

# ACTA WASAENSIA

No 96  
Hallintotiede 6

Niina Hietaniemi-Virtanen

## Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa?

Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden  
toimeenpano valituissa tapauskunnissa 1990-luvulla

### Summary

**Is There a Cutback Policy in the Finnish Local Governments?**

The Cutback Policy Goals and Implementation in Five Municipalities  
in the 1990s

Esitarkastajat    Professori Risto Harisalo  
                         Tampereen yliopisto  
                         Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta  
                         Hallintotieteen laitos  
                         33014 Tampereen yliopisto

                         Dosentti Pekka Kettunen  
                         Åbo Akademi  
                         Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten  
                         Institutionen för offentlig förvaltning  
                         20500 Turku

## ESIPUHE

Muistan proseminaari-istunnon, jonka vetäjä totesi tiukkaan, ettei työtä voi päättää niin perusteettomaan väitteeseen, kuin olin 'tutkimuksenteon' alkutaipaleellani innostunut esittämään. Olen ehkä jotain jo ottanut opiksi, ja käsillä oleva väitöskirja aina sen julkiseen tarkastustilaisuuteen saakka on osa tuota tieteellisten pelisääntöjen opettelua.

Dosentti Anita Niemi-Iilahti, edellä mainittu proseminaari-istunnon vetäjä, on toiminut tutkimustyöni ohjaajana sen ensimmäisistä valinnoista alkaen. Itse asiassa hän herätti kiinnostukseni tutkimuksen tekemiseen. Anita on ollut minulle 'mentorina' jakaessaan sitä tietoa ja kokemusta, jota hän on varttuneena tutkijana saavuttanut. Näissä keskusteluissa ei ole unohdettu kokonaisuutta, tutkijan yksityiselämää. Lämmin kiitos sinulle.

Tutkimuksen edetessä professori Ari Salminen tuli mukaan tutkimuksen ohjausprosessiin. Hänen kanssaan olen käynyt tutkimuksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä käsitteellisiä keskusteluja. Nämä keskustelut ovat olleet tärkeitä siinä vaiheessa, kun tutkija ei ole enää nähnyt metsää puilta. Kiitos siitä, että olet viime kuukausien aikana kantanut huolta tutkimukseni valmistumisesta.

Tutkimuksen esitarkastajat professori Risto Harisalo ja dosentti Pekka Kettunen paneutuivat tehtäväänsä huolellisesti. Koin heidän kritiikkinsä perustelluksi, ja tein mieluusti niitä korjauksia, joita he esittivät. Arvokkaiden kriittisten kommenttien ohessa he huojensivat mieltäni toteamalla esitarkastusvaiheessa, että "saan nukkua yöni rauhassa".

Koko Vaasan yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan ja erityisesti julkisjohtamisen laitoksen henkilökuntaa eli kaikkia työtovereitani haluan kiittää ystävällisistä sanoista, neuvoista ja hymyistä. Saman prosessin läpikäyneet ovat antaneet arvokasta tukea prosessin solmukohdissa kommentoimalla tyyliin "tämä on koettu ennenkin". Haluan esittää teille kaikille yleisesti ja yhtäläisesti suuren kiitoksen. Haluan kiittää myös Länsi-Suomen lääninhallituksen koulutoimentarkastajaa Pauli Rautamaa käsikirjoituksen kommentoimisesta.

Tutkimustyöni on mahdollistanut työskentelyni Vaasan yliopistossa. Erityisesti haluan kiittää yliopiston rehtoria hänen myöntämästään apurahasta väitöskirjan viimeistelyä varten. Tutkimusta on tukenut myös Vaasan yliopisto- ja Kauhajoen kulttuurisäätiö.

Vaan mikä on ollut se perussysäys lähteä tekemään tällaista isoa ponnistusta? Se kipinä ja innostus nousee omasta lapsuudenkodistani. Vanhempani Annikki ja Alpo ovat omalla esimerkillään näyttäneet, miten uskoa omiin tekemisiinsä. Te olette luottaneet lapsiinne. Olen saanut keksiä ja kokeilla omien ideoideni toimivuutta. En voi kylliksi kiittää teitä äiti ja isä myötäelämisestänne myös tämän työn eri vaiheissa.

Tämän väitöskirjan tekemisen aikana en ole käynyt vain tutkijaksi kasvun prosessia, vaan myös vanhemmuuteen kasvamista. Vuonna 1997, kun lisensiaatintutkimustani tarkastettiin, odotin esikoistamme Auroraa. Lukiessani ja tarkastaessani käsikirjoitusversiota nuorimmaisemme, juuri kynän käytön oppinut Linnea, piirteli 'sivumarginaaliin' omia merkintöjään. Lapset ovat siis olleet vahvasti mukana työn tekemisessä. Onneksi tai ainakin toivoakseni ajat ovat muuttuneet. Tutkijankaan ei tarvitse olla 'uppoutuja' tyyppi. Voi

## ACTA WASAENSIA

rehellisesti sanoa sen asioiden oikean tärkeysjärjestyksen. Perhe ja lapset ovat etusijalla. Haluankin kiittää lähintä kumppaniani, kaiken kanssani jakavaa aviopuolisoani Markoa ja meidän rakkaita tyttäriämme Auroraa ja Linneaa. ”Tämä on meidän juttu”.

Vaasassa 28.11.2001

Niina Hietaniemi-Virtanen



**SISÄLLYS**

<b>ESIPUHE</b>	3
<b>KUVIOLUETTELO</b>	8
<b>TAULUKKOLUETTELO</b>	9
<b>ABSTRACT</b>	10
<b>1. JOHDANTO</b>	11
<b>2. TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT</b>	14
2.1. Tutkimuksen pääongelma	14
2.2. Supistamispolitiikkaa koskeva tutkimus	16
2.3. Implementaatiotutkimus	20
2.3.1. Kolme traditiota	20
2.3.2. Poliitiikan ja hallinnon erottelu	25
2.4. Pääongelman täsmentäminen	29
2.5. Tutkimuksen metodi ja rakenne	32
<b>3. TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET</b>	38
3.1. Supistamispolitiikka	38
3.2. Toimintapolitiikka ja implementaatio	41
3.3. Implementaatio prosessitarkasteluna	46
3.3.1. Prosessin peruskäsitteet	46
3.3.2. Toimintapolitiikkaketju	50
3.3.3. Supistamispolitiikka toimintapolitiikkana	53
3.4. Supistamispolitiikka strategisena kysymyksenä	56
3.4.1. Supistamispolitiikan taustatekijät	56
3.4.2. Säilyttäminen, yksityistäminen ja lakkauttaminen	60
3.4.3. Yhtäläinen supistamisstrategia	62
3.4.4. Selektiivinen supistamisstrategia ja priorisointi	63
3.5. Supistamispoliittinen haavoittuvuus	66
<b>4. SUPISTAMISPOLITIIKAN IMPLEMENTAATIOMUODOT</b>	70
4.1. Poliittinen formulointi ja implementaatio	70
4.1.1. Toimintavapaus ja -vastuu implementaatiossa	70
4.1.2. Implementoijien toimintavapauden sisältö	74
4.2. Supistamispolitiikan formulointi	76
4.3. Implementaatiopeli	80
4.3.1. Intressit ja intressiristiriidat	80
4.3.2. Itse-intressi	83
4.3.3. Dekrementalismi	84

## ACTA WASAENSIA

4.4.	Implementoijien sitoutuminen	87
4.4.1.	Tulkitsevan implementoijan intressi	87
4.4.2.	Soveltavan implementoijan intressi	89
4.5.	Asiakkaan näkökulma	92
4.6.	Yhteenvedo teoreettisesta keskustelusta	94
<b>5.</b>	<b>SUPISTAMISPOLITIikka OSANA JULKISEN SEKTORIN MUUTOSTA</b>	<b>97</b>
5.1.	Taloudellinen muutos	97
5.2.	Poliittinen muutos	102
5.3.	Kansallinen perusopetuspolitiikka	105
5.3.1.	Sisältö	105
5.3.2.	Menokehitys	109
<b>6.</b>	<b>SUPISTAMISPOLITIIKAN KOHDENTUMINEN KUNTIEN PERUSOPETUKSEEN</b>	<b>112</b>
6.1.	Empiirisen tutkimuksen toteuttamistapa	112
6.1.1.	Tapauskuntien valinta	112
6.1.2.	Tutkimusaineisto	113
6.1.3.	Asiantuntijahaastattelu	118
6.2.	Tapauskuntien taustatekijät	120
6.3.	Tapauskuntien perusopetusmenojen kehitys	124
6.4.	Perusopetus ja priorisointi	125
6.5.	Supistamiskohteet	128
6.5.1.	Perusopetuksen sisäinen priorisointi	128
6.5.2.	Kouluverkko	129
6.5.3.	Opetus ja sen oheisfunktiot	132
6.5.4.	Erytisopetus	137
6.5.5.	Oppilashuolto	138
6.5.6.	Koulujen sisäinen hallinto ja kiinteistönhuolto	142
6.6.	Yhtäläinen supistamispolitiikka	144
<b>7.</b>	<b>FORMULOINNIN JA IMPLEMENTOINNIN PROSESSIT TAPPAUSKUNNISSA</b>	<b>145</b>
7.1.	Supistamispolitiikan prosessit	145
7.1.1.	Vaasa	145
7.1.2.	Kokkola	148
7.1.3.	Kauhajoki	153
7.1.4.	Jalasjärvi	157
7.1.5.	Kannus	160
7.2.	Kouluverkon kaventamisprosessi	164
7.3.	Keskittävä supistamispolitiikka	169

<b>8. FORMULOINNIN JA IMPLEMENTOINNIN EROTTELEVA TARKASTELU</b>	171
8.1. Formuloijien rooli supistamispolitiikassa	171
8.1.1. Tavoitteiden epämääräisyys ja ristiriitaisuus	171
8.1.2. Luova formulointi: työryhmien käyttö	173
8.1.3. Poliittinen realismi	174
8.2. Supistamispolitiikka ja tulkitsevat implementoijat	178
8.2.1. Supistamistarpeen identifioija ja asiantuntija	178
8.2.2. Asiantuntijat kateissa: virkajärjestelyt supistamiskeinoina	181
8.2.3. 'Uudelleen muovaava' implementaatio	182
8.2.4. Sitoutumattomuus	184
8.3. Soveltavien implementoijien sitoutumattomuus supistamispolitiikkaan	186
8.4. Asiakkaiden rooli implementaatiopelissä	191
8.5. Kokoavia huomioita tapauskuntien supistamispolitiikasta	193
<b>9. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	198
9.1. Keskeiset tulokset	198
9.2. Supistamispolitiikan ja perusopetuspolitiikan yhtäaikainen implementaatio	206
<b>SUMMARY</b>	209
<b>LÄHTEET</b>	213
<b>LIITTEET</b>	235

**KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1.	Tutkimusongelma.	29
Kuvio 2.	Supistamispolitiikan ydinalue.	40
Kuvio 3.	Implementaatio tutkimuskohteena.	45
Kuvio 4.	Supistamispolitiikan osavaiheet.	54
Kuvio 5.	Julkisten organisaatioiden supistamispolitiikan taustalla olevat tekijät.	58
Kuvio 6.	Supistamispoliittiselta haavoittuvuudelta suojaavia tekijöitä.	67
Kuvio 7.	Implementaatioteoreettiset lähtökohdat tutkimusongelman osana.	95
Kuvio 8.	Julkiset kokonaismenot ja EMU-velka.	98
Kuvio 9.	Julkisen sektorin henkilöstön määrä.	99
Kuvio 10.	Kuntien menot, valtionavut ja EMU-velka.	100
Kuvio 11.	Suomen perusopetuksen oppilaskohtaiset käyttömenot vuosina 1993–1999.	110
Kuvio 12.	Lakkautetut ala-asteen koulut vuosina 1990–1999.	111
Kuvio 13.	Tapauskuntien talousluvun kehitys vuosina 1990–1998.	121
Kuvio 14.	Tapauskuntien perusopetuksen käyttömenot vuosina 1993–1999.	125
Kuvio 15.	Tapauskuntien opetusmenot vuosina 1993–1999.	133
Kuvio 16.	Tapauskuntien erityisopetusmenot vuosina 1994–1999.	138
Kuvio 17.	Tapauskuntien majoitus- ja kuljetusmenot vuosina 1993–1999.	139
Kuvio 18.	Tapauskuntien oppilasruokailun ja ns. psyykkisen oppilas-huollon menot vuosina 1993–1999.	142
Kuvio 19.	Tapauskuntien koulujen sisäisen hallinnon ja kiinteistöhuollon menot vuosina 1994–1999.	143
Kuvio 20.	Vaasan supistamispolitiikan prosessi.	148
Kuvio 21.	Kokkolan supistamispolitiikan prosessi.	152
Kuvio 22.	Kauhajoen supistamispolitiikan prosessi.	157
Kuvio 23.	Jalasjärven supistamispolitiikan prosessi.	160
Kuvio 24.	Kannuksen supistamispolitiikan prosessi.	164
Kuvio 25.	Kysyntätekijät tapauskuntien lakkauttamisuhan alaisissa kouluissa.	165
Kuvio 26.	Kouluverkon kaventamisprosessiin vaikuttavia tekijöitä.	168
Kuvio 27.	Tapauskuntien taloudellinen tila ja supistamispolitiikalla saavutettu menosäästö.	194
Kuvio 28.	Supistamispolitiikan taloudelliset ja toiminnan tarkoituksenmukaisuus -perusteet.	196

**TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1.	Kansainvälinen supistamispolitiikan tutkimus.	17
Taulukko 2.	Suomalainen supistamispolitiikan tutkimus.	19
Taulukko 3.	Tapaustutkimuksen metodologiset lähtökohdat.	36
Taulukko 4.	Pelkistetyt supistamisstrategiat.	60
Taulukko 5.	Implementaation luonne ja implementoijan toimintavapaus.	73
Taulukko 6.	Tutkimusaineisto.	114
Taulukko 7.	Tapauskuntien koulukuljetuksen ilmaiskuljetusrajat.	140
Taulukko 8.	Supistamispolitiikan ominaispiirteet.	202

**ABSTRACT**

Hietaniemi-Virtanen, Niina (2002). Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa ta-pauskunnissa 1990-luvulla (Is there a cutback policy in the Finnish local governments? The cutback policy goals and implementation in five municipalities in the 1990s). *Acta Wasaensia* No 96, 243 p.

This study analyses the implementation of cutback policy in comprehensive schools in the 1990s, primarily between 1996–1998. The purpose is to determine the characteristics of cutback policy. This study examines cutback policy goals, strategies and strategy means. The vulnerability involves attention to how the cutbacks are distributed. There is not only the question of cutback policy implementation, but also the success of the implementation in the policy process. The process is used in specifying cutback policy phases.

The theoretical frame of reference is based upon implementation theory and theories of cutback management. The study emphasizes two implementation models. From the critical view of the political–administrative dichotomy, arises the implementation model in which the implementators' role in the cutback policy process is significant. The other model emphasizes implementation as competition between different interests. In this model there is the question of the implementation game.

Empirically, the study attempts to find out how cutbacks are implemented in comprehensive schools. This study focuses on the municipal level. There are five municipal cases which are a part of the Finnish comprehensive school services. The qualitative research of this study consists of interviews with the municipal managers, including school center managers and headmasters of schools. The empirical material also includes documents and statistical data.

One finding of this study is that cutback policy implementation is not easy. In many research cases, there is no agreement between cutback policy strategies and strategy means. Cutback policy may be mean rather than goal oriented. When politicians are not able to make decisions on structural issues, this right is transferred to schools. On the other hand there are examples of straight efforts to achieve financial savings, also paying attention to educational matters. In any case, comprehensive school policy is quite vulnerable to cutbacks. The cases can be divided into three categories according to the cutback strategies and strategy means used. The municipalities cut personnel costs, closed schools, and cut expenditures in periods.

*Niina Hietaniemi-Virtanen, Department of Public Management, University of Vaasa, P.O. Box 700, FIN-65101 Vaasa, Finland.*

**Keywords:** cutback policy, policy process, implementation, implementation game, vulnerability, resource scarcity.

## 1. JOHDANTO

Suomen julkisen sektorin kehityksessä 1990-luvulla menoleikkaukset ovat olleet ominaisia. Julkisorganisaatioiden muutoksen määrällisenä kasvukehityksenä on korvannut niukkuus ja sen asettamat vaatimukset julkisorganisaatioille ja koko poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle. Tämä on merkinnyt uutta suuntaa myös hallintotieteelliselle tutkimukselle. Uuden hallintotieteellisen tutkimuksen kiinnostus kohdistuu korostuneesti julkisjärjestelmän taloudellisuus- ja tehokkuuskysymyksiin.

Perinteisesti tehokkuuteen liitetään se, että tuloksia saadaan aikaan mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla. Samalla herää kysymys siitä, voisiko pienemmällä julkisella sektorilla tuottaa ne palvelut, jotka on tähänkin asti tuotettu. Entä pitäisikö julkisen sektorin luopua sellaisista tehtäväalueista, joissa sen toiminta osoittautuu tehottomaksi? Laajassa merkityksessä supistamispolitiikassa on kyse tällaisista kysymyksenasetteluista. Supistamispolitiikka on valintoja. Eri asia on se, missä määrin eri vaihtoehtoja kyetään tai halutaan kartoittaa.

1990-luvulle tultaessa oltiin melko yksimielisiä siitä, että julkisen sektorin roolina on kantaa merkittävää vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista. Voimavarojen vakaus vallitsi sekä julkisen sektorin sisällä että sen toimintaympäristössä. Taloudellista taantumaa ei kyetty ennustamaan, ja sen raju tuleminen merkitsi kyseenalaistamista sen suhteen, miten aiemmin oli toimittu. Muutos asetti paineita suomalaisen hyvinvointivaltion uudelleenarvioinnille.

1990-luvun puolivälin jälkeen taloudelliset suhdanteet muuttuivat suotuisemmiksi. Velan rasittama julkinen talous kohentui vasta viiveellä. Toisaalta julkisella sektorilla ei voitu palata siihen tilanteeseen, johon vuosikymmenen alussa jäätiin. Tämä kertoo siitä, etteivät taloudelliset tekijät yksinään selitä julkisen sektorin muutosta. Samanaikaisesti taloudellisten muutosten kanssa omaksuttiin uusia ajatusmalleja siitä, miten yhteisiä asioita on hoidettava. Nämä julkisen sektorin roolia kaventavat opit vaikuttavat supistamispolitiikan taustalla.

Tutkimusprosessin käynnistyessä kiinnostukseni heräsi näihin taloudellisuus- ja tehokkuusarvoja painottaviin oppeihin. Syvennyin julkisen sektorin laajuutta kritisoivaan tieteelliseen keskusteluun, erityisesti julkisen valinnan teoriaan (*Public Choice*). Alun perin aikomukseni oli tarkastella supistamispolitiikkaa yhteiskunnallisena ilmiönä, jolloin

julkisen valinnan makroteorettiset lähtökohdat olisivat olleet tärkeitä käsitteellisiä työkaluja tutkimusprosessissa.

Tutkimusprosessin kuluessa mielenkiintoni kohde muuttui. Halusin tutkia, mitä supistamispolitiikka merkitsee siellä, missä hyvinvointipalveluja konkreettisesti tuotetaan. Tämä ei kuitenkaan poista sitä lähtökohtaa, että julkisen valinnan opit ovat olleet koko ajan laajempina käsitteellisenä kontekstina käsillä olevalle tutkimukselle. Tässä johdantoluvussa haluan lukijan lähtevän liikkeelle samoista lähtökohdista kuin tutkijana itse olen tehnyt. Näistä asetelmista etenen tutkimuksen perusvalintoihin.

Supistamispolitiikka voidaan nähdä osana sellaista julkisen sektorin muutosta, jossa niukkuus ja valinnanvapauden arvot tulevat osaksi suomalaista hyvinvointivaltiota ja muokkaavat sen uudenaikaiseksi, joidenkin mielestä 'köyhemmäksi' versioksi. Julkisen valinnan teoriassa nousee esille, että laaja julkinen sektori loukkaa vapaan yhteiskunnan ideaa. Fiskaalinen illuusio syntyy, kun kansalaiset eivät kykene kontrolloimaan julkisten varojen käyttöä, eivätkä tiedä, miten suuri julkinen sektori on (Mueller 1989: 342).

Suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksessä on korostunut se, että julkisen sektorin tuottamat palvelut ovat lisääntyneet, monipuolistuneet ja alkaneet koskettaa laajempia ihmisryhmiä<sup>1</sup>. Tavoitteena on ollut kansalaisten tasa-arvo. Tässä kehityksessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota hyvinvointivaltion kalleuteen. Jo 1980-luvun puolivälissä Karisto ja Takala (1985: 12) esittivät kysymyksen, onko sosiaalivaltion ylläpitoon enää varaa. He viittasivat ongelmaan, joka syntyy niukkuuden ja kasvavien kustannusten ristiriidasta.

Kun talouskasvu ei enää tukenut hyvinvointivaltiota ja sen kustannusten lisääntymistä, Suomen julkinen talous velkaantui. Julkisessa valinnassa velanottoon suhtaudutaan kriittisesti. Kun julkisten hyödykkeiden lisääminen on äänestäjien mieleen, poliittiset päättäjät turvautuvat alijäämäisiin budjetteihin. Alijäämäisyys voi johtaa velkaantumiseen. Julkisen velan ominaispiirteenä on, että se antaa poliittisille päättäjille mahdollisuuden siirtää julkisesta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia tuonemmaksi. Juoksevan kulutuksen velkahoittamisessa vastuu siirtyy sellaisille veronmaksajille, jotka eivät ole olleet edes hyödynsaajia. (Buchanan 1967: 264; Buchanan & Wagner 1967: 40; Rowley 1986: 391; Mueller 1989: 295.)

---

<sup>1</sup>Suomalaisen hyvinvointivaltion ja interventionistisuuden taustalla on utilitarismi ja Benthamin hyötyperiaate, jonka mukaan mahdollisimman suuri onni pitäisi taata mahdollisimman monille ihmisille. Suora lainaus Benthamin alkuperäistekstistä: *"It is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong."* (Kelly 1990: 48; Salminen & Kuoppala 1985: 26; Anttiroiko 1994: 69.)



Edellä esitetystä ilmenee, miten julkisen valinnan teoreettiset lähtökohdat eroavat suomalaisen (pohjoismaisen) hyvinvointivaltion perinteestä. Tässä perinteessä korostuu 'yhteinen hyvä'. Tulonjaolla tasataan tuloeroja. Sen sijaan julkisessa valinnassa nousee esille individualismi<sup>2</sup>. Lähtökohtana on, että yksilön valinnanvapauden turvaaminen on tehokkaan toiminnan edellytys. Tehokkuuteen ei päästä, kun yksilö ei voi olla varma, että hän oman valintansa kautta saa mitä haluaa. Esimerkiksi korkeampi verotus ei ole enenevien julkisten hyödykkeiden tae. (Buchanan 1967: 24; 1975.)

Näiden yksilöarvojen nousu voidaan nähdä myös suomalaisessa hyvinvointivaltiokeskustelussa. 1990-luvulla alettiin kiinnittää huomiota ihmisten erilaisiin tarpeisiin<sup>3</sup>. Samalla nousi esille kysymys siitä, halutaanko julkisen sektorin tuottaman kollektiivisen hyvinvoinnin sijaan lisätä yksilön roolia hyvinvointitarpeiden tyydyttämisessä. Alettiin keskustella hyvinvointivaltion ihanteellisista muodoista. (Hautamäki 1993.) Julkisen valinnan teoria haluaa osoittaa, että vain osa julkista palveluista on sellaisia, että niiden tuottaminen luontuu vain julkiselle vallalle. Supistamispolitiikan kohteita on löydettävissä niin haluttaessa.

Matka suomalaisesta hyvinvointivaltiosta amerikkalaiseen individualismiin on pitkä. Itse asiassa amerikkalainen individualismi, johon liittyy heikko kollektiivisuus, on koettu omaksi erikoisuudeksi (Nikula 1993: 152). Haluavatko ja kykenevätkö yksilöt tekemään vapaita valintoja? Kansalaiset voivat kokea mielekkääksi verojen maksamisen, sillä he saavat vastineeksi turvallisuutta ja huolenpitoa. Tutkimukset ovat osoittaneet, etteivät suomalaiset ole halukkaita laajasti tinkimään hyvinvointipalveluistaan. 1990-luvun kuluessa kuntalaisten näkökulma on pysynyt julkisia palveluja säilyttävänä. (vrt. Kunnallisuuden kehittämissäätiö 1995; 2000).

---

<sup>2</sup>"Hyvän yhteiskunnan" määrittelemine sen jäsenten valinnoista riippumattomaksi on ristiriitaista yksilön arvoista johdetun yhteiskuntajärjestyksen kanssa. "Hyviksi" toiminnan seurauksiksi arvotetaan ne, jotka syntyvät yksilön vapaista valinnoista niin yksityisillä kuin julkisillakin markkinoilla. (Buchanan 1975: 164.)

<sup>3</sup>Niiniluoto (1993: 118–119) painottaa, ettei tasa-arvo ole tasapäisyyttä, joka ei sallisi ihmisten erilaisuutta.

## 2. TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

### 2.1. Tutkimuksen pääongelma

Tutkimukseni keskeinen kysymys kuuluu, onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa ja sen toimeenpanoa. Kuten pääongelmasta ilmenee kiinnostuksen kohteena on kaksi keskeistä osa-aluetta: supistamispolitiikka ja toimeenpano. Näistä ensisimainittuun huomioni ensisijaisesti kiinnittyy. Supistamispolitiikka on yhdistettävissä pyrkimykseen pienentää julkisen sektorin kokoa sekä periaatteellisista että käytännöllisistä syistä.

Supistamispolitiikka hallintotieteellisenä teemana kytkee hallinnon, talouden ja politiikan ongelmanasetteluja kiinteästi toisiinsa. Hallintotieteelliselle tutkimukselle haasteellisena on tarkastella näiden osa-alueiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta syntyviä olosuhteita. Julkisen sektorin muutosprosessissa hallinto ei ole voinut toimia tutuilla ja totutuilla toimintatavoilla. Niukkuus ja supistamispolitiikan kysymykset edellyttävät uusia taitoja ja erityistä sitoutumista hallinnoijilta, joiden roolina on valmistella ja toimeenpanna supistamispolitiikan päätöksiä.

Haasteellisuus syntyy siitä, etteivät supistamispolitiikan päätökset ole helppoja. Samalla kun kansalaiset haluavat hyvää palvelua verorahojensa vastineeksi, yhä pienemmät määrät rahat vaikeuttavat näihin tarpeisiin vastaamista. Tämän vaikean yhtälön ratkaisu kuuluu poliittisten päätöksentekijöiden ohella hallinnoijille. He kartoittavat erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja tekevät itse ratkaisuja toimeenpanotehtävässään. Supistamispolitiikassa nämä valinnat ovat korostuneesti vaikeita.

Supistamispolitiikan tutkimista voi perustella sekä tieteellisistä että käytännöllisistä lähtökohdista. Teoreettisesti on tärkeää eritellä supistamispolitiikan käsitettä ja sen sisältöä. Vilkkaasta arkikeskustelusta huolimatta, kyse on suhteellisen vähän tutkitusta alueesta. Supistamispolitiikan tutkiminen on jäänyt vähemmälle huomiolle kiinnostuksen kohdistuessa (julkis)organisaatioiden kasvukysymyksiin (Weitzel & Jonsson 1989: 91).

Tutkimusaihetta valitessani keskustelua käytiin supistamispolitiikan tarpeesta ja siitä, miten supistamispolitiikkaa voitaisiin toteuttaa. Ajan kuluessa keskustelu muuttui enemmänkin siihen suuntaan, miten voitaisiin toimia supistamispolitiikasta huolimatta. Siitä huolimatta, että taloudelliset olosuhteet ovat vaihdelleet, supistamisista ei ole luovuttu. Supistamispolitiikan tutkimisen tarve sekä teoreettisista että käytännöllisistä syistä on säilynyt

1990-luvulta uudelle vuosituhannele saakka. Tutkijalle, joka joutuu kantamaan huolta aiheensa ajankohtaisuudesta, tämä on suotuisaa. Eri näkökulma on oletettavasti supistamispolitiikka toteutettaessa, tai oltaessa sen kohteena.

Pääongelmassa mainitaan supistamispolitiikan ohella toimeenpano (implementaatio). Supistamispolitiikan ja toimeenpanon käsitteet eivät ole tutkimuksessa samanarvoisia, vaan jälkimmäinen rajaa supistamispolitiikan tarkastelua. Supistamispolitiikkaa ei ole liiemmästi tarkasteltu implementaatiotutkimuksen näkökulmasta. Tavoitteena on tuoda uutta tietoa sekä supistamispolitiikan että implementaatiotutkimuksen saralle. Perustelut sille, että teen implementaatiotutkimusta ja se, millä tavalla hyödynnän näitä teoreettisia lähtökohtia, ilmenevät tutkimusongelmaa täsmentäessäni.

Tarkastelen tutkimuksessani supistamispolitiikan toimeenpanoa Suomen perusopetuksessa 1990-luvulla. Supistamispolitiikkaa toimeenpannaan toisen toimintapolitiikan osana. Tällaisena 'toisena toimintapolitiikkana' olen halunnut tutkia tärkeää peruspalvelua. Perusopetus kaikkien kansalaisten perusoikeutena ja -velvollisuutena täyttää tämän kriteerin. Perusopetuspolitiikan kuten monien muiden merkittävien peruspalvelujen toimeenpano on kuntien vastuulla, jolloin empiirinen tutkimus on tarkoituksenmukaista suunnata kuntatasolle. Empiirisesti kiinnostukseni kohdistuu siihen, miten supistamispolitiikkaa toimeenpannaan.

Toteutan empiirisen tutkimuksen tapaustutkimuksena. Tämä tutkimus on laajempaa kontekstina yhden maan (Suomen) ja toisaalta yksityiskohtaisemmin viiden kunnan case- eli tapaustutkimus. Tarkastelun kohteeksi olen valinnut viisi kuntaa (Vaasa, Kokkola, Kauhajoki, Jalasjärvi ja Kannus). Edellä viittasin supistamispolitiikan tarpeeseen 1990-luvulla. Olen halunnut, että taloudellisten olosuhteiden muutos ilmenee tutkimuskohteessa. Tutkimuksen varsinainen tarkasteluajaväli ajoittuu kuitenkin taloudelliseen noususuhdanteeseen, erityisesti vuosiin 1996–1998.

Seuraavassa alaluvussa tarkastelen supistamispolitiikkaa koskevaa tutkimusta ja implementaatiotutkimusta. Tältä pohjalta täsmennän tutkimusongelmaa kysymyksillä, joihin haen vastauksia.

## 2.2. Supistamispolitiikkaa koskeva tutkimus

Supistamispolitiikassa tieteellinen orientaatio on nuorta ja tutkimusalueetta on muun muassa organisaatioteoreettisesti kuvattu uudeksi kysymykseksi. Samalla on kiinnitetty huomiota siihen, ettei tutkimus ole ollut kumulatiivista. Se on seurausta supistamispolitiikan käsitteellisen rungon eli yhteisen teoreettisen viitekehyksen ja metodologisten lähtökohtien puuttumisesta. Ristiriitaisiin tutkimustuloksiin on kiinnitetty huomiota. (Cameron, Sutton & Whetten 1988: 5, 13–15; Weitzel & Jonsson 1989: 91–92.)

Edellä viittasin siihen, että supistamispolitiikan tutkiminen on jäänyt vähemmälle huomiolle kiinnostuksen kohdistuessa organisaation kasvuun. Kasvufilosofia on hyväksytty organisaation menestyksen mittariksi. On kuitenkin huomionarvoista, että supistamisiin liittyvät kysymykset voidaan hoitaa menestyksekkäästi tai epäonnistuen. Kyse ei ole epätavallisesta ilmiöstä. Supistaminen on yleinen ja luonnollinen organisatorinen ilmiö, joka yhteiskunnallisestakin näkökulmasta voidaan nähdä haluttavana. (Zammuto 1985: 72; Weiner & Hendricks 1985: 8.)

Supistamisolosuhteissa on etsitty ongelmanratkaisua yksityisen sektorin toimintatavoista. Samalla saattavat unohtua ne vaateet, joita julkisen sektorin perusluonne asettaa. Tässäkin tutkimuksessa olen käyttänyt artikkeliaineistoa, jossa supistamista on analysoitu organisaatioissa yleisesti erottelematta julkisia ja yksityisiä toisistaan. Toisaalta yksityisillä organisaatioilla on varmasti annettavaa supistamisten tutkimiseen. Esimerkiksi yritysten vararikkojen kautta saadaan sellaista tietoa, jota julkisella sektorilla ei ole saatavilla (Glassberg 1978: 326). Itse asiassa se, että julkisten ja yksityisten organisaatioiden tarkastelu olisi toteutettava niiden erilaisuuden vuoksi erillään, on osittain perusteetonta. Julkisia ja yksityisiä organisaatioita vertailtaessa on muodostettu eroavaisuuksia, jotka ovat muuttuneet itsestänselvyyksiksi. Näiden mielikuvien todenperäisyyttä on syytä kyseenalaistaa. (Vuori 1995: 92.)

Taulukossa 1 olen eritellyt keskeisiä kansainvälisiä supistamispolitiikan tutkimuksia. Tutkimusten analyysikohteita arvioin tämän tutkimuksen lähtökohdista. Analyysikohteiden erittelyssä viittaan suorilla sitaateilla englanninkielisiin termeihin. Termien sisältöihin palaan tutkimuksen edetessä.

**Taulukko 1.** Kansainvälinen supistamispolitiikan tutkimus.

EDUSTAJAT	ANALYYSIKOhteet
<i>Levine, Charles H. Brunsson &amp; Rombach</i>	Supistamispolitiikan ja sen lähikäsitteiden erittely "Decline", "Cutback", "Retrenchment", "Sparande"
<i>Bardach, Eugene DeLeon, Peter</i>	Supistamispolitiikka toimintapolitiikkana "Policy Termination"
<i>Levine, Charles H. Behn, Robert D. Biller, Robert P. Glassberg, Andrew D. Cameron, Sutton &amp; Whetten Mouritzen, Poul Erik</i>	Supistamispolitiikan taustatekijät, tavoitteet ja keinot "Fiscal Austerity", "Causes of Decline", "Decrementalism", "Across-the-Board Cuts", "Targeted Cuts"
<i>Kaufman, Herbert Dunsire &amp; Hood Beck Jørgensen, Torben</i>	Supistamispolitiikan kohdentuminen "Vulnerability"

Kansainvälisistä tutkijoista voi kiinnittää erityistä huomiota amerikkalaista tutkimusperinnettä edustavaan Charles H. Levineen. On huomionarvoista, että hänen artikkelinsa "*Organizational Decline and Cutback Management*" (1978) on valittu koottuun teokseen julkishallintotieteellisistä klassikoista (Classics of Public Administration 1992). Levinen teoretisoinnilla on tässä tutkimuksessa tärkeä sija sekä supistamispolitiikan käsitteen että sen sisällön määrittelyssä. Myös Brunssonin ja Rombachin (1985) säästämisen käsite on käyttökelpoinen supistamispolitiikan ja sen lähikäsitteitä eritellessä.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen supistamispolitiikkaa toisen toimintapolitiikan osana. Tällöin Eugene Bardachin (1976) ja Peter DeLeonin (1978) toimintapolitiikan päättämistä tarkastelevat tutkimukset ovat keskeisiä lähteitä. On huomionarvoista, että heidän teoretisoinnissaan yhdistyvät tietyllä tapaa sekä supistamispolitiikan ilmiön tarkastelu että toimintapolitiikkaulottuvuus. Tämä lähestymistapa yhdistyy tämän tutkimuksen tarpeisiin.

Amerikkalaisittain kiinnostus supistamispolitiikan kysymyksiin oli suurta 1970-luvun loppupuolella ja 1980-luvun alussa. Public Administration Review -julkaisun symposiumissa Robert D. Behn (1980) ja Robert P. Biller (1980) kiinnittävät huomiota julkisen

sektorin kasvun kääntymiseen kaventumiseksi<sup>4</sup>. Supistamispolitiikka kytkeytyy niukkoihin resursseihin talousarviopäätöksenteon osana. Täten Andrew D. Glassbergin (1978) artikkeli "*Organizational Responses to Municipal Budget Decreases*" on huomionarvoinen.

Kun tarkasteluun liitetään ne tekijät, jotka saavat aikaan supistamispolitiikan tarpeen, avautuu uusi tutkimusalue. Supistamispolitiikka yhdistyy kysymykseen taloudellisesta ahdingosta. Tässä suhteessa on tarpeellista kiinnittää huomiota laajaan kansainväliseen tutkimusprojektiin (*FAUI, Fiscal Austerity and Urban Innovation Project*), joka on tarkastellut juuri kuntien taloudellista ahdinkoa (Mouritzen 1992). Osassa suomalaisia supistamispolitiikan tutkimuksia on hyödynnetty näitä lähtökohtia.

Uudempaa aiheen tutkimusta löytyy myös Kim S. Cameronin, Robert I. Suttonin ja David A. Whettenin (1988) toimittamasta *Readings in Organizational Decline: Frameworks, Research, and Prescriptions* -kokoelmateoksesta. Siinä on julkaistu 25 artikkelia, jotka eri näkökulmista analysoivat supistamisilmiötä. Kymmenessä vuodessa supistamispolitiikan tutkimus ei ole saanut suurta sijaa organisaatioteoreettisessa tutkimuksessa. "*The idea for this book arose out of frustration with trying to find key articles on organizational decline for our individual research projects.*" (emt. ix.)

Eurooppalaisesta tutkimuksesta nostan esille brittiläistä tutkimusperinnettä edustavien Andrew Dunsiren ja Christopher Hoodin (1989) empiirisen tutkimuksen: *Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*. Tässä organisaatioteoreettisessa tutkimuksessa on pohdittu laajasti supistamispolitiikan sisältöä muun muassa sen kohdentumisen (haavoittuvuuden) näkökulmasta. Samasta näkökulmasta supistamispolitiikkaa on tutkittu myös Pohjoismaissa Torben Beck Jørgensenin (1981; 1987) toimesta. Näitä tutkimuksia aiemmin Kaufman (1976) tutki tekijöitä, jotka suojaavat julkisia organisaatioita supistamispoliittiselta haavoittuvuudelta.

Suomalainen supistamispolitiikan tutkimus (taulukko 2) juontaa juurensa julkisen sektorin kehityksestä. Ennen 1990-luvun taloudellista matalasuhdannetta kiinnostus supistamispoliittisiin aiheisiin oli vähäistä. Tätä voidaan perustella sillä, että kasvun vallitessa kiinnostuksen kohteet olivat toisaalla. Taloudellisen ahdingon myötä riittämättömyyteen sekä supistamispolitiikan teoreettisten että empiiristen tutkimustulosten osalta alettiin

---

<sup>4</sup>"For most of this century the various components of government have experienced a growth in resources. Now resources for many governmental units are declining, bringing about an era of retrenchment." (Behn 1980: 603.)

kiinnittää huomiota (Uusikylä 1993b: 224). 1990-luvun loppupuolella supistamispolitiikan tutkimusintressi laimeni. Suomalaisessa supistamispolitiikan tutkimuksessa kuntatutkimukset ovat keskeisessä roolissa. Tämä on osaltaan seurausta siitä, että supistamispolitiikassa on oltu huolestuneita ennen kaikkea peruspalvelujen puolesta. Niiden järjestäminen onkin kuntien vastuulla.

**Taulukko 2.** Suomalainen supistamispolitiikan tutkimus.

EDUSTAJAT	ANALYYSIKOhteet
<i>Harisalo Paavola &amp; Aarrevaara Valkama, Lehto, Seppänen, Ståhlberg</i>	Kuntien taloudellinen ahdinko, supistamiskeinot ja -strategiat
<i>Uusikylä Wuori &amp; Ylönen</i>	Poliittisten päätöksentekijöiden rooli supistamispolitiikassa
<i>Oulasvirta</i>	Talousarviosuunnittelu ja supistamispolitiikan kohdentaminen
<i>Salminen &amp; Niskanen Lumijärvi</i>	Henkilöstö supistamispolitiikan kohteena
<i>Johanson &amp; Mattila &amp; Varhe Laurinkari, Niemelä, Pusa &amp; Kainulainen Myllymäki &amp; Uoti</i>	Kuntalaiset ja kunnalliset palvelut supistamispolitiikan kohteena
<i>Heikkilä &amp; Uusitalo</i>	Supistamispolitiikan vaikutukset

Empiiristä tutkimusotetta on hyödynnetty useissa supistamiskeinoja ja supistamispoliittista haavoittuvuutta tarkastelevissa tutkimuksissa. Tässä suhteessa ensimmäisten tutkimusten joukkoon voidaan luokitella Harisalon (1988) kuntien taloudellista ahdinkoa pohtiva tutkimus, jonka kyselyssä vuonna 1985 tiedusteltiin muun muassa kuntien käyttämiä supistamiskeinoja (*kuntien menostrategiat*). 1990-luvulla kuntien supistamispolitiikan strategioita tarkasteltiin useissa tutkimuksissa (Paavola & Aarrevaara 1993; 1994; Valkama 1993; 1995; Lehto 1994; Seppänen 1995<sup>5</sup>). Ståhlberg (1998) on eritellyt Suomen ja

<sup>5</sup>Näissä tutkimuksissa on viitattu säästämiseen, säästöihin ja säästökeinoihin. Toisaalta on tarkasteltu menosupistuksia, menojen leikkaamisen strategioita, ja tehostamisstrategioita. Käytettävien käsitteiden ja termien kirjo on laaja.

Ruotsin kuntien sopeutumispoliittikkaa. Tämän tutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoisella tavalla tutkimuksessa käytetään myös säästöpolitiikan käsitettä. Artikkelissa keskitytään säästöpoliittisten toimien ohella kysymykseen kansalaisten hyväksynnästä.

Osassa tutkimuksista korostuu poliittisten päätöksentekijöiden rooli supistamispolitiikan olosuhteissa. Uusikylän (1993a;b) tapaustutkimuksessa on tarkasteltu sosiaali- ja terveydenhuollon säästöjä. Tutkimuksessa on eritelty politiikkaverkostojen näkökulmasta muun muassa sitä, miten eri päätöksentekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet vaikuttavat. Kunnallista supistamispoliittista päätöksentekoa on tutkittu myös Wuoren ja Ylösen (1995; 1996) kyselytutkimuksessa. Siinä on pohdittu muun muassa kysymyksiä: Kuka päättää säästöistä? Millainen poliittinen ilmasto on säästöissä onnistuneilla kunnilla? Oulasvirta (1995) tarkastelee talousarviotekniikkoja osana supistamispoliittista päätöksentekoa.

Toisaalta tutkimuksissa on haluttu kartoittaa kansalaisten näkemyksiä siitä, miten supistamispolitiikkaa tulisi toteuttaa tai miten supistamiset vaikuttavat kansalaisiin. Useissa tutkimuksissa on kartoitettu kuntalaisten halua leikata palveluja (Johanson & Varhe 1992; Johanson & Mattila 1993; 1994; Laurinkari, Niemelä, Pusa & Kainulainen 1995). Myllymäen ja Uotin (1995) tutkimuksessa tarkastellaan leikkauksiin liittyvien arvovalintojen oikeudenmukaista kohdentamista. Heikkilän ja Uusitalon (1997) toimittama teos on osa laajempaa sosiaaliturvan leikkauksiin liittyvää seurantatutkimusta. Tutkimuksessa arvioidaan jo toteutuneiden leikkausten vaikutuksia. Henkilöstön vähentämistä (Niskanen & Salminen 1993; 1995) ja henkilöstösupistamisten vaikutuksia (Lumijärvi 1993) tarkastelevat tutkimukset olen asettanut taulukossa omaan ryhmään.

### **2.3. Implementaatiotutkimus**

#### **2.3.1. Kolme traditiota**

Tässä luvussa tarkastelen implementaatiotutkimusta hallintoteoreettisista lähtökohdista. Itsenäiselle koulukunnalle asetettuina ehtoina voidaan tarkastella koulukunnan omaa kehityshistoriaa (Salminen 1999: 7). Goggin, Bowman, Lester ja O'Toole (1990) ovat jakaneet implementaatiotutkimuksen kolmeksi traditioksi. Jaottelu on tarkasteluni lähtökohta, mutta sitä on sovellettu tämän tutkimuksen ehdoilla. Joka tapauksessa kyse on kronologisesti toisiaan seuraavista sukupolvista, joilla on omat edustajansa, tutkimuskohteen ominaispiirteensä ja ongelmansa.



Tarkasteltava ajanjakso on lyhyt, mutta siitä huolimatta implementaatiotutkimuksen painopisteiden on nähty eroavan siinä määrin, että jaottelu on koettu tarpeelliseksi. Implementaatiotutkimuksen kaksi ensimmäistä sukupolvea tarkastelivat, mitä implementaatio on. Implementaatiotutkimuksen kohdentumisesta tähän toimintapolitiikkaprosessin yhteen vaiheeseen on edetty kolmanteen sukupolveen, joka syntetisoi kahden edeltävän sukupolven tuloksia ja tavoittelee kokonaisvaltaisempaa tutkimusnäkökulmaa.

### **Tutkimustradition synty: implementaation ongelmallisuuden tunnistaminen**

Implementaatiotutkimuksen uranuurtajana pidetään yleisesti vuonna 1973 julkaistua amerikkalaista Pressmanin ja Wildavskyn (1984) tutkimusta. Tutkimus kohdistui toimintapolitiikkaan, jossa pyrittiin ratkaisemaan urbaanialueen (Oakland) ongelmaksi koettu vähemmistöryhmien työttömyys. Teoksen otsikko: *"How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All."*, havainnollistaa ensimmäisen sukupolven lähestymistapaa. Implementaatio-ongelmien ohella otsikossa korostuu toimintapolitiikan formulointitason (kansallisen toimintapolitiikan) rooli.

1970-luvun lopulla Dunsire (1978a: 65) arveli, että uuden tutkimustradition syntymisestä oli kyse. Päätelmä pohjautui siihen, miten Pressman ja Wildavsky teoksessaan totesivat, ettei aihe-aluetta tunneta, siitä ei tiedetä tarpeeksi, eikä siitä ole saatavilla aiempaa kirjallisuutta. Pressman ja Wildavsky eivät halunneet viitata hallintotieteen klassikoihin, vaan he etsivät uutta näkökulmaa. Siksi he toivat esille aiemman tutkimuksen riittämättömyyden.

Ensimmäisiä implementaatiotutkimuksia on kritisoitu keskittymisestä yksittäistapauksiin. Tutkimus ei ole ollut kumulatiivista ja kaiken kaikkiaan niiden teoreettista kestävyyttä on kyseenalaistettu. Näitä implementaatiotutkimuksia on moitittu pessimismistä. Pressmanin ja Wildavskyn tutkimuksen tavoin Bardachin (1982) implementaatiopeliä tarkastelevassa tutkimuksessa tulee esille luovuttamista osoittava ajatuksenkulku: implementaatio epäonnistuu. (Goggin 1986: 328; Goggin ym. 1990: 13; Winter 1990: 23.)

Joka tapauksessa tunnustusta on annettu sille, että ensimmäisissä implementaatiotutkimuksissa on kyetty hahmottamaan implementaation kompleksista luonnetta (Goggin ym. 1990: 14). Näiden ensimmäisten implementaatiotutkimusten joukossa voidaan mainita Elmoren (1978) tutkimus, jossa on mallitettu erilaista implementaatiokäyttäytymistä.

### **Tutkimustradition kumuloituminen: Top–Down ja Bottom–Up -erittely**

Toisen sukupolven implementaatiotutkimuksissa koettiin tärkeäksi kehittää analyyttinen runko, joka ohjaisi implementaatioteoreettista tutkimusta. Tutkimuksellista mielenkiintoa oli sen suhteen, että implementaatio vaihtelee ajassa, paikassa ja eri toimintapolitiikoissa, ja tätä vaihtelua haluttiin selvittää. Toinen sukupolvi heräsi ihmettelemään, miksi toiset toimintapolitiikat saadaan menestyksekkäästi läpiviedyksi ja toiset epäonnistuvat. (Goggin 1986: 328; Goggin ym. 1990: 14.)

Toisen sukupolven myötä implementaatiotutkimus jakaantui kahteen perspektiiviin, jotka ovat ylhäältä–alas-lähestymistapa (*Top–Down Approach*) ja alhaalta–ylös-lähestymistapa (*Bottom–Up Approach*). Ensiksi mainitussa huomio kiinnittyy siihen, miten ylätasolla formuloidaan toimintapolitiikka, ja toimeenpano joko onnistuu tai ensimmäisten implementaatiotutkimusten olettamalla tavalla epäonnistuu tässä tehtävässä. Ylhäältä–alas-lähestymistavassa korostuu poliittisten päätöksentekijöiden merkitys toimintapolitiikkaprosessissa. (Sabatier 1986: 22, 30, 32.)

Sabatierin ja Mazmanian implementaatioprosessin teoretisointi 1980-luvun alkupuolella perustui ylhäältä–alas-lähestymistavalle. He muodostivat mallin, jossa implementaatioon vaikuttavista tekijöistä muodostettiin muuttujaryhmiä. Kyse on riippumattomista muuttujista, joihin implementaatioissa ei voida vaikuttaa. Yhtenä muuttujana on implementaatiolle asetettavien tavoitteiden selkeys ja yksiselitteisyys. (Sabatier 1986: 24; Lester, Bowman, Goggin, O'Toole 1987: 203–204.)

Ylhäältä–alas-lähestymistavalla on kahdenlaisia tutkimuksellisia päämääriä: Yhtäältä on tarkasteltu sitä, millaisia poliittisten päätöksentekijöiden asettamien tavoitteiden tulisi olla. Toisaalta on tutkimuksia, joissa korostetaan poliittisten päättäjien (ylätason) tietoisuutta siitä, mitä toimintapolitiikkaprosessissa myöhemmin tapahtuu (alataso). Näille tutkimuksille kritiikkinä syntyi alhaalta–ylös-lähestymistapa, jossa alataso toimijat nähdään todellisina ongelman ratkaisijoina.

Alhaalta–ylös-lähestymistavassa otetaan huomioon paikallisten toimijoiden (alataso) vaikutusmahdollisuudet sen suhteen, mitä toimintapolitiikoista tulee. Ruohonjuuritason toimeenpanijoiden ja kansalaisten käyttäytyminen sisällytetään tärkeänä elementtinä toimintapolitiikan prosessiin. (Sabatier 1986: 22, 30, 32; Palumbo & Calista 1990a: xiii;

Kettunen 1994: 12–13.) Tässä suhteessa merkittävää teoretisointia on Lipskyn (1980) teoksessa: *Street–Level Bureaucracy*.

Alhaalta–ylös-lähestymistavan soveltaminen alkaa identifioimalla toimijoiden verkosto, minkä jälkeen toimijoilta kysytään tavoitteista, toimintalinjoista ja -keinoista sekä vuoro-vaikutussuhteista (Sabatier 1986: 32). Hjernillä ja Porterilla (1981: 213–214, 223) implementaatio edellyttää monien sekä yksityisten että julkisten organisaatioiden yhteistoimintaa. Säännöllisimmät rakenteet ovat verkostoja, joissa eri toimijoilla on odotuksia sen suhteen, miten toiset toimijat toimivat. Kaiken kaikkiaan alhaalta–ylös-lähestymistapaa soveltavissa tutkimuksissa on tehty empiiristä tutkimusta. Tätä kautta on tuotu eräänlaista realismia implementaatiotutkimukseen. (Kettunen 1994: 51–52.)

Ei ole yllättävää, että ylhäältä–alas-lähestymistapa osoittautui riittämättömäksi implementaatioteoreettisessa tutkimuksessa. Tähän liittyen on syytä kiinnittää huomiota, miten implementaatioteoreettiset tarpeet ja lähtökohdat vaihtelevat eri maissa poliittis-hallinnollisten järjestelmien erilaisuuden nimissä. Esimerkiksi Skandinavian maissa poliittis-hallinnollinen järjestelmä on desentralisoitunut voimakkaasti (Stoker 1991: 7–8). Tämä merkitsee sitä, ettei ylhäältä–alas-lähestymistapa riitä selittämään sitä, mitä desentralisoitu-neissa toimeenpanoprosesseissa tapahtuu.

Voi sanoa, että erityisesti pohjoismainen implementaatiotutkimus on ollut ja on edelleen erityisen haasteen edessä yrittäessään ratkaista toimeenpanon luonnetta laajaan paikalliseen itsehallintoon perustuvassa hallintojärjestelmässä. On selvää, ettei implementaatiotutkimuksen lähtökohtana ollut ylhäältä–alas-malli ole toiminut tässä järjestelmässä. Ei lienekään sattumaa, että perinteisen toimeenpanomallin rinnalle kehitettiin vaihtoehtoista mallia muun muassa pohjoismaisin tutkimusvoimin (B. Hjern).

On todettu, että eri maiden hallintojärjestelmien ominaispiirteet ja poliittinen kulttuuri selittävät implementaatiotutkimuksen lähtökohtia (Hill 1997: 382). Suomalaisessa implementaatiotutkimuksessa on nähtävissä alhaalta–ylös-lähestymistavan leimallisuus. Poikkeuksena on Teittisen (1985) ylhäältä–alas-lähestymistapaa noudattava väitöskirja. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan keskitettyä suunnittelujärjestelmää, jonka avulla alemmalla tasolla toimeenpannaan terveydenhuollolle asetettuja tavoitteita.

### Uusi implementaatiotutkimus: kokonaisvaltainen lähestymistapa

Yritys yhdistää ylhäältä–alas ja alhaalta–ylös -lähestymistapojen hyvät puolet on ollut implementaatiotutkimuksen kolmannen sukupolven haasteena (Lester ym. 1987: 211). Tarkastelussa ovat esimerkiksi kaikki organisaatiotoimijat, sekä yksityiset että julkiset, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tarkastelu ulottuu kaikille julkishallinnon tasoille. Toimijat voidaan ryhmitellä koalitioihin sen mukaan, millaisia käsityksiä ja mielipiteitä he omaavat. Nämä koaliitiot pyrkivät saamaan käsityksensä osaksi julkista toimintapolitiikkaa ja vuorovaikutuksen tuloksena syntyy julkinen toimintapolitiikka. Toimintapolitiikan prosessin muutoksessa onkin kyse asiaan vihkiytyneiden koaliitioiden välisestä kilpailusta. (Jenkins-Smith & Sabatier 1993: 3–4; 1994: 177–180; Sabatier 1993: 16–19, 28.)

Tässä yhteydessä voidaan viitata suomalaisiin implementaatiotutkimuksiin. Niemi-Iilahden ja Vilkin (1995: 1996) ympäristöpolitiikan toimeenpanoa tarkastelevassa tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena ovat verkostot organisaatioiden välisinä yhteistyön ja vuorovaikutuksen muotoina. Tarkasteltavana on sekä julkisia (valtiollisia ja kunnallisia) että puolijulkisia viranomaisia ja edelleen yksityisiksi yhteisöksi luettavia järjestöjä. Julkisista ja puolijulkisista organisaatioista muodostuu maa- ja metsätalouden ympäristönsuojelua toimeenpaneva implementaatiiorakenne. Järjestöjen rooli on toimeenpanon sijaan informatiivinen. Kyseisessä tutkimuksessa noudatetaan alhaalta–ylös-lähestymistapaa.

Kettunen (1994) käyttää väitöskirjassaan molempia lähestymistapoja eritellessään ympäristöpolitiikan useille toimijoille hajaantuvaa toimeenpanoa. Tutkija päätyy siihen, että molemmat lähestymistavat auttavat ymmärtämään paikallistasolla toimivien toimeenpanijoiden käyttäytymistä. Hän ei halua hylätä hierarkiaa korostavan ylhäältä–alas-mallin selitysvoimaa, mutta ei halua myöskään korostaa toimivaltakysymystä toimeenpanon lähtökohtana. Paikalliset toimijat tekevät omia valintojaan toimeenpanoprosessissa, ja tärkeää on pohtia sitä, mitkä tekijät vaikuttavat näihin valintoihin, ja millainen eri toimijoiden verkosto tästä syntyy. (Kettunen 1997: 133–135.) Toisaalta Hill (1997: 378) on arvioinut Kettusen tutkimuksen alhaalta–ylös-lähestymistapaa noudattavaksi.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Huomionarvoista suomalaisessa implementaatiotutkimuksessa on kiinnostuksen kohdentuminen ympäristöpolitiikan toimeenpanoon.

Kaiken kaikkiaan implementaatiotutkimuksen kolmannen sukupolven haasteena korostetaan implementaation tarkastelua koko toimintapolitiikkaprosessin osana. Tässä suhteessa implementaatiotutkimus on ensiaskelissaan. Aiemmin oli tarve tutkia implementaatiota, sillä se oli toimintapolitiikan prosessissa lenkki, johon liitettiin kysymysmerkki. Toimeenpanovaihe on ollut oma tutkimuskohde, mutta erillisestä tarkastelusta olisi syytä luopua. Enää ei riitä, että implementaatiotutkijat kertovat, mitä 'mustassa laatikossa' tapahtuu. Se on selvitetty, miltä pohjalta on lähdettävä implementaatiotutkimuksen kolmannen sukupolven haasteisiin. Haasteellista on kehittää viitekehys, jossa integroidaan formulointi ja implementointi vahingoittamatta niiden eheyttä erillisinä käsitteinä. (Goggin 1986: 328–329; Palumbo & Calista 1990b: 14–15.)

Goggin, Bowman, Lester ja O'Toole (1990) kokevat kolmannen sukupolven implementaatiotutkimuksen haasteena pohtia toimeenpanijoiden käyttäytymistä ja sen ominaispiirteitä. Toimeenpanokäyttäytymiseen sisältyvät yhtäältä tulkitsevat ratkaisut ja toisaalta käytännölliset eli puhtaasti hallinnolliset ratkaisut sen suhteen, miten toimeenpanolle asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Tulkitsevissa ratkaisuissa liikutaan toimeenpanossa, joka on luokiteltavissa formuloivaksi. Kolmannen sukupolven implementaatiotutkimuksissa halutaan käsitteellisesti kestäväällä tavalla tarkastella, miksi toimeenpanijat tekevät sellaisia valintoja kuin he tekevät, ja miksi nämä valinnat ovat vaihtelevia.

### 2.3.2. Poliitiikan ja hallinnon erottelu

Hallintotieteen tutkimuskentässä implementaatiotutkimus rakentuu politiikkakeskeisen hallintoteorian suuntaan. Hallintotieteellisen tutkimuksen juuret ovat tässä mielessä 1800-luvun loppupuolella julkaistuissa artikkeleissa<sup>7</sup>, joissa politiikan ja hallinnon toimintalueet erotettiin toisistaan. Käsitteellisesti on kyse politiikka–hallinto–dikotomiasta. Woodrow Wilsonin hallinnollisen vallan määrittely luo mahdollisuudet hallinnollisten kysymyksenasettelujen eriyttämiselle politiikkateoriasta. Poliitiikan ja hallinnon erottelun tutkimuksellista merkityksellisyyttä kuvaa se, miten tutkijat yhä uudestaan palaavat tähän kysymykseen ja vuosisadan takaisin alkuperäisiin määrittelyihin. (McCurdy 1986: 16–17, 24; Salminen 1988: 290–291.)

Wilsonin politiikan ja hallinnon erottelu lähtee liikkeelle siitä, miten poliittinen valta ja hallinnollinen valta yhdistyvät valtiollista tahtoa toteutettaessa. Hallinnollinen valta

---

<sup>7</sup>Wilson 1992, alkuperäinen 1887; Goodnow 1992, alkuperäinen 1900.

konkretisoituu näkyvällä tavalla valtiollisen tahdon toimeenpanotehtävissä.<sup>8</sup> Dikotomian olennainen anti on siinä, miten poliittiset ja hallinnolliset kysymykset erotetaan toisistaan. Tässä korostuu työnjako, jossa politiikka antaa hallinnon suoritettavaksi tehtävän. Toisaalta politiikka, jolla on 'turmeltuneita' piirteitä ei saisi sekaantua hallinnolliseen toimintaan. Siitä huolimatta, että Wilsonin hallintokäsitystä on luonnehdittu tekniseksi, on mielenkiintoista, miten hallinnoijilla hänen mielestään on ja tuleekin olla työhönsä liittyvissä valinnoissa omaa tahtoa.<sup>9</sup> (Wilson 1992: 11, 18–19, alkuperäinen 1887; Dunsire 1973: 88–89; Niemi-Ilahti 1992: 176–181.)

Goodnow (1992: 25, alkuperäinen 1900) toteaa ehkä Wilsonia suoraviivaisemmin, että kyse on kahdesta funktiosta: politiikasta ja hallinnosta. Poliitiikka liittyy toimintapolitiikkoihin ja hallinto näiden toimintapolitiikkojen täytäntöönpanoon. Poliitiikasta puhuttaessa Goodnow käyttää valtion tahtoon liittyvää ilmaisua (*State will*). Se kummalleko näistä kahdesta teoreetikosta annetaan kunnia politiikan ja hallinnon erottelusta, on ollut oman tieteellisen keskustelun kohteena (Niemi-Ilahti 1992: 176–177). Wilsonin artikkeli ilmestyi Goodnow'n teosta aiemmin, mutta tuon ajan julkaisutoimintaa ei voi verrata nykykäytäntöön. Tässä tutkimuksessa viittaa Wilsoniin.

Wilsonin oppien on todettu hämmentävän hallintotiedettä ja sen nykyisiä tarpeita. Poliitiikka–hallinto–dikotomian soveltuvuutta siihen monimutkaiseen hallintokoneistoon ja ylipäättänsä niihin olosuhteisiin, jotka 1900-luvun jälkipuoliskolla vallitsevat, voidaan epäillä. Julkisia organisaatioita ei tulisi tarkastella teknisesti, vaan monimutkaisten arvojen esiintymispaikkoina. Monimutkaiset arvot näkyvät sekä organisaation sisäisessä toiminnassa että organisaation suhteessa muihin organisaatioihin. (Golembiewski 1984: 246.)

Implementaatiotutkimuksen alkuvaiheissa pyrittiin politiikka–hallinto–dikotomian tavoin erottamaan toimintapolitiikan muotoilu sen implementaatiosta. Toimintapolitiikan muotoilu oli poliitikkojen tehtävänä ja toimeenpanosta huolehdittiin hallinnossa. Ajan kuluessa osa implementaatioteoreetikoista on hylännyt politiikka–hallinto–dikotomian. Heidän mielestään toimintapolitiikan implementointia ei tule erotella toimintapolitiikan muotoilusta ja muista toimintapolitiikan osavaiheista. Kritiikki kohdistuu siihen, ettei

---

<sup>8</sup>"Administration is the most obvious part of government; it is government in action..." (Wilson 1992: 11, alkuperäinen 1887).

<sup>9</sup>"... because the administrator should have and does have a will of his own in the choice of means for accomplishing his work." (Wilson 1992: 19).

politiikka–hallinto–dikotomia tunnusta sitä suurta roolia, joka toimeenpanotasolla (hallinnolla) toimintapolitiikkaprosessissa on. (Palumbo & Calista 1990a: xi–xii; 1990b: 4.)

Politiikka–hallinto–dikotomian anti saa kovaa kritiikkiä poliittisten päätösten toimeenpanon edetessä palvelutehtävän suorittamiseen. Onko opettaja lain täytäntöönpanija vai perusopetuspolitiikan tavoitteita omissa olosuhteissaan soveltava implementoija? Wilsonin oppia kritisoidaan, ettei se ota huomioon tätä ulottuvuutta. Toisaalta on muistettava, milloin ja millaisissa olosuhteissa dikotomia sai alkunsa. (Golembiewski 1984: 246; Harmon & Mayer 1986: 34; Palumbo & Calista 1990a: xi–xii, 4.)

On välttämätöntä, että teoreettisessa jäsentämisessä yksinkertaistetaan reaalityodellisuutta. Irrationaalista todellisuutta monimutkaisine ilmiöalueineen voidaan paremmin ymmärtää puhtaiden teoriaerittelyjen avulla. Dunsiren (1978a) mukaan politiikka–hallinto–dikotomian kritiikki ei ole aivan perusteltua. Miksi tarvittaisiin kaksi käsitettä, jos jaottelulle ei olisi perusteita? Eri asia on se, kyetäänkö poliitikkojen ja hallinnoijien konkreettisia tehtäväalueita erottelemaan mielekkäällä tavalla. Ilmiöiden analyttinen erottelu on kuitenkin mahdollista ja tarpeellista (Dunsire 1978a: ix, 3, 6–7; Linder & Peters 1990: 52).

Teoreettisen jäsennyksen ja todellisuuden välisessä suhteessa on otollinen alusta tieteen kehittymistä edesauttavalle kritiikille. Toisaalta analyttiseen malliin kohdistetun kritiikin kautta voidaan eritellä omaa teoreettista viitekehystä suhteessa tunnettuun teoriakonstruktion. Tässä tutkimuksessa hyväksyn Wilsonin politiikka–hallinto–dikotomian analyttisesti käyttökelpoisena. Implementaation ja implementojien roolia määriteltäessä tukeudun kuitenkin uuden implementaatiotutkimuksen tavoin politiikka–hallinto–dikotomian kritiikkiin.

Joka tapauksessa politiikka–hallinto–dikotomia johdattaa hallintoteorian alkulähteille. McCurdy (1986: 31) mukaan politiikkakeskeisyydellä on hallintoteoriassa keskeinen sija. Se on auttanut merkittäväällä tavalla hallintotieteellisen tutkimuksen jäsentämisessä. Tässä näkökulmassa korostuu hallinnon tarkastelu poliittista tahtoa toimeenpanevana hallintotoimintana, jolloin julkisjohtamiseen liittyvä teoretisointi ei ole tarkastelun lähtökohta<sup>10</sup>. Kyse ei ole kuitenkaan teoreettisista vastakkainasetteluista. Politiikkakeskeinen teoriaperinne yhdistyy julkisjohtamisen tarpeisiin.

---

<sup>10</sup>... *a matter of governing, not management*" (McCurdy 1986: 31).

Edellä olen johdatellut implementaatiotutkimukseen osana politiikkakeskeistä hallintoteoriaa. Salmisella (1988: 291) implementaatioteoria tulee osaksi hallintotieteen tietoperustaa ns. julkishallintotieteen sovellusten kaudella. Näihin sovelluksiin on luettu mukaan myös politiikka-analyysi. Se on luonteeltaan ennen kaikkea politiikan tutkimusta, mutta sisältää sekä poliittisten että hallinnollisten ilmiöiden tarkastelun. Toisaalta implementaatiotutkimukseen on viitattu politiikka-analyysin alla. (Nikkilä 1986: 36; Premfors 1989: 5.) Implementaatiotutkimus asettuukin sekä teoreettisesti että empiirisesti politiikan ja hallinnon tutkimuksen välimaastoon.

Hallintotieteissä on luonnollisesti pyritty oman tieteenalan erittelyyn yhteiskuntatieteiden kentässä. Esimerkiksi 1980-luvun puolivälissä perättiin julkishallinnon teoreettisten ja ennen kaikkea metodologisten lähtökohtien pesäeroa politiikan tutkimukseen (Salminen 1984: 6). Toisaalta politiikantutkimuksen näkökulmasta implementaatiotutkimus nivoutuu luonnollisella tavalla osaksi hallinnon tutkimusta. Julkisojohtaminen assosioidaan toimeenpanijoiden tekemiin päätöksiin ja toimintapolitiikan implementointiin. (Marshall 1998: 274.)

Sijoituessaan tällä tavalla implementaatiotutkimus voi jäädä hallinnontutkijoille etäiseksi. Implementaatiotutkimuksessa on viime aikoina vielä entisestään lähennytty politiikka-analyysia, kun implementaatiota on pyritty tarkastelemaan osana toimintapolitiikkaprosessin kokonaisuutta. Supistamispolitiikan implementaation tutkiminen on eittä-mättä lähellä politiikan tutkimusta. Poliitiikan tutkijoiden kiinnostus supistamispoliittisiin päätöksiin merkitsee kuitenkin poliittisten päätöksentekijöiden roolin korostamista (vrt. Uusikylä 1993a).

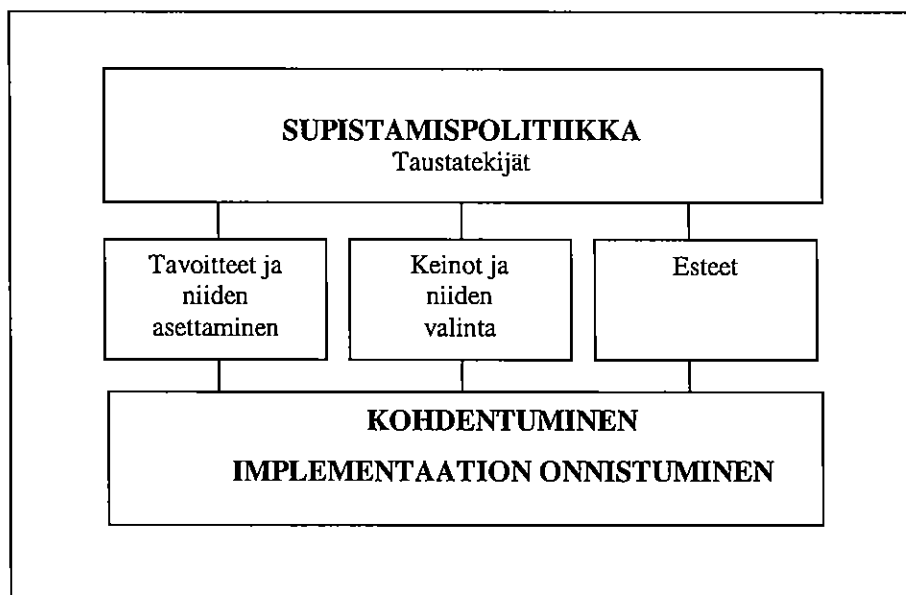
Implementaatiossa tarkastellaan hallinnoijia, hallinnollisia toimenpiteitä ja hallinto-organisaatioita eli niitä osa-alueita, joita hallintotieteilijät haluavat tutkia. Virtanen (1994: 241, 258) korostaa, ettei implementaatiota voi ymmärtää organisatorisesta toimintaympäristöstä irrallisena. Implementaatiotutkimuksessa on hyödynnettävä organisaatioteoreettista tutkimusta ja sen lähtökohtia. Tässä suhteessa on mielenkiintoista, miten Abrahamsson (1993: 31) rationaalista organisaatioteoriaa eritellessään kiinnittää huomiota organisaatioiden välineelliseen tarkasteluun. Välineellisyys ilmenee organisaatioiden näkemiseen keinoina, joilla tietyt tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Implementaatiotutkimuksessa organisaatioiden asema jää samalla tapaa instrumentaaliseksi. Organisaatiot ovat olemassa toimeenpanotehtävää suorittamassa, mutta päähuomio ei kiinnity niihin, vaan toimeenpanon onnistumiseen.



## 2.4. Pääongelman täsmentäminen

Tämän pääluvun alussa totesin tarpeelliseksi eritellä supistamispolitiikan käsitettä ja sen sisältöä. Toisaalta totesin empiirisen kiinnostuksen kohdentuvan siihen, miten supistamispolitiikkaa on toimeenpantu. Se, onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa ja sen toimeenpanoa, on vielä varsin yleinen tutkimusongelman määrittely. Käydessäni läpi supistamispolitiikkaa koskevaa tutkimusta, etsin teemoja, joista voisi johtaa spesifimpiä osakysymyksiä, implementaatioteoreettiseen viitekehykseen soveltuvalla tavalla.

Näitä teemoja tarkastellessani mietin, millaisen kokonaisuuden syystä tai toisesta käyttöön otettavat menoleikkaukset muodostaisivat. Etsin kehikkoa, jonka avulla etenisin supistamispolitiikan eri osien systemaattiseen tarkasteluun. Etsinnän tuloksena oli prosessuaalinen lähestymistapa. Huomionarvoista on, että prosessuaalisuus on tärkeä osa implementaatiotutkimuksen lähtökohtia. Siten supistamispolitiikan prosessin osavaiheittamisella voisi edetä sekä supistamispolitiikan että implementaatiotutkimuksen näkökulmasta perusteltuun kysymyksenasetteluun. Kiinnostukseni kohdistuukin supistamispolitiikan prosessin eri vaiheisiin, erityisesti tavoitteiden asettamiseen ja keinojen valintaan.



**Kuvio 1.** Tutkimusongelma.

Kuvio 1 havainnollistaa tutkimuksen ongelmanasettelua. Supistamispolitiikan tavoitteita ja keinoja tarkasteltaessa huomio kiinnittyy myös kysymykseen implementaation onnistumisesta. Millaisia tavoitteiden ja keinojen tulisi olla, että supistamispolitiikan implementaatio onnistuu? Millaisia esteitä supistamispolitiikan implementaatioon liittyy? Joka tapauksessa supistamispolitiikka kohdentuu tietyllä tavalla. Näin etenen tutkimuksen kysymyksenasetteluun:

- 1) *Millaiset tekijät selittävät supistamispolitiikan tarvetta?*
- 2) *Millaisesta toimintapolitiikasta supistamispolitiikassa on kyse?*
- 3) *Miten supistamispolitiikka on toimeenpantu eli implementoitu?*
- 4) *Millaiset tekijät selittävät supistamispolitiikan implementaation onnistumista tai epäonnistumista?*

1) Supistamispolitiikan aiemmassa tutkimuksessa nousi vahvasti esille se, miten supistamispolitiikka olisi seurausta taloudellisesta tekijöistä. Lähdän kuitenkin liikkeelle siitä, että supistamispolitiikan taustalla voi olla myös muita tekijöitä. Näiden tekijöiden tarkastelu on luonnollinen osa tutkimuskohdetta. Tämä kysymys on luonteeltaan taustoittava ja teemoittava.

2) Supistamispolitiikan tarkastelu toimintapolitiikkana on tärkeää siksi, että implementaatioteoreettiset lähtökohdat edellyttävät tiettyä tavoitteellista toimintapolitiikkaa. Implementaatio on yksi vaihe laajemmassa toimintapolitiikkaprosessissa. Tämän prosessin hahmottamisessa hyödynnän systeemiajattelua ja sen tapaa pelkistää prosessin eri vaiheita. Tällöin huomio kiinnittyy toimintapolitiikkatasoon toimeenpanon sijasta. Ajatuksenani on, että tarkasteltuani ns. toimeenpanon osa-alueita myös supistamispolitiikan toimintapolitiikan luonne ilmenee. Onko supistamispolitiikka oma suuntalinjansa vai kokoelma keinoja?

3) Tarkastellessani, miten supistamispolitiikka on toimeenpantu, huomioni kiinnittyy muun muassa tavoitteiden asettamiseen ja supistamiskeinojen valintaan. Prosessuaalisesta näkökulmasta kiinnostavaa on, että ne ovat toisiaan seuraavia vaiheita supistamispolitiikan prosessissa. Etsinkin vastauksia alakysymyksiin:

- a) *Millaisia tavoitteita supistamispolitiikalla on, ja miten tavoitteita asetetaan?*
- b) *Millaisia supistamiskeinoja käytetään, ja miten supistamiskeinoja valitaan?*

Implementaatioteoreettisesti erityistä mielenkiintoa voisi olla sen suhteen, miten formuloinnin ja implementoinnin rajat asettuvat supistamispolitiikan tavoitteiden asettamisessa ja supistamiskeinojen valinnassa. Palumbo ja Calista (1990b: 4–5) kritisoivat kuitenkin ensimmäisiä implementaatiotutkimuksia, jotka hyväksyivät sen, että implementaatio olisi mahdollista erottaa toimintapolitiikan formuloinnista. Tässä tutkimuksessa en pyri formuloinnin ja implementoinnin erotteluun, vaan uuden implementaatiotutkimuksen tapaan tavoittelen näiden osavaiheiden syntetisoivaa tarkastelua.

Rajaan tutkimukseni tarkastelemaan supistamispolitiikkaa ja sen toimeenpanoa toimeenpanijan eli implementoijan näkökulmasta. Gogginin, Bowmanin, Lesterin ja O’Toolen (1990) tutkimuksessa toimeenpanoa tarkasteltiin toimeenpanokäyttäytymisenä. Tämä implementoijan roolia korostava näkökulma soveltuu myös tämän tutkimuksen tarpeisiin. Viranhaltijat supistamispolitiikan implementoijina ovat niitä, jotka tulkitsevat supistamispolitiikan ilmiötä. Toisaalta toimijalähtöinen tarkastelu yhdistyy siihen, että organisaatiossa, tässä tapauksessa kunnassa, kyetään supistamispolitiikan toimeenpanoon liittyvien kysymysten ratkaisemiseen.

Siihen, miten supistamispolitiikka on toimeenpantu, liittyy myös kysymys supistamispolitiikan kohdentumisesta. Tarkastelun kohteena on perusopetus, jolloin supistamispolitiikkaa tarkastellaan kansallisen toimintapolitiikan osana. Tutkimuksen johdannossa viittasin haluuni tutkia supistamispolitiikka siellä, missä hyvinvointipalvelu konkreettisesti tuotetaan. Tarkastelutasona ovat siten kunnat. Tämä on alhaalta–ylös-lähestymistavan mukaista implementaatiotutkimusta. Muilta osin alhaalta–ylös-lähestymistavan soveltaminen liittyy formuloinnin ja implementoinnin erotteluun. Tältä pohjalta asetan alakysymyksen:

- c) *Miten kunnallisten palvelujen alttius supistamispolitiikalle ilmenee tapauskuntien perusopetuksessa?*

3) Supistamispolitiikassa on ongelmallista se, ettei kyse ole halutusta toimintapolitiikasta. Seurauksena on, ettei supistamispolitiikan toimeenpano ole helppoa. Tämä perustelee tutkimuksen teoreettisia valintoja. Implementaatiotutkimuksessa on perinteisesti pohdittu sitä, miksi eri toimintapolitiikkojen toimeenpano on vaikeaa. Tässä mielessä tutkimukseni nojaa perinteisen implementaatiotutkimuksen antiin osana teoreettista viitekehystä. Samalla on kyse kompleksisesta implementaatiosta. Sen ymmärtämiseksi erittelen intresseihin ja intressiristiriitoihin liittyvää teoreettista keskustelua tutkimuskohteen näkökulmasta.

Tässä yhteydessä voitaneen vielä kysyä, miksi teen implementaatiotutkimusta. Sillä ei ole vahvaa asemaa hallintotieteiden teoriaperustassa. Mielestäni implementaatiotutkimus antaa mahdollisuuden tarkastella muussa hallinnontutkimuksessa ehkä eriytyneitä formuloinnin ja implementoinnin osa-alueita, toimeenpanotehtävän suorittamisen näkökulmasta.

## 2.5. Tutkimuksen metodi ja rakenne

Tieteenfilosofisina lähtökohtina voidaan viitata subjektivistiseen näkemykseen, jossa kiinnitetään huomiota yksilöön ja häneen tapaansa luoda, jäsentää ja tulkita maailmaa, jossa elää. Positivistisen selittämisen sijaan tavoitteena on ymmärtää sosiaalista todellisuutta. Tähän tarvitaan yksilö, joka on suoraan sidoksissa ilmiöön, jota halutaan tutkia. (Burrell & Morgan 1979: 3, 5.) Helenius (1990: 17–19) liittyy ymmärtävän hermeneutiikan 'praktiseen järkeen'<sup>11</sup>, jonka mukaista on kysyä "Mitä maailma on?" "Mitä minä olen?" Kysymyksistä ilmenee se, että asioita tarkastellaan niiden sisältä päin.

Tämän tutkimuksen metodologisena valintana sitoudun hermeneuttisiin lähtökohtiin. Tällöin supistamispolitiikkaa tulkitaan toimijoiden ilmaisemien merkitysten kautta (Niemi-Iilahti 1992: 35). Toisin sanoen ne ihmiset, jotka toimeenpanevat supistamispolitiikkaa ovat samalla niitä, jotka kykenevät tarkastelemaan ilmiötä sisäisesti. Tässä tarkastelussa käytän tutkimusmenetelmää, joka mahdollistaa aidon ymmärtämisen (tapaustutkimus, asiantuntijahaastattelut). Heleniuksen (1990: 20) mukaan hermeneuttisesti on mielekästä tutkia asioita, jotka ovat niin problemaattisia, että niiden tarkastelu voi edetä vain monen mutkan kautta. Supistamispolitiikassa tämä problematiikka ilmenee jo siinä, miten vaikeaa ilmiötä on ollut jäsentää teoreettisesti. Ilmiön käytännön problematiikka on vielä asia erikseen.

Yhteiskuntatieteissä tapaustutkimusta on sovellettu perinteisesti sosiologiassa (Hartley 1994: 211). Tämän tutkimuksen näkökulmasta on merkittävää kuitenkin se, että implementaatiotutkimuksissa case-tutkimus on ollut yleistä. Se soveltuu tutkimuksiin, joissa tutkimuskohteen 'syväanalyysi' on tarpeen korostettaessa tarkasteltavan ilmiön moniulotteisuutta (Yin 1993: 3). Kun tarkastellaan moniulotteista toimintapolitiikkaprosessia ja toimintapolitiikan implementaatioon vaikuttavia useita tekijöitä, tapaustutkimus on osoittautunut käyttökelpoiseksi.

---

<sup>11</sup>Vrt. tekninen järki, joka liitetään positivismiin (Helenius 1990: 17).

Tapaustutkimus on oma tieteellinen tutkimustapansa, joka asettaa tietyt kriteerit sille, miten tutkitaan. Viitatessani edellä tapaustutkimuksen käyttökelpoisuuteen implementaatioteoreettisessa tutkimuksessa, liikuin metodologisen peruskysymyksen äärellä. Tutkimusmetodi ohjaa empiirisen tutkimuksen toteuttamista ja asettaa rajat tieteelliselle päättelylle sekä yleistettävyydelle. Tällöin teorian ja empiirisen tutkimuksen välinen suhde on keskeisessä roolissa. (Burrell & Morgan 1979: 2; Frankfort-Nachmias & Nachmias 1996: 13; Salminen 1999: 8.)

Empiirisen tutkimuksen toteuttamisen näkökulmasta voidaan kysyä, millaisia ehtoja case-metodi asettaa tutkimustapausten valintaan, -aineistoille ja aineistonkeruumenetelmille. Tapaustutkimuksissa tarkasteltavia tapauksia on vähän, ja monesti tutkitaan vain yhtä tapausta. Muuttujia on kuitenkin useita. Tapaustutkimuksessa lähdetään siitä, ettei tutkittavaa ilmiötä voi erottaa kontekstistaan. Täten tarkastelussa on suuri määrä asioita ja niiden välisiä suhteita (*richness*). Laadullisen ymmärtämisen lähtökohdat ovat tutkimustavassa keskeisiä. Laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen vahvuutena on, että analyysissä käydään läpi kaikki tutkittavaan ilmiöön liittyvät seikat. (Yin 1993: 3; Hartley 1994: 227.)

Tapaustutkimuksessa teorian ja empirian yhteensovittamiselle asetetaan suuria vaateita. Tutkittavien tapausten vähäinen määrä ei mahdollista tilastollista yleistettävyyttä. Tutkimustulosten tulee kuitenkin päteä laajemmin kuin tarkastellussa yksittäistapauksessa. Teorian testaamisen sijaan tavoitteena on teorian kehittäminen. (Yin 1993: 50; Hartley 1994: 210.) Induktiivisen päättelyn mukaisesti yksittäistapauksista johdetaan teoreettisia yleistyksiä (Niiniluoto 1983: 30)<sup>12</sup>. Kyse on analyttisestä yleistettävyydestä. Aineiston analyysissä korostuu se, miten aineisto hajotetaan käsitteelliseksi osiksi ja kootaan uudelleen tieteellisiksi johtopäätöksiksi (Grönfors 1985: 145).

Implementaatioteoreettisten tutkimusten taipumusta tapaustutkimuksiin on kritisoitu. Tämä perustuu ongelmaan sen suhteen, että on monia muuttujia, mutta tapausten määrä on vähäinen. On yksinkertaisesti pulaa sellaisista empiirisistä tutkimuksista, jotka vertailututkimuksina täyttäisivät tilastollisen yleistettävyyden kriteerit. Tarvittaisiin implementaatioteoreettista tutkimusta, jossa kiinnitetäisiin huomiota toistuvuuteen ja asioiden välisiin korrelaatioihin. (Goggin ym. 1990: 10-11.) Toisaalta tapaustutkimuksissa poikkeavatkin

---

<sup>12</sup>Grönforsin (1985: 33) mukaan puhdas induktiivinen päättely ei ole mahdollinen. Tutkijalla on väistämättä vähintään intuitiivinen käsitys tutkittavasta ilmiöstä. Uudet tieteelliset löydöt ja teorianmuodostus eivät ole mahdollisia vain empiiristen havaintojen pohjalta. Tällöin on kyse abduktiivisesta päättelystä.

asiat saavat niille kuuluvan huomion ja kuvaavat tärkeällä tavalla ilmiökenttää (ks. Grönfors 1985: 148).

Edellä esitin kysymyksen, millaisia ehtoja case-metodi asettaa tutkimustapausten valinnalle ja aineistonkeruulle. Tapauksen valinta ja valinnassa käytettävät kriteerit ovatkin koko tutkimusprosessin onnistumisen näkökulmasta avainasemassa (Patton 1987: 51–52, 167). Patton luokittelee lukuisia tapausten valintaperusteita. Ensinnäkin voidaan viitata tapauksiin, jotka ovat epätavallisia tai tietyllä tapaa erityisiä esimerkkejä tutkittavasta ilmiöstä (*extreme/deviant case sampling*).

Tapaustutkimuksissa viitataan usein kriittisiin tapauksiin, joissa tarkasteltava ilmiö varmuudella toteutuu tai tutkittavan ilmiön kehittyminen on pitkällä ko. tapauksessa (Yin 1994: 12, 34; Uusitalo 1991: 76–77). Patton (1987: 54–55) havainnollistaa tätä valintakriteeriä sillä, että ilmiön ollessa havaittavissa ko. tapauksessa, se on havaittavissa myös missä tahansa muualla. Toisaalta tutkittavina voivat olla tyyppilliset tapaukset (*typical case sampling*), joissa tapaus edustaa tietyllä tapaa keskiarvoa<sup>13</sup>.

Uusitalon (1991: 76–77) mukaan tutkittava tapaus voidaan valita tutkimuksen kohteeksi kriittisen, ainutkertaisen tai paljastavan tapauksen perusteella. Edellä tarkasteltiin kriittistä tapausta. Toisaalta tutkimuksen kohteeksi voidaan valita ainutlaatuinen tapaus, jossa ilmiön voisi olettaa kehittyvän tietyllä tavalla, mutta tutkija tietää jo tapausta valitessaan, että on käynyt toisin. Mielestäni se on verrattavissa Pattonin poikkeavan tapauksen valintakriteeriin (*deviant case*). Uusitalon kolmannessa vaihtoehdossa on perusteena se, että ilmiö jäisi havaitsematta, ellei intensiivistä tapaustutkimusta tehtäisi. Tällöin on kyse paljastavasta tapaustutkimuksesta.

