksentekijöitä, vaan tunteet ja poliittiset näkemykset saavat vallan päätöksentekotilanteessa. Tilanne voi johtaa siihen, ettei luottamushenkilöille päätöksenteon tueksi annettuja faktatietoja oteta huomioon ollenkaan, vaan päätökset tehdään tunteiden ja politiikan ehdoilla.

5.2. Etiikka ja arvot käytännön päätöksentekoa ohjaamassa

Etiikan ja arvojen mukaisella toiminnalla kunnallishallinnossa pyritään parhaaseen mahdolliseen toimintaan yksilön ja yhteiskunnan kannalta. Eettiseltä kannalta tarkasteltuna päätökset ovat hyviä silloin, kun ne ottavat huomioon kansalaisen ja organisaation edun kokonaisvaltaisesti lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä. Eettisesti hankalia päätettäviä asioita tulee kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa vastaan kuitenkin lähes päivittäin. Hankalia tilanteita aiheutuu muun muassa silloin, kun asioihin ei ole olemassa ainoastaan yhtä ainoaa oikeaa ratkaisuvaihtoehtoa (ks. Raisio 2010). Eettisesti hankalien päätösten edessä päätöksentekijät joutuvat usein pohtimaan esimerkiksi sitä, tehdäänkö asioita ainoastaan vähimmäisvaatimusten mukaan vai tuotetaanko jotain enemmän. Myös yksilöön kohdistuvat sekä periaatteelliset ja poliittisesti latautuneet ratkaisunostavat etiikanäkökulmaa ja erilaisia periaatteita ja arvoja esiin. Tilanteissa, joissa arvokysymykset ovat ristiriidassa, päätöksentekijöitä voivat ohjata etiikan koodit ja ohjeistukset. Ne määrittävät sitä, kuinka julkishallinnon päätöksentekijän tulisi toimia tietyissä tilanteissa. Mitään yhtä tarkkaa määritelmää tai ohjeistusta eettisesti oikeanlaisten ratkaisujen tekoon ei kuitenkaan ole olemassa.

Julkishallinnossa vaikeita ratkaisuja helpottamaan voidaan käyttää apuna virkamies- ja luottamushenkilöetiikkaa. Ne saavat raaminsa maamme lainsäädännöstä sekä valtion ja kuntien työntekijöilleen antamista ohjeistuksista, arvoista ja periaatteista. Näiden eettisten ohjeistusten tarkoituksena on ohjata julkishallinnon päätöksentekijöiden jokapäiväistä käyttäytymistä, esimerkiksi arvovalintoja, ja antaa tukea vaikeiden ratkaisujen tekemiseen. Virkamies- ja luottamushenkilöetiikat eivät kuitenkaan toimi ainoina eettisen päätöksenteon perusteina.

Myös arvojen avulla voidaan helpottaa eettisesti kestävien ratkaisujen tekemistä. Eettisesti kestävien ratkaisujen arviointi on kuitenkin käytännön lautakunnan päätöksentekotyössä hankalaa, sillä päätösten positiiviset vaikutukset saattavat näkyä vasta useiden vuosien kuluttua. Päätäjillä tulee olla kykyä nähdä positiiviset seuraukset vuosienkin päästä. Päätöksiä ei tulisi siksi koskaan tehdä lyhyen aikavälin suunnittelulla. Tehtyjä päätöksiä tulisi myös arvioida enemmän, etenkin laadullisien menetelmien avulla, että

saataisiin todellista tietoa ratkaisujen vaikutuksista. Tehtyjen päätösten arviointia vaikeuttaa kuitenkin se tosiasia, että arvioinnin ytimenä voidaan pitää arvottamista eli sen osoittamista, onko jokin asia hyvä vai huono, arvokas vai arvoton, hyödyllinen vai hyödytön. Koska yksilöjen näkemykset arvoista poikkeavat usein, jo päätöksiä tehdessä päätöksentekijöiden on hankalaa arvioida ja päästä yhteisymmärrykseen siitä, mikä ratkaisusta tekee hyödyllisen ja arvokkaan tai mikä ylipäätään on hyödyllistä ja arvokasta. Vaikka lautakunnan jäsenet pääsisivätkin yhteisymmärrykseen ratkaistavan asian arvo-perusteista, tehdään arviointia silti käytännön työssä aivan liian vähän.

