



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

SEIJA OLLILA
HARRI RAISIO
(Toim.)

Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toiminta- ympäristössä

Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen
60-vuotisjuhlan kunniaksi

ACTA WASAENSIA 277
SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTOTIEDE 8



PROFESSORI PIRKKO VARTIAINEN

KIRJOITTAJAT

PERTTI AHONEN, professori, Helsingin yliopisto

PAUL BATCHELOR, Director, Faculty of General Dental Practice, England

LYN CARSON, Professor, Business Programs Unit, School of Business,
University of Sydney, Australia

LISBETH FAGERSTRÖM, professor vid Högskolen i Buskerud, Norge

DAVID J. HUNTER, Professor of Health Policy and Management
Director, Centre for Public Policy and Health, Durham University, England

ESA HYYRYLÄINEN, professori, Vaasan yliopisto

RINNA IKOLA-NORRBACKA, HTT, tutkijatohtori, Vaasan yliopisto

HARRI JALONEN, FT, yliopettaja, Turun ammattikorkeakoulu

GYÖRGY JENEI, Professor, Corvinus University of Budapest, Hungary

GEORGE JULNES, Professor, University of Baltimore

HANNU KATAJAMÄKI, dekaani, Vaasan yliopisto

JUKKA KENTALA, FT, toimialajohtaja, Vaasan kaupunki

ANNE KUJALA, HTL, henkilöstöpäällikkö, HUSLAB

ÉVA KUTI, Professor Emerita, Budapest College of Management, Hungary

MIAPETRA KUMPULA-NATRI, kansanedustaja, Pohjanmaan liiton maakunta-
valtuuston puheenjohtaja

ISMO LUMIJÄRVI, professori, Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

EIJA MÄKINEN, professori, Vaasan yliopisto

VUOKKO NIIRANEN, professori, Itä-Suomen yliopisto

SEIJA OLLILA, dosentti, yliopistonlehtori, Vaasan yliopisto

LEENA PAASIVAARA, professori, Oulun yliopisto

B. GUY PETERS, Professor, University of Pittsburgh

HARRI RAISIO, HTT, tutkijatohtori, Vaasan yliopisto

PIIA RANTAKOKKO, TtM, jatko-opiskelija, Oulun yliopisto

AUVO RAUHALA, FT, johtajaylilääkäri, Vaasan sairaanhoitopiiri

PAULA RISIKKO, TtT, sosiaali- ja terveysministeri

RIITTA SEPPÄNEN-JÄRVELÄ, dosentti, johtava tutkija, Kansaneläkelaitos

JARI STENVALL, professori, Lapin yliopisto

MARKKU TEMMES, emeritusprofessori, Helsingin yliopisto

HANNA TIIRINKI, TtM, tohtorikoulutettava, Oulun yliopisto

MARJO SUHONEN, TtT, yliopistonlehtori, Oulun yliopisto

ANTTI SYVÄJÄRVI, professori, Lapin yliopisto

HANNA VAKKALA, HTT, yliopistonlehtori, Lapin yliopisto

KATRI VATAJA, HTT, henkilöstön kehittämispäällikko, THL

OLLI-PEKKA VIINAMÄKI, HTT, yliopistonlehtori, Vaasan yliopisto

RIITTA VIITALA, professori, Vaasan yliopisto

SEIJA VIRKKALA, professori, Vaasan yliopisto

TURO VIRTANEN, dosentti, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto

MARITTA VUORENMAA, KT, kehittämispäällikkö, THL

JARI VUORI, professori, Itä-Suomen yliopisto

Sisällys

KIRJOITTAJAT.....	V
-------------------	---

ESIPUHE	XI
---------------	----

PUHEENVUOROJA

TUTKITTUA TIETOA, OSAAMISTA JA HYVÄÄ JOHTAMISTA	1
<i>Paula Risikko</i>	

PIRULLISTEN ONGELMIEN KESYTTÄJÄ	4
<i>Hannu Katajamäki</i>	

MIDWIFE TO DELIBERATIVE DEMOCRACY IN FINLAND	11
<i>Lyn Carson (with Ron Lubensky)</i>	

HYVINVOINTIVALTION HAATAJILLE	16
<i>Miapetra Kumpula-Natri</i>	

SOSIAALISESTI KESTÄVÄÄ HYVINVOINTIA JA BOWERIA POHJANMAALLE	23
<i>Maritta Vuorenmaa</i>	

HYVINVOINTIKERTOMUKSEN MUUTOS VAASAN KAUPUNGISSA 2000-LUVUN ALUSTA NYKYHETKEEN	29
<i>Jukka Kentala</i>	

TULEVAISUUDEN ERIKOISSAIRAANHOITO VÄESTÖN HYVINVOINTIA EDISTÄMÄSSÄ	33
<i>Auvo Rauhala</i>	

ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN

EVALUATION IN SUPPORT OF THE PUBLIC INTEREST	37
<i>George Julnes</i>	

HENKILÖSTÖLÄHTÖISET KEINOT PALVELUJEN TUOTTAVUUDEN NOSTAMISEKSI.....	56
<i>Ismo Lumijärvi</i>	

RAFAELA™ SYSTEMET – EN FINLÄNSK INNOVATION FÖR SÄKER VÅRD OCH EVIDENSBASERAT LEDARSKAP	77
<i>Lisbeth Fagerström</i>	

VIII

HYVÄ, PAHA KEHITTÄMINEN – KEHITTÄMISTYÖN EETTISET HAASTEET SOSIAALI- JA TERVEYSALALLA.....	92
<i>Riitta Seppänen-Järvelä & Katri Vataja</i>	

PSYKOLOGINEN SOPIMUS AKATEEMISESSA TYÖSSÄ JA TYÖHYVINVOINTI YLIOPISTOISSA – MENNYTTÄ HAIKAILLEN JA PAHOIN VOIDEN?	101
<i>Turo Virtanen</i>	

ARVIOINTITOIMINNAN INSTITUTIONALISOITUMISEN ERITYISPIIRTEET SUOMESSA.....	114
<i>Pertti Ahonen</i>	

<i>HEALTH 2020: WHO'S NEW POLICY FRAMEWORK AND STRATEGY TO MEET 21ST PUBLIC HEALTH CHALLENGES IN EUROPE</i>	135
<i>David J. Hunter</i>	

JOHTAMINEN

TIEDON HALLINTAA JA POSITIIVISUUTTA HENKILÖSTÖJOHTAMISEEN JULKISEN SEKTORIN TERVEYDENHUOLLOSSA.....	151
<i>Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala & Jari Stenvall</i>	

ARVOT HYVINVOINTIPALVELUIDEN JOHTAMISESSA.....	171
<i>Olli-Pekka Viinamäki</i>	

HENKILÖSTÖN TULEVAISUUDEN KUVIA KUNTASEKTORILLA	185
<i>Riitta Viitala</i>	

SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN OHJAUSYMPÄRISTÖT JA OHJAUSMEKANISMIT.....	207
<i>Vuokko Niiranen</i>	

KOMPLEKSISUUS

SUOMALAISEN HYVINVOINTIVALTION POST-NPM-HAASTEET	219
<i>Markku Temmes</i>	

COORDINATING SOCIAL WELFARE PROGRAMS: THE SEARCH FOR ANSWERS	236
<i>B. Guy Peters</i>	

WEAKS SIGNALS – TULEVAISUUDEN TEKEMISEN ENSIOIREET	250
<i>Leena Paasivaara, Piia Rantakokko, Marjo Suhonen & Hanna Tiirinki</i>	

BEYOND WICKED PROBLEMS IN HEALTHCARE: FOUR DIFFERENT POLICYMAKERS IN THE IRON CAGE OF DILEMMAS.....	259
<i>Jari Vuori & Paul Batchelor</i>	

MORAALINEN KOMPLEKSISUUS JULKISEN JOHTAMISEN HAASTEENA: EETTISESTI HAASTAVAT TILANTEET JA NIIHIN SOVELTUVAT JOHTAMISSTRATEGIAT	269
<i>Esa Hyyryläinen & Rinna Ikola-Norrbacka</i>	

SOSIAALINEN INNOVAATIO – GRAALIN MALJA VAI VANHAA VIINIÄ UUDESSA LEILISSÄ?.....	282
<i>Harri Jalonen</i>	

OSALLISUUS

PORMESTARI DEMOKRATIAA VAHVISTAMAAN JA OSALLISTUMISOIKEUKSIA EDISTÄMÄÄN.....	307
<i>Eija Mäkinen</i>	

OSALLISTUMISTA EDISTÄMÄSSÄ MUUTTUVASSA KOULUYHTEISÖSSÄ – REHTORIEN NÄKEMYKSIÄ.....	324
<i>Seija Ollila & Anne Kujala</i>	

ENKLAVIDELIBERAATIO OSANA DELIBERATIIVISTA DEMOKRATIAA: <i>KOKEMUKSIA MAAHANMUUTTAJIEN KANSALAISRAADISTA</i>	344
<i>Harri Raisio</i>	

AVOIMEN KOORDINAATION MENETELMÄ JA EKSPERIMENTALISTINEN HALLINTA – DELIBERATIIVISTA DEMOKRATIAA EU:SSA?.....	361
<i>Seija Virkkala</i>	

LOCAL GOVERNMENTS, CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS, AND PRIVATE ENTERPRISES. PARTNERSHIPS IN PROVIDING SOCIAL SERVICES: THE CASE OF EGER, HUNGARY	379
<i>György Jenei & Éva Kuti</i>	

ESIPUHE

Sosiaali- ja terveyshallintotieteen professori Pirkko Vartiainen täyttää 60 vuotta 13.5.2013. Tämä kirja juhlistaa Pirkon monivivahteista ja menestyksellistä uraa tutkijana ja opettajana Vaasan yliopistossa sekä yhteiskunnallisena vaikuttajana laajemmin koko Suomessa.

Tämän toimitetun kirjan kirjoittajien yhteinen into lähteä mukaan teoksen työstämiseen kertoo siitä, kuinka vaikuttavaksi ja tärkeäksi Pirkon työ koetaan. Kirjoittajina ovatkin Pirkon professorikollegat ja monet tutkijat ympäri Suomen sekä hänen kanssaan yhteistyötä tehneet viranhaltijat ja luottamushenkilöt. Kotimaisen toiminnan lisäksi myös kansainvälinen yhteistyö on ollut Pirkolle tärkeää. Ei olekaan ihme, että tähänkin kirjaan on kirjoittanut useampi kollega maailmalta aina Australiaa myöten.

Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshallintotieteen menestystarinaa ei olisi todennäköisesti ilman Pirkkoa. Hän suunnitteli uuden oppiaineen, silloisen sosiaali- ja terveyshallinnon opinnot, vielä toimiessaan itse jatko-opiskelijana hallintotieteessä vuonna 1992. Aavistikohan Pirkko silloin, millainen yhteinen polku hänelle ja oppiaineelle muodostuisikaan? Vuonna 2002 hänet nimitettiin professoriksi sosiaali- ja terveyshallintoon, joka muutettiin vuonna 2006 sosiaali- ja terveyshallintotieteeksi.

Pirkon johdolla sosiaali- ja terveyshallintotieteestä on muodostunut pieni, mutta hyvinkin pippurinen oppiaine. Vuosina 2006–2012 oppiaineesta on valmistunut kahdeksan tohtoria, lukuisia lisensiaatteja ja runsain määrin maistereita. Pirkon tutkimus- ja kehittämistoiminta on ollut innovatiivista ja urauurtavaa. Tästä ovat esimerkkeinä palkitun HYMY-tutkimusryhmätoiminnan aloittaminen ja Pohjanmaan hyvinvointitutkimuksen ja -osaamisen keskittymän eli BoWer:in perustaminen. Lisäksi arvostettu Suomen Akatemia myönsi Pirkon johtamalle tutkimusryhmälle rahoituksen nelivuotiseen Ihmisen ääni -hankkeeseen (2011–2014). Hänet on kutsuttu myös lukuisiin erilaisiin asiantuntijatehtäviin kansallisen tason johtoryhmissä ja merkittäviin julkishallinnon arviointitehtäviin.

Meille sosiaali- ja terveyshallintotieteen opettajille ja tutkijoille Pirkko on ollut johtajana kannustava ja tasapuolinen. Pirkon kohdatessa, oli kyseessä sitten tohtori tai opiskelija, tulee tunne, että hän todella kuuntelee. Ei ole väliä kuka olet, kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia. Pirkko toimii niin kuin opettaakin. Häneen voi luottaa. Hän on aito ja iloinen persoona. Pirkko myös innostuu helposti erilaisista ideoista ja mahdollistaa jopa hulluiltakin tuntuvien ajatusten toteuttamisen. Nämä ideat ovatkin usein juuri niitä, jotka ovat saaneet siivet selkäänsä. Ilman Pirkon kannustusta ja tukea olisivat nämä ideat voineet jäädä vain pöytälaatikkoihin pölyttymään.

Pirkon tutkijanura on kehittynyt eri teemojen kautta. Väitöskirjassaan hän perehtyi arvioinnin saloihin ja kehitti nyt jo laajalle levinneen monitahoarvioinnin me-

todiikan. Pirkko on käsitelty myös johtamisen ja kehittämistyön tematiikkaa. Myöhemmin urallaan hän on aloittanut ensimmäisten joukossa Suomessa perehtymisen niin sanottuihin kompleksisuustieteisiin sekä deliberatiivisen demokratian teoriaan. Osallisuuden ja kompleksisuuden tutkimuksesta onkin tullut Pirkolle sydämenasia. Tämän teoksen artikkelit on luokiteltu näihin hänen uraansa kuvaaviin teemoihin: *1. Arviointi ja kehittäminen, 2. Johtaminen, 3. Kompleksisuus ja 4. Osallisuus*. Jää nähtäväksi, millaisia innovatiivisia avauksia Pirkko tuleekaan vielä urallaan tekemään. Jäämme jännityksellä odottamaan.

Yhdymme niihin kiitossanoihin, joita Pirkon ystävät esittävät tämän teoksen alun *Keskustelupuheenvuoroissa*. Kiitos Pirkko! Omistamme seuraavan runon Sinulle.

*Kun kohtaat tiennäyttäjän, kannustavan ja tasapuolisen naisen,
on edessäsi todennäköisesti ajatusmaailmallaan koskettava Pirkko Vartiainen.*

*Sosiaali- ja terveystieteen äiti on täysin omaa luokkaansa,
hänestä loistaa kauaksi syvähenkinen, koskettava ja aito luottamus asiaansa.*

*Hän uskoo esimerkillisesti ja kehittävästi ihmisiin ja ihmeisiin,
vastaa empimättä sanoin ja teoin arvioinnin sekä kehittämisen tarpeisiin.*

*On sitten kyseessä pirullinen tai kesy yhteiskunnallinen, opiskelijan tai kollegan ongelma,
Pirkon kanssa syntyy hetkessä kehittävä, eteenpäin pyrkivä ja aikaansaava tunnelma.*

*On hänelle sydämen asia toimia niin kuin opettaa,
loistoesimerkit tästä HYMY ja BoWer kanssaeläjille antaa.*

*Tämä huumorintajuinen maailmannainen antaa ideoiden elää ja lentää,
ei johtamista ja aitoa osallisuutta maailmanmenossa pelkää.*

*Suuren Valiokunnan puheenjohtajakin päivänsankarin osaamista kunnioittaa,
naapurina ja ihmisenäkin häntä lämmöllä muistaa.*

*Akateemikon taidonnäytteitä löytyy hyvinvointiajattelussa ja monitahoarvioinnissa,
aktiivinen vaikuttaja, tutkija ja opettaja komplekseissakin toimissa.*

*On Vartiiaisella yhteiskunnassa jo pysyvä jalanjälki ja merkittävä ”Ihmisen ääni”,
rohkeaa, elävää ja uudistavaa on tämän professorin ideapankin jokainen plääni.*

*Suuri onni ja lahja on kaikille tuntea tämä rikastuttava ja ihasuttava persoona,
sillä suuren sydämen ja tietotaidon kohtaa jokainen vastaantuleva tallaaja.*

*Kiittää tahdomme kaikesta yhteisissä vuosissa,
kaikeeta hyvää, voi hyvin! Vaikutat ja olet elämäsi voimissa!*

Heini Länkimäki

Seija Ollila ja Harri Raisio

Vaasassa 25.3.2013

Haluamme kiittää Suomen Akatemiaa antamastaan tuesta sekä HTM Salla Kyrönlahtea avustamisesta kirjan toimitustyössä.

PUHEENVUOROJA

”Tulevaisuus kuuluu niille jotka uskovat unelmiensa kauneuteen”

-Eleanor Roosevelt

TUTKITTUA TIETOA, OSAAMISTA JA HYVÄÄ JOHTAMISTA

Paula Risikko

Yhteiskuntamme monet muutostekijät aiheuttavat sosiaali- ja terveydenhuoltoon jatkuvia haasteita niin koulutukseen, käytäntöihin, tutkimukseen, johtamiseen ja ennen kaikkea päätöksentekoon.

Alla kuvattuihin sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuuden haasteisiin vastataan ammattitaitoisella henkilöstöllä, toiminnan kehittämisellä ja laadukkaalla johtamisella sekä tutkittuun tietoon ja näyttöön perustuvalla päätöksenteolla.

Tutkittu tieto päätöksenteon perustana

Päätöksentekoon tarvitaan tutkittua tietoa voidaksemme ennakoita ja varautua tulevaisuuteen. Tietoa tarvitaan myös epäsuotuisan ennusteen muuttamiseen paremmaksi. Terveystalouden mukaan toiminnan on terveydenhuollossa perustuttava näyttöön ja hyviin toimintakäytäntöihin. Suomi kuuluukin edelläkävijämaihin, kun laissa sanotaan selvästi, että palvelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa on käytettävä luotettavaa tietoa.

Sosiaali- ja terveyssektori on ollut tässä edelläkävijä, ja nyt näytön hyödyntäminen yhteiskunnallisen keskustelun perustana on leviämässä myös muille toimialoille. Näyttöön perustuvat opetusmenetelmät ja yhteiskuntasuunnittelu ovat nykyäikää.

Tarvitsemme tutkittua tietoa monilta tieteen aloilta. Keinoja paremman tulevaisuuden tekemiseen on, jos vain osaamme ja haluamme niitä käyttää.

Jatkuvaa muutosta

Sosiaali- ja terveystalouden on ala, jossa yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset näkyvät hyvin nopeasti mm. palvelujen käyttäjien palvelutarpeiden muutoksina.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttäjä haluaa yhä enenevässä määrin osallistua hoitoaan ja palveluaan koskevaan päätöksentekoon sekä käyttää valinnanvapauttaan. Hän haluaa kokonaisvaltaista palvelua ilman ”luukuttamista” pai-

kasta toiseen. Toisaalta palvelujen käyttäjissä on paljon palvelujen tavoittamisessa ja niissä tarvittavassa päätöksenteossa apua tarvitsevia.

Tutkimuksen ja tieteiden kehittyminen mahdollistaa hoitojen ja palvelujen räätälöinnin yhä yksilöllisemmiksi. Tämä puolestaan edellyttää jatkuvaa henkilöstön ammattitaidon päivittämistä.

Elintapasairaudet aiheuttavat tulevaisuudessakin inhimillistä kärsimystä, ennenai-kaista eläköitymistä ja kuolemia. Lisäksi maassamme on arviolta 60 000 syrjäytynyttä tai sen uhan alla olevaa nuorta. Näiden ongelmien ehkäisemiseksi ja auttamiseksi sosiaali- ja terveystalalla on paljon tehtävää.

Eliniän pidentyminen ja terveiden elinvuosien lisääntyminen ovat merkkejä kansanterveystyön vaikuttavuudesta ja yleisestä hyvinvointiyhteiskunnan kehityksestä. Eliniän pidentyminen on mahdollisuus, josta kannattaa olla ylpeä. Samanaikaisesti on kuitenkin varauduttava lisääntyviin palvelutarpeisiin.

Ihmisten liikkuvuus yli maiden rajojen ja valinnanvapauden lisääntyminen haastavat sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ja käytännöt. Toisaalta teknologian ja tietovarantojen hyödyntäminen laajentavat toimintamahdollisuuksia.

Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuolto muovautuu yhä enemmän kansainvälisessä toimintaympäristössä ja mm. ympäristökysymykset heijastuvat myös sosiaali- ja terveystaloon.

On huomioitava, että sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuus tapahtuu ympäristössä, jossa taloudelliset voimavarat ovat niukat ja edessä on lisäksi henkilöstöpula.

Sosiaali- ja terveystala on työvoimavaltainen ala, jossa koneilla ei voida koskaan ihmistä korvata. Siksi henkilöstön tarve on entistäkin suurempi jatkossa. Vuosina 2008–2025 tarvitsemme arviolta yli 230 000 uutta ammattihenkilöä. Määrä selittyy eläkepoistumalla, mutta myös palvelujen lisääntymisellä.

Keinoja on – uskallammeko käyttää niitä?

Yhteiskuntamme muutostekijöiden aikaansaamiin haasteisiin vastaamisessa on monia keinoja. Tässä muutamia.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen on lähdettävä entistä enemmän palvelujen käyttäjien tarpeista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen ja sisällön uudistaminen on välttämätöntä tehdä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen on saatava vahvemmillemme ”harteille”. Perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido sekä sosiaalihuolto on integroitava toiminnassa paremmin toisiinsa.

Työurien tulee pidentyä. Eläkemenomme ovat suunniteltu 40 vuoden työuralle. Todellinen työura on kuitenkin keskimäärin 32 vuotta. Tarvitaan toimia työuran alkupäähän, keskelle ja loppupäähän. Erityisesti osatyökykyisten työnteon mahdollistamiseksi on luotava uusia keinoja työpaikalle, koulutukseen, työvoimahalintoon, sosiaalivakuutukseen, terveydenhuoltoon ja kuntoutukseen.

Sosiaali- ja terveysalan henkilöstön osaamisen, jaksamisen ja riittävyyden sekä koko alan vetovoimaisuuden ylläpitämiseksi tarvitaan sekä valtiovallan, työmarkkinajärjestöjen, työyhteisöjen, koulutuksen ja yrittäjien toimia.

Professori Pirkko Vartiainen – Onneksi olkoon!

Olen onnekseni saanut tutustua professori Pirkko Vartiaiseen.

Tutustuin häneen ensin kirjoittamiensa artikkeleiden kautta koskien sosiaali- ja terveysalan tutkimusta, kehittämistä, laatua, vaikuttavuutta ja johtamista. Sittemmin olen saanut ammentaa hänen laaja-alaista osaamistaan hänen toimiessaan luennoitsijana sekä yhteistyökumppanina eri hankkeissa ja työryhmissä.

Professori Vartiainen korostaa aina käytännön kehittämisessä tutkitun tiedon merkitystä. Hänelle ei riitä, että kehitetään palvelujen laatua, vaan tarvitaan myös niiden vaikuttavuutta. Miten tärkeää onkaan korostaa vaikuttavuutta näinä taloudellisesti vaikeina aikoina. Vaikuttavuus on ainoa eettisesti kestävä perusta jakaa niukkoja resursseja.

Ja entä johtamisen merkitys? Sen tärkeys korostuu niin ikään nyt, kun alan vetovoimaisuudesta on pidettävä huolta ja muutoksen tuulet puhaltavat voimakkaammin kuin aikoihin.