Tässä tutkimuksessa teen useamman tapauksen tapaustutkimusta, koska tarkastelun kohteena on viisi kuntaa. Tämä merkitsee sitä, että vertailevan tutkimusmetodin anti tulee lähelle metodisia lähtökohtia. Yinin (1994: 45) mielestä on kuitenkin perusteltua pitäytyä tapaustutkimuksessa ja sen metodologian hyödyntämisessä siitä huolimatta, että tarkasteltavia tapauksia on useampia. On kuitenkin mielenkiintoista pohtia, mitä uusia

---

<sup>13</sup>Tapausten valintakriteereinä voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että jokin ennalta määritelty kriteeri täyttyy (*criterion sampling*). Useiden tapausten tapaustutkimuksissa voidaan hyödyntää sitä, että tapaukset eroavat mahdollisimman paljon toisistaan (*maximum variation sampling*) tai ovat mahdollisimman paljon toistensa kaltaisia (*homogenous samples*). (Patton 1987: 53–54.) Viimeksi mainittuihin voitaisiin soveltaa vertailumetodin antia, jolloin toisistaan eroavista tapauksista etsittäisiin samanlaisuutta ja toistensa kaltaisista tapauksista eroavaisuuksia (Salminen 1999: 32–33).

mahdollisuuksia vertailumetodin hyödyntäminen toisi tutkimusasetelmaan. Salmisen (1999: 56) vertailuasetelmista yhden tapauksen/ilmiön vertailu on tässä suhteessa mielenkiintoinen. Tutkimuksessani on laajempaa kontekstina ns. Suomi-case, joka pitää sisälleen Suomen julkisen sektorin ja kuntasektorin makrotarkastelua.

Vertailuasetelmissa yhden tapauksen/ilmiön vertailu sisältää case-tutkimuksen. Vertailu tehdään esimerkiksi ajallisen poikkileikkauksena. Tässä tutkimuksessa Suomen julkista sektoria ja tapauskuntia koskevien taloudellisten tunnuslukujen tarkastelu on perusteltua tehdä koko 1990-luvun kehitystä tarkastelemalla. Tapaustutkimuksessa, jossa halutaan selvittää tarkasti kaikki tutkittavaan ilmiöön liittyvät seikat, tällainen tarkastelu on lähes välttämätön.

Illustratiivinen tapa tehdä vertailututkimusta perustuu siihen, että eri tapauksia verrataan teoriaan vertailematta tapauksia keskenään (Salminen 1999: 42). Usean tapauksen case-tutkimuksen ja illustratiivisen vertailututkimuksen välistä eroa onkin vaikea vetää. Toisaalta illustratiivisen vertailun lisäksi voidaan kiinnittää huomiota asetelmaan, jossa kaikkia tapauksia verrataan keskenään (emt). Tässä tutkimuksessa tapauskuntien rinnakkaisvertailut ovat taustoittavia.

Viittasin edellä tapausten valinnan perusteisiin. Vertailtavuuden sijaan lähden liikkeelle case-tutkimuksen tapausten valintakriteereistä. Tarkasteltavat kunnat ovat omina tapauksinaan kiinnostavia edustaessaan tietynlaista tapaa toteuttaa perusopetuksen supistamispolitiikkaa. Metodisilla rajapinnoilla liikuttaessa korostuukin se, minkä tutkimusmetodin valintaan tutkija sitoutuu. Yin (1993: 34) toteaa, että tutkija etsii eri tapauksista yhden-suuntaisia johtopäätöksiä, ja näihin päästessään, johtopäätökset ovat kestäväällä pohjalla.

Taulukossa 3 olen tiivistänyt edellä esitettyjä tapaustutkimuksen lähtökohtia. Aineistonkeruuseen en ole kuitenkaan vielä kiinnittänyt huomiota. Tapaustutkimuksen metodologia ei aseta vaateita joko laadulliselle tai määrälliselle tutkimukselle. Laadullinen analyysi ei merkitse kvantitatiivisten tutkimusaineistojen poissulkemista. Tapaustutkimukselle on mieluummin ominaista tukeutua laajaan ja monipuoliseen aineistoon. Toisaalta tutkittavat asiat ovat niin kompleksisia, että tutkimusprosessin edetessä tutkijalle herää uusia kysymyksiä, joista hänen on otettava selvää (*open-ended*). (Yin 1993: 57; Hartley 1994: 209; Alasuutari 1994: 75.) Tämän tutkimuksen pääaineistona ovat asiantuntijahaastattelut ja niiden avulla kerätty tieto. Muuta aineistoa ovat valmiit tilasto- ja asiakirja-aineistot.

Näihin aineistoihin, aineistonkeruumenetelmiin ja edelleen niissä syntyviin työprosesseihin kiinnitän erityistä huomiota tutkimuksen empiirisessä osassa.

**Taulukko 3.** Tapaustutkimuksen metodologiset lähtökohdat.

<b>Tutkittava ilmiö</b>	Kontekstisidonnainen, muuttujien suuri määrä
<b>Tapausten lukumäärä</b>	Yksi tai useampia
<b>Tapausten valinta</b>	Kriittiset, äärimmäiset, poikkeavat tai tyyppilliset tapaukset
<b>Aineistonhankinta</b>	Moninaisuus, päättymättömyys, kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset aineistonhankintamenetelmät
<b>Analyysi</b>	'Syväanalyysi', laadullinen ymmärtäminen
<b>Tieteellinen päättely</b>	Induktio, analyttinen yleistettävyys, teorian kehittäminen

Tutkimus jakaantuu yhdeksään päälukuun. Johdantoluvun jälkeen olen tässä tutkimuksen toisessa pääluvussa asettanut tutkimuksen pääongelman ja sen osakysymykset. Lisäksi olen johdatellut tutkimukseen laadullisiin lähtökohtiin. Seuraavassa luvussa etenen tutkimuksen kannalta keskeisten käsitteiden erittelyyn. Tutkimuksen kolmas luku rakentuu supistamispolitiikan implementaation prosessuaalisuudelle.

Neljännessä pääluvussa tarkastelen tutkimuksen kannalta kahta keskeistä implementaatiomuotoa: 'uudelleen muovaavaa' implementaatiota ja implementaatiopeliä. Taustalla on kysymys niukkuudesta, joka johtaa kilpailuun vähenevistä voimavaroista. Luvun lopussa on tutkimusta ohjaava yhteenveto teoreettisesta erittelystä.

Viides pääluku johdattelee tutkimuksen empiriaan. Tarkastelen Suomen julkisen (kunta-) sektorin kokoa 1990-luvulla. Asettaako se paineita supistamispolitiikan käyttöönotolle? Tämä taustoittava tarkastelu etenee perusopetussektorille saakka. Supistamispolitiikan kohdentuminen koko maan ja tapauskuntien perusopetukseen on tarkastelussa kuudennes-  
sa pääluvussa. Sen sijaan seitsemännessä pääluvussa siirryn yleisestä tarkastelusta tapauskuntien supistamispolitiikan prosessien erittelyyn.



Kahdeksannessa pääluvussa palaan tapauskuntien yleiseen tarkasteluun. Erittelen implementaatiopeliä, joka johtaa supistamispolitiikan implementaation onnistumiseen tai epäonnistumiseen tapauskunnissa. Tässä luvussa tarkastelen myös poliittisen päätöksentekijän ja toimeenpanijan roolia supistamispolitiikan olosuhteissa. Tutkimuksen johtopäätökset ovat yhdeksännessä pääluvussa.

### 3. TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET

#### 3.1. Supistamispolitiikka

Tämän tutkimuksen keskeisin käsite on supistamispolitiikka. Se ei kuitenkaan ole vakiintunut käsite, jolla olisi yksiselitteinen merkitys<sup>14</sup>. Supistamispolitiikka liittyy julkisorganisaation taloudenpidossa menopuoleen. Tässä merkityksessä on viitattu muun muassa leikkaamiseen, saneeraamiseen ja säästämiseen. Näistä viimeksimainitun säästämisen käsitteen lähempi tarkastelu on tarpeen. Laajana lähtökohtana voi olla kansantaloustieteellinen lähestymistapa, jossa säästämistä on kaikki se, mitä ei kuluteta.

Perinteisesti säästämisen sisältönä voidaan nähdä se, että rahastoihin kerätään varoja pahan päivän varalle (vrt. Uusikylä 1993a: 129). Säästäminen on kuitenkin mielletty sekä meno- että tulopuolen ongelmanratkaisukeinoksi. Esimerkiksi Johansonin ja Varheen (1992: 12) mukaan kunnallisissa palveluissa voidaan säästää joko palveluja supistamalla, palvelumaksujen avulla (tuloja lisäämällä) tai toimintaa rationalisoimalla. Tällöin säästämisellä on laajempi merkitys kuin tässä tutkimuksessa.

Brunsson ja Rombach (1985: 12) ovat määritelleet säästämisen (*sparande*) sisällön kolmella tavalla. Ensinnäkin säästäminen voi olla selviytymistä ilman kokonaismenojen lisäämistä. Ensisijaisesti menojen supistamisesta ei ole silloin kyse, mutta inflaatiotarkistusten tekemättömyys voi johtaa supistamisiin. Toiseksi he määrittelevät säästämisen menojen supistamiseksi. Kolmanneksi säästäminen voi merkitä etuoikeusajattelua. Tällöin menoja supistetaan yhtäällä, että voimavaroja voitaisiin pitää ennallaan tai lisätä toisaalla kokonaismenotasoa nostamatta. Tällöin supistaminen kohdistuu tiettyyn toiminta-alueeseen. Tämä määrittely on lähellä tämän tutkimuksen tarkastelua.

Englanninkielisenä lähikäsitteenä *decline* on yläkäsite. Sille voidaan erotella viisi vaihtoehtoista määrittelytapaa: Se voidaan nähdä laskuna organisaation kokoa koskevassa mittarissa, vaiheena organisaation elinkaaressa, tehottomuutena ja taantumisenä, epäonnistumisena huomioda sisäisiä tai ulkoisia uhkasignaaleja tai epäonnistumisena mukautua ympäristön vaateisiin. (Weitzel ja Jonsson 1989: 94.)

---

<sup>14</sup>Käsitteellistä hajanaisuutta lisää se, että arkikeskusteluissa samoille asioille annetaan uusia nimiä. Esimerkkinä tästä on uudelleenorganisointi, joka eri yhteyksissä voi merkitä eri asiaa. Selvistä supistamispolitiikasta voidaan puhua mieluummin uudelleenorganisoinnin, sopeuttamisen tai jonkun muun positiivisemmaksi mielletyn käsitteen avulla. (Cameron, Sutton & Whetten 1988: 4.)

*Cutback* on määritelty jonkin vähenemiseksi (*a reduction in something*) (Longman Dictionary of Contemporary English 1995). Kun supistamista tarkastellaan julkisten menojen ja muiden mitattavissa olevien resurssien esimerkiksi henkilökunnan määrällisenä vähentämisenä, voidaan se rinnastaa ko. käsitteeseen (Levine 1979: 180; Weitzel & Jonsson 1989: 95).

Whetten (1988b: 153) erottelee termit *decline as stagnation* ja *decline as cutback* toisistaan. Ensiksi mainittu sisältää taantumavaiheen. Jos tulot ovat ennallaan, mutta käytettävissä olevat tulot ovat vähentyneet esimerkiksi inflaation vaikutuksesta, osoittaa se taantumaa (*decline as stagnation*), mutta kyse ei ole supistamisesta (*decline as cutback*). Julkisorganisaatioille taantuma on absoluuttista supistamista todennäköisempi vaihtoehto.

Levine (1979: 180) tutkii organisatorisen muutoksen johtamista kohti toiminnan ja kuluksen alempia tasoja. Tällöin hän käyttää julkisjohtamisen näkökulmasta keskeistä käsitettä *cutback management*. Kun supistamisia arvioidaan julkisjärjestelmän osana, se asettaa uusia vaateita tarkastelulle. Levine (1978: 318) kiinnittää huomiota, miten julkisiin organisaatioihin kohdistuvista supistamisista syntyy poliittisia kysymyksiä.

Tällöin supistamisessa on huomioitava ne vaateet, joita julkisen sektorin perusluonne kansalaisriippuvuuksineen<sup>15</sup> asettaa. Julkisen toiminnan erityisluonteeseen liittyy julkisen vallan autoritaarinen ja markkinamekanismiin sitoutumaton asema. Siellä on myös huolehdittava monista sellaisista tehtävistä, joita kollektiivisen luonteen nimissä ei voisi mikään muu taho tuottaa. Julkisen sektorin toiminnasta muodostuu sellaisia poliittisia ongelmia, joissa voitontuottamisen tavoitteet jäävät toissijaiseen asemaan. (Levine 1978: 318; Massey 1993: 14–16, 192.)

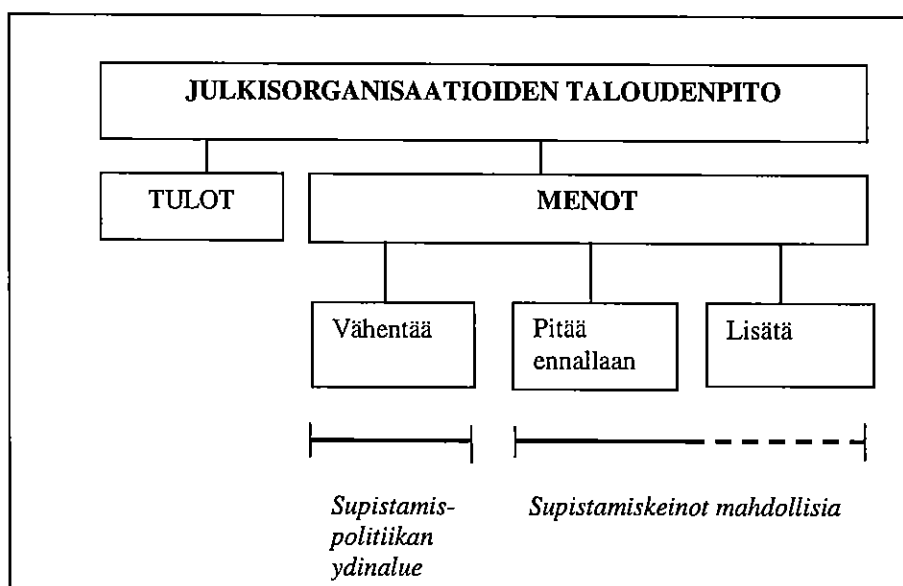
Vielä yhden englanninkielisen lähikäsitteen määrittely on tarpeellista. *Retrenchment* voi merkitä tehostamis- tai supistamiskeinoja. Toiminnan tehokkuuden parantaminen voi riittää, jolloin supistamiskeinoja ei tarvita. Käsitteellisesti tehostamis- ja supistamiskeinojen erottelu onnistuu, mutta käytännössä se on ongelmallista, sillä ne ovat useasti erottamattomalla tavalla kytköksissä toisiinsa (Uusikylä 1993a: 128). Supistamisiin voidaan

---

<sup>15</sup>Tässä tutkimuksessa tarkastellaan julkista palvelua, jonka asiakkaina kansalaiset voidaan nähdä. Toisaalta asiakastermistö kertoo yksityisen sektorin ominaispiirteiden levittäytymisestä julkiselle toiminta-alueelle.

ryhtyä liian myöhään, tai niissä epäonnistutaan, jolloin seurauksena on vakava *decline*<sup>16</sup> (Weitzel ja Jonsson 1989: 95–96).

Näiden käsittemäärittelyjen pohjalta voidaan edetä tämän tutkimuksen tarpeisiin. Taustalla on jaottelu tulo- ja menostrategioihin sekä tuottavuutta parantaviin strategioihin. (vrt. Harrisalo 1988: 79; Walzer, Jones, Bokenstrand & Magnusson 1992: 143.) Tässä tutkimuksessa tarkastelen supistamisia julkisjärjestelmän osana. Levinen *cutback management* -termi onkin käyttökelpoinen. Tästä käsitteestä ei kuitenkaan ilmene se, miten etsin toimintapolitiikan luonnetta. Johansonin ja Mattilan (1994) käyttämässä *cutback policy* -termissä korostuu tässä tutkimuksessa tarkoituksenmukaisella tavalla se, mitä toimeenpannaan. Siitä saan supistamispolitiikan käsitteen.



**Kuvio 2.** Supistamispolitiikan ydinalue.

Kuvio 2 osoittaa, miten julkisorganisaatioiden taloudenpidossa menopuolen vaihtoehdot ovat menojen vähentäminen, menojen pitäminen ennallaan ja menojen lisääminen. Supistamispolitiikassa pyritään tietoisesti julkisten menojen vähentämiseen (supistamispolitiikan ydinalue). Toisaalta supistamispolitiikka edellyttää keinoja, joiden avulla se

<sup>16</sup>Weitzelilla ja Jonssonilla (1989: 95–96) *decline* on seurausta organisaation tehottomuudesta, jota ei tehostamis- tai supistamiskeinojen avulla ole kyetty ratkaisemaan. Cameronin, Suttonin ja Whettenin (1988: 8) mukaan syy- ja seuraussuhteet ovat päinvastaiset.

toimeenpannaan. Supistamiskeinot ovat yksittäisiä toimenpiteitä, joissa on kyse määrällisestä (menojen ja muiden resurssien) vähentämisestä. Supistamiskeinojen käyttö ei ole kuitenkaan rajattu olosuhteisiin, joissa julkiset menot vähenevät. Menojen lisääminen yhtäällä voi merkitä supistamiskeinojen käyttöä toisaalla. Menojen pysyessä ennallaan voidaan esimerkiksi inflaatiostä joutua ottamaan käyttöön supistamiskeinoja. Jos supistamiskeinoja ei haluta käyttää, toiminnan tehokkuutta on parannettava.

### 3.2. Toimintapolitiikka ja implementaatio

Tutkimuksen pääongelma sisälsi sekä supistamispolitiikan että sen toimeenpanon. Jälkimmäisen määrittely tapahtuu alustavasti tässä alaluvussa. Käsitteellisen loogisuuden nimissä on kuitenkin kiinnitettävä ensin huomiota siihen, mikä toimeenpannaan. Toimeenpano edellyttää toimintapolitiikkaa (*policy*), joka on määritelty poliittisella päätöksentekoa-areenalla. Tutkimuksen edetessä kiinnostukseni kohdistuu toimintapolitiisiin valintoihin: supistamispolitiikan tavoitteisiin ja siihen, miten ne prosessin edetessä käännetään konkreettisiksi supistamiskeinoiksi.

#### Toimintapolitiikka

Julkisten toimintapolitiikkojen tarkastelu on laaja-alainen tutkimusalue, sillä julkisiin toimintapolitiikkoihin sisältyy yhteiskunnallinen toiminta kokonaisuudessaan. Viime vuosikymmeninä useat erilaiset toimintapolitiikat kertovat asioiden tulemisesta julkisen hallinnon piiriin. Kyse on jonkin erityisalueen politiikoista<sup>17</sup>. (Pekonen 1995: 40.) Se, että implementoinnin kohteena on juuri julkinen toimintapolitiikka, otetaan useasti annettuna. Toimintapolitiikan käsite ei ole kuitenkaan sellaisenaan julkisen toiminnan luonnetta osoittava. (Lane 1983; Premfors 1989: 9; Virtanen 1994: 243–244.)

DeLeon erottelee toimintafunktiot, toimintapolitiikat ja organisaatiot toisistaan toimintapolitiikan päättymistä tarkastellessaan. Tämä erittely valaisee toimintapolitiikan sisältöä. Toimintafunktiot ovat verrattavissa julkishyödykkeisiin sisältäen mm. koulutuksen. Supistamispolitiikan suhteen toimintafunktiot ovat suhteellisen haavoittumattomia. Toimintapolitiikkojen avulla suunnataan huomio toimintafunktion sisäiseen tarpeeseen. Toimintapolitiikka keskittyy tiettyyn ongelmaan. Toisaalta yksittäisessä organisaatiossa

---

<sup>17</sup>Pekonen viittaa mm. kasvupolitiikkaan, yhteiskuntapolitiikkaan, tiedepolitiikkaan ja korkeakoulupolitiikkaan.

toimeenpannaan useiden eri toimintapolitiikkojen tavoitteita samanaikaisesti. Tavoitteiden täyttymättömyys voi johtaa tietyn toimintapolitiikan päättämiseen mieluummin kuin koko organisaation alasajoon<sup>18</sup>. (DeLeon 1978: 375–377.)

Pressman ja Wildavsky (1984: xxii, alkuperäinen 1973) luovat toimintapolitiikan käsitteen sisällölle liikkumavaraa antamalla sille kahtalaisen merkityksen. Yhtäältä toimintapolitiikan määrittelyssä voidaan rajautua tavoitteen ilmoittamiseen. Toisaalta toimintapolitiikassa voidaan erotella sekä tavoite että siihen pääseminen, jolloin aktuaalinen käyttäytyminen on osa määrittelyä.

Lanen (1983: 19–20) mielestä Pressmanin ja Wildavskyn määrittelyssä on epämääräisyyttä. Hän korostaa, että toimintapolitiikka ja implementaatio on eroteltava selkeästi toisistaan. Toimintapolitiikkaan ei tule liittää implementaatiolle ominaista aktuaalista käyttäytymistä. Intentionaalisuuden mukainen tavoitteellisuus kuuluu toimintapolitiikkaan, jolloin toimintapolitiikka on yhdistelmä intentionaalisia keinoja, päämääriä ja näiden välisiä suhteita. Aktuaalisuuden mukainen konkreettinen käyttäytyminen kuuluu implementaatioon, jolloin implementaatio on yhdistelmä aktuaalisia keinoja, päämääriä ja näiden välisiä suhteita.

Intentionaalisuus korostaa toimintapolitiikan tarkastelua panoksena. Panoksena ovat poliittiset tavoitteet, jotka välittävät toimintapolitiikan formuloidun tahdon implementoijille. Formuloinnissa onkin kyse toimintapolitiikan muotoilusta. (Lane 1983: 22; 1993: 92.) Poliittista tahtoa ovat lait ja asetukset, mutta tahto voi ilmetä myös muusta poliittisesta päätöksestä, suunnitelmasta tai aikeesta. Olennaista on, että ne ovat olemassa ennen implementaatiota. Implementaatioon voidaan ryhtyä sen jälkeen, kun tahto on tavalla tai toisella määritelty. Tästä voidaan muodostaa P/Q -kaava, jossa toisiaan seuraavat aakkoset havainnollistavat ennen–jälkeen-suhdetta. (Dunsire 1978a: 7.)

Sillä, ettei toimintapolitiikka ole välttämättä laissa määritelty, on merkitystä paikallisessa itsehallinnollisessa päätöksenteossa. Paikallinen poliittinen päätöksenteko luo omia toimintapolitiikkoja toimeenpantavaksi. Lanen (1983: 21–22) implementaatioteoreettisesta ajattelusta ilmenee, että toimintapolitiikkaa voidaan formuloida sekä kansallisella,

---

<sup>18</sup>Bardach (1976: 124) on tarkastellut DeLeonin tapaan toimintapolitiikan päättämistä. Hän toteaa, että toimintapolitiikan, ohjelman tai organisaation lakkauttaminen johtaa monesti myös muiden osalta samansuuntaisiin ratkaisuihin. Tästä syystä "*Policy Termination*" -termi kattaa hänen mukaansa kaikkiin näihin kolmeen kohdistuvat lakkauttamistoimenpiteet.

alueellisella että paikallisella tasolla. Paikallishallinnossa tehdään omia valintoja, jotka myös paikallisesti toimeenpannaan (Anttiroiko 1991: 103).

Virtanen (1994: 241) viittaa toimintapolitiikkaan politiikan ja hallinnon yhdistävänä tekijänä. Voidaan ajatella, ettei toimintapolitiikka ole pelkkä panos vaan enemmänkin eri vaiheiden summa. Se, että toimintapolitiikan määrittelyssä kiinnitetään huomiota keinoihin, voidaan tulkita poliittisen päätöksenteon haluksi hallita toimeenpanon tekemisiä. (Dery 1999: 166.) Toisaalta määrittely voi kuvastaa toimintapolitiikan formuloinnin ja implementoinnin erottelun vaikeutta.

Edellä toimintapolitiikkamäärittelyissä on lähdetty liikkeelle tietyn toiminnan olemassaolosta. Julkisia toimintapolitiikkoja tarkasteltaessa pohditaan muun muassa sitä, miten toimitaan ja miksi toimitaan tietyllä tavalla. Tämä kuvaa toiminnallisuutta. Toisaalta toimintapolitiikan määrittelyssä on huomioitu myös tietoinen toimettomuus. Passiivisuudesta vastata tiettyyn tarpeeseen voi tulla oma toimintapolitiikkansa (*nondecision becomes a policy*). (Heidenheimer, Heclo & Teich Adams 1990: 3, 5.)

Tämän tutkimuksen näkökulmasta on mielenkiintoista se, miten toimintapolitiikat nivoutuvat erottamattomalla tavalla toisiinsa. Uutta toimintapolitiikkaa ei luoda tyhjästä, vaan se on osa vallitsevaa toimintapoliittista kulttuuria. Uusi toimintapolitiikka saattaa syntyä sivutuotteena toista toimintapolitiikkaa toimeenpantaessa. Toisaalta uudella toimintapolitiikalla saatetaan pyrkiä ratkaisemaan aiemman toimintapolitiikan virheitä. Joka tapauksessa toimintapolitiikat tulevat 'täpötäysille poliittisille areenoille' kilpailemaan olemassaolostaan. (Hill 1997: 337; Dery 1999: 163, 169.)

### **Implementaatio**

Implementaatiomäärittelyissä lähdetään liikkeelle hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta, jossa implementaatiolla erotetaan toisistaan lainsäädäntövalta ja sen toimeenpanosta huolehtiva hallintovalta (vrt. Salminen 1993: 13). Kyse on lain täytäntöönpanosta (*execution*), jossa juridisuus ja säännöin sidottu toiminnan luonne korostuvat. Implementaatiotutkimuksessa tätä käsitettä ei rinnasteta implementaatioon, sillä se on toimeenpanoprosessia yksinkertaistava lähestymistapa.

Liitin hallinto-oikeudellisen lähestymistavan implementaatioon, mutta käyttämäni lähde hyödynsi sitä hallinnon määrittelyssä. Itse asiassa hallinnon määrittely poliittisten

päätösten toimeenpanona on huomionarvoista (Dunsire 1973: 228; Vartola 1975: 4). Tässä merkityksessä hallinnon käsite on lähellä implementaation käsitettä. Poliittisten päätösten toimeenpano on aina myös hallintoa. Näiden kahden ilmiön erottelu onkin oikeastaan mahdotonta. (Sabatier & Mazmanian 1983: 143.)

Julkiseen toimeenpanokoneistoon on perinteisesti suhtauduttu melko mekaanisesti. Tämä on verrattavissa hallinto-oikeudelliseen näkökulmaan. Implementaatiotutkimuksissa ja niiden käsitelmäärityksissä implementaation sisältö on laaja. Kyse on poliittisen tahdon toimeenpanosta sisältäen ne lukuisat valinnat, jotka toimeenpanotehtävän suorittamiseksi on tehtävä. Implementaatiotutkimuksessa havahduttiin siihen, ettei implementaatio ole ongelmaton välivaihe toimintapolitiikkaprosessissa. Tietämättömyyden sijaan oli ryhdyttävä avaamaan tätä 'mustaa laatikkoa' panosten ja byrokraattisten tuotosten välillä (Dunsire 1978a: xiii).

Tällä tavalla etenen implementaation prosessuaalisuuden varaan rakennettuihin määritelmiin. Niissä korostuu, että implementaatio on sarja päätöksiä ja niiden toimeenpanoon tähtäviä tehtäviä (Lester & Goggin 1998: 5). Implementaatiotutkimusta on rakennettu systeemiajattelun käsitteellisen kehikon varaan. Yksinkertaisimmillaan systeemiajattelu sisältää panokset (*inputs*) ja tuotokset (*outputs*), näiden välisen muuntoprosessin ja palautteen. Panosten ja tuotosten käsitteet ovat yleisesti hyväksytyjä. Muuntoprosessissa termistö vaihtelee<sup>19</sup>. Muuntoprosessi voidaan rinnastaa hallinnoksi ja tämän tutkimuksen näkökulman mukaisesti implementaatioksi (Vedung 1997: 5).

Dunsiren (1978a: xi, 18) mukaan implementaatiotutkimuksessa tarkastellaan ennen kaikkea panoksen ja implementaatiotuotoksen<sup>20</sup> (*output*) välistä suhdetta. Tällöin ollaan kiinnostuneita tuotoksesta, joka muotoutuu byrokraattisen toiminnan tuloksena sen sijaan, että oltaisiin kiinnostuneita toimintapolitiikan vaikutuksesta. Hän korostaa, ettei implementaatiotutkimuksissa arvioida itse toimintapolitiikkoja, vaan julkisten organisaatioiden kykyä toimeenpanna niitä, siitä huolimatta mitä ja millaisia toimintapolitiikkoja toimeenpannaan. Implementaatiotutkimuksissa verrataan toivotun ja saavutetun toimeenpanon tuotoksen välistä suhdetta. On osoittautunut, että nämä kaksi eroavat monesti toisistaan, jolloin on kyse implementaatiokuilusta.

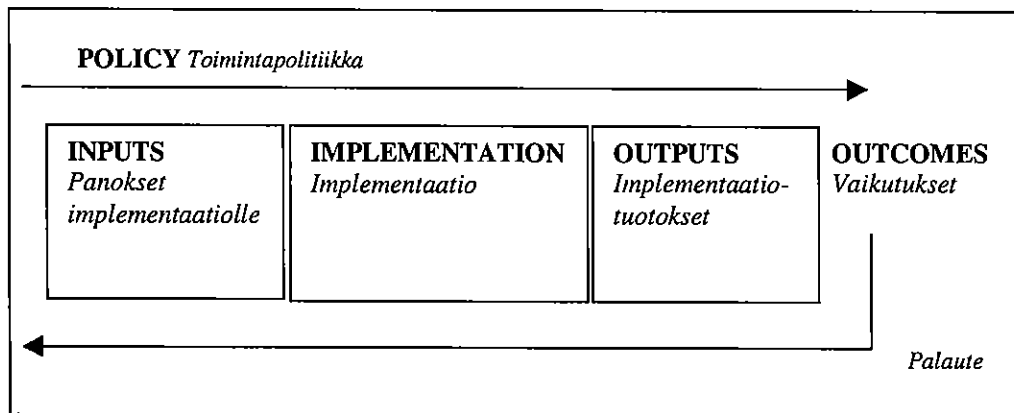
---

<sup>19</sup>Easton (1964: 30) käyttää *conversion*-käsitettä. Organisaatioteoreettisesti on hyödynnetty ilmausta *throughputs* (Burrell & Morgan 1979: 63; Harmon & Mayer 1986: 164–165). Kallio (1994: 162) käyttää muuntoprosessin käsitettä.

<sup>20</sup>Byrokraattinen tuotos voi johtaa väärinymmärryksiin, sillä byrokraattisuuteen on liitetty myös negatiivisia arvolatauksia. Tässä tutkimuksessa käytän implementaatiotuotoksen käsitettä.



Laveassa määritelmässä implementaatio merkitsee haluttujen muutosten toteuttamista ympäröivässä maailmassa jolloin painotetaan suhdetta panoksen ja toimintapolitiikan vaikutusten (*outcomes*) välillä (Dunsire 1978a: xi). Mielenkiintoista on, missä määrin toimeenpanokoneisto (hallinto) omien tuotosten ja edelleen niistä seurauksena olevien vaikutusten kautta saavuttaa toimintapolitiikan tavoitteet (panokset). Palautteen kautta tällä prosessilla on vaikutusta myös toimintapolitiikan uudelleen muotoiluun. Implementaatio on onnistunut silloin, kun vaikutukset ovat panoksiin eli tavoitteisiin nähden yhdenmukaisia. (Sabatier & Mazmanian 1983: 144; Lane 1983: 26.) (Kuvio 3.)



**Kuvio 3.** Implementaatio tutkimuskohteena.

Tässä tutkimuksessa sitoudun laveaan implementaatiomääritelmään sikäli, että olen kiinnostunut myös siitä toimintapolitiikasta, joka implementoidaan. Pressmanin ja Wildavskyn (1984: xxiii) mukaan implementaatio voidaankin määritellä vuorovaikutusprosessiksi asetettujen tavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien toimintojen välillä. Implementaatiotutkimuksessa tarkastellaan kausaalifunktiota, joka ilmaisee, miten samaan päämäärään tähtäävistä toisistaan riippuvaisista toimenpiteistä muodostuu katkeamaton ketju eli vuorovaikutusprosessi. Toimeenpanoketjun lähtökohtana ovat tavoitteet, jotka on asetettu formulointivaiheessa. Toimeenpanoketju muodostuu niistä toimenpiteistä, joilla pyritään asetetut tavoitteet toimeenpanemaan.

Berman (1978: 166) toteaa, että organisaatiolta toiselle siirryttäessä edeltävän toimeenpano-organisaation tuotoksesta (*output*) tulee panos (*input*) seuraavalle toimeenpanotasolle. Tällöin toimintapolitiikan tulos muotoutuu useammasta pikkuprosessista. Implementaatiossa on pyrkimyksenä muodostaa ketju, jossa eri toimijat voivat hyväksyä edeltävän

toimijan tuloksen ja muokata sitä jälleen haluttuun suuntaan. Dunsire (1978a: 85, 121) on esittänyt kaksi implementaatioprosessin mallia. Yksi vaihtoehto on orgaanisen kasvun analogiaan perustuva malli<sup>21</sup>, jonka määrittelyssä on keskeistä se, että jokainen implementaatiotaso on tarpeellinen ja riittävä edellytys seuraavalle tasolle. Tällöin edeltävän implementaatiotason toimenpiteet määrittävät suoraviivaisesti seuraavan implementaatiotason toimenpiteet. Tämä on lähellä Bermanin määrittelytapaa.<sup>22</sup>

Goggin, Bowman, Lester ja O'Toole (1990: 182) määrittelevät implementaation monimutkaiseksi prosessiksi, joka on sarja hallinnollisia ja poliittisia päätöksiä ja toimenpiteitä, jotka toteutetaan tietyssä ajassa ja paikassa. Samalla implementaatiossa on kyse vuorovaikutusprosessista eri toimijoiden tai intressiryhmien välillä (Bressers & Ringeling 1995: 137).

Jones (1984: 166) luo implementaatiolle sisältöä kolmen tekijän kautta. Hän ottaa huomioon myös implementaation organisatorisuuden. Ensinnäkin organisaatio on vastuussa toimintapolitiikan toimeenpanosta, toiseksi poliittiset tavoitteet on tulkinnan kautta muotoiltava yksityiskohtaisemmiksi suunnitelmiksi ja kolmanneksi tarvittaviin toimenpiteisiin on konkreettisesti ryhdyttävä, jolloin on kyse soveltamisesta. Tätä määrittelyä voi mielestäni soveltaa myös implementoijiin, ja tarkastella tulkitsevia ja soveltavia implementoijia.

### **3.3. Implementaatio prosessitarkasteluna**

#### **3.3.1. Prosessin peruskäsitteet**

Edellä nousi esille, että toimintapolitiikassa ja sen implementaatiossa on kyse prosessista. Yhtäältä voidaan tarkastella koko toimintapolitiikan prosessia tai implementaatioprosessia sen osana. Tästä prosessorienteisesta näkökulmasta implementaatiotutkimus yhdistyy systeemijatteluun. Systeemin peruskäsitteiden hahmotuttua, on mahdollista edetä

---

<sup>21</sup>*The developmental assumption*

<sup>22</sup>Toinen vaihtoehto perustuu joukkoon, joka koostuu erillisistä toimijoista. Näillä toimijoilla on omat toimintafunktionsa. Eri toimijat muodostavat omia alaprosesseja, jotka yhteenkoottuna muodostavat koko implementaatioprosessin. Tällöin tietyn implementaatiotason toimenpiteet ovat periaatteessa riippumattomia edeltävän implementaatiotason toimenpiteistä. Yhteiskunnallisten ilmiöiden monimuotoisuus on saanut aikaan sen, että monet toimintapolitiikat kietoutuvat samanaikaisesti useille yhteiskunta-aloille ja vaativat implementaatioverkostoja. (Dunsire 1978a: 124–126.)

toimintapolitiikan prosessin osavaiheisiin ja sitä kautta tutkimuskohteen eli supistamispolitiikan prosessin määrittelyyn.

Implementaatiotutkimukseen systeemiajattelua on sovellettu politiikan tutkimuksen lähtökohdista (Sabatier & Mazmanian 1983: 144). Hallinnontutkimuksessa systeemiajattelua on hyödynnetty organisaation, sen osien ja niiden välisten suhteiden havainnollistamisessa (Vartola 1975: 119; Salminen & Kuoppala 1985: 119). Kyse on ns. panos-tuotos-mallista.

Olipa lähtökohta politiikkaorienteisesti toimintapolitiikan prosessin hahmottamisessa tai toimintapolitiikkaa toimeenpanevan organisaation eri osien ja niiden välisten suhteiden hahmottamisessa, systeemiajattelun perussisältö on sama. Luonnontieteistä johdettuna teoriakonstruktiona se pelkistää tietyn tavoitteellisen toiminnan monimutkaista kokonaisuutta osavaiheittamalla systeemin toisiaan seuraavia vaiheita.

Systeemin vuorovaikutussuhde ympäristönsä kanssa on keskeinen osa systeemiajattelua<sup>23</sup>. Ympäristö kattaa tällöin kaiken sen, mikä vaikuttaa systeemin toimintaan, mutta minkä suhteen systeemi ei voi tehdä mitään, toisin sanoen systeemin ympäristö on otettava annettuna. Systeemin avoimuus<sup>24</sup> merkitsee sitä, että systeemi ottaa raakamateriaalia ympäristöstään, prosessoi sitä, ja palauttaa sen takaisin ympäristöön uudessa muodossa. (Vartola 1975: 119, 122; Harmon & Mayer 1986: 165.)

Eastonin (1964) klassisessa systeemiajattelun (makro)teoretisoinnissa tarkastellaan poliittista järjestelmää<sup>25</sup>. Lähtökohtana ovat vallitsevat arvot ja niiden riittävä hyväksyminen. Näitä olosuhteita pelkistämällä tuotetaan ympäristön vaikutus systeemiin. Systeemin

---

<sup>23</sup>Tällä tavalla systeemiajattelusta voidaan edetä kontingenssiteoreettiseen suuntaan. Tässä tutkimuksessa supistamispolitiikan toimeenpano-organisaation ja sen ympäristön väliseen suhteeseen on kiinnitetty huomiota alaluvussa 3.4.

<sup>24</sup>Wilsonin politiikka-hallinto-dikotomiaa on kritisoitu siitä, ettei ilmiötä ole tarkasteltu avoimena järjestelmänä. 1970-luvun alkupuolella tällainen tarkastelu herätti hallintotieteellistä kiinnostusta toimintapolitiikkoihin. (Golembiewski 1984: 246.)

<sup>25</sup>Alkuperäistä systeemimallia on sovellettu paljon. Esimerkiksi Dyen toimintapolitiikkaprosessissa korostuu systeemin avoimuus. Julkiset toimintapolitiikat ovat osa laajaa yhteiskuntapoliittista kontekstia. Kyse on suhteista, joita vallitsee sosiaalisten ja taloudellisten olosuhteiden, poliittisen järjestelmän sekä toimintapolitiikan sisällön suhteen. Näiden osa-alueiden välille syntyy vuorovaikutussuhteiden verkko, sillä osa-alueista muodostuu toistensa syitä ja seurauksia. Esimerkiksi ympäristötekijät vaikuttavat poliittiseen järjestelmään, joka vaikuttaa edelleen julkisiin toimintapolitiikkoihin ja niiden sisältöön. Eri osa-alueiden väliset vuorovaikutussuhteet muodostavat myös palautejärjestelmän, jolloin esimerkiksi tietynlaiset toimintapolitiikat vaikuttavat sekä poliittiseen järjestelmään että sosiaalisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin. (Dye 1987: 5-7.)

panokset<sup>26</sup> ovat pelkistettyjä arvolausemia. Ne ovat ympäristön tuottamia tarpeita, jotka muokataan tuotoksiksi. (Easton 1964: 21–26.)

Poliittisessa järjestelmässä panos on määritelty ympäristöstä tuleviksi tarpeiksi. Panoksessa yhdistyvät yhtäältä vaateet (*demands*) ja toisaalta tuki (*support*) poliittisen järjestelmän suhteen. Tarpeiden pohjalta asetetaan toiminnalle tavoitteet. Tavoitteellisuus merkitsee tahdonilmaisua sen suhteen, mihin toiminnalla pyritään. Pelkistetty systeemimalli ei kuitenkaan kerro sitä, miten tarpeet muuttuvat tavoitteiksi. Joka tapauksessa päämäärän asettaminen ja sen tavoittelu on sosiaalisen systeemin perustarkoitus. (Easton 1964; Harmon & Mayer 1986: 160, 164; Anttiroiko 1993: 22.)

Tuotokset ovat toimintaa, jolla ympäristöstä tuleviin tarpeisiin vastataan. Kyse on toimeenpano-organisaation tekemistä valinnoista, jotka näkyvät konkreettisena toimintana. Esimerkiksi opettajat antavat oppilaille opetusta. Palautteessa konkretisoituu systeemin vuorovaikutus ympäristönsä kanssa. Palauteulottuvuuden avulla systeemi kehittyy, muo-  
vaa aiempaa käyttäytymistään ja huolehtii jatkuvuudestaan. Evaluaatiotutkimusten mielenkiinto on näissä toiminnan vaikutuksissa<sup>27</sup>. (Easton 1964: 18, 28, 31; Vedung 1997: 4.)

Sosiaalisen systeemin perustarkoitukseen viitattaessa on perusteltua ottaa esille makro-funktionalistinen selitysmalli<sup>28</sup>. Sen mukaisesti on tiettyjä funktioita, jotka ovat tarpeellisia tai voimakkaammin ilmaistuna välttämättömiä sosiaalisten järjestelmien olemassaolon kannalta. Näistä funktioista syntyy ehtoja sosiaaliselle järjestelmälle. (Merton 1968: 87.) Tästä näkökulmasta Parsonsin määrittelemät sosiaalisten järjestelmien tarpeet ja välttämättömyydet ovat huomionarvoisia.

Tavoitteiden saavuttamisvaatimusta voidaan pitää tämän tutkimuksen kannalta keskeisenä tarveulottuvuutena. Siihen liittyy sekä tavoitteiden asettaminen että päätökset niiden saavuttamiseksi. Toisaalta on tärkeää, että on olemassa voimavarat tavoitteiden toteuttamiseksi. Voimavarojen hankkiminen järjestelmälle kuuluu myös Parsonsien luokitteluun.

---

<sup>26</sup>Siirryttäessä mikrotarkasteluun panoksella voidaan viitataan voimavaroihin (esimerkiksi henkilökunnan määrä), jotka toimeenpano-organisaatiossa annetaan tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Panokset merkitsevät kustannuksia, jotka on tuotoksella tietyllä tavalla tyydytettävä. (Etzioni 1976: 56; Harmon & Mayer 1986: 164–165.)

<sup>27</sup>Vedung (1997: 5) määrittelee kolmenlaisia vaikutuksia: välittömiä, välillisiä ja vielä prosessin päätteeksi lopullisia vaikutuksia.

<sup>28</sup>Itse asiassa systeemijattelu on määritelty muun muassa funktionalismin sovellukseksi (Salminen 1983: 20).

Tästä tehtävästä huolehtivat taloudelliset instituutiot. (Salminen 1983: 40–41; 1993: 200–201; Harmon & Mayer 1986: 160.)

Makrofunkcionalismissa sosiaalisen järjestelmän tarpeina tulee esille vaatimukset sen suhteen, että järjestelmä ylläpitää kiinteitä suhteita osiensa välillä sekä huolehtii järjestelmän ylläpidosta ja jatkuvuudesta. Sosiaalisen järjestelmän jatkuvuudesta huolehditaan perheissä. Toisaalta kyse on myös arvojen jatkuvuudesta ja samalla siitä, että torjutaan sosiaalista järjestelmää uhkaavia dysfunktioita eli häiriöitä. (Burrell & Morgan 1979: 54; Salminen 1983: 39; Harmon & Mayer 1986: 160.)

Mertonin funktionalismissa on huomionarvoista se, miten hän määrittelee näkyvät (*manifest functions*) ja piilevät (*latent functions*) funktiot. Näkyvät funktiot liittyvät niihin tavoitteellisen toiminnan seurauksiin, jotka järjestelmän sisällä kyetään ennalta näkemään. Sen sijaan piilevien osalta tunnistamiseen ei kyetä. Siten syntyy odottamattomia tilanteita. Piilevien funktioiden seurauksena voi syntyä häiriöitä koko sosiaalisen järjestelmän tai ylipäättänsä systeemin toimivuuden suhteen. (Merton 1968: 105, 117.)

Rönkkö (1993: 54, 56, 65–66) on soveltanut systeemiteoriaa ja funktionalistisia lähtökoh-  
tia hyvinvointivaltiotutkimukseen. Tarkastelussa on myös dysfunktionaalisuuden esiintyminen. Hyvinvointivaltion osalta supistamispolitiikka on osoitus tällaisten häiriöiden olemassaolosta. Tutkimuskohteessa tulojen uudelleenjakojärjestelmä joutuu häiriöiden kohteeksi, kun kotitalouksiin kohdistuu etujen leikkaamista samanaikaisesti muiden taloudellisia resursseja heikentävien ratkaisujen kanssa<sup>29</sup>. Seurauksena tulojen uudelleenjaon mekanismit ja niiden väliset suhteet saattavat muuttua siten, ettei supistamispoliittisten toimien vaikutuksia kyetä ennalta arvioimaan. Tämä voi yksilötasolla merkitä kohtuuttomia olosuhteita.

Edellä olen lisännyt funktionalistisia lähtökohtia systeemin peruskäsitteiden tarkastelun yhteyteen. Sinänsä systeemiteoreettisen ajattelun pelkistävä luonne on nähty lähestymistavan ongelmana. Systeemin ymmärtäminen pelkistettyjen alkeiskuvausten tavalla ei ole kuitenkaan ollut tarkoituksena. Tutkijan tulisi osoittaa kompleksisen todellisuuden ja pelkistetyn mallin suhde. Tähän tehtävään systeemiajattelu antaa käsitteelliset työkalut. (Vartola 1975: 119, 134.) Anttiroiko (1993: 24) kiinnittää huomiota systeemiajattelun antiin käsittekokoilmana. Muutoin lähestymistapa soveltuu hänen mielestään ennen kaikkea

---

<sup>29</sup>Etujen leikkaamisten ohella kiinnitetään huomiota mm. ilmaisupalvelujen maksullistamiseen (Rönkkö 1993: 65).

positivistiseen tutkimusotteeseen ja määrällisillä tutkimusmenetelmillä tehtävään tutkimukseen.

Rajaan systeemiteoreettisten lähtökohtien aseman tässä tutkimuksessa käsitteelliseen puoleen, supistamisilmiön pelkistämistarkoituksiin. Systemin peruskäsitteet (panos, muunto-prosessi, tuotos ja palaute) ovat apuvälineinä supistamispolitiikan prosessin hahmottamisessa. Supistamispolitiikan prosessi sisältää panokset implementaatiolle, implementaation, implementaatiotuotokset, vaikutukset ja palautteen. Edellä todettuun tapaan muunto-prosessi on samaistettavissa implementaatioon. Muilta osin käsitteistö ei poikkea oleellisesti alkuperäisestä systeemimallista.

### 3.3.2. Toimintapolitiikkaketju

Ennen supistamispolitiikan prosessin määrittelyä koen tarpeelliseksi täydentää systemin peruskäsitteitä ja niiden sisältöjä. Tämä liittyy tutkimussuuntaukseen<sup>30</sup>, jossa julkisia toimintapolitiikkoja tarkastellaan eri vaiheissa (politiikka-analyysi). Tutkimussuuntaukseen liittyy pyrkimys ratkoa tiettyyn toimintapolitiikkaan liittyviä ongelmia (Premfors 1989: 5). Julkisia toimintapolitiikkoja tarkasteltaessa ei huomio kiinnity toimeenpanon ongelmiin eli niihin ongelmiin, joita tarkastelemaan implementaatiotutkimus keskittyy. Toimintapolitiikan implementaatio on näissä ketjuissa vain yksi lenkki.

Julkisia toimintapolitiikkoja on perinteisesti pyritty asettamaan johdonmukaiseen ketjuun, jossa erilaiset toimintavaiheet seuraavat toinen toistaan. Toimintapolitiikkojen tutkimuksessa on hyödynnetty sitä, että toimintapolitiikan prosessi puretaan osavaiheisiin. Tällaisessa prosessorientoituneessa tutkimussuuntauksessa uskotaan eri toimintavaiheiden logiikkaan yhteiskunnallisen toiminnan selittäjänä. Kyse on yksinkertaistetusta mallista, jolla on etunsa. Yhteiskunnallinen toiminta on kaikessa monimuotoisuudessaan vaikeasti hahmotettavaa, jolloin avuksi on otettava karkea malli, joka mahdollistaa, että yhteen osaluueeseen voidaan keskittyä kerrallaan. On kuitenkin kiinnitetty huomiota, että purettu analyysi voi johtaa siihen, ettei kokonaiskuva hahmotu. Prosessin osavaiheiden tarkastelun jälkeen on huolehdittava eri osavaiheiden yhteensaattamisesta. (Jones 1984: 24; Premfors 1989: 10, 43–44; Jenkins-Smith & Sabatier 1993: 1–2.)

Toimintapolitiikkaketjun jakaminen toiminnallisesti ja ajallisesti erillisiin osavaiheisiin voi tapahtua monella tavalla (Jenkins-Smith & Sabatier 1993: 1). Itse asiassa vaiheiden

---

<sup>30</sup>*The study of public policy*

lukumäärä vaihtelee eri tutkijoilla. Eri vaiheita ei kyetäkään erottelemaan aukottomasti toisistaan. Osalle tutkijoista riittää viisi pääkäsitettä, toiset tarvitsevat viisi käsitettä lisää (Premfors 1989: 44). Esimerkiksi Dye (1987: 24) esittää toimintapolitiikkaketjun viisivaiheisena. Siihen sisältyy ongelman identifiointi, toimintapolitiikkaehdotuksen formulointi, toimintapolitiikan legitimointi, implementointi ja evaluointi.

Jones (1984: 27–29) noudattaa prosessorientoitunutta lähestymistapaa. Hän esittää 11 kohtaisen listan toimintapolitiikkaketjun eri osavaiheista. Lähtökohtana on ongelmanmäärittely. Toimintapolitiikan tekee tarkoituksenmukaiseksi se, että sillä pyritään johonkin asiantilaan. Toivottavaa on, että julkisjärjestelmä tekee kaikkensa ratkaistaakseen sen ongelman, joka on yhteiskunnallisessa toiminnassa havaittu.

Se, että ongelma halutaan ratkaista kytkeytyy siihen, kuinka moni kansalainen kokee asian tärkeäksi, miten onnistuneesti nämä ihmiset ovat organisoituneet ja siihen, miten päätöksentekijöistä löytyvät asiaa edustavat tahot. Toimintapolitiikan identifioinnilla tarkoitetaan niiden tarpeiden ilmaiseamista, jotka vaativat yhteiskunnallista toimintaa. Vaiheet, jotka edeltävät toimintapolitiikan formulointia ovat identifiointivaiheita, joissa julkinen toimintajärjestelmä ei vielä vaikuta. Kyse on siitä, että ongelma tunnistetaan tietyllä taholla, ja se yritetään saattaa julkisjärjestelmän ratkaistavaksi. (Jones 1984: 27–29; Dye 1987: 24.) Perusolettamuksena on, että julkinen toimintapolitiikka pyrkii lähes aina saamaan ihmisiä tekemään asioita, joihin he eivät muuten ryhtyisi (Schneider & Ingram 1990: 513).

Julkisen järjestelmän toiminta alkaa formulointivaiheesta. Formulointi on sekä suunnitteleminen että epävirallista pohdintaa sen suhteen, mitä tietylle yhteiskunnalliselle ongelmalle on tehtävä. Formuloinnin myötä poliittinen koneisto alkaa pohtia eri ehdotuksia, joilla ongelma voidaan ratkaista. Tietty toimintapolitiikkaehdotus saa legitimitetin eli valtuutuksen siitä, miten ongelmanratkaisu tapahtuu. Se edellyttää riittävän enemmistön tukea. Tälle toimintapolitiikalle onkin talousarviossa määriteltävä varat, joilla tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään. Oma kysymyksensä on se, saadaanko toimintapolitiikalle riittävä rahoitus. Tämä tapahtuu budjetoimalla. (Jones 1984: 27–29, 77, 110.)

Muutostarpeisiin vastaaminen voi olla näennäistä. Nakamura (1990: 67–68) erottelee todelliset ja symboliset toimintapolitiikat toisistaan. Itse asiassa todellisten ja symbolisten toimintapolitiikkojen erottelu on helposti vaikeaa, ellei mahdotonta, sillä käytännössä ne ovat sekoittuneet toisiinsa. Nakamuran mukaan ero on siinä, että todellisissa toimintapolitiikoissa on pyrkimyksenä muuttaa konkreettisesti kohderyhmän tai muun populaation

käyttäytymistä, jotta toimintapolitiittinen ongelma olisi mahdollista ratkaista. Symbolisissa toimintapolitiikoissa pyritään pääasiassa muuttamaan ihmisten mielipiteitä siitä, mitä tehdään. Symbolisissa toimintapolitiikoissa halutaan uskotella äänestäjille, että toimenpiteisiin tosissaan ryhdytään, mutta tällä tavalla ei tosiasiasa syystä tai toisesta tehdä. Edellä toimintapolitiikan määrittelyssä viittasin tietoiseen toimettomuuteen. Tällöin halu toimia on varsinaista ongelmanratkaisua tärkeämpää (Winter 1990: 25; Palumbo & Calista 1990b: 4).

Formuloinnin jälkeen hallintokoneisto ryhtyy toimeenpanotehtäväänsä. Implementoinnissa keskeisiä kysymyksiä ovat, ketkä toimeenpanosta huolehtivat, ja miten tuki toimintapolitiikan läpiviemiselle ylläpidetään. (Jones 1984: 27–29.) Rist (1995: xx) määrittelee implementaation vaiheeksi, jossa toimintapolitiikan tavoitteet käännetään erilaisiksi toimeenpanoa ohjaaviksi ohjelmiksi ja menettelytavoiksi. Toimintapolitiikkaketju ei pääty implementaatioon, vaan evaluoimalla toimintapolitiikkaprosessin lopputuloksia arvioidaan. Evaluoinnin avulla voidaan tehdä tarkistuksia toimintapolitiikkaan tai päättää se. (Jones 1984: 27–29.)

Toimintapolitiikkaketjussa voidaan kuitenkin selvittää vähäisilläkin osavaiheilla. Esimerkiksi Rist (1995: xviii, xx) kokee riittäväksi eritellä kolme toimintapolitiikkaketjun 'vaihetta'. Nämä ovat formulointi, implementointi ja vastuu. Formuloinnilla tarkoitetaan toimintapolitiikan tavoitteiden asettamista ja implementoinnilla näiden tavoitteiden operatiivallisuutta. Toimintapolitiikan tuloksiin liittyy tilivelvollisuus, jolloin vastuunkantaja on löydettävä.

Toimintapolitiikkaketjun osavaiheittamista on kritisoitu sen tosiasian laiminlyömisestä, että toimintapolitiikassa on kyse prosessista, jonka tulisi muodostaa pyörivä sykli. Edellisessä mallissa kausaalisuutta ei saavuteta, vaan prosessi pysähtyy yksittäisille tasoille ja se, miten siirrytään toiselle tasolle, jää kysymysmerkiksi. Tällöin toimintapolitiikan prosessin sykli määritellään vain väliaikaisina tasoina. Tätä kritiikin kohteena olevaa mallia voidaan kuitenkin kiittää siitä, että se on pyrkinyt segmentoimisen avulla jäsentämään monimutkaista toimintapolitiikan prosessia hallittavammaksi. Mallin käyttökelpoisuus on kuitenkin suurelta osin aikansa elänyt. Erillisen tarkastelutavan sijaan toimintapolitiikan eri vaiheita tulisi tarkastella syklinä, jossa implementaatio on tiiviisti osa toimintapolitiikan prosessia. (Jenkins-Smith & Sabatier 1993: 2–3; 1994: 175–177.)



### 3.3.3. Supistamispolitiikka toimintapolitiikkana

Edellä totesin talousarviotyöskentelyn yhdeksi toimintapolitiikkaketjun vaiheeksi. Talousarviotyöskentelyssä allokoidaan toiminnasta aiheutuvat menot ja näiden kattamiseen tarvittava tulopuoli.<sup>31</sup> Voidaan kysyä, onko supistamispolitiikka vain yksi toimintapolitiikan prosessin vaihe, jossa päätetään aiempaa pienemmästä määräraha-kehästä. Kysymyksellä on tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen näkökulmasta keskeinen rooli. Jos supistamispolitiikan toimintapolitiikan ehto ei täyty, supistamispolitiikan tarkastelu implementaatioteoreettisessa viitekehyksessä ei onnistu.

Supistamispolitiikka toteutetaan osana laajoja yhteiskunnallisia toimintapolitiikkoja. Tarkasteltaessa supistamispolitiikkaa toisen toimintapolitiikan näkökulmasta, kyse on vain yhdestä vaiheesta toimintapolitiikan prosessissa. Tällöin supistamispolitiikka on osa talousarviotyöskentelyä. Tässä tapauksessa toisen toimintapolitiikan tavoitteiden tehokas implementaatio on ensisijaista. Supistamispolitiikan tavoitteet ovat toissijaisia, ja supistamisia yritetään väistää. Se, että pienemmillä määrärahoilla toimitaan tietyn vaikutuksen, koskee tätä toista toimintapolitiikkaa.

Supistamispolitiikassa poliittisten päätöksentekijöiden allokoima aiempaan verrattuna pienempi määräraha on panoksena toimeenpanokoneistolle. Toimeenpanotason on toimitettava tämän määrärahan rajoissa, ellei se siihen pysty, supistamispolitiikan implementaatio epäonnistuu. Tämä johdattelee supistamispolitiikan tarkasteluun 'vähennyksellisenä' talousarviopolitiikkana. Toisaalta supistamispolitiikka liittyy muihin poliittisiin päätöksentekoprosesseihin. Nämä prosessit kulkevat talousarviotyöskentelyn rinnalla. Ne voivat johtaa tietynlaiseen talousarvioon tai olla seurausta tietystä talousarviopäätöksestä.

Implementaatiotutkimuksissa verrataan toivotun ja saavutetun toimeenpanon tuotoksen välistä suhdetta. On osoittautunut, että nämä kaksi eroavat monesti toisistaan, jolloin on kyse implementaatiokuilusta. Jos talousarviovuoden kuluessa vaaditaan lisämäärärahoja

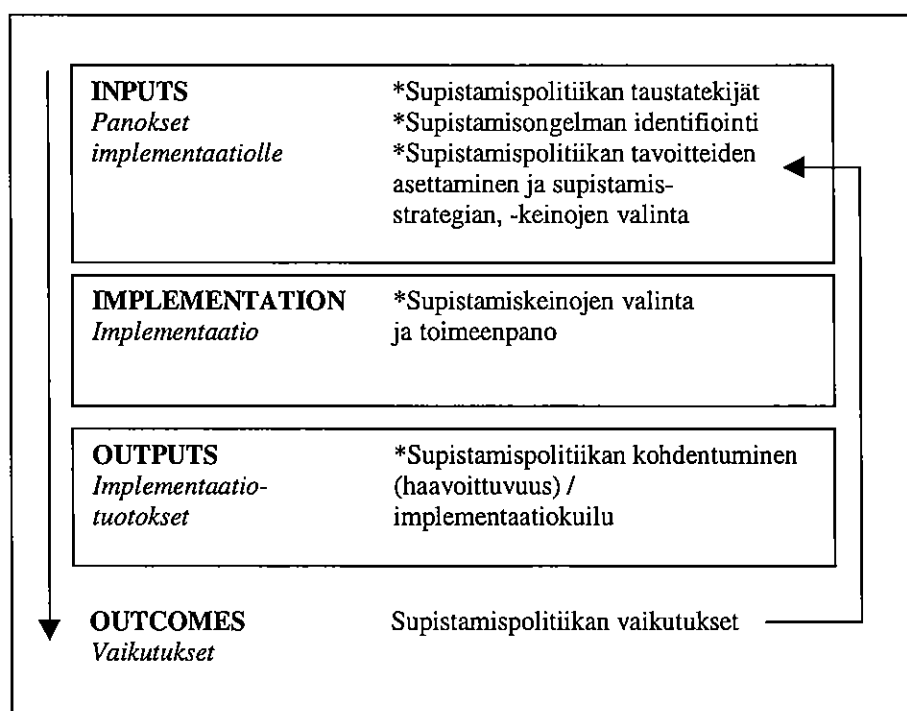
---

<sup>31</sup>Supistamispolitiikassa syy ja seuraus -suhteet ovat toisinpäin. Ensin arvioidaan käytettävissä olevat tulot ja menoja on sitten sen mukaisesti. Kallio (1993: 207–211) määrittelee tässä suhteessa kolme eri mallia. Mallittaminen on tehty kuntatarkastelun osana. Kuntien toiminnan laajentumisen aikaan Suomessa tukeuduttiin tasapainomalliin (A-malli). Siinä menokohteet määritellään ensin ja sen jälkeen etsitään niille rahoitus. Rahoittaminen voidaan tehdä tarvittaessa velkarahalla. Kun kunnilla ei ole varaa antaa tarpeiden määrittää toimintaa, siirrytään B-malliin, jossa ensin määritellään taloudelliset raharesurssit. Raharesursseihin suhteutetaan toiminta ja menotarpeet. Tällöin siirrytään menoajattelusta tuloajatteluun. Edellisten lisäksi on vakavan kriisin vaatima X-malli, jonka seurauksena on voimakas saneeraus. Saneeraus voi kuitenkin olla vain väliaikainen toimintamalli.

‘välttämättömien menokohteiden’ hoitamiseen, se osoittaa, ettei supistamispolitiikan implementaatio ole onnistunut. Samalla se viestittää siitä, ettei supistamiskeinoja ole käytetty riittävästi.

Supistamispolitiikan ja toisen toimintapolitiikan välinen suhde on useasti ongelmallinen, sillä tuon toisen halutaan säilyvän ennallaan supistamispolitiikasta huolimatta. Supistamispolitiikassa on tyypillistä, ettei palvelutason heikentymistä allekirjoiteta. Tässä suhteessa on mielenkiintoista, että supistamispolitiikkaa uskotaan yhä uudelleen pystyttävän toteuttamaan sellaisissa palveluissa, jotka eivät ole olennaisia. (Lipsky 1980: 39.)

Bardach (1976: 126) toteaa tämän tutkimuksen näkökulmasta merkityksellisesti, että on olemassa tarve toimeenpanna toimintapolitiikka A, että toimintapolitiikan B päättäminen on mahdollista. Kyseistä *"a policy about a policy"* -kaavaa mukaellen supistamispolitiikka on toimintapolitiikka A, jonka implementaatio tapahtuu toisessa toimintapolitiikassa B. Kiinnostuksen kohteena on silloin supistamispolitiikka ja sen ominaispiirteet. Supistamispolitiikan A toimeenpano voikin tapahtua useissa eri toimintapolitiikoissa B<sub>1</sub>, B<sub>2</sub>, B<sub>3</sub>, B<sub>4</sub> samanaikaisesti. Kyse on läpäisevästä toimintapolitiikasta. Ehto supistamispolitiikan toimintapolitiikan luonteesta täyttyy.



**Kuvio 4.** Supistamispolitiikan osavaiheet.

Supistamispolitiikan prosessin erittely toimii tutkimuksen empiirisen tarkastelun runkona (kuviokuva 4). Kuvion vasemmassa reunassa oleva nuoli kuvaa prosessuaalisuutta. Olen käyttänyt systeemiajattelusta nousevia, mutta implementaatioteoreettisesti tarkentuneita käsitteitä. Implementaation perustana ovat panokset, jotka muotoutuvat implementaatioprosessissa implementaatiotuotoksiksi. Tässä vaiheessa käyn supistamispolitiikan prosessin sisältöä lyhyesti läpi.

Supistamispolitiikan lähtökohtiin liittyvät tekijät, joista supistamispolitiikka on seurausta. Näiden organisaation sisäisten tai ulkoisten taustatekijöiden vaikutuksesta saavutetaan piste, jossa organisaation tulisi supistamispoliittinen ongelma tunnistaa eli identifioida. Supistamispolitiikan tavoitteita asetetaan poliittisessa päätöksenteossa. Samalla päätetään supistamisstrategiasta. Kun päätös pienemmästä määrärahasta tehdään, otetaan kantaa velvoitteisiin, joista on edelleen huolehdittava ja velvoitteisiin, joista ehkä voidaan luopua. Nämä vaiheet muodostavat panokset implementaatiolle.

Varsinaiseen implementaatiovaiheeseen liitetään tavoitteita edistävien keinojen etsintä. Kyse on niistä keinoista, joiden avulla on mahdollista pysyä aiempaa pienemmässä määrärahakehelyssä. Supistamiskeinojen valinta on vaihtelevasti yhtäältä poliittisten päätöksentekijöiden eli formuloidijien sekä implementoijien vastuulla. Supistamiskeinojen toimeenpanosta vastaavat viranhaltijat. Supistamiskeinojen käyttö merkitsee supistamispolitiikan tietynlaista kohdentumista. Tätä kutsutaan supistamispoliittiseksi haavoittuvuudeksi. Supistamispolitiikan seurauksena on erilaisia supistamispolitiikan vaikutuksia, jotka kohdistuvat viime kädessä asiakkaisiin.

Tässä tutkimuksessa erityinen huomio kiinnittyy viranhaltijoihin. Heidän roolinaan on supistamiskeinojen valinnan ja toimeenpanon ohella supistamispolitiikan identifiointi. Tämä liittyy supistamispolitiikan valmisteluun. Samat henkilöt, jotka vastaavat supistamispolitiikan toimeenpanosta vastaavat myös sen valmistelusta. Valmistelu- ja toimeenpanovaiheen yhteys on syvä. Supistamispolitiikan prosessin palauteulottuvuus tekee prosessista moniuloitteisen. Poliittiset päätöksentekijät ovat vastuussa valinnoistaan kansalaisille, jotka ainakin äänestyskäyttäytymisessään voivat osoittaa tukensa tai sen puuttumisen tietyille suuntalinjalle. Tätä kuvaa nuoli kuvion oikealla puolella.

Supistamispolitiikan prosessi on itse asiassa implementaatioketju. Implementaatioketju alkaa ensimmäisestä valinnasta, jonka implementoija tekee, mutta implementaation päättymisajankohta on kyseenalaisempi. Tämä tapahtuu silloin, kun toimeenpanon tavoitteet

on saavutettu tai realistisemmin silloin, kun toimeenpanoprosessi on rutinoitunut tietyn tehtävän hoitamiseen. (Goggin 1986: 335–336.) Toiset toimintapolitiikat on toimeenpantava nopeasti, jolloin implementaatiolla on lyhyt aikajänne. Toisaalta toimintapolitiikkojen implementaatio voi kuitenkin kestää vuosikausia, jolloin on oikeastaan kyse ylläpitoimplementaatiosta. (Lane 1983: 32.) Supistamispolitiikassa voisi olettaa, ettei sitä halutaisi toimeenpanna vuodesta toiseen ylläpitoimplementaation omaisesti.

### **3.4. Supistamispolitiikka strategisena kysymyksenä**

#### **3.4.1. Supistamispolitiikan taustatekijät**

Tässä alaluvussa tarkastelen niitä tekijöitä, jotka saavat aikaan supistamispolitiikan tarpeen ja samalla asettavat paineita supistamisstrategian käyttönotolle. Edellä kiinnitin huomiota systeemin toimintaympäristöön. Supistamispolitiikassa toimintaympäristöä voi luonnehtia turbulenttiseksi. Turbulenttisuus on määritelty sekä monimutkaisuudeksi että nopeaksi muutokseksi organisaation ja toimintaympäristön välisessä suhteessa<sup>32</sup> (Leemans 1976: 1).

On luonnollista, että organisaatioissa haluttaisiin luottaa toimintaympäristön vakauteen. Tämä korostuu julkisissa organisaatioissa, joissa on toimittu riskittömissä kasvuolosuhteissa. Julkisorganisaatiot ovat toimintaympäristöönsä nähden riippumattomampia ja samalla vähemmän responsiivisia suhteessa ulkoisiin olosuhteisiin, mahdollisuuksiin ja vaateisiin. Vakaan kasvu-uran saavuttaneet organisaatiot ovatkin kyvyttömiä vastaamaan nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. (Leemans 1976: 24–26; Whetten 1988a: 35; Weitzel & Jonsson 1989: 93.)

Yksityiseltä sektorilta tuodut mallit ovat vetäneet julkisia organisaatioita yhä enemmän turbulenttisempaan ympäristöön. Taloudelliselta perustalta tapahtuvan supistamispolitiikan voidaan katsoa olevan seurausta turbulenttisuudesta, sillä taloudellisten olosuhteiden nopeassa muutoksessa on kyse siitä. Toisaalta supistamispolitiikan käyttöönotto voi merkitä, että organisaatio itse muotoutuu turbulenttiseksi. (Emt.)

---

<sup>32</sup>Puhuessamme turbulenttisuudesta liikumme toimintaympäristössä, jota voi luonnehtia pluralistiseksi. Siinä organisaatiot moninaisine arvoineen ovat samanaikaisesti vuorovaikutuksessa keskenään. Tämä pluralistisuus johtaa muutosvaateisiin. Turbulenttisuudessa ympäristö on liikkeessä, jossa olosuhteista toiseen siirrytään nopeasti. (Leemans 1976: 24–26.)

Weitzel ja Jonsson (1989) ovat esittäneet supistamispolitiikan prosessin muotoutuvan viidestä tasosta. Heidän tarkastelussaan ollaan jo toisessa vaiheessa, ennen kuin supistamispoliittinen ongelma on identifioitu. Lähtöpisteenä on näkymätön taso. Organisaation tulisi tarkkailla sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, jotka uhkaavat sen olemassaoloa. Organisaatioiden kyvyttömyys ennakoida supistamispoliittista uhkaa merkitsee, että supistamisprosessin toiselle tasolle joudutaan nopeasti. Supistamisprosessin toisella tasolla organisaatiossa huomataan muutostarve, eli supistamispolitiikan ongelma identifioidaan. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ryhdytä toimeen. Kyseessä on toimettomuuden taso.

Supistamispolitiikka on seurausta taustatekijöistä, jotka vaativat muutosta. Useat tutkijat painottavat organisaation havainnointi- ja mukautumiskykyä epäsuotuisten olosuhteiden välttämiseksi. Tällöin organisaation kyky vastata toimintaympäristön vaatimuksiin korostuu<sup>33</sup>. Weitzel ja Jonsson (1989: 91, 94) vaativat organisaatioilta tarkkaavaisuutta, vaikka uhka ei olisi vielä näkyvissä ja viimeistään silloin, kun ensimmäiset viestit epäsuotuisista olosuhteista saadaan. Heidän määritelmäänsä mukaellen organisaatiot altistuvat supistamispolitiikalle, niiden epäonnistuessa tunnistamaan, välttämään ja mukauttamaan sisäisiä tai ulkoisia voimia, jotka uhkaavat organisaation pitkänajan selviytymistä.<sup>34</sup>

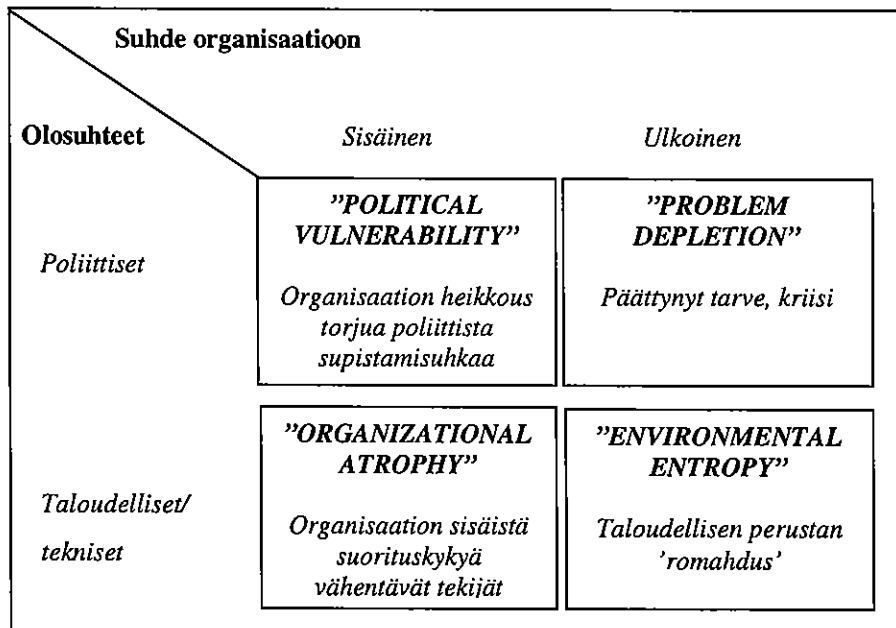
Cameron, Kim ja Whetten (1987: 224) toteavat, että supistamistutkimuksessa on yhtäältä eroteltavissa teoreetikkoja, jotka painottavat organisaatiosta itsestään johtuvia tekijöitä supistamispolitiikan selittäjinä sekä toisaalta teoreetikkoja, jotka painottavat ulkoisia ympäristötekijöitä supistamispolitiikan aiheuttajina. Kun supistamispolitiikka on seurausta organisaation sisäisistä tekijöistä, se konkretisoituu organisaatiossa, mutta toiminnalla on tai ei ole vaikutusta ympäristöön. Ympäristössä tapahtuvissa muutoksissa tilanne on päinvastainen, ne merkitsevät tai eivät merkitse supistamispolitiikan toteutumista organisaatiossa.

Levine (1978: 318) on muodostanut nelikentän julkisten organisaatioiden supistamispolitiikan taustalla olevista tekijöistä. Supistamispolitiikka voi olla seurausta poliittisista tai taloudellisista/teknisistä olosuhteista. Suhteessa organisaatioon ne voidaan luokitella sisäisiksi tai ulkoisiksi. (Kuvio 5.)

---

<sup>33</sup>Kallio (1995: 244, 246–247) kiinnittää huomiota siihen, että organisaation tulee rakenteellisesti ja toiminnallisesti kyetä vastaamaan toimintaympäristön vaatimuksiin. Tällöin organisaatiolla on menestymisen mahdollisuuksia.

<sup>34</sup>Weitzel ja Jonsson (1989) eivät tarkastele julkisorganisaatioita, vaan organisaatioita yleensä. Tämä näkyy sen korostumisena, että organisaatiot taistelevat olemassaolostaan tietyissä olosuhteissa.



**Kuvio 5.** Julkisten organisaatioiden supistamispolitiikan taustalla olevat tekijät (Levine 1978: 318–319).

Ensimmäisenä vaihtoehtona on tilanne, jossa organisaatio jonkin sisäisen ominaisuuden seurauksena ei kykene torjumaan poliittisesti asetettavia supistamisvaateita (*Political vulnerability*). Kyse on organisaation haavoittuvuuteen vaikuttavista tekijöistä, joita tarkastelen tarkemmin alaluvussa 3.5. Tässä yhteydessä voidaan viitata muun muassa organisaation nuoreen ikään, pieneen kokoon, sisäisiin konflikteihin tai asiantuntemuksen puutteeseen.

Organisaation sisäisistä teknisistä tai taloudellisista olosuhteista seurauksena olevat supistamispolitiikan lähtökohdat (*Organizational atrophy*) ovat yleisiä, mutta ongelmallisia erityisesti julkisorganisaatiossa, jossa ei kyetä yksityisen sektorin tapaan voitontuottamisen kautta seuraamaan toiminnan heikkoja kohtia. (Levine 1978: 319.) Monissa maissa ja Suomessakin julkisella sektorilla on kuitenkin lisätty tietoisuutta organisaation toiminnan taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta. Näiden tekijöiden määrittelemiseksi on luotu omia julkiseen hallintoon soveltuvia mittareita.

Whetten (1988b: 168) toteaa julkisten ja yksityisten organisaatioiden eroavan selkeästi siinä, kenen vastuulle ne vähenevät voimavarat laittavat. Yksityiset organisaatiot etsivät supistamispolitiikan lähtökohtia omasta organisaatiosta ja kokevat tilanteen itseaiheutetuksi. Julkiset organisaatiot kokevat supistamispolitiikan ennemmin ympäristöstä

kuin omasta organisaatiosta johtuvana ilmiönä, jolloin supistamispolitiikka koetaan muiden aiheuttamaksi. Julkisorganisaatioissa sisäinen suorituskyky ei johda supistamispolitiikkaan samalla tavalla kuin yksityisellä sektorilla. Julkinen organisaatio ei tee vararikkoa siitä syystä, että sen toiminta olisi tehotonta. Tiettyjen julkishyödykkeiden tarjoamisesta on kaikissa olosuhteissa huolehdittava. Toisaalta julkisorganisaatioiden välillä voi olla vaihtelua, jolloin yksikkö, jonka sisäinen suorituskyky on heikko, voi osoittautua haavoittuvaksi.

Useissa tutkimuksissa korostetaan organisaatioiden sisäisten tekijöiden mukauttamista toimintaympäristöön eli organisaation ulkoisiin tekijöihin. Zammuton (1985: 74, 85) mukaan supistamispolitiikka on seurausta organisaation ja ympäristön yhteensopimattomuudesta. Organisaation tulee kyetä havaitsemaan ja arvioimaan ympäristössä tapahtuvia muutoksia ja näihin muutoksiin tulee vastata tarkoituksenmukaisella tavalla. Tätä kautta organisaatioon ei kohdistu supistamispolitiikan uhkaa. Kun organisaatio epäonnistuu mukautumaan ympäristöönsä, organisaatio joutuu vastaamaan siihen leikkaamalla toimintonsa laajuutta (Greenhalgh 1982: 155).

Levinen (1978: 318) nelikentässä tiettyyn ulkoiseen ongelmaan vastaamiseksi on tehtävä supistamispoliittisia päätöksiä (*Problem depletion*). Kyse voi olla päättyneestä tarpeesta. Esimerkiksi kouluikäisen väestön määrä tietyllä alueella laskee ja alueen koulun sulkeminen tulee ajankohtaiseksi. Tässä vaihtoehdossa palvelutarpeessa tapahtunut kysynnän lasku selittää supistamispolitiikkaa. Toisaalta kyse voi olla kriisistä, joka edellyttää julkisen toiminnan keskittymistä tiettyihin osa-alueisiin toisten kustannuksella. Esimerkiksi korkea työttömyys on kriisi, joka vaatii erityisiä työllisyysohjelmia. Suomessakin 1990-luvun taloudellisessa taantumassa valtiontaloudessa oli panostettava työllisyydenhoitoon.

Toisena organisaation ulkoisena supistamispolitiikan lähtökohtana Levine (1978: 318) on kiinnittänyt huomiota taloudellisen perustan romahtamiseen (*Environmental entropy*). Kyse voi olla ympäristön erityisen ominaisuuden kulutuksesta. Esimerkiksi mineraalit loppuvat alueella, jolle ne ovat olleet elinehto. Vastaava tilanne voi syntyä tietyn tuotteen kysynnän loputtua. Kehitys lamaannuttaa koko alueen, aiheuttaa muuttoliikkeen, ja vaikuttaa veropohjaan kielteisesti. Kehityksen myötä joudutaan palvelujen leikkaamiseen. Huolestuttavaa on, etteivät palveluja erityisesti tarvitsevat ihmiset, esimerkiksi vanhukset ja sairaat, pysty muuttamaan.

Suomessakin, joskin tätä määrittelyä lievemällä tasolla, on toteutunut taloudellisen perustan heikkenemisestä seurauksena olevaa supistamispolitiikkaa. 1990-luvun alun taloudellinen taantuma sai aikaan aikaan tuotannon näivettymistä, työttömyyttä, verotulokertymän vähenemistä ja siten altistumista supistamispolitiikalle. Nytemmin muutto-liike kasvukeskuksiin ja muuttotappiot voivat johtaa samansuuntaiseen kehitykseen.

Tässä tutkimuksessa Levinen luokittelu on mielenkiintoinen muun muassa poliittisen haavoittuvuuden näkökulmasta. Tällöin korostuu se, että toiset kohteet kykenevät suojautumaan supistamispolitiikalta, kun taas toiset ovat kyvyttömiä torjumaan poliittisesti asetettuja supistamisvaateita. Muutoin tarkastelen ennen kaikkea organisaation ulkoisia tekijöitä supistamispolitiikan aiheuttajana.

#### 3.4.2. Säilyttäminen, yksityistäminen ja lakkauttaminen

Supistamispolitiikan prosessin erittelyssä kiinnitin huomiota supistamisstrategian valintaan. Millaisista valinnoista tällöin on kyse? Ensiksi määrittelen kolme pelkistettyä päästrategiaa: toimintapolitiikan tai sen osa-alueen säilyttäminen mutta menojen supistaminen, yksityistäminen ja toimintapolitiikan lakkauttaminen (taulukko 4). Näille alisteisina strategisina vaihtoehtoina tarkastelen yhtäläistä ja selektiivistä supistamisstrategiaa (alaluvut 3.4.3. ja 3.4.4.).

**Taulukko 4.** Pelkistetyt supistamisstrategiat.

Toimintapolitiikka tai sen osa-alue	<b>SÄILYTETÄÄN,</b> mutta menoja supistetaan
Toimintapolitiikka tai sen osa-alue	<b>YKSITYISTETÄÄN</b>
Toimintapolitiikka tai sen osa-alue	<b>LAKKAUTETAAN</b>

Useimmissa tapauksissa toimintapolitiikka tai sen osa-alue säilyy julkisen toiminnan osana, mutta menoja supistetaan. Toisena ääripäänä on se, että julkinen sektori luopuu tietyistä tehtäväalueesta. Tällöin on kyse toimintapolitiikan lakkauttamisesta. Kaufmanin



(1976: 1, 3–11) mielestä julkiset organisaatiot tuskin koskaan lakkautuvat, vaan kun ne kerran on perustettu, säilyvät ne siitä huolimatta, ovatko ne tarpeellisia, käyttökelpoisia tai edes haluttuja. Tämä johtuu siitä, että julkiset organisaatiot nauttivat eräänlaista immuniteettia sellaisten voimien suhteen, jotka puolestaan uhkaavat ei-julkisia organisaatioita. (Ks. myös Peters 1991: 100.)

Joka tapauksessa tilanteessa, jossa toimintapolitiikan tavoitteet on saavutettu ja niitä on ylläpidetty, toimintapolitiikan asianmukaisuutta olisi syytä harkita uudelleen. Toimintapolitiikan lakkauttaminen voi tapahtua kertaluonteisesti tai pitkällä aikavälillä. Jälkimmäisessä tapauksessa voimavarat vähenevät vähitellen pitkän ajan kuluessa. Toisaalta toimintapolitiikan lakkauttamisessa on yhtä suuressa määrin uuden toimintapolitiikan alkamista kuin aiemman toimintapolitiikan päättämistä. Se merkitsee uusia mahdollisuuksia, sillä uuden toimintapolitiikan kautta voidaan oikaista aiemman toimintapolitiikan virheitä. (Bardach 1976: 125; Brewer 1978: 338–339; DeLeon 1978: 370–371.)

Jos julkinen huolenpito tietyssä toimintapolitiikassa tai sen osa-alueessa lakkaa, uusien tahojen on otettava vastuu hyvinvoinnin tuottamisesta. Kansalaiset joutuvat tarpeen vaatiessa tai niin halutessaan henkilökohtaisesti kantamaan vastuuta ko. hyvinvoinnin järjestämisestä. Erityinen vaihtoehto on tietoisien yksityistämisstrategian valinta eli privatisointi. Tällöin julkisen tehtäväalueen uudeltaisesta yksityisestä järjestämisestä sovitaan ennen sen julkista lakkauttamista. Mahdollista on kuitenkin se, että julkinen sektori luopuu vain järjestämisvastuusta, jolloin rahoitus jää julkisjärjestelmälle.

Privatisoinnin ideologia yhdistyy julkisen valinnan lähtökohtiin. Julkisen valinnan teoriassa hyvinvoinnin uusi tuottajataho pyritään etsimään julkisten markkinoiden sijaan yksityisiltä markkinoilta. Savas (1982: 11) toteaa julkisen sektorin laajentumisen olevan seurausta ensinnäkin asiakkaiden kasvavista tarpeista eli kysyntätekiöistä. Toisena tekijänä on palvelujen tuottajien halukkuus suurempaan tarjontaan muun muassa monopolisoitumisen vuoksi. Kolmas tekijä on julkisten voimavarojen tuhlaus ja siitä seurauksena oleva tehottomuus. Julkiselle palvelutarjonnalle on useita vaihtoehtoisia palvelun järjestämistapoja, mutta samalla on kiinnitetty huomiota yksityisen toiminnan riittämättömiin vastuun ja valvonnan mekanismeihin (Drewry 1992: 3).

Tässä tutkimuksessa olen halunnut tarkastella julkisen palvelun sisällä tapahtuvia menosupistamisia. Tarkastelen palvelua, jonka järjestämis- ja rahoitusvastuu on ollut ja on oletettavasti suuressa määrin edelleenkin juuri julkisella sektorilla (kunnilla). Tässä mielessä

en koe tarpeelliseksi paneutua privatisoinnin käsitteellisiin lähtökohtiin edellä esitettyä syvemmin.

### 3.4.3. Yhtäläinen supistamisstrategia

On kiinnitetty huomiota, että supistamisstrategisia vaihtoehtoja ovat vain ne, joissa muutokset ovat vähäisiä. Ns. yhtäläinen supistamisstrategia (*across-the-board cuts*) on lähellä näitä lähtökohtia. Siinä suhteellinen supistamisosuus on sama, mutta markkamääräisesti supistamisen suuruus voi vaihdella suuresti. Monesti yhtäläinen supistamisstrategia otetaan ensimmäisenä käyttöön.

Yhtäläinen supistamisstrategia voidaan nähdä perusteltuna tilanteessa, jossa supistamis-tarve ei nouse suureksi ja voidaan ajatella, että eri osa-alueilta löytyy ns. 'löysiä voimava-roja'. Tällöin ei ole kyse suurista rakenteellisista ratkaisuksista, vaan pienestä tasapainotuk-sesta, jonka jälkeen palataan lähtökohtatilanteeseen. Tässä tapauksessa pieni prosentuaali-nen supistaminen ei heikennä toimintaa, vaan voi jopa tehostaa sitä. (Levine 1979: 182; Whetten 1988a: 33–34; Whetten 1988b: 167; Uusikylä 1993b: 225.)

Yhtäläinen supistamisstrategia on haluttu helppoutensa nimissä, sillä siinä ei tarvitse tehdä valintoja. Lyhyellä aikavälillä yhtäläisen supistamisstrategian poliittiset kustannukset ovat selektiivisten supistamiskeinojen kustannuksia pienempiä. Yhtäläinen supistamisstrategia onkin kompromissihenkisyyden nimissä haluttu. (Emt.)

Kun supistamispolitiikka on uusi ilmiö, yhtäläinen supistamisstrategia voi olla ainoa vaih-toehto, joka saadaan nopeasti läpiviedyksi ilman voimakasta muutosvastarintaa. Yhtäläi-nen supistamispolitiikka ylläpitää moraalialia ja yhteenkuuluvaisuuden tunnetta organisaa-tiossa selektiivisiä supistamiskeinoja paremmin, joten siihen turvaudutaan ristiriitojen välttämiseksi. On jopa todettu, että organisaation muutosprosessiin sitouttamisessa yhtä-läinen supistaminen on jossain laajuudessa välttämätöntä. (Levine 1979: 182; Biller 1980: 607; Whetten 1988a: 33–34; Whetten 1988b: 167; Uusikylä 1993b: 225.)