Haastattelujen mukaan arvot tulevat lähelle päätöksentekoa tehtävien ratkaisujen eettisen luonteen vuoksi. Viranhaltijat ja luottamushenkilöt kokevat, että etiikkaa ja arvoja tarvitaan päätöksenteon tueksi, koska sosiaali- ja terveydenhuollon päätökset kohdistuvat lähes poikkeuksetta ihmisiin. Koska etiikka koostuu arvoista, jotka ovat yksilöllisiä käsityksiä ja uskomuksia tavoiteltavista asioista ja käyttäytymisen periaatteista, julkishallinnossa toimivien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksentekoa ohjaavat arvot poikkeavat usein toisistaan. Joillekin arvolähtökohdat ovat tärkeämpiä kuin toisille, toisaalta niiden merkityksissä saattaa olla tulkintaeroja. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksentekotilanteessa jokin arvo voi merkitä toiselle päätöksentekijälle konkreettisesti eri asioita kuin toiselle.

Luottamushenkilön eettisiin ratkaisuihin ja arvovalintoihin vaikuttavat yksilön ominaisuudet, omat arvot ja kokemukset, päämäärät ja motiivit sekä toimintaympäristö. Myös ulkoiset paineet, kuten sosiaaliset normit, poliittinen tahto ja taloudelliset tekijät sekä yleiset käyttäytymissäännöt vaikuttavat merkittävästi tehtyihin valintoihin. Luottamushenkilöt käyttävät asioiden perusteina melko usein arvolähtökohtia, sillä luottamushenkilöillä henkilökohtaiset arvot toimivat motivoijana ja saavat tämän ponnistelemaan ja toimimaan omien arvojen mukaisesti. Silti erityisesti hankalissa päätöksentekotilanteissa omia arvoja ja periaatteita ei tuoda julki. Tähän saattaa olla syynä se, ettei omaa kantaa tai näkemystä osata tai uskalleta perustella julkisesti. Päätöksentekotilanteessa varsinkin uudet luottamushenkilöjäsenet luottavat konkareiden tulkintaan asiasta ja ratkaisuehdotuksen arvolähtökohdista. Tutkimustulokset tukevat sitä, että luottamushenkilöil-

lä omat henkilökohtaiset arvot vaikuttavat päätöksentekoon vasta puolueen arvojen jälkeen. Poliitiikan vaikutus näkyy siis selvästi arvoja määriteltäessä.

Viranhaltijoiden arvovalintoihin puolestaan vaikuttavat paitsi omat käsitykset arvoista, myös ammattietiikka ja lainsäädäntö sekä organisaation laatimat ohjeistukset, arvot ja käytännöt. Viranhaltijoilla oman arvonäkemyksen käyttäminen päätöksenteossa on kuitenkin rajatumpaa kuin luottamushenkilöillä. Esimerkiksi ristiriitatilanteissa kuntaorganisaation arvot menevät käytännön työssä viranhaltijan omien arvojen edelle.

Julkishallinnon työskentelyä ohjaava arvopohja muodostuu pääasiassa lainsäädännössä esiintyvistä arvoista sekä valtionhallinnon arvoista (ks. Valtiovarainministeriö 2005: 7). Tutkimustuloksissa tärkeimmiksi lautakunnan päätöksentekoa ohjaaviksi arvoiksi nousivat tasa-arvo, yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus, taloudellisuus, ihmisarvon kunnioittaminen ja ihmislähtöisyys, kestävä kehitys sekä lainmukaisuus, puolueettomuus, riippumattomuus läpinäkyvyys ja avoimuus päätöksenteossa. Tulosten perusteella lainsäädännössä ja valtionhallinnossa määritellyt arvot ovat lähes samat kuin haastatteluissa esiin tulleet arvot. Voidaankin päätellä, että yhteisesti valtiotasolla määritellyt arvot ovat tärkeitä myös kuntatasolla luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden arjen työssä.

Jokaisen luottamushenkilön vastauksissa toistuivat oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja taloudellisuus. Nimetyt arvot, taloudellisuutta lukuun ottamatta, nähtiin ideaalisina toimintaa ohjaavina periaatteina, jotka toteutuvat käytännön lautakunnan työssä pääosin. Luottamushenkilöt kokivat periaatteiden täydellisen noudattamisen erittäin vaikeaksi, miltei mahdottomaksi tehtäväksi. Esimerkiksi oikeudenmukaisuus toteutuu arjen päätöksissä ainoastaan lainsäädännön ja/tai kunnan määrittelemällä vähimmäistasolla. Päätös siis tehdään annettujen kriteereiden ja lainsäädännön mukaisesti, mutta päätöksen perusteina olevat kriteerit nähdään joskus liian tiukkoina.

Yleisimmin haastatteluissa esiin nousseet luottamushenkilöiden arvot kuvastavat sitä, että huoli ihmisten hyvinvoinnista on suuri. Taloudellisuuden korostuminen lautakunnan päätöksentekoprosessissa nähdään melko yleisesti negatiivisena asiana ja siksi luottamushenkilöiden vastauksissa korostuvat ihmislähtöiset arvot. Luottamushenkilöt to-

della kokevat olevansa turvaamassa kuntalaisten perusoikeuksia edustaessaan heitä lautakunnassa.

