



VAASAN YLIOPISTO

ESA HYYRYLÄINEN  
(Toim.)

# Näkökulmia hallintotieteisiin

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA

---

OPETUSJULKAISUJA 63  
HALLINTOTIETEET I

VAASA 2012



## Sisällys

*Esa Hyyryläinen*

1	JOHDANTO: HALLINTOTIETEET VAASAN YLIOPISTOSSA .....	1
1.1	Hallintotieteet tieteenalana .....	2
1.2	Aluetiede.....	3
1.3	Julkisjohtaminen .....	4
1.4	Julkisoikeus.....	6
1.5	Sosiaali- ja terveyshallintotiede .....	7
	Lähteet .....	8

*Seija Virkkala & Riitta Koski*

2	ALUETIEDE ON SOVELTAVAA YHTEISKUNTAMAANTIEDETTÄ ...	9
2.1	Aluetieteen käsitteitä .....	9
2.2	Kartat aluetutkimuksen apuna .....	13
2.3	Aluetiede Vaasan yliopistossa .....	14
2.4	Globaalia ja lokaalia tuotantoa .....	15
	Lähteet .....	18

*Hannu Katajamäki & Niklas Lundström*

3	ALUEKEHITTÄMINEN ON TEORIAN JA KÄYTÄNNÖN VUOROPUHELUA .....	19
3.1	Aluekehittämisen määrittely .....	19
3.2	Aluekehittämisen menettelytavat.....	23
3.3	Aluekehittämisen teoreettinen asetelma .....	24
3.4	Aluekehittämisen tavoitteet ja keinot.....	29
3.5	Aluekehittäminen ammattina.....	33
	Lähteet .....	34

*Esa Hyyryläinen & Olli-Pekka Viinamäki*

4	JULKISJOHTAMISEN OPPIAINEIDENTITEETTI JA KESKEISET OSAAMISALUEET .....	36
4.1	Oppiaineen tieteenalaidentiteetin rakennuspuut .....	36
4.2	Julkisjohtamisen keskeiset osaamisalueet .....	37

*Esa Hyyryläinen*

5	JOHTAMINEN RATIONAALISUUTEEN PYRKIVÄNÄ PÄÄTÖKSENTEKONA.....	42
5.1	Rationaalisuus päätöksenteon määreenä .....	42
5.2	Herbert Simonin käsitys päätöksenteosta hallinnossa.....	46
5.3	Braybrooken ja Lindblomin inkrementalismi.....	49
5.4	Etzionin mixed-scanning .....	51
5.5	Kahnemanin ja Tverskyn päätöksenteon anomalia.....	52
5.6	Cohenin, Marchin ja Olsenin organisoitunut anarkia .....	54
5.7	Lopputarkastelu.....	56
	Lähteet .....	61

*Eija Mäkinen & Kristian Siikavirta*

6	JULKISOIKEUS OPPIAINEENA JA TIETEENALANA.....	63
6.1	Mitä oikeus on?.....	63
6.2	Mitä julkisoikeus on? .....	64
6.3	Julkinen valta .....	66
6.4	Julkisoikeus on oikeustiedettä .....	66
6.5	Julkisoikeuden koulutuksesta .....	68

*Niina Mäntylä*

7	YHDENVERTAISUUDEN VELVOITTEET KOULUHALLINNOSSA: TARKASTELUSSA ROMANILASTEN ERITYISLUOKKAAN SIJOITTAMINEN .....	70
7.1	Johdanto.....	70
7.2	Yhdenvertaisuuden sisältö – erityisluokkasijoitusten oikeudelliset reunaehdot?.....	73
7.3	Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta.....	76
7.4	EIT:n ratkaisujen merkitys Suomen näkökulmasta.....	79
7.5	Lopuksi .....	84
	Lähteet .....	86

*Pirkko Vartiainen & Seija Ollila*

8	KANSALAISET SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTOTIETEEN KESKIÖSSÄ .....	89
8.1	Oppiaineen tausta.....	90
8.2	Kansalaiset keskiössä .....	91
	Lähteet .....	93

*Pirkko Vartiainen*

9	SOSIAALI- JA TERVEYSREFORMIT PIRULLISINA ONGELMINA.....	94
9.1	Johdanto.....	94
9.2	Valittujen reformien tausta ja tavoitteet .....	96
9.3	Kompleksisuus sosiaali- ja terveydenhuollon reformeissa.....	98
9.4	Pirulliset ongelmat kompleksisuuden tulkitsijana.....	102
9.5	Pirullisuus Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon reformeissa .....	105
9.6	Ehdotuksia pirullisuudesta selviämiseksi .....	109
9.7	Pohdinta .....	112
	Lähteet .....	115

## Kuviot

<b>Kuvio 1.</b>	Esimerkki homogeenisesta aluejaosta: Suomen luonnonmaantieteellinen aluejako (Rikkinen 1990:37) .....	10
<b>Kuvio 2.</b>	Tuottajavetoiset ja ostajavetoiset tuotantoketjut (Coe ym. 2007: 101) .....	16
<b>Kuvio 3.</b>	Porterin kilpailutimantti (Sjölund & Virkkala 2009: 46).....	28
<b>Kuvio 4.</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede oppiaineena ja tutkimusalana .....	91
<b>Kuvio 5.</b>	Sosiaali- ja terveysalan kompleksisuuskehä (Vartiainen 2009) ....	100
<b>Kuvio 6.</b>	Kompleksisuustieteiden edustama näkemys (Conklin 2006) .....	111

## Lyhenteet

BKT	bruttokansantuote
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ESY	sopeutumista tukeva opetus, erityisopetus
EU	Euroopan unioni
GPI	Genuine Progress Indicator, aidon kehityksen indikaattori
HE	hallituksen esitys
ICS	Intercultural Studies in Communication and Administration
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
NPM	New Public Management
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TSS	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet kattava sopimus-
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat



# 1 JOHDANTO: HALLINTOTIETEET VAASAN YLIOPISTOSSA

Esa Hyyryläinen

Ennen tämän teoksen laadintaprosessia allekirjoittaneella oli syksyn mittaan kaksi muutakin mahdollisuutta miettiä hallintotieteitä tieteenalana. Toimin työryhmässä, joka pohti yhteiskuntatieteiden asemaa ja rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksia Suomessa. Vaikka tästä työstä jäi rakenteellisen kehittämisen tarpeisiin vähän villoja, mukanaolo mahdollisti katsoa yhteiskuntatieteiden isoa kuvaa ja hallintotieteiden asemaa yhteiskuntatieteiden osana. Siinä mielessä työ oli silmiä avaavaa. Suomalaiset hallinnon tutkijat yhdistävä Hallinnon Tutkimuksen Seura ry täytti myös kuluvana vuonna 30 vuotta. Yksi juhlavuoden merkkipaaluista oli suomalaista hallinnon tutkimusta esittelevä teos (Virtanen, Ahonen, Syväjärvi, Vartiainen, Vartola ja Vuori toim. 2011). Teoksen eri kirjoituksissa otettiin ansiokkaasti kantaa hallintotieteisiin tieteenalana muiden tieteenalojen joukossa. Vaikka kirjoitinkin itse kollegan kanssa teokseen toisesta teemasta, teos kokonaisuudessaan antoi runsaasti eväitä hallintotieteiden luonnetta ja olemusta koskevaan omaan pohdintaan.

Myös tässä käsissä olevassa teoksessa ovat ikkunat auki hallintotieteisiin tieteenalana. Ne ovat tässä teoksessa auki Vaasan yliopistossa edustettuina olevien hallintotieteellisten oppiaineiden – aluetieteen, julkisjohtamisen, julkisoikeuden ja sosiaali- ja terveyshallintotieteen – näkökulmasta. Teos on tarkoitettu ensisijaisesti pääsykoemateriaaliksi. Laadimme sen yhdessä, koska valitsemme yhteisen kandidaattiohjelmamme opiskelijat myös yhdessä. Yhteisen ohjelmamme runkona ovat myös kaikille yhteiset hallintotieteiden opinnot. Ne ovat käytännössä mahdollisia siksi, että tutkimuksessamme ja koulutuksessamme meillä on riittävästi yhteistä. Kaikki oppiaineet esimerkiksi kouluttavat kutakuinkin samoihin julkisen sektorin asiantuntijoihin, vaikka ne määrittelevätkin tarvittavan osaamisprofiilin omasta oppiainetiteetistään tiukasti kiinni pitäen. Opiskelijalle tämä oppiaineiden yhteisen ja eriytyvän tiedon yhdistelmä antaa monipuoliset mahdollisuudet toteuttaa omaa henkilökohtaista opintosuunnitelmaansa omien pyrkimystensä ja mahdollisten ammatillisten tulevaisuudenkuviansa mukaisesti.

### 1.1 Hallintotieteet tieteenalana

Hallintotieteitä ei ole ihan yksiselitteistä paikallistaa osana yliopistolaitostamme. Vaasan lisäksi hallintotieteet ovat edustettuina Tampereen, Lapin ja Itä-Suomen yliopistoissa. Aina kuitenkin hallintotieteeksi mieltämäni oppiaine ei johdakaan hallintotieteiden tutkintoon, vaan esimerkiksi yhteiskuntatieteiden tutkintoon. Hallintoa tutkitaan monilla muillakin tieteenaloilla, eikä raja siksi esimerkiksi hallinto- ja politiikkatieteiden välillä ole erityisen selvä. Monilla hallintotieteisiin luettavalla oppiaineella on myös tiivis yhteys johonkin muuhun tieteenalaan. Tämän vuoksi näiden oppiaineiden oppiaineidentiteetti rakentuu käytännössä kahden tieteenalan rajapinnalla.

Hallintotieteiden muodostumisessa osaksi Suomen yliopistolaitosta Tampereen yliopisto on ollut avainasemassa. Katsomalla mistä eri oppiaineista Tampereen taloudellis-hallinnollinen tiedekunta aikanaan muodostettiin, saa edelleen hyvän kuvan suomalaisten hallintotieteiden perustasta (Vartola 2011). Kaikkien meillä Vaasassa edustettujen oppiaineiden juuri on myös noissa Tampereen 1960- ja 1970-luvun kehityspiirteissä. Julkisoikeus edustaa pidempää akateemista kehitystä mutta vasta Tampereella sitä lähdettiin kehittämään osana hallintotieteitä. Kutenkin sama tarina voidaan kertoa maantieteeseen tukeutuvasta aluetieteestä, jonka synty oli Tampereella tiivistä kytketty aluepolitiikan ja -suunnittelun tarpeisiin. Julkisojohtaminen ja sosiaali- ja terveyshallintotiede ovat taas seuranneet Tampereen julkishallinnon oppiaineen viitoittamaa tietä. Jälkimmäisen synty kertoo samalla myös mitä hallintotieteille on Suomessa tapahtunut myöhemmin. Eriytyminen ja erikoistuminen ovat luoneet mahdollisuuksia muodostaa uusia tutkimuksellisia ja koulutuksellisia avauksia vanhemman taustan omaavien oppiaineiden rinnalle.

Hallintotieteiden jonkinlainen identiteettiongelma on erottaa toisistaan kolme vain osittain päällekkäistä kokonaisuutta, joilla suomalaiset hallintotieteilijät maailmaansa jäsentävät. Suurimmasta pienempään nämä ovat hallinnon tutkimus, hallintotieteet ja hallintotiede. Hallinnon tutkimuksella tarkoitan tässä kaikkea julkisen hallinnon tutkimusta tieteenalasta riippumatta ja vieläpä ottaen huomioon sen, että tämän tutkimuksen rajat ovat menneet hyvän matkaa myös yksityisen sektorin puolelle, siellä missä julkisen ja yksityisen rajat ovat madaltuneet. Hallintotieteillä puolestaan tarkoitan ainakin niiden oppiaineiden kokonaisuutta, joista voi valmistua hallintotieteiden kandidaatiksi, maisteriksi, lisensiaatiksi tai tohtoriksi. Osa muihinkin tutkintonimikkeisiin valmistuvista kokee itsensä tähän ryhmään kuuluvina, joten hallintotieteiden rajat ovat käytännössä hallintotieteiden tutkintonimikkeitä jonkin verran laajemmat. Hallintotiede puolestaan tarkoittaa ainakin aikaisemmin myös julkishallintona tunnettua oppiainetta. Hallintotiede-nimeä



yksikkömuotoisena käyttävät kuitenkin myös ne, jotka ovat lähteneet pohtimaan tieteenalan mahdollisuuden kysymystä (esim. Salminen 2011). Yksikkömuodon käyttäminen kertoo halusta nähdä hallintotieteet melko yhtenäisenä kokonaisuutena. Se käsittääkseni kertoo myös halusta nähdä tällä kokonaisuudella ydin, joka muodostuu ensisijaisesti Tampereen yliopiston oppiaineesta julkishallinto kasva-  
neesta tutkimus- ja koulutusperinteestä.

Kysymykseen muodostavatko hallintotieteet itsenäisen tieteenalan voi antaa erilaisia perusteltuja vastauksia. Jos katsotaan hallintotieteet niin yhtenäisenä, että yksikkömuoto niistä puhuttaessa on mahdollinen, niin epäilemättä kyse on tällöin myös tieteenalasta. Itsenäisen tieteenalan tuntomerkit täyttyvät kyllä. Tällöin esimerkiksi puhe monista teoreettisista näkökulmista hallintoa tutkivasta näkökulmatieteestä vaikuttaa harhaan osuvalta tulkinnalta (emt. 306). Jos sen sijaan ei haluta puhua lainkaan hallintotieteestä yksikkömuodossa, niin asia näyttää heti toiselta. Tampereen yliopiston taloudellis-hallinnollinen tiedekunta haluttiin muodostaa aikanaan monitieteellisten ongelmakokonaisuuksien ympärille (Vartola 2011: 45). Hallintotieteet ovat periaatteessa edelleenkin tällainen monitieteellinen ongelmakokonaisuus, jonka puitteissa kaikkia oppiaineita yhdistävät ainakin kiinnostus hallinnon tutkimukseen ja useampia myös samat, muusta koulutuksesta erottautumaan auttavat, tutkintonimikkeet.

## *1.2 Aluetiede*

Vaasalaisittain vanhin nykyisistä hallintotieteellisistä oppiaineista on samalla nuorin. Kyse on aluetieteestä, joka on vanhin, koska sen perinne on jo kauppa-  
korkeakouluun perustetussa talousmaantieteen oppiaineessa. Nimi vaihtui aluetieteeksi myöhemmin, askeleena kohti mukanaoloa osana hallintotieteiden tiedealuetta. Tiedealueellamme aluetiede on nuorin, koska se on viimeisin mukaan liittynyt pääaine. Aluetiede on soveltavaa talous- ja yhteiskuntamaantiedettä. Käsitteet alue, sijainti, etäisyys, paikka ja globalisaatio ovat aluetieteen keskeisiä työkaluja, joiden avulla oppiaineessa pyritään hahmottamaan yhteiskunnan alueellista organisoitumista. Vaasassa aluetieteen tutkimuksen ja koulutuksen painotus on aluetaloudessa ja -kehittämisessä. Aluetaloudessa on kyse yritysten alueellisista sidoksista, aluekehittämisessä puolestaan alueiden menestymiseen vaikuttamisen mahdollisuuksista ja keinoista. Tässä julkaisussa aluetieteen olemusta valottavat pidemmälle Seija Virkkala ja Riitta Koski.

Esimerkkinä aluetieteen tutkimustoiminnasta kirjoittavat Hannu Katajamäki ja Niklas Lundström aluekehittämisestä. Aluetieteen oppiaineessa omaksuttu käsitys aluekehittämisestä lähtee siitä, että alueiden katsotaan voivan menestyä omista lähtökohdistaan käsin. Vaikka alueen menestymisellä on havaittavissa yhteisiä

piirteitä ja yhteisiä menestykseen vaikuttavia tekijöitä, yhtä toimivaa reseptiä alueen menestykseen ei kuitenkaan ole. Tämä on löydettävä ulkoisten ja sisäisten tekijöiden vuorovaikutuksena. Koska monet ulkoiset tekijät ovat tänä päivänä globaaleja tekijöitä ja sisäiset lokaaleja tekijöitä, niiden vuorovaikutusta kutsutaan aluetieteessä globalisaatioksi.

Aluekehittäminen on merkittävältä osaltaan suunnittelua, esimerkiksi maankäytön suunnittelua. Siinä kohdataan samat prosessit kuin kaikessa suunnittelussa ja päätöksenteossa yleisemminkin. Vastakkain on rationaalisuus, joka korostaa suureten kokonaisuuksien hallittua toteuttamista ja inkrementaalisuus ja iteratiivisuus, joiden mukaan suunnittelussa ja päätöksenteossa toimii osittaisuudistusten ja korjaavien askeleiden politiikka. Taustana on lähes poikkeuksetta tilanne, jossa esiintyy monia vastakkaisia näkemyksiä tietylle alueelle parhaasta tavasta toimia. Tavoitteena aluekehittämisen prosessissa on kommunikatiivisuus, yhteisymmärryksen löytäminen. Keinona on toimintasuuntautuneisuus, kansalaisia ja yrityksiä kuunteleva ja huomioonottava tapa esimerkiksi suunnitteluprosesseissa.

Alueilla on luontaisia edellytyksiä esimerkiksi tietyn tyyppisen taloudellisen toiminnan menestykseen. Tätä aluekehittämisessä on vanhastaan tarkasteltu Ricardon suhteellisen edun käsitteen avulla. Suomessakin aikaisemmin metsät oli suhteellista etua synnyttänyt tekijä. Nyt kun talous on toisenlainen, myös alueiden suhteelliseen etuun vaikuttavat tekijät ovat moninaisempia. Alueiden kilpailuetua toisiinsa nähden tarkastellaan nykyään usein Porterin kilpailutimanttia ja klusteriajattelua hyödyntäen. Klusterit ovat yritysten ja yhteisöjen muodostamia kokonaisuuksia, jotka sellaisenaan ovat osiensa summaa merkittävämpi kilpailutekijä. Esimerkiksi aluepolitiikassamme merkittävä osaamiskeskusohjelma perustuu klustereiden hyödyntämiseen aluekehittämisessä.

### *1.3 Julkisjohtaminen*

Julkisjohtamisen oppiaine on vanhin alun perin hallintotieteellinen oppiaine Vaasan yliopistossa. Tampereen malliin julkishallintona aikanaan perustettu oppiaine tunnettiin vielä pari vuotta sitten hallintotieteenä, jolla vastaavat aineet tunnetaan edelleen Lapin ja Tampereen yliopistoissa. Uudella nimellään oppiaine on halunnut korostaa tutkimuksessa ja koulutuksessa jo tätä aikaisemmin näkyvissä ollutta johtamisen ja esimiestyön painotusta. Viime vuosina vaasalaiset julkisjohtamisen tutkijat ovat eniten tutkineet johtamisen ja hallinnon etiikan kysymyksiä. Teema on monin tavoin todistanut tärkeytensä myös maassamme, joka toistuvasti eri tutkimuksissa kuitenkin luetaan maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon. Julkisjohtamisen oppiaine on Suomessa tunnettu myös vertailevaan tutkimukseen ja sen menetelmiin kohdistuvasta tutkimuksestaan. Oppiaineen tut-

kijoilla on ollut merkittävä rooli managerialismin ja markkinaehtoisuuden oppien kriittisessä tutkimuksessa aina 1980-luvun alkupuoliskolta saakka. Julkisjohtamisen oppiaineidentiteettiä ja osaamisalueita tässä julkaisussa avaa enemmän allekirjoittanut yhdessä Olli-Pekka Viinamäen kanssa.

Tekemämme tutkimuksen esittelynä pyrin avaamaan omalla kirjoituksellani johtamiseen keskeisesti liittyvän päätöksenteon paradoksia. Tämä paradoksi on siinä, että päätöksentekijöiden pitäisi yrittää olla ratkaisuja tehdessään rationaalisia, vaikka tämä ei erilaisista tiedollisista, ajallisista ym. rajoituksista johtuen luultavimmin kovastakaan yrittämisestä huolimatta tule täydellisesti toteutumaan. Tässä mielessä päätöksentekijöiden tulee oikein toimiakseen tavoitella oikeastaan mahdotonta. Tässä teoksessa oleva tulkintani on käytännössä päätöksenteon täydellisen rationaalisuuden kritiikkiä esittäneiden tutkijoiden pääideoiden esittelyä ja niiden keskinäistä vertailua.

Eniten huomiota kirjoituksessa saa Herbert Simonin tulkinta rajoittuneesta rationaalisuudesta, joka on merkittäväällä tavalla osoittanut suuntaa muulle päätöksenteon kriittiselle tutkimukselle. Simon sai työstään taloustieteen Nobel-palkinnon vuonna 1978. Hallintotieteille Simonin tärkein anti on siinä, että hän osoitti millä tavalla rationaalisuus voidaan ottaa keskeiseksi päätöksenteon kriteeriksi myös julkisissa organisaatioissa. Rationaalisuutta koskevat pohdinnat ovat säilyttäneet keskeisen asemansa päätöksenteon tulkinnassa sittemmin. Tästä käy esimerkiksi myös kirjoituksessa esitelty Daniel Kahnemanin ja Amos Tverskyn prospektiteoria, josta ensin mainittu on myös palkittu taloustieteen Nobel-palkinnolla vuonna 2002.

Rationaalisuuden kritiikki voidaan panna järjestykseen sen mukaan minkä asteisesti se katsoo rationaalisuuden mahdolliseksi. Täydellisen rationaalisuuden ideoista kauimpana on Cohenin, Marchin ja Olsenin ”roskapönttömalli”, joka kuvaa päätöksenteon sattumanvaraisena ja irrationaalisen prosessina. Rationaalisuuteen ei kovin paljon usko myöskään Braybrooken ja Lindblomin inkrementalismi, joka katsoo päätösten muodostuvan jaksottaisina korjausliikkeinä pitkälti aikaisemman kokemuksen varassa. Aikaisemalla kokemuksella on suuri merkitys myös Kahnemanin ja Tverskyn prospektiteoriassa, joka tarkastelee päätöksentekoa taloustieteellisen ja psykologisen tiedon synteesiä hyödyntäen. Amitai Etzioni jakaa päätökset kahteen pääluokkaan. Kauaskantoisissa päätöksissä hän vannoo rationaalisuuden nimiin. Pienempimerkityksissä päätöksissä hänenkin tulkintansa korostaa aikaisempaan kokemukseen perustuvaa jaksottaista menetelmää. Simonille rationaalisuus oli niin tärkeä päätöksenteon kriteeri, ettei siitä luopuminen käynyt millään. Vaikka rajoitukset sen käytännössä estäisivät, sitä siihen on päätöksenteossa välttämätöntä pyrkiä.

#### *1.4 Julkisoikeus*

Virkamiestyön edellyttämän lainsäädännön tuntemuksen Vaasassa takaa julkisoikeuden oppiaine, joka hallintotieteissä edustaa oikeustieteellistä osaamista. Sen perinteinen toiminta-alue on oikeudellisessa systematiikassa edelleen valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen jakautuva valtio-oikeus. Käytännössä julkisoikeus operoi laajemmalla alueella, sillä se pyrkii aina hahmottamaan yksittäiset oikeusnormit koko oikeusjärjestelmän osina. Tämä edellyttää usein mm. perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista. Samaten huomioon on aina otettava Euroopan unionin säädökset. Julkisessa toiminnassa viime vuosikymmeninä realisoitunut muutos on lähentänyt julkista ja yksityistä toimintaa ja luonut niiden rajapinnoille uusia ilmiöitä. Siksipä julkisen toiminnan sekä yksilöiden ja valtion/kunnan suhteen tutkimuksessa joudutaan aikaisempaa enemmän ottamaan huomioon julkisoikeuden ja yksityisoikeuden toisistaan poikkeavat lähtökohdat jopa yhtä aikaa. Eija Mäkinen ja Kristian Siikavirta avaavat tässä julkaisuissa julkisoikeuden oppiaineen tutkimuksen ja koulutuksen maailmaa edellä olevaa lyhyttä kuvausta pidemmälle.

Esimerkkinä oppiaineen tutkimustyöstä saadaan Niina Mäntylän tarkastelu yhdenvertaisuuteen liittyvistä ongelmista. Varsinaisesti Mäntylä pohtii romanilasten muita lapsia useammin toteutuvaa erityisluokalle sijoittamista mahdollisena yhdenvertaisuuden loukkauksena tai jopa esimerkkinä syrjinnästä. Tästä päätöksen tekevät aina Suomessa perusopetuksen järjestämisestä vastaavan kunnan viranhaltijat, joiden on toiminnassaan noudatettava lakia. Tällaisten ratkaisujen oikeudellista perustaa Mäntylä pohtii kirjoituksessaan suhteessa kotimaiseen lainsäädäntöön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuista muodostuvaan oikeuskäytäntöön.

EIT:ssä on käsitelty useita kertoja romanilasten koulunkäyntiin liittyviä ongelmia. Vaikka tapaukset ovat koskeneet muita maita kuin Suomea, muodostuu niissä tehdystä ratkaisusta Suomessakin huomioonotettava oikeuskäytäntö. Oikeudellisesti ongelmallista tässä on se, että EIT:n tulkinta voi lähtökohdiltaan olla eri perustaan sitoutuva kuin kotimainen lainsäädäntö. EIT ei lähde omissa ratkaisuisaan lapsen edusta siinä kun oma perustuslakimme, joka korostaa lapsen yksilöllistä asemaa osana yhdenvertaisuussäännöstöä. Suomessa lapsella on oikeus tulla kohdelluksi yksilönä. Tätä on oikeusoppineiden tulkinnassa jopa pidetty lapsen perusoikeuksien ydinsäännöksenä. EIT:n tulkinnassa taas lähtökohtana on julkisen intressin toteutuminen.

Suomessa erityisluokalle siirtämisen taustalla on usein kiusaamisesta ja jonkinasteisesta syrjimisestä johtuva vanhempien pyyntö. Vanhempien tavoitteena on tällä tavalla saada lapsilleen turvallisempi opiskelu ympäristö. EIT:n käsittelemissä

tapauksissa vanhemmilta on puolestaan haettu suostumus erityisluokalle siirtämiseen. Kummassakaan tapauksessa ongelma ei poistu, sillä siirtäminen erityisluokalle vain etniseen taustaan liittyvin perustein ei voi olla hyväksyttävää moniarvoisessa yhteiskunnassa. EIT on myös katsonut, ettei romanilasten vanhemmilla mm. huonon koulutustaustansa takia ole edellytyksiä arvioida kaikkia siirtämisen vaikutuksia realistisesti. Suomessa erityisluokalle siirtämisen reunaehdot määrittelee nyt perusopetuslaki, jossa on säädökset oppilaan itsensä kuulemisesta ja pedagogisista selvityksistä erityisen tuen perusteena. Mäntylä on jonkin verran tutkijana huolissaan pedagogisten selvitysten objektiivisuudesta. EIT:n korostama selvitysten läpinäkyvyys ei siksi edelleenkään ole ongelmaton kysymys.

### *1.5 Sosiaali- ja terveystieteiden*

Vaasan sosiaali- ja terveystieteiden eroaa sosiaali- ja terveystieteiden erillään olevasta koulutuksesta siinä, että alusta asti ideana on ollut integroida osaaminen samaan ohjelmaan. Tähän johti mm. havainto siitä, ettei eri sektoreilla kyetty riittävässä laajuudessa tarkastelemaan asiakkaiden tarpeita kokonaisvaltaisesti. Sosiaali- ja terveystieteiden antaa opiskelijoille laaja-alaisen asiantuntemuksen hyvinvointijärjestelmistä, niiden puitteissa toimivista organisaatioista ja näiden organisaatioiden tuottamista hyvinvointipalveluista. Oppiaineen tutkimuskohteissa ja koulutusteemoissa näkyy hyvinvointivaltion uudelleenrakentumisen esiin nostamat kysymykset. Tällaisia ovat mm. ihmiskeskeisen johtamisen haasteet, asiakkaiden parempi huomioiminen, toiminnan kompleksisuus, sen vaikuttavuuteen liittyvät ongelmat sekä markkinaehtoisempi tapa järjestää ja tuottaa myös hyvinvointipalveluita. Pirkko Vartiainen ja Seija Ollila kirjoittavat tässä teoksessa oppiaineensa erityisyydestä enemmän.

Esimerkkinä johtamansa oppiaineen tutkimuksesta Pirkko Vartiainen tekee selkoa siitä millaisia pirullisia ongelmia sosiaali- ja terveystieteiden reformit ovat. Termillä pirulliset ongelmat on hallinnon tutkimuksessa erityinen merkitys. Pirullinen ongelma on vaikeasti kuvattavissa, analysoitavissa ja ratkaistavissa. Se on myös ongelmana monitulkintainen eli sen ratkaisutavoissa näkyy kunkin toimijan ammatillinen ja tiedollinen tausta. Pirullisen ongelman vastakohtana pidetään kesyä ongelmaa, jolle ratkaisun kehittäminen ei ole erityisen ongelmallista. Reformilla pyritään yleisesti ratkaisemaan jokin tai jotkin ongelmat. Ratkaisu löytyy varmimmin silloin kun ongelmat ovat selkeästi asetettavissa ratkaistaviksi ongelmiksi päätöksentekijöitä varten. Sosiaali- ja terveystieteiden Vartiaisen mukaan ongelmana on se, että toteutetut reformit ottavat ongelmat käsittelyyn kesyinä ongelmina, vaikka kyse on todellisuudessa kompleksisesta ongelmapöydästä.

Vartiainen tulkin mukaan sosiaali- ja terveystieteiden kompleksisuus perustuu kehittämisen motiivien, hallinnollisten ja ammatillisten toimintamallien ja rakenteen tiiviiseen yhteyteen. Nämä neljä tekijää muodostavat kompleksisuuskehän. Käytännössä ongelma tiivistyy usein spesialisoitumiseen ja hierarkkisuuteen, jotka synnyttävät ja ylläpitävät kompleksisuutta ja monitulkintaisuutta. Kompleksisuuden kehässä toiminta edellyttää aina mukautumista ympäristöön. Esimerkiksi lääkäripulasta kärsivät terveyskeskus ei mahda mitään lääkäripulalle, mutta se voi esimerkiksi työoloja, palkkausta ja työnjakoa muokkaamalla luoda itselleen suotuisamman tilanteen. Ongelmaa ratkaistaan tällöin mukautumalla tilanteeseen.

Kun kerran ongelmat kytkeytyvät vahvasti ammatillisuuteen liittyvään spesialisoitumiseen ja hierarkkisuuteen, esittää Vartiainen niiden ratkaisutavaksi maallikoiden puoleen kääntymistä. Mitä paremmat edellytykset kansalaisilla ja asiakkailla on saada äänensä kuuluviin, sitä suurempi on myös mahdollisuus murtaa sosiaali- ja terveyshallinnon kompleksisuuden kehä jossain määrin. Vartiainen liputtaa erityisesti kansalaisraatien puolesta. Näitä on hänen oppiaineessaan myös toteutettu menestyksellisesti kansalaisten tarpeita kartoittamaan ja kuulia päätöksentekoon kaventamaan.

## Lähteet

Salminen, Ari (2011). Mitä on hallintotiede – tieteenalan identiteetin rakentuminen. Teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola, Juha ja Jari Vuori (toim.). *Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press. 305–323.

Vartola, Juha (2011). Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä. Teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola, Juha ja Jari Vuori (toim.). *Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press. 25–72.

Virtanen, Turo, Ahonen, Pertti, Syväjärvi, Antti, Vartiainen, Pirkko, Vartola, Juha ja Vuori, Jari (toim.). (2011). *Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press.

## 2 ALUETIEDE ON SOVELTAVAA YHTEISKUNTAMAANTIEDETTÄ

Seija Virkkala & Riitta Koski

Tieteenalan nimi kertoo yleensä jotain sen tutkimuskohteesta. Vaasan yliopiston hallintotieteiden oppiaineet julkisjohtaminen, sosiaali- ja terveyshallintotiede sekä julkisoikeus määräytyvät tutkimuskohteensa mukaan. Aluetiede ja maantiede eivät erotu muista tieteistä tutkimuskohteen vaan käsittelytavan perusteella. Niillä ei ole omaa selkeää tutkimuskohdetta, jota muut eivät tutkisi. Ne ovat näkökulmatieteitä: näkökulma on alueissa ja alueellisuudessa.

Aluetiede painottaa tutkittavien ilmiöiden sijoittumista ja muodostumista tilassa. Tehtävänä on vastata kysymyksiin mitä, missä, miksi ja milloin. Aluetiede tutkii toimintojen sijoittumista ja levinneisyyttä sekä ihmisen ja luonnon välistä suhdetta. Aluetieteen keskiössä on yhteiskunnan alueellinen organisoituminen. Yhteiskuntaa ja taloutta, eri alueita, alueellista kehitystä ja kehittämistä sekä suunnitella tarkastellaan tilallisista, alueellisista näkökulmista.

Aluetieteen juuret ovat maantieteessä. Maantieteessä on monia osa-alueita: luonnonmaantiede, kulttuurimaantiede, yhteiskuntamaantiede ja talousmaantiede. Luonnonmaantiede tutkii maanpinnan, ilmakehän, vesien ja eliömaailman toimintaa ja rakennetta. Kulttuurimaantiede selvittää ihmisen toiminnan alueellisia piirteitä ja pyrkii ymmärtämään, miksi alueista ja paikoista on tullut sellaisia kuin ne ovat. Yhteiskuntamaantiede painottaa yhteiskunnan alueellista organisoitumista nojautuen kulttuurimaantiedettä enemmän yhteiskuntatieteisiin. Talousmaantiede on yhteiskuntamaantieteen osa-alue, joka selvittää erityisesti taloudellisen toiminnan alueellista organisoitumista.

Aluetiede on soveltavaa talous- ja yhteiskuntamaantiedettä. Aluetieteen kohteena voivat olla niin kylät, kaupungit, maakunnat, kansallisvaltiot, EU:n tapaiset suuralueet kuin koko maapallo.

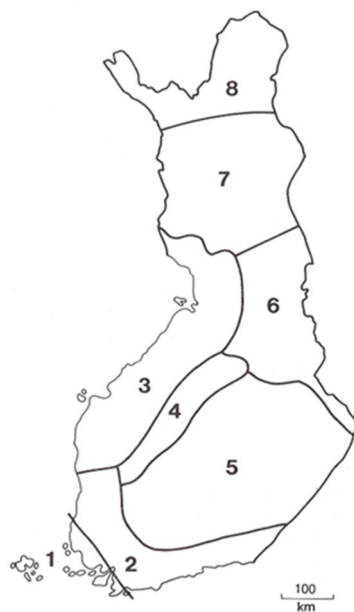
### 2.1 Aluetieteen käsitteitä

Aluetieteen keskeisiä käsitteitä ovat alue, sijainti, etäisyys ja paikka. Myös globalisaatiosta on tullut tärkeä käsite ja samalla monien tutkimusten lähtökohta. *Alueella* tarkoitetaan jollain kriteerillä rajattua maanpinnan osaa. Aluetieteessä on

perinteisesti kuvattu ja selitetty alueiden välisiä eroja. Alueiden puitteissa on myös tutkittu ihmisen ja luonnon välisiä suhteita.

Aluejako voi perustua hallinnollisiin, homogeenisiin tai toiminnallisiin alueisiin. *Hallinnolliset aluejaot* on tehty toiminnan valvomista ja ohjaamista varten. Valtioyhtymät, valtiot, maakunnat, seutukunnat ja kunnat ovat esimerkkejä hallinnollisesta aluejaosta. Hallinnolliselle aluejaolle tyypillistä on hierarkkisuus: alemman-tasoiset alueet kuuluvat osa-alueina johonkin suurempaan kokonaisuuteen.

Hallinnollinen aluejako, esimerkiksi maakuntajako, ohjaa toimintojen suuntautumista ja yhteiskunnan tulevaa kehitystä. Suomessa kerätään tilastotietoja juuri hallinnollisilta alueilta. Esimerkiksi peltojen ja metsien määrien muutoksia tai muuttoliikkeen kehitystä voidaan seurata hallinnollisilta alueilta kerättyjen lukujen ja niiden perusteella laadittujen karttojen avulla (Ervasti, Kytömäki & Paananen 2006: 43–44).



**Kuvio 1.** Esimerkki homogeenisestä aluejaosta: Suomen luonnonmaantieteellinen aluejako (Rikkinen 1990: 37)

*Homogeeninen aluejako* perustuu usein joihinkin luontoon tai kulttuuriin liittyviin tekijöihin. Homogeeninen alue eroaa yhden tai useamman tekijän suhteen ympäröivästä alueista. Homogeenisiä alueita rajataan esimerkiksi ilmasto- ja kasvillisuustyyppien perusteella. Luonnossa alueen vaihtumista harvoin edes huomaa, sillä vaihtuminen esimerkiksi metsästä tundraksi tai suoksi tapahtuu vähitellen.



Kuvio 1 esittää Suomen maankamaran, ilmaston, vesistön ja eliömaailman perusteella tehtyä Suomen luonnonmaantieteellistä jakoa. Siinä Suomi jaetaan kahdeksaan luonnonmaantieteelliseen alueeseen:

1. Saaristo-Suomi
2. Eteläinen rannikkomaa
3. Pohjanmaan rannikkomaa
4. Suomenselän suomaa
5. Järvi-Suomi
6. Vaara-Suomi
7. Etu-Lappi
8. Taka-Lappi

Saaristo-Suomea ja Järvi-Suomea luonnehtii veden runsaus. Rannikkomaille ominaista ovat tasaisuus, savikot ja joet. Suomenselkä poikkeaa ympäristöstään karumman ilmastonsa ja kasvillisuutensa perusteella. Pohjoisimpia alueita luonnehtivat muuta Suomea suuremmat korkeusvaihtelut. Osa-alueet eroavat näin ollen toisistaan pinnanmuotojen, vesien, ilmaston sekä kasvillisuuden perusteella. Jokaista aluetta luonnehtii yksi tai useampi tekijä, joka erottaa sen muista alueista. (Rikkinen 1990: 37)

Alueet voidaan jakaa myös erityyppisiin asutusalueisiin. Kaupunkirakenteeseen liittyviä homogeneisia alueita ovat esimerkiksi kerrostalo-, pientalo- ja teollisuusalueet. (Ervasti, Kytömäki & Paananen 2006: 44–45)

*Toiminnallinen aluejako* tehdään vuorovaikutuksen perusteella. Alueiden välinen raja vedetään niin, että alueen osa-alueet ovat läheisessä vuorovaikutuksessa keskenään. Toiminnallisia alueita ovat mm. keskukset ja niiden vaikutusalueet. Keskuksista ja vaikutusalueista on usein kehittynyt yhtenäisiä talousalueita. (Kultalahti 1990: 36–38)

Keskus on riippuvainen monista vaikutusalueen voimavaroista, kuten työvoimasta, raaka-aineista, vedestä ja elintarvikkeista. Vaikutusalueen väestö puolestaan käyttää keskuksen tarjoamia palveluja hyväkseen. Vuorovaikutus keskuksen ja sen vaikutusalueen välillä on sitä vilkkaampaa, mitä lyhyempi matka keskuksen on. Keskusta ympäröivä vaikutusalue on sitä suurempi, mitä enemmän keskuksessa on erilaisia palveluja ja työpaikkoja. Keskuksen vetovoima tuntuu voimakkaana sen lähellä ja heikkenee kauemmas mentäessä. (Ervasti, Kytömäki & Paananen 2006: 43–46)

*Sijainti* voidaan ilmaista konkreettisina koordinaatteina maapallon pinnalla. Kahden pisteen, esimerkiksi kaupungin, välistä *etäisyyttä* mitataan kilometreinä linnuntietä tai liikennejärjestelmässä. Maantieteellinen etäisyys liikennejärjestel-

mässä lasketaan kaupunkien välisen maantien, radan tai lentoreitin pituutena. Etäisyyttä voidaan mitata myös aikayksiköllä, kustannuksina tai vuorovaikutuksen suuruutena. Aikayksiköllä mitattuna lasketaan, kauanko matka kaupungista toiseen kestää eri kulkuneuvoilla; kustannusmittauksessa lasketaan matkan hintaa eri kulkuneuvoilla kuljettuna.

Vuorovaikutuksen mittana käytetään esimerkiksi kaupunkien välistä työmatkaliikennettä, muuta liikennettä, muuttoliikettä tai kuljetuksia. Mitä enemmän kaupunkien välillä on mitattu vuorovaikutusta, sitä lähempänä ne ovat toisiaan. Tällöin puhutaan niiden keskinäisestä *suhteellisesta sijainnista*. Maantieteellisesti toisiaan lähellä olevat kaupungit voivat sijaita suhteellisesti kaukana toisistaan, jos niiden välillä ei ole vuorovaikutusta. Toisaalta vuorovaikutus voi sähköisten tietokanavien kautta olla intensiivistä etäällä olevien kaupunkien, yritysten tai yksilöiden välillä.

*Paikat* ovat aluetieteen perinteisiä tutkimuskohteita. Paikka on ensinnäkin sijainti maapallon pinnalla. Toiseksi se on ihmisten toiminnan ja keskinäisen vuorovaikutuksen tapahtumapaikka. Kolmanneksi paikan merkityksellä tarkoitetaan tunteuksia, joita paikka herättää. Tällöin viitataan usein paikan merkitykseen ihmisen tai ryhmän identiteetissä. Paikalla on paitsi maantieteellinen myös kulttuurinen ja sosiaalinen merkitys. Paikat ovat ainutlaatuisia.

Paikat ja paikallisidentiteetit muodostavat vastavoiman globalisaatiolle. *Globalisaation* käsitteellä tarkoitetaan maapallon eri puolilla asuvien ihmisten keskinäisen riippuvuuden voimistumista. Maailma on kutistunut ja fyysiset etäisyydet ovat – ainakin liikkuvalla osalla maapallon väestöä – lyhentyneet. Globalisaation ytimenä ovat taloudellinen integraatio eli kaupan, pääomien ja suorien ulkomaisien sijoitusten laajeneminen maailmanlaajuisiksi sekä monikansallisten yritysten merkityksen kasvu. Muutokseen kytkeytyy informaatio- ja viestintäteknologian kehitys. Talous on globalisaation ytimessä, mutta monet muutkin tekijät ovat lisänneet vuorovaikutteisuuden ja keskinäisen riippuvuuden kasvua.

Globalisaation käsitteellä on kuvattu myös ilmastonmuutokseen ja ympäristön saastumiseen liittyviä maailmanlaajuisia uhkia. Ilmastonmuutoshan ei kunnioita valtioiden rajoja. Lisäksi globalisaatiolla on viitattu uuteen monikulttuurisuuteen tai yhtenäisen maailmankulttuurin muodostumiseen. Maailman eri kolkilla asuvat ihmiset ovat oppineet samat merkit sähköisten tiedotusvälineiden kautta ja pystyvät kommunikoimaan keskenään viihdeteollisuuden tuottamien symbolien ja merkkien kautta.

Globalisaatio ja ilmastonmuutos ovat nyky-yhteiskuntamme suurimpia haasteita. Niiden ymmärtämisessä maantieteellä ja aluetieteellä on tärkeä rooli, sillä juuri ne tutkivat ihmisen ja luonnon välistä suhdetta sekä maapallon alueellisia eroja.