Pirkko Vartiaisen kaiken toiminnan voi sanoa ilmentävän tämän artikkelin otsikossakin peräänkuuluttamaani eli tutkittua tietoa, osaamista ja hyvää johtamista. Hänen toimintansa vaikutukset maamme sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja koko järjestelmän kehittymiseen ovat jo tähän mennessä mittavat.

Lämmin kiitos työstäsi Pirkko!

PIRULLISTEN ONGELMIEN KESYTTÄJÄ

Hannu Katajamäki

Tein 1980- ja 1990-luvuilla arviointitutkimuksia; olin erikoistunut työllisyyspoliittisten välineiden vaikutusten erittelyyn. Eri osapuolilla oli hyvin erilaisia näkemyksiä. Työttömien näkökulma oli yksi, työnantajien toinen ja työvoimahalinnon kolmas. Ristiriitaisten katsantojen käsittely oli hankalaa ja jännitteiden rakentava erittely vaikeaa. Tarvittiin metodiikkaa, jonka avulla olisi mahdollista tarkastella eri osapuolien näkökulmia samaan ilmiöön samanaikaisesti.

Apu oli yllättävän lähellä. Pirkon olin tuntenut jo kauan, mutta vasta hänen vuonna 1994 valmistunut monitahoarviointia käsitellyt väitöskirjansa havahdutti minut huomaamaan Pirkon erityisyyden. Pirkko osaa liikkua eturintamassa. Monitahoarviointia 1990-luvun evaluaatiot tarvitsivat. Pirkon kanssa teimme erittäin palkitsevaa yhteistyötä. Mieleeni on erityisesti jäänyt työllistämistukien tuloksellisuuden monitahoarviointi. Kaikkiaan Pirkon vaikutus vaasalaisen arviointitutkimuksen perinteeseen on ollut vaikuttava ja voimallinen.

Pirkko nimitettiin sosiaali- ja terveyshallintotieteen professoriksi vuoden 2003 alusta. Professuurin alkuvuodet olivat ruuhkaisia: samanaikaisesti oli kehitettävä opetusta ja tehtävä tutkimuksellisia avauksia.

Pirkon aineesta tuli nopeasti suosittu. Maistereita valmistui ja pian myös tohtoreita. Kymmenessä vuodessa Pirkon ohjauksessa on valmistunut enemmän tohtoreita kuin monen professorin koko työuralla.

Tutkijana Pirkko liikkuu hyvinvointivaltion ytimessä. Sosiaali- ja terveystalvet ovat kansalaisten hyvän elämän perusta. Pirkon professuuri alkoi aikana, jolloin uusliberalismi ja talousehtoinen ajattelu voimistuivat. Hyvinvointivaltion perustavanlaatuisuudet järkkäyivät. Toisen maailmansodan jälkeen alkanut modernin Suomen suuri kertomus alkoi saada uusia sävyjä. Aloitetaan kuitenkin hyvinvointivaltiosta.

Hajauttava hyvinvointivaltio

Ruotsista saatujen vaikutteiden innoittamana Suomessa alkoi hyvinvointivaltion muodostaminen 1960-luvulla. Hyvinvointivaltiossa yhteiskunta takaa verovaroin kansalaisille laajat peruspalvelut varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta.

Hyvinvointivaltio arvioitiin oikeudenmukaiseksi, mutta samalla myös taloudellisen kasvun näkökulmasta ihanteelliseksi Suomen kaltaiselle pienelle kansakunnalle.

Suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohdat määritteli Pekka Kuusi vuonna 1961 ilmestyneessä teoksessaan ”60-luvun sosiaalipolitiikka”. Myös toinen maineikas sosiaalipoliitikko Heikki Waris oli keskeinen vaikuttaja suomalaisen hyvinvointimallin muotoutumisessa. Waris näki, että kansalaisjärjestöillä on hyvinvointivaltiossa tärkeitä tehtäviä.

Hyvinvointivaltion palvelujen järjestämisessä kunnilla on ollut alusta lähtien tärkeä rooli; ne ovat hyvinvointivaltion paikallisia käsiä. Suomessa arvioitiin 1960-luvun lopulla, että hyvinvointivaltio ei voinut perustua senaikaisiin pieniin kuntiin. Kaikkiaan kuntia oli noin 500. Kunnan minimikooksi määriteltiin 4 000 asukasta ja tästä lähtökohdasta Suomessa suunniteltiin kuntauudistus, jonka jälkeen kuntia olisi jäänyt noin 300.

Suurta kuntauudistusta ei kuitenkaan tehty, koska poliittinen yksimielisyys puuttui. Suomen hyvinvointivaltio rakentuikin selvästi pienempien kuntien kautta kuin Ruotsissa, jossa radikaali kuntareformi toteutettiin ja päädyttiin 1970-luvun alussa alle 300 kuntaan. Huolimatta voimakkaasta rakennemuutoksesta maaseudulla ja kaupungeissa, hyvinvointivaltion resurssit kohdentuivat Suomessa pienten kuntien ansiosta maantieteellisesti arvioituna huomattavan hajautuneesti.

Kansalaisjärjestöt saivat hyvinvointivaltiossa peruspalveluja täydentäviä tehtäviä, jotka liittyivät esimerkiksi lasten päivähoitoon, perhe-, päihde- ja nuorisotyöhön sekä vanhus- ja kotipalveluihin. Pienet kunnat turvasivat myös kansalaisjärjestöjen hajautuneet toimintamuodot. Klassinen hyvinvointivaltio ylläpiti paikallisuutta tehokkaasti. Suomi oli 1990-luvulle asti vahvan paikkaperustaisuuden yhteiskunta.

Keskittävä kilpailuvaltio

Useiden tekijöiden summana Suomi ajautui 1990-luvun alussa syvään lamaan. Työttömyys nousi lyhyessä ajassa yli 500 000:een, pankkijärjestelmä horjui, valtion ja kuntien talous kriisiytyi, ulkomainen lainananto uhkasi tyrehtyä. Hyvinvointivaltion turvaverkot kestivät palkkatyötä tehneiden kohdalla juuri ja juuri. Monien yrittäjien elämäntyö kuitenkin tuhoutui, ja siitä seurasi kohtuuttomia seurauksia heille ja heidän läheisilleen. Talouden nousu alkoi uuden informaatio- ja kommunikaatioteknologian kirittämänä. Kärjessä oli Nokia.

Uusi logiikka

Suomen ulkoiset riippuvuussuhteet vahvistuivat. Menestymisen globaalitaloudessa tulkittiin edellyttävän klassisen hyvinvointivaltion keventämistä ja tehostamista. Näköpiirissä olivat myös suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle ja pienten ikäluokkien tulo työelämään. Yrityksiin ei arvioitu riittävän henkilöstöä ilman julkisen sektorin tehostamista.

Hyvinvointipalveluista haluttiin pitää edelleen kiinni, mutta palvelurakenteiden uudistaminen nähtiin välttämättömäksi. Hyvinvointivaltion sijaan alettiin puhua hyvinvointiyhteiskunnasta. Käsitteen vaihtuminen kertoi ajattelutavan muutoksesta: valtio ei enää yksin huolehdi kansalaisten peruspalveluista, vaan mukaan tarvitaan aikaisempaa vahvemmin yrityksiä ja kansalaisjärjestöjä. Myös yksittäisiltä kansalaisilta edellytetään suurempaa vastuuta itsestään ja kanssaihmisistään.

Valtionhallinnossa aloitettiin tuottavuusohjelma, ja kunnallishallinnossa kunta- ja palvelurakenneuudistus. Julkisten organisaatioiden johtaminen alettiin tulkita yritysjohtamisen kaltaiseksi. Suomessa omaksuttiin kansainvälisten vaikutteiden innoittamana uudenlainen hallintotapa, *New Public Management*. Hyvinvointivaltio alkoi muuntaa kilpailuvaltioksi.

Enää ei nähty tarpeelliseksi arvioida yhteiskunnallisia päätöksiä paikallisyhteisöjen näkökulmasta. Palveluja alettiin tarkastella hallintokeskeisesti. Kansalaisista tuli asiakkaita. Eri hallinnonalojen edustajat ryhtyivät arvioimaan, kuinka suuren väestöpohjan niiden järjestämät palvelut vähintään tarvitsevat. Päädyttiin huomattavaan yksikkökokojen suurentamisen tarpeeseen. Kukin hallinnonala teki arvioitaan itsenäisesti ja päätti rakenteidensa tehostamisesta oman logiikkansa mukaisesti. Tätä kutsutaan osaoptimoinniksi.

Kansalaisten maantieteen tappio

Kansalaisten katsannosta valtionhallinnon osaoptimointi näkyy hallintoalueiden suurentumisena ja palveluiden keskittymisenä, ja tästä seuraavana palveluiden hankkimisen vaikeutumisenä. Kansalaisten ja paikallisyhteisöjen näkökulmia ei oteta entisenveroisesti huomioon. Kunnissa ei ole kehitetty toimivaltaisia lähidemokratian muotoja, vaan on tyydytty erilaisiin lausuntoja antaviin alue-eliimiin ja internetin palautejärjestelmiin; niiden avulla kansalaiset pystyvät vaikuttamaan asuinalueisiinsa kohdistuvaan päätöksentekoon ainoastaan nimellisesti. Palvelujen karsimista eivät heppoiset paikallisvaikuttamisen välineet kykene estämään.

Uuden yritysmäisen yhteiskuntapolitiikan seurauksena valtion ja kuntien palvelut ovat etääntymässä kansalaisista. Yhteiskunta ei enää rakennu paikkaperustaisesti, vaan ylhäältä määriteltyjen mielivaltaisten väestöpohjien mukaan. Suomen pieniin paikallisyhteisöihin perustuva kansalaisten maantiede ei ole enää päätöksenteon lähtökohta. Tilalle on tullut tehokkuutta ja taloutta korostava keskittämisen maantiede.

Kansalaisjärjestöjen ahdinko, paikallisyhteisöjen orpoontuminen

Myös kansalaisjärjestöt ovat joutuneet kilpailuvaltiossa uuteen tilanteeseen. Hyvinvointivaltiossa julkisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen yhteistyö perustui kumppanuuteen, jossa kansalaisjärjestöt saivat hoitaakseen kuntien, valtion ja Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamia yhteiskunnallisia palveluja. Vanhat järjestelyt ovat kuitenkin väistymässä. Tilalle on tullut kilpailuttaminen: kansalaisjärjestöt joutuvat kisaamaan kansallisten ja kansainvälisten palvelualan suuryritysten kanssa. Tällaisessa asetelmissä kansalaisjärjestöillä ei ole menestymisen mahdollisuutta. Myös Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) rahoitusehtoja kansalaisjärjestöille on kiristetty, jotta estetään ”kilpailutilanteen vääristyminen”.

Kilpailuvaltion käyttäytyminen on ristiriitaista. Yhtäältä korostetaan kolmannen sektorin tärkeyttä, mutta toisaalta rajoitetaan sen toimintaedellytyksiä epäsuhtaisilla kilpailutuksilla ja poistamalla RAY:n kaltaisten rahoitusorganisaatioiden tuki. Suuressa osassa maata todellisia markkinoita ei edes ole; vetoaminen kilpailun vääristymiseen on pienillä paikkakunnilla keinotekoista. Kilpailuvaltio on syrjäyttämässä kansalaisjärjestöjä niiden perinteisistä yhteistyöasetelmista julkisen sektorin kanssa. Samalla paikkaperustaisuus ohenee, koska kilpailutusten jälkeen kansalaisjärjestöjen ja pienten paikallisten yritysten tilalle tulevat suurten palvelukonsernien tulosityksiköt, joiden paikallinen sidos on nimellinen ja markkinaehtoinen.

Kilpailuvaltion suosimat suuret hallintoalueet, väestöpohja-ajattelu ja palvelujen keskittäminen edistävät yli paikallisia järjestelyjä ja suuruuden logiikkaa. Kansalaisten maantiede ei ole kuitenkaan muuttunut; edelleenkin merkittävä osa suomalaisista asuu pienissä paikallisyhteisöissä. Erona entiseen on, että yhä useammassa paikallisyhteisössä kansalaiset ovat keskenään. Palvelut ovat etääntyneet. Paikallisyhteisöt ovat orpoontumassa.

Mitä teki Pirkko?

Seuratessaan hyvinvointivaltion trimmaamista, osaoptimoinnin etenemistä, kilpailuvalltion voimaantumista, hallintokeskeisyyden vahvistumista ja kansalaisten huomioon ottamisen vähentymistä Pirkko oivalsi, että tarvitaan uudesta luovaa hyvinvointiajattelua. Hän alkoi soveltaa kompleksisuusteorian aineksia suomalaisten hyvinvointipalvelujen tarkasteluun ja huomasi, että uudistuspyrkimykset hapuilevat, suuri suunta puuttuu: muutos yhtäällä johtaa yllättäviin vaikutuksiin toisaalla. Todellinen uudistaminen edellyttää eri suuntiin lonkeroituvien vaikutusyhteyksien luonteen tunnistamista. Kun tätä ei oivalleta, ei hyvistä tarkoituksista huolimatta onnistuta, vaan pahimmillaan törmätään uusiin ja entistä suurempiin vaikeuksiin.

Kompleksisuusajattelun yksi sovellutus on tarkastella yhteiskunnallisia ongelmia niiden luonteen perusteella. Perinteinen katsanto on käsittää ongelmat kesyiksi. Kesy ongelma pystytään ratkaisemaan, kun kerätään tietoja, edetään suoraviivaisesti ja päädytään loogista polkua pitkin parhaaksi arvioituun ratkaisuun.

Kesyjen sijasta yhteiskunnalliset ongelmat ovat yhä useammin pirullisia; niihin liittyy toisilleen vastakkaisia piirteitä, eturistiriitoja ja poliittisia jännitteitä. Niihin ei ole suoraviivaisia ratkaisuja. Pirullisten ongelmien käsitteleminen kesyinä johtaa ratkaisujen vaikeutumiseen. Alan kirjallisuudessa pirullisista ja kesyistä ongelmista on käyty jo kauan keskustelua. Tämän keskustelun Pirkko halusi 2000 luvun alussa välittää suomalaisen yhteiskuntaan. Kuten aikanaan monitahoarvioinnissa Pirkko astui eturintamaan, tietä näyttämään.

Pirullisten ongelmien käsittely edellyttää monipuolista yhteiskunnallista keskustelua, johon eri osapuolet osallistuvat yhdenvertaisesti. Erityisesti kansalaisten äänen on kuuluttava suuremmin. Edustuksellinen demokratia ei enää yksin riitä, tarvitaan uutta, laajempaa demokratiaa. Pirkon tutkimusryhmän tutkijat ovat viime aikoina järjestäneet useita kansalaisraateja, joissa kansalaiset ovat asiantuntijoiden kanssa vuorovaikutuksessa pohtineen erilaisia teemoja. On syntynyt kiinnostaisia ajatuksia esimerkiksi eläkeläisten, maahanmuuttajien ja nuorten arjen tärkeistä kysymyksistä.

Kansalaisraateihin osallistuvat vapaaehtoiset ja heidät valitaan niin, että he muodostavat pienoiskuvan tarkasteltavan teeman kannalta tähdellisistä kansalaisryhmistä. Yhden kansalaisraadien osanottajien määrä on keskimäärin 25.

Kansalaisraatimenetelmä innostaa osallistujia ja syntyy mielenkiintoisia yhteiskunnallisia avauksia. Ihmiset ovat kiinnostuneita vaikuttamisesta, jos heille tarjotaan siihen mahdollisuus. Kansalaisraati on esimerkki uudesta, laajennetusta de-

mokratiasta, jossa kansalaisten ja päättäjien vuorovaikutus sekä tasaveroiset keskustelut ovat keskiössä.

Kansalaisraadoin kaltainen suoran vaikuttamisen väylä ei kyseenalaista edustuksellista demokratiaa, vaan täydentää ja vahvistaa sitä. Tällaisten välineiden laaja soveltaminen innostaa myös äänestämään. Tätä uudenlaista keskustelevaa, punta-roivaa ja hitaasti etenevää menettelyä kutsutaan deliberatiiviseksi demokratiaksi. Sen menetelmien kehittämisessä Pirkko on tehnyt urauurtavaa työtä. Pirkko on deliberatiivisen käänteen tärkeä todeksi tekijä suomalaisessa yhteiskunnassa.

Aito ajattelija

Teuvallaissyntyinen akateemikko *Oiva Ketonen* (1913–2000) oli merkittävä suomalainen filosofi ja korkeakoulupoliittinen vaikuttaja. Akateemikon elämäntyö tiivistyy aidon ajattelijan ihanteeseen ja soveltavan filosofian ideaan. Aito ajattelijana on kiinnostunut ilmiöistä. Aito ajattelijana puhuu niistä yleiskielisesti, koska hän haluaa koskettaa kaikkia. Hän on tosissaan eikä kosiskele kuulijoitaan. Aidon ajattelijan tunnistaa selkeydestä ja järjestelmällisyydestä. Aito ajattelijana kysyy: ”Mikä tässä ilmiössä on perustavanlaatuista?”

Aidolla ajattelijalla on halu ajatella itse, mutta samalla hän haluaa tutustua eri näkökulmiin. Eriytyminen, vaihtoehdottomuus ja yhden totuuden torvet olivat akateemikko Ketoselle kauhistuksia. Hänen elämäntyönsä keskiössä oli pohtia, miten eri lähtökohdista samaa ilmiötä lähestyvät voivat löytää toisensa.

Aidon ajattelun haalistaja on arvovallan politiikka. Siinä instituutiot ja jähmettyneet ajatusmuodot ottavat otteen yksilöistä. Ajatusten uudet idut törmäävät ”on viisasta vaieta” -muuriin. Yhteiskunnallisessa päätöksenteossa arvovallan politiikka voi synnyttää dramaattisesti vääriä seuraamuksia. Tämän vuoksi arvovallan politiikka on hylättävä. On myös hylättävä akateemisen ajattelijan ihanne, jossa käsitteet, itsetarkoituksellinen teoretisointi ja tiedeyhteisön sisäinen viestintä tulevat maailmaa tärkeämmiksi.

Akateemisen ajattelijan ihanteen nykyinen ylivalta vieraannuttaa liian monet yhteiskuntatieteilijät kriittisistä ja ajankohtaisiin teemoihin puretuvista keskusteluista ja kannanotoista. Kuitenkin juuri heidän tulisi esiintyä aitoina ajattelijoina, esittää uusia näkemyksiä ja rohkeita ratkaisuja. Yhtenä seurauksena yhteiskuntatieteilijöiden vaimuudesta on, että pinnallisuuteen ja löyhiin uskomuksiin perustuva yhteiskuntapolitiikka voimistuu voimistumistaan.

Onneksi on Pirkon kaltaisia loistavia poikkeuksia. Hän on osoittanut, että tieteellinen meritoituminen, kansainväliseen keskusteluun osallistuminen ja syvähenkinen yhteiskunnallinen vaikuttaminen eivät ole ristiriidassa aidon ajattelijan ihanteen kanssa. Akateemisella ajattelijalla on vain voitettavaa, jos hän uskaltaa noudattaa aidon ajattelun kutsua.

MIDWIFE TO DELIBERATIVE DEMOCRACY IN FINLAND

Lyn Carson (with Ron Lubensky¹)

Introduction

I am pleased to contribute these words on such an important occasion to honor Pirkko Vartiainen who I have come to know (via emails and video conferencing) over the past few years. My own field of endeavor is deliberative democracy along with its practical corollary citizen engagement. What follows as a contribution to Pirkko's jubilee book is an explanation of the theory of deliberative democracy and a brief overview of its various expressions throughout the world. It ends by connecting this broader context with Pirkko's work in Finland. It is a satisfying coincidence that, though Australia and Finland are geographically distant, there are parallels in terms of their national predisposition toward genuine democracy. (As an aside, I also have come to appreciate that their citizens share a similar, quirky sense of humor!)

Deliberative democracy

Deliberative democracy is an evolving political theory and normative aspiration that calls for the formal participation of members of a community in the design of public policy and regulations that affect them. Deliberation is a process in which participants engage with each other, and with expertise and stakeholders, in exploring policy options and their possible consequences. Some deliberative processes such as participatory budgeting seek the prioritization of public projects or capital spending. Other deliberative processes aim to produce concrete recommendations that can be put into action by the government. The process is usually designed to involve small group dialogue guided by facilitators who encourage civil behavior, allow all views to be heard, and help participants reach a conclusion that achieves broad consent by the community.

¹ Ron Lubensky (research associate), contributed much of the explanation and history of deliberative democracy.

Deliberative processes can support representative as well as direct systems of democracy. While the public has been involved in political argument since ancient times, the complexity and size of modern government makes electoral voting the only alternative for everyone to be directly involved. Representative democracy solves the problem of scope through the election of individuals to act in the name of their constituency. But because of party politics, the needs and perspectives across whole communities are not always taken into account. Also, public officers designing policy may be quite removed from those constituencies and be influenced inappropriately by local interests.

Practices of community dialogue and learning had evolved in many cultures, including Inuit governance in Canada, study circles in Sweden and popular enlightenment (*folkeoplysning*) in Denmark. The idea of a deliberative democracy arose in the 1970s in the prescriptions of several political scientists, philosophers and critical theorists. Jürgen Habermas was an early influence in describing an "ideal speech situation" in which people reasoned rationally towards shared interests and consensus. Later, a broader and more inclusive concept of deliberation was proposed by the American scholars Iris Marion Young, Amy Gutmann, Dennis Thompson, Jane Mansbridge and others who allowed for rhetorical, affective and storied approaches in dialogue that is more familiar to people who may not be trained in formal argumentation, yet still productive with facilitation in exploring common ground. The Australian scholar John Dryzek was influential in describing deliberation less as an atomized model of preference transformation (c.f. Rawls, Cohen) and more as a discursive model of broad, intersecting discourse patterns in society that can be illuminated and shifted in publicized processes. (Dryzek 2000.)

International expressions of deliberative democracy

Increasingly in Europe and elsewhere in the world, processes of public deliberation have assembled the diversity of public interests to help politicians and public officers establish more durable and equitable policy settings. To ensure that minority voices are present in discussion, some processes like the G1000² in Belgium and AmericaSpeaks³ forums in the USA invite large numbers from the community to participate. Other processes like the Australian Citizens' Parliament and the Consensus Conference format designed by the Danish Board of Technol-

² <http://www.g1000.org/>

³ <http://www.americaspeaks.org/>

ogy select members of the public randomly and stratified by survey to ensure that a smaller jury-like group can speak for all relevant interests in deliberation. These descriptively representative groups of participants are generally referred to as mini-publics. Mini-publics like Citizens' Juries and Planning Cells (Germany) have been convened to address local and regional public issues. (Carson & Martin 1999; Crosby & Nethercut 2005; Hendriks 2005; Dryzek 2009.)

Embedding & spreading deliberative democracy

Until now, only a few constituencies worldwide have given deliberative processes legitimacy in law. The Oregon Citizens' Initiative Review Panel in the USA is a formal deliberative body that makes recommendations to the public about the merits of state referendum initiatives. In British Columbia, Canada, a citizens' assembly convened by the provincial government in 2004 recommended a new electoral system, which the public then voted upon in a referendum. In Tuscany, Italy, the regional government enacted a law that encourages petitions for publicly-funded deliberative processes to be convened to address issues of public concern, especially where they involve plans by government agencies. (Carson & Lewanski 2008; Warren & Pearse 2008; Gastil & Knobloch 2011.)