Viranhaltijoiden kaikissa haastatteluissa toistuivat taloudellisuuden, yhdenvertaisuuden, tasa-arvon sekä avoimuuden ja lainmukaisuuden arvot. Nämä yleisimmin nimetyt arvot kuvastavatkin hyvin viranhaltijan tehtävää kunnallishallinnossa. Koska viranhaltija toimii tehtävässään kuntalaisten etua edistääkseen, vaikuttavat ihmisiin liittyvät arvot tämän toimintaan. Toisaalta viranhaltijalla on velvollisuus toimia tehtävässään myös kunnan etujen mukaisesti. Silloin toiminnassa korostuvat päätöksenteon avoimuus, lainmukaisuus ja taloudellisuus. Luottamushenkilöiden tapaan taloudellisuus puhutti myös viranhaltijoita ja se mainittiin toimintaa ohjaavaksi arvoksi usein sen viran vuoksi.

Mielenkiintoista on, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tärkeinä pitävät arvot ovat keskenään yhteneviä. Huomio haastatteluiden tuloksissa kiinnittyikin siihen, etteivät luottamushenkilöt ja viranhaltijat koe mainitsemiensa arvojen olevan aktiivisesti läsnä käytännön päätöksentekoprosessissa. Edes kunnan laatimat yhteiset ohjeistukset ja määrittämät, koko organisaatiolle yhteiset ja tavoitellut periaatteet ja arvot eivät näy päätöksentekotilanteessa. Erityisesti tätä mieltä ovat luottamushenkilöt. Joidenkin luottamushenkilöiden mielestä päätöksentekoon todellisuudessa vaikuttavien arvojen koe-taan jopa edustavan enemmän irrallisia yksilö- tai ryhmäkeskeisiä arvoja kuin yhteisiä ja yhteistä toimintaa ohjaavia arvoja ja periaatteita. Viranhaltijoiden näkemys asiaan on lievempi. He toteavat kunnan arvojen olevan mukana arjen työssä jonkin verran, ei kuitenkaan riittävästi.

Arvojen avulla pyritään nostamaan esiin organisaatiolle määriteltyjä käyttäytymissääntöjä sekä tuomaan organisaation arvot lähelle käytäntöä. Suomessa julkinen hallinto onkin täynnä julkikirjoitettuja arvoja. Viime vuosien kuluessa julkisorganisaatioissa on tietoisesti korostettu etiikan ja arvojen merkitystä julkisen sektorin toiminnassa myös eettisesti korkeatasoisen hallinnon ylläpitämiseksi. Yleisenä oletuksena on, että julkishallinnossa vahvistetut arvot, hyvä hallintotapa sekä päätöksentekijöiden etiikanäkemykset muodostavat kokonaisuuden, jonka avulla on mahdollista ylläpitää eetti-

sesti kestäväää päätöksentekokulttuuria. Ehkäpä juuri tämän vuoksi nykyään on vaikea löytää julkisorganisaatiota, jossa ei olisi määriteltynä omia organisaatiokohtaisia arvoja.

Jotta etiikan näkökulmia ja arvoja voitaisiin hyödyntää käytännön päätöksenteossa, tulisi kunnan yhteiset arvot olla selkeät ja ymmärrettävät. Arvojen merkitystä käytännön päätöksentekotyön tukena tulisi korostaa ja ne tulisi myös käydä päätöksentekijöiden kanssa yhdessä läpi, että niitä voitaisiin ymmärtää ja hyödyntää paremmin arjessa. Se, miten arvot otetaan osaksi käytäntöä, riippuu yksilöstä ja organisaation kulttuurista, rakenteesta ja prosesseista. Arvojen ja periaatteiden tärkeää merkitystä julkishallinnon toiminnassa on helppo puolustaa, sillä ne määrittelevät koko kunnan ja samalla lautakunnan toimintaa. Siksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa arvonaikokulmat tulisi ottaa näkyvämmiin esiin ja niiden tulisi olla läsnä jokaisessa päätöksenteon prosessissa. Lisäksi jokaisen päätöksentekijän ratkaisuja tulisi ohjata jonkinlainen arvopohja ja jokaiseen päätöksentekoon tulisi ottaa mukaan laaja näkemys eettisiä arvoja ja periaatteita. Kun päätökset julkishallinnossa tehdään yhteisesti sovittujen arvojen mukaisesti, säilyy myös toiminnan korkea eettinen taso.