## 2.2 Kartat aluetutkimuksen apuna

Aluetieteessä pyritään ymmärtämään ilmiöiden, esimerkiksi asutuksen ja muun maankäytön, alueellista jakautumista. Tällöin *kartat* ovat hyviä apuvälineitä. Ne havainnollistavat ja kokoavat tietoa. Sijaintitietojen lisäksi karttojen avulla kuvataan erilaisia teemoja, kuten kuntien ja maakuntien kehitystä, Euroopan unionin olosuhteita ja maailman ravintotilannetta. (Virkkala 2009: 7)

Kartta on pienennetty, yleistävä kuva maapallon pinnasta tai sen osasta. Se voi esittää vaihtelevan laajuisia alueita, koko maailmaa tai vain yhtä tonttia. Pienennyksen määrään eli mittakaavaan vaikuttaa se, kuinka suuri alue kartalla halutaan esittää. Kartta yksinkertaistaa todellisuutta, sillä siitä jätetään pois lukemattomia maaston yksityiskohtia, koska niitä ei voi esittää pienessä tilassa. (Ervasti, Kytömäki, Paananen & Toivonen 2007: 16)

Kartat ovat riippuvaisia kulttuuristaan. Tämän huomaa, kun oman kulttuurin karttojen sijaan tarkastellaan muiden kulttuurien luomia karttoja tai vanhoja karttoja, joiden yhteys elävään kulttuuriin on jo katkennut. Muinaisten kiinalaisten kartoissa keisarin palatsi muodosti korostetun keskuksen, jonka ympärille Kiinan keisarikunta ja kaukainen barbaria levittäytyivät. Saman vaikutelman saa, kun valitaan logaritminen projektio, jossa mittakaava pienenee reunoja kohti. (Kokkonen 1996)

Toinen esimerkki kulttuurin vaikutuksesta karttoihin on 1600-luvun Euroopasta, jolloin kaupungit esitettiin käyttämällä piispan hiippaa muistuttavia karttamerkkejä sen mukaisesti, minkä arvoinen virka kaupungin kirkollisella johtajalla oli. Kaupunkien luokittelu tällaisella perusteella tuntuu nykyajan näkökulmasta oudolta. Omalla kulttuurillamme on kuitenkin omat hierarkiansa, joiden luonnollisuutta ja itsestäänselvyyttä nykyiset kartat vahvistavat. (Kokkonen 1996)

Paikkatietojärjestelmillä ja -ohjelmilla voidaan samasta kartasta luoda useita muunnelmia. Ne ovatkin hyödyllisiä aluesuunnittelun välineitä. Alueelliset tietokannat ovat suuria, ja niiden tietosisältöjä yhdistelemällä ja vaihtelua analysoimalla saadaan kokonaan uutta tietoa. Uusia karttoja voidaan tulostaa aina käyttötarkoituksen mukaan. (Virkkala 2009: 8)

### 2.3 Aluetiede Vaasan yliopistossa

Vaasan yliopiston aluetiede on kiinnostunut kestävästä kehityksestä, oikeudenmukaisuudesta sekä kansalaisten ja yhteisöjen hyvinvoinnista. Aluetieteen oppiaineen painopistealoja ovat aluetalous ja aluekehittäminen. Aluetaloudessa painottuvat yritystoiminta ja sen alueelliset sidokset, kansainvälistyminen, yritysverkostot, kaupunkijärjestelmät ja liikenneverkostot.

Aluekehittämisellä tarkoitetaan alueyhteisöjen omaehtoista tavoitteiden asettamista ja suunnittelua. Aluekehittämisellä vastataan talouden ja toimintaympäristön muutoksiin ja vaikutetaan alueiden menestyksen edellytyksiin. Aluekehittämisen opetus keskittyy Suomen ja EU:n aluekehittämisen järjestelmään, elinkeinojen ja palvelujen kehittämiseen ja suunnittelun kysymyksiin.

Aluetiede liikkuu monilla tasoilla alkaen paikallisyhteisöistä ja päättyen globaaleihin ilmiöihin. Aluetieteilijät kehittyvät opintojensa aikana aluetalouden ja aluekehittämisen asiantuntijoiksi. Lisäksi he perehtyvät johonkin erikoisalaan, kuten maaseudun kehittämiseen, ympäristökysymyksiin, matkailuun, elinkeinojen ja yritysten kehittämiseen tai liikennejärjestelmiin. Opetuksen kantavana ideana on teorian ja käytännön vuoropuhelu.

Toimintojen sijoittumista ja kehitystä tarkastellaan eri aluetasoilla. Puhutaan paikallistaloudesta, aluetaloudesta, kansantaloudesta, EU-alueen taloudesta ja maailmantaloudesta. Ne ovat vuorovaikutusjärjestelmiä, joissa eri elinkeinot, toiminnot ja yritykset ovat keskenään yhteydessä sekä – maailmantaloutta lukuun ottamatta – yhteydessä myös alueiden ulkopuoliseen talouteen.

Aluetalouden toimintaa jäsenetään toimijoiden ja rakenteiden sekä niiden muutosten kautta. Aluetalouden toimijoita ovat yritykset, asukkaat sekä julkisen hallinnon organisaatiot. Rakenteita ovat liikenneverkot, kaupunkijärjestelmät ja aluehallinnon järjestelmät. Aluetieteilijät kuvaavat ja selittävät alueen yritysten toimintaa sekä asukkaiden ja muiden toimijoiden käyttäytymistä. Lisäksi tutkitaan eri alueiden ja aluetalouksien muutosta ja alueiden välistä vuorovaikutusta. Pyritään myös selittämään, miksi taloudellinen kehitys ja kasvu ovat jakautuneet epätasaisesti maapallon pinnalla. Aluetalouksia voidaan tyypitellä esim. käsitteillä ”maaseututalous”, ”teollisuusalue”, ”kaupunkitalous” tai ”metropolialue”.

Yritykset ovat keskeisiä aluetalouden toimijoita. Yritysten tärkein alue on usein niiden lähiympäristö. Esimerkiksi lukuisat kaupan ja palvelujen sekä pienteollisuuden yritykset elävät välittömässä takamaassaan sijaitsevien resurssien, mm. kuluttajien, työvoiman, energian, raaka-aineiden varassa. On kuitenkin yhä enemmän yrityksiä, jolle paikalliset tai lähialueiden resurssit eivät riitä, kun esi-

merkiksi tuotteille tai palveluille ei ole tarpeeksi kysyntää. Näiden yritysten toiminta käsittää koko maakunnan, maan tai sen on EU:n tai usein jopa maailmanlaajuinen. Joillekin päivittäistavaramyymälälle riittää suppea lähiseudun markkina-alue. Vieressä sijaitseva pieni yritys saattaa olla monikansallisen suuryrityksen alihankkija ja täten maailmanlaajuisen talousalueen osa, eikä sen tuotteille löydy kotiseudulta lainkaan markkina-aluetta. (Vuoristo 2001: 53)

#### *2.4 Globaalia ja lokaalia tuotantoa*

Yritykset ja taloudelliset toiminnat integroituvat yhä suuremmassa määrin globaaliin talouteen, kun tuotanto ja kauppa ylittävät kansalliset rajat. On muodostumassa paikaton maailmantalous, joka koostuu globaaleista verkostoista.

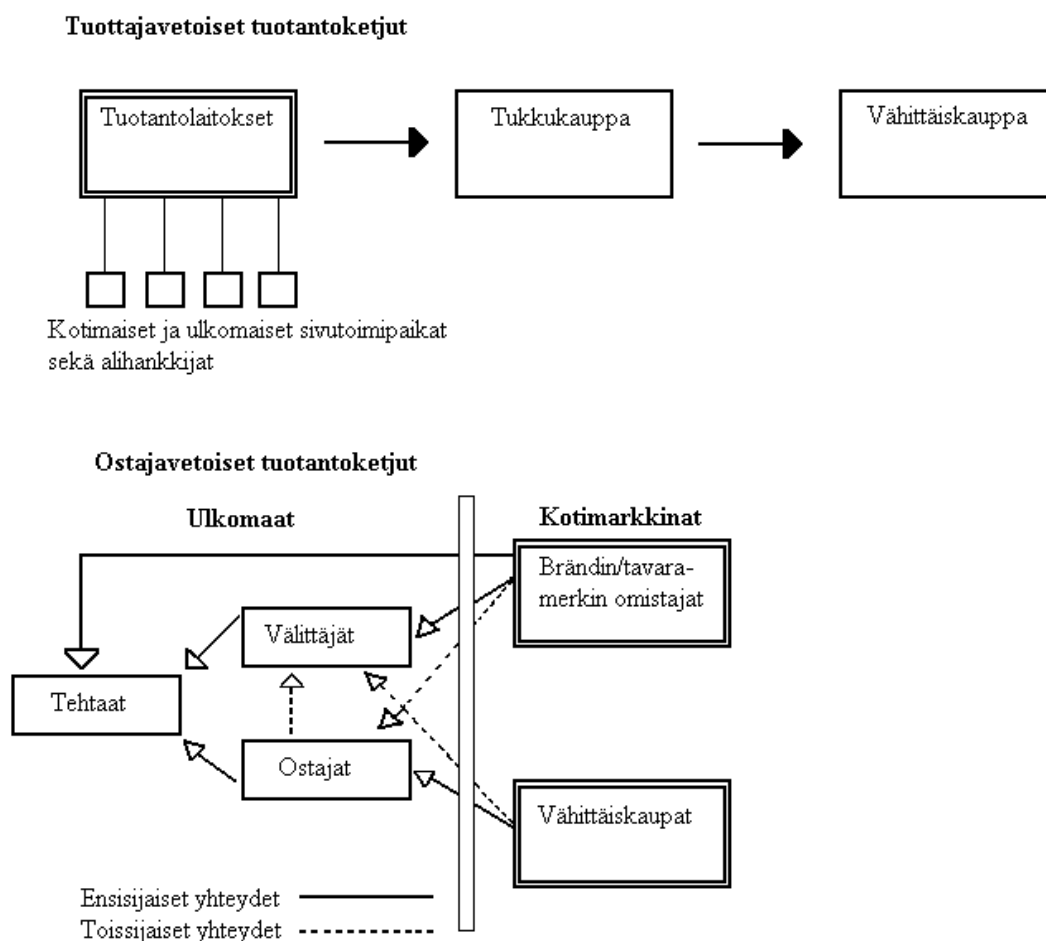
Globalisaatiolle vastakkainen trendi on talouden toimintojen alueellistuminen. Tuotanto on riippuvaista sellaisista paikallisista olosuhteista ja resursseista, joita sille ei tarjoudu muualla. Osa yritysten toiminnoista on edelleen kiinni paikallisissa olosuhteissa, kuten vakiintuneissa paikallisissa toimintatavoissa, joita yritykset eivät kykene suoraan siirtämään uuteen ympäristöön. Koulutettu työvoimakin on usein paikallisesti juurtunutta.

Globaalien tuotantoketjujen muodostuminen on esimerkki tuotannon globalisatiosta, pohjalaiset toimialakeskittymät ovat esimerkkejä tuotannon paikallisesta juurtuneisuudesta.

#### *Maailmanlaajuisen tuotantoketjujen maantiede*

Käyttämämme tuotteet ovat yhä monimutkaisempia, ja ne koostuvat usein eri puolilla maapalloa tehdyistä osista. Nykyinen globaali taloussysteemi yhdistää kaukana sijaitsevat kuluttajat ja tuottajat toisiinsa. Monet tuotteet on muutettu alkuperäisestä raaka-aineesta tai ideoista lopputuotteiksi tai palveluiksi monimutkaisten reittien kautta, ja näihin tuotantovaiheisiin maapallon eri paikat osallistuvat eri tavoin. Globaalien tuotantoketjujen käsite kuvaa sitä, miten yhden tuotteen valmistukseen tarvittavat toimijat ja panokset liittyvät toisiinsa. Tuotantoketjuja analysoitaessa seurataan, millaisiin vaiheisiin tietyn hyödykkeen koko valmistus- ja jakeluprosessi jakautuu, mihin eri vaiheet maantieteellisesti sijoittuvat, kuka niiden tuotantoon, kauppaan ja kulutukseen missäkin vaiheessa osallistuu ja kuka kontrolloi koko tuotantoketjua. Analyysi tuo näkyviin, kuinka erilaisten tavaroiden ja palvelujen tuotannon sijoittuminen ja tuotannon koko dynamiikka määräytyy paljolti muualta ja muista tekijöistä kuin paikallisten tuottajien omista tarpeista. (Koponen 2007)

Tuotantoketjujen sisällä taloudellinen arvo on jakautunut maantieteellisesti epätasaisesti, kun korkean arvoa tuottavat toiminnat, kuten tuotesuunnittelu, tutkimus- ja kehitystyö sekä markkinointi, sijoittuvat suuriin maailmankaupunkeihin. Maailmankaupunkeja ovat New York, Lontoo, Tokio, Pariisi, Zurich, ja Frankfurt. Näihin kaupunkeihin on sijoittunut huomattava määrä monikansallisten yritysten pääkonttoreita ja niistä käsin kontrolloidaan ja koordinoidaan globaaleja rahavirtoja. (Coe ym. 2007: 97–112)



**Kuvio 2.** Tuottajavetoiset ja ostajavetoiset tuotantoketjut (Coe ym. 2007: 101)

Gereffi ja Korzeniewitz (1994) tekevät eron ostajavetoisten ja tuottajavetoisten tuotantoketjujen välillä (kuvio 2). Ostajavetoisissa ketjuissa tuotteen ostaja valmistuttaa tiettyjä tuotteita myytäväksi omien ideoidensa mukaan. Näin ostajan tarpeet tai hänen käsityksensä markkinoiden tarpeista sanelevat, mitä tuotetaan ja

missä. Ostajavetoisia ketjuja ovat mm. Ikea sekä erilaiset brändit. Tuottajavetoisissa ketjuissa valmistajat määrittelevät sen, mitä kannattaa tuottaa, ja tarjoavat sitten tätä hyödykettä eteenpäin kuluttajille. Ostajavetoisia tuotantoketjuja on esimerkiksi tekstiili- ja vaatetusteollisuudessa. Niissä isot vähittäiskauppaliikkeet pyörittävät hajautettuja tuotantoverkostoja. Tuottajavetoisia ketjuja on esimerkiksi sähkö-, auto- ja lentokone-teollisuudessa. Osa niistäkin näyttää siirtyvän ostajavetoiseen suuntaan. (Koponen 2007: 120)

*Pohjalaiset toimialakeskittymät esimerkkinä paikallisista tuotannollisista alueista*

Pohjanmaa, jolla tarkoitetaan Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntia, on tunnettu vireästä pienyrityksyydestään. Yrityksiä on runsaasti, mutta lisäksi niiden alueellisessa jakaumassa tulee esille erikoinen piirre. Saman toimialan yritykset keskittyvät yhteen kuntaan tai muutamaan naapurikuntaan ns. toimialakeskittymiksi, jota nimitystä tuotannollisista alueista Suomessa käytetään. Yritykset toimivat yleensä teollisilla aloilla, mutta poikkeuksiakin löytyy. Toimialakeskittymiä on aikojen kuluessa hävinnyt ja uusia on syntynyt. Niiden toiminta on myös saattanut muuttua siten, että niitä ei enää voida pitää perinteisinä toimialakeskittyminä. Yksi vanhimmista ja tunnetuimmista toimialakeskittymistä on Jurvan ja ympäristöalueiden huonekaluteollisuus. Toimialakeskittymiä on myös kudonnais- ja mattoteollisuudessa, maatalouskone-teollisuudessa, nahkateollisuudessa, huvilaveistämöissä, kasvihuoneviljelyssä, autokaupassa ja turkistarhauksessa. Kaikkia ei enää voitane yritystoiminnan hiipumisen takia pitää toimialakeskittyminä mutta osa niistä on pysynyt elinvoimaisina. (Koski 2009: 59–60)

## Lähteet

Coe, Neil M., Kelly, Philip F. & Yeung, Henry W. C. (2007). *Economic Geography*. A contemporary Introduction. Hong Kong: Blackwell Publishing.

Ervasti, Veikko, Kytömäki, Jorma & Paananen, Juhani (2006). *Globus*. Alueiden maailma. 2. painos. Helsinki: WSOY.

Ervasti, Veikko, Kytömäki, Jorma, Paananen, Juhani & Toivonen, Tuuli (2007). *Globus*. Aluetutkimus. Helsinki: WSOY.

Gereffi, Gary & Korzeniewicz, Miguel (toim.) (1994). *Commodity Chains and Global Development*. Westport CT Praeger.

Kokkonen, Pellervo (1996). Kartan sosiaalinen todellisuus. Teoksessa Tuukka Haarni, Marko Karvinen, Hille Koskela & Sirpa Tani (toim.). *Tila, paikka ja maisema. Tutkimusretkiä uuteen maantieteeseen*. Tampere: Vastapaino. 53–72.

Koponen, Juhani (2007). Kehitysmaat maailmantaloudessa. Teoksessa Juhani Koponen, Jari Lanki & Anna Kervinen (toim.). *Kehitysmaatutkimus. Johdatus perusteisiin*. Gaudeamus: Helsinki. 115–148.

Koski, Riitta (2009). Paikalliset tuotannolliset alueet ja toimialakeskittymät. Teoksessa Seija Virkkala & Riitta Koski (toim.). *Yhteiskuntamaantieteen maailma*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 59. Aluetiede 5. 1–6.

Kultalahti, Olli (1990). *Yhteiskunta ja alue*. 2. painos. Jyväskylä: Finnpublishers.

Rikkinen, Kalevi (1990). *Suomen aluemaantiede*. Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Virkkala, Seija (2009). Kartat ja maailmankuva. Teoksessa Seija Virkkala & Riitta Koski (toim.). *Yhteiskuntamaantieteen maailma*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 59. Aluetiede 5. 7–11.

Vuoristo, Kai-Veikko (2001). *Maailman talousalueet*. Helsinki: WSOY.



### 3 ALUEKEHITTÄMINEN ON TEORIAN JA KÄYTÄNNÖN VUOROPUHELUA

Hannu Katajamäki & Niklas Lundström

#### 3.1 Aluekehittämisen määrittely

Aluekehittäminen on alueperustaista. Tämä tarkoittaa, että kehitettävä alue tulee määritellä tarkasti. Alueiden järjestelmään liittyy rakenteellinen hierarkkisuus, joten aluekehittämistä voi toteuttaa hyvin monella tasolla alkaen paikallisyhteisöistä ja päätyen globaaliin tasoon. Suomessa keskeisiä aluekehittämisen ympäristöjä ovat kaupunginosat sekä kylät, kunnat, kaupungit, maakunnat ja valtakunta.

Aluekehittämisen sisältönä on varmistaa, että erilaiset alueet voivat menestyä omista lähtökohdistaan. Ydintä on *edellytyksiä luova kehittäminen*: alueiden järjestelmän kokonaisuus erilaisine vuorovaikutusasetelmineen ja paikallisyhteisöineen otetaan samanaikaisesti huomioon, eikä rajauduta pelkästään esimerkiksi suurimpien keskusten tarkasteluun. Aluekehittämisessä tulee tunnistaa keskusten ja maaseutujen erilaiset tematiikat. Kaikki alueet ovat kiinnostavia suurimmista metropoleista pienimpiin kyliin. Menestystarinat ovat mahdollisia kaikentyypeillä alueilla.

#### *Aluekehittämisen ydin: kestävä kehitys ja kommunikatiivisuus*

Kehittäminen tarkoittaa, että nykyiseen verrattuna alueen asukkaiden, yritysten ja ympäristön tilanne olisi tulevaisuudessa parempi. Tämä on käsitettävä sekä talousehtoisesti, että kestävä kehityksen näkökulmasta. Tuotettujen tavaroiden ja palvelusten rahassa mitattava yhteissumma kalenterivuoden aikana eli bruttokansantuote (BKT) on yksinään liian kapea kehityksen mittari.

Bruttokansantuote ei ota huomioon talouden ympäristölle aiheuttamaa räsitystä. BKT:n kannalta sellainenkin kehitys voi olla hyvää, joka on ympäristön kannalta haitallista. BKT ei myöskään tunnista kansalaisten välisiä varallisuuseroja. Suurenkin taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden yhteiskunta voi näyttäytyä bruttokansantuotelaskelmissa edistyneenä. Aluekehittäminen korostaakin ekologisesti, taloudellisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestävä kehitystä.

Eliöiden ja elottomien ympäristötekijöiden muodostamat toiminnalliset kokonaisuudet eli *ekosysteemit* ovat joustavia. Ne pystyvät sietämään määrättyyn rajaan

asti ulkoisia häiriötekijöitä, kuten ilmansaasteita ja kemikaalipäästöjä. Ekosysteemien sietokyky voi kuitenkin lopulta pettää ja tällöin tapahtuu äkillinen romahdus. Romahdukset voivat olla paikallisia, jolloin puhutaan saastuneista järvisistä tai kasvillisuudesta paljaista metsälämpäreistä. Pelottavimpana vaihtoehtona on koko maapallon suuren ekosysteemin suistuminen pysyvään häiriötilaan. Siitä seuraisi elämän tuhoutuminen. Ekologisesti kestävä kehityksen tärkein periaate on luonnon monimuotoisuuden vaaliminen.

Taloudellisesti kestävä kehitys ottaa huomioon luonnon monimuotoisuuden vaatimukset. Tarvitaan taloutta ohjaavia välineitä. Niitä ovat esimerkiksi teollisuuden päästöjen rajoittaminen, uusiutuvien energialähteiden käytön tukeminen, energian säästämisestä palkitseminen, merkittävien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi sekä kansainväliset sopimukset, joiden avulla pyritään vähentämään ilmastomuutosta edistäviä hiilidioksidipäästöjä. Taloudellisesti kestävä kehitys perustuu myös tasapainoisuuden periaatteeseen, jonka ydintä on esimerkiksi liiallisen velkaantumisen estäminen. Tällä tavoin pystytään kohtaamaan tulevaisuuden haasteet, jotka liittyvät esimerkiksi väestön ikääntymisestä seuraaviin sosiaali- ja terveystenon kasvuun.

Talouden ja yhteiskunnallisen päätöksenteon mekanismit eivät myöskään saisi lisätä yhteiskunnallista eriarvoisuutta. Tämä on sosiaalisesti kestävä kehityksen ydin. Se takaa ihmisten oikeudenmukaisen kohtelun riippumatta heidän syntyperästään, varallisuudestaan tai asuinpaikastaan. Kulttuurisesti kestävä kehitys kunnioittaa ihmisten perusoikeuksia ja hyvää elämää. Se vaalii ilmaisunvapautta, yhdenvertaisuutta, vahvistaa kulttuurista monimuotoisuutta ja takaa henkisen perinnön siirtymisen sukupolvelta toiselle.

Kestävä kehityksen toteutuminen edellyttää ympäristön, talouden, kulttuurin ja sosiaalisten tekijöiden samanaikaista huomioon ottamista. Tätä varten on kehitetty indikaattoreita. Niistä käytetyin on GPI eli aidon kehityksen indikaattori. Se vähentää taloudellisten aktiviteettien myönteisistä vaikutuksista niiden ympäristöä ja yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta heikentävät vaikutukset. Tällä tavoin pelkästään talouden ehdoilla tapahtuvasta toiminnasta ”rangaistaan”.

Kun on käytetty monipuolisempia mittareita, on havaittu, että kestävä kehityksen indikaattorit eivät enää kasva, vaikka BKT:n kasvu jatkuu (Hoffrén 2011). Tämä osoittaa, että kestävä kehityksen näkökulmasta BKT on ongelmallinen mittari. Mikäli yhteiskunnallisessa päätöksenteossa halutaan edistää kestävä kehitystä, bruttokansantuotteesta vallitsevana kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin mittarina on luovuttava, koska se yksipuolistaa ja tasapäistää käsitystämme edistyksestä ja hyvinvoinnista. Silti BKT:n asema on edelleen hyvin vankka.

Alueellisen kehityksen voi jaotella esimerkiksi laadulliseksi tai määrälliseksi kehitykseksi. Jos alueelle tulee uusia laadullisesti heikkoja työpaikkoja, alue kehittyä määrällisesti mitattuna mutta kehitys on ongelmallista laadullisesta näkökulmasta. Alueet voivat myös kehittyä laadullisesti mutta eivät määrällisesti. Tällöin alue esimerkiksi kasvaa vähän ja hitaasti tai alueelle tulee liian vähän uusia investointeja tai yrityksiä. (Pike ym. 2007)

Vaihtoehtoisten mittareiden laskentamenettelyt ovat monimutkaisia ja esimerkiksi EU:n jäsenvaltioiden poliittisten päättäjien on vaikea päästä yksimielisyyteen mittareiden eri osatekijöiden painottamisesta. BKT on näennäisen neutraali mittari ja sen käytössä ei tällaisia valintoja tarvitse tehdä. Paineet kestävän kehityksen huomioon ottavien mittareiden käyttöön ottamiselle ovat kuitenkin suuret. BKT ja pelkästään talouskasvuun nojaava käsitys yhteiskunnallisesta edistyksestä alkavat olla tiensä päässä. Tarvitaan vahvaa yhteistä tahtoa ja käytännön toimenpiteitä, jotta kestävä kehitys tulee todelliseksi. Tähän tiivistyy aluekehittämisen ydin.

Pohjimmiltaan aluekehittäminen ei ole organisaatioiden vaan ihmisten välistä; aluekehittäminen on *kommunikatiivista*. Tämä ei tarkoita, etteikö aluekehittämisessä tarvittaisi mitä moninaisempien tahojen edustajia. Syvähenkinen aluekehittäminen edellyttää monipuolisen kommunikaation prosesseja. Niiden avulla muotoillaan aluekehittämisen strategiset tavoitteet. Aluekehittämisen johtaminen (leadership) on tärkeää.

#### *Aluesuunnittelu tukee aluekehittämistä*

Aluesuunnittelu on alueperustaisen ja kommunikatiivisen aluekehittämisen väline. Yksi osa aluesuunnittelua on maankäytön suunnittelu: maakuntakaava, yleiskaava, asemakaava ja rantakaava. Toisaalta maakuntien liittojen johdolla tehtävät maakuntasuunnitelmat, maakuntaohjelmat ja toteuttamissuunnitelmat ovat osa aluesuunnittelua. Siihen liittyy myös kuntien toiminnallinen ja strateginen suunnittelu. Aluesuunnittelua tehdään myös valtion keskus- ja aluehallinnossa ja esimerkiksi sairaanhoitopiireissä.

Aluesuunnittelua tulisi koordinoita kussakin yhteydessä alueperustaisten foorumien kautta. Parhaimmillaan ne ovat laaja-alaisia *regiimejä*, joihin osallistuvat hallinnon, yritysten, asiantuntijaorganisaatioiden ja kansalaisjärjestöjen edustajat sekä poliitikot. Foorumien tulee linjata, miten aluesuunnittelu tukee aluekehittämisen tavoitteita.

*Laaja aluepolitiikka määrittää aluekehittämisen kokonaisuutta, suppea aluepolitiikka antaa käytännön välineitä*

Aluepolitiikka jaetaan usein laajaan ja suppeaan aluepolitiikkaan. *Laaja aluepolitiikka* viittaa kaikkiin sellaisiin päätöksiin ja käytäntöihin, joilla on aluevaikutuksia. Laajan aluepolitiikan näkökulma ankkuroituu yhteiskunnallisiin asetelmiin, joihin kietoutuu hallinnollisten näkökulmien lisäksi puoluepoliittisia ja ideologisia painotuksia. Pohjimmiltaan on kyse siitä, minkälaista aluekehitystä halutaan: suuria keskuksia painottavaa, maaseudun mahdollisuuksia hyödyntävää vai laaja-alaisesti kaikkien alueiden vahvuuksiin tarttuvaa. Kyse on poliittisten valintojen ohella arvovalinnoista. Laajan aluepolitiikan hallinta edellyttää monipuolisia eri aluetasojen regiimejä, jotta erilaisia aluekehittämisen vaihtoehtoja pohditaan mahdollisimman laajapohjaisesti.

Aluepolitiikka tarjoaa myös täsmävälineitä aluekehittämiselle. Silloin puhutaan *suppeasta aluepolitiikasta*. Suppea aluepolitiikkamme on yhdistelmä kansallisia ja EU:sta tulevia aineksia. EU:sta aluepolitiikkaan välittyvät rakennerahasto-ohjelmat, joiden avulla toteutetaan aluekehittämistä edistäviä laajoja hankkeita. Mielenkiintoinen EU:n väline on myös Leader-metodi, jonka avulla voidaan rahoittaa alueperustaisia maaseudun kehittämishankkeita. Käytössä on myös kansallisia aluepoliittisia välineitä, joiden avulla voidaan edistää yrittäjyyttä sekä vahvistaa alueyhteisöjen osaamista ja yhteistyötä.

*Tiivistys*

Aluekehittäminen on monitasoista, laaja-alaista ja alueperustaista kommunikatiivista toimintaa, jolla edistetään kestävästä kehitystä. Aluekehittäminen ei ota kantaa, minkälaiset alueet voivat menestyä ja mitkä eivät. Aluekehittämisen ydin on luoda edellytyksiä erilaisille alueille kehittyä omista lähtökohdistaan. Aluekehittämisessä kiinnitetään erityistä huomiota kansalaisten hyvän elämän ja yritysten kilpailukyvyyn edellytysten parantamiseen sekä luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen.

Aluekehittämisen tärkeimmät välineet ovat maankäytön suunnitteluun ja strategiioihin paneutuva aluesuunnittelu sekä aluepolitiikka, joka sisältää yhteiskunnallisen päätöksenteon perusteita ja aluevaikutuksia arvioivan laajan aluepolitiikan sekä aluekehittämisen käytännön toimia resurssoivan suppean aluepolitiikan.

### 3.2 Aluekehittämisen menettelytavat

Aluekehittäminen perustuu suunnitelmallisuuteen. Suunnitelmallisuuden jäsentämiseksi on kehitetty erilaisia katsantoja, jotka hahmottavat aluekehittämistä prosessina. Nämä tunnetaan aluekehittämisen menettelytapoina. Ne ovat rationaalinen, inkrementalistinen, iteratiivinen, kommunikatiivinen ja toimintasuuntautunut. Menettelytavat tarkastelevat esimerkiksi tiedonhankintaprosesseja, arvojen ja tavoitteiden muodostumista sekä kommunikaation järjestämistä. (Esim. Bäcklund & Mäntysalo 2009; Jauhiainen & Niemenmaa 2006; Sotarauta 1996; Hautamäki 1991)

*Rationaalisen* menettelytavan lähtökohtana on tarkka tavoitteiden asettaminen ja tiedon objektiivisuus. Sen jälkeen tehdään yksityiskohtainen suunnitelma siitä, miten tavoitteet saavutetaan. Parhaiten rationaalinen suunnittelu sopii teknisen alan ongelmiin ja hankkeisiin. Jos esimerkiksi tarvitaan uusi silta, on se ensin suunniteltava tarkasti ja rakennettava huolellisesti suunnitelmaa noudattaen. Aluekehittämisessä ei ole kovin usein mahdollista tehdä rationaalisen menettelytavan mukaisia suunnitelmia, koska yhteiskunnalliset tilanteet vaihtuvat melko yllättävästi eikä tulevaa pystytä ennakoimaan riittävän tarkasti. Lisäksi yhteiskunnallisista ongelmista on vaikea saada kaiken kattavaa tietoa.

Rationaalisen suunnittelun toteuttamisen vaikeuksien vuoksi aluekehittämisessä voidaan soveltaa *inkrementalistista* eli askelittaista menettelyä. Rationalistisen suunnittelun kaiken kattavan tiedon vaatimuksen sijaan on pyrkimyksenä realistinen suunnitteluteoria. Inkrementalismissa on kyse ongelmien kohtaamisesta sitä mukaa, kun ne tulevat ajankohtaisiksi. Tällainen tilanne syntyy, kun esimerkiksi tärkeä työnantaja vähentää työpaikkoja ja on pystyttävä keksimään tapoja haittojen minimoimiseksi. Inkrementalismiin soveltaminen saattaa kuitenkin johtaa kokonaisuuden hämärtymiseen. Yksittäiset korjaavat toimenpiteet voivat aiheuttaa yllätyksiä; vaikka ilmennyt ongelma saataisiin korjattua, saattaa syntyä uusia ennakoimattomia ongelmia. Kokonaisuus ei pysy hallinnassa, kun kiinnitetään liiaksi huomiota yksityiskohtiin. (Lindblom 1959; Bäcklund & Mäntysalo 2009)

Rationaalista ja inkrementalistista näkökulmaa yhdisteleväksi on kehitetty *iteratiivinen* menettely (Hautamäki 1991). Siinä asetetaan tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan toimintaohjelmia. Oletetaan, että pienehkössä kunnassa on tällä hetkellä 5 000 työpaikkaa. Kunnanvaltuusto asettaa tavoitteeksi, että 10 vuoden kuluttua työpaikkoja tulee olla 7 500. Kolmelle seuraavalle vuodelle laaditaan toimenpideohjelma, joka tähtää yritysten kehittämiseen ja työpaikkojen lisäämiseen. Kolmen vuoden jälkeen arvioidaan toimintaohjelman tuloksia. Jos työpaikat ovat lisääntyneet odotetusti, voidaan toimintaohjelmaa jatkaa. Jos toivottua kehitystä ei ole tapahtunut, on toimintalinjaa muutettava, jotta tavoiteltu

työpaikkakehitys toteutuisi. Tällaista aika ajoin arvioitavaa ja tarvittaessa muuttuvaa toimintatapaa kutsutaan iteratiiviseksi. Iteratiivisen menettelytavan ongelma-kohtana pidetään sen hitautta ja monimutkaisuutta.

Aluekehittämisen haasteet ovat laaja-alaisia. Kansalaisten hyvän elämän, yritysten toimintamahdollisuuksien ja ympäristön monimuotoisuuden turvaaminen edellyttävät hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Hallintosektoreiden yhteistyöhön perustuvaa menettelytapaa kutsutaan aluekehittämisessä *kommunikatiiviseksi* (esim. Healey 1997). Keskeistä kommunikatiivisessa aluekehittämisessä on pyrkimys päästä yhteisymmärrykseen. Jotta esimerkiksi maaseutualueiden asukkaiden hyvän elämän vaatimukset, ympäristön monimuotoisuus ja yritysten toimintaedellytykset pystytään ottamaan huomioon, on maataloushallinnon, sosiaali- ja terveyshallinnon, maankäytön suunnittelusta vastaavien viranomaisten sekä erilaisten maaseudulla toimivien kansalaisjärjestöjen tehtävä yhteistyötä. Eri sektorien edustajien on pohdittava yhdessä aluekehittämisen kysymyksiä. Tämä hallinnonalojen ja kansalaisjärjestöjen väliseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön perustuva toiminta on aluekehittämisen kommunikatiivisen menettelytavan ydin.

Hyvä aluekehittäminen edellyttää kansalaisten ja yritysten edustajien osallistumista suunnitteluprosesseihin. Kansalaisia ja yrityksiä kuuntelevaa ja huomioon ottavaa aluekehittämisen menettelytapaa kutsutaan *toimintasuuntautuneeksi*. Esimerkiksi asuntoalueiden suunnittelussa otetaan huomioon asukkaiden näkemykset. Jos taas tavoitteena on yritysten toimintaedellytysten parantaminen, tehdään suunnitelmat yhdessä yritysten edustajien kanssa.

Käytännön aluekehittäminen yhdistelee edellä käsiteltyjä viittä menettelytapaa. Joskus on mahdollisuus rationaalisen käytännön mukaiseen ”suureen suunnitelmaan” ja sen toteuttamiseen kerralla. Useimmiten kuitenkin edetään inkrementalismin ja etenkin iteratiivisen menettelyn avulla. Käytännön aluekehittämisessä korostuvat kommunikatiivisuus ja toimintasuuntautuneisuus; molemmissa korostuu aluekehittämisen ydin – ihmisten välinen vuorovaikutus.

### 3.3 Aluekehittämisen teoreettinen asetelma

#### *Endogeeninen ja eksogeeninen kehitys, globalisaatio*

Monet yhteiskunnalliset prosessit vaikuttavat aluekehitykseen. Niitä kutsutaan ulkoisiksi eli *eksogeenisiksi* riippuvuuksiksi. Esimerkkejä ulkoisista riippuvuuksista ovat yritysten toimintaa säätelevä kilpailulainsäädäntö, EU:n yhteinen maatalouspolitiikka tai kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut. Monien yritysten ylin päätöksenteko on alueen ulkopuolella; myös tämä on osa ulkois-

ta riippuvuutta. Ulkoiseksi riippuvuudeksi luetaan myös luonnon määräämät tekijät, kuten alueen luonnonvarat ja ilmastolliset olosuhteet. Ulkoisia riippuvuuksia eritellään *eksogeenisen kehityksen* teorioissa. Syvähenkisen aluekehittämisen välttämätön ehto on eksogeenisten riippuvuuksien monipuolinen tunnistaminen.

Alueet eivät kuitenkaan ole tahdottomia eksogeenisen kehityksen sätkynukkeja. Niiden asukkaat, yritykset ja hallinto voivat vaikuttaa omaan kehitykseensä. Alueen sisältä nousevaa kehitystä kutsutaan *endogeeniseksi*. Endogeenisen kehityksen keskeinen osa on ihmisten välinen vuorovaikutus, osaaminen ja inhimillinen pääoma. Aluekehittämisen yhteydessä tähän viitataan käsitteellä *kumppanuus*. Aidossa kumppanuudessa erilaiset elämismaailmat kohtaavat ja syntyy avointa osallistujien välistä vuorovaikutusta. Hyvään aluekehittämisen asetelmaan osallistuvat yritysten, kansalaisjärjestöjen, hallinnon ja erilaisten asiantuntijaorganisaatioiden edustajat. Myös tavallisten kansalaisten on saatava osallistua. (Hyyryläinen ym. 2011)

Erilaisten ihmisten yhteisten pohdintojen aikana pystytään näkemään monesta näkökulmasta eksogeenisen kehityksen antamia mahdollisuuksia, jotka voidaan yhdessä käyttää oman alueen parhaaksi. Oman alueen myönteistä kehitystä siivittävät kohtalon hetket, momentumit, syntyvät eksogeenisen ja endogeenisen hallitusta vuorovaikutuksesta. Ulkoa välittyvän globaalin ja sisäsyntyisen lokaalin kohtaamista kutsutaan aluekehittämisessä *glokalisaatioksi*.

### *Sosiaalinen pääoma*

Eksogeenisen ja endogeenisen hyvä kohtaaminen eli onnistunut glokalisatio edellyttää *sosiaalista pääomaa*. Sosiaalinen pääoma tarkoittaa ihmisten kykyä toimia yhteistyössä. Sosiaalinen pääoman edellyttää ihmisten välisiä verkostoja ja luottamusta.

Sosiaalinen pääoma on taloudellisen, fyysisen (esimerkiksi rakennukset, koneet ja laitteet) ja henkisen (esimerkiksi kansalaisten koulutustaso) pääoman ohella erityinen pääoman laji. Joskus puhutaan myös viidennestä pääomalajista, luontopääomasta. Useimmat aluekehityksen tutkijat ovat nykyään samaa mieltä yhdestä asiasta; menestyksen välttämätön ehto on sosiaalinen pääoma. Sosiaalista pääomaan kannattaa vaalia ja sitä on hyödyllistä kartuttaa. Sosiaalisen pääoman käsitteeseen liitetään useiden tutkijoiden nimet. Näistä tunnetuimpia teoreetikkoja ovat ranskalainen *Pierre Bourdieu* ja yhdysvaltalainen *Robert Putnam*. Puhutaankin bourdieulaisesta ja putnamilaisesta sosiaalisesta pääomasta.

Bourdieulaisessa tulkinnassa sosiaalinen pääoma on yksilön ominaisuus: minkälaisissa verkostoissa hän on jäsenenä ja keitä hän tuntee. Putnamilainen tulkinta

liittää sosiaalisen pääoman alueyhteisöihin, ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen sekä monipuolisiin kontakteihin oman alueen ulkopuolelle.

Aluekehittämisen yhteydessä sosiaaliseen pääomaan viitataan yleensä putnamilaisessa merkityksessä. Toisaalta aluekehityksen kannalta sellaiset henkilöt ovat erityisen hyödyllisiä, joilla on paljon bourdieulaista sosiaalista pääomaa, esimerkiksi pieneen kylään asettunut eläkkeellä oleva kansainvälisen pörssiyhtiön entinen toimitusjohtaja tai korkea virkamies, joka yhteiskuntasuhteillaan voi olla hyödyksi uudelle kotipaikalleen. Putnamin (1993) pääteesi on, että sosiaalinen pääoma auttaa yhteisöä toimimaan yhteistyössä. Tämän kautta sosiaalinen pääoma edistää alueyhteisöjen kehitystä.

Putnam määrittelee sosiaalista pääomaa tuottavat verkostot *sitoviksi* (bonding) tai *yhdistäviksi* (bridging). Sitovat verkostot ovat omaan alueen sisäisiä verkostoja. Yhdistävät verkostot ovat yhteydessä oman alueen ulkopuolelle. Onnistunut aluekehitys edellyttää sitovien ja yhdistävien verkostojen vuorovaikutusta. Jos keskitytään pelkästään sitoviin verkostoihin, löydetään kyllä sisäistä sopusointua, mutta ulkoiset vaikutteet saattavat jäädä niukoiksi ja vähitellen alueen uudistumiskyky ehtyy.

Sitoviin verkostoihin voi liittyä vallankäyttöä, jonka tavoitteena on tietoisesti rajata pois ulkoiset vaikutteet, vahvistaa vanhoja ja yksipuolisia valtarakenteita sekä vyöttää alue vastustamaan kaikkea ulkopuolelta välittyvää. Kehittämisesurssit käytetään olemassa olevan toiminnan ylläpitämiseen ja vanhoillaan olon vahvistamiseen. Toisaalta myös oman alueen perusluonteen unohtaminen ja keskittymisen pelkästään yhdistäviin verkostoihin voi johtaa kyvyttömyyteen nähdä, mikä omalla alueella on mahdollista ja mikä ei. Huonoimmassa tapauksessa ajaudutaan matkimiseen ja omalle alueelle täysin sopimattomien kehittämishankkeiden käynnistämiseen.

Syvähenkinen aluekehittäminen perustuu monipuoliseen vuorovaikutukseen sisäsyntyisen ja ulkoa välittyvän kehityksen välillä. Sitovia verkostoja tarvitaan yhtenäisyyden ja luottamuksen vahvistamiseksi. Yhdistäviä verkostoja tarvitaan ulkoisten vaikutteiden, omaa aluetta hyödyttävien globaalien virtojen tunnistamiseen.

Aluekehittämisen ydintä on sellaisten työskentelymallien kehittäminen, jotka saattavat yhteen sitovat ja yhdistävät verkostot. Enää ei puhutakaan hallinnosta (government), vaan hallinnasta (governance). Sitovien ja yhdistävien verkostojen hallinta on aluekehittämisen johtamisen ydinprosessi.



*Suhteellinen etu*

Onnistuneen globalisaation avulla alueella voidaan tunnistaa sen kilpailukykyä, työllisyyttä ja hyvinvointia edistäviä suhteellisia etuja. Suhteellisen edun teorian esitti ensimmäisen kerran kattavasti *David Ricardo* vuonna 1817. Lähtökohtana oli jo *Adam Smithin* 1700-luvulla teoksessaan *Kansojen varallisuus* esittämä absoluuttisen edun käsite. Alueella on absoluuttinen etu, jos hyödykkeen tuotantokustannukset ovat siellä halvemmat kuin muilla alueilla.

Ricardo kuitenkin huomasi, että absoluuttinen etu ei riittävästi selitä alueiden välistä työnjakoa ja vaihdantaa. Hänen mukaansa alueen kannattaa erikoistua niihin tuotteisiin, joita pystytään valmistamaan suhteellisesti edullisemmin kuin muilla alueilla. Oleellisia eivät siis ole tuotannon absoluuttiset kustannukset vaan vaihtoehtokustannukset; kuinka edullisesti jokin alue pystyy erikoistumaan tietynlaiseen tuotantoon. Ricardo havainnollisti suhteellista etua vertailemalla 1800-luvun alun Portugalia ja Englantia. Portugalissa oli viinin ja tekstiilien tuottaminen helppoa ja halpaa. Englannissa viinin tuottaminen oli huomattavan vaikeaa, mutta tekstiilien valmistus merkittävästi viinin tuottamista helpompaa.