While scholarly work continues to improve the design and facilitation of various formats for public deliberation especially in local government activity, there is increasing effort to formally integrate public deliberation into systems of government at national and international levels. (Mansbridge 2011). Articles about deliberative approaches are appearing more in mainstream media. The open Journal of Public Deliberation⁴ publishes important scholarly papers about advances in deliberative theory and practice. Organizations such as the National Coalition for Dialogue and Deliberation⁵ and the Deliberative Democracy Consortium⁶ in the US are helping practitioners and scholars present a consistent message about the benefits of public deliberation to the formation of public policy.

⁴ <http://www.publicdeliberation.net/jpd/>

⁵ <http://www.ncdd.org/>

⁶ <http://www.deliberative-democracy.net/>

Deliberative experiments in Finland

Australia has been experimenting with deliberative democracy since the 1970s, with a flurry of activity around 1999 which has been sustained. These experiments have included citizens' juries, consensus conferences, deliberative polls, televotes, youth juries, participatory budgeting, large-scale deliberative forums etc. Such activity has begun to be replicated in Finland, especially citizens'/youth juries. Pirkko Vartiainen and her colleague Harri Raisio are at the forefront of these current endeavors and the future looks very bright. Pirkko understands the importance of new forms of democracy in a changing environment when additional stresses are being placed, for example, on welfare providers.

I spoke of Australia's many experiments with deliberative democracy, referred to as a 'deliberative turn' (an expression coined by Dryzek); it seems that Pirkko is leading the 'Finnish deliberative turn'. There have been approximately 15 different kinds of citizens' juries in Finland to date – an impressive record in a brief period of time. The current projects by Pirkko and her team include a forthcoming public deliberation on assisted dying (funded by the Kone Foundation). Pirkko's Citizens' Voice project has been an important influence. The Finnish Institute for Deliberative Democracy is now a registered association and it deserves to attract resources for more wide-scale experiments. It is pleasing to note the Finnish Ministry of Justice's keen interest in deliberative democracy. Next spring it will implement a citizens' jury to develop Finnish democracy policy. There are exciting times ahead with opportunities for Finnish citizens to work collaboratively with their governments on matters of local, regional and national importance. We can thank Pirkko Vartiainen for leading the way.

References

- Carson, L. & Martin, B. (1999). *Random Selection in Politics*. Praeger Publishers.
- Crosby, N. & Nethercut, D. (2005). Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People. In Gastil, J. & Levine, P. (Eds.). *Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Jossey-Bass. 111–119.
- Carson, L. & Lewanski, R. (2008). Fostering citizen participation top-down. *International Journal of Public Participation* 2: 1. Available: <http://www.iap2.org/-displaycommon.cfm?-an=1&subarticlenbr=277>.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Dryzek, J. (2009). The Australian Citizens' Parliament: A World First. *Journal of Public Deliberation* 5: 1, Article 9. [Dec 29, 2012]. Available: <http://www.publicdeliberation.net/-jpd/vol5/iss1/art9>. Also an edited book on the Australian Citizens' Parliament is due for release in 2013.
- Gastil, J. & Knobloch, K. (2011). *Evaluation Report to the Oregon State Legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*. University of Washington. [Dec 29, 2012]. Available: <http://www.la1.psu.edu/cas/jgastil/-CIR/Oregon-LegislativeReportCIR.pdf>.
- Hendriks, C. (2005). Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations. In J. Gastil & P. Levine (Eds.). *Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Jossey-Bass. 80–110.
- Mansbridge, J. (2011). *A Systemic Approach to Deliberative Democracy. Frontiers in Deliberative Democracy*. ECPR Joint Sessions. St Gallen.
- Warren, M. & Pearse, H. (Eds) (2008). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.

HYVINVOINTIVALTION HAASTAJILLE

Miapetra Kumpula-Natri

Työssäni kansanedustajana ja eduskunnan suuren valiokunnan puheenjohtajana, tapaan paljon Suomesta kiinnostuneita muiden maiden poliitikkoja. Suuri valio-kunta käsittelee EU-asioita ja unionin kuumien ajankohtainen asia on alueen mai-den talouskriisit. Kriisin kolmantena vuonna tehtyjen vakauttamistoimien rinnalle on noussut kysymys kriisin hoidon sosiaalisista seurauksista. Budjettileikkausten ja säästökuurien sosiaaliset jäljet alkavat näkyä, viimeistään nyt on pohdittava kuinka niihin vastataan. On selvää, että pelkillä leikkauksilla ei päästä pitkälle. Niitäkin tarvitaan, mutta myös elvyttäviä toimia. Keskitie on tässäkin asiassa kul-tainen.

Suomalainen talouspolitiikka ja linjauksemme eurokriisin hoidossa on herättänyt kiinnostusta muualla Euroopassa ja laajemminkin maailmalla. Yhtenä syynä on tiukka linjamme kriisin hoidossa. Meistä on mahdotonta ottaa yhteisvastuulle velkoja, joiden syntymisessä meillä ei ole ollut osaa ja joiden käyttökään ei olisi käsissämme. Toinen kiinnostuksen syy on se, että kävimme, kuten Ruotsikin, läpi oman pankkikriisimme ja laman 90-luvulla ja pääsimme sen jälkeen kasvu-uralle.

Suomalaiset toimintamallit ovat kiinnostaneet muita jo silloin, kun nykyistä talo-uskriisiä ei ollut vielä horisontissakaan. Koko kymmenvuotisen parlamenttiurani aikana kansainvälisissä tapaamisissa kiinnostusta on riittänyt suomalaiseen yhti-teiskuntamalliin. Pohjoismaista hyvinvointivaltiota osaa esitellä jokainen suoma-lainen, sillä olemme kaikki saaneet osamme neuvolasta, peruskoulusta (tai sitä edeltäneestä kansakoulusta), julkisesta liikenteestä jne. Ja osaamme kertoa arjen asioista: ilmaisesta kouluruokailusta äitiyspakkaukseen.

Entisen kollegani, joukkolääketieteen dosentti Ilkka Taipaleen toimittama kirja 100 innovaatiota Suomesta on oiva opus. Siitä on lisäopiksi ja iloksi. Kirjassa esitellään sosiaalisia innovaatioita, jotka määritellään sosiaalisiksi keksinnöiksi, joita ei voi patentoida, mutta jotka ovat hyvinvointimme perustana (Taipale 2006). Mitkä innovaatiot tulevat mieleesi? Euroopan ensimmäinen naisten ääni-oikeus? Peruskoulu? Ksylitoli? Karjalaisten asuttaminen? Kaikki nämä löytyvät, mutta myös sauvakävely, tekstiviesti, yhteisvastuukeräys, romanien asema, isyys-loma, jokamiehenoikeus, astiankuivauskaappi...

Nyt talvella 2013 lähes poikkeuksetta kaikki läntiset talousmaat kärsivät hitaasta tai negatiivisesta kasvusta, rahoitusmarkkinoiden sekasorrosta, valtionvelan kas-

vusta suhteessa bruttokansantuotteeseen ja nuorisotyöttömyydestä. Tämän keskelä ilmestyy helmikuun ensimmäinen *The Economist* kansikuvassaan viikinki ja otsikko ”The Next Supermodel” eli ylisanoin seuraava supermalli – Miksi maailman tulisi katsoa Pohjoismaihin. Lehdessä on 14-sivuinen artikkeli, jossa analysoidaan monissa mittareissa näkyvää Pohjoismaiden menestystä.

Pohjoismaiset mallit eivät vain ole jotain, tai olleet jotain, vaan nekin ovat muutoksessa. Pohjoismaat kehittävät ja päivittävät kapitalistista malliaan -otsikko (kirjoittajan vapaa käänös) kertoo alkuun Ruotsin talousluvusta. Siitä, miten Ruotsin julkisen kulutuksen osuus BKT:sta on pudonnut huippuvuoden 1993 jopa 67 prosentista tämän päivän 49 prosenttiin¹. Se saattaa pian olla jopa alle Iso-Britannian tason. Valtioiden velkaantumisasteita on tuijotettu erityisesti nyt, kun lainakorkojen nopeat muutokset ovat ajaneet osan euromaista kriisiin tai kuilun partaalle. Ruotsissa julkinen velka on lamavuodesta 1993 pudonnut vuoden 2010 mennessä 37 prosenttiin ja vastaavasti samalla aikavälillä budjetti 11 prosentin alijäämästä hienoiseen 0,3 prosentin ylijäämään. Tämän avulla pieni ja avoin talous pystyi nousemaan nopeasti vuosien 2007–2008 talouspuhurin jälkeen. Suomessa muutos on ollut samansuuntaista, joskaan ei yhtä suurta: julkisen kulutuksen osuus oli 1993 64,9 % ja 2010 55,8 %, julkinen velka oli Suomessa 1993 55,3 % BKT:stä ja 2010 48,6 % ja alijäämä oli Suomessa 1993 8,3 % ja 2010 2,5 %².

Pohjoismaissa joka kolmas työpaikka on julkisella puolella. Se on tuplasti OECD-keskiarvoon nähden. Pohjoismaat uskovat edelleen vahvasti avoimen talouden ja julkisesti rahoitetun koulutuksen ja osaamisen yhdistelmään. Mutta *Economist*in artikkelissa nähdään merkkejä siitä, että uusi pohjoismainen malli ei enää laajenna valtiota markkinoille vaan markkinoita valtioon. Ja taloudenpidossa ollaan tiukkoja eikä uskota ylettömään julkisen rahan pumppaamiseen. Artikkelissa arvelaan, että uusi suunta on valittu, koska Pohjoismaissa on nähty julkisen sektorin rajojen tulevan vastaan. ”Hyvinvointivaltio on hieno asia. Valitettavasti on vain yksi pieni ongelma – meillä ei ole varaa siihen”, sanoi lehtijuttuun haastateltu tanskalainen historioitsija Gunnar Viby Mogensen³. Muiksi vanhan pohjoismaisen mallin haasteiksi juttu nostaa 1990-luvun laman, suurten yritysten kasvaneet tulosodotukset, jotka globalisoituminen on vienyt yhä kovempaan kilpailuun, sekä kansalaisten yksilöllistymisen ylhäältä ohjaamisen sijaan.

¹ *The Economist* (2013). The Next Supermodel. Julkaistu 2.2.2013.

² Tilastokeskuksen tietokanta (2013).

³ *The Economist* (2013). The Next Supermodel. Julkaistu 2.2.2013.

Kuten aina, pohjoismaista mallia ihmetellään saavutuksesta yhdistää kilpailukyky ja hyvinvointi. Niin tehdään Economistin artikkelissakin. Se kirjoittaa siitä, miten maat ovat useiden tutkimuslaitosten selvitysten kärjessä molemmissa sarjoissa, vaikka erityisesti 1980-luvulla hyvinvointi oli asetettu kilpailukyvyyn etusijalle. Kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin yhdistämisen voima löytyy innovaatioista ja sosiaalisesta inklusiosta. Innovaatioista The Economist mainitsee sähköiset palvelut, kuten veronmaksu tekstiviestillä ja käteistaloudesta poissiirtyminen. Sosiaalista eheyttä korostetaan koko väestön osaamiskyvyn ja taitojen hyödyntämisellä. Pohjoismaissa on maailman suurin sosiaalinen liikkuvuus yhteiskunnan sisällä: neljä Pohjoismaata sai varakkaiden edistyneiden maiden välisessä vertailussa neljä ensimmäistä sijaa. Viimeiset olivat Yhdysvallat ja Britannia. Tutkimuksen oli tehnyt London School of Economist.

Professori Sixten Korkman (2012) määrittelee pohjoismaisessa hyvinvointimallissa olennaisiksi piirteiksi työmarkkinainstituutiot, investoinnit inhimilliseen pääomaan ja hyvinvointivaltion. Työmarkkinainstituutioiden häivyttäminen englantilaisessa talouslehdessä johtunee englantilaisittain vaikeuksista ainakin talouslehdessä yhdistää juurikin ammattiyhdistysliike taloudelliseen kilpailukykyyn. Edelleenkin Britannia ei ole esimerkiksi kyennyt ratifioimaan omaan lainsäädäntöönsä EU sopimuksen liitteeksi hyväksytyä perusoikeussopimusta, jossa turvataan mm. työntekijän oikeuksia.

Julkisia palveluita syytetään usein tehottomuudesta ja kalleudesta. Tätä vastaan on useita esimerkkejä. Suomen koulujärjestelmä on yksi maailman menestyksekkäimmistä – ja kaiken lisäksi halpa. Suomen koulujärjestelmään käytettiin vuonna 2009 vain 6,4 % BKT:sta kun esimerkiksi Yhdysvalloissa siihen käytettiin 7,3 %⁴. Ruotsissa on havaittu, että yksityisten toimijoiden pääsy valtion dominoimaan koulutusjärjestelmään on pikemminkin heikentänyt oppimistuloksia kuin parantanut niitä. Ruotsalaisen SNS-ajatuspajan tutkimuksen mukaan yksityiskoulujen oppilailla voi olla samat arvosanat kuin valtiollisten koulujen oppilailla, mutta silti heikommat eväät jatko-opiskeluun⁵. Monet yksityiset koulut ovat laiminlyöneet opetuksen tason tärkeyden voitontavoittelun noustua ykkösprioriteetiksi. Muutoksen jälkeen segregatio on lisääntynyt. Erot koulujen välillä ovat paikoin valtavia.

⁴ World Bank (2012). World development Indicators.

⁵ The Guardian (2011). Doubts grow over the success of Sweden's free schools experiment. Julkaistu 10.9.2011.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta kartoitti pari vuotta sitten hyvinvointirakenteiden kestävyttä. Ohjausryhmän puheenjohtajana kirjoitin silloin, että hyvinvointivaltion kivijalka ei saa rapautua, jotta järjestelmien uudistaminen onnistuu (Saari 2010). Olin tuolloin huolissani siitä, että luottamus on ehkä murentumassa, vaikka toistaiseksi hyvinvointivaltion legitimitetti eli kansan sille antama oikeutus on vahva. Tämä on varsin ajankohtaista nytkin. Jos rikkaat ja keskituloiset alkavat yhä enemmän korvata julkisia palveluja yksityisillä, voi alkaa monien rinnakkais-ten palvelujen synty. Kun järjestelmät ovat päällekkäisiä, on vaarana, että syntyy sellaiset julkiset palvelut, joita käyttävät vain varattomat. Tämä on monesta maasta tuttu malli. Johdannon otsikon ”lennolla” viittaa kimalaiseen, jota aerodynamiikan tuntijat eivät pidä kyvykkäänä lentämiseen raskaan ruumiinrakenteensa vuoksi. Hyvinvointivaltionkin kilpailukyky epäillään usein suuren verotuksen vuoksi, mutta niinpä vain kaikki Pohjoismaat ovat lähes poikkeuksetta kärkisijoilla, kun kansainvälisesti mitataan kilpailukykyä.

Pohjoismaisen hyvinvointimallin heikkoudeksi nostetaan liberalisemmassa politiikassa kannustavuus – tai ennemminkin sen puute, joka liitetään korkeaan veroasteeseen ja toisaalta mallin passivoivaksi väitettyyn sosiaaliturvaan. Lisäksi väitetään, että hyvinvointivaltiossa ei saa menestyä ja kaikkia tasapäistetään. Päinvastainen väite on, että yhteiskunnallisella tasa-arvolla on merkittäviä hyötyjä innovaatiotekohkuuden kannalta. Patentteja myönnetään enemmän maissa, joissa tulonjaon vähäinen eriarvoisuus yhdistyy maksuttomaan ja laadukkaaseen koulutukseen. Myös sosiaalisella liikkuvuudella – mahdollisuudella nostaa (tai laskea) koulutus- ja ansiotasoaan suhteessa vanhempiinsa – on merkitystä kilpailukykyyn kannalta. Kannustavuus siis lie yhteiskunnallisena ilmiönä monimutkaisempi, kuin mitä usein ajatellaan. Innovaatioita ei ruoki yksinomaan keskittyminen ”huippuosajiin” vaan myös esimerkiksi tiedeyhteisöjen vuorovaikutuksella on merkitystä. (Miettinen 2010.)

Meitä edeltäneet sukupolvet onnistuivat luomaan järjestelmän, joka mahdollisti sosiaalisen liikkuvuuden ja loi näin myös eväät kilpailukykyiselle, kaikkien taitoja ja osaamista hyödyntävälle Suomelle. Meillä on nyt suuret haasteet siinä, ettemme romuta aikaisempien vuosikymmenten saavutuksia, vaan rakennamme niiden varaan ja muokkaamme niitä nykypäivän muuttuneisiin olosuhteisiin. Keskeiseksi kysymykseksi jääkin se, onko meillä varaa hyvinvointivaltioon? Hyvinvointivaltion rahoituksen ja julkisen talouden kestävyden kannalta tärkein muuttuja on työllisyysaste. Työllisyysasteen nostaminen on tehokkain tapa saada julkinen talous uudelleen tasapainoon. Näin vastaamme parhaiten myös ikääntymisen tuomiin haasteisiin. Työllisyysasteen parantamiseen ei riitä eläkkeelle siirtymisiän pakkonosto eikä edes todellisen eläkkeelle siirtymisiän nouseminen, toisin kuin paikoillaan junnaavasta julkisesta keskustelusta voisi päätellä. Kuten Jaakko

Kiander toteaa, työllisyysasteen nousu edellyttää riittävää työvoiman kysyntää ja tarjontaa; tarvitaan riittäviä investointeja ja työmarkkinoiden joustavuutta sekä kannustimia työurien pidentämiseen. (Saari 2010.)

Nyt kun länsimaiden taluskriisi on nostanut keskusteluun sosiaalisen ulottuvuuden, on myös EU:n talouspoliittisessa integraatiossa ja ohjauksessa pakko huomioida talouden rooli laajemmin kuin vain valtion luottoluokituksen määrittäjänä. Professori Saari (2010) totesi, ettei Suomella ole koko EU-jäsenyyden aikana ollut systemaattista pyrkimystä vahvistaa EU:n sosiaalista ulottuvuutta. Alkuvuosina pyrittiin suojaamaan ne sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen ratkaisut, jotka eivät olleet ongelmitta yhteen sovitettavissa yhteisön perussopimuksen kanssa, erityisesti työeläkejärjestelmään ja asumisperusteiseen sosiaaliturvaan liittyvät asiat. Asumisperustaisen sosiaaliturvamme erityislaatuisuus verrattuna muihin EU-maihin tulee aiheuttamaan tulevaisuudessa entistä enemmän ristiriitaisia tilanteita. EU:n sosiaali- ja terveystalouden ydinalueilla suoraa lainsäädäntövaikutusta on ollut vähäisesti, mutta välillisiä vaikutuksia tulee liikkuvuuden edistämisen kautta. Sosiaalinen ulottuvuus on kuitenkin mielestäni, ja monien kansainvälisten vertailujenkin näkökulmasta, Suomen erityisosaamisaluetta. Tällä alueella Suomi voisi, ja Suomen tulisi, terästyä. Meillä olisi paljon annettavaa – ja puolustettavaa – sosiaalisen Euroopan rakentamisessa.

EU-kriittisten äänenpainojen lisääntyminen Suomessakin vaatii rinnalleen enemmän analyttistä laaja-alaista yhteiskunnallista keskustelua. EU:n tulevaisuus ei voi olla vain taloustieteilijöiden saati pankkisektorin asiantuntijoiden varassa. Kaipaamme taloudellisen integraation edessä myös akateemista maailmaa hyvinvointitieteitä myöten mukaan keskusteluun ja tulevaisuuden hahmotteluun.

Pohjanmaalla kasvu ja menestys perustuvat vientisektoriin pohjautuen avoimeen kansainväliseen vuorovaikutteisuuteen. Liikaa vaietut huippuluvut osoittavat esimerkiksi teollisuuden jalostusarvosta suurimman osan päätyvän vientiin ja maahanmuuttajienkin parissa työttömyys on täällä maan alhaisin. Meidän kaltaisille alueille EU integraatio on luonnollinen toimintaympäristö jatkossakin. Kun unionin väestöosuus yhä pienenee nykyisestä 7 prosentista, ei osuus maailmankaupasta mitenkään itsestään voi säilyä 25 prosentissa. Miten käy meidän ja EU:n hyvinvoinnin?

Hyvinvointivaltion tulevaisuuden pohtimiseen ja suuntaviivojen hahmottamiseen tarvitaan tiivistä yhteistyötä yhteiskunnan eri toimijoiden välillä. Akateemisen maailman tutkimustulosten hyödyntämistä poliittisessa päätöksenteossa tulisi parantaa.

Nykytyössäni tiemme suuresti kunnioittamani professori Pirkko Vartiaisen kanssa ovat kohdanneet usein, muun muassa kun tulevaisuusvaliokunnassa vedin hyvinvointivaltion tulevaisuushanketta ja kun osallisuushankkeissa olen yrittänyt viedä vaasalaista akatemiaosaamista myös eduskuntaan ja ministeriöihin. Hän on kuitenkin minulle kotikaupunkini yliopiston deliberatiivisen osallisuuden ja hyvinvoinnin professori vasta toissijaisesti. Ensisijaisesti hän on pitkäaikainen tuttu ja ystävä. Naapurintädistä, lapsuuteni kavereideni äidistä tulikin tohtori ja arvostettu akatemiatutkija.

Onnea elämään ja työhön!

Lähteet

Korkman, S. (2012). *Talous ja utopia*. Docendo. 210–211.

Miettinen, T. (2010). Tuloerojen kasvu – kateellisten panettelua. Teoksessa S. Parrukoski (toim.). *Hyvinvointi ilmastomuutoksen oloissa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Saari, J. (toim.) (2010). *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.

Taipale, Ilkka (toim.) (2006). *100 innovaatiota Suomesta*. Helsinki: Itämerikeskussäätiö.

SOSIAALISESTI KESTÄVÄÄ HYVINVOINTIA JA BOWERIA POHJANMAALLE

Maritta Vuorenmaa

BoWer eli Pohjanmaan maakunnan hyvinvointipalvelujen tutkimus- ja innovaatioverkosto on toiminut vuodesta 2007 lähtien avoimena verkostona. Se on yhdistänyt hyvinvointitutkimuksen ja osaamisen kenttää tieteiltään ja koulutus- ja toimialoiltaan monialaiseksi, monitieteiseksi ja monikieliseksi keskittymäksi. BoWerin syntysanat lausui Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshallintotieteen professori Pirkko Vartiainen kutsuessaan alueellisia ja kansallisia toimijoita kumppanuuteen ja osaamisen yhdistämiseen. Kumppanuuskutsu kuultiin hyvin Pohjanmaan lakeuksilla.

Kuluneina viitenä vuotena BoWerin keskeisiä rahoittajia ovat olleet Pohjanmaan liitto, Vaasan sairaanhoitopiiri, Vaasan kaupunki, EAKR-ohjelma ja Vaasan yliopisto. Rahoituksen rinnalla menestyksekkään toiminnan on mahdollistanut BoWeriin omaa työaikaansa suunnanneiden toimijoiden verkosto ja sen asiantuntevat ja aktiiviset jäsenet. BoWerin toimijoita ovat tähän mennessä olleet mm. Pohjanmaan liitto ja sen kautta kaikki alueen kunnat, Vaasan sairaanhoitopiiri, Vaasan kaupunki, Vaasan yliopisto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja sen Vaasan toimipaikka, vammaispalveluja tuottavat sosiaalipalvelujen kuntayhtymät, kolmen pohjalaismaakunnan yhteinen sosiaalialan osaamiskeskus SONet BOTNIA, Vaasan seudun Kehitys Oy, Pohjoismainen hyvinvointiosaamisen keskus NVC, WHO Mielenterveysalan yhteistyökeskus, Aalto yliopisto ja Länsi-Suomen muotilakeskus Muova, Vaasan ammattikorkeakoulu ja Yrkehögskolan Novia sekä näiden yhteinen sosiaali- ja terveysalan koulutusta kehittävä Medibothnia-hanke, Åbo Akademi, Jyväskylän yliopisto, Helsingin yliopisto, pohjoismainen kansanterveystieteen korkeakoulu NVH ja pohjoismainen hyvinvointikeskus NVC, hyvinvointi- ja terveysalan innovaatioympäristö Innokylä, AVI:t, ELY:t, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto STKL - nyttemmin SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry sekä yksittäiset järjestöt ja useat yksityiset palveluntarjoajat. Rahoituksen kautta BoWerin toiminnot ovat verkottuneet hallinnossa laajasti: STM:n lisäksi myös TEM:n, STM:n, SM:n, OM:n ja Kuntaliiton kanssa.