Käytännön päätöksentekoprosessissa arvojen ja eettisten periaatteiden merkitys jää kuitenkin melko pieneksi. Harvoin yhteiset arvot ja eettiset periaatteet korostuvat päätöksentekotilanteessa, vaan pohdinta päätettävän asian eettisestä näkökulmasta ja arvovallinnoista tapahtuu usein ainoastaan yksilötasolla. Syynä tähän lienee se, että kuntaorganisaatiossa määritellyt arvoja ei ole osattu selkeästi tuoda lähelle käytännön työtä, vaan ne ovat hukkuneet monien kirjattujen tavoitteiden taakse. Ei riitä, että arvot ovat kirjattuna esimerkiksi kunnan strategiaan, sillä päätöksentekijät eivät hyödy niistä, ellei niitä ei ole tehty näkyväksi käytännön työhön. Toisin sanoen, jos arvot ovat erillään arjen työstä, niiden toimintaa ohjaava tehtävä jää usein päätöksentekijöiltä piiloon. Vaarana on, että arjen päätöksentekotilanteessa päätöksentekijät eivät näe arvojen yhteyttä käytännön päätöksentekoon.

Viranhaltijat ja luottamushenkilöt kokevat arvot tärkeiksi käytännön päätöksentekoa ohjaaviksi asioiksi ja niitä haluttaan käyttää päätösten perusteena enemmän kuin mitä käytännön työssä on mahdollista. Koska loppujen lopuksi arvot määrittelevät toiminnan si-

sältöä, niiden käyttämistä päätöksenteon tukena tulee kannustaa, sillä kunnallishallinto ja erityisesti sen palvelutoiminnasta vastaavat lautakunnat tarvitsevat näkyviä arvoja ja eettisiä periaatteita päätöksenteon tueksi. Etiikkaa ja arvoja ei kuitenkaan tulisi nähdä päätöksentekoa vaikeuttavina tekijöinä, vaan ne pitäisi ottaa mukaan päätöksenteon prosessiin yhtenä luonnollisena osana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan jäsenten tehtävä päätöksentekijöinä ei ole helppo, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulee kunnassa järjestää kaikille kansalaisille tasapuolisesti ja laadukkaasti. Päätöksentekijät ovat jatkuvassa ristitulella kuntalaisten toiveiden ja vaatimusten vuoksi: päätöksentekijät ovat asemansa vuoksi velvollisia toimimaan lain mukaan sekä kunnan ja sen kansalaisten edun mukaisesti. Heidän tulisi toimia tuloksellisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti ja välttää kaikenlaisia konflikteja. Päätöksiä tulisi lisäksi tehdä valtionhallinnon ja kunnan määrittelemien eettisten ohjeiden mukaisesti samalla oman ammattiryhmän eettisiä ohjeistuksia tai poliittisen puolueen arvoja noudattaen. Kaikkien näiden vaatimusten yhtäaikainen toteuttaminen on nykyajan yhteiskunnassa erittäin haasteellista.

Käytännössä, kunnan tehtävissä toimiessaan, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden on löydettävä ja lunastettava oma paikkansa siten, että he saavat oikeutuksensa kuntalaisilta myös pitkällä tähtäimellä. On tärkeää, että ihmiset voivat luottaa tehtyihin ratkaisuihin ja siihen, että tehdyt päätökset ovat eettisesti kestäviä. Jokaisen kunnallishallinnossa toimivan päätöksentekijän on tunnettava vastuunsa ja ymmärrettävä tehtävien päätösten seuraukset. Päätöksiä ei voi tehdä esimerkiksi ottamalla tietoisesti taloudellisia riskejä, vaan ne tulee tehdä tiedostaen, että rajalliset resurssit kohtaavat jatkuvan tarpeen. Jokaisen päätöksentekijän on sitouduttava myös siihen, että päätökset tehdään demokratian sääntöjä noudattaen. Hyvien ratkaisujen tekeminen on vastuun kantamista koko kuntayhteisöstä.