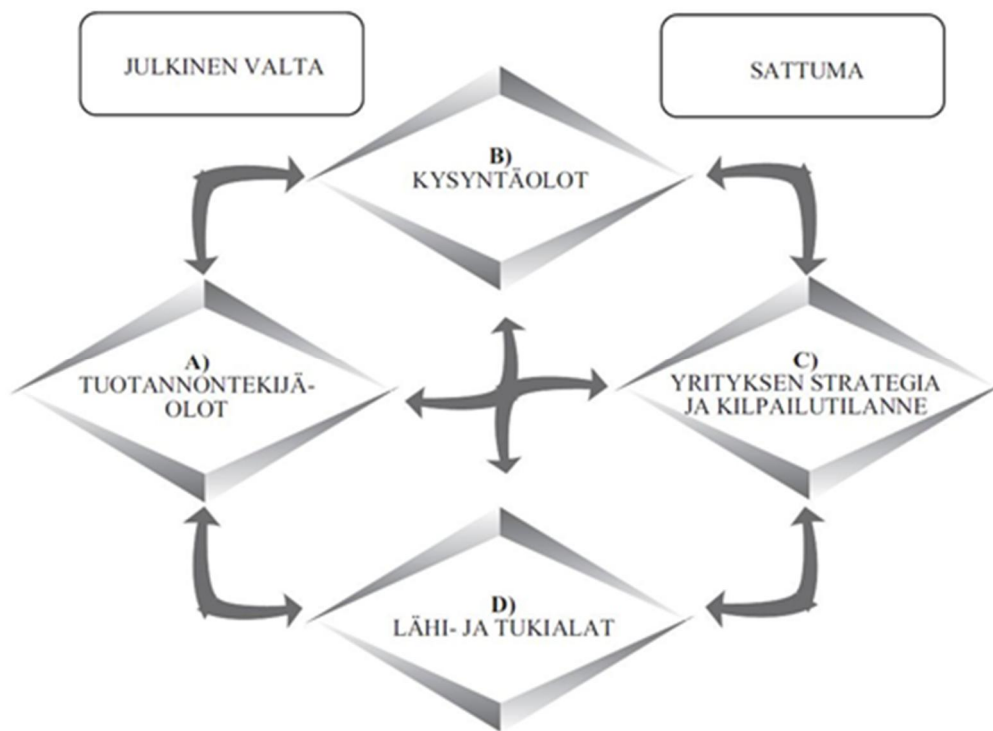
Portugalin kannalta oli edullisempaa tuottaa viiniä yli oman tarpeensa ja vaihtaa ylimääräinen viini englantilaisiin tekstiileihin kuin keskittyä sekä tekstiilien että viinin tuotantoon. Myös Englanti hyötyi tästä, koska se sai viiniä halvemmalla kuin valmistamalla sitä itse. Tällä tavoin suhteellinen etu vaikuttaa: Portugalin ja Englannin välisessä kaupassa Portugalin kannatti erikoistua viinintuotantoon ja Englannin tekstiilien valmistamiseen.

Esimerkki osoittaa oman suhteellisen edun tunnistamisen tärkeyden. Väärä luulo omasta suhteellisesta edusta voi johtaa valtaviin hukkainvestointeihin ja suuriin epäonnistumisiin. Nykyiset teoriat alueiden välisestä työnjaosta perustuvat Ricardon suhteellisen edun periaatteeseen. On huomattu, että suhteellinen etu voi muuttua. Tämän seurauksena tuotanto siirtyy uudelle alueelle. Nykyinen globalisaation vaihe, jossa maailmanlaajuisesti toimivat yritykset tavoittelevat osakkeenomistajilleen mahdollisimman suuria voittoja, on aiheuttanut paljon yllätyksiä paikallisyhteisöissä: varmoiksi luullut työpaikat ovat hävinneet tai siirtyneet muualle. Esimerkkejä tästä on koettu karvaasti monilla Suomen tehdaspaikkakunnilla.

Ricardon ajoista lähtien on käyty keskustelua suhteelliseen etuun vaikuttavista tekijöistä. Alun perin luonnonolosuhteet tai runsaana esiintynyt luonnonvara vaikuttivat suhteelliseen etuun. Suomen metsät olivat vuosisatoja suhteellisen etumme perustana. Nytemmin suhteellisen edun määräytymisen perusteet ovat monimutkaistuneet. Yksi näkökulma on kyseenalaistaa suhteellinen etu. Esimerkiksi tunnetun yhdysvaltalaisen taloustieteilijän, vuonna 2008 taloustieteen Nobel-

palkinnon saaneen *Paul Krugmanin* mukaan taloudellinen menestys perustuu suurtuotannon takaamiin tehokkuusetiin eikä perinteisellä ricardolaisella suhteellisella edulla ole enää merkitystä (Krugman 1995).

Aluekehittämisessä eniten vastakaikua ovat kuitenkin herättäneet toisen yhdysvaltalaisen tutkijan *Michael Porterin* ajatukset. Hän julkaisi vuonna 1990 kirjan, jossa hän pohti kansakuntien kilpailuetua (Porter 1990). Alun perin hän keskittyi valtioihin, mutta sittemmin hän on ulottanut ajattelunsa myös alue- ja paikallistalouksiin, joihin pätevät hänen tulkintansa mukaan samat periaatteet. Porterilaisittain tulkittuna suhteellisen edun määräytymiseen liittyy kaksi käsitettä: *kilpailutimantti* ja *klusteri*. Kilpailutimantilla on neljä kärkeä: tuotannontekijäolot, kysyntäolot, lähi- ja tukialat sekä yritysten strategia, rakenne ja kilpailutilanne (kuvi 3).



**Kuvio 3.** Porterin kilpailutimantti (Sjölund & Virkkala 2009: 46).

Kilpailutimantin ohella alueen suhteelliseen etuun vaikuttavat Porterin mukaan klusterit. Klusteri on toisiinsa kytkeytyneiden yritysten ja yhteisöjen muodostama kokonaisuus. Klusteriin kytkeytyy myös valtion ja kuntien organisaatioita; Suo-

messa yliopistot, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset sekä muut julkisen sektorin tukioorganisaatiot ja rahoitusjärjestelmät. Parhaimmillaan klusteriin kytkeytyy myös kansalaisyhteiskunta erilaisten yhdistysten kautta.

Porterilaisittain tulkittuun suhteelliseen etuun on mahdollisuus vaikuttaa: erilaiset yhteiskunnan toimenpiteet ovat yhteydessä kilpailutimantin ja klusterien muodostumiseen. Suomessa klusteriajattelu vakiintui jo 1990-luvulla. Tämä näkyy kansallisen aluekehittämisen painotuksissa; esimerkkinä vuodesta 1994 alkaen käynnissä ollut aluepolitiikkaamme kuuluva *osaamiskeskusohjelma*. Sen tärkeä osa on ollut klusteriohjelma, jonka tavoitteena on (Osaamiskeskusohjelma 2011):

- luoda alueille korkeatasoisia innovaatioympäristöjä ja lisätä niiden kansainvälistä tunnettuutta,
- edistää huippuosaamiseen perustuvan liiketoiminnan kasvua ja työllisyyttä,
- kannustaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä tutkimus- ja kehitystoiminnan lisäämiseen,
- vahvistaa ja uudistaa alueen erityisosaamista,
- hyödyntää tehokkaasti koulutusta ja inhimillisiä voimavaroja.

Lukemattomat aluekehitysviranomaiset, yksittäiset kunnat sekä kuntien yhteistoiminta-alueet eli seutukunnat ovat soveltaneet klusteriajattelua.

Suhteelliseen etuun on tuonut oman näkökulmansa myös *Richard Florida*. Hänen näkemyksensä luovasta luokasta alueen suhteellisen edun tekijänä ovat herättäneet maailmanlaajuisen keskustelun. Florida korostaa yritysten avainhenkilöiden merkitystä. He ovat luovan luokan ydin. Luovan luokan viihtyminen paikkakunnalla edellyttää monipuolisia palveluja, vaihtelevaa kulttuuria ja kiinnostavia asuinalueita.

Richard Floridan mukaan aluekehittämisen on oltava hyvin laaja-alaista. Esimerkiksi kulttuurin laiminlyöminen voi aiheuttaa sen, että luovan luokan näkökulmasta paikkakunta ei ole kiinnostava ja yritysten kilpailukyky vähenee, koska ne eivät saa houkutelua pätevää henkilöstöä palvelukseensa. (Florida 2002)

### 3.4 Aluekehittämisen tavoitteet ja keinot

Aluekehittämisellä tähdätään kansalaisten ja yritysten menestyksen turvaamiseen riippumatta asuinpaikasta tai sijaintialueesta. Aluekehittämisen tavoitteet perustuvat kestävän kehityksen periaatteisiin. Niiden täydennykseksi voidaan määritellä aluekehittämisen yleisiä tavoitteita, jotka ovat liikkuvuuden minimointi, hallinto-

alueiden parantaminen, alueellisen demokratian lisääminen ja sosiaalisen pääoman vahvistaminen.

### *Liikkumisen minimointi*

Ilmastonmuutoksen haittojen vähentäminen edellyttää sellaisia yhdyskuntarakenteita, joissa uusiutumattomien polttoaineiden käyttö vähenee. Tämä edellyttää tiiviitä asuinyhteisöjä ja tehokkaita liikenneverkkoja sekä erityisesti raideliikenteen kehittämistä. Haasteet ovat suuria Suomen kaltaisessa maassa, jossa etäisyydet ovat pitkiä ja asutus hajallaan pienissä paikallisyhteisöissä. Yhden näkökulman liikkumisen minimointiin tarjoaa *läheisyyden ekonomian* periaate.

Suomalaisen yhteiskunnan kulttuurinen ja taloudellinen kehitys on tähän asti perustunut pieniin ja vaihteleviin paikallisyhteisöihin. Suomalaisten arjen ympäristöt ovat edelleen pieniä paikkakuntia. Niiden kilpailukykyä ei ole ratkaissut koko, vaan arjen sujuvuus ja palvelujen organisoinnin tavat. Kilpailukykyisissä paikallisyhteisöissä on toteutunut läheisyyden ekonomia. Läheisyyden ekonomia on paikallisyhteisöjen kilpailukykyä kansalaisten näkökulmasta jäsentävä käsite. Se korostaa yhdyskuntien eheyttä ja arkielämän sujuvuuden huomioon ottamista tärkeänä yhteiskunnallisen päätöksenteon lähtökohtana.

Läheisyyden ekonomian luonnehtimissa yhdyskunnissa asunnot, työpaikat ja palvelut ovat mahdollisimman joustavasti saavutettavissa. Käsite "läheisyys" ei viittaa pelkästään maantieteelliseen läheisyyteen, vaan esimerkiksi lyhyisiin jontusaikoihin palveluja hankittaessa, pysäköinnin helppoutteen ostoksilla käytäessä, palvelujen saamiseen "yhdelta luukulta", turvallisuuden tunteeseen ja sosiaalisten verkostojen monipuolisuuteen. (Mäntylä & Lindqvist 2004)

Mikäli läheisyyden ekonomian kautta aletaan pohtia suomalaisen yhteiskunnan paikallisyhteisöjä, kilpailukykyä ja liikkumisen minimointia, merkitsee se suunnittelukäytäntöjen mullistumista. Hajautuneista yhdyskuntarakenteista siirrytään tiiviisiin paikallisyhteisöihin, joissa korostuu asuntojen, virkistysalueiden, kaupakeskittymien ja työpaikkojen joustava saavutettavuus sekä tehokas joukkoliikenne.

Maaseutuyhteisöissä läheisyyden ekonomian toteutuminen edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä palvelujen organisointiin, uusien työpaikkojen synnyttämisen välineisiin, tietoverkkoyhteyksien kehittämiseen, maankäytön suunnitteluun sekä liikkumisen joustavuuteen.

### *Hallintoalueiden parantaminen*

Suomessa on paljon erilaisia hallinnollisia aluejakoja. Tämä on käytännön aluekehittämisen kannalta hankalaa, sillä esimerkiksi aluehallintoviranomaisilla on käytössään useita aluerajauksia. Tämä tuo jäykkyyttä käytännön aluekehittämiseen, koska suunnitelmien yhteensovittaminen edellyttää toisinaan useita samaan asiaan liittyviä kokouksia, jotta kaikki asianosaiset viranomaiset saavat näkökulmansa toistensa tietoon. Toisistaan poikkeavat hallinnolliset aluejaot lisäävät hallinnon vaihdanta- eli transaktiokustannuksia.

Suurimmilla kaupunkiseuduilla on tapahtunut kehitys, jota kutsutaan seutuistumiseksi. Kuntajako ei enää kovin hyvin kuvaa kaupunkiseutujen toiminnallista rakennetta. Kuntarajat ylittävä päivittäinen työssäkäynti eli pendelöinti on jatkuvasti lisääntynyt. Tavoitteena onkin toteuttaa suuri kuntauudistus, jonka tuloksena olisi toiminnallisesti nykyistä tarkoituksenmukaisempi kuntarakenne.

### *Alueellisen demokratian lisääminen*

Suomessa valitaan joka neljäs vuosi kansanedustajat. He säätävät lait ja ovat tärkeimmät valtakunnantason päättäjät. Kunnanvaltuutetut valitaan myös joka neljäs vuosi. Suomessa on monipuolinen edustuksellisen demokratian järjestelmä. Aluekehittämisen näkökulmasta ajankohtainen haaste on suurentuva kuntakoko. Suomen kunnat ovat olleet suhteellisen pieniä ja yhtenäisiä. Nyt Suomeen on kuitenkin syntymässä suuria ja moniaineksisiä kuntia, joihin kuuluu tiivis kaupunkiydin sekä laajoja maaseutualueita, joissa on siellä täällä pieniä paikalliskeskustoja ja laajoja haja-asutusalueita.

Kiintoisa aluekehittämisen kysymys on, toteutuuko alueellinen demokratia tyydyttävästi suurentuvissa kunnissa. Saavatko kuntien osa-alueiden asukkaat riittävästi äänensä kuuluviin? Onko alueellinen demokratia uhattuna, jos aikaisemmin itsenäisenä kuntana ollut alue saakin uuden suurkunnan valtuustoon ainoastaan yhden tai kaksi valtuutettua?

Aluekehittämisen tärkeä tavoite suurentuneissa kunnissa on alueellisen demokratian kaventumisen estäminen. Pohdittavia asioita ovat esimerkiksi internetin käyttö suoran kansalaisdemokratian välineenä sekä kunnallisen kansanäänestyksen nykyistä laajempi käyttö. Joudutaan myös pohtimaan kunnanosahallinnon kehittämistä. Tulevaisuuden mahdollisuuksia ovat erityiset aluelautakunnat, jotka suurentuvissa kunnissa saisivat vastattavakseen kansalaisten lähipalveluista. Lähipalveluita ovat esimerkiksi lasten päivähoito, esikoulu, alakoulu sekä kotipalveluihin liittyvät tehtävät.

Aluekehittämisessä tärkein alueelliseen demokratiaan liittyvä haaste on estää kansalaisten jokapäiväistä elämää koskevan päätöksenteon siirtyminen liian kauas paikallisyhteisöistä. Tarvitaan sellaisen lähidemokratian kehittämistä, jonka kautta kansalaiset pystyvät vaikuttamaan lähipalvelujensa kohtaloon sekä omia asuinalueitaan koskevaan maankäytön suunnitteluun.

### *Sosiaalisen pääoman vahvistaminen*

Sosiaalinen pääoma perustuu luottamukseen ja vahvaan vakaumukseen: ”Menestymme yhdessä tai emme menesty ollenkaan.” Mikäli jonkin paikkakunnan yritykset, poliittiset päätöksentekijät ja kansalaiset eivät luota toisiinsa, ovat menestyksen edellytykset kehnot, koska sosiaalinen pääoma on vähäistä. Sosiaalinen pääoma on todettu aluekehittämisen kannalta hyvin tärkeäksi.

Sosiaalisen pääoman lisääminen on pitkäjänteinen prosessi. Luottamuksen ja keskinäisen vuorovaikutuksen synnyttäminen ei tapahdu hetkessä. Aluekehittämisen väline sosiaalisen pääoman vahvistamisessa on *edellytyksiä luovan kehittämisen periaate*. Sen avulla synnytetään monipuolisia omaehtoisen kehittämisen asettelmia. Ideana on antaa hyvinkin omintakeisille ajatuksille tilaa varttua kehittämishankkeiksi.

Edellytyksiä luova kehittäminen perustuu erilaisuuden sietämiseen ja se kestää myös epäonnistumiset. Periaatetta havainnollistaa esimerkki Venezuelasta. Jos Venezuelassa olisi uskottu, että musiikin maailmantähtiä voi syntyä ainoastaan pääkaupunki Caracasin hienostokortteleissa, ei tämän hetken klassisen musiikin mielenkiintoisinta ilmiötä olisi syntynyt. Taloustieteen professori, säveltäjä ja poliitikko *José Antonio Abreu* ajatteli toisin. Hän piti mahdollisena, että myös köyhien alueiden lapset voivat oppia soittamaan klassista musiikkia. Hän perusti *El Sisteman*, jonka tavoitteena on opettaa Venezuelan vähäväkisten alueiden lapsia soittamaan klassista musiikkia ja perustamaan orkestereita. Tällä tavoin Abreu halusi edistää yhteisöllisyyttä, ehkäistä rikollisuutta ja luoda toivoa. Kyse oli köyhien alueiden sosiaalisen pääoman kerryttämisen hankkeesta.

El Sistemasta on tullut valtava ilmiö, jonka piirissä on 100 000 nuorta ja 150 orkesteria. El Sisteman kirkkaimmat kruunut ovat kahdensadan muusikon Simon Bolívar -nuorisoorkesteri sekä häikäisevän lahjakas 30-vuotias kapellimestari *Gustavo Dudamel*. Hän on Esa-Pekka Salosen seuraaja Los Angelesin filharmonikkojen ylikapellimestarina. (Dudamel 2011)

El Sistema on edustava esimerkki edellytyksiä luovasta kehittämisestä. Paikalliset kulttuurit ja taloudet ovat voimaantuneet. Valtavan pohjatyön jälkeen on syntynyt myös maailmanluokan menestystarina, joka henkilöityy Gustavo Dudameliin.

Tämä on saavutettu luomalla edellytyksiä sellaisille alueille ja ihmisille, joiden menestys mahdollisuudet perinteisten aluekehittämisen teorioiden valossa olisivat olleet vaatimattomat. Samalla on löydetty keino kartuttaa sosiaalista pääomaa.

Kerrottu esimerkki ei tarkoita, että kaikkien aluekehittäjien on ryhdyttävä perustamaan orkestereita. Sen viesti on yleisempi: synnyttämällä laaja-alaisia mahdollisuuksia, luottamalla ihmisiin sekä menestyspaineita välttämällä voidaan synnyttää asetelma, joka lietsoo menestystä ja vahvistaa sosiaalista pääomaa.

### *3.5 Aluekehittäminen ammattina*

Aluekehittämisen ammatillinen kenttä on laaja. Esimerkiksi EU:n komissiossa on suuri aluekehittämisestä vastaava pääosasto. Siellä valmistellaan ja toteutetaan koko EU:n laajuisia aluekehittämisen ohjelmia. EU on pyörryttävän moniaineksinen kokonaisuus. Jäsenvaltioita on kaikkiaan 27. Maantieteellisenä alueena EU on vaihteleva ja alueiden väliset kehityserot ovat suuria. EU:n budjetista noin 30 prosenttia ohjataan aluekehittämiseen. Tämä takaa sen, että myös jatkossa aluekehittämisestä vastaava pääosasto tarvitsee runsaasti asiantuntijoita, myös suomalaisia aluetieteilijöitä.

Lisäksi monet muut kansainväliset järjestöt työskentelevät aluekehittämisen parissa. Esimerkiksi iso osa YK:n toiminnasta koskee kehitysmaita. Kehitysmaiden aluekehityksen asiantuntijoita tarvitaan runsaasti YK:n tehtävissä.

Valtion keskushallinnon tasolla aluekehityksen arviointi oman hallinnonalan näkökulmasta on lisääntymässä. Tämä kiihdyttää sellaisten asiantuntijoiden tarvetta, joiden näkökulma on samanaikaisesti hallintoa ja aluekehitystä tarkasteleva. Aluehallinnon muutosprosessit lisäävät laaja-alaisesti aluekehityksen kysymyksiä tarkastelevien aluekehittäjien tarvetta. Suurentuvien kuntien moniaineksisuus korostaa myös aluekehittämisen osaamista ja kunnan osa-alueiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Tulevaisuuden hallinto on yhä enemmän aluehallintoa, jossa aluekehittämisen ammattitaito korostuu ja aluekehittämisen osaaminen lisää kilpailukykyä työmarkkinoilla.

Monet kehittämishankkeet eli projektit ovat nimenomaan aluekehittämiseen liittyviä. Kansalliset ja EU:n kautta tulevat kehittämisvälineet edellyttävät aluelähtöistä ajattelua sekä vahvaa aluekehittämisen teorian ja käytännön tuntemusta. Myös projektimaailma tarjoaa aluekehittäjille mielenkiintoisia työtilaisuuksia.

## Lähteet

Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121: 1, 19–31.

Dudamel, G. (2011) [1.12.2011] Saatavissa: <http://www.gustavodudamel.com/links>

Florida, R. (2002). *The Rise Of The Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community And Everyday Life*. New York: Basic Books.

Hautamäki, L. (1991). *Alueellisen suunnittelun teoriat ja menetelmät*. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Sarja A 12.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.

Hoffrén, J. (2011). Todellisen hyvinvoinnin seurantavälineiden kehittäminen. Teoksessa Ville Ylikahri (toim.). *Onnellisuustalous*. Vihreä sivistysliitto ry. 15–57.

Hyyryläinen, T., Katajamäki, H., Piispanen, S. & Rouhiainen, V. (2011). Neoenodogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa – Maaseudun uusi aika. *Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 2, 20–38.

Jauhianen, J. S. & Niemenmaa, V. (2006). *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.

Mäntylä, M. & Lindqvist, P. (2004). *Onnelaa etsimässä. Läheisyyden ekonomia alueiden menestystekijänä*. Levón-instituutin tutkimuksia 112. Vaasan yliopisto.

Osaamiskeskusohjelma (2011). *Klusteriohjelma*. [1.12.2011] Saatavissa: [http://www.oske.net/oske/osken\\_idea\\_ja\\_keskeiset\\_kasitteet/klusteriohjelma/](http://www.oske.net/oske/osken_idea_ja_keskeiset_kasitteet/klusteriohjelma/) Luettu

Pike, A., Rodriguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2007). What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies* 41: 9, 1253–1269.

Sjölund, M. & Virkkala, S. (2009). Klusterit ja aluekehitys. Esimerkkinä Vaasan energiateknologiaklusteri. Teoksessa Seija Virkkala & Riitta Koski (toim.). *Yhteiskuntamaantieteen maailma*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 59. Aluetiede 5. 43–54.

Sotarauta, M. (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Jyväskylä: Finnpublishers.

Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review* 19: 2, 79–88.



Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Krugman, P. (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. London: MIT Press.

Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.

## 4 JULKISJOHTAMISEN OPPIAINEIDENTITEETTI JA KESKEISET OSAAMISALUEET

Esa Hyyryläinen & Olli-Pekka Viinamäki

Oppiaineena julkisjohtaminen kouluttaa ihmisiä valtion, kuntien, kansainvälisten organisaatioiden, yritysten ja yhdistysten johtamis- ja esimiestehtäviin hallintotieteen tieteenalaidentiteettiä vaalien. Meille johtaminen on akateeminen ammatti, joka vaatii vankkaan oman alan tutkimukseen perustuvan osaamis pohjan. Meidän antamamme koulutuksen osaamis pohja muodostuu hallintotieteellisestä julkisen johtamisen tutkimuksesta. Oman oppiaineemme pääaineopintojen lisäksi opiskelijat hyvillä voivat laajentaa osaamis pohjaansa erilaisia vaativia johtamis- ja esimiestehtäviä varten hyvillä sivuainevalinnoilla. Henkilökohtaista opintosuunnitelmaa varten johtamisesta kiinnostuneilla on mahdollisuuksia runsaasti, sillä kaikissa Vaasan yliopiston tiedekunnissa tutkitaan johtamista niiden omista tieteenalalähtökohdista käsin.

### 4.1 Oppiaineen tieteenalaidentiteetin rakennuspuut

Varhaisia johtamisen tutkijoita kiinnosti usein valtion ja sen toimielinten johtamisen kysymykset. Nyt yritysjohtamisen tutkimus edustaa selkeimmin johtamisen yleisiä oppeja. Julkisjohtamisen oppiaineen suurimpia valintoja on määrittää asemansa suhteessa näihin yleisiin oppeihin. Rajanvetoa tämän osalta käydään koko ajan. Julkisjohtamisessa on vain joiltain osin kyse johtamisen yleiseen teoriaan ja sen pohjalta argumentoituihin johtamistyyliin ja -tekniikkoihin perehtymisestä. Tuomme jatkuvasti monipuolisesti esille julkiseen johtamiseen liittyviä erityispiirteitä.

Yksityisen ja julkisen organisaation piirteitä sisältävä yliopistomme on esimerkki viimeaikaisesta julkisen ja yksityisen toiminnan lähentymisestä. Lähentymisen merkittävänä taustatekijä on ollut *New Public Management* (NPM) -doktriini, joka korostaa tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta julkisessa toiminnassa. NPM auttaa selittämään miksi monet hyvinvointipalvelumme on annettu yksityisten organisaatioiden hoidettavaksi. NPM on tarkoittanut myös yritysten käytäntöjen omaksumista kuntiin ja valtiolle. Oppiaineemme identiteetin kannalta tärkeintä on se, että NPM on määritellyt uudestaan kiinnostuksemme kohteet. Kun aikaisemmin rajoituimme kuntien ja valtion tutkimukseen, olemme nyt kiin-

nostuneita kaikista hyvinvointipalveluista, hallintoa ja mm. kansalaisten kokemaa turvallisuutta tuottavista organisaatioista.

Nykyisin täysin kansallisia hallintotehtäviä ei juuri enää ole. Kansallista hallintoamme toteutetaan tiiviinä osana kansainvälistä järjestelmää, jonka ytimessä on jäsenyys Euroopan unionissa. Kansalaisten hyvinvointipalvelut tuotetaan toistaiseksi kansallisesti mutta niiden avaaminen kilpaileviksi palveluiksi on samalla avaamassa ovet monikansallisten yritysten vahvemmalle roolille. Kansainvälistymiskehitys sitoo eri maat tiiviimmin yhteen ja luo samalla tarvetta sellaiselle tiedolle, joka auttaa ymmärtämään kulttuurien ja järjestelmien eroja ja yhtäläisyyksiä. Meillä on vahva vertailevan tutkimuksen perinne – mietimme koko ajan mitä voimme oppia muiden maiden käytännöistä ja mitä muut maat voivat oppia Suomelta. Suuri osa opetuksestamme perustuu kansainvälisten uudistusten, uusimman tiedon ja käytännön kokemusten pohjalle.

Johtaminen tavataan ymmärtää tietyn organisaation tai sen osien johtamisena. Kyse on tällöin niin ylimmän johdon strategisesta, kuin lähijohdon operatiivisesta näkökulmasta johtamiseen. Julkisjohtamisen tutkimuksessa ja koulutuksessa organisaatioiden johtaminen ja niissä esimiehenä toimiminen muodostavat lähtökohdan. Meitä kuitenkin kiinnostavat aina myös johtamisen yhteiskunnalliset reunaehdot. Oppiaineessa saa myös valmiudet ymmärtää julkiseen toimintaan vaikuttavia laajoja ilmiöitä. Niistä merkittävimmät ovat hallinnon suhde politiikkaan, kansalaisiin ja talouteen osana uudelleenrakentuvaa hyvinvointivaltioitamme. Monet asiat tehdään eri tavalla kuin vuonna 1983 oppiaineemme aloittaessa. Syyt tähän löytyvät etupäässä laajoista yhteiskunnallisista ilmiöistä.

Julkisella sektorilla ei ole samanlaista tarvetta työntekijöihin, kuin vielä 1980- ja 1990-luvulla uskottiin. Kuntakoko kasvaa, eikä valtion hallintotehtäviinkään haeta uutta tekijää jokaisen eläkkeelle jääneen tilalle. Tämä muodostaa ongelman yksinomaan julkisen sektorin erityisasiantuntemuksen tarpeen tyydyttämiseen tähtäävälle koulutukselle. Me sen sijaan koulutamme osaajia, jolla on hyvät valmiudet useampaan mahdolliseen työuraan. Tieto valmistuneiden työurista tukee tätä valintaamme. Myös yksityinen toiminta kiinnostaa meiltä valmistuneita. Saamamme palautteen mukaan antamastamme koulutuksesta on yksityisenkin sektorin töissä merkittävä hyöty. Julkisella sektorillakin on jatkuva tarve korkeasti koulutetuille osaajille. Heille on kysyntää jatkossakin.

#### *4.2 Julkisjohtamisen keskeiset osaamisalueet*

Olemme jakaneet pääaineessa kandidaatti- ja maisteriopintoihin antamamme koulutuksen seitsemään osaamisalueeseen. Osaamisalueiden avulla opiskelijat pereh-

tyvät ja etenevät vaihe vaiheelta julkisen johtamisen ja esimiestyön edellyttämiin valmiuksiin ja taitoihin. Osaamisalueet on kuvattu seuraavissa alaluvuissa.

#### *Toiminta päätöksentekijänä*

Johtajana toimiminen on suurelta osin päätöksentekijänä toimimista yksin sekä osana erilaisia ryhmiä ja verkostoja. Osa johtamiseen kuuluvista päätöksistä vaikuttaa tässä ja nyt, osa päätöksistä taas realisoituu vasta vuosien kuluttua. Eräät päätökset ovat vain yksittäisiä rajattavissa olevia ratkaisuja, toisissa merkittävää on päätösten liittyminen joukkoon muita päätöksiä.

Pidämme oppiaineessa tärkeänä oppia tuntemaan erityisesti erilaiset päätöksentekotavat ja -tyylit, strategia- ja laatutyön asettamat vaatimukset sekä innovatiivisuuden edistämisen mahdollisuudet päätöksiä tehtäessä. Näissä valmiuksissa organisaatioiden nykyhetki ja tulevaisuus yhdistyvät parhaimmillaan saumattomaksi kokonaisuudeksi. Osaltaan kyse on päivittäin ilmenevien ongelmien ratkaisemisessa. Merkittävältä osin kyse on kuitenkin organisaation tulevaan menestymiseen tähtäävästä uudistumisesta ja linjavalinnoista. Nämä lyhyen ja pitkän ajan päätöksenteon haasteet eivät varsinkaan suuremmissa organisaatioissa ole samojen ihmisten käsissä. Lähdemme kuitenkin siitä, että kaikilla kouluttamillamme on perusvalmiudet kaikyntyypiseen organisatoriseen päätöksentekoon.

#### *Toiminta kansalaisten palvelijana*

Julkinen hallinto on olemassa kansalaisia varten. Palveluissa kansalaisuus ja asiakkuus korostuvat monin eri tavoin. Julkisjohtamisen näkökulmasta julkisen palvelutehtävän ytimessä on palveluiden, asiakkuuksien, prosessien ja kumppanuuksien mahdollisimman hyvä hallinta. Mitä paremmin asiat hallitaan, sitä paremmin veroina ja maksuina kerättäville resursseille saa vastiketta julkisten organisaatioiden toiminnasta.

Kansalaisten palveleminen muuttuu koko ajan. Kansalaisilla on uudenlaisia odotuksia ja tarpeita. Julkisten organisaatioiden pitäisi esimerkiksi olla vahvasti läsnä sosiaalisessa mediassa, koska se on kansalaisten asiointikäyttäytymisen kannalta merkittävä alue. Samaan aikaan hyvinvointivaltion rahoitus pohjaa koettelevat vakavat taloudelliset ongelmat. Työuria pitäisi pidentää ja verotukseen korostuu korotuspaineita. Edellinen vakava hetki koettiin 1990-luvun alkuvuosina. Silloinen lama katkaisi monet totut ajatustavat. Julkisissa organisaatioissa se katkaisi erityisesti uusien resurssien pyytämisen aina kun uusia odotuksia kohdistui toimintaan. Nyt resurssit kansalaisten palvelemiseen on löydettävä priorisoimalla ja tuottavuutta nostamalla. Se on ollut uudenlainen taito opeteltavaksi.

*Toiminta eettisenä johtajana*

Oppiaineemme on tehnyt vahvaa työtä erityisesti hallinnon ja johtamisen etiikan tutkimuksessa ja opetuksessa. Johtamisen eettisyyden ja organisaatioiden eettisen toiminnan edistämisen kulmakivi on arvojen ja erilaisten eettisten haasteiden tunnistaminen.

Suomessa korruption jyrkkiä muotoja ei juuri esiinny. Korruptiota meillä silti on, vähintäänkin ”harmaalle alueelle” sijoittuvia ilmiöitä. Ajankohtaisten oikeustapausten myötä katsotaan nyt hyväksyttävyyden rajoja vasten ”maan tapaa”. Julkisten organisaatioiden keskeinen ohjaava arvo ja niissä noudatettavan etiikan johtolanka liittyy niiden erityisasemaan yhteiskunnassa. Julkisilla organisaatioilla on monopoli tiettyjen asioiden tekemiseen ja ne käyttävät yksipuolista julkista valtaa. Päätöksillä on meille kansalaisille merkittäviä vaikutuksia. Hallinto perustuu pitkälti luottamukseen. Se edellyttää, että tietyt normit noudatetaan. Henkilöstön eettisyyden osalta keskeinen lähtökohta on reilu kohtelu esimiesten taholta. Vain sen vallitessa esimiehillä on lupa odottaa alaisten sitoutumista organisaation tavoitteisiin.

*Toiminta kulttuuristen rajojen ylittäjänä*

Kulttuuristen rajojen ylittäminen edellyttää kansainvälisyysvalmiuksia, monikulttuurisiin toimintatapoihin perehtymistä, kuin myös viestinnän ja verkostojen johtamiseen liittyviä erityisvalmiuksia. Yleisten valmiuksien ytimessä on kielitaito. Hallintotoiminnan vähimmäisvaatimus on englanninkielisessä kommunikaatiossa pärjääminen. Suomessa virkamiesuralla myös edellytetään kielitodistusta ruotsin kielen hallinnasta. Nämä molemmat perusedellytykset saa kuntoon hallintotieteiden tutkinnon suorittamalla.

Osa oppiaineen opiskelijoista suorittaa maisteriopinnot kansainvälisessä *Intercultural Studies in Communication and Administration (ICS)* -ohjelmassa. Osa julkisjohtamisen kotimaisten ja kansainvälisten opiskelijoiden kursseista on yhteisiä, joten osa opinnoista suoritetaan välttämättä monikulttuurisessa opiskeluympäristössä. Tämä toimii hyvänä harjoituksena niin kansainvälisiin tehtäviin kuin lisääntyvään monikulttuurisuuteen kotimaassa. Opintojen aikana tulee väistämättä esille se miten kulttuurisidonnaisia monet hallintoon ja palveluihin liittyvät ilmiöt ovat. Johtamisen näkökulmasta merkittävintä on se, että johtaminen edellyttää kulttuuriero-osaamista. Se on mahdollista jos on oppinut tunnistamaan kulttuurieroja.

*Toiminta esimiehenä*

Henkilöstöjohtamiskäytäntöjen hyvä tunteminen sekä motivointiin, palkitsemiseen ja osaamisen ja työyhteisöjen kehittämiseen perehtyminen muodostavat ydinsisällöt esimiestehtävissä toimimiseen valmistautumisessa. Hyvä esimiestyö on perusta, jolla yksilöt yhdistetään osaksi organisaatioita. Onnistuminen ei ole millään tavalla taattua. Huonon esimiestyön räikeistäkin esimerkeistä keskustellaan nyt laajasti. Julkisen sektorin erityinen haaste on se, että Työolobarometrit ovat jo pitkään osoittaneet huolestuttavia piirteitä erityisesti kunnissa työskentelevien työoloissa ja -asenteissa. Koventunut työtahti tuottavuuden kasvamisodotukseen ja jatkuva epävarmuus tulevaisuudesta ovat edesauttaneet tätä omalta osaltaan.

Säännöt ja määräykset rajoittavat merkittävästi johtamisen mahdollisuuksia julkisissa organisaatioissa. Esimerkiksi palkkausjärjestelmät mahdollistavat joustavuuden edelleen melko rajatusti. Ongelma korostuu erityisesti sellaisten ammattiryhmien osalta, joissa palkkakilpailu on kovaa. Kun palkkaa ei voida aina nostaa, olisi tästä aiheutuva ongelma kyettävä kompensoimaan työnkuviin, vastuuseen ja työoloihin liittyvillä toimilla. Reunaehdoista huolimatta, taitava esimies löytää keinot motivoida, palkita ja kannustaa alaisia hyviin suorituksiin.

*Toiminta talousosaajana*

Taloulosaamisen osalta painotamme resurssien johtamisen näkökulmaa. Hallinnossa pitäisi tehdä mahdollisimman paljon tulosta mahdollisimman vähän resursseja kuluttaen. Eniten esillä viimeaikoina on ollut tuottavuuden kasvattaminen. Tuottavuus kasvaa kun tuotetaan enemmän samoilla resursseilla tai saman verran vähemmillä resursseilla. Käytännössä kun julkiset organisaatiot eivät ole voittoa tuottavia organisaatioita, ei niille ole ollut helppoa löytää yksiselitteistä ja muihin organisaatioihin vertailtavissa olevaa tulosten arviointi- tai mittaustapaa. Kustannusten tunnistamisen osaltakin on ollut riittävästi haasteita.

Nyt myös julkisissa organisaatioissa joudutaan kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota siihen mistä ja miten tarvittavat resurssit hankitaan. Normaali malli on edelleen sellainen, jossa julkiset organisaatiot käyttävät lähinnä veroilla kerätyjä resursseja. Tällöin rahoitus on poliittinen päätös, joka ilmenee veroista ja budjetista päätettäessä. Kun palveluiden tuottamisessa on siirrytty jonkinlaiseen tilaamiseen, verorahoja käytetään myös yksityisesti tuotettujen palveluiden tuottamiseen. Tilanne muuttuu sitä tahtia kun monilla organisaatioilla on velvoite kerätä resursseja muullakin tavalla. Täydentävän rahoituksen hankkiminen onkin tänä päivänä monen julkisen organisaation uusi osaamisalue.

*Toiminta tiedon jalostajana*

Toiminta tiedon jalostajana ilmenee selkeimmin tiedonhankinta- ja analyysitekniikoiden opettelussa ja käyttämisessä yksin ja ryhmissä tehtävän tutkimuksen tekemiseen. Sekä kandidaatti- ja maisteritutkinnot päättyvät tutkimusnäyttöön, kandidaatintutkielmaan ja pro gradu -tutkielmaan.

Yhteiskuntatieteellisellä alalla on perinteisesti katsottu, että oman tutkimuksen tekemisen kautta saavuttaa paremmat valmiudet tutkimustiedon ymmärtämiseen, kriittiseen arvioimiseen ja hyödyntämiseen. Akateeminen työ on nyt kuitenkin aikaisempaa merkittävämmiin tietotyötä. Organisaatioiden keskeinen pääoma on niiden hallussa oleva tieto. Tämä taas on suurelta osin yksittäisten työntekijöiden tietoa. Johtamisen kannalta tämä kääntää riippuvuuden organisaation ja työntekijän välillä perinteisestä poikkeavaan suuntaan. Asiantuntijat eivät ole organisaatioista riippuvaisia vaan organisaatio heistä. Tietotyön ja -työläisten menestyksellinen johtaminen edellyttää väistämättä myös omaa osaamista tiedon tuottamisesta ja jalostamisesta. Tämän tyyppinen osaaminen on nykyisin aikaisempaakin suuremmassa roolissa.

## 5 JOHTAMINEN RATIONAALISUUTEEN PYRKIVÄNÄ PÄÄTÖKSENTEKONA

Esa Hyyryläinen

Johtaminen on suurelta osin päätösten tekemistä tai niiden tekemiseen osallistumisista. Julkisjohtamisen oppiaineella on siksi jatkuva tarve tutkia mitä päätöksiä tehtäessä tapahtuu. Tämän tutkimuksen näkökulmista oli sen vuoksi sopivaa kirjoittaa myös tässä teoksessa. Päätöksentekoon keskittyminen muodostaa jo itsessään näkökulman hallintotieteisiin. Se syntyi aikanaan vaihto-ehdoksi hallintoperiaatteisiin keskittyvälle näkökulmalle (Simon 1979: 1997). Tämä kirjoitus keskittyy kuitenkin rajatumpaan päätöksenteon näkökulmaan. Kirjoituksen pyrkimyksenä on esitellä mahdollisimman realistinen käsitys päätöksenteosta organisaatioissa.

Päätöksenteolla tarkoitetaan tässä kirjoituksessa johtamiseen liittyvää toimintaa, jossa tavalla tai toisella valmistellaan ja tehdään organisaation nimissä ja sen hyväksi tehtäviä valintoja. Selkeimmin organisaatioiden johtamiseen liittyvien valintojen tekeminen näkyy strategisen johtamisen alueella, jossa on kyse organisaation kehityksen suunnan määrittämisestä vuosiksi eteenpäin harkittujen linjavaintojen kautta. Vaikka organisaatioiden missiot, visiot ja strategiat antavat niille parhaimmillaan selkeän suunnan, ei niistä saa silti suoraa sääntöä sille kuinka niiden mukaan on päivittäin toimittava. Kyse on pikemminkin väljistä puitteista, joiden sisällä tehdään monenlaisia valintoja eri asioista joka päivä. Päätöksenteko on siksi organisaation arjessa vahvasti läsnä.

### 5.1 Rationaalisuus päätöksenteon määreenä

Kaiken päätöksenteon keskeisin kriteeri on päätösten *rationaalisuus* (järkiperaisyys). Päätösten pitäisi yleisesti olla sellaisia, että niillä saadaan mahdollisimman hyvin aikaiseksi toivottu lopputulos mahdollisimman vähän resursseja kuten rahaa ja työvoimaa käyttäen. Tässä kirjoituksessa on lähdetty siitä, että tavoitteena oleva mahdollisimman realistinen kuva päätöksenteosta voidaan muodostaa vain suhteessa tähän kriteeriin. Rationaalisuus toimii yhtä hyvin kriteerinä julkisissa organisaatioissa kuin yrityksissäkin. Keskeinen eron sen osalta julkisen organisaation – valtion tai kunnan viraston tai laitoksen – ja yrityksen välillä tekee toiminnan pohjimmainen tavoite. Siinä missä useimmat yritykset hakevat tuottoja



omistajilleen, virastot ja laitokset käyttävät kansalaisilta veroina ja maksuina kerättyjä resursseja tuottaakseen heille vastikkeeksi yhteiskunnallista järjestystä, turvallisuutta ja hyvinvointia mm. terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja koulutuksen muodossa.

Se mikä on rationaalista yritykselle, ei aina ole edes mahdollista virastoille tai laitoksille. Ne eivät esimerkiksi voi pyrkiä tuottamaan voittoa. Samaten niiden ei periaatteessa ole mahdollista osallistua kilpailuun markkinoilla. Raja julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä on silti viime vuosikymmeninä voimakkaasti madaltunut (Hood 1990, 1995; Hyyryläinen 2004). Yhteiskunnallisen järjestyksen, turvallisuuden ja hyvinvoinnin tuottamiseen osallistuvat nyt meilläkin useat yritykset ja yhteisöt esimerkiksi valtion ja kuntien virastojen ja laitosten liikekumppaneina. Virastot ja laitokset ovat myös omaksuneet markkinaehtoisemman toimintatavan. Ne hyödyntävät aktiivisesti markkinoita ja ovat usein organisoituneet yritysten mallien mukaisesti. Hyvä esimerkki tällaisesta on konsernimalli, joka on kiinnostanut mm. useita kuntia toimintojensa järjestämistapana. Valtionhallinnosta puhutaan yleisesti myös konsernina.

#### *Päätöksenteko organisaatiossa*

Päätös edellyttää aina jonkinlaista valintamahdollisuutta. Se muodostuu oikeastaan kahdesta peräkkäisestä valinnasta. Ensin valitaan tavoitteet ja sen jälkeen etsitään sopivat keinot näihin pääsemiseksi. Suppean käsityksen mukaan päätöksenteko on vain valintaa ja siihen osallistuvat vain ne, jotka valinnan tekevät. Vaihtoehdot eivät ole valinnan tekevien tiedossa ilman, että ne osoitetaan heille valittavissa oleviksi vaihtoehdoiksi. Tämä antaa mahdollisuuden sellaisten asia- ja arvoperustaisten kriteeristöjen muodostamiseen, joilla valinta tehdään ja perustellaan. Vaihtoehdot tuotetaan päätösten valmisteluprosessissa. Salminen (1998: 83) kuvaa tätä seuraavalla tavalla:

*"Hallinnollisessa päätöksenteossa on huomattavaa merkitystä annettu päätöksenteon suunnitteluvaiheelle ja suunnittelulle yleensä. Suunnittelun tehtävänä on tuottaa informaatiota päätöksentekijöiden käyttöön. Ideaalikuvausten mukaan suunnittelulla valmistellaan toimintapäätöksiä, jotka ovat tulevaisuutta varten ja jotka saavutetaan optimaalisin keinoin."*

Organisaatiossa tapahtuva päätöksenteko on varsinaiseen valintavaiheeseen tultuaan jo kosketтанut tavalla tai toisella useita ihmisiä erilaisissa rooleissa. Organisaatio on myös jatkuvasti valmistelemassa uusia päätöksiä. Niillä on usein yhteys aikaisempiin päätöksiin. Salminen (emt. 78) toteaaakin sattuvasti, että: *"Hallinto on toiminnallinen kokonaisuus, jossa jatkuvasti tehdään päätöksiä. Vain osa päätöksistä on täysin uusia ja ainutkertaisia. Päätöksiä tuotetaan usein aikaisempien*

*päätösten avulla*". Päätöksenteko leviää päätösten ja päättäjien moninaisuuden ja -muotoisuuden takia hankalammin haltuun otettavaksi kokonaisuudeksi, jossa päätöksentekoon osallistuvien määrä on suppeaa käsitystä laajempi.