Yhtäläinen supistamispolitiikka ei merkitse, että sen seuraukset jakautuisivat tasapuo-lisesti. Tasainen kärsimys edellyttäisi yhtäläisiä mahdollisuuksia supistamispolitiikan implementaatioon (Beck Jørgensen 1987: 192). Levine (1979: 181) toteaa, että yhtäläinen supistamispolitiikka kohdistuu voimakkaammin tehokkaampiin organisaatioihin. Niissä

on vähemmän ns. 'löysiä voimavaroja'. Tällöin yhtäläisen supistamisstrategian tasapuolisuus on näennäistä.

Yhtäläisen supistamisstrategian implementaatio on pintapuolinen prosessi, jossa ei ratkaista rakenteellisia ongelmia. Yhtäläinen supistamisstrategia ei toimi myöskään silloin, kun supistamistarve on suuri. Jos menoja on vähennettävä 30 prosenttia, tehokkuus katoaa kaikilta. Toisaalta yhtäläisellä supistamisstrategialla saavutettu menosäästö hupenee helposti. (Beck Jørgensen 1981: 154–157; Behn 1988: 349; Dunsire & Hood 1989: 170–171.) Levinen (1979: 182) mielestä on vastuuttomuutta, ettei selektiiviseen supistamispolitiikkaan uskallauduta ennen kuin asiat ovat niin huonosti, ettei vaihtoehtoja ole.

#### 3.4.4. Selektiivinen supistamisstrategia ja priorisointi

Yhtäläisen supistamisstrategian vaihtoehtona on valikoiva eli selektiivinen supistamispolitiikka (*targeted cuts*). Selektiivinen supistamisstrategia tulee useasti esille silloin, kun suurempia supistamispoliittisia ratkaisuja on saatava aikaan. Yhtäläisen ja selektiivisen supistamisstrategian välinen ero käsitteellisellä tasolla on kuitenkin siinä, miten supistamispolitiikka kohdennetaan, eikä siinä, missä laajuudessa supistamispolitiikka implementoidaan.

Jos supistamispolitiikan lähtökohdat ovat rakenteellisissa ongelmissa, yhtäläisellä supistamisella pitkitetään ongelmanratkaisua. Selektiivinen supistamisstrategia on harkittua supistamispolitiikkaa sen suhteen, mikä on tärkeää, ja mikä on vähemmän tärkeää toimintaa. Toiminnan tärkeitä osa-alueita ei haluta enää heikentää, mutta vähemmän tärkeät osa-alueet kyseenalaistetaan. (Levine 1979: 182.)

Selektiivinen supistamispolitiikka liittyy läheisesti arvoihin, sillä tärkeysjärjestys asetetaan arvojen perusteella<sup>35</sup>. Levine, Rubin ja Wolohojian (1982: 103–105) toteavat, että kyky organisaation arvojen mukaiseen supistamispolitiikkaan, on tehokkaan supistamispolitiikan lähtökohta. Arvot ovat ihmisen käyttäytymistä ohjaavia valintataipumuksia, jotka opitaan ympäristöstä. Ne ovat yleisiä, eikä niistä ole yksimielisyyttä. Arvojen täydellinen yhdenmukaisuus ei toteudu missään kulttuurissa. (Allardt 1993: 51, 55.)

---

<sup>35</sup>Tärkeysjärjestys voidaan laatia myös negatiivisesti, jolloin vähiten arvostetut asiat asetetaan järjestykseen (Laurinkari, Niemelä, Pusa & Kainulainen 1995).

Priorisointia käytetään monissa muissa yhteyksissä supistamispolitiikan ohella. On siten tärkeää todeta, ettei priorisointi ole supistamiskeino sinänsä. Hänninen (1993: 31) on määritellyt priorisoinnin menettelyksi, jossa pyritään ratkaisemaan jonkin asiantilan legitimitettiin sekä hyväksyttävyyden että pätevyyden nimissä. Kun arvoja on monenlaisia, eikä kaikkia arvoja kyetä preferoimaan, arvokeskustelut ovat tarpeen. Empiirinen tutkimus antaa valoisan kuvan suomalaisten kuntien halukkuudesta arvokeskusteluihin 1990-luvulla. Sellaisia kuntia, joissa arvokeskusteluja ei oltu lainkaan käyty, oli vähän. Arvokeskustelun antia ei kuitenkaan oltu saatu ohjaamaan supistamispolitiikan toteuttamista. (Wuori & Ylönen 1995: 30–31.)

Suomessa se, miten arvokeskustelu on liitetty supistamispolitiikkaan, on saanut kritiikkiä. Arvokeskustelua on moitittu hajanaiseksi, kokonaiskuvaltaan puutteelliseksi ja pinnalliseksi oman edun tavoitteluksi. Oman edun tavoittelu johtaa helposti siihen, ettei arvovaihtoja kyetä tekemään. Kun taloudelliset realiteetit sanelevat ehdot, arvokeskustelu muuttuu supistamispolitiikan välineeksi, jolloin arvot jäävät toissijaiseen asemaan. (Sänkiäho 1994: 135–136; Laamanen, Uusikylä & Brommels 1994: 12.)

Useasti vannotaan priorisoivan supistamispolitiikan välttämättömyyteen ja yhtäläisen supistamisstrategian heikkouksiin. Se, että priorisointiin ryhdytään ei tarkoita, että kaikki olisi kunnossa. Leikkauskohteiden valinta voi määräytyä poliittisen soveltuvuuden mukaan (Uusikylä 1993b: 246). Oulasvirta (1995: 34–35) huomauttaa, että priorisoiva supistamispolitiikka edellyttää päätöksentekijöiltä perusteellista arvojen punnintaa ja tietoa. Jos priorisointi toteutetaan huonon demokratian, heikkojen tietojen ja populismin pohjalta, olisi parempi pysyä yhtäläisessä supistamisstrategiassa.

Supistamispolitiikassa joudutaan ottamaan kantaa tehokkuuden ja tasa-arvon väliseen suhteeseen (Heiskanen & Svento 1992: 341). Niskanen (1997: 168–170) on tutkinut arvo muutosta julkisessa sairaanhoidossa. Hän on tarkastellut sekä henkilökunnan yksilöarvojen että organisaatioarvojen muuttumista. Tutkimuksessa nousi esille halu palvelun laadun turvaamiseen. Taloudellisuus oli voimakkaasti näkyvä arvo, mutta asiakkaiden tasa-arvo oli laskeva arvo. Täten hyvinvointivaltion periaatteet jäivät taka-alalle.

Paavola ja Aarrevaara (1993: 23–24) erottelevat eri supistamisstrategioita sen suhteen, kohdennetaanko supistamistoimet itse palveluun vai sen kohderyhmään<sup>36</sup>. Huonontamisstrategiassa samat palvelut annetaan samoille asiakkaille supistamispolitiikasta huolimatta. Se merkitsee laadusta tai määrästä tinkimistä. Lipsky (1980: 173) kritisoi, että supistamispolitiikassa vähennetään ajassa, jonka työntekijät käyttävät asiakkaisiinsa, sen sijaan, että vähennettäisiin asiakkaiden määrää. Tällöin palvelun laatu heikkenee, joskin toteutus tapa on tasapuolinen. Muutoin tulisi pohtia, mitkä asiakasryhmät saavat palvelun samantasoisena kuin se on aikaisemmin ollut. Toisaalta merkitseekö se, että asiakkaat ja palvelut pidetään ennallaan menosupistamisista huolimatta aina palvelun huonontumista. Voihan toiminnan tehostumisen seurauksena palvelutaso pysyä ennallaan ja jopa nousta.

Kaventamisstrategiassa samat palvelut hoidetaan, mutta menosupistamiset tehdään kohderyhmää pienentämällä. Kokonaisten asiakasryhmien poistaminen palvelun piiristä on kaventamista selkeimmillään. Kaventamista voidaan toteuttaa myös palveluverkkoa harventamalla ja aukioloaikoja vähentämällä. (Paavola & Aarrevaara 1993: 25–26.) Mielestäni ei ole kuitenkaan selvää, että esimerkiksi palveluverkkoon puuttuminen toimipisteitä vähentämällä kaventaisi markkinoita. Tällöin vähennetään tiettyjen alueiden palvelutarjontaa, mutta asiakkaat siirtyvät toiseen toimipisteeseen. Onko kyse siis huonontamisstrategiasta?

Palvelusta luopumista kuvataan Paavolan ja Aarrevaaran (1993: 24–26) supistamismatriisissa keskittymisstrategiaksi. Käytännössä tämän strategian hyväksikäyttöä ehkäisee edellä todettuun tapaan palvelujen lakisääteisyys. Neljäntenä supistamismatriisin vaihtoehtona on uudelleensuuntautuminen, jossa organisaatio vähentää sekä palveluja että asiakaskunnan määrää.<sup>37</sup>

Valkaman (1993: 47–51) mukaan supistamispolitiikan kohteita on perusteltua etsiä yksilötarpeita tyydyttävistä toimialoista, sillä kollektiivisten tarpeiden tyydyttäminen muutoin kuin julkisen vallan toimesta on monesti mahdotonta tai ainakin vaikeaa. Yksilötarpeita tyydyttäviä toimialojakin voidaan priorisoida, jolloin käytetään hyväksi jakoa vapaa-ajan

---

<sup>36</sup>Teoretisoinnissa hyödynnetään yksityisen sektorin kasvumahdollisuuksia kartoittavaa Ansoffin ikkunaa. Alkuperäisestä mallista on käännetty supistamismatriisi, jolla analysoidaan julkisten palvelujen markkinoita.

<sup>37</sup>Santalainen ja Huttunen (1993: 136–140) ovat hyödyntäneet samaa mallia, mutta he eivät ole kääntäneet sitä supistamismatriisiksi. Kun asiakkaita on aiempaa vähemmän, he käyttävät fokuksin käsitettä (kaventamisstrategia). Palveluja supistettaessa on kyse uudelleenorganisoinnista ja saneeraamisesta (keskittymisstrategia). Divestoinnissa keskitytään rajattuihin asiakkaisiin suppeammalla palveluvalikoimalla (uudelleen suuntautuminen).

toimialoihin ja muihin. Karsinta on tarpeen vaatiessa aloitettava vapaa-ajan tarpeita tyydyttävistä ylemmänasteisista tarpeista, joiden käyttäjät voivat siirtyä muiden vapaa-ajan harrasteiden pariin.

### 3.5. Supistamispoliittinen haavoittuvuus

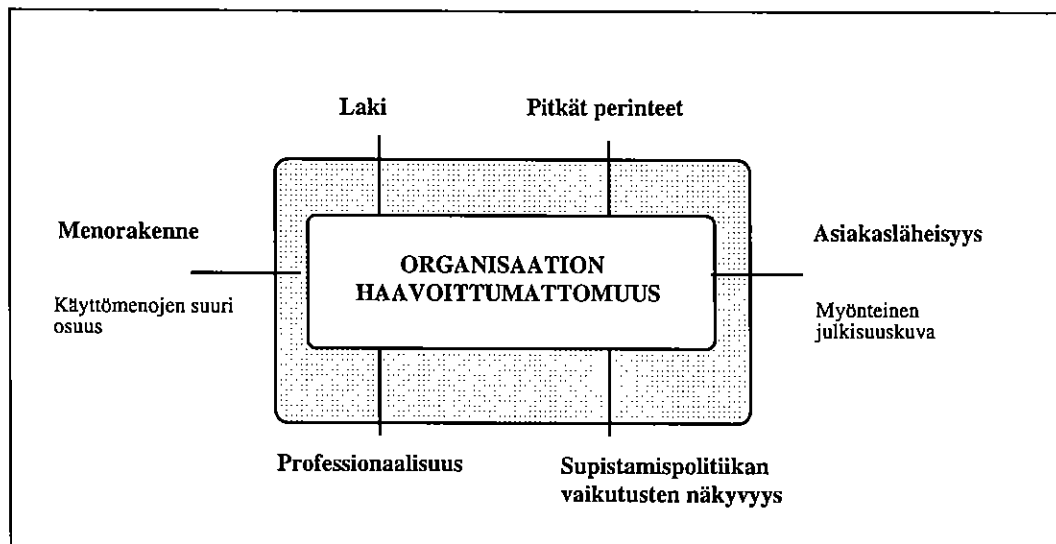
Haavoittuvuuden avulla pyritään selittämään ja ennustamaan, millä tavalla supistamiset jakautuvat julkisissa organisaatioissa supistamispolitiikan vallitessa (Hood, Dunsire & Huby 1988: 275–276). Julkisorganisaatioiden haavoittuvuus merkitsee haavoittuvuuden siirtymistä hyödyketarjonnan myötä niistä nauttiviin kansalaisiin. Beck Jørgensen (1987) määrittelee haavoittuvuuden ulottuvuuksina poliittisen ja operationaalisen haavoittuvuuden.

Poliittinen haavoittuvuus jakaantuu kahteen eri vaiheeseen. Ensinnäkin voidaan puhua todennäköisyydestä tulla huomatuksi potentiaalisena supistamiskohteena, mihin liittyy kysymys kohteen näkyvyydestä. Näkyvyys on suuri silloin, kun kohde on helposti havaittavissa potentiaalisesti supistamiskohteeksi. Toisessa vaiheessa poliittinen haavoittuvuus ilmenee kyvyttömyytenä torjua supistamispoliittinen uhka<sup>38</sup>. Operationaaliseen haavoittuvuuteen liittyy käsitys toteutuneiden supistamistoimien vaikutuksista. Kyse on todennäköisyydestä, että toteutunut supistamispolitiikka merkitsee haitallisia vaikutuksia organisaation perustoimintojen kannalta. (Emt. 1987: 193–197.) Operationaalinen haavoittuvuus ei ole tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena.

Supistamispoliittisen haavoittuvuuden kannalta on mielenkiintoista tarkastella, millaiset tekijät suojaavat tai vaihtoehtoisesti altistavat supistamispolitiikalle. Tällöin kiinnostus kohdistuu Beck Jørgensenin (1987: 193–197) määrittelemään poliittiseen haavoittuvuuteen ja todennäköisyyteen tulla huomatuksi potentiaalisena supistamiskohteena. Näkyvämmättömyyden kannalta keskeisiä organisaatioon liittyviä piirteitä on havainnollistettu kuviossa 6.

---

<sup>38</sup>Beck Jørgensen (1987: 193) määrittelee käsitteen *Identificational vulnerability* kuvaamaan haavoittuvuutta tulla huomatuksi mahdollisena supistamiskohteena. Käsite *Allocational vulnerability* kuvaa haavoittuvuutta, joka on seurausta kyvyttömyydestä torjua supistamisuhkaa.



**Kuvio 6.** Supistamispoliittiselta haavoittuvuudelta suojaavia tekijöitä.

Laki, joka velvoittaa tietyn toiminnan järjestämiseen on merkittävä supistamispoliittiselta haavoittuvuudelta suojaava tekijä (Kaufman 1976: 3–4). Eri asia on kuitenkin se, missä määrin tietty lakisääteinen tehtävä on säännelty. Periaatteessa lakisääteisen toiminnan sisälle jää vapaaehtoisen toiminnan alueita (Valkama 1993: 45–47). Tiukka lakisidonnaisuus merkitsee supistamispoliittista haavoittumattomuutta, mutta toisaalta se merkitsee myös vähäisempiä vaihtoehtoja silloin, kun supistamisvelvoite on asetettu (Beck Jørgensen 1987: 195).

On kiinnitetty huomiota, että julkiset organisaatiot, joilla on keskeinen merkitys yhteiskunnallisissa toiminnoissa ja yleisissä arvoissa, kykenevät suojautumaan supistamispolitiikalta. Nämä kohteet ovat keskeisyytensä vuoksi supistamispolitiikan kohdentamisen kannalta näkymättömissä. (Beck Jørgensen 1987: 193–194.) Tämä liittyy lainsäädäntöulottuvuuteen. Pyritäänhän lainsäädännöllä turvaamaan ne palvelut, jotka ovat keskeisiä yhteiskunnallisessa arvomaailmassa. Lainsäädäntöulottuvuuteen kytkeytyy usein myös pitkät perinteet, jotka muodostavat suojan supistamispolitiikkaa vastaan (Levine 1978: 319).

Organisaation menorakenteella tarkoitetaan muun muassa pääomamenojen ja käyttömenojen suhdetta. Dunsire ja Hood (1989: 48, 121) ovat tutkimuksessaan empiirisesti testanneet ja todentaneet hypoteesin, jonka mukaan suuresti pääomakulutukseen perustuvat ohjelmat ovat alttiimpia leikkauksille kuin käyttömenokohteet. Korkeisiin käyttömenoihin

kytkeytyvät monesti korkeat henkilöstömenot. Kiinnostavaa onkin, suojaako henkilöstömenojen suuri suhteellinen osuus supistamispolitiikalta.

Pääomamenojen leikkaaminen on käyttömenojen leikkaamista helpompaa, sillä nämä menovelvoitteet eivät ole yhtä selkeästi sidoksissa siihen, miten päivittäisistä palveluvelvoitteista selvitään. Pääomamenojen leikkaaminen kohdistuu fyysisten resurssien eli kiinteistöjen, koneiden ja muun vastaavan toiminnan ylläpitoinfrastruktuurin investointikysymyksiin. Investointimenojen karsiminen on haluttavaa, sillä lyhyellä tähtäyksellä tulokset eivät ole näkyvissä. Pidemmällä tähtäyksellä infrastruktuurin rappeutuminen voi olla kohtalokasta (Wuori & Ylönen 1996: 76).

Grønnegård Christensen (1982: 127–129) on verrannut lyhyen ajan päätöksenteko kustannuksia ja supistamisstrategisia ratkaisuja. Tarkastelukohteena on Tanskan valtionhallinto. Käyttömenoihin, julkisiin organisaatioihin ja niiden henkilökuntaan kohdistuvan supistamispolitiikan päätöksentekokustannukset todetaan korkeiksi, minkä vuoksi näistä valinnoista ei tule haluttavia.

Toisaalta käyttömenoissa henkilöstömenot ovat keskeinen kohde, sillä ne muodostavat suuren osan julkisissa talousarvioissa. Tästä syystä henkilökuntaan kohdistuvat leikkaukset ovat usein välttämättömiä. Henkilöstömenojen leikkaamiseen suhtaudutaan epäsuopeasti ja suhteellisen suotuisina aikoina sitä on haluttu välttää. (Oulasvirta 1992: 62.) Toisaalta syvän laman myötä henkilöstömenojen supistamista on kuitenkin sovellettu. (Wuori & Ylönen 1996: 76.)

Asiakaskuntaan liittyvien tekijöiden vaikutus on merkittävä supistamispoliittisessa haavoittumattomuudessa. On todettu, että sillä miten läheisesti organisaatio on tekemisissä asiakkaiden kanssa, on vaikutuksensa supistamispoliittiseen haavoittuvuuteen. Asiakasläheisyys merkitsee vähäisempää haavoittuvuutta (Beck Jørgensen 1987: 196–197). Myönteinen julkisuuskuva liittyy asiakasläheisyyteen ja asiakkaiden kykenevyyteen muutostavastarintaan. Emotionaaliset tekijät yhdistettynä myönteiseen julkisuuteen suojelevat supistamispolitiikalta. (Myllymäki & Uoti 1995: 89.)

Henkilökunnan sitoutumattomuus voi muodostua merkittäväksi supistamispolitiikan implementaation esteeksi. Haavoittumattomuuden yhteydessä kiinnitetään huomiota professionaalisuuteen. Organisaatiossa toimivan erityisen professionaalin eli korkeasti koulutettujen asiantuntijoiden suurempi määrä vähentää haavoittuvuuden riskiä. Arvostuksen ja



asiantuntemuksen avulla he kykenevät vakuuttamaan vasta-argumentaatioon. Toisaalta kääntäen voidaan todeta, että organisaatiossa vallitseva asiantuntemuksen puute lisää alttiutta joutua supistamispolitiikan kohteeksi. (Levine 1978: 319; Beck Jørgensen 1987: 196.)

Beck Jørgensenin (1987: 195) mukaan ne kohteet, joissa supistamispolitiikan vaikutukset ovat välittömästi nähtävissä, ovat vähemmän haavoittuvia kuin toiminnot, joiden osalta vaikutukset ovat nähtävissä vasta lukuisien vuosien kuluttua. Pääomamenojen alttiutta supistamispolitiikalle on kytköksissä tähän. Toisaalta tämä ulottuvuus on tärkeä sekä palvelujen välillä että niiden sisällä. Tiettyjä ongelma-alueita ehkäisevät palvelut ja tehtäväalueet ovat haavoittuvampia kuin ne, joissa vaikutukset näkyvät lyhyellä aikavälillä.

Uusikylä (1993a: 141) on myös tarkastellut näitä haavoittuvuuden osa-alueita. Hän jakaa ne pysyvämpiin ja alati muuttuviin suojarakenteisiin, jolloin ensiksi mainittuihin luetaan muun muassa lakisidonnaisten menojen osuus tai yleensä lakisidonnaisuuden aste. Alati muuttuviin suojarakenteisiin hän on asettanut poliittiseen päätöksentekoaasetelmaan liittyvät tekijät kuten poliittisen painoarvon ja asiakasryhmien tuen.

## 4. SUPISTAMISPOLITIIKAN IMPLEMENTAATIOMUODOT

### 4.1. Poliittinen formulointi ja implementaatio

#### 4.1.1. Toimintavapaus ja -vastuu implementaatioissa

Tutkimuksen alussa tarkastelin implementaatiotutkimusta politiikkakeskeisenä hallinto-teorianana. Lähtökohtana oli kysymys politiikan ja hallinnon erottelusta eli politiikka–hallinto-dikotomiasta. Tuolloin mielenkiinto oli implementaatiotutkimuksessa, mutta nyt nämä kysymykset ovat mielenkiintoisia itse implementaation ja sen sisällön näkökulmasta. Tässä neljännessä pääluvussa pyrin tämän tutkimuksen tarpeisiin soveltuvien implementaatiomuotojen määrittelyyn.

Ensimmäisten implementaatiotutkimusten mukaan toimintapolitiikan tavoitteita muotoillaan yhtäällä ja näitä tavoitteita toimeenpannaan toisaalla. Poliitikkojen ja implementoijien tehtäväalueiden kannalta tämä merkitsee yksinkertaistettuja rooleja. Poliitikot harjoittavat poliittista päätöksentekoa ja implementoijien rooli muistuttaa täytöntöönpanijaa. Tästä näkökulmasta korostuvat toimintavallan ja -vapauden käsitteet, jotka hierarkkisesti muotoutuvat.

Toimintavapautta analysoivassa väitöskirjatutkimuksessaan Lidström (1991: 19–20) kiinnittää huomiota eri määritelmiin toimintavapauden käsitteestä. Niiden perusteella hän erittelee toimintavapauden sisältöä kolmella tavalla: Toimintavapautta harjoitetaan toimijoiden kautta, jotka ovat yksilöjä, organisaatioyksiköjä tai -tasoja. Toimintavapaus merkitsee eriasteista vapautta valita eri vaihtoehtojen välillä, ja perustana on muodollinen alaisuussuhde, jolloin ylempi taho valtuuttaa alaisensa tiettyyn toimintavapauteen.

Toimintavapauden vaihtelun näkökulmasta voi tarkastella erilaisia implementaatiomuotoja. Elmore (1978) on mallittanut implementaatioprosessia organisaatioteoreettisista lähtökohdista neljän koulukunnan näkökulmaa soveltamalla. Hänen mukaansa organisaatioteoriasta ei nouse sellaista analyttistä mallia, joka yksinään riittäisi selittämään implementaatiota. Tästä syystä hän turvautuu usean koulukunnan käsitteelliseen antiin. Ensimmäinen vaihtoehto perustuu systeemiajatteluun (*implementation as systems management*). Siinä rationaalisuus korostuu. Implementaatio sisältää yksityiskohtaiset ohjeet toimintapolitiikan tavoitteisiin pääsemiseksi. (Elmore 1978: 185, 189, 191, 195.)

Fermanin (1990: 44–45) mukaan kyse on mallista, jossa implementaatiolla ei ole mitään merkitystä. Itse asiassa implementaatiotutkimus syntyi tarpeesta osoittaa, ettei implementaatio ole poliittisten päätösten mekaanista toimeenpanoa. Implementaatiotutkimus on kuitenkin jakaantunut kahteen eri lähestymistapaan sen suhteen, millainen merkitys poliittisillä päätöksillä on toimeenpanossa. Voidaan korostaa, miten samansuuntaista implementoijien toiminta on tavoitteisiin nähden tai, miten implementoijat muovaavat näitä tavoitteita omien tarkoitusperiensä ja toimintansa kautta. (Sabatier 1986: 22, 30; Linder & Peters 1990: 51.)

Elmoren ensimmäistä vaihtoehtoa voi kutsua mekaaniseksi implementaatioksi. Fermanin (1990: 44) mukaan se on ylhäältä–alas-lähestymistavan mukainen. Toisaalta tämä määrittely on kyseenalaistettavissa. Viittasin implementaatiotutkimuksen tarpeeseen osoittaa, ettei mekaaninen implementaatiomuoto ole mahdollinen. Tämä näkökulma olisi siten hyväksytty myös ensimmäisissä ylhäältä–alas-lähestymistavan mukaisissa implementaatiotutkimuksissa. Tässä tutkimuksessa hyödynnän systeemiajattelua ja sen tapaa pelkistää supistamispolitiikan prosessia. Systeemiajattelun sisällölliset lähtökohdat ja niistä johdettu mekaaninen implementaatiomuoto eivät sovellu tämän tutkimuksen lähtökohtiin.

Elmoren (1978: 199) mallin toinen vaihtoehto ottaa huomioon toimintavapauden ja rutiinin<sup>39</sup>. Tarkasteltavassa implementaatiomuodossa rationaalisuus ei toteudu täydellisesti. Tässä implementaatio ei perustu yksityiskohtaisiin ohjeisiin. Yksityiskohtaisten ohjeiden sijaan implementaatioissa korostuu toimintavapaus, jonka käyttöä valvotaan, sekä rutiininomaisuus. Varhaisissa hallintoteoreettisissa tutkimuksissa toimintavapaus oli hierarkkinen ominaispiirre. Tämä liittyy weberiläiseen hallinnon järjestämistapaan, jossa korostuu toimivallan muodollinen määräytyminen. (Burke 1990: 133, 135.) Weberin (1987: 218) byrokratiateoriassa määritellään hierarkia, jonka mukaisesti alemmalla tasolla toimitaan ylemmän tason ohjauksessa. Hierarkkisessa organisaatiossa implementaatio on sarja toimenpiteitä, jotka etenevät yleisestä erityisiin. Siirryttäessä hierarkiassa ylhäältä alemmille tasoille näkökulma kapenee ja valinnanvapaus rajoittuu. Samanaikaisesti toteutuu myös etenemistä abstraktista konkreettisempaan suuntaan.

White (1967: 463) korostaa, että toimintavapauden tulee olla tasapainossa suhteessa vastuuseen. Vastuun kautta voidaan tulkita toimintavapauden laajuutta. Vahva vastuullisuus merkitsee sidottua toimintavapautta. Byrokratia sellaisessa muodossa, jossa ylemmällä tasolla toimivat määrittelevät tiukasti, miten alemman tason toimijat toteuttavat

---

<sup>39</sup>*Implementation as bureaucratic process.*

toimintavapauttaan, osoittaa vahvaa vastuullisuutta, joka on luonteeltaan ulkoisesti määriteltyä. Implementaation ja siitä huolehtivan organisaation ollessa yksinkertaisia sekä formuloinnin ja implementoinnin välimatkan ollessa lyhyt, tämä toimii. (Burke 1990: 136–138, 142.)

Tässä vaihtoehdossa toimintavapauteen yhtyy vahva vastuullisuus. Fermanin (1990: 46) mukaan kyse on ylhäältä–alas-lähestymistavan mukaisesta mallista. On todettu, että implementaatioteorian ylhäältä–alas-lähestymistavasta ja Weberin byrokratiateoriasta löytyy paljon yhteistä (Parsons 1995: 465). Toisaalta byrokraattisissa julkisorganisaatioissa on muutosprosesseja, joihin liittyy toimintavallan ja -vastuun merkittävää desentralisoimista alemmille tasoille. Tällöin alhaalta–ylös-lähestymistavalla on selitysvoimaa.

Hierarkkisuuheen suhtautumisessa on eriteltävissä kaksi eri näkökulmaa. Toiset tutkijat tarkastelevat toimintapolitiikkaprosessia hierarkkisuuuden ehdoilla. He painottavat toimeenpanon rationaalisuutta. Hierarkia ja muodollinen päätöksentekorakenne ovat olennainen selittäjiä implementaatiolle. Toisilla tutkijoilla verkostot, jotka voivat olla ei-hierarkkisia tai hierarkkisia ovat painopisteenä. He korostavat sitä, että toimintapolitiikkaprosessit operoivat monimuotoisen yhteiskunnan eri toiminta-alueilla. (Carlsson 1996: 528, 534, 542–543.)

Syynä siihen, että toimintavapautta on toimeenpanotasolla oltava, on kiinnitettävä huomiota yhteiskuntaelämän monimuotoisuuteen ja -mutkaisuuteen. Tavallisesti toimintapolitiikat ovat laajoja ja monimutkaisia, jolloin formuloijilla ei ole yksinkertaisesti mahdollisuuksia tarjota toimeenpanotasolle yksityiskohtaisia ohjeita. Tavoitteet jäävät yleisiksi, mikä merkitsee laajaa toimintavapautta ja -vastuuta toimeenpanotasolle. Toisaalta poliittisessa päätöksenteossa ei ole aikaa eikä asiantuntemusta ratkaista kaikkia kysymyksiä. (Lipsky 1980: 15; Aberbach, Putnam & Rockman 1981: 16.)

Toimeenpanolle asetetut tavoitteet ja itse päivittäinen toimeenpanotehtävän suorittaminen ovat monesti kaukana toistaan (Abrahamsson 1993: 35, 37.) Toimintapolitiikan ohella toimeenpaneva organisaatio saattaa olla monimutkainen, jolloin implementaatio hajaantuu. Tällaisissa tapauksissa toimeenpanon ulkoisten tahojen pyrkimys, määritellä tiukasti toimeenpanotason toimintavapautta, ei onnistu. Sen sijaan vastuullisuus jää heikoksi. (Burke 1990: 136–138, 142.) Täten tarvitaan soveltamista, joka vaihtelee eri tilanteissa. Se, että toimintapolitiikan tavoite säilyisi alkuperäisenä läpi koko ketjun, koettiin aiemmissa implementaatiotutkimuksissa haasteena (vrt. Pressman & Wildavsky 1984). Tämä

suorastaan utopinen ajatus joutui nopeasti kritiikin kohteeksi. Myöhemmin implementaatiotutkimuksissa hyväksyttiin ajatus, ettei toimintapolitiikka säily alkuperäisessä muodossa, vaan muovaantuu prosessin edetessä.

Toimeenpano on soveltamista ja toimintavapaus, joka vallitsee eri toimeenpanotasoilla, on suuri. Tällöin implementaatio on alhaalta–ylös-lähestymistavan mukaista. Pyrkimyksenä on ymmärtää sitä, miten implementoijat luovat toimintapolitiikan sisällön toimeenpanon aikana. (Palumbo & Calista 1990b: 11; Brodtkin 1990: 110.) Virtanen (1994: 241) on kuitenkin huolissaan siitä, että peruskäsitteiden sisällöllinen selkeys vaarantuu. Hän toteaa, että implementaation sisältö hämärtyy, jos implementoitava toimintapolitiikka ei olekaan valmis, vaan vasta luomisasteella.

Poliittisten päätösten toimeenpanosta vastaavien implementoijien laaja toimintavapaus voinee toteutua rutiininomaisessa implementaatiomuodossa, mutta lähempänä sitä ollaan Elmoren mallin kolmannessa vaihtoehdossa. Siinä organisaatiossa panostetaan yksilön sitoutumisen ja osallistumisen aikaansaamiseen joka tasolla<sup>40</sup>. Implementaatioprosessi on yhteisymmärryksen rakentamista päätöksentekijöiden ja toimeenpanijoiden välillä. (Elmore 1978: 191, 199, 209.) Tämä on selkeästi alhaalta–ylös-lähestymistavan mukainen implementaatiomalli, sillä aloitteet ja toimeenpano alkavat organisaation pohjalta (Ferman 1990: 46). Elmoren mallin neljäs vaihtoehto, ristiriitainen implementaatio, on tarkastelussa myöhemmin.

**Taulukko 5.** Implementaation luonne ja implementoijan toimintavapaus.

<b>Implementaation luonne</b>	<b>Implementoijan toimintavapauden sisältö</b>
Mekaaninen	Suppea, mukautuminen
Rutiininomainen	Suppea tai laaja, tarkoin määritely
Uudelleen muovaava	Laaja

<sup>40</sup>*Implementation as organizational development.*

Taulukossa 5 tarkastelen kolmea implementaatiomuotoa, jotka olen osittain johtanut Elmoren kolmesta tarkastellusta näkökulmasta. Mekaaninen implementaatiomuoto perustuu ensimmäiseen vaihtoehtoon, jossa yksityiskohtaiset ohjeet rajoittavat toimintavapautta suuresti. Itse asiassa kyse on mukautumisesta. Implementaatio voi olla myös rutiininomaista. Tällöin korostuu toimintavapauden tarkka määrittely. Toimintavapaus on laajaa implementaation ollessa uudelleen muovaavaa. Tällöin hyväksytään se, että toimeenpanijat muovaavat toimintapolitiikkoja implementaatioprosessissa (vrt. Lipsky 1980; Palumbo & Calista 1990b). Tässä tutkimuksessa korostan tätä laajan toimintavapauden implementaatiomuotoa.

#### 4.1.2. Implementoijien toimintavapauden sisältö

Implementoijien toimintavapauden sisältö määrittää toimeenpanijoiden, mutta samalla myös itse implementaation roolia toimintapolitiikkaprosessin osana. Alhaalta–ylös-lähestymistapaa noudattavien tutkijoiden mielestä on ristiriitaista, miten toimeenpanijoiden valta on määritelty marginaaliseksi, mutta samalla on ihmetelty, etteivät toimeenpanijat toteuta kuuliaisesti toimintapolitiikan tavoitteita. (Palumbo & Calista 1990b: 15.)

Aberbach, Putnam ja Rockman (1981: 4–6, 16) ovat tarkastelleet poliitikkojen ja viranhaltijoiden rooleja ja niiden eroavaisuuksia. Ajan kuluessa teoreetikot ovat painottaneet tässä suhteessa eri ulottuvuuksia, jotka kirjoittajat ovat koonneet eri näkökulmiksi. Tässäkin jaottelussa on lähdetty liikkeelle politiikka–hallinto-dikotomian pyrkimyksestä erotella poliitikkojen ja hallinnoijien tehtäväalueet toisistaan. Perinteisesti toimeenpano huolehtii perushallintotehtävistä, kuten toiminnan lainmukaisuuden valvomisesta, talousarvio-seurannasta ja alaisten päivittäisten toimintamallien ohjaamisesta. (Klausen & Magnier 1998: 23.)

Toimeenpanon roolin näkeminen laajempuna kuin perushallintotehtävien suorittajana on koettu tarpeelliseksi. Gogginin (1986: 336) mukaan toimeenpanossa voidaan erotella poliittinen ja hallinnollinen tyyli sekä näiden yhdistelmä. Itse asiassa implementaatiossa on kyse sarjasta päätöksiä, jotka ovat mieluummin poliittisia kuin hallinnollisia luonteeltaan. Tämä ajattelu tarkoittaa sitä, että hallinnossa tehdään päätöksiä, jotka vaativat valintoja. Toimeenpanijat tulkitsevat toimintapolitiikkaa ja tekevät valintoja kilpailevien vaihtoehtojen välillä. (Palumbo & Calista 1990b: 11; Brodtkin 1990: 107, 110, 115, 117.)

Gogginin (1986: 331–332) mukaan toimeenpanon onnistumisen nimissä on olennaista se, muuttuuko toimintapolitiikka implementaatioprosessissa. Toimintapolitiikan muuttuessa implementaatioprosessin aikana vähän, implementaatio on enemmän poliittista. Implementaation onnistuminen on tällöin epävarmempaa.

Joka tapauksessa politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa on hyväksytty ajatus, että poliitikot ja viranhaltijat ovat molemmat osa politiikantekoa, mutta heillä on erilaiset roolit. Poliitikkojen roolina on tuoda päätöksentekoon arvoja ja intressinäkökulmia. Viranhaltijoilla on annettavanaan neutraalia asiantuntijätietoa. Vielä pidemmälle menee näkökulma, jossa hallinnoijilla on myös oma poliittinen roolinsa. Viranhaltijat eivät ole idealisteja poliitikkojen tapaan, vaan heillä korostuu käytännöllisyys ja taipumus välttää riskinottoa. Poliitikkojen huolena ovat laveat toimintapolitiikat, joiden määrittely ei ole helppoa, mutta viranhaltijat kapeine substanssialueineen antavat toimintapolitiikoille niiden konkreettisen muodon. (Aberbach ym. 1981: 6, 9, 12, 85.)

Viranhaltijoiden ollessa osa poliittista päätöksentekoa, viitataan heidän asemaansa poliittisten päätösten valmistelijoina ja päätösehdotusten esittelijöinä. Tässä asemassa korostuu hallinnoijan asiantuntijuus. Sen sijaan oman poliittisen roolin osalta viitataan viranhaltijan omaan päätäntävaltaan ja valintoihin, joita hän näissä puitteissa tekee. Klausenilla ja Magnierilla (1998) poliittinen byrokraatti rikkoo aiempia politiikan ja hallinnon raja-aitoja. Hän vaikuttaa jopa poliittisessa päätöksentekoprosessissa saadakseen toimeenpantavakseen tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Poliittinen byrokraatti formuloi uusia ideoita, mikä konkretisoituu uusina projekteina. Hän on ongelma-orientainen sen sijaan, että korostaisi formaalisia menettelytapoja.

Paikallisen itsehallinnon näkökulmasta on mielenkiintoista tarkastella 15 länsimaan vertailututkimusta, jossa Suomen kunnanjohtajajärjestelmä osoittautui mieluummin poliittisen byrokratian mukaiseksi. Mielenkiintoista on havaita, miten merkittävästi kunnanjohtajat kokivat olevansa toimintapolitiikkaa luotsaavassa asemassa perushallinto- tehtävien sijaan. Suomen osuuden tutkijan mukaan tutkimuksen teeman mukainen yritys eritellä poliittisluonteista ja niin sanottua klassista byrokratiaa, ei Suomen osalta täysin toimi. Sandberg hyväksyy sen, ettei kunnanjohtajilla ole vain neutraalia viranhaltijaroolia. Hän kuitenkin muistuttaa, ettei Suomessa ole sovellettu pormestari mallia, jossa poliittinen

ja hallinnollinen valta yhdistyisivät samassa persoonassa (*mayor*). (Sandberg 1998: 119, 121; Klausen & Magnier 1998: 24, 273.)

Tässä tutkimuksessa kiinnitän huomiota siihen, että implementoijan on tehtävä valintoja sekä valmistelu-, että varsinaisessa toimeenpanovaiheessa. Voitaneen hyväksyä, että implementoijilla on myös poliittisluonteinen tehtäväkenttä. Tässä tutkimuksessa toimeenpanijan roolin poliittisuuteen ei kuitenkaan liitetä kysymystä siitä, onko virkanimityksessä ollut poliittisia piirteitä. Poliitiikan ja hallinnon häilyvää rajaviivaa voi kuitenkin tarkentaa kysymyssanoilla "miten paljon" ja "mitä" (Klausen & Magnier 1998: 24). Esimerkiksi tässä tutkimuksessa eriteltäessä implementoijan roolia supistamispoliittisissa olosuhteissa tulee esille, millaista supistamiskeinovalintaa implementoijat todella tekevät.

Edellä olen johdatellut tutkimusnäkökulmaan, jossa toimeenpanijoiden rooli nähdään suureksi. Yhtenä näkökulmana poliitikkojen ja hallinnoijien roolien tarkastelussa voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota sekamuotoon, jossa se, että virkamiehet ovat osa politiikkaa, ei riitä, vaan on tiedostettava, että poliitikot ovat yhä enenevässä määrin tulleet tietoisiksi hallinnollisista tekijöistä toimintapolitiikkaprosessissa. (Aberbach ym. 1981: 85, 239.)

#### **4.2. Supistamispolitiikan formulointi**

Supistamispolitiikan implementaation onnistumisen näkökulmasta supistamispolitiikan tavoitteet tulisi asettaa siten, ettei itse implementaatiossa olisi epäselvyyttä siitä, miten toimitaan. Ylhäältä–alas-lähestymistavassa korostetaan sitä, millaisia supistamispolitiikan tavoitteiden tulisi olla implementaation onnistumiseksi. Toisaalta olen juuri johdatellut implementaatiomuotoon, jossa korostetaan implementoijan roolia supistamispolitiikassa ja sen valinnoissa. Onko tutkimusongelmassa ratkaisematon ristiriita?

Periaatteessa poliittiset päätöksentekijät huolehtivat siitä, että supistamispolitiikan tavoitteet ovat selvillä. Lähtökohtana on supistamispolitiikan tarpeen havaitseminen (ongelman identifiointi). Supistamispolitiikassa on ominaista vältellä ja viivytellä, jotta supistamispolitiikalta säästyttäisiin. Supistamispolitiikan prosessin toimijoista kukin vuorollaan haluaa uskoa, ettei supistamisiin todella tarvitsisi ryhtyä. (Levine 1979: 180–181.)



Yleensä toimintapolitiikan tässä vaiheessa julkisjärjestelmä ei vielä osallistu toimintapolitiikkaprosessiin, vaan kansalaisten rooli tarpeen ilmaisemisessa on tärkeä. Supistamispolitiikka ei ole haluttua. Nekin kansalaiset, jotka toivovat verorasituksensa vähenevän, eivät välttämättä toimi aktiivisesti supistamispolitiikan puolesta. Supistamispolitiikassa julkisjärjestelmän sisällä on havaittava tällainen tarve. Taloudesta vastaavat viranhaltijat ovat tärkeässä roolissa. He ovat vastuussa julkisorganisaation talouden tasapainosta ja voi olettaa, että he antavat poliittisille päätöksentekijöille tietoa supistamispolitiikan tarpeesta.

Supistamispolitiikassa on koettu tärkeäksi, että uusia ideoita on käytettävissä ja entisten ennakkoluulojen purkaminen on mahdollista. Muutoksessa suuntaa on arvioitava ja tarkoituksenmukaisella tavalla uudistettava. Samalla syntyy vaateita innovatiivisuudelle. (Leemans 1976: 25; Behn 1978: 354; Weitzel & Jonsson 1989: 105). Sanakirjamäärittelyssä innovatiivisuuteen liitetään sellaisia ominaisuuksia kuin "uusi", "erilainen" ja "parempi" tapa toimia verrattuna siihen, miten aiemmin on toimittu (Longman Dictionary of Contemporary English 1995).

Harisalo (1984) tarkastelee kunnallishallinnon muutosta innovaatioiden näkökulmasta. Tutkimuskohdetta tarkastellaan prosessuaalisesti. Innovaatioprosessi sisältää erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen kehittämistä ja käyttöönottoa kunnallispoliittisten ongelmien ratkaisemiseksi. Lopputuloksena on innovaatio. Kun innovaatio on kehitetty ja se on otettu käyttöön, on aika levittää se myös muiden kuin innovaation kehittäjien käyttöön (diffuusio). Tässä tutkimuksessa innovaatioprosessi liittyy supistamisongelman ratkaisuun ja sitä kautta uusien supistamisstrategioiden ja -keinojen käyttöönottoon (alaluku 3.4.).

Formulointi ei ole aina luovaa eli sellaista, että ongelma ratkaistaan uudella ainutlaatuisella tavalla. Rutiiniformulointi tai analoginen formulointi ovat realistisia toimintatapoja. Rutiiniformulointia luonnehtii julkisen toimintajärjestelmän ja toimintatapojen muuttumattomuus. Analogisessa formuloinnissa ongelma on uusi, mutta ongelmanratkaisussa turvaudutaan vastaavalla tavalla vanhoihin 'hyviksi koettuihin' oppeihin. (Jones 1984: 87–88.)

Luovaan formulointiin ja innovatiivisuuteen ei ole välttämättä edellytyksiä, jolloin analoginen formulointi on realistinen ongelmanratkaisutapa. Supistamispolitiikassa on ristiriita innovatiivisuuden ollessa keskeistä, mutta inhimillisten tekijöiden johtaessa sen vähenemiseen. Kyky tuottaa hyviä päätöksiä on helposti heikentynyt silloin, kun niitä

todella tarvittaisiin (Whetten 1988a: 34; Weitzel & Jonsson 1989: 102–103). Ulkoinen toimijaryhmä voi tuoda uuden näkökulman ongelmanratkaisuun. Toisaalta avoimuuden puuttumisen, ‘salaseuramaisuuden’ ja päätöksenteosta syrjäyttämisen vuoksi tilanteesta voi tulla vaikea (Uusikylä 1993b).

Teoreettista yksimielisyyttä siitä, johtaako niukkuus lisääntyvään vai vähenevään innovatiivisuuteen, ei ole. Whetten (1988b: 167) yhtyy viimeksimainittuun vaihtoehtoon, joka merkitsee yhtäläisen supistamisstrategian soveltamista (konservatiivisuus). Se on luonnollista, mutta tasapainoon siinä, miten yhtäältä rohkaistaan innovatiivisuutta ja toisaalta vältetään virheitä, tulisi pyrkiä. Innovatiivisuus on riski, sillä mitä suurempaa innovatiivisuus on, sitä suurempi on mahdollisuus odottamattomiin seurauksiin. Toisaalta mitätön muutos olosuhteissa, jotka vaativat merkittävää muutosta, on vielä riskialttiimpi ratkaisu. (Dror 1976: 135.)

Uudenlaista ajattelua on, ettei supistamispolitiikkaa ajatella niukkuuden vaan yltäkylläisyyden ongelmana. Cameronin, Kimin ja Whettenin (1987: 224) mukaan supistamisen käsitteelliset juuret ovat mieluummin yltäkylläisyydessä (*munificence*) kuin turbulentsuudessa. Yltäkylläisyyden näkökulmasta supistamispoliittisia mahdollisuuksia on moninaisia. Supistamispolitiikka itse on mahdollisuus, sillä sen avulla voidaan toteuttaa asioita, jotka muulloin olisivat mahdottomia. Ei ole varaa vähempään, kuin toimia täysillä organisaation selviytymiseksi. Epäonnistumisen sijaan supistamispolitiikka voidaan liittää sosiaaliseen edistymiseen. Sosiaalista edistymistä tapahtuu opittaessa asettamaan asioita tärkeysjärjestykseen. (Meyer 1988: 414–415.)

Ylhäältä–alas-lähestymistavan näkökulmasta se, miten toimintapolitiikan tavoitteet määritellään, on implementaation avaintekijöitä. Jos poliittiset päätöksentekijät eivät saa ilmaista omia tarkoituksiaan, miten toimeenpanijat niistä tietäisivät. Tavoitteet voivat olla saavuttamattomissa, jolloin hallinnossa yritetään tehdä asioita, jotka eivät ole toteutettavissa. Tämä on yksi selitys sille, ettei toimintapolitiikan implementaatio onnistu. Kääntäen on todettu implementaation onnistuvan sitä todennäköisemmin, mitä perustellummasta asiasta johdonmukaisine, selkeine ja spesifioitune tavoitteineen on kyse. (Caiden 1976: 151; Leemans 1976: 27–28; Jones 1984: 166; Sabatier 1986: 24; Goggin 1986: 331–332; Ferman 1990: 42.)

On kuitenkin mahdollista kyseenalaistaa koko tavoitteiden selkeyden vaade. Massey (1993: 193) korostaa, etteivät epätasälliset tavoitteet ole epäonnistumisia. Sen sijaan ne

ovat väistämätön seuraus poliittisista kompromisseista, joita yhteiskunnan monimutkaisuus vaatii. Implementoijat joutuvat tahtomattaankin tekemään selkoa poliittisen päätöksenteon monimutkaisista lopputulemista, jolloin poliittisesta päätöksenteosta tulee 'symbolista' (Hjern ja Hull 1982: 114).

Winterin (1999: 3) mukaan on ylipäätänsä ongelmallista, jos implementoijien suorituskykyä arvioidaan suhteessa siihen, miten he saavuttavat toimintapolitiikalle asetetut tavoitteet. Tämä johtuu siitä, että poliittiset päätöksentekijät päättävät enemmänkin keinoista kuin todellisista tavoitteista. Tutkimusasetelma antaa implementoijille haasteen. Selkeät tavoitteet teksisivät supistamispolitiikan implementaatiosta helpompaa, mutta oletettavasti sellaisia ei saada aikaan. Tälle oletukselle löytyy empiiristä tukea.

Möttönen (1996: 68–69) kritisoi, etteivät Suomen kunnalliset päättäjät kykene toimimaan siinä roolissa, joka heillä on tavoitteiden asettajina ja niiden saavuttamisen seuraajina<sup>41</sup>. Tutkimuksessa haastatelluilla lautakunnan jäsenillä ei ollut selvyttä edes oman päätöksentekotason tavoitteista ylempien päätöksentekotasojen tavoitteista puhumattakaan. Tavoitteet jäivät epäselviksi, kun yksittäiset asiat ohjasivat formulointia. Tavoitesuunnittelun tulostittarit osoittautuivat välineiksi, joilla viranhaltijat ohjasivat formuloiden valintoja.<sup>42</sup>

Uusikylä (1993b: 241–246) on kiinnittänyt huomiota, miten supistamispoliittisissa olosuhteissa selkeät sisällölliset tavoitteet oli jätetty asettamatta ja päätöksentekoa saattoi luonnehtia lyhytnäköiseksi ja vain taloudellisten realiteettien ohjaamaksi. Tämä liittyy supistamispolitiikan nopeasti muuttuviin turbulentiin olosuhteisiin. Samalla se, ettei supistamispolitiikan uhkaa heti haluta uskoa todeksi, johtaa kiireeseen. Kiireessä voi unohtua, että kaikella rationaalisella toiminnalla tulee olla tavoitteet, joihin pyritään. Kiireessä ensimmäisiä virheitä on ratkaista oireita ongelman sijaan ja tuudittautua onnistumisen tunteeseen (Whetten 1988b: 164).

Toisaalta voidaan kiinnittää siihen, että samanaikaisesti samoihin toimijoihin voi kohdistua vastakkaisia ja toistensa suhteen ristiriitaisia tavoitteita. Esimerkiksi Niemi-Iilahden ja

---

<sup>41</sup>Suomalaisessa kunnallishallinnossa on pyritty erilaisten uudistuksien kautta muovaamaan poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon roolia uuteen suuntaan. Uudessa kuntalaissa on haluttu selkiyttää poliittista vastuuta. Pyrkimyksenä on ollut vahvistaa poliittisten päättäjien valta-asemaa ja mahdollistaa toimeenpanokoneiston tehokas toiminta. Poliittisten päätöksentekijöiden roolina on asettaa tavoitteet ja seurata niiden saavuttamista. Toimeenpanijat valitsevat keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. (Harjula & Prättälä 1995: 9, 152; Möttönen 1996: 66–67, 69.)

<sup>42</sup>Ylönen (1993: 33–34) kuvaa suomalaista kunnallishallintojärjestelmää muita maita virkavaltaisemmaksi.

Vilkin (1995: 101, 122–123) ympäristöpolitiikan toimeenpanoa tarkastelevassa tutkimuksessa osoittautui, että kun maatalous- ja metsäsektoreilla korostetaan yhtäältä tehokkuutta ja toisaalta ympäristötekijöiden huomioonottamista, tavoitteiden yhteensovittaminen on vaikeaa. Tämä johtuu siitä, että tehomaa- ja -metsätalous kuormittavat ympäristöä. Niukat voimavarat kärjistyivät ristiriitatilannetta. Supistamispolitiikassa niukat voimavarat korostuvat.

Supistamispolitiikalle asetettavien tavoitteiden osalta tämä liittyy supistamispolitiikan luonteeseen toisen toimintapolitiikan sisällä toimeenpantavana. Toisella toimintapolitiikalla on omat tavoitteensa, joiden toimeenpano edellyttää taloudellisia voimavaroja. Resursseja supistettaessa tämän toisen toimintapolitiikan tavoitteiden toimeenpano tulee vaikeammaksi. Supistamispolitiikasta voi tulla toisen toimintapolitiikan tavoitteiden implementaation este.

### 4.3. Implementaatiopeli

#### 4.3.1. Intressit ja intressiristiriidat

Tässä luvussa etsin politiikka–hallinto-dikotomiasta johdetun implementaatiomuodon (uudelleen muovaavan implementaation) rinnalle supistamispolitiikan lähtökohdista nousevan implementaatiomuodon: implementaatiopelin. Tarkastelun lähtökohtana ovat määrittelyt implementaation monimuotoisesta, kompleksisesta<sup>43</sup> luonteesta. Kompleksisuutta korostaessa systeemijattelun mukainen mekaaninen implementaatiomuoto osoittautuu mahdottomaksi. Ehkä implementaatiota pitäisi lähestyä prosessuaalisuuden sijaan ongelman ja ongelman ratkaisun näkökulmasta (Kettunen 2000: 4).

Pressmanin ja Wildavskyn (1984) tutkimuksessa vähemmistöryhmien työttömyyttä ratkaisevan toimintapolitiikan implementointi oletettiin yksinkertaiseksi. Yllättävää oli, miten monimutkaiseksi toimeenpanoprosessi muodostui. Tutkijat toteavat, etteivät osanneet arvatakaan niitä moninaisia toimenpiteitä ja päätöksiä, jotka toimeenpanoprosessiin liittyivät sekä niiden asianosaisten määrää, joiden erilaiset preferenssit oli huomioitava. Tavoitteiden saavuttamisen sijaan kokeilu jäi esimerkiksi implementointiin liittyvistä ongelmista. (Emt. 2, 69, 93.)

---

<sup>43</sup>*Kompleksinen*, eri osien muodostama, moniosainen, punoutunut, erottamattomaksi kietoutunut (Uusi sivistyssanakirja 1989: 344).

Tällaisen tarkastelun voi nähdä 'vanhakantaiseksi' implementaatiotutkimukseksi, mutta supistamispolitiikan tutkimisessa saattaisi olla arveluttavaa olla välinpitämätön niille vaikeuksille, joita sen implementaatiosta seuraa. Etzionin (1976: 103) implementaatiomäärittely on tässä suhteessa käyttökelpoinen. Siinä tulee esille muutos ja siihen sopeutuminen, millä on merkitystä siirryttäessä suotuisista olosuhteista supistamistarpeisiin. Toivottavaa on, että eri toimijatahot tekevät yhteistyötä tavoitellessaan muutosta. Etzionin määrittelyssä on huomionarvoista, että hän ottaa huomioon vastustuksen. Pyrkimyksenä on toimia niin, ettei vastustus nousisi implementaation esteeksi, mutta tarvittaessa vastustukseen on sopeuduttava.

*"To study modes of implementation is, therefore, to study the conditions under which the relevant individuals, collectivities, or organizations cooperate in the realization of the desired changes, or at least refrain from hindering them, and to study ways resistance may be taken into account or otherwise dealt with (Etzioni 1976: 103)."*

Etzionin määrittelyn mukaan on otettava huomioon olosuhteet, jotka ovat osa tutkittavaa ilmiötä (alaluku 3.4.1.). Tässä tutkimuksessa on kyse niukkuudesta ja sen jakamisesta. Supistamispolitiikassa kysymys halutusta muutoksesta on hankala. Supistamispolitiikka on haluttu organisaation talouden tasapainosta vastuullisten näkökulmasta silloin, kun tämä tasapaino horjuu. 'Normaalioloissa' tavoitellaan taloudellista ylijäämää ja kasvavia voimavaroja. (Ks. Oulasvirta 1996: 206). Supistamispolitiikassa ei ole pohjimmiltaan kyse halutusta toimintapolitiikasta.

Kysymys niukkuudesta kytkeytyy kansantaloustieteellisiin lähtökohtiin. Selityksenä on kysynnän ja tarjonnan välinen dynamiikka. Kysynnällä on taipumus kasvaa tarjonnan tapaan. Jos tarjontaa lisätään, esimerkiksi uusia palvelumuotoja perustamalla, kysyntä kasvaa samalla. Tarjontaa lisätään, jos siihen suinkin on olemassa mahdollisuuksia. Määrällisten vaateiden ohella on laadullisia vaateita, joiden täydelliseen täyttymiseen ei ole milloinkaan varaa. (Lipsky 1980: 33, 37–38.)

Niukkojen voimavarojen allokointi on toimintapolitiikkaprosessin ongelmallisimpia osaluokkia. Resurssien niukkuus rajoittaa vaihtoehtoja, jotka toimintapolitiikan formuloiduilla ja implementoiduilla on käytettävissään. Niukat voimavarat merkitsevät, että on valittava, mikä on tärkeää. Valinnanvaikeudesta seuraa ristiriitoja. Resurssien niukkuus saa aikaan poliittisia ominaispiirteitä myös implementaatioon. (Caiden 1976: 151; Tomlison, Quade & Miser 1985: 269; Sabatier 1986: 23–25; Premfors 1989: 64; Ferman 1990: 42–43.)

Täten uuden käsitteen ‘implementaatiopelin’ määrittely tulee tärkeäksi. Käsite on peräisin Bardachin tutkimuksesta: *“The implementation game”*. Hän määrittelee implementaatioprosessin poliittiseksi peliksi. Toimintapolitiikan implementaation onnistuminen on epävarmaa, poliittisen päätöksenteon antamasta legitimitetistä huolimatta. Implementaatioprosessissa poliittista peliä pelataan usealta taholta aina asiakkaista, hallinnoijiin ja poliittisiin päättäjiin. Kaikilla on halu maksimoida oma hyötynsä. (emt. 37–38, 43–44, 46, 98.)

Elmorella (1978) “konflikteja ja kaupankäyntiä” korostavaan implementaatiomuotoon sisältyy vallan harjoittaminen ja supistamispolitiikassa korostuva niukkojen voimavarojen allokointi (*implementation as conflict and bargaining*). Implementaatio koostuu monimutkaisista sarjoista päätöksiä, joissa intressien keskinäinen kilpailu heijastuu. Tässä implementaatiomallissa ei tavoitella optimaalisinta ratkaisua. Sitä ei kuitenkaan saavutettaisi. Yksimielisyyttä ei ole ja ne ratkaisut, joihin päästään ovat vain väliaikaisia, tullaan korvatuksi uusilla kilpailevilla intresseillä. Eri toimijat tekevät kaikkensa saadakseen muovatuksi toisten toimijoiden odotuksia ja aikeita. (Emt. 1978: 217–222.)

Myös funktionalistisilla<sup>44</sup> lähtökohdilla on merkityksensä intresseistä, intressikonflikteista ja vallasta puhuttaessa. Burrell ja Morgan (1979: 202–204) tarkastelevat tässä mielessä poliittisen järjestelmän pluralismia. Tämäkin näkökulma painottaa, ettei poliittisessa järjestelmässä päästä yhteen ja yhteiseen tavoitteeseen, vaan monenlaiset intressit ja tavoitteet ovat osa systeemiä. Siten erilaisista intresseistä seuraavat konfliktit ovat väistämättömiä ja samalla myös luonnollinen osa poliittista järjestelmää. Vallankäytön kautta konflikteja voidaan ratkaista.

Implementaatiopelin näkökulmasta implementaatiotutkimusten teoreettiset lähtökohdat yhdistyvät peliteoriaan (*game theory*). Peliä pelatessaan yksilöt ajavat vahvasti omia etujaan. Poliittisessa pelissä yksilöjen välinen vuorovaikutus on kilpailua, jossa toinen osapuoli voittaa ja toinen häviää. Tuotoksena on toisen osapuolen saavuttama hyöty. (Apter 1977: 226–227; Hargreaves Heap & Varoufakis 1995: 32–33.)

---

<sup>44</sup>Toisessa pääluvussa johdattelin funktionalismiin systeemijattelun taustalla.

#### 4.3.2. Itse-intressi

Implementaatiopelin taustaoletuksena on yksilön itse-intressi, jota tarkastelen nyt lyhyesti julkisen valinnan teorian näkökulmasta. Makroteoriana siinä kiinnitetään huomiota yksilöön osana kollektiivista toimintaa ts. tilannetta, jossa yhteiskunnallisista asioista päätetään. Panoksina ovat yksilöjen preferenssit, joita yhdistelemällä saadaan aikaan tuotoksia. Yksilöt eivät kuitenkaan halua samoja asioita, vaan heillä on erilaisia intressejä. Tärkeät arvot ovat synonyymeja yksilöjen intresseille. Tästä syystä kollektiivisen toiminnan arvot johdetaan yksilöjen jaetuista intresseistä. (Buchanan 1967: 144, 176, 214; Harmon & Mayer 1986: 246–247.)

Yksilön vapaat valinnat ovat rationaalista toimintaa. Yksilön toiminnan rationaalisuus toteutuu silloin, kun yksilön käyttäytyminen perustuu oman hyödyn maksimointiin eli itse-intressiin. (Buchanan 1967: 9.) Nurmi (1987: 83) toteaa, että julkisen valinnan teoriassa pohditaan yksilöä ohjaavien järkevyyperiaatteiden ja yhteiskunnallisen rakenteen yhteensopivuutta. Jos yksilön rationaalisuus ei voi toteutua, osoittautunee yhteiskunnallinen järjestely lyhytikäiseksi tai ainakin tehottomaksi päämääränsä suhteen.

Tutkimuksen alussa kiinnitin huomiota julkisen valinnan kritiikkiin laajasta julkisesta sektorista. Tästä ovat vastuussa poliittiset päätöksentekijät ja virka-aseman omaavat byrokraatit, joiden henkilökohtainen edun tavoittelu johtaa julkisten menojen kasvuun. Kyse on *rent seeking* -ilmiöstä. Sen mukaan poliittiset päätöksentekijät käyttäytyvät päätöksentekotilanteessa henkilökohtaisen itseintressin ohjaamana. Henkilökohtaista hyvinvointia ja ääniä tavoittelevat poliitikot ovat tietoisia, että julkisten menojen lisäys on äänestäjille mieluisaa. Poliittisen päätöksentekijän toimikausi on äänestäjien varassa, mikä poliittisten kustannusten nimissä ei tee supistamispoliittisista päätöksistä haluttavia.

Toisaalta julkisen sektorin laajentumiskehitys on seurausta byrokraattien henkilökohtaisesta edun tavoittelusta. Byrokraateilla palkka ja sen lisäksi tarjolla olevat lisäedut, julkinen maine, vallankäyttö ja hallintoyksikön tulos kilvoittavat budjetin maksimointiin. (Niskanen 1971: 38; 1975: 618.) Byrokraatit oman edun tavoittelussaan pyrkivät lisäämään palvelujensa todellista arvoa. Heidän on helppo esittää argumentteja niitä vastaan, jotka yrittävät supistaa heidän hallinnon alojensa budjetteja. (Lingle 1991: 255.)

Myös hallintoyksikköjen suuruudella on yhteys ylikulutukseen. Suuremmissa yksiköissä ulkopuolinen tarkkailu tulee vaikeammaksi ja organisaatioissa on yhä enemmän niitä,

jotka pyrkivät toiminnan laajentamiseen (Mueller 1989: 340). Byrokraattiset rakenteet johtavat julkisten hyödykkeiden ylitarjontaan, organisaation sisäiseen tehottomuuteen ja tätä kautta voimavarojen tuhlaamiseen (Lingle 1991: 255; Gottdiener 1987: 71–72).

Jos poliittiset päätöksentekijät ja byrokraatit toimivat näiden oletusten mukaisesti, supistamispolitiikan implementaatio on oletettavasti vaikeaa. Poliittisilla päätöksentekijöillä ei ole halua menettää kannatustaan leikkaamalla julkisia menoja. Miksi he toimisivat toisin? Mahdollistaako supistamispolitiikan se, että kansantalouden käyrillä tai muilla rationaalisilla tekijöillä vakuutetaan kansalaisille ja äänestäjille, että supistamispolitiikka on ainoa tapa selviytyä? Vaihtoehtojen vähyyskö saa virka-asemassaan toimivat byrokraatit taipumaan supistamispolitiikalle?

Intressiristiriidoilla on vaikutuksensa itse implementaatioon. Winterin (1990: 25) mukaan implementaation onnistumista estävät ristiriidat toimintapolitiikan formulointitasolla. Ristiriidat eri toimijoiden välillä ovat ominaisia toimijoiden seuratussa vain omia intressejään. Monet päätökset ovat kompromisseja ja keskinkertaisia ratkaisuja. Ne sisältävät mieluummin keinoja kuin tavoitteita. Johtaako supistamispolitiikkakin intressiristiriitihin, kompromisseihin ja päätöksiin, joissa tavoitteellisuus jää heikoksi?

#### 4.3.3. Dekrementalismi

Niukkoja ja supistamispolitiikan niukkenevia resursseja allokoidaan talousarviotyöskentelyssä. Talousarvioprosessi on erilaisten halujen ja niiden pohjalle perustuvien vaateiden ilmaisemista. Talousarvioprosessissa ei ole yksimielisyyttä siitä, mitkä toimintapolitiikat ja toimintapoliittiset tavoitteet ovat tärkeimpiä. Tämä kysymys on kuitenkin kyettävä ratkaisemaan tietyllä tavalla. Seurauksena on kilpailu vähäisistä voimavaroista. (Wildavsky 1975: 222; 1988: 3–4.)

Tässä yhteydessä uuden käsitteen, dekrementalismen määrittely tulee tarpeelliseksi. Talousarviotyöskentelyssä tarpeita ja niiden täyttämiseen tarvittavia taloudellisia voimavaroja tarkastellaan samanaikaisesti tiettyjen tekniikoiden avulla. Inkrementalismi on tyypillisin talousarviotekniikka. Tarpeiden täyttämiseksi joudutaan tekemään sitoumuksia, joita ei voida tehdä vain yhdeksi talousarviovuodeksi. Talousarvion menokohteista valtaosa säilyy vuodesta toiseen lähes muuttumattomina. (Wildavsky 1988: 78–79.)



Lindblom (1992: 224–255, 228 alkuperäinen 1959) johdattelee inkrementalismiin ideaalimallin kautta. Hän lähtee liikkeelle toimintapolitiikan valmistelusta. Tiettyyn tarpeeseen vastaamiseksi on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti eri vaihtoehtoja ja niiden mahdollisia seurauksia. Kaikkia vaihtoehtoja vertailemalla kyetään valintaan, jossa tiettyyn tarpeeseen vastataan ideaalisella tavalla. Reaalimaailmassa tähän ei kyetä. Tästä syytä rajoitetaan niitä vaihtoehtoja, joita otetaan tarkasteltavaksi. Kokonaisvaltaisuuden sijaan pyritään marginaaliin (pienet) ja inkrementalistisiin (jaksottaiset lisäykset) muutoksiin.

Wildavsky (1975: 222; 1988: 78–79) toteaa, että talousarvioon tehtävät muutokset voivat ovat lisäyksiä tai supistamispolitiikan ollessa kyseessä vähennyksiä. Julkiset organisaatiot ovat rahoituskriisissään tehneet marginaalisia (pieniä) budjettileikkauksia. Niillä saavutetaan lyhytvaikutteista menosäästöä. Ongelmia syntyy silloin, kun supistamistarve jatkuu. Jos oletetaan, että julkisissa organisaatioissa toimeenpantava supistamispolitiikka on luonteeltaan dekrementalistista, johtaa se 'keskinkertaisen' toimintapolitiikan soveltamiseen. (Glassberg 1978: 327; Levine 1988: 334.) Rationaalisessa toiminnassa osoitettaisiin parhaat keinot tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Dekrementalismi on rajoitettua rationaalisuutta. (Vrt. Lindblom 1992: 226, alkuperäinen 1959.)

Tämän tutkimuksen näkökulmasta on mielenkiintoista, miten inkrementalismissa tavoitteet ja keinot ovat samanaikaisesti tarkasteltavina. Uuden implementaatiotutkimuksen tapaan inkrementalismissa lähdetään liikkeelle siitä, ettei toimintapolitiikan muotoilua ja tavoitteiden asettamista kyetä erottamaan keinojen etsimisestä. (Vrt. Lindblom 1992: 226, alkuperäinen 1959.) Itse asiassa inkrementalistisessa mallissa toimijoilla ei ole tavoitteita, jotka ohjaisivat toimintaa. Tästä syystä vaihtoehtoiksi jäävät vain ne, joissa on kyse pienestä muutoksesta. (Premfors 1989: 41, 63.)

Dekrementalistinen talousarviopolitiikka on suosittu helppoutensa nimissä. Supistamiset luovat epävarmuutta, mutta dekrementalismilla avulla noudatetaan näennäisesti varmaa talousarviopolitiikkaa. Silloin ei saada aikaan suurta virhettä, kun ei synny suurta muutostakaan. (vrt. yhtäläinen supistamisstrategia.) Vaihtoehtoisesti voidaan tarkastella talousarviotekniikkaa, jossa kaikki menot asetetaan kyseenalaisiksi (nollapohjabudjetointi)<sup>45</sup>. Supistamisissa verrattaisiin kustannusleikkauksia ja niiden haittoja toisiinsa. Vähäisimmät haittavaikutukset aiheuttavat menoleikkaukset tehtäisiin ensimmäisinä. Äärimmäinen nollapohjabudjetoinnin soveltaminen ei kuitenkaan ole mahdollista. (Oulasvirta 1995: 32.)

---

<sup>45</sup>Kustannuksia ja hyötyjä vertailemalla pohditaan, mitä menoja budjetoidaan.

Wildavsky (1975: 220–221) kytkee talousarviotyöskentelyyn kysymyksen poliittisesta realismista. Poliittiseen realismiin liittyy se, ettei yksimielisyyden saavuttaminen ole helppoa. Edellä tarkastellussa inkrementalismissa ja dekrementalismissa lähestytään "yltiö"-realistisesti poliittisen päätöksentekojärjestelmän luonnetta. Poliitikassa on olennaista se, että eri osapuolet edustavat eri arvoja. Tämä erimielisyys politiikan perimmäisistä arvoista ei nouse inkrementalismissa ongelmaksi. Marginaaliset muutokset ovat ainoita mahdollisia. (Salminen & Kuoppala 1985: 117–118.)

On kiinnitetty huomiota, että niukat resurssit ja poliittisten päätöksentekijöiden hyväksynnän puuttuminen ovat tehokkaan hallintotoiminnan esteitä (Brooks 1992: 200). Samalla ilmenee perinteisen panos–tuotos-mallin ja implementaatiopelin välinen jännite. Systemiajattelussa lähdetään liikkeelle siitä, että toimintapolitiikan prosessi etenee panoksesta tuotokseen rationaalisella tavalla. Sen sijaan implementaatiopeli on osoitus siitä, ettei tämä rationaalisuus toteudu.

Supistamispolitiikan ristiriitaisuuden nimissä onkin mahdollista, ettei asioita edes yritetä ratkaista poliittisessa päätöksenteossa, vaan ne siirretään implementoijien huoleksi (Lipsky 1980: 40–41). Implementoijat etsivät vaihtoehtoisia toimintamalleja oman ratkaisuvallan puitteissa. Samalla supistamispolitiikan formulointi siirtyy implementaatioon, ja implementoijien toimintavapaus on suuri. Supistamispolittisissa olosuhteissa tulisi täten tukea 'uudelleen muovaavalle' implementaatiolle. On empiiristä tutkimustietoa siitä, miten toimeenpanokoneisto on saanut formulointivaltaa, kun poliittisessa päätöksenteossa ei ole supistamispolitiikan suuntalinjojen muodostamiseen kyetty (Uusikylä 1993a: 145, 200; Wuori & Ylönen 1996: 68).

Inkrementalismissa on huomionarvoista se, että aiemmat päätökset sanelevat tulevia valintoja (Lindblom 1992: 234; alkuperäinen 1959). Dekrementalismiin liitettynä tämä merkitsee, ettei supistaminen voi olla käännteinen strategia sille, miten kasvuolosuhteissa on toimittu. Menovelvoitteista ei voida luopua (*rolling back*) samassa järjestyksessä, kuin niihin on aikoinaan sitouduttu (Levine 1979: 180–181). Tässä mielessä dekrementalistiseenkin supistamispolitiikkaan liittyy valintoja.

#### 4.4. Implementoijien sitoutuminen

##### 4.4.1. Tulkitsevan implementoijan intressi

Toimintapolitiikan implementaation onnistumiseksi on koettu tärkeäksi, että eri intressit ovat sopuosinnussa. Poliittinen tuki, implementoijien sitoutuminen sekä asiakkaiden ja muiden intressiryhmien tuki ovat onnistuneen implementaation edellytyksiä. (Sabatier 1986: 23–25; Goggin 1986: 331–332.) Supistamispolitiikassa onkin huomionarvoista, miten eri toimijatahot ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa vaikuttaen samalla siihen, miten implementaatio tapahtuu. Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan tee implementaatioverkostoihin nojaavaa tutkimusta. Mielestäni se toimii paremmin silloin, kun tietyn toimintapolitiikan toimeenpano hajaantuu esimerkiksi eri organisaatiotasolle ja useisiin organisaatioyksikköihin.

Tämän tutkimuksen näkökulmana olen viitannut implementaatioon toimeenpanokäyttämisenä. Se sisältää sekä implementoijien tulkitsevat ratkaisut että puhtaasti täytäntöönpanevat ja praktisetkin ratkaisut toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä suhteessa on mielenkiintoista, miten toimeenpanijat ovat kyvykkäitä tekemään tiettyjä supistamispoliittisia ratkaisuja, mutta myös se, miten nämä toimijat sitoutuvat supistamispolitiikkaan ja siten edesauttavat supistamispolitiikalle asetettujen tavoitteiden implementointia.

Tulkitsevia implementoijia ovat johtavassa asemassa toimivat viranhaltijat. Supistamispolitiikassa heidän roolinaan on yhtäältä supistamispoliittisten valintojen tekeminen ja toisaalta se, miten he sitouttavat alaisensa näiden valintojen taakse. Soveltavia implementoijia ovat selkeimmin ruohonjuuritason implementoijat. Heille on ominaista suora vuorovaikutussuhde asiakkaisiin. He toimivat opettajina ja monissa muissa palveluammateissa. Alhaalta–ylös-lähestymistapaa noudattavissa implementaatiotutkimuksissa on painotettu heidän rooliaan toimintapolitiikan prosessissa. (Lipsky 1980: 3, 8–10.)

Implementaation onnistumisen nimissä (tulkitsevan) implementoijan tulisi olla ensisijaisesti Dunsiren ja Hoodin (1989: 87–88) tyypittelyä hyödyntäen ‘weberiläinen’, jolloin implementoijat pyrkisivät nopeasti ja tehokkaasti supistamispolitiikan implementaatioon. Tällöin tulkitsevan implementoijan kyky toimia supistamispoliittisissa olosuhteissa korostuu. Supistamispolitiikassa on opittava uusia asioita tai tehdä tuttuja asioita aiempaa paremmin, supistamisista huolimatta (Behn 1988: 350).

Supistamispolitiikan olosuhteissa toimivan tulkitsevan implementoijan käyttäytymistä tarkastellessaan Glassberg (1978: 328–329) käyttää käsitettä *“revitalizing entrepreneurs”*. Siinä tulkitseva implementoija suuntaa organisaation kohti elinvoimaisuutta toiveinaan luova, kustannusten ja voimavarojen suhteen tasapainoinen organisaatio. Nämä tulkitsevat implementoijat havaitsevat realiteetit ja saavat aikaan pienemmän mutta samalla suorituskykyisemmän ja tehokkaamman organisaation<sup>46</sup>. (Behn 1988: 348–349.)

Tulkitseva implementoija voi toimia myös toisella tavalla. Hän voi käyttää aikansa omien etujen ajamiseen<sup>47</sup>. Kolmannessa mallissa huolehditaan organisaation selviämisestä, mutta se tehdään ‘löysää voimavaroja vähentämällä’ (*“cut the fat tough guy”*). Tämän yhtäläisen supistamistrategian käyttö on aiemmin todettuun tapaan mielletty väliaikaiseksi ongelmanratkaisukeinoksi. (Glassberg 1978: 328–329.)

Tulkitsevan implementoijan sitoutumattomuutta supistamispolitiikan implementaatioon tarkasteltiin itse-intressin yhteydessä. Henkilökohtainen edun tavoittelu johtaa oman hallinnonalan talousarvion maksimointiin. Supistamispolitiikan näkökulmasta nousee esille se, että tulkitsevat implementoijat pyrkivät asiantuntemuksensa avulla väistämään talousarvioleikkauksia. Suojautumiseen liittyy se, ettei supistamisongelmaa haluta uskoa todeksi, tai sen oletetaan olevan väliaikainen ilmiö (Levine 1979: 180–181).

Tulkitsevalla implementoijalla tulisi olla kyvyn ohella halu toimia toivotulla tavalla. Implementoijat tulisi saada motivoitua toimintapolitiikan taakse, jolloin heidän toimintansa saadaan suunnattua niihin tavoitteisiin, jotka poliittisella tasolla on valittu. (Leemans 1976: 32–34, 39–40; Goggin 1986: 331–332; Winter 1990: 23, 31; Lippincott & Stoker 1992: 378.)

Ne tulkitsevat implementoijat, jotka ovat kokonaisvaltaisesti vastuussa organisaatiosta ja sen talouden tasapainosta, ovat haasteen edessä saadakseen aikaan muiden sitoutumista. Voidaan kiinnittää huomiota viranhaltijaintressiin ja sen eroavaisuuksiin. Oulasvirta (1996: 206) tarkastelee kunnan talousarvioprosessin toimijoita ja supistamispolitiikalta suojautumista. Kunnanjohtaja osoittautuu talousarvion tasapainottajaksi, jonka tavoitteena on vakaa taloudenpito. Talousjohtajat ovat ‘ylijäämän kasvattajia’, sillä he haluavat

---

<sup>46</sup>Supistamispolitiikan kanssa samanaikaisesti on sovellettu tulosjohtamista. Niskasen (1997: 151–152) tutkimuksessa osoittautuu, että tulosjohtamisen taloudellinen ydin ja supistamispolitiikka tukevat toisiaan. Kustannustietoisuus on molemmissa keskeisessä roolissa. Hyyryläisen (1999: 218) mukaan tulosohjaus on tiukan taloudellisen tilanteen myötä merkinnyt välinettä supistamispolitiikan toteuttamiseen.

<sup>47</sup>*“Receivers in bankruptcy”*.

taloudellisia resursseja varmuusvarastoihin. Tarvittaessa he ajavat supistamispolitiikkaa voimakkaasti. Sektorijohtajat eivät suostu vapaaehtoisesti vähentämään taloudellisia voimavarojaan, vaan taistelevat pienempää määrärahakehystä vastaan.

Uusikylä (1993a: 157) on myös kiinnittänyt huomiota kunnan keskushallinnon ja hallintokuntien väliseen kisaan supistamispoliittisessa talousarviotyöskentelyssä. Supistamisvelvoitteita asetettaessa kuulostellaan reaktioita ja kiristetään tavoitetta, kunnes vastalause on niin voimakas, ettei supistamisvaraa enää oletettavasti ole. Vastaavasti hallintokunnat ensin kokeilevat, miten vähäisillä uhrauksilla supistamisvelvoitteista selvittäisiin. Nämä empiiriset tutkimustulokset tukevat 'implementaatiopelin' luonnetta supistamispoliittisissa olosuhteissa.

#### 4.4.2. Soveltavan implementoijan intressi

Levine ja Wolohojian (1983: 176–178) ovat pohtineet henkilöstön vastausta supistamispolitiikalle sen laajuuden vaihdellessa. Supistamispolitiikan laajuuden ohella organisaatiossa vallitseva epävarmuus selittää tilannetta. Jos supistamispoliittiset leikkaukset ovat vähäisiä ja organisaatiossa ei ole epävarmuutta, organisaatio vastaa supistamispolitiikkaan venymällä suorituskykynsä suhteen. Henkilökunnassa ilmenee levottomuutta, mutta se on maltillista, sillä on ilmeistä, etteivät supistamispoliittiset ratkaisut ole radikaaleja.

Sen sijaan organisaatiossa, jossa epävarmuus vallitsee, vähäisenkin supistamispolitiikan seurauksena organisaation toiminnan päämäärähakuisuus epäselvenee. Supistamisia tehdään satunnaisesti ja sellaisissa kohteissa, joissa se on poliittisesti helppoa. Organisaatio voi myös odotella parempia aikoja ja vältellä tästä syystä supistamispolitiikkaa. Työntekijät vastaavat tähän epävarmuuteen alkamalla etsiä uusia työpaikkoja organisaatioista, joiden tulevaisuudenkuva on varmempi. (Levine & Wolohojian 1983: 176–177.)

Kun supistamispolitiikka on suurta, organisaatiossa on alettava priorisoida palveluja ja muita toimintoja, joita se tuottaa. Organisaatiossa, jossa ollaan tilanteen tasalla, vallitsee vielä vakaus ja varmuus supistamispolitiikan hallinnasta. Henkilökunta haluaa kuitenkin suojautua supistamispolitiikalta. Se, että supistamispolitiikka on suurta ja saa aikaan epävarmuutta organisaation tulevaisuudesta, on ongelmallisempi tilanne. Epävarmuus voi olla sellaista, ettei edes organisaation säilymisestä ole tietoisuutta. Supistamispolitiikasta tulee tällöin murskaavaa. Ne supistamiskeinot, jotka ovat hyväksyttävissä, otetaan käyttöön, että taloudenpidon tasapaino saavutettaisiin. Työntekijöiden sitoutuminen

organisaatioon on minimaalista. He ovat sekä levottomia että innokkaita lähtemään organisaatiosta. (Levine & Wolohojian 1983: 176–177.)

Edellä esitetyn suhteen ei siis supistamispolitiikan laajuus riitä selittämään sitä, miten implementoijat supistamispoliittisissa olosuhteissa toimivat. Sen sijaan on kiinnitettävä huomiota siihen, miten epävarmalta tai varmalta organisaation tulevaisuus näyttää. Epävarmuus silloinkin kun supistamispolitiikka on pientä, on sitoutumisen kannalta kohtalokasta. Epävarmuuden vallitessa on kuitenkin harkittava, miten sitä voisi vähentää. Tässä suhteessa avoin kommunikaatio<sup>48</sup> on nähty ongelmanratkaisukeinona.

Muutokseen sopeutumisessa on kyse kyvykkyydestä tai kyvyttömyydestä mukautua uuteen tilanteeseen. Kyvyttömyyteen liittyy konservatiivisuus, jolloin jäädytään odottelemaan 'vanhojen hyvien aikojen' paluuta. Kyvyssä mukautua uuteen tilanteeseen vaikuttaa se, miten odottamattomasta ilmiöstä on kyse. Supistaminen voidaan helposti kokea pelotelluksi ja supistamispoliittiset vaateet liioitelluiksi (Uusikylä 1993b). Levy (1986: 14) on supistamispoliittista muutosprosessia havainnollistavassa mallissa liittänyt kieltämisen, välttämisen, vastustamisen ja viivyttelyn luonnollisiksi muutossyklin alkuvaiheiksi.

Johtamismalli, joka tähtää ihmissuhteiden toimivuuteen on desentralisaatioon tähtäävä (Niiranen 1994: 86–92). Keskittäminen on kuitenkin tapa, jolla organisaatio suhtautuu ulkoiseen epävarmuuteen ja pyrkii minimoimaan voimakkaista organisaatiomuutoksista seurauksena olevaa hajaannusta. (Lumijärvi 1993: 12.) Meyerin (1988: 412) mukaan keskittämisen seurauksena on supistamispoliittisten päätösten heikko laatu ja sitoutumisen lasku.

Viitasin edellä 'weberiläiseen' implementoijaan. Tosiasiassa Dunsiren ja Hoodin tyypittelemä 'smithiläinen' implementoija on supistamispolitiikassa realistisempi vaihtoehto, sillä hän haluaa pitää oman puolensa muutosprosessissa. Henkilöstön roolia

---

<sup>48</sup> Kommunikaatio on onnistuneen implementoinnin avaintekijöitä. Kommunikaatiossa tarvitaan viesti, sen lähettäjä ja sen saaja. Lisäksi on oltava kommunikaatiokanava, jota pitkin viesti kulkee. Supistamispolitiikassa voi ongelmallisimpana pitää juuri viestiulottuvuutta. Supistamispolitiikan epämieluisuus voi saada aikaan sen, ettei kommunikaatiokanavassa ole viestiä lähetettäväksi ollenkaan. Tulkitsevat implementoijat eivät anna alaisilleen heidän haluamaansa tietoa. Jos supistamispolitiikassa virallinen kommunikaatiokanava ei toimi, on melko varmaa, että epävirallinen alkaa toimia sitäkin vilkkaammin. Toinen vaihtoehto on, että viestin sisältö on virheellinen. Tällöin annetaan optimistisempi tai pessimistisempi kuva asioiden todellisesta laidasta. Kommunikaation puute, sen virheellisyys ja huhut horjuttavat työntekijöiden uskoa siihen, että organisaatio kykenee kriisistä selviytymään. Tällöin he alkavat menettää sitoutumistaan organisaatioon. Supistamispolitiikassa epävarmuutta voi vähentää informaatiolla. (Ks. Caiden 1976: 151; Behn 1978: 336; Dunsire 1978a: 161–163; 1978b: 168–169; Greenhalgh 1982: 156, 166; Whetten 1988a: 38; Weitzel & Jonsson 1989: 100–103.)

supistamispolitiikassa pohdittaessa tämä ulottuvuus toivotun ja todellisen käyttäytymisen välillä nousee keskeiseksi. Supistamispolitiikka saa aikaan implementoijien sitoutumattomuutta johtuen inhimillisistä tekijöistä, jollaisia ovat huoli työpaikan säilymisestä ja tulovähennyksistä.

Se, että supistamispolitiikan olemassaoloa selitetään on intellektuaalinen kysymys, mutta supistamispolitiikan hyväksyminen on psykologista (Behn 1980: 615). Se on vahvasti sidoksissa sitoutumiseen organisaatiossa. Sitoutuminen organisaatioon voidaan määritellä yksilön vahvana samaistumisena ja osallistumisena erityiseen organisaatioon. Ominaispiirteitä ovat, että yksilö hyväksyy organisaation arvot ja tavoitteet, yksilöllä on halu ponnistella organisaation hyödyksi ja yksilöllä on vahva halu olla organisaation jäsenenä. (Mowday, Porter & Steers 1982: 27.)

Supistamispolitiikassa näistä ominaispiirteistä kaksi ensimmäistä joutuvat kovalle koetukselle. Organisaation vähäisillä voimavaroilla ei välttämättä kyetä yhtä tehokkaasti toteuttamaan jaloja päämääriä, joihin työntekijöiden olisi helppo sitoutua. Julkisia hyvinvointipalveluja tarjoavat haluavat tuottaa hyvää palvelua, jota arvostetaan. Yksilön voi olla vaikea hyväksyä toimintaa, jossa taloudelliset realiteetit tuntuvat sanelevan ehdot.

Se lienee lähtökohta, että sitoutumisen kolmas kohta, eli yksilön halu olla organisaation jäsen, korostuneen supistamispolitiikan vallitessa, sillä yksilöt päinvastoin pelkäävät työpaikkojensa puolesta. Dunsire (1978b: 24) on viitannut siihen, että työpaikan pysyvyyden ollessa epävarmaa, ylemmän tahon valta työntekijään nähden kasvaa. Tämä ulottuvuus voi lisätä supistamispolitiikkaan sitoutumista. Toisaalta Mowday, Porter ja Steers (1982: 28) kiinnittävät huomiota siihen, että sitoutuminen on ajallisesti vankkaa. Siten supistamispolitiikan alkuvaiheessa sitoutuminen ei vielä laskisi, vaan vasta pidemmällä aikavälillä.