Jatkotutkimusehdotukset

Nykypäivän kuntaorganisaation päättäjillä tulee olla taitoa ennakoida tulevaisuuden palvelutarpeita sekä suunnitella kunnan uusia palveluiden tuottamismalleja ja rakenteita. Niukat resurssit eivät ole ainoa huolenaihe tulevaisuuden päätöksenteossa. Esimerkiksi kansalaisten eriarvoistuminen, asiakaskeskeisyys, tehokkuus, vaikuttavuus, kustannus-
tehokkuus ja sosiaali- ja terveysalan vetovoimaisuus asettavat haasteita päätöksenteolle. Tarvitaan taitoa tehdä eettisesti kestäviä ratkaisuja. Eettisesti kestäviä päätöksiä voidaan saada aikaan, kun kansalaisten näkökulma huomioidaan paremmin päätöksenteossa. Kestävät ratkaisut tarvitsevat tuekseen kansalaisten mielipiteitä. Lisäksi päättäjien rooli päätöksentekijöinä voisi helpottua, jos eväitä ja perusteita päätöksenteon tueksi saataisiin kansalaisilta. Päätöksiä olisi ehkä myös helpompi toteuttaa, jos ne olisi laadittu yhteistyössä kansalaisten kanssa. Jatkossa voisi olla mielenkiintoista tutkia, miten kansalaiset voitaisiin ottaa mukaan lautakunnan päätöksentekoon näkyvämmiin niin, että saataisiin aikaan tulevaisuuden tarpeet huomioivia ja eettisesti kestäviä päätöksiä.

Toisena jatkotutkimusaiheena voisi olla kiintoisaa tutkia, koota, yhdistää ja kehitellä koko julkiselle sektorille yhdenmukaiset eettiset päätöksentekoa ohjaavat periaatteet. Koska julkishallinnon toimintaa ohjaavat arvot ja eettiset periaatteet ovat ainakin vielä kovin hajallaan, eivätkä ne näy käytännön päätöksentekotyössä tarpeeksi, olisi niille todennäköisesti suuri kysyntä ainakin kuntakentällä. Yhtenäisten eettisten periaatteiden tarve on tullut myös tässä tutkimuksessa esille.

LÄHDELUETTELO

- Aadland, Einar (1993). Sosiaali- ja terveydenhoitoalan etiikka. Suom. Marketta Ruoppila-Martinsen. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Aaltonen, Elli (2005). Luottamustoiminta on kunnallisen sosiaalipolitiikan sydän. Sosiaali- ja terveysviesti 1, 7–9.
- af Ursin, Klaus (1993). Virkamiesetiikka ja virkamieshyveet. Teoksessa: Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä, 7–20. Toim. Oulasvirta, Leena. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Ahonen, Pertti (1989). Hallinto hallintana: Hallinnon teorian avaimet. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Alanen, Jussi-Pekka (1999). Kunnallishallinnon etiikka ja hyvinvointi. Liiketaloudellinen aikakauskirja 1999: 2, 119–129.
- Argyriades, Demetrios (2006). Good governance, professionalism, ethics and responsibility. *International Review of Administrative Sciences* 72: 2, 155–170.
- Askim, Jostein (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences* 73, 453–472.
- Bovaird, Tony & Elke Löffler (2009). Understanding Public Management and Governance. Teoksessa *Public Management and Governance*, 3–14. 2. painos. Toim. Bovaird Tony & Elke Löffler. Lontoo, New York: Routledge.
- Bowman, James S. & Claire Connolly Knox (2008). Ethics in Government: No Matter How Long and Dark the Night. *Public Administration Review* 68: 4, 627–639.

- Buchanan, James & Gordon Tullock (1965). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.
- Council of Europe (2006). *Abridged Handbook on Public Ethics at Local Level*. Saatavissa 1.3.2010:
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1160413&SecMode=1&DocId=1339034&Usage=2>.
- Cooper, Terry L. (2006). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. San Francisco: Jossey-Bass.
- ETENE (2001). *Terveydenhuollon yhteinen arvopohja, yhteiset tavoitteet ja periaatteet*. ETENE-julkaisu I. Saatavissa 12.12.2009: <http://www.etene.fi>.
- Euroopan yhteisöjen komissio (2001). *Eurooppalainen hallintotapa: Valkoinen kirja*. Luxembourg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Geuras, Dean & Charles Garofalo (2005). *Practical Ethics in Public Administration*. Vienna: Management concepts.
- Gilman, Stuart C. (2005). *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. Saatavissa 2.10.2010: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf>.
- Guseh, James S. (2003). *Decision Making in Administrative Organizations, Theories of*. Teoksessa *Encyclopedia of public administration and public policy* 317–322. Toim. Rabin, Jack. New York: Marcel Dekker.
- Hakamäki, Simo & Kaija Majoinen (1992). *Uudistuva luottamishenkilötyö*. Helsinki: Vapokustannus.