#### *Rationaalisuus päätöksenteossa*

Päätöksiä tehtäessä pyritään valitsemaan organisaation kannalta parhaita mahdollisia tavoitteita ja keinoja. Päätöksenteossa ilmenee täten jatkuva pyrkimys rationaalisuuteen. Mitä tämä oikeastaan on? ”*Yleisesti ottaen rationaalisuudessa on kysymys mieluisamman (preferoidun) käyttäytymisvaihtoehdon valinnasta sellaisen arvojärjestelmän perusteella, joka mahdollistaa myös käyttäytymisen seurausten arvioimisen*”, vastaa tähän kysymykseen taloustieteen nobelisti Herbert Simon (1979: 112–13). Yksinkertaisin mahdollinen tulkinta rinnastaa rationaalisuuden arvioimisen vaakakupeilla punnitsemiseen. Toisessa kupissa on informaatio päätöksen ennakoituista hyödyistä, toisessa puolestaan informaatio sen haitoista. Vaaka punnitsee kummat painavat enemmän. Rationaalinen valinta on tällä tavalla ymmärrettynä hyötyjen ja haittojen suhteena määrittyvää punnintaa. Koska haitat voidaan ymmärtää myös jonkinlaisina kustannuksina, kuten kuluneena aikana, nähtynä vaivana, kulutettuna rahana tai koettuna epämukavuutena, rationaalista valintaa voi aina ajatella myös hyötyjen ja kustannusten suhteena.

Päätöksentekijän olisi irrationaalista valita jokin muu vaihtoehto kuin punninnan kautta parhaimmaksi osoittautuva. Silti aina ei onnistuta valitsemaan parhaalla mahdollisella tavalla. Syy mahdolliselle epäonnistumiselle on se, että todellisuus on mutkikkaampaa kuin vaakakuppivertaus olettaa. Kyse onkin oikeastaan siitä missä määrin päätöksenteon tutkimus tämän mutkikkuuden ottaa huomioon? Jos ei ota, tarjotut mallit ovat yksinkertaisia ja siistejä, mutta todellisuuden ja mallien välillä on ristiriita. Jos taas ottaa, niin yksinkertaisuus pitää hylätä mallien muodostamisen lähtökohtana. Tällöin esimerkiksi mutkistavat kysymykset ’mitä ovat hyödyt’ ja ’mitä ovat haitat tai kustannukset’ tulevat perustelluiksi. Niitä arvotetaan joskus hyvinkin eri tavoin, joten punninta ei onnistu tuosta vaan. Voidaan myös kysyä ’ovatko hyödyt ja kustannukset edes yhteismitallisia’ tai ’millä edellytyksillä hyötyjä ja kustannuksia voidaan ajatella yhteismitallisina’? Esimerkiksi isoissa investoinneissa yleisessä kustannus-hyötyanalyysissä yhteismitallisuutta haetaan hyötyjä ja kustannuksia rahallisilla arvoilla mitaten. Tämän järkevyydestä esitetään jatkuvasti kriittisiä huomautuksia (esim. Frank 2001).

Mutkikkuuden huomioonottaminen johtaa lopulta myös varsinaiseen päätöksentekijään. Tällöin kriittinen kysymys on se ’onko päättäjän edes mahdollista olla niin rationaalinen, että tekisi päätöksensä hyötyjen ja haittojen/kustannusten punninnan mukaisesti’? Tämä ei välttämättä ole päivänselvää, koska inhimillinen tekijä vaikuttaa aina ihmisten toiminnassa. Me emme tee valintojamme kuten tie-

tokoneohjelmat niitä tekisivät. Punnintaamme vaikuttaa yhtä jos toista sellaista-kin, jonka tunnistamisessa tarvitaan vaikkapa psykologian opetuksia.

Tällaisten kriittisten huomautusten kautta on mahdollisuus ymmärtää miksi rationaalisuus on päätöksenteon avainmääränä periaatteessa myös mahdoton määre. Sitä on päätöksenteossa kyllä tavoiteltava mutta todennäköisesti se ei erilaisista rajoittavista tekijöistä johtuen silti toteudu ainakaan täydellisesti. Informaation määrä, laatu sekä kyky käyttää sitä hyväksi päätöksenteossa mainitaan tällaisista tekijöistä usein. Tämän asiantilan toteamisesta parhaiten tunnetun Herbert Simonin (1979) rajoittuneen rationaalisuuden idea on tässä artikkelissa omaksutun päätöksentekokäsityksen keskeinen kulmakivi. Muut esitellyt näkemykset ovat Simonille paljon velkaa.

Rajoittuneen rationaalisuuden voi ymmärtää parhaiten suhteessa täydellisesti rationaaliseen valintaan. Täydellinen rationaalisuus on päätöksenteossa mahdollista kun neljä keskeistä ehtoa täyttyy (Rubinstein 1998: 7–9). Ensiksi, päätöksentekijän täytyy kyetä ymmärtämään valintaongelma. Hänen täytyy tietää mitä on valittavissa. Toiseksi, päätöksentekijän preferenssien (mieltymysten) täytyy olla selvät. Täydellinen rationaalisuus edellyttää täydellistä preferenssijärjestyksiä, jonka mukaan eri vaihtoehdot voidaan panna mieluisuusjärjestykseen. Kolmanneksi, päätöksentekijältä edellytetään kykyä optimoida, löytää kaikkein paras vaihtoehto. Tämä edellyttää kykyä suorittaa tarvittavat laskutoimitukset ja arviointi parhaan mahdollisen toimintatavan löytämiseksi. Neljänneksi, päätöksentekijän täytyy toimia samalla tavalla vastaavan valintaongelman yhteydessä. Päätöksentekijän täytyy siis toimia johdonmukaisesti.

Kuhunkin näistä vaatimuksista voidaan jälleen tehdä kriittisiä huomautuksia. Päätöksenteon tutkimuksessa on ollut pitkälti kyse tällaisten kriittisten huomautusten tekemisestä. Tätä tutkimustapaa hyödynnetään tässäkin päätöksenteon perusteiden esittelyssä. Tälle olisi olemassa myös vaihtoehto, joka on taloustieteessä ja filosofiassa varsin yleinen tapa analysoida päätöksentekoa. Rationaalisen valinnan loogiselta kuvaukselta ei aina edellytetä sitä, että se kuvaisi sen mitä päätöksentekijä varsinaisesti otti huomioon päätöstä tehdessään. Riittää kun voidaan ajatella, että ”ikään kuin” hän olisi valinnan tehdessään seurannut rationaalista menettelytapaa. Analyysi voidaan tällöin perustaa rationaalisen valinnan yleiselle mallille, joka on loogisesti selkeä ja muodostaa siksi hyvän lähtökohdan mm. matemaattiselle mallintamiselle. (emt. 10; Lehtinen 2006: 223–224)

## 5.2 Herbert Simonin käsitys päätöksenteosta hallinnossa

Päätöksenteon tutkimus on suuresti velkaa Herbert A. Simonille hänen rajoittunutta rationaalisuutta koskevasta käsityksestään. Sitten Simonin päivien tutkimus on edistynyt isoin harppauksin. Silti useimmista uusista ideoista voidaan ongelmitta johtaa jokin juonne jo Simonilla esillä olleisiin asioihin. Uudempikin päätöksenteon tutkimus keskustelee Simonin tuotannon kanssa jatkuvasti. Siksi tutustuminen rationaalisuuden kritiikkiin on myös syytä aloittaa tutustumalla Simonin pääideoihin.

### *Tyydyttävää täydellisen sijaan*

Herbert Simon määrittelee yleisesti hallinnon tavaksi saada asiat tehtyä (Simon 1979: 45). Määritelmä ei ole erityisen tarkka, mutta sitäkin päästään liikkeelle. Simonille hallinnon toiminnan arvioimisessa keskeinen kriteeri on *tehokkuus*. Tehokkaasti toimivassa hallinnossa, ihan samalla tavalla kuin yrityksissäkin, samat kustannukset aiheuttavista vaihtoehdoista pitää valita se, joka toteuttaa parhaiten asetettuja tavoitteita, ja yhtä hyvin tavoitteet toteuttavista vaihtoehdoista pitää valita se, joka on tuottaa vähiten kustannuksia (emt. 77–78). Mikään muu ei olisi rationaalista. *"Koska tämän "tehokkuusperiaate" luonnehtii kaikkia toimintapiteitä, joissa tiettyjen maksimaalisten lopputulosten saavuttamiseen pyritään rationaalisesti niukoin välinein, koskee se yhtä hyvin talousteoriaa kuin hallinnollistakin teoriaa. "Hallinnollinen ihminen" ottaa paikkansa "taloudellisen ihmisen" rinnalla."*, toteaa tästä Simon itse (emt. 78).

Simon lähti ratkaisemaan organisaatioiden päätöksenteon rationaalisuuden ongelmaa kääntymällä ensin yksilön suuntaan: *"Jos kahdella henkilöllä on samat taidot, samat tavoitteet ja arvot, sama tieto ja informaatio, voivat he rationaalisesti päätyä vain samaan toimintatapaan. Näin ollen hallinnollisen teorian täytyy olla kiinnostunut niistä tekijöistä, jotka määrittävät, mitä taitoja, arvoja, tietoja organisaation jäsen työssään käyttää. Nämä ovat niitä rationaalisuuden "rajoituksia", joiden kanssa hallinnon periaatteiden täytyy puuhata."* (emt. 78).

Todellinen päätöksentekokäyttäytyminen ei Simonin mukaan täytä täydellisen rationaalisuuden ehtoja kolmen eri asian suhteen. Ensiksi, rationaalisuus edellyttäisi kaikkien valittavissa olevien vaihtoehtojen hyödyllisten ja haitallisten seurausten arviointia ja ennakkointia. Tällainen tieto on todellisuudessa puutteellista ja rajallista. Toiseksi, koska päätösten seuraukset realisoituvat tulevassa ajassa, täytyy päättäjän mielikuviutuksen kyetä täyttämään kokemuksessa olevat puutteet seurauksia arvioidessa. Todellisuudessa seurauksia voidaan kuitenkin ennakoida vain epätäydellisesti. Kolmanneksi, rationaalisuus edellyttää sitä, että valintaa varten olisi käytettävissä kaikki mahdolliset vaihtoehdot. Todellisuudessa näin ei

useimmiten ole vaan päätöksessä valinta on tehtävä selvästi suppeammasta joukosta vaihtoehtoja. (emt. 118–119)

Näiden rationaalisuuden rajoitteiden takia hyödyn maksimoimisen sijaan päätöksenteossa haetaan tyydyttäviä ratkaisuja<sup>1</sup>. Tämä on rajoittuneen rationaalisuuden ydinajatus, joka tavalla tai toisella näkyy valtaosassa Simonin jälkeistä päätöksenteon tutkimusta. Hän itse kuvaa hallintoteoriansa pääteesiä seuraavasti: *”...hallintoteoria keskittyy pääasiassa inhimillisen sosiaalisen käyttäytymisen rationaalisten ja epärationaalisten näkökohtien välimaastoon. Omituista kyllä hallintoteoriassa on kysymys halutusta ja rajoitetusta rationaalisuudesta – inhimillisten olentojen käyttäytymisestä, jotka pyrkivät tyydyttävään lopputulokseen, koska heidän kykynsä eivät riitä maksimointiin.”* (emt. 25)

Ilmiselvistä rajoittuneisuudesta huolimatta kyse on silti edelleen rationaalisuudesta, josta taloustieteellisen koulutuksen saanut Simon ei koskaan halunnut päästää irti: *”Jokaiselle hallinto-organisaatioita tarkastellelle tai niiden teoriaan perehtyneelle on selvää, että joskaan inhimillinen käyttäytyminen organisaatioissa ei ole täysin rationaalista, se on suurelta osin sellaiseksi tarkoitettu”* (emt. 25). Rationaalisuudesta kiinni pitävät taloustieteen valtavirran mallit eivät kuitenkaan sellaisenaan Simonille riittäneet: *”Organisaatiokäyttäytymistä tarkkailevalle tuntuu olevan yhtä selvää myös se, ettei havaittavalla rationaalisuudella ole mitään tekemistä taloudelliseen ihmiseen liitetyn maailmoja syleilevän kaikkietävyuden kanssa. Näin ollen psykologiaa ei voi heittää yli laidan ja rakentaa organisaatioteoriaa puhtaasti taloudelliselle pohjalle. Itse asiassa –... – juuri tässä ympäristössä inhimillinen käyttäytyminen on tarkoituksellisesti rationaalista joskin vain rajoitetusti ja juuri tällä alueella on tilaa myös organisaatiota ja hallintoa käsittelevälle aidolle teorialle.”* (emt. 25)

### *Organisaatio ohjaavana tekijänä*

Päätöksentekoon osallistuu jokaisessa organisaatiossa lukuisa joukko eri yksilöitä. Mitä isompi organisaatio, sitä suurempaa on mahdollisten osallistujien määrä. Jokaisen olisi silti toimittava jatkuvasti organisaation nimissä ja organisaation hyväksi. Jokaisella organisaatiolla on tämän vuoksi jatkuva huutava tarve yrittää jollakin tavoin vaikuttaa siihen kuinka yksilöt päätöksentekotilanteissa toimivat. Simon luonnehtii tilannetta oheisella tavalla: *”organisaation käyttäytyminen on päätösprosessien mutkikas verkosto, missä kaikkien päätösten tarkoituksena on vaikuttaa operatiivisen tason käyttäytymiseen, toisin sanoen niiden käyttäytymi-*

---

<sup>1</sup> Simonin tätä kuvaava termi on vaikeasti suomeksi kääntyvä ’satisficing’.

seen, jotka itse asiassa tekevät organisaation todellisen ”fyysisen” työn” (emt. 248).

Vastausta siihen kuinka tämä tapahtuu, Simon etsii organisaation anatomiaa ja fysiologiaa pohtimalla. Anatomian osalta tulkinta on selvä: ”*Organisaation anatomiaa voidaan etsiä päätöksentekofunktioiden jakamisesta ja kohdentamisesta*” (emt. 248). Kun kuvataan se kuinka päätöksentekovastuut jakautuvat organisaatiossa, on kuvattu myös organisaation anatomia, sen rakenteellinen ja toiminnallinen kokonaisuus. Fysiologia puolestaan edustaa sitä, kuinka tuo anatomiasa kuvautuva kokonaisuus varsinaisesti pysyy toiminnallisesti yhtenäisenä kokonaisuutena: ”*Organisaation fysiologia ilmenee niissä prosesseissa, joilla organisaation vaikuttaa jokaisen jäsenensä päätöksiin antamalla hänen päätöksilleen premissit, perusteet*” (emt. 248).

Ohjaus realisoituu päätöksenteossa päätösperustana. Jokaisessa päätöksessä yhdistyy kaksi päätösperustaa, päätökseen vaikuttavat arvot ja faktat. Niissä on se ero, että faktojen osalta oikea ja väärä ovat päteviä määreitä mutta arvojen osalta eivät<sup>2</sup>. Arvot voidaan määrittellä mutta mikään ei sinänsä tee niistä oikeita tai vääriä. Sen sijaan faktojen osalta tällainen arvio on tehtävissä. Organisaatio voi määrittellä jokaiselle yksilölle päätösperustan arvoilla ja faktoilla joko täydellisesti tai epätäydellisesti. Jos tällainen määrittely on täydellinen, yksilö tekee juuri niin kuin hänen oletetaan tekevän. Jos määrittely jättää joltakin osin päätösperustan auki, siltä osin päätös jää enemmän yksilön harkintaan. (emt. 250–251)

Organisaatioiden päätöksenteon iso haaste on se millä tavalla organisaation ja yksilöiden toiminta yhdistetään. Hallinto on Simonin mukaan järjestäytynyt tekemään yksilön rationaalisuuden mahdolliseksi: ”*Hallinnon tehtävänä on suunnitella ympäristö sellaiseksi, että yksilö voi käytännössä päästä niin lähelle rationaalisuutta päätöksissään kuin mahdollista (organisaation päämäärinä mitattuna)*” (Simon 1979: 265). Yksilön rationaalisuuden mahdollisuudet ovat tällöin kokonaan organisaation toiminnan varassa: ”*Yksilö voi olla päämäärien suhteen rationaalinen vain jos hän voi seurata tiettyä toimintalinjaa, jos hänellä on oikea kuva toiminnan päämäärästä ja jos hän osa saanut oikeata informaatiota toimintaympäristöstään*” (emt. 266). Haaste organisaatioiden johtamiselle on siis simonilaisen logiikan mukaan varsin mittava. Jos yksilöiden rationaalisuutta ei kyetä johtamisen ja organisoimisen keinoin mahdollistamaan, muutakaan apua tilanteeseen ei näyttäisi olevan.

---

<sup>2</sup> Arvoilla tarkoitetaan yleisesti ”laajaa taipumusta suosia joitain asian tiloja enemmän kuin toisia” (Hofstede 2001: 5).

Yksilön riippuvuus organisaatiosta edellyttää sitä, että yksilön oma persoonallisuus jää organisaatioissa toimittaessa toissijaiseksi, ja yksilö alistuu organisaatiolle. Näin tehdessään hän ”*kiintyy organisaatioon tai tuntee sitä kohtaan lojaalisuutta, mikä automaattisesti, ilman ulkoista ärsykettä, takaa sen, että hänen päätöksensä sopivat yhteen organisaation tavoitteiden kanssa*” (emt. 228). Tämä pitää sisällään sekä sitoutumisen organisaation tavoitteisiin, että sen säilyttämiseen ja kasvuun; ”*Alistumalla tällä tavalla organisatorisesti määritettyihin päämääriin ja yhdistämällä nämä päämäärät asteittain omiin asenteisiinsa organisaatioon osallistuva saa ”organisaatiopersonallisuuden” joka eroaa jokseenkin selvästi hänen persoonallisuudestaan yksilönä. Organisaatio osoittaa hänelle roolin, se määrittää tietyt arvot sekä tosiasiat ja vaihtoehdot, joihin hänen ratkaisunsa organisaatiossa tulevat perustumaan*” (emt. 228).

Arvojen ja faktojen spesifointia koskevassa pohdinnassa oli jo viitteitä tietokoneiden mahdollisuuksia päätöksenteon apuvälineenä koskevasta pohdinnasta, jossa Simon on ollut suunnannäyttäjiä (Simon 1960, 1997). Rutiiniluontoisissa ja toistuvissa päätöksissä tietokonetta voidaan käyttää päätöksen tekijänä, koska päätöksenteon lähtökohdat ovat kirjoitettavissa ohjelmakoodiksi. Simon kutsuu tällaisia päätöksiä ohjelmoiduiksi päätöksiksi. Jos valintaongelman ydin on vaikeasti kuvattavissa tai päätös on kaikkea muuta kuin rutiinia, niin tietokoneen tarjoamat mahdollisuudet kapenevat. Tällaisia päätöksiä Simon kutsuu ohjelmoimattomiksi päätöksiksi. Tietokoneen käyttäminen ajattelua tukevana välineenä jää niissä ainoaksi mahdollisuudeksi.

### 5.3 Braybrooken ja Lindblomin inkrementalismi

Päätös on täydellisesti rationaalinen päätös silloin kun päätöksentekijä selvittää kaikki mahdolliset vaihtoehdot, kaikki seuraukset, ja valitsee parhaan vaihtoehdon tämän selvitystyön perusteella (Banfield 1984: 140). Rationaalisuutta korostavalle näkemykselle on yleensä tyypillistä oletus siitä, että päätöksentekotilanteessa tavoitteet ja keinot sekä arvot ja faktat ovat erotettavissa toisistaan. Tästä jää kuitenkin auki ovi kritiikille. Täydellisen rationaalisuuden inkrementalistinen kritiikki korostaa Simonin tapaan päätöksentekijöiden älyllisen ja tiedollisen kyvyn rajallisuutta. Tunnetuimmat muotoilunsa se on saanut Charles Lindblomin artikkelissa *The Science of "Muddling Through"* (Lindblom 1984) ja David Braybrooken ja Lindblomin teoksessa *A Strategy of Decision* (Braybrooke & Lindblom 1970).

*Inkrementalism*in mukaan päätös alkaa muodostua valittaessa mahdollisten tavoitteiden joukosta suhteellisen yksinkertaisesti muotoiltavissa olevan tavoite, jota päätöksessä korostetaan muiden mahdollisten tavoitteiden kustannuksella. Seu-

raavaksi verrataan tähän tavoitteeseen johtavien vaihtoehtojen joitain positiivisia ja negatiivisia seurauksia keskenään. Tämän selvittämisessä nojaututaan lähinnä aikaisempaan kokemukseen, mistään täydellisestä seurausten arviosta ei ole kysymys. Seuraava vaihe päätöksentekoprosessissa on varsinaisen ratkaisun tekeminen. Päätökseksi ei pyritä saamaan täydellistä ratkaisua vaan tyydytään valitsemaan edes jollakin tavoin tavoitetta ajava ratkaisu. Tätä valintaa puolustaa koko ajan oletus, että asiaan voidaan myöhemmissä päätöksissä edelleen palata. Ei ole edes tarvetta saada asioita kerralla oikein. Koko prosessi kohti tavoitteiden täyttämistä muodostuu siksi peräkkäisten osittaispäätösten muodostamaksi prosessiksi, joka lisää jotain alkuperäiseen. Tästä tulee myös nimitys *inkrementalismi*. Sen pohjana on termi inkrementaalinen, jolla tarkoitetaan vaiheittain jaksottaisesti lisääntyvää päätöksentekoa. (Lindblom 1984: 151–52)

Inkrementalistien mukaan useimmat päätökset syntyvät todellisuudessa edellä annetun kuvauksensa mukaisesti. Lindblom ihmettelee sitä miksi käytännössä epärealistiseksi havaittu rationalistinen näkemys päätöksenteon luonteesta on jatkuvasti niin keskeisessä roolissa päätöksenteon tutkimuksessa. Syytä tähän Lindblom etsii operaatiotutkimuksen, tilastollisen päätöksentekoteorian ja systeemi-analyysin suosioista Muddling Through-artikkelin kirjoittamisaikana, 1950-luvun lopussa. Näitä kaikkia suuntauksia yhdisti vaatimus tavoitteiden selkeydestä, arvioinnin selväpiirteisyydestä, yksimielisyydestä tilanteen tulkinnassa sekä usein myös matemaattisen analyysin mahdollistavasta numeroilla esittämisestä. Jokainen askel inkrementalistisen tulkinnan suuntaan olisi heikentänyt mahdollisuuksia menestykselliseen analyysiin edellä mainittuja menetelmiä hyödyntäen, joten näitä askelia ei haluttu ottaa. (emt. 152–153)

Vaikka Lindblom on nimennyt kuvaamansa mallin "jotenkuten selviämisen" tie-teeksi, hän ei missään nimessä halua päättäjien pyytelevän anteeksi tekemisiään päätöksiä tehtäessä. Inkrementalistinen tulkinta ei ole hänestä osoitus siitä miten rationaalisuutta tavoitteleva päätöksenteko epäonnistuu, vaan pikemminkin aikaisempaa realistisempi tapa tulkita sitä mitä päätöksenteossa itse asiassa tapahtuu (emt. 167–169). Braybrooke ja Lindblom (1970: 48–57, 113) nostavat esille kahdeksan syytä sille miksi inkrementalismi on heitä rationalistista näkemystä soveltuvampi lähtökohta päätöksenteon analyysiin. Nämä ovat

1. ihmisen rajattu älyllinen kapasiteetti
2. tiedon rajallisuus
3. analyysin kalleus
4. väistämätön epäonnistuminen yrityksessä mallintaa ilmiöt täydellisesti
5. faktojen ja arvojen keskinäiset riippuvuudet
6. analysoitavien järjestelmien avoimuus



7. analysoijan tarve analyysia ja arviointia ohjaaville strategisille sekvensseille
8. esiin nousevien ongelmien tosiasiallinen monimuotoisuus.

Listan kolme ensimmäistä kohtaa on kutakuinkin samassa linjassa Simonin ajatusten kanssa. Myös inkrementalistien mielestä älyllinen kapasiteetti on ihmisellä rajallinen. Hän ei pysty käyttämään tietoa rajoituksetta, eikä edes hallitsemaan rajallisesti tietoa tai informaatiota. Tiedon keruu on myös jo kustannussyistä mahdotonta ihan siinä laajuudessa kuin rationalistisessa näkemyksessä oletetaan. Viisi muuta ominaisuutta poikkeavat sitten jossain määrin Simonin tulkinnasta omaan erityiseen suuntaansa. Neljäs kohta viittaa siihen, ettei valintaongelmaa koskaan kyetä muotoilemaan täydellisesti. Myöskään päätöksen arviointikriteeristö ei siten koskaan ole täysin yksiselitteinen. Viidennessä kohdassa on puolestaan kyse siitä, että faktoja ja arvoja ei voida vastoin aikaisempia oletuksia sittenkään aina erottaa täysin toisistaan. Kuudes kohta nostaa esille vaikeuden rajata valintaongelma täydellisesti kulloisesta tilanneyhteydestään. Seitsemäs kohta viittaa puolestaan siihen, että ongelmaa ei usein voida ratkaista kerralla. Siksi se on paloiteltava ajallisesti ja asiallisesti pienempiin jaksoihin. Viimeiseksi Braybrooke ja Lindblom tuovat esille sen, että yksinkertaisten ja rajattujen ongelma–ratkaisu -parien sijaan kyse on prosessista, jossa ongelmien ja ratkaisujen välillä on useita erilaisia kytkentöjä.

#### 5.4 Etzionin *mixed-scanning*

*Amitai Etzioni* (1984) on lähtenyt etsimään välimallia rationalistisen ja inkrementalistisen näkemyksen piirteitä keskenään yhdistelemällä. Tämän mallinsa Etzioni pyrkii yhdistämään ideaansa aktiivisesta yhteiskunnasta, jossa olisi korkeampi kyky yksimielisyyden rakentamiseen kuin demokraattisessa yhteiskunnassa, tehokkaammat keinot valvontaan ja hallintaan kuin totalitaarisessa yhteiskunnassa sekä päätöksentekotapa, joka ei olisi yhtä rationalistinen kuin totalitaarisessa yhteiskunnassa, mutta ei myöskään yhtä inkrementalistinen kuin demokraattisessa yhteiskunnassa (Etzioni 1968; Etzioni 1984: 229).

Etzioni kritisoi inkrementalismia monesta syystä. Ensiksi, enemmistöpäätökset heijastaisivat hänestä liikaa vahvimpien etuja. Hän ei siksi pidä niitä ensisijaisena päätöksentekotapana. Toiseksi, lyhytjänteisyydellään ja jaksottaisuudellaan inkrementalismo ei Etzionin mukaan luo otollisia olosuhteita uudistuksille. Prosessi tuottaa tällöin muutoksia ilman, että joku antaisi muutokselle selkeän suunnan. Kolmanneksi, inkrementalismo aliarvioi Etzionista päätöksentekijän panosta. Tällä on väliä siihen mihin suuntaan asiat etenevät. Neljänneksi, inkrementalismo ei

ota huomioon suuria kauaskantoisia päätöksiä, joihin muut päätökset ovat hänen mukaansa aina kytköksissä. Niitä valmistellaan ja toimeenpannaan hänen mukaansa inkrementaalisilla päätöksillä mutta suunnan silti määräävät rationalistisemmalla tavalla tehdyt päätökset. Viidenneksi, Etzioni ei myöskään hyväksy inkrementalismiin ideaa jaksoittain oikeaan suuntaan korjautuvista päätöksistä. Päätäjät joutuvat katsomaan asioita liian läheltä ja liian henkilökohtaisesti. Tämä ei mahdollista nähdä suurempaa kuvaa, johon asiat tulisi suhteuttaa, että voitaisiin parantaa vaiheittain. (Etzioni 1984: 220–223)

Pohjimmiltaan Etzionin näkemys on siis yhdistelmä rationalistisen ja inkrementalistisen näkemyksen piirteitä. Jotkin asiat selvitetään niin kuin rationalistinen näkemys olettaa, toiset taas kuten inkrementalistinen näkemys olettaa. Selvittämisen asteen määräävät lähinnä kustannukset. Käytettävissä oleva aika ja materiaaliset resurssit jaetaan mahdollisimman hyvin erilaisiin perusteellisemmän ja pinnallisemmän selvitystyön yhdistelmiin, aina kulloisenkin tarpeen mukaan. Jos mikään ei esimerkiksi olennaisesti muutu, on selvitystyö jatkopäätöksiä tehtäessä varsin vähäistä. Jos taas on suurempia tarpeita muutoksiin, myös selvitystyöhön ja uusiin näkökulmiin panostetaan enemmän. Inkrementalismiin korostama jaksottaisuus toimii hyvin vakaassa ympäristössä mutta epävakaassa ympäristössä päätöksenteon informaatio- ja tietotarpeet kasvavat sellaisiin mittoihin, että se ei enää riitä päätöksentekotapana. (emt. 223–225, 227–228)

Erityisen mielenkiintoista päätöksenteon tutkimuksen kannalta on Etzionin pohdinta siitä voidaanko vaihtoehdot järjestää jonkinlaiseen paremmuusjärjestykseen. Rationalistisessa näkemyksessä tällainen mahdollisuus otetaan annettuna, mutta inkrementalismille muodostuu tästä hieman erilainen kanta. Inkrementalismiin mukaan arvoja ei voida mitata ja laskea, joten päätöksen hyvyttä ei voi arvioida etukäteen muodostettujen selkeiden kriteerien perusteella. Etzioni kiistää tämän ja toteaa ainakin järjestysasteikollisen järjestyksen muodostamisen olevan aina mahdollista. Tätä hän perustelee toteamalla, että usein päätöksiä tehtäessä joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia tavoitteita. Tällöin kaikkien maksimoiminen yhtäaikaaisesti ei ole mahdollista. Ainut ratkaisu on tällöin korostaa joitain tavoitteita toisia enemmän. Tämä käy selvittämällä päättäjien enemmistön kanta järjestysasteikollisesti arvioiden. (emt. 225–227)

### *5.5 Kahnemanin ja Tverskyn päätöksenteon anomalia*

Daniel Kahneman sai taloustieteen Nobelin muistopalkinnon vuonna 2002 yhdessä Vernon Smithin kanssa. Kahnemanin ohella palkinto olisi kuulunut yhteisistä tutkimuksista tuolloin kuitenkin jo edesmenneelle Amos Tverskylle. Kahnemanin ja Tverskyn tutkimusten pääkohde ovat päätöksenteon anomalia, hyödyn maksi-

moinnista poikkeavat valinnat. Taloustieteen sisällä he edustavat kokeellista taloustiedettä, joka pyrkii testaamaan mikrotaloustieteen teorioita laboratorioolosuhteissa. Vernon Smith on myös kokeellisen taloustieteen pioneereja. Monet pitivät parivaljakkoa Kahneman ja Smith hieman outona valintana yhdessä palkittaviksi, koska heidän tutkimustuloksissaan on merkittävä ero (Herne & Tammi 2002: 363). Siinä kun Kahneman ja Tversky havaitsivat mikrotaloustieteen odotetun hyödyn teorian oletusten monilta osin kaatuvan havainnoidessaan valintojen tekemistä, Smith puolestaan saattoi omissa kokeissaan vahvistaa kilpailumallien tasapaino- ja tehokkuusennusteet laboratorioolosuhteissa synnytytyillä markkinoilla.

Päätöksenteon anomaliasta puhuminen on perusteltua ainoastaan suhteessa odotetun hyödyn teorian esitettyyn rajattuun ja täsmälliseen käsitykseen rationaalisuudesta<sup>3</sup>. Se edellyttää oman edun tavoittelun ja hyödyn maksimoimisen lisäksi valinnan tekeviltä yksilöiltä vakaita ja johdonmukaisia mieltymyksiä. Tämä edellyttää refleksiivisyyttä (jokainen valinnan kohde on yhtä hyvä itsensä kanssa), täydellisyyttä (kaikki valinnan kohteet ovat laitettavissa järjestykseen), transitiivisuutta (jos A on parempi kuin B ja B parempi kuin C, niin A on myös parempi kuin C) ja jatkuvuutta (voidaan vähentää asteittain A:n määrää ja lisätä B:n määrää siten, että yksilölle koitua hyöty pysyy samana). Näiden ehtojen toteutuessa hyötyä voidaan tulkita järjestyksasteikollisesti. Kun valinta tapahtuu rationaalisesti, ikään kuin hyötyä maksimoiden, se tapahtuu aina tähän järjestykseen perustuen. (Tammi 2008: 1–2; ks. Tversky & Kahneman 1986: 252–254)

Päätöksenteon anomalioihin päästään käsiksi silloin kun valintatilanne oletetaan epävarmaksi, joiltakin osin edellä mainituista ehdoista poikkeavaksi. Tversky ja Kahneman esittivät *prospektiteoriaansa* vuonna 1979 vaihtoehdoksi odotetun hyödyn teorialle. Sen perustana on joukko havaintoja, jotka romuttavat mahdollisuuden käyttää hyötyteoriaa kuvailevana teorian epävarmuuden vallitessa tehtäviä valintoja tarkastellessa. Prospektiteoriassa on pohjana psykologiasta peräisin oleva käsitys siitä, että ihmiset käyttävät hyväksi päätöksentekosääntöjä tai ajatusmalleja (heuristiikkoja) päätöksiä tehdessään. Taloustieteellisestä taustasta juontuu puolestaan se, että prospektiteoriassa käytetään päätöksentekokertoimia suhteuttamaan päätöksentekijöiden subjektiiviset arvostukset tilanteen objektiivisiin todennäköisyyksiin. (Kahneman & Tversky 1979; ks. Tammi 2008: 8)

---

<sup>3</sup> Kahneman (2003: 162) kuvaa omaa suhdettaan siihen todeten olevansa koulutettu olemaan uskomatta sanaakaan taloustieteen rationaalisuusoletuksista. Vaikka oppikirjatasolla niistä hänen mukaansa edelleenkin pidetään kiinni, on behavioraalisen taloustieteen ilmaantuminen muuttanut tilannetta taloustieteen sisällä. Oletuksia ei sen parissa pidetä pyhinä ja loukkamattomina.

Päätöksenteko tapahtuu teorian mukaan kahdessa vaiheessa. Editointivaiheessa pääroolissa on valinnan tekevän yksilön muisti ja kokemus. Näitä hyödyntämällä päätöksentekijä kehystää päätöksentekotilanteen vaihtoehtoiseen ja seurauksiin. Kyse on tällöin aina tilanteen jonkinlaisesta yksinkertaistamisesta. Arviointivaiheessa tuotetaan prospekti (tulevaisuudennäkymä, mahdollisuus), joka on antanut teorialle sen nimen. Sillä tarkoitetaan kunkin vaihtoehdon subjektiivista arvostusta päätöksentekokertoimella painotettuna. (Kahneman & Tversky 1979: 274; Tammi 2008: 8)

Suoritetuissa kokeissa on noussut esille kolme tekemiämme valintoja selittävää psykologista ilmiötä, *viiteriippuvuus* (reference dependence), *tappioiden välttäminen* (loss aversion) ja *vähenevä herkkyys* (diminishing sensitivity). Viiteriippuvuus tarkoittaa sitä, että yksilöt arvioivat hyötyjä ja kustannuksia aina suhteessa johonkin viitetasoon. Usein esimerkiksi Nokian hyvä tulos on palkittu kurssien laskuna koska tuloksen odotettiin parantuvan vieläkin enemmän. Sama logiikka ilmenee myös palkankorotuksissa. Odottamaton 100 euroa lisää on havaintojen mukaan psykologisesti parempi kuin 100 euroa sille, joka odotti saavansa 200 euroa. Tappioiden välttäminen tarkoittaa puolestaan sitä, että tappiolla on havaittu olevan suurempi vaikutus päätöksentekoon kuin vastaavan suuruisella voitolla. Päätöksentekoa leimaa siis kauttaaltaan jonkinlainen varovaisuus. Riskiä mieluummin kartetaan, kuin yritetään sen kautta saada aikaiseksi voittoja. Vähenevä herkkyys on taas puolestaan sitä, että tietyllä arvon muutoksella on suurempi vaikutus lähellä viitetasoa. Esimerkiksi 500 euron palkanero lähellä omaa palkkatasoa tuntuu suuremmalta kuin samansuuruinen ero muissa palkkaluokissa. (Herne & Tammi 2002: 364)

Myös julkisjohtamisen kannalta Tverskyn ja Kahnemanin havainnot vaikuttavat mielenkiintoisilta. Monet ilmiöt toistuvat samanlaisina julkisissa organisaatioissa. Eräiden muiden ilmiöiden kohdalla tarvitaan lisää tutkimusta, joka selvittäisi onko vastaava ilmiö mahdollinen myös julkisissa organisaatioissa. Esimerkiksi olisi mielenkiintoista selvittää pidemmälle sitä voidaanko virheiden välttämistä rinnastaa jotenkin tappioiden välttämiseen. Yleinen arkikäsite on se, että byrokraatin käyttäytymistä kuvaa se, että ”kun ei tee mitään, ei tee virheitäkään”. Todennäköistä on, että tämä käsitys ei tuollaisenaan pidä paikkaansa. On silti mahdollista, että virheiden välttämiseen on virkamiestyössä joissain olosuhteissa suurempi todennäköisyys, kuin mahdollisilla onnistumisilla perusteltavaa riskinottamiseen.

### *5.6 Cohenin, Marchin ja Olsenin organisoitunut anarkia*

Päätöksenteon irrationaalisuutta korostavat näkemykset ovat usein käyttäneet yliopistoissa tapahtuvaa päätöksentekoa esimerkkitapauksenaan. Tehtyjä havaintoja

on sitten yritetty yleistää laajemminkin päätöksenteon tutkimukseen. Tämän alan tutkimuksen ehdoton klassikko on Cohenin, Marchin ja Olsenin (1972) artikkeli, ”*A Carbage Can Model of Organizational Choice*”, joka kuvaa sitä miten päätöksenteko tapahtuu ”organisoituneessa anarkiassa”. Tällä kirjoittajat tarkoittavat jonkinlaista järjestäytymisen ja järjestäytymättömyyden rinnakkaisuutta organisaatiossa. Kirjoittajien mukaan jokainen organisaatio on jossakin määrin organisoitunut anarkia. Mikään organisaatio ei ole sitä täydellisesti. (emt.1)

Organisoitunutta anarkiaa luonnehtii kolmen eri ominaisuuden yhtäaikainen esiintyminen. Kyse on lähtökohtaisesti organisaatioista, joilla on ongelmalliset mieltymykset ja arvostukset. Siksi organisaatio pikemminkin löytää mieltymyksiä ja arvostuksia toimintansa kautta kuin toimii johdonmukaisesti niiden mukaisesti. Tämän vuoksi sen on vaikea toimia tavalla, jota rationaalista valintaa koskeva teoria edellyttäisi. Päätöksentekotilanne on kokonaan toisenlainen. Organisoituneet anarkiat omaavat myös epäselvän tavan toimia. Toiminnassa luotetaan korkeilemiseen, josta yritetään oppia yksinkertaisella tavalla kantapään kautta. Aikaisemmat kokemukset ovat merkittävä toimintaa ohjaava tekijä, kuin myös tilanteen sanelemat pakottavat tarpeet. Organisoituneiden anarkioiden kolmas leimaava piirre on päätöksentekoon osallistumisen satunnaisuus. Päätöksentekoon osallistuvat uhraavat siihen aikaansa ja energiaansa hyvin vaihtelevasti. Osallisuus päätöksentekoon myös vaihtelee eri aikoina voimakkaasti. (emt.1)

Cohen, March ja Olsen (emt. 1–2) nostavat esille kaksi eri ilmiötä, joiden kautta organisoituneiden anarkioiden päätöksiä voi yrittää ymmärtää. Ensiksi on kiinnitettävä huomiota siihen miten päätökset syntyvät silloin kun organisaatiolla ei lähtökohtaisesti ole johdonmukaisia ja yleisesti jaettuja tavoitteita. Kyse on pohjimmitaan sen pohdinnasta miten yhteinen käsitys organisaatiossa oikein löytyy. Toinen organisoituneiden anarkioiden päätösten ymmärtämisen edellytys liittyy ihmisiin, jotka valintoja organisaation puolesta tekevät tai edes osallistuvat jollakin panoksella niiden tekemiseen. Organisoituneiden anarkioiden tapauksessa on välttämätöntä kiinnittää huomiota siihen kuinka ja miksi ihmiset aktivoituvat erilaisissa päätöksentekotilanteissa.

Erityisesti koko ajan jatkuva eri ihmisten läsnä- ja poissaolo päätöksentekotilanteesta leimaa päätöksentekoa organisoituneessa anarkiassa. Tämä on yliopiston päätöksenteossakin hyvin tuttu piirre. Kirjoittajat erottavat tähän läsnä- ja poissaoloon liittyen kolme perustilannetta. Segmentoimattomissa (rajoittamattomissa) päätöksissä kaikilla toimijoilla on mahdollisuus olla mukana päätöksenteossa. Kyse on tällöin mahdollisimman demokraattisesta päätöksenteosta, jonka ongelmat lisääntyvät kutakuinkin sitä myöten, kun osallistujien määrä kasvaa. Erikoistuneista päätöksistä on kyse silloin kun päätöksentekoon osallistuminen on rajattu

esimerkiksi tiettyyn osaamiseen. Päätös on puolestaan hierarkkinen silloin, kun päätöksentekijät on rajattu organisaatiossa muodollisen aseman perusteella. Eri-laiset ohje- ja johtosäännöt toimivat dokumentteina, joilla tällainen rajaaminen toteutetaan.

Cohenin, Marchin ja Olsenin artikkelissaan kuvaamalle päätöksenteolle on ominaista se, että ongelmat ja ratkaisut eivät kytkeydy kovin tiiviisti toisiinsa. Tässä suhteessa tulkinta on erilainen kuin niillä, jotka yhdistävät päätöksenteon jonkinlaiseen ongelmanratkaisuun. Ongelmia työstetään toki organisoituneissa anarkioissakin mutta vasta, kun sopiva yhdistelmä ongelmia, ratkaisuja ja riittävästi kiinnostuneita päätöksentekijöitä sattuu kohdalleen, ratkaisu tulee mahdolliseksi. Tästä tulee myös nimi Cohenin, Marchin ja Olsenin mallille. Ongelmat, ratkaisut ja päätöksentekijät tavallaan laitetaan roskapönttöön, jota ravistamalla ulos tulee mitä sattuu ravistettaessa yhteen osumaan. Päätöksiä syntyy, ja jotenkin niiden varassa jotenkin voidaan toimia, mutta jonkinlainen sattumanvaraisuus leimaa organisaation päätöksentekoa koko ajan. (emt. 16)

## *5.7 Lopputarkastelu*

### *Yhteenveto*

Yhteinen nimittäjä tässä esitellylle viidelle päätöksenteon tulkinnalle on ollut tyytymättömyys täydellisen rationaalisuuden tavoittelua korostavaan näkemykseen päätöksenteosta. Jossain määrin teorianmuodostusta on edistänyt myös tyytymättömyys toisten rationaalisuuskritiikkiin. Eri näkemykset eroavat eniten toisistaan sen suhteen miten ne suhtautuvat rationaalisuuden toteutumisen mahdollisuuteen päätöksenteossa. Kauimpana täydellisestä rationaalisuudesta tulkinnassaan olevat Cohen, March ja Olsen näkevät organisaatiot organisoituneina anarkioina, joissa päätöksenteko on kohtalaisen irrationaalista. Organisoitunut anarkia ei toimi päätösperustansa mukaan vaan pyrkii pikemmin löytämään päätösperustansa tehdesään päätöksiä. Sen toimintatavat ovat epäselviä, jonka vuoksi kaikki eivät ymmärrä sitä kuinka organisaatio varsinaisesti toimii. Osallistuminen päätöksentekoon on myös satunnaista. Ajan ja energian uhraaminen päätöksenteolle vaihtelee voimakkaasti. Päätöksenteon haaste on pitkälti tällöin ihmisten aktivoimisen haaste.