Se, että yksilö sitoutuu työorganisaatioon edellyttää, että vastapalveluksena hänen työhönsä liittyvät tarpeet tyydyttyvät<sup>49</sup>. Supistamispolitiikka uhkaa monien työntekijöiden tarpeiden tyydyttymistä. Huoli työpaikasta saa aikaan sen, että työntekijällä järkkyy jopa

---

<sup>49</sup>Tarpeiden määrittelyssä viitataan klassisesti Maslowin tarvehierarkiaan, jossa lähdetään liikkeelle fysiologisista tarpeista ja päädytään itsensä toteuttamisen tarpeisiin. Tarvehierarkia perustuu siihen, että alemmat tarvetasot on tyydytettävä, ennen kuin yksilö pyrkii seuraavalle tasolle. (Maslow 1992, alkuperäinen 1943: 130–136.) Työntekijän tarvehierarkia lähtee halusta hankkia rahaa ruokaan. Se etenee tarpeisiin, että työntekijän toimeentulo on turvattu, että työntekijä kuuluu sosiaaliseen ryhmään, ja että työntekijän työtä arvostetaan. Työntekijän tarvehierarkia päättyy työntekijän haluun tehdä kykyään vastaavaa työtä, jossa hän kokee kehittyvänsä. (Gorpe 1984: 85–86.)

tarvehierarkian alatasoilla. Palkkaan kohdistuvat supistamiset heikentävät konkreettisesti toimeentulon tasoa, eikä toimeentulon jatkuvuudesta ole takeita. Tarvehierarkian keskivaiheilla olevat sosiaalisetkin tarpeet voivat järkkyyä, jos työntekijöitä irtisanotaan.

Alhaalta–ylös-lähestymistapaa noudattavissa implementaatiotutkimuksissa professioiden merkitys korostuu (Parsons 1995: 469). Supistamispolitiikassa viranhaltijat voivat ryhtyä professionaaliseen painostustoimintaan eli oman asiantuntemuksensa ja yhteyksiensä kautta organisoida vastaliikkeitä. Ei ole tavatonta, että suorittavassa työssä haetaan tukea asiakkailta leikkausten estämiseksi. (Juvonen 1996: 72–74.) Tämä osoittaa, ettei soveltavia implementoijia ole saatu sitoutumaan supistamispolitiikan toimeenpanoon. Ilmiö on kuitenkin inhimillinen, ovathan supistamispolitiikan toimeenpanijat vahvasti asianosaisia.

Siitä huolimatta, että tarkastellaan supistamispolitiikkaa organisaation näkökulmasta, useat tekijät, jotka ovat selkeästi yksittäistä organisaation jäsentä koskevia, muuttuvatkin yhteisvaikutuksesta organisatoriseksi ongelmaksi. Hall ja Mansfield (1971: 543) ovat pohtineet sitä, miten organisaation stressi muuttuu yksilön stressiksi. Taloudellisten voimavarojen vähentyminen on organisaation stressitekijä, joka muuttuu organisaation uhaksi. Organisaation mukauduttua supistamispolitiikkaan on seurauksena erilaisia toimenpiteitä, jotka saavat aikaan yksilön stressin muun muassa työn epävarmuuden nimissä. Yksilön uhkana on, että hänen motivaationsa vähenee ja edellä todettuun tapaan tämä voi johtaa yksilön sitoutumattomuuteen suhteessa organisaatioon.

Useat kirjoittajat ovat yksimielisiä siitä, että supistamisten seurauksena muun muassa vaitiolo, ristiriidat ja syyllistäminen lisääntyvät moraalien vähentyessä. Itse asiassa supistamispolitiikka on määritelty operationaalisesti vaikeaksi ja poliittisesti vaaralliseksi. (Cameron, Kim & Whetten 1987: 225.) Toimeenpanon näkökulmasta ristiriitaisuus heijastuu sekä toimeenpanijoiden suhteissa toisiinsa että toimeenpanijoiden suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin ja asiakkaisiin. Tämä ristiriitaisuus voi nousta onnistuneen implementaation esteeksi.

#### **4.5. Asiakkaan näkökulma**

Formuloijien ja implementoijien lisäksi kansalaiset kohderyhmänä vaikuttavat supistamispolitiikan implementaation onnistumiseen. May (1991: 190–199) toteaa, että toisilla toimintapolitiikoilla on takanaan ryhmiä, jotka aktiivisesti vaikuttavat toimintapolitiikan



prosessin eri vaiheissa. Tällaiset ryhmät ovat tavallisesti kehittyneitä ja pitkälle järjestäytyneitä koalitiota, joissa intressiryhmä ajaa erityistä asiaa. Koalitiot kykenevät taistelemaan toimintapolitiikan tavoitteita ja implementaatiota vastaan. Haasteena on, etteivät kilpailevat koalitiot estä toimintapolitiikan implementaatiota.

Supistamispolitiikassa pitkälle järjestäytyneet koalitiot tulevat mukaan ammattiyhdistystoiminnan kautta. Sen sijaan asiakkailta koalitioiden vahvuus vaihtelee. Etzionin (1976: 137, 139, 142) mukaan ryhmän koheesio on keskeinen tekijä sen vaikutusmahdollisuuksissa. Pieni palvelunsaajien ryhmä on sisäisesti kiinteä, mutta menettää mittakaavaetuja, joita suurilla asiakaskunnilla on. Suurissa palvelunsaajien ryhmissä järjestäytyminen on kuitenkin vaikeaa. Hadley ja Young (1990: 3, 54) tarkastelevat julkisen palvelujärjestelmän responsiivisuutta. Siinä julkisen sektorin palveluja käyttävät asiakkaat kietoutuvat merkittävällä tavalla palveluprosessiin. He ovat nähneet tämän responsiivisen mallin melko vastakkaiseksi supistamispoliittisille lähtökohdille. Onko niin, että supistamispolitiikassa asiakkaiden responsiivisuudesta tulee kielteinen asia?

On kiinnitetty huomiota siihen, miten julkisen sektorin supistamispolitiikka on laukaissut eturistiriitoja. Tämä näkyy lehtien mielipidekirjoituksista. Niitä tarkastelemalla voidaan todeta, että supistamisuhka saa ihmiset tyytyväisiksi vallitsevaan asiantilaan. Valtaosassa kannanotoista esitetään, että palvelu on välttämätön ja vieläpä sellaisena kuin se on. Kun puhutaan oman intressin nimissä, ihanteeksi tulee muuttumattomuus. Merkittävää kaikissa omaan etuun pohjautuvissa puheenvuoroissa on se, että ne ovat varsin yksimielisiä. Yhteinen uhka sulattaa erimielisyyksiä, joita on palveluja käyttävien, tarjoavien ja niissä työskentelevien parissa. Oma etu vaikeuttanee palvelujen priorisoinnin toteuttamista. (Jallinoja 1993: 39–44.)

Kansalaisten mielipiteitä siitä, miten suomalaisen supistamispolitiikan tulisi kohdentua, on tutkittu usealla taholla. Kansalaiset ovat kiinnostuneita ennen kaikkea hyvinvointipalvelujen kohtalosta. Hyvinvointipalvelujen, jotka ovat lähellä kansalaisia, järjestämisvastuu on kunnilla. Tutkimuksen alussa viittasin tutkimuksiin, joissa kuntien palvelujen karsimiseen suhtauduttiin kielteisesti. Kuntien tulisi huolehtia ennen kaikkea lasten hoidosta, peruskoulutuksesta ja vanhusten auttamisesta. Priorisoinnista ilmeni, että erikoisia sekä elitistisiä palveluja vastustetaan, ja asenteet ovat kovia erityisryhmiä kohtaan. Kielteinen suhtautuminen kohdistuu erityisryhmiin, joiden ongelma koetaan itseaiheutetuksi. (Laurinkari ym. 1995.)

Miten kansalaiset vaikuttavat supistamispolitiikkaan ja sen implementaatioon? Kansalaisten vaikutusvalta on perimmiltään siinä, miten poliittiset päätöksentekijät ovat heidän edustajiaan ja vastuussa valitsijoilleen. Poliittiset päätöksentekijät halusivat ylläpitää suosiotaan kansalaisia miellyttävillä ratkaisuilla. Supistamispoliittiset ratkaisut eivät ole sellaisia ja siten haluttavia.

Uusikylä (1993a: 201, 194–195) on tarkastellut selviytymisverkostoja, joissa on kyse puolustusmekanismeista, joilla eri organisaatioyksiköt, eturyhmät, vapaaehtoisjärjestöt ja asiakasryhmät suojelevat tiettyä toimialaa supistamispäätöksiltä. Tässä tarkastelussa osoittautui, että selviytymisverkosto on vahvimmillaan valmisteluvaiheessa, mutta syystä tai toisesta hajoaa toimeenpanovaiheessa. Syynä saattaa olla se, että muissa vaiheissa on onnistuttu niin, ettei toimeenpanovaiheessa tarvitse tai kannata enää taistella. Tällaisten tutkimustulosten nojalla voinee esittää, että kansalaisten vastarinta ajoittuu lähinnä päätöksentekoa aiempaan vaiheeseen. Päätöksenteon jälkeen kuntalaisille jäisi lähinnä sopeutujan rooli.

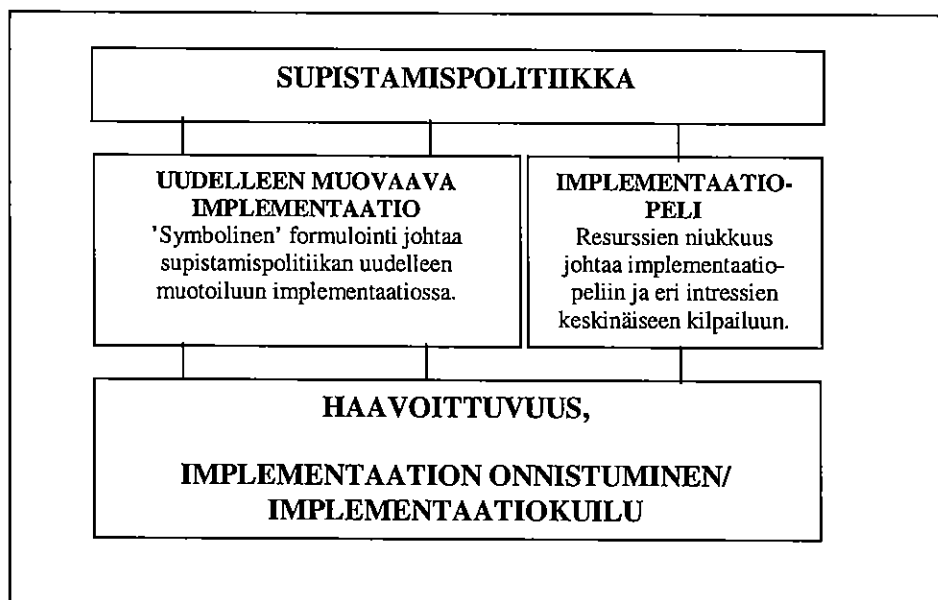
#### **4.6. Yhteenveto teoreettisesta keskustelusta**

Tässä tutkimuksessa supistamispolitiikka on toimintapolitiikka A, jonka implementaatio tapahtuu toisessa toimintapolitiikassa B. Kun tähän lähtökohtaan liitetään empiirinen tarkastelu, mielenkiinto kohdistuu myös siihen, mitä tälle toiselle toimintapolitiikalle tapahtuu. Tällaisena toisena toimintapolitiikkana on keskeinen hyvinvointipalvelu, perusopetus. Supistamispolitiikassa pyritään tietoiseen menojen vähentämiseen. Menojen vähentämisen ohella tässä tutkimuksessa otetaan huomioon se, miten menojen lisääminen yhtäällä voi merkitä supistamiskeinojen käyttöä toisaalla. Näistä supistamiskeinoista syntyy omia alaprosessejaan  $A_1$ ,  $A_2$ . Supistamispolitiikassa onkin tehtävä valintoja sen suhteen, mikä on tärkeää ja säilytettävää (priorisointi), mistä voidaan luopua. Valintojen tekeminen on kuitenkin vaikeaa. Jos valintoihin ei kyetä, turvaudutaan yhtäläiseen supistamisstrategiaan.

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu politiikkakeskeiseen hallintoteoriaan. Kyse on implementaatioanalyysistä, jossa tarkastellaan implementaatiovaiheeseen liittyviä ongelmia ja ongelmanratkaisuja, osana toimintapolitiikan prosessin kokonaisuutena. Tutkimuksen lähtökohdat ovat muun muassa politiikka–hallinto–dikotomiassa ja

systemiajattelussa (panos–tuotos-malli). Uusi implementaatiotutkimus on oikeastaan noussut näiden mallien kritiikistä.

Systemiajattelun avulla pyrin implementaatioprosessin pelkistämiseen. Näistä lähtökohdista prosessissa voidaan erotella panokset implementaatiolle, implementaatio, implementaatiotuotokset ja vaikutukset. Panos implementaatiolle sisältää supistamispolitiikan tavoitteet. Supistamisstrategian (yhtäläinen/selektiivinen) valinta sisältyy panoksiin, mutta supistamiskeinojen valinta sisältyy sekä panoksiin että itse implementaatioon. Implementaatiotuotokset voidaan rinnastaa supistamispoliittiseen haavoittuvuuteen. Kyse on supistamispolitiikan kohdentumisesta. Supistamispolitiikan vaikutuksia ei arvioida tässä tutkimuksessa.



**Kuvio 7.** Implementaatioteoreettiset lähtökohdat tutkimusongelman osana.

Politiikka–hallinto–dikotomiaa mukailevassa määrittelyssä implementaatiota olisi se, mikä ei ole enää toimintapolitiikan formulointia. Tässä tutkimuksessa implementaatioteoreettisten lähtökohtien noudattaminen on kuitenkin merkinnyt määrittelyä, jossa implementaation roolia on venytetty toimintapolitiikan formuloinnin suuntaan. Implementoijien laaja toimintavapaus toteutuu ‘uudelleen muovaavassa’ implementaatiomuodossa. Tavoitteiden tulkinnan lähtökohtana ovat poliittisen päätöksenteon panokset: se, miten supistamispolitiikka formuloidaan. Tässä tutkimuksessa nousee esille se, millaisia

supistamispolitiikalle asetettavien tavoitteiden tulisi olla supistamispolitiikan implementaation näkökulmasta. Supistamispoliittisissa olosuhteissa on korostettu luovaa formulointia. 'Symbolisen' formuloinnin seurauksena nämä vaateet siirtyvät implementoijille ja heidän tekemäänsä supistamiskeinovalintaan. Nämä oletukset ilmenevät kuviosta 7.

Supistamispoliittisia olosuhteita leimaa niukkuus. Supistamispolitiikassa on kyse talousarviopolitiikasta, joka on kilpailua vähenevistä voimavaroista. Tämä kilpailu saattaa johtaa implementaatiopeliin, jota luonnehtii oman edun tavoittelu (itse-intressi) ja eri osapuolten väliset ristiriidat. Poliitikot eivät halua kannatuksensa nimissä tehdä supistamispoliittisia ratkaisuja. Tämä kytkeytyy dekrementalismiin. Toisaalta implementoijat voivat pyrkiä suojautumaan supistamispolitiikalta. Asiakkaat osallistuvat implementaatiopeliin vastustuksella. Nämä tekijät voivat nousta supistamispolitiikan onnistuneen implementaation esteiksi ja johtaa implementaatiokuiluun.

## 5. SUPISTAMISPOLITIikka OSANA JULKISEN SEKTORIN MUUTOSTA

### 5.1. Taloudellinen muutos

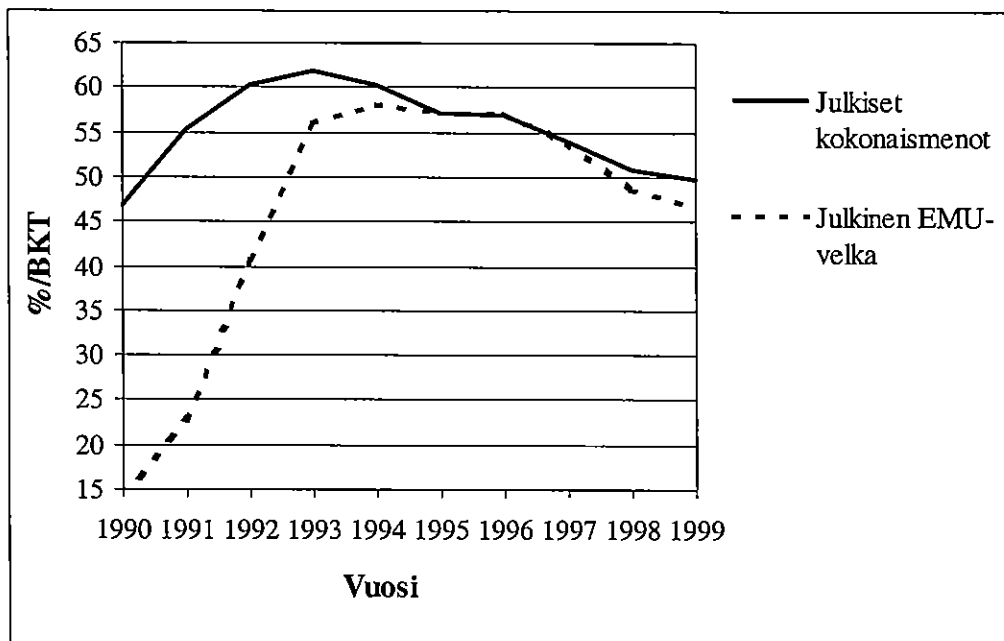
Tässä tutkimuksen viidennessä luvussa siirryn tutkimuskohteen empiiriseen tarkasteluun. Tarkastelu etenee Suomen julkisen ja kuntasektorin makrotarkastelusta itse tutkimuskohteeseen eli keskeiseen kunnalliseen hyvinvointipalveluun, perusopetukseen. Suomen julkisen sektorin koon kehitys on 1990-luvulla poikkeuksellista. Julkisen sektorin koon kaventuminen on nähtävissä sekä kansantaloudellisin kokomittarein (BKT) että henkilöstömäärin mitattuna. Ensiksi mainitussa talouskehityksen ohella voidaan kiinnittää huomiota julkisen talouden tervehdyttämistöimiin, jotka aloitettiin vuosikymmenen alussa.

Ensimmäisenä julkisia menoja rajoittavana ohjelmana voidaan ottaa esille ns. Sailaksen paperi (Valtiovarainministeriö 1992: 7–8), jonka linjaukset tehtiin 1990-luvun alun vaikeassa taloustilanteessa. Kyseisen raportin mukaan oli ryhdyttävä *”julkisen sektorin tehtäviäpiirin laajaan ja perusteelliseen uudelleenarviointiin, minkä tulee johtaa julkisen sektorin tehtävien ja vastualueen supistamiseen, etuuksien ja vähemmän tärkeiden palvelujen karsimiseen, maksullisuuden laajentamiseen, hallinnon keventämiseen ja ohjauksjärjestelmien uudistamiseen.”* Pollittin (1996) mukaan Suomessa on kuitenkin haluttu välttää sitoutumista julkisen sektorin roolia kaventavaan ohjelmaan. Hänen mukaansa suomalaiset ohjelmat eivät ole niinkään olleet ohjelmallisia, vaan valikoimia käytännön ideoita.

Kuvion 8 osoittamalla tavalla Suomen julkisen sektorin koon kehityksessä näkyy raju nousu. Julkisten kokonaismenojen osuus bruttokansantuotteesta on yli 50 prosenttia kahdeksan vuoden ajan. Kehitystä selittää bruttokansantuotteen volyymin huomattava lasku. Kansainvälisissä vertailuissa suomalainen hyvinvointivaltio ei ole kuitenkaan osoittautunut suotuisissa taloudellisissa olosuhteissa liian kalliiksi bruttokansantuotteeseen nähden (Salminen & Niskanen 1993: 100–101). Kansantalouden vahvistuessa julkisten menojen osuus putosi vuosikymmenen alun tasolle. 1990-luvun taloudellinen taantuma, työttömyys<sup>50</sup>, verotulojen lasku, ja raju velkaantumiskehitys johtivat kuitenkin julkisen sektorin toiminnan uudelleen arviointiin.

---

<sup>50</sup>Pekkarinen ja Vartiainen (1993: 424–425) kiinnittävät huomiota taloushistoriallisestikin poikkeuksellisen nopeaan siirtymään täystyöllisyydestä huipputyöttömyyden maaksi.



**Kuvio 8.** Julkiset kokonaismenot ja EMU-velka (Tilastokeskus 2000a).

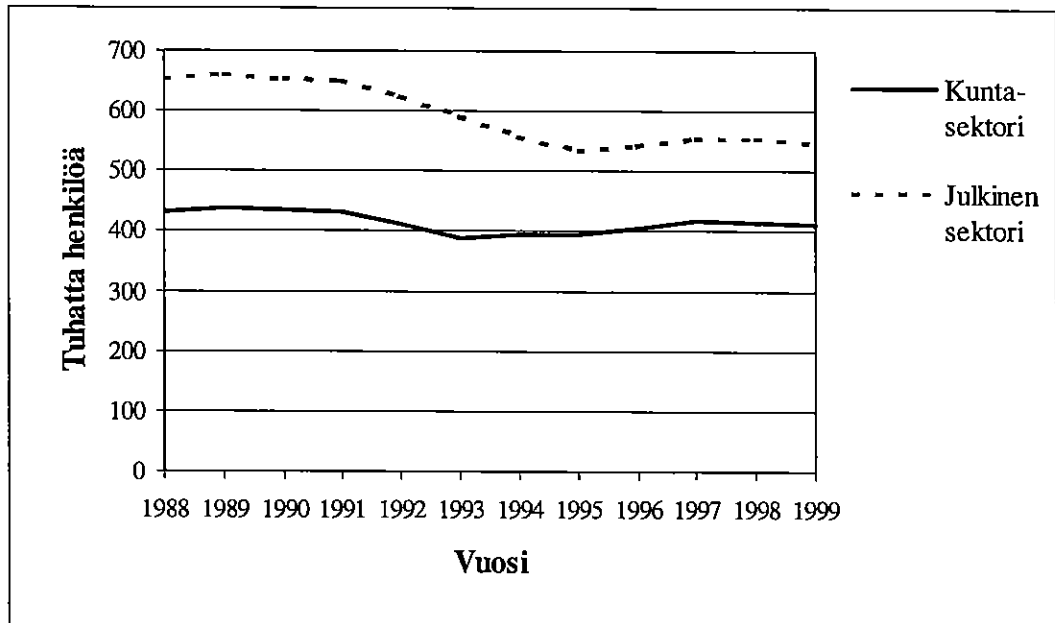
Kuviossa 8 esitän graafisesti myös Suomen julkisen EMU-velan<sup>51</sup> kehityksen bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Julkisen valinnan teoriassa velkaantuminen nähtiin vastuuttomana finanssipolitiikkana. 1990-luvulla ennen kaikkea valtionvelka rasitti voimakkaasti Suomen julkista taloutta. Suomessa viesti fiskaalisesta illuusiosta otettiin vakavasti. Vuosikymmenen lopulla vain kahdella muulla euromaalla<sup>52</sup> oli vähemmän velkaa kuin Suomella. Toisaalta velkamäärän nopea väheneminen 1990-luvun lopulla on ollut suoraan verrannollinen bruttokansantuotteen voimakkaaseen kasvuun (Valtiovarainministeriö 1999; 2000).

Temmes (1994: 73–74) toteaa Suomen kuuluvan OECD-maiden enemmistöön, joissa hallintokoneiston koon pienentämiseen pyrkivät uudistukset pantiin alulle 1990-luvulla. Kuviossa 9 havainnollistan tätä kehitystä koko julkisen sektorin ja erikseen kuntasektorin henkilöstön määrän perusteella. Kuvion osoittamalla tavalla julkisen sektorin henkilöstö on vähentynyt 1990-luvulla yli 100 000 henkilöllä<sup>53</sup>. Kunnissa henkilöstön määrän väheneminen ajoittui taloudellisen taantumaa.

<sup>51</sup>EU:n tilinpitosuositusten mukainen julkinen bruttovelka.

<sup>52</sup>Luxemburg ja Irlanti

<sup>53</sup>Taustalla on valtionhallinnon laaja rakenteellinen ja toiminnallinen uudistusohjelma mm. toimintojen yhtiöittämisineen.



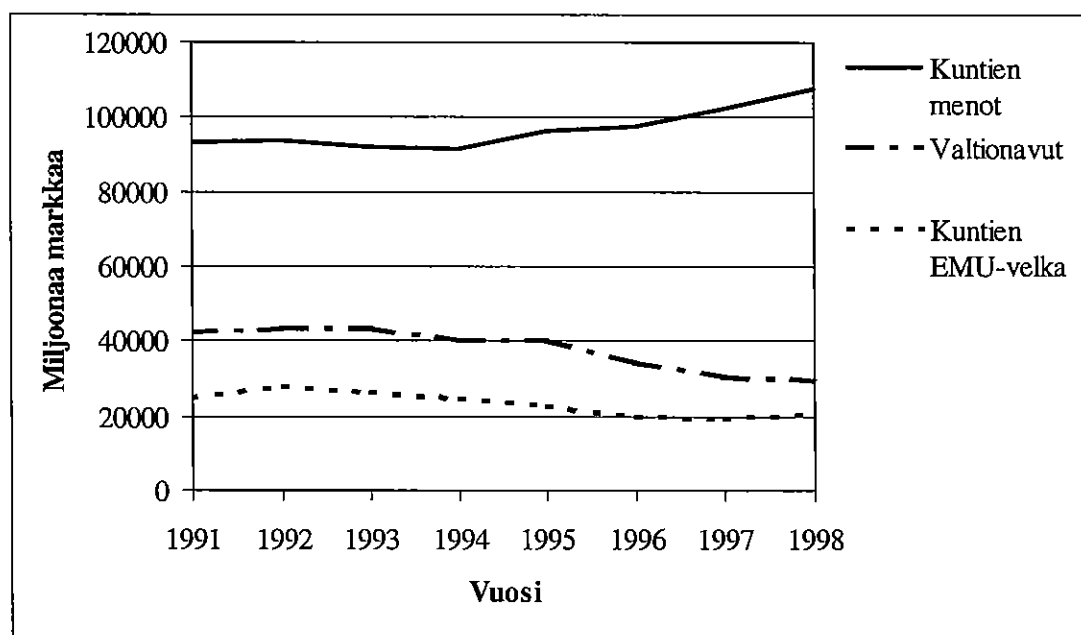
**Kuvio 9.** Julkisen sektorin henkilöstön määrä (Valtiovarainministeriö 2000: 66).

Niukkuus ja supistamispolitiikan tarve ovat koskeneet myös kuntia. Taloudellisen ahdin-  
gon kysymyksiin on kunnissa kiinnitetty huomiota jo 1980-luvulla. Kunnat karsivat in-  
vestointejaan, pidentivät niiden aikatauluja sekä supistivat ennen kaikkea hallinnollisia  
menojaan (Harisalo 1988: 83, 92). Vuosikymmenen vaihduttua Suomen kuntataloudessa  
siirryttiin laihoihin vuosiin ja ahdinkoon (Helin 1997: 11; Laesterä & Virkkunen 1997: 2).  
Vastaavana ajanjaksona kuntien velkaantuminen saavutti huippunsa (kuvio 10).

Valtion ja kuntien välinen rahanjako on ollut 1990-luvulla jatkuvassa muutosprosessissa.  
Valtion ja kuntien välisessä vuorovaikutussuhteessa korostuu kysymys siitä, missä määrin  
valtio siirtää velvoitteitaan kunnille ts. millainen vastuu kunnilla on hyvinvointipalvelujen  
järjestämisessä. Kääntöpuolena on se, miten näiden hyvinvointipalvelujen rahoitus on  
järjestetty. Kyse on kuntien taloudellisesta liikkumavarasta. Suomessa kuntien rahoitus-  
keinoille ei ole asetettu valtion taholta ylärajoja, mikä on poikkeuksellista Pohjoismai-  
sessakin kunta-asetelmassa. (Niemi-Ilahti 1995: 280.)<sup>54</sup>

<sup>54</sup>Kuntien rahoituksellista riippumattomuutta kuvaavat omat verotulot. Kunnat keräävät omalla alueellaan veroja, joiden suuruudesta ne itse päättävät. Suomalaisissa kunnissa verotulojen osuus on keskimäärin 50% kokonaistuloista. Eurooppalaisittain Suomi kuuluu maihin, joissa verotulot muodostavat keskeisen kunnallisen rahoitusmuodon. Samalla valtionapujen rooli on useisiin eurooppalaisiin maihin nähden vähäisempi, vaikka niiden osuus on keskimäärin lähes 35% kokonaistuloista. (Niemi-Ilahti 1995.)

Wolman, Goldsmith, Ercole ja Kousgaard (1992: 58) toteavat Iso-Britannian kehityksen vahvistavan olettamusta, että keskushallinto haluaa siirtää ongelmansa paikallishallintotasolle<sup>55</sup>. Päätöksillä, joilla vastuu supistamispolitiikan implementaatiosta siirretään toisille päätöksentekijöille, on todettu olevan matalat päätöksentekokustannukset (Grønnegård Christensen 1982: 127). Se, että valtion taholta purettaisiin kuntien velvoitteita ja samalla otettaisiin kantaa siihen, millaista arvoperustaa ylläpidetään, omaisi jo korkeat päätöksentekokustannukset.



**Kuvio 10.** Kuntien menot, valtionavut ja EMU-velka (Valtiovarainministeriö 1993–2000).

Oulasvirta (1996: 191, 194) on erotellut pehmeät ja kovat keinot sen suhteen, miten valtio voi vaikuttaa kunnan poliittiseen päätöksentekoon talouskysymyksissä. Hän toteaa, ettei valtion talouspoliittisen ohjauksen vaikutus ole suuri. Sen sijaan kovat keinot, kuten valtionapuleikkaukset vaikuttavat. Pitkällä aikavälillä kunnanjohtajat ovatkin kokeneet valtionapujen vähenemisen keskeiseksi kuntataloutta rasittavaksi tekijäksi (ks. Harisalo

<sup>55</sup>Massey (1993: 195) toteaa, että Iso-Britanniassa "thatcherismin" toimeenpanoa helpotti sentralisaatio. Iso-Britanniassa kunnallishallinto ei ole koskaan ollut sellainen alueellisen desentralisaation muoto kuin Suomessa. Iso-Britanniassa kunnallishallinnon asema ei ole ollut turvattu. Suomen kunnallisen itsehallinnon asema on perustuslaissa määritelty.



1988; Sandberg 1998). Kuviosta 10 ilmenee, että valtionavut ovat vähentyneet vuodesta 1993 vuoteen 1998 saakka. Valtion talousarviossa vuodelle 1995 todettiin, että: “*Valtion säästötoimet vaikuttivat merkittävästi kuntiin vuodesta 1993 lähtien, kun mm. opetus-toimen valtionosuuksia alennettiin ja kunnille asetettiin yleinen neljän prosentin säästötavoite.*” (HE 152/ 1994 vp s. Y 12.)

Valtion säästötoimenpiteiden yhteydessä on viitattu kuntien valtionapujärjestelmän uudistamiseen (HE 152/1994 vp s. Y 13–Y14). Uudistuksen myötä tehtäväkohtaisista ja kustannusperusteisista valtionosuuksista luovuttiin ja siirryttiin asukaskohtaisesti määräytyviin laskennallisiin valtionosuuksiin (Heuru 2001: 33). Täten se, miten valtionapujen leikkaukset ovat velvoittaneet kuntia ja niiden supistamispolitiikkaa, on oma kysymyksensä. Valinnat tehdään kunnissa.

1990-luvulla on merkittävää myös uuden kunnallisen verotusmuodon: yhteisöveron käyttöönotto. Tämän tulomuodon kehitys on samalla esimerkki siitä, miten valtio vaikuttaa kuntien tulopuoleen hillitsemällä kuntien menojen kasvua. 1990-luvun puolivälin jälkeen kuntien yhteisöveron tuotto kasvoi merkittävästi. Sen seurauksena valtio laski kuntien osuutta tämän verotusmuodon tuotosta. (HE 103/1996 vp s. Y 13; HE 105/1998 vp s. Y 14.)

Kuvio 10 osoittaa myös kuntien menojen kehityksen 1990-luvulla. Mielenkiintoista on, että supistamispolitiikasta on kyse vain vuosina 1993 ja 1994. Muilta osin kuntien menojen kehitys on kasvava. Koko kuntasektorin näkökulmasta supistamispolitiikan tarkastelulle 1990-luvun loppupuolella ei olisi perusteita. Taloudellisen taantuman jälkeen kuntien väliset erot ovat herättäneet huomiota (Laesterä & Virkkunen 1999: 7).

Viimeisten kymmenen vuoden aikana yli puolella Suomen kunnista on ollut jossain vaiheessa negatiivinen vuosikate. Suomeen ei ole kuitenkaan syntynyt sellaista kuntaryhmää, joka olisi pysyvästi heikossa talouden tilassa. Sen sijaan vahvojen ja heikkojen kuntien asemat vaihtuvat. (Helin 1999: 51; 2001: 68.) Peruspalvelujen turvaaminen nousi 1990-luvulla huolenaiheeksi kunnissa, jotka joutuivat taloudellisiin vaikeuksiin<sup>56</sup>. Näistä lähtökohdista on mielenkiintoista edetä tapauskuntien tarkasteluun. Tarkastelen kuitenkin

---

<sup>56</sup>Lainsäädännöllisesti asiaan jouduttiin puuttumaan vuonna 1994 voimaan tulleella määräaikaisella lailla. Kyse oli laista kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi (HE 84/1994 vp). Siinä viitattiin muun muassa siihen, ettei kunnan veroäyrin tulisi kohota kohtuuttomalle tasolle taloudellisista vaikeuksista huolimatta. Äärimmäisenä keinona käynnistettäisiin kuntaselvitys, johon liittyisivät esitykset kriisikunnan talouden vakauttamiseksi.

ensin niitä poliittisia olosuhteita, jotka ovat olleet osa edellä esitetyn kaltaista julkisen sektorin muutosta. Sitten etenen tutkimuksen kohteena olevan perusopetuksen sisäiseen tarkasteluun.

## 5.2. Poliittinen muutos

Yksi tapa hahmottaa suomalaisen supistamispolitiikan yhteiskuntapoliittisia lähtökohtia on tarkastella hallitusohjelmia, jotka ovat ideologisia tavoiteohjelmia. Olen käynyt läpi hallitusohjelmia 1980–1990-luvuilla ja tarkastellut niitä tutkimuskohteen näkökulmasta (Sorsa 1983; Holkeri 1987; Aho 1991; Lipponen 1995; 1999). Olen valinnut tarkasteluajan niin, että käänteen runsaista voimavaroista niukkuuteen voisi havaita. Tämä tarkastelu osoittaa, että supistamispoliittisiin toimintamuotoihin viittaaminen kulkee käsi kädessä taloudellisten voimavarojen niukkuuden kanssa. Supistamispoliittisia ratkaisuja perustellaan poikkeuksetta taloudellisilla tekijöillä. Suotuisissa taloudellisissa olosuhteissa supistamispolitiikka ei kiinnosta sen enempää oikeistoa kuin vasemmistoaakaan. Epäsuotuisissa taloudellisissa olosuhteissa siihen turvaudutaan puolueideologioista riippumatta.<sup>57</sup>

### Kasvavien resurssien politiikka jatkuu

1980-luvun alkupuolella elettiin taloudellisen matalasuhdanteen aikaa ja Sorsan 4. hallituksen (1983–1987) aloittaessa valtiontalouden tilanne oli heikentynyt. Hallitusohjelmassa viitataan tiukkaan menopolitiikkaan. Tätä osoittaa muun muassa tavoite kuntien menojen ja valtionosuuksien kasvun hillitsemisestä. Tosiasiassa Sorsan 4. hallituksen linjaksi osoittautui hyvinvointipalvelujen kehittäminen. Tiukan menopolitiikan tavoitteesta huolimatta hallitusohjelmasta ei ilmene ainoatakaan kohtaa, jossa hyvinvointipalvelujen supistaminen mainittaisiin konkreettiseksi ohjelmatavoitteeksi. Itse asiassa kyse on mieluummin hyvinvointivaltion rakentamiseen ja kehittämiseen tähtäävästä toimintaideologiasta, joka on luontaista sosiaalidemokraattiselle ideologialle. Koulutuksen ja kulttuurin saralla mainitaan muun muassa, että *“Hallitus kehittää koulutus- ja kulttuuripalveluja*

---

<sup>57</sup>Suomen poliittisessa järjestelmässä on havaittavissa ideologisuuden vähenevyyden trendi. Mitä erilaisimpien hallituskoalitioiden syntyminen osoittaa aatteellisuuden syrjäytymistä ja lähentymistä. Ylipääntensä Suomessa hallitukset ovat useamman puolueen koalitioita, jolloin yksittäisen puolueen ideologia jää takalalle kompromissiratkaisujen väistämättömyyden vuoksi. Suomen poliittinen tilanne onkin 1990-luvun alkupuolella mielletty vakaaksi ja yhteisymmärryksen ns. konsensuksen ympäröimäksi (Pekonen 1991: 80). Nousiainen (1992: 75) toteaa, että puolueiden ohjelmallisissa tavoitteissa on havaittavissa siirtymää ideologisesta asennoitumisesta käytännölliseen orientoitumiseen.

*tavoitteena niiden tasa-arvoinen saatavuus.*". [Pääministeri Kalevi Sorsan 4. hallituksen ohjelma (1983).]

Holkerin hallituksen (1987–1991) aikana kansantaloudellinen ja valtion taloudellinen tilanne olivat suopeita. Ei vallinnut sellaisia taloudellisia tekijöitä, jotka olisivat innoittaneet supistamispoliittisiin ratkaisuihin. Konservatiivisten periaatteiden nimissä voisi olettaa, että hallitusvastuussa olleella kokoomuksella olisi ollut ideologista halua hyvinvointivaltion laajuuden kaventamiseen. Samassa hallituksessa olivat kuitenkin yhteistyössä ennenkuulumattomalla tavalla kokoomus ja sosiaalidemokraattinen puolue. Ohjelmata-solla radikaalia muutosta aiempaan linjaan ei ole havaittavissa. Hallitusohjelmassa perätään *"kykyä vastata rakennemuutokseen ja tarttua sen tuomiin mahdollisuuksiin"*. Kansainvälinen kehitys asetti vaateita ennen kaikkea taloudellisten ja elinkeinopoliittisten lähtökohtien uuteen tarkasteluun. Rakennemuutoksesta huolimatta tai oikeammin sen avulla uudenaikainen ja tasa-arvoinen hyvinvointivaltio olisi saavutettavissa.

Kyse on kuitenkin laajenevasta hyvinvointivaltiosta. Hyvinvointipalveluja ajatellen Holkerin hallituksen linjaa kuvaa talousarvioesitys vuodelle 1988. Siinä todetaan, että *"kansalaisten toimeentuloturvaan ja yhteiskunnan tarjoamiin palveluihin on tulo- ja menoarvioesityksessä osoitettu runsaasti lisää voimavaroja"* (HE 50/1987 vp s. Y15). Holkerin hallituksen ohjelma jatkaa siten linjalla, jonka pyrkimys on hyvinvointivaltion laajentaminen. Supistamispoliittiset toimenpiteet eivät suotuisina aikoina olleet haluttuja. Toki tämä hallitus edustaa sitä konsensusta, johon suomalaisen monipuoluejärjestelmän yhteydessä on monesti viitattu. [Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma (1987).]

### **Supistamispolitiikan aika alkaa**

Ahon hallituksen (1991–1995) toimiaikana taloudelliset olosuhteet olivat vaikeat. Julkinen talous joutui taloudellisesti epäsuotuisaan kehitykseen korkeasuhdanteen taituttua 1990-luvun alussa. Valtiontalouttakin oli alkanut vaivata suuri rakenteellinen alijäämäisyys. Toisin sanoen taloudelliset lähtökohdat supistamispolitiikan toteuttamiselle olivat selkeästi havaittavissa. Pidättyvyys, jäädyttäminen ja menojen kasvun hidastaminen ovat termejä, jotka kuvaavat kasvusuuntaisen aikakauden päättymistä. Joka tapauksessa Ahon hallituksen ohjelma on tarkastelluista ensimmäinen, jossa on selkeä kannanotto supistamispolitiikan suhteen: *"...hallitus toteuttaa...julkisen talouden säästötoimia."*

Palvelujen varsinaisista leikkauksista ei ole hallitusohjelmassa mainintaa. Ohjelmatasolla ei haluta ottaa kantaa kansalaisten niin keskeisinä pitämien hyvinvointipalvelujen leikkaamiseen. Tämä osoittaisi, että hallitusohjelmassa on itse asiassa varottu kannanottoja, joista voisi päätellä supistamispolitiikan olevan osa porvarillista ideologiaa. Hallitusohjelmassa yritetään tyyntä kansalaisia; jatkuvasti todetaan, että taloudelliset olosuhteet merkitsevät varojen niukkuutta, mutta jopa samassa lauseessa viitataan palvelujen laadun paranemiseen. Koulutuspolitiikan näkökulmasta kuulostaa lupaavalta lause: *“Kansakunnan voima ja mahdollisuus menestymiseen on sivistyksessä. Hallituksen painopisteenä riippumatta taloudellisista suhdanteista on koulutus, tutkimus ja kulttuuri.”* [Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma (1991).]

Eduskuntatyössä supistamisvaateet kuitenkin konkretisoituvat. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 1995 (HE 152/1994 vp s. Y14) todetaan, että *“...hallitus on toteuttanut valtion talousarvioilla ja säästölaeilla valtiontalouden menokehityksen hillitsemiseen tähtäviä säästötoimenpiteitä.”* Hallitusohjelman sanamuodoista huolimatta koulutus ei osoitautu supistamispoliittisesti haavoittumattomaksi.

Lipposen hallituksen (1995–1999) toimikauden alkaessa taloudelliset suhdanteet olivat muuttuneet myönteisiksi. Taloudellinen taantuma oli ohitettu ja talouskasvu oli nopeaa. Valtion taloudellinen tilanne oli kuitenkin edelleen heikko erityisesti suuren valtionvelan aiheuttaman rasituksen vuoksi. Hallitusohjelmasta ilmenee, ettei vasemmistovetoinen Lipposen sateenkaarihallitus hylkää supistamispolitiikkaa. Vallitsevaan valtiontaloudelliseen tilanteeseen viitaten siitä puhutaan suoraan. *“Valtion velan bruttokansantuoteosuus käännetään vaalikauden aikana laskuun. Tämä edellyttää, että vaalikauden loppuun mennessä saavutetut vuotuiset rakenteelliset menojen supistukset ovat vähintään 20 miljardia nykytasoon verrattuna.”*

Hallitusohjelmaan liitettiin lisäpöytäkirja, jossa konkreettisesti luokiteltiin leikkauskohteita vuoden 1996 budjettia ajatellen. Valtion menojen leikkaukset koettiin väistämättömiksi, ja niitä kirjattiin markkamääräisinä. Leikkauksia perusteltiin valtion velalla eli taloudellisella tekijällä. Supistamispolitiikalta haavoittumattomia alueita ei periaatteellisesti ollut, sillä supistamispolitiikan toteuttamisessa pyrittiin tarkastelemaan kaikkia talousarvion menoja. Hallitusohjelman supistamispoliittisia linjauksia on myös toimeenpantu. Kuntatalouteen ne kohdentuivat valtionosuusleikkauksina. (HE 103/1996 vp s. Y13.)

Hallitusohjelmassa ei kuitenkaan haluttu nähdä, että hyvinvointivaltio olisi murenemassa. *"Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta uudistuu omien voimavarojemme mukaiseksi ja kansalaiset voivat hyväksyä sen oikeudenmukaisena, tehokkaana ja reiluna."* On syytä kiinnittää huomiota ilmaukseen *"omien voimavarojemme mukaiseksi"*. [Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma (1995).] Tämä merkitsee kannanottoa sen suhteen, ettei hyvinvointi saisi perustua velkarahalle, josta julkisen valinnan teorian mukaisesti voi syntyä fiskaalinen illuusio.

### **Supistamispolitiikasta säästäväisyyteen: Menoleikkauksista tavoitteisiin pitää menot ennallaan**

Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa korostuu toiveikkuus, joka perustuu talouden suotuisille kasvunäkymille. Merkittävää on, että julkisen talouden velkakäyrä oli jo useamman vuoden ollut selkeässä laskusuunnassa. Onkin huomionarvoista, että edellisen hallituskauden supistamispoliittisista olosuhteista on siirrytty säästäväisyyteen. Menojen leikkaamisiin ei tarvitse ryhtyä, mutta toisaalta on noudatettava tiukkaa menopolitiikkaa.

Koulutukseen on luvassa kasvavia voimavaroja. Hallitusohjelmassa viitataan tietoyhteiskuntaan, jossa korostuu se, miten koko Suomen ja suomalaisten tulevaisuus sidotaan tietoon ja osaamiseen. Hallitusohjelmassa korostetaan *"Suomen kehittymistä sivistyskansana"*. Toisaalta samaan aikaan osa kuntia on suurissa rahoitusvaikeuksissa. Signaalina supistamisten kielteisistä vaikutuksista perusopetuksen sisältöön, voidaan tarkastella opettajien lomautuksia. Vuonna 1998 eduskunnan välikysymyskeskustelussa opettajien lomautukset ja oppilaiden oikeus opetukseen olivat huolen aiheena. Tämä on jättänyt leimansa hallitusohjelmaan, jossa on asetettu selkeä kannanotto siitä, että *"Lasten ja nuorten oikeus maksuttomaan opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen turvataan kaikkina koulupäivinä."* [Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma (1999).]

### **5.3. Kansallinen perusopetuspolitiikka**

#### **5.3.1. Sisältö**

Tarkastelen supistamispolitiikkaa perusopetuksen osana. Valinnan perusteluna on syytä korostaa, että koulutoimi on sosiaali- ja terveystoimen ohella kunnan suurimpia menokohteita, ja perusopetus on luonnehdittavissa kunnallisen koulutoimen ydinalueeksi. Tämän

tutkimuksen tarkasteluajavälillä on ollut vielä voimassa peruskoululaki. Koululainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä uusi perusopetuslaki tuli voimaan vuoden 1999 alussa. Tutkimukseni empiirisen aineiston kannalta uuden lain voimaantulo ei ehdi vielä vaikuttaa.

Julkisia hyödykkeitä voidaan jaotella sekä niiden kollektiivisen luonteen että jaettavuuden asteen mukaan. Koulutus voidaan nähdä jakamattomana palveluna siinä mielessä, että koko yhteiskunta hyötyy hyvinkoulutetusta väestöstään. Toisaalta yksittäiset perheet hyötyvät lapsien mahdollisuudesta julkisesti rahoitettuun koulutukseen ja tällöin voidaan puhua jaettavasta palvelusta. Julkisessa valinnassa koulutus on luokiteltu näennäiskollektiiviseksi palveluksi. (Buchanan 1970: 25–26, 28.)

Hyvinvointivaltiollisia toimintapolitiikkoja yhdistää se, että yksilölliset tarpeet ovat pääperuste yhteiskunnan halulle huolehtia tällaisesta toiminnasta. Tässä tarkastelutavassa lähtökohdaksi otetaan Suomen perustuslaissa (16§) säädetty oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetus on vahvasti subjektiivinen oikeus, jolloin hyötyjä on ennen kaikkea yksilö (Arajärvi 1994: 120). Tämä näkyy myös siinä tavassa, miten käyn läpi laadullista aineistoa.

Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet kulkevat yksilöulottuvuuden rinnalla. Korkea koulutustaso on yhteiskunnan hyvinvoinnin perusta (Lehtisalo 1992: 17). Koulutukseen liitetään sosialisointi käsite, joka merkitsee kulttuurin ja siihen liittyvän tietotaidon siirtämistä seuraaville sukupolville (Kivistö 1993: 203; Korpinen 1996: 33). Koulutus voidaankin määritellä seuraavasti: *“Koulutus on tietoista ja institutioitunutta, sosialisointitehtävää varten luoduissa organisaatioissa tapahtuvaa tavoitteellista toimintaa”* (Kivistö 1993: 203).

Koulutuspolitiikka on väline, jolla yksilölliset ja yhteiskunnalliset koulutustavoitteet halutaan saavuttaa. Koulutuspolitiikan keskiössä on perusopetuspolitiikka, joka on luonteeltaan yleissivistävää<sup>58</sup>. Peruskoulu- ja opetuspolitiikalle on lainsäädännössä asetettu

---

<sup>58</sup>Yleissivistävälle koulutukselle on klassisesti asetettu viisi tavoitetta: Ensimmäisenä voidaan kiinnittää huomiota demokraattisuuteen, joka tässä yhteydessä merkitsee, että yleissivistys kuuluu kaikille ihmisille. Tästä johdetaan koulutettavuuden käsite, joka merkitsee tiedon laaja-alaista levittämistä. Se, että yleissivistävä koulutus kehittää kaikkia keskeisiä kykyjä (täysipainoisuus) ja kertoo olennaisen olemassa olevan tiedon (yleispätevyys), kuuluvat myös klassisiin tavoitteisiin. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota yleissivistävään opetukseen perustana sekä ammatille että elämälle yleensä. Se, millaista yleissivistävä opetus on, vaihtelee eri aikoina, sillä se määräytyy kulloisenkin yhteiskunnallisen kehityksen tarpeiden mukaan. (Häyrynen & Hautamäki 1975: 22–23.)

sekä opetus- että kasvatustavoitteita, jotka ovat yleispiirteisiä ja yleviä tavoitteita oppilaiden tiedollisten ja taidollisten ominaisuuksien sekä ihmisenä kehittymisen suhteen<sup>59</sup>.

Koulutuksen määrittelyssä ilmeni organisatorisuus. Koulutuspolitiikkaan sisältyy suuri joukko päätöksiä, joiden toimeenpanon turvaamiseksi on luotu oma organisaatio. Uudessa perusopetuslaissa viitataan perusopetuksen oppimäärän yhdeksänvuotisuuteen. Aiemmin peruskoulu jakaantui ala- ja yläasteeseen. Uudessa laissa tätä jaottelua ei enää tehdä. Eri-tyisopetus on tarkoitettu niille oppilaille, jotka eivät erityisestä syystä selviä normaaliopetuksessa. Opetuksen ohella tukipalvelut ovat tärkeä osa perusopetuspolitiikkaa. Oppilaalla on oikeus maksuttomaan ateriaan, tietyin edellytyksin myös maksuttomaan koulukuljetukseen (majoitukseen)<sup>60</sup>.

Perusopetuspolitiikassa on kyse toimintapolitiikasta, joka formuloidaan valtiollisessa poliittisessa päätöksenteossa. Valtion hallintokoneisto välittää tavoitteet kuntiin, joissa niitä konkreettisesti implementoidaan. Voidaan kuitenkin kysyä, kykeneekö kunnallinen poliittinen organisaatio asettamaan omia peruskoulupolitiikan tavoitteita. Viime aikoina tämä on ollut koulutuspolitiikassa valittu kehittämislinja. Ojalan (1997: 150–152) tutkimus tukee ajatusta siitä, että kunnallisen poliittisen päätöksenteon formulointivalta ja viranhaltijoiden toimeenpanovalta ovat peruskoulupolitiikassa keskeisiä. Jo 1990-luvun alussa hallituksen koulutuspoliittisessa selonteossa (1990: 68) todettiin, että toimeenpanevien yksikköjen tulee päättää toiminnan järjestelyistä niin suuressa määrin kuin mahdollista. Nykyään kunnat laativat itse opetussuunnitelmat, joissa konkretisoituu perusopetuksen sisältö (Korpinen 1996: 67). Tämä on alhaalta–ylös-lähestymistavan mukaista.

---

<sup>59</sup>*Peruskoululaki 27.5.1983/476*

\*Peruskoulun tulee pyrkiä kasvattamaan oppilaansa tasapainoiseksi, hyväkuntoiseksi, vastuuntuntoiseksi, itsenäiseksi, luovaksi, yhteistyökykyiseksi ja rauhantahtoiseksi ihmiseksi ja yhteiskunnan jäseneksi (2.1§).

\*Peruskoulun tulee kasvattaa oppilaansa siveellisyyteen ja hyviin tapoihin sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja (2.2§).

\*Peruskoulun opetus ja muu toiminta tulee järjestää siten, että se antaa oppilaille persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen, yhteiskunnan ja työelämän, ammatinvalinnan ja jatko-opintojen, elinympäristön ja luonnon suojelemisen, kansallisen kulttuurin ja kansallisten arvojen sekä kansainvälisen yhteistyön ja rauhan edistämisen kannalta tarpeellisia valmiuksia sekä edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa (2.3§).

*Perusopetuslaki 21.8.1998/628*

\*Tässä laissa tarkoitettujen opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja (2.1§).

\*Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana (2.2§).

\*Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella (2.3§).

<sup>60</sup>Oppilashuoltoon kuuluvat myös kouluterveydenhuolto ja -hammashuolto. Ne ovat kuitenkin kansanterveydellisinä kysymyksinä osa sosiaali- ja terveyspolitiikkaa.

Kaikille koululaisille on haluttu turvata yhtäläiset oppimahdollisuudet. Tähän liittyen 1960-luvulta lähtien suomalaisessa perusopetuspolitiikassa korostui tasa-arvotavoite. Perusopetuksen tulisi olla suhteellisen samanlaista ja -tasoista ympäri Suomea. Tasa-arvotavoite johti siihen, että perusopetuksen tavoite oli sama kaikille oppilaille. (Lehtisalo 1992: 17; Kivistö 1993: 207–208.) Tästä syystä alettiin puhua moittivaan sävyyn tasapäistämisestä: Siitä huolimatta, että oppilaat olivat eritasoisia, kaikki suorittivat oppivelvollisuutensa samalla tavalla (Ruoho 1993: 94; Myllymäki & Uoti 1995: 45–46)<sup>61</sup>.

Hallituksen koulutuspoliittisessa selonteossa (1990: 7) todettiin, että opetuksen tarjonnan ja sisällön entistä voimakkaampi yksilöllistäminen olisi tarpeen. Tämä ei kuitenkaan merkitsisi tasa-arvotavoitteesta luopumista. Kivistö (1993: 213) muistuttikin, että koulutuspolitiikan kehityskulku on ollut tarpeen sellaisena kuin se on ollut, eikä tasa-arvoperiaatteita sopisi jatkossakaan unohtaa. Joka tapauksessa yhteiskunnallinen kehitys asettaa vaatimuksia koulutuspolitiikan ja sen sisällön uudistamiselle. Pääministeri Paavo Lipponen hallituksen ohjelmassa (1995: 75) on todettu, että koulutuksen reagoitiherkkyydestä yhteiskunnan muutoksiin on huolehdittava. Tämä liittyi kysymykseen koululainsäädännön uudistamisesta.

Peruskoulupolitiikan tavoitteiden yhdistäminen supistamispolitiikan tavoitteisiin ei ole ongelmatonta. Tällöin voidaan kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, ja tarkastella sen toteutumista eri kuntien välillä. Voiko taloudellisessa kriisissä olevan kunnan perusopetus olla heikompaa kuin jossakin toisessa kunnassa? Niukkoina aikoina kuntien lisääntynyt toimintavapaus opetuksen järjestämisessä edellyttää seuranta sen suhteen, ettei voimavarojen vähentymisen nimissä tingitä opetussuunnitelmien tasossa (Myllymäki & Uoti 1995: 45).

Kröger (1998: 40) viittaa universalismin ja kunnallisen itsehallinnon ideoiden väliseen jännitteeseen. Valtion ohjauksen väheneminen lisää kuntien liikkumavaraa myös vaikeissa supistamispoliittisissa päätöksissä. Kuntalaisten näkökulmasta se voi olla riski. Kunnat kokeilevat toimivaltansa rajoja juuri taloudellisessa ahdingossa, eivätkä kuntalaiset kykene vertailemaan, onko heidän saamansa hyvinvointipalvelujen taso vastaava kuin naapurikunnassa.

---

<sup>61</sup>Yläasteiden tasokurssienkin katsottiin vaarantavan ikäluokan yhtenäistä jatko-opintokelpoisuutta (Hallituksen koulutuspoliittinen selonteko 1990: 28).



### 5.3.2. Menokehitys

Julkisen valinnan teoriassa korostui tarve pienentää julkisen sektorin kokoa. Koulutus on näennäiskollektiivinen hyödyke, jossa ei ole liiemmästi liikkumavaraa. Suomen kunnilla on vastuu perusopetuksen järjestämisestä jokaiselle oppivelvollisuusikäiselle, eikä yksityisen sektorin<sup>62</sup> tarjonta ole todellinen vaihtoehto. Perusopetusta voidaankin tarkastella palvelukokonaisuutena, joka säilyy. Sen sijaan palvelun sisältä voi etsiä mahdollisuuksia käyttää palvelun kaventamista koskevia strategioita (vrt. Paavola & Aarrevaara 1993).

Edellä tarkastelin julkisten menojen osuutta bruttokansantuotteesta. Samalla tapaa suhteutettuna voidaan arvioida myös tiettyä julkista toimintasektoria ja sen kokoa. Tämän tutkimuksen näkökulmasta mielenkiinto kohdistuu julkisiin koulutusmenoihin. 1990-luvun lopulla julkisten koulutus- ja kulttuuripalvelujen menojen osuus on palannut vuosikymmenen alun lukemiin eli vajaaseen kuuteen prosenttiin bruttokansantuotteesta (Tilastokeskus 1995–2000a).

Jos Suomen julkisten koulutusmenojen osuutta verrataan muihin OECD-maihin, Suomi sijoittuu kärkeen Pohjoismaisen viiteryhmän osana. Mielenkiintoista tutkimuskohteen eli perusopetuksen näkökulmasta on kuitenkin se, että yleissivistävän koulutuksen alueella, Suomi jää jälkeen useista OECD-maista<sup>63</sup>. Tässä vertailussa on kuitenkin tarkasteltu sekä yksityisiä että julkisia menoja. (Tilastokeskus 1999d: 47–48.) 1990-luvun kuluessa perusopetuksen käyttömenojen osuus bruttokansantuotteesta on laskenut vajaasta kolmesta noin kahteen prosenttiin (Tilastokeskus 1995–2000a).

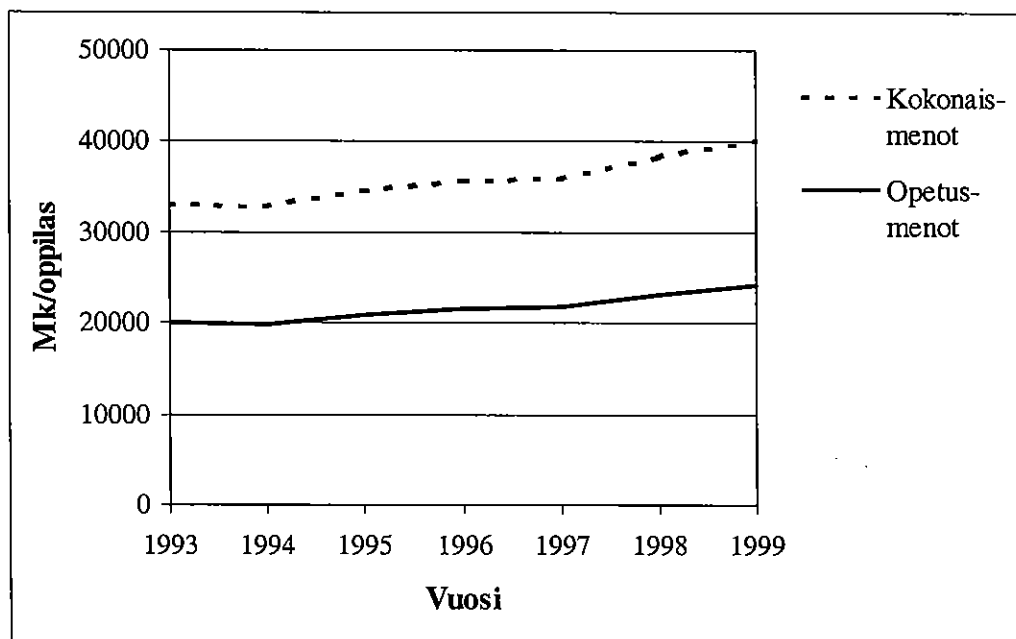
Tämän tutkimuksen näkökulmasta on mielenkiintoista, miten perusopetusmenot ovat vuosikymmenen kuluessa kehittyneet. Tarkastelun lähtökohtana ovat opetushallituksen julkaisemat tilastotiedot peruskoulujen käyttökustannuksista vuosina 1993–1999 (Opetushallitus 1995–2001)<sup>64</sup>. Tarkastelu osoittaa, että perusopetuksessakin supistamispolitiikka on ajoittunut 1990-luvun alkupuolelle. Vuonna 1997 kehitys hidastui, mutta kasvusta oli silloinkin kyse. (Kuvio 11.)

---

<sup>62</sup>Vuonna 1998 yksityisiä kouluja kävi noin 11 000 koululaista. Vertailulukuna on kunnan peruskoululaitoksen oppilasmäärä, joka ylittää puolen miljoonan oppilaan rajan. (Opetushallitus 1999: 38, 45.)

<sup>63</sup>Tällaisia maita ovat esimerkiksi Ruotsi ja Ranska.

<sup>64</sup>Aiempien vuosien osalta vallitsi vertailuongelmia ja uudempia tietoja ei ollut saatavilla.



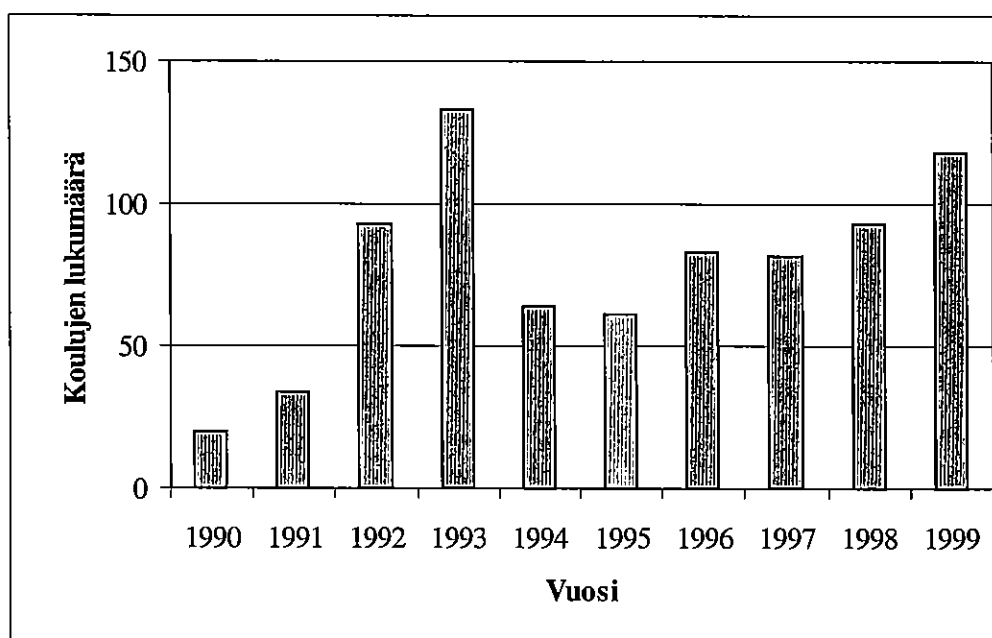
**Kuvio 11.** Suomen perusopetuksen oppilaskohtaiset käyttömenot vuosina 1993–1999 (Opetushallitus 1995–2001).

Kuviossa on erikseen opetusmenojen kehitystä kuvaava käyrä. Opetusmenoissakin näkyy se, että 1990-luvun puolivälin jälkeen opettajien ja opetustuntimäärien kehitys on ollut pääpiirteissään kasvava (Tilastokeskus 1997–2000b;e). Tapauskunnittaisen tarkastelun yhteydessä kiinnitän huomiota muihin perusopetuksen sisäisiin menokohteisiin kuten oppilashuollon sekä koulujen sisäisen hallinnon ja kiinteistöhuollon kustannuksiin. Oma kysymyksensä on erityisopetus, jota tarkastelen myös tutkimuksen kuudennessa luvussa.

Pyy (1998: 12) on tarkastellut väitöskirjatutkimuksessaan hyvinvointivaltion murrosta syrjäkylien näkökulmasta. Hänen mielestään sen yhtenä tunnusmerkkinä voidaan kiinnittää huomiota 1990-luvulla vilkastuneeseen koulujen lakkauttamiseen. Kyse ei ole kuitenkaan ainoastaan 1990-luvun ilmiöstä. Opetusministeriön kansliapäällikkö Numminen (1980: 14–15) kirjoitti 1980-luvulla, että syntyvyyden aleneminen johti parin tuhannen koulun lakkauttamiseen 1960–70-luvuilla. Hän kuitenkin viittasi kouluun kylän selkärangan ja totesi, että opetusministeriössä on pyritty ponnistelemaan kyläkoulujen säilyttämisen puolesta. Tuolloin elettiin hyvinvointivaltion kasvun aikaa<sup>65</sup>.

<sup>65</sup>Hyvinvointivaltion kasvun aikaan vuosittain lakkautettiin 15–37 ala-asteen koulua (Tilastokeskus 1997b).

Suomen kuntien kouluverkkoja on kavennettu erityisesti taloudellisen taantuman aikaan. Vuonna 1993 ala- ja yläasteita sekä erityiskouluja lakkautettiin yhteensä 163, mikä on koko kuluvalle vuosikymmenellä korkein määrä. Lukumäärällisesti lakkautukset ovat kohdistuneet ennen kaikkea ala-asteisiin (kuvio 12). Lamavuosia seurasi pari maltillisempaa vuotta, mutta vuodesta 1996 siirryttiin yli 80 kouluyksikön lakkauttamistahtiin. (Tilastokeskus 1998–2000b.) Taustalla on osaltaan kysynnän laskuun liittyviä tekijöitä. 1990-luvulla 1–6 vuosiluokkien oppilasmäärä on ollut vähenevä vuosina 1992–1996 (Tilastokeskus 2000b: 14).



**Kuvio 12.** Lakkautetut ala-asteen koulut vuosina 1990–1999 (Tilastokeskus 1998–2000b).

Edellä esitetyn perusteella supistamispolitiikka Suomen perusopetuksessa ilmenee koulu-lakkautuksissa. Oppilaskohtaiset käyttömenot ovat vähentyneet vain vuosikymmenen alkupuolella. Silti lapsiin kohdistuva supistamispolitiikka on herättänyt huolestunutta keskustelua. Kuvaava on lehtiotsikko: *”Eduskunta kyselee, pitäisikö kuntien valvontaa lisätä: Lapsipalvelujen leikkaukset arveluttavat”* (Manninen 1996). Onkin mielenkiintoista lähteä tarkastelemaan tapauskuntia. Onko niissä perusopetuksen supistamispolitiikkaa?

## 6. SUPISTAMISPOLITIIKAN KOHDENTUMINEN KUNTIEN PERUSOPETUKSEEN

### 6.1. Empiirisen tutkimuksen toteuttamistapa

#### 6.1.1. Tapauskuntien valinta

Tutkimusongelmani rakentui kysymykselle supistamispolitiikan implementaation onnistumisesta. Samalla kiinnitin huomiota supistamispolitiikan implementaation esteisiin, siis sellaisiin tekijöihin, jotka ovat vastakkaisia voimia implementaatioprosessissa. Seuratesani supistamispolitiikan tiimoilta käytävää keskustelua havaitsin, että tällaisia tekijöitä tuli esiin tuon tuostakin. Ajankohtainen keskustelu kertoi, ettei kyse ollut ongelmattomista asioista.

Eduskunnassa käytiin välikysymyskeskustelua oppilaan perusoikeudesta, saada perusopetusta. Välikysymyksen taustalla olivat kuntien opettajalomautukset. Sanomalehdissä uutisoitiin kipeistä koulun lakkauttamisratkaisuista, joihin tuntui olevan tarvetta kunnasta toiseen. Oikeastaan se, että koululakkautukset ja opettajalomautukset herättivät huomiota, on aika luonnollista. Karkeasti sanottuna toisessa olisi kyse siitä, missä on oppilaan oma koulu. Toisessa siitä, onko oppilaan koulussa opetusta antavaa opettajaa. Kolmas kysymys liittyisi opetuksen sisältöön. Päätin lähteä tutkimustapausten valintaan tältä pohjalta.

Tapauskuntien valinnan lähtökohtana oli esitieto. Täydensin ajankohtaisesta keskustelusta saamaani kuvaa keskustelulla Länsi-Suomen lääninhallituksen koulutoimentarkastajan kanssa hänen vastuualueelleen kuuluvien kuntien supistamistoimenpiteistä (Rautama 1998). Tässä vaiheessa päätin valita useampia kuntia tarkastelun kohteeksi. Halusin tarkastella kuntia, joissa supistamiskeinoista oli päästy yksimielisyyteen ja kuntia, joissa ilmeni tässä suhteessa ongelmia. Metodisesti etsin äärimmäisiä ja poikkeavia tapauksia (*extreme/deviant case*).

Valitsemani viisi kuntaa<sup>66</sup> olivat vuonna 1996 taloudellisesti erilaisissa tilanteissa. Joukossa on vahvan talouden kuntia ja vaikeuksissa olevia. Ne ovat asukasmäärältään eri

---

<sup>66</sup>Tutkimuksen alkuvaiheessa oli mukana myös kuudes kunta: Laihia. Tarkasteluajavälillä Laihian kunnan taloudellinen tilanne oli suotuisa, eikä siitä noussut esille sellaista uutta, joka olisi tehnyt tutkimuksen metodisesti tarkoituksenmukaiseksi. Vertailuasetelman ja sen mukaisten kuntaparien sijaan koin tarkoituksenmukaisemmaksi pitäytyä 'puhtaassa' tapaus tutkimuksen metodologiassa ja sen hyödyntämisessä. Laihian kunnan tapauksessa tutkimuksessa on toteutettu eräänlainen esitutkimus, joka on auttanut tutkijaa tutkimuskohteen hahmottamisessa.

kokoisia, kaupunki- ja maalaiskuntia. Osassa kuntia taaja-asutuksen aste on korkea, osa on hyvin haja-asutettuja. Osa kunnista on kaksikielisiä. Näiden kriteerien kautta pyrin korostamaan tarkasteltavien kuntien erilaisia olosuhteita perusopetuksessa ja sen järjestämisessä.

Maantieteellisesti valitut tapauskunnat sijaitsevat Länsi-Suomen läänin alueella, kolmessa eri maakunnassa Etelä- (Kauhajoki ja Jalasjärvi) ja Keski-Pohjanmaalla (Kokkola ja Kannus) sekä Pohjanmaalla (Vaasa). Vaasan yli 50 000 asukkaan ja Kokkolan yli 30 000 asukkaan kaupungit ovat maakuntakeskuksia. Taaja-asutuksen ohella merkittävä tekijä on kaupunkien kaksikielisyys ja tarve pitää sekä suomenkielistä että ruotsinkielistä kouluverkkoa. Vaasan kaupungin taloudellinen tilanne on ollut suopea, mutta aika ajoin keskustelua on ollut opetuksen resurssien riittävydestä. Kokkolassa on ajauduttu taloudellisiin vaikeuksiin.

Kauhajoen ja Jalasjärven kunnat luokitellaan maalaismaisiin kuntiin, joille on ominaista haja-asutuksen suuri osuus. Kauhajoella asukkaita on viisitoista tuhatta, mikä silloiseksi maalaiskunnaksi<sup>67</sup> oli melko poikkeuksellista. Kauhajoella vahvasta taloudesta huolimatta koululakkautukset ovat olleet voimallisesti esillä. Jalasjärvellä asukkaita on alle kymmenen tuhatta. Kuntatalous on suhteellisen vakaa. Kannuksen noin 6000 asukkaan kaupunki on taajaan asuttujen kuntien joukossa. Siellä opettajat lomautettiin taloudellisista syistä. Tällainen ratkaisu sai runsaasti huomiota. (Ks. Tilastokeskus 1996a.)

*"Ala-asteet säästöintoilijoiden hampaissa."* (Kolmonen 1996, Vaasa.)

*"Kauhajoella ei rahaa kouluihin, joita valtuusto ei anna sulkea."* (Pohjalainen 1998.)

*"Kannuksen opettajat pitkälle pakkolomalle."* (Keski-Pohjanmaa 1998.)

#### 6.1.2. Tutkimusaineisto

Tutkimusmetodin esittelyn yhteydessä viittasin tutkimusaineistoihin, mutta teen tarkemman erittelyn tässä yhteydessä. Tapaustudkimuksen vahvuutena voidaan pitää sitä, että tutkittavan ilmiön tarkastelussa käytetään monenlaista aineistoa. On selvää, että eri aineistonhankintamenetelmillä pureudutaan tutkimuskohteen eri osa-alueisiin siten, että kulloinkin käytettävän menetelmän keskeiset ominaisuudet tulevat tarkoituksenmukaisella

---

<sup>67</sup>Kauhajoki muuttui kaupungiksi kesällä 2001.

tavalla hyödynnettyä. On lähdettävä siitä, ettei tutkija itse kerää aineistoa, joka on jo valmiina. Taulukko 6 tiivistää yhteen tutkimuksessa käytettävän aineiston.

**Taulukko 6. Tutkimusaineisto.**

<b>VALMIIT AINEISTOT</b>		
<b>Tilastot</b>		
<i>Julkaisija</i>	<i>Julkaisut</i>	<i>Julkaisuvuodet</i>
Valtiovarainministeriö	*Taloudelliset katsaukset	1993–2000
Sisäasiainministeriö	*Kuntien talouslukuvertailut	1997, 1999
Opetushallitus	*Yleissivistävän koulutuksen käyttökustannukset	1995–2001
Tilastokeskus	*Suomen tilastolliset vuosikirjat	1995–2000
	*Oppilaitostilastot ym.	1991–2000
	*Oppilaitosluokitukset ja -luettelot	1992–1999
	*Kuntien talous ja toiminta -tilastot	1997–2000
<b>Viralliset dokumentit</b>		
	<i>Asiakirjat</i>	<i>Tarkasteluvuodet</i>
	*Hallitusohjelmat	1983–1999
	*Valtion talousarviot ja supistamispoliittiset lakiesitykset	1987–1998
	*Tapauskuntien valtuuston, kun- nan (kaupungin)hallituksen ja koulutuslautakunnan pöytäkirjat	1996–1998
	*Tapauskuntien talousarviot ja -suunnitelmat, tilinpäätökset	1996–1998
<b>KERÄTTY AINEISTO</b>		
<b>Asiantuntijahaastattelut</b>		<i>Toteutusvuosi</i> <i>(tarkasteluvuodet)</i>
	<i>Kunnat</i>	
	Vaasa	11
	Kokkola	8
	Kauhajoki	9
	Jalasjärvi	7
	Kannus	5
	Laihia	3
	-----	
	Yhteensä	43

### Valmiit aineistot

Suomalaisen supistamispolitiikan kontekstintarkastelussa tarvitsin tietoa Suomen julkisen talouden kokonaisuudesta ja kuntataloudesta. Lähteenä oli muun muassa valtiovarainministeriön vuosittain julkaisema taloudellinen katsaus. Taloudellisten tekijöiden ohella

pyrin hahmottamaan suomalaisen supistamispolitiikan yhteiskuntapoliittisia lähtökohtia viiden hallituksen hallitusohjelmia (vuosina 1983–1999) tarkastelemalla.

Tutkimuksen kohteeksi valittujen tapauskuntien taloutta koskevien tietojen kartoittamisessa käytän sisäasiainministeriön julkaisemaa ”Kuntien talouslukuihin perustuvaa vuosiraporttia”. Se sisältää talouslukuvertailuja 1990-luvulla. Koko Suomen ja tapauskuntien perusopetuksen käyttömenot ilmenevät opetushallituksen julkaisemasta ”Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset” -tilastosta. Keskeisiä perusopetusta koskevia tietoja löytyy tilastokeskuksen ”Oppilaitostilastosta<sup>68</sup>”. Lisäksi kunta- ja koulukoh-  
taisia tietoja löytyy ”Oppilaitosluokitus ja -luettelosta”.

Tilastotietojen tarkastelu ei kuitenkaan kerro riittävästi tapauskuntien supistamispoliittisista olosuhteista. Tärkeänä tiedonlähteenä ovat tapauskuntien poliittisten päätöksentekielinten pöytäkirjat. Niistä ilmenee, millaisia supistamiskeinoja kunnissa on käytetty, kuka supistamispoliittisen ratkaisun tekee ja edelleen, millainen supistamispolitiikan prosessi syntyy. Tarkasteltavina on ollut valtuuston, kaupungin- tai kunnanhallituksen ja ao. lautakunnan eli koulutuslautakunnan pöytäkirjoja. Viittaaan koulutuslautakuntaan, sillä useimmissa tapauskunnissa on tämä nimike käytössä<sup>69</sup>.

Olen myös tarkastellut tapauskuntien talousasiakirjoja, joita ovat tarkasteluajavälin talousarviot, tilinpäätökset ja taloussuunnitelmat useammille vuosille. Tätä tarkastelua ja sen antia ovat vähentäneet kirjanpitolain ym. muutokset, joiden vaikutuksesta eri vuosien talousarviovertailu osoittautui vaikeaksi<sup>70</sup>. Näiden asiakirjojen ohella käytössä on ollut sekä paikallisia että alueellisia sanomalehtiä. Niiden tarkastelu ei ole ollut kuitenkaan systemaattista.

### **Kerätty aineisto**

Tutkimusaineiston osalta on huomionarvoista, ettei ole valmista aineistoa, joka kertoisi implementoijan näkökulman supistamispolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Haastatteluaineisto täydentää asiakirja-aineiston antia tapauskuntien supistamispolitiikasta. Tällöin täydentyy kuva perusopetuksessa käytettävistä supistamiskeinoista ja niiden valintaan

---

<sup>68</sup>Tätä tilastoa edelsivät ”Peruskoulut kunnittain” ja ”Yleissivistävät oppilaitokset” -julkaisut.

<sup>69</sup>Muut nimikkeet ovat opetuslautakunta ja sivistyslautakunta.

<sup>70</sup>Tarkastelussa on ollut kahdenlaisia ongelmia. Yksi näistä on kirjanpitojärjestelmän muutos, joka on toteutettu tarkasteluajavälillä. Toisaalta kaikissa tapauskunnissa perusopetusta ei ole eroteltu muusta yleissivistävästä koulutuksesta, johon muun muassa lukio-opetus kuuluu.

liittyvistä ongelmista. Tässä alaluvussa erittelen tutkimushaastattelun toteuttamista eli haastatteluprosessia ja aineiston koodaamista. Tutkimushaastattelun metodinen tarkastelu on seuraavassa alaluvussa.

Haastatteluissa aineistonkeruu ajoittui vuodelle 1999, mutta niissä on tarkasteltu vuosia 1996–1998. Tarkasteluajankohdassa on huomioitu ihmisen muistikyvyn rajallisuus. Tästä näkökulmasta jo kolmen vuoden tarkasteluajaväli on laadulliselle tutkimukselle ja ihmisen muistissa ja kokemusvarastossa olevia tietoja hyödyntävälle haastattelumenetelmälle vaateliias (vrt. Eskola 1981: 51).

Laadullisen tutkimuksen validiteettia ajatellen ei ole merkityksetöntä, ketä haastattelun kohteeksi valitaan (Kvale 1989: 85–86). Olen haastatellut 42 asiantuntijaa (liite 1). Tarkastellessani supistamispolitiikan implementaatiota toimeenpanijan näkökulmasta on luonnollista, että haastattelen viranhaltijoita. Kuntien perusopetukseen kytkeytyy eri tahoja. Yhtäältä kuntien keskushallinnossa implementoidaan supistamispoliittisia päätöksiä, jotka koskevat koko kuntaa, myös perusopetusta. Tässä suhteessa talousjohtajan haastatteleminen on ollut perusteltua. Pienemmissä kunnissa haastattelin heidän ohellaan kunnan- tai kaupunginjohtajaa.

Kouluvirastoissa haastattelujen kohteena ovat olleet toimialajohtajat ja taluspäälliköt. Näiden haastattelujen kautta sain tärkeää tietoa siitä, miten supistamispolitiikka on toimeenpantu juuri perusopetuksessa. Oma kysymyksensä on kuitenkin vielä se, mitä supistamispolitiikka on merkinnyt kouluissa. Kouluissa olen haastatellut rehtoreita ja koulun johtajia. Koska heillä on myös opettamiseen liittyviä tehtäviä, voi ajatella, että he edustavat samalla ruohonjuuritasoa tutkimusaineistossa. Kussakin kunnassa olen haastatellut sekä ala-, yläasteen että erityisopetuksen johtaja-asemassa olevia. Se, etten eri kunnista ole haastatellut aina samanlaisessa virka-asemassa olevia henkilöitä, on perustunut muun muassa työtehtävien sisällön vaihtuvuuteen. Kaiken kaikkiaan haastatteluja on tehty kolmella tasolla: kunnan keskushallinnon (10 henkilöä), kouluviraston (11 henkilöä) ja koulujen (21 henkilöä) tasolla.

Tutkimuksellisesti oli ongelmallista, että avainasemassa olevien vaihtuvuus oli suurta. Haastateltavista yli kolmannes ei ollut toiminut virassaan haastattelujen tarkasteluajaväliä eli vuosia 1996–1998. Tällöin tarkasteluajavälin alun tilanne tuli kartoitetuksi toisista haastatteluista tai asiakirja-aineistosta. Tilanteessa auttoi se, että osa haastatelluista oli



tavalla tai toisella ollut tarkasteltavien asioiden kanssa tekemisissä ennen uutta virka-asemaa.

Ensimmäisenä yhteydenottona haastateltavaan oli kirje (liite 2), jossa kerroin tekeillä olevasta tutkimuksesta. Haastattelujen osalta kerroin niiden sisällöstä lyhyesti. Kirjeen lähettämisen jälkeen otin haastateltavaan yhteyttä puhelimitse ja sovin haastattelun ajankohdasta. Haastatteluaineistoa kerätessäni olen käyttänyt sekä vierailu-<sup>71</sup>, että puhelinhaastatteluja. Vierailuhaastattelua käytin hyväkseni sellaisissa haastatteluissa, joissa haastateltavalla olisi olettavasti asiantuntemusta vastata useisiin tutkimuksen kannalta keskeisiin teemoihin. Tällä on merkitystä myös siitä syystä, ettei puhelinhaastattelun ajallinen kesto voi olla paljoakaan puolta tuntia pitempi.

Käytin nauhuritaltointia<sup>72</sup> sekä vierailu-, että puhelinhaastatteluissa. Nauhuritaltointien edut liittyvät sen tarkkuuteen ja tarkistettavuuteen. Tarkkuus liittyy siihen, että taltiointi on sanatarkkaa. Toisaalta tarkistaminen on mahdollista tehdä yhä uudelleen. Tutkijan toimiessa vain kynän ja paperilehtiön varassa on mahdollista, ettei tärkeitä asioita tulekaan taltioituksi, kun tutkijan on valikoitava tekstiä jo haastattelutilanteessa. (Grönfors 1985: 137–138.) Haastattelun suorittamisen jälkeen olen litteroinut haastatteluja sanasta sanaan -menetelmällä. Tällä tavalla siitä syystä, ettei mitään merkittävää jäisi havaitsematta.

Laadullisen aineiston analyysin helpottamiseksi olen käyttänyt hyväksi raaka-aineiston koodaamista. Koodaamisessa raaka-aineistoa jäsennetään tulkittavaksi kirjoittamalla, tässä tutkimuksessa litteroidun haastattelun sivumarginaaliin, tietyssä kohdassa oleva tutkimuksen kannalta merkityksellinen asia. Tämä voi kuulostaa mekaaniselta prosessilta, mutta tutkijat ovat korostaneet, ettei tällä tavalla ole asianlaita. Sen sijaan kyse on prosessista, jossa tutkijan näkökulmasta kyetään jäsentämään runsasta ja muuten niin monimutkaista aineistoa. (Coffey & Atkinson 1996: 26–27.)

Koodaaminen liittyy tutkimuksen käsitteellisyyteen. Sivumarginaaliin voidaan kirjoittaa teoreettisesta viitekehystä nousseita tutkimukselle keskeisiä käsitteitä, mutta toisaalta aineistoa jäsennettäessä koodaaminen tuottaa uusia käsitteitä ja johtaa jatkuvaan käsitteittelyn pohdintaan. Yleisellä tasolla tehty koodaaminen merkitsee sitä, että käytettävien koodien määrä on harvalukuinen, kun taas tälle vastakkaisena toimintamallina on runsassanaisuus. (Emt. 28.)

---

<sup>71</sup>Vierailuhaastatteluissa tiettyä toimijaa haastatellaan henkilökohtaisesti (ks. Uusitalo 1991: 91).

<sup>72</sup>Yksittäisissä haastatteluissa haastateltavan kieltäytyessä en ole tehnyt tällaista taltiointia.

Tutkimusprosessin osana koodaamisella on keskeinen merkitys ensin tutkimuksen osiin laittamisessa ja sitten näiden osien kokoamisessa. Tässä tutkimuksessa olen tehnyt koodaamista ensin runsassanaisesti yksityiskohtaisella tasolla. Sen jälkeen olen käyttänyt laajempia käsitteitä, joiden alle olen asettanut eri osailmiöt. Tällaisen käsitteellisen koodaamisen kautta olen edennyt itse tutkimuksenteon analyysivaiheeseen.

Tutkimusraportoinnin näkökulmasta kiinnitän tässä vaiheessa huomiota tapaan, jolla viitataan haastatteluaineistoon. Olen poiminut empiirisestä aineistosta suoria haastatteluviitteitä, joilla on oma merkityksensä tutkimuskohteen tarkastelun kannalta. Näissä viitteissä olen merkinnyt lähteeksi keskushallinnon esimiesasemassa oleva (kunnan-, kaupungin-, hallinto-, rahoitus-, talousjohtaja, kamreeri), toimialajohtaja (koulu-, sivistystoimenjohtaja, opetus-, hallinto-, talouspäällikkö) tai rehtori (rehtori, koulun johtaja). Tällöin ilmenee, mistä näkökulmasta haastateltava asiayhteyttä tarkastelee. Painotin haastatteluja tehdessäni niiden luottamuksellisuutta. Tästä syystä en erittele haastatteluviitteissä sitä, mistä kunnasta ko. haastateltava on.

### 6.1.3. Asiantuntijahaastattelu

Tässä alaluvussa tarkastelen yksityiskohtaisemmin käyttämäni aineistonkeruumenetelmää: asiantuntijahaastattelua. Grönfors (1985: 112, 114) viittaa avaintiedottajiin, jotka tiettyjen ominaisuuksiensa vuoksi on valittu haasteltaviksi. Heillä on sellaista tietoa, jota muualta ei ole saatavissa. Toisaalta asiantuntijahaastattelu asettaa tutkijalle/ haastattelijalle<sup>73</sup> erityisiä vaatimuksia siitä syystä, että haastateltava on tietyn substanssialueen erityisosaaja.

Tarkastelun lähtökohtana on, miten tutkimushaastattelun eri lajeja on määritelty ns. strukturointiasteen perusteella. Käytännössä kyse on siitä, miten kiinteästi haastattelukysymykset on muotoiltu, ja miten tiukasti tutkija ohjaa haastattelutilannetta. Tutkimushaastattelun lajeina voidaan viitata strukturoituun lomakehaastatteluun, puolistrukturoituun teemahaastatteluun ja strukturoimattomaan avoimeen haastatteluun. (Hirsjärvi & Hurme 2001: 43–47.) Näistä teemahaastattelu on lähimpänä tässä tutkimuksessa valittua haastattelulajia.