- Hallberg, Pekka (1999). Virkamiesetiikka. Liiketaloudellinen Aikakauskirja. 1999: 2, 130–135.
- Hallintolaki (2003). Saatavissa 14.4.2009: <http://www.finlex.fi>.
- Harisalo, Risto & Timo Aarrevaara (2006). Keskustelukulttuurit lautakunnissa - dialogi demokratian voimavarana. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 34: 3, 259–273. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys.
- Harisalo, Risto, Timo Aarrevaara, Jari Stenvall & Petri Virtanen (2007). Julkinen toiminta - julkinen politiikka. Tampere: Tampere University Press.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.
- Hayden, W. G. (1999). Politics, Public Responsibility and the Ethical Imperative. Teoksessa: Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics 52–65. Toim. Preston, Noel, Charles Samford & Carol-Anne Bois. London: Routledge.
- Herne, Kaisa & Maija Setälä (2000). Rationaalisen valinnan teorian rakenne ja tieteellisen edistyksen arviointi. Poliittika 42: 3, 180–194.
- Heuru, Kauko (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Prima.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2008). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Hirvonen, Kalervo & Eija Mäkinen (2006). Kunnallinen viranhaltija: Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2008). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen*. Helsinki: Talentum.
- Husted, Bryan W. & David Allen (2008). Toward a Model of Cross-Cultural Business Ethics: The Impact of Individualism and Collectivism on the Ethical Decision-Making Process. *Journal of Business Ethics* 96: 82, 293–305.
- Ibrahim, Mukdad (2009). Theory of Bounded Rationality. *Public Management* 91: 5, 3–5.
- Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa. *Acta Wasaensia*, 222.
- Isosaari, Ulla, Seija Ollila & Pirkko Vartiainen (2009). Ensuring access to treatment from an ethical perspective. *Leadership in Health Services* 22: 3, 244–258.
- Jalonen, Harri (2007). Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuusteorioiden valossa. *Hallinnon tutkimus* 26: 3, 35–59.
- Jones, Bryan D. (1999). Bounded rationality. *Annual Review of Political Science* 2, 297–321.
- Jones, Thomas M. (1991). Ethical Decision Making by Individuals in Organizations: An Issue-Contingent Model. *Academy of Management Review* 16: 2, 366–395.
- Jørgensen, Torben Beck (2007). *Public Values, Their Nature, Stability And Change. The Case of Denmark*.
- Kakabadse, Andrew, Nada Korac-Kakabadse & Alexander Kouzmin (2003). Ethics, Values and Behaviours: Comparison of the Three Case Studies Examining the Pausity of Leadership in Government. *Public Administration* 81: 3, 477–508.

- Kernaghan, Kenneth (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece. *Public Administration Review* 63: 6, 711–719.
- Kluckhohn, C. (1962). Values and Value-Orientations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification. Teoksessa: *Toward a General Theory of Action* 388–433. Toim. Parsons, Talcot & Edward A. Shils. Harvard University Press: Cambridge, Mass.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2005). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kunnallisalan kehittämissäätiö (2008). *Kunnan valtuutetut? Ilmapuntari 2008, osa 2*. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Kunnallisalan kehittämissäätiö (2009). *Kansalaismielipide ja kunta: Ilmapuntari 2009*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Kuntalaki (1995). Saatavissa 13.11.2008: <http://www.finlex.fi>.
- Kuntaliitto (2007). Eurooppalainen menettelyohjeisto kunnallisille tai alueellisille luottamushenkilöille Saatavissa 15.12.2009:
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;84961;102903.
- Kuntaliitto (2011). Luottamushenkilön asema. Saatavissa 1.2.2011.
http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kunnan_hall_hall/luottamushenkilon-asema/Sivut/default.aspx.
- Kuntatalous (2008). Saatavissa 5.12.2008: <http://www.kunnat.net>.
- Kuntien tehtävät ja hallinto (2008). Saatavissa 5.12.2008: <http://www.suomi.fi>.

- Kyarimpa, Genevieve Enid & Jean-Claude Garcia-Zamor (2006). The Quest for Public Service Ethics: Individual Conscience and Organizational Constraints. *Public Money & Management* 26: 1, 31–38.
- Lewis, Carol W. & Stuart C. Gilman (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide*. Second Edition. Jossey-Bass.
- Loyens, Kim & Jeroen Maesschalck (2010). Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered. *Administration & Society* 42: 66, 66–100.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. *Acta Wasaensia, Hallintotiede*: 7.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' ethics: Towards a Theory. *Public Administration* 82: 2, 465–489.
- Martinez, Michael J. (1998). Law versus Ethics: Reconciling Two Concepts of Public Service Ethics. *Administration & Society* 29: 6, 690–722.
- McDevitt, Rosalie, Catherine Giapponi & Cheryl Tromley (2007). A Model of Ethical Decision Making: The Integration of Process and Content. *The Journal of Business Ethics* 73: 2, 219–229.
- Menzel, Donald C. (2005). Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment. *Public Integrity* 7: 2, 147–168.
- Menzel, Donald C. (2006). *Ethics Management for Public Administration: Building Organizations of Integrity*. London: M.E Sharpe.