Braybrooken ja Lindblomin inkrementalistinen tulkinta jää myös tulkintana aika kauas täydellisestä rationaalisuudesta. Heidän keskeinen teesinsä on, ettei päätöksenteossa selvitetä kattavasti kaikkia vaihtoehtoja seurauksineen mm. aikapulan ja resurssipulan takia. Päätöksenteossa nojaututaan siksi voimakkaasti olemassa olevaan kokemukseen siitä kuinka vastaavissa asioissa aikaisemmin on toimittu.

Päätöksenteko on enemmän jaksottaisten korjausliikkeiden tekemistä kuin pyrkimystä täydellisesti rationaaliseen lopputulokseen. Vaikka Lindblom on nimennyt mallin ”jotenkuten selviämisen tieteksi”, hän pitää sitä itse ainoana realistisena kuvauksena siitä mitä päätöksenteossa todella tapahtuu.

Kolme muuta tulkintaa sijoittuvat selkeämmin täydellisen rationaalisuuden ja irrationaalisuuden välimaastoon. Ajallisesti niistä ensimmäisenä saatu Simonin tulkinta on vaikuttanut muihinkin. Myös Braybrooke ja Lindblom olivat hänen työnsä jatkajia. Simonin keskeinen motiivi oli tyytymättömyys aikaisemman tutkimuksen antiin. Hän etsi uutta perustaa koko hallintoteorialle kääntämällä huomion ensimmäisenä päätöksentekoon. Perustana hallinnollisten päätösten arvioinnille Simon nosti esille tehokkuusperiaatteen, jonka mukaan toimittaessa samat kustannukset aiheuttavista vaihtoehdoista tulee valita parhaiten tavoitteet toteuttava ja yhtä hyvin tavoitteita toteuttavista vaihtoehdoista kustannuksiltaan alhaisin. Simonin varsinaisena tutkimuskohteena ovat erilaiset yksilöiden rationaalisuuden rajoitteet, joiden olemassaolo estää täydellisen rationaalisuuden toteutumisen. Pitkälle kysymys on Simonille yksilöiden ja organisaatioiden yhteispeleistä. Hallinnollinen organisaatio on hänen mukaansa tehokas kun se pystyy poistamaan yksilöiden rationaalisuuden rajoitteita.

Simon ei ole ollut valmis luopumaan rationaalisuudesta. Hänelle on tärkeitä se, että yksilöt kuitenkin pyrkivät olemaan toiminnassaan rationaalisia. Varsinaisesti hän ei myöskään luovu taloustieteelliselle tutkimukselle tärkeästä optimointiolutuksesta. Hallinnollinen ihminen eroaa taloudellisesta ihmisestä siinä, että kun hän ei rajoitteidensa takia pysty löytämään parasta mahdollista vaihtoehtoa, hän tyytyy etsimään kohtuullisen hyviä ratkaisuja täydellisten ratkaisujen sijaan. Organisaatiossa Simonin päähuomio kohdistuu organisaation tapaan ohjata jäsentensä toimintaa. Hän kuvaa organisaation järjestelmänä, joka on virittäytynyt kaikessa toiminnassaan vaikuttamaan varsinaisen työn tekevän tason toimintaan.

Koska organisaatio on Simonille ohjausjärjestelmä, sen on valittava soveltuvat ohjaustavat saadakseen yksilöt toimimaan organisaatioiden tavoitteiden mukaisesti. Tällöin avainasemassa on se kuinka hyvin organisaatio on onnistunut varustamaan yksilöt oikealla ja riittävällä tiedolla omista päämääristään. Ohjaus toteutuu eri tavalla ohjelmoiduissa ja ohjelmoimattomissa päätöksissä. Ohjelmoiduissa päätöksissä päätös on selkeästi muotoiltavissa ja päätöspäätökset yksilöitävissä. Tämä tarjoaa mahdollisuuden jopa automatisoida osa päätöksistä. Yleisemmin kyse on tällöin päätöksistä, joissa inhimillinen tekijä on minimoitavissa. Ohjelmoimattomissa päätöksissä tarvitaan välttämättä inhimillisiä ominaisuuksia, eikä näissä siksi ihmistä voida korvata tekniikalla. Tekniikalla avustaminen on sen sijaan mahdollista.

Etzionin malli on myös Braybrooken ja Lindblomin inkrementalismien kritiikkiä. Hän katsoi inkrementalismien johtavan väistämättä konservatiivisuuteen. Kun kierros kierrokselta korjaillaan aikaisempia päätöksiä osapäätöksin, ei ole tilaa sellaiselle uudistumiselle, jonka Etzioni itse näkee tarpeelliseksi. Hän on esittänyt oman mallinsa päätöksenteosta osana suurempaa aktiivisen yhteiskunnan teoriansa, jossa päätöksenteolta edellytetään jatkuvaa uusiutumiskykyisyyttä. Käytännössä Etzionin malli on yhdistelmä täydellisen rationaalisuuden mallia ja inkrementalismia. Kauaskantoisissa päätöksissä Etzioni näkee välttämättömänä toimia rationaalisen päätöksenteon mallin mukaan, vaihtoehdot huolellisesti kartoittaen. Vähempimerkityksisissä päätöksissä aikaisemman kokemuksen hyödyntäminen käy päinsä, eikä vastaavaa tarvetta vaihtoehtojen kattavaan arviointiin ole.

Kahneman ja Tversky ovat tarkastelleet päätöksentekoa eri tavalla. Silti myös he tulkitsevat rationaalisuuden rajoittuneisuutta. Siinä kun muilla on tarjolla omaan kokemukseen pitkälle perustuvaa teoretisointia, he ovat testanneet laboratorioolosuhteissa erilaisia päätöksentekoa koskevia oletuksia. Testitulanteissa rationaalisuus ei aina toteudu oletetusti, vaan tilanteilla näyttää olevan oma psykologiansa. Koska oletetusta mallista poiketaan, voidaan näistä puhua anomaliaina päätöksenteossa. Prospektiteoriassaan Kahneman ja Tversky ovat päätyneet siihen, että päätöksiä tehdään kahdessa vaiheessa. Editointivaiheessa vaihtoehdot muutetaan yksinkertaisempaan ja paremmin käsitettävissä olevaan muotoon. Hyötyjen ja kustannusten arvioiminen tapahtuu vasta tämän jälkeen vaiheessa, jota kutsutaan arviointivaiheeksi. Vaihtoehtojen yksinkertaistaminen (kehystäminen, raa-mittaminen) ja tälle perustuva hyötyjen ja kustannusten arviointi voivat auttaa selittämään tapaa, jolla monet päätökset syntyvät myös julkisissa organisaatioissa. Esimerkiksi Kahnemanin ja Tverskyn korostama riskien karttaminen ilmenty monin tavoin myös julkisjohtajien työssä. Sitä on useimmiten selitetty seurauksena julkiselle sektorille ominaisesta jähmeydestä, mutta kyse voi olla myös kaikessa päätöksenteossa ilmenevästä psykologisesta säännönmukaisuudesta.

#### *Päätöksentekotulkinnan heijastuminen johtamisen vaatimukseen*

Julkisjohtamisen tutkimuksen kannalta on huomionarvoista, että omaksuttu käsitys päätöksenteon perusluonteesta vaikuttaa myös johtamisen tavoitteisiin ja erityisesti keinoihin. Simon esimerkiksi asettaa suuren painon organisaatiolle yksilön rationaalisuuden takaavana järjestelyinä. Tämä antaa mm. perusteet kiinnittää johtamisessa runsaasti huomiota organisaation tarkoituksenmukaisuuteen. Se on Simonin käsitykseen nähden keskeinen organisaatiomuutosten toteuttamisen haaste. Simon lähtee siitä, että esimiehiltä tulevan ohjauksen täytyy olla toimivaa, jotta yksilö edes kykenee toimimaan rationaalisesti. Tässä mielessä huonosti toi-



miva ohjaus on merkittävä rationaalisuuden rajoite. Iso ongelma organisaatiota kehitettäessä on myös oikean ja riittävän informaation saaminen päätöksentekijän käyttöön silloin, kun se on tarpeen. Tämä edellyttää prosessien kartoittamista ja yhteensovittamista. Tämä sama kysymys on hyvin esillä mm. tietojohdantamiseen ja osaamisen johtamiseen liittyvissä pohdinnoissa.

Kun mennään inkrementalistien tulkinnan linjoille, tilanteen johtamiselle asettamat vaatimukset näyttävät hieman toisenlaisilta. Inkrementalistit olettavat aikaisemman kokemuksen olevan suuressa roolissa. Tällöin on ehdottoman tärkeää säilyttää tällainen aikaisempi kokemus organisaatiossa mahdollisimman hyvin. Avainrooliin nousevat tällöin esimerkiksi henkilöstöjohtamisen eri käytännöt. Esimerkiksi runsaasti yleistynyt mentorointi on hyvä tapa siirtää niin hiljaista kuin muutakin tietoa kokeneemmilta organisaation jäseniltä nuoremmille. Samaten kaikki sellainen on muutenkin järkevää mikä vähentää henkilökunnan vaihtuvuutta. Hyvä palkkaus, hyvät työolot ja mahdollisuus vaikuttaa itse organisaatiossa ainakin omaa työtä koskeviin päätöksiin ovat tällöin johtamisessa korostuvia asioita. Niitä kaikkia on perusteltu johtamis- tai organisaatiohumanismilla aina Mayon ihmissuhteiden koulukunnan päivistä alkaen.

Etzionin mixed-scanning edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että organisaatiossa kyetään tunnistamaan eri päätökset niiden päätöksentekoprosessille asettamien vaatimusten perusteella. Korostaessaan kauaskantoisten päätösten rationaalisuutta, Etzioni asettaa kovia vaatimuksia organisaatioiden strategiaprosesseille. Niissä on tärkeää tunnistaa organisaatiolle avoimia mahdollisuuksia sekä niiden erilaisia rajoitteita mahdollisimman hyvin. Vähempimerkityksellisten päätösten osalta haaste on pitkälle sama kuin edellä inkrementalismilla, aikaisemman kokemuksen säilyttäminen organisaation käytössä.

Strateginen johtaminen on keskeisessä roolissa myös suhteessa Kahnemanin ja Tverskyn psykologisia lainmukaisuuksia esiin nostavaan päätöksentekotulkintaan. Organisaation keskeisenä haasteena on päätöksenteon vaihtoehtojen näkeminen todennäköisine seurauksineen riittävän avoimesti. Yleiset psykologiset lainalaisuudet johtavat suurella todennäköisyydellä mahdollisuuksien laajinta mahdollista kapeampaan tulkintaan. Päätöksenteossa väistämättä vaikuttava subjektiivinen elementti painaa päätöksentekoa riskien karttamiseen. Konservatiivisuuden ja riskittömyyden sijaan organisaation pitäisi kuitenkin löytää mahdollisuus uusiutumiseen esimerkiksi riskien hyväksymisen kautta.

Cohenin, Marchin ja Olsenin päätöksenteosta antamassa kuvauksessa painottuu vahvasti päätöksentekoon osallistumisen satunnaisuus. Johdon keskeinen haaste on tällöin henkilöstön sitouttaminen. Päätöstyyppistä riippuen ainakin avainhenkilöiden kiinnostus asiaan on säilytettävä. Ongelmaa voidaan vähentää esimerkiksi

tulospalkkauksella, jonka ehtoihin on kirjoitettu sisään tiiviimpi kytkös organisaation ja yksilöiden tavoitteiden välillä. Hyvällä strategialla, hyvin jalkautettuna, on myös merkittävä sitouttava vaikutus. Pitkälti kyse on silti johtajuudesta, jota organisoitunut anarkia kaipaa suuntaa antamaan. Käskyttävä johtaminen tuskin toimii esimerkiksi yliopistojen kaltaisissa korkean koulutustason asiantuntijaorganisaatioissa. Siksi johtamisen ja johtajuuden on perustuttava muihin menetelmiin ja muunlaiseen johtamisen oikeutukseen. Osaamisen johtamisen tutkimus on ansiokkaasti nostanut esille soveltuvia johtamistapoja. Yhteinen nimittäjä näyttäisi olevan vahva tukeutuminen johtamishumanismin perinteeseen.

## Lähteet

- Banfield, Edward C. (1984). Ends and means in planning. Teoksessa Andreas Faludi (toim.). *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press. 139–149.
- Braybrooke, David & Lindblom, Charles E. (1970). *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.
- Cohen, Michael D., March, James G. & Olsen, Johan P. (1972). A carbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1, 1–25.
- Etzioni, Amitai (1968). *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. London: Collier-Macmillan Limited & New York: The Free Press.
- Etzioni, Amitai (1984). Mixed-scanning: A "third" approach to decision-making. Teoksessa Andreas Faludi (toim.). *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press. 217–229.
- Frank, Rodert H. (2001). Why is cost-benefit analysis so controversial? Teoksessa Adler, Matthew D. & Eric A. Posner (toim.). *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*. Chicago: The University of Chicago Press. 77–94.
- Herne, Kaisa & Tammi, Timo (2002). Tunnustus kokeelliselle taloustieteelle: Vuoden 2002 talousnobelit Daniel Kahnemanille ja Vernon Smithille. *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja* 98: 4, 363–376.
- Hofstede, Geert (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations* (Second Edition). London: Sage Publications & New Delhi: Thousand Oaks.
- Hood, Christopher (1990). A public management for all seasons? *Public Administration* 69, 3–19.
- Hood, Christopher (1995). Contemporary public management: A new global paradigm? *Public Policy and Administration* 10: 2, 104–117.
- Hyyryläinen, Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisen sektorin organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256. Hallintotiede 31. Vaasa.
- Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica* 47: 2, 263–291.
- Kahneman, Daniel (2003). A psychological perspective on economics. *The American Economic Review* 93: 2, 162–168.

Lehtinen, Aki (2006). Rationaalisen valinnan teorian rakenne ja käyttäytymisole-  
dukset. Teoksessa Kristiina Rolin, Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila & Elina Henttonen  
(toim.). *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus. 215–  
240.

Lindblom, Charles E. (1984). The science of "muddling through". Teoksessa An-  
dreas Faludi (toim.). *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.  
151–169.

Rubinstein, Ariel (1998). *Modelling Bounded Rationality*. London: The MIT  
Press, Cambridge, Mass.

Salminen, Ari (1998). *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*.  
Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Edita.

Simon, Herbert A. (1960). *The New Science of Management Decision*. New York:  
Harper & Row.

Simon, Herbert A. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Espoo: Weilin+Göös.

Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior*. Fourth Edition. New York:  
The Free Press.

Tammi, Timo (2008). *Odotetun hyödyn teoria ja prospektiteoria pähkinänkuoris-  
sa*. Julkaisematon käsikirjoitus 24.9.2008. [10.2.2009] Saatavissa: <http://joyx.joensuu.fi/~titammi/EUT.pdf>.

Tversky, Amos & Kahneman, Daniel (1986). Rational choice and the framing of  
decisions. *Journal of Business* 59: 4, Part 2, 251–278.

## 6 JULKISOIKEUS OPPIAINEENA JA TIETEEN- ALANA

Eija Mäkinen & Kristian Siikavirta

### 6.1 Mitä oikeus on?

Suomen oikeusjärjestys on lähtökohtaisesti säädännäisen eli kirjoitetun lain muodostama järjestelmä. Siinä keskeisessä asemassa ovat eduskunnan säätämät lait ja alemmanasteiset valtioneuvoston tai tasavallan presidentin asetukset. Kotimaisen lainsäädännön lisäksi on otettava huomioon Euroopan unionin säädökset, joita on noudatettava Suomessakin muiden jäsenvaltioiden tapaan. Euroopan unionin säädökset vaikuttavat nykyisin kotimaiseen lainsäädäntöön suoraan sekä lakia säädettäessä että sitä tulkittaessa. Euroopan unionin direktiivit ja asetukset voivat tulla sovellettaviksi suoraan. Oikeuslähdeopillisesti Suomen oikeusjärjestykseen kuuluu myös tavanomainen oikeus, mutta sen merkitys on ollut supistuva säädösten määrän kasvaessa.

Lakien ja asetusten merkityssisällön selvittämiseksi tarvitaan tulkintaa esimerkiksi viranomaisen tai viimekädessä tuomioistuimen toimesta. Tulkitsija ei useinkaan pärjää pelkästään yksittäisen lakitekstin merkityssisällön selvittämisellä. On ymmärrettävä kokonaisuuksia, hahmotettava yksittäinen oikeusnormi koko oikeusjärjestelmän osana, nähtävä metsä puilta. Tähän tarvitaan oikeusjärjestelmää. Oikeusjärjestelmällä tarkoitetaan oikeustieteen avulla luotua oikeuden systemaattista kokonaisuutta, joka muodostuu muustakin kuin vain säädetyistä oikeudesta. Esimerkiksi oikeudelliset periaatteet ovat siinä keskeisessä asemassa. Lain tulkinnassa oikeudellinen ongelma ratkaistaan paikantamalla se tähän kokonaisuuteen. Oikeusjärjestyksen käsitteellä tarkoitetaan voimassa olevien oikeusnormien kokonaisuutta. Oikeusnormi taas on lain säännöstä laajempi käsite. Oikeusnormi muodostuu tulkittaessa jotakin lainsäädännöstä yksittäistapauksiin tuomioistuimessa ja analysoitaessa säännöksen sisältöä oikeustieteen piirissä.

Oikeuden ja moraalin suhteesta valitsee hieman toisistaan poikkeavia painotuksia. Voidaan kuitenkin todeta, että oikeus ja moraalit (käsitys oikeasta ja väärästä) ovat lähtökohtaisesti eri järjestelmiä. Niiden välillä ei oikeuspositivistisen käsityksen mukaan ole välttämätöntä yhteyttä vaan oikeus eroaa niin moraalin kuin uskonnonkin normijärjestelmistä. Oikeuden erottaa moraalinormeista erityisesti se, että oikeus on pakkojärjestys. Mikäli oikeusnormin mukaan ei toimita, valtio voi tie-

tyin edellytyksin pakottaa oikeusnormin mukaiseen käyttäytymiseen ja määrätä sanktioita.

Moraali vaikuttaa yleensä lain säätämisen taustalla. Säädetty laki kuvastaa vallitsevia moraaliarvoja. Samalla on kuitenkin huomattava, että moraaliset käsitykset voivat olla erilaisia ja yleensä tunnustetaan moraalin pluralismi eli moniarvoisuus. Lainsäädäntö voi siis olla yhden ryhmän moraalista tai ääritapauksessa toisen yhteisön moraalista vastaista. Meillä esimerkiksi yhteiskuntamme perustavimmat arvot ilmenevät Suomen perustuslain 2 luvun perusoikeusluvusta tai vaikkapa jo perustuslain lähtökohdissa. Perustuslain 1 §:n mukaan ”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa”. Moraali vaikuttaa siihen, minkälaisia lakeja yhteiskunnassa voidaan ylipäänsä säätää. Kun arvot ovat näin sisäänrakennetut oikeusnormeihin, ne muuttuvat myös osaksi oikeusjärjestystä ja siis velvoittavat oikeudellisesti. Tältä kannalta katsottuna arvot ja oikeus eivät olekaan täysin erillisiä järjestelmiä, koska arvot ovat monella tavalla mukana oikeudellisessa maailmassa, oikeuden eri tasoilla.

Lait syntyvät poliittisen toiminnan tuloksena, kompromisseina, joten niillä on selvä yhteys myös politiikkaan. Sen jälkeen kun laki on säädetty, se alkaa kuitenkin elää omaa elämäänsä oikeudellisissa käytännöissä, joissa ei ole mahdollista antaa enää painoarvoa poliittisille näkemyksille. Lakia tulkitaan yksittäistapauksissa hallinnossa ja erityisesti tuomioistuimissa ottaen huomioon tosiseikat ja sovellettavat oikeusnormit. Vallan kolmijako-opin periaatteiden vuoksi poliittinen valta (valtioneuvosto, ministerit tai tasavallan presidentti) eivät voi puuttua tuomioistuinten lain soveltamistoimintaan. Mikäli tulkinta ei miellytä poliittista lainsäätäjää, lakia voidaan muuttaa ja näin vaikuttaa tulevaan lainsoveltamiskäyttöön.

## *6.2 Mitä julkisoikeus on?*

Suomessa oikeudellisen systematiikan vahva perusrunko on jako julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen, kuten yleensä muissakin roomanis-germaanisen oikeusjärjestelmän maissa. Nämä pääjaottelut jaetaan edelleen eri oikeudenaloihin, mitkä yleensä voidaan sijoittaa jompaankumpaan pääalaan.

Oikeudenalojen jako ei ole tarkkarajainen ja siinä on käytössä hieman toisistaan poikkeavia jaotteluja. Asiaa voidaan lähestyä esimerkiksi seuraavalla tavalla. Yksityisoikeus on tapana jakaa *yleiseen yksityisoikeuteen* eli siviilioikeuteen- ja edelleen varallisuusoikeuteen, perheoikeuteen ja perintöoikeuteen. Varallisuusoikeus voidaan vielä jakaa esineoikeuteen, velvoiteoikeuteen ja immateriaalioikeuteen.

Yksityisoikeus jaetaan toisekseen vielä *erityiseen yksityisoikeuteen* eli kauppa-oikeuteen, työoikeuteen ja talousoikeuteen ja talousoikeus edelleen maa- ja vesioikeuteen/ympäristöoikeuteen ja elinkeino-oikeuteen. Julkisoikeus taas jaetaan valtionsisäiseen julkisoikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen. Valtion sisäinen oikeus jakaantuu valtio-oikeuteen, rikosoikeuteen ja prosessioikeuteen. *Valtio-oikeus*, joka on Vaasan julkisoikeuden oppiaineen ydinaluetta, jakaantuu puolestaan *valtiösääntöoikeuteen* ja *hallinto-oikeuteen* ja hallinto-oikeus puolestaan yleishallinto-oikeuteen, erityishallinto-oikeuteen ja finanssioikeuteen. Erityishallinto-oikeus sisältää oikeushallinnon, sosiaali- ja terveystalouden, puolustushallinnon ja kunnallishallinnon. Finanssioikeus taas sisältää vero-oikeuden ja finanssihallinto-oikeuden. Vaasassa painopisteet ovat valtiosääntöoikeuden puolella erityisesti perus- ja ihmisoikeuksissa sekä hallinnon ja itsehallinnon järjestämistä koskevissa normeissa mutta erityisen vahvasti kuitenkin hallinto-oikeudessa ja sen eri aloilla.

Finanssihallinto-oikeus käsittelee julkisen talouden hoitoon kuuluvia toimivaltakysymyksiä ja menettelysääntöksiä sekä julkisten varojen käyttöä ja käytön valvontaa koskevia kysymyksiä. Uudet säädökset koskevat erityisesti julkisten hankintojen ja elinkeinon tuen oikeudellista sääntelyä. Nämä säädökset asettavat julkiselle vallalle selkeät toimintamallit hankintojen ja julkisten elinkeinotukien aloilla.

Olennaista on havaita, että jako yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen on nykyisin suhteellistunut. Monia uusia oikeudenaloja on vaikea sijoittaa selvästi joko julkisoikeuteen tai yksityisoikeuteen. Esimerkiksi ympäristöoikeuden juuret ovat yksityisoikeudessa naapurusoikeudellisessa sääntelyssä, mutta nykyisin ympäristöoikeuden pääpainoalan voi sanoa olevan julkisoikeudessa, mitä kuvastaa kasvanut lupasääntely. Perus- ja ihmisoikeudet taas vaikuttavat koko oikeusjärjestykseen ja ne on otettava huomioon sovellettaessa ja tulkittaessa lakia.

Jaottelulla on kuitenkin edelleen merkitystä. Eri oikeudenalojen yleiset opit eroavat toisistaan ja ne toimivat myös eräällä tavalla heuristisina<sup>4</sup> silmälaseina. Julkisoikeuden puolella esimerkiksi hallinnon lainalaisuuden periaate on keskeinen lähtökohta, kun taas yksityisoikeuden puolella sopimusvapauden periaate on keskeinen periaate. Eri oikeudenaloilla myös riidanratkaisutiet eroavat toisistaan. Julkisoikeuden puolella hallinnollisista päätöksistä valitetaan hallintolainkäytön järjestyksessä yleensä ensin hallinto-oikeuteen ja lopuksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun taas yksityisoikeudellisissa kysymyksissä pääasiallinen muutok-

---

<sup>4</sup> Heuristinen ominaisuus, etsimään ja keksimään johtava (Nykysuomen sanakirja), ongelman ratkaisuun liittyvä. Heuristiikka; oppi tietoon johtavista menetelmistä, keksimistaito.

senhakutie on käräjäoikeus- hovioikeus ja lopulta tietyn edellytyksin korkein oikeus.

### 6.3 *Julkinen valta*

Julkisoikeudessa keskeinen käsite on julkinen valta. Käsitettä käytetään sekä subjekti- että toimintakäsitteenä. Subjektikäsitteenä julkinen valta viittaa toimijaan, jolla on oikeus käyttää julkista valtaa. Tällaisia subjekteja ovat ensisijaisesti valtio ja kunnat. Julkinen valta toimintakäsitteenä tarkoittaa menettelyä, jolla puututaan yksilön oikeusasemaan häntä kieltäen tai käskien. Myös julkisten etujen myöntäminen on julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttöä on siten esimerkiksi ympäristöluvan peruuttaminen tai päivähoitopaikasta päättäminen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Julkisoikeudessa käsitellään julkisyhteisöjen organisaatio- ja toimivaltakysymyksiä, mutta myös viranomaisten menettelytapoja ja harkintavaltaa niiden käytössä julkista valtaa. Keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi yksilön oikeudet suhteessa julkisen vallan käyttäjään.

Vertailun vuoksi voi todeta, että yksityisoikeudessa keskeinen periaate on yksityisautonomia ja sopimusvapaus. Yksityisoikeudessa säädellään yksityisten välistä asioita. Kuitenkin myös julkisyhteisön (esim. valtion tai kunnan) ja yksityisten välinen oikeustoimi on yksityisoikeudellinen, jos se perustuu vapaaehtoisuuteen eikä siinä käytetä julkista valtaa. Sama koskee myös julkisyhteisöjen keskinäisiä oikeustoimia. Esimerkiksi kunta, vaikka onkin usein julkisen vallan käyttäjä, voi olla osapuolena myös yksityisoikeudellisissa suhteissa. Kunnan solmima kiinteistönkauppa yksityisen henkilön tai toisen julkisyhteisön kanssa on yksityisoikeudellinen oikeussuhde, jota koskevat riidat käsitellään yleisessä lainkäytössä ensiasteessa käräjäoikeudessa.

### 6.4 *Julkisoikeus on oikeustiedettä*

Koska julkisoikeuden tutkimus on ensisijassa oikeustiedettä, sen tutkimuksen pääasiallinen suuntaus on *lainoppi*, *oikeusdogmatiikka*. Siinä on kysymys lain tulkinnasta ja systematisoinnista. Lainoppi on tapana jakaa vielä käytännölliseen ja teoreettiseen lainoppiin. Lainopissa annetaan normatiivisia kannanottoja siihen, kuinka lakia pitää tulkita tai oikeudellinen pulmakysymys ratkaista. Teoreettinen lainoppi taas muotoilee eri oikeudenalojen yleisiä oppeja. Usein käytännöllinen ja teoreettinen lainoppi liittyvät saumattomasti yhteen, edellyttävät toinen toisiaan.



Yleinen *oikeusteoria* pyrkii kehittämään teoriaa. Siinä on kysymys oikeuden yleisten kysymysten teoriasta, esimerkiksi oikeuslähdeopista.

Mutta muitakin lähestymistapoja ja myös niiden käyttöä suositaan oppiaineessamme. Esimerkiksi *oikeusvertailussa* tutkitaan miten jokin oikeudellinen kysymys on säännelty muissa maissa. Oikeusvertailulla on monia tarkoituksia. Sitä voidaan käyttää apuna vaikkapa lainvalmistelussa. Oikeusvertailulla on liityntä myös *oikeussosiologiaan*, jossa selvitetään todellisuutta eli esimerkiksi sitä, mitä vaikutuksia sääntelyllä on todellisuuteen. *Oikeuspolitiikka* puolestaan selvittää lain muutostarpeita eli pohtii tavoitteita ja keinoja tuon tavoitteen saavuttamiseksi. Julkisoikeudellisessa tutkimuksessa voi samassa tutkimuksessa olla käytössä useampia lähestymistapoja.

Eräs uusi oikeustieteen näkökulma tai aputiede on oikeustaloustiede. Oikeustieteessä on mahdollista käyttää apuna taloustieteen erilaisia näkökulmia ihmisten ja yritysten toimintaan ja siinä saavutettuja tutkimustuloksia. Talusteorian avulla voidaan esittää arvioita esimerkiksi lainsäädännön teoreettisista vaikutuksista. Empiirisen taloustutkimuksen avulla voidaan löytää lainsäädännön toteutuneita vaikutuksia. Erityistä huomiota oikeuden taloudellisessa tutkimuksessa on kiinnitetty lainsäädännön vaikutuksiin ja arvioinnin kriteerinä on silloin käytetty yleensä tehokkuutta. Tehokkuudella ymmärretään yleensä tavoitteiden kustannustehokasta saavuttamista tai yhteisön sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin maksimointia. Tutkimustuloksia voi käyttää myös reaalisten argumenttien tapaan, jos lain joustavat ja ehkä epäselvätkin säännökset pakottavat tulkintaan.

#### *Julkisoikeus on laajasti ottaen yhteiskuntatiedettä ja osa hallintotieteitä*

Oikeustiede luetaan laajasti yhteiskuntatieteisiin. Muista yhteiskuntatieteistä se eroaa ainakin oikeusdogmaattisessa alassaan siinä, että sen kohteena ovat oikeuden normit. Yhteiskuntatieteiden sisällä julkisoikeus vaasalaisessa kontekstissaan kiinnittyy muihin hallintotieteisiin. Vaasassa keskeisessä asemassa ovat ne oikeudelliset kysymykset, jotka liittyvät julkiseen toimintaan ja yksilöiden ja valtion tai kuntien suhteeseen.

Julkisoikeuden läheistä yhteyttä muihin hallintotieteisiin voi arvioida sekä koulutusohjelman eli käytännön tarpeen että myös tutkimuksen alalla. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa julkisen toiminta perustuu lakiin. Lait ohjaavat ja rajoittavat toimintaa. Kun normitausta tunnetaan, hallitaan ja otetaan huomioon, hallinnon kehittäminen voi menestyksellisesti alkaa.

Hedelmällisintä hallinnon tutkimuksen voi ajatella olevan tutkittaessa hallintoa ja siinä vallitsevia ilmiöitä ja kehityssuuntia monelta eri näkökulmalta: hallinnon

tosiasiallisen toiminnan, johtamisen ja kehittämisen (hallintotiede/julkisjohtaminen) ja hallinnon toimintaa sitovien normien (julkisoikeus) kautta. Nämä lähestymistavat täydentävät toisiaan ja voivat parhaimmillaan olla mukana myös samassa monitieteisessä tai poikkitieteellisessä tutkimuksessa.

Vaasan julkisoikeuden painoalat liittyvät yliopiston strategiaan. Metodeja ajatellen tavoitteena on toki ensisijaisesti hallita vahvasti lainopillinen tutkimus, koska se on oikeustieteellisen tutkimuksen perusta. Koska julkisoikeus-oppiaine kuitenkin toimii monitieteisessä ympäristössä, läheisessä yhteydessä muiden tieteenalojen kanssa, tavoitteena on tutkimusmetodien moninaisuus. Oppiaineessa pyritään erityisesti painottamaan oikeusvertailevaa ja oikeussosiologista tutkimusotetta. Olemme kiinnostuneita siitä, miten kohtaamamme oikeudellinen ongelma on säännelty muissa maissa tai miten säädetty laki vaikuttaa hallinnossa ja tuntevatko lain soveltajat hallinnossa ihmisten lakiin perustuvat oikeudet. Sisällöllisesti julkisoikeuden tutkimus painottuu kysymyksiin, jotka ovat ajankohtaisia julkisen hallinnon, sen asiantuntijuuden ja johtamisen kannalta. Monien alojen asiantuntijoiden ja johtajien on nykyisin tunnettava erityisesti yksilöiden perus- ja ihmisoikeudet kuten myös laajasti Eurooppa-oikeuden vaikutukset hallintoon. Julkinen hallinto nähdään laajalti. Se voi tarkoittaa valtion, kuntien ja niiden yksityisten toimintaa, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Tarkastelussa voivat siten olla vaikkapa oppilaan oikeudet koulussa, kuten jäljempänä Niina Mäntylän kirjoituksesta käy ilmi. Yhtä lailla voidaan käsitellä toiselta puolen opettajan oikeuksia lomautustilanteessa tai lapsen oikeuksia valita koulunsa.

### *6.5 Julkisoikeuden koulutuksesta*

Julkisoikeuden koulutuksen hieno perusidea on liittää oikeudellinen osaaminen substanssiosaamiseen. Kaikilla erilaisilla julkisen toiminnan alueilla tarvitaan sisällön hallintaa mutta lisäksi oikeudellisen normimaailman tuntemusta. Opiskelija voikin valita häntä kiinnostavan substanssin ja liittää sen sivuaineena opintoihinsa. Hyvän peruslähtökohdan antavat jo kandidaattivaiheessa pakolliset yhteiset opinnot, jotka ovat samat kaikilla hallintotieteen kandidaatin tutkintoa lukevilla.

Maisterivaiheessa opiskelija voi valita häntä kiinnostavan linjan ja suuntautua esimerkiksi yleisen hallinnon juridiikan linjan puolelle, jossa voi opiskella lisää esimerkiksi moninaisia kuntien toimintaan ja johtamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Esimerkiksi kuntien henkilöstöpolitiikan hoitamisessa on tärkeää tuntea kunnallista viranhaltijaa velvoittavat ja suojaavat säännöt tai se minkälaisia toimivaltuuksia eri toimijoilla kunnissa on. Opiskelija voi vahvistaa osaamistaan myös sosiaali- ja terveyshallinto-oikeudessa ja suuntautua esimerkiksi lasten ja

vanhusten oikeuksia käsitteleviin kysymyksiin. Mitä tarkoittaa lapsen etu kouluasioissa, päivähoidossa tai vaikkapa lastensuojelussa ja miten sen pitää vaikuttaa toimintaan? Kiinnostavia ja käytännössäkin tärkeitä voivat olla myös laajemmin henkilöstöoikeuden kysymykset. Milloin valtion virkamiehen saa lomauttaa tai irtisanoa ja millä edellytyksillä virkamies voidaan siirtää toisiin tehtäviin?

Yleisemmällä tasolla keskeisiä teemoja erilaisiin substansseihin liittyen ovat perus- ja ihmisoikeudet ja oikeudelliset periaatteet, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuus, objektiviteettivaatimus, suhteellisuus- ja kohtuusperiaate. Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat nykyisin kaikkeen hallinnolliseen toimintaan. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet asettavat julkiselle vallalle toimintavelvoitteita, jotka on syytä tuntea. Klassisemmat vapausoikeudet, kuten sananvapaus tarjoavat nekin mielenkiintoisia teemoja. Sananvapaus, tiedottamisvelvoitteet ja ylipäänsä julkisuusperiaate ovat tärkeitä seikkoja hallinnon toiminnassa.

Julkistalouden juridiikkalinja on tarkoitettu niille, joita kiinnostaa julkisen toiminta talouden kentässä. Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen ja sen jälkeen Euroopan unioniin vuonna 1995 julkisten varojen sääntelyssä on tullut noudattaa julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevia säädöksiä. Julkisen vallan elinkeinoille antamia tukia rajoittavat perussopimuksen säännökset ja niiden nojalla annetut neuvoston asetukset ja komission antamat soveltamisohjeet. Julkisten varojen käytön sääntelyn tarkoituksena on estää syrjintä Euroopan sisämarkkinoille. Tulien ja määrällisten rajoitusten poistuttua jäsenvaltioiden väliltä on tunnustettu, että jäsenvaltioille ei saa antaa mahdollisuutta suosia kansallisia yrityksiä taloudellisella tuella tai hankinnoille. Sisämarkkinoiden avaamisella on tarkoitus kasvattaa kauppa jäsenvaltioiden välillä, koska se lisää hyvinvointia. Tästä huolimatta jäsenvaltioille on säilytetty laajat mahdollisuudet kansallisten elinkeino- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi myös julkisten hankintojen ja julkisten tukien avulla.

Kansallisen lainsäädännön kannalta on muistettava, että sekä julkisia hankintoja että valtiontukia koskevat säädökset velvoittavat Suomessa ja muissakin jäsenvaltioissa sekä valtiota ja kuntia että erilaisia välillisen julkisen hallinnon organisaatioita. Lisäksi julkisen vallan harjoittaman liiketoiminnan osalta on otettava huomioon, että eurooppalaiset kilpailua koskevat säännökset koskevat julkisia yrityksiä ja yhteisöjä silloin kun ne harjoittavat liiketoimintaa markkinoille.

Julkisoikeuden koulutusohjelmasta voi todeta, että se antaa käytännössä tärkeää osaamista ja tietoa mutta tarjoaa runsaasti myös tutkimuksellisia haasteita.

## 7 YHDENVERTAISUUDEN VELVOITTEET KOULUHALLINNOSSA: TARKASTELUSSA ROMANILASTEN ERITYISLUOKKAAN SIJOITTAMINEN

Niina Mäntylä

### 7.1 Johdanto

#### *Taustat*

Romanien asema Suomessa on parantunut viime vuosikymmeninä. Romanilasten koulunkäyntikin on yleistynyt, mutta toisaalta peruskoulun keskeyttämisprosentit ovat romanioppilaiden keskuudessa suuria ja myös kotiopetus valtaväestöön nähden huomattavasti yleisempää. Koulupolku katkeaa myös usein viimeistään pakollisen oppivelvollisuuden suorittamiseen.

Syrjintä on romanilapsille tuttua ja kouluissa kiusaaminen yleistä. Tämä onkin johtanut siihen, että usein romanivanhemmat ovat pitäneet erityisluokkia lapsilleen turvallisempina opiskeluympäristönä. Suomessakin romani- ja maahanmuuttajataustaisten sekä vammaisten lasten suhteellinen osuus erityisoppilaista on huomattavan suuri. (Opetusministeriö 2007: 58; Niemi ym. 2010: 14) Opetushallituksen vuoden 2002 selvityksen mukaan jossakin muodossa osa-aikaista erityisopetusta sai kaikista oppivelvollisista noin 20 prosenttia, kun sen sijaan romanilasten osalta luku oli 50 prosenttia. Mukautettu opetusohjelma oli valtaväestön oppilaista luokilla 1–6 noin 5 prosentilla, romanilasten osalta vastaavan luvun ollessa 16 prosenttia. Erityisopetukseen oli siirretty vuosiluokkien 7–9 romanioppilaista 29 prosenttia, jota voidaan verrata koko ikäluokan lukuun, joka oli 6 prosenttia. Selvityksen tietoja oli hankittu kyselyillä, joissa mm. tiedusteltiin kouluilta mukautetun opetusohjelman perustetta, mutta useimmat koulut eivät näitä perusteluja mitenkään eritelleet, vaikka niitä erikseen kysyttiin. (Opetushallitus 2004a: 5–6)

Oppilaalle tehdään 1.1.2011 voimaan tulleiden perusopetuslain muutosten (642/2010) seurauksena erityisen tuen päätös, jos tehostettu tuki ei riitä ja hän on erityisen tuen tarpeessa pedagogisen selvityksen perusteella. Erityisellä tuella tarkoitetaan erityisopetusta ja muuta tukea. Erityisen tuen päätös on mahdollista tehdä myös ennen esi- tai perusopetuksen alkamista taikka esi- tai perusopetuksen aikana ilman sitä edeltävää pedagogista selvitystä ja oppimisen tehostetun tuen antamista, jos psykologisen tai lääketieteellisen

arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vamma, sairauden, kehityksessä viivästyksen tai tunne-elämän häiriön taikka muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten. (Perusopetuslaki 17 §) Keskustelu siitä, missä tällaisen tuen tarpeessa olevia oppilaita opetetaan, ei kuitenkaan pääty käsitteelliseen muutokseen. Vaikka enää ei puhuta erityisopetukseen ottamisesta tai siirrosta, opetuspaikan vaihtoehtoina erityisen tuen tarpeessa oleville oppilaille ovat edelleen opetus kokonaan yleisopetuksen ryhmässä, sekä osittain tai kokonaan erityisluokalla tai -koulussa.

Tässä artikkelissa on mahdotonta kattavasti käsitellä kaikkia romanilasten perusopetukseen liittyviä ongelmia, vaikka ne liittyvätkin toisiinsa. Tarkasteluun valikoituu siten erityisesti erityisen tuen päätös ja tästä vielä tarkennettuna se kysymys, *milloin romanilasten sijoittamisessa erillisiin ryhmiin on kyse syrjinnästä?* Lähestyn kysymystä sekä kotimaisen voimassa olevan oikeuden kautta, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) viimeaikaisen käytännön valossa.

Julkista hallintoa, kuten kuntia opetuksen järjestäjinä, ohjaa lainalaisuuden periaate. Kouluhallinnossa konkreettisia hallintopäätöksiä, jotka vaikuttavat oppilaiden etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen, tekevät esimerkiksi sivistystoimenjohtajat tai rehtorit. Näiden toimijoiden on päätöksissään noudatettava siten lakia. Perustuslaki ja sitä alemman asteiset eduskunnan säätämät tavalliset lait ovat tärkeimpiä kotimaisia oikeuslähteitä. Lakien tavoin velvoittavat myös kansainväliset sopimukset, kuten tässä kirjoituksessa keskeiseksi nouseva Euroopan ihmisoikeussopimus. EU-oikeudellakin on vahva asema etusijaperiaatteen (kansallinen normi väistyy ristiriitatilanteessa) vuoksi, mutta se ei sääntele nyt käsillä olevasta opetuksen alaan liittyvästä asiasta.

Koska laki ei ole aina yksiselitteinen, sen sisällöstä ja sitä kautta voimassa olevasta oikeudesta, saadaan tietoa muun muassa tarkastelemalla lainvalmisteluaineistoa, kuten esimerkiksi hallituksen esityksiä. Tuomioistuimet tulkitsevat lakia, joten niiden ratkaisuistakin saadaan tietoa, mikä on voimassa olevan oikeuden kanta asiaan. EIT:n ratkaisut eivät kumoja tai muuta suoraan suomalaisten viranomaisten päätöksiä, mutta ne vaikuttavat erityisesti lainsäätäjään. (Husa & Pohjolainen 2009: 14, 16)

*Mitä vikaa erityisluokassa on?*

Pitkään erityisopetus erityisluokassa tai -koulussa erityisopettajan johdolla nähtiin positiivisena erityiskohteluna, etuna, johon oppilaalla on oikeus. Tämän ajatuksen rinnalla on kuitenkin jo 60-luvulta lähtien erityisesti kansainvälisestä kes-

kustelusta heijastuneena esiintynyt meilläkin myös pyrkimystä tuoda esille myös erillisiin ryhmiin sijoittamisen negatiivisia puolia.<sup>5</sup> Tällainen opetuspaikka voi nimittäin myös olla lasta leimaava ja oppimistuloksista erityisluokilla on ristiriitaisia tutkimustuloksia. Positiivisten käyttäytymismallien puute mainitaan myös usein erityisluokkien haittapuolena ja pidemmällä tähtäimellä eristämällä erityisiin ryhmiin voi olla myös syrjäytymisvaikutuksia (ks. Moberg 1998: 137; Saranen 2000: 12; Niemi ym. 2010: 16). Toisaalta on mahdollista, että syrjäytymistä aiheuttaa myös se, että lapsi ei saa erityisopetusta erillisessä, erityisopettajan opettamassa ryhmässä. Tämä näkemys perustuu siihen, että yleisopetuksessa erityinen tuki ei ole riittävää, jolloin oppilaan mahdollisuudet selviytyä opetuksessa ja myöhemmin yhteiskunnan jäsenenä heikkenevät, hänen saadessaan jatkuvasti negatiivisia kokemuksia (ks. Isomursu 1999: 16).