Tänä päivänä laaja BoWer-verkosto tukee tuoreen strategiansa mukaisesti pohjalaisen hyvinvointia, terveyttä ja sen keskeisenä osana mielenterveyttä ja alan johtamista tutkimuksen, arvioinnin ja niihin perustuvien innovaatioiden keinoin. Vaikka BoWer on pohjalainen, se on myös kansallisesti ja kansainvälisesti ver-

kottunut ja yhteiskunnallisesti vaikuttava vastaus perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen vuoropuhelun vahvistamiseksi ja sosiaalisten innovaatioiden luomiseksi. BoWer-verkosto toimijoinen onkin osallisena useissa kansallisesti ja kansainvälisesti verkottuneissa asiantuntijafoorumeissa sekä tutkimus- ja kehittämishankkeissa.

BoWerin tavoitteena on, että vuoteen 2015 mennessä Pohjanmaalla on alueellinen ja kestävä hyvinvoinnin monialaisen tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan rakenne. Tähän liittyen perustetaan Vaasan yliopiston ja professori Pirkko Vartiaisen johdolla yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja sen Vaasan toimipaikan sekä alueella vaikuttavien korkeakoulujen ja yliopistojen kanssa monitieteinen tutkimusohjelma. Se nojaa ensimmäisessä vaiheessa alueelle kertyneisiin laajoihin väestöaineistoihin.

Osallisuus, hyvinvointi ja terveys sekä sen osana mielenterveys –tutkimusohjelma pitää sisällään kolme monitieteisiä tutkimusryhmää. Tutkimusryhmät paneutuvat: 1. sosiaali- ja terveysjohtamiseen ja sen kompleksisuuteen, 2. osallisuuden ja hyvinvoinnin yhteyksiin, sekä 3. hyvinvoinnin, terveyden ja sen osana mielenterveyden välisten yhteyksien tutkimuksiin ja selvityksiin. Kutakin edellä mainituista tutkimusryhmistä luotsaa syyskuusta 2013 lähtien asiantuntijapari, joista toinen on Vaasan yliopistolta ja toinen on Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta ja sen Vaasan toimipaikasta.

Pohjanmaan alueesta onkin jo paljon aineistoa tutkimusohjelmassa käytettäväksi: THL:n tietotuotanto esim. Hyvinvointibarometri, Vaasan yliopiston toteuttama ja Suomen Akatemian rahoittama Ihmisen ääni –hankkeen kansallinen terveys- ja hyvinvointi kysely, vuodesta 2005 asti kertynyt pian kymmenvuotinen seuranta-aineisto Vaasan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirien alueilta koskien mielenterveys- ja päihdepalveluja, niiden saatavuutta ja asennoitumisesta näihin ongelmiin, häiriöihin ja sairauksiin. Myös osallisuuden tematiikkaa tukevista deliberatiivisen mallin sovelluksista on kertynyt monipuolisia aineistoja. Lisäksi vuonna 2012 Alueellisen terveys- ja hyvinvointi (ATH) –tutkimuksen valmistelu ja onnistunut toteuttaminen tuottaa vuosittain kertyvän aineiston siitä, miten pohjalaiset voivat, mikä on heidän terveydentilansa ja miten palvelut vastaavat heidän tarpeisiinsa.

BoWer-verkosto on aktiivinen julkaisija ja vaikuttaja. Ihmisen ääni -hankkeen puitteissa on julkaistu lukuisia artikkeleita, raportteja, kirjoja ja muita julkaisuja. Myös deliberatiivisesta demokratiasta ja osallisuudesta on julkaistu artikkeleita, väitöskirja ja opinnäytetöitä. Myös lukuisista toteutetuista kansalaisraadeista on tehty julkaisuja ja opinnäytetöitä. Muita BoWer-verkoston toimijoiden keskeisiä

tutkimusalueita ovat tähän mennessä olleet ikääntyneiden mielenterveyden edistäminen ja sosiaalinen pääoma, joista on myös julkaistu erittäin paljon erityisesti kansainvälisillä ja pohjoismaisilla foorumeilla. Maahanmuuttajien integroitumista tukevat useat vertailevat ja alueelliset tutkimukset ja opinnäytetyöt. Tutkimusta on tehty myös mielenterveyshäiriöistä ja masennuksesta. Lisäksi aluenäkökulmas- ta on paneuduttu maahanmuuton aluetaloudellisiin vaikutuksiin. Myös lukuisia kehittämishankkeita esim. Kansallisessa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämis- ohjelmassa on tuettu BoWer-verkoston arvioinneilla ja muulla asiantuntijuudella.

Tutkittu ja arvioitu tieto räätälöidään käyttäjäystävällisempään muotoon, jotta sitä voidaan aiempaa paremmin hyödyntää hyvinvointia, terveyttä ja sen osana mie- lenterveyttä koskevassa suunnittelussa, päätöksenteossa, innovaatiotoiminnassa ja johtamisessa. Tulevina vuosina BoWer jatkaa näissä toimissaan kansallisen, poh- joismaisen ja laajemminkin kansainvälisen verkostonsa vahvistamista. BoWerin arvojen **K**umppanuus, **O**sallisuus, **R**ohkeus, **V**aikuttavuus ja **A**voimuus mukaises- ti, BoWer toimii Pohjanmaan ”korvana” eli kuulee ja kuuntelee vaimeitakin alu- eellisia, kansallisia ja kansainvälisiä signaaleja hyvinvoinnin laajalta kentällä.

BoWerin toimien ja alueellisen kehittämisen lähtökohtia ovat itse kunkin verkos- ton toimijan perustehtävät ja vahvuudet. Perustaa luovat myös kansalliset, alueel- liset ja paikalliset hyvinvointisuunnitelmat ja strategiat, joissa tähdennetään paitsi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä myös BoWerin pyrkimysten tavoin kestä- viä hyvinvoinnin tutkimuksen ja kehittämisen rakenteiden tärkeyttä palveluraken- neuudistuksen osana ja muutostukena. Kansallisista ohjelmista ja strategioista mainittakoon Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020 – Sosiaali- ja terveystalouden strategia ja vuosille 2012–2015 ulottuva Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste).

Alueellisesti BoWerin strateginen tuki perustuu mm. vuoteen 2040 ulottuvaan Pohjanmaan maakuntasuunnitelmaan sekä vuosille 2011–2014 ajoittuvaan maa- kuntaohjelmaan. Näiden viitoittamina Pohjanmaalla sosiaali- ja terveystalouden palve- lut ovat monipuolisia ja sopeutettu hyvin väestökehityksen tarpeisiin. Vuonna 2040 alueella on monipuolisia verkostoja, jotka synnyttävät yhteispinnoillaan sosiaali- ja terveystalouden innovaatioita. Pohjanmaalla hyvinvointipalvelujen tuotta- jat ja asiantuntijat, tutkijat ja kehittäjät muodostavat monikielisen kansallisesti ja kansainvälisesti verkottuneen osaamiskeskittymän, joka on luonut perustan kestä- välle ja alueelliselle alan kehittämiskeskittymälle. Lisäksi alueelle on luotu enna- koiva ja kannustava strategia koulutuksen ja työelämän yhteensovittamiseksi. Tässä strategiassa on huomioitu myös maahanmuutto. Juuri nyt hyvinvointisekto- rin taloudelliset voimavarat ja kehittämishaasteet edellyttävät ajankohtaisia raken- teellisia uudistuksia ja osin uusia menetelmiä ja ratkaisuja. Haasteina ovat perus-

ja erityispalveluiden toimiva suhde sekä onnistuneesti toteutettu palvelu- ja kuntarakenneuudistus. BoWer – Pohjanmaan hyvinvointipalvelujen tutkimus- ja innovaatioverkosto tukee osaltaan edellä kuvattuja visioita ja tavoiteloja. BoWer-verkostossa onkin kysytty: Miten tulevaisuuden hyvinvointipalvelut järjestetään Pohjanmaalla? Entä, mikä on julkisen sektorin tai toisaalta kuntalaisten ja asiakkaiden rooli maakunnan palvelutuotannossa?

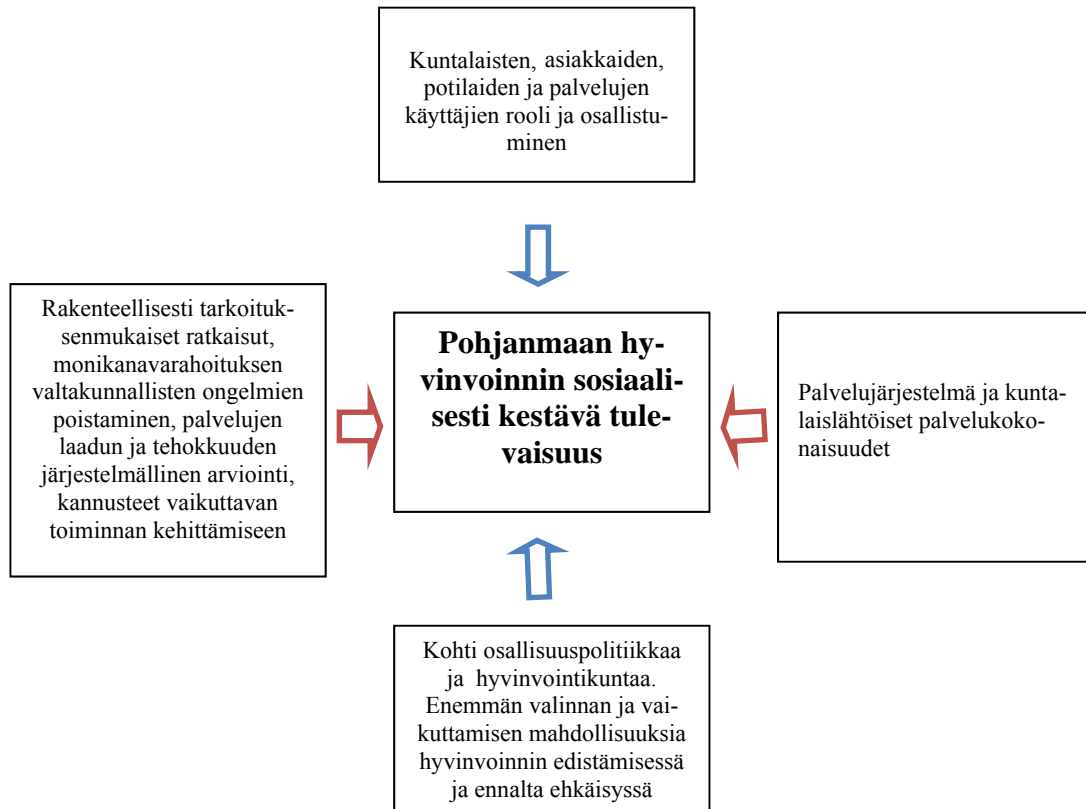
Osavastauksena edellisiin kysymyksiin BoWer-verkoston toimijoiden yhteistyönä ilmestyi Vaasan yliopiston julkaisusarjassa vuonna 2011 Pirkko Vartiaisen ja Maritta Vuorenmaan toimittamana julkaisu Kohti sosiaalisesti kestävää hyvinvointia. Näkökulmia Pohjanmaalta. Noin kolmenkymmenen alan asiantuntijan tuottama julkaisu syntyi tarpeesta ymmärtää ja konkretisoida hyvinvoinnin taustekijöitä, elementtejä ja ominaispiirteitä erityisesti Pohjanmaan näkökulmasta. Julkaisussa ei tavoiteltu sileää, vahvasti toisiinsa kytkeytyvää ja tiukasti ennalta raamitettua kuvaa Pohjanmaan hyvinvoinnista, vaan luotiin tutkittavaan ilmiöön erilaisia tarkastelutapoja. Yksi tarkoitus oli myös tehdä näinkin alueen hyvinvointiosaaminen ja asiantuntijuus näkyväksi. Kohti sosiaalisesti kestävää hyvinvointia – Näkökulmia Pohjanmaalta -julkaisu on sittemmin toiminut lähtölaukauksena vuonna 2013 perustettavalle, jo mainitulle tutkimusohjelmalle.

Vartiaisen ja Vuorenmaan julkaisun päätelmiä mukaillen alla olevassa kuvioissa on esitetty se, miten Pohjanmaan maakunnan tasolla palvelujen tarpeet voitaisiin määritellä yksilöiden ja perheiden näkökulmasta, positiivista hyvinvointia korostaen. Tällöin palvelujärjestelmässä olisi selkeästi määritelty ja luotu arjessa toimivia keinoja kuntalaisten osallistumiselle ja osallistumisen vaikuttavuuden lisäämiselle. Olisi luotu pohjoismaiseen hyvään käytäntöön perustuen osallisuuspolitiikka ja asetettu se luontevasti perinteisen kunnallisdemokratian rinnalle. Tällöin palvelujärjestelmässä olisi määriteltyinä kuntalaisten asiakkaiden ja potilaiden osallistumisen ja vaikuttamisen taso sekä luotu kuntalaiselle aitoja mahdollisuuksia tehdä tietoon perustuvia valintoja palvelujärjestelmän sisällä (vrt. THL:n Palveluvaaka).

Sosiaalisesti kestävä hyvinvointi ei ole vain valintoja, se on myös yksilöllistä ja yhteisöllistä vastuuta. Sosiaalisesti kestävää hyvinvointia rakennettaessa määriteltäisiin yksilölliset vastuut vaikkapa yksilöllisessä hyvinvointiohjelmassa ja motivoitaisiin itse kutakin oman hyvinvointinsa ja terveytensä ylläpitämiseen. Yhteisöllisyyttä vahvistettaisiin.

Tällainen Pohjanmaan sosiaalisesti kestävää hyvinvointia tavoitteleva näkökulma korostaisi nykyistä enemmän julkisten palvelujen hyvinvointia, terveyttä ja sen osana mielenterveyttä edistävää ja sairauksia ja häiriöitä ehkäisevää luonnetta. Se

myös kutsuisi nyt valmisteilla olevan uuden kuntalain hengen mukaisesti kaikki kunnan toimijat mukaan Hyvinvointitalkoisiin ja järjestöt ja yksityiset kumpuuteen Hyvinvointikunnan rakentamiseksi.



Kuvio 1. Pohjanmaan hyvinvoinnin sosiaalisesti kestävä tulevaisuus palvelujärjestelmän ja asiakkaiden näkökulmasta

Pohjanmaan sosiaalisesti kestävä hyvinvointi vaatii konkreettisia ratkaisuja palvelujärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi. Kestäväksi osoittautuneen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaisesti arvokas lähtökohtana on, että julkisten hyvinvointipalvelujen rooli säilyy vahvana myös tulevaisuudessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkiset organisaatiot olisivat palvelujen tuottajia siinä määrin kuin ne ovat olleet koko 2000-luvun. Keskeisiä rakenteellisen kehittämisen teemoja Pohjanmaalla ovat edelleen, kysymys kuntarakenteesta ja siitä seuraavasta palvelurakenteesta. Hyvinvointia luotaessa ja sitä ylläpidettäessä on kyettävä määrittelemään uudelleen kuntalaisten, julkisten toimijoiden, yksityisten toimijoiden ja entistä tärkeämpään rooliin nousevien järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan rooleja ja työnjakoa palvelukokonaisuuksissa. Myös sosiaalipalvelujen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon ja muiden erityispalvelujen eheys, peruspalveluiden korostaminen ja muutoksessa tarvittava osaamisen vah-

vistaminen ovat mittavia haasteita. Ne ovat haasteita myös alan koulutukselle ja muutosjohtamiselle.

Rakenteellisten kysymysten lisäksi ratkaistavaksi tulevat priorisoinnit kaikilla hyvinvoinnin osa-alueilla. Muutoksessa tarvitaan jo lähes vanhanaikaisena kuopattua arvokeskustelua uusissa yhteyksissään. Tarvitaan myös välineitä ja menetelmiä, joilla priorisointi voidaan toteuttaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Millaisen informaation varassa palvelujärjestelmän rakenteelliset muutokset tai priorisointi sitten tulisi toteuttaa? Konkreettisiin toimenpiteisiin ei päästä, ellei kansalaisia oteta vahvemmin mukaan. Myös Pohjanmaalla on uskallettava laittaa kansalaiset pohtimaan hyvinvoinnin tilaa ja tulevaisuuden mahdollisuuksia toiminnan rakenteelliset ja taloudelliset faktat huomioon ottaen. Ensimmäinen vaihe voisi olla kansalaiskysely. Sen jälkeen Pohjanmaan maakunnan väestön osallisuuden lisäämiseksi tarvitaan menetelmiä, jotka tuottavat punnitun, faktoihin perustuvan käsityksen asiasta. Keinoiksi tarjoutuvat esim. jo hyväksi käytännöksi muodostunut kansalaisraati tai konsensuskonferenssi ja näissä asiantuntijaverkostoksi BoWer. Tavoitteiksi asetuvat hyvinvointi- ja terveyseroja kaventavat ja sosiaalisesti kestävää hyvinvointia tuottavat toimintatavat.

”Uskaliaat ideat ovat usein kuin eteenpäin liikutetut shakkinappulat. Ne saatetaan syödä, mutta ne voivat myös aloittaa voittoisan pelin.”

–Goethe

HYVINVOINTIKERTOMUKSEN MUUTOS VAASAN KAUPUNGISSA 2000-LUVUN ALUSTA NYKYHETKEEN

Jukka Kentala

Hyvinvointikertomus on eri hallinnonalojen asiantuntijoiden yhdessä laatima katsaus kuntalaisten hyvinvointiin ja niihin vaikuttaviin tekijöihin. Kertomusta tekevien ryhmien tulee nykykäsityksen mukaan olla poikkihallinnollisia eli niiden tulee muodostua kunnan eri hallinnonalojen edustajista eikä pelkästään sosiaali- ja terveystoimen edustajista. Poikkihallinnollisten ryhmien ansiosta myös vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä on tullut kaikkien yhteiseksi asiaksi. Asiaan alettiin yleisesti kiinnittää kunnissa huomioita jo 1990-luvun lopulla, mutta monissa kunnissa ensimmäiset konkreettiset, kunnan asukkaiden hyvinvointia kuvaavat nykyajatuksen mukaiset kertomukset tai strategiat, lähdettiin laatimaan vasta 2000-luvun alussa.

Valtioneuvoston hyväksymässä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa jo 2000–2003 suositeltiin, että kunnissa laaditaan hyvinvointipoliittinen ohjelma osana kuntasuunnittelua. Ohjelmatyön tavoitteena oli luoda seuranta-järjestelmä, joka tuottaa hyvinvoinnista samalla tavalla järjestelmällistä tietoa kuin kunnallinen tilinpito tuottaa talouden kehityksestä. Vaasassakin laadittiin tämän pohjalta tuolloin hyvinvointipoliittisen toimikunnan valmistelemana hyvin laaja ja seikkaperäinen Vaasan kaupungin hyvinvointipoliittinen ohjelma vuosina 2002–2004. Laadintaprosessin aikana hyvinvointipoliittinen toimikunta päätyi ratkaisuun, että hyvinvointikertomuksen nimeä kantava taustaraportti (”Moniulotteinen hyvinvointi”) julkaistiin omana asiakirjanaan sen kirjoittajan, erityisasiantuntija Tor Wikin, nimissä. Hyvinvointi-indikaattorien kuvaus muodosti oman julkaisun. Kolmas julkaisu oli kaksiosainen, sisältäen hyvinvointistrategiat ja tiivistelmän hyvinvointikertomuksesta.

Paikallisen tutkimusyhteisön käsityksiä suomalaisesta hyvinvointivaltiosta ja sen tilasta asiakirjassa edusti tuolloin Vaasan yliopiston professori Pirkko Vartiainen, joka virkaanastujaisesityksessään tammikuussa 2003 esitti, että on eräitä tosiseikkoja, jotka estävät tutkijaa liikaa korostamasta suomalaisen hyvinvointivaltion oikeutuksen korkeaa tasoa. Hän perusteli väitettään yhdellä esimerkillä: vuodesta 1992 lähtien Suomessa on tehty paljon muutoksia, jotka voidaan tulkita hyvinvointivaltion keventämispyrkimykseksi. Edelleen hän mainitsi, että työttömyys sekä terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja psykiatrisen hoidon palvelujärjestel-

mien ongelmat odottavat ratkaisuaan. Mitä kertoo se, että nämä suuria kansalaisryhmiä koskevat muutokset eivät ole kirvoittaneet koettua voimakkaampia kannanottoja puolesta tai vastaan? Kertooko se hyvinvointivaltion oikeutuksen amebamaisesta luonteesta vai itse käsitteen sisällöllisestä vajavaisuudesta jää vielä odottamaan analyysiään, tutkija päätti virkaanastujaisesitelmänsä (Vaasan yliopiston tiedote 27.1.2003).

Selkeät, uudet, vaatimukset kuntien hyvinvointikertomusten laadinnassa saatiin uuden terveydenhuoltolain tultua voimaan vuonna 2011. Sen § 12 selkeytettiin vaatimukset kunnan terveyden edistämisen ja hyvinvoinnin osalta seuraavasti:

”Kunnan on seurattava asukkaattensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava valtuustolle vuosittain, minkä lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmisteltava laajempi hyvinvointikertomus.

Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveyssoittimia.

Kunnan on nimettävä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuutahot. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten tahojen sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Jos sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestetty useamman kunnan yhteistoimintana, yhteistoiminta-alueen on osallistuttava asiantuntijana eri toimialojen väliseen yhteistyöhön sekä sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointiin alueen kunnissa.”

Sisäasianministeriön turvallisuussuunnittelun ohjaus- ja seurantaryhmän valmistelema kirje kunnille kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman huomioon ottamisesta paikallisessa turvallisuussuunnittelussa lähetettiin vuoden 2012 lopussa kaikille kunnille. Kirjeessä todetaan, että sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetettujen kansallisten sisäisen turvallisuuden tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisintä on kuitenkin se, miten ne otetaan huomioon paikallisessa toiminnassa ja paikallisia turvallisuussuunnitelmia päivitettäessä.