- Mooney, Gavin (2003). *Economics, Medicine and Health Care*. Harlow: Pearson Education.
- Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mykkänen, Antti (2009). Sinä ja haasteesi. Teoksessa: *Valtuutetun käsikirja*, 18–22. Toim. Mykkänen, Antti. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Myllymäki, Arvo 1996: Luottamushenkilöiden juridinen ja moraalinen vastuu kunnallisessa itsehallinnossa. Teoksessa: *Poliittisen johtajuuden muutos*. Suomen kuntaliiton julkaisu. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Mäenpää, Olli (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Niemelä, Pauli (2004). Etiikka ja hyvinvointivaltion palvelut. *Yhteiskuntapolitiikka* 69: 3, 300–305.
- Niskanen, William (1996). Teoksessa: *The Politics of American Economic Policy Making*, 181–202. Toim. Paul Peretz. New York: M. E. Sharpe Inc.
- Nurmi, Timo (2005). *Kuntien arvoperheet*. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Ollila, Seija (2006). Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa: Johtamisosaamisen ulottuvuudet työnohjauksellisena näkökulmana. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Orlic, Ranko (2004). *Main Areas of Administrative Ethics*. Saatavissa 11.1.2010: www.fsw.vu.nl/en/.
- Parjanne, Risto (2006). *Arvokeskustelu liitettävä rahoituspäätöksiin*. Suomen kuntaliiton tiedotus 8.5.2006. Saatavissa 5.1.2009: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;91390;102638;10279
- 1.

- Pedersen, Ove K. (2009). *The Ethical Moment: Ethics and Economy in Public Administration*. International Center for Business and Politics. Working paper no 64, 2009.
- Peiponen, Mirva (2007). *Arvot virkamiehen arjessa: Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset, 4/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Perheentupa, Antti-Veikko (1996). *Lisääntyvän vapauden vaikeus*. Teoksessa: *Etiikan puutarhassa: Eettisyys ja arki terveydenhuollossa*, 56–71. Toim. Salo, Sirpa & Heikki Tähtinen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pietarinen, Juhani & Seppo Poutanen (1998). *Etiikan teorioita*. Tampere: Gaudeamus.
- Pikkala, Sari (2010). *Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003*. KuntaSuomi -tutkimuksia nro 54. Acta nro 176. Helsinki: Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto.
- Prättälä, Kari (2003). *Kunnallishallinnon käytäntö ja eettiset periaatteet*. Teoksessa: *Kunnallishallinnon eettiset periaatteet*, 15–19. Kuntaosaston julkaisu. Seminaari-raportti.
- Pursiainen, Terho (2001). *Kuntaetiikka: Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä*. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissätiö.
- Pöysti, Tuomas (2005). *Hyvä hallintotapa sekä strateginen ohjaus ja valvonta*. Puhe 17.8.2005. Saatavissa 23.4.2009:
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/hyvahallintapuhe170805.pdf.
- Raisio, Harri (2010). *Embracing the Wickedness of Health Care: Essays on reforms, wicked problems and public deliberation*. Vaasa: Universitas Wasaensis.

- Ruostetsaari, Ilkka & Jari Holttinen (2001). Luottamushenkilö ja valta: Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Ryynänen, Aimo (1988). Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Ryynänen, Aimo (2004). Eettisten periaatteiden tarve kunnallishallinnossa. Hallinnon tutkimus 23: 1, 30–37. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura.
- Ryynänen, Aimo (2006). Kunnan luottamushenkilö: Edustaja, päättäjä, poliitikko. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Salminen, Ari (2004a). Hyvän hallinnon etiikka: Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia. Hallintotiede 29.
- Salminen, Ari (2004b). Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita publishing Oy.
- Salminen, Ari (2010). Julkisen johtamisen etiikka. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja. Hallintotiede.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salonen, Arto (2010). Kestävä kehitys globaalien ajan hyvinvointiyhteiskunnan haasteena. Helsingin yliopisto. Tutkimuksia 318.
- Sheeran, Patrick, J. (1993). Ethics in public administration: A philosophical approach. Westport (CT): Praeger.