Tavallisella luokalla opiskelevan erityisoppilaan oppimistulokset sekä sosiaalisella että tiedollisella tasolla ovat joidenkin tutkimusten mukaan parempia kuin erityisluokissa. Syyksi huonompiin oppimistuloksiin erityisluokilla Saloviita tarjoaa muun muassa myönteisten mallien puuttumisen, opetuksen matalan vaatimustason sekä keskittymisen enemmänkin käyttäytymisongelmien hallintaan kuin itse opiskeluun. (Saloviita 1999: 24–34; Saloviita 1998: 174–176)<sup>6</sup> Toisensuuntaisiakin kotimaisia tutkimuksia tosin on. Kuorelahden ESY-oppilaita koskevassa tutkimuksessa, jossa erityisluokkien tuloksellisuutta selvitettiin oppilaiden omien käsitysten pohjalta, sekä ala- että yläasteen oppilaat kokivat todistusnumerojensa sekä keskittymisensä parantuneen erityisluokassa. Erityisesti yläasteen erityisluokassa opiskelevat erityisoppilaat eivät olleet myöskään halukkaita palaamaan yleisopetukseen (vain 14,2 prosenttia haluaisi palata). Ala-asteen erityisluokissa opiskelevista kuitenkin 85,9 prosenttia haluaisi palata yleisopetukseen.<sup>7</sup>

Erityisopetuksen ja oppilaan huonon itsetunnon välillä näkyy tutkimuksissa yhteys. Yhteys näyttää voimistuvan, mitä pidempään oppilas on erityisopetuksen piirissä. Keltikangas-Järvinen nostaa esille myös kysymyksen siitä, leimaako erityisopetus oppilaan muiden opettajien silmissä. Opettajilta kysyttäessä he nimittäin arvioivat, että erityisopetusta saavat ovat epäkypsiä, heillä ei ole korkeaa statusta luokassa, eivätkä he ole pidettyjä. Oppilastovereiden arviot näistä seikoista eivät kuitenkaan olleet vastaavia kuin opettajien. (Keltikangas-Järvinen 2007: 40; Alatupa 2007: 98–106) Ongelma lie- neekin juuri siinä, että yhteisö sosiaalistaa yhteisöönsä – eli erityisoppilaan erityisluokkaan – mutta ongelmat ilmenevät suhteessa muihin. Niemen ym.

<sup>5</sup> Ks. erityisopetuksen historiasta tarkemmin Rinne ym. 2004 sekä Niemi ym. 2010: 27–29.

<sup>6</sup> Ks. myös Baker ym., 1994: 33–35 & Seppovaara-Jousi 1996: 203.

<sup>7</sup> Kuorelahti 1996: 68–85. Käsitteet ovat tässä vanhoja tutkimuksen ajankohdasta johtuen (esim. ala- ja yläaste). ESY-oppilailla on tarkoitettu oppilaita, joilla on käyttäytymishäiriöitä eli he ovat ns. sopeutumattomia oppilaita.

tutkimuksessa erityisluokassa opiskelleet nostavat voimakkaasti esille ”tavallisten” oppilaiden negatiiviset asenteet erityisoppilaita kohtaan – kiusaaminen ja ulossulkeminen yhteisöstä oli yleistä. Toisaalta erityisluokilla sinällään on tämän tutkimuksen mukaan viihdytty. (Niemi ym. 2010: 58, 77–78)

Se mikä opetuspaikkaratkaisu vastaa oppilaan tarpeisiin parhaiten, on siten yksilöllistä. Selvää on kuitenkin, että erityisluokkasijoituksen perusteena ei voi olla esimerkiksi lapsen alkuperä, ihonväri yms. seikat, jotka katsotaan syrjintäperusteiksi. Tänä vuonna toteutetulla perusopetuslain muutoksella haluttiinkin puuttua siihen, että vanhan sääntelyn ei katsottu riittävän hyvin turvaavan oppilaan etua ja oppilaiden yhdenvertaista kohtelua niin, että oppilaan tuen tarve olisi ensisijainen tuen järjestämisen kriteeri. Alueellinen vaihtelu Suomen eri osissa on myös ollut merkittävää, kun tarkastellaan erityisluokkasijoituksia. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että erityisopetuspäätös saattaa merkitä oppilaalle koulun tai luokan vaihtamista ja vaikuttaa muutenkin merkittävästi oppilaan asemaan, esimerkiksi jatko-opintokelpoisuuden kautta. Uudistuksessa kohdistettiin myös tuen painopistettä varhaiseen tukeen, millä tavoitellaan ongelmien kasaantumisen ja monimuotoistumisen sekä oppilaiden syrjäytymisen ehkäisyä.<sup>8</sup>

## 7.2 Yhdenvertaisuuden sisältö – erityisluokkasijoitusten oikeudelliset reunaehdot?

### *Yhdenvertaisuudesta erityisoppilaan opetuspaikkakysymyksissä*

Yhdenvertaisuus on yksi oikeusjärjestelmämme perusarvoista. Yhdenvertaisuuden edistämistavoite ja syrjinnän kieltä sisältävät myös useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, jotka koskevat erityisesti koulutusta ja opetusta.<sup>9</sup> Syrjintäkielto esiintyy samoin kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 26 artiklassa ja Euroopan ih-

<sup>8</sup> HE 109/2009 vp. s. 11, 20. Jatko-opintojen osalta ”Erityisluokka elämäntilanteissa” on mielenkiintoinen selvitys, jossa mm. romanioppilaat olivat yksi tutkimuksen kohderyhmä. Niemi ym. (2010: 55–57) toivat haastattelututkimuksessaan esille mm. erityisissä ryhmissä opiskelien alisuoriutumisen. Haastateltavat kokivat tämän vaikeuttaneen jatko-opintoja. Savolaisen mukaan erityisopetus ei sinällään työnnä erityisoppilaita ulos koulutuksesta, mutta se määrittää sitä minkä tasoisen koulutuksen oppilas hankkii. Erityisopetuksella oli vaikutusta myös siihen, miten oppilas itse näkee omat mahdollisuutensa. (Savolainen 2001)

<sup>9</sup> Ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettu syrjintä voi nimenomaisesti mainittujen syrjintäperusteiden lisäksi olla myös sellaista, joka perustuu muuhun asemaan tai muuhun seikkaan. Siten esimerkiksi ikä on luettu kuuluvaksi Euroopan neuvoston ja YK:n ihmisoikeussopimusten kiellettyihin syrjintäperusteisiin, vaikka sitä niissä yleensä nimenomaisesti mainita. Näin esim. Nieminen 2006: 241–242.

misoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 14 artiklassa. EIT:n käytäntöä tähän artiklaan liittyen tullaan tarkastelemaan tässä kirjoituksessa myöhemmin. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklat korostavat yhdenvertaisuutta ja kieltävät syrjinnän. Samoin TSS-sopimuksen 2 artiklassa kielletään syrjintä sen turvaamien oikeuksien osalta, eli myös opetuksen osalta. Opetukseen liittyvää syrjintää koskee lisäksi erityisesti Unescon sopimus. Sen 1 artiklan mukaan kiellettyä on muun muassa perustaa tai ylläpitää eri opetusjärjestelmiä tai -laitoksia joillekin ihmisille tai ihmisryhmille. Samoin meillä perustuslakimme (731/1999) syrjintäkielto (6.2 §) kieltää tällaisen segregaatian eli erilliskohtelun, jollei sille ole osoitettavissa *hyväksyttävää syytä*.<sup>10</sup> Yhdenvertaisuus onkin myös kansallisella tasolla voimakas ja perinteinen oikeusjärjestelmän periaate ja normi, joka on kirjattu muun muassa perustuslain 6 §:ään.<sup>11</sup> Yhdenvertaisuuslaki konkretisoi meillä vielä erilaisen kohtelun reunaehtoja.

Samanlaisissa tilanteissa kaikkien ihmisten kohtelu samalla tavoin on muodollista yhdenvertaisuutta. Tästä voidaan kuitenkin vielä erottaa tosiasiallinen yhdenvertaisuus, jolloin yhtäläisen kohtelun lisäksi julkisen vallan tehtävänä voivat olla myös tosiasialliset, positiiviset toimet tietyn ryhmän yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Jotakin ryhmää kohdellaan siten sallitusti paremmin kuin muita (esim. sukupuolikiintiöt). Kyse on tällöin positiivisesta erityiskohtelusta, jonka nojalla voidaan joutua poikkeamaan muodollisesta yhdenvertaisuudesta, jos tarkoituksena on hyväksyttävä ja poikkeaminen suhteellisuusperiaatteen mukaista (Yhdenvertaisuuslaki 7 §). (Ojanen & Scheinin 2011: 228–229, 232. Ks. myös Ahtela ym. 2006: 180; Nieminen 2006: 253–254; Eriksson 1996: 862–863) Arajärvi (2009: 2) nostaa erityisopetuksen esimerkiksi juuri positiivisesta erityiskohtelusta. Tällöin lopputuloksen tasa-arvo ohittaa mahdollisuuksien tasa-arvon eli yksilöiden yhtäläisten lähtökohtien turvaamisen.

Jotta saadaan vastaus kysymykseen, milloin erityisluokkasijoitukset muodostuvat syrjiviksi, kysymys erityisryhmissä opettamisen oikeutuksesta on esitettävä suh-

<sup>10</sup> HE 309/1993 vp, s. 44. PeL 6.2 §:n syrjintäkielto ei ole tarkoitettu erotteluperusteiden tyhjentäväksi luetteloksi. Ks. erilliskohtelun historiasta kouluissa meillä ja maailmalla esim. Nieminen 2004: 279 ja Ojanen & Scheinin 2011: 248–249.

<sup>11</sup> Erityisesti tämän perusoikeuden kolme ensimmäistä momenttia kiinnittyvät tämän kirjoituksen teemaan ja ohjaavat erityisopetuksen järjestämistä. Ihmiset ovat ensinnäkin yhdenvertaisia lain edessä (1 mom.). Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (2 mom.). Lapsia on myös kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (3 mom.) Ks. Paunio 2001: 980, joka toteaa, että lasten erityinen tasa-arvo voidaan nähdä sekä niin että lapsia on kohdeltava keskenään yhdenvertaisesti että myös aikuisväestöön nähden ilmenevänä tasa-arvoisuutena. Ks. myös Eriksson 1996: 862.



teessa oikeusjärjestelmän suojaamiin tavoitteisiin. Tällöin erityisesti ihmisoikeussopimukset sekä perustuslaki toimivat erityiskohtelun mahdollistajana että sen rajoittajana.<sup>12</sup> Miettinen (2008: 368) toteaa, että positiiviselle erityiskohtelulle on asetettava rajoitteita, ettei sallittu erityiskohtelu muutu syrjinnäksi. Väitänkin, että vasta kun opetusjärjestelyt lähtevät oppilaan tarpeista ja edusta, voidaan puhua positiivisesta erityiskohtelusta, koska se on tällaisen erityiskohtelun mahdollistava hyväksyttävä syy. Koulukiusaamiseen yleisopetuksen ryhmissä tulee puolestaan puuttua, eikä sijoittamista erityisluokkiin voida siten perustaa lasten turvallisemman opiskeluympäristön tavoitteeseen – edes silloin kun vanhemmat tätä tahtoisivat.

### *Erityisen tuen ja erityisluokkasijoitusten oikeudelliset perusteet Suomessa*

Oikeudellisessa keskustelussa erityisoppilaiden oikeusasemaa koskevat pohdinnat ovat olleet vähäisiä. Lapsen etuun liittyvät kansainväliset vaateet ovat esimerkiksi olleet olemassa jo pitkään, mutta niitä ei ennen vuoden 2011 alussa voimaan tullutta lakimuutosta kytketty juurikaan erityisopetuskysymyksiin. Kehityssuuntana voidaan tällä hetkellä kuitenkin pitää laajemmin koko koulumaailman kiihtyvää oikeudellistumista.

Ihmisoikeussopimuksista erityisesti YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (1991/1130 SopS 60) ulottuu myös erityisopetustilanteisiin korostamalla lapsen edun ensisijaisuutta kaikessa lasta koskevassa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa (3 artikla). Kaikki sopimuksessa tunnustetut oikeudet on taattava kaikille sopimusvaltioiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman esimerkiksi lapsen vammaisuuden tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla). Lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon myös EU:n perusoikeuskirjan 24 (2) artiklan mukaan kaikessa viranomaistoiminnassa ja myös lapsen mielipide on otettava huomioon häntä koskevissa asioissa hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti 24 (1) artiklan mukaan. Tämä 24 artikla on sijoitettu perusoikeuskirjassa tasa-arvo otsikon alle.<sup>13</sup>

Vasta tänä vuonna voimaantulleessa perusopetuslain muutoksessa erityisoppilaan opetuspaikan yhteydet yhdenvertaisuuskysymyksiin vihdoinkin huomioitiin (HE:n luonnos 2009: 25). Maininta lapsen edusta otettiin perusopetuslain 17 §:ään:

---

<sup>12</sup> Ks. esim. Ahtela ym. 2006: 261

<sup>13</sup> Ks. tasa-arvosta EU:n perusoikeuskirjassa esim. Miettinen 2008: 356–357 sekä lapsen edusta Kurki-Suonio 1999: 1.

*”Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa.”*

Pykälässä on myös säännökset oppilaan itsensä kuulemisesta ja pedagogisesta selvityksestä erityisen tuen perusteena. Pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä. (Perusopetuslaki 17.3.§) Nämä siis muodostavat reunaehdot erityisen tuen päätökselle sekä opetuspaikkaratkaisulle.

Hallituksen esityksessä lähikouluperiaate (inkluusio) näyttäytyy merkittävänä ja opetusjärjestelyissä tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Erityinen tuki järjestetään pääsääntöisesti lapsen omassa koulussa tai jos lapsen etu vaatii, sellaisessa koulussa, jossa tuki voidaan antaa. Tätä perustellaan yhdenvertaisuudella ja oppilaiden osallisuuden vahvistamisella omassa yhteisössään.<sup>14</sup>

### 7.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta

Tarkastelen seuraavaksi EIT:n antamia ratkaisuja, jotka liittyvät romanilasten sijoittamiseen erityisluokkiin. Useassa ratkaisussa oli samalla tarkasteltavana kysymys oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, mutta jätän nämä kysymykset tarkasteluni ulkopuolelle. On kuitenkin tärkeää huomata, että jos tehokas kansallinen oikeussuojakeino on käytettävissä, EIT ei ota käsiteltäväkseen tapausta, jollei kansallista oikeussuojatietä ole ensin käyty loppuun (ensin täytyy valittaa esimerkiksi kansallisiin tuomioistuimiin). Näin oli esimerkiksi ratkaisussa Horváth and Vadász v. Hungary 29.11.2010.<sup>15</sup>

Ratkaisussa *D.H and Others v. The Czech Republic (suuri jaosto) 13.11.2007* todetaan Tsekin opetusjärjestelyjen rikkoneen EIS 14 artiklaa yhdessä 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklan kanssa, kun valtaväestöön nähden tilastollisesti huomattavasti suurempi prosentuaalinen osuus romanilapsista sijoitettiin erityiskouluihin. Kyse oli syrjinnästä, koska erilaiselle kohtelulle

<sup>14</sup> HE 109/2009 vp. s. 20. Jää kuitenkin oikeuskäytännön varaan, mitä edellä siteeratussa säännöksessä mainitut opetuksen järjestämisedellytykset tulevat tarkoittamaan opetuspaikkaratkaisujen ja lapsen edun kannalta. Opetuksen järjestämisedellytykset voivat ilmeisesti nimittäin viitata esimerkiksi avustajapalveluiden resurssointiin. Ks. SiVM 4/2010 vp ja Mäntylä 2009: 121–140.

<sup>15</sup> Vaatimattomampi opetussuunnitelma erityisluokkasijoituksen negatiivisena haittavaikutuksena on esillä useassa erityisluokkasijoituksia koskevassa ratkaisussa, ja niin myös tässä Unkaria koskevassa tapauksessa. Tapaus poikkeaa muista tässä esille tulevista ratkaisuista siinä, että valittajilla, jotka olivat romaneja, oli myös lievä älyllinen vamma. Syrjinnän osalta tarkastelussa oleelliseksi olisikin muodostunut se, millä perusteella erityisluokkasijoitus oli tehty.

ei ollut objektiivisia ja hyväksyttäviä syitä eivätkä käytetyt keinot olleet oikeassa suhteessa tavoitteisiin. Testit joiden perusteella opetusjärjestelyt tehtiin, eivät ottaneet huomioon romanilasten erilaista etnistä alkuperää ja omaa kieltä, joten ne saattoivat tästä syystä johtaa tulokseen, että romanilapset olisivat henkisesti kehittymättömpiä. EIT:n huomioi, että erityiskouluissa ja -luokilla on peruskouluja alkeellisempi opetusohjelma ja että tällainen järjestely erottaa oppilaat laajemmasta väestöstä. Erityiskouluja käyneillä oppilailla on myös muita rajoitetummat työsaantimahdollisuudet. Näin kyseinen koulutus oli vain lisännyt heidän vaikeuksiaan ja haitannut heidän myöhempää kehitystään. (Opetusministeriö 2007: 58; Niemi ym. 2010:14)

EIT totesi, että sen oikeuskäytännön mukaan syrjintä oli samassa asemassa olevien henkilöiden erilaista kohtelua, jos kohtelulle ei ole objektiivisia ja hyväksyttäviä perusteita. Erilainen kohtelu, joka perustui yksinomaan tai ratkaisevassa määrin henkilön etniseen alkuperään, ei voinut olla objektiivisesti hyväksyttävää pluralismin periaatteille rakentuissa yhteiskunnissa. Testien ongelmallisuus erilaiset kieli- ja kulttuuriryhmien taustat huomioon ottaen johti siihen, että EIT totesi, etteivät testit perustaneet hyväksyttävää syytä erilaiselle kohtelulle.

Romanien opetuspaikkakysymykseen liittyi tässä myös vanhempien suostumuksen merkitys. EIT katsoi, että suostumus merkitsisi syrjinnän hyväksymistä ja siten luopumista EIS:n perustamasta oikeudesta, minkä täytyi olla yksiselitteinen ja annettu tosiseikoista täysin tietoisena. Romanivanhemmat usein puutteellisen koulutustaustansa vuoksi eivät EIT:n mukaan kyenneet riittävästi arvioimaan suostumuksensa merkitystä lastensa tulevaisuudelle eikä viranomaisten taholta mahdollisista vaihtoehdoista ollut myöskään riittävästi kerrottu. Tämän tyyppisen oikeuden ilmentämä tärkeä julkinen intressi vaikutti myös niin, ettei suostumusta voitu pitää pätevänä. Tämä näkökohta toistetaan myös muissa romanilapsia koskevissa opetuspaikkaratkaisuisissa.

Tässä ratkaisussa mielenkiintoista on myös kysymys todistustaakasta. EIT toteaa, *että jos tapahtumat ovat kokonaan tai suurelta osin vain viranomaisten tiedossa*, todistustaakka on viranomaisilla, joiden on annettava tyydyttävä ja vakuuttava selitys. Jos valittaja siten esittää väitteensä tueksi tilastoja, viranomaisen on kyettävä perustelemaan näiden perusteella esille tuleva jonkin ryhmän erilainen kohtelu objektiivisilla seikoilla. EIT toteaa myös että koulutuksen ja työelämän aloilla ei sillä ole merkitystä, onko viranomaisella ollut syrjintätarkoitusta.

Myös seuraavassa tapauksessa todistustaakan katsottiin siirtyvän Kreikan hallitukselle, kun valittajat olivat ensin esittäneet perusteeksi tiettyjä tosiseikkoja.

Tapauksessa *Sampanis and others v. Greece 5.6.2008* oli kyse romanilasten kouluunilmoittamismenettelystä sekä myös erityisluokkasijoituksista. Ro-

manilapset sijoitettiin erityisiin valmentaviin luokkiin, joiden tarkoituksena oli Kreikan valtion mukaan saattaa heidän osaamisensa sellaiselle tasolle, että lapset voitaisiin myöhemmin sijoittaa tavallisiin luokkiin. EIT toteaa, että valmistavien luokkien rakenne ilmentää sitä, että niitä kävivät vain romanilapset. Muiden kuin romanilasten vanhempien painostus siirtää ”romaniluokat” myös fyysisesti erilleen muista oppilaista toiseen rakennukseen oli voimakas. Vaikka ei voida osoittaa, että juuri tämä johti siihen, että vironomaiset sijoittivat romanilapset erilliseen paikkaan, EIT kuitenkin katsoi, että edellä mainitut seikat muodostavat niin vahvan oletettaman syrjinnästä, että todistustaakka siirtyi Kreikan hallitukselle.

EIT tuomitsi Kreikan valtion mm. 14 artiklan loukkauksesta yhdessä 1 lisäpöytäkirjan 2 artiklan kanssa, joka koski oikeutta koulutukseen. Se kiinnittää ratkaisunsa mm. objektiivisten ja selkeiden kriteerien ja puutteeseen, kun lapsia valikoitui valmistaville luokille. Kreikan hallitus ei ollut esittänyt näyttöä lainkaan testeistä, joiden avulla lasten oppimiskapasiteettia tai mahdollisia oppimisvaikeuksia olisi selvitetty tai seurattu. Hallitus ei voinut myöskään osoittaa yhtäkään lasta yli viidestäkymmenestä tapauksesta, joka olisi sijoittunut valmentavista luokista myöhemmin tavallisiin luokkiin.

Tässä tapauksessa ei otettu kantaa erityisluokkien opetuksen tasoon. Ratkaisussa huomioidaan kuitenkin yleisopetuksen ryhmiin sijoittamisen positiivinen merkitys, ei vain koulutason integraation näkökulmasta vaan koko yhteiskuntaan integroitumisen näkökulmasta.

Suostumuksen osalta, kuten edellisessäkin ratkaisussa, myös tässä otetaan huomioon romanilasten vanhempien vähäosainen asema ja matala koulutustaso. Ne vaikuttivat EIT:n mukaan siihen, että vanhemmat eivät voineet riittävästi arvioida ratkaisunsa vaikutuksia, kun he esimerkiksi antoivat suostumuksensa edellä mainitussa tilanteessa siihen, että heidän lapsensa siirrettiin opiskelemaan erilliseen rakennukseen. Suostumusta artiklan 14 mukaisen oikeuden loukkaukseen (syrjintä) ei voida myöskään antaa muutenkaan pätevästi tällaisessa tilanteessa, koska taustalla vaikuttaa tärkeä julkinen intressi. Vastaava perustelu suostumuksen osalta toistetaan myös seuraavassa Kroatiaa koskevassa ratkaisussa, jossa oli kyse romanilasten sijoittamisesta erillisiin luokkiin heidän puutteellisen kielitaitonsa vuoksi. Edellä esitettyyn opetuksen tasokysymykseen liittyy tässä huomio siitä, että opetussuunnitelma oli romaniluokissa erilainen.

Tapauksessa *Orsus and Other v. Croatia, suuri jaosto 16.3.2010* valittajat toivat esille, että romanilapsia sijoitettiin luokille jotka koostuivat vain romanilapsista. He myös viittasivat tutkimukseen, jonka mukaan erillisryhmissä opettaminen aiheutti emotionaalista ja psyykkistä haittaa romanilapsille itsetunnon ja identiteetin kehittymisen näkökulmasta.

EIT:n suuri jaosto totesi romaneilla olevan erityinen asema heidän historiansa vuoksi erityisenä suojeltavana ryhmänä myös koulutuksen alalla. Tapauksessa vain romanilapset sijoitettiin erillisille luokille kyseessä olevissa peruskouluissa, joten kohtelu oli kiistatta erilaista näiden lasten osalta. Todistustaakka oli siten valtiolla, objektiivisen perusteen osoittamiseksi tälle erottelulle. Kroatian hallitus perusteli opetuspaikkaratkaisuaan sillä, että romanilapsilla oli puutteellinen kroatian kielen taito. EIT:n mukaan tällä perusteella sijoittaminen väliaikaisesti erillisiin luokkiin ei ollut automaattisesti 14 artiklan vastaista. Kun tämä kohdistui kuitenkin ainoastaan tiettyyn etniseen ryhmään, tarvittiin lisäperusteita.

Kroatian lainsäädäntö ei sisältänyt säännöstä puutteellisesta kielitaidosta erityisluokkasijoitusten perusteena. Testeilläkin testattiin vain lasten psykofyysistä tilaa ja toisaalta romaniluokkien opetusohjelma ei tähännyttä erityisesti heidän kielitaitonsa parantamiseen. Suurin osa valittajista oli lisäksi viettänyt huomattavan osan koulutuksestaan romaniluokilla, koska seurantajärjestelmiä kielen oppimisen edistymisestä ei ollut. Seurantajärjestelmän määrittelemättömyys ja läpinäkyvyyden puute jättivät huomattavasti tilaa mielivaltaiselle valikoinnille, joten edellä mainituin perustein EIT katsoi 14 artiklaa loukatun, koska Kroatian hallitus ei ollut esittänyt hyväksyttävää syytä romanilasten erillisiin romaniluokkiin sijoittamiselle.

#### 7.4 EIT:n ratkaisujen merkitys Suomen näkökulmasta

##### *Yleistä EIT:n oikeuskäytännön vaikutuksista oikeusjärjestelmässämme*

Edellä käsitellyistä tapauksista yhdessäkään Suomi ei ollut osapuolena. Voiko ja tuleeko näillä ratkaisuilla silti olla vaikutuksia oikeusjärjestelmässämme? Euroopan ihmisoikeussopimuksen 46 artiklassahan sopimusvaltiot sitoutuvat noudattamaan vain tuomioistuimen lopullista<sup>16</sup> tuomiota jutuissa, joiden osapuolina ne ovat (ks. Pellonpää 2005: 171–199). Kysymys kansainvälisestä tulkintavaikutuksesta esiintyy esimerkiksi Siltalan kirjoituksissa. Hän on todennut, että suomalaisen tuomarin oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaaviin oikeuslähteisiin kuuluvat myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista ilmenevät yleiset oikeusohjeet. EIT:n ratkaisuista syntynyt case law eli vakiintunut oikeuskäytäntö ulottuu siten kaikkiin sopimusvaltioihin. Tämä johtuu siitä, että sopimusvaltioissa täytyy huolehtia, ettei sopimuksen mukaisia ihmisoikeuksia loukata. EIT:n oikeuskäy-

---

<sup>16</sup> Lopullisuus tarkoittaa suuren jaoston päätöstä, tai tilannetta jolloin osapuolet ilmoittavat etteivät tule pyytämään asian siirtämistä suurelle jaostolle. Myös kolmen kuukauden määräaika tekee päätöksestä lopullisen, jos asian siirtopyyntöä ei ole tässä ajassa esitetty. Suuren jaoston lautakunta voi myös hylätä siirtopyynnön, mikä myöskin tekee tuomiosta lopullisen. (EIS 43 ja 44 artikla)

täntö määrittää näitä oikeuksia tarkemmin. (Siltala 2003: 263–264) Vieruaho toteaa myös, että EIT:n tuomioiden helppo saatavuus eri maissa vaikuttaa niiden vahvistuneeseen prejudikaattiarvoon. (Vieruaho 2005: 142–143)

Toisaalta EIT:n vahvaa roolia on myös kritisoitu, ja onkin määritelty myös periaatteita, jotka tasapainottavat kansallisen tason ja eurooppalaisen valvonnan välistä työnjakoa. Voidaan puhua esimerkiksi subsidiariteettiperiaatteesta, jonka mukaisesti erityisesti tietyissä lapsiasioihin liittyvissä kysymyksissä on Pellonpään mukaan jätetty sopimusvaltioille laajempi harkintamarginaali. Tätä linjaa EIT ei ole kuitenkaan noudattanut johdonmukaisesti. (Pellonpää 2009: 1128) Lisäksi tärkeä huomioitava seikka on, että kansainväliset ihmisoikeudet asettavat kotimaiselle perusoikeussuojalle vain vähimmäistason (Ojanen & Scheinin 2011: 192). Kotimaisen suojan tason ei siten tarvitse olla vastaava vaan se voi mennä pidemmällekin.

### *Lapsi subjektina*

Perustuslakimme korostaa lapsen yksilöllistä asemaa osana yhdenvertaisuussäännöstä. Lapsella on oikeus tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilönä. (6.3 §). Ojanen ja Scheinin toteavat, että kyseinen säännös voidaan nähdä lapsen perusoikeuksien ydinsäännöksenä. Tätä ilmentääkin mielestäni hyvin perusopetuslakiin otettu uusi säännös lapsen itsensä kuulemisesta erityisen tuen päätöstä tehtäessä. EIT:n ratkaisuissa lapsen asema itsenäisenä oikeussubjektina ei sen sijaan näy muuten kuin lähinnä 8 artiklan (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta) huostaanottoa tai tapaamisoikeutta koskevissa ratkaisuissa, joissa operoidaan lapsen edun käsitteellä. (Pellonpää 2005: 455–461; Ks. myös Kutvonen 2004: 293–295) Esimerkiksi huoltajien suostumusta erityisluokkasijoitukseen ei edellä esittelemissäni EIT:n tapauksissa kiinnitetä lapsen etuun ja hänen omiin, yksilöllisiin, huoltajasta riippumattomiin oikeuksiin, vaan taustalla vaikuttavaan tärkeään julkiseen intressiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei olekaan sellaista yleistä lapsen etuun kiinnittyvää ulottuvuutta, mikä meidän oikeusjärjestykseen tulee YK:n lasten oikeuksien sopimuksen kautta. Toisaalta aiemmasta oikeuskäytännöstämme näkyy, ettei lapsen etua ole otettu huomioon erityisoppilaiden opetuspaikkaratkaisuissa lapsen oikeuksien sopimuksesta huolimatta (Turun ja Porin LO 13.08.1999 353/2 KHO 2006: 80). Meillä tämä ongelma lienee ratkennut kuitenkin perusopetuslain muutoksella. Laajemmin tämän kaltaiset ongelmat kuitenkin liittyvät lapsen oikeuksien sopimuksen tehottomiin valvontamekanismeihin Euroopan ihmisoikeussopimukseen verrattuna. Siten laajempi lapsen edun käsitteen huomioiminen EIT:n oikeuskäytännössä todennäköisesti lapsen oikeuksien sopimusta tehok-

kaammin edistäisi lapsen subjektivoitumista sopimusvaltioiden oikeusjärjestelmissä.<sup>17</sup>

### *Kieli erityisopetussiirron perusteena*

EIT on todennut ratkaisuisaan, että kielellisillä perusteilla tehty erityisluokkasi-joituspäätös ei ole automaattisesti 14 artiklan vastaista. Kansallisesti tähän kysy-mykseen on kuitenkin otettu huomattavasti tiukempi kanta ja opetushallituksen selvitysraportissa painotetaan, että kieli ei saa koskaan olla syynä oppilaan eri-tyisopetukseen siirtämiseen. Puutteellinen kielitaito on katsottu lainsäädäntömme perusteella riittämättömäksi perusteeksi erityisluokkasiirrolle, koska perusopetus-laissa ei tällaista perustetta mainita. (Opetushallitus 2004b)

Romanilasten suomen kielen taito tosin on yleensä hyvä ja kielitaitokysy-mykset koskevat enemmänkin vanhempaa romaniväestöä. Meillä vastaava kielikysymys on kuitenkin aktualisoitunut maahanmuuttajalasten erityis-luokkasijoituksia tarkasteltaessa. Edellä mainittu tiukka linjaus kielestä eril-lisiin ryhmiin sijoittamisen kiellettynä perusteena näkyy hyvin seuraavassa ratkaisussa.

Syrjintälautakunnan päätöksessä 2732/66/2004 oli kyse siitä, että Helsingin kaupungin Aurinkolahden peruskoulussa kaikki maahanmuuttajataustaiset lapset sijoitettiin yhteen erillisryhmään, rinnakkaisluokan koostuessa vain syntyperäisistä suomalaislapsista. Helsingin kaupunginhallitus ja opetusvi-rasto vetosivat työjärjestysteknisiin ongelmiin sekä pedagogisiin perustei-siin kyseisten luokkajakojen syynä. Syrjintälautakunta katsoi, että tällainen erillinen kohtelu täytti syrjintäolettan, jota Helsingin kaupunki ei edellä mainituilla argumenteilla kyennyt kumoamaan. Syrjintälautakunta kielsi muodostamasta tällaisia luokkia.

Helsingin kaupunki valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen (07/0838/2), joka kuitenkin hylkäsi valituksen todeten, ettei kyseessä ollut yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä positiivi-nen erityiskohtelu. Positiivisen erityiskohtelun perusteeksi eivät riittäneet ne seikat, että kyseisellä järjestelyllä oppilaat saivat kaksi viikkotuntia suomi toisena kielenä -opetusta yhden viikko tunnin asemesta, opetus oli oman opettajan antamaa, ja yksittäisten oppilaiden vanhemmat olivat tätä toivo-neet. Myöskään jo edellä syrjintälautakunnan päätöksessä esille tulleet työ-järjestykselliset ja pedagogiset syyt, eivät oikeuttaneet hallinto-oikeuden mukaan kyseistä menettelyä. Ratkaisun mukaan koulun tulee täyttää lain edellyttämät velvoitteensa ilman tällaista opetusryhmäjakoa.

---

<sup>17</sup> Esim. Nieminen pitää Euroopan ihmisoikeussopimusta tärkeämpänä sen tehokkaamman val-vontamekanismin vuoksi. Nieminen 2004: 594.

*Erottelun tilapäisyys*

Jos ihmisryhmän erottelulle ja opettamiselle erityisessä paikassa on löydettävissä hyväksyttävä peruste esimerkiksi positiivisen erityiskohtelun kautta, tällainen kohtelu voi olla sallittua perus- ja ihmisoikeuksien puitteissa. Oleellista on kuitenkin, että toimia ei jatketa enää sen jälkeen, kun tavoite, joiden vuoksi toimiin ryhdyttiin, on saavutettu. (Ks. Ojanen & Scheinin 2011: 253) EIT:n käytännössä tämä näkyy selvästi ja edellä käsittelemistäni tapauksista voidaan nostaa esille erityisluokkasijoitusten reunaehtona *läpinäkyvä seurantajärjestelmä*. Voidaan myös päätellä, että seuranta tulee toteuttaa riittävän usein. Tässäkin oleellista lisäksi on, että jos lasten edistymistä testataan testein, niiden tulee olla kulttuuriset ja kielelliset erityispiirteet huomioonottavia.

Ihmisoikeuksien rajoittamisen tilapäisyys näkyy laajemminkin lapsioikeudellisessa EIT:n käytännössä. Huostaanottokysymykset ovat tästä hyvä esimerkki. Paljon huomiota herättäneessä ratkaisussa *K. & T. v. Suomi (12.7.2001)* oli kyse vastasyntyneen lapsen huostaanotosta suoraan synnytyslaitokselta. EIT totesi, että EIS 8 artiklaa oli loukattu muun muassa siitä syystä, että perheen jälleenyhdistämistä tarkoittaviin asianmukaisiin toimiin ei ollut vuosien kuluessa ryhdytty (prosessi kesti kahdeksan vuotta). Viranomaisten *olisi pitänyt tutkia tilannetta uudelleen tietyin väliajoin*, selvittääkseen oliko perheen tilanteessa tapahtunut edistymistä.

Erillisessä ryhmässä opettamisen oikeutus siten poistuu silloin, kun hyväksyttävä syy tälle erilaiselle kohtelulle poistuu. Tällöin joudutaan kansallisella tasollakin aina palaamaan uudelleen niihin oikeudellisiin reunaehtoihin, jotka oikeusjärjestelmämme tarjoaa – keskeisenä perusopetuslakimme edellytykset erityisluokkaopetukselle. Perusopetuslaissa on myös konkreettiset velvoitteet erityisen tuen päätöksen tarkistamisesta. Perusopetuslain 17.2 §:n mukaisesti: ”Erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös, jota tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä.” Hallituksen esityksessä täsmennetään, että päätöstä tulisi tarkistaa joustavasti myös muuna ajankohtana (HE 109/2009 vp. s. 24). Henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa tulee puolestaan tarkistaa lukuvuositain (Perusopetuslaki 17 a §). Suunnitelma ei kuitenkaan ole valituskelpoinen hallintopäätös. Näistä lähtökohdista oleelliseksi muodostuvat myös ne tavat, joilla tarkistaminen suoritetaan. Perusopetuslaissa ja sen valmisteluaineistossa ei lausuta tästä mitään.

*Testit erityisluokkasijoitusten perusteena*

EIT:n käytännöstä voidaan nostaa esille, että erityisluokkasijoitusten perusteena tulee olla läpinäkyvät kriteerit, jotta mielivallalle ei jää tilaa. Yleensä käytetään-



kin testejä, joilla lasten kehitystä arvioidaan. EIT on käytännössään ottanut huomioon, että nämä testit eivät saa olla sellaisia, että ne eivät ota huomioon lasten etnistä alkuperää tai kieltä.

Meillä erityisen tuen päätöksen taustaksi selvitystä hankitaan huoltajan ja lapsen itsenä kuulemisen lisäksi pedagogisella selvityksellä. Se perustuu opetuksesta vastaavien selvitykseen oppilaan etenemisestä sekä moniammatillisena oppilashuollon yhteistyönä tekemään selvitykseen oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta. Pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä. (Perusopetuslaki 17.3 §)

Ennen uudistusta psykologisilla ja lääketieteellisillä lausunnoilla oli merkittävämpi rooli, mikä koettiin opetushenkilökunnan parissa ongelmalliseksi, kun pedagogisella asiantuntijuudella oli vähemmän painoarvoa. Uudistusta voidaan kuitenkin kritisoida juuri läpinäkyvyyden ja mielivaltaisuuden kiellon lähtökohdista. Opettajat ovat nyt itse päättämässä siitä millaisia lapsia he luokalleen haluavat. Sisäinen, koulun omasta henkilökunnasta koostuva tiimi päättää, keitä opetetaan yleisopetuksessa ja keitä ei. Ennen lausunnot tulivat koulun ulkopuolisilta tahoilta ja niillä oli käytännössä oleellinen merkitys, vaikka ne eivät olleetkaan opetuksen järjestäjää sitovia.

#### *Käännetyn todistustaakan vaikutukset kansalliselle tasolle*

Viimeiseksi nostan EIT:n ratkaisusta esille kysymyksen todistustaakasta. Syrjintäkysymyksissä todistustaakan merkitys on nimittäin oleellinen. Näytön esittäminen on yleensä syrjintäkysymyksissä tavallista vaikeampaa ja asioihin liittyvä tieto viranomaisen hallussa (Ojanen & Scheinin 2011: 254). Viimeksi mainittuun EIT:kin ratkaisuisaan perustaa käännetyn todistustaakan tarpeen. Puhutaankin syrjintäolettamasta – kantajan esittämien tosiseikkojen valossa muodostuvasta olettamuksesta, että kyse on syrjinnästä esimerkiksi alkuperän tms. syyn perusteella. Tällöin tulee kyseeseen käännetty todistustaakka, eli vastaajan on osoitettava, ettei syrjintäkieltoa ole rikottu.

Meillä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslaissa on säädetty syrjintäolettamasta.<sup>18</sup> Eri-tyisesti yhdenvertaisuuslain 17 § tosin on varsin yleinen ja siinä mainitaan vain, että silloin kun kantaja voi osoittaa selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa,

---

<sup>18</sup> Ks. miesten ja naisten tasa-arvoa koskevissa kysymyksissä syrjintäolettamasta KKO 2009: 78; KKO 2004: 59; KKO 2001: 9.

että syrjintäkieltoa on rikottu, vastaajan on osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Hallituksen esityksessä säännöstä kuitenkin konkretisoidaan mm. siten että kanta- ja voi osoittaa kiellon rikkomisen tilastoin tai muulla tavoin (HE 44/2003 vp, s. 18).

Oikeuskäytännössä mm. Manne-tv/Romano-tv ohjelmansarjan esittämistä koskevassa KHO:n ratkaisussa (2011: 22) syrjintäoletta tuli arvioitavaksi. KHO viittaa hallituksen esitykseen, jossa todetaan, että todistustaakkasäännöstä voidaan olla soveltamatta syrjintä- ja työsyryntädirektiivin mukaisesti menettelyihin, joissa tuomioistuimen tai toimivaltaisen elimen tehtävänä on selvittää tosiseikat. (HE 44/2003 vp, s. 18) Siten kun hallintolainkäytössä virallisperiaate velvoittaa tuomioistuimen selvittämään asiaa riittävästi, todistustaakkasääntöä ei sovelleta (KHO: 2011: 22). Lasten opetuspaikkoja koskevat erityisen tuen ratkaisut tulevat arvioitavaksi myös hallintolainkäytössä, joten tilanne todistustaakan osalta on meillä siten se, että tuomioistuimella on korostunut selvittämisvelvollisuus näissä asioissa. Käännetyn todistustaakan periaatteella ei ole siten meillä kansallisesti vastaavaa merkitystä romanilasten kouluasioissa kuin EIT:n käytännössä. Täysin vaille merkitystä se ei kuitenkaan välttämättä jää. Samoin on huomattava, että EIT:n tasolle valitettaessa käännetty todistustaakka toki on suomalaisten valittajienkin näkökulmasta tärkeä asia.

### *7.5 Lopuksi*

Erityisluokkasijoitukset romanilasten osalta kiinnittyvät oikeudellisesti kysymyksen yhdenvertaisuudesta. Romaniväestön alkuperän perusteella tehdyt erityisluokkapäätökset ovat kiistatta meitä velvoittavien oikeuslähteiden valossa kiellettyä syrjintää, jollei päätöksille voida osoittaa jotain muuta hyväksyttävää perustetta kuin ihmisryhmän alkuperä. Kansallisen sääntelyn lisäksi kouluhallintoakin velvoittavat lukuisat kansainväliset sopimukset, mutta tästä huolimatta 2000-luvulla romanilasten erityisluokkasijoitukset ovat olleet huomattavasti yleisempiä kuin valtaväestön.

Viime vuosina Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita romanilapsia koskevia ratkaisuja juuri erityisluokkasijoituksiin liittyen. Näiden ratkaisujen tulkintavaikutus tekee ne merkittäväksi myös kansallisesta näkökulmasta. Toisaalta myös kotimaisessa keskustelussa yhteydet yhdenvertaisuuskysymyksiin on havaittu vihdoin. Perusopetuslaissa hyväksyttävä peruste erityisluokkasijoitukselle saakin konkreettiset reunaehdot, joista merkittävänä korostuu vuoden 2011 alusta voimaan tulleen lakimuutoksen myötä lapsen etu.

Ihmisoikeusdoktriini nyt tarkasteltavassa kysymyksessä kuitenkin poikkeaa jonkin verran kansallisesta. Lapsen etu ei esimerkiksi ole EIT:n käytännössä merkittävässä osassa, vaan ratkaisuissa korostetaan yhdenvertaisuutta tärkeänä julkisena intressinä. Tämä estää vanhempien osalta suostumuksen antamisen pätevästi erityisluokkasijoituksiin. Myös kieleen erityisluokkasijoituksen perusteena suhtaudutaan EIT:n tasolla eri tavalla kuin meillä kansallisesti. Sen sijaan erityisluokkasijoitusten tilapäisyys on meilläkin tärkeä lähtökohta ja tähän liittyviin ongelmiin on puututtu lakiuudistuksella.

Perusopetuslain muutokset tosin toivat myös ongelmia EIT:n korostamaan läpinäkyvyyteen. Pedagoginen selvitys ei välttämättä ole niin objektiivinen, kuin sitä edeltäneet lääkärin tai psykologin lausunnot. Syrjintäkysymyksissä prosessuaalisesti mielenkiintoinen puolestaan on kysymys käännetystä todistustaakasta, mutta virallisperiaattemme hallintolainkäytössä rajaa tämän käyttöalan meillä minimiin.