---

<sup>73</sup>Rinnastin tutkijan ja haastattelijan kauttavivalla tosiinsa. Mielestäni asiantuntijahaastattelun luonne vaatii tutkijan omaa haastattelupanosta, että saataisiin kaikki ne tiedot, joita tutkittavan ilmiön ymmärtäminen vaatii.

Hirsjärvi ja Hurme (1993: 35–36) ovat eräällä tapaa virallistaneet avoimen ja lomakehaastattelun välimaastoon sijoittuvan haastattelumuodon ottaessaan käyttöön oman käsitteen: teemahaastattelu. Teemahaastattelun nimi tulee siitä, että ennen haastattelutilannetta tutkija kartoittaa teemat, jotka haastattelun kuluessa on kartoitettava. Teemoilla tarkoitetaan täten tutkimuksen kannalta keskeisiä aihealueita. Tarkat kysymykset ja kysymysjärjestykset kuitenkin puuttuvat. Grönfors (1985: 105–106) rinnastaa teemahaastattelun avoimeen haastatteluun, jossa tutkija huolehtii tiettyjen teema-alueiden läpikäymisestä, mutta antaa haastateltavan puhua suhteellisen vapaasti. Tällöin tutkijan vaikutus vastauksiin minimoituu.

Teema-alueet johdetaan tutkimusongelmasta teoreettisen viitekehysten ohjaamalla tavalla. Teema-alueiden tulisi olla suhteellisen pelkistettyjä, jolloin haastattelun kuluessa on mahdollista kartoittaa avoimen haastattelun tapaan teema-alueeseen liittyviä moninaisia asioita ja asioiden välisiä suhteita. Tällöin on tärkeää, että tutkija hyväksyy haastattelutilanteen yllätyksellisyyden. Siitä huolimatta, että tutkija on ennalta pohtinut aineistonkeruun antia, hänen on hyväksyttävä, että haastattelutilanne voi tuoda tutkimusasetelmaan uuden käänteen. (Hirsjärvi & Hurme 1993: 41–43; Grönfors 1985: 42.)

Implementaatioteoreettisen tutkimuksen luonnetta ajatellen puolistrukturoitu teemahaastattelu on tarkoituksenmukaisempi aineistonkeruumenetelmä kuin tiukkaan muotoon sidottu lomakehaastattelu. Aineistonkeruussa pyrittiin 'kaikkien asiaan liittyvien seikkojen' kartoittamiseen. Haastattelun sisällön suunnittelu lähti liikkeelle haastattelurungon laatimisesta. Se varmisti tiettyjen teema-alueiden kartoittamisen. Tutkimushaastatteluni poikkesi kuitenkin teemahaastattelusta sikäli, että koin tarpeelliseksi purkaa teemat lomakehaastattelun muotoa muistuttavasti osakysymyksiksi (liite 3). Haastattelurunko sisälsi esimerkkikysymyksiä, jotka johdattelivat haastattelutilannetta. Kävin kysymyksiä läpi soveltuvien osien, enkä halunnut pitäytyä vain niissä kysymyksissä, jotka ennen haastatteluja tuntuivat tärkeiltä.

Tässä tutkimuksessa sovelletaan haastattelulajia, joka on lähellä teemahaastattelua, mutta haastattelurunko voi muodostua teemojen ohella esimerkkikysymyksistä (*interview guide approach*). Haastattelurungon avulla huolehditaan siitä, että tietyt olennaiset asiat tulevat kartoitetuksi kaikissa haastatteluissa. Haastattelurunko on oikeastaan haastattelijan muistilista (*checklist*). Haastattelija päättää kuitenkin kysymysjärjestyksestä ja kysymysten lopullisista sanamuodoista haastattelun kuluessa. Tämän haastattelulajin etuja ovat sen

systemaattisuus, keskusteleva luonne ja tilanneherkkyys. Heikkoutena on, että vastausten vertailtavuus kärsii kysymysten sanamuotojen vaihdellessa. (Patton 1987: 116–117.)

Asiantuntijahaastattelu on suunniteltu huolellisesti etukäteen, jolloin voidaan varmistua siitä, että rajallinen aika käytetään tehokkaasti hyväksi tutkimuksen kannalta tärkeiden tietojen keräämiseksi (Patton 1987: 111). Mielestäni haastatteluun valmistautuminen vaatiikin teema-alueiden ohella pohdintaa siitä, millaisia kysymyksiä haastattelussa voi esittää. Tutkija, joka on yleisellä tasolla perehtynyt tutkimusaiheeseen ei välttämättä kykene keskustelemaan substanssialueesta avoimessa haastattelussa asiantuntijan kanssa. Toisaalta kysymys haastattelutilanteessa käytettävästä ajasta asettaa rajoituksia avoimelle haastattelulle. Asiantuntijaa ei voi pidätellä työtehtävistään pitkiä aikoja.

Kun tutkija päättää haastattelutilanteessa, mitä kysymyksiä ja missä järjestyksessä esittää, kyse ei ole lomakehaastattelusta. Tämä strukturoitu haastattelulaji ei toimi asiantuntijahaastattelussa useinkaan siksi, että tutkijalla on useita osa-alueita, joihin hän etsii tietoa. Haastattelulomakkeita tulisi olla äärimmäisessä tapauksessa yhtä monta kuin haastateltavaa, sillä asiantuntijat eivät voi vastata oman substanssialueensa ohi tutkimuksen validiteetin kustannuksella. Asiantuntijahaastattelu sijoittuneekin strukturointiasteeltaan teemahaastattelun ja strukturoidun (lomake-) haastattelun väliin.

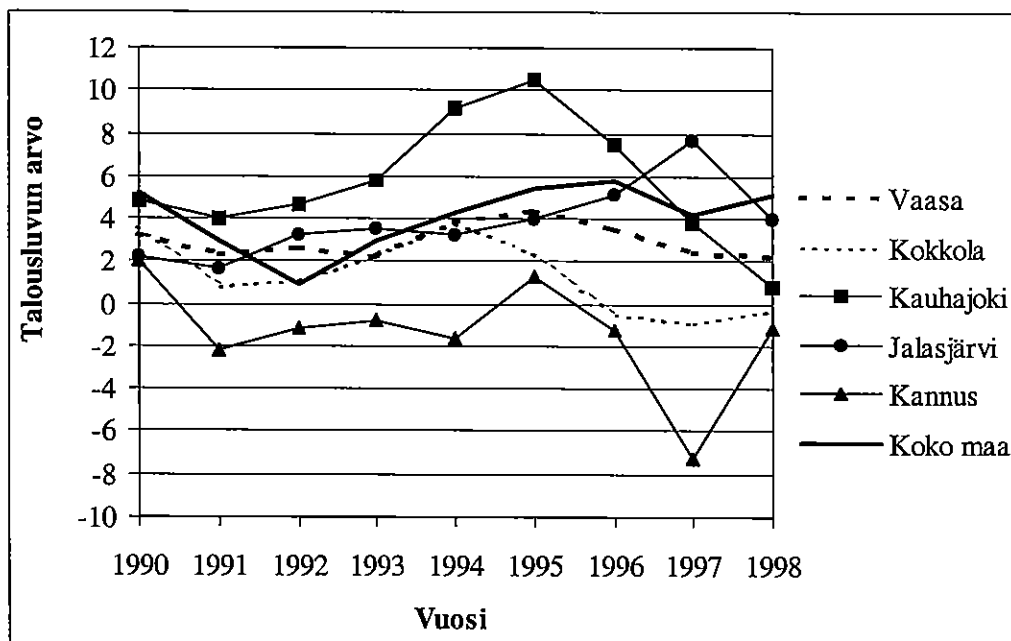
## **6.2. Tapauskuntien taustatekijät**

Tapauskuntien taloudellisen tilanteen määrittelyssä olen tukeutunut sisäasiainministeriön toimesta kehitelyyn talouslukuun. Talousluvun pyrkimyksenä on havainnollistaa yhdellä tunnusluvulla kokonaisvaltaisesti kuntien taloudellista tilannetta (Laesterä & Virkkunen 1997; 1999: 1). Helin (1997: 52–53) on arvioinut, että tietyin varauksin talousluku antaa totuudenmukaisen kuvan kuntien taloudellisesta tilanteesta. Hänen mukaansa talouslukuun on kyetty tiivistämään olennainen osa kuntien taloudellisista olosuhteista ja erittely vahvoihin ja heikkoihin kuntiin on melko kestävä<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup>Helin (1998: 28) on kuitenkin myöhemmin muuttanut näkemystään kriittisemmäksi. Kriitikki on kohdistunut talousluvun perusteella tehtyihin dramaattisiin kuntatalouden kriisiytymistä koskeviin päätelmiin. Tässä tutkimuksessa en aio arvioida talousluvun käyttökelpoisuutta ja kykyä mitata sitä, mitä sen tulisi mitata. Sen sijaan otan talousluvun annettuna kuvaamaan yhdellä tarkoituksenmukaisella tavalla kuntien taloudellista tilannetta tarkastelun kohteena olevissa kunnissa.

Talouseluvulla pyritään kuvaamaan, miten kunta kykenee suoriutumaan käyttömenoistaan, investoinneistaan ja nettolainanhoitokustannuksistaan. Kunnan talouseluku on vertailuäyri-hinta, joka on laskettu siten, että kunnan taloudellinen liikkumavara veroäyriin korot-tamismahdollisuuden nimissä on otettu huomioon. Kunnan talouseluvun ei tulisi jäädä negatiiviseksi, sillä silloin on mahdollista, että kunta joutuu ottamaan lainaa selvittääkseen entisten lainojen lyhennyksistä. Kuntataloutta kuvataan tällaisessa tapauksessa kriisikyn-nyksellä tai kriisissä olevaksi. (Laesterä & Virkkunen 1997: liite 1.)



**Kuvio 13.** Tapauskuntien talouseluvun kehitys vuosina 1990–1998 (Laesterä & Virkkunen 1999: liite 5).

Tarkastellulla ajanjaksolla tutkimukseeni valituista viidestä tapauksesta kaksi on ollut tällä tavalla määriteltynä taloudellisesti kriisikynnyksellä ellei peräti kriisissä<sup>75</sup>. Kriisikynnyksellä tai kriisissä oleminen merkitsee negatiivista talouselukua. Kuvioista 13 ilmenee, miten Kokkolan kaupungin talous ajautui vuosikymmenen puolivälissä 'syöksykierteseen'. Kannuksen kaupungin taloudellinen tilanne on ollut kriisissä oikeastaan koko

<sup>75</sup>Laesterä ja Virkkunen (1997: 4) toteavat kuitenkin, ettei kriisikynnyksellä olemisen ja kriisin välistä rajaa kyetä talouseluvun avulla määrittelemään.

kuluvan vuosikymmenen. Kuviosta ilmenee, miten Kannuksen kaupungin talous elpyi tilapäisesti vuonna 1995. Seuraavana vuonna kunnan talousluku oli jälleen negatiivinen.

Muissa tapauskunnissa talousluku on selkeästi nollatason yläpuolella. Kauhajoella kunnan talousluku oli korkea 1990-luvun alkupuolen matalasuhdanteessakin. 1990-luvun puolivälissä kehitys kuitenkin kääntyi selkeään laskuun. Vaasan talousluvun kehitys myötäilee valtakunnallista keskiarvoa. Vaasassa talouskehitys on ollut 1990-luvulla suhteellisen vakaata. Jalasjärvellä talousluvun kehitys on ollut lähinnä suotuisa.

Laesterä ja Virkkunen (1997: 8) kiinnittävät huomiota siihen, että pienissä kunnissa yksittäinen merkittävä investointihanke heijastuu taloudelliseen tilanteeseen nopeasti ja siten heilauttaa helposti talouslukua suuntaan tai toiseen. Suurissa kunnissa kehitys on hidaskäyttöisempää, eikä yksittäinen tekijä johda samalla tavalla taloudellisten olosuhteiden muutoksiin.

Teoreettisesti viittasin siihen, että toimintapolitiikalla pyritään tietyn ongelman ratkaisuun. Tutkimusaineistossa on kuitenkin viitteitä siitä, ettei supistamisongelman ratkaisuun ryhdytä. Kyse on toimettomuudesta (*non-policy*), joka on ominaista juuri supistamispolitiikassa. Toimettomuus ilmenee puutteellisena reagointinopeutena. Sitä osoittaisi ajautuminen negatiiviselle vuosikatteelle.

Vaasassa vakaalla ja varman päälle pelaavalla taloudenpidolla on haluttu välttää tilanne, jossa talous kriisiytyisi ja supistamispolitiikan uhka aktualisoituisi saneerausvaateineen. Samanaikaisesti on kuntia, joissa uhka on konkretisoitunut saneeraustarpeineen. Kannuksessa on kireässäkin kuntataloudessa tehty isoja elinkeinopoliittisia 'riskiratkaisuja', joiden toivotaan tuottavan taloudellista hyötyä pitkällä aikavälillä<sup>76</sup>. Toisaalta taustalla on isoja investointeja, jotka edellä todettuun tapaan heilauttavat pienten kuntien taloutta. Rohkea riskinotto altistaa supistamispoliittisille ratkaisuille.

*"... se vuosikate oli 17 miljoonaa miinuksella, me tiettiin siinä vaiheessa, ettei niin voi jatkaa missään tapauksessa, vaan sille pitää tehdä käänne..."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"Meilläkin oli 22 miljoonan ala-aste, joka tehtiin jälkirahoitushankkeena täysin vieraalla pääomalla, niin ne nyt eräänny meillä."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

---

<sup>76</sup>1990-luvun alkupuolella Jalasjärvenkin kunnan taloutta koettelivat elinkeinopoliittiset ratkaisut, joista kunta takaajana joutui vastuuseen.

*"Meillä oli 1980-luvulla voimakas investointiaste, eli noin 30 prosenttia kunnan menoista käytettiin palveluinvestointeihin ja infran rakentamiseen, ja silloin meillä velka nousi 10 000 markkaan suurinpiirtein per asukas." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

Voi olettaa, että supistamispolitiikan todennäköisyys kasvaa kuntien taloudellisen tilanteen heikentyessä. Joka tapauksessa ja erityisesti silloin, kun taloudellisia realiteetteja supistamiselle ei ole, taustalla on kunnan omia toimintapoliittisia arvovalintoja. Kokkolan ja Kannuksen kaupunkien osalta voi olettaa, että supistamispolitiikkaa on toimeenpantava pelkästään taloudellisten tekijöiden nojalla. Vaasassa ja Jalasjärvellä samanlaista tarvetta ei ole nähtävissä. Kauhajoella supistamispolitiikan tarve on ehkä taloudellisista syistä syntymässä.

Julkisorganisaatioiden supistamispolitiikan taustalla olevia tekijöitä eritellessään Levine (1978) määritteli organisaatioon nähden ulkoisen ongelman, joka johtaa supistamispoliittisiin päätöksiin. Supistamispolitiikassa kunnan omasta toiminnasta riippumattomat ulkoiset tekijät liittyvät taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. 1990-luvun alun taloudellista taantumaa seurannut työttömyys ja sen vaikutukset kuntatalouteen näkyvät viiveellä tapauskuntien rahoituksessa.

Kun huomiota kiinnitetään kunnan laajempaan talousympäristöön julkisen sektorin osana, valtion ja kuntien välinen suhde on keskeinen kysymys. Tässä tutkimuksessa korostan paikallisia valintoja ja alhaalta–ylös-lähestymistapaa. Tutkimuskohteen näkökulmasta on huomionarvoista, miten valtion ja kuntien välinen rahanjako on jatkuvassa 'liikkeessä'. Kyse on kuntien omien verotulojen<sup>77</sup> ja valtionapujen välisestä suhteesta.

Supistamispolitiikan näkökulmasta valtion vaikutus kuntatalouteen kulminoituu viidennessä pääluvussa tarkastelun kohteena olleina valtionapuleikkauksina. Teoreettisessa tarkastelussa tuli ilmi väittämä, jonka mukaan julkiset organisaatiot etsivät supistamispolitiikan syitä mieluummin ulkoisista tekijöistä, joihin ei ole voitu itse vaikuttaa. Tällöin taloudellisen taantumien jälkiseuraukset ja valtionapuleikkaukset selittäisivät supistamispolitiikkaa. Nämä ulkoiset tekijät koetaankin useissa tapauskunnissa supistamispolitiikalle altistavina tekijöinä.

Tässä yhteydessä viitataan laajemminkin valtion ja kuntien väliseen ohjaussuhteeseen. Se, että valtio kovien ohjauskeinojen (valtionapuleikkaukset) kautta vaikuttaa kuntien taloutta

---

<sup>77</sup>1990-luvun toisella puoliskolla taloudellisten suhdanteiden suotuisuus mahdollisti uuden verotusmuodon yhteisöveron hyvän tuoton. Tämä on tuonut osalle tapauskunnista yllättävääkin taloudellista liikkumavaraa.

heikentävästi, saa aikaan kritiikkiä. Mutta päinvastaisena näkökulmana kouluissa viitataan virallisohjaukseen suojautumiskeinona supistamispolitiikkaan. Suotuisissa olosuhteissa sääntelyn purku on haluttua, mutta huonoissa oloissa siitä syntyy uhka toisen toimintapolitiikan sisällön näkökulmasta.

*"Mun mielestä tää ei ole ihan oikein, että valtiovalta työntää vähennyksillään ongelmat kunnille." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Jos opetustoimen valtionosuutta leikataan, niin ei se merkitse automaattisesti sitä, että koulupuolen on supistettava toimintaansa, vaan se nähdään yleisenä rahoitusosuutena kunnan toimintaan." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

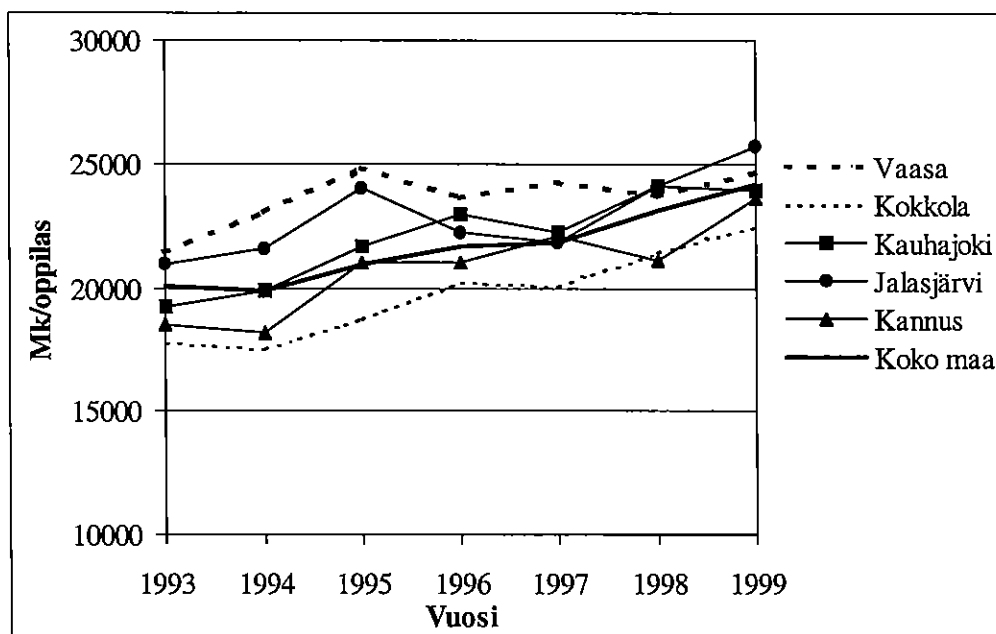
*"Rajaa ei valitettavasti oookkaan enää. Oppilaita voi olla luokalla, vaikka kuinka paljon. Se oli joskus suositus, että 1–2 luokilla olisi 25 oppilasta ja 3–6 luokilla enintään 32, mutta sitähän rikottiin... Se oli suositus kouluhallituksen asettama..., mutta nyt kun tällaisia suosituksia ei ole, niin kiusaus on olemassa, mutta se saattaa olla näennäistä se säästö." (Rehtori.)*

### **6.3. Tapauskuntien perusopetusmenojen kehitys**

Tutkimuksen viidennessä pääluvussa tarkastelin kaikkien Suomen kuntien menojen ja perusopetusmenojen kehitystä. Nyt tarkastelun kohteena ovat tapauskuntien perusopetusmenot. Taloudellisen taantuman vaikutukset näkyvät koko maan ohella myös tapauskuntien perusopetuksessa. Vuonna 1995 kaikissa tapauskunnissa nostettiin perusopetusmenojen tasoa vuosikymmenen alun tilanteesta. Tämän jälkeen tapauskuntien kehitys on ollut aaltoilevaa. (Kuvio 14.)

Tapauskuntien väliset vaihtelut käyttömenoissa ovat suuret. Oma selityksensä on tapauskuntien seuranta- ja tilastointijärjestelmien eroavaisuudella. Yleisesti 1990-luvun alkupuolella hajonta on suurempi, ja vuosikymmenen lopulla tapauskunnat lähenevät toisiaan. Esimerkiksi kaksikielisten maakuntakeskusten (Vaasa ja Kokkola) oppilaskohtaisten käyttömenojen ero on kaventunut useilla tuhansilla markoilla. Periaatteessa kuntien liikkumavara supistamispolitiikassa on sitä suurempi, mitä korkeammalla menotasolla ollaan. Toisaalta kunnittaiset ominaispiirteet selittävät oppilaskohtaisten menojen eroavaisuutta.





**Kuvio 14.** Tapauskuntien perusopetuksen käyttömenot vuosina 1993–1999 (Opetushallitus 1995–2001).

Entä millainen yhteys on kuntien taloudellisella tilanteella ja perusopetuksen käyttömenojen kehityksellä. Aineiston 'kriisikunnissa' käyttömenot ovat valtakunnallista keskiarvoa ja muita tapauskuntia alemmalla tasolla. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että Kokkolassa ja Kannuksessa käyttömenot kasvavat taloudellisista paineista huolimatta. Näistä lähtökohdista lähdän tarkastelemaan supistamispolitiikan kohdentumista tapauskuntien perusopetuksessa.

#### 6.4. Perusopetus ja priorisointi

Kun supistamisongelman ratkaisuun ryhdytään, poliittiset päätöksentekijät joutuvat pohtimaan, kenelle annetaan ja keneltä otetaan pois. Näkyvimmillään arvoharkinta on arvoseminaareissa, joita on käyty tapauskuntien korkeimmalla poliittisella päätöksentekotasolla, valtuustossa. Kunnissa on käyty arvokeskusteluja, joissa on laadittu jopa tärkeysjärjestyksiä. Useissa haastatteluissa kuitenkin kritisoidaan, etteivät arvokeskustelut ole helpottaneet supistamispoliittisissa olosuhteissa toimimista. Arvoseminaarien anti ei ole ollut käännettävissä, tai sitä ei ole haluttu kääntää supistamisten ohjenuoraksi. Jos tällä tavalla

olisi asianlaita, perusopetus olisi suhteellisen suojatussa asemassa, onhan se luokiteltu muun muassa välttämättömyyspalveluksi, josta huolehditaan kaikissa olosuhteissa<sup>78</sup>.

Haastatteluissa kiinnitetään huomiota siihen, että kunnan eri toimialojen välillä priorisoinnin toteuttaminen on vaikeaa. Kunnan toiminta-alue nähdään kauttaaltaan niin keskeisenä perustarpeiden tyydyttämisenä, että vastakkain asetelmia on vaikeaa tehdä. Tässä vaikuttaa myös vertailuasetelman mahdottomuus, eli esimerkiksi sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen tuottamia palveluja ei voida asettaa tarkoituksenmukaisella tavalla vastakkain.

Perusopetuksen vahva lainsäädännöllinen turva merkitsee sitä, ettei itse palveluun kohdistu suurta supistamisuhkaa. Se ei kuitenkaan ole käytännössä merkinnyt sitä, että perusopetuksen sisältö olisi suojassa supistamispolitiikalta. Päinvastoin perusopetuksen luonne palveluna, jossa oppilasmäärän vähenemisen seurauksena palvelutarve on laskenut, luo supistamisuhkaa. Sinne panostetaan, missä on menonlisäyspaineita. Perusopetuksessa se merkitsee supistamisuhkaa suhteessa kunnan kasvaviin toimialoihin. Tästä näkökulmasta sosiaali- (ja terveys-) toimi on sivistystoimea suojatummassa asemassa.

Priorisointi on haasteellista, mutta toisaalta supistamispolitiikan olosuhteissa korostetaan tasa-arvoista toteuttamistapaa. Tällä on merkitystä myös supistamispolitiikan implementoinnin näkökulmasta. Poliittisten päätöksentekijöiden halukkuus supistamisratkaisuihin on suurempi silloin, kun supistamispoliittinen haavoittuvuus on perusteltavissa tasapuolisuudella. Ongelmalliseksi muodostui tilanne, jossa perusopetuksen supistamiset olivat ainoina esillä. Siitä huolimatta, että perusopetusta suojaavat useat tekijät kuten vahva lainsäädäntö ja keskeisyys yleisissä arvoissa, se on supistamispoliittisesti haavoittuva.

*"Tällaista toimintojen priorisointia yritettiin, että niitä luokiteltiin tärkeysjärjestykseen, mutta käytännössä koskaan ei oo päästy niin sanottuun rakenteelliseen muutokseen, että olis jotenkin selvästi sanottu, että tämä toiminta on vähemmän tärkeää kuin tämä toinen ja olis sitten radikaalisti vähennetty jotain..." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Tää koko yleinen keskustelu tästä priorisoinnista on sillä lailla pielessä, että missä tässä sitten priorisoidaan... Kun kunta hoitaa tällaisia tehtäviä, opetusta sun muuta, ei siellä tule sellaista vastakkain asettelua." (Toimialajohtaja.)*

*"Ensin on katsottu, missä on pakolliset kasvupaineet, sinne on ohjattu lisää resursseja. Sitten tälle vanhalle toiminnalle on laitettu vaikka jokaiselle kahden prosentin säästövelvoite." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

---

<sup>78</sup>Vaasan kaupungissa on peruskoulutus luokiteltu välttämättömyyspalveluksi (Vaasa opetustoimi 1998). Termi on varauksella yleistettävissä perusopetuksen asemaan muissakin kunnissa.

*"...eli esimerkiksi sosiaalipuolella, jos oltais otettu se ensimmäinen prosenttivähennys, niin siellä olis tullut aika vahvat lomautukset..., se olisi aika mahdoton tilanne..., niin sieltä siirrettiin tätä vastuuta muutamille hallinnonaloille..., sivistyspuolen opetuspuolelle meni jonkun verran." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"...oli tietysti vähän hankalaa, että näitä yhdistämissä keskusteltiin ajankohtana, jolloin ei ollut vielä esillä nämä muut säästöt... Kuntalaisena on lupa ihmetellä, että tämäkö se vain sitten on se säästökeino. Tältä pieneltä koululaiseltako se sitten ensin otetaan?" (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

Toisaalta sosiaali- terveys- ja sivistystoimi ovat kunnan keskeisimmät toimialat ja muodostavat valtaosan kunnan kokonaisuudesta<sup>79</sup>. Kun supistamisia halutaan saada aikaan, on myös näitä toimialoja tarkasteltava. Sitä voidaan sanoa suuruuden dilemmaksi<sup>80</sup>. Kunnan heikossa taloudellisessa tilanteessa perusopetuksen todennäköisyyttä tulla huomatuksi supistamiskohteena lisää se tietoisuus, että pienissä menokohteissa tehdyt ratkaisut eivät riitä. Perusopetus korkeine henkilöstö- ja muine käyttömeneineen altistuu supistamisille. Tällöin käyttömeneiden suojaava vaikutus saa aikaan supistamispoliittisen haavoittuvuuden.

Osassa haastatteluissa kritisoidaan, että ison toimialan sisällä pienet prosentuaaliset supistamiset ovat markkamääräisesti suuria, jolloin niiden kohdentaminen erityistoimialan sisällä ei ole helppoa. Toisaalta on haastatteluja, joissa ison toimialan sisällä koetaan olevan enemmän vaihtoehtoja myös supistamispolitiikkaa kohdennettaessa. Sinänsä sivistystoimen sisällä voitaisiin tehdä valintoja perusopetuksen ja muiden toiminta-alueiden välillä. Kyse olisi hallintokunnan sisäisestä arvojärjestyksestä, jolloin esimerkiksi vapaaajan palveluja arvioitaisiin suhteessa perusopetusvelvoitteisiin. Tällaista arvoharkintaa ei ole kuitenkaan tapauskunnissa tehty.

*"... kun ne on isoja kohteita, niin ainoa, missä voidaan merkittäviä supistuksia tehdä, on ne." (Toimialajohtaja.)*

*"Prosentti on hirvu hankala käsite... Unohdetaan, että onko se kantaluksi kaksi vai 20 miljoonaa... Kyllä nämä suuret hallintokunnat kärsii siitä... Okei se kaksi prosenttia tuntuu kamalan pieneltä, mutta kun se on sitten miljoonaluokkaa." (Toimialajohtaja.)*

*"Se on meidän etu, että kun on iso osasto, paljon yksiköitä, ellei karsintavelvoite ole ihan kohtuuton, niin saadaan sitä juustohöyläperiaatteella aika hyvin jaettua, niin sitten se ei niin hirveen kipeeltä tunnu, jos yksittäiseltä koululta juustohöylän omaisesti otetaan se oma osuus." (Toimialajohtaja.)*

<sup>79</sup>Vuonna 1997 sosiaali- ja terveystoimi sekä opetus- ja kulttuuritoimi muodostivat 75,5% Suomen kuntien käyttömeneistä (Tilastokeskus 1998a).

<sup>80</sup>Suuruuden dilemma liittyy poliittiseen haavoittuvuuteen ja todennäköisyyteen tulla huomatuksi potentiaalisena supistamiskohteena. Uhan konkretisoituessa kyse on myös kyvyttömyydestä torjua supistamishuhkia. (Beck Jørgensen 1987.)

*"Sen sektorin sisällä pitää harkita, että onko tämä painoarvo peruskouluissa...tehdään kaksi vaihtoehtoa, että oletteko valmiit hyväksymään että supistetaan vapaa-aikaa ja peruskoulut säilytetään, tai peruskoulu (-verkkoa) tiivistetään, opetusryhmien kokoja kasvatetaan, mutta vapaa-aika säilytetään." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

## **6.5. Supistamiskohteet**

### **6.5.1. Perusopetuksen sisäinen priorisointi**

Priorisointia voidaan pohtia eri tasoilla: yhtäältä koko kunnan tasolla eri toimialojen välisenä problematiikkana ja toisaalta yksittäisen hallintokunnan sisällä ja siellä edelleen perusopetuksen sisällä. Useissa tapauskunnissa toivottiin perusopetuksen sisäistä arvo-keskustelua, jossa tarkasteltaisiin rakenteellisten ja toimintaan kohdistuvien supistamiskeinojen välistä suhdetta. Esimerkkinä voidaan mainita kysymys siitä, miten kauan opetustuntimäärien vähentämisellä voidaan paikata sitä, ettei kouluverkkoa kavenneta.

Tässä tutkimuksessa onkin keskeistä eritellä toisistaan ns. rakenteelliset ja toimintaan kohdentuvat supistamiskeinot. Ensiksimmäisissä supistamisissa toimeenpannaan siten, että tiettyjä rakenteita muokataan kustannustehokkaammiksi, yksinkertaistetaan ja osittain jopa puretaan. Tavoitteena on pysyvä muutos. Tilanne muuttuu vasta sitten, kun tehdään uusi rakennetta koskeva ratkaisu. Samalla rakenteellisiin supistamiskeinoihin kytkeytyy halu pitkävaikutteisiin menosäästöihin. Haku tällaisiin ratkaisuihin korostuu kriisitaloudessa.

Empiirisessä aineistossa korostuu se, miten niukat ajat vaativat rakennemuutosta, rakenteen kehittämistä. Käsitteiden sisältö vaihtelee ajan kuluessa. Mielenkiintoista on, että 1990-luvun julkisen talouden kontekstissa rakenteen kehittäminen on supistamista. Hyvinvointivaltion laajentumisvaiheessa se merkitsi menovelvoitteiden lisääntymistä. Joka tapauksessa käytössä on termejä, jotka eivät suoranaisesti viittaa leikkauksiin (vrt. Cameron, Sutton & Whetten 1988.)

Selvää on, että rakenteellisilla ratkaisuilla on vaikutuksensa itse toimintaan. Toimintaan kohdistuvissa supistamiskeinoissa on kuitenkin kyse itse toimintafunktiosta: siitä, että annetaan opetusta, oppilashuollollisia palveluja jne. Nämä järjestelyt ovat usein väliaikaisia ja samalla saavutettu menosäästö on lyhytvaikutteista. Tehdyt ratkaisut toimeenpannaan ehkä vuodeksi kerrallaan, ja ne ovat jatkuvasti uudelleenarvioinnin kohteena. Seuraavaksi

tarkastelen tästä näkökulmasta supistamiskeinojen käyttöä ja niiden kohdentumista (implementaatiotuotos).

### 6.5.2. Kouluverkko

Kouluverkon kaventaminen kouluyksikköjä lakkauttamalla on koulutoimessa keskeinen rakenteellinen supistamiskeino. Kouluverkko liittyy kysymykseen palvelupisteiden määrästä. Haastatteluissa nousee esille pohdinta koulun käsitteestä ja sen sisällöstä. Yhtäältä korostetaan, että koulussa on kyse muusta kuin rakennuksesta ja sen sijainnista. Koulu syntyy oppijoista ja opettajista sekä muusta perustehtävän täyttämiseen liittyvästä henkilökunnasta. Toisaalta koulun roolia on pohdittu tietyn alueen toiminnallisena keskuksena osana alueen identiteettiä.

*"Kyllähän meillä koulu on. Meillä on tasan kaksi opettajaa, niiden nimet tiedetään. Me tiedetään kaikki ne oppilaat, jotka sinne kouluun menee. Ainoa kysymys, jota me ei tiedetä, on missä rakennuksessa se toimii."* (Toimialajohtaja.)

*"Ei se ole pelkkä koulu, vaan sillä on muukin merkitys sille yhteisölle."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

Tiheä kouluverkko on perusopetuspalvelun saatavuuden näkökulmasta perusteltu. Tässä suhteessa taaja-asutuissa kunnissa on paremmat palvelun järjestämismahdollisuudet. Kaksikielisuuden voisi olettaa selittävän Vaasan oppilaskohtaisten käyttömenojen korkeaa tasoa. Tällä tavalla ei ole asianlaita. Kokkolan kaupungin kouluverkko on hajautetumpi kuin Vaasassa, mutta oppilaskohtaiset käyttömenot ovat Vaasaa alemmalla tasolla.<sup>81</sup>

Kauhajoen ja Jalasjärven kouluverkkojen suuruutta on peilattava kuntien maapinta-aloja vasten. Kouluverkkokysymykset ovat koskettaneet ennen kaikkea haja-asutusalueen (alasteen) kouluverkkoa ja kysymystä sen laajuudesta. Kannuksen kaupunki on suhteellisen taajaan asuttu, eikä kouluverkon rakenteellisissa ratkaisuissakaan ole suuria supistamisen

---

<sup>81</sup>Vuonna 1995 Kokkolan kouluverkko koostui kahdeksasta suomenkielisestä ja yhdeksästä ruotsinkielisestä kouluyksiköstä. Täten on huomionarvoista, että ruotsinkielisiä ala-asteiköitä on enemmän, vaikka ruotsinkielisten oppilaiden osuus jää vajaaseen neljännekseen 1–6 luokkien oppilaista. Vaasassa ja Kokkolassa koulujen keskimääräiset oppilasmäärät ovat korkeat. Toisaalta kouluverkot ovat ala-asteiden osalta heterogeenisiä. Suurten yksiköiden seassa on annettu tilaa pienille kouluille. Kauhajoen ja Jalasjärven kunnissa on yksi usean sadan oppilaan ylä- ja ala-asteen koulu. Vuonna 1995 Kauhajoella seitsemässä koulussa oli alle 35 oppilasta. Jalasjärvellä haja-asutusalueen koulujen oppilasmäärä oli yli neljäkymmentä yhtä poikkeusta lukuunottamatta. Kannuksen kaupungissa on yksi iso ala- ja yläaste. Yhtä koulua lukuunottamatta ala-asteen kouluissa on noin 50 oppilasta. (Tilastokeskus 1996a; 1996c.)

mahdollisuuksia. Kouluverkon kapeus selittänee osaltaan sitä, että kaupungin oppilaskoh-  
taiset menot jäävät valtakunnallista keskiarvoa alemmalle tasolle.

Onko Levinen määrittelemällä päättyneellä tarpeella merkitystä pohdittaessa kysymystä  
kouluverkon laajuudesta? Tarve kouluverkon kaventamiseen syntyy silloin, kun oppilaita  
ei ole tietyllä alueella, jolloin kyseisen alueen koulun toimipiste tulee tarpeettomaksi. Täl-  
löin kyse ei olisi niinkään supistamispoliittisesta valinnasta, vaan kysynnän päätymisestä.  
Entä missä kulkee raja siinä suhteessa, onko lakkauttamisen perusteena kysynnän päätty-  
minen, vai pyrkimys taloudellisten voimavarojen supistamisiin?

Suuri merkitys on alueellisilla vaihteluilla. Kaikissa kunnissa asutus keskittyy keskusta-  
alueille haja-asutusalueiden kustannuksella. Kaupungeissa uusille omakotitaloalueille  
muuttaa lapsiperheitä, jolloin palvelutarve kasvaa. Niillä alueilla, joilla oppilasmäärä vä-  
henee joudutaan uudelleen arvioimaan resurssien käyttöä. Paavolan ja Aarrevaaran (1993)  
luokittelussa palveluverkon harventaminen oli kaventamisstrategia. Tapauskunnissa ko-  
rostetaan kuitenkin, ettei koulujen yhdistämisillä tai lakkauttamisilla vähennetä asiak-  
kaiden määrää, he vain siirtyvät toiseen toimipisteeseen. Kouluverkon kaventamisen yh-  
teydessä voitaneenkin puhua alueellisesta kaventamisstrategiasta.

Tarkastellessani tapauskuntien peruskoulujen lukumäärän muutosta vuosina 1993–1998  
osoittautui, että ainoana tapauskuntana Jalasjärvellä on kyetty laajaan kouluverkkouudis-  
tukseen (Tilastokeskus 1992–1999c). On kuitenkin huomionarvoista, että oppilasmäärä  
on vähentynyt tällä ajanjaksolla kaikissa tapauskunnissa paitsi Kannuksessa<sup>82</sup>. Jalasjärveä  
lukuun ottamatta kysynnän lasku ei ole johtanut koulujen lakkauttamisiin. Tapauskuntien  
supistamispolitiikan deskriptioissa palaan tähän mielenkiintoiseen asetelmaan.

*"Harvoin koulut ovat ihan oikeassa paikassa, koulut ovat olleet väärässä paikassa suhteessa  
lapsiin." (Rehtori.)*

*"...siinä oli 540 oppilasta, nyt siinä on ilman erityisopetusta alle 120, eli kyllä näitten on vai-  
kutettava jollain tavalla, ei se voi olla enää samalla tavalla kuin silloin." (Toimialajohtaja.)*

---

<sup>82</sup>Kokkolassa oppilasmäärä on vähentynyt vuodesta toiseen ja yhteensä 500 oppilaalla vuosina 1993–1998.  
Vaasassa oppilasmäärän väheneminen on puolet vähäisempää, eikä se ole ollut lineaarista. Jalasjärvellä op-  
pilasmäärä on vähentynyt lineaarisesti, yhteensä noin 100 oppilaalla. Kauhajoella oppilasmäärä on vähenty-  
nyt noin 50 oppilaalla, mutta Vaasan tapaan kehitys ei ole ollut lineaarista. Mielenkiintoista on, että Kan-  
nuksessa ainoana tapauskuntana oppilasmäärä on kasvanut. (Opetushallitus 1995–2000.)

Kouluverkkoa kavennettaessa joudutaan arvottamaan sellaisia tekijöitä kuin koulun läheisyys sekä tuttu ja turvallinen oppimisympäristö. Nämä ovat keskeisiä argumentteja pienten haja-asuttujen koulujen puolesta. Tällä pohdinnalla on merkitystä ennen kaikkea koulutulokkaiden kannalta. Vastapuolella on kuitenkin kysymys opetuksen laadusta eli siitä, millaista koulukokoa pidetään pedagogisesti perusteltuna.

Useat haastateltavat ovat yhtä mieltä siitä, ettei alle kolmeopettajaista koulua voida pitää pedagogisesti perusteltuna, sillä silloin esimerkiksi kolmannelta kuudenteen luokkaan saakka oppilaat muodostavat yhden opetusryhmän. Tästä näkökulmasta on korostettu sitä, että koulujen yhdistämis- ja lakkuttamisratkaisuilla palvelun laatu jopa paranee. Haastateluissa viitataan ison koulun parempiin mahdollisuuksiin suhteessa oppiaineiden valinnaisuuteen. Toisaalta haja-asutusalueiden kouluja puolustavat muistuttavat, että pienet koulut voivat erikoistua omalle osaamisalueelle.

Supistamispolitiikkaan liittyy vahvasti kysymys siitä, että supistamisista huolimatta kuntalaisia on kohdeltava samoin perustein. Tämä tasa-arvon toteutuminen on käännetty tukemaan kouluverkkoratkaisuja. Yhtäältä ollaan huolestuneita niistä oppilaan valmiuksista, jotka pienessä kouluyksikössä on mahdollisuus saada. Toisaalta isoissa kouluissa ylläpidetään isoja opetusryhmiä. Opetukselliseen tasavertaisuuteen liittyy kysymys perusopetusryhmän suuruudesta ja sen vaihtelusta. Empiirisessä aineistossa nousee esille se, ettei kunnan eri osien välillä tulisi olla suurta vaihtelua, jos edellytykset yhtäläisille rakenneratkaisuille on olemassa.

*"Peruspalvelua ei tässä tapauksessa lopeteta, sen säilyvyys, saatavuus ja laatu jopa paranevat." (Toimialajohtaja.)*

*"Kyllä siinä oli taloudellisia tavoitteita, mutta nähtiin se, että opetuksen laatu kärsii, jos on liian pieni yksikkö." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Mitä haluan lapselleni antaa? Sen koulun läheisyyden vai hyvät oppiaineet ja opettajat... Se on päivän selvää, että monipuolinen opetus pystytään antamaan suuremman yksikön puitteissa tämän päivän resursseilla." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Muualta päin maata kantautuu uutisia, jotka kertovat erikoistuneista, pienistä kyläkouluista. Uuden ja omaleimaisuuden hakeminen tällä tavalla on yksi vahva mainosvaltti koko kunnalle." (Kiukkonen 1999.)*

*"Se mikä tässä sotii on yhdenvertaisuusperiaate. Eli, että kaikilla oppilaille on samantyyppiset mahdollisuudet saada opetusta. Mä olen kokenut sen hankalaksi. Aina sitä ei voi noudattaa. Jos me halutaan rahoittaa näitä pienimpiä yksiköitä, niin se on jostakin pois." (Toimialajohtaja.)*

*"Kysymys on myös siitä, miten paljon opetusryhmien koot voivat/ saavat poiketa eri kouluissa, ja millä perusteella." (Toimialajohtaja, Kauhajoen Kunnallislehti 1998b.)*

Kun koulujen yhdistämisen- tai lakkauttamisratkaisuja ei saada aikaan, voidaan vastaavanlainen ratkaisu tehdä vuosiluokittain. Sen sijaan, että koulussa opetettaisiin 1–6 -luokkia, voidaan esimerkiksi kaksi ylintä luokkaa sijoittaa toiseen kouluun. Tällä tavalla tapauskunnissa on tasattu opetusryhmäkokoja. Vuosiluokkajärjestelyt ovat avain optimaalisiin opetusryhmäkokoisiin, ja siten perusopetuksen järjestäjän kannalta haluttuja.

Yksi haastateltava toteaa, että eräällä tapaa on kyse ympyrän sulkeutumisesta. Entinen oppikoulujärjestelmä merkitsi sitä, että oppikouluun siirtyvät (nykyiset viidesluokkalaiset) lähtivät isoon kouluun kuntakeskuksessa. Kyseisen haastateltavan mukaan uusi perusopetuslainsäädäntö tukee tätä kehitystä, sillä entisestä ala-aste–yläastejaosta on luovuttu. Koulujen näkökulmasta näihin ratkaisuihin suhtaudutaan kriittisesti. Järjestelyt heikentävät koulun eheyttä. Pysyvinä ratkaisuinä ne lisäävät koulun epävarmuutta tulevaisuudesta, sillä 'korttelikoulut' ovat alttiita supistamisuhalle. Tilapäisinä ratkaisuinä ne horjuttavat oppimisolosuhteiden vakautta.

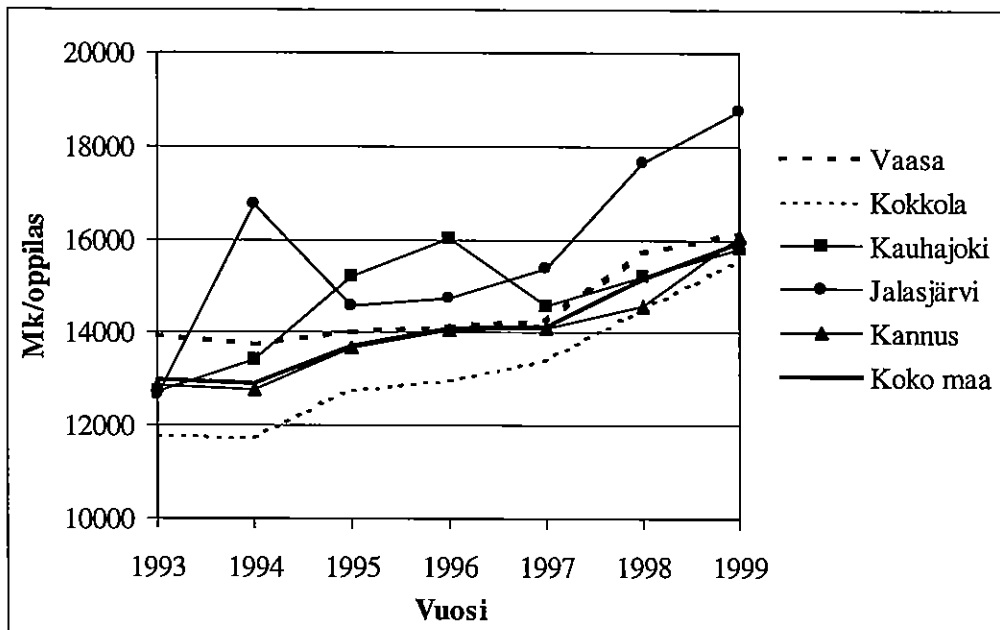
*"...se, että onko pikkuiset kyläkoulut uhan alla, annetaan neljä ensimmäistä vuotta siellä opetusta, lähellä, silloin kun lapsi aloittaa, sen jälkeen ne lähtee jo ihan tyytyväisenä toiseen kouluun, jolloin se valintatarjotinkin kasvaa." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Kyllähän se on vähän niinku tynkäkoulu silloin. Ykkös-kakkosilta ja kolmos-nelosilta vieään se malli, minkä viitos-kuutoset antaa." (Rehtori.)*

### 6.5.3. Opetus ja sen oheisfunktiot

Tässä luvussa tarkastelen itse opetukseen ja sen oheisfunktioihin, kuten tukiopetukseen ja kerhoihin kohdistuvia supistamisia. Koko Suomen osalta nämä opetusmenot ovat olleet laskussa 1990-luvun alkupuolella. Jalasjärven ja Kauhajoen kuntia lukuun ottamatta tapauskuntien opetusmenojen kehityssuunta on valtakunnallisen kehityksen kaltainen. Kokkolassa ainoana tapauskuntana valtakunnallinen keskiarvo on kuitenkin alitettu selkeästi. Se tavoitetaan vasta vuosikymmenen lopulla. Jalasjärvi herättää huomiota valtakunnallisen keskiarvon ylittävillä opetusmenoillaan. Vuonna 1997 Kauhajoen kunnan opetusmenot putosivat merkittävästi, mutta valtakunnallista keskiarvoa vasten siellä oli myös liikkumavaraa supistamisille. Joka tapauksessa on huomionarvoista, miten tapauskuntien opetusmenojen hajonta (Jalasjärveä lukuun ottamatta) vähenee 1990-luvun mittaan. (Kuvio 15.)





**Kuvio 15.** Tapauskuntien opetusmenot vuosina 1993–1999 (Opetushallitus 1995–2001).

Opetukseen kohdistuvat supistamistoimenpiteet konkretisoituvat opetustuntimäärien vähenemisenä. Oppilaskohtaisten opetusmenojen tarkastelu ei kuitenkaan anna selvää kuvaa siitä, miten opetustuntimäärät ovat tapauskunnissa kehittyneet. Haastattelu- ja asiakirjaineiston perusteella tällaiset toimenpiteet olivat tarpeen kaikissa tapauskunnissa 1990-luvun alkupuolella. Vuosikymmenen puolivälin paikkeilla opetustuntimääriä on vähennetty Vaasassa, Kokkolassa ja Kauhajoella.

Opetustuntimäärien väheneminen näkyy eri tavalla eri kouluissa. Se konkretisoituu opetusryhmien koossa, oppiainevalikoimassa, tukiopetuksessa tai kerhotunneissa. Luonnollisesti opetusryhmien koossa on suurta vaihtelua jopa yhden kunnan sisällä. Vaasassa opetusryhmät ovat suuret, joillakin alaluokilla jopa yli kolmekymmentä oppilasta. Useissa tapauskuntien kouluissa opetusryhmien koot vaihtelevat 20–26 oppilaaseen.

Periaatteessa kouluverkon kaventaminen voisi vaikuttaa opetusryhmien suuruuteen käänteisesti. Jos uusia opetusryhmiä ei perusteta, jäljelle jäävien koulujen opetusryhmät suurenisivat uusien oppilaiden myötä. Haja-asutusalueilla ei ole kuitenkaan huolta opetusryhmien kasvamisesta liian suureksi, vaan siitä, että opetusryhmän tiettyä tavoitekokoa on joillakin alueilla vaikea saavuttaa. Jalasjärven esimerkki osoittaa, että kouluverkkouudistuksessa on saavutettu liikkumavaraa, joka on panostettu jäljelle jäävien koulujen

opetustuntimääriin. Esimerkiksi yläasteen opetusryhmissä on alle kaksikymmentä oppilasta.

Tapauskuntien ala-asteilla koulunkäyntiä aloitteleviin on haluttu panostaa pienempien opetusryhmäkokojen avulla. Sen sijaan ns. jakotunnit ovat olleet supistamisen kohteena. Aiemmin vieraan kielen ja matematiikan opetuksessa pyrittiin suuren perusopetusryhmän puolittamiseen paremman oppimistuloksen varmistamiseksi. Niukkuuden myötä näistä järjestelyistä on jouduttu osassa kouluista luopumaan. Opetustuntimäärien vähenemisen seurauksena on ennen kaikkea yläastetasolla tullut ajankohtaiseksi valinnaisaineiden määrän arviointi. Supistamisen seurauksena ei ole ollut mahdollista ylläpitää entistä tarjontaa. Toisaalta on opetusryhmiä, joita ei voida työsuojelullisista (fysiikka, kemia, käsityöt) syistä suurentaa. Tämän seurauksena reaaliaineiden opetuksessa oppilasryhmäkoot nousevat korkeiksi.

Joka tapauksessa jossain vaiheessa raja tulee vastaan sen suhteen, voidaanko opetusryhmien kokoa kasvattaa. Suuren opetusryhmän keskikoon on katsottu merkitsevän mahdollisesti opetuksen tason laskua (Kauhajoen kunnan sivistyslautakunta 10.9.1997, 71§). Luonnollisesti suuri ryhmäkoko heikentää opettajan mahdollisuuksia keskittyä yksilötasolla ilmeneviin ongelmiin, eikä kurinpitokysymystäkään sovi unohtaa. Opetusryhmien suuruuden kanssa samanaikaisesti kiinnitetään huomiota oppilaiden levottomuuden lisääntymiseen ja opettajien jaksamiseen.

On huomionarvoista, että 1990-luvulla perusopetuspolitiikan tavoitteissa on siirrytty ns. tasa-arvotavoitteiden korostamisesta yksilöllisyyteen. Korpinen (1996: 16, 40) viittaa kyläkouluja puolustavassa puheenvuorossaan uuteen oppimiskäsitykseen, joka edellyttää oppilaskeskeisyyttä, oppilaan aktiivista oppimista edistävää ja avointa oppimisympäristöä. Hänen mielestään opettajan työn laatu näkyy siinä, miten yksilöllisesti hän kykenee vastaamaan jokaisen oppilaan oppimisen tarpeisiin. Useat haastateltavat viittavatkin siihen ristiriitaan, joka supistamispolitiikan ja perusopetuspolitiikan tavoitteiden välillä vallitsee.

*"Kun ajatellaan lukemaan opettamista ja erilaisia valmiuksia näillä alkuopetusluokilla, niin halutaan panostaa sinne, ja sitten se on muilta pois." (Rehtori.)*

*"Ala-asteilla se on se ryhmittely, että kuinka paljon halutaan eri oppiaineissa jakaa ryhmiä pienemmiksi." (Toimialajohtaja.)*

*"Yläasteilla toinen rehtori panostaa monipuoliseen valinnaisuuteen ja tekee isoja perusopetusryhmiä, toinen rehtori tekee pienemmät opetusryhmät, mutta ei niin runsasta valinnaisuutta." (Toimialajohtaja.)*

*"Meillä on tiettyjä aineita kouluissa, joissa työsuojelullisesti ei voida vetää liian suuria ryhmiä... se tarkoittaa, että se kohdistuu näihin muihin aineisiin, teoria-aineisiin." (Toimialajohtaja.)*

*"Se näkyy tietysti ryhmien suurenemisena. Sehän on semmoinen itsestäänselvyys, ja kun ajatellaan tänä päivänä murrosikäisiä nuoria, niin jos sattuu kovinkin rauhaton ryhmä, niin kyllä se vaikuttaa siihen työn tekemiseen." (Rehtori.)*

*"Jos luokat rupee oleen niin täysi, ettei ilma kulje, kyllä se opiskelua vaikeuttaa." (Rehtori.)*

*"...esimerkiksi yläasteilla meillä taitavat olla 16 oppilaan ryhmiä keskimäärin, ettei ne kovin suuret ole." (Toimialajohtaja.)*

*"Siinähan se ongelma onkin, samaan aikaan kun kehystä pienennetään... niin meidän valtakunnallinen opetuksellinen ajatus sisältää semmoisen yksilöllisyyden tavoitteen... Ristiriitaisinta on se, että me vaadimme yhä yksilöllisempää opetusta yhä suuremmissa ryhmissä." (Rehtori.)*

Opetustuntimäärissä ovat varsinaisen perusopetuksen tuntien lisäksi tukiovetustunnit sekä kerhotoiminta. Täten opetustuntien määrää vähennettäessä arvotetaan ns. ydin- ja oheisfunktioita. Tässä suhteessa oheisfunktiot osoittautuvat itse opetusta haavoittuvimmiksi. Tukiovetus ja kerhot ovat olleet ensimmäisiä supistamispolitiikan kohteita. Oppilaan mahdollisuudesta saada tukiovetusta on säädetty laissa. Tukiovetustuntien leikkaamiseen liittyy kysymys tukiovetuksen tarjoamisesta esimerkiksi sairauden vuoksi poissaolleele oppilaalle. Jokaisella oppilaalla on oikeus tukiovetukseen, mutta tukiovetustuntien supistaminen kohdentuu niihin, jotka syystä tai toisesta tarvitsevat lisäopetusta. Tukiovetuksessa supistamisraja on useissa tapauksunnissa tullut vastaan.

Se noudatetaanko yhtäläistä vai selektiivistä supistamisstrategiaa näkyy ydinfunktion ja oheisfunktion välisessä suhteessa. Teoreettisesti yhtäläisen strategian heikkoudet tunnustetaan. Kun noudatetaan yhtäläistä strategiaa, se kohdentuu kaikkiin oppilaisiin. Samalla suurempien opetusryhmien seurauksena syntyy kuitenkin enemmän niitä, jotka eivät pärjää, ja jopa tarve kalliimpaan erityisopetukseen kasvaa. Tukiovetustuntien leikkaaminen on selektiivistä kohdistuen pieneen ryhmään eli niihin, jotka tarvitsevat lisäopetusta. Molemmissa tapauksissa 'heikoimmat' osoittautuvat haavoittuvimmiksi. Tutkimus osoittaa, että supistamisen kohdentamisessa ydin- ja oheisfunktioiden välillä on aaltoliikettä. Ensin oheisfunktio osoittautuu haavoittuvaksi, mutta supistamisraja tulee vastaan. Tällöin ydinfunktiosta tulee haavoittuva.

Vastaavasti koulujen kerhotoiminta on osoittautunut merkittäväksi menoleikkausten kohteeksi. Kerhotoimintaan kohdistuvaa supistamista voidaan perustella sen selkeällä oheisfunktion luonteella. Perusopetusta pystytään antamaan, vaikka kerhoja ei olisikaan.

Oheisfunktion luonne on siten selkeämpi kuin tukiopetuksessa. Toisaalta haja-asutusalueilla harrastustarjonnan vähäisyys on asettanut vaateita myös koulujen oman kerhotoiminnan suhteen. Haastatteluissa tulee osaltaan esille, että vapaaehtoisjärjestöjen kerhotoiminta voi vastata oppilaiden harrastetarpeisiin. Supistamisten myötä uudet tahot voivat kantaa vastuuta tietyn toiminnan järjestämisestä.

*"Onko tasa-arvoista se, että oppilasta opetetaan yksin, kun sä olet ensin jäänyt isossa ryhmässä jälkeen? Vai onko järkevämpää pilkkoa se luokka pienempiin opetusryhmiin, jolloin sitä jälkeenjääneisyyttä ei tule." (Rehtori.)*

*"Ne kerhot, joita on, niin niitä halutaan pitää yllä oman harvinaisuutensa kautta.. Ne perinteiset koulun kerhot, liikunta- ja musiikkikerhot ja monet muut, niin niitä ei ole." (Rehtori.)*

*"Kerhot loppui kokonaan, sitten tukiopetus. Monta vuotta mentiin tukiovetustunteja nolla. Viime vuosina on sitten ihan muutama tunti järjestetty. Sitten reaaliaineet, historia, kuvit, uskonto, niissä aletaan mennä maksimiryhmäkoolla, että siellä se näkyy." (Rehtori.)*

*"Koulut järjestävät iltapäivisin kerhotoimintaa vaihtelevasti..., järjestämisessä ovat mukana seurakunta, setlementtiyhdistys, vanhempainyhdistykset, Kuula-opisto ja urheiluseurat. Mitään tahoja ei ole haluttu sulkea ulkopuolelle." (Pohjalainen 1999.)*

Supistamisiin suhtautumisessa korostuu näkökulma, että resurssien vähentyessä myös toimintamahdollisuudet heikkenevät. Toisaalta supistamisilla voidaan alkuvaiheessa kyetä kriittisyyteen, ja samalla huomata, että voimavarojen käyttö on ollut joillakin osa-alueilla jopa tuhlailtavaa. Opetustoiminnassa tarvittavien oppikirjojen ja muun materiaalin vähentäminen on helpoimpia supistamiskeinoja. Niitä on supistettu ensimmäisenä. Kirjojen kierrätystä on harrastettu koko 1990-luku, ja se on ollut pitkälti perusteltua.

Ongelma on, etteivät oppikirjat pysy ehjinä loputtomasti, ja jossain vaiheessa tiedon vanheneminen kyseenalaistaa oppikirjan käytön. Useissa kunnissa liikkumavara on käytetty loppuun, ja on jo tullut ajankohtaiseksi lisätä panostusta supistamisten sijaan. Supistamisraja on tullut vastaan. Osassa tapauskunnista opetusvälineiden puutteellisuus on nykyisen tietoyhteiskunnan tarpeissa ongelma. Kyse on siitä, että erilaiset projektit edellyttäisivät tällaisia voimavarakäytöksiä. Kyse on uusista tarpeista ja koulujen kehittämisen kannalta epäsuotuisasta tilanteesta. Toisaalta kouluissa ei ole välttämättä ymmärrystä tällaisille voimavarakäytöksiä itse ydinfunktion eli opetuksen kustannuksella.

*"Kyllä me tullaan sen paikan eteen, että meidän on yksi vuosi otettava ihan kunnan peruseremontti. Siellä on kammettomia kirjoja, joita luetaan, piirrelyjä kirjoja, joita luetaan. Kirja kestää vain määrätyn aikansa." (Toimialajohtaja.)*

*"Tänään olen hankkinut 13 uutta tietokonetta eli tällä puolella ei ole ongelmia, mutta halutaan sitä opettajien selkänahkaa pommittaa." (Rehtori.)*

#### 6.5.4. Erityisopetus

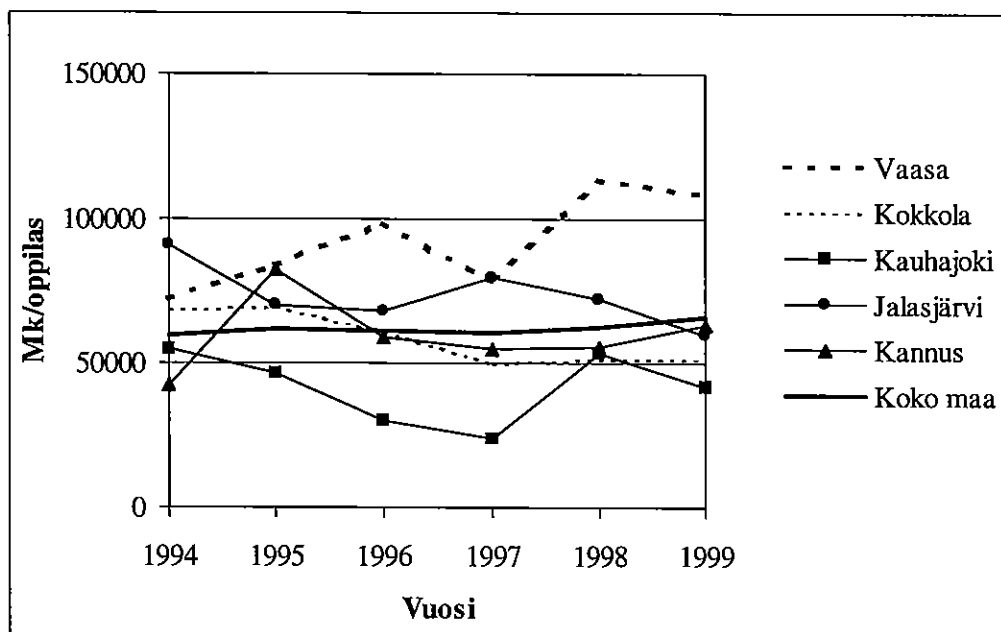
Erityiskoulut ovat olleet 1990-luvulla haavoittuvia. Koko maassa on lakkautettu 7–18 erityiskoulua vuosittain. Lukumäärä on suuri suhteutettuna koulujen kokonaismäärään, joka alittaa kolmen sadan rajan. (Tilastokeskus 1991–2000b.) 1990-luvulla erityiskouluja on lakkautettu muissa tapauskunnissa paitsi Kauhajoella. Jalasjärvellä ja Kannuksessa kunnan ainoa erityiskoulu lakkautettiin. (Tilastokeskus 1992–1999c.) Samalla on kyse erityisopetuksen järjestämistavan muutoksesta. Erityiskoulun lakkauttaminen merkitsee ns. erityisoppilaiden integraatiota. Siinä erityisoppilasta opetetaan normaaliluokassa erityisopettajan tuella.

Erityiskoulujen lakkauttaminen ei ole kytköksissä kysyntätekkijöihin. Sen sijaan on huomionarvoista, miten erityisoppilaiden lukumäärä on kasvanut 1990-luvun loppupuolella. Kolmessa vuodessa oppilaiden lukumäärä on lisääntynyt lähes viidenneksellä (4400 oppilasta) (Tilastokeskus 1998–2000b: 13). Sama kehityssuunta näkyy tapauskunnissa (Opetushallitus 1995; 2001). Täten samanaikaisesti kun normaaliopetuksessa palvelutarve vähenee, erityisopetuksessa kehityssuunta on päinvastainen. Lisääntyneen tarpeen taustalla kiinnitetään huomiota oppilasaineksessa lisääntyvään levottomuuteen. Levottomuuden taustalla on luonnollisesti monenlaisia tekijöitä, joita tässä yhteydessä ei tarkastella. Taloudellinen taantuma on kuitenkin osaltaan siirtynyt perheiden työllisyystilanteeseen, toimeentuloon ja henkiseen hyvinvointiin. Nämä seuraukset näkyvät viiveellä.

Toisaalta erityisoppilaiden määrä on ollut kasvussa samanaikaisesti, kun perusopetukseen on kohdistunut supistamispainetta. Yhä useampi oppilas ei pärjää suurissa opetusryhmissä. Oppilaiden levottomuuden lisääntyessä siihen vastataan yhä vähäisemmällä ajalla oppilasta kohden. Supistamispolitiikan näkökulmasta asetelma on ristiriitainen. Erityisopetuksen kustannukset ovat suuremmat suhteessa siihen, että oppilas pärjää yleisopetuksen ryhmissä. Voidaankin kysyä, katoaako saavutettu menosäästö.

*Siinä on sellainen paradoksi, että mitä enemmän erityisopetukseen uhrataan, sitä vaikeammaksi tulee yleisopetuksen puolella, koska resurssi on kuitenkin se sama... Vaarana on oravanpyörä, että koko ajan enemmän ja enemmän suurennetaan yleisopetuksen ryhmiä, joka tarkoittaa sitä, että siellä tulee taas enemmän vaikeuksia vaikeamman oppilasaineksen kanssa, ja taas tulee lisää erityisluokkiin siirtyviä." (Rehtori.)*

*"Nyt on paineita tiukentaa mukautettuun opetukseen pääsyä sellaisten oppilaiden kohdalla, jotka pärjää normaaliopetuksessakin." (Toimialajohtaja.)*



**Kuvio 16.** Tapauskuntien erityisopetusmenot vuosina 1994–1999 (Opetushallitus 1995–2001.)

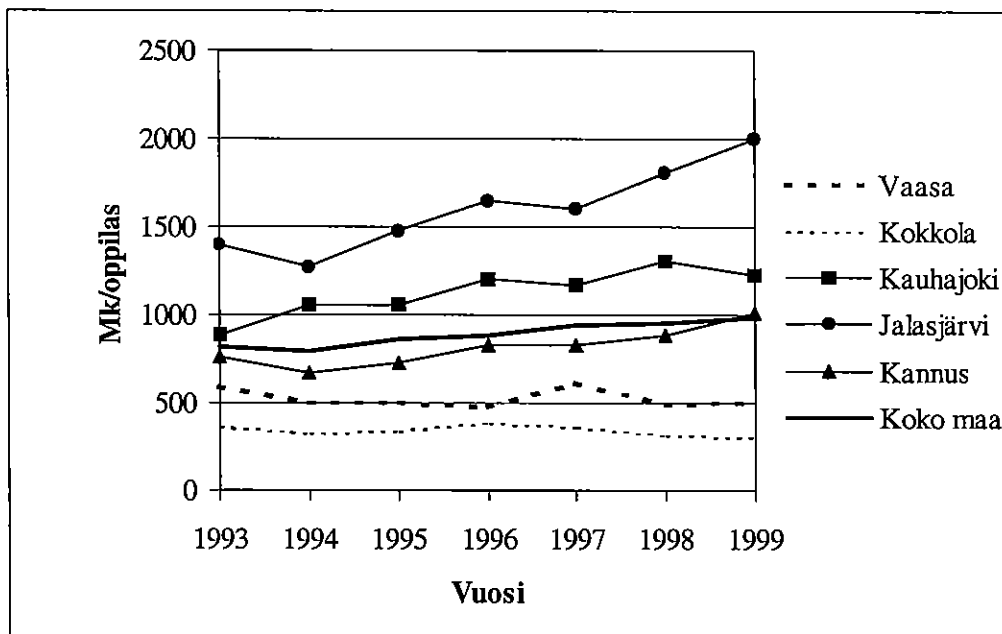
Isoissa kaupunkikunnissa viitataan haluun suojella tätä perusopetuksen herkintä osaa 1990-luvun alun vaikeiden vuosien jälkeen. Tämä ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti kuviosta 16, jossa on tarkasteltu erityisopetusmenojen kehitystä<sup>83</sup>. Kuvion tulkinnassa on huomionarvoista erityisopetusmenojen korkea taso. Yhden oppilaan osalta ne nousevat valtakunnallisessa keskiarvossakin yli 60 000 markan. Tapauskunnista Vaasa herättää huomiota korkeilla ja Kauhajoki alhaisilla erityisopetusmenoillaan. Erityiskoulujen lakkauttamiset näkyvät tapauskuntien menoissa.

#### 6.5.5. Oppilashuolto

Tässä alaluvussa tarkastelen oppilashuoltoa, joka sisältää koulukuljetukset, oppilasruokailun ja ns. psyykkisen oppilashuollon. Ensiksi tarkastelen kuljetusmenoja, jotka ovat koko maan osalta olleet kasvussa. Tämä on kytköksissä koulujen lakkauttamisiin, joiden seurauksena kuljetustarve lisääntyy. Kehitys on siis supistamispolitiikalle käännteinen. Vaasassa ja Kokkolassa oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset ovat selkeästi valtakunnallista keskiarvoa alemmalla tasolla. Taaja-asutuksen myötä perusopetuspalvelun saatavuus on

<sup>83</sup>Tarkastelua hankaloittaa se, että vuodesta 1997 alkaen tilastointiperusteet muuttuvat. Vuodesta 1997 alkaen vaikeasti kehitysvammaisten oppilaiden opetusmenot on tilastoitu erikseen. Kuviossa ei ole mukana näitä kustannuksia.

hyvä, jolloin oppilaiden koulumatkat jäävät lyhyiksi ja kuljetustarve vähäiseksi. Sen sijaan haja-asutuissa kunnissa kuljetustarpeet nousevat. Jalasjärvellä oppilaskuljetusten menot ovat Kauhajokea korkeammat, koska kouluverkko on keskitetympi. Toisaalta Jalasjärvellä koulujen lakkauttamiset ovat lisänneet kuljetuskustannuksia. Kannuksessa kuljetusmenot ovat lähellä valtakunnallista keskiarvoa. (Kuvio 17.)<sup>84</sup>



**Kuvio 17.** Tapauskuntien majoitus- ja kuljetusmenot vuosina 1993–1999 (Opetusministeriö 1995–2001).

Kuljetusmenoissa on tärkeää kiinnittää huomiota koulukuljetusten ilmaisrajoihin. Koulukuljetuksissa lakiin perustuvaksi ilmaiskuljetusten alarajaksi on asetettu viisi kilometriä. Ikä tai muut olosuhteet voivat vaatia maksutonta kuljetusta lyhyemmällekin koulumatkalle. Useimmissa tapauskunnissa onkin ylläpidetty lakisäätteistä laajempaa tasoa. Tällaisessa tapauksessa supistamispoliittista liikkumavaraa on.

Vaasassa on haluttu panostaa kuljetuskysymyksiin. Siellä noudatetaan lainsäädäntöä väljempinä kuljetuskriteereinä. Tarkasteluajavälillä 1–2-luokkalaissilla on kahden kilometrin

<sup>84</sup>Vuoden 1992 eritellyissä luvuissa missään tapauskunnista ei ollut majoituskustannuksia, joten kyse on oletettavasti myös muiden vuosien osalta pelkistä kuljetuskustannuksista.

kuljetusraja. Kolmannesta kuuteen luokkaan ilmaiskuljetusten rajana on kolme kilometriä ja yläasteikäisillä viisi kilometriä. Ainoana tapauskuntana Kokkolassa ilmaiskuljetusrajat ovat maksimissaan. (Taulukko 7.)

**Taulukko 7.** Tapauskuntien koulukuljetuksen ilmaiskuljetusrajat.

Tapauskunnat	Kilometrirajat		
	2 km	3 km	5 km
Vaasa	1-2 lk	3-6 lk	7-9 lk
Kokkola	–	–	1-9 lk
Kauhajoki	–	1-2 lk	3-9 lk
Jalasjärvi	–	1-2 lk	3-9 lk
Kannus	–	1-2 lk	3-9 lk

Jos jokin julkinen palvelu tai tehtävä lakkautetaan, vastuu sen järjestämisestä siirtyy palvelun käyttäjille tai muille hyvinvoinnin tuottajatahoille<sup>85</sup>. Ilmaiskuljetusrajojen korottaminen johtaisikin vanhempien vastuun lisääntymiseen. Toisaalta Kokkolassa oppilaan käydessä huoltajan hakemuksesta muuta kuin oppilaan kannalta lähintä koulua, vanhemmat ovat joutuneet sopeutumaan siihen, etteivät heidän lapsensa saa ilmaista koulukyytiä.

Kun koulukuljetusten piirissä olevien määrää ei ole haluttu vähentää, on kustannustehokkuutta haettu edullisempien kuljetusmuotojen kautta. Isomman kuljetuskaluston avulla oppilaskuljetusten linjoja on pidennetty. Kyse on kuljetusten kilpailuttamisesta. Tiukan kilpailuttamisen varjopuoliakin on empiirisessä aineistossa nähtävissä. Oppilaiden koulumatkoihin käytettävä aika on pidentynyt. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tosiasiallisesti vähennä tapauskuntien liikkumavaraa tässä kysymyksessä<sup>86</sup>. Koulukuljetuksiin liittyykin aina kysymys vanhempien huolestuneisuudesta. Vanhemmat ovat huolissaan turvallisista koulumatkoista. Tämä korostuu silloin, kun kouluverkkoa ollaan kaventamassa.

<sup>85</sup>Paavolan ja Aarrevaaran luokittelussa on kyse kaventamisstrategiassa, jossa palvelu ylläpidetään ja supistamiset toimeenpannaan kohderyhmää pienentämällä.

<sup>86</sup>Peruskouluasetuksessa on säädetty, ettei ala-asteen oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa ajallisesti ylittää kahta ja puolta tuntia. Yläasteen oppilailla vastaava aika on kolme tuntia. (Peruskouluasetus 64§.) Uusi perusopetuslaki jatkaa samalla linjalla (Perusopetuslaki 32§).



Koulukuljetuksiin liittyvät epäselvyydet lisäsivätkin vanhempien haluttomuutta kouluverkkoratkaisuihin.

*"Kyllä mä arvostan vanhempia, kun he jaksavat aamusta toiseen, illasta toiseen tuoda niitä lapsia tänne kouluun ja viedä kotiin, ne kuljettaa omilla autoillaan."* (Rehtori.)

*"Isompi kalusto ajamaan pitempää reittiä, vaaditaan oppilaat tulemaan tiettyihin autonomuspaikkoihin, eikä haeta enää pihasta... ja kun autossa jouduttiin olemaan pitempään, kuljetuksiin käytettävä aika selvästi piteni... Mutta ei siinä kilpailuttamisessa oikein muuta vaihtoehtoa oo, kun laissa on määrätyt rajat matkaan ja odotukseen käytettävästä ajasta, ja kun selvästi niitten alla pysytään."* (Toimialajohtaja.)

Perusopetuksen oppilashuoltoon sisältyy myös oppilasruokailu, jonka tavoitteeksi on asetettu tyydyttää kolmannes oppilaan päivittäisestä ravinnontarpeesta. Toisaalta arkikeskustelussa on kiinnitetty huomiota, että kouluruoka saattaa olla lapsen ainoa lämmin ateria päivässä. Opetushallituksen julkaisemassa käyttökustannustilastossa on luovuttu oppilasruokailun ja ns. psyykkisen oppilashuollon kustannusten erittelemisestä. Näiden käyttökustannusten tarkastelu kertoo kuitenkin ennen kaikkea oppilasruokailun tilasta<sup>87</sup>. Kuvio 18 osoittaa, että menojen kehitys on aaltoilevaa. Vaasassa ja Jalasjärvellä on haluttu panostaa oppilasruokailuun. Sen sijaan Kokkolassa oppilasruokailun (ja psyykkisen oppilashuollon) menot alittavat valtakunnallisen keskiarvon selkeästi. Valtakunnallisesti menojen karsiminen ajoittuu 1990-luvun alkupuolelle.

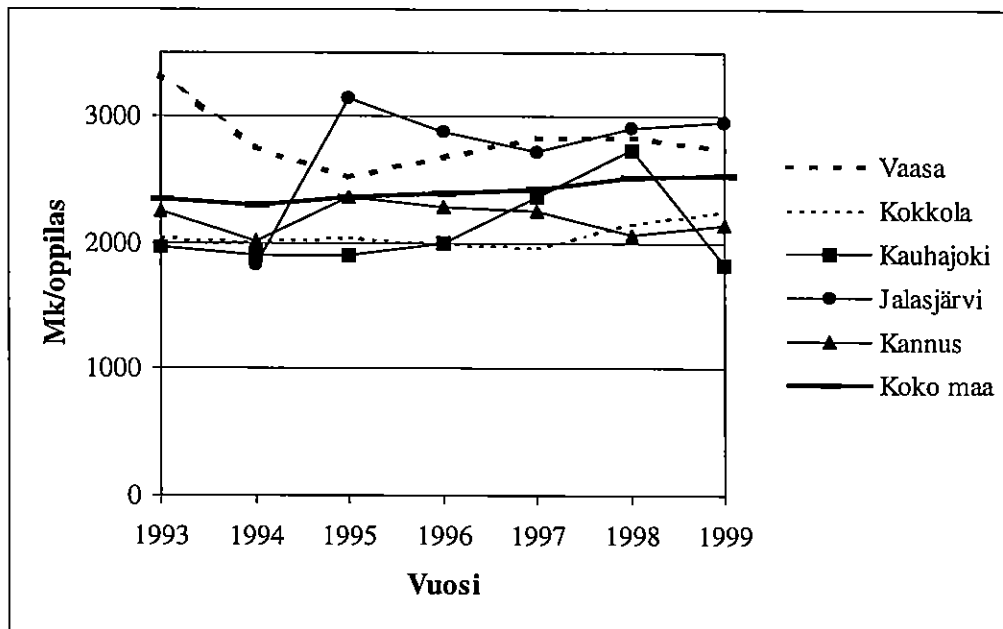
Haastatteluista käy ilmi, että ruokahankintojen kustannuksia on uudelleen arvioitu kaikissa tapauskunnissa. Se näkyy ruokalistan muutoksina ja halvempien ruoka-aineiden käyttöönottona. Kysymys siitä, valmistetaanko ruoka koulun omassa keittiössä, on johtanut kustannuslaskelmiin ja uusiin järjestelyihin. Kaikissa tapauskunnissa on jossain määrin siirrytty keskitettyyn ruoan jakelujärjestelmään. Keskittämällä haetaan tehokkuusetuja ruokahuollossakin. Jakelukeittiöitä keveämpi ratkaisu on ruokahankintojen keskittäminen.

*"Yleisesti ottaen on menty alaspäin kouluruoan tasossa ja määrässä. Kyllä sillä tietysti saa vatsansa täyteen, mutta se näkyy pienissä asioissa puuroina ja laatikkoruokina."* (Rehtori.)

*"Joo sehän on hirmu halvalla, millä se ruoka tehdään,... se on kohtuullisen hyvää ruokaa,... onhan se eri asia, kun ruoka valmistetaan siellä, missä syöjätkin on,..."* (Rehtori.)

---

<sup>87</sup>1990-luvun alussa tehdystä erittelystä voi päätellä, että psyykkisen oppilashuollon osat muodostavat tässä kokonaisuudessa vain murto-osan.

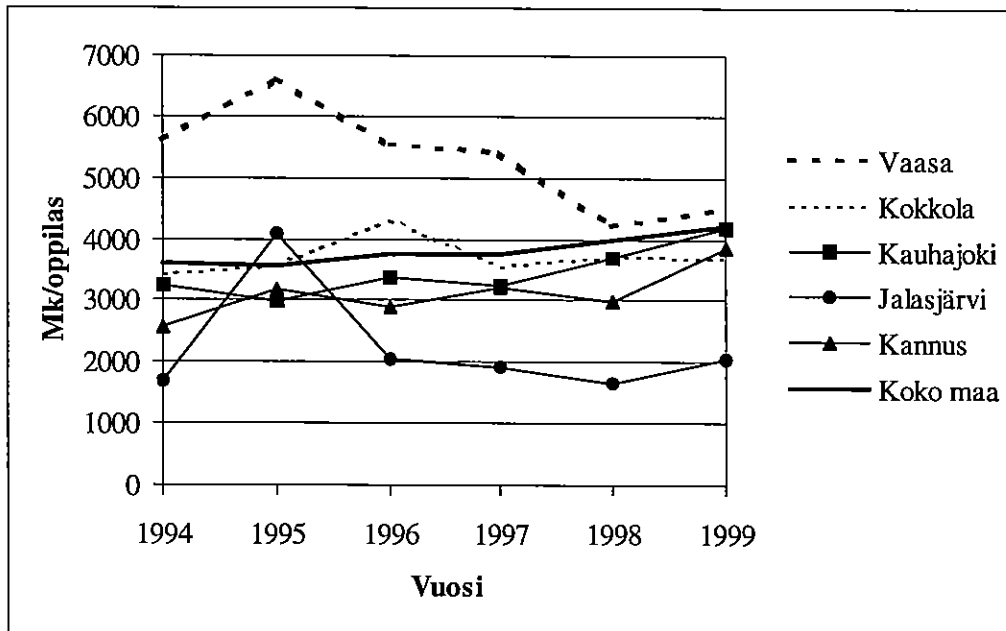


**Kuvio 18.** Tapauskuntien oppilasruokailun ja ns. psyykkisen oppilashuollon menot vuosina 1993–1999 (Opetushallitus 1995–2001).

Muun oppilashuollon osalta voidaan kiinnittää huomiota psyykkiseen oppilashuoltoon, joka toteutuu koulunkäyntiavustaja-, koulupsykologi- ja kuraattoripalveluina. Tässä suhteessa edellä esitetty kuvio ei anna totuudenmukaista kuvaa. Haastattelussa kiinnitetään huomiota näiden tarpeiden lisääntymiseen ja siihen, että tarpeisiin vastaaminen on riittämätöntä. Kyse ei olekaan supistamispolitiikasta, vaan siitä, että lisäpanostusta tarvitaan.

#### 6.5.6. Koulujen sisäinen hallinto ja kiinteistöhuolto

Perusopetustehtävää tukevana toiminta-alueina voidaan tarkastella koulujen hallintoa ja kiinteistöhuoltoa. Oheistoiminnan luonteesta johtuen esimerkiksi asiakasläheisyys, supistamispoliittiselta haavoittuvuudelta suojaavana tekijänä, puuttuu näiltä toiminta-alueilta. Tapauskunnissa oheisfunktion alttius supistamispoliittisille toimenpiteille on selkeä, erityisesti Vaasassa ja Jalasjärvellä. Koko maan osalta näiden menojen kehitys on mieluummin kasvava kuin vähenevä. (Kuvio 19.)



**Kuvio 19.** Tapauskuntien koulujen sisäisen hallinnon ja kiinteistöhuollon menot vuosina 1994–1999 (Opetushallitus 1996–2001).

Opetushallituksen tilastossa sisäinen hallinto kattaa hallintohenkilökunnan palkkojen ohella mm. koulujen johtokuntien kustannukset. Kauhajoella supistamispolitiikka merkitsi koulujen johtokuntien lakkauttamista. Kuviota tarkastelemalla ei kuitenkaan voida tietää, missä määrin määrin menokehitys sisältää koulujen hallinnon ja missä määrin kiinteistöjen huollon kustannuksia. Hallintoon kohdentuviin supistamisiin palaan alaluvussa 8.2.2.

Useimmissa tapauskunnissa on toteutettu tai ollaan toteuttamassa järjestelyjä, joissa kiinteistöhuolto on siirtynyt tai siirtyy pois koulutoimesta. Tällaisiin järjestelyihin on liittynyt koulutilojen siirtyminen teknisen viraston hallintaan. Kiinteistöhuollon osalta keskeisenä supistamispolitiikalle altistavana tekijänä on supistamispolitiikan vaikutusten kuten kiinteistöjen kunnan rappioitumisen näkyminen vasta useiden vuosien kuluttua. Investointikysymyksinä koulut ovat peruskorjauksen suhteen hyvin erilaisissa tilanteissa. Selkeää rapistumista on ollut nähtävissä. Auki oleva kouluverkkotilanne on merkinnyt kiinteistöhuollossa selkeää priorisointia siinä suhteessa, että ne koulut, joiden säilyminen kouluverkossa on ollut epäselvää, eivät ole myöskään olleet peruskorjaamisen kohteina. Oma kysymyksensä on koulujen homeongelmat, joilta ei ole välttytty tapauskunnissakaan.

Ne aiheuttavat kalliita peruskorjausremontteja. Sen sijaan, että supistamisia voitaisiin tehdä, on tältä osin nähtävissä tarpeiden lisääntymistä.

## **6.6. Yhtäläinen supistamispolitiikka**

Edellä on tarkasteltu supistamispolitiikan kohdentumista perusopetuksen sisällä. Palaan kysymykseen kouluverkon kaventamisesta tuonnempana. Tässä yhteydessä viitataan vielä opetustuntimäärien vähentämiseen osoituksena yhtäläisestä supistamisstrategiasta. Opetustuntimäärien vähentäminen toimeenpannaan kaikissa kouluissa saman kertoimen mukaan, eli yhtäläisesti. Pääsääntöisesti ratkaisu koskee yhtä lukuvuotta, eikä pitkävaikutteista menosäästöä saada aikaan. Tästä heikkoudesta huolimatta yhtäläiseen supistamisstrategiaan perustuva opetustuntimäärien vähentäminen on suosittu supistamispoliittinen ratkaisu. Se on ensimmäinen keino, joka otetaan käyttöön.

Kyse on kuitenkin vain lähtökohdiltaan yhtäläisestä supistamispolitiikasta. Valintoja joudutaan tekemään kouluissa. Tapausaineistossa nousi esille se, ettei yhtäläisen supistamisstrategian käyttö kohdennu tasapuolisesti. Näennäisesti tasapuolisesti kaikkiin oppilaisiin kohdistuvat supistamisratkaisut, joissa opetusryhmät suurenevat, merkitsi sitä, että 'heikoimmat' eivät pärjää. Samalla supistamispolitiikan tavoitteet voivat jäädä toteutumatta, kun kalliimpien opetusmuotojen (erityisesti erityisopetuksen) tarve kasvaa.

Huomionarvoista on, ettei opetustuntimäärien vähentäminen ole herättänyt sellaisia intressiristiriitoja, että ne olisivat estäneet supistamispolitiikan implementaatiota. Nämä supistamiskeinot eivät ehkä näy, ennen kuin palvelun laatu on jo olennaisesti heikentynyt. Peruskoulun osalta tietojen ja taitojen kertymistä kyetään erilaisin määrällisin mittarein lyhyelläkin tähtäyksellä arvioimaan, mutta periaatteessa opetus- ja kasvatustavoitteiden toteutumista on mahdollista tarkastella vasta pitkän aikavälin kuluessa. Täten supistamispolitiikan vaikutusten näkyvyys ei ole supistamispolitiikalta suojaava tekijä.

## **7. FORMULOINNIN JA IMPLEMENTOINNIN PROSESSIT TAPAUSSKUNNISSA**

### **7.1. Supistamispolitiikan prosessit**

Tässä pääluvussa tarkastelen supistamisvalmistelua sekä supistamispoliittisten päätösten formulointia ja implementointia tapauskunnissa. Näiden prosessien kautta havainnollistan kunkin kunnan supistamispolitiikan ominaispiirteitä. Teoreettisessa viitekehyksessä tarkastelin supistamispolitiikan prosessia systeemiajattelun ja sen panos–tuotos-mallin pohjalta. Nyt sovellan näitä lähtökohtia tutkimuskohteen empiirisessä tarkastelussa.