- Sihvola, Juha (2005). Kansallinen etu ja moraalit poliittisessa filosofiassa. Saatavissa 27.10.2008: <http://users.utu.fi/minjok/pdf/Sihvola.pdf>.
- Simon, Herbert A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69: 1, 99–118.
- Simon, Herbert A. (1959). Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. *The American Economic Review* 49: 3, 253–283.
- Simon, Herbert A. (1982). *Päätöksenteko ja hallinto*. Suom. Pirkko Rajala. Espoo: Weilin+Göös.
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: Free Press.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001). *Terveydenhuollon yhteinen arvopohja, yhteiset tavoitteet ja periaatteet*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Stoker, Laura (1992). Interests and Ethics in Politics. *The American Political Science Review* 86: 2, 369–380.
- Summa, Hilikka (1993). Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Teoksessa: *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*, 50–61. Toim. Summa Hilikka. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2007). *Iva-käsikirja*. Saatavilla 2.12.2010 <http://info.stakes.fi/iva/FI/Mita/index.htm>.
- Terry, Louise (2007). Ethics and contemporary challenges on social and health care. Teoksessa: *Ethics: Contemporary challenges in health and social care*, 19–34. Toim. Leathard, Audrey & Susan McLaren. Bristol: The Policy Press.

- Tuomikorpi, Sinikka (2005). Kohti hallinnollisen ajattelukyvyn mallia. Akateeminen väitöskirja Helsingin yliopisto valtiotieteellinen tiedekunta.
- Uhr, John (1999). Democracy and the Ethics of Representation. Teoksessa: Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics, 11–46. Toim. Preston, Noel, Charles Samford & Carol-Anne Bois. London: Routledge.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007). Avoimuus ja hallinnon hyvä eettinen taso parantavat vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Saatavissa 25.2.2009: http://www.vtv.fi/chapter_images/7513_Tiedote_PoystiStrasbourg04072007.pdf.
- Valtion virkamieslaki (1994). Saatavissa 5.1.2009: <http://www.finlex.fi>.
- Valtiovarainministeriö (2005). Arvot arjessa. Virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Valtiovarainministeriö (2007). Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2009). Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Saatavissa 1.9.2010: <http://www.vm.fi>.
- Vartiainen, Pirkko (2008). Health Care Management in Finland: An analysis of the wickedness of selected reforms. *Review of Business* 8: 2, 41–55.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2008). Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 283.
- Virkamiesetiikka (2000). Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriön työryhmän muistioita 8/2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Weinstock, Daniel (2002). A Professional Ethics for Politicians? Canadian Federation for the Humanities and Social Sciences. Breakfast on the Hill Seminar Series.

Wiberg, Matti (2001). Paluu politiikkaan. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.

Wilskman, Kaarina, Sami Heistaro & Per Ashron (2004). Poliittinen päätöksentekokunnan terveystalveluiden järjestämisessä. Teoksessa: Terveystalveluiden suunnittelu, 39–43. Toim. Mäntyranta, Taina, Outi Elonheimo, Jukka Mattila & Juha Viitala. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim.

Wittmer, Dennis P. (2001). Ethical Decision-Making. Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics, 481–507. Toim. Cooper, Terry L..New York : Marcel Dekker.

Wittmer, Dennis P. (2005). Developing a Behavioral Model for Ethical Decision Making in Organizations: Conceptual and Empirical Research. Teoksessa: Ethics in Public Management, 49–69. Frederickson, George & Richard Ghery. M.E. Sharpe, Inc.

Zey, Mary (1992). Criticisms of Rational Choice Models. Teoksessa: Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models, 9–31. Toim. Zey, Mary. Newbury Park: Sage.

LIITE 1. Haastattelulomake.

Haastattelulomake.

Haastattelu pohjautuu seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Millaista on eettinen päätöksenteko kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon alueella?
- 2) Miten eettiset periaatteet otetaan huomioon poliittisissa päätöksissä ja virkamiespäätöksissä?

Taustakysymykset:

- Millainen koulutustausta Teillä on?
- Kauanko Olette toimineet nykyisessä tehtävässänne?

Päätöksenteon prosessiin liittyvät kysymykset:

- Millaisena Koette päätöksenteon kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa?
- Mitkä asiat vaikuttavat päätöksiin sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa?
- Poikkeavatko päätöksentekotavat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä?

Päätöksenteon etiikkaan liittyvät kysymykset:

- Miten päätöksenteon prosessit toimivat eettiseltä kannalta?
- Millaisia haasteita on tullut eteen sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnan päätöksenteossa?
- Millaisia eettisiä periaatteita päätöksentekoon edellä mainitussa lautakunnassa liittyy?

Vapaa sana

LIITE 2. Haastatellut henkilöt.

Aro Timo, Pori

Heikkilä Aarne, Seinäjoki

Jokiranta Harri, Seinäjoki

Koivisto Sirpa, Tampere

Kylämäkilä Juhani, Naantali

Lehtomäki Erkki, Tampere

Leppänen Antero, Salo

Liuksa Riitta, Turku

Muukkonen Mirka, Turku

Nordman Terttu, Pori

Saarimaa Kai, Salo

Salokangas Elina, Naantali

Stenman Kristina, Vaasa