Syksyllä 2012 Pohjanmaan asukkaat pääsivät kertomaan hyvinvoinnistaan, elintavoistaan ja terveydentilastaan, kun Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Alueellinen terveys- ja hyvinvointitutkimus (ATH) toteutettiin maakunnassa. Tutkimustuloksia voidaan käyttää hyväksi muun muassa kuntien sosiaali- ja ter-

veydenhuoltopalveluiden kehittämisessä, ja ne ovat verrattavissa niin kansallisesti kuin alueellisestikin. Tutkimus palvelee myös kuntien muodostamia yhteistoiminta-alueita, Vaasan sairaanhoitopiiriä, monia muita sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita sekä tutkimuksesta ja kehittämisestä vastaavia tahoja, Vaasan kaupungin osalta suuri ostoskoko mahdollisti myös asuinaluekohtaiset vertailut. ATH-tutkimus antaa hyvää tietoa hyvinvointikertomuksen pohjaksi; tulevaisuudessa ATH-tutkimuksen toteuttaminen kerran valtuustokaudessa tuo lisäksi ajallista pitkästä tietoa tuleviin hyvinvointiselvityksiin.

Lasten ja nuorten osalta laadittiin Vaasan kaupungissa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma vuosille 2013–2016. Suunnitelma jalostettiin yhteistyössä lapsiasiainneuvoston kanssa. Tämä suunnitelma perustui lapsipoliittiseen ohjelmaan. Suunnitelman liitteenä oli lapsipoliittisen ohjelman seurantataulukko, josta näkyy mitä saatiin aikaiseksi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Suunnitelman kokoaminen kesti useita vuosia, kun sitä tehtiin kaiken muun arkityön ohessa. Pitkittymisen etuna voi kuitenkin nähdä, että suunnitelmassa voitiin huomioida lainsäädännössä tapahtuneet tärkeät muutokset; esimerkiksi lastensuojelulakia muutettiin suunnittelutyön aikana neljä kertaa.

Vaasan kaupungissa ollaan kokoamassa ensimmäistä laajaa, uuden sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön edellyttämää, vuosittaista hyvinvointiraporttia sekä laajempaa, koko valtuustokaudelle ulottuvaa hyvinvointikertomusta. Näissä suunnitelmissa tullaan huomioimaan soveltuvien osin myös sisäasianministeriön vaatimukset sisäisen turvallisuussuunnittelun osalta. Myös lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa päivitetään tässä yhteydessä.

Uusi hyvinvointikertomus tullaan laatimaan jatkossa sähköiselle alustaratkaisulle. Sähköinen hyvinvointikertomus on melko uusi, kunnille vielä nykyisellään maksuton, työväline ja julkinen asiakirja. Se kytkee hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulman osaksi kuntien toiminnan ja talouden suunnittelua. Se nostaa esiin poikkihallinnolliset hyvinvoinnin taustatekijät, vahvuudet ja kehittämistarpeet. Näin se auttaa kuntaa edistämään asukkaidensa hyvinvointia sekä vastaamaan myös uuden terveydenhuoltolain velvoitteisiin. Sähköisen hyvinvointikertomuksen ensimmäinen versio kehitettiin Terveempi Pohjois-Suomi-hankkeen ja Kanerva-hankkeen yhteistyönä. Molemmat hankkeet kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnalliseen kehittämisohjelmaan eli KASTE-ohjelmaan. Kehittämistyössä ovat olleet aktiivisesti ministeriön mukana myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä Kuntaliitto. Sähköisen hyvinvointikertomuksen edut ovat kiistattomat aikaisempiin nähden: Sen avulla voidaan keskittää samaan asiakirjaan koko kunnan tai alueen hyvinvointitieto, -ohjelmat ja -strategiat. Sen kokoaminen on yksinkertaista ja se mahdollistaa kaikkien hallinnonalojen osallistumi-

sen ja sitoutumisen kun käytössä on pääosin valmiit, kansallisesti määritellyt kaikkia kunnan toimialoja kuvaavat indikaattorit.

Vaasan kaupunki ottaa tämän sähköisen hyvinvointikertomuksen käyttöön jo ensimmäisten kertomusten laadinnassa. Uskomme, että tämä uusi toimintatapa antaa meille kaikille kuntalaisten hyvinvoinnista kiinnostuneille uuden mahdollisuuden raportoida ja analysoida kunnan asukkaiden hyvinvointitietoa, suunnitella ja antaa tukea päätöksenteon pohjaksi sekä toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tulevaisuudessa.

TULEVAISUUDEN ERIKOISSAIRAANHOITO VÄESTÖN HYVINVOINTIA EDISTÄMÄSSÄ

Auvo Rauhala

Hyvinvointia voi edistää vaikuttamalla yksilön tai yhteisön tasolla sen osa-alueisiin: koettuun ja materiaaliseen hyvinvointiin sekä terveyteen. Terveystieteiden rooli painottuu luonnollisesti terveyden lisäämiseen. Kuitenkin sairaus laskee myös elintasoja ja siten materiaalista hyvinvointia ja päinvastoin, köyhyys lisää sairautta. Samoin terveydentila vaikuttaa elämänlaatuun ja koettuun hyvinvointiin. Toisaalta taas terveydenhuolto on vain yksi monista terveydentilaan vaikuttavista sektoreista. Esim. lasten tapaturmakuolleisuuden väheneminen johtuu pääasiassa muista tekijöistä kuin vammojen hoidon kehittymisestä. Sairaanhoidon vaikutusta siten yhtenä tekijänä monista hyvinvoinnin kaikkiin kolmeen osa-alueeseen.

Kuuluu terveydenhuoltoon kohdistuvien vaatimusten ja niihin vastaamismahdollisuuksiemme välillä lisääntyy. Miten pystymme tulevaisuudessakin turvaamaan terveydenhuollon palvelut ja vieläpä parantamaan niitä? Meidän pitää sekä yksilö- että väestötasolla selvittää ja määritellä tarkemmin palvelujen tarve ja tehostaa toiminnan tuottavuutta, laatua ja kustannusvaikuttavuutta. Julkisesti säädellyin ja eettisesti kestävällä pohjalla olevan priorisoinnin tarve on sekin lisääntymässä. Ilman sitä ajaudumme vähitellen hallitsemattomaan piilopriorisointiin, jossa eri sosiaaliryhmien väliset terveysterot herkästi lisääntyvät.

Tarve on tällä hetkellä terveydenhuollossa operationalisoitu hoitoidikaatioiksi siten, että on olemassa esim. Terveysportista löytyvät kansalliset yhtenäiset perusteet hoitoon pääsyyn. Näiden laajempaa käyttöä rajoittaa kriteerien tulkinnanvaraisuus ja hankaluus. Vaarana voi myös olla, että lääkäri määrittelee potilaan tarpeen osin uudelleen, lähtien oman kapean sektorinsa ja sen teknologian näkökulmasta.

Tuottavuuden, vaikuttavuuden, laadun ja taloudellisuuden nostamisessa keskeistä on prosessien ja palveluketjujen tehostaminen sekä ICT:n ja muun terveysteknologian lisääntyvä hyödyntäminen. Esim. nettiterapialla on osoitettu voitavan hoitaa tuloksetta masennusta. Leikkauksia tehdään yhä teknisemmin ja mini-invasiivisemmin. Geeniterapia sekä sairauksien yksilöllinen hoito biopankeista saadun tiedon avulla ovat tulolla.

Terveydenhuollon resurssien niukkuuden edessä on muistettava yksi tärkeä, aivan liian niukalle käytölle jäänyt resurssi : potilas. Eikä kyse ole pelkästä prosessin tehostamisesta siirtymällä ”palvelusta itsepalveluun”. Elämäntapamuutosten läpivienti onnistuu parhaiten motivoivalla ja voimaannuttavalla ohjauksella ja pistämällä esim. POTKU-hankkeen tavoin ”potilas kuljettajan paikalle”. Erikoissairaanhoidossakin saatetaan herkästi ajatella, että keskitytään vain akuutin taudin hoitoon, unohtaen että taustalla on useimmiten pitkäaikaisia elämäntapaan liittyviä tekijöitä, joihin on mahdollista vaikuttaa.

Vaikuttavuuden ja elämänlaadun mittaus on lisääntymällä. Näillä mittauksilla on saatu yllättävääkin uutta tietoa siitä, mikä on erilaisten interventioiden todellinen arkivaikuttavuus. ”Täydellisen fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tilan” sijaan on samalla tulossa pragmaattisempi näkemys terveydestä: se on arjessa pärjäämistä.

Viime aikoina erikoissairaanhoido on Suomessa ollut paljolti puolustusasemissa. Sitä on saatettu pitää perusterveydenhuoltoon nähden toisarvoisena lisukkeena, unohtaen että siellä pääasiallisesti hoidetaan toimintakykyä tai jopa henkeä uhkaavia kansantauteja, kuten sydäninfarkteja, syöpiä keuhkokuumeita ja aivohalvauksia. Erikoissairaanhoido on dokumentoidusti Suomen terveydenhuollon parhaiten toimiva osa ja on kansainvälisissä vertailuissakin osoittautunut tuottavaksi, laadukkaaksi ja taloudelliseksi. Perusterveydenhuollon ongelmia on pyritty ratkomaan epäsuorasti, tavoilla jotka lähinnä vain heikentävät erikoissairaanhoidoa ja siten vaarantavat sen palvelujen saantia, sen sijaan että olisi suoraan pyritty vaikuttamaan perusterveydenhuollon sisäisiin rakenteisiin ja huonosti toimiviin käytäntöihin. Tämän ohella yhteistyön edellytysten lisääminen koko sote-sektorilla on tietenkin tärkeää. Kunnallinen erikoissairaanhoido on toistaiseksi onnistunut perusterveydenhuoltoa paremmin säilyttämään asemansa koko kansan terveyspalvelujen tuottajana. On tärkeää estää kunnallisen erikoissairaanhoidon rapautuminen ja tästä seuraava polarisoituminen: kunnallisiin sairaaloihin hakeutuisivat enää vain ne sosiaaliryhmät, joilla ei ole varaa mennä yksityissektorille.

Erikoissairaanhoidolla on siis oma rajattu, mutta selkeä ja tärkeä roolinsa väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistäjänä. Hyvin toimiva, asiakaslähtöinen ja kehitysohenteinen, kaikkien väestöryhmien käyttämä, hyvää yhteistyötä perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen kanssa tekevä erikoissairaanhoido on korvaamattoman tärkeä alueemme väestön hyvinvoinnin kannalta tulevaisuudessakin.

ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN

”Todellinen nerous asuu ihmisen kapasiteetissa arvioida epävarmaa, vaarallista, ja ristiriitaista tietoa”

- Winston Churchill

EVALUATION IN SUPPORT OF THE PUBLIC INTEREST

George Julnes

Those working in the public sector, as well as those engaged in research on ways to improve governance, are committed to providing better services for citizens and other stakeholders and, indeed, to improving society. This commitment, however, presupposes that it is possible to identify what constitutes “improvements” in the outcomes experienced by citizens and in the process of governance that influences these outcomes. Identifying improvements, particularly in the public sector, has long been the central task of the field of evaluation, and so methods have been developed to judge the value of alternative public policies and government activities. The complication is that these multiple methods often yield different conclusions about which alternatives are improvements, about which approaches are “better.” This chapter supports efforts to improve governance by organizing our methods for judging the value of alternatives and, by considering contrasting examples of (a) improving traffic regulations and (b) improving welfare policies, offers a strategic framework for relating methods of valuation to their contexts. Aligning our approaches to valuing with the needs of policy and program contexts can make us more effective in advancing the public interest.

Evaluation to Improve Government Decision-Making

The urge to improve governance has been, and remains, unrelenting (Khademian 2012). Underlying many of these efforts is the belief that governance can be improved by generating and making use of relevant information to guide decision-making. Alternatively praised as evidence-based policymaking or critiqued as the ritualistic use of “data” to give the appearance of modern management (Dahler-Larsen 2012), this perceived value of feedback requires faith that the evidence can support value judgments of what constitutes “improved” performance and “better” outcomes. To consider in what ways this faith is justified, this section introduces some of the value judgments made regarding public initiatives, considers their contexts, and argues for being strategic in how we judge value (Julnes 2010).

Goals of Valuing in the Public Interest

To reach judgments about the value of public initiatives, for example that linking teacher pay to student achievement test scores leads to better education, we engage in valuation. What is valuation and how is it to help improve our society?

Valuation in Society. The term *valuation* is defined as being both the process of valuing and the estimated value that follows from this process: “1. the act or process of valuing; *specifically* : appraisal of property; 2. the estimated or determined market value of a thing; 3. judgment or appreciation of worth or character” (Merriam-Webster, online). Whereas the definition emphasizes the market value of property or other holdings, it can apply to any judgment of worth, including judgments about which approaches to governance are better and which outcomes are indicative of a better society. As such, we engage in valuation as a process in preparing evaluation reports, with the final judgment of value (e.g., “the net benefit of building the road is \$4 million”) being a valuation as an estimate.

Process and Outcome Goals for Valuation. The logic of engaging in valuation is that evaluative evidence can help improve decision-making processes (Henry & Julnes, 1998). Indeed, all efforts to assess the value of public policies and programs are predicated on the idea that awareness of estimated values will lead to improved governance processes and, as a result, to “better” decision-making. This is the process goal for valuation, but we rarely assess whether such attempts at evidence-based decision making really lead to a better society, and, further, we do not have standard procedures for how this process goal for valuation is to be assessed.

One approach to valuing different approaches to governance is to assess the extent to which the approaches lead to valued outcomes for society (Moore, 1995). In thinking about what constitutes a valued outcome, consider the above example of linking teacher pay to student achievement test scores, with the value of such a policy judged by whether it leads to higher test scores. These higher test scores are valuable to society only if the higher test scores lead to higher graduation rates and later, perhaps, with greater career preparation, higher incomes, and even a more productive citizenry. The analogous argument is that evaluating and rewarding public managers for achieving proximal outcomes (e.g., better informed welfare recipients) is of little value if the services provided do not lead to more distal outcomes, such as addressing citizen needs (e.g., information sessions are efficient and effective in improving recipient understanding of welfare policies but do not help recipients become prepared for leaving public assistance). Similarly, finding that implementation of a performance management system leads to evi-

dence-based decision-making is valuable only if the organizational outcomes lead to the more distal outcomes of citizens being better served.

This limitation of many proximal outcomes is why many evaluators include outcomes like “happiness” (Mohr 1995) or “social betterment” (Mark, Henry, & Julnes 2000; Weiss 1998) as the ultimate intended outcomes (on the right side of simple outcome lines) of public initiatives. However, including ultimate outcomes such as advancing social betterment simply begs the question of what constitutes “better,” or what we would call improvement. How can we best make sense of what is better; how do we judge the value to the public of available options?

Contexts of Valuing

Answering the question of how we should try to make sense of the value of public policies and programs requires some sense of context, with the expectation that different methods are appropriate for different contexts (Julnes & Rog 2007). This section presents two quite different contexts as examples and then considers some of the major differences in these contexts.

Two Contrasting Examples of Public Valuing. Consider a local government agency responsible for managing traffic in the city. As the city has grown, traffic congestion has increased to the point of being an issue in local elections. This agency, a city department of transportation, is, therefore, committed to “improving” the traffic flow in the city, with a particular focus on the areas with greatest congestion that are being reported on by the local news outlets. Relevant valuation questions, then, are “what are the ‘best’ uses of limited resources?” and, when the selected projects are completed, “are the resulting traffic improvements ‘worth’ the resources required and any other negative consequences entailed?” For the purpose of this chapter, let us assume that a needs assessment was completed and one project was adding a left-turn signal at a busy intersection that has been congested at rush hour due to all of the people needing to wait to make a left turn. Was the public interest served by this initiative?

Consider also a very different valuing context, a federal agency responsible for welfare policy (in the U.S., this is the Department of Health and Human Services, or HHS) has implemented a 60-month lifetime limit on the number of months of welfare cash assistance (in the U.S., Temporary Assistance for Needy Families, or TANF) any individual may receive. Five years after implementation, the agency (specifically, in HHS, and Office of the Assistant Secretary for Program Evaluation, or ASPE) needs to evaluate this policy change. Was the public interest served by this initiative?

Implications of Context for Strategic Valuation. Although these two examples may seem extreme in their differences, they highlight the many differences between a valuing context in which the decision is largely a technical matter (which interventions have the greatest impact on traffic congestion), and a context which is saturated with cultural and political considerations. As a result, there is greater clarity regarding the values to be considered in evaluating the changes in traffic policies, and greater consensus on the appropriateness of focusing on efficiency as the goal to be maximized. If the left-turn signal can be represented as reducing rush hour wait-times at the intersection by an average of five minutes, and at a reasonable cost, it will be judged by most as serving the public interest.

In contrast, judging whether welfare reform served the public interest will result in more debates about the goals of welfare reform and about whether technical analyses of benefits and costs can suffice in giving voice to the perspectives of welfare participants. As such, people are more likely to trust the conclusions of experts in the left-turn example; people affected by welfare reform are more likely to have a mix of contrasting values that they use in judging the overall value of a public initiative.

This recognition of the implications of the differences in the two examples highlights the need to align methods of valuing with their contexts (Julnes, 2012a). A technical analysis of a single outcome (e.g., reduction in traffic congestion) conducted by a small group of experts (analysts in the transportation department) can be adequate for judging the value of a local decision about traffic regulations but not for judging the value of welfare. Aligning activities with contexts is the focus of strategy in organizational theory and so it is also here in arguing for strategic approaches to valuation. Developing frameworks to support strategic use of formal valuation methods requires understanding the options available. For this, the following section develops a standard model of the steps involved in essentially all approaches to assisting our efforts to value alternatives and then considers variations in how those steps are typically accomplished.

Evaluation as Assisted Valuation

Measuring the value of something (policies, programs, products, etc.) is the explicit focus of the field of evaluation; indeed, evaluation can be defined simply as “determining the merit, worth, or value of things” (Scriven, 1991, p. vii). Merit in this context concerns whether something is judged to be of high quality. Worth, on the other hand, concerns the value provided given the resources required. We naturally make judgments about merit and worth, with little apparent effort, in our

everyday lives, choosing what to eat and who to talk to in our free time. However, when the situation is complicated, and when the consequences of making a mistake are considerable, we look for ways to assist our natural abilities for valuing. For example, when trying to reach a judgment about which car is “better” for us to buy (complicated situation with long-term consequences), we might read *Consumer Reports*, which rank-orders products according to merit (higher score entails greater merit; which is the highest quality car?) and also identifies “best buy” products that represent high worth (which car provides the best balance of quality for price?).

Similarly, in the context of public administration and policy, the field of evaluation exists to inform real-world decisions, in complex contexts with serious consequences, by assisting us in reaching warranted conclusions about the *value* of what is being evaluated. That is, evaluation is a form of *assisted valuation* to help people reach conclusions about whether, for example, building a new road to ease traffic congestion is *good*, is *better* than another alternative, is *worth* the resources required or risks involved, or could be *improved* with specified changes. But, how can we be confident about our valuation conclusions? The argument of this chapter is that, first, real confidence generally requires multiple methods of judging value and that, second, strategic use of these multiple methods requires a framework for organizing the strengths and limitations of these methods in different contexts. We begin developing this framework by considering some commonalities in our available methods for valuing and then providing a brief overview of a standard economic approach to valuing.

Model of Assisted Valuation

In seeking to understand *our methods of assisted valuation*, it can be useful to begin with what is most basic. For this, we can see how we try to assist our natural capacities of valuation in a letter from Benjamin Franklin (1956) to Joseph Priestley, written September 19, 1772.

Dear Sir,

In the Affair of so much Importance to you, wherein you ask my Advice, I cannot for want of sufficient Premises, advise you what to determine, but if you please I will tell you how....divide half a Sheet of Paper by a Line into two Columns, writing over one Pro, and over the other Con....If I judge some two Reasons con equal to some three Reasons pro, I strike out the five; and thus proceeding I find at length where the Balance lies....And tho' the Weight of Reasons cannot be taken with the Precision of Algebraic Quantities, yet when each is thus considered separately and comparatively,

and the whole lies before me, I think I can judge better, and am less likely to take a rash Step.

Franklin's simple explanation addresses most of the essential issues for the current dialogue on valuing policies and programs. First, Franklin acknowledges that the value of his method does not depend on its yielding some exact "Algebraic" answer, only that it reduces the likelihood of our taking "a rash Step." This highlights the pragmatic stance that assisted valuation need not be viewed as yielding some true or "valid" judgment but, rather, as providing actionable guidance (Julnes & Rog, 2008). Second, Franklin's method has two stages, first *analyzing* the situation (distinguishing important elements, wherein "each is thus considered separately") and then (after eliminating any combinations of pros and cons that seem to cancel each other out) *synthesizing* the elements (combining them in some way, so that "the whole lies before me" and I can see "where the Balance lies") to reach an overall judgment. Stated bluntly for emphasis, *every* method used by evaluators for assisting the process of valuation presumes the value of some form of this two-stage approach. The requisite variety in our approaches comes from variations in *how to analyze* into parts and *how to synthesize* to yield overall judgments.

Formal Model of Assisted Valuation. These two stages of analysis and synthesis are seen in Scriven's formal logic of valuing, with (using his term "evaluand" for whatever is being evaluated) the first three steps yielding analysis and the fourth for synthesis (quoted from Fournier 1995: 16):

1. Establishing the criteria of merit. On what dimensions must the evaluand do well?
2. Constructing standards. How well should the evaluand perform?
3. Measuring performance and comparing with standards. How well did the evaluand perform?
4. Synthesizing and integrating data into a judgment of merit or worth. What is the merit or worth of the evaluand?

For the first step, in evaluating a car, the criteria selected might be acceleration, handling, braking, comfort, and price. For a public welfare policy debate, efficiency in terms of promoting employment and quality of life of welfare recipients and their families might be appropriate criteria, as well as fairness and respect for the dignity of recipients. The second and third steps use the analytically derived criteria to judge the quality of performance on these individual criteria.

After valuing on individual criteria, the results have to be pulled together in some way. Although the synthesis step in valuing – pulling together the various analytic findings into an overall judgment – is allotted only one of the four steps in Scriven’s logic, it nonetheless is the source of the most serious challenges. As himself Scriven contends (1993: 72), “‘Pulling it all together’ is where most evaluations fall apart,” and he emphasizes two aspects of synthesis that pose fundamental challenges in valuing—aggregating across multiple criteria and aggregating across many people for public sector initiatives.

Example of Assisted Valuation: Economic Benefit-Cost Analysis

One standard approach to valuation is benefit-cost analysis (or, cost-benefit analysis). Developed from the economic paradigm (Gramlich, 1990), this approach follows the steps described above fairly well. For the analytic phase, a standard application of benefit-cost analysis identifies the major outcomes of a proposed project (establishing the relevant criteria; there are often many outcomes of interest) and values these outcomes in largely in terms of economic efficiency (with efficiency serving as the primary standard with which alternatives are compared). There are various ways that the outcomes are valued, including willingness-to-pay (as in how much extra people are willing to pay to be in districts with excellent schools) and survey responses, but the point is to value separately all outcomes according to stakeholder values.

For the synthesis phase, the individually-valued benefits and costs (e.g., taxes paid to support schools) are summed, across all identified outcomes and across all relevant individuals, into a net value (or, when discounting based on the timing of these impacts, the net present value). This summation is a type of quantitative algorithm, and the resulting number is interpreted as the *value* of the project, and the moral action, according to the Kaldor-Hicks utilitarianism logic, is to maximize value so defined.

Alternative Approaches to Assisted Valuation

While this economic analysis is standard and generally helpful, there are alternatives. To reduce the dangers of not seeing the limitations of one’s insights, it helps to understand these alternatives. This section helps this cause by first summarizing some options for (a) selecting criteria for valuing, (b) generating actionable, criteria-relevant evidence, and (c) aggregating the many analytic elements, both across criteria and across people involved, into some sort of synthetic judgments.