Tarkastelussa ovat supistamispolitiikan panokset, implementaatio ja implementaatiotulokset. Tarkastelun lopuksi syntyy kuva siitä, millaisia supistamispolitiikan implementaatiokuiluja on mahdollisesti syntynyt. Toisaalta implementaatiokuiluun ajautumisen myötä on oletettavaa, että kunnissa aletaan etsiä uusia supistamismuotoja, ja siten syntyy uusia supistamispoliittisia prosesseja. Vaikutusolottuvuus ei ole tässä tutkimuksessa keskeisellä sijalla, joten se ei sisälly metodiseen asetelmaan. Tarkastelu painottuu vuosien 1996–1998 väliseen kehitykseen. Poikkeuksellisesti tapauskunnittaisessa tarkastelussa en ole eritellyt haastateltavan asemaa anonymiteetin säilymiseksi. Sen sijaan olen maininnut tapauskunnan nimen.

#### **7.1.1. Vaasa**

Vaasassa talouskehitys on ollut vakaa, vaikkakin 1990-luvun puolivälissä vaikutti siltä, ettei lainamäärän nopeaa ja merkittävää kasvua voitaisi välttää. Tästä syystä käyttömenojen kasvu oli saatava kuriin. Uhka talouden heikkenemisestä johti talouden tervehdyttämishjelmiin, joissa tarkasteltiin myös menopuolta ja menojen supistamistarvetta. Kyse ei ollut kuitenkaan supistamispoliittisesta ohjelmasta, vaan enemmänkin siitä, miten tilanne, jossa saneeraus tulisi ajankohtaiseksi, voitaisiin välttää.

Vaasassa valtuusto korkeimpana kunnallisena poliittisena päätöksentekuelimenä otti kantaa kunnallisten palvelujen keskinäiseen arvojärjestykseen. Arvoseminaarin annin perusteella palvelujen luokittelussa päädyttiin peruspalveluihin, elämänlaatupalveluihin ja tukipalveluihin. Peruspalveluissa eroteltiin sellaiset välttämättömyyspalvelut, joista kaupunki huolehtii kaikissa olosuhteissa. Perusopetuksen asema välttämättömyyspalveluna on vahva. Toimialajohtajien haastatteluista käy ilmi, että suhtautuminen perusopetuksen

kysymyksiin on ollut myönteistä. Kaupungin on katsottu luoneen imagoa koulutuskaupunkina. Kouluissa esitetään kritiikkiä, ettei raha riitä perusopetukseen, vaan se suunnataan ylemmille oppiasteille.

Vaasassa arvokeskustelua ei ole käännetty supistamispoliittiseksi linjaukseksi ja konkreettiseksi palvelurakenteen muutoksen perusteiksi. Edellä viittasin perusopetukseen palvelukokonaisuutena, joka säilyy. Sen sijaan palvelun sisältä voi etsiä mahdollisuuksia palvelun kaventamista koskeviin strategioihin (vrt. Paavola & Aarvevaara 1993). Vaasassa vapaaehtoinen kesävirkestystoiminta on luokiteltu elämänlaatupalveluksi, mutta supistamispolitiikkaa ei ole siihen kohdennettu. Kaufmanin (1976) mukaan julkisia palveluja ei lakkauteta, vaikka alkuperäisiä toiminnan tavoitteita ei enää olisikaan. Kesävirkestystoiminta on hyvä esimerkki palvelujen universalisoitumisesta. Aluksi palvelua annettiin sosiaalisin perustein, mutta myöhemmin kaikille halukkaille.

Kouluverkkoasetelmaan mahtuu muutamia pieniä kouluja muun muassa kahdeksan oppilaan ruotsinkielinen kouluyksikkö, jossa opetetaan yhtä yhdysluokkaa. Pienen kouluyksikön tulevaisuus on ollut esillä koko 1990-luvun ja tulee keskusteluihin yhä uudelleen.<sup>88</sup> Pieni koulu herättää huomiota kalleudellaan. Oppilaskohtaiset kustannukset ovat yli kaksinkertaiset suuriin kouluyksiköihin verrattuna. Toisaalta sama koulu on oppimismittarein osoittautunut tehokkaaksi. Pieni koulu rasittaa ruotsinkielistä opetustointia. Haastatteluista nousee esille, että kieliryhmän sisällä tulee olla valmiutta rakenteellisiin ratkaisuihin, ja ellei näin ole, muut kieliryhmän yksiköt kantavat vastuun<sup>89</sup>.

*"...viimeksi kevättalvella siitä keskusteltiin, että onko syytä ylläpitää näin pientä oppilaitosta, joka imee toisilta sen resurssin..."* (Vaasa.)

*"Tässä on kysymys kieliryhmän sisäisestä solidaarisuudesta."* (Toimialajohtaja, Vaasa, Pohjalainen 1999c.)

Kysynnän lasku on ollut keskeinen syy koulujen lakkauttamis- tai yhdistämishalle. Suomenkielisessä kouluverkossa uhan alla olevat koulut eivät ole olleet pieniä, mutta niiden oppilasmäärä on laskusuunnassa. Vaasassa on huomionarvoista, että tietyillä alueilla kouluikäisen väestön määrä kasvaa, mikä aiheuttaa uusia investointipaineita<sup>90</sup>. Toisaalla on

<sup>88</sup>*Suvilahden–Korkeamäen ruotsinkielinen koulu, 1–2-luokka-asteet*: Viimeksi vuonna 1999 päätettiin, että koulu saa toistaiseksi jatkaa (Opetuslautakunnan ruotsinkielinen osasto 18.3.1999; Pohjalainen 1999b).

<sup>89</sup>Aika ajoin nousee esille se, kohdellaanko eri kieliryhmiä tasapuolisesti. Ruotsinkielisissä kouluissa keski-koko on pienempi ja samalla opetusryhmäkoot ovat alhaisemmat.

<sup>90</sup>Vuonna 1998 valmistui uusi ruotsinkielinen koulu alueelle, jossa oppilasmäärä on voimakkaassa kasvussa.

tarve supistamisiin. Kysynnän laskuun liittyvien perusteiden heiketessä poliittiset päätöksentekijät eivät ole tehneet koulujen lakkauttamis- tai yhdistämispäätöksiä.<sup>91</sup>

Supistamispolitiikan näkökulmasta poliittiset päätöksentekijät eivät ole olleet valmiita ala-asteita koskevaan kouluverkkouudistukseen, mutta yläasteilla sitä on toteutettu. Vuonna 1998 kaksi toimintayksikköä yhdistettiin. Ratkaisun taustalla oli se, että naapurikunnassa rakennettiin oma yläaste, jonka seurauksena 7–9 -luokkalaisten oppilasmäärä väheni. (Opetuslautakunnan suomenkielinen osasto 13.5.1998, 54§.) Ratkaisuun oltiin tyytyväisiä kouluviraston ohella myös koulussa. Siellä viitataan isomman kouluyksikön parempiin mahdollisuuksiin oppiainevalikoiman monipuolisuudessa.

*"Tällä ratkaisulla kaupungissa on kolme aika tasavahvaa sellaista 400–450 oppilaan yksikköä. Oppilaan valintojen kannalta se on hyvä ratkaisu." (Vaasa.)*

Kouluverkkouudistuksen valmistelijat ovat tavoitelleet kouluverkkouudistusta toimeenpannakseen tiettyjä supistamispoliittisia päätöksiä (talousarviopäätöksiä). Täten kouluverkkouudistuksen valmistelu ja siihen liittyvät ongelmat kytkeytyvät talousarvion toimeenpanon implementaatiokuluihin, eli talousarvioylityksiin. Haastatteluissa kiinnittää huomiota talousarvion tiukkuuteen, jolloin se ei jousta taloudellisten tai toiminnallisten olosuhteiden muuttuessa. Toiminnallisena muutoksena on mm. koulunkäyntiavustajien tarpeen lisääntyminen.

Kun kouluverkkoratkaisuja ei ole saatu aikaan, supistamispolitiikka on näkynyt opetus-tuntimäärissä ja suurempina opetusryhminä. Kerhotoimintaa supistettiin ensimmäisenä ja tukiopetustunneissa tultiin tilanteeseen, jossa tukiopetustuntien supistamista tuli rajoittaa opetuslautakunnan tekemän periaatepäätöksen avulla. Sen mukaan oli huolehdittava siitä, että tukiopetukseen ja kerhoihin olisi riitettävä tuntiresursseja. Yleis- ja erityisopetuksen suhteessa on havaittavissa painopisteiden muuttumista. Ensin erityisopetuksen

---

<sup>91</sup> *Ristinummen, Vanhan Vaasan ja Kappelinmäen koulujen yhdistäminen/ lakkauttaminen*: Suomenkielisten ala-asteiden osalta on ollut paineita kouluyksiköiden yhdistämiseen alueella, jossa kahden kilometrin etäisyydellä toimii kolme koulua. Vuonna 1996 kaikissa näistä kolmesta koulusta oli yli 150 oppilasta, eli ihan pienistä yksiköistä ei ollut kyse. Huomiota voi kiinnittää Ristinummen kouluun, jossa oppilasmäärä on laskenut nopeasti. Aluksi lähdettiin liikkeelle kahden koulun, Ristinummen ja Vanhan Vaasan, hallinnollisesta yhdistämisestä. Sittemmin suunnitelmana oli muuttaa Ristinummen koulu korttelikouluksi, jossa annettaisiin opetusta ainoastaan alemmille oppilasasteille tai oppilaat opiskelisivat yhdysluokissa. Tavoitteena oli molemmissa vaihtoehdoissa, että opetusryhmäkoot olisivat mahdollisimman suuria ja samalla opetusryhmien tarve vähenisi. Supistamisuhka on vuorotellen kohdistunut sekä Ristinummelle että Vanhaan Vaasaan. Myöhemmin tarkasteluun otettiin myös alueen kolmas koulu, joka sijaitsee Kappelinmäen alueella. Lakkauttamis- tai yhdistämispäätöksiä ei kuitenkaan tehty. Haastattelussa nousee esille, että vanhemmat saivat vakuutettua päättäjät koulujen säilyttämisen tarpeellisuudesta. (Opetuslautakunnan suomenkielinen osasto 20.12.1995, 98§; 14.10.1998, 100§; 20.1.1999, 1§.)

määrärahoja vähennettiin, mutta vuosikymmenen lopulla se on erityisessä suojeluksessa. (Vaasan kaupunki 1996; 1997; Vaasan opetustoimi 1998.)

*"Se on sitten otettu tästä. Tuntikehystä on leikattu eli on pienennetty sitä oppilaskohtaista indeksiiä koko ajan."* (Vaasa.)

*"Nyt on sellainen filinki täällä perusopetuksen puolella, että pohjat on saavutettu."* (Vaasa.)

<p><b>Panokset implementaatiolle</b></p>	<p>*Taloudelliset olosuhteet olivat vakaat, mutta uhka talouden heikkenemisestä vallitsi.          *Taloudellinen uhka identifioitiin aikaisessa vaiheessa.          *Talouden tervehdyttämiseksi oli yleinen linjaus (talouden tasapainottamis- ja vakauttamisohjelma). Yläasteiden yhdistämisistä päätettiin. Ala-asteiden osalta kouluverkon kaventamispäätöksiä ei saatu aikaan.</p>
<p><b>Implementaatio</b></p>	<p>*Supistamiskeinojen valinta siirtyi opetustuntimäärien vähenemisen kautta kouluihin.</p>
<p><b>Implementaatio-tuotokset</b></p>	<p>*Yläasteiden yhdistämiset toimeenpantiin.          *Supistamispolitiikka johti suurempiin opetusryhmiin, tuki-opetuksen, kerhojen ja valinnaisuuden vähenemiseen.          *Käytetyistä supistamiskeinoista huolimatta talousarvion toimeenpano ajautui implementaatiokuiluun.</p>

**Kuvio 20.** Vaasan supistamispolitiikan prosessi.

Yhteenvedon voidaan tarkastella kuviota 20, joka havainnollistaa Vaasan supistamispolitiikan formulointia ja implementointia. Uhka talouden heikkenemisestä johti talouden tervehdyttämishjelmiin. Supistamispolitiikan rakenteelliset ratkaisut osoittautuivat vaikeiksi ala-asteiden kouluverkossa. Supistamispolitiikka toimeenpantiin opetustuntimäärien vähentämisen kautta, jolloin ratkaisuvalta siirtyi kouluihin ja työjärjestyksen laatimisessa tehtäväksi. Näistä toimenpiteistä huolimatta jouduttiin talousarvioylityksiin.

#### 7.1.2. Kokkola

Kokkolassa taloudellinen kriisi johti talouden tervehdyttämishjelmaan, jonka ensimmäisessä vaiheessa muun muassa nostettiin veroäyriä. Käyttömenojen supistamisiin tähdättiin



vasta toisessa vaiheessa. Talouden tervehdyttämisohjelmassa oli kyse kokonaisuudesta, jossa korostettiin, että sen kaikki erilliset osat olisi toteutettava, jotta tervehdyttämisohjelma onnistuisi. Itse asiassa tervehdyttämisohjelmalla haluttiin hylätä ns. 'juustohöylän' eli yhtäläisen supistamisstrategian käyttö. Strategiaa oli käytetty useita vuosia, eikä tällaisilla toimenpiteillä koettu olevan enää suuria menosäästöjä saavutettavissa. Supistamispolitiikkaan liittyen tervehdyttämisohjelmassa todettiin tarve järjestelmälliseen palvelujen arviointiin ja vaihtoehtoisten toimintatapojen selvittämiseen. (Kokkolan kaupunginvaltuusto 12.5.1997, 107§.)

Periaatteessa perusopetuksen suoja supistamispolitiikkaa vastaan on vahva. Tässä voidaan viitata tarkasteluaijakavaliä koskevaan kuntasuunnitteluun. Lähtökohtana ovat valtuuston hyväksymät kaupungin kehittämisen päämäärät. Kokkolan kaupungissa tavoitellaan viihtyisää, kansainvälisen osaamisen kaupunkia. Keskeiseksi painopistealueeksi tämän tavoitteen saavuttamisessa on määritelty koulutus ja osaaminen. (Koulutuslautakunta 24.8.1995, 135§.)

Ennen tervehdyttämisohjelmaa perusopetuksessa turvauduttiin talousarvioylitykseen. Talousarvion toteutumiseksi lautakuntia pyydettiin esittämään konkreettiset säästösuunnitelmat, ja ryhtymään niiden toteuttamiseen, että ylitykset voitaisiin välttää. Täten talousarvioylitys aiheutti painetta supistamiskeinojen käyttöönotolle. Tervehdyttämisohjelmassa vaadittiin taloudenpidon kurinalaisuutta. Sen aikana talousarvion implementaatio perusopetuksessa onnistui.

Haastatteluissa ilmenee, että perusopetuksessa supistamiskeinojen käyttöönottoa yritettiin väkisin. Tällä tavalla ei päästy tulokseen, jolloin uudessa tervehdyttämisohjelmassa ja sen implementaatiossa yritettiin välttää niitä ongelmia, joita aiemmin oli ollut. Ero näkyy ennen kaikkea kouluverkon kaventamisessa. Ensin näitä ratkaisuja etsittiin intensiivisesti. Kaupunginvaltuusto antoi koulutuslautakunnalle toimeksiannon, jossa oli ajatuksena, että kouluverkkoa on tarkasteltava, jotta resurssit voitaisiin ohjata jatkossa tehokkaammin itse opetukseen (Koulutuslautakunta 21.3.1996, 49§). Täten kaupungin ylin poliittinen johto tavoitteli rakenteellista uudistusta. 1990-luvun loppupuolella linja muuttui enemmänkin siihen, että koulutoimi toimikoon itse haluamallaan tavalla, kunhan se saavuttaa sille asetetut supistamistavoitteet.

Kun kouluverkkokeskustelu aloitettiin Kokkolan kaupungissa vuoden 1995 lopulla, osoittautui, että kouluverkko oli hyvin erilainen eri kouluryhmissä. Suomenkieliset

oppilaat olivat isoissa kouluyksiköissä kaupunki- tai lähiökouluissa, kun sen sijaan ruotsinkielistä kouluverkkoa leimasi suuri kyläkoulujen osuus. (Koulutuslautakunta 30.11.1995, 159§.) Kielikysymys ja sen kytkeytyminen kouluverkkoon liittyi pitkiin perinteisiin ja niiden suojaan supistamispolitiikkaa vastaan. Pienet ruotsinkieliset koulut ovat iältään lähes satavuotiaita, ja siten niiden lakkauttaminen ei olisi helppoa.

Kokkolassa kouluverkkoon liittyvät kysymykset ovat olleet esillä useita vuosia. Ratkaisut ovat kuitenkin osoittautuneet vaikeiksi, ja toisenlaisista tavoitteista huolimatta 1990-luvun puolivälin jälkeen koulukäytöstä poistui vain yksi pieni ruotsinkielinen koulu<sup>92</sup>. Yhtäältä voi ajatella, että kyse on sattumalta kielirajoista<sup>93</sup>. Kyse voisi olla keskusta-alueen ja haja-asutusalueen välisestä vastakkain asettelusta.

Kokkolassakin ala-asteiden kouluverkkouudistus lähti liikkeelle kysynnän laskusta. Kun haja-asutusalueen ruotsinkielisten koulujen osalta ei saatu ratkaisuja aikaa, siirryttiin keskusta-alueelle. (Koulutuslautakunta 30.11.1995, 159§.) Uusi kouluverkon kaventamisyritys kosketti kahta ruotsinkielistä ala-asteen koulua, joiden oppilasmäärä oli suurempi kuin pienillä haja-asutusalueen kouluilla<sup>94</sup>. Kysyntätekijät eivät enää olleet pääperuste kouluverkon uudistamiselle.

Koulujen yhdistämisyrityksessä ilmeni, miten monimutkainen prosessi useine käsitelyineen hämärsi sitä, mitä itse asiassa ollaan tekemässä. Ensin pohdittiin koulujen hallinnollista yhdistämistä, mutta prosessin edetessä suunnitelmat muuttuivat useaan kertaan. Päätösesityksiin liittyi epämääräisyyttä, joka kytkeytyi eri toimijatahoihin ja uusiin ratkaisuihin, ja prosessi mutkistui. Työryhmänkään rooli ei noussut supistamisiin sitouttavaksi. (Koulutuslautakunta 30.11.1995, 159§; 25.1.1996, 4§; 16.4.1996, 59§; 25.6.1996, 87§.)

---

<sup>92</sup>Ylikorpilahden ruotsinkielisellä ala-asteella oli viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana ollut keskimäärin 12 oppilasta. Koulutuslautakunnan ruotsinkielinen osasto totesikin lausunnossaan, että oppilasmäärän laskeminen seuraavan lukuvuoden alussa neljään oppilaaseen teki lakkauttamisesta ajankohtaisen, mutta toisaalta todettiin, että peruste jatkamiselle olisi ruotsinkielisen opetuksen tarjonnan säilyminen tässä osassa Kokkolaa. Uusien koulujärjestelyjen yhteydessä viitattiin koulun korkeisiin oppilaskohtaisiin kustannuksiin ja kaupungin perusopetuksen tiukkaan taloudelliseen tilanteeseen. Koulun todettiin kuitenkin kasvatuksellisesti toimineen hyvin. Koulun lakkauttamispäätös tehtiin ja toimeenpano onnistui suunnitellusti. (Koulutuslautakunta 26.10.1995, 148§.)

<sup>93</sup>Kokkolassa vastuu tietynlaisista linjauksista esimerkiksi kouluverkkokysymyksissä ei kuitenkaan jää kieliryhmän sisälle, vaan rasittaa koko koulupuolta.

<sup>94</sup>Renlundin ja Chydeniuksen kouluissa oli 1990-luvun puolivälissä vajaat 80 ja 140 oppilasta (Tilastokeskus 1996c).

Haastatteluissa viitataan siihen, ettei suunnitelma ollut realistinen missään vaiheessa. Koulutoimella oli paineita saada kouluverkkoratkaisu aikaan, ja kun luontaisemmat pienten koulujen lakkauttamiset epäonnistuivat, siirryttiin keskusta-alueelle. Tähän ratkaisuyritykseen turvaututtiin, kun vastustus muilla tahoilla nousi liian kovaksi. Taloudellisessa mielessä koulujen yhdistäminen olisi edellyttänyt lisämäärärahojen panostusta peruskorjaukseen. Kyse olikin toiminnallisessa ja taloudellisessa mielessä perustelemattomissa olevasta "kirjoituspöytäideasta".

*"Juuret on siinä, että vuonna 1970 yhdistettiin Karleby ja Gamla-Karleby, silloin tuli Kokkola eli Karleby,... se on perinteisesti ruotsinkielistä aluetta, siellä on vankka tausta ja kova kyläyhteisökuuluvuus,... kylänmiehet ovat joskus vuosisadan vaihteessa omasta metsästä lahjoittaneet nämä puut, erittäin vahvat perinteet,..., jokaisesta koulusta löytyy oppilaita joilla on esi-isiä ollut koulussa alusta lähtien." (Kokkola.)*

*"...He ovat niitä kokkolalaisia, jotka ovat asuneet tällä ruotsinkielisellä alueella, ja sitten suomenkielinen väestö on tullut keskustaan isojen tehtaiden myötä, että siinä on hirveen paljon inhimillistä ja ymmärrettävää, mutta myöskin sitä, että ihmiset ovat asettuneet tiettyihin puolustusasemiin ja mitään muutoksia ei voi tehdä, ei enää niitä järkeviäkään,..." (Kokkola.)*

*"Kun kouluverkkooasiasta keskustellaan, niin siinä tulee kielikysymys vahvasti esiin, ollaan myöskin keskustelemassa siitä, että halutaanko vaikuttaa ruotsinkielisen koulutuksen asemaan." (Kokkola.)*

*"Ne oli niin kauan valmistellut ja uhonnut koulupiiriratkaisua, että niiden oli pakko valtuustokauden aikana saada joku päätös aikaiseksi." (Kokkola.)*

Muilta osin Kokkolassa perusopetuksen supistamispolitiikkaa on rajoittanut se, ettei tiettyillä toimintafunktioilla ole liiemmästi supistamispoliittista liikkumavaraa. Oppilaskuljetukset ovat tästä hyvä esimerkki. Vuosikymmenen alussa on otettu käyttöön viiden kilometrin ilmaiskuljetusraja myös 1–6-luokkien oppilaille. Ainoastaan terveydellisistä syistä maksuton kuljetus on järjestetty tätä lyhyemmille koulumatkoille. Peruskoulun 1–2-luokkalaisille kuljetusraja on osoittautunut korkeaksi. Nämä järjestelyt tulevat yhä uudelleen keskustelun kohteeksi<sup>95</sup>. (Koulutuslautakunta 26.10.1995, 153§; Koulutuslautakunta 1.9.1998, 57§.)

---

<sup>95</sup>Asiaan on haluttu korjausta muun muassa valtuustoaloitteiden kautta. Tältä pohjalta koulutuslautakunta esitti kaupunginhallitukselle ja edelleen valtuustolle, että lasten turvallisuuden edun ja kehityksen mukaista olisi muuttaa maksuttoman koulukuljetuksen rajaksi 1–2-luokkien osalta kolmeksi kilometriksi. Toimialajohtajan esityksen mukaisesti kaupunginhallitus kuitenkin päätti, ettei kuljetusrajoja tarkistettaisi. Valtuusto palautti asian kaupunginhallitukselle lisäselvityksiä varten, mutta koulutoimen tiukan talousarvion nimissä tällaisiin ratkaisuihin ei päästy koulutuslautakunnan eriävästä kannasta huolimatta. (Koulutuslautakunta 15.2.1996, 34§; 22.2.1996, 43§.)

"Koulukuljetuksia koskeneet leikkaukset ovat olleet kipeitä mutta välttämättömiä, koska koulutoimen säästöt on jouduttu tasaisesti kohdentamaan eri toiminta-alueille ilman, että vaarannettaisiin lakisääteistä opetusta." (Koulutuslautakunta 26.10.1995, 153§.)

"Tuntikehys on saatu sellaiselle tasolle, että se on valtakunnallisestikin keskiarvoa, ollaan päästy yhteisymmärrykseen koulujen kanssa, ennen annettiin liikaa opetustunteja." (Kokkola.)

"Koulupuoli on nyt hyvällä mallilla, kun se tuntikehys on riittävän ajoissa vedetty alas, niin se saavuttaa tavoitteen." (Kokkola.)

<p><b>Panokset implementaatiolle</b></p>	<p>*Taloudellinen kriisi.          *Taloudellista kriisiä ei uskottu todeksi.          *1990-luvun puolivälissä oli poliittinen pyrkimys (valtuusto) kouluverkon kaventamiseen. Koulutuslautakunta teki yhden ala-asteen lakkauttamispäätöksen ja kahden ala-asteen yhdistämispäätöksen.          *Vuonna 1997 päätettiin kaupungin talouden tervehdyttämisohjelmasta, jossa asetettiin vaatimuksia palvelujen ja vaihtoehtoisten toimintatapojen arviointiin.</p>
<p><b>Implementaatio</b></p>	<p>*Supistamiskeinojen valinta siirtyi opetustuntimäärien vähenemisen kautta kouluihin.</p>
<p><b>Implementaatiotuotokset</b></p>	<p>*Yksi koulu lakkautettiin. Kahden ala-asteen yhdistämispäätös ajautui implementaatiokuiluun.          *Supistamispolitiikka konkretisoitui muun muassa tukiopetuksen ja kerhojen vähenemisenä.          *Ennen tervehdyttämisohjelmaa talousarvion toimeenpano ajautui implementaatiokuiluun. Tervehdyttämisohjelman aikana talousarvion implementaatio onnistui.</p>

**Kuvio 21.** Kokkolan supistamispolitiikan prosessi.

Edellä ilmeni, että oppilaskohtaisten käyttömenojen taso on ollut Kokkolassa selkeästi valtakunnallista keskiarvoa alemmalla tasolla. Vuoden 1997 talousarviossa oli supistamispolitiikan näkökulmasta mielenkiintoinen lause "*Opetussuunnitelmat tarkistetaan vastaamaan käytössä olevia resursseja.*" Kouluverkon kaventamisratkaisujen epäonnistuessa supistamispaaineet siirtyivät opetustuntimääriin. Kokkolassa opetustuntimäärien vähentäminen mahdollisti sen, että talousarvion implementaatiossa onnistuttiin. Perusopetus täytti sille asetetut supistamistavoitteet, vaikka vaihtoehtoisten toimintatapojen etsintää ei rakennetasolla tehty. Valintojen teko siirtyi koulutasolle. (Kuvio 21.)

### 7.1.3. Kauhajoki

Tapauskuntia valitessani Kauhajoki nousi esille vahvan talouden kuntana. Tässä suhteessa on mielenkiintoista, miten nopeasti kuntatalouden käänne voi tapahtua. Kuntatalouden heikentyminen asetti poliittiset päätöksentekijät uuden tilanteen eteen. Vuoden 1998 talousarvion valmistelutyössä, kunnanhallitus pyysi eri hallintokuntia esittämään, mistä palveluista voidaan luopua, ja missä palveluissa voidaan vähentää taloudellisten realiteettien niin vaatiessa (Kauhajoen kunnanhallitus 7.7.1997).

Valtuustoseminaarissa valtuutetut ottivat kantaa erilaisiin supistamishdotuksiin. Samalla tuotiin esille, että kouluverkon kaventaminen olisi yksi mahdollinen supistamisstrategia taloudellisen tilanteen heiketessä (Sivistyslautakunta 27.10.1998, 54§). Koulukohtaisesti lakkauttamispäätösten tekeminen osoittautui vaikeaksi. Taloudellisen laman aikaan 1990-luvun alkupuolella koululakkautuksia tehtiin, mutta sen jälkeen niistä pitäydyttiin vuosikymmenen loppupuolelle saakka.

Toimeenpanijoiden näkökulmasta talousarvion implementaatio ei voinut onnistua kouluverkkokysymyksen keskeneräisyyden vuoksi. Kunnan korkeimman poliittisen päätöksentekotason (valtuusto) ja sivistystoimen välillä olikin lukkotilanne, joka kytkeytyi toimivaltaan tehdä tietynlaisia päätöksiä. Sivistystoimessa vaadittiin kouluverkkoa koskevia rakenteellisia ratkaisuja. He kritisoivat, ettei palautetta rakenteellisista ratkaisuista saatu, eikä heillä ollut toimivaltaa tällaisissa kysymyksissä (Sivistyslautakunta 2.9.1998, 43§).

Perusopetuksessa talousarvio ylitettiin useina vuosina<sup>96</sup> ja talousarvion implementaatio ajautui implementaatiokuiluun. Sivistystoimessa ei ollut valmiutta tehdä sellaisia supistamisratkaisuja, että tämä tilanne olisi vältetty. Kunnanhallituksen tiedustellessa mahdollisia supistamiskeinoja, hallintokunnassa todettiin, että opetusryhmien koossa liikkumavaraa olisi vielä jäljellä. Tarpeen vaatiessa opetusryhmiä voitaisiin vielä vähentää, mutta tällöin opetusryhmien keskikoot nousisivat. Haja-asutusalueiden kouluissa tällaiset kustannussäästöt voisivat merkitä koulun yksiopeuttajaisuutta, mikä merkitsisi opetuksen laadun heikkenemistä. Mieluummin turvaututtiin talousarvioylitykseen. (Sivistyslautakunta 10.9.1997, 71§.)

---

<sup>96</sup>Vuonna 1998 määrärahat eivät riittäneet keskusta-alueen ala-asteilla sekä yläasteen ja erityisopetuksen yhteisellä vastuualueella (Sivistyslautakunta 2.9.1998, 43§). Huomionarvoista on kuitenkin, etteivät koulujen lakkauttamiset olisi kohdentuneet näihin vastuualueisiin.

*"Hallituksen antama raami, se on ollut epärealistisen pieni, budjetti on kuitenkin siihen tehty ja sen jälkeen on menty yli." (Kauhajoki.)*

*"...se on mennyt yli, koska toimintaa ei ole annettu supistaa." (Kauhajoki.)*

*"...sen asianomaisen hallinnonalan pitäisi tietysti aistia, että hetkinen, emme me tällä rakenteella pysty suoriutumaan, meidän on tehtävä tätä, ja siellähän on monenlaisia vaihtoehtoja valittavissa tai esitettävissä." (Kauhajoki.)*

Kauhajoen kunnan haja-asutusalueilla koulujen oppilasmäärät ovat olleet laskussa. Kysynnän päättymisen perusteita on kuitenkin määriteltä maltillisesti. 1990-luvun alkupuolella kiinnitettiin huomiota laskennalliseen valtiosuuteen, joka osoittaisi koulun lakkauttamisen ajankohtaisuuden. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että oppilaat yksinkertaisesti loppuisivat lakkautettavaksi päätyvästä koulusta. (Kunnanvaltuusto 21.3.1994, 25§). Uutta linjausta haettiin valtuustoaloitteella, jossa edellytettiin kyläkoulujen minimioppilasmääräksi 14 oppilasta, ja jos tämän alle jäätäisiin kolmena perättäisenä vuotena, lakkautus olisi välttämätöntä. Edelleen koulujen tulisi olla vähintään kaksiopeettajaisia. (Sivistyslautakunta 16.12.1997, 100§.)

Esimerkkinä siitä, miten kouluverkon kaventamispäätös ajautui implementaatiokuiluun, on Hyypän alueen koulukysymys. 1990-luvun alkupuolella päätettiin yhdestä koulusta. Pitkittäisen alueen päissä toimivat kaksiopeettajaiset koulut lakkautettaisiin, ja alueen keskellä sijaitseva koulurakennus otettaisiin uudelleen käyttöön. Valtuuston tekemän päätöksen toimeenpano viivästyi. Kyse oli vaikeasta yhtälöstä. Yhtäältä tavoiteltiin taloudellisten voimavarojen säästöä ja toisaalta päätöksen toimeenpano edellytti lisävaroja koulurakennuksen peruskorjaukseen. Alkuperäisen valtuuston päätöksen toimeenpanon viivyttyä, kysymys koulun sijaintipaikasta muuttui uusien ehdotusten myötä monimutkaisemmaksi<sup>97</sup>. (Kauhajoen kunnanvaltuusto 31.5.1993, 74§.)

*"Se olis niinku järkevin tapa, että olis yksi koulu..., siinähän tulisi useampi opettaja ja paremmat resurssit... Siinä on vähän ollut sitä, ettei ole yhteisymmärrystä löytynyt sille, että mihinkä se koulu sijoitetaan...Asiastahan ei ole missään vaiheessa riidellyt, vaan ne ihmiset on riidellyt." (Kauhajoki.)*

---

<sup>97</sup>*Hyypän alueen koulu:* 1990-luvun alkupuolella Hyypän alueella toimi neljä koulua ja niistä kauimmainen noin 30 kilometrin päässä Kauhajoen keskustasta. Kaksi pientä kahden opettajan ja alle 20 oppilaan koulua lakkautettiin. Kaksi koulua jäi (Hyypä ja Piipari), mutta myös ne lakkautettaisiin ja alueelle jäisi yksi koulu. Asiaa tarkasteleva työryhmä ei päässyt koulun sijaintipaikasta yksimielisyyteen. Täten tarvittaisiin uusi toimikunta tai projekti, jossa määriteltäisiin kyseisen alueen yhdyskuntarakenne, sen kehittämisen tarve ja tehtäisiin kouluverkkoratkaisu. (Sivistyslautakunta 23.4.1997, 29§; 8.10.1997, 83§; 12.11.1997, 91§.)

1990-luvun alkupuolella valtuuston esityslistalla oli koulujen yhdistäminen kahden koulu-parin<sup>98</sup> osalta. Suunnitelman mukaisia koulun lakkauttamisratkaisuja ei kuitenkaan tehty. Taustalla oli yhtäältä hallinnon ja poliittisen päätöksentekotason erimielisyys siitä, miten asia tulisi ratkaista. Toisaalta hallinnon sisäinen eli esittelijöiden erimielisyys vallitsi. Tämä oletettavasti horjutti poliittisten päätöksentekijöiden luottamusta esitykseen ja sen perusteluihin, eikä ratkaisuja saatu aikaan.

Kun Kauhajoella kouluverkon kaventamista käsiteltiin uudelleen neljän vuoden kuluttua, kunnan taloudellinen tilanne oli heikentynyt ja perusopetuksen toistuvat talousarvio-ylitykset herättivät huomiota. Yksi koulu<sup>99</sup> lakkautettiin esityksen mukaan, mutta kahden yhdistettävän koulun sijaintipaikasta esittelijät ja poliittiset päätöksentekijät olivat erimielisiä (Kunnanvaltuusto 14.12.1998, 83§). Esittelijöiden näkökulma oli muuttunut keskittävämmäksi. He puolsivat Sahankylän koulua, joka sijaitsi lähempänä keskustaa ja helpottaisi koulukuljetusten järjestämistä. Toisaalta kyseisen koulun tilat vaatisivat vähemmän peruskorjaamista.

Päätöksen toimeenpanovaiheessa alkoi tapahtua. Koulutoimi sivistyslautakunnan päätöksellä osoitti toimivaltansa tekemällä ratkaisun, jonka mukaan kouluun ei otettaisi oppilaita lakkautettavan koulun alueelta. Toisella päätöksentekokierroksella valtuusto vakuuttui esittelijän päätösehdotuksesta. (Kunnanvaltuusto 15.2.1999, 6§.) Päätöksen toimeenpano kohtasi kuitenkin juridisia esteitä, sillä virallisten valitusteiden<sup>100</sup> kautta ratkaisu kumottiin. Koulunkäynti Sahankylässä oli alkanut, ja koulurakennuksessa oli tehty peruskorjaus. Prosessi oli jälleen auki, kunnes korkeimmassa hallinto-oikeudessa kumottiin alemman oikeusasteen tekemä ratkaisu.

Kouluverkkoon liittyvä valmisteluvaiheen problematiikka on toimeenpanon näkökulmasta ennen kaikkea pyrkimystä saada asialle riittävä poliittinen tuki. Poliittisen tuen saaminen kouluverkkokysymyksessä on ollut vaikeaa suhteessa valtuustoon, joka tekee 'lopullisen' päätöksen. Toisaalta vanhemmat reagoivat voimakkaasti koulujen lakkauttamispäätöksiin. He veivät lapsensa naapurikunnan kouluun.

---

<sup>98</sup>Harja-Äijö ja Sahankylä-Ikkelijärvi: Näiden koulujen oppilasmäärän ennustettiin laskevan alle 20 oppilaaseen.

<sup>99</sup>Lakkautettavan Harjan koulun suhteen on mielenkiintoista, miten aiemmin säilytettäväksi esitetty koulu esitettiin nyt lakkautettavaksi. Koulun sijainti kaukana kunnan keskustasta ei enää suojellut sen olemassaoloa.

<sup>100</sup>Perusteena oli luottamushenkilön esteellisyys lautakuntakäsittelyssä. Esteellisyys syntyi siitä että luottamushenkilölle ja hänen lähisukulaiselleen (lapselleen) oli henkilökohtaista hyötyä tehdystä päätöksestä.

Koulujen lakkauttamisten ja yhdistämisten ohella perusopetusryhmien kokoon kyetään vaikuttamaan hallintokunnan omilla valinnoilla. Kauhajoella keskusta-alueella on ollut käytössä uusiin vuosiluokkajärjestelyihin nojannut rakenteellinen ratkaisu. Kyse on siitä, että pienemmän koulun isot yhdysluokat tulevat kalliiksi, sillä niille on annettava ylimääräisiä tuntiresursseja. Suurelle kirkonkylän ala-asteelle onkin siirretty viides- ja kuudesluokkalaisia oppilaita toisesta koulusta<sup>101</sup> (Sivistyslautakunta 16.12.1997, 98§). Menosupistamisista on kyse silloin, kun uutta opetusryhmää ei tarvitse perustaa. Samalla opetusryhmä suurenee.

Kauhajoen kunnassa kaavailtiin ratkaisuja, joissa oppilaiden kuljetuksia lisättäisiin taloudellisesti tehokkaan perusopetusryhmäkoon aikaansaamiseksi. Päätösvalta oppilaaksi ottamisessa on sivistystoimen sisäiseen toimivaltaan kuuluva asia ja siellä määriteltiin opetusryhmien koot, joiden täytyttyä perusopetusryhmässä ei olisi tilaa huoltajan hakemuksesta kouluun tuleville (Sivistyslautakunta 27.1.1999, 3§). Entä väheneekö vanhempien valinnanvapaus lapsensa koulun suhteen?

*"Me allekirjoittaneet oppilaiden vanhemmat vaadimme lapsemme siirrettäväksi jatkamaan koulun käyntiä Aron ala-asteelle, mikäli opetusta ei jatkossa anneta Harjan ala-asteella. (Kauhajoen kunnallislehti 1999.)*

*"Kielteiseen päätökseen oli jo varauduttu uusia kouluvaihtoehtoja tutkailemalla. Oppilaat ja vanhemmat kävivät kevään aikana tutustumassa useisiin kouluihin. Lopulta päädyttiin kuitenkin Miedon kouluun, joka sijaitsee Kauhajoen kuntarajojen ulkopuolella." (Ala-Kyyny 1999.)*

*"Kunnan päättäjille laaditussa kirjelmässä tuodaan julki ihmetys koulujärjestelyistä... 1–2-luokkalaiset kuljetettaisiin ensi syksystä alkaen Lustilan kouluun. Vastaavasti Lustilan 3–6-luokkalaiset joutuisivat matkaamaan Pukkilaan, jonne kuljetettaisiin myös Piiparin 5–6-luokat... Yhteiskunnassamme lapsen tulee tietysti sopeutua moniin muutoksiin, mutta muutostarpeita ei pidä luoda keinotekoisilla järjestelyillä." (Kauhajoen kunnallislehti 1998a.)*

Yhteenvedona voi todeta, että Kauhajoella talousarvion toimeenpano ajautui implementaatiokuiluun (kuvio 22). Päätös opetustuntimäärien vähentämisestä ei ollut riittävä. Kouluverkko uudistuksen valmistelussa oli ongelmia ja Hyypän alueen osalta ajaututtiin implementaatiokuiluun.

---

<sup>101</sup>Koulussa, jota oppilaat ovat aiemmin käyneet, vuosiluokat ovat vähentyneet niin, että siellä opetetaan enää 1–4-vuosiluokkia.



<b><i>Panokset implementaatiolle</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Vahva taloudellinen tila heikkeni 1990-luvun puolivälin jälkeen.</li> <li>*Taloudellisten olosuhteiden muutosta ei uskottu todeksi.</li> <li>* Kouluverkkopäätökset osoittautuivat vaikeiksi. Taloudellisen tilanteen heikentymisen myötä valtuusto linjasi nämä ratkaisut mahdollisiksi. Vuonna 1998 päätettiin yhden koulun lakkauttamisesta ja kahden koulun yhdistämisestä. Kahden koulun yhdistämispäätös uusittiin. (1990-luvun alussa oli päätetty Hyypän alueen yhdestä koulusta.)</li> </ul>
<b><i>Implementaatio</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ennen kouluverkkoratkaisuja supistamiskeinojen valinta siirtyi opetustuntimäärien vähenemisen kautta kouluihin.</li> </ul>
<b><i>Implementaatio-tuotokset</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Hyypän alueen kouluverkkopäätös ajautui implementaatiokuiluun.</li> <li>*1990-luvun puolivälin jälkeen talousarvion toimeenpano ajautui useina vuosina implementaatiokuiluun.</li> <li>*Supistamispolitiikka johti muun muassa tukiopetuksen ja kerhojen vähenemiseen.</li> <li>*Johtamisjärjestelmän uudistus toimeenpantiin.</li> <li>*1990-luvun lopulla yhden koulun lakkauttamispäätös toimeenpantiin</li> <li>*Kahden koulun yhdistämispäätös ajautui ensin implementaatiokuiluun. Uusi päätös toimeenpantiin.</li> </ul>

**Kuvio 22.** Kauhajoen supistamispolitiikan prosessi.

Poikkeuksena oli johtamisjärjestelmän uudistus, joka toimeenpantiin ongelmitta. Tässä uudistuksessa Kauhajoen kirkonkylän koulun rehtorista tuli keskusta-alueen esimies ja haja-asutusalueella vastualueen esimiehen tehtävistä huolehtii koulunjohtaja. Näiden esimiesten tehtäväkentästä tuli täten kaksijakoinen sisältäen yhtäältä oman yksikön johtamistehtävät ja toisaalta useamman yksikön hallinnollisen yhteistyön koordinoititehtävän.

#### 7.1.4. Jalasjärvi

Jalasjärvellä ohjelmallinen supistamispolitiikka on perua 1990-luvun alkupuolelta. Tuolloin tehtiin talouden tervehdyttämisohjelma, joka kosketti myös perusopetusta. Perusopetuksessa ohjelman toimeenpano liittyi kouluverkkouudistukseen. Sitä on ohjannut selkeä poliittinen tahdonilmaisu. Periaatepäätöksessä sovittiin kouluverkon uudistamisesta siten, että kaikki ala-asteen koulut olisivat vähintään kolmiopettajaisia, ja niissä olisi vähintään

36 oppilasta (Kunnanvaltuusto 10.6.1993, 42§). Kysynnän laskua ei jätetty tulkinnanvaraiseksi asiaksi.

1990-luvun alussa kouluverkkosuunnitelmat eivät vielä saaneet poliittista hyväksyntää. Sen katsotaan olevan seurausta siitä, ettei poliittisia päätöksentekijöitä sitoutettu prosessiin. "*Siitä otettiin opiksi.*" Jatkossa kouluverkkouudistuksen valmistelua ei jätetty vain hallinnolle. Viranhaltijavalmistelun rinnalla toimi kouluverkko työryhmä, jossa oli keskeisten poliittisten puolueiden edustus.

Työryhmä perehtyi oppilaskehityksen ennusteisiin, taloudellisiin laskelmiin ja kuuli asiantuntijoita. Ns. kyläkierroksella käytiin läpi kouluverkkoa koskevia suunnitelmia ja kuultiin kuntalaisia, jotka olivat täysillä puolustamassa oman kylänsä koulua. Työryhmän jäsenten oman kannan muodostuminen ennen kyseistä kyläkierrosta koettiin tärkeäksi, mutta mitään ratkaisuja ei oltu tehty. Kyläkierroksen jälkeen annettiin ajan kuluja ja suurimpien tunnekuuhujen laantua, ennen kuin asia vietiin poliittisten päätöksentekijöiden käsiteltäväksi.

Jalasjärvellä on huomionarvoista, että kylien poliittiset päätöksentekijät olivat kouluverkkouudistuksen kannalla. Kantaansa he perustelivat opetuksen laatuun liittyvillä näkökohdilla. Yleinen periaatepäätös oli toimeenpanokoneistolle tärkeä tukipylväs kouluverkon kaventamisessa. Sen avulla ratkaisuja saatiin aikaa myös koulukohtaisesti. Ylivallin koulun<sup>102</sup> esimerkin osoittamalla tavalla poliittiset päätöksentekijät pysyivät aiemman

---

<sup>102</sup>*Ylivallin koulun lakkauttaminen:* Ylivallin koulussa 36 oppilaan raja oli ylitetty, mutta tarkasteluaiakavä-  
lillä tilanne muuttui, ja kunnanvaltuuston periaatepäätöksen lakkauttamisuhka alkoi koetella. Tähän liittyen  
koulun rehtori vetosi muihin edellytyksiin, joiden mukaan lakkauttamista ei tulisi toteuttaa. Asia meni kou-  
luverkko työryhmän käsittelyyn. Aiempi valtuuston päätös oli niin velvoittava, että oppilasmäärän tullessa  
tiettyyn pisteeseen, lakkauttamiseen liittyvä valmistelutyö aloitettiin. Ylivallin koulun säilyttämistä perus-  
teltiin useammasta syystä. Kouluverkko työryhmä totesi, että kyseisen koulun lakkauttamisen myötä iso osa  
kaakkoista Jalasjärveä jäisi ilman ala-astetta. Toisaalta pitkät kuljetusmatkat merkitsivät oppilaan koulu-  
päivän pitenemistä. Lakkautettavaksi suunniteltu koulu oli ison kylän ainoa julkinen rakennus ja kunnoltaan  
hyvä. Toisaalta lakkautettavasta koulusta tulevat oppilaat ja lisätilan tarve vaikuttaisivat vastaanottavan  
koulun kiinteistöön. Vastaanottavaan Koskueen kouluun tulisi kouluverkko työryhmän mukaan tehdä uusi  
luokkatila ja perustaa uusi opettajavirka. Säästötavoitteiden saavuttamisen tärkeyttä korostettiin myös Yli-  
vallin koulun lakkauttamisen yhteydessä. Laskelmissa menosäästöä arveltiin saatavan noin 200 000 mk,  
joskin sekä ilman lisärakentamisen kustannuksia. Ennen kaikkea painotettiin opetuksellista saman-  
arvoisuutta koko kunnan alueella. Kouluverkko työryhmä ehdotti, että Ylivallin koulu jatkaisi toimintaansa  
niin kauan kuin oppilasmäärä olisi vähintään 30, ja koulutuslautakunta hyväksyi tämän kannan. Käy-  
tännössä esikoululaiset pitivät koulua pystyssä. Huhtikuussa 1998 hyväksyttiin, että koulu saisi jatkaa, sillä  
oppilaita oli tulossa seuraavalle lukukaudelle yli 30. Vuoden 1999 talousarviovalmistelu ja uhka talouden  
heikkenemisestä sai kuitenkin kunnanvaltuuston päättämään koulun lakkauttamisesta. (Koulutuslautakunta  
2.9.1996; 27.11.1996.)

periaatepäätöksensä takana, ja vaikka viiveellä muihin koulunlakkauttamisiin nähden, koulun lakkauttaminen vietiin läpi. Argumentteja oli koulun säilyttämisen puolesta, mutta kouluverkkouudistus haluttiin toteuttaa tasapuolisesti koko kunnan alueella. Jalasjärvellä kouluverkon kaventamisessa ei syntynyt implementaatiokuilua.

Sen sijaan koulukuljetuksiin liittyy kysymys tiukasta kilpailuttamisesta. Kilpailuttaminen ei ole supistamiskeino sinänsä, mutta se kytkeytyy toiveisiin alhaisemmista kustannuksista. Jalasjärvellä on viitteitä tiukan kilpailuttamisen nurjasta puolesta. Siitä kertovat oppilaiden vanhempien vetoamukset kuljetustason parantamiseksi (Koulutuslautakunta 4.3.1997). Viranhaltijahaastatteluissa korostetaan, etteivät koulukuljetusongelmat ole kytköksissä kouluverkkouudistukseen, vaan terveen kilpailun katoamiseen. Tiukan kilpailuttamisen seurauksena jouduttiin turvautumaan kuljetustarjoukseen, jossa isomman kuljetuskaluston myötä oppilaiden kuljetukseen käytettävä aika pidentyi.

Jalasjärvellä johtamisjärjestelmän uudistus on osoittautunut vaikeaksi kysymykseksi. Taustalla on päätös, jonka mukaan kaikki aiemmat johtajamääräykset peruutettaisiin, ja johtajakysymys ratkaistaisiin uudella tavalla. Tämän päätöksen toimeenpano ei onnistunut, vaan ajaututtiin implementaatiokuiluun. Taustalla on kokeilun epäonnistuminen, mutta myös uudistuksen laajuudella saattoi olla merkitystä. Yhden rehtorin vastuulla olisivat olleet kaikkia ala-asteen koulut. Lopulta päädyttiin siihen, että kullekin koululle valittiin oma johtaja. (Koulutuslautakunta 22.2.1996, 8§; 13.5.1997.)

*"Jos kirkonkylän ala-asteen johtaja oman hommansa täysipainoisesti hoitaa, niin sillä ei riitä aikaa muille kouluille."* (Jalasjärvi.)

Jalasjärvellä opettajataholta tullut vastustus nousi merkittäväksi johtamisjärjestelmän uudistuksen esteeksi. Sitoutumista ei syntynyt lainkaan. Sen sijaan ajaututtiin ristiriitatilanteeseen työnantajan ja opettajakunnan välillä. Uudistusta ei saatu aikaan, mutta koulujohtajilta alettiin odottaa aiempaa aktiivisempaa kehittämisotetta. Se, ettei johtamisjärjestelmän uudistusta saatu läpi, merkitsi toisenlaista hallintoon kohdistuvaa supistamisratkaisua. Hallinnon kevennys kohdistettiin virastoon. Siirryttiin virkajärjestelyyn, jossa kunnan hallintojohtaja toimii samalla sivistystoimenjohtajana.

Opetuksen osalta Jalasjärven kunnassa ei ole tehty suuria supistamisratkaisuja. Opetusryhmien kokoja pidetään tarkoituksenmukaisina ja jakotunteja on käytettävissä. Tukiopetusta ja kerhotoimintaa on myös kyetty järjestämään. Tämä perustuu usean haastateltavan

mukaan siihen taloudelliseen liikkumavaraan, joka on kouluverkkoratkaisujen toimeenpanon myötä saavutettu.

*"Ne ovat antaneet nämä rakenteelliset ratkaisut meille liikkumavaraa perusopetuksen puolella."* (Jalasjärvi.)

*"Tää on tuonut meille sen kahden miljoonan pelivaran."* (Jalasjärvi.)

<b>Panokset implementaatiolle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*1990-luvun alkupuolella taloudellinen tilanne oli heikko.</li> <li>*1990-luvun puolivälin jälkeen vallitsivat suotuisat taloudelliset olosuhteet.</li> <li>*Kouluverkkouudistusta vietiin määrätietoisesti läpi.</li> <li>*Uusista johtamisjärjestelyistä päätettiin.</li> </ul>
<b>Implementaatio</b>	*Koulujen lakkauttamisten tekninen toimeenpano.
<b>Implementaatio-tuotokset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Koulujen lakkauttamiset implementoitiin päätösten mukaisesti.</li> <li>*Supistamispolitiikkaa ei kohdistettu toimintaan.</li> <li>*Johtamisjärjestelmän uudistus ajautui implementaatiokuiluun.</li> </ul>

**Kuvio 23.** Jalasjärven supistamispolitiikan prosessi.

Jalasjärvellä on mielenkiintoista, ettei yksittäisen koulun lakkauttamista jätetty tekemättä, vaikka vahvoja taloudellisia supistamisvelvoitteita ei ollutkaan. Jalasjärven tapauksessa on nähtävissä supistamispolitiikan sietokyvyn rajan saavuttamista. Kun kouluverkkouudistus vietiin läpi, johtamisjärjestelmän uudistukseen ei ollut mahdollisuuksia. Pelkkä valmistelu ajautui umpikujaan ja sai aikaan kielteisiä seurauksia koko koulutyön kannalta. (Kuvio 23.)

#### 7.1.5. Kannus

Kannuksessa supistamispolitiikka merkitsi koko kaupungin henkilöstöön kohdentuvaa supistamispolitiikkaa. Käytössä oli yhtäläinen supistamisstrategia, sillä kahden prosentin suuruinen leikkaus oli eri sektoreilla samansuuruinen (Kaupunginvaltuusto 25.3.1997, 41§). Kannuksen tapauksessa on mielenkiintoista tarkastella, millainen prosessi henkilöstömenojen supistamisista syntyi. Tämä tarkastelu etenee yleisemmältä

yksityiskohtaisemmalle tasolle, kunnan kokonaistilanteesta perusopetukseen ja edelleen kouluihin.

Mielenkiintoista on, ettei supistamispolitiikan valmistelua jätetty viranhaltijoille, vaan keskeisessä roolissa oli kaupunginhallituksen nimeämä työryhmä. Tässä työryhmässä oli pääasiassa luottamushenkilöedustajia. (Kaupunginhallitus 19.5.1997, 182§). Työryhmä laati raportin toimenpide-ehdotuksista ja näiden ehdotuksien osalta tehtiin kustannussäästölaskelmia. Toisaalta kaupunginhallitus sai eräänlaisen saneeraajan roolin. Valtuusto asetti supistamisvelvoitteen, mutta sen toimeenpanemisessa kaupunginhallituksella oli merkittävästi valtaa.

Siitä huolimatta, että supistamispolitiikan valmistelussa työryhmän rooli oli keskeinen, myös viranhaltijatason rooli korostui. Tervehdyttämissohjelmaa laatiessaan työryhmä piti tärkeänä laajojen valtuuksien antamista muun muassa kaupungin johdolle ja hallintokuntien johtaville viranhaltijoille henkilöstön organisatorista asemaa järjestettäessä (Kaupunginhallitus 18.8.1997, 262§.) Kaupunginjohtaja esitti kolme mallia talouden tervehdyttämishojelman läpiviemiseksi. Näitä olivat luonnollinen poistuma, säästömalli ja saneerausmalli. Ensiksi mainittua luonnehdittiin maltilliseksi ja hitaaksi tieksi, joka perustuisi siihen, että henkilökunta vähenisi luonnollisen poistuman kautta ja lisäksi toteutettaisiin lomarahojen leikkauksia ja lomautuksia ellei leikkauksiin suostuttaisi. Nopeampi tie oikean uran saavuttamiseksi olisi säästömalli, jossa toteutettaisiin myös muutamia irtisanomisia. Saneerausmallissa 20 työntekijää vähenisi luonnollisen poistuman ja irtisanomisten kautta.

*"Kaupunginvaltuusto oikeuttaa kaupunginjohtajan kaupunginhallitusta kuultuaan itse tai edelleen osastopäälliköille delegoinnin avulla siirtämään henkilöitä eri tehtävistä toiseen organisaation järjestämiseksi." (Kaupunginvaltuusto 16.9.1997, 86§.)*

Edellä viittasin näkökulmaan, miten 20 henkilön irtisanominen olisi osa rakenteellista uudistusta, joka olisi luonteeltaan valikoivaa. Sen eriarvoistava linja sai suuren vastustuksen. Sen sijaan lähtökohdaksi otettiin, että jokaista kaupungin työntekijää kohdeltaisiin samalla tavalla. Ennen tätä linjausta, tulkinnalliset epäselvyydet ja se, ettei henkilöstön näkökulma otettu huomioon, kiristivät tilannetta. Määrällisessä mielessä kyse oli saneerausmallista, mutta maltillisuuden sai aikaan se, ettei irtisanomisiin ryhdytty. Kovermat

linjaukset jäivät valmistelijoiden pöydälle, ja järjestäytynyt vastustaminen nousi merkittävään rooliin.<sup>103</sup>

Henkilöstömenojen supistamisessa Kannuksessa alettiin keskustella lomarahosta luopumisesta<sup>104</sup>. Tällainen palkan alentaminen tapahtuisi vain paikallisen virka- ja työehtosopimuksen kautta. Eri ammattijärjestöjen paikallisosastot nousivat keskeiseen rooliin. Kannuksen säästösopimuksen valmistelu osoittaa, miten supistamispoliittisten valintojen teko siirtyi kunnan virallisen päätöksentekoprosessin sivuun työmarkkinakentälle. Tällöin kaupunginhallitus valtuuston tahtoa toimeenpannessaan kävi vuoropuhelua työmarkkinajärjestöjen kanssa neuvottelemalla ja pyytämällä kirjallisia esityksiä säästöehdotuksista.

Opettajien ammattijärjestöä lukuunottamatta muut ammattijärjestöt allekirjoittivat sopimuksen. Akavan kieltäytyminen merkitsi sitä, että kaupunkityönantajan taholta otettiin käyttöön uusia toimenpiteitä yhtäläisen henkilöstöpolitiikan nimissä. Yhtäläinen henkilöstöpolitiikka edellytti, ettei yksittäinen ammattiryhmä voinut väistyä supistamistoimenpiteiltä. Siispä kaupunginhallitus päätti lomautuksista. Koulutoimelle tämä toimeenpanotehtävä merkitsi suunnittelua sen suhteen, miten opettajien poissaolo työpaikalta voitaisiin toteuttaa opetuspalvelun laatua heikentämättä<sup>105</sup>.

Käytännössä opettajien lomautus merkitsi sitä, että toinen opettaja valvoi oman opetusryhmänsä ohella toista lomautettuna olevan opettajan ryhmää. Oppilaille lomautukset tulivat tavallaan kaksinkertaisina. Yläasteella pidettiin ongelmallisena yleisen järjestyksen järkkymistä ja levottomuuden lisääntymistä. Alemmilla luokilla ja erityisopetuksessa annettiin kritiikkiä oppilaiden turvallisuuden näkökulmasta. Opetuksellisesti tilanne oli

---

<sup>103</sup>Alkuvaiheessa henkilöstömenojen supistamisen tavoitteet ilmaistiin epämääräisesti. *"Kaupunginhallitus esittää valtuustolle, että se oikeuttaa hallituksen n. 20 henkilön (=työvuoden) vapauttamiseen tehtävistään."* (Kaupunginhallitus 3.9.1997, 271§) Tämä johti tulkintaan, että tarkoituksena on irtisanoa 20 kunnan viranhaltijaa. Haastatteluista käy ilmi, että tässä vaiheessa irtisanomisia tavoiteltiin rakenteellisena ja pitkävaikutteisena menosäästöä tuottavana ratkaisuna. Toisaalta henkilöstön sitouttaminen sivuutettiin. Tätä osoitti muun muassa se, ettei valmisteluvaiheessa ollut mukana kaupungin palkka-asiamiestä. Valtuusto poikkesi esityksestä ja päätti, että irtisanomisia tehdään vain erityisen painavista syistä. Päätösasiakirjaan kirjattiin kuitenkin markkamääräinen supistamisvelvoite. Kaupunginhallituksen pyytämä lupa virkojen lakkauttamisiin ei mennyt läpi, mutta lupa avoimien tai sellaiseksi tulevien virkojen lakkauttamisiin annettiin. (Kaupunginvaltuusto 16.9.1997; 86§.)

<sup>104</sup>Lomarahojen leikkaamisen ohella henkilöstösäästösopimukseen otettiin palkattoman virkavapaan vaihtoehto, ennen kaikkea opettajien ammattijärjestön esityksestä.

<sup>105</sup>Yhden opettajan osalta lomautus kesti 28 päivää. Lomautukset toteutettiin lyhyissä jaksoissa, joissa mukana oli viikonloppuja ja muita loma-aikoja. Tällä tavalla lomautusten haittavaikutus oppilaan kannalta haluttiin minimoida. Tämän järjestelyn myötä opettajat menettivät mahdollisuutensa ansionmenetystä korvaavaan päivärahaan.

luonnollisesti vaikea, mutta supistamispolitiikan näkökulmasta implementaatiokuilua ei syntynyt.

*"...kyllä se on se viimeinen keino, kaikki muu takaa sen, että opettaja on siellä luokassa, on ne ryhmät hiukan suuremmat, on se yhdysluokka, tai on se kurssitarjotin hiukan erilainen kuin ennen, joka tapauksessa siellä on se opettaja, joka opettaa, se on se lähtökohta, kun opettaja on poissa 28 päivää, vaikka lomautus toteutettiin useassa jaksossa,... joka tapauksessa opettaja oli hyvin paljon pois sieltä luokasta, ja sitten kun ala-asteella toinen opettaja oli lomautettun, niin toinen opettaja hoiti, niin sitten taas kun tää toinen opettaja lähti, niin toinen hoiti, eli siinä oli se, että oppilaille tuli tavallaan tuplalomautus,..., kyllä se oli hyvin vaikee vuosi, mutta kyllä me siitä selvisimme, mutta varmasti oppilaiden ja opettajien kanalta hyvin raskas vuosi." (Kannus.)*

*"Täs oli kahtiajako, että hyvät oppilaat melkein hyötyi tilanteesta. Heidän itsenäinen työskentelykyky vain parani. Mutta se aines, joka eniten opettajaa tarvitsee, kärsi huomattavasti, eli eivät kyenneet tekemään sitä itsenäistä työskentelyä." (Kannus.)*

Sen sijaan johtamisjärjestelmän uudistus toimeenpantiin ongelmitta. Uudistuksen seurauksena keskustan ala-asteen rehtorista tuli hallinnollisesti kaikkien ala-asteiden rehtori. Johtamisjärjestelmän uudistus saatiin siten aikaan merkittävässä laajuudessa. Mielenkiintoista on se, että Kannuksessa koulunjohtajat olivat valmiita palkanalennukseen, kunhan he hallinnollisesti säilyttäisivät asemansa. Sitoutuminen saatiin tässä kysymyksessä aikaan. Oma kysymyksensä on sivistystoimenjohtajan virka, jota hoidettiin oman viran ohella, ensin koulunjohtajan toimesta, ja sen jälkeen yhdistettynä toimistotehtäviin.

Mielenkiintoista on, että Kannuksessa taloudellisista vaikeuksista huolimatta supistamis-paineet eivät siirtyneet itse perusopetuksen toimintafunktioihin. Näihin keinoihin turvaututtiin vasta toisessa vaiheessa. Siitä huolimatta, että Kannuksen koulutoimen supistamiset saivat suurta (negatiivista) huomiota, siellä ei ole opettajalomautusten aikaan toimeenpantu opetustuntimäärien vähentämistä. 1990-luvun lopulla Kannuksessa käytiin keskustelua kauimmaisten haja-asutusalueen koulujen säilyttämisestä. Toistaiseksi kylä-koulujen puoltajat saivat äänensä kuuluville.

*"Meillä on ollut sellainen tilanne vuoden 1998 loppuun saakka, että meillä on normaalisti toimineet kerhot, tukiopetus ja kaikki." (Kannus.)*

*"Jos koululla on oppilasmäärä nousussa, niin silloin on sitouduttu siihen, että koulu tulee saamaan oppilasmäärän edellyttämän opettajakunnan." (Kannus.)*

<b><i>Panokset implementaatiolle</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Taloudellinen kriisi, jonka taustalla oli isoja 'riski-investointeja'.</li> <li>*Supistamispolitiikka linjattiin koko kaupunkia koskevaksi henkilöstömenojen vähentämiseksi (säästösopimus).</li> <li>*Valtuusto ja erityisesti kaupunginhallitus olivat keskeisessä roolissa. Koulutuslautakunta syrjäytettiin supistamiskeinojen etsinnästä.</li> </ul>
<b><i>Implementaatio</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Kaupungin keskushallinto vastasi säästösopimuksen implementaatiosta. Koulutoimelle jäi teknisen toimeenpanon rooli.</li> <li>*Säästösopimuksen implementaatio kohtasi suuria esteitä.</li> <li>*Yhteisymmärrystä ei saavutettu ja supistamispolitiikan implementoinnissa otettiin kovat keinot käyttöön.</li> <li>*Supistamiskeinojen etsintä siirtyi koulutoimen sisälle 1990-luvun loppupuolella.</li> </ul>
<b><i>Implementaatio-tuotokset</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Lomautusten kautta henkilöstömenojen säästösopimus implementoitiin. Yksi opettaja oli lomautettuna 28 päivää.</li> <li>*Johtamisjärjestelmän uudistus implementoitiin.</li> </ul>

**Kuvio 24.** Kannuksen supistamispolitiikan prosessi.

Kuviossa 24 on koottu yhteen Kannuksen kaupungin supistamispolitiikan prosessi ja sen ominaispiirteet. Kannuksen kaupungissa ei ole talousarvion toimeenpano-ongelmia. Sen sijaan yhtäläisen henkilöstösäästösopimuksen implementaatio tuli ongelmalliseksi koulutoimessa ja tämän tutkimuksen näkökulman mukaisesti perusopetuksessa.

## 7.2. Kouluverkon kaventamisprosessi

Tässä alaluvussa kokoan yhteen keskeisiä kouluverkon kaventamisprosessiin vaikuttavia tekijöitä. Kaikissa tapauksunnissa taustalla on taloudellisia tekijöitä. Tapauksunnista Kauhajoella taloudellisten olosuhteiden muutos merkitsi myös sitä, että kouluverkkoratkaisuja saatiin aikaan. Muissa tapauksunnissa taloudelliset tekijät eivät selitä (ala-astetason) kouluverkkouudistuksen implementaatiota<sup>106</sup>.

<sup>106</sup>Kokkolassa ja Kannuksessa heikko taloudellinen tilanne ei merkinnyt kouluverkkouudistuksen toimeenpanoa. Supistamiskohteet etsittiin muualta. Jalasjärvellä vahva talous (Vuonna 1998 talousluku oli neljä notkahduksesta huolimatta.) ei estänyt kouluverkkouudistuksen loppuunsaattamista.



Entä selittävätkö kysyntätekijät kouluverkon kaventamista? Tapauskuntien kouluverkon kaventamisessa kysynnän lasku eli kunnan kokonaisoppilasmäärän väheneminen koskee muita tapauskuntia paitsi Kannusta. Merkittävää on kuitenkin se, miten kysynnän muutokset toteutuvat alueellisesti. Kun supistamisuhka koettelee niitä kouluja, joissa oppilasmäärä on pieni tai laskusuunnassa, kysyntätekijät ovat kouluverkon kaventamisen lähtökohtia. Kuviossa 25 olen havainnollistanut tilannetta tapauskuntien osalta vuosina 1995–1996. Kuviossa oppilasmäärältään pieniä kouluja ovat yksiköt, joissa on alle 40 oppilasta<sup>107</sup>. Tarkastelu keskittyy ala-asteen kouluihin. (Tilastokeskus 1996–1997c.)

Koulujen oppilasmäärä		<i>vähenee</i>		<i>ei vähene</i>	
<i>on pieni (alle 40 oppilasta)</i>		KAUHAJOKI Hyyppä, Äijö, Ikkeläjärvi		KAUHAJOKI Piipari, Harja, Sahankylä	
		JALASJÄRVI Ylivalli		VAASA Suvilahti-Korkeamäki	
<i>ei ole pieni (yli 40 oppilasta)</i>		VAASA Ristinummi, Kappelinmäki		VAASA Vanha Vaasa	
		KOKKOLA Renlund, Chydenius			

**Kuvio 25.** Kysyntätekijät tapauskuntien lakkauttamisuhan alaisissa kouluissa.

Kun supistamisuhka kohdistuu yksiköihin, joissa sekä pieni oppilasmäärä että oppilasmäärän vähenävä kehitys toteutuvat, kouluverkon kaventamisen perusteet ovat vahvat. Maalaiskunnissa (Kauhajoki, Jalasjärvi) nämä koulut ovatkin haavoittuvia. Toisaalta yhdistämisen alla on ollut ja on kouluja, joissa oppilasmäärä jopa kasvaa. Kyse on kuitenkin poikkeuksesta pienistä kouluyksiköistä. Kaupunkikunnissa (Vaasa, Kokkola) supistamisuhka ei koettelekaan välttämättä kaikista pienimpiä kouluja, vaan niitä, joiden

<sup>107</sup>Opetushallituksen tilastossa (1998) se on ensimmäinen luokka, kun peruskouluja on luokiteltu keskimääräisen koon mukaan.

oppilasmäärä laskee<sup>108</sup>. Molemmissa kaupungeissa kouluverkosta löytyy yksittäisiä alle 40 oppilaan kouluja.

Typologian neljännessä ruudussa, jossa kumpikaan kriteereistä ei täyty, on vain yksi koulu. Tämä osoittaa, että kysyntätekijät ovat kouluverkon kaventamisen lähtökohtina. Ne, eivät kuitenkaan yksinään selitä sitä, miten uudistusta tavoitellaan. Empiirinen aineisto osoittaa, että useissa kunnissa on lähdetty liikkeelle kohteista, joissa kouluverkon kaventaminen on ollut molempien kriteerien kautta perusteltavissa. Matkan varrella tavoite-  
linjaukset ovat aiempien epäonnistumisten seurauksena muuttuneet niin, että nämä perusteet eivät ole enää yhtä vahvoja. Tämä kytkeytyy poliittiseen päätöksentekoproblematiikkaan. Kun valmistellut esitykset eivät mene läpi, on etsittävä uusia kohteita.

Kannuksessa oppilasmäärän minimiksi on määritelty 20 oppilasta. Samalla koulujen säilyttämiseen on sitouduttu, jos oppilasmäärä kasvaa. Kannuksessa kouluverkon kaventamiseen ryhdytään, kun kuvion 25 molemmat kriteerit täyttyvät. Kunnan toimintapoliittista linjaa voi luonnehtia kouluverkkoa säilyttäväksi. Jalasjärvellä toimintapolitiikka on päinvastainen. Kunnalla on ollut vahva linjaus pyrkimyksestä kolmiopettajaiseen kouluverkkoon. Sitä on korostettu pedagogisilla tekijöillä. Kyse on ennen kaikkea kouluverkouudistusta koskevasta 'policysta'. Supistamispolitiikan luonne ei ole enää selkeä, sillä menosäästötavoitteet eivät ole ensisijaisia.

Kysyntä- ja kustannustehokkuustekijät selittävät kouluverkkouudistuksen lähtökohtia. Formulaatio- ja implementaatioprosesseissa niiden selitysvaikutus ei kuitenkaan riitä. Kouluverkon kaventamisesta syntyy monimuotoinen vyyhti, jossa toisiinsa kietoutuvat muun muassa kustannustehokkuus, pedagogiset perustelut sekä alue- ja kielipoliittiset lähtökohdat. Kouluverkkoratkaisujen taloudellisiin tavoitteisiin liittyen tehdään laskelmia koulun lakkauttamis- tai yhdistämiskäytännön aikaansaamasta menosäästöstä. Tällöin tulee kyseeseen ennen kaikkea palkkausmenojen vähentyminen sekä opettajien että koulutyöntekijöiden osalta. Tätä hyötyä vähentää useasti se, että koululla, jossa oppilasmäärä lisääntyy, on tarpeen perustaa uusi opetusryhmä, jolla on oltava opettajansa.

Teoreettisessa tarkastelussa organisaation sisäisen suorituskyvyn heikkeneminen todettiin supistamispolitiikalle altistavaksi tekijäksi. Sisäisen suorituskyvyn osalta on huomio keskittynyt kustannustehokkuuteen. Pienten koulujen lakkauttamisesityksissä on pyritty määrällisiin perusteisiin, muun muassa vertaamaan eri koulujen oppilaskohtaisia

---

<sup>108</sup>Vaasassa tehty kahden yläasteen yhdistäminen täyttää oppilasmäärän vähenevän kehityksen kriteerin.

kustannuksia toisiinsa. Määrällisiä mittareita on helppo verrata. Samalla kunnan omien olosuhteiden, yksittäisten koulujen laadullisten tavoitteiden ja niiden saavuttamisen arviointia ei ole kuitenkaan tehty. Lakkauttamispäätösten perusteluissa ei ole kyetty osoittamaan, ettei pieni koulu kykenisi perusopetustehtävän sisällöllisiä vaatimuksia täyttämään.

Samalla kun kouluverkkouudistuksessa pyritään menojen vähentämiseen, on huomionarvoista, että menot toisaalla kasvavat. Kouluverkkoratkaisut lisäävät kuljetustarvetta ja aiheuttavat kuljetusmenojen kasvua. Koulurakennuksissa opetusryhmien määrän lisääntyminen merkitsee myös monesti peruskorjauksen tarvetta ja siihen liittyviä kustannuksia. Kiinteistön toimivuus vaikuttaa kouluverkkoratkaisuihin luonnollisesti sekä lakkauttavassa<sup>109</sup> että vastaanottavassa koulussa. Tapauskuntien kouluverkon kaventamisprosessissa osoittautuikin, että koulukiinteistöihin liittyvät lisämäärärahatarpeet ovat merkittävä kouluverkkouudistuksen toimeenpanon este. Ohessa on kiinnitetty huomiota tapauskuntien kouluverkkouudistuksen ongelmakohtiin kysyntä- ja kustannustekijöiden näkökulmasta.

- 1) Ei ole yhteisymmärrystä siitä, milloin koulun oppilasmäärän alhaisuus on peruste yhdistämis- tai lakkauttamisratkaisulle.
- 2) Yhdistämis- tai lakkauttamisuhan alla olevan koulu asema kouluverkon kokonaisuudessa ei osoita kouluverkkouudistuksen rationaalista toimeenpanoa. (Kouluverkon kokonaisuudessa on oppilasmäärältään pienempiä kouluja.)
- 3) Kysyntätekijöissä tapahtuu muutos.
- 4) Lakkauttamis- tai yhdistämisratkaisu edellyttää lisämäärärahoja vastaanottavan koulun peruskorjaukseen tai jopa uudisrakennushankkeeseen.

Kouluverkkouudistuksen lisäkustannusten ohella on otettava huomioon tulopuolen muutos: valtionosuusmenetys. Tutkimuksellisesti on viitattu siihen, ettei koulujen lakkauttamisen menosäästötavoitteisiin päästäisikään. Mäkelä (2000: 167) viittaa siihen, että osassa kunnista oppilaskohtaiset menot ovat kasvaneet koulujen lakkauttamisista huolimatta. Tässä tutkimuksessa Jalasjärven kunta on ainoana tapauskuntana toteuttanut laajan kouluverkkouudistuksen. Jalasjärvelläkin oppilaskohtaiset menot ovat olleet vuodesta

---

<sup>109</sup> Toisaalta tyhjen kiinteistöjen ylläpidosta on huolehdittava.

1995 lähtien voimakkaassa kasvussa. Jalasjärven tapauksessa kouluverkkouudistus on tuonut lisää taloudellista liikkumavaraa. Se on merkinnyt opetukseen panostamista opetustuntimäärien vähentämisen sijaan.

*“Jos on kaksiopettajainen koulu, jonka toiminta lopetetaan, niin säästöjen kannalta on ratkaisevaa se, joudutaanko vastaanottaviin kouluihin perustamaan lisää virkoja. Jos sinne vastaanottavaan kouluun ei jouduta perustamaan opettajan virkaa, niin se on suoraan kahden opettajan palkkasäästö ja koulutyöntekijän palkkasäästö. Eli se tarkoittaa noin 500 000 markkaa säästöä per koulu. Jos vastaanottavaan kouluun pitää perustaa yksi virka, niin silloin säästetään 300 000 markkaa, ja jos kaksi virkaa pitää perustaa, niin silloin säästetään vain koulutyöntekijän palkka. Tää pätee aika lailla tarkkaan kaikissa etelä-pohjalaisissa kunnissa, koska kuljetukset ei ole sillä tavalla oleellisia. Meillä ei ole kuitenkaan etäisyydet sellaisia kuin jossain Lapissa.” (Jalasjärvi.)*

<b>Panokset implementaatiolle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Taloudelliset tekijät</li> <li>*Kysyntätekijät: Oppilasmäärän väheneminen koko kunnan /koulutasolla</li> <li>*Koulujen kustannuserot</li>   <li>*Kouluverkkoa kaventava tai säilyttävä 'policy'</li> <li>*Kouluverkon kaventamisen tavoiteristiriidat: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Taloudelliset tavoitteet Menosäästö versus kuljetuskustannusten nousu, uuden opetusryhmän perustamiskustannukset, peruskorjaukset, valtionosuusmenetykset.</li> <li>-Pedagogiset tavoitteet Koulun läheisyys versus opetuksen monipuolisuus.</li> <li>-Aluepoliittiset tavoitteet Keskittäminen versus hajauttaminen.</li> <li>-Kielipoliittiset tavoitteet Valtakielen versus vähemmistökielen asema.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Vaikutukset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Oppilaiden yhdenvertainen kohtelu.</li> </ul>

**Kuvio 26.** Kouluverkon kaventamisprosessiin vaikuttavia tekijöitä.

Kouluverkkoa koskevien supistamispäätösten vaikeus liittyy perinteisiin. Perinne ei kosketa pelkästään koulua, vaan perinteitä koulun sijaintialueella. Koulu on yleensä vahvasti osa sukupolvien kehityksessä. Toisaalta aluepoliittiset ja kielikysymykset mutkistavat kouluverkon kaventamisprosesseja. Kielirajojen ylittäminen on vaikeaa. Kaksikieliset koulut eivät saa kannatusta. Kieliproblematiikassa korostuu vähemmistökielen edustajien voimakas puolustustaistelu omista kouluista. Problematiikkaa vähentää, jos kieliryhmät

kantavat itse vastuun tietynlaisesta kouluverkosta. Tällöin kysymys jää kieliryhmän sisäiseksi asiaksi, omaksi arvovalinnaksi.

*"...Jos se pienen kyläkoulun eläminen voitais turvata sillä, että siellä annetaan opetusta suomen- ja ruotsinkielellä, niin sitäkään ei saa toteuttaa, kun menee kielirajat sekaisin...Eikö olisi parempi hyväksyä, että koulussa olisi kaksi kieltä, kun se läheisyys olisi kuitenkin siellä kyläkoululla." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

Kuviossa 26 olen koostanut kouluverkon kaventamiseen vaikuttavia tekijöitä Empiirinen aineisto osoittaa kuitenkin, että koulukohtaisiin ratkaisuihin edetään usein asteittain, jolloin formulointi- ja implementointivaiheet seuraavat toisiaan erottamattomalla tavalla. Siitä huolimatta, ettei tässä tutkimuksessa kiinnitetä erityistä huomiota supistamispolitiikan vaikutuksiin, kuviossa on otettu esille kysymys oppilaiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Tämä pitää sisällään laajat kysymykset muun muassa opetuksen järjestämistavasta ja opetuksen laadusta.

### 7.3. Keskittävä supistamispolitiikka

Kouluverkon kaventamisen yhteydessä nousee esille keskeinen supistamispolitiikan ominaispiirre, sen keskittävä luonne. Se näkyy niin yksittäisen toimialan sisällä kuin koko kunnan toimintapolitiittisissa linjauksissa. Viimeksi mainittu liittyy keskusta- ja haja-asutusaluekysymykseen. Kuntalaiset asuttavat keskusta-alueita, joilla palvelutarpeet lisääntyvät. Samalla haja-asutusalueilla halutaan säilyttää oma kylä elinvoimaisena. Väestön sijoittumisen seurauksena muuttuvat palvelutarpeet asettavat uusia vaatimuksia myös isoissa kaupunkikunnissa.

*"Onko se sitten niin järkevää, että joka kylältä lopetetaan koulu, kauppa ja posti. Postit on jo menneet...Eiköhän sieltä viimein lähde ne ihmisetkin." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

Tutkimuskohteessa keskittäminen näkyy selkeimmin siinä, pyritäänkö kouluverkkoa kaventamaan vai säilyttävään toimintapolitiikkaan. Koko Suomessa kouluja on lakkautettu 1990-luvulla runsaasti. Useimmissa tapauskunnissakin on pyritty tällaisiin ratkaisuihin. Keskittämisen taustalla on näkemys resurssien mahdollisimman tehokkaasta käytössä. Sama strategia toteutuu ydinfunktion eli opetuksen sisällä siinä, että opetusryhmien koot maksimoidaan. Toisaalta keskittämisellä on haettu tehokkuusetuja opetuksen oheisfunktioihin hallintoon ja ruokahuoltoon.

Keskittäminen merkitsee sitä, että ennen koulu tuli sinne, missä oppilaat (vaikka vähäisetkin) olivat. Nykyään oppilaat menevät sinne, missä koulu on tai missä opetusta tietyssä aineissa annetaan. Hyvinvointipalvelujen laajentamisen kaudella korostui se, että oppilaan oma koulu sijaitsi mahdollisimman lähellä ja pyrki pienistä resursseista huolimatta tarjoamaan mahdollisimman monipuolista opetusta. Supistamispolitiikan niukkenevissä olosuhteissa nousee esille se, ettei pieni koulu kykene monipuoliseen opetustarjontaan.

Joka tapauksessa oppilaat liikkuvat. Tässä suhteessa tapauskuntien toimintamuodot ovat vasta muotoutumassa. Merkittävää on se, missä määrin keskittämisetuja voidaan hakea oppilaan turvallisen ja tasapainoisen koulupäivän kärsimättä. Miten pitkä koulupäivä lapselle kuljetukseen käytettävän ajan huomioon ottaen tulee? Missä määrin oppilaat voivat valinnaisuuden vuoksi siirtyä paikasta toiseen koulupäivän aikana?

## **8. FORMULOINNIN JA IMPLEMENTOINNIN EROTTELEVA TARKASTELU**

### **8.1. Formuloijien rooli supistamispolitiikassa**

#### **8.1.1. Tavoitteiden epämääräisyys ja ristiriitaisuus**

Tässä luvussa tarkastelen tapauskuntien supistamispolitiikan implementaatiota formuloinnin ja implementoinnin erottelun näkökulmasta. Yhtäältä voidaan tarkastella tavoitteiden asettamista. Kun tarkastellaan sitä, millaisia näiden tavoitteiden tulisi olla supistamispolitiikan implementaation onnistumiseksi, nojaututaan ylhäältä–alas-lähestymistapaan. Supistamispolitiikan tavoitteita asetetaan ennen kaikkea talousarvioprosessissa niukkoja ja niukkenevia määrärahoja allokoitaessa.

Voi kysyä, missä määrin valtuutetut talousarviotyöskentelyssään pohtivat supistamispolitiikan sisällöllisiä kysymyksiä: Miten tehty talousarviopäätös konkretisoituu?; Miten tehdyn talousarviopäätöksen tulisi konkretisoitua? Samalla kun päätösvaltaa on desentralisoitu, varjopuolena on niukoissa oloissa se, ettei valtuutettujen poliittisina päätöksentekijöinä tarvitse välttämättä tehdä tällaista arvoharkintaa. Se siirtyy erityistoimialalle.

Tutkimusaineistossa yleiset tavoitteet eivät ole kritiikin kohteena, vaan se, että niitä asettaessa tulisi pohtia asioiden tärkeysjärjestyksiä ja tämän järjestyksen mukaisia valintoja. Talousarviossa valittuun toimintapolitiikan linjaan tulisi sitoutua myös muissa valinnoissa. Viranhaltijoiden näkökulmasta sillä, etteivät talousarviopäätökset ja päätökset käytettävistä supistamiskeinoista ole samansuuntaisia, voidaan selittää talousarvion implementaatio-ongelmia. Lähtökohtana on se, etteivät annetut määrärahat riitä menovelvoitteisiin. Poliittiset päätöksentekijät eivät ole halukkaita supistamisiin ja supistamiskeinojen valinta siirtyy viranhaltijoille.

Päätösten samansuuntaisuuden vaade ei koske vain supistamispoliittisia päätöksiä, vaan laajemmin perusopetuspolitiikan tavoitteita ja niistä seurauksena olevia jopa mahdollisia määrärahalisäyksiä. Supistamispoliittinen tai ylipäättänsä poliittinen tavoitelinjaus voi vaihdella valtuuston eri ratkaisuihin tai päätöksentekotasojen (valtuusto–lautakunta) välillä. Kouluissa kritisoidaan, ettei poliittisilla päättäjillä ole aina tietämystä siitä, mitä supistamiset käytännössä merkitsevät. Toisaalta päättäjien tiedon lisäämisessä koettiin koulujen omassa aktiivisuudessa olevan parantamisen varaa.

*"Valtuustossa oli, kyllä vaan yksi puheenvuoro, että rahaa on, mikä on sitten hyvä muistaa, kun mennään ylitte. Rahaa piti olla. Se aina budjetin teos unohdettiin." (Toimialajohtaja.)*

*"Se on mennyt yli, koska toimintaa ei ole annettu supistaa... Rahojen vähennys on hyväksytty, mutta ei toiminnan keinoja." (Toimialajohtaja.)*

*"...tehdään kyllä komeita tekstipäätöksiä, mutta unohtuu ne rahat, jälkikäteen joudutaan sitten tappelemaan niistä." (Toimialajohtaja.)*

*"Kun on päättäjän asemassa... samalla kun tekee päätöksen, niin samalla pitäisi päätökseen vastata kohdentamalla rahat... Jos halutaan tietynlainen rakenne säilyttää, niin sille toimintaansa rahat... Hyvin heikoilla ollaan, jos nämä asiat eivät kulje käsi kädessä. (Rehtori.)*

*"Tämä tietämys monista asioista ei välttämättä ole poliitikoilla riittävä eli ei välttämättä ajatella, kun kertoimia lasketaan, että paljonko sitten vaikuttaa, kun puhutaan sadasosista kertoimissa." (Rehtori.)*

*"Poliitikoilla on ne omat koulut, kun niitä oli neljäkymmentä luokassa,... maailma on vähän muuttunut siitä." (Rehtori.)*

*"...tulla käymään kouluissa, näkisivät ja kuulisivat enemmän täältä kentältä." (Rehtori.)*

Poliittisten päätösten sisältöihin on suuri merkitys viranhaltijavalmistelulla ja sen onnistumisella. Viranhaltijahaastatteluissa korostetaan, että ellei poliittisten päättäjien tavoite-  
linjaukset miellytä, toimeenpanija saa katsoa kriittisesti omaa työsarkaansa. Mielenkiintoinen onkin tilanne, jossa poliittisten päätöksentekijöiden poiketessa päätösehdotuksesta ja muotoillessa uudelleen supistamis päätöksen sisällön, koulutoimessa ryhdyttiin 'vastatoimiin', joilla osoitettiin tehdyn päätöksen epärationaalisuus. Tässä tapauksessa supistamis päätös ratkaistiin toistamiseen implementoijien toivomalla tavalla. Voineekin kysyä, millä taholla oli todellinen formulointivalta<sup>110</sup>.

Tapauskuntien supistamispolitiikassa tavoitteiden epämääräisyys sai osaltaan aikaan epävarmuutta ja vastustusta. Toisaalta supistamispolitiikan tavoitteiden epämääräisyyttä on vähennetty sitomalla supistamisratkaisut määrällisiin mittareihin. Supistamispolitiikka merkitsee palvelutarpeiden uudelleenarviointia. Tällöin palvelutarvetta osoittavat määrälliset mittarit nousivat merkittävään rooliin. Esimerkiksi koulujen lakkauttamisratkaisu sidottiin oppilasmäärän muutokseen. Kun yleinen linja (periaatepäätös) saatiin aikaan, se helpotti poliittista päätöksentekoa koulukohtaisissa ratkaisuissa.