On hyvä että kysymykset erityisluokkaopetuksen hyvistä ja huonoista puolista on nyt EIT:n kautta nostettu oikeudelliseen keskusteluun. Tämä tarkentanee havainnointia myös kansallisen järjestelmän ongelmista romanilasten opetusjärjestelyissä.

## Lähteet

Ahtela, Karoliina, Bruun, Niklas, Koskinen, Pirkko K. Nummijärvi, Anja & Saloheimo, Jorma (2006). *Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus*. Helsinki: Talentum.

Alatupa, Saija (2007). Koulun ja luokan koko, koulumenestys ja sosiaalinen pääoma. Teoksessa Saija Alatupa (toim.). *Koulu, syrjäytyminen ja sosiaalinen pääoma – Löytyykö huono-osaisuuden syy koulusta vai oppilaasta?* Helsinki: Edita. 89–112.

Arajärvi, Pentti (2009). Syrjäytyminen perus- ja ihmisoikeuksien varjossa. Teoksessa Pentti Arajärvi & Anne Korhonen (toim.). *Syrjäytymisen oikeudelliset piirakkeet – aiheen kartoitusta*. Joensuu: Joensuun Yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 24. 1–21.

Baker, E. T., Wang, M. C & Wahlberg, H. J (1994). The effects of inclusion on learning. *Educational Leadership* 52, 33–35.

Eriksson, Lars D. (1996). Syrjäntäkielto ja yhdenvertaisuus. *Lakimies* 5–6, 862–872.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2009). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum. 14–16.

Isomursu, Marja-Leena (1999). Uusi lainsäädäntö ja perusopetuksen erityisoppilaat. *Erityiskasvatus* 2, 16.

Keltikangas-Järvinen, Liisa (2007). Koulu sosiaalisen pääoman lisääjänä ja elinikäisen oppimisen kasvattajana psykologisten tutkimustulosten valossa. Teoksessa Saija Alatupa (toim.). *Koulu, syrjäytyminen ja sosiaalinen pääoma – Löytyykö huono-osaisuuden syy koulusta vai oppilaasta?* Helsinki: Edita. 21–44.

Kuorelahti, Matti (1999). Käyttäytymisen ongelmat ja niiden luokittelu. Teoksessa T. Ladonlahti, A. Naukkarinen & S. Vehmas (toim.). *Poikkeava vai erityinen? Erityispedagogiikan monet ulottuvuudet*. Juva: Atena. 123–135.

Kurki-Suonio, Kirsti (1999). *Äidin hoivasta yhteishuoltoon – lapsen edun muuttuvat oikeudelliset tulkinnat*. Oikeusvertaileva tutkimus. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja 222.

Kutvonen, Vilja (2004). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä lapsiasioissa. *Defensor Legis* 2, 293–295.

Miettinen, Tarmo (2008). Laki yhdenvertaisuuden takeena. Teoksessa Tarmo Miettinen & Matti Muukkonen (toim.). *Juhlakirja Pentti Arajärvi*. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 20. 351–374.

Moberg, Sakari (1998). Erityisopetuksen ja yleisopetuksen integraatio opettajan silmin. Teoksessa T. Ladonlahti, A. Naukkarinen & S. Vehmas (toim.). *Poikkeava vai erityinen? Erityispedagogiikan monet ulottuvuudet*. Juva: Atena. 136–161.

Mäntylä, Niina (2009). Lapsen etu erityisoppilaan opetuspaikkaratkaisuisissa: oikeudellisia näkökulmia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 121–140.

Niemi, Anna-Maija, Mietola, Reetta & Helakorpi, Jenni (2010). *Erityisluokka elämänselityksessä*. Selvitys peruskoulussa opiskelleiden vammaisten, romaniväestöön kuuluvien ja maahanmuuttajataustaisten nuorten aikuisten koulutus- ja työelämäkokemuksista. Sisäasiainministeriö 1/2010.

Nieminen, Liisa (2004). Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. *Lakimies* 4, 591–621.

Nieminen, Liisa (2006). Ikä tasa-arvokysymyksenä. *Oikeus* 2, 241–267.

Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin (2011). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.). *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOY. 171–195.

Opetushallitus (2004a). *Romanilasten perusopetuksen tila*.

Opetushallitus (2004b). *Maahanmuuttajaoppilaiden perusopetukseen valmistava opetus ja perusopetus syyslukukaudella 2003*. Helsinki: Opetushallitus.

Opetusministeriö (2007). *Erityisopetuksen strategia*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 47. Helsinki: Opetusministeriö.

Paunio, Riitta-Leena (2001). Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. *Lakimies* 6–7, 977–989.

Pellonpää, Matti (2005). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Helsinki: Talentum. Selvitys lukuvuodelta 2001–2001. Moniste 11/2004. Helsinki: Opetushallitus.

Pellonpää, Matti (2009). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys – haittaa vai hyötyä? *Lakimies* 7–8, 1125–1140.

Rinne, Risto & Kivirauma, Joel (2004). Koulutus erityisoppilaan kokemana. Teoksessa Joel Kivirauma, Kirsti Klemelä ja Risto Rinne (toim.). *Erityisopetus laajenevana koulutienä*. Turkulainen erityisopetus oppilaiden, vanhempien ja opettajien kokemana. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A: 203.

Saloviita, Timo (1998). Erityisopetus kouluorganisaation patologiana. Teoksessa T. Ladonlahti, A. Naukkarinen & S. Vehmas (toim.). *Poikkeava vai erityinen? Erityispedagogiikan monet ulottuvuudet*. Juva: Atena. 162–181.

Saloviita, Timo (1999). *Kaikille avoimeen kouluun. Erilaiset oppijat tavallisella luokalla*. Jyväskylä: Atena.

Savolainen, Hannu (2001). *Explaining Mechanisms of Education Career Choice: follow-up study of the educational career choices of a group of youths that finished compulsory education in 1990*. Joensuu: Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja 69.

Saranen, Terhi (2000). Kaikille yhteinen koulu. *Erityiskasvatus* 3, 12–13.

Seppovaara-Jousi, Riitta (1996). Erityisluokkien vaikeasti kasvatettavien oppilaiden siirtäminen yleisopetukseen. Teoksessa Kari Ruoho ja Markku Ihatsu (toim.). *Käyttäytymishäiriöt nyt!* Joensuu: Kasvatustieteellisen tiedekunnan selosteita 63.

Siltala, Raimo (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Vammala: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja 234.

Vieruaho, Hanna (2005). Tuomion perusteluvelvollisuus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Teoksessa Mika Huovila, Raimo Lahti ja Timo Ojala (toim.). *Rikostuomion perusteleminen*. Helsinki: Helsingin hovioikeus. 131–144.

Virallislähteet:

*HE 109/2009* vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

*HE:n luonnos 21.1.2009* laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

*SiVM 4/2010* vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö:

K. & T. v. Suomi (12.7.2001)

D.H and Others v. The Czech Republic (suuri jaosto) 13.11.2007.

Sampanis and others v. Greece (lopullinen) 5.6.2008

Orsus and Other v. Croatia (suuri jaosto) 16.3.2010

Horváth and Vadász v. Hungary (lopullinen) 29.11.2010

KHO 2006: 80.

KKO 2001: 9.

KKO 2004: 59.

KKO 2009: 78.

Turun ja Porin LO 13.08.1999 353/2.

## 8 KANSALAISET SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTOTIETEEN KESKIÖSSÄ

Pirkko Vartiainen & Seija Ollila

Vaasan yliopistossa toimivan sosiaali- ja terveyshallintotieteen tutkimus ja opetus tarkastelee suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta olennaisia kysymyksiä monesta eri näkökulmasta. Tavoitteena on antaa pääaineen opiskelijoille laaja-alainen asiantuntemus hyvinvointijärjestelmistä ja -organisaatioista sekä niiden tuottamista palveluista. Analysoimme sekä teoreettisen että käytännöllisen tiedon varassa esimerkiksi seuraavia teemoja: sosiaali- ja terveysjohtaminen, ihmislähtöinen osallistuminen, asioiden kompleksisuus, toiminnan vaikuttavuus sekä hyvinvoinnin talouden, yrittäjyyden ja arvioinnin periaatteet.

Eräs keskeinen piirre sosiaali- ja terveyshallintotieteissä on se, että aine on yhä ainoa kaikki yliopistotutkinnot mahdollistava (kandidaatin, maisterin ja tohtorin tutkinto) oppiaine Suomessa, jossa sekä sosiaali- että terveysala on sisällöllisesti integroitu samaan pääaineohjelmaan. Tämä muodostaakin oppiaineen ydinidentiteetin sillä olemme varmoja, että sosiaali- ja terveys-hallintotieteen osa-alueiden tarkasteleminen yhtenä kokonaisuutena auttaa ymmärtämään hyvinvointiyhteiskunnan keskeisten järjestelmien sisältöä ja kehittämistarpeita. Eli, toiminnan tasolla esimerkiksi sosiaalijohtamisen periaatteet ja tavoitteet poikkeavat terveyshohtamisen vastaavista, mutta se ei estä meitä luomasta yhtenäistä käsitystä sosiaali- ja terveysjohtamisesta ilmiönä ja toimintana.

Vaikka tavoitteenamme on katsoa tulevaisuuteen ja luoda uutta nojataan oppiaineessa myös sekä kansainvälisen että kansallisen hyvinvointitutkimuksen klassikoihin, jotka toimivat eräänlaisina kulmakivinä. Yksi monista hyvinvointiyhteiskuntaa koskevan opetus- ja tutkimuksemme kulmakivistä on Richard Titmussin teosta ”*Essays on the Welfare State*” vuodelta 1958. Kyseinen teos toimii kulmakivenä siksi, että siinä esitetään klassinen jaottelu residuaalisiin ja institutionaalisiin hyvinvointivaltioihin. Residuaalista hyvinvointivaltiota kuvataan marginaalisen hyvinvointimallin toteuttajaksi, jossa valtiointerventiot toteutuvat vasta silloin, kun perhe ja markkinat eivät pysty takaamaan omaa hyvinvointiaan. Institutionaalinen malli puolestaan on universaalinen, koko väestöä koskeva. Siinä julkinen valta on sitoutunut hyvinvoinnin tuottamiseen erilaisin mallein ja muodoin, monilla eri hyvinvoinnin osa-alueilla. Toinen Titmussin tutkimuksen tärkeä anti on siinä, että hänen tekemänsä luokittelu vaati huomion kiinnittämistä

hyvinvointivaltion sisältöön ja rakenteisiin, ei pelkästään sen välinearvoon tai kustannuksiin. Olemme vankkoja hyvinvointivaltion kokonaisvaltaisen tutkimuksen kannattajia. Siksi sosiaali- ja terveyshallintotieteissä pohditaan runsaasti niitä nykyisin vallalla olevia tekijöitä, jotka korostava hyvinvointiyhteiskunnan ja sen palvelujen toimintaa ja johtamista, toiminnan laatua ja rakenteellisia ratkaisuja.

Pohdittaessa suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa ja sen kehitystä voimme todeta, että Suomi määrittellään tässä suhteessa osaksi skandinaavista mallia ja pohjoismaista hyvinvointivaltiokäsitystä. Keskeinen ilmiö pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on se, että useimmat ohjelmat ovat universaaleja, eivät valikoivia. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointivaltion yhteiskunnalliset toimet ja ohjelmat, kuten vanhuuseläke, terveydenhuolto, lasten päivähoito, koulutus, lapsilisät ja sairausvakuutus eivät ole tarkoitettu vain köyhille, vaan ne kattavat koko väestön varallisuudesta riippumatta. Tämä käsitys määrittää myös sosiaali- ja terveyshallintotieteen opetusta ja tutkimusta. Eli, analysoimme hyvinvointia ja hyvinvointiyhteiskuntaa erityisesti julkisena toimintana, unohtamatta kuitenkaan sitä, että yhä kasvava osa hyvinvointipalveluista toteutetaan yksityisen- ja vapaaehtoissektorin toimesta.

### *8.1 Oppiaineen tausta*

Oppiaineen juuret menevät taaksepäin aina 1980-luvun yhteiskunta- ja hyvinvointipoliittisiin keskusteluihin, joissa korostettiin eri hallinnonalojen, sektoreiden ja organisaatioiden yhteistyön tärkeyttä. Yhteistyön korostaminen perustui erityisesti siihen, että havaittiin sektorikohtaisen, pelkästään oman hallinnonalan sisällä tapahtuvan toiminnan puutteet. Nuo puutteet kohdistuivat erityisesti siihen, että hyvinvointisektoreilla ei osattu kiinnittää riittävästi huomiota asiakkaiden tarpeisiin kokonaisvaltaisesti. Havaittiin, että ilman laajaa eri alojen välistä yhteistyötä ei hyvinvointipalvelujen järjestelmällinen kehittäminen onnistu. Tuo keskustelu kosketti erittäin voimakkaasti myös sosiaali- ja terveystoimen organisaatioita. Näiden keskusteluiden myötä käynnistettiin monia tutkimus- ja kehittämishankkeita, joissa pohdittiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön ja yhteistoiminnan mahdollisuuksia ja malleja.

Keskustelun myötä asiasta kiinnostuttiin myös Vaasassa sekä tutkimuksellisessa että koulutuksellisessa mielessä. Tutkimme muun muassa kansalaisten, asiakkaiden ja potilaiden roolia palvelujärjestelmässä sekä arvioimme, miten laadukkaita suomalaiset hyvinvointipalvelut ovat. Kiinnostus johti sittemmin myös opetusministeriölle tehtyyn konkreettiseen ehdotukseen sosiaali- ja terveyshallinnon pääaineen perustamisesta silloiseen yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan. Ehdotus sai



myönteisen vastaanoton ja sosiaali- ja terveyshallinnon pääaine aloitti toimintansa vuoden 1992 syksyllä.

Oppiaineen opetus- ja tutkimustoiminta on menneen kahdenkymmenen vuoden aikana kokenut monia muutoksia. Tänä päivänä toimintaamme luonnehtii pyrkimys sekä kansainvälisen että kotimaisen tulevaisuuden hyvinvointipolitiikan, -palvelujen sekä sosiaali- ja terveysjohtamisen syvälliseen analyysiin. Korostaaksemme oppiaineen hallintotieteellistä pohjaa päädyimme muuttamaan aineen nimen sosiaali- ja terveyshallintotieteeksi vuonna 2006.

## 8.2 Kansalaiset keskiössä

Sosiaali- ja terveyshallintotiede on tänä päivänä aktiivinen kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista tutkiva ja opettava oppiaine. Voidaan sanoa, että koko opetus- ja tutkimuskokonaisuus lähtee liikkeelle kansalaisista. Tämä siitä syystä, että ymmärrämme sen, että hyvinvointijärjestelmämme tärkein ja ainoa tavoite on ihmisten hyvinvoinnin edistäminen niiltä osin kuin se on yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista. Oppiaineen opetus- ja tutkimuskokonaisuus on koottu kuvioon 2. Tummennetut osa-alueet ovat niitä, joihin panostamme opetuksen ja tutkimuksen osalta erityisen vahvasti.



**Kuvio 4.** Sosiaali- ja terveyshallintotiede oppiaineena ja tutkimusalana

Tarkasteltaessa kuviossa 2 esitettyjä sosiaali- ja terveyshallintotieteen painopiste-alueita (kuvion kehällä kulkevat teemat) voidaan todeta, että kompleksisuutta ja pirullisia ongelmia koskeva kokonaisuus on esitelty tähän julkaisuun kirjoittamassani toisessa artikkelissa. Koska emme voi tässä yhteydessä käsitellä kaikkia kuviossa esitettyjä osa-alueita, teemme lisäksi lyhyen katsauksen kahteen muuhun kuviossa yksi esitettyyn teemaan. Näitä ovat sosiaali- ja terveysjohtaminen sekä ihmislähtöinen osallistuminen. Muihin kuvion teemoihin palataan muissa opetukseen ja tutkimukseen liittyvissä yhteyksissä.

*Sosiaali- ja terveysjohtaminen* on monimutkainen inhimillisen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen kokonaisuus, jossa on otettava huomioon työn vahva eettisyys, asiakasorientaation vaatavuus, perustehtävän inhimillinen luonne sekä henkilöstön tietotaidon hyödyntäminen. Tuo kokonaisuus vaatiikin johtajilta ihmissuhdeosaamisen ja ristiriitatilanteiden hallinnan ohella kykyä tulkita ja ratkaista erilaisia toiminnallisia osa-alueita. Näitä osa-alueita ovat esimerkiksi hallinnon vaatimat tehtävät, organisointi, talous ja informaatio. Sosiaali- ja terveysjohtajien johtamisvalmiuksien oppiminen onkin oppiaineessa kytketty osaksi yhteiskunnassamme tapahtuvaa jatkuvaa muutosta. Näistä muutoksista esimerkiksi rakenteelliset uudistukset vaikuttavat organisaation toimintaan kaikilla tasoilla, joten johtajan tulisi ymmärtää muutosten asettamat vaatimukset henkilöstönsä näkökulmasta. Lisäksi oppiaineessa korostetaan sosiaali- ja terveysjohtamisen merkitystä osana hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämistä ja kehittämistä.

*Ihmislähtöinen osallistuminen* kohdistaa katseensa asiakkaisiin, potilaisiin ja kansalaisiin yleensä. Tavoitteenamme on opintojen yhteydessä analysoida, miten ja millaisin edellytyksin suomalaisessa yhteiskunnassa voitaisiin vahvistaa ihmisten osallistumista siten, että päästäisiin osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Tähän liittyvä keskeinen sanoma on, että yhteiskunnassamme tarvitaan keinoja, jotka antavat kansalaisille ja kuntalaisille entistä paremmat mahdollisuudet ottaa osaa esimerkiksi julkisen sektorin palvelujen kehittämiseen. Lisäksi ihmisille täytyy antaa uusia mahdollisuuksia pohtia, ymmärtää ja tuoda julki omat mielipiteensä siitä, miten kunnissa on mahdollista selvittää esimerkiksi ikääntyneiden tai nuorten palvelujen kehittämisestä ja ylläpitämisestä.

Edellä kuvatusta syystä käsittelemme sekä luennoilla että tutkimuksissamme deliberatiivisen demokratian sisältöä ja merkitystä. *Deliberatiivisella demokratialla* tarkoitetaan pohdiskelevaa, punnitsevaa ja ennen kaikkea uutta luovaa demokratian mallia, jossa erilaiset ihmiset voivat perusteellisesti käsitellä yhteisiä asioita yhdessä keskustellen. Tämä osallistumisen muoto eroaa merkittävästi siitä osallisuuden kulttuurista, johon Suomessa on perinteisesti totuttu, kuten esimerkiksi kansalaisaloitteista, kuntakuulemisista tai äänestämisestä.

Sosiaali- ja terveyshallintotiede ottaa deliberatiivisen demokratian erilaisista demokratiainnovaatioista kantaa erityisesti *kansalaisraateihin*, joskin pohdimme myös muita osallistumista vahvistavia demokratian malleja. Kiinnostavia ovat kansalaisraatimallin idea, tavoitteet, sovellukset ja merkitys osana aktiivista kansalaisuutta, päätösten hyväksyttävyyden vahvistamista sekä mahdollisuutta parantaa yhteisen hyvän tavoittelua individualististen tavoitteiden sijaan.

Kansalaisraateja on Suomessa (erityisesti Vaasassa) toteutettu nuorten, vammaisten, opiskelijoiden ja ikäihmisten palvelujen kehittämisen alueilla. Kansainväliset raadit ovat käsitelleet muun muassa terveyspolitiikan suunnittelua, aluekehittämistä, lainvalmistelua, kriisialueiden uudelleenrakentamista tai resurssien priorisointia (Raisio & Vartiainen 2011). Näkemyksemme onkin, että kansalaisraati-formaatit yhdessä muiden keskeisten deliberatiivisten mallien kanssa avaavat ihmisten osallistumiselle uusia ja entistä vaikuttavampia mahdollisuuksia. Samoin uudet osallistumisen muodot tulevat muovaamaan sosiaali- ja terveysjohtamista sekä käytäntönä että ajattelutapana. Opiskelijana sinä voit olla osa tätä uuden sosiaali- ja terveysjohtamisen ja vaikuttamisen kulttuuria kokijana, kehittäjänä ja välittäjänä.

## Lähteet

Raisio, Harri & Vartiainen, Pirkko (2011). *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen*. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Titmuss, Richard (1958). *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.

## 9 SOSIAALI- JA TERVEYSREFORMIT PIRULLISINA ONGELMINA

Pirkko Vartiainen

### 9.1 Johdanto

Ideologisesti suomalainen sosiaali- ja terveydenhuolto on kehittynyt hyvinvointivaltion periaatteiden mukaisesti. Oikeudenmukaisuus on toiminut sosiaali- ja terveydenhuollon pääteemana, tarkoittaen, että kaikilla Suomessa asuvilla henkilöillä on samanlaiset oikeudet hyvinvointiin sosiaalisesta asemasta, varallisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. Tämä näkökulma on vahvistunut taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia määrittävät säännökset, jotka nostettiin perustuslain tasolle vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa. Kyseiset säännökset määrittävät myös sen, että julkinen valta on velvollinen takamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja terveyden edistämisen. Kaikki tämä näkyy myös sosiaali- ja terveysalan kehittämisessä, jonka tarkoituksena on tai on ollut erityisesti alan palvelujen ja organisaatio- tai järjestelmäkohtaisten toimintojen uudistaminen.

Sosiaali- ja terveysalan yksiköt ovat monipuolisia hyvinvointipalveluja tuottavia organisaatioita. Hyvinvointiorganisaatioiden keskeisiä piirteitä ovat muun muassa;

- julkinen rahoitus,
- palveluprosessit, joita kuvaavat yksilöllisyys ja henkilökohtaisuus,
- henkilöstön vahva ammattiprofiili,
- ammattijohtaminen sekä
- vallan ja vastuun tarkka määrittely.

Lisäksi sosiaali- ja terveysalaa määrittää odotusten monilukuisuus. Näitä odotuksia asettavat asiakkaat ja potilaat, päättäjät, yhteistyökumppanit ja hyvinvointiorganisaatioiden henkilökunta itse. Potilaat haluavat uusinta ja tehokkainta saatavilla olevaa hoitoa, poliitikot odottavat vastuullista ja taloudellisesti tehokasta palveluntuotantoa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset tavoittelevat motivoivaa ja haasteellista työympäristöä. Kaikki nämä tekijät johtavat siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden toimintakenttää voidaan pitää monitulkintaisena ja kompleksisena (vaikeaselkoisena). Tästä puolestaan seuraa se,

että suuri osa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta sijoittuu niin sanottujen pirullisten ongelmien alueelle.

Tämän artikkelin tarkoituksena on tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon kompleksisuutta käyttämällä esimerkkinä muutamia keskeisiä hyvinvointihallintoon kohdistuneita *reformveja* eli uudistuksia. Yleensä reformveja suunnitellaan ja toteutetaan siksi, että halutaan ratkaista järjestelmien ja organisaatioiden kohtaamia ongelmia. Useissa Länsi-Euroopan maissa sosiaali- ja terveydenhuolto onkin ollut jatkuvien reformien kohteena 1980-luvun alusta saakka. Useimmat reformit ovat koskeneet esimerkiksi tehokkuuden lisäämistä, laadun parantamista, osaamisen vahvistamista tai asiakkaiden ja potilaiden valinnanvapauden lisäämistä. Kirjallisuuden varassa voimme todeta, että suomalainen uudistus- ja hankepohjainen kehittäminen ei poikkea läntisten maiden vastaavista, kun asiaa tarkastellaan kehittämisen ideologian ja suurien linjojen tasolla.

Tarkastelen tässä artikkelissa sosiaali- ja terveydenhuollon kompleksisuutta ”*pirullisten ongelmien*” käsitteen avulla, joka on suomennos englanninkielisestä termistä ”wicked problem”. Termi ”pirullinen ongelma” on vakiintunut Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksiin useiden vuosien tutkimuskäytäntöjen kautta (ks. Raisio 2010; Vartiainen 2005). Uskon, että kyseinen käsite auttaa selittämään ja ymmärtämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon kytkeytyvää rakenteellista kompleksisuutta. Oletan myös, että sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmien analysointi pirullisina ongelmina johtaa hyvinvointihallinnon ja sen toimintatapojen parempaan ymmärtämiseen.

Artikkeli pyrkii selittämään, kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto tarkastelee koko järjestelmän kattavia ongelmia ja minkälaisia ratkaisuja, tai jopa hallinnontapoja, on esitetty monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen. Suomalaisista sosiaali- ja terveysalan uudistuksista otetaan tarkastelun kohteeksi neljä esimerkkiä, joita ovat managerialismi, laatuun liittyvä uudistaminen, uusi terveydenhuoltolaki ja Kaste-ohjelma. Valittujen reformien tarkastelua ei tehdä erillisenä kokonaisuutena vaan esimerkkeinä kompleksisuutta ja pirullisia ongelmia konkretisoivassa keskustelussa.

Artikkeli etenee siten, että seuraavassa luvussa esitellään lyhyesti valitut reformit ja sen jälkeen siirrytään kompleksisuuden ja pirullisten ongelmien ilmiöiden analyysiin. Artikkelin päättyy ehdotuksiin siitä, miten pirullisten ongelmien hallintaa on mahdollista kehittää.

## 9.2 Valittujen reformien tausta ja tavoitteet

Julkisen sektorin, samoin kuin sosiaali- ja terveysalan uudistukset nojaavat teoreettisesti useisiin erilaisiin oppisuuntauksiin, mutta *uusi julkisjohtaminen* on se sateenvarjo, johon monet alan uudistukset voidaan teoreettisesti kytkeä. Uuden julkisjohtaminen keskeisimmät ideat voidaan lyhyesti liittää ajatuksiin toiminnan tehokkuuden ja kustannus-vaikuttavuuden lisäämisestä sekä asiakaslähtöisyyden parantamisesta (esim. Temmes 1998). Suomessa uuden julkisjohtamisen oppeja vei eteenpäin laaja tutkimuksellinen kiinnostus, mutta erityisesti myös niin sanottuna ”Sailaksen paperina” tunnettu työryhmämuistio vuodelta 1992. Kyseisessä muistiossa todettiin muun muassa, että Suomen julkisen sektorin uudelleenarviointi ja toimintojen tehostaminen, palvelujen ja etuuksien karsiminen ja ohjausjärjestelmien uudistaminen ovat parhaita keinoja parantaa suomalaisen julkisen sektorin toimintaa. Nämä teemat ovatkin olleet keskeisiä uudistamisen lähteitä myös sosiaali- ja terveysalalla.

Käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen on näkynyt esimerkiksi *managerialismina*. Tämä tarkoittaa sitä, että sekä poliittisessa että hallinnollisessa päätöksenteossa on uskottu yksityisen sektorin johtamisoppien kykyyn auttaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuuden ja tuottavuuden parantamisessa. Kysymys on tällöin kustannusten ja tarpeiden välisestä suhteesta, joka on konkretisoitunut kritiikkiin liian kalliista sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmästä. Yhtenä esimerkkinä kalleudesta on käytetty terveydenhuollon kykenemättömyyttä hoitaa potilaita ”oikeassa paikassa”. Toisin sanoen, on vedottu esimerkiksi siihen, että sairaalassa hoidetaan potilaita, joiden oikea paikka olisi terveyskeskuksessa tai muussa perusterveydenhuollon piiriin kuuluvassa yksikössä. Tästä seuraa väistämättä sekä henkilöstön osaamisen tehotonta käyttöä että rahallisten resurssien kohdentamisen ongelmia.

Uuden julkisjohtamisen alle voidaan sijoittaa myös useat laatuun ja laadun varmistamiseen liittyvät reformit. Kyseiset uudistukset ovat kytkeytyneet kokonaisvaltaisen laatujohtamisen malliin (*Total Quality Management*) sekä jatkuvan laadunparantamisen prosesseihin (*Continuos Quality Improvement*). Laatujohtamisen keskeisimmät tavoitteet kohdistuvat näennäisesti yksinkertaisiin mekanismeihin (Linnakko 2005). Näitä mekanismeja ovat muun muassa;

- palveluprosessien kokonaisvaltainen kehittäminen,
- ydintoimintojen vahvistaminen,
- liitännäispalvelujen ja
- vähemmän tarkoituksenmukaisten toimintojen supistaminen.

Käytännössä organisaatioiden laatutyö on kuitenkin vaativaa, mikä onkin sosiaali- ja terveysalalla näyttäytynyt siten, että erilaisia *laatusertifikaatteja* (joilla pyritään todistamaan se, että toiminta on luotettavaa ja laadukasta) ja *laatustandardeja* (vakioituja laadun määritelmiä) on kehitetty sekä organisaatioiden omana työnä että konsulttivetoisesti.

Yksi esimerkki laatuajattelun toteuttamisesta on se, että vuosina 1995 ja 1999 Sosiaali- ja terveysministeriö yhdessä silloisen Stakesin ja Suomen kuntaliiton kanssa julkaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon laadun varmistamisen suositukset. Suositukset pyrkivät siihen, että laatutyöstä tulisi osa jokapäiväistä toimintaa. Laatuajattelussa korostettiin erityisesti potilas- ja asiakaslähtöisyyttä palvelun tuotannossa, tiedon ja osaamisen vahvistamista sekä arviointia yhtenä kehittämisen välineenä. Näiden suositusten puitteissa laadun varmistaminen on jatkunut ja suuri osa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioista on luonut itselleen laatuohjelmia ja laatustrategioita.

Viimeaikaisista uudistuksista merkittävimpiä käytäntöön nojaavia uudistuksia ovat *uusi terveydenhuoltolaki* ja *Kansallinen sosiaali- ja terveysalan kehittämisohjelma* (Kaste). Toukokuussa 2011 voimaan tulleen uuden terveydenhuoltolain tavoitteena on asiakkaiden aseman, palvelujen ja hoidon parantaminen. Lain tarkoituksena on perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välisen yhteistyön tiivistäminen asiakaskeskeisempään suuntaan. Samalla pyritään vahvistamaan terveystaloutta, parantamaan niiden satavuutta ja tehostamaan niiden tuottamista. Lailla pyritään myös vahvistamaan asiakkaiden ja potilaiden osallistumista ja valinnanvapautta. Valinnanvapauden laajentaminen tapahtuu vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa kansalaiset pystyvät valitsemaan haluamansa terveydenhuollon tarjoavan toimintayksikön sekä mahdollisuuksien rajoissa hoitoa toteuttavan terveydenhuollon ammattilaisen omasta kunnastaan, kuntayhtymästään tai yhteistoiminta-alueeltaan. Erikoissairaanhoidon palvelut voidaan valita oman erityisvastuualueen sisältä. Toisessa vaiheessa, vuonna 2014, potilaat saavat mahdollisuuden valita hoitopaikkansa kuntarajojen ulkopuolelta, mistä päin Suomea tahansa.

Kaste-ohjelma sisältää niin ikään monia uuden julkisjohtamisen tunnuspiirteitä. Se on strateginen ohjausväline, jolla johdetaan ja uudistetaan suomalaista sosiaali- ja terveystaloutta. Sen tavoitteena on osallisuuden, terveyden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä palveluiden laadun ja vaikuttavuuden parantaminen. Lisäksi pyritään palvelujen laadun ja saatavuuden alueellisten erojen vähentämiseen. Kasterahoitus on mittavaa. Ensimmäisen Kasteohjelman avulla rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeita kokonaisuudessaan vuosittain noin 110 miljoonalla eurolla. Tavoitteena on se, että kun kehittämisrahoitus kohdennetaan

keskitettynä hankkeena, voidaan reformien toimintamalleja ja vaikuttavuutta parantaa.

### *9.3 Kompleksisuus sosiaali- ja terveydenhuollon reformeissa*

Sosiaali- ja terveysalan uudistamisen yhteydessä joudutaan useasti pohtimaan sitä, miksi erilaiset hankkeet ja reformit eivät ole tuottaneet toivottua tulosta. Selytykseksi on annettu muun muassa se, että alan uudistamisen haasteet ja uudistamismenetelmät eivät ole kyenneet vastaamaan niihin tarpeisiin, joita sosiaali- ja terveysalan kehittämisessä käytännössä on. Lisäksi on näyttöä siitä, että reformien suunnittelussa ei ole otettu huomioon uudistustarpeiden kompleksisuutta, eli monimutkaisuutta ja vaativuutta. Ei ole ymmärretty, että dynaamisuus ja muutos ovat nyky-yhteiskunnan keskeiset kehittämisen elementit. Näkemykseni on, että tarvitsemme uusia käsitteitä ja teorioita, joiden varassa sosiaali- ja terveysalan uudistamisen problematiikka saadaan näkyväksi. Tällainen on kompleksisuusajattelu, joka pyrkii ymmärtämään ilmiöitä ja ongelmia ja niiden taustoja perinteisestä poikkeavalla tavalla. (Vartiainen 2005, 2008; Raisio 2010)

Miten kompleksisuusajattelua sitten voitaisiin hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollon analyyseissä? Näen, että kompleksisuusajattelu antaa välineet sosiaali- ja terveysorganisaatioiden ongelmien, kehittämistarpeiden ja uudistusvaihtoehtojen parempaan haltuunottoon. On tärkeitä ymmärtää, millaisista eri osa-alueista esimerkiksi laatuajattelu tai tehokkuutta ja tuloksellisuutta korostava johtaminen muodostuvat ja, miten ne ovat sovellettavissa terveyttä ja hyvinvointia tuottavien organisaatioiden toimintaan. (Vartiainen 2005, 2008)

Kompleksisuusajattelu pyrkii vastaamaan edellä esitettyyn ymmärtämisen vaatimukseen rikkomalla traditionaalista suunnittelun, päätöksenteon ja ongelmanratkaisun menetelmiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tämä tarkoittaa vähintään kahta asiaa;

- ensinnäkin, ymmärretään, että kehittämisen haasteellisuus johtuu ympäristön, järjestelmän ja professionaalisen (ammattimaisen) toimintakokonaisuuden kompleksisuudesta,
- toiseksi korostetaan, että sosiaali- ja terveysalan järjestelmätasoisessa kehittämisessä ei voida tukeutua pelkästään hierarkkisiin rakenteisiin ja vakiintuneisiin valta ja vastuu suhteisiin.

Toisin sanoen, tarvitaan kokonaisnäkemystä, joka ottaa huomioon sekä edellä mainitut asiat että näiden lisäksi asiakkaiden ja potilaiden tarpeet ja mielipiteet. Wheatley (1994: 133) toteaaakin, että kompleksisuusteorioiden avulla on mahdol-



lista määritellä organisaatioiden tarkoitus ja tavoitteet uudella tavalla. Lisäksi on mahdollista löytää mekanismeja, jotka traditionaalisia valvonta- ja seurantamekanismeja paremmin auttavat hallitsemaan monimutkaisen järjestelmän hajanaisuutta.

#### *Kompleksisuuskehän muodostuminen*

Toiminnan tasolla kompleksisuuden ymmärtämisen vaatimus kohdistuu erityisesti näkemyksiin, jotka korostavat organisaation ympäristön asettamien haasteiden ja sen muuntautumiskyvyn välistä suhdetta. Tähän liittyen kompleksisuusajattelussa pohditaan esimerkiksi toiminnan *kehittämisen motiiveja* ja valmiuksia sekä organisaation kykyä toteuttaa suunniteltuja uudistuksia ja johtaa kehittämistoimenpiteitä. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tämä pohdinta kohdistuu esimerkiksi siihen, miten hyvin organisaatioiden henkilöstö pystytään sitoutumaan suunniteltujen muutosten toteuttamiseen. Kompleksisuusajattelun mukaan henkilöstön kuuleminen ja kuunteleminen muutosten suunnittelussa ja toimeenpanossa parantaa uudistusten käytännön toteuttamista. Tämä johtuu sosiaali- ja terveyshenkilöstön vahvasta professionaalisuudesta. Vahvojen ammattilaisten on vaikea sopeutua ylhäältä annettuihin ohjeisiin, mikäli he katsovat nämä ohjeet profession arvojen tai toimintamallien kannalta huonoiksi tai merkityksettömiksi.

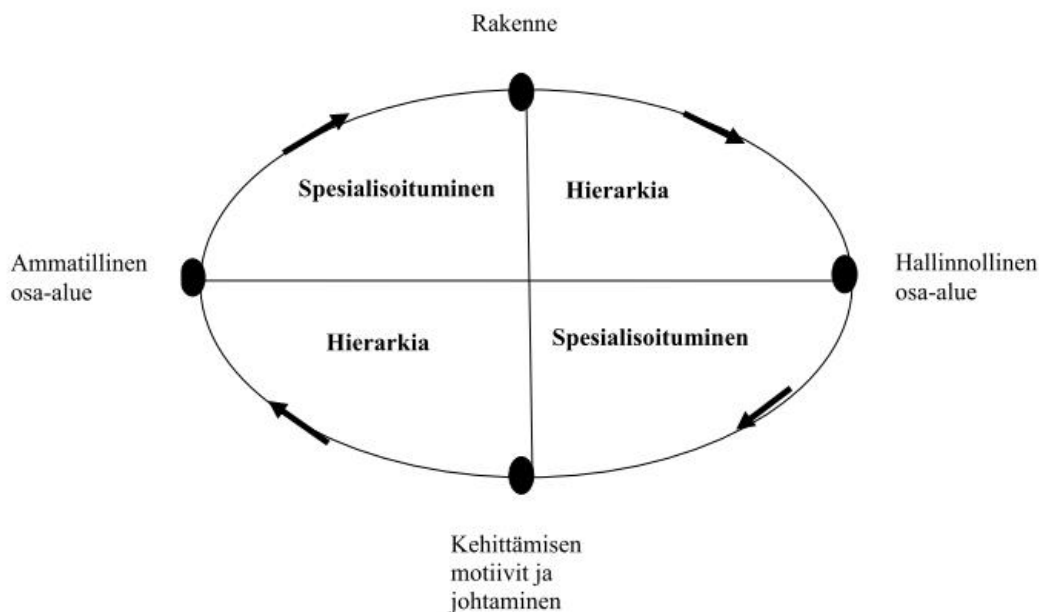
Professionaalisuuden ja kompleksisuuden yhteys näkyy myös organisaatioiden toimintamalleissa, joiden keskeinen tunnuspiirre on kaksijakoisuus toisaalta *hallinnolliseen* ja toisaalta *ammattilliseen* toimintaan ja johtamiseen. Hallinnollinen toiminta kohdistuu erityisesti;

- toiminnan perusehtojen (infrastruktuurin) ylläpitämiseen,
- strategiseen (keskeisiin tavoitteisiin perustuvaan) suunnitteluun ja johtamiseen sekä
- rahoituksen ja talouden hoitoon.

Sen sijaan ammatillinen osa-alue huolehtii toiminnan sisältöön liittyvästä osaamisesta, palveluiden tuottamisesta sekä lähijohtamisesta. On ilmeisen selvää, että organisaatioiden jakautuminen hallinnolliseen ja ammatilliseen aiheuttaa organisaation toimintaan monitulkintaisuutta erityisesti siksi, että näiden kahden osa-alueen arvot ja kulttuuri saattavat erota toisistaan. (Niiranen, Seppänen–Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2010)

Myös sosiaali- ja terveydenhuolto-organisaatioiden *rakenteissa* näkyvät professionalismin ja kompleksisuuden tunnuspiirteet. Näitä tunnuspiirteitä ovat erityisesti hierarkkisuus ja spesialisoituminen (erikoistuminen). Hierarkkisuus on erityisesti terveydenhuolto-organisaation ominaisuus, joka ilmenee sekä hallinnollisessa että kliinisessä työssä. Käytännössä hierarkian toteutusmuotona on linjaves-

tuun periaate, joka tarkoittaa toiminnan, vallan ja vastuun vertikaalista, eli ylhäältä alaspäin etenevää toimintamallia (Isosaari 2008). Specialisoituminen on professionalisoitumisen edellytys ja korostaa sosiaali- ja terveydenhuolto-organisaatioiden eri ammattiryhmien välistä työnjakoa ja ammatillista hierarkiaa tai tehtäväjakoa.



**Kuvio 5.** Sosiaali- ja terveysalan kompleksisuuskehä (Vartiainen 2009)

Tulkintani mukaan edellä kerrotut neljä seikkaa (kehittämisen motiivit, hallinnollinen ja ammatillinen toimintamalli sekä rakenne) ovat ne tekijät, joihin organisaatioiden kompleksisuus perustuu. Kyseisten tekijöiden välinen yhteys on niin kiinteä, että niiden voidaan katsoa muodostavan sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden sisäisen kompleksisuuskehän. Kompleksisuuskehä on konkretisoitu kuvioon 3. Käytännössä kuvio osoittaa sen, että sekä hierarkisuus että specialisoituminen muokkaavat omalta osaltaan organisaation toimintamalleja ja johtamista ja edesauttavat kompleksisuuden ja monitulkintaisuuden syntymistä.

*Kompleksisuuden mukautuminen*

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta edellä kuvatussa kompleksisuuden kehässä toimiminen vaatii *mukautumista*. Oletan siis, että jokainen organisaatio on määriteltävä kompleksisuuden mukautuvaksi systeemiksi. Perustelen tätä sillä, että yhdenkin yksittäisen organisaation mukautumispyrkimykset saattavat muuttaa koko sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän toimintaa. Otetaan esimerkiksi terveyskeskus, jonka keskeinen ongelma on lääkäripula. Yksittäinen organisaatio ei voi juurikaan vaikuttaa lääkärinkoulutuksen lisäämiseen, jota usein esitetään ongelman ratkaisuksi. Sen sijaan, pyrkimään ratkaisemaan lääkärivajeesta johtuvia ongelmia, yksittäinen organisaatio voi panostaa rekrytointiin, monipuolistaa terveyskeskuslääkärin työkuvausta, korottaa palkkaa tai panostaa muun terveyskeskushenkilöstön työjärjestelyjen kehittämiseen. Valitessaan jonkun tai jotkut edellä mainituista toimenpiteistä, terveyskeskuksen johto ratkaisee kompleksista ongelmaa mutta samalla se mukautuu kompleksiseen ympäristöönsä. Keskeistä kompleksisuusteorian kannalta on se, että näin toimiessaan yksittäinen terveyskeskus voi vaikuttaa siihen, miten vastaavassa tilanteessa olevat muut terveyskeskukset toimivat kompleksisuuden mukautuvana systeeminä.

Toinen keskeinen määritelmä kompleksisuuden mukautuville systeemeille on *vuorovaikutus*. Vuorovaikutus korostuu kompleksisuuden mukautuvissa systeemeissä siksi, että yleensä niissä toimii suuri määrä tahoja, joilla on erilaisia mielenkiinnon (intressi) kohteita. Näitä intressitahoja sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa ovat;

- poliittiset päättäjät,
- kansalaiset,
- potilaat ja asiakkaat,
- henkilöstö,
- muut yhteistyökumppanit.

Toimiessaan useiden intressien ristipaineessa kompleksisuuden mukautuva sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot joutuvat käsittelemään monipuolista ja muuttuvaa informaatiota sekä panostamaan vuorovaikutukseen.

Kolmanneksi, kompleksisuuden mukautuvien systeemien tarkastelussa kiinnitetään huomiota *systeemin kehitykseen*. On oletettavaa, että myös sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot pyrkivät synergiaan, tilaan, jossa sen kokonaisuuden summa on toiminnallisesti enemmän kuin sen osien summa. Toimiessaan näin, organisaatio toimii itse itseään uusintavasti eli autopoeettisesti. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että organisaatioiden toimintaan sisältyy piirteitä, joissa korostuu hierarkkisen kontrollin murtava toiminnallinen itseohjautuvuus. Tästä esimerkki-

nä voi olla ammatillisten työryhmien toimintatapa, joka korostaa yhteistyötä ja professioiden välistä tasa-arvoisuutta.

Neljänneksi traditionaalinen oletus, jonka mukaan kompleksisuuteen mukautuvan systeemin *kehityskaaren ennustaminen* on mahdollista riittävän informaation myötä, on osoittautunut paikkansa pitämättömäksi. Nykyisen tutkimustiedon varassa on vallalla käsitys, jonka mukaan kompleksisuuteen mukautuvien systeemien tulevaisuutta on vaikea ennustaa. (Anderson & McDaniel 2000) Ennustettavuuden vaikeus johtuu systeemin luonteesta, eikä niinkään siitä, että meillä ei olisi osaamista tai riittävästi informaatiota ennustusten tekemiseen. Yksi keskeinen syy vaikeaan ennustettavuuteen on erilaisten systeemien erilainen herkkyys aistia ympäristön muutoksia ja näiden muutosten mukanaan tuomia vaatimuksia. Oma käsitykseni on, että kompleksisuusajattelu antaa välineitä, joilla tulevaisuutta koskevaa informaatiota on mahdollista käsitellä uudella tavalla.