Choices in Valuing Individual Elements

The analytic phase of assisted valuing requires judging the value of the identified elements of what is being valued (whether process or outcomes). Doing so, however, requires choices. One choice is the criteria on which the thing, the evaluand, is to be judged.

Selecting Criteria. One criterion frequently used for government programs is the extent to which they are “efficient,” with another one being whether the programs promote “equality.” The point to note is that these criteria are largely prescriptive in the sense that they need not emerge from surveys or focus groups as the primary criteria but rather are taken for granted as important in Western cultures (see Berlin 1990; Okun 1975). As implied, the alternative to this is to create a descriptive account of the appropriate criteria by getting input from identified groups through survey (Mitchell 1989) or in-depth conversations (Stake et al. 1997).

In our example of reducing traffic congestion, the prescriptive value of efficiency is dominant. There may be some consideration of whether it is “fair” to make people on cross-streets to wait longer to accommodate left-turn only traffic lights, but congestion is viewed as inefficient and so reduced congestion is accepted as a primary criterion for judging improvements. In contrast, there is a whole array of values that emerge as important in valuing welfare reform, many of which are cultural and political.

Generating Criteria-Relevant Evidence. After criteria are selected, the standard model calls for collecting evidence with which to judge on those criteria. Again, there are choices, with one being whether to depend on people’s subjective self-report (see Kahneman & Sugden, 2005) or more objective observation (such as, making use of available administrative data) of their life circumstances. Following the welfare reform example of this chapter, subjective self-report might reveal that people leaving TANF cash assistance are experiencing food insecurity (not enough to eat) whereas the administrative data shows that many do have some employment.

Another distinction is whether the descriptive account of stakeholder values is derived from individual assessment, as when individuals complete telephone surveys. Group-based, or collective valuing, in contrast, depends on people interacting in dialogue with each other in the process of reaching value judgments. Evidence suggests that, for some issues, people reach different value conclusions when discussing matters as a group; Beywl and Potter (2005) have developed a responsive evaluation model that brings nominal groups together for group discussions. However, yet another choice is whether these collective interactions

should result in reporting out an overall consensus or simply represent the sheer diversity of perspectives.

Aggregation Across Criteria

Once the analytic aspect of valuation is completed, the standard model calls for synthesis. We saw in the Franklin quote above a simple form of synthesis: “If I judge some two Reasons con equal to some three Reasons pro, I strike out the five.” The goal of his cancelling out of pros and cons (akin to benefits and costs cancelling out, referred to as “a wash,” in benefit-cost analysis) is to simplify complexity and allow greater focus on what is left (so that “the whole lies before me”) to support synthesis into overall, or aggregate, conclusions. One challenge is knowing how to weight the various criteria—how does Franklin conclude that “two Reasons con equal to some three Reasons pro”? Scriven (1993: 72) judges standard numerical weight-and-sum methods to be “invalid,” and Bardach (2000: 23) acknowledges that we must “reckon how to weight opposing values” to support some form of aggregation.

Algorithmic Aggregation. One approach to summative conclusions is to aggregate using formal quantitative calculations. This is the dominant approach to aggregation in economic valuation, as the benefit-cost analysis example mentioned showed, with the major benefits and costs translated into a single monetary metric that allows simple summation to a single value, as in net present value (Adler & Posner 2000). Because this approach is generally used to aggregate across many outcomes and people, it highlights the problem of weighting – are all criteria appropriately represented in monetary terms (are all criteria equally important to most stakeholders or is there substantial variation?).

While the arithmetic summation of net benefits is a major algorithmic approach, there are others. For example, *Consumer Reports* not only provides checklists but also generally provides an overall score that is derived from weighting the performance on the identified criteria, ranging from a perfect score of 100 to a perfectly bad score of 0. As another example, multi-attribute utility (MAU; Edwards & Newman 1982) analysis uses stakeholder input to value alternatives on different criteria and weight the criteria to yield a stakeholder-based algorithmic aggregation.

Aggregation by Decision-Makers. One alternative approach to algorithmic aggregation is to presume that the “political process takes care of it” (Bardach 2000: 23). In this view, the political actors are in the best position to judge the appropriate relative weights to give to the various criteria and distributional concerns, and

so evaluators need only provide impartial background information. This approach is common for the U.S. Government Accountability Office (GAO; formerly the General Accounting Office) – not wanting to be viewed as having a political agenda, GAO analyses often summarize available evidence according to relevant criteria and groups affected but do not aggregate findings in support of a single summative conclusion.

One variation of the GAO approach of valuing individual outcomes but not summing them involves using checklists. The task here is to identify the most important criteria for judging value, establish standards, and display performance in achieving each of those standards. For example, if *Consumer Reports* did not provide a quantitative rating for products but only ratings on a few columns of criteria, users would be supported in reaching more intuitive aggregate judgments, noting the relative strengths of each product and informally weighting the criteria in terms of their own personal needs and constraints (e.g., not giving as much weight to child-safety concerns for a hair dryer if there were no children in the household).

Aggregation Across Stakeholders

As difficult as it is to aggregate across competing criteria in judging value for an individual purpose, it is even more difficult to aggregate across individuals when valuing policies and programs that purport to serve “public interest.” The first point to consider is the current recognition that there is no formal solution to this problem of social aggregation, which leads to pragmatic questions of how and when different approaches to aggregation might be most useful.

No Formal Solution in Sight. In the middle of the last century economists sought to finesse the difficulty of aggregating across all stakeholders, across the relevant “public,” by developing a general method for valuation that would begin with the different preferences of individuals and yield a “social welfare function.” The idea was that the social welfare function, based on aggregated rankings of alternatives, would provide a straightforward, linear ordering of social preferences. However, in 1951 Kenneth Arrow demonstrated that even in a simple situation of three alternatives and three stakeholders, there often is no objectively preferable choice: “For *any* method of deriving social choices by aggregating individual preference patterns which satisfies certain natural conditions, it is possible to find individual preference patterns which give rise to a social choice patterning which is not a linear ordering” (1951: 330). In that decisions nonetheless must be made, Arrow’s theorem has encouraged seeking more pragmatic approaches to social valuation.

How Much Should Different Stakeholders Count? If we're going to aggregate across people to yield an overall judgment of value, whose values should be included and should everyone be treated equally (in some economic analyses a \$1.10 benefit for a rich person justifies imposing a \$1 loss on a poor person). Some address this distributional issue by weighting the outcomes for different groups of stakeholders (e.g., benefits to the most affluent being weighted at only 80 % compared to the benefits for other groups), but it is difficult to justify any weighting system as being uniquely appropriate (Stokey & Zeckhauser 1978).

A related question concerns whether everyone's voice be given equal weight, or should experts who are most informed about issues be given greater voice. This raises the prospect of different views from different perspectives, as when ordinary people most in touch with local issues disagree with the judgments of elite experts. The following extended quote on assessing social welfare policies in the USA raises the questions of (a) how do we best blend local and elite perspectives and (b) in which contexts might the elite perspectives warrant increased voice, in which should the local, diverse perspectives of all involved be sought out and heard?

At the New World of Welfare Conference for policy analysts and scholars held in February 2001, welfare recipients and advocacy groups showed up and demanded a voice....The voices of the protestors were in part aimed at a missing evaluation strategy. There were no qualitative or ethnographic studies in which the lives of welfare recipients were depicted more fully in both their hardships and their strengths. Welfare recipients took strong exception to the use of extreme adjectives such as "stunning success" in case-load decline without more detailed discussion of those who might have been denied benefits illegally or accounts of struggles among those worse off under TANF. (McClintock & Lowe 2001: 14)

Is Aggregation Meaningful and Appropriate? A second question concerns the value and appropriateness of aggregation across stakeholders. Yes, aggregation of some sort seems required for policymaking, and yet a designated "consensus" can be too facile, masking strong dissent that might better be heard. This suggests considering what is lost when individual perspectives are aggregated as representing consensus.

Stake (Stake et al. 1997: 93, 96) highlights what can be lost and offers an alternative. Making use of triangulation and other standard qualitative methods to pull together various aspects of the situation, he and his colleagues argue that "we must use intuition as well as analysis to understand the larger picture". In this more holistic perspective, iterative interactions and intuition form the basis of summative judgment. Further, Stake contends that the act of identifying criteria

artificially elevates certain elements of what is being evaluated (the “evaluand”), to the detriment of our ability to judge overall value: “Criteria treatment of any evaluand transforms experiential knowledge of it into a knowledge of selected characteristics”.

Now, it is not as if Stake avoids any form of analysis, but there is a difference in degree and in the approach to synthesis. Stake’s alternative is to embrace a paradigm that allows our more holistic, intuitive abilities greater discretion, noting that whereas “analysis is breaking down to smaller pieces, intuition is pulling hidden patterns together so that we can make better judgments about the evaluand” (Stake et al. 1997: 96).

Applying this holistic approach to valuing is interesting not only for its contrast with the standard analytic perspective but also because of its fit with cognitive research findings that demonstrate that asking people to analyze something using specified criteria may actually decrease their competence as evaluators (Wilson et al. 1991). Such findings might suggest considering the contexts in which representing consensus, aggregating across criteria and people, is particularly useful and when it is particularly problematic.

Framing Valuation in the Public Interest

This chapter has focused on the idea that judging the value of efforts intended in the public interest is contextual – approaches appropriate for decisions about reducing traffic congestion may not suffice, and may be dysfunctional, for decisions about improving social welfare policies.

Aligning Valuing Methods with Complexity of Contexts

The juxtaposition of a fairly rational-technical domain of a fairly simple aspect of transportation policy, installing a left-turn signal for reducing traffic congestion (there are, of course, much more complex issues in transportation policy, as in whether to tear down a community to clear space for a new highway), and the domain of welfare policy, with its more controversial emotional, cultural, political tensions may seem extreme. However, it highlights the implications of the added complexity of the welfare domain. As a first-level analysis of aligning valuing methods with contexts, the need for balancing multiple approaches to valuation seems stronger for welfare policy than for the more straightforward situation of deciding whether to install a left-turn signal:

1. **Prescriptive and Descriptive Sources of Values.** While both transportation and welfare policies can be valued using prescriptive values, the example provided by McClintock and Lowe calls attention to the need for a more descriptive approach, for assessing the perspectives of welfare recipients, and for complementing the elite perspectives of experts with the local voices of many.
2. **Sources of Evidence.** While both sets of policies can be valued by observing conditions (degree of traffic congestion or degree of poverty), it may be more important to supplement observation with self-report for welfare recipients – how do they view their life conditions? Similarly, the recent interest in contrasting individual versus collective valuing may be more relevant for the more ambiguous domain of welfare policy where people’s value are often based on limited experience and so could be altered more by hearing of the experiences of others.
3. **Aggregation.** While the algorithmic aggregation of benefit-cost analysis is commonly used for both transportation and welfare policy, the lack of consensus around valuing is more pronounced in welfare policy, making simple aggregation more problematic.

Aligning Valuing Paradigms with Contexts

The three suggestions above for aligning methods with contexts are useful and could be extended for other distinctions in methods of valuing. However, in addition to making lists of distinctions to be considered in our efforts to understand what constitutes “better” or an “improvement” in the public sector, it would be helpful if we could frame the issues in terms of a small set of alternative perspectives of the task of valuation. One way to distinguish perspectives of valuing is to make use of the paradigms that have been identified in other areas of social sciences.

Distinguishing Major Paradigms. House and Howe (1999) provide this service by delineating four paradigms for valuing. Their preferred “deliberative democracy” model draws from several paradigms, but three of the valuing paradigms that they describe are familiar to all social scientists (quotations from pp 104–105):

- 1) “Post-Positivist (Value minimalist) (e.g., Shadish, Cook, & Leviton): Facts can be determined nonfoundationally but value claims must be tied to values of stakeholders in value summaries, ‘X is good if you value Y.’
Evaluator role: construct value summaries, accept stakeholder values.

View of democracy: emotivist or preferential.” [i.e., values as preferences to be reported]

- 2) “Radical constructivist (e.g., Guba & Lincoln): ‘Reality’ must be negotiated among stakeholders. *Evaluator role:* Mediate constructions of reality among participants. *View of democracy:* hyper-egalitarian (i.e., all views count the same in reaching consensus).”
- 3) “Postmodernist (e.g., Stronach & MacLure): Society must be liberated by disruptive acts. *Evaluator role:* deconstruct conventional notions and disrupt power relationships. *View of democracy:* hyper-pluralist (consensus not desirable, proliferate diversity indefinitely).”

Two-Dimensional Framework for Valuing. To make use of these identified paradigms for strategic valuation, it would help if we could position them in relationship to each other so as to highlight implications for practice (Julnes 2012b). For this, it is useful to consider Deetz’s (1996) reframing of the Burrell and Morgan metatheory. Each of Deetz’s paradigms addresses a different problem and so accepts a different approach to “knowing” as appropriate for addressing the relevant problem. Presented in Figure 1, his metatheory makes use of two dimensions that we found useful in differentiating the contexts of reducing traffic congestion and of improving welfare policies. First, one distinction is between approaches based on the judgments of elite experts (e.g., traffic engineers) versus those that focus on giving local voice to a broader range of stakeholders. Second, we can distinguish contexts in which there is a fair consensus on the appropriate policy goals (e.g., reduction of traffic congestion) with those in which there is little hope of real consensus, where, for example, the opposing interests of stakeholders confronting welfare reform yield the opposite of consensus or, Deetz’s word, “dis-sensus.”

	Source of Values		
	Local Voice	Elite Judgment	Aggregation of Value Claims
Dissensus	<p><i>Postmodernist View:</i></p> <p>Problem: Conflict Suppression</p> <p>Valuing: Advocacy for empowerment & “voice”</p>	<p><i>Political View:</i></p> <p>Problem: Domination</p> <p>Valuing: Counter domination with “impartial” input for political process</p>	Minimal Aggregation
Consensus	<p><i>Constructivist View:</i></p> <p>Problem: Illegitimacy</p> <p>Valuing: Values inquiry to establish consensus</p>	<p><i>Rational-Technical View:</i> (e.g., Economic Paradigm)</p> <p>Problem: Inefficiency</p> <p>Valuing: Kaldor-Hicks efficiency analysis</p>	Aggregated Accounts

Figure 1. Paradigms Aligning Valuing Methods with Primary Problems
(Adapted from Deetz, 1996; published previously in Julnes 2012b)

Claiming the validity of each of the four paradigms does not require that each is equally important in particular settings or should be used equally often in funded evaluation. Rather, the metatheory reminds us that multiple social problems have historically been recognized and addressed as specified. For example, in situations in which there truly is a broad consensus that efficiency should be the primary consideration in judging whether a program or policy serves the public interest, then, as shown in Figure 1, economic analyses carried out by trained experts are ideal. If, however, consensus seems desirable and appropriate but experts have no uniquely privileged perspectives of what is “good” for the community, as in deciding what kind of public park should be developed on public land, then the constructivist paradigm may be more appropriate, particularly with a variety of group forums to help support collective valuing.

On the other hand, when stakeholder values are fundamentally opposed, then appeals to “consensus” may be less appropriate and, indeed, may be more a form of attempted social control. One way to deal with such fundamental dissensus is through the political process. In the U.S., the Republicans and Democrats are opposed on many issues and decisions are often made less from consensus than

from raw political power – it is understood within this political view that the party with the most power will attempt to dominate and the weaker party will try to resist. And yet, there are times when the “masses” object to what they see as an organized elite imposing their values. The postmodern paradigm legitimizes such concerns, positing that elite groups will always try to suppress the masses and advocating for empowerment through the valued expression of diverse views (Fetterman 2001). The implication is that there are contexts in which the other paradigms for valuation are not uniquely appropriate, that elite values and the call for consensus can be dysfunction.

Needless to say, efforts to empower the masses, whether in the Tea Party in the U.S., the Occupy Wall Street movement that spread across the world, or the Arab Spring awakening, are rarely popular with public administrators and policymakers, and so the postmodern critique is rarely welcomed or employed. And this may be just as well; perhaps the majority of contexts call for consensus-based valuing and for allowing elite perspectives greater voice. Perhaps. However, it may also be that only with a framework of paradigms, or metatheory, that helps us recognize how paradigms can be aligned with contexts will we be able to see examples of misalignment. If so, such a framework can be a useful tool that liberates us, in at least marginal ways, from the limitations of single perspectives, helping us to be more strategic in employing valuation methods appropriate to their contexts when judging the value of public initiatives. And this, in turn, can prepare us better to truly serve the public interest.

References

- Adler, M. D. & Posner, E. A. (2000). *Cost-benefit analysis: Legal, economic, and philosophical perspectives*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Arrow, K. J. (1951). Alternative approaches to the theory of choice in risk-taking situations. *Econometrica* 19: 4, 404–437.
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Berlin, I. (1998). *The Crooked Timber of Humanity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Beywl, W. & Potter, P. (2005). RENOMO – A design tool for evaluations. *Evaluation* 4: 1, 53–71.
- Dahler-Larsen, P. (2012). *The Evaluation Society*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Deetz, S. (1996). Describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization Science* 7: 2, 191–207.
- Edwards, W. & Newman, J. R. (1982). *Multiattribute Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Fetterman, D. M. (2001). *Foundations of empowerment evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fournier, D. M. (1995). Establishing evaluative conclusions: A distinction between general and working logic. In D. M. Fournier (ed.). *Reasoning in Evaluation: Inferential Links and Leaps*. New Directions for Evaluation 68. San Francisco: Jossey-Bass. 15–32.
- Franklin, B. (1772/1956). *Mr. Franklin: A Selection from His Personal Letters*. Contributors: Whitfield J. Bell Jr., editor, Franklin, author, Leonard W. Labaree, editor. Yale University Press: New Haven, CT.
- Gramlich, E. M. (1990). *Benefit-cost Analysis for Government Programs* (2nd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Henry, G. & Julnes, G. (1998). Values and realist valuation. In G. Henry, G. Julnes & M. Mark (Eds). *Realist Evaluation: An Emerging Theory in Support of Practice*. New Directions for Evaluation 78. San Francisco: Jossey-Bass. 53–72.

House, E. R. & Howe, K. R. (1999). *Values in evaluation and social research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Julnes, G. (2010). Using research into valuing to enhance the value of rational initiatives to improve performance. In T. Brandsen & M. Holzer (eds.). *The Future of Governance: Selected Papers from the Fifth Trans-Atlantic Dialogue*. American Society for Public Administration.

Julnes, G. (2012a). Managing valuation. In G. Julnes (Ed.). *Promoting Valuation in the Public Interest: Informing Policies for Judging Value in Evaluation*. *New Directions for Evaluation* 133, 3–16. San Francisco: Jossey-Bass.

Julnes, G. (2012b). Developing policies to support valuing in the public interest. In G. Julnes (Ed.). *Promoting Valuation in the Public Interest: Informing Policies for Judging Value in Evaluation*. *New Directions for Evaluation* 133, 109–130. San Francisco: Jossey-Bass.

Julnes, G. & Rog, D. J. (2007). Pragmatic support for policies on methodology. In G. Julnes & D. J. Rog (Eds). *Informing Federal Policies on Evaluation Methodology: Building the Evidence Base for Method Choice in Government Sponsored Evaluation*. *New Directions for Evaluation* 113. San Francisco: Jossey-Bass. 129–147.

Julnes, G. & Rog, D. J. (2008). Evaluation methods for producing actionable evidence: Contextual influences on adequacy and appropriateness of method choice. In S. I. Donaldson, C. A. Christie & M. M. Mark (Eds). *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?* Thousand Oaks, CA: Sage. 96–131.

Kahneman, D. & Sugden, R. (2005). Experienced utility as a standard of policy evaluation. *Environmental & Resource Economics*, 161–181.

Mark, M. M., Henry, G. T. & Julnes, G. (2000). *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.

Mohr, L. B. (1995). *Impact Analysis for Program Evaluation* (2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Khademian, A. (2012). *Governments and the Creation of Public Value: A Framework for Examining “Good Governance” in the US*. Background Paper, Creating Public Value Conference.

McClintock, C., & Lowe, S. T. (2001). Welfare reform and its enduring questions: What have we learned from evaluation research? In G. Julnes & E. M. Foster (Eds). *Outcomes of Welfare Reform for Families Who Leave TANF*, *New Directions for Evaluation* 91, 9–20. San Francisco: Jossey-Bass.

- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard.
- Okun, A. M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, DC: Brookings.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scriven, M. (1993). *Hard-won Lessons in Program Evaluation*. New Directions for Evaluation, no. 58. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Leviton, L. C. (1991). *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stake, R.E., et al. (1997). The evolving syntheses of program value. *Evaluation Practice* 18, 89–109.
- Stokey, E. & Zeckhauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. New York: W.W. Norton.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Wilson, T. & Schooler, J. (1991). Thinking too much: Introspection can reduce the quality of preferences and decisions. *Journal of Personality and Social Psychology* 60, 191–192.

HENKILÖSTÖLÄHTÖISET KEINOT PALVELUJEN TUOTTAVUUDEN NOSTAMISEKSI

Ismo Lumijärvi

Tarkastelun lähtökohdat, aineisto ja tavoitteet

Kirjoituksessa tarkastellaan kunnallisten palvelujen kehittämistoiminnan kytkeytymistä niiden tuottavuuden parantamiseen ja siinä erityisesti henkilöstön rooliin. Kehittämistoiminnan kytkeytyminen läheisesti tuottavuuteen tuli vahvasti esille viiden kaupungin kehittäjille tehdyissä haastatteluissa (Kuntakehto-hanke, ks. Leponiemi ym. 2012). Haastatteluissa moni viittasi siihen, että julkisen sektorin tuottavuuden kohottaminen on tärkeää ja paineita tuottavuuden nostoon tulee erityisesti valtiovallan taholta:

”Tuossa, laskettiin, kun koko kaupungin tuottavuusohjelmaa tehtiin, niin siinähan oli satoja ja satoja erilaisia hankkeita palvelutuotantoalueilla työyksiköissä.” (Henkilöstön edustaja Tampereelta).

”... kaupunginjohtaja tuossa mainitsikin tuottavuusohjelman, niin sehän on paikka, missä pohdiskellaan, että millä tavalla organisaatiota pitäisi siltä kantilta kehittää...meillä on ollut semmoinen sisäisen kehittämisen ja tuottavuuden parantamisen miljoonan euron raha, joka on vuosittain suunnattu pääsääntöisesti eri toimialojen hankkeisiin.” (Johtava viranhaltija Lahdesta)

”Tärkein ponnin kehittämisasioille on ollut tämä tuottavuusnäkökulma, mikä on nostettu aivan eri tavalla esille, mitä se kunnallishallinnossa oli 5 – 6 vuottakin sitten. Että se on kannustin kehittää asioita. Eurot rupeaa käymään tiukemmalle.” (Johtava viranhaltija Mikkelistä)

”Tuottavuutta lisätään, sehän se on tullut valtion taholta.” (Henkilöstön edustaja Jyväskylästä).

Kuntakehto-hankkeessa eräs haastateltu tamperelainen kehittäjä kuvasi tuottavuuden ja kehittämistoiminnan kohtalonyhteyttä eräänlaiseksi symbioosiksi: ”..kaikkien hankkeitten äiti on aina tehokkuus, taloudellisuus, tuottavuus, vaikuttavuus, säästäminen...” Toinen haastateltu Lahden kaupungin henkilöstön edustaja totesi: ”Semmoinen kokemus on täälläkin, että tää kehittäminen lähtee hyvin pitkälle tuottavuuden ja sisäisen tehokkuuden näkökulmasta, ei niinkään siitä kuntalaisten hyvinvoinnista ja vaikuttavuudesta...”