---

<sup>110</sup>Tällainen tilanne oli Kauhajoella kahden koulun yhdistämisasiassa. Tehty ratkaisu oli oppilaiden kuljetuksen järjestämisen kannalta toimeenpanotasolle ongelmallinen. Myöhemmin päätös yhdistettyjen koulujen sijaintipaikasta uusittiin.



### 8.1.2. Luova formulointi: työryhmien käyttö

Voidaan kysyä, millaista formuloinnin tulisi supistamispoliittisissa olosuhteissa olla, että tavoitelinjaukset saataisiin aikaan. Luonnollisesti formuloinnille asetetaan suuria haasteita uudenaikaisessa tilanteessa. Teoreettisessa tarkastelussa todettiin, ettei analoginen formulointi toimi supistamispoliittisissa olosuhteissa. Analogisessa formuloinnissa ongelma on uusi, mutta ongelmanratkaisussa toimitaan entiseen tapaan. Sen sijaan supistamispolitiikassa on vaateena lähteä liikkeelle uudesta luovasta ajattelusta.

Useammassa tapauskunnassa on jouduttu opetustuntimäärien vähentämiseen. Tämä yhtäläinen supistamisratkaisu tukee teoreettista lähtökohtaa siitä, että supistamispoliittisia olosuhteita leimaa innovatiivisuuden puute (Whetten 1988). Poliittiset päätöksentekijät saadaan sitoutumaan helpoihin supistamisratkaisuihin. Opetustuntimäärien vähentäminen on väliaikainen helppo ratkaisu, jossa ei tarvitse tehdä valintoja. Toisaalta innovatiivisuus on tärkeää, mutta se on samalla riski supistamispolitiikan implementaation näkökulmasta. Kriisitaloudessa niihin ollaan valmiimpia. Mielenkiintoista on, että taloudeltaan vahvoilla kunnilla on vaikeuksia talousarviopäätösten toimeenpanossa.

Työryhmien käyttö on esimerkki siitä, miten luovaa formulointia yritetään saada aikaan. Taloudellisen tilanteen heikennyttyä tapauskunnissa on perustettu työryhmiä, jotka ovat pohtineet ongelmanratkaisua koko kunnan tasolla. Työryhmien kokoonpanossa on ollut sekä poliittisen päätöksenteon että hallinnon edustajia. Kun keskeiset poliittiset päätöksentekijät otetaan mukaan valmisteluun, he pääsevät itse tarkastelemaan erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Samalla voidaan varmistua siitä, että he ovat tietoisia kaikista niistä tekijöistä, joita aikanaan päätösesityksen perusteina tarkastellaan. Lisäksi asiantuntemusta on hankittu työryhmätyöskentelyn pohjaksi muun muassa asiantuntijoita kuulemalla.

Kaiken kaikkiaan työryhmien perustaminen on ajankohtaista silloin, kun on kyse suurista supistamispoliittisista ratkaisuksista<sup>111</sup>. Tällä tavalla voi olla asianlaita myös yksittäisen hallintokunnan sisällä. Valmistelevalle työryhmälle päästyä yksimielisyyteen asian ratkaisusta, halukkuus supistamispoliittiseen ratkaisuun lopullisessa päätöksentekotilanteessa oli todennäköisempää. Mielenkiintoista onkin se, että supistamispoliittisissa olosuhteissa poliittiset päätöksentekijät otettiin mukaan itse valmisteluprosessiin sitoutumisen toivossa.

---

<sup>111</sup>Monesti työryhmä tukee kunnanhallitusta koko kunnan supistamispoliittisista tavoitelinjausta (talouden tervehdyttämisohjelmaa) laadittaessa. Kyse on eräänlaisesta poliittisesta avainryhmästä, jota täydennetään johtavilla viranhaltijoilla.

Tällöin poliittiset päättäjät tulevat tavallaan osaksi 'hallintoa'. Hallinnon politisoitumisen sijaan voidaan kiinnittää huomiota poliitikkojen uuteen rooliin.

Tapauskunnissa kokemukset työryhmistä on koettu enimmäkseen myönteisinä. Toisaalta asiaa on tarkasteltu viranhaltijanäkökulmasta. Työryhmän perustaminen merkitsee lähes poikkeuksetta vallan keskittymistä pienemmälle piirille, eräänlaiselle eliittiryhmälle. Eliittiryhmä on riskitekijä ennen kaikkea supistamispoliittisen päätöksenteon demokraattisuuden näkökulmasta. Työryhmiin onkin asennoituttu kriittisesti avoimuuden puutteen ja päätöksenteosta syrjäyttämisen vuoksi (Uusikylä 1993). Aineistossa tulee esille tällaisia-kin piirteitä. Kannuksessa koulutusluteriötyöryhmä teki esityksensä suoraan kaupunginhallitukselle. Siitä huolimatta, että supistamisia haettiin koulutussektorilla, koulutuslautakunta syrjäytettiin.

Oma kysymyksensä on, kun työryhmä ei pääse yksimielisyyteen asian ratkaisusta. Em-piirinen aineisto osoittaa työryhmätyöskentelyn epäonnistuneen siirryttäessä valmistelusta toimeenpanovaiheeseen. Työryhmän perustaminen toimeenpanovaiheessa osoitti toimeenpanon mutkistumista siinä määrin, ettei työryhmäkään kyennyt asian ratkaisuun. Sen sijaan tilanne mutkistui entisestään.

### 8.1.3. Poliittinen realismi

Poliittisten päätöksentekijöiden käyttäytymisen ymmärtämisessä on keskeistä heidän halunsa tehdä hyviä päätöksiä. Poliittisille päätöksentekijöille muutos yltäkylläisyydestä niukkuuteen ei ole helppo. Kunnallisissa palveluissa ja niiden järjestämisessä koetaan ongelmalliseksi se, ettei ole mahdollista ajatella kenelle annetaan, vaan keneltä otetaan pois. Ensiksi mainittu riitti hyvän päätöksen perusteeksi yltäkylläisinä aikoina. Niukkoina aikoina päätöksen perusteet ovat monimutkaisempia.

Kuntalaisten näkökulmasta supistamispäätökset eivät ole 'hyviä päätöksiä'. Edellä viit-tasin siihen, etteivät poliittiset päätöksentekijät tiedä, miten supistamispäätökset todella konkretisoituvat. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota siihen, etteivät päättäjät halua tietää. Kun konkreettisten supistamiskeinojen valinta siirtyy alemalle tasolle, poliittinen päättäjät ei joudu suoraan pohtimaan sitä, keneltä otetaan pois. Sen sijaan poliittinen päätöksentekijä voi kristisoida alemmalla tasolla tehtyjä valintoja.

Kun talousarvion toimeenpano on ajautunut implementaatiokuiluun (Vaasa, Kauhajoki) on syyksi nähty, etteivät poliittiset päätöksentekijät tee tarvittavia rakenteellisia ratkaisuja. Supistamiskeinoista keskustellaan kerta toisensa jälkeen, mutta ratkaisuihin ei päästä. Teoreettisessa tarkastelussa tuli esille, miten supistamisvastuuta siirretään taholta toiselle.

Supistamispolitiikassa ristiriitaisuus korostuu rakenteellisten ja toimintaan kohdentuvien supistamiskeinojen välisessä suhteessa. Rakenteelliset ratkaisut ovat toimeenpanijoiden näkökulmasta haluttuja. Pysyvinä ratkaisuinä niillä saavutetaan (pitkävaikutteista) menosäästöä. Samalla ne ovat poliittisille päätöksentekijöille vaikeita. Kun rakenteellisia ratkaisuja ei saada aikaan, on tyydyttävä toimintaan kohdentuviin supistamiskeinoin. Mielenkiintoista on, että perusopetuspalvelun osalta tämänsuuntainen ratkaisu (opetustuntimäärän vähentäminen) johtaa todennäköisemmin perusopetuspalvelun laadun heikkenemiseen.

Useissa tapauskunnissa kouluverkkovalmistelu on ajautunut umpikujaan (Vaasa, Kokkola, Kauhajoki). Poliittiset päätöksentekijät eivät saaneet ratkaisua aikaan tai tehty päätös oli niin epäselvä, että itse toimeenpano ajautui implementaatiokuiluun<sup>112</sup>. Prosessi lähti liikkeelle ratkaisusta, joita perusteltiin kysyntätekijöillä. Kun ratkaisuihin ei kyetty, kohteiden etsinnästä tuli vaikeampaa ja prosessi eteni epärationaalsiin ratkaisuihin. Jossain vaiheessa saavutettiin piste, jolloin koko kouluverkkouudistuksesta oli toistaiseksi luovuttava.

Kun päättäjät ovat rakenteellisiin ratkaisuihin kyyenneet, implementoijat ovat olleet tyytyväisiä. Tällöin päättäjät ovat kantaneet vastuun siirtämättä sitä implementaatioon. Jalasjärvellä poliittiset päätöksentekijät kykenivät kouluverkkouudistukseen perustelemalla sitä pedagogisilla tekijöillä. Uudistus toteutettiin tasapuolisesti ympäri kuntaa. Teoreettisessa tarkastelussa todettiin, että tasapuolisuus edesauttaa supistamispolitiikan hyväksymistä, ja siten myös poliittista halukkuutta tehdä supistamisratkaisuja. Tällä tavalla ei välttämättä ole. Kauhajoella kouluverkkoratkaisuja on kyetty tekemään vain osissa, jolloin asioita vastustavien joukko ei kasvanut liian suureksi.

---

<sup>112</sup>Aineisto ei osoita, että koulun lakkauttaminen olisi helpompaa kunnissa, joissa päätösvalta on siirtynyt valtuustolta lautakunnalle. Olipa kyse mistä päätöksentekotasosta tahansa, rakenteelliset ratkaisut ovat vaikeita.

Kaikkien poliittisten päätöksien läpiviemisessä onkin kyse siitä, että riittävä tuki on saatava ja siten vastustus minimoitava ainakin päätöksentekijöiden keskuudessa. Merkittävää on se, missä on päätöksentekoketjun viimeinen vaihe. Tällöin syntyy tilanne, jossa tarvitaan poliittista uskallusta. Esimerkiksi kouluverkkopäätöksiin liittyy suuria mielipideeroja ja vahvoja tunteita. Lopullista päätöstä tehtäessä asiaa vastustavat tahot toimivat täysillä.

*"Kyllä täytyy kunnioittaa meidän päättäjiä siitä, että semmosen paineen alla he uskalsivat tehdä päätöksen, että me haetaan kolmiopettajaisen kouluverkon ratkaisua." (Toimialajohtaja.)*

*"Mä nostan hattua meidän keskeisille poliitikoille...He istuivat ryhdikkäästi etupenkissä, niska punoittaen kuuntelivat sen kaiken, mitä kansalla oli sanottavaa. Se oli mun mielestä esimerkillistä toimintaa ja ruodussa olemista." (Toimialajohtaja.)*

*"... mitä kauemmaksi mennään siitä lautakunnasta ja jopa kunnanhallituksesta, niin sitä voimakkaammin asian monipuolinen pohtiminen jää taka-alalle, ja tää tunne, joka liittyy sen kyläkoulun kuvioihin, valtaa..." (Toimialajohtaja.)*

Poliittiset päätöksentekijät edustavat eri intressejä, jotka kilpailevat valintatilanteessa. Yhteisymmärryksen saavuttaminen ei ole helppoa. Teoreettisessa tarkastelussa lähestyttiin tätä kysymystä implementaatiopelin ja itseintressin näkökulmasta. Empiirinen aineisto antaa tukea näille lähtökohdille. Tilanteessa, jossa poliittisia päätöksiä ei saada aikaan, kritiikki kohdistuu siihen, etteivät poliittiset päätöksentekijät ajattele koko kunnan etua.

Päättäjät ajavat oman äänestäjäkunnan etua, jotta varmistaisivat uudelleenvalintansa. Empiirisessä aineistossa tämä tulee esille kouluverkkoa kavennettaessa. Kyse on alueellisesta kaventamisstrategiasta, jolloin merkitystä on sillä, miten valtuutetut edustavat kunnan eri alueita. Samaa problematiikkaa on nähtävissä kielikysymyksissä. Kunnissa, joissa kouluverkkoratkaisuihin ei ole kyetty, on kritisoitu poliittisia päätöksentekijöitä kunnan kokonaisvaltaisen näkökulman laiminlyömisestä.

Oma kysymyksensä päätöksenteossa on se, että kunnallispolitiikassa osa poliittisista päätöksentekijöistä on lasten vanhempina myös enemmän ja vähemmän asianosaisia. Tätä kautta saadaan oppilaiden vanhempien näkökulma päätöksentekoon. Toisaalta samalla syntyy tilanne, jossa itseintressi on vahva ja voi johtaa esteellisyyteen.

*"Kun mun tehtäväksi (viranhaltijana) tai luottamushenkilönä on annettu kehittää tätä aluetta, niin luottamusmies saattaa ajatella, että hoidanko mä tätä tehtävää hyvin, kun mä aloitan tän karsinnan. Eikä se varmaan miellyttävää ole sille viranhaltijallekaan." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"... herää kysymys, että kuka katsoo kokonaisuutta, siellähän tarvitaan luottamushenkilöitä, jotka uskaltavat tehdä kipeitä ratkaisuja, jopa omalle kannattajakunnalle, ja perustella ne, nythän ne on niinkuin äänitorvia, ne on niinkuin valvomassa, ettei me tehdä mitään pahaa heidän jäsenilleen, ei nähdä sitä, että virkamiesten ja luottamushenkilöjen pitäisi yhdessä katsoa tämän kunnan kokonaisuutta, keskustella ja väitellä siitä, mikä on tasapuolista." (Toimialajohtaja.)*

*"... ainakaan valtuusto ei ole oikein pystynyt olemaan mukana tässä, tää on tätä kyläpolitiikkaa vähän liikaa." (Rehtori.)*

*"Se on voimakasta aluepolitiikointia, että pelkäävät rettelöintiä sitten." (Toimialajohtaja.)*

*"Meillä lakkautettiin neljän oppilaan yksiopettajainen koulu, kun se ainoa johtajaopettaja lähti eläkkeelle... lautakunnassa vastusti lautakunnan jäsen, jolla oli kaksi poikaa niistä neljästä." (Toimialajohtaja.)*

Kysymys poliittisesta realismista nousee esille tämän tutkimuksen empiirisessä aineistossa. Haastatteluista käy ilmi, että tietyt supistamispoliittiset päätökset ovat niin vaikeita, ettei poliittista hyväksyntää saavuteta. Toisaalta saadaanko supistamisia aikaan, ellei poliitikoille epämieluisia asioita viedä heidän käsiteltäväkseen? Empiirisessä aineistosta ilmenee väsytystaistelua, jolla poliittiset päätöksentekijät saatiin tekemään tietynlainen ratkaisu<sup>113</sup>.

Poliittisen realismin nimissä supistamispolitiikassa on tehtävä se, mikä saadaan läpi. Sen sijaan, että tehtäisiin se, mikä koetaan toiminnallisesti perustelluksi. Seurauksena on toiminnallisesti heikkoja ratkaisuja. Nämä ratkaisut ovat pidemmällä tähtäyksellä heikkoja myös supistamispolitiikan näkökulmasta. Niillä ei saada aikaan pitkävaikutteisia menosäästöjä. Elmoren (1978) mukaan implementaatiopeliä luonnehtii haku väliaikaisiin ratkaisuihin. Tapauskunnissa poliittisten päättäjien yhteisymmärrystä haettiin tätä kautta. Seuraavassa olen eritellyt tekijöitä, jotka vaikuttavat poliittisten päätöksentekijöiden halukkuuteen tehdä supistamispoliittisia päätöksiä.

- 1) Ensinnäkin vastakkain ovat taloudelliset ja kysyntätekijät sekä kysymys pedagogisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Toisaalta empiirisen aineiston perusteella implementaatiopeli selittää enemmän sitä, mitä supistamispolitiikan prosessissa todella tapahtuu.
- 2) Merkittävää päätöksentekohalukkuuden näkökulmasta on se, miten yleisellä tasolla ratkaisu tehdään. Yleiset ratkaisut eivät herätä samalla tavalla

<sup>113</sup>Kauhajoen kouluverkko uudistuksessa päätösesityksiä tuotiin valtuuston käsiteltäväksi yhä uudelleen. Tämä oli väsytystaistelua, joka johti koulujen yhdistämis- ja lakkauttamisratkaisuihin.

huomiota ja järjestäytynyttä vastustusta. Poliittista päätöksentekohalukkuutta lisää eteneminen yleisistä yksilöityihin päätöksiin sekä periaatepäätökset, jotka on sidottu määriteltävissä olevaan mittariin.

- 3) Kolmantena tekijänä on tasapuolinen toteuttamistapa. Empiirinen aineisto antaa näyttöä sen suhteen, että päätöksentekohalukkuutta voidaan lisätä yhtäläisen toteuttamistavan kautta. Supistamispolitiikka implementoidaan siellä, missä se saadaan aikaan.
- 4) Edelleen voidaan kiinnittää huomiota työryhmiin, joilla keskeisiä poliittisia päätöksentekijöitä saadaan sitoutumaan supistamispolitiikan taakse. Aiemmin korostettiin työryhmien roolia luovuuden varmistajana, mutta nyt viitataan niihin sitoutumisen näkökulmasta.

## **8.2. Supistamispolitiikka ja tulkitsevat implementoijat**

### **8.2.1. Supistamistarpeen identifioija ja asiantuntija**

Supistamistarpeen huomaaminen ja sen tarpeen saattaminen poliittisten päätöksentekijöiden ratkaistavaksi on implementoijan vastuulla. Se merkitsee supistamisongelman identifiointivastuuta. Kun kyse on epämieluisista asioista, aloitteen tekijöitä ei löydy muiden toimijatahojen kuten poliittisten päättäjien tai asiakkaiden piiristä. Esimerkiksi kouluverkkoapäätöksentekoa varten toimeenpanijoiden roolina on tehdä valmistelua, jossa tarkastellaan erilaisia kouluverkkoa kaventavia vaihtoehtoja ja niiden perusteita. Tähän liittyy oppilasennusteiden seuraaminen ja siten tulevaisuuden tarpeiden tai tässä tapauksessa tarpeen vähentymisen ennakointi<sup>114</sup>.

Supistamispolitiikassa annetaan suuri painoarvo taloudellisille laskelmille ja niihin liittyvälle asiantuntemukselle. Kun supistamispolitiikan tavoitteena on saavuttaa menosäästöä, poliittisten päätöksentekijöiden halukkuus supistamispoliittisiin ratkaisuihin haetaan 'kovien' faktojen kautta. Määrälliset mittarit korostuvat. Päätöksenteossa valmistelun

---

<sup>114</sup>Kouluverkko uudistuksen valmistelussa on kaksi vaihtoehtoista strategiaa, joista toinen korostaa kouluverkko uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa oppilasmääräennusteiden pohjalta. Toisessa strategiassa päätöksiä ei tehdä ennusteiden pohjalta, vaan vasta kun on konkreettista näyttöä oppilaiden määrän vähenemisestä. Strategioiden välistä linjaerimielisyyttä on yksittäisessä tapauksessa jopa viranhaltijakunnan välillä.

virheettömyys punnitaan. Haastatteluista käy ilmi, että elleivät poliittiset päätöksentekijät ole halukkaita supistamisratkaisuihin, he etsivät laskelmien aukkoja. Joka tapauksessa asiantuntijavastuu korostuu supistamispolitiikassa. Toimeenpanijan asiantuntemukseen nojataan, että tilanne olisi hallittu turbulentsissa olosuhteissa. Muutoksen suuruus on suoraan verrannollinen siihen, miten vaikeaa on saada päättäjät tehdyn esityksen taakse.

Kaikessa poliittisessa päätöksenteossa pätee se, ettei ole oikeita ja väriä vastauksia, vaan asiayhteyksiä arvottamalla toisesta päätösehdotuksesta tulee perustellumpi kuin toisesta. Supistamispolitiikan ristiriitaisissa olosuhteissa esittelijän on voitettava epävarmuus vakuuttavilla esityksillä. Esittelijöiden (valtuusto–lautakunta) erimielisyys voi kariuttaa koko supistamissuunnitelman tai muuten vain mutkistaa asioita<sup>115</sup>. Päätösehdotuksen sisällön on vakuutettava selkeydellään.

*"... voidaan käydä säästökeskusteluja yleisellä tasolla, ja olla sitä mieltä, että säästää pitää, mutta kun tulee konkreettinen asia, jos ei sitä virkamies esitä, että siitä säästetään, niin kyllä harva luottamustoimielin tekee omatoimisesti päätöksen, että se asia nyt lopetetaan, tää järjestelmä on rakennettu niin, ja ehkä se on hyväkin." (Toimialajohtaja.)*

*"Kun joku esitti jotain, me muutinme kaiken markoiksi." (Toimialajohtaja.)*

*"... laskelmat, ne osoitetaan, että ne ovat varmasti oikein, turha jängätä... siinä on se kova näyttö hallinnolle... ne siinä ristiriitatilanteessa pyrkivät kaiken osoittamaan vääräksi..." (Toimialajohtaja.)*

*Mitä suurempia muutoksia yritetään aikaansaada, sitä enemmän ne poikkeaa esittelijän ja päättäjän näkemykset." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Jos luottamushenkilö näkee, että viranhaltija, joka esittelee, horjuu, eikä oo ittekään varma, että kuinka tässä pitäisi toimia, niin se päätös jää tekemättä." (Toimialajohtaja.)*

Empiirisestä aineistosta ilmenee innovatiivisuuden nurja puoli. Osa valmistelluista ratkaisuista on koettu monimutkaisina ja toiminnallisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta kyseenalaisina. Ne ovat herättäneet vastustusta ja jopa tulehduttaneet työskentelyilmapiiriä. Innovatiivisuus on riski, joka voi johtaa valmistelu- ja jopa implementaatio-ongelmiin. Supistamispolitiikassa korostuu tarve toimia nopeasti, mutta virheisiin ei olisi varaa. Aineistossa nousee esille ongelmanratkaisu, jossa supistamisiin ryhdyttiin tulo-  
puolen ratkaisujen jälkeen ns. toisessa vaiheessa. Kiireessä tehtyjä hätiköityjä ratkaisuja

---

<sup>115</sup>Esimerkiksi Kauhajoella tämä oli yksi selittäjä sille, ettei kouluverkkokysymyksessä saatu ratkaisua aikaan. Kokkolassa asioita mutkistaa uusi vastuunjako, jossa suomenkielinen koulutoimenjohtaja kantaa kokonaisvastuun yli kielirajojen. Samalla ruotsinkielisen lautakunnan esittelijän vastuu on vähentynyt ja kokonaisvastuullisuutta on lisätty myös hänen toimenkuvassaan. Ruotsinkieliset ovat kokeneet uuden järjestelyn uhkaavan heidän oikeuksiaan koulutoimen järjestelyissä. Uhka korostuu oloissa, joissa niukkuutta jaetaan.

haluttiin välttää. Toisaalla aineistossa nousee esille kritiikkiä sen suhteen, ettei supistamispolitiikan vallitessa kyetty huolelliseen harkintaan tarvittavista toimenpiteistä. Kielteisemmillään se konkretisoituu ratkaisuin, joita ei voi perustella toiminnallisella tarkoituksenmukaisuudella.

*"Tää oli semmoinen kirjoituspöytäidea." (Rehtori.)*

*"Vähän johdonmukaisempaa, vähän yksinkertaisempaa. Tuo on niin monimutkaista." (Rehtori.)*

*"Kun se lama tuli niin äkkiä, niin siinä jouduttiin tekemään aika nopeasti muutamia koviakin ratkaisuja. Se oli semmoinen shokkitoiminta." (Toimialajohtaja.)*

*"Tulotason nopealla keräämisellä ja korjaamisella ostetaan aikalisää menopuolen sopeuttamiseen, ette tarte tehdä paniikkiratkaisuja." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Vakaa hallinto meni täysin sekaisin, tuli paniikitilanne ja sitten alkoi tulla paniikki-reaktioita." (Rehtori.)*

Kun taloudellisuus- ja tehokkuusarvot ovat korostuneet kunnallisessa toiminnassa, tulkitsevan implementoijan haasteena on löytää tasapaino supistamispolitiikan ja perusopetuspolitiikan tavoitteiden välillä. Uutena lähestymistapana tapauskunnissa korostetaan sitä, ettei organisaatiossa puhuta supistamisesta, vaan käännetään se kehittämiseksi. Samalla supistamispolitiikan jatkuessa koulutoimessa koetaan vaativana haasteena määrittellä, milloin supistamisraja tulee vastaan. Tulkitsevien implementoijien olisi havaittava ne kohteet, jotka eivät enää selviä. Rajan tullessa vastaan, se tulisi tiedostaa ja saada poliittiset päättäjät vakuutetuksi, että supistamiset alkavat oleellisella tavalla heikentää palvelun laatua. Tähän pohdintaan toivotaan enemmän näkökulmia sen sijaan, että se kasaantuu yksittäisille ihmisille. Yhdessä tulisi pohtia, mihin muutos johtaa, ja mitä muutokselta halutaan. Supistamispolitiikan olosuhteissa on kuitenkin ongelmana, että väki vähenee entisestään.

*"Mun mielestä julkisessa hallinnossa on tultu siihen, että meidän keskeinen homma on tehostaa... Homman nimi on se, että koko ajan pitäisi pyrkiä mahdollisimman laadukkaaseen työhön, mahdollisimman kohtuullisilla kustannuksilla." (Toimialajohtaja.)*

*"Kyllä siinä kaksi vaihtoehtoa on... se, että yrität säilyttää vanhaa viimeiseen asti, ja estää, että mitään uutta et tee ja sitten vasta, kun on pakko, tai toinen vaihtoehto, että rohkeesti lähdetään viemään uusia mahdollisuuksia..." (Rehtori.)*

*"Käännetään se supistamistoiminta kehittämistoiminnaksi. Otetaan siinä kehittämistoiminnassa huomioon nämä taloudelliset tavoitteet." (Toimialajohtaja.)*

*"...että päättäjät tajuaa, missä on se raja, jonka yli ei voida enää mennä." (Rehtori.)*



*Kipurajoja on erilaisia, opettajilla tietynlainen, vanhemmilla toinen, hallinnossa se on toinen... On tiedostettava, milloin äärimmäinen kipuraja saavutetaan." (Toimialajohtaja.)*

*"...siinä pitäisi huomattavasti laajemmin olla virkamieskunta mukana,..., jos määrärahaa on vähennetty jonkin verran, niin sitä pitäisi peilata sinne toimintaan, että mitä se siellä vaikuttaa, että miten järjestetään asiat toisella tavalla,..., tässä viime vuosina ne on olleet aika pitkälle mun harteilla..." (Toimialajohtaja.)*

### 8.2.2. Asiantuntijat kateissa: virkajärjestelyt supistamiskeinoina

Empiirinen aineisto antaa tukea toimeenpanijan roolille, jossa he edustavat asiantuntemusta ja vakautta vaikeissa olosuhteissa. Toisaalta hallinto on itse muutosprosessissa. Hallintoa on kevennetty erilaisten virkajärjestelyjen kautta. Kun virka on tullut avoimeksi esimerkiksi eläkkeelle tai toiseen virkaan siirtymisen vuoksi, avoimeksi tullutta virkaa ei useissa tapauksissa ole täytetty, vaan tehtäväalueet on sisällytetty toisiin jo olemassa oleviin virkoihin<sup>116</sup>. Huomionarvoista on, ettei kyse ole kovin ohjatusta muutoksesta, sillä hallintorakennetta on kevennettävä siellä, missä virka syystä tai toisesta vapautuu.

Empiirisessä aineistossa on esimerkkejä virkajärjestelyistä sekä virastotasolla että kouluissa. Pienissä tapauskunnissa perusopetuksen hallintoa pyöritetään vähäisellä väellä. Jalasjärvellä kunnan hallintojohtaja toimii samalla sivistystoimenjohtajana. Kannuksessa sivistystoimenjohtajan virkaa on hoidettu tilapäisesti oman viran ohella, ensin koulunjohtajan toimesta ja sen jälkeen yhdistettynä toimistotehtäviin. Työn kuormittavuuden näkökulmasta virkajärjestelyjä on kritisoitu. Kriittisyyttä on tilapäisiin virkajärjestelyihin, sillä näissä ratkaisuissa järjestelyjen toimivuutta ei ole loppuun asti mietitty.

Supistamisolosuhteissa johtamiselle asetetaan erityisiä haasteita. Samaan aikaan on nähtävissä heikkoutta, joka johtuu virkajärjestelyistä ja suuresta vaihtuvuudesta. Vaativissa olosuhteissa tulkitseva implementoija on vasta perehtymässä uuteen tehtäväänsä. Uuteen virkaan ja sen tehtäviin perehtyvällä tulkitsevalla implementoijalla ei ole aikaa sitouttamiseen. Toisaalta tapauskunnissa on kuitenkin merkkejä implementaation onnistumisesta vasta uusien vastuuhenkilöiden kautta. Uusi viranhaltija sai aikaan käänteen tulehtuneessa työskentelyilmapiirissä.

*"Kyllä meidän hallinto on minimissä, millä tullaan toimeen." (Toimialajohtaja.)*

*"...virka on lakkautettu ja sen ryijyt on kannettu mun huoneeseen." (Toimialajohtaja.)*

---

<sup>116</sup>Näissä siirtymisissä on yhteys myös supistamisiin. Supistamisratkaisut ovat vauhdittaneet eläkkeelle siirtymisiä. Uuteen virkaan hakeutumisessa tämä on vielä selvempää. Kiinnitinkin aiemmin huomiota vaihtuvuuden tutkimusteknisenä ongelmana.

*"Sitten oli tämä, että oli kaikennäköistä vt. johtajaa, että se oli siis hyvin heikko tämä tilanne... ja näen sen yhtenä hyvin suurena puutteena..." (Rehtori.)*

Keskittämisellä on haettu tiiviimpää ja tehokkaampaa johtajuutta myös koulutasolle. Kaikkien ala-asteen koulujen johtajuus on keskitetty yhden rehtorin vastuulle (Kannus), tai uusi johtamisjärjestelmä on toimeenpantu koulupareittain (Kauhajoki). Samalla toimivaltaa on desentralisoitu virastotasolta koulujen johtoon. Uusilla johtamisjärjestelyillä on häivytetty viraston ja koulujen välistä rajaa. Rehtoreilla on oma hallinnollinen vastuualueensa, jonka suhteen he joutuvat pohtimaan muun muassa supistamisiin liittyvää keinovalintaa. Supistamispolitiikassa se on koettu toimivaksi.

### 8.2.3. 'Uudelleen muovaava' implementaatio

Oma kysymyksensä on se, miten paljon toimeenpanijoille jää omaa valinnanvapautta tehdä supistamispoliittisia päätöksiä. Koko kuntaa koskevissa supistamisratkaisuisissa koulutoimen rooli jää vähäiseksi. Valtuuston päätöksen esittely ja toimeenpano tapahtuu keskushallinnon toimesta ja supistamispolitiikka muuttuu toimialakohtaiseksi vasta kohdentuessaan (implementaatiotuotos). Kannuksen kaupungissa toimeenpantu henkilöstömenojen supistaminen (henkilöstösäästöohjelma) on esimerkki keskushallintovetoisesta supistamispolitiikasta. Se voidaan nähdä ylhäältä–alas-lähestymistavan mukaisena implementaationa. Sen 'autoritaarinen' luonne teki supistamisprosessiin sitoutumisesta vaikeaa. Kannuksessa koulutoimi syrjäytettiin supistamisten etsimisestä.

*"Me pääsimme esittämään asiamme ja sanoimme, että me hankimme kasaan saman summan kuin lomautusratkaisulla ja kaikki palkkamenoista. Meitä kuunneltiin, mutta ei se johtanut mihinkään toimenpiteisiin, ja tää oli juuri se, jossa koettiin, ettei vallitse luottamuksellinen ilmapiiri, jossa voitais tehdä järkeviä ratkaisuja... Kuviteltiin, että tällainen patruunahallintokulttuuri voi vielä menestyä." (Rehtori.)*

Sitten ovat tiettyä erityistoimialaa koskevat supistamispäätökset, jotka tehdään valtuustotai lautakuntatasolla. Ne valmistellaan ja toimeenpannaan asianomaisen sektorin toimesta, eikä toimintavapaus enää siirry implementaatioketjussa eteenpäin. Koulujen lakkauttamiset ja yhdistämiset, uudet vuosiluokkajärjestelyt, ovat tällaisia ratkaisuja. Empiirinen aineisto osoittaa, että koulutoimen johdolla on suuri vaikutus suhteessa toimintaan kohdistuviin supistamiskeinoin. Varsinaista päätösvaltaa esimerkiksi opetustuntimäärien vähentämisestä ei ole, mutta esittelijä ja koulutuslautakunta ovat näissä kysymyksissä melko yksimielisiä. Haastatteluissa viitataan poliittisen päätöksentekotason ja hallinnon "me päätämme" linjalle.

Rakenteellisissa ratkaisuisa empiirinen aineisto ei anna tukea implementoijien vahvalle roolille supistamisissa. Nämä kysymykset ovat poliittisille päätöksentekijöille vaikeita, eivätkä ne useinkaan mene esitysten mukaan. Teoreettisissa lähtökohdissa painotin implementoijien laajaa toimintavapautta ja mahdollisuutta uudelleen muovata supistamispolitiikan suuntalinjaa. Voidaan puhua 'poliittisesta' implementaatiosta. Tukea tälle oletukselle syntyy siitä, että kun rakenteellisia ratkaisuja ei saada aikaan, implementoijan valta kasvaa.

Toiminnalliset supistamiskeinot ja ennen kaikkea opetustuntimäärien vähentäminen konkretisoituvat koulutasolla. Kouluissa luodaan supistamisten suunta niissä valinnoissa, jotka he tekevät pienempien opetustuntimäärien puitteissa. Poliittisilta päätöksentekijöiltä koulutoimeen ja kouluihin siirtyvää supistamispolitiikan toimeenpanovaltaa ei välttämättä haluttaisi ottaa vastaan. Tämä perustuu siihen ristiriitaan, joka on seurausta implementoijan asemasta yhtäältä supistamispolitiikan implementoijana ja toisaalta perusopetuspolitiikan tavoitteista huolehtivana asiantuntijana.

Se, että supistamispolitiikan toimeenpanovaltaa siirtyy merkittävästi kouluihin ja työjärjestyksen laatimiseen, merkitsee alhaalta–ylös-lähestymistavan mukaista implementaatiota. Samalla koulujen konkreettinen taloudellinen ja toiminnallinen liikkumavara toteutuu opetustuntimäärien ja niiden jakamisen eli työjärjestyksen laatimisen kautta. Kun supistamispolitiikan toimeenpano on koulukohtaista, ei voida väittää, että kaikissa kouluissa opetustuntimäärien vähenemisellä olisi samanlaiset seuraukset. Työjärjestystä laadittaessa tehdään koulun sisäistä arvoharkintaa.

Koulun koko on suhteessa siihen konkreettiseen liikkumavaraan, joka työjärjestystä laatiessa on. Mitä vähemmän rinnakkaisia opetusryhmiä, sitä pienempi tuntimäärä tarvitaan. Tämä liikkumavara on suurimmillaan oppilasmäärältään isoissa kouluissa. Pienissä kouluissa vaihtoehdot ovat vähissä. Uudet olosuhteet ovat vaatineet uusien pedagogisten ratkaisujen hakua. Haastatteluista käy ilmi, että tämä mielikuvitus on sitä koulun konkreettista toiminnallista liikkumavaraa. Tästä näkökulmasta supistamisia ei ole nähty ainoastaan negatiivisena asiana. Ne ovat pakottaneet myös luovuuteen. Luovuus on yksilöstä kiinni. Toisaalta supistamispolitiikka on vauhdittanut koulujen välistä yhteistyötä.

*"Tää perusopetusryhmien lukumäärä on a ja o säästöjen kannalta, se myös vaikuttaa suoraan sen opettajakunnan palkkaukseen, ja sitä kautta saadaan henkilöstömenoja vähennettyä." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Edellisessä työpaikassa oli rehtori, joka jätti mulle lähemmäs kymmenen vaihtoehtoista työjärjestyksen rakentamismallia sillä samalla oppilasmäärällä." (Toimialajohtaja.)*

*"Tuntikehys antaa isolle koululle enemmän ratkaisumalleja kuin pienelle koululle." (Toimialajohtaja, Vaasa, Pohjalainen 1998b.)*

*"Kyllä me kuitenkin itte voidaan tietyllä lailla ratkaista, ettei meille kukaan tule sanomaan, että säästätte siitä tai tästä." (Rehtori, iso koulu.)*

*"...kyllä se on vaan se oman työn suorittamisen valinta, voiko siinä sitten jotenkin säästää taloudellisesti, kyllä se on aika minimaalista." (Rehtori, pieni koulu.)*

*"Toinen vääntää kypistä käsityötarpeet, kun toinen ei pärjää satasellakaan." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Kun tuntikehysleikkaukset tuli, niin se vauhditti uudelleenorganisoimista siten, että koulujen oli pakko miettiä uusia opetusmenetelmiä, ja joustava käyttö tuntikehuksesta. Vanha sanonta on, ettei mitään niin paha, ettei jotain hyvääkin... Joissakin kouluissa se näkyy niin, että yhteistyö muiden koulujen kanssa on lisääntynyt vähenevien resurssien kanssa." (Toimialajohtaja.)*

#### 8.2.4. Sitoutumattomuus

Toimeenpanijan halukkuus etsiä supistamiskeinoja voidaan kyseenalaistaa. Varsinkin talousarviolylytyksissä voidaan kysyä, ovatko tulkitsevat implementoijat käyttäneet oman toimivallan mahdollisuuksia 'täysimääräisesti' hyväksi. Julkisen valinnan näkökulmaa soveltamalla voisi olettaa, että hallintokunta hakee mieluummin suostumuksen talousarviolylytykselle kuin etsii supistamiskohteita. Yhtäältä sitoutumattomuutta osoittaa se, ettei annetussa talousarviokehelyksessä pysytä. Toisaalta koulutoimi on saanut esittää tarpeensa ja selityksensä sille, miksi talousarviokehitys on ylitetty. Tarvittaessa alkuperäistä kehystä on korjattu.

Sitoutumattomuus nousee esille ennen kaikkea silloin, kun erityistoimiala ylittää talousarvionsa. Tätä tilannetta voi tarkastella kahdesta näkökulmasta: Ylhäältä–alas-lähestymistavasta korostuu se, että implementaatioon on annettu laajaa toimintavapautta. Alhaalta–ylös-lähestymistavasta korostuu mahdollisuus muovata supistamispolitiikan suuntaa. Valtaa seuraa vastuu. Hallintokunnassa kritisoidaan, että annettu toimintavapaus on valtaa ilman keinoja. Haastatteluista käy ilmi, että oman hallintokunnan suojaaminen supistamisilta on luonnollinen tapa toimia. On selvää, että erityistoimialalla halutaan korostaa oman palvelun arvoa. Heidän tehtävänä on tuoda esille niitä asioita, jotka palvelutehtävän täyttämässä ovat tärkeitä. Muilla tahoilla ei voi olettaa olevan tällaista erityistietämystä. Toimivallan desentralisointikehitys perustuu näihin lähtökohtiin.

*"Sanotaan nyt, että kun se ensimmäinen esitys tulee... se on aniharva hallintokunta, joka tekee siihen kehikseen sen budjetin."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"Sehän on selvää. Jokainen ajaa omaa reviiriä. Jokainen yrittää saada itselleen mahdollisimman suuren edun. Perusasetelma on se."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"...hallintokuntien kanssa keskustellaan, neuvotellaan, neuvotellaan ja taas neuvotellaan, eli lopputulos, joka syntyy, niin ainakin hallintokunnat ovat saaneet olla mukana, se on toinen asia, miten paljon he ovat saaneet äänensä kuuluviin..."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"Asiallinen suhtautuminen molempiin suuntiin sekä noihin päättäjiin että ylempiin viranomaisiin kaupungissa on olemassa ja sitten toisaalta pyritään turvaamaan toiminta eli kuitenkin tuomaan esille niitä asioita, jotka ovat meille tärkeitä."* (Toimialajohtaja.)

*"Mieluummin otetaan se valta, vastuu ei ehkä ole tällaisena aikana niin miellyttävä."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"Sivistystoimi ei ole hankalin sektori menokasvun hallittavuuden osalta."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"Jos se on hyvin suunniteltu, siellä ei pitäisi valtaisia ylityksiä tulla."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

Edellä tulkitsevien implementoijien asiantuntijarooli liitettiin siihen, että supistamispolitiikan implementaatio onnistuu. Taloudellisilla laskelmilla ym. tiedolla osoitettiin, että supistamispolitiikan implementaatio on tarpeellista. Tässä yhteydessä nousee esille se, että hallintokunta voi asiantuntijaroolinsa kautta pyrkiä supistamispolitiikalta suojautumiseen. On paradoksaalista, että asiantuntijatasolle jää vaihtoehdoksi opetuksen tasoa heikentävät ratkaisut muun muassa opetustuntimäärän vähentämisestä. Koulutoimen viranhaltijoilla ei ole halua toimeenpanna ratkaisuja, jotka ovat voimakkaasti ristiriidassa substanssialueen eli perusopetuspolitiikan tavoitteiden kanssa.

Sinänsä haastatteluissa ei allekirjoiteta pyrkimystä suojautua supistamisilta niin, että oman toimialan etu estäisi ymmärtämästä kunnan kokonaisetua. Alemmalta toimeenpanijatasolta tulee tällaista sitoutumista kohtaan kritiikkiä. Yksittäisissä haastatteluissa koetaan, ettei oman toimialan puolta pidetä tarpeeksi. Tulkitsevan implementoijan roolina onkin tasapainotella yhtäältä kunnan keskushallinnon asettamien supistamisvaateiden ja toisaalta kouluista esitettävien vaateiden välillä. Tässä tasapainottelussa on supistamispolitiikan ja perusopetuspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kulminaatiopiste.

Samalla kyse on supistamisrajasta. Sen suhteen on eri totuuksia siitä riippuen, kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Empiirisessä aineistossa nousee esille, että kouluissa koetaan supistamisrajan tulevan aiemmin vastaan verrattuna viraston näkökulmaan. Voidaan kysyä, tarvitseeko virastossakaan nähdä supistamiskeinojen konkretisoitumista

samalla tavalla kuin koulussa, jossa opettajan ja oppilaan välinen vuorovaikutus todella tapahtuu. Tämä näkökulma on korostuneesti alhaalta–ylös-lähestymistapaa noudattava. Supistamispolitiikkaan sitoutumisen näkökulmasta koulujen rehtorien tai johtaja-asemassa olevien kahtalainen rooli on ongelmallinen. Yhtäältä heillä on työnantajarooli ja siitä seuraa johtamisvastuu. Toisaalta rehtoreilla on itsellään opettajatausta ja sitä kautta vahva halu olla ”yksi meistä” opettajien keskuudessa. Vastuualueen laajuus vaikuttanee siihen, kumpi rooli on vahvempi, mutta perimmiltään kyse on yksilöstä.

Empiirisestä aineistosta ilmenee, että syytöksillä omien etujen ajamisesta, vaimennetaan koulujen taholta tulevaa vastustusta. Syytöksiä kohdistetaan sekä rehtorien että opettajakunnan käyttäytymiseen supistamispoliittisissa olosuhteissa. Supistamispolitiikkaan sitoutumisen näkökulmasta on suotuisampaa se, että rehtori mukautuu työnantajarooliin. Kärjistynyt tilanne on syntynyt, kun rehtorin työnantajarooli on jäänyt sivuun hänen toimiessa aktiivisesti ammattikunnan edunvalvonnassa.

*"Se, että ollako yhtenä joukosta vai johtajana, se on rehtorille vaikeaa." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Kyllä mä koen itteni hyvin paljon opettajaksi. Kyllä mä oon hyvin vähän sitä hallinnon puolen viranhaltijaa." (Rehtori.)*

*"Se on sellaisella tasolla, kun ollaan jossain palaverissa ja tulee puheeksi nämä keinot, niin tulee tunne, että opettajat ja johtajat ajattelee omaa taloudellista etua, ja se on järkyttävää, että voi näin ajatella. Suurin osa ajattelee kyllä koulua, ei se oma etu ole kyllä ensimmäisenä." (Rehtori.)*

*"Roolit ovat menneet sekaisin. Rehtorit, joiden pitäisi olla työnantajan edustajia, ovat hyvin vahvasti mukana ammattiyhdistyspolitiikassa." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

### **8.3. Soveltavien implementojien sitoutumattomuus supistamispolitiikkaan**

Supistamispolitiikassa on useita sellaisia tekijöitä, jotka edesauttavat sekä tulkitsevan että soveltavan implementoijan henkilökohtaista sitoutumattomuutta. Julkisen valinnan lähtökohtien mukaiseen itseintressiin sisältyi näkökulma viranhaltijan oman edun tavoittelusta. Toisena lähtökohtana oli näkemys ’smithiläisestä’ implementoijasta, joka pitää oman puolensa supistamispolitiikan prosessissa. Supistamispoliittisissa olosuhteissa tarvehierarkian turvallisuuteen (toimeentulon turvaamiseen), työntekijän arvostamiseen ja työssä kehittymiseen liittyviin tarpeisiin vastaaminen voi olla vaikeaa.

Supistamispolitiikan näkökulmasta on tavoitteena, että virkojen määrä vähenee, ja samalla palkkamenot alenevat. Tapauskunnissa tällaiseen virkarakenteen uudistukseen ei ole kovien keinojen kuten irtisanomisten kautta ryhdytty. Kannuksen kaupungin taloudellisessa kriisitilanteessa tätä yritettiin, mutta se sai aikaan henkilökunnan voimakkaan vastustuksen. Toimeentulon turvaamisen osalta nousee esille supistamispolitiikan vaikutukset toimeenpanijan palkkaan. Haastateltavat korostavat, että henkilöstömenoja on vaikea vähentää, mutta muu liikkumavara on käytetty nopeasti. Palkat muodostavat keskeisen osan perusopetuksen menoista. Henkilöstömenot eivät siten suojaisikaan supistamispolitiikalta.

*"Se pitäisi tapahtua rakenteiden kautta, mutta siihen ei sitten kuitenkaan päästy... Se oli tavoite... Poliittinen koneistokaan ei sitä hyväksynyt. Valtuusto hylkäsi sen esityksen." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Henkilöstömenot ovat selkä kokonaisuus. Se on esimerkiksi tällä vastuualueella, jossa mä toimin noin 80 prosenttia budjetista... Niitten vähentäminen on hirmuisen vaikeaa. Kaksi tietä siinä on: että vähennetään väkeä, joka koulussa on aika mahdoton tehtävä tai sitten vähennetään oppitunteja." (Rehtori.)*

Toimeentulon turvaamisen näkökulmasta opettajien lomautuksilla oli kielteisiä seurauksia. Lomautusajalla oli tultava toimeen työttömyyspäivärahan avulla. Kannuksessa lomautusten ajoittuminen viikonloppujen ja lomien yhteyteen heikensi työttömyyspäivärahan saannin edellytyksiä. Järjestelyä kritisoitiin opettajien taholta voimakkaasti. Oppilaan edun näkökulmasta järjestely oli luonnollinen ja perusteltu. Supistamispolitiikkaa sovellettaessa saattaakin syntyä tilanne, jossa oppilaan ja soveltavan implementoijan edut ovat ristiriidassa.

Soveltavan implementoijan toimeentuloon voi vaikuttaa myös opetustuntimäärien vähentäminen. Peruspalkka lainsäädännöllisine lisineen on turvattu, mutta erilaisista erityistehtävistä tulleita ylityötunteja on vähennetty. Esimerkiksi se, ettei koulussa järjestetä enää kerhoja, merkitsee opettajalle tämän työmäärän vähentymistä vaikuttaen samalla kokonaisansioon. Toisaalta toisissa tapauskunnissa opetustuntimäärien väheneminen on merkinnyt tilapäisen opettajahenkilökunnan palkkaamatta jättämistä. Vakituksissa viroissa oleville tästä on ollut seurauksena työmäärän kasvu, mikä näkyy myös ansion nousuna.

Turvallisuuden tarpeisiin liittyy huoli työpaikan jatkuvuudesta. Tapauskunnissa irtisanomisiin ei ole ryhdytty, eikä koululakkautuksissakaan ole ollut tällaista uhkaa. Uudet koulujärjestelyt on tehty luonnollisen poistuman ja uusien virkajärjestelyjen kautta. Joka tapauksessa uhka koulun lakkauttamisesta heikentää halua koko koulun kehittämiseen. Uhanalaisissa kouluissa esiintyy kritiikkiä siihen, että kouluverkkoratkaisut ovat

jatkuvasti esillä. Ratkaisuja haluttaisiin, että tilanne rauhoittuisi ja voitaisiin keskittyä olennaiseen eli itse koulutyöhön. Tilanteen epävarmuus rasittaa kaikkia.

*"Jos lomautetaan torstaista maanantaihin, siinä meni viiden päivän palkka, mutta koulu-päiviä meni vain kaksi, niin oppilaat tajusivat sen, että tämä on heidän näkökulmastaan ihan oikein."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"Kun rupee miettimään, miten mä kehitän omaa kouluani, niin kyllä se aina kummittelee siel-lä takana, että kannattaako mun. Kannattaako mun ruveta laittaan itteeni likoon, koska voi olla, että hetken päästä tätä koulua ei edes oo."* (Rehtori.)

*"Se epävarmuuden tila, kun ne asiat on vireillä, niin se ei ole kenenkään etu, ei sen koulussa työskentelevän, oli se opettaja tai muuta henkilökuntaa, yhtä vähän niiden oppijoiden, lasten kannalta."* (Rehtori.)

Edellä viittasin huonoon henkiseen ilmapiiriin, joka johtaa sitoutumattomuuteen ja saa aikaan jopa halukkuutta lähteä organisaatiossa. Levine ja Wolohojian (1983) totesivat, että työntekijät ovat innokkaita lähtemään organisaatiosta supistamispolitiikan ollessa suurta ja epävarmuuden vallitessa organisaatiossa. Tällöin taloudelliset realiteetit sanelevat keinot, eikä sitoutumista saada aikaan. Toisaalta organisaatiossa voi vallita *"hyväksy tai häivy"* -ilmapiiri.

Teoreettisesti sitoutuminen liitettiin siihen, millainen ilmapiiri supistamisolosuhteissa saadaan aikaan. Opettajien sitoutumattomuutta lisää se käymistila, johon supistamispolitiikka johtaa. Yhteinen uhka voisi lisätä yhteenkuuluvaisuuden tunnetta, mutta enemmänkin aineistosta nousee esille se, että supistamiset saavat aikaan väsymystä ja samalla kireyttä työskentelyilmapiiriin. Yhteen hiileen puhaltamisen tunne katoaa työssä väsymisen kautta. Henkilöstön sitoutumattomuutta lisää erimielisyys keinoista. Kun toimia ei voida pedagogisesti hyväksyä, sitoutumattomuus lisääntyy. Opettajalomautuksissa implementoijat kokivat, ettei heidän työtään arvosteta.

*"Oli sovittu tietyistä periaatteista, mutta ne ei yhtään pitänytkään...Hän koki, että ei voi luottamuksellisesti töitä tehdä ja hakeutui pois."* (Rehtori.)

*"Jokaisen pitää huolehtia omasta vaihtoarvosta. Jos on tyytymätön työolosuhteisiin, eikä sitä saa korjattua, sitten pitää hakeutua muualle. Jollei sinne pääse, sitten pitää tyytyä."* (Toimialajohtaja.)

*"Se oli täällä työmailla voimakas käymistila, jossa hyvin voimakkaasti otettiin kantaa asioihin,... Ihmiset puhuivat ja jauhoivat niitä kaiken aikaa...Itsekin olin tuomitsemassa ja etsimässä syyllisiä siihen, millä muulla tavalla olisi voitu toimia."* (Rehtori.)

*"...meillä on nyt melkein joka vuosi ollut jotakin, ja lomautus oli viimeinen piikki, opettajat olivat tosi väsyneitä silloin ja kyllästyneitä tähän hommaan, nyt he ovat vähän huoahaneet, ja ajattelevat, että jos nyt saataisiin vähän aikaa keskittyä tähän kouluhommaan..."* (Rehtori.)



*"Se johtaa väsymiseen, ei voi jatkuvasti pyörittää tämmöistä rumbaa, jossakin on piste."*  
(Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

Empiirinen aineisto osoittaa, että sitoutumattomuus voi ilmetä mielenosoituksellisuutena. Koululakkautuksissa mielenosoituksellisuus on konkreettista. Koulu ja vanhemmat ajavat asiaa yhdessä. Oppilaista tehdään suojakilpi supistamispolitiikkaa vastaan. Tämä tapahtuu julkisuuden voimalla. Tiedotusvälineisiin vyörytetään tietoa oppilaan hyvinvoinnin heikentymisestä, vaikka vastustus nousisi itseintressitekijöistä. Toisaalta empiirisestä aineistosta ilmenee, miten syytöksillä omien etujen ajamisesta, vaimennetaan koulujen taolta tulevaa vastustusta.

Teoreettisena lähtökohtana oli, että yhtäläinen supistamisstrategia saa aikaan sitoutumista. Kannuksen esimerkissä osoittautui, ettei kaikkia työntekijöitä yhtäläisesti kohteleva supistamispolitiikka saanutkaan hyväksyntää. Tässä tapauksessa valtakunnallinen ammattiyhdistyspolitiikka oli merkittävässä roolissa. Eri tapauksunnissa nämä olosuhteet vaihtelevat. Toisissa kunnissa vuorovaikutus vahvan opettajaprofession (tai muun ammattikunnan) kanssa toimii. Toisissa kunnissa on ennen kaikkea supistamispolitiikan seurauksena ajauduttu ristiriitatilanteisiin.

*"...Siellä oli menossa selkeesti jonkinlainen lakko, eliikki asiat tehdään hirvittävän hitaasti, ne kyllä tehdään, mutta ne tehdään hirvittävän hitaasti. (Toimialajohtaja.)*

*"Minulla on jatkuva keskusteluyhteys kaikkiin pääluottamusmiehiin. Mä keskustelen heidän kanssaan muun muassa kouluverkkoasioissa, koskien myös muuta henkilökuntaa kuin opettajia...Kyllä nää asiat on monta kertaa sovittuna ennen kuin lähdetään asioista päättämään." (Toimialajohtaja.)*

Soveltavan implementoijan sitoutumisessa on suuri merkitys sillä, miten tulkitseva implementoija onnistuu sitouttajana. Vaikeissa supistamispoliittisissa olosuhteissa virastoissa pyritään toimimaan niin, että itse soveltavassa implementaatiossa opettajat saisivat tehdä työtään rauhassa. Paineet tuntuvat kuitenkin siirtyvän koulutasolle toisenlaisista yrityksistä huolimatta. Vastuun siirtyminen alemmille tasoille eli yhä enenevässä määrin kouluille ja koulujen rehtoreille, on kuitenkin merkinnyt sitouttamisen ja sitoutumisen näkökulmasta suotuisampaa tilannetta. Vastuuasemassa olevien on ollut välttämätöntä mukautua suuremmassa määrin työnantajan asemaan. Supistamispolitiikan implementaation näkökulmasta se helpottaa tilannetta.

Soveltavien implementoijien sitouttamiseen liittyy kysymys siitä, millaisilla keinoilla asiaan voidaan vaikuttaa. Keskeistä on tieto siitä, millaisia supistamisvaateita on tulossa. Useamman vuoden suunnitteluun perustuvat supistamispoliittiset ohjelmat yhtäältä

edellyttävät sitoutumista, mutta toisaalta ovat tästä näkökulmasta myös sitoutumista lisääviä. Tiedonkulku viestii organisaation avoimuudesta ja vaikuttaa työpaikan ilmapiiriin. Toisaalta tiedon tulee kulkea molempiin suuntiin. Tähän liittyy se, että soveltavien implementoijien näkökulma otetaan huomioon supistamispoliittisia ratkaisuja valmisteltaessa.

*"Jos raha loppuu, niin henkinen tuki meillä sitten on enää..."* (Toimialajohtaja.)

*"Me pidetään säännöllisiä johtajapalavereita, ja he kokevat olevansa osa tätä hallintoa."* (Toimialajohtaja.)

*"Mä itse oon erittäin tarkasti seurannut näitä asioita, ja olen sitten pitänyt henkilökuntaa ajan tasalla, eli olen hyvin paljon tiedottanut heille, että mitä tapahtuu ja miksi tapahtuu..., tällainen avoin keskusteleva ilmapiiri minun käsitykseni mukaan on se, mikä helpottaa ihmisiä siinä vaikeassa työssä." (Rehtori.)*

Ellei implementoijien tukea saavuteta, vaihtoehtona on joko viedä prosessi väkisin läpi tai luopua siitä. Kannuksen kaupungin henkilöstösäästöohjelma ja sen implementaatio on esimerkki siitä, miten yhtäläisestä henkilöstöpoliittisesta linjasta pidettiin kiinni siitä huolimatta, että käytettävät keinot vaihtelivat. Jalasjärvellä johtamisjärjestelmän uudistamisesta luovuttiin. Molemmissa tapauksissa työilmapiiri kärsi ja tilanteen korjaamiseksi oli lähdettävä tarkastelemaan asioita uudelta pohjalta. Jalasjärvellä lähdettiin kehittämistyöhön. Kannuksessa siirryttiin keskushallintovetoisesta supistamispolitiikasta koulu-toimen sisäisiin valintoihin.

Taloudelliset tekijät tai se, missä laajuudessa muutos toteutettiin, eivät selitä implementaation onnistumista tai implementaatiokuilua. Niillä on oma selitysvoimansa, mutta ennen kaikkea kyse on kunnan supistamispolitiikan olosuhteiden kokonaisuudesta. Kauhajoella ja Kannuksessa johtamisjärjestelmän muutos vietiin läpi olosuhteissa, joissa supistamispolitiikan implementaatio kohtasi muualla suuria vaikeuksia. Jalasjärvellä kouluverkkouudistus vietiin läpi, mutta johtamisjärjestelmän uudistukseen sitoutumista ei enää riittänyt. Supistamispolitiikan sietokyky on siten rajallista.

*"He hyväksyivät palkanalennuksen ja ottivat samat tehtävät, jotka heillä sivukylän koulujen johtajina oli ollut." (Rehtori.)*

*"Ei muuta kun rehtori ala-asteelle ja yläasteelle ja lukioon oma, ja jokaiselle koululle oma johtaja, sillä tavalla vahvistetaan sitä pedagogista osaamista, ja kyllä nyt täytyy sanoa, että siinä myös onnistuttiin, me saatiin takaisin työrauha kouluille, sitten saatiin opettajien motivaatio käyttöön ja jopa lisää työpanosta." (Toimialajohtaja.)*

#### 8.4. Asiakkaiden rooli implementaatiopelissä

Oppilaan rinnastaminen asiakkaaseen osoittaa sellaista liiketaloudellista termistöä, jota kouluihin muiden julkisten palvelujen ohella on tuotu. Koulutyössä tätä käsitteistöä jos-sain määrin vierastetaan. Joka tapauksessa oppilailla ja heidän vanhemmillaan on asian-osaaisina oikeus ja velvollisuuskin huolehtia perusopetuspalvelun laadusta. Heillä on oi-keus sanoa mielipiteensä siitä, miten perusopetuspalvelu tulisi järjestää. Tämä on merkit-tävää silloin kun on kyse supistamispolitiikasta, joka saattaa johtaa heikennyksiin perus-opetuspalvelun laadussa.

Kouluverkon kaventaminen on se supistamiskeino, joka herättää asiakkaiden taholta tulevan vastustuksen. Koulun yhdistäminen tai lakkauttaminen on näkyvä keino konkretisoituessaan siinä, mihin koulurakennukseen oppilaat koulupäivästä toiseen kulkevat. Vastaavasti se, etteivät koulukuljetukset toimi, saa vanhemmat aktiivisiksi. Koulutaistelussa itse asiakkaiden eli oppilaiden sijaan vanhemmat ajavat huollettavansa asiaa. Osa haastateltavista painottaa, ettei oppilaiden tulisi tällaisessa toiminnassa ollakaan.

Sen sijaan opetuksen sisällä supistettaessa oppilaiden vanhemmilla ei ole välttämättä kä-sitystä siitä, millaisia supistamisia heidän lastensa saaman perusopetuspalvelun suhteen on tehty. Haastateltavien mukaan opetuksen sisällä tehdyissä toiminnallisissa ratkaisuisissa on ehkä onnistuttu niin, etteivät vaikutukset näy ulospäin. Toisaalta annetaanko van-hemmille tietoa siitä, mitä supistamispolitiikka koulutyössä merkitsee?

Teoreettisessa tarkastelussa yhtenä supistamispolitiikalta suojaavana tekijänä otettiin esille myönteinen julkisuuskuva. Supistamisten vastustajat käyttävät julkisuutta tehok-kaasti hyväkseen. Itse asiassa se on niitä ainoita välineitä, joita heillä on käytössään. Osa haastateltavista kritisoi, ettei muutosta hyväksytä, toiset painottavat vastustuksen luon-nollisuutta. Teoreettisessa tarkastelussa nousi esille, että asiakkaiden rooli ajoittuisi val-misteluvaiheeseen. Tässä tutkimuksessa asiakkaat eivät luovuttaneet toimeenpanovaihees-sakaan. Koululakkautuksissa tehtiin uusia päätöksiä, joiden jälkeen osa sopeutui, toiset turvautuivat virallisiin muutoksenhakukeinoihin. Vanhemmat ovat käyttäneet myös mahdollisuutta laittaa lapsensa naapurikunnan kouluun. Asiakkaan roolina ei olekaan sopeutujan rooli. Mieluummin voidaan puhua ainakin aktiivisen sopeutujan roolista, res-ponsiivisesta asiakkaasta.

Se, mihin kiinnitetään huomiota taloudellisten voimavarojen vähentyessä, on vanhempien aktiivointi. Vanhemmat ovat talkoilla korjaamassa esimerkiksi sivukylällä olevan koulun jääkiekkokaukaloa, ja myös kuljettamassa lapsia koulun retkillä. Tällaista vanhempien aktiivointia on tapahtunut juuri koulun suunnalta. On siis luonnollista, että vanhemmat ovat vastustuslinjalla, jos sellainen koulu ollaan lakkauttamassa, jota he ovat olleet korjaamassa.

*"He eivät taida olla oikein tietoisiaakaan, mitä kaikkia supistamisia tehdään... mutta ei me täältä nyt vanhemmille niin informoidakaan, että kuinka huonoa on, ei ne oo tietoisia." (Rehtori)*

*"Tämä ala on niin herkkä, kun se koskee meidän jokaisen lapsia, se on niin helppo markkinoida julkisuudessa, että päättäjät eivät ymmärrä..." (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)*

*"Vanhemmat puhuvat lasten suulla omia nostalgioitaan." (Toimialajohtaja.)*

*"Ei sitten ollut kylä pahalla päällä vain kouluasioista, vaan sieltä tuli, mitä kunta on pahaa tehnyt vuosikymmeninä." (Toimialajohtaja.)*

*"Laskelmat ja suunnitelmat tehtiin, ja sitten rauhallisesti ja rohkeasti lähdettiin kylille haukuttaviksi..." (Toimialajohtaja.)*

*"Lautakunta on yrittänyt tehdä oppilassijoittelussa negatiivisia ratkaisuja, mutta se on joutunut nöyrytymään vanhempien painostuksen alaisena. Me on tietysti täällä koulusta pommitettu samaan suuntaan kuin vanhemmat." (Rehtori.)*

Suomessa perusopetusta koskeva kouluvalinta tapahtuu julkisilla markkinoilla (ks. Laitila 1999: 68–69). Empiirinen aineisto osoittaa, että supistamispolitiikka vähentää tätä valinnanvapautta. Tähän liittyvät päätökset opetusryhmäsuuruudesta, jonka saavuttamisen jälkeen oppilaita ei enää, vanhempien hakemuksesta huolimatta, valita tiettyihin kouluihin. Toisaalta opetusryhmäkokoja tasattaessa oppilas on saatettu asettaa muuhun kuin oppilaiden vanhempien haluamaan kouluun<sup>117</sup>.

Oppilaan valinnan kannalta on merkittävää, ettei perusopetusta rahoiteta enää asuinkunnan perusteella<sup>118</sup>. Tutkimusaineistossa syntyi tilanne, jossa vanhemmat kyläkoulun lakkauttamisen myötä veivät lapsensa naapurikunnan kouluun. Samalla kun oppilaan ja vanhempien valinnanvapaus toteutuu julkisilla markkinoilla, nämä valinnat saavat aikaan

<sup>117</sup>Uudessa perusopetuslainsäädännössä lapsille on turvattu oikeus päästä lähikouluun (Perusopetuslaki 6§). Empiirisessä aineistossa tulee kuitenkin esille se, että yhtä oppilasta kohden määritellään useampi lähikoulu, jolloin oppilas ei välttämättä pääse vanhempien ensisijaiseksi asettamaan kouluun.

<sup>118</sup>Tämä edellytti asuinkunnan suostumusta ja maksusitoumusta silloin, kun oppilas halusi naapurikunnan kouluun.

ongelmia supistamispolitiikan implementaatioissa. Koulun lakkauttaminen ei johda supistamispolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen, jos oppilas hakeutuu muualle ja vie valtionavut mukanaan.

### 8.5. Kokoavia huomioita tapauskuntien supistamispolitiikasta

Tapauskunnissa on ollut käytössä talouden tervehdyttämishohjelmia, joissa on eritelty toimenpiteitä taloudellisen tasapainon saavuttamiseksi. Supistamispoliittisissa ohjelmissa korostuu keinojen määrittely. Kyse on supistamiskeinoluista säästölaskelmiseen. Ohjelmallisuus seuraa siitä, että kyseiset keinot ovat kiinteä osa kokonaisuutta. Toisin sanoen erilliset keinot eivät luo supistamispoliittista ohjelmaa, mutta keinokokonaisuudet saavat sen aikaan<sup>119</sup>. Tässä mielessä keinopolitiikasta puhuminen on perusteltua. Ilman tätä konkreettisuutta ohjelmat tuskin toteutuisivat. Supistamispoliittiset ohjelmat ovat osa kunnan talousarviotyöskentelyä ja -suunnittelua. Implementaatioketjun pituutena viitataan valtuustokauteen, tai joka tapauksessa useamman vuoden periodiin. Ohjelmallisuuteen liitetään tietämys siitä, mitä tulevina vuosina on tulossa.

*"Siinä oli ohjelmallisuus ja prosessuaalisuus. Koko ajan se prosessi eli, mutta selkeä tavoite oli."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"Oli tehty vuosi kerrallaan ratkaisuja. Kun hallintokunnat oli tehny esityksensä, niin sehän oli toiveiden tynnyri. Sitten täällä oli käytetty punakynää ja saatu hallintokunnat vihaiseksi, aina pätkä kerrallaan... Pitää olla pidempi tähtäys, jolloin hallintokunnillekin jää aikaa sen homman suunnitteluun."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

*"Lääkkeitä löytyy kolmen vuoden tehokkaalla kuurilla."* (Keskushallinnon esimiesasemassa oleva.)

Tapauskuntien tarkastelussa lähdin liikkeelle kuntien taloudellisesta tilanteesta. Oletin, että heikko taloudellinen tilanne asettaisi vaateita supistamispolitiikalle. Supistamispolitiikka vaatii valintaa sen suhteen, millaisia supistamiskeinoja käytetään. Näistä syntyy omia alaprosessejaan ( $A_1$ ,  $A_2$ ). Edellä esitettyä oletusta voikin jatkaa siihen suuntaan, että etsinnässä ovat sellaiset keinot, joilla saavutetaan menosäästöä pitkällä aikavälillä. Tapauskunnissa tällä tavalla ei ole asianlaita. Olen laatinut karkean typologian (kuvio 27), jonka yhtenä ulottuvuutena on taloudellisten realiteettien asettamat vaateet supistamiskeinojen käyttöönotolle. Olen arvioinut kunnan taloudellisen tilanteen heikoksi, jos kunnan talousluku on lähellä nollaa tai nollan alapuolella.

---

<sup>119</sup>Vrt. Kokkolan kaupunginvaltuusto 12.5.1997, 107 §.

Supistamiskeinot voivat olla luonteeltaan pitkä- tai lyhytvaikutteisia (typologian toinen ulottuvuus). Lähtökohtana on, että rakenteellisilla supistamiskeinoilla (aineistossa kouluverkon kaventaminen) saavutetaan pitkävaikutteista menosäästöä. Muussa tapauksessa saavutettava menosäästö on lyhytvaikutteista (opetustuntimäärien vähentäminen ja opettajalomautukset). Tarkastelussa ovat vuodet 1996–1998.

		Saavutettu menosäästö	
		<i>Pitkävaikutteista</i>	<i>Lyhytvaikutteista</i>
Taloudellinen tila	<i>Heikko</i>	Kauhajoki (1998)	Kokkola  Kannus
	<i>Vahva</i>	Jalasjärvi	Vaasa  Kauhajoki (1996–1997)

**Kuvio 27.** Tapauskuntien taloudellinen tila ja supistamispolitiikalla saavutettu menosäästö.

Kokkolassa ja Kannuksessa kriisitalous on asettanut vaateita rakenteelliselle supistamispolitiikalle. Molemmissa kunnissa tämä on ollut supistamispolitiikan tavoitteena. **Kokkolassa** valtuustotasolla päätettiin tervehdyttämishjelmasta, jossa pyrittiin rakenteellisiin uudistuksiin. Siitä huolimatta supistamispolitiikka toimeenpantiin opetustuntimäärien vähentämisen kautta.

**Kannuksessa** se, että supistamispolitiikka päätettiin saada aikaan suoraan palkkameinoista, esti rakenteellisten ratkaisujen toteuttamisen. Empiirinen aineisto osoittaa, että henkilöstömenosupistamisissa selektiivinen supistamispolitiikka ei onnistu. Pitkävaikutteista menosupistamista ei henkilöstösäästösopimuksella saatu aikaan. Sen sijaan turvaututtiin yhtäläiseen supistamisstrategiaan.

Vaasassa ja Kauhajoella talousarvion implementaatio ei onnistunut ja samalla syntyi supistamisaineita. **Vaasassa** opetuslautakunta ei tehnyt kouluverkkoratkaisuja. Paineet siirrettiin opetustuntimäärien vähentämisen kautta toiminnan tasolle kouluhin. Saavutettu menosäästö oli lyhytvaikutteista. Toisaalta kunnan kokonaistaloudellinen tila oli supistamishakaa torjuvasta ohjelmasta huolimatta suhteellisen vakaa.

**Kauhajoella** valtuuston asettama talousarviokehys oli tiukka, ja se jouduttiin vuosittain ylittämään. Siitä huolimatta valtuusto ei tehnyt kouluverkkoa kaventavia päätöksiä ennen kuin tarkasteluaikavälin loppupuolella. Kauhajoella taloudellisen tilan heikentyminen johti kouluverkon kaventamiseen. Mielenkiintoista on, että tarkasteluaikavälin alussa Kauhajoella supistettiin opetustuntimääriä siitä huolimatta, että kunnan kokonaistaloudellinen tilanne oli talousluvulla mitattuna vahva.

**Jalasjärvellä** valtuusto linjasi kouluverkkouudistuksen ja teki vastaavat päätökset koulukohtaisesti. Toiminnallisiin perusteisiin vedoten kouluverkkouudistus vietiin läpi, vaikka vahvoja taloudellisia perusteita ei enää ollutkaan.

Toisaalta voidaan tarkastella typologiaa (kuviokuva 28), jossa ovat vastakkain taloudelliset perusteet ja supistamisratkaisun tarkoituksenmukaisuus. Taloudelliset perusteet liittyvät tarpeeseen saavuttaa menosäästöä. Typologian vasemmalla sivulla näitä perusteita on arvioitu väljästi merkittäviksi/ ensisijaisiksi tai vähäisiksi/ toissijaisiksi. Toisena ulottuvuutena on toiminnan tarkoituksenmukaisuus unohtamatta laatu-ulottuvuutta. Näistä lähtökohdista muodostuu neljä tyyppiä.

Ensimmäisessä tyyppissä (1) etsinnässä ovat sellaiset supistamisratkaisut, joilla saavutetaan merkittävää menosäästöä, ja supistamisratkaisulle on toiminnan tarkoituksenmukaisuus -perusteita. Jos saavutettu menosäästö on vielä pitkävaikutteista, ratkaisua voi luonnehtia optimaaliseksi. Aineiston perusteella kouluverkon kaventamisella on mahdollista saavuttaa merkittävää menosäästöä, ja tapauskohtaisesti haastateltavat ovat liittäneet kouluverkkoratkaisuihin myös pedagogisia perusteluja.

Taloudellisissa kriisitilanteissa supistamisratkaisu voidaan joutua ottamaan käyttöön siitä huolimatta, että toiminta kärsii (2). Pakkoratkaisu on supistamispolitiikan näkökulmasta perusteltu, mutta toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kannalta epäsuotuisa. Tällöin ensisijaisesti tavoitellaan taloudellista menosäästöä ja vasta toissijaisesti sitä, miten supistamispolitiikkaan on toiminnallisesti perusteltua ryhtyä. Kannuksen opettajalomautukset

ovat esimerkki tästä. Niitä ei voitu perustella toiminnallisella tarkoituksenmukaisuudella. 1990-luvun puolivälissä Kokkolan kouluverkon uudistamisessa oli samoja piirteitä. Näiden pakkoratkaisujen hakemisesta kuitenkin luovuttiin.

		Toiminnan tarkoituksenmukaisuus	
		<i>Toteutuu</i>	<i>Ei toteudu</i>
Supistamis- politiikan tarve	<i>Merkittävä/ ensisijainen</i>	(1) <i>Optimaalinen ratkaisu</i>	(2) <i>Pakkoratkaisu</i>
	<i>Vähäinen/ toissijainen</i>	(3) <i>Toiminnallinen ratkaisu</i>	(4) <i>Ylläpitoratkaisu/ Ajopuurratkaisu</i>

**Kuvio 28.** Supistamispolitiikan taloudelliset ja toiminnan tarkoituksenmukaisuus-perusteet.

Toiminnan tarkoituksenmukaisuus -perusteiden ollessa vahvat, supistamisratkaisu on mahdollinen, vaikka saavutettava menosäästö olisi vähäinen (3). Toiminnallisten lähtökohtien yhdistyttyä taloudellisuusajatteluun, supistamisiin voidaan ryhtyä. Jalasjärvellä yksittäisen koulun lakkauttamispäätöksessä taloudellinen menosäästö ei ollut ensisijaisena lähtökohtana.

Tapaukset ovat olleet aika alttiita hakemaan supistamisongelman ratkaisua opetus-tuntimäärien vähentämisestä. Kun supistamispolitiikka on jatkunut vuosia, ei opetusresursseissa ole enää sellaista 'tuhlailua', jolla ratkaisua voisi perustella. Kyse voi olla pakkoratkaisusta, mutta tässä neljännessä vaihtoehdossa viitataan tilanteeseen, jossa supistamispolitiikasta on tullut tapa (ylläpitoratkaisu). Siitä ei osata luopua, vaikka taloudellisia ja toiminnallisia perusteita ei enää olisikaan.



Vähennykselliseen talousarviopolitiikkaan liitettiin dekrementalismiin käsite. Dekrementalismilla on vaikutuksensa supistamiskeinojen valintaan. Se on rajoitettua rationaalisutta, jossa optimaalisiin ratkaisuihin ei päästä. Kyse on pienistä muutoksista, jolloin se sijoittuisi typologiassa vaihtoehtoihin, jossa taloudelliset perusteet ovat vähäisiä. Toisaalta dekrementalismissa on viitattu poliittiseen realismiin ja eri intressien kilpailuun. Käytössä on keino, johon ajaututaan, kun ratkaisuja ei muualla saada aikaan. Tällöin toiminnan tarkoituksenmukaisuuden perusteet jäävät sivuun. Dekrementalismiin mukainen ajopuu-ratkaisu voidaan myös luokitella neljänteen ruutuun.

Supistamispolitiikassa dekrementalismi merkitsee sitä, ettei rakenteellisiin ratkaisuihin kyetä. Tässä suhteessa aineisto antaa kahdenlaista näyttöä. Henkilöstömenoja supistettaessa rakenteelliset ratkaisut osoittautuivat mahdottomiksi, kouluverkkokokysymykset olivat vaikeita ja useissa tapauksunnissa toimeenpantiin opetustuntimäärien vähentämistä. Toisaalta isoon kouluverkkouudistukseenkin on kyetty. Tällöin dekrementalismista ei ole kyse.

Teoreettisessa tarkastelussa supistamispolitiikan toimintapoliittinen luonne kyseenalaistettiin. Yhtäältä siitä syystä, että taloudelliset perusteet selittäisivät supistamispolitiikkaa, jolloin arvot ja tavoitteet jäisivät toissijaiseen asemaan. Tällöin toimintapolitiikan syvä ulottuvuus jäisi toteutumatta. Tämän aineiston perusteella supistamispolitiikassa on kuitenkin aina tehtävä valintoja. Näiden valintojen vaikutuksesta taloudelliset realiteetit kääntyvät tietynlaisiksi toimintapoliittisiksi linjauksiksi.

Supistamispolitiikkaan liittyvät taloudelliset ja (tai) toiminnalliset perusteet. Näiden perusteiden ollessa vakuuttavia, voi syntyä tilanne, jossa ajatellaan, ettei supistamispolitiikalle ole vaihtoehtoja. Vakuuttavilla perusteluilla pyritään siihen, että supistamispolitiikka olisi luontaista. Niin kauan kuin tarve on olemassa (edes vähäisessä määrin), supistamispoliittiset ratkaisut ovat kuitenkin toimintapoliittisia luonteeltaan.

## 9. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 9.1. Keskeiset tulokset

Tutkimuksen pääongelmassa kysyin, onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa ja sen toimeenpanoa. Tutkimusongelmaa täsmentäessäni asetin alakysymyksiä, joiden kautta pääongelman ratkaisu olisi mahdollinen. Tässä johtopäätösluvussa käytän hyväkseni samanlaista tapaa. Käyn läpi tutkimuksen keskeisiä tuloksia tutkimusongelman osakysymysten avulla.

Ensin tarkastelen tekemiäni valintoja ja niiden tarkoituksenmukaisuutta. Tutkimuksen rakentuminen ns. politiikkakeskeiseen hallintoteoriaan ilmenee siinä, että olen tarkastellut supistamispolitiikkaa implementaatioteoreettisessa viitekehyksessä. Supistamispolitiikan prosessi on ollut kehikko, jonka avulla olen voinut tarkastella supistamispolitiikan kokonaisuutta, erityisesti tavoitteiden asettamista, keinojen valintaa ja supistamispolitiikan kohdentumista. Kyse on supistamispolitiikan panoksista, implementaatiosta ja implementaatiotuotoksista. Supistamispolitiikan vaikutuksiin en ole kiinnittänyt erityistä huomiota.

Mielenkiintoinen jännite syntyi siitä, että prosessuaalisen implementaation lähtökohdat ovat systeemiajattelussa. Siitä johdettu implementaatiomuoto korosti ylhäältä–alas-lähestymistapaa ja implementoijien mukautumista. Mekaanisen implementaation sijaan olen korostanut 'uudelleen muovaavaa' implementaatiomuotoa, joka on alhaalta–ylös-lähestymistavan mukainen. Se painottaa implementoijien valintoja sen suhteen, mitä supistamispolitiikasta tulee. Systeemiajattelun lähtökohdat ovat soveltuneet supistamispolitiikan prosessin pelkistämiseen. 'Uudelleen muovaavan' -implementaatiomuodon avulla olen hakenut vastausta siihen, mitä supistamispolitiikan prosessin sisällä tapahtuu. Samalla olen sitoutunut toimeenpanijan näkökulmaan.

Tutkimusongelma on rakentunut supistamispolitiikan implementaation onnistumiselle. Olen lähtenyt liikkeelle siitä, että supistamispolitiikan implementoijan intressissä on viedä supistamispolitiikka onnistuneesti läpi. Toisaalta teoreettisessa tarkastelussa kävi ilmi, että 'uudelleen muovaava' implementaatio olisi este implementaation onnistumiselle. Tutkimuksellisesti koin tämän haasteena. Miten supistamispolitiikka saadaan toimeenpantua, kun sille on ominaista erimielisyys tavoitteista ja keinoista? Kun kyse on implementaatiopelistä, jolle on ominaista eri intressien välinen kilpailu.

Olen pyrkinyt osoittamaan supistamispolitiikan ilmiön moniulotteisuutta. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen rakentamisen ohella tämä on ohjannut tutkimuksen metodisia valintoja. Case- eli tapaus tutkimuksen vahvuutena voidaan pitää sitä, että se ottaa huomioon tutkimuskohteen eli tässä tapauksessa supistamispolitiikan kompleksisuuden. Muuttujien suuri määrä ei nouse ongelmaksi, vaan vie tutkijan sisälle ja syvälle ilmiöön. Tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluissa laadulliset aineistot ja niiden analysointi osoittautuivat käyttökelpoisiksi.

Olen tarkastellut supistamispolitiikan toimeenpanoa tapaus kuntien perusopetuksessa 1990-luvulla, erityisesti vuosina 1996–1998. Ajanjakso osoittautui tutkimuksellisesti mielenkiintoiseksi. Taloudelliset olosuhteet vaihtelivat, jolloin supistamispolitiikkaa ei tarvinnut tarkastella vain siitä näkökulmasta, että se liittyisi taloudelliseen taantumaa. Taloudelliset taantumet ovat tulleet ja menneet, mutta supistamispolitiikan kysymykset ovat säilyneet keskeisellä sijalla.

Tutkimus on kohdentunut viiteen tapaus kuntaan (Vaasa, Kokkola, Kauhajoki, Jalasjärvi ja Kannus). Tapaus kuntien valinnassa olen lähtenyt liikkeelle kuntien taloudellisesta tilanteesta. Edellä viittasin siihen, että nämä olosuhteet vaihtelivat tutkimusprosessin kuluessa niin, ettei asetelma säilynyt samanlaisena tutkimuksen loppumetreille saakka. Kouluverkon osatekijöiden, kuten kuntien asukasmäärän, -tiheyden ja kieliolosuhteiden, huomioon ottaminen oli perusteltua. Niillä oli osavaikutuksensa keskeisessä supistamiskysymyksessä, kouluverkon kaventamisessa.

Tutkimuksen tässä vaiheessa voi kysyä, osuiko tapaus kuntien valinta oikeaan. Karkeasti tapauskunnat voidaan jaotella kouluverkkoa kaventaviin, opetustuntimääriä vähentäviin ja henkilöstömenoja leikkaaviin kuntiin. Olisiko siis tarvittu vain kolme tapaus kuntaa? Mielestäni jokaisesta tapauskunnasta on noussut sellaista uutta, joka on tehnyt tutkimuksen tarpeelliseksi. Toisaalta, miten olisin tutkimustapauksia valitessani voinut olla varma ns. oikeista valinnoista?

Onko kunnissa supistamispolitiikkaa ja sen toimeenpanoa? Kysymys pitää sisällään sen, onko kunnissa supistamispolitiikan suuntalinjaa. Supistamispolitiikan tavoitteiden asettamisen ohella sisältönä on, että keinoja on käytetty ja edelleen, että supistamispolitiikka kohdentuu tietyllä tavalla. Pienellä varauksella vastaus on, kyllä. Tämä varauksellisuus johtuu tavoitteellisuudesta. Toisaalta kun supistamispolitiikan toimeenpanoon liitetään kysymys sen onnistumisesta, suoraa vastausta on vaikea antaa. Tapaus kuntien

supistamispolitiikan implementaation onnistuminen yhtäällä johti ongelmiin toisaalla ja päinvastoin. Seuraavassa käyn läpi keskeiset tutkimustulokset tästä näkökulmasta.

*Millaiset tekijät selittävät supistamispolitiikan tarvetta?*

Supistamispolitiikan panokseen liittyy se, että supistamispolitiikan taustalla on tekijöitä, jotka saavat aikaan supistamispolitiikan tarpeen. Suomen julkisen sektorin koko on herättänyt huomiota taloudellisen taantumanaikana, jolloin julkisten menojen osuus kansantuotteesta oli korkea. Samaan aikaan velkaantuminen asetti vaateita supistamispolitiikalle. Tämä näkyy hallitusohjelmatasolla, jossa supistamispolitiikan kehitys ilmenee siirtymisenä kasvusta niukkuuteen ja supistamispoliittisiin päätöksiin. 1990-luvun lopulla vaikeat ajat oli ohitettu, ja ideologisellakin tasolla korostettiin säästäväisyyttä supistamispolitiikan sijaan.

Sama kehitys näkyy kunnissa. Supistamispolitiikan panoksena painotetaan ulkoisia tekijöitä. Taloudellisesta taantumasta seurannut työttömyys, verotulojen ja valtionapujen väheneminen ovat altistaneet supistamispolitiikalle. Se, miten nopeasti valitsemani tapauskunnat ovat reagoineet näihin olosuhteisiin, vaihtelee. 1990-luvulla Suomen kuntien menojen kehitys oli kasvava vuosia 1993 ja 1994 lukuun ottamatta. Sama kehitys ilmenee myös koko maan (oppilaskohtaisten) perusopetusmenojen kehityksessä. Tapauskunnissa supistamispolitiikka ja kasvun aika vuorottelevat.

Tapauskuntien taloudellista tilaa olen arvioinut talousluvun avulla. Mielenkiintoista on, etteivät taloudelliset tekijät yksinään selitä tapauskunnissa implementoitavan supistamispolitiikan luonnetta. Kriisikunnissa on nähtävissä ns. 'pakkoratkaisujen' hakua. Rakenteellisille ratkaisuille on kuitenkin kriisiolosuhteissakin vaikeaa saada poliittista hyväksyntää. Vahvassa ja heikossa taloudellisessa tilanteessa supistamispolitiikan keinovälikoima on sama opettajalomautuksia lukuun ottamatta.

Supistamispolitiikan taustatekijöitä ajatellen kouluverkon kaventaminen on mielenkiintoinen esimerkki. Tällöin kysyntätekijät tulevat kuvaan mukaan. Koko maan ja useimpien tapauskuntien osalta oppilasmäärän laskeva kehitys saa aikaan supistamispolitiikan tarpeen. Toisaalta yksityiskohtaisempi tarkastelu osoittaa, etteivät kysyntätekijät yksinään selitä supistamispolitiikan implementaatiota tai ainakaan sen onnistumista. Tapauskunnissa on lähdetty liikkeelle kouluista, joissa nämä supistamispolitiikan perusteet ovat vahvoja. Siitä huolimatta on edetty ratkaisuihin, joissa nämä perusteet heikkenevät.

Koululakkautuksissa koulujen sisäinen suorituskyky ei ole supistamispolitiikan perusteenä. Sen sijaan on painotettu koulujen kalleutta eli ns. oppilaskohtaisten kustannusten korkeaa tasoa.

Systeemiajattelun näkökulmasta supistamispolitiikan implementaation tulisi tapahtua häiriöttä. Esimerkiksi kouluverkon kaventamisessa lähdetäisiin liikkeelle kysyntätekijöistä, kuten oppilasmäärän vähenemisestä ja sen perusteella koulujen lakkauttamiset toimeenpantaisiin. Empiirinen aineisto osoittaa, ettei tällaisesta rationaalisesta prosessista ole kyse. Sen sijaan implementaatiopeli selittää näitä supistamispoliittisia prosesseja.