Edellä on kuvattu alustavasti kompleksisuusajattelua osana sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiokäyttäytymistä. Kompleksisuusajattelu on laaja ja monitasoinen ilmiökenttä, jonka haltuun ottaminen vaatii laajaa perehtymistä alan kirjallisuuteen. Kun kompleksisuusajattelua tarkastelee pirullisten ongelmien näkökulmasta, voidaan analyysiä viedä huomattavasti konkreettisemmalle tasolle. Tästä syystä pohdin seuraavaksi pirullisten ongelmien luonnetta ja taustoja. Pyrin kytkeämään kyseiset tarkastelut käytäntöön antamalla esimerkkejä sosiaali- ja terveydenhuollon alalta.

#### *9.4 Pirulliset ongelmat kompleksisuuden tulkitsijana*

Pirullinen ongelma (wicked problem) voidaan lyhyesti määritellä ongelmaksi, jota on vaikea tunnistaa, analysoida ja ratkaista. Kyseinen määritelmä ei kuitenkaan riitä kuvaamaan pirullisten ongelmien perimmäistä luonnetta. Siksi olen valinnut lähtökohdakseni kaksi perinteistä wicked problematiikan tutkimussuuntaa, joita edustavat Clark ja Stewart (2003: 274) sekä Rittel ja Webber (1973: 160).

Clark ja Stewart (2003: 274) määritelevät pirullisia ongelmia tarkastelemalla, millaisia ne ovat luonteeltaan. Heiden keskeinen sanomansa on, että pirullisten ongelmien ratkaiseminen ei ole helppoa eikä se onnistu pelkästään johtajien tai asiantuntijoiden omana työnä. Eli,

*”wicked problems are problems “for which there is no obvious or easily found solution, the wicked issues are likely only to be resolved by a style of governing which learns from people and works with people”.*

Rittel ja Webber (1973: 160) sen sijaan pureutuvat erityisesti siihen, mitä wicked voisi tarkoittaa, kun se ei tarkoita ”ilkeätä”. Heidän määrittelynsä on seuraavanlainen:

*”We are calling them (problems) ‘wicked’ not because these properties are themselves deplorable. We use the term ‘wicked’ in a meaning akin to that of ‘malignant’ (in contrast to ‘benign’) or ‘vicious’ (like circle) or ‘tricky’ (like a leprechaun) or ‘aggressive’ (like a lion, in contrast to the docility of a lamb).”*

Lainamani sitaattit kuvaavat erittäin hyvin sitä, millaisia perustavaa laatua olevia tekijöitä pirullisista ongelmista selviäminen vaatii. Toisin sanoen, jotta sosiaali- ja terveysalan organisaatiot voivat selvittää kompleksisista ongelmista tulisi päätöksenteon yhteydessä kuunnella sekä henkilöstön että asiakkaiden ja potilaiden mielipiteitä. Oletuksena on, että pirullisiin ongelmiin ei löydy ratkaisuja pelkästään organisaation johdon toimenpitein.

Sinänsä edellä esitetyt määritelmät kertovat pirullisen ongelman luonteesta melko abstraktilla tavalla. Selkeyttä määrittelyyn saadaan kun pohdimme, mikä on pirullisen ongelman vastakohta. Kompleksisuuskirjallisuudessa tuoksi vastakohtaksi on nimetty ”kesy ongelma”. Kesyjen ongelmien tyypillisiä tunnusmerkkejä ovat yksinkertaisuus, rutiininomaisuus, ymmärrettävyys ja selkeys. Otetaan esimerkiksi lääkkeen annostelu. Kun lääkäri on tietoinen tietyn lääkkeen annosteluperiaatteista, hän pystyy määrittelemään kullekin potilaalle sopivan annoksen ilman vaikeuksia. Esimerkki kuvaa sitä tosiseikkaa, että kesyn ongelman ratkaisemiseksi voidaan hyvin usein löytää ohjeita tai malleja, joiden varassa ongelmasta selvittää melko vaivatta.

#### *Pirullisten ongelmien luokittelu*

Kompleksisuutta käsittelevässä kirjallisuudessa ongelmia on luokiteltu myös muutoin kuin jaottelemalla ne pirullisiin ja kesyihin ongelmiin. Otan tässä esiin muutamia keskeisiä määritelmiä siksi, että ne laajentavat ymmärrystä kompleksisuuden mukanaan tuomista haasteista. Kyseinen tarkastelu mukailee Rosenhead ja Mingersin (2002: 4–6) kokoavaa tarkastelua Ackoffin, Schonen, Ravetzin ja Checkland analyyseista. Tarkastelun kohteena ovat käsiteparit:

- kaaos – pulma,
- tarpominen suolla – käveleminen kuivalla maalla,
- toiminnallisuus – teknisyys sekä
- pehmeä – kova systeemiajattelu.

Ongelmien jaottelu joko *kaaoksiksi* tai *pulmiksi* perustuu Ackoffin (1979, 1981) ajatteluun. Tässä jaottelussa kaaos viittaa alati kehittyvään, eli dynaamiseen

tilanteeseen, jossa systeemin kokonaisuus ja siinä esiintyvät erilliset ongelmat liittyvät toisiinsa, jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä. Tyypillistä kaoottisille ongelmille on abstraktisuus, kun taas pulmalliset ongelmat ovat kesyjen ongelmien kaltaisia, usein melko konkreettisia. Merkittävää kaoottisissa ongelmassa on se, että niiden ratkaisemiseen tarvitaan prosesseja, jotka tarkastelevat ongelmakokonaisuuksia tai ongelmavyyhtejä. Tähän perustuen Ackoff toteaa, että kaaosta voidaan hallita mutta sitä ei voida ratkaista samoin periaattein kuin yksittäisiä pulmia.

Schon (1987) puolestaan kuvailee kompleksisia ongelmatilanteita vertaamalla niitä joko *suolla tarpomiseksi* tai *kulkemiseksi kuivalla maalla*. Hänen mukaansa ongelmat, jotka ovat verrattavissa kuivalla maalla kulkemiseen, ovat organisaation toiminnan kannalta usein melko merkityksettömiä. Silti nämä ”kuivan maan ongelmat” ovat juuri niitä, jotka saavat eniten huomiota. Ne inspiroivat organisaation johtoa ja muuta henkilöstöä etsimään erilaisia teknisiä ratkaisuja, joiden varassa kuivan maan ongelmia käsitellään.

Vastaavasti ongelmat, jotka ovat verrattavissa suolla rämpimiseen, ovat sellaisia, että niiden ratkaisemisesta olisi suurta hyötyä koko organisaatiolle ja sen asiakkaille. Nämä ongelmat ovat kuitenkin niin kompleksisia, että niiden ratkaiseminen ei innosta johtoa saati asiantuntijoita. Suolla rämpimistä kuvaavista ongelmista selviämiseen eivät riitä pelkästään loistavat tekniset ratkaisut, tarvitaan ymmärrystä, joka ottaa huomioon myös ongelmaan liittyvät sosiaaliset suhteet sekä rakenteelliset ja toiminnalliset mekanismit. Suolla rämpimiseen verrattavien ongelmien ratkaiseminen vaatii sitä, että organisaation jäsenet (esim. johtajat) raivaavat tiensä näiden ongelman läpi piittaamatta siitä, että risut raapivat. Näin tehdessään he samalla etsivät kokonaisvaltaisia ratkaisuja, jotka auttavat ongelmavyyhden selvittämisessä.

Kolmas tapa tarkastella kompleksisia ongelmia perustuu Ravetzin (1971) analyysiin. Hänen mukaansa kompleksiset tilanteet voidaan luokitella joko *toiminnalliseksi* tai *tekniseksi* ongelmiksi. Tekniset ongelmat sisältävät samanlaisia piirteitä kuin kuivan maan ongelmat ja niiden ratkaisutkin on samankaltaisia. Usein tekniisiin ongelmiin löytyy selkeitä malleja, joiden varassa ongelma voidaan ratkaista. Toiminnallisten ongelmien ratkaiseminen puolestaan vaatii syvällistä tietämystä ja ymmärrystä ongelman luonteesta. Ne eivät siten ole välttämättä ratkaistavissa parhaalla mahdollisella tavalla, vaan usein on tyydyttävä kohtuullisen hyvään ratkaisuun. Toiminnallisten ongelmien ominaisuutena on lisäksi se, että niiden ratkaisemiseksi voidaan löytää useita vaihtoehtoja. Tästä puolestaan seuraa se, että vaaditaan argumentointia, eli perusteluja ja keskustelua organisaation eri

ryhmien välillä, jotta toiminnalliseen ongelmaan osataan valita kohtuullisen hyvä ratkaisumalli.

Checkland (1981, 1985) luokittelee kompleksisia ongelmia lähes samalla tavalla kuin Ravetz, mutta käyttää käsitteitä *pehmeä* ja *kova systeemiajattelu*. Kovan systeemiajattelun mukaan maailma koostuu järjestelmistä, jotka ovat objektiivisesti mallinnettavissa. Mallinnettavien järjestelmien ongelmat voidaan ratkaista tunnettujen lineaaristen ratkaisumenetelmien avulla. Lineaarisella mallilla tarkoitetaan sitä, että edetään suoraviivaisesti ongelman tunnistamisesta ratkaisun toteuttamiseen. Kompleksisissa ongelmissa lineaarinen malli ei monestikaan toimi, koska kompleksisuus tuo tilanteisiin erilaisia sosiaalisia ja rakenteellisia ulottuvuuksia, joten tarvitaan pehmeää systeemiajattelua. Pehmeän systeemiajattelun mukaan kompleksisia järjestelmiä ei voida mallintaa tai optimoida, sen sijaan tarvitaan innovatiivisia, neuvotteluun perustuvia toimintamalleja, joissa pohditaan enemmän itse ongelmaa, kuin sen ratkaisuvaihtoehtoja. Pohdittaessa itse ongelmaa (ei pelkästään sen ratkaisemista) pystytään löytämään toimivia tapoja selvittää esiintyvät kompleksiset ongelmat.

Yllä oleva keskustelu osoittaa, kuinka monipuolisia, moniulotteisia ja vaikeasti hahmotettavia ongelmat voivat olla. Samalla yllä oleva keskustelu antaa viitteitä siitä, miksi Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshallintotieteissä on ryhdytty käyttämään käsitettä ”pirullinen ongelma” silloin, kun analysoidaan kompleksisuutta. Sisällytämme pirullisen ongelman käsitteeseen koko sen kirjon, joka edellä on kuvattu moninaisena kompleksisten ongelmien käsittepareina. Toisin sanoen, yhteinen nimittäjä kaikille yllä mainituille ongelmatilanteille on järjestelmien kompleksisuuden ja dynaamisuuden korostaminen, joka näkyy *monitulkintaisuutena, asiakkaiden ja potilaiden osallistumisena sekä ongelmaratkaisun prosesseina*. Kyseiset käsitteet ovat sellaisia, joiden varassa reformien pirullisuuden tulkin-ta tehdään seuraavassa luvussa.

## 9.5 Pirullisuus Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon reformeissa

### *Monitulkintaisuus*

Kuten edellä todettiin, on perusluonnehdinta pirullisille ongelmille monitulkintaisuus. Monitulkintaisuus tarkoittaa sitä, että uudistuksen kohteena olevaan ongelmaan tai asiaan (esimerkiksi potilaiden valinnanvapauden lisääminen) kietoutuu niin monia elementtejä, jonka lisäksi on vaikea tietää, mistä ongelmavyyhteä lähdetäisiin ratkaisemaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon reformien kannalta pirullisten ongelmien monitulkintaisuudella on kaksi ominaisuutta: (a) niitä ei voi tarkasti ja aukottomasti määrittellä, ja (b) kyseiset ongelmat ovat jatkuvassa muutoksen tilassa, koska se toimintakenttä, jossa ongelmat ilmenevät on jo itsessään muuttuva. Nämä ominaisuudet vaikuttavat ongelmien ratkaisemiseen. Eli jokainen ratkaisuyritys tuottaa uutta tietoa ongelmasta, joten on hankala tietää milloin kyseinen asia tai ongelma on täysin ratkaistu. Tämä johtuu siitä, että yleensä on olemassa useita vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Kaikki potentiaaliset ratkaisuvaihtoehdot voivat olla käyttökelpoisia mutta jotkut ovat kuitenkin parempia kuin toiset. Ongelman pirullisuus on siinä, että emme voi koskaan tietää onko valittu ratkaisu tarpeeksi hyvä verrattuna siihen tavoitteeseen, joka on asetettu.

Kun analysoidaan Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon reformeja monitulkintaisuuden näkökulmasta, voidaan todeta, että tarkastellut reformit täyttävän useita monitulkintaisuuden ominaisuuksia. Yksi esimerkki näistä on se, että sosiaali- ja terveystalouden reformit ovat seuranneet toisiaan ja uudet reformit ovat lähes aina perustuneet edellisten reformien ominaisuuksille. Tästä johtuen reformitoiminnasta on tullut kehämäistä toimintaa, joka etenee reformin suunnittelusta sen toteuttamiseen, edellisen reformin perustalle laaditun uuden reformin suunnittelusta sen toteuttamiseen jne.

#### *Asiakkaiden ja potilaiden osallistuminen*

Clarcken ja Stewartin (2003: 275) mukaan, pirulliset ongelmat voidaan ratkaista työskentelemällä ihmisten kanssa. Muutoksia ei voida tehdä ainoastaan lainsäädännön avulla, sillä pirulliset ongelmat ovat todennäköisesti ratkaistavissa ainoastaan sellaisella toiminnalla, jossa opitaan ihmisiltä ja työskennellään ihmisten kanssa.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon reformeja suunniteltaessa kannattaisi korostaa erilaisten ihmisten ja ryhmien osallisuutta. Esimerkiksi siten, että tunnustetaan asiakkaiden ja potilaiden oikeus olla mukana päättämässä toimenpiteistä omaan asiaansa tai hoitoonsa liittyen. Tämä tavoite tunnetaan itsemääräämisoikeutena. Kaste-ohjelma ja uusi terveydenhuoltolaki tuovat esiin sen, että aikaisemmillä reformeilla ei ole onnistuttu vahvistamaan asiakkaiden ja potilaiden asemaa niin hyvin kuin toivottiin. Tämä voi johtua siitä, että esimerkiksi terveydenhuollon organisaatioiden vahva hierarkkinen ja osittain autoritaarinen kulttuuri ei kovin hyvin edistä potilaiden osallistumista autonomisina henkilöinä. Kun mietitään miten vahvasti eri ihmiset ja ryhmät ovat voineet olla mukana suunnittelemassa sosiaali- ja terveystalouden reformeja, voidaan todeta, että tilanne on ollut vaihteleva. Aika usein on todettava, että kompleksisuus-



ajattelun suositus ”ihmisiltä oppimisesta ja työskentelystä ihmisten kanssa”, toteutuu reformien suunnittelussa ainoastaan osittain.

Viime aikoina on monissa maissa etsitty mekanismeja, joiden avulla kansalaisilla, asiakkailta ja potilailta olisi paremmat mahdollisuudet osallistua kansallisen tason tai paikallisen tason toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Yksi esimerkki uusista vaikuttamismekanismeista on kansalaisraati (Citizen Jury), jonka tavoitteena on luoda tilanne, jossa erilaiset ihmiset voivat sanoa sanansa sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmien ratkaisemiseen. Kansalaisraatien tarkoituksena on muun muassa;

- kaventaa kansalaisten ja poliittisen päätöksenteon välistä kuilua,
- parantaa demokratian toteutumista,
- kartoittaa kansalaisten tarpeita ja käsityksiä julkisista palveluista sekä
- vahvistaa luottamusta yhteiskuntapolitiikkaan.

Suomessa kansalaisraatimenetelmän soveltaminen ei ole tavanomaista mutta se on kasvussa. Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshallintotiede on toteuttanut ja ollut mukana useissa raadeissa, joiden teemat ovat vaihdelleet kouluyhteisön kehittämisestä vammaisten henkilöiden ja ikäihmisten palvelujen kehittämiseen (ks. <http://blog.uwasa.fi/citizensvoice/>).

Pääperiaate kansalaisraatien kokoamisessa on se, että ne muodostuvat tieteellisiin menetelmin valituista ihmisistä. Sattumanvarainen valinta raadin jäseneksi tähtää siis osallistujien mahdollisimman suureen kirjoon ammatin, asuinpaikan, koulutustason, työkokemuksen, varakkuuden tai asenteellisten ja kulttuuristen taustojen mukaan. Kansalaisraadit työskentelevät pienissä ryhmissä ja niiden kannanotot perustuvat mahdollisemman laajan informaation varaan. Toimintaperiaatteisiin kuuluu, että raadit voivat konsultoida asiantuntijoita ja muita kulloisellekin teemalle tärkeitä henkilöitä. Informaation saannilla pyritään takaamaan raadin päätösten ja kannanottojen sisällöllinen rikkaus. (Font & Blanco 2007; Vartiainen 2009) Kokemustemme mukaan kansalaisraadit toimivat hyvin suomalaisessa sosiaali- ja terveysalan kehittämisessä. Palaan raatien rooliin johtopäätösluvussa.

### *Ongelmanratkaisuprosessit*

Kun analysoidaan suomalaisia sosiaali- ja terveydenhuollon reformeja on ilmeistä, että monia ongelmia joiden ratkaisemiseksi näitä reformeja on laadittu, käsitellään kesyinä ongelmina. Tämä tarkoittaa, että sosiaali- ja terveydenhuollossa ilmeneviä moninaisia kehittämistarpeita käsitellään erillisinä tapauksina, ei ongelmavyöhtinä, joiden samanaikainen ratkaiseminen olisi tarkoituksenmukaista. Onkin ilmeistä, että osittainen ja lineaarinen ajattelu, jota kutsutaan vesiputousmalliksi, on keskeisessä asemassa Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksente-

ossa. Vahva autoritaarinen organisaatiokulttuuri saattaa vaikuttaa ongelmanratkaisuun niin, että pirullisia ongelmia kohdellaan kesyinä ongelmina. Tämä tarkoittaa sitä, että ongelmien ratkaisussa ei nojata aitoon analyysiin vaan tyydytään lyhytnäköisiin ja pinnallisiin analyysihin, jotka johtavat lyhytnäköisiin päätöksiin. *Lineaarinen ongelmanratkaisuprosessi* etenee asian tai ongelman määrittelemisestä analyysiin ja ratkaisun etsimiseen.

Pirullisten ongelmien ratkaisuprosessi tulisi olla joustavampi kuin edellä kuvattu lineaarinen malli. Conklin ja Weil (2003) esittävät *epälineaarisen prosessin*, joka muistuttaa tulivuoren seismografia (ks. luku 9.6). Mallia kutsutaan suihkulähteeksi, joka etenee joustavasti analyysien ja ratkaisuvaihtoehtojen punninnan välillä. Prosessin aikana on mahdollista ja jopa tarpeellista vuorotella analyysin ja ratkaisuvaihtoehtojen kesken siten, että saadaan syvälinen ymmärrys ongelman luonteesta. Tämä muuttaa ongelmanratkaisutilanteen analyttiseksi, laadulliseksi ja vuorovaikutteiseksi, jolloin ongelmat ovat ratkaistavissa keskustelujen, yhteisymmärryksen ja toistojen avulla sekä hyväksymällä muutos osaksi prosessia. (Poppendieck 2003)

### *Itseohjautuvuus*

Epälineaarille ongelmanratkaisulle on olennaista se, että epälineaarisuus tuottaa itseohjautuvuutta. Itseohjautuvuudella tarkoitetaan sitä, että kompleksisissa tilanteissa organisaatiossa toimivat ihmiset osaavat toimia oikealla tavalla, vaikka työskentely näyttäisikin kaoottiselta. Rihanin (2002) mukaan tällaista toimintaa voidaan kuvailla käyttäytymisellä, jossa vuorottelevat järjestys ja kaaos. Kauffman (1996) on kuvannut organisaatioiden itseohjautuvuutta tunnetulla vertauksella veden käyttäytymisestä kylpyammeessa. Ammeen tulpan ollessa kiinni näyttää vesi olevan täydellisen organisoituneessa muodossa mutta kun tulppa poistetaan, muuttuu vesi kaoottisesti pyöriväksi kokonaisuudeksi. Ammeesta pois valuvan veden organisoitumista on huomattavan vaikea havainnoida, kuitenkin ammeesta toteutuu selvä itseohjautuvuuden mekanismi. Tuo mekanismi on pyörre, joka muodostuu siitä kun ammeen tulppa poistetaan.

Terveydenhuollossa edellä kuvattua metaforaa voidaan soveltaa vaikkapa tapaturmapoliklinikan toiminnan analyysiin. Kun tilanne klinikalla on 'normaali' näyttää sen toiminta olevan selvästi organisoitunutta, mutta kun tapahtuu vaikkapa iso onnettomuus näyttää klinikan toiminta muuttuvan kaoottiseksi. Tällöin ulkopuolisen on lähes mahdotonta analysoida miten, ja millaisessa järjestyksessä klinikka toimii. Todellisuudessa kriisi kuitenkin käynnistää prosessin, jota voidaan verrata itseohjautuvuuden metaforaan. Tilanteessa ovat samanaikaisesti läsnä sekä järjestys että kaaos. Järjestys muodostuu professioiden ammatillisesta osaamisesta ja opituista kriittisten tilanteiden käyttäytymismalleista. Kaaos on

puolestaan tekijä, joka on enemmän näennäinen kuin todellinen. Ulkopuolisesta tarkkailijasta klinikan toiminta voi näyttää kaoottiselta. Henkilöstö tietää kuitenkin täysin, miten kriisitilanteessa toimitaan. Henkilöstö organisoituu hyvin nopeasti tavalla, joka täyttää itseohjautuvuuden mekanismin tunnusmerkit. Tällaista toimintaa voitaisiin kutsua kontrolloiduksi itseohjautuvuudeksi.

### *9.6 Ehdotuksia pirullisuudesta selviämiseksi*

Mitä tulisi tehdä, että organisaatioissa onnistuttaisiin käsittelemään ja ratkaisemaan haastavia asioita ja ongelmia? Seuraavaksi käytävä keskustelu analysoi joitain yleisiä kirjallisuuteen perustuvia ehdotuksia pirullisten ongelmien ratkaisemiseksi Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon reformien näkökulmasta.

#### *Erota pirulliset ongelmat kesyistä ongelmista*

Aikaisemmin tässä artikkelissa mainittiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmia kohdellaan usein kesyinä ongelmoina. Näin ollen myös ongelmanratkaisuprosessit nojaavat yksinkertaistamiseen. Toisin sanoen nojataan pinnalliseen tietoon asian tai ongelman todellisesta luonteesta ja ollaan taipuvaisia ratkaisemaan monimutkaisia ongelmia yksinkertaisten sääntöjen varassa. Yksi esimerkki tästä on suomalainen lääketieteellinen koulutus. Eri tahot haluavat ratkaista lääkärikoulutuksen omien intressiensä mukaisesti. Esimerkiksi kunnan päättäjillä, ammattijärjestöillä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella voi olla hyvin erilainen näkemys asiasta. 1990-luvun alussa maassamme esiintyi alueellista työttömyyttä lääkäreiden keskuudessa, jolloin käynnistettiin laajat keskustelut koulutuspaikkojen vähentämisen tarpeesta. Ammattijärjestöt halusivat vähentää koulutuspaikkoja, mutta useat kuntapäättäjät vastustivat sitä. Lopulta päädyttiin kuitenkin opiskelupaikkojen vähentämiseen. Muutamia vuosia tämän jälkeen suomalainen terveydenhuoltojärjestelmä oli tilanteessa, jossa lääkäreitä ei ollut riittävästi. Monilla alueilla Suomessa on tälläkin hetkellä pulaa pätevistä lääkäreistä niin perusterveydenhuollossa kuin erikoissairaanhoidossa. Tämä tilanne hankaloituu entisestään eläkkeelle jäävien lääkäreiden myötä. On arvioitu, että vuoden 2015 loppuun mennessä 30 prosenttia parhaillaan työskentelevistä lääkäreistä jää eläkkeelle. Tämän seurauksena on edetty päinvastaiseen tilanteeseen kuin 1990-luvun alussa. Nyt joudutaan keskustelemaan lääketieteen opiskelijoiden opiskelupaikkojen määrän kasvattamisesta.

Tämä esimerkki osoittaa selvästi kuinka kysymystä lääkäreiden riittävydestä on käsitelty. Kansallisella tasolla kysymystä on käsitelty kesyinä ongelmana ja tehdyt ratkaisut ovat olleet yksinkertaisia. Tilanteen mukaan on päädytty joko vähentämään tai kasvattamaan lääketieteen opiskelijoiden määrää. Mikäli asiaa olisi käsi-

teltty pirullisena ongelmana, olisi jo vuosikymmeniä sitten havaittu, että syynä lääkäripulaan ei ole ainoastaan lääkäreiden lukumäärä. Syyt ovat paljon monimuotoisempia, kuten työn korkeassa stressitasossa, kiireisissä aikatauluissa tai vähäisissä mahdollisuuksissa keskittyä tutkimukseen ja jatkokoulutukseen erityisesti perusterveydenhuollossa.

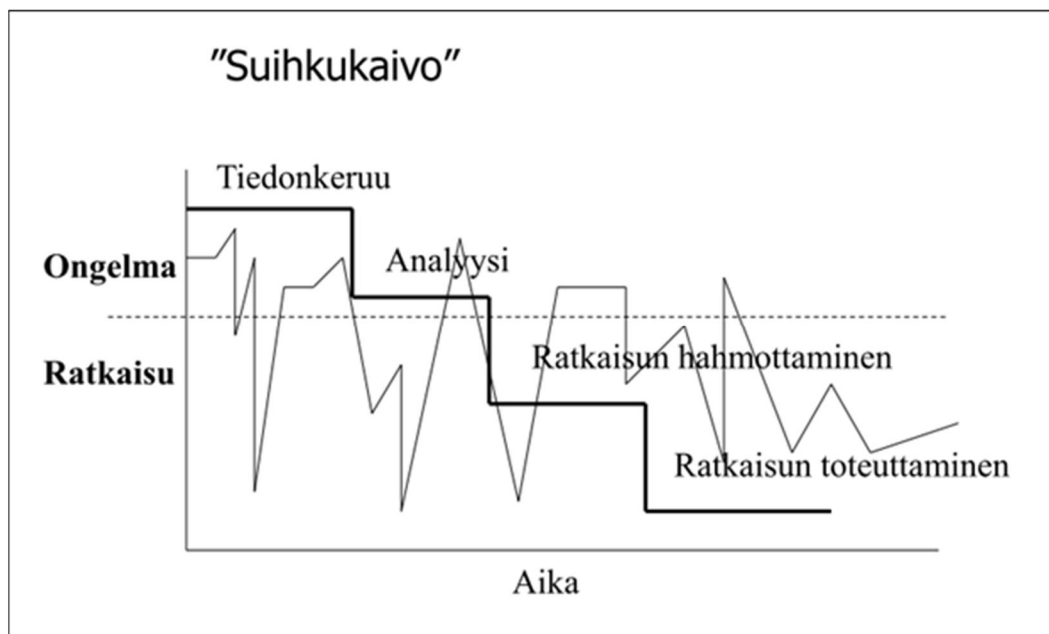
#### *Perehdy ongelmaan ilmiönä*

Perusteellinen ymmärrys sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmista voi johtaa sosiaali- ja terveydenhuollon reformien tehokkaampaan suunnitteluun ja toteutukseen. Pirullisia ongelmia käsittelevä kirjallisuus korostaa, että pirulliset ongelmat ilmenevät usein silloin, kun organisaatiot toimivat sekasortoisessa ja kompleksisessa ympäristössä. Siksi on lähes mahdotonta ymmärtää ongelman todellista luonnetta, mikäli ei ymmärretä sen yhteyttä muihin asiaan vaikuttaviin tekijöihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuuden parantamiseksi kehitetyt reformit ovat hyvä esimerkki tästä.

Syvällinen ymmärrys tehokkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamallien taustoista voi johtaa onnistuneisiin tuloksiin ja päinvastoin. Esimerkiksi Kaste-ohjelman tavoite kansalaisten eriarvoisuuden vähentämisestä onnistuu vain, jos ohjelmassa kehitetyt erillishankkeet tuottavat informaatiota, jonka varassa pystytään pureutumaan eriarvoisuuden taustoihin ja syihin. Syvällinen ymmärrys eriarvoisuuden taustoista ja syistä voi edelleen johtaa sekä sosiaali- ja terveyspolitiikan että sosiaali- ja terveystoimen käytäntöjen kehittämiseen siten, että eriarvoisuuden vähentäminen on mahdollista.

#### *Valitse soveltuva ongelmaratkaisumenetelmä*

Niin kuin tässä artikkelissa on jo aikaisemmin esitetty, pirulliset ongelmat ovat helpommin ratkaistavissa laadullisten kuin määrällisten metodien avulla. On selvää, että soveltuvan ongelmanratkaisu prosessin tulisi sisältää vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken, informaation monipuolista analyysiä ja runsaasti innovatiivista ajattelua. Näin toimien onnistunut prosessi tarkastelee ja hylkää esitettyjä ratkaisuja, analysoi tietoa uudelleen ja uudelleen sekä päättyy lopulta ratkaisuun, joka tyydyttää kaikkia osapuolia. Kyse on aikaisemmin kuvatusta epälineaarista ongelmanratkaisuprosessista, jonka kulku konkretisoidaan kuviossa 4.



**Kuvio 6.** Kompleksisuustieteiden edustama näkemys (Conklin 2006)

#### *Lisää asiakkaiden ja potilaiden osallistumista*

Kompleksisuusajattelussa korostetaan kansalaisten, asiakkaiden ja potilaiden osallistumista osana haasteellisten ongelmien ratkaisemisesta. Kuten aikaisemmin todettiin, on yksi Suomessa vähän käytetyistä osallistumisen muodoista kansalaisraati, joka voi toimia erittäin hyvin reformien suunnittelun ja toteuttamisen prosesseissa. Tämä oletus perustuu siihen, että raatien toiminnassa kunnioitetaan erilaisten ihmisten mielipiteitä. Nämä mielipiteet eivät kuitenkaan perustu yksittäisen ihmisen henkilökohtaisiin asenteisiin, vaan punnittuihin ja kehittyneisiin mielipiteisiin, jotka muodostuvat kansalaisraadien useamman päivän kestävien keskustelujen aikana.

*Kansalaisraadien* (Citizens Jury) kehittäjänä tunnetaan yhdysvaltalainen Ned Crosby. Crosby kehitti kansalaisraadien vuonna 1971 toimiessaan jatko-opiskelijana Minnesotan yliopistossa. Myöhemmin, vuonna 1974, hän perusti "The Jefferson Center" -nimisen voittoa tavoittelemattoman ja sitoutumattoman organisaation, jonka tavoitteena oli amerikkalaisen kansalaisosallistumisen lisääminen ja kansalaisraatien toteuttaminen. (Crosby & Nethercut 2005.) Kansalaisraatien taustaa käsiteltäessä on myös syytä viitata samoihin aikoihin tapahtuneeseen kehitykseen Saksassa (esim. Carson, Hendriks, Palmer, White & Blackadder 2003). Professori Peter Dienel kehitti oman formaattinsa deliberatiivisesta (neuvotteleva tai punnitseva) demokratiasta, niin sanotun *suunnittelusolun* (planning

cell). Ottaen huomioon, että Crosby ja Diemel eivät tuolloin tienneet toistensa suunnitelmista, ovat nämä kaksi formaattia yllättävänkin samankaltaiset keskenään.

Kehittäessään kansalaisraatia Crosbyn tavoitteena oli löytää tehokas ja vaikuttava tapa osallistaa kansalaiset yhteiskunnallisten asioiden käsittelyyn. Hän näki silloiset, vielä tänäkin päivänä vallalla olevat kansalaisosallistumisen muodot, puutteellisiksi. Pelkästään painostusryhmien ja aktiivisten henkilöiden kuuleminen tai gallupit eivät hänen mukaansa kerro päätöksentekijöille todellista kansan mielipidettä. Sen sijaan hän oletti, että kansalaisraadilla kansalaisille voidaan tarjota mahdollisuus aidosti perehtyä yhteiskunnallisiin asioihin. Vasta tämän perehtymisen myötä syntyisi näkemys siitä, mitä kansalaiset todella ajattelevat. (Raisio & Vartiainen 2011)

Kansalaisraadilla esikuvana toimivat amerikkalaisten tuomioistuinten *valamiehistöt* (jury), jossa valamiehet todistusaineiston kuulemisen ja punnitun keskustelun jälkeen päätyvät esittämään tuomionsa. Samoin kansalaisraadissa joukko ihmisiä kokoontuu yhteen käsittelemään heille annettua ongelmakysymystä. He kuulustelevat "*todistajia*" (witness), käyvät keskenään monipuolista keskustelua, ja vasta tämän jälkeen esittävät julkisesti johtopäätöksensä. Keskeinen ero valamiehistön ja kansalaisraadilla välillä on kuitenkin se, että kansalaisraadissa ei tuomita ketään, vaan muodostetaan valistunut näkemys – esimerkiksi toimenpide-ehdotus – kulloinkin käsiteltävänä olevaan yhteiskunnalliseen asiaan. (Veasey & Nethercut 2004)

### 9.7 *Pohdinta*

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuolto on osa hyvinvointipolitiikkaa, jota ohjataan ja uudistetaan kansallisilla reformeilla ja hankkeilla. Näiden hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen liittyy runsaasti monitulkintaisuutta, joka korostuu siksi, että myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmät ja organisaatiot ovat jo itsessään monitulkintaisia. Järjestelmätasoinen monitulkintaisuus näkyy kolmella tavalla: ensiksi toimintakulttuurin vahvana hierarkkisuutena, toiseksi professioiden vahvana spesialisoitumisena ja kolmanneksi roolina, joka kansalaisilla ja potilailla on palvelujen käyttäjänä. Kaikki edellä mainitut tekijät vaikuttavat siten, että sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ja palveluiden kehittäminen on kompleksista. Toisin sanoen, sosiaali- ja terveystieteiden ongelmien tunnistaminen ja ratkaisujen etsiminen on toimintaan, jossa on huomioitava useita toisiinsa vaikuttavia tekijöitä.

Edellä kuvatun monitulkintaisuuden haltuun ottamiseksi artikkelissa analysoitiin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistamista kompleksisuusajattelun valossa. Tässä yhteydessä kompleksisuudella tarkoitettiin ympäristön ja sen eri osaluokkien mukanaan tuomia ongelmia tai muospaineita, joiden tunnistaminen ja ratkaiseminen on hankalaa. Lisäksi artikkelissa oletettiin, että kompleksiset systeemit eivät toimi säännönmukaisesti, eivät vaikka ne olisivat rakenteeltaan hyvin hierarkkisia, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto on. Tämä oletus liittyy kompleksisiin systeemeihin kuuluvaan ennalta arvaamattomuuden periaatteeseen. Organisaatio, jonka toiminta ja toimintaympäristö ovat kompleksisia, ei voi välttää yllättävien (usein myös epätoivottujen) asioiden esiin nousemista. Traditio-naalisesta organisaatioajattelusta poiketen, kompleksisuusajattelu korostaa yllättävien tilanteiden positiivista luonnetta.

Erityisesti suomalaista terveydenhuoltojärjestelmää luonnehditaan artikkelissa hierarkkiseksi ja ammattiorientoituneeksi, joka ei juuri tue kansalaisten osallistumista reformien ja uudistusten suunnitteluun. Tämä siitä huolimatta, että maassamme on parhaillaankin käynnissä useita uudistuksia, joiden yhtenä keskeisenä kehittämisen kohteena on kansalaisten ja potilaiden osallistumisen ja autonomisen aseman vahvistaminen. Käytännön toimet sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaslähtöisyyden vahvistamiseksi ovat kuitenkin olleet marginaalisia. Kansalaisten roolia osana laajojen sosiaali- ja terveyspoliittisten ohjelmien ja uudistusten suunnittelua voi pitää edelleen vähäisenä. Suomalaisten sosiaali- ja terveysreformien suunnittelun keskiössä ovat toimineet poliittiset ja hallinnolliset päättäjät sekä ammatti-ihmiset.

Miten sitten kansalaisten osallistumista voitaisiin tukea? Asiaa on kompleksisuusajattelussa pohdittu paljon tarkastelemalla kansalaisten osallistumisen intressejä sekä monissa Euroopan maissa sovellettavien kansalaisraatien toiminnallisia piirteitä. (Vartiainen 2009)

Tutkimustemme mukaan (esim. Raisio 2010; Vartiainen 2009) kansalaisraatien toiminta voisi edistää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten suunnittelua ja toteutus sekä niiden vaikuttavuutta. Perustelen tätä kolmella väittämällä.

1. Kansalaisraatien luonne takaa sen, että niiden avulla on mahdollista tuottaa tietoa, joka auttaa tunnistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon yksilötason ongelmia. Tämä pätee erityisesti uudistuksiin, joiden toteuttamiseksi on tärkeää kerätä ja analysoida asiakkaiden ja potilaiden kokemuksia ja pohtia niitä tapoja, joilla heidän rooliaan voitaisiin vahvistaa.
2. Kansalaisten aktiivinen osallistuminen yhteiskunnan hyvinvointiohjelmien suunnitteluprosesseihin on keskeistä demokratian toteutumisen kannalta. Osallistumisen voidaan olettaa lähentävän kansalaisten, poliittisen päätök-

senteon ja viranomaisten keskinäistä vuorovaikutusta. Tämä puolestaan lisää politiikan uskottavuutta kansalaisten silmissä sekä vahvistaa kansalaisten ymmärrystä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmästä ja sen toimintaperiaatteista.

3. Osallistuminen kansalaisraatien toimintaan lisää yhteiskunnallista aktiivisuutta, yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa erityisesti alue- ja kuntatasolla.

Edellä esitettyjen hyvien vaikutusten toteutuminen ei kuitenkaan ole itsestään selvyys. Kansalaisraatien toiminnan vaikutusten takaamiseksi niiden toimintatavat, keskustelujen sisällöt ja suositukset pitäisi analysoida ja raportoida siten, että informaatio on helposti välitettävissä päättäjille ja suurelle yleisölle. Tämä puolestaan johtaa siihen, että informaatiovälineiden kehittäminen kansalaisraatitoiminnan kehittämisen rinnalla edesauttaa toiminnan läpinäkyvyyttä ja raatien työn tulosten hyödyntämistä. (Vartiainen 2009)

Edellä väitetään, että on olemassa selkeitä syitä, jotka tukevat kansalaisraatien asemaa demokraattisen osallistumisen innovaationa. Kompleksisuusteorioiden oletusten tukemana on kuitenkin todettava, että raatien toiminta ei koskaan voi olla ongelmaton. Myös raateihin itseensä ja niiden toimintamalleihin liittyy kompleksisia piirteitä ja monitulkintaisuutta. Nuo ongelmat kytkeytyvät pääasiassa eri osapuolten osallistumisen intensiteettiin ja laatuun sekä ryhmän sisäiseen vuorovaikutukseen.

Työskentely raadissa voi olla sekä henkisesti että fyysisesti vaativaa. Uusien asioiden ja laajojen teemojen sisällön ymmärtäminen ja ratkaisuvaihtoehtojen punninta vaatii osallistujilta uskallusta kertoa ja perustella mielipiteensä. Tämän lisäksi tuloksiin pääseminen vaatii raadin jäseniltä runsaasti kykyä sopeutua kompromisseihin. Edellä sanottu pätee myös raatien toimintaa koordinoiviin tahoihin ja henkilöihin. Heidän keskeisenä tehtävänä on osallistujien innostuksen ja motivaation herättäminen ja ylläpitäminen siten, että keskustelujen lopputuloksena saataisiin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää ja sen päätöksentekoa hyödyntävää informaatiota. (Vartiainen 2009)



## Lähteet

- Ackoff, R. L. (1979). The future of operational research is past. *Journal of the Operational Research Society* 30, 93–104.
- Ackoff, R. L. (1981). The art and science of mess management. *Interfaces* 11, 20–26.
- Anderson, R. A., & McDaniel, R. R. (2000). Managing healthcare organizations: Where professionalism meets complexity science. *Health Care Management Review* 25: 1, 83–92.
- Carson, L., Hendriks, C., Palmer, J., White, S. & Blackadder, J. (2003). *Consult Your Community: A Handbook. A Guide to Using Citizens' Juries*. Sydney: NSW Premier's Department. Saatavissa: [http://www.activedemocracy.net/articles/cj\\_handbook.pdf](http://www.activedemocracy.net/articles/cj_handbook.pdf)
- Checkland, P. B. (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester: Wiley.
- Checkland, P. B. (1985). From optimizing to learning: A development of systems thinking for the 1990's. *Journal of the Operational Research Society* 36, 757–767.
- Clarke, M., & Stewart, J. (2003). Handling the wicked issues. Teoksessa J. Reynolds, J. Henderson, J. Seden, J. Charlesworth & A. Bullman (toim.). *The Managing Care Reader*. London: Routledge. 273–280.
- Conklin, E. J. & Weil, W. (2003). *Wicked Problems: Naming the Pain in Organizations*. Saatavissa: [http://www.3m.com/meetingnetwork/readingroom/gdss\\_wicked.html](http://www.3m.com/meetingnetwork/readingroom/gdss_wicked.html).
- Conklin, M. (2006). *Dialogue Mapping Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Crosby, N. & Nethercut, D. (2005). Citizens juries: Creating a trustworthy voice of the people. Teoksessa J. Gastil & P. Levine (toim.). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass. 111–119.
- Font, J. & Blanco, I. (2007). Procedural legitimacy and political trust: The case of citizen juries in Spain. *European Journal of Political Research* 46, 557–589.
- Isosaari, U. (2008). *Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatioissa: Tarkastelu lähijohtamisen näkökulmasta*. Väitöskirja. Acta Wasaensia 188, Sosi-aali ja terveyshallintotiede. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Kauffman, S. (1996). *At Home in the Universe. The Search for Laws of Complexity*. Oxford: Oxford University Press.

- Linnakko, E. (2005). Terveydenhuollon johtaminen ja talous. teoksessa J. Vuori (toim.). *Terveys ja johtaminen*. Terveyshallintotiede terveydenhuollon työyhteisöissä. Helsinki: WSOY. 317–325.
- Niiranen, V., Seppänen–Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010). *Johdaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Poppendieck, M. (2003). *Article on Wicked Problem*. Saatavissa: <http://www.poppendieck.com/wicked.htm>.
- Raisio, H. (2010). *Embracing the Wickedness of Health Care: Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation*. Väitöskirja. Acta Wasaensia 228, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopistopaino.
- Raisio, Harri & Vartiainen, Pirkko (2011). *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen*. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ravetz, J. R. (1971). *Scientific Knowledge and Its Social Problems*. Oxford: Oxford University Press.
- Rihani, S. (2002). *Complex Systems Theory and Development Practice. Understanding Non-linear Realities*. London & New York: Zed Books.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Rosenhead, J. & Mingers, J. (2002). A new paradigm of analysis. Teoksessa J. Rosenhead & J. Mingers (toim.). *Rational Analysis for a Problematic World Revisited*. New York: Wiley. 1–20.
- Schon, D. A. (1987). *Educating the reflective practitioner: Toward a new design for teaching and learning in the professions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Temmes, M. (1998). Finland and new Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 64, 441–456.
- Vartiainen, P. (2005). Wicked health care issues: An analysis of Finnish and Swedish health care reforms. *Advances in Health Care Management: International Health Care Management* 5, 163–186.
- Vartiainen P. (2008). Health care management in Finland: An analysis of the wickedness of selected reforms. *Review of Business* 28: 2, 41–55.
- Vartiainen, P. (2009). Kansalaiset terveydenhuollon uudistajina. Teoksessa J. Vakkuri (toim.). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus. 172–186.

Veasey, K. & Nethercut, D. (2004). *Citizens Jury Handbook*. The Jefferson Center. Saatavissa: <http://www.jefferson-center.org>.

Wheatley, M. J. (1994). *Leadership and the New Science: Learning about Organization from an Orderly Universe*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.