Kunnissa tuottavuus nähdään tärkeäksi kehittämiskohteeksi erityisesti siksi, että sitä kautta haetaan säästöjä. Tuottavuuden nosto on ollut viime vuosina paljon julkisuudessa johtuen valtion tuottavuusohjelmasta sekä sen vanavedessä toteutetuista kuntien omista tuottavuusohjelmista. Tuottavuuden kehittäminen kunnallisten palvelujen kehittämisen tavoitteena ei ole kuitenkaan aivan uusi asia. Intensiivinen tuottavuuden kehittäminen lähti liikkeelle jo 1900-luvun alussa massateollisuudesta ja kappaletavaratuotannosta, josta se laajeni palvelualoille. Historian saatossa tuottavuudella on ollut tapana nousta kehittämisen ”ykkösaiheeksi” aina tietyin väliajoin. Tuottavuuspyrkimyksissään kunnat ovat paljolti seurailleet yksityisiä yrityksiä, joissa tuottavuuden kehittäminen on ollut tärkeä osa niiden kamppailuissa kilpailukyvn ja kannattavuuden parantamiseksi.

Kansantaloudessa korkeaa tuottavuutta pidetään korkean elintason ja kansallisen kilpailukyvn keskeisenä mittarina. Julkisen talouden tuottavuuden katsotaan lisäävän merkittäväällä tavalla juuri kansallista kilpailukykyä. Suomi on ollut viime vuosien kansainvälisissä vertailuissa julkisen talouden tehokkuudessa kärki maiden joukossa (ks. Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu 2005; WB statistics 2012). Yksittäisen yrityksen kannattaa panostaa tuottavuuteen, koska hyvä tuottavuus edistää hyvää liiketulosta. Korkea tuottavuus tuo kilpailijoihin nähdessä investointietua. Se mahdollistaa satsauksia uuden kehittämiseen ja palkkaukseen. Julkisen sektorin työpaikoilla korkea tuottavuus merkitsee tehokasta ja säästävää verovarojen käyttöä ja mahdollisuutta palvelujen lisäämiseen annetulla budjetilla. Tuottava työpaikka on aina jokaisen organisaation tavoittelema tila.

Yksittäisen työntekijän suhde työpaikan tuottavuuteen on ilmeisen kaksijakoinen. Työntekijä saattaa hyötyä korkeasta tuottavuudesta siten, että sen avulla työntekijä pystyy jakamaan ylimääräisiä panoksia työolojen parantamiseen, ajankäytön joustoon, tulospalkkioihin tms. Toisaalta korkea tuottavuus saattaa merkitä henkilöstön leikkauksia tai se saattaa nostaa liikaa työvauhtia ja lisätä näin riskiä ylikuormituksesta. Korkean tuottavuuden tavoittelun seurauksien ja hyötyjen realisointi riippuu ennen muuta organisaation johtamisesta ja toimintapolitiikasta. Tuottavuus onkin tutkimusaiheena kiinnostanut paljon myös hallinnon ja johtamisen tutkijoita, vaikka käsite on perusluonteeltaan taloudellinen. Organisoinnin ja johtamisen kehittäminen voidaan ymmärtää osaksi tuottavuuden parantamista. Henkilöstöjohtamiskirjallisuudessa kuvataan usein, että tuottava työpaikka on monella tavoin myös johtamisessaan ja henkilöstöjärjestelyissään ”terve”.

Mikä on henkilöstön rooli tuottavuuden kehittämisessä? Millaisilla henkilöstöön kohdistuvilla toimenpiteillä tuottavuutta voidaan nostaa? Julkinen keskustelu samaistaa helposti tuottavuuden ja henkilöstövähennykset, mutta miten merkittävä on tämä keino todellisuudessa ja millä muilla henkilöstöön kohdistuvilla toimen-

piteillä tuottavuutta voidaan nostaa. Tässä kirjoituksessa pureudutaan näihin kysymyksiin. Tarkastelussa katsotaan Lahden kaupungista kerättyyn hankeaineistoon peilaten, miten niiden kehittämissuunnitelmissa tuottavuus yhdistyy henkilöstövoimavarojen kehittämiseen ja missä määrin henkilöstölähtöistä tuottavuuden kehittäminen on. Aineistona käytetään hankkeista tehtyjä raportteja ja metodi tässä muistuttaa lähinnä dokumenttianalyysia: kysymyksiin haetaan vastauksia analysoimalla hankeraporttien tekstiä. Tarkasteltavia hankkeita on 17 kpl ja kaikkia hankkeita yhdistää se, että ne ovat osallistuneet Lahden kaupungin järjestämään työelämän kehittämisen kilpailuun vuonna 2012. Hankkeet ovat henkilöstölähtöisiä ja kukin niistä on paikannettavissa kaupungin johonkin palveluyksikköön. Kirjoituksessa esitetään lisäksi viittauksia Kuntakehto-hankkeessa aiemmin kerättyihin, viiden kaupungin (Lahti, Turku, Tampere, Mikkeli ja Jyväskylä) kehittämishenkilöstölle tehtyihin haastatteluihin (Haastatteluaineistosta, ks. Leponiemi ym. 2012: 17–18).

Tuottavuuden parantamisen keinot ja erityisesti tuottavuuden henkilöstölähtöinen kehittäminen

Tuottavuuden nousu tarkoittaa panosten tai tuotosten suhteen muuttumista suuremmaksi. Suhteen parannus voidaan saada aikaan monenlaisin toimenpitein. Ohessa (kuvio 1) on kuvattu viisi erilaista kehittämissuunnitelmaa työn tuottavuussuhteen parantamisessa.

	a	b	c	d	e
Tuotokset	↑	↑	–	↑	↓
Työpanokset	–	↑	↓	↓	↓

Kuvio 1. Työn tuottavuuden kohottamisen ”tekniset” variaatiot.

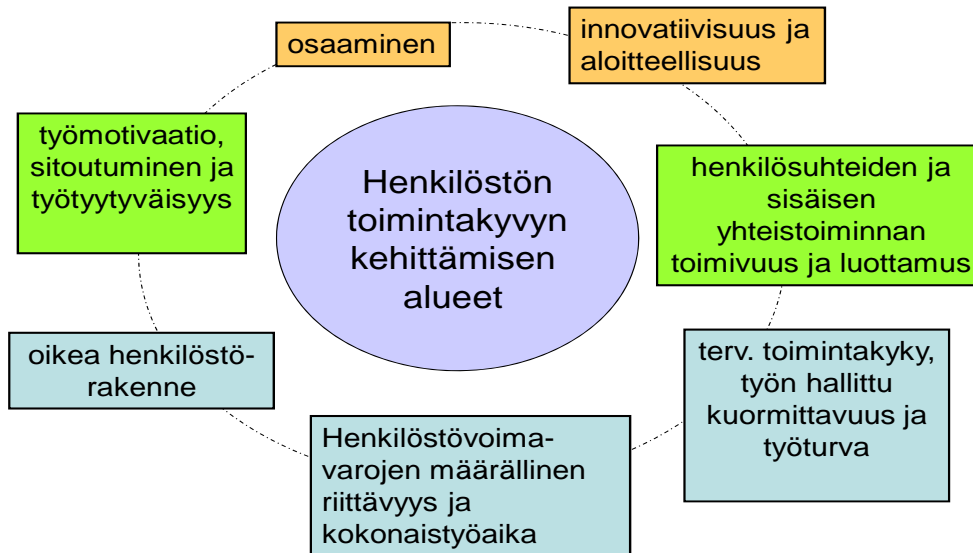
Tuottavuussuhteen parannus on siten saatavissa aikaan tilanteissa, joissa sekä palvelujen määrä että työpanosten määrä muuttuvat suhdetta suurentavasti tai niin, että vain toinen suhteen tekijöistä muuttuu. Esimerkiksi vaihtoehdossa (a) työn tuottavuus kasvaa tilanteessa, jossa palveluja tuotetaan enemmän, mutta työpanosten määrää ei sinällään muuteta. Annetuilla resursseilla tuotetaan enemmän. Vaihtoehdossa (c) palvelujen määrä pysyy ennallaan ja huomio kohdistetaan kokonaan siihen, että ne tuotetaan pienemmällä määrällä työpanoksia. Tuottavuus-

kirjallisuudessa tuottavuuden päästrategioina pidetään joko tuotosten tai kustannustehokkuuden lisäämisen strategiaa. Näiden lisäksi omana, jonkinlaisena ”kombistrategiana” erottuu sellainen tuottavuuspolitiikka, jossa tähdätään tuottavuussuhteen nousuun esimerkiksi yhdistämällä kustannusten (kasvun) hillintä palvelujen kasvuun (ks. Jääskeläinen & Lönnquist 2009; Simpson 2009; Saari 2006: 154; Brinkerhoff & Dressler 1990; Mark 1980).

Millaisia konkreettisia keinoja on käytettävissä tuottavuuden parantamiseksi? Aiheeseen liittyvää kirjallisuutta löytyy runsaasti kartoitus (ks. Lumijärvi 2009) ja se viittaa suureen kirjoon erilaisia tekijöitä. Tuottavuuden kehittäminen lähtee jo organisaation strategiasta ja johtamisen periaatteista. Selkeä visio ja strateginen suunta luovat edellytyksiä tuottavalle toiminnalle. Työn tehokkaalle tekemiselle tarvitaan lisäksi selkeät pelisäännöt ja toimivat työprosessit. Juo klassisen liberaalismin edustajat korostivat teknologian, työnjaon ja erikoistumisen merkitystä tuottavuudelle. Pätevä suunnittelu edesauttaa tuottavaa työskentelyä, samoin laitteiden ja tuotantovälineiden ajanmukaisuus. Sitä vastoin puuttuvat, puutteelliset tai huonokuntoiset työvälineet heikentävät tuottavuutta. Työpaikan erilaisten häiriöiden vähentämisellä saavutetaan yleensä aina tuottavuuden parantumista. Säännöllinen kunnossapito vähentää turhien seisokkien määrää, häiriötilanteita, esinevahinkoja ja niiden kautta tulevia lisäkustannuksia. Ympäristöstä huolehtiminen paitsi tukee yhteiskunnan kestäväää kehitystä, auttaa myös ehkäisemään erilaisten ympäristöhaittojen ja – vahinkojen poistamisesta aiheutuvia jälkikätekustannuksia. Yhteistoiminta ja parantunut verkosto-osaaminen ovat nekin välineitä tuottavuuden nostamiselle samalla kun erilaiset toimijaverkostot edistävät moniammatillisuuden huomioonottamista. Viime kädessä tuottavan toiminnan kuitenkin varmistaa vastaa henkilöstö, jonka toimintakykyä voidaan kohottaa koulutuksella, työolosuhdeparannuksilla tai kannustimilla. Runsaat sairauspoissaolot ja tapaturmat sen sijaan heikentävät tuottavuutta. Tuottava organisaatio on myös sosiaalisesti ja kulttuurisesti toimiva. Riittäisa ilmapiiri yltää harvoin korkeisiin tuottavuustavoitteisiin. (Laitinen 2001; Piispanen & Mononen 1995; Salmi- nen 1994).

Viime vuosina on korostettu erityisesti tietotekniikan uudistusten, e-palvelujen ja skaalaetujen hyödyntämisen merkitystä julkisten palvelujen tuottavuuden kohottamiselle (esim. Julkisten palvelujen tuottavuusseurannan kehittäminen 2011: 12–13; Uuskasvua ymmärtämässä 2010; Beirne 2007). Itse asiassa tieto ja sen hallintaan liittyvä osaaminen (tieto ja tietämyspääoma) nähdään yhdeksi tämän päivän avainalueeksi tuottavuuden kohottamisessa (Coulson-Thomas 2010: 252). Tietoteknisten mullistusten myötä korostuu juuri uuden tieto- ja viestintäteknologian mahdollisimman täysmääräinen hyödyntäminen.

Henkilöstön toimintakyvyn parantaminen (tiedot, taidot, motivaatio) ja henkilös-
tölähtöinen tuottavuuden nosto on jo itsessään monitahoinen kokonaisuus, jota
voidaan hahmottaa oheisen kuvion 2 avulla:



Kuvio 2. Henkilöstön toimintakyvyn kohottamisen keskeiset osa-alueet.

Tärkeitä henkilöstöjohtamisen käytännön alueita ovat koulutus, henkilöstö-
suunnittelu sekä työterveys ja -turvallisuus. Viime vuosien työelämän kehittämis-
keskusteluissa tehokkuutta edistävinä keinoina on mainittu lisäksi työskentelyn
joustavuus, kannustavat palkitsemistavat, luottamuspääoma sekä voimaannutta-
minen. (Kauppinen & Utriainen 2004: 234–242.)

Konkreettisia keinoja tuottavuuden parantamiseksi voidaan hakea myös epäsuora-
rasti katsomalla, millaiset piirteet korostuvat niin sanottujen *korkean tuottavuuden*
(high productivity) organisaatioissa. Millaiset seikat yhdistävät korkean tuotta-
vuuden organisaatioita? Johtamis- ja tuottavuuskirjallisuudesta löytyy useitakin
kuvauksia korkean tuottavuuden organisaatioista. Antila ja Ylöstalo (1999) teki-
vät laajan suomalaisten yritysten vertailun. Tutkimuksen mukaan tehokkaita ja
kilpailukykyisiä työpaikkoja kuvasivat seuraavat ominaisuudet:

- Kyky tuoteinnovaatioihin
- Aktiivinen ja laaja yhteistyö asiakkaiden ja sidosryhmien kanssa
- Uusien tieto- ja viestintäteknologioiden käyttöönotto
- Tiimityön, työkierron tai laatupiirien soveltaminen
- Henkilöstön monitaitoisuus ja monipuoliset tehtävät

- Henkilöstön hyvät mahdollisuudet kehittyä työssään ja osallistua päätöksentekoon
- Henkilöstön suunnitelmallinen koulutus

Alasoini ym. (2002: 18) mainitsevat erilaisiin tutkimuksiin viitaten, että erityisesti sellaiset organisaatiot, jotka ovat toteuttaneet samanaikaisesti sekä teknologisia että organisatorisia muutoksia ovat menestyneet. Tutkittaessa metalliyritysten tuottavuuden kehitystä 10 vuoden ajalta korkean tuottavuuden yritykset erottuivat erityisesti seuraavissa piirteissä (Kempilä ym. 2002):

- Yhteisen tavoitetilan luominen (visio ja strateginen suunta)
- Hyvä sopeutumiskyky kysynnän vaihteluun (myös sen laskuun) eli strategista joustoa
- Runsaat investoinnit tekniikkaan sekä niiden edellyttämä koulutus ja yhteistyö
- Kannustava palkkaus (ilman ”urakkakattojen” jarrutusta)
- Turvallinen ja toimiva fyysinen työympäristö
- Koulutuksen laaja hyödyntäminen (ml. ergonomia, työnopastus)
- Aktiivinen tyky-toiminta
- Hyvä yhteistyöilmapiiri johdon ja henkilöstön välillä

Korkean tuottavuuden organisaatioiden kuvaukset vahvistavat edelleen käsitystä siitä, että tuottavuuden nosto on monen asian summa ja kombinaatio. Mukana on teknisiä, organisatorisia sekä henkilöstöön liittyviä muutoksia. Tuottavuutta on mahdollista kohottaa itse töitä ja työtapoja muuttamalla (työn sisältö, työnjako ja työtavat), parantamalla työpaikan fyysisiä ja teknisiä puitteita (työprosessit, tilat, työvälineet, materiaalit ja laitteet) sekä muokkaamalla työpaikan psyykkistä, sosiaalista tai kulttuurista ympäristöä (ilmapiiri, innovatiivisuus ja sitoutuminen) tuottavalle työnteolle otolliseksi. Hiukan liioitellen voi sanoa, että periaatteessa melkein mikä tahansa työyhteisössä toteutettu muutos saattaa synnyttää joko suoraan tai välillisesti tuottavuuden kasvua. Parempaan tuottavuuteen tähdätään usean muutoksen kombinaationa. Esimerkiksi, otetaan käyttöön uutta teknologiaa, annetaan henkilöstölle perehdytystä sekä jaetaan töitä uudelleen. Korkeaan tuottavuuteen yltyvät organisaatiot ovat monitahoisesti ”terveitä” ja menestyviä. (Lumijärvi & Ratilainen 2004: 62–66; Nakari & Valtee 1995: 29–37.)

Kirjallisuuden ja tutkimustiedon läpikäynti viittaa kaikkienensa siihen, että tuottavuuden kehittämiseksi on työpaikoilla tarjolla monenlaisia potentiaalisia keinoja. Tutkimustietoa on paljon, muttei teoriaa, joka antaisi ”kompaktissa” muodossa olevan mallin arvioida tuottavuuden nousun syitä yksittäisissä kehittämistilanteissa. Kun seuraavassa pohditaan henkilöstön roolia tuottavuuden nousussa, ar-

vio perustuu hankkeiden itsensä laatimaan hankeraporttiin. Hankkeita oli ohjeistettu raportoimaan toimenpiteiden merkityksestä myös henkilöstön ja tuottavuuden kannalta. Kysymys on siitä, miten hankkeessa toimivat ymmärtävät ehdottamiensa kehittämistoimenpiteiden seuraukset ja tuottavuuden nousun aiheuttajat ja millaista näyttöä on tälle esittää. Olettavasti tuottavuuden nousun syyn tai syiden yksilöiminen täsmällisesti on haastava tehtävä, kuten myös yksittäisen tuottavuustekijän painoarvon osoittaminen. Tutkimuksellisen näytön saaminen vaatisi lähes tulkoon koeasetelman käyttöä. Hankeraporteissa on tyypillistä, että tuottavuuden nousun aiheuttajista puhutaan futuurissa: jokin tietty tekijä aiheuttaa tuottavuuden nousua jatkossa, mutta hankkeella ei ole siitä vielä tarkkaa näyttöä.

Tuottavuuden noston henkilöstölähtöisyys esimerkkihankkeissa

Tutkitut hankkeet

Lahden kaupungin työelämän kilpailuun osallistuneet 17 hanketta on listattu ohessa lyhyesti niiden avainidean ja toimialan mukaisesti.

	Hanke (Keissi)	Toimiala
1.	Yksilötyöstä tiimityöhön	Sosiaali- ja terveystoimi / Sosiaalityö
2.	Alaistaitojen lisääminen	Sosiaali- ja terveystoimi / Vanhusten kuntoutus
3.	Oma aseptiikkapassi	Sosiaali- ja terveystoimi / Vanhusten kuntoutus
4.	Ennaltaehkäisevän ja kuntouttavan terveysliikunnan palveluketjumallin käyttöönotto	Sivistystoimi / Liikuntapalvelut
5.	E-reseptin käyttöönotto	Sosiaali- ja terveystoimi / Terveysasemat
6.	Sähköisen prosessimallin käyttöönotto kiinteistönmuodostustoimintaan	Tekninen- ja ympäristötoimi / Maankäyttö

7.	Toiminnanohjausjärjestelmän uudistus ja sähköinen ovenavaus	Sosiaali- ja terveystoimi / Vanhusten kotihoito
8.	Ammattitaidon kehittäminen moniammatillisen osaamisen keinoin sekä työhyvinvoinnin lisääminen	Sivistystoimiala / Peruskoulu
9.	Alkuarviointiyksikön perustaminen	Sosiaali- ja terveystoimi / Lastensuojelu
10.	Uusi työnjakomalli ja omahoitaja-tiimit	Sosiaali- ja terveystoimi / Vanhusten kuntoutus/ LKS
11.	Vastuun- ja johtamisen hajauttaminen palvelutaloille	Sosiaali- ja terveystoimi / Vanhusten palveluasuminen
12.	Paperista biteiksi - sähköisen toimintakansion käyttöönotto	Sivistystoimi / Päiväkot
13.	Nuorten suun terveydenhuollon kehittäminen	Sosiaali- ja terveystoimi/ Suun terveydenhuolto
14.	Terveyskioski	Sosiaali- ja terveystoimi/ Avo-palvelut
15.	Tulospalkkaus	Tekninen ja ympäristötoimi
16.	Kokemusasiantuntijaryhmät	Sosiaali- ja terveystoimiala/ (Nuorten) työhön kuntoutus
17.	Sähköisen työvuorosuunnittelun käyttöönotto	Tekninen ja ympäristötoimi/ Siivouspalvelu

Hankkeet jakautuvat kaikille toimialoille, joskin suurin osa hankkeista tulee sosiaali- ja terveystoimesta ja vanhusten palveluista. Kunnan toimintamenojen näkökulmasta voi arvioida, että juuri sosiaali- ja terveysaloilla on voimakkaita kehittämispaineita, kun taas esimerkiksi koulupuolella ei nähdä samanlaisia mahdollisuuksia tuottavuuden nostolle. Vanhustenhoito on yksi merkittävimmistä kunnan toimialoista, joten aloitteiden painottuminen sinne ei ole sinänsä outoa.

Tuottavuuden nousun aiheuttajat

Erityisesti sosiaali- ja terveysalan hankkeissa tuottavuuden nostamisen keinoksi nähdään palvelurakennemuutokset ja painopisteen siirtäminen ennaltaehkäisyyn. Palvelurakenteiden muutoksilla haetaan sekä yksiköiden sisäisiä, että erityisesti koko toimialaa koskevia uudelleenjärjestelyjä:

”..kaupunki ei kykene nykyisellä palvelurakenteella vastaamaan ikääntyneiden tuleviin palvelutarpeisiin. On löydettävä uusia tapoja tuottaa palveluja, jotka turvaavat ikäihmisten kotona asumisen.” (Keissi 7)

Painopisteen siirtämisen ennaltaehkäisyyn nähdään heijastuvan tuottavuuteen lähinnä kahdella tavalla: Ensinnäkin, (raskaamman ja kalliimman) hoidon tarve vähenee tai ainakin sen kasvu hidastuu. Eli ei tarvita nykyistä määrää hoitotoimenpiteitä. Toiseksi, henkilöstömäärää voidaan vastaavasti vähentää tai ainakin sen kasvua hillitä. Molemmilla tavoilla päästään siihen, että koko toimialalla tarvitaan jatkossa suhteellisesti vähemmän euroja/henkilöstöä. Tuottavuuden nousuun päästään, jos ennaltaehkäisevän toiminnan lisäkustannukset ovat varsinaista hoitoa edullisemmat. Näin on usein käytännössä, vaikkakin ennalta ehkäisevään työhön saatetaan tarvita lisää esimerkiksi ostopalveluja. Silti saavutetaan kokonaisuuden kannalta parempi tuottavuustaso.

”Tavoitteena on ennaltaehkäistä ikääntyvien kalliin erikoissairaanhoidon kustannusten ja laitoshoidon tarpeen kasvua. .. ja näin osaltaan vähentää terveydenhuoltohenkilöstön kasvupaineita... ennaltaehkäisevien terveysliikuntapalveluiden tuottaminen onnistuisi lisäämällä kaupungin kansalaisopiston kautta ostamaa tuntimäärää liikunnan ohjaukseen...” (Keissi 4)

”Lastensuojeluhallinnon kehittämishankkeessa painopistettä ja resursseja siirrettiin lastensuojelun alkuarviointiin..” (Keissi 9)

”Hankkeessa asetettiin etusijalle terveyden edistäminen ja sairauksien ehkäisy. Hanke tuotti muun muassa nuorille suunnattua sosiaalista mediaa sekä uutena työvälineenä suun terveystarkastuksen opiskelija- ja kouluterveydenhoitajille. Hanke toimi välineenä peruuttamattomien poisjääntien vähentämiseen.” (Keissi 13)

”Terveyskioskin perustamisen taustalla oli halu siirtää terveyden hoidosta painopistettä terveyden edistämiseen ja sairauksien ennaltaehkäisyyn...” (Keissi 14)

Sidosryhmä- ja asiakasyhteistyö nähdään niin ikään useissa hankkeissa tuloksellisuutta lisääväksi tekijäksi. Tehostumista syntyy, kun yhteistyön myötä työprosessit sujuvoituvat tai työnjako ja tiedon vaihto paranevat. Usein viitataan yhteistyön

mahdollistamaan osaamisen vaihtoon. Hankkeissa yhteistoimintaa tai verkostoitumista ollaan lisäämässä varsinkin lähisektoreiden toimijoiden kanssa.

”Muutoksen myötä palveluprosessiin mukaan uutena ammattiryhmänä tulleiden sosiaaliohjaajien työpanos on tuottanut sosiaalialan osaamista toimeentulotuen käsittelyprosessiin.” (Keissi 1)

”Lisäksi olemme tehneet yhteistyötä kaikkien Lahden alueen apteekkien kanssa, mikä on osoittautunut erityisen tärkeäksi asian onnistumisen kannalta.” (Keissi 5)

”Lastensuojelun alkuarviointi on toiminnan selkiyttämiseksi ja yhteisen ymmärryksen saamiseksi verkostoitunut erityisesti koulujen kanssa. Vastavaa työskentelyä on nyt laajennettu päiväkotien suuntaan... yhteistyötahoilta tuli hyvää palautetta toimintatavan selkeydestä... Yhteisistä käytännöistä sopimisen tavoitteena on, että asiakkaan ohjautumisen perusteet ovat kaikille osapuolille selvät.” (Keissi 9)

”Työvoiman palvelukeskus (TYP) on moniammatilliseen yhteistyöhön perustuva toimintamalli... Kokemusasiantuntijuus on uusi, merkittävä ja ajankohtainen tapa ottaa asiakkaat mukaan palvelun kehittämiseen... aikaisemmin ei ole kerätty asiakaspalautetta ryhmäkeskustelujen avulla... Kehittämishankkeen tuloksena nuorilta asiakkailta saatiin runsaasti arvokasta ja käyttökelpoista tietoa palveluprosessien kehittämisen pohjaksi. Lisäksi palvelukeskuksen työntekijöiden tieto nuorten asiakkaiden tilanteesta ja päihdeongelmista lisääntyi.” (Keissi 16)

Sähköisen asioinnin mahdollistaminen on lisännyt oikeusvarmuutta ja parantanut asiakaspalvelua, mutta sen katsotaan tuottavan välillisesti myös tuottavuushyötyjä. Tätä kuvataan e-reseptihankkeessa seuraavasti:

”Reseptien katoamiset työllistivät henkilökuntaa. Paperireseptien väärentäminen on ollut ongelmana. Samasta lääkkeestä on kirjoitettu useita paperireseptejä. Lääkkeiden väärinkäyttäjät ovat pystyneet hakemaan useilla paperiresepteillä lääkkeitä eri apteekeista. Kokonaisnäkemys asiakkaan lääkityksestä on ollut puutteellista. Uusi toimintamalli on vähentänyt edellä mainittuja ongelmia. Lääkärin työajankäyttö tehostuu e-reseptejä uusittaessa, koska reseptit kohdistetaan valmiiksi. Potilasturvallisuus lisääntyy ja reseptien väärinkäyttö vähenee. Uusi toimintamalli vähentää jonotusaikaa palveluneuvontaan.” (Keissi 5)

Kotihoidon kehittämishankkeessa tuottavuuslisäystä haetaan optimoimalla matkanhallintaa, jolloin hoitajien työaika kohdistuu enemmän asiakastyöhön:

”Asiakastyön suhteellista osuutta työajasta täytyi kasvattaa. Vuonna 2009 hoitotyöhön meni 46,9 % ja vuonna 2010 50,5 %. Tavoitteena oli kasvattaa hoitajan työajan suhteellinen asiakastyön osuus 60 %:in. Suhteellinen asia-

kastyöaika oli huhtikuussa 2012 jo 61 %. Kustannuslaskennan seurauksena todettiin liikkumiseen kuluvan (kotihoidossa) 1,8 miljoonaa euroa vuonna 2010. Tarkka luku antoi lähtökohdan kehittää optimaalista matkanhallintaa. Matkatyöajan pudottaminen 14 %:sta 10 %:in on optimointijärjestelmän osatavoite. Tavoiteltava säästö on 350 000–400 000€. Hoitajien osaamisprofiili ja asiakkaiden tarpeet voidaan huomioida. Kysymys on samalla resurssien ja asiakaskysynnän todellisesta kohtaamisesta ja asiakastarpeen ennustettavuudesta..” (Keissi 7)

Johtamisjärjestelmien ja esimiestyön uudistamisen kautta saatavaan tuottavuus-
hyötyyn viitataan ainakin kolmessa hankkeessa. Samoin osallistaminen, henkilös-
tön vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja varsinkin henkilöstön mukaansaami-
nen suunnitteluun nähdään useissa hankkeissa joko suoraan tai epäsuorasti tuotta-
vuuden lisäämisen välineiksi:

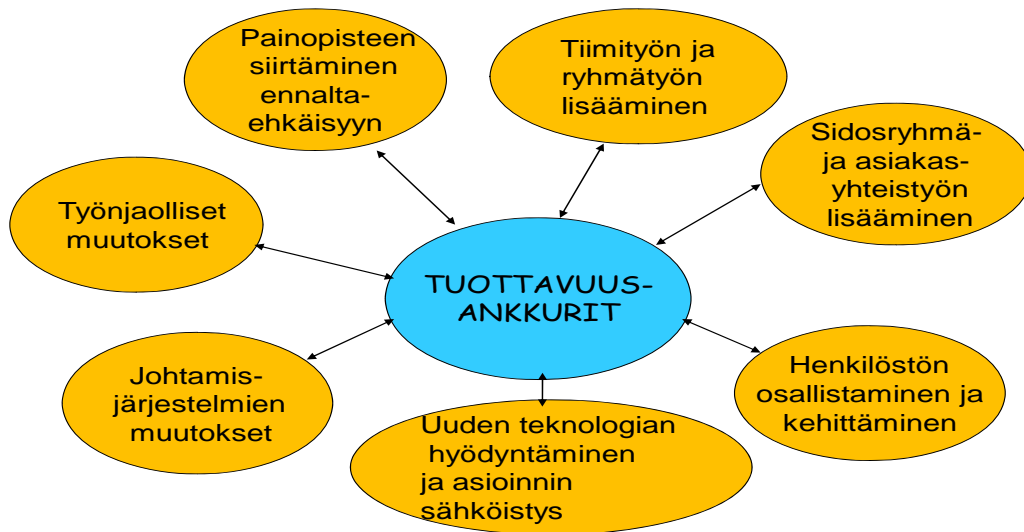
*”Uusi (lähiesimiespainotteinen ja hajautettu, IL) johtamismalli tukee sairaa-
nhoitollisen osaamisen näkymistä sekä sen kehittämistä ja näkyväksi te-
kemistä palveluasumisessa. Lähiesimies (vastaava hoitaja), joka tuntee pe-
rustyön ja on tullut lähelle työyhteisöä, selkeyttää ja auttaa työyhteisön toi-
mivuutta. Työvuorosuunnittelu, tarkoituksenmukainen sijaisten käyttö ja
työyhteisön kuunteleminen ja toimintatapojen kehittäminen ovat edesautta-
neet työtyytyväisyyttä ja työyhteisön toimivuutta. Lähiesimies kannustaa
henkilökuntaa osallistumaan koulutuksiin. Lisäksi useat lähiesimiehet ovat
omaehtoisella koulutuksella kehittäneet omaa osaamistaan erilaisilla joh-
tamisen koulutuksilla. Organisaation muutosten myötä myös palvelutalojen
sisäinen verkostoituminen vastaavien hoitajien kesken sekä palvelutalon
johtajan kanssa on tiivistynyt merkittävästi”. (Keissi 11)*

*”Lahden siivouspalveluissa kehittämisalueeksi muodostui esimiestyöhön
liittyvä henkilöstön resursoinnin kehittäminen... Henkilöstömenot olivat
vuonna 2010 kaikista kuluista 90 %, joten henkilöstöhallinnan järjestelmän
tavoitteena oli henkilöstöresurssien tehokkaampi käyttö. Henkilöstölle ha-
luttiin (samalla) taata tasapuolinen kohtelu, mikä voidaan toteuttaa työ-
aikajärjestelmän tuottamien yö- ja iltatöiden yhteenvetoraporttien avulla.
Hankkeen aikana on todistettavasti pystytty toteuttamaan työntekijöiden oi-
keudenmukainen kohtelu. Työaikajärjestelmän tuottaman dokumentaation
myötä esimiestyön laatu on parantunut... Palkanmaksuprosessia on onnis-
tuttu kehittämään...mikä on vähentänyt Lahden Talouspalvelujen palkan-
laskijan työmäärää. Uusi TIIMA –työaika-järjestelmä tuottaa tietoa johta-
misen tueksi... Olemme pystyneet laskemaan työaikaan liittyviä tunnusluku-
ja ja saamaan tarkat dokumentit työajan käytöstä TIIMA:n käyttöönoton
ansiosta.” (Keissi 17)*

*”Teknisen toimen hankkeen tavoitteena oli valmistella kaupunkitasoinen
pohjaehdotus yleisistä tulospalkkioperiaatteista. Tulospalkkiojärjestelmä
mahdollistaa asetettujen tavoitteiden jatkuvan seurannan ja arvioinnin. Se
kannustaa siihen osallistuvia edistämään asetettujen tavoitteiden toteutu-*

mista. Kollektiivisen palkkiona se edistää työyhteisön yhteishenkeä, yhteistyökykyä ja vuorovaikutustaitoja.” (Keissi 15)

Hankkeille on kaiken kaikkiaan tyypillistä, että tuottavuuden taustalla mainitaan useampi kuin yksi syy. Taustalla nähdään sekä rakenteellisia ja johtamiseen liittyviä että työyhteisöjen sosiaalisia tekijöitä. Tuottavuuden nousun aiheuttajina useimmin mainitut tekijät on lopuksi koottu oheiseen kuvioon 4:



Kuvio 4. Tuottavuuden nousun taustalla mainitut tekijät Lahden hankkeissa.

Henkilöstölähtöinen tuottavuuden parantaminen

Lähes kaikissa hankkeissa on tarkempia mainintoja siitä, millaisia henkilöstöön kohdistuvia kehittämistoimenpiteitä halutaan tai nähdään tuottavuushyödyn realisoimiseksi. Osassa viitataan pelkästään siihen, että kehittämisprosessi on toteutettu työntekijöitä osallistaen, mikä on lisännyt henkilöstön kustannustietoisuutta ja aktiviteettia:

”Alaistaito-hanke sisälsi seitsemän erillistä työntekijöitä osallistavaa tapaamista... Osallistavien tapaamisten perusajatuksena oli, että tunnistamalla ja käsittelemällä alaistaitoja, asettamalla niissä kehittämistavoitteita sekä työskentelemällä tavoitteellisesti niiden kehittämisessä, voi työyhteisössämme jokainen olla osaltaan vaikuttamassa työyhteisön hyvinvointiin..” (Keissi 2)

”Toteutetuissa innopajoissa on käyty läpi työaikoja ja asiakaslähtöisyyttä. Henkilöstöä on osallistettu ja kannustettu kehitystyöhön.” (Keissi 7)

”Lopputuloksena on kehitetty sähköinen toimintakansio perehdyttämisen, työn tekemisen ja johtamisen välineeksi. (Sen työstämisen myötä) työntekijöiden tietoisuus työnkehittämisen tarpeesta ja nykyajan työelämän vaatimuksista on lisääntynyt.” (Keissi 12)

Henkilöstöön kohdistuvista toimenpiteistä esille nousevat varsinkin osaamisen kohottaminen, perehdytys ja työpaikkakoulutus. Näistä raportoidaan lähes kaikissa hankkeissa. Näyttäisi olevan mieluummin sääntö kuin poikkeus, että hankkeisiin on liittynyt koulutusta ja henkilöstön osaamisen laajentamista. Osaamisen kohottamisessa käytetään monia keinoja:

”Aikaisemmin toimeentulotuen käsittelyprosessia hidasti osaavien sijaisten puute. Tähän kehitettiin uutena innovaationa sijaisten/uusien työntekijöiden viikon pituinen koulutus - ja ryhmäperehdyttämisjakso, jossa vastuuta on myös työntekijöillä, joka lisää myös perehdyttäjän osaamista ja pitää ajan tasalla osaamista.” (Keissi 1)

”Työntekijöitä kannustetaan osallistumaan täydennyskoulutukseen. Erityisesti pitkäkestoista koulutusta (erikoistumisopinnot, tutkintoon johtava koulutus) suositaan, ja siihen osallistumista.” (Keissi 2)

”..hanke on mahdollistanut työryhmien sekä toimialojen henkilöstön osallistumisen koulutuksiin ja seminaareihin, jotka ovat tukeneet... toimijoiden moniammatillisuutta.” (Keissi 4)

”Sähköisen reseptikoulutuksen lisäksi järjestettiin tietosuojakoulutus ripeästi ennen e-reseptin käyttöönottoa.” (Keissi 5)

”Teknisen toimialan arkistointihankkeella on ollut osaamisen kehittymiseen hyvin positiivinen vaikutus. Hankkeen ansiosta on ollut mahdollista antaa uusia haasteita ihmisille uusien vastuiden muodossa.” (Keissi 6)

”Suunnitelmallisena koulutuksena em. tarpeen arvioinnin pohjalta on v. 2011 toteutunut kriisikoulutus ja lakikoulutus. Samanaikaisesti henkilöstö on osallistunut täydennyskoulutusvelvoitteen mukaisesti erilaisiin ammattitaitoa tukeviin koulutuksiin... Yksikön uudet työntekijät on ohjattu ...koulutuksiin.” (Keissi 9)

”Terveyskioskitoiminnan uusi toimintamalli vaatii henkilökunnalta laaja-alaista osaamista niin ikähaitarin kuin sairauskirjon että ennaltaehkäisyn suhteen... Osaaminen asiakkaan kohtaamisessa on kehittynyt varsinkin motivoiva haastattelu-työvälineen käyttöönoton jälkeen. Henkilöstö on aktiivisesti opetellut uusia asioita esim. internetin eri tietovarastoja hyödyntäen, Lahden kaupungin eri yksikköjen toimintaan perehtyen... Henkilökunta

hyödyntää toistensa erityisosaamisalueita päivittäin ja on sen kautta oppinut paljon uusia asioita asiakkaiden käyttöön.” (Keissi 14)

Suosittuja henkilöstöön kohdistuvia keinoja tuottavuuden nostossa ovat edellisten lisäksi tehtävien ja sijaistamisten uudelleenjärjestelyt, työn kierto sekä työajan käytön tehostaminen ja joustavuuden lisääminen:

”...Yksikön toimintaan on tullut lisää joustavuutta, mikä ilmenee mm. joustavina resurssisiirtoina työpisteiden välillä (esim. poissaolojen ja lomien sijainen sijaistaminen). Toiminnot on priorisoitu ja resurssisiirtoja tehdään priorisointi ja eri työpisteiden muuttuva tarve huomioiden...oikeat ihmiset sijoitetaan tekemään heille sopivia työtehtäviä... Työkierto nähdään yhtenä työhyvinvointia ja yhteisöllisyyttä lisäävänä tekijänä ja siihen kannustetaan ja sitä on toteutettu. Työntekijällä on mahdollisuus omiin työaikajärjestelyihin virka-ajan puitteissa. Joustavilla työaikajärjestelyillä helpotetaan työntekijän työn ja arjen yhteensovittamista.” (Keissi 2)

”...työtehtäviä on jaettu ryhmässä uudelleen siten, että mahdollisimman monia tehtäviä pystytään tekemään usean henkilön toimesta ryhmässä. Hanke on lisännyt tuottavuutta työajankäytön tehostamisella.” (Keissi 6)

”Hoitajan työnkuvaa on muutettu mm. siten, että hoitaja voi aloittaa ja lopettaa asiakastyön suoraan omasta kodistaan asiakkaan kotiin. Lisäksi hoitajien työhöntuloa on porrastettu asiakkaan tarpeita huomioimalla. Tällä pyritään vaikuttamaan työn kuormituspiikkeihin tasaavasti. Lisäksi kotihoidossa on uudistettu varahenkilöjärjestelmä hajautetusta mallista keskitettyyn malliin. Näin varahenkilöstöä hyödynnetään joustavasti siellä, missä tarve on suurin.” (Keissi 7)

”Osastolla on siirrytty työskentelemään kolmessa omahoitajatiimissä. Käytännössä työnjakomalli on mahdollistanut sekä luontevan parityöskentelyn että myös yksin työskentelyn asukkaan tarpeista riippuen. Iltavuoron henkilökuntamäärää on lisätty yhdellä ja mahdollistettu luonteva parityöskentely...” (Keissi 10)

”Työaikaa on muutettu asiakkaiden toivomusten mukaisesti. Kaikki terveydenhoitajat ovat osallistuneet ketjulähettilötoimintaan eli ovat viikon ajan tutustuneet PHKS:n iho-, silmä tai korvatauteihin. Työnkiertoa on ollut Terveysneuvon ja Lahden Kaupunginsairaalan henkilöiden kanssa.” (Keissi 14)

”Uusi Tiima-työaikajärjestelmä mahdollistaa erilaisten työaikamuotojen kokeilun, mikäli Lahti päättää kaupunkitasoisesti pilotoida esimerkiksi työaikapankin käyttämisen. Työaikapankilla tarkoitetaan työ- ja vapaa-ajan yhteensovitusjärjestelyä, jolla työntekijälle järjestetään oikeus säästää ja pitää vapaata.” (Keissi 17)

Ryhmätyöstä haetaan niin ikään tuottavuushyötyä – joko välittömästi tai vähintäänkin välillisesti esimerkiksi sitä kautta, että työmotivaatio ja työhyvinvointi lisääntyvät:

”Eri ammattikuntien tehostunut yhteistyö tiimityössä ja päivittäiset kontaktit yhteisten toimitilojen myötä mahdollistavat yhteisen ymmärryksen asiakkaan kokonaisvaltaisesta palveluntarpeesta ja paremman näkemyksen toisen ammattikunnan työn sisällöstä. Yhteisvastuullisuus ja osaaminen asiakkaan palveluprosessissa paranevat. Tiimityössä jaetaan ja hyödynnetään eri työntekijöiden erityisosaamista, jolloin yhteinen osaaminen lisääntyy... Esimiesten johtamisosaaminen laajeni...” (Keissi 1)

”Hanke tuki...yhteisöllisyyden kehittymistä. Sen avulla pystyttiin nostamana yhteiseen käsittelyyn työhyvinvointiin liittyviä teemoja, joilla on merkitystä myös työtuottavuuden kannalta. Koska malli on yhdessä luotu, jokainen sitoutuu sen mukaiseen toimintaa...” (Keissi 2)

”Työn jakamisessa on olennaista osallistaa henkilökuntaa suunnitteluun, jolloin usein raskaassa ja hektisessä ympäristössä oman työn hallinta lisääntyy. Toisaalta toimivat tiimit tuovat yhteistyön, kollegiaalisuuden ja osaamisen jakamisen kulttuurin hyödyt. Työn hallinnan ja osaamisen jakamisen kautta asukkaan hoitotyön laatu ja turvallisuus kasvavat.” (Keissi 10)

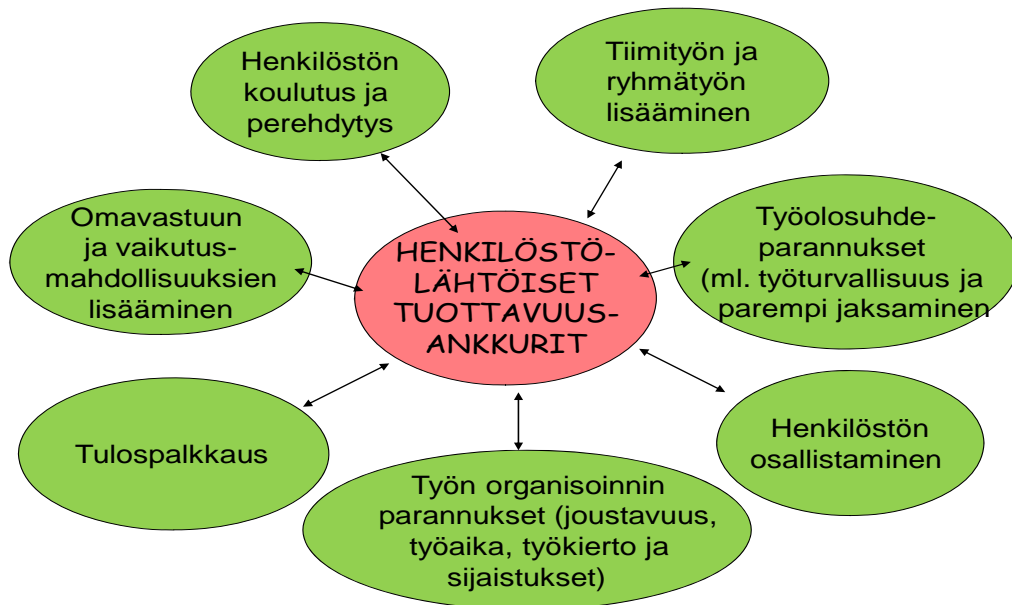
Työolosuhteiden, työn arvostuksen, työssä jaksamisen ja työhyvinvoinnin parannukset nähdään nekin keinoiksi, joilla luodaan tuottavalle työlle otollista työympäristöä.

”Työskentelyolosuhteita on parannettu. Työyksikköön on nimetty oma työhyvinvointiasiamies, joka toimii esimiesten tukena työhyvinvointiin liittyvissä asioissa. Työhyvinvointivaltuutettuun on oltu aktiivisesti yhteydessä työhyvinvointiin liittyvissä asioissa.” (Keissi 2)

”Henkilöstön osaamisen kehittäminen, sitoutuminen, työssä jaksaminen ja työhyvinvointi on nostettu... tulokortissa tärkeäksi kehittämiskohteeksi. Osaston monimuotoinen osaaminen on koottu yhteistyössä osaston koko henkilökunnan kanssa yksiin kansiin.. Kehitetään suunnitelmallisesti henkilöstön osaamista, työhyvinvointia ja työssä jaksamista. Haluamme luoda osastolle yhteisöllisen ilmapiirin, jossa jokainen tukee toista eteenpäin.” (Keissi 3)

”Kotihoidon houkuttelevuutta voidaan parantaa selkeällä työnkuvalla ja tehokkaalla toiminnanohjauksella. Kuntoon saatettavat prosessit tulevat parantamaan työhyvinvointia ja kasvattavat kotihoidon houkuttelevuutta työpaikkana.” (Keissi 7)

Hankkeissa esillä olleet henkilöstöön kohdistuneet toimenpiteet tuottavuuden taustalla on loppuksi koottu oheiseen kuvioon 5.



Kuvio 5. Henkilöstöön kohdistuneet toimenpiteet tuottavuuden taustalla Lahden hankkeissa.

Kokoava loppuarvio