*Millaisesta toimintapolitiikasta supistamispolitiikassa on kyse?*

Tutkimusongelmaa asettaessani koin tarpeelliseksi supistamispolitiikan käsitteen ja sen sisällön erittelyn. Käsitteellisesti ilmiön jäsentäminen ei ole ollut helppoa. Supistamisten näkökulmasta oli ongelmallista yhtenäisen ja yleisesti hyväksytyn (kotimaisen) käsitteistön puuttuminen. Toisaalta supistamispolitiikan luonne toimintapolitiikkana, joka olisi implementoitavissa, oli kyseenalaistettava. Supistamispolitiikassa on kyse menojen ja muiden mitattavissa olevien resurssien määrällisestä vähentämisestä.

Supistamispolitiikan toimeenpanoa tarkastelemalla olen muodostanut käsityksen siitä, millaisesta toimintapolitiikasta on kyse. Tässä tutkimuksessa se sisältää kaikki ne vaiheet, jotka supistamisongelman ratkaisu edellyttää. Tämä merkitsee sitä, ettei toimintapolitiikka ole pelkkä panos, vaan enemmänkin supistamispolitiikan eri osavaiheiden summa. Tällöin toimintapolitiikka ei ole vielä valmis, vaan muovaantuu supistamispolitiikan prosessin edetessä tavoitteiden asettamisesta keinojen valintaan. Supistamispolitiikka implementoidaan toisessa toimintapolitiikassa, ja se voidaan implementoida useissa eri toimintapolitiikoissa samanaikaisesti, jolloin kyse on läpäisevästä toimintapolitiikasta.

Oma kysymyksensä on, ryhdytäänkö supistamispolitiikkaan (vs. toimeentulo), ja kun ryhdytään, niin millaisia supistamisstrategioita ja -keinoja otetaan käyttöön. Supistamispolitiikka voi olla yhtäläistä, tai se kohdentuu toisiin toimintapolitiikkoihin tai niiden osaluokkiin voimakkaammin kuin toisiin. Viimeksi mainitussa supistamispolitiikan luonne on selektiivinen. Supistamisstrategioita ja -keinoja valittaessa syntyy supistamispolitiikan suuntalinja. Toimintapolitiikan intentionaalisuuden sijaan voidaan varauksella korostaa supistamispolitiikan aktuaalisuutta. Taulukko 8 on tiivistävä yhteenveto supistamispolitiikan ominaispiirteistä.

**Taulukko 8.** Supistamispolitiikan ominaispiirteet.

<b>SUPISTAMISPOLITIIKAN OMINAISPIIRTEET</b>	<b>TYYPILLINEN ILMENEMINEN TAPAUSKUNNISSA</b>
Läpäisevyys	<i>Yhtäaikainen implementaatio eri toimintapolitiikoissa.</i>
Aktuaalisuus	<i>Talouden tervehtyttämishojelmien keinolistat, jäljelle jäävän supistamiskeinon valinta (ajopuoratkaisu).</i>
Toimettomuus/ aktiivinen ongelmanratkaisu	<i>Hidas reagointinopeus, kuntatalouden kriisiytyminen. Varmistava taloudenpito, supistamiskeinojen käyttöönotto varhaisessa vaiheessa.</i>
Dekrementalismi/ radikaali muutos	<i>Opetustuntimäärien vähentäminen. Kouluverkkouudistuksen toimeenpano.</i>
Yhtäläisyys/ selektiivisyys	<i>Opettajalomautukset ja opetustuntimäärien vähentäminen, yhtäläiset kertoimet ja markkamäärät. Rakenteelliset ratkaisut (koulujen lakkauttamiset ja yhdistämiset), toimialojen välinen ja koulun sisäinen priorisointi.</i>
Keskittävyys	<i>Koulujen lakkauttamiset ja yhdistämiset, opetusryhmien koon maksimointi, jakelukeittiöt, koulujen hallinnon uudistaminen.</i>

Supistamispolitiikassa on huomionarvoista, että on tehtävä ne supistamisratkaisut, jotka saadaan aikaan. Tavoitteellisuus kärsii ja keinovalikoima suppenee, kun päätöksentekohalukkuutta ei ole. Tutkimus osoittaa, että tällöin supistamispolitiikalla ei ole enää selkeää suuntalinjaa, vaan siitä tulee keinohakuista. Keinoa ei enää valita, vaan on valittava se keino, joka on jäljellä. Poliittinen realismi johtaa dekrementalismiin, jossa muutokset ovat vähäisiä. Toisena ääripäänä on radikaali muutos.

Se, että supistamispolitiikan tavoitteellisuus olisi heikkoa, ei ole koko totuus. Osassa tapauskuntia on hyvinkin selkeä näkemys siitä, pyritäänkö esimerkiksi kouluverkkoa kaaventamaan tai sitä säilyttävään toimintapolitiikkaan. Ensiksi mainittuun liittyen voidaan

kiinnittää huomiota supistamispolitiikan keskittävään luonteeseen. Selkeä suuntalinja näkyy myös siinä, mihin supistamispolitiikkaa ei kohdenneta. Kunnilla on ollut halua ylläpitää lakisääteistä tasoa alempia ilmaiskuljetusrajoja, vapaaehtoista kesävirkestystoimintaa ym. Palaan näihin supistamispolitiikan ominaispiirteisiin myös muissa osakysymyksissä.

*Miten supistamispolitiikka on toimeenpantu eli implementoitu?*

Valtionapuleikkauksilla on hillitty kuntien menojen kasvua, mutta valtionosuusuudistuksen myötä nämä päätökset eivät ole kohdentuneet suoraan perusopetukseen. Kunnat tekevät omia valintojaan. Kunnissa supistamispolitiikan tavoitteiden asettaminen tapahtuu ns. talouden tervehdyttämishjelmissä ja talousarviopäätöksenteossa (panokset implementaatiolle). Supistamispolitiikan tavoitteet sisältävät prosenttiosuuksia ja konkreettisia lukuja siitä, millaisiin markkamääräisiin menosäästöihin pyritään. Toisaalta asiakirjoissa on viitattu pyrkimyksestä rakenteelliseen muutokseen ja pitkävaikutteisiin menosäästöihin.

Poliittiset päättäjät valitsevat supistamisstrategian, eli sen kohdennetaanko supistamispolitiikka yhtäläisesti vai selektiivisesti. Konkreettisista keinoista päätetään sekä formuloijien että implementoijien toimesta. Alhaalta–ylös–lähestymistavan mukaisesti olen korostanut implementoijien roolia näissä valinnoissa. Samalla se merkitsee uuden implementaatiotutkimuksen mukaisesti perinteisen politiikka–hallinto–dikotomian kritiikkiä. Uuden implementaatiotutkimuksen tapaan olen pyrkinyt supistamispolitiikan eri osavaiheiden, kuten tavoitteiden asettamisen ja keinojen valinnan syntetisoivaan tarkasteluun.

Tässä suhteessa tutkimus antaa kahdenlaista näyttöä. Yhtäältä formuloijien rooli korostui, sillä he tulivat tavallaan osaksi hallintoa pohtiessaan työryhmissä supistamispolitiikan suuntaa ja käytettäviä keinoja. Toisaalta poliittiset päätöksentekijät eivät olleet valmiita rakenteellisiin supistamispoliittisiin ratkaisuihin, jolloin toimintavapaus siirtyi opetus-tuntimäärien vähentämisen kautta kouluihin. Tämä tukee olettamustani supistamispolitiikan 'uudelleen muovaavasta' luonteesta. Samalla ristiriitaisuus supistamispolitiikan ja perusopetuspolitiikan tavoitteiden yhtäaikaisesta implementaatiosta korostuu kouluissa.

Muutoin aineistossa nousee esille perinteisesti viranhaltijarooliin liitettävä asiantuntemus ja asiantuntijarooli. Tätä kautta tulkitsevan implementoijan rooli supistamispolitiikan olosuhteissa korostuu. Kriisitilanteissa poliittiset päätöksentekijät ovat yksittäistapauksessa lisänneet implementoijien toimintavapautta. Enemmän aineistosta nousee esille kuitenkin se, että poliittiset päätöksentekijät ovat halunneet pitää ratkaisuvallastaan kiinni. Tämä

näkyvyydessä, etteivät supistamispolitiikan rakenteelliset ratkaisut useinkaan mene esitysten mukaan. Toisaalta supistaminpoliittisissa olosuhteissa korostuu suuri vaihtuvuus, joka heikentää hallintotoiminnan eheyttä vaikeissa olosuhteissa.

Pohdittaessa sitä, miten supistamispolitiikka on implementoitu, kiinnostus kohdistuu keinoihin, joita on käytetty ja niiden kohdentumiseen. Supistamiskeinoissa olen käyttänyt jalkoja rakenteellisiin ja toimintaan kohdistuviin supistamiskeinoihin. Rakenteellisilla keinoilla pyritään pysyvään muutokseen ja pitkävaikutteiseen menosäästöön. Selektiivisenä supistamispolitiikkana ne ovat tehokkaan implementaation näkökulmasta keskeisiä. Toiminnallisissa ratkaisuissa korostuu se, että saavutettu menosäästö on lyhytvaikutteista (vrt. dekrementalismi). Nämä ratkaisut kohdistuvat itse opetukseen ja sen oheisfunktioihin kuten tukiopetukseen ja kerhoihin.

Edellä todettuun tapaan tapauskunnat voidaan luokitella kouluverkkoa kaventaviin ja opetustuntimääriä vähentäviin kuntiin. Huomionarvoista on, että niissäkin kunnissa, joissa on toteutettu opetustuntimäärien vähentämistä, on kuitenkin jossain vaiheessa pyritty kouluverkkouudistukseen. Kun kouluverkkoratkaisuja ei saada aikaan, on jäljelle jäävänä keinona opetustuntimäärien vähentäminen. Oma kysymyksensä on henkilöstömenojen leikkaus, joka tässä aineistossa konkretisoitui opettajalomautuksina. Kun edellä opetustuntimäärien vähentäminen merkitsi supistamispolitiikan alhaalta–ylös-implementaatiota, henkilöstömenosupistamisissa korostuu sen autoritaarinen luonne ja ylhäältä–alas-implementaatio. Opetustuntimäärien vähentämisen tapaan tässä ratkaisussa on kyse yhtäläisen supistamisstrategian käytöstä.

Supistamispolitiikan kohdentuminen kertoo siitä, miten supistamispolitiikka on toimeenpantu. Kyse on supistamispolitiikan implementaatiotuotoksesta. Tapauskunnissa perusopetus ei osoittautu erityisen haavoittumattomaksi. Taustalla on sen keskeinen osuus kuntien menoista, ja toisaalta se että palvelutarve vähenee. Tarkastellessani supistamispolitiikalta suojaavia tekijöitä kiinnitin huomiota perusopetuksen vahvaan lainsäädännölliseen suojaan, pitkiin perinteisiin, korkeisiin käyttömenoihin, vahvaan opettajaprofessioon, asiakasläheisyyteen sekä vahvaan asemaan kansalaisten keskeisissä arvoissa. Tässä aineistossa nämä oletukset eivät saaneet selvää tukea. Perusopetus on haavoittuva suhteessa kunnan kasvaviin toimialoihin.

Koululakkautuksissa pitkät perinteet ja asiakkaiden vahva puolustustaistelu suojaaa koulua, mutta opetustuntimääriä vähennettäessä tätä suojaa ei saavuteta. Sen sijaan



opetusryhmien koossa ja tukiopetuksessa kuntien supistamispoliittista liikkumavaraa käytetään 'täysimääräisesti' hyväksi. Opettajalomautukset ovat esimerkki siitä, että supistamispolitiikka on viety läpi opettajaprofession vastustuksesta huolimatta.

Oma kysymyksensä ovat ne arvovalinnat, jotka tehdään kouluissa. Perusopetuksen sisällä on huomionarvoista, että ydinfunktio eli itse opetus on ensin suojassa supistamispolitiikalta. Kun oheisfunktioissa, kuten tukiopetuksessa ja kerhoissa on supistamisraja tullut vastaan, ydinfunktiosta tulee haavoittuva. Kouluissa on panostettu koulutulokkaisiin ja pieniä opetusryhmiä vaativiin aineisiin reaaliaineiden kustannuksella. Toisaalta perusopetuksen sisällä on osa-alueita (erityisopetus, psyykinen oppilashuolto), joissa palvelutarve kasvaa. Aineiston perusteella supistamispolitiikka kohdentuu 'heikoimpiin' oppilaisiin, jolloin heihin on panostettava lisäresursseja. Tämä on uhka supistamispolitiikan implementaation onnistumiselle.

*Millaiset tekijät selittävät supistamispolitiikan implementaation onnistumista tai epäonnistumista?*

Supistamispolitiikan implementaation onnistumiseen vaikuttavina tekijöinä viitataan niihin ongelmiin, jotka liittyvät tavoitteiden tulkintaan ja implementaatiopeliin. Ylhäältä-alaslähestymistavan mukaisesti voidaan pohtia, mitä poliittisten päättäjien asettamilta tavoitteilta vaaditaan supistamispolitiikan implementaation onnistumiseksi. Empiirisen aineiston osoittamalla tavalla epämääräiset tavoitteet johtivat 'spekulaatioihin', supistamispolitiikan implementaation mutkistumiseen ja jopa implementaatiokuiluun. Aineistossa nousi esille eri päätösten samansuuntaisuus. Tämä selittää talousarvion toimeenpanon implementaatiokuilua. Kunnissa on jouduttu talousarvioylityksiin osaltaan siksi, ettei poliittisella päätöksentekotasolla ole kyetty (rakenteellisiin) ratkaisuihin. Talousarviossa valittuun linjaan ei ole välttämättä sitouduttu muissa valinnoissa.

Supistamispolitiikan implementaation onnistumisen näkökulmasta on suuri merkitys implementaatiopelillä, jossa eri toimijoiden itse-intressi selittää käyttäytymistä. Poliittisen realismin nimissä yhtäläinen supistamisstrategia on haluttu. Ratkaisut ovat väliaikaisia, eivätkä ole toiminnallisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta perusteltuja. Kun ongelmanratkaisu siirtyy, yhä heikompia vaihtoehtoja jää valittavaksi. Tähän viittasin jo edellä.

Implementoijalla sitoutumattomuus ilmenee eri tavoin. Supistamisongelman identifiointivaiheessa yritetään välttyä supistamisilta. Tämä ilmenee talousarvioprosessissa. Se koetaan kuitenkin luonnolliseksi, sillä erityistoimialalla on huolehdittava perusopetuspalvelun tarpeiden esilläolosta. Oma kysymyksensä on se, kun talousarvioissa ei pysytä. Tulkitsevat implementoijat eivät ole halunneet käyttää omaa toimivaltaansa hyväksi. Implementaatio saa 'poliittisia' piirteitä, kun implementoijat eivät halua mukautua poliittisten päätöksentekijöihin tekemiin tai tekemättä jättämiin valintoihin.

Toisaalta supistamispolitiikan implementaatio-ongelmia on selittänyt se, että implementoijat ovat unohtaneet poliittiset realiteetit ja tehneet valmistelua, joka on ollut liiankin innovatiivista. Innovatiivisuudesta tulee riski supistamispolitiikan valmisteluvaiheessa. Poliittiset päätöksentekijät eivät ole olleet tällaisiin ratkaisuihin valmiita, ja supistamispolitiikka on ajautunut umpikujaan. Henkilökohtainen sitoutumattomuus on ilmennyt ennen kaikkea siinä, ettei implementoija ole hyväksynyt omaa toimeentuloa heikentäviä supistamisratkaisuja. Supistamispolitiikassa on valittava se, mikä on tärkeää. Jos kunnissa on samanaikaisesti vireillä useita supistamispoliittisia prosesseja, niiden yhtäaikainen implementaatio on ongelmallista. Kun yksi prosessi saadaan läpi, sitoutuminen ei enää riitä uuteen supistamisprosessiin.

Asiakkaiden osalta on huomionarvoista heidän aktiivinen puolustustaistelunsa oman koulun puolesta. Tämä aktiivisuus on säilynyt päätöksenteon jälkeenkin. Supistamispolitiikan implementaation kannalta ongelmallinen on esimerkki, jossa oppilaat, koulun lakkauttamisen myötä, lähtivät naapurikunnan kouluun. Koululakkautusten ohella koulukuljetukset ovat herättäneet asiakkaiden mielenkiinnon. Sen sijaan opetuksen sisällä toimeenpantu supistamispolitiikka ei herättänyt tässä aineistossa huomiota.

## **9.2. Supistamispolitiikan ja perusopetuspolitiikan yhtäaikainen implementaatio**

Edellä viittasin siihen, miten supistamispolitiikka on osiensa summa. Se muodostuu alaprosesseista, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi kouluverkon kaventamisessa tavoitellaan kustannussäästöjä, mutta samalla supistamispolitiikan näkökulmasta on ongelmallista, että ko. ratkaisut johtavat kuljetuskustannusten nousuun ja kiinteistöinvestointeihin. Oma kysymyksensä on myös se, että kouluverkon kaventamista ja koulukuljetuksen uudelleen järjestelyjä implementoidaan samanaikaisesti. Kouluverkon

kaventaminen asettaa kuitenkin paineita ennen kaikkea sen suhteen, että koulukuljetukset toimivat.

Tällainen supistamispolitiikan sisäinen ristiriitaisuus voi johtaa supistamispolitiikan formulointi- ja implementaatio-ongelmiin. Samalla se vähentää uskottavuutta. Vielä ongelmallisempi kysymys on se, miten supistamispoliittiset tavoitteet ovat yhdistettävissä peruskoulupolitiikan tavoitteisiin eli perusopetuspalvelun sisällöllisiin kysymyksiin. Kun edellä kiinnitin huomiota supistamispolitiikan sisäiseen ristiriitaan, nyt tarkastelen supistamispolitiikan ja toisen toimintapolitiikan välistä ristiriitaisuutta.

Kouluverkkokysymyksessä supistamispolitiikka yhdistyy pedagogisiin perusteluihin. Ristiriitaisuus tässä suhteessa nousee esille koulutasolla. Useissa haastatteluissa otettiin esille opetus- ja kasvatustavoitteissa painottuva yksilöllisyys. Samanaikaisesti toimeenpantiin kuitenkin supistamisratkaisuja, jotka johtivat opetusryhmäkokojen suurenemiseen ja opetuksen yksilöllisyyden vähenemiseen. Vastaavasti ristiriitainen tilanne syntyi, kun samanaikaisesti oli sisällöllisiä vaateita toiminnan monipuolistamiseen muun muassa eri projektien kautta. Samalla resurssit riittivät pelkkään perusopetukseen, perimmäisten opetus- ja kasvatustavoitteiden toteuttamiseen.

Kunta-aineistosta nousee esille huoli siitä, että vain olennaisesta voidaan huolehtia. Jäljelle jää pelkkä peruspalvelu. Samalla opetuksen monipuolisuus kärsii, jolloin juuri se osa saattaa kadota, joka tekee opetuksesta laadukasta ja kilpailukykyistä esimerkiksi eri maiden välisissä vertailuissa. Se on sitä perusopetuspalvelun vähittäistä heikentämistä. Jos ei olisi kyse perusopetuksen kaltaisesta keskeisestä peruspalvelusta, se voisi johtaa jopa koko toisen toimintapolitiikan alasajoon.

Ristiriitaista supistamispoliittisissa olosuhteissa on se, ettei kehitystä voi pysäyttää. Samanaikaisesti kun määrärahat vähenevät, on uusia kohteita, joissa tarve lisääntyy. Tässä yhteydessä voidaan viitata tietoyhteiskunnan vaateisiin. Sen haasteisiin vastattaessa joudutaan tekemään mittaviakin investointeja tietäen samalla, että ne ovat hetkessä vanhentuneita. Nämä investoinnit yhtäällä merkitsevät supistamispolitiikkaa toisaalla. Lisääntynyt tarve on materiaalisena kysymyksenä vielä suhteellisen helppo. Vaikeammalle alueelle siirrytään silloin, kun aletaan puhua erityisopetuksen lisääntyneestä tarpeesta ja psyykkisen oppilashuollon kysymyksistä.

Teoreettisissa lähtökohdissa korostui se, ettei palvelua voida purkaa samassa järjestyksessä, kuin se on aikoinaan rakennettu. Eri aikakausilla on uusia tarpeita, joihin tulee vastata. Toisaalta empiirinen aineisto osoittaa, miten hyvien aikausien 'rönsyjä' puretaan ja aletaan keskittyä olennaiseen. Osa rönsyistä osoittautuukin tuhlailuksi, jolloin supistamisella on kyetty sellaiseen kriittisyyteen, mikä suotuisissa olosuhteissa olisi tuskin ollut mahdollista.

Toisaalta on havaittavissa, että supistamispolitiikka johtaa jossain määrin toisen toimintapolitiikan eli perusopetuspolitiikan tavoitteiden uudelleen arviointiin. Tämä näkyy muun muassa suhtautumisessa pieniin kouluyksiköihin. Toisaalta tässä yhteydessä voidaan viitata siihen, miten tapauskunnissa supistamispolitiikka käännetään kehittämissiksi. Tällöin taloudellinen tehokkuus yhdistetään toiminnallisiin tarkoituseriin. Samalla on kyse Meyerin (1988) painottamasta sosiaalisesta edistymisestä. Kriittisesti joku voisi viitata 'keisarin uusiin vaatteisiin'. Joka tapauksessa supistamispolitiikan implementaatio helpottuu, kun sen perusteluja ei johdeta ns. negatiivisista lähtökohdista.

Supistamispolitiikan implementaation ongelmallisuus tulee esille ennen kaikkea supistamispolitiikan suhteessa hyvinvointivaltioon. Periaatteessa yhtäläisen supistamisstrategian lähtökohdat soveltuvat näihin lähtökohtiin. Supistamispolitiikkakin halutaan toimeenpanna siten, etteivät eri ihmiset työntekijöinä tai palvelun käyttäjinä joutuisi eri-arvoiseen asemaan. Kun nämä lähtökohdat siirretään osaksi kuntia ja niiden hyvinvointipalveluja havaitaan, miten kuntien lisääntynyt liikkumavara lisää supistamistehokkuutta. Sen sijaa se, miten palvelujen tasa-arvo toteutuu eri kuntien välillä jää kysymysmerkiksi.

Tässä tutkimusaineistossa osoittautuu, että huoli on aiheellinen. Oppilaan näkökulmasta ei ole yhdentekevää, saako hän opetusta alle 20 oppilaan vai yli 30 oppilaan luokassa, tai saako hän ekaluokkalaisena ilmaisen koulukuljetuksen jo kahden kilometrin vai vasta viiden kilometrin koulumatkalle, ja edelleen saako hän opetusta kaikkina koulupäivinä. Selvää on, että supistaminen on kerta kerralta vaikeampaa, varsinkin kun varaa siihen ei enää olisi. Kysymys erikseen on se, milloin tämä vara loppuu. Kyse on samalla supistamisrajasta. Implementaatiopelin näkökulmasta on mielenkiintoista, kuka 'voittaa pelin'. Kenen näkökulma otetaan supistamispolitiikassa huomioon?

## SUMMARY

### **IS THERE A CUTBACK POLICY IN FINNISH LOCAL GOVERNMENTS?**

#### **The cutback policy goals and implementation in five municipalities in the 1990s**

The aim of this study is to analyse the implementation of cutback policy in the comprehensive schools. I attempt to find the characteristics of cutback policy. The study time period is the 1990s, primarily between 1996–1998. In the early 1990s it was a question of the recession, but in the middle of the decade the economy grew. Nevertheless, though the economy grew, crises in some municipal finances emerged. We can talk about fiscal stress and its demands to cut costs in the (local) public sector.

Cutback policy consists of cut in expenditures, but it is also a policy about a policy. In the present study that means that cutback policy has an effect on comprehensive school policy. Is there any policy or policy goals as inputs on the implementation process? This processualism is the reduced frame to analyse the subject of this study. Using the systems management model, I have brought up the concepts of cutback policy inputs, cutback policy implementation, cutback policy outputs, and cutback policy outcomes. The latter is not a subject of this study.

I have raised the following questions: What is cutback policy like and how it is implemented? The latter includes the sub-questions: What kinds of policy goals does cutback policy have and how are these goals set? What kinds of strategies and strategy means does cutback policy have and how are these strategies chosen? There is also a question about being a target to cutbacks. This vulnerability is the implementation output in the process. I have examined the success of cutback policy implementation. A failure means an implementation gap. I have also raised the question of what kind of things are impediments to successful cutback policy implementation.

The theoretical framework is based upon implementation theory. I use the bottom-up view to determine the implementation model. The point is that implementors are not acting as machines in their implementation duties. So the implementation model based on systems management does not work out. Implementation is not clear and straightforward. Implementors have to make choices and through them they formulate the whole policy in a new way. For third-generation implementation research, there is a challenge to clarify

how implementators behave in these complex processes. This is the chosen view in the present study.

I try to link policy intention and policy implementation. I accept the political-administrative dichotomy as analytically useful, but the way implementation is actually practised is quite another matter. In this study cutback policy does not have so much input in the cutback policy process. Rather, the policy is a sum of the different cutback policy phases.

At the empirical level of my research, I am interested in comprehensive school policy. In Finland, municipalities are largely responsible for basic education. Thus, I am focusing my research on the municipal level. I felt this appropriate, the case study could pay attention to the complex and multidimensional nature of cutback policy. This requires in-depth empirical material. The study involves interviews with municipal managers in the subject area. It also consists of documents and statistical data from Finnish comprehensive schools.

I have chosen five cases: Vaasa, Kokkola, Kauhajoki, Jalasjärvi and Kannus. These municipalities differ from each other in fiscal situations, population, and population density. Vaasa and Kokkola are also bilingual cities. I assumed that these things affect the way municipalities organize their comprehensive school services. In fact, these things explained the process of closing schools, but not well enough. It is worth noticing that, except for one case, the municipalities used quite similar cutback strategies despite the difference in fiscal situations.

I felt it useful to divide the cutback policy strategies into across-the-board cuts and targeted cuts. The former means allocating the cuts equally. The latter means choices in which some areas are more vulnerable than others. In the present study, comprehensive schools are vulnerable despite their statutory level, long traditions, professionalism, closeness of customers, and high level of current expenditures. In most of the cases, the number of pupils went down. Comprehensive schools are vulnerable in relation to other municipal services for which demand grows.

The cases can be divided into three categories according to the cutback strategies and strategy means used. Vaasa, Kokkola and Kauhajoki had aimed at school closings, but there was no political approval. They used cutback strategy means in which they cut

expenditures in periods. It meant bigger class sizes, and less special and interest periods. These were across-the-board cuts. School closings are an example of target cuts. Jalasjärvi got through the large structural process by closing all schools with less than three teachers. Kannus is an example of personnel cuts. They laid off teachers. These are the main categories. It is worth noticing that the municipalities use different strategies in their cutback policy. They changed their original strategy to another when there was no acceptance. On the other hand, there is not so much commitment to the many cutback strategies. Success in one direction leads to failure elsewhere.

There is always disagreement about public policy goals, especially in such situations in which there is a scarcity of (financial) resources. In this study, I have used the implementation model which is based upon conflicts and implementation as a bargaining process. We can talk about the implementation game, where the actors are behaving to maximize their self-interests. Political support, implementator's commitment, and client loyalty are not easy to get in cutback policy situations.

In the present study, the implementator's role proved to be traditional in the sense that their technical skills are emphasized. Implementators calculated savings which would be attainable. The implementator's role varies in different cutback strategies. In structural matters, there is not so much influence of cutback policy implementation. Politicians made up their own minds. On other hand the across-the-board cuts in expenditures of periods meant the bottom-up view. Targeted cuts were made at the school level.

Theoretically I pay attention to indefinite goals, which may lead to an implementation gap. This is evident in this study. There was also a question about innovativeness. Surprisingly it seemed to be a problem if implementators who prepared the cutback policy matters for politicians were too innovative. The question about the implementators' commitment and its lack is seen in the case in which teachers did not accept a way weakening their salaries. Authoritative top-down view led to lay offs. On the other hand, it is natural that implementators emphasize the significance of their sector. Thus, it is natural that they try to avoid cutback policy vulnerability.

The political realities meant that it was not so much about choosing the most appropriate cutback strategy and strategy mean. Instead, politicians put forward a weak case. They had to choose the rest of the strategy means. In this sense, I argue that cutback policy is involved in actualism rather than policy intentions and intentionalism. There is a

characteristic feature in cutback policy: small and decremental cutbacks. Cutback policy also involves a question about centralization.

Cutback policy goals are problematic because they are in contradiction to comprehensive school policy goals. For example, bigger class sizes mean that teachers do not have so much time with pupils. At the same time, there is a statutory tendency towards individuality. This contradiction comes true especially at the grass-root level in schools. In the present study, the question about the implementation gap also arises. There are pupils who need the teacher's attention more than others. If that is not possible, those pupils may be transferred to special school units where the average teaching expenditures are much more expensive than usual. One important question is that at the same time there are cutbacks and new needs, for example, in information technology. There is a need to do things better despite cutback policy implementation.

Thus, is there any cutback policy implementation in Finnish local governments in the 1990s? I say yes, but with some reservations. There are the cutback policy goals, and there are the cutback policy strategies and strategy means used. In some of the cases, the policy goal is clear, but elsewhere there are not as many goals as strategy means. Through the way the cutback policy strategies and strategy means have been used, some areas of comprehensive school policy have been more vulnerable than others.



**LÄHTEET****Kirjallisuus ja artikkelit**

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam & Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts jne.: Harvard University Press.
- Abrahamsson, Bengt (1993). *Why Organizations: How and Why People Organize?* Newbury Park jne.: Sage Publications.
- Alasuutari, Pertti (1994). *Laadullinen tutkimus*. 3. painos. Tampere: Vastapaino.
- Allardt, Erik (1993). *Sosiologia I*. 5. painos. Porvoo jne.: WSOY.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1991). *Kunnan oleminen ja olemus*. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 2/1991. Tampereen yliopisto.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1993). Systemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen paradigmaattisena lähtökohdana. Teoksessa: *Systemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana*. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Olavi Kallio & Pentti Rönkkö. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 4/1993. Tampereen yliopisto.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (Toim.) (1994). Julkisen valinnan teoria: Talusteoreettisia näkökulmia kunnallishallintoon. Teoksessa: *Kunnallishallinto & Poliittikan taloustiede*. Kunnallistieteiden laitos 1/1994. Tampereen yliopisto.
- Apter, David E. (1977). *Introduction to Political Analysis*. Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers.
- Arajärvi, Pentti (1994). *Oikeus sivistykseen: Sivistykselliset perusoikeudet, oppivelvollisuus ja oikeuksien toteutumisen takeet*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Bardach, Eugene (1976). Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences* 7, 123–131.
- Bardach, Eugene (1982). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachusetts & London, England: The MIT Press.
- Beck Jørgensen, Torben (1981). *Når staten skal spare: Et studie i politiske og administrative problemer med at fordele besparelser*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Beck Jørgensen, Torben (1987). Financial Management in the Public Sector. Teoksessa: *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, 189–204. Toim. Jan Kooiman & Kjell A. Eliassen. London jne.: Sage Publications.

- Behn, Robert D. (1978). Closing a Government Facility. *Public Administration Review* 38: 4, 332–338.
- Behn, Robert D. (1980). Leadership in an Era of Retrenchment; Leadership for Cut-Back Management: The Use of Corporate Strategy. *Public Administration Review* 40: 6, 603–604, 613–620.
- Behn, Robert D. (1988). The Fundamentals of Cutback Management. Teoksessa: *Readings in Organizational Decline: Frameworks, Research, and Prescriptions*, 347–356. Toim. Kim S. Cameron, Robert I. Sutton & David A. Whetten. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Berman, Paul (1978). The Study of Macro- and Micro-Implementation. *Public Policy* 26: 2, 157–184.
- Billier, Robert P. (1980). Leadership Tactics for Retrenchment. *Public Administration Review* 40: 6, 604–609.
- Brewer, Garry D. (1978). Termination: Hard Choices – Harder Questions. *Public Administration Review* 38: 4, 338–344.
- Bressers, Hans Th. A. & Arthur B. Ringeling (1995). Policy Implementation. Teoksessa: *Public Policy & Administration Sciences in the Netherlands*, 127–148. Toim. Walter J.M. Kickert & Frans A. van Vught. London etc.: Prentice Hall: Harvester Wheatsheaf.
- Brodkin, Evelyn Z. (1990). Implementation as Policy Politics. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, 107–118. Toim. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. New York jne.: Greenwood Press.
- Brooks, Stephen C. (1992). Professional Management and Innovation. Teoksessa: *Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, 198–211. Toim. Poul Erik Mouritzen. London jne.: Sage Publications.
- Brunsson, Nils & Björn Rombach (1985). *Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation*. Lund: Doxa Ekonomi.
- Buchanan, James M. (1967). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Buchanan, James M. (1970). *The Public Finances: An Introductory Textbook*. Homewood Illinois jne.: Richard D. Irwin Inc.
- Buchanan, James M. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago jne.: The University of Chicago Press.
- Buchanan, James M. & Richard E. Wagner (1967). *Public Debt in a Democratic Society*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

- Burke, John P. (1990). Policy Implementation and the Responsible Exercise of Discretion. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, 133–148. Toim. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. New York jne.: Greenwood Press.
- Burrell, Gibson & Gareth Morgan (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. Aldershot: Gower.
- Caiden, G. E. (1976). Implementation – the Achilles Heel of Administrative Reform. Teoksessa: *The Management of Change in Government*, 142–164. Toim. A. F. Leemans. Institute of Social Studies, Series on the Development of Societies, Volume I. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Cameron, Kim S., Myung U. Kim & David A. Whetten (1987). Organizational Effects of Decline and Turbulence. *Administrative Science Quarterly* 32, 222–240.
- Cameron, Kim S., Robert I. Sutton & David A. Whetten (1988). Issues in Organizational Decline. Teoksessa: *Readings in Organizational Decline: Frameworks, Research, and Prescriptions*, 3–19. Toim. Kim S. Cameron, Robert I. Sutton & David A. Whetten. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Carlsson, Lars (1996). Nonhierarchical Implementation Analysis: An Alternative to the Methodological Mismatch in Policy Analysis. *Journal of Theoretical Politics* 8: 4, 527–546.
- Classics of Public Administration* (1992). 3. painos. Toim. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Coffey, Amanda & Paul Atkinson (1996). *Making Sense of Qualitative Data: Complementary Research Strategies*. Thousand Oaks jne.: Sage Publications.
- DeLeon, Peter (1978). Public Policy Termination: An End and a Beginning. *Policy Analysis* 4, 369–392.
- Dery, David (1999). Policy by the Way: When Policy is Incidental to Making Other Policies. *Public Policy* 18: 2, 163–176.
- Dewry, Gawin (1992). *Privatising Public Services in a Democracy: Some Hidden Costs*. Institutionen för offentlig förvaltning Ser A: 382. Åbo Akademi.
- Dror, Yehezkel (1976). Strategies for Administrative Reform. Teoksessa: *The Management of Change in Government*, 126–141. Toim. A. F. Leemans. Institute of Social Studies, Series on the Development of Societies, Volume I. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Dunsire, Andrew (1973). *Administration: The Word and the Science*. Oxford: Martin Robertson.

- Dunsire, Andrew (1978a). *The Execution Process Volume 1: Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Dunsire, Andrew (1978b). *The Execution Process Volume 2: Control in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Dunsire, Andrew & Christopher Hood (1989). *Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*. Cambridge jne.: Cambridge University Press.
- Dye, Thomas R. (1987). *Understanding Public Policy*. 6. Painos. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Easton, David (1964). *A Systems Analysis of Political Life*. New York jne.: John Wiley & Sons, Inc.
- Elmore, Richard F. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy* 26: 2, 185–228.
- Eskola, Antti (1981). *Sosiologian tutkimusmenetelmät I*. Porvoo jne.: WSOY.
- Etzioni, Amitai (1976). *Social Problems*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Ferman, Barbara (1990). When Failure Is Success: Implementation and Madisonian Government. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, 39–50. Toim. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. New York jne.: Greenwood Press.
- Frankfort-Nachmias, Chava & David Nachmias (1996). *Research Methods in the Social Sciences*. 5. painos. London jne.: Arnold.
- Glassberg, Andrew (1978). Organizational Responses to Municipal Budget Decreases. *Public Administration Review* 38: 4, 325–332.
- Goggin, Malcolm L. (1986). The “Too Few Cases/ Too Many Variables” Problem in Implementation Research. *Western Political Quarterly* 39: 2, 328–347.
- Goggin, Malcolm L. , Ann O’M. Bowman, James P. Lester & Laurence J. O’Toole, Jr (1990). *Implementation Theory and Practise: Toward a Third Generation*. Glenview, Illinois & London, England: Scott, Foresman and Company.
- Golembiewski, Robert T. (1984). Ways in Which “The Study of Administration” Confounds the Study of Administration. Teoksessa: *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, 235–247. Toim. Jack Rabin & James S. Bowman. New York, Basel: Marcel Dekker, Inc.

- Goodnow, F.J. (1992, alkuperäinen 1900). Politics and Administration. Teoksessa: *Classics of Public Administration*. Toim. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. 3. painos. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Gorpe, Peter (1984). *Organisaatio ja johtaminen*. Espoo: Weilin+Göös.
- Gottdiener, M. (1987). *The Decline of Urban Politics: Political Theory and the Crisis of the Local State*. Newbury Park jne.: Sage Publications.
- Greenhalgh, Leonard (1982). Maintaining Organizational Effectiveness During Organizational Retrenchment. *The Journal of Applied Behavioral Science* 18: 2, 155–170.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1982). Growth by Exception: Or the Vain Attempt to Impose Resource Scarcity on the Danish Public Sector. *Journal of Public Policy* 2: 2, 117–143.
- Grönfors, Martti (1985). *Kvalitatiiviset kanttäyömenetelmät*. Porvoo jne.: Werner Söderström osakeyhtiö.
- Hadley, Roger & Ken Young (1990). *Creating a Responsive Public Service*. New York jne.: Harvester Wheatsheaf.
- Hall, Douglas T. & Roger Mansfield (1971). Organizational and Individual Response to External Stress. *Administrative Science Quarterly* 16: 4, 533–547.
- Hargreaves Heap, Shaun P. & Yanis Varoufakis (1995). *Game Theory: A Critical Introduction*. London & New York: Routledge.
- Harisalo, Risto (1984). *Innovaatioiden diffuusio kunnallishallinnossa*. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 163. Tampereen yliopisto
- Harisalo, Risto (1988). *Taloudellinen ahdinko ja uudistuva kunta: Tutkimus kuntien käyttäytymisestä taloudellisessa ahdingossa*. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 2/1988. Tampereen yliopisto.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (1995). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Harmon, Michael M. & Richard T. Mayer (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Boston & Toronto: Little, Brown and Company.
- Hartley, Jean F. (1994). Case Studies in Organizational Research. Teoksessa: *Qualitative Methods in Organizational Research: A Practical Guide*, 208–229. Toim. Catherine Cassell & Gillian Symon. London jne.: Sage Publications.
- Hautamäki, Antti (1993). Spontaaniin yhteiskuntaan – hyvinvointia ilman valtiota. Teoksessa: *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa: arvot ja tosiasiat*, 133–246. Toim. Jan Otto

- Andersson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo. Porvoo jne.: SITRA / WSOY.
- Heidenheimer, Arnold J., Hugh Heclo & Carolyn Teich Adams (1990). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. New York: St. Martin's Press.
- Heikkilä, Matti & Hannu Uusitalo (Toim.) (1997). *Leikkausten hinta: Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Raportteja 208. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Heiskanen, Heli & Rauli Svento (1992). Valtion säästötoimenpiteiden kohdentamisesta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 88: 3, 341–347.
- Helenius, Ralf (1990). Hermeneuttinen tieto positivistista tietoa älykkäämpänä tietona. *Tiedepolitiikka* 2/1990.
- Helin, Heikki (1997). *Pelättyä pienempi notkahdus. Analyysi KuntaSuomi 2004 -kuntien talouden tilasta 1997*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 8. Acta-sarja nro 84. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Helin, Heikki (1998). *Kunnallistalous kiristyy: Kuntien tilinpäätökset 1996, suurten kaupunkien toiminnoittaiset menot 1996 ja talousarviot 1998*. Tutkimuksia 1998: 2. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Helin, Heikki (1999). *Heikot vahvistuivat: Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1998 ja talouden taustat*. Tutkimuksia 1999: 7. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Helin, Heikki (2001). *Vuoristorata jatkuu*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 28. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heuru, Kauko (2001). *Itsehallinnon aika*. Polemia-sarja nro 40. Helsinki: Kunnallissalan kehittämiskeskus.
- Hill, Michael (1997). Implementation Theory: Yesterday's Issue? *Policy and Politics* 25: 4, 375–385.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (1993). *Teemahaastattelu*. 6. Painos. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hjern, Benny & David O. Porter (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies* 2: 3, 211–227.
- Hjern, Benny & Chris Hull (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research* 10: 2, 105–115.

- Hood, Christopher, Andrew Dunsire & Meg Huby (1988). Bureaucracies in Retrenchment: Vulnerability Theory and the Case of U.K. Central Government Departments 1975–85. *Administration & Society* 20: 3, 275–312.
- Hyyryläinen, Esa (1999). *Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990 -lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Acta Wasaensia No 73, Hallintotiede 5. Vaasan yliopisto.
- Hänninen, Sakari (1993). Priorisoinnin käsitteestä ja mallista. *Dialogi: Sosiaali ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen lehti* 3: 8, 31–33.
- Häyrynen, Y.-P. & J. Hautamäki (1975). *Ihmisen koulutettavuus ja koulutuspolitiikka*. 2. Painos. Helsinki: Weilin+Göös.
- Jallinoja, Riitta (1993). Arvojen ambivalenssit. Teoksessa: *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa: arvot ja tosiasiat*, 17–58. Toim. Jan Otto Andersson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo. Porvoo jne.: SITRA / WSOY.
- Jenkins-Smith, Hank C. & Paul A. Sabatier (1993). The Study of Public Policy Processes. Teoksessa: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, 1–9. Toim. Paul A. Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith. Boulder jne.: Westview Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. & Paul A. Sabatier (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy* 14: 2, 175–203.
- Johanson, Jan-Erik & Mikko Mattila (1993). *Kuntalaiset ja palveluiden leikkaukset*. Acta-sarja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Johanson, Jan-Erik & Mikko Mattila (1994). The Vicious Circle of Cutback Policies: Citizens' Attitudes Toward Cutbacks in Finnish Welfare Services. *Scandinavian Political Studies* 17: 4, 289–303.
- Johanson, Jan-Erik & Seppo Varhe (1992). *Vaihtoehtoiset palvelumallit: Palvelut ja niistä säästäminen sekä palvelujärjestelmä ja sen muuttuminen: Asukaskyselytutkimus 20 kunnassa*. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Juvonen, Leena (1996). *Kasvusta taantumaan: Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan päätöksenteko ja päätöksenteon tietoperusta 1985–1993*. Acta-sarja 58. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kallio, Olavi (1993). Kunnat muuttuvan paikallistalouden puristuksessa. Teoksessa: *Kunnallistaloudellinen tutkimus: Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet*, 199–211. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/1993. Tampereen yliopisto.

- Kallio, Olavi (1994). Resurssiriippuvuuden malli: Resurssikeskeinen näkökulma kunnallistaloudelliseen tutkimukseen. Teoksessa: *Kunnallishallinto ja Poliitiikan taloustiede: Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehityksenä*, 162–172. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/1994. Tampereen yliopisto.
- Kallio, Olavi (1995). Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 22: 3, 243–251.
- Karisto, Antti & Pentti Takala (1985). *Sosiaalivaltion kriisi? Aineistoa suomalaisen sosiaalipoliitiikan ajankohtaisista ongelmista*. Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsingin yliopisto.
- Kaufman, Herbert (1976). *Are Government Organizations Immortal?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kelly, P.J. (1990). *Utilitarianism and Distributive Justice: Jeremy Bentham and the Civil Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Kettunen, Pekka (1994). *Implementation in a Multi-Organizational Setting: Local Networks in Environmental Health Policy*. Annales Universitatis Turkuensis, sarja B, osa 207. Turun yliopisto.
- Kettunen, Pekka (1997). Multi-organisational implementation: A challenge for empirical research and modelling. *European Journal of Political Research* 32, 131–152.
- Kettunen, Pekka (2000). Implementation Approach: The Political Scientists' Perspective. *Policy Currents* 10: 1–2, 3–5.
- Kivistö, Kalevi (1993). 1970-luvun koulunuudistusten arviointia. Teoksessa: *Kasvatus ja oikeudenmukaisuus*, 203–217. Toim. Kari Hilpelä, Kari Ruoho & J.P. Sarola. Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja No 14. Joensuu.
- Klausen, Kurt Klaudi & Annick Magnier (Toim.) (1998). *The Anonymous Leader: Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.
- Korpinen, Eira (1996). *Opettajuutta etsimässä*. Polemiasarja 18. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.
- Kröger, Teppo (1998). Hyvinvointikunta sosiaalipalvelujen rakentajana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 26: 1, 35–41.
- Kunnallisan kehittämissäitiö (1995). *Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari 1995*. Polemia-sarja 13. Helsinki.
- Kunnallisan kehittämissäitiö (2000). *Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari 2000*. Polemia-sarja 38. Helsinki.



- Kvale, Steinar (Toim.) (1989). To Validate Is to Question. Teoksessa: *Issues of Validity in Qualitative Research*. 73–92. Lund: Studentlitteratur.
- Laamanen, Ritva, Petri Uusikylä & Mats Brommels (1994). Kuntien toimintastrategiat ja päätöksenteko. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 21: 3, 9–21.
- Laitila, Tuomo (1999). *Siirtoja koulutuksen ohjauskentällä: Suomen yleissivistävän koulutuksen ohjaus 1980- ja 1990 -luvuilla*. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, osa 146. Turku.
- Lane, Jan-Erik (1983). The Concept of Implementation. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 4, 17–40.
- Lane, Jan-Erik (1993). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London jne.: Sage Publications.
- Laurinkari, Juhani, Pauli Niemelä, Olli Pusa & Sakari Kainulainen (1995). *Kunta valintatilanteessa: Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut?* Helsinki: Kunnallisan kehittämissektori.
- Leemans, A. F. (1976). Overview. Teoksessa: *The Management of Change in Government*, 1–64. Toim. A. F. Leemans. Institute of Social Studies, Series on the Development of Societies, Volume I. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Lehtisalo, Liekki (1992). *Koulutuksen tila, tulevaisuus ja vaikutuksia*. Teoksessa: *Vai-kuttaako koulutus*, 11–50. Toim. Liekki Lehtisalo. Helsinki: VAPK-Kustannus.
- Lehto, Juhani (1994). Sosiaali- ja terveydenhuollon murros – sopeutumista vai uusi suunta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 21: 4, 101–111.
- Lester, James P., Ann O'M. Bowman, Malcolm L. Goggin & Laurence J.O'Toole, Jr (1987). Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research. *Policy Studies Review* 7: 1, 200–216.
- Lester, James M. & Malcolm L. Goggin (1998). Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents* 8: 3, 1–9.
- Levine, Charles H. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review* 38: 4, 316–323.
- Levine, Charles H. (1979). More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times. *Public Administration Review* 39: 2, 179–183.
- Levine, Charles H. (1988). Police Management in the 1980s: From Decrementalism to Strategic Thinking. Teoksessa: *Readings in Organizational Decline: Frameworks, Research, and Prescriptions*, 332–345. Toim. Kim S. Cameron, Robert I Sutton & David A. Whetten. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.

- Levine, Charles H., Irene S. Rubin & George G. Wolohojian (1982). Managing Organizational Retrenchment: Preconditions, Deficiencies, and Adaptions in the Public Sector. *Administration & Society* 14: 1, 101–136.
- Levine, Charles H. & George G. Wolohojian (1983). Retrenchment and Human Resources Management: Combatting the Discount Effects of Uncertainty. Teoksessa: *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, 175–188. Toim. Steven W. Hays & Richard C. Kearney. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Levy, Amir (1986). Second-Order Planned Change: Definition and Conceptualization. *Organizational Dynamics*, 5–23.
- Lidström, Anders (1991). *Discretion: An Art of the Possible: Education Committees in the Swedish System of Government*. Research Report 1991: 5, Department of Political Science. University of Umeå.
- Lindblom, Charles E. (1992, alkuperäinen 1959). The Science of “Muddling Through”. Teoksessa: *Classics of Public Administration*. Toim. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. 3. painos. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Linder, Stephen H. & B. Guy Peters (1990). Research Perspectives on the Design of Public Policy: Implementation, Formulation, and Design. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, 51–66. Toim. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. New York jne.: Greenwood Press.
- Lingle, Christopher (1991). An Austrian – Public Choice Analysis of Representative Democracy. *Hallinnon tutkimus* 4, 252–257.
- Lippincott, Ronald C. & Robert P. Stoker (1992). Policy Design and Implementation Effectiveness: Structural Change in a County Court System. *Policy Studies Journal* 20: 3, 376–387.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Longman Dictionary of Contemporary English* (1995). The Complete Guide to Written and Spoken English. 3. painos. Harlow: Longman Dictionaries.
- Lumijärvi, Ismo (1993). *Pienenevien organisaatioiden ongelmat*. Vaasan yliopiston julkaisu, Tutkimuksia No 170, Hallintotiede 14. Vaasa.
- Marshall, Gary (1998). In Search of Commensurability: Writings in Public Management in an Era of Governmental Reform. *Public Administration Review* 58: 3, 274–279.
- Maslow, A.H. (1992, alkuperäinen 1943). A Theory of Human Motivation. Teoksessa: *Classics of Public Administration*. Toim. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. Belmont: Wadsworth Publishing Company.

- Massey, Andrew (1993). *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*. Hampshire, England: Edward Elgar.
- May, Peter J. (1991). Reconsidering Policy Design: *Policies and Publics* 11: 2, 187–206.
- McCurdy, Howard E. (1986). *Public Administration: A Bibliographic Guide to the Literature*. New York, Basel: Marcel Dekker, Inc.
- Merton, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Meyer, Alan D. (1988). Organizational Decline from the Organizational Perspective. Teoksessa: *Readings in Organizational Decline: Frameworks, Research, and Prescriptions*, 411–416. Toim. Kim S. Cameron, Robert I. Sutton & David A. Whetten. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Mouritxen, Poul Erik (Toim.) (1992). *Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*. London jne.: Sage Publications.
- Mowday, Richard T., Lyman W. Porter & Richard M. Steers (1982). *Employee-Organization Linkages: The Psychology of Commitment, Absenteeism, and Turnover*. New York jne.: Academic Press.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myllymäki, Arvo & Asko Uoti (1995). *Leikkaukset kuntien uhkana: Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen?* Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut 9. Helsinki.
- Mäkelä, Pertti (2000). *Kuntien vaihtelevat koulutiet*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 24. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Möttönen, Sakari (1996). Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden problemaattinen suhde kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 24: 1, 66–72.
- Nakamura, Robert T. (1990). The Japan External Trade Organization and Import Promotion: A Case Study in the Implementation of Symbolic Policy Goals. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, 67–86. Toim. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. New York jne.: Greenwood Press.
- Niemi-Ilahti, Anita (1992). *Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma: Ideaali-tyyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja No 163, Hallintotiede 11. Vaasa.

- Niemi-Ilahti, Anita (1995). The Structure and Finance of Finnish Local Government in European Perspective. *Finnish Local Government Studies* (Kunnallistieteellinen aikakauskirja) 22: 4, 272–285.
- Niemi-Ilahti, Anita & Briitta Vilkki (1995). *Organisaatioiden vuorovaikutus ympäristöpolitiikan toimeenpanossa: Maa- ja metsätalouden vesiensuojelutavoitteiden toimeenpano Vaasan läänissä*. Vaasan yliopiston julkaisuja No 195, Hallintotiede 20. Vaasa.
- Niemi-Ilahti, Anita & Briitta Vilkki (1996). Organizational Interaction in Implementing Water Protection Goals: The Finnish Experience. Teoksessa: *Implementing Environmental Policy Instruments in Nordic and Post-Communist Countries*. Toim. Per Kristen Mydske. Research Report 3/1996, Department of Political Science. University of Oslo.
- Nikkilä, Juhani (1986). *Julkinen hallinto ja yhteiskunta: Johdatus julkishallinnon makroteorioihin*. Valtion koulutuskeskuksen julkaisusarja, B 36. Helsinki.
- Niiniluoto, Ilkka (1983). *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Otava.
- Niiniluoto, Ilkka (1993). Oikeudenmukaisuus yhteiskunnallisena arvona. Teoksessa: *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa: arvot ja tosiasiat*, 97–131. Toim. Jan Otto Andersson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo. Porvoo jne.: SITRA/WSOY.
- Niiranen, Vuokko (1994). *Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus: Tutkimus sosiaali-johtajien johtamistyöstä, johtajatyypeistä ja vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina*. Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 20. Kuopio.
- Nikula, Jouko (1993). Kollektivismiin jäänteet ja individualismin voitto. Teoksessa: *Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet: Raimo Blomin 50-vuotisjuhlakirja*, 150–159. Toim. Harri Melin & Jouko Nikula. Acta Universitatis Tamperensis, ser B vol 44. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Niskanen, Jouni (1997). *Markkinaohjautuvuuden vaikutus arvoihin julkisessa sairaanhoidossa*. Acta Wasaensia No 56, Hallintotiede 3. Vaasan yliopisto.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago jne.: Aldine-Atherton.
- Niskanen, William A. (1975). Bureaucrats and Politicians. *The Journal of Law and Economics* 18: 3, 617–643.
- Niskanen, Jouni & Ari Salminen (1993). *Henkilöstökasvun rajoittaminen kunnissa ja valtionhallinnossa*. Vaasan yliopiston julkaisuja No 165, Hallintotiede 12. Vaasa.

- Niskanen, Jouni & Ari Salminen (1995). Personnel Cutback in the Finnish Local Government in a Comparative Perspective. *Finnish Local Government Studies* (Kunnallistieteellinen aikakauskirja) 22: 4, 296–302.
- Nousiainen, Jaakko (1992). *Suomen poliittinen järjestelmä*. Porvoo jne.:WSOY.
- Numminen, Jaakko (1980). Koulu kylän selkäranka. Teoksessa: *Kylät ja kaupunginosat yhteiskunnan alueellisina perusyksikköinä*, 14–18. Aluetiede, tutkimuksia, Sarja A, 2. Tampereen yliopisto.
- Nurmi, Hannu (1987). James M. Buchanan -julkisen valinnan teoreetikko. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1, 82–86.
- Ojala, Ilpo (1997). *Koulu vapautuu: Kuka tekee valinnat?* Rehtorien ja koulunjohtajien arvioita koulutuspalveluista vuonna 1995. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia 5. Acta-sarja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Oulasvirta, Lasse (1992). *Kunta, valtio ja talous: Kuntien ja valtion taloudellisia suhteita, valtionapujärjestelmää ja kuntien talousongelmia koskeva tutkimus*. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/1992. Tampereen yliopisto.
- Oulasvirta, Lasse (1995). Talousarviosuunnittelu ja supistusten kohdentaminen talousahdingossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 22: 1, 31–35.
- Oulasvirta, Lasse (1996). *Kuntien valtionapujärjestelmä: Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä*. Acta Universitatis Tamperensis A: 494. Tampereen yliopisto.
- Paavola, Vesa & Timo Aarrevaara (1993). *Leikkaus ilman nukutusta: Kahden prosentin säästö päätöksen vaikutukset*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1993: 12. Helsinki.
- Paavola, Vesa & Timo Aarrevaara (1994). Leikkaamisen strategiat Helsingissä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4, 95–100.
- Palumbo, Dennis J. & Donald J. Calista (Toim.) (1990a). Introduction: The Relation of Implementation Research to Policy Outcomes. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, xi–xviii. New York jne.: Greenwood Press.
- Palumbo, Dennis J. & Donald J. Calista (Toim.) (1990b). Opening up the Black Box: Implementation and the Policy Process. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, 3–17. New York jne.: Greenwood Press.
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practise of Policy Analysis*. Cheltenham jne.: Edward Elgar.

- Patton, Michael Quinn (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park jne.: Sage Publications.
- Pekkarinen, Jukka & Juhana Vartiainen (1993). *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. 2. painos. Porvoo jne.: WSOY.
- Pekonen, Kyösti (1991). *Symbolinen modernissa politiikassa*. Nykykulttuurin tutkimusyksikön julkaisuja 25. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Pekonen, Kyösti (1995). *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Peters, B. Guy (1991). *The Politics of Taxation*. Cambridge jne.: Blackwell.
- Pollitt, Christopher (1996). *Implementing Public Management Reforms: A Five Country Study (FINREF)*. Julkaisematon luonnos. Kuopio: Hallinnon Tutkimuksen Päivät 19.11.1996.
- Premfors, Rune (1989). *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1984, alkuperäinen 1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley jne.: University of California Press.
- Pyy, Ilkka (1998). *Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa*. Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja No 36. Joensuun yliopisto.
- Rist, Ray C. (Toim.) (1995). *Policy Evaluation: Linking Theory to Practise*. The International Library of Comparative Public Policy 3. Aldershot, Hants: An Elgar Reference Collection.
- Rowley, Charles K. (1986). The Constitutional Route to Effective Budgetary Reform, 391–406. Teoksessa: *Deficits*. Toim. James M. Buchanan, Charles K. Rowley & Robert D. Tollison. Oxford jne.: Basil Blackwell.
- Ruoho, Kari (1993). Poikkeavan käyttäytymisen juurilla. Teoksessa: *Kasvatus ja oikeudenmukaisuus*, 91–114. Toim. Jyrki Hilpelä, Kari Ruoho & J.P. Sarola. Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja No 14. Joensuu.
- Rönkkö, Pentti (1993). Tulojen uudelleenjako ja systeemiteoria. Teoksessa: *Systeemi-teoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana*. Tekijät: Ari-Veikko Anttiroiko, Olavi Kallio & Pentti Rönkkö. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 4/1993. Tampereen yliopisto.
- Sabatier, Paul A. (1986). Top–Down and Bottom–Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* 6: 1, 21–48.

- Sabatier, Paul A. (1993). Policy Change over a Decade or More: Teoksessa: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, 13–39. Toim. Paul A. Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith. Boulder jne.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Daniel A. Mazmanian (1983). Policy Implementation. Teoksessa: *Encyclopedia of Policy Studies*. Toim. Stuart s. Nagel. New York jne.: Marcel Dekker, Inc.
- Salminen, Ari (1983). *Funktionalismin lähtökohta ja hallinnontutkimus*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja, Tutkimuksia No 94, Hallintotiede 2. Vaasa.
- Salminen, Ari (1984). *Public Administration: Selected Theoretical and Methodological Perspectives*. Acta Wasaensia 20, Administrative Science 1. Vaasa: Vaasan korkeakoulu.
- Salminen, Ari (1988). Julkishallinto yhteiskuntatieteenä. *Hallinnon tutkimus* 7: 4, 290–294.
- Salminen, Ari (1993). *Hallintotiede: organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Salminen, Ari (1999). *Vertailevan metodin tutkimuksellinen perusta? Johdatusta hallintotieteellisen vertailun metodologiaan*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 223, hallintotiede 25. Vaasa.
- Salminen, Ari & Kari Kuoppala (1985). *Julkisvalta, byrokratia ja organisaatio*. Helsinki: Otava.
- Sandberg, Siv (1998). The Strong CEOs of Finland. Teoksessa: *The Anonymous Leader: Appointed CEOs in Western Local Government*. Toim. Kurt Klaudi Klausen & Annick Magnier. Odense: Odense University Press.
- Santalainen, Timo & Pekka Huttunen (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Ekonomia-sarja. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Weilin+Göös.
- Savas, E.S. (1982). *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Schneider, Anne & Helen Ingram (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics* 52: 2, 510–529.
- Seppänen, Kari (1995). *Mikä on vähennyslaskun tulos? Kuntien koulutoimen säästöt ja niiden vaikutukset*. Länsi-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos, julkaisuja 63. Vaasan yliopisto.
- Stoker, Gerry (1991). Introduction: Trends in Western European Local Government. Teoksessa: *Local Government in Europe: Trends and Developments*, 1–20. Toim. Richard Batley & Gerry Stoker. Houndmills jne.: Macmillan.

- Ståhlberg, Krister (1998). Suomen ja Ruotsin kuntien sopeutumispolitiikka 90-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 26: 4, 285–300.
- Sänkiäho, Risto (1994). Kunnallinen arvokeskustelu: Mitä mikin maksaa vai onko asioilla myös arvonsa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 21: 4, 132–139.
- Teittinen, Tuomo (1985). *Julkisten toimintaohjelmien ominaisuudet ja toimeenpano-organisaatio*. Kuopion yliopiston julkaisuja, alkuperäistutkimukset No 1. Kuopio.
- Temmes, Markku (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Tomlison, Rolfe, Edward S. Quade & Hugh J. Miser (1985). Implementation. Teoksessa: *Handbook of Systems Analysis: Overview of Uses, Procedures, Applications, and Practise*, 249–280. Toim. Hugh J. Miser & Edward S. Quade. Chichester jne.: John Wiley & Sons.
- Uusi sivistyssanakirja* (1989). Annukka Aikio & Rauni Vornanen. Helsinki: Otava.
- Uusikylä, Petri (1993a). Sosiaali- ja terveydenhuollon säästöt ja paikallishallinnon politiikkaverkostot. Teoksessa: *Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon: Markkinat ja verkostot sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksessa*, 105–210. Toim. Mikko Mattila, Riikkamari Saukkonen & Petri Uusikylä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1993: 4. Helsinki.
- Uusikylä, Petri (1993b). Kuntien säästöt ja palveluyksiköiden selviytymisstrategiat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 21: 3, 224–249.
- Uusitalo, Hannu (1991). *Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan*. Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Valkama, Pekka (1993). Palvelutuotannon uudet strategiat: Tutkimus kuntien hallinnon ja talouden terveystämävaihtoehtoista. Teoksessa: *Kunnallistalous kasvusta saneeraukseen*. Toim. Heikki Helin & Pekka Valkama. Liikumavaraprojektin raportti 23. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.
- Valkama, Pekka (1995). *Kuntien uudet palvelustrategiat: Tutkimus kuntien palvelutuotannon terveystämävaihtoehtoista – erityisesti yhtiöittämisestä ja tilaaja-tuottaja -mallista*. Yhteenveto-osuus. Acta-sarja nro 51. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Vartola, Juha (1975). *Johdatusta hallinnon tutkimukseen*. 2. painos. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja B, 2/1975. Tampereen yliopisto.
- Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.



- Virtanen, Turo (1994). Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus: Kohden organisaatioteoriaa? *Politiikka* 36: 4, 240–260.
- Vuori, Jari (1995). *Kenen terveydenhuolto? Julkinen ja yksityinen vertailussa: Tutkimus henkilöstön merkityssuhteista julkisen ja yksityisen sairaalaorganisaation osastokulttuurissa*. Vaasa: Ankkurikustannus.
- Walzer, Norman, Warren Jones, Cecilia Bokenstrand & Haakon Magnusson (1992). Choosing Fiscal Austerity Strategies. Teoksessa: *Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, 138–168. Toim. Poul Erik Mouritxen. London jne.: Sage Publications.
- Weber, Max (1987). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley jne.: University of California Press. Toim. Guenther Roth & Claus Wittich.
- Weiner, Richard S. & J.J. Hendricks (1985). Help During Retrenchment. The Bureaucrat: *The Journal for Public Managers* 14: 2, 7–10.
- Weitzel, William & Ellen Jonsson (1989). Decline in Organizations: A Literature Integration and Extension. *Administrative Science Quarterly* 34, 91–109.
- Whetten, David A. (1988a). Organizational Growth and Decline Processes. Teoksessa: *Readings in Organizational Decline: Frameworks, Research, and Prescriptions*, 27–44. Toim. Kim S. Cameron, Robert I. Sutton & David A. Whetten. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Whetten, David A. (1988b). Sources, Responses, and Effects of Organizational Decline. Teoksessa: *Readings in Organizational Decline: Frameworks, Research, and Prescriptions*, 151–174. Toim. Kim S. Cameron, Robert I. Sutton & David A. Whetten. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- White, Leonard D. (1967). *Introduction to the Study of Public Administration*. 4. Painos. New York: The Macmillan Company.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Wildavsky, Aaron (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. Berkeley: Harper Collins Publishers.
- Wilson, Woodrow (1992, alkuperäinen 1887). The Study of Administration. Teoksessa: *Classics of Public Administration*. Toim. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. 3. painos. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Winter, Søren (1990). Integrating Implementation Research. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, 39–50. Toim. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. New York jne.: Greenwood Press.

- Winter, Søren (1999). New Directions for Implementation Research. *Policy Currents* 8: 4, 1–5.
- Wolman, Harold, Michael Goldsmith, Enrico Ercole & Pernille Kousgaard (1992). Fiscal Stress and Central–Local Relations: The Critical Role of Government Grants. Teoksessa: *Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, 58–82. Toim. Poul Erik Mouritzen. London jne.: Sage Publications.
- Wuori, Olli & Ari Ylönen (1995). *Kuinka kunnissa säästetään?* Länsi-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos, julkaisuja 62. Vaasan yliopisto.
- Wuori, Olli & Ari Ylönen (1996). *Säästökirja: Kuntien talouskriisi ajan ja alueen ristikudoksessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 211, Hallintotiede 22. Vaasa.
- Yin, Robert K. (1993). *Applications of Case Study Research*. Newbury Park jne.: Sage Publications.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. 2. painos. Thousand Oaks jne.: Sage Publications.
- Ylönen, Ari (1993). Paikallisen vallankäytön suomalainen malli. Teoksessa: *Yhteiskunnalliset intressit ja vallan rakenteet: Raimo Blomin 50-vuotisjuhlakirja*, 29–42. Toim. Harri Melin & Jouko Nikula. Acta Universitatis Tamperensis, ser B vol 44. Tampereen yliopisto.
- Zammuto, Raymond F. (1985). Managing Decline: Lessons from the U.S. Auto Industry. *Administration & Society* 17: 11, 71–95.

### Viralliset dokumentit

- Hallituksen koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle 22.5.1990* (1990). Suomen koulutusjärjestelmä, koulutuksen taso ja kehittämislinjat. Helsinki.
- HE 50/1987 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988.
- HE 84/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi.
- HE 152/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1995.
- HE 103/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1997.
- HE 100/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1998.
- HE 105/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1999.

*Peruskouluasetus* 12.10.1984/748.

*Peruskoululaki* 27.5.1983/476.

*Perusopetuslaki* 21.8.1998/628.

Pääministeri Kalevi Sorsan 4. hallituksen ohjelma (1983). *Virallinen lehti* 52.

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma (1987). *Virallinen lehti* 50.

Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991 (1991). *Virallinen lehti* 49.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995 (1995). *Virallinen lehti* 44.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma (1999). *Virallinen lehti* 43.

Vaasan kaupunki (1996). *Vaasan kaupungin talousarvio vuodelle 1996: Kuntasuunnitelman toteuttamisosa 1996–2000*. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 21.12.1995.

Vaasan kaupunki (1997). *Vaasan kaupungin talousarvio vuodelle 1997: Taloussuunnitelma vuosille 1997–2001*. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 9.12.1996.

Vaasa opetustoimi (1998). *Erityistalousarvio 1998*.

Valtiovarainministeriö (1992). *Julkisen talouden tasapainon parantaminen: ehdotus talousneuvostolle*. Julkaisematon raportti 13.9.1992. Helsinki.

### **Tilastojulkaisut**

Laesterä, Eero & Paavo Virkkunen (1997). *Kuntien talous 1989–1996: Kuntien talouslukuihin perustuva vuosiraportti 1997*. Sisäasiainministeriö: Kuntaosaston julkaisusarja 4/1997. Helsinki.

Laesterä, Eero & Paavo Virkkunen (1999). *Kuntien talous 1989–1998: Kuntien talouslukuihin perustuva vuosiraportti 1999*. Sisäasiainministeriö: Kuntaosaston julkaisusarja 8/1999. Helsinki.

*Opetushallitus* (1995). Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset vuonna 1993. Moniste 1995: 29. Helsinki.

*Opetushallitus* (1996). Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset vuonna 1994. Moniste. Helsinki.

*Opetushallitus* (1997). Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset vuonna 1995. Moniste 1997: 13. Helsinki.

- Opetushallitus* (1998). Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset vuonna 1996. Moniste 1998: 5. Helsinki.
- Opetushallitus* (1999a). Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset vuonna 1997. Moniste 1999: 10. Helsinki.
- Opetushallitus* (1999b). Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset vuonna 1998. Moniste 1999: 29. Helsinki.
- Opetushallitus* (2001). Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset vuonna 1999. Moniste 2001: 1. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1995–2000a). Suomen tilastollinen vuosikirja 1995–2000. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1991b). Peruskoulut kunnittain syyslukukaudella 1991. Koulutus ja tutkimus 1991: 13. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1992b). Peruskoulut kunnittain syyslukukaudella 1992. Koulutus 1992: 15. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1993b). Peruskoulut kunnittain syyslukukaudella 1993. Koulutus 1993: 8. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1995b). Yleissivistävät oppilaitokset 1994. Koulutus 1995: 6. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1996b). Yleissivistävät oppilaitokset 1995. Koulutus 1996: 2. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1997b). Oppilaitostilastot 1997. Koulutus 1997: 5. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1998b). Oppilaitostilastot 1998. Koulutus 1998: 5. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1999b). Oppilaitostilastot 1999. Koulutus 2000: 4. Helsinki.
- Tilastokeskus* (2000b). Oppilaitostilastot 2000. Koulutus 2000: 4. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1992c). Oppilaitokset: Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1991. Koulutus ja tutkimus 1992: 7. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1993c). Oppilaitosluokitus ja -luettelo. Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1992. Koulutus 1993: 4. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1994c). Oppilaitosluokitus ja -luettelo: Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1993. Koulutus 1994: 5. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1995c). Oppilaitosluokitus ja -luettelo: Oppilaitostyyppiluokitus 31.12.1994. Koulutus 1995: 7. Helsinki.

- Tilastokeskus* (1996c). Oppilaitosluokitus ja -luettelo: Oppilaitostyyppiluokitus 31.12. 1995. Koulutus 1996: 3. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1997c). Oppilaitosluokitus ja -luettelo: Oppilaitostyyppiluokitus 31.12. 1996. Koulutus 1997: 2. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1998c). Oppilaitosluokitus ja -luettelo: Oppilaitostyyppiluokitus 31.12. 1997. Koulutus 1998: 3. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1999c). Oppilaitosluokitus ja -luettelo: Oppilaitostyyppiluokitus 31.12. 1998. Koulutus 1999: 5. Helsinki.
- Tilastokeskus (1999d). *Education in Finland: Statistics and Indicators*. Toim. Heikki Haven. Koulutus 1999: 4. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1997e) Kuntien talous ja toiminta 1996. Julkinen talous 1999: 10. Helsinki.
- Tilastokeskus* (1999e) Kuntien talous ja toiminta 1997. Julkinen talous 1999: 6. Helsinki.
- Tilastokeskus* (2000e) Kuntien talous ja toiminta 1998. Julkinen talous 2000: 1. Helsinki.
- Tilastokeskus* (2000e) Kuntien talous ja toiminta 1999. Julkinen talous 2000: 9. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (1993–2000). *Taloudellinen katsaus 1993–2000*. Helsinki: Valtiovarainministeriön kansantalousosasto.

### **Sanoma- ja aikakauslehdet**

- Ala-Kyyny, Juuso (1999). Kyläkoulu hyvästeltiin lämminhenkisessä kevätjuhlassa: Harjankylässä veisattiin viimeinen suvivirsi. *Pohjanmaan Viikkolehti* 10.6.1999.
- Kauhajoen Kunnallislehti* (1998a). Pukkilaan kaavaillut koulujärjestelyt tuomitaan. 4.12.1998.
- Kauhajoen Kunnallislehti* (1998b). Pienistä kouluista ja laskelmista. 9.12.1998.
- Kauhajoen Kunnallislehti* (1999). Harjankyläläiset vaativat oppilaansa Aron kouluun. Sivistyslautakunnalle jätetty kannanotto pohjoisen alueen kouluasioiden jatkojärjestelyistä. 27.1.1999.
- Keski-Pohjanmaa* (1998). Kannuksen opettajat pitkälle pakkolomalle. 20.1.1998.
- Kiukkonen, Olli (1999). Uutta päätöksentekokulttuuria? *Kauhajoen Kunnallislehti* 12.2.1999.
- Kolmonen, Reino (1996). Ala-asteet säästöintoilijoiden hampaissa. *Pohjalainen* 15.4. 1996.

Manninen, Pentti (1996). Eduskunta kyselee, pitäisikö kuntien valvontaa lisätä: Lapsipalveluiden leikkaukset arveluttavat. *Pohjalainen* 20.3.1996.

*Pohjalainen* (1998a). Kauhajoella ei rahaa kouluihin, joita valtuusto ei anna sulkea.

*Pohjalainen* (1998b). Opetusryhmien tehokkuudella supistetaan koulukustannuksia. 18.9.1998.

*Pohjalainen* (1999a). Vaasassa koululaisille järjestävät iltapäiväohjelmaa monet tahot: Kodin ja koulun yhteistyön tiivistäminen on avainasia. 31.1.1999.

*Pohjalainen* (1999b). Koulutaistelu sai taas onnellisen lopun: Suvilahden-Korkeamäen ruotsinkieliselle ala-asteelle jatkoaika. 19.3.1999.

*Pohjalainen* (1999c). Hagan oppilaiden vanhemmat huolissaan tiukoista resursseista. 4.6.1999.

**LIITE 1****Asiantuntijahaastattelut**

- Aalto, Risto, koulutoimenjohtaja. Kokkolan kaupunki. Kaupungintalo 20.5.1999
- Aho, Päivi, vt. sivistystoimenjohtaja. Kannuksen kaupunki. Kaupungintalo 28.4.1999.
- Anttila, Pauli, yläasteen rehtori. Jalasjärven kunta. Puhelinhaastattelu 29.3.1999.
- Arokallio, Ahti, hallintojohtaja. Jalasjärven kunta. Kunnantalo 17.3.1999.
- Autio, Tuula, sivistystoimenjohtaja. Laihian kunta. Kunnantalo 19.4.1999.
- Boström, Per-Olof, koulutoimenjohtaja, ruotsinkielinen osasto. Vaasan kaupunki. Opetusvirasto 31.5.1999.
- Hagman, Risto, rehtori, Vuorikadun yläaste. Vaasan kaupunki. Puhelinhaastattelu 17.5.1999.
- Harju, Leila, kunnankamreeri. Kauhajoen kunta. Puhelinhaastattelu 10.2.1999.
- Hautala, Markku, Ylivallin ala-asteen koulunjohtaja. Jalasjärven kunta. Puhelinhaastattelu 29.3.1999.
- Heikkilä, Eija-Liisa, talousjohtaja. Jalasjärven kunta. Puhelinhaastattelu 26.5.1999
- Hissa, Kimmo, Hietalahden koulun rehtori. Vaasan kaupunki. Puhelinhaastattelu 14.4.1999.
- Huttunen, Kari, rehtori, Kirkonkylän ala-aste. Laihian kunta. Puhelinhaastattelu 28.5.1999.
- Häggman, Reijo, kaupunginkamreeri. Kannuksen kaupunki. Puhelinhaastattelu 18.5.1999.
- Jokinen, Jyrki, rehtori, Ristinummen ala-aste. Vaasan kaupunki. Puhelinhaastattelu 20.4.1999.
- Juntunen, Pertti, rehtori, keskusta-alueen esimies. Kauhajoen kunta. Kirkonkylän ala-aste 12.2.1999.
- Järvi, Lassi, yläasteen rehtori. Lapuan kaupunki. Puhelinhaastattelu 17.5.1999.
- Koivukangas, Erkki, yläasteen ja lukion rehtori. Kannuksen kaupunki. Puhelinhaastattelu 17.5.1999.
- Laurila, Lauri, sivistystoimenjohtaja. Kauhajoen kunta. Kunnantalo 29.1.1999.

- Laurila, Pekka, talouspäällikkö. Kauhajoen kunta, sivistystoimi. Kunnantalo 29.1.1999.
- Leppiniemi, Arto, koulunjohtaja, Piiparin ala-aste. Kauhajoen kunta. Puhelinhaastattelu 17.5.1999.
- Leppänen, Lasse, yläasteen rehtori. Kauhajoen kunta. Puhelinhaastattelu 17.5.1999.
- Luukkaa-Pippola, Johanna, Kirkonkylän ala-asteen rehtori. Jalasjärven kunta. Puhelinhaastattelu 29.3.1999.
- Maijala, Aimo, rehtori, Mäntykankaan ala-aste. Kokkolan kaupunki. Puhelinhaastattelu 18.5.1999.
- Mikkola, Eija, rehtori, Hakalahden yläaste. Kokkolan kaupunki. Puhelinhaastattelu 25.5.1999.
- Mäkelä, Rolf-Erik, rehtori, Chydeniuksen ala-aste. Kokkolan kaupunki. Puhelinhaastattelu 24.5.1999.
- Nissi, Jarmo, rahoitusjohtaja. Kokkolan kaupunki. Kaupungintalo 20.5.1999.
- Nummela, Kari, rehtori, Keskuskoulun ala-aste. Vaasan kaupunki. Puhelinhaastattelu 31.5.1999.
- Nyström, Per-Olof, opetus- ja kasvatuspäällikkö. Kokkolan kaupunki. Kaupungintalo 20.5.1999.
- Perttola, Jussi, talouspäällikkö. Vaasan kaupunki. Opetusvirasto 13.10.1998 ja 21.4.1999.
- Piirto, Matti, sivistystoimen talouspäällikkö. Jalasjärven kunta. Kunnantalo 17.3.1999.
- Pöyhönen, Pekka, hallintopäällikkö. Vaasan kaupunki, opetustoimi. Puhelinhaastattelu 15.4.1999.
- Ranta-Kokko, Aulis, kunnanjohtaja. Jalasjärven kunta. Kunnantalo 2.6.1999.
- Rasinmäki, Jorma, kunnanjohtaja. Kauhajoen kunta. Kunnantalo 15.2.1999.
- Salo, Kim, talousvastaava, koulutoimi. Kokkolan kaupunki. Puhelinhaastattelu 27.5.1999.
- Sorsa, Kaija, ala-asteiden rehtori. Kannuksen kaupunki. Puhelinhaastattelu 18.5.1999.
- Tenhunen, Tuomo, koulunjohtaja. Kauhajoen kunta. Aninkoulu 15.2.1999.
- Tiitola, Raili, rahoitusjohtaja. Vaasan kaupunki. Kaupungintalo 3.6.1999.
- Tilus, Riitta, va. kaupunginjohtaja. Kannuksen kaupunki. Kaupungintalo 28.4.1999.



Toivari, Ari-Pekka, koulunjohtaja, Vikingan ala-aste. Vaasan kaupunki. Puhelinhaastattelu 25.5.1999.

Viinikka, Matti, koulunjohtaja, haja-asutusalueen esimies. Kauhajoen kunta. Kokon koulu 12.2.1999.

Vuolteenaho, Markus, rehtori, Pikiruukin erityiskoulu. Kokkolan kaupunki. Puhelinhaastattelu 24.5.1999.

Wik, Tor, hallintojohtaja. Vaasan kaupunki. Puhelinhaastattelu 26.4.1999.

### **Asiantuntijakeskustelut**

Rautama, Pauli, koulutoimen tarkastaja. Länsi-Suomen lääninhallitus. Vaasan toimipiste. 1998.

**LIITE 2****ARVOISA VASTAANOTTAJA**

Yhteydenottoni liittyy väitöskirjatutkimukseeni, joka tarkastelee perusopetukseen kohdistuvien supistamisten toimeenpanoa. Toivon, että suostuisitte asiantuntijahaastatteluun.

Haastattelu koostuu seuraavista aihe-alueista: Kuntanne perusopetuksen (tarkasteluaikavälillä ala-aste, yläaste ja erityisopetus) määrärahakehitys vuosina 1996–1998, käytetyt supistamiskeinot, viranhaltijoiden rooli supistamiskeinojen valinnassa ja käytössä, sekä supistamisiin liittyvät ongelmat. Eri aihe-alueita käydään läpi soveltuvien osin.

Tutkimuksen kohteena on kuusi kuntaa, jotka muodostavat kolme vastinparia: Vaasa–Kokkola (Kaksikieliset maakuntakeskukset), Kauhajoki–Jalasjärvi (Isot maalaiskunnat, paljon haja-asutusta), Laihia–Kannus (Taaja-asutut kunnat).

Tutkimukseni empiirinen aineisto koostuu kunnittaisesta tilasto- ja asiakirja-aineistosta sekä asiantuntijahaastatteluista. Olenkin käynyt kunnassanne etukäteen perehtymässä pöytäkirja-aineistoon.

*Otan yhteyttä lähipäivinä sopiakseni haastattelun ajankohdasta.*

Vaasassa 11. päivänä helmikuuta 1999

Tutkimusterveisin

Niina Hietaniemi-Virtanen, HTL

Vaasan yliopisto

Julkisjohtamisen laitos

Puh. (06) 3248 421

**LIITE 3**

Haastateltava -----  
 Virka-asema -----  
 Toimipaikka -----

Haastattelupaikka ja -aika -----

**MÄÄRÄRAHAKEHITYS JA BUDJETTIKURI**

1. Miten kuvaatte perusopetuksen (vastuualueenne) määrärahakehitystä vuosina 1996–1998? (vähenevä, samansuuruinen vai kasvava edellisvuoteen verrattuna?)
2. Miten talousarviovalmistelu on onnistunut? Onko kehyksen mukaisia talousarvioehdotuksia kyetty laatimaan hallintokunnassa (vastuualueellanne)?
3. Miten talousarvion täytäntöönpano on onnistunut? Onko lisätalousarvioissa vaadittu lisämäärärahoja? Onko talousarviokehyksissä pysytty?

**SUPISTAMISKEINOT**

4. Onko kunnassanne supistettu yhtäläisesti a) eri hallintokunnissa b) perusopetuksen sisällä? Vai onko haluttu priorisoida erityisiä toiminta-alueita toisiin nähden? Mitkä tekijät selittävät valittua toimintalinjaa?
5. Onko koko kunnan tasolla tehty kunnan talouden tervehdyttämisohjelmaa, säästösopimusta tms? Onko perusopetus ollut näissä mukana?
6. Millaisia supistamiskeinoja on käytetty kuntanne perusopetuksessa vuosina 1996–1998? Tarkentaisitteko, miten supistamiskeinoja on konkreettisesti käytetty?
7. Millaiset supistamiskeinot olisivat olleet tarkoituksenmukaisia kuntanne perusopetuksessa vuosina 1996–1998?
8. Minkä supistamiskeinon tai -keinojen toimeenpanossa on mielestänne ollut erityisiä ongelmia?

## (POLIITTISET) SUPISTAMISPÄÄTÖKSET

9. Kuka tai ketkä päättävät? Mitkä päätökset ovat vaatineet oman prosessinsa omine poliittisine päätöksineen ja niiden toimeenpanoineen? Mitkä päätökset on tehty osana talousarviotyöskentelyä?
10. Ovatko poliittiset päätöksentekijät saaneet tehdyksi supistamisratkaisuja? Millainen on ollut poliittisten päätöksentekijöiden mukautumiskyky tilanteeseen?
11. Miten arvioitte poliittisten päätöksentekijöiden tekemiä supistamispäätöksiä ja niiden antia toimeenpanon kannalta? Ovatko tavoitteet olleet selkeitä?
12. Ovatko poliittiset päätöksentekijät vaikuttaneet vielä supistamisia toimeenpantaessa?

## TOIMEENPANIJA SUPISTAMISISSA

13. Kuka tai ketkä huolehtivat päätöksen toimeenpanosta? Onko toimeenpanossa tarvittu työryhmiä tms?
14. Onko supistamispoliittisten päätösten tulkinta ollut vaikeaa? Onko supistamiskeinoja löytynyt tarvittaessa? Oletteko toimeenpanijana tehnyt arvoharkintaa?
15. Millaiseksi olette kokeneet roolinne kunnan yleisen edun, asiakkaiden edun ja omien henkilökohtaisten tarpeidenne keskellä?
16. Onko supistaminen lisännyt ristiriitoja toimeenpanijoiden välillä? Onko eri toimeenpanijoiden välillä vallinnut luottamuksellinen ilmapiiri? Onko kommunikaatiota ollut riittävästi?
17. Miten mahdolliset ongelmat toimeenpanijoiden sitoutumisessa supistamisten toimeenpanoon ovat ilmenneet, ja ovatko nämä ongelmat vaikeuttaneet toimeenpanoa? Jos tällaisia ongelmia on ollut, miten ne on yritetty ratkaista?

18. Mikä merkitys työntekijäjärjestöillä on ollut supistamisten toimeenpanossa?

#### MUUT TAHOT SUPISTAMISISSA

19. Ovatko oppilaat, oppilaiden vanhemmat ja vanhempainyhdistykset pyrkineet vaikuttamaan supistamisten toimeenpanoon? Entä ovatko erityiset intressiryhmät pyrkineet vaikuttamaan? Millä tavalla tämä on tapahtunut? Onko kyse ollut vastustuksesta? Mikä on ollut tiedotusvälineiden rooli vaikutuskanavana? Onko toimeenpanossa vaikuttanut muita supistamisten toimeenpanon kannalta huomioon otettavia tahoja?

#### AIKATAULU

20. Onko supistamisten toimeenpano toteutunut tavoitellussa aikataulussa? Mistä syystä aikatauluissa ei ole mahdollisesti pysytty?

#### LOPUKSI

21. Onko kuntanne perusopetukseen kohdistuvissa supistamisissa ollut sellaisia toimeenpano-ongelmia, jotka eivät ole haastattelun kuluessa tulleet esille? Millaisista ongelmista on ollut kyse? Mistä nämä ongelmat ovat johtuneet?

22. Lopuksi kysyisin kokoavaa arviotanne siitä, miten supistamisten ja peruskoulupolitiikan yhtäaikainen toimeenpano ovat vaikuttaneet toisiinsa?

KIITOS HAASTATTELUSTA!

## SUPISTAMISKEINOT PERUSOPETUKSESSA

Kouluverkon kaventaminen

Tuntikehyksen leikkaaminen  
-opetusryhmien suurentaminen  
-oppilaiden siirto toisen koulun  
opetusryhmiin  
-valinnaisaineiden vähentäminen  
-tukiopetuksen väh.  
-kerhotoiminnan väh.  
-muuta, mitä

Oppimateriaalin väh.  
Opetusvälineistön väh.

Kouluruokailussa väh.  
-ruokahankinnoissa väh.  
-ruokahuollon uudelleenorganisointi  
-muuta, mitä

Oppilaskuljetuksissa väh.  
-kuljetusrajojen nostaminen  
-kuljetusmuotojen muuttaminen  
-muuta, mitä

Koulupsykologi- ja kuraattoripalveluissa  
väh.

Siivous- ja kiinteistönhuollossa väh.  
-materiaalihankinnoissa väh.  
-uudelleenorganisointi  
-muuta, mitä

Hallintokuluissa väh.  
-materiaalihankinnoissa väh.  
-virkajärjestelyt  
-muuta, mitä

## SUPISTAMISKEINOT PERUSOPETUKSESSA, jatkuu

Virkojen lakkauttaminen  
Virkojen yhdistäminen  
Virkojen täyttämättä jättäminen

Opetushenkilökunnan irtisanomiset  
Muun henkilökunnan irtisanomiset

Opetushenkilökunnan lomautukset  
Muun henkilökunnan lomautukset

Sijaisten palkkauksen vähentäminen

Johtajaopettajien palkkauksen muutos  
Lomarahojen leikkaaminen  
Muita palkkaleikkauksia, mitä

Henkilökuntakoulutuksen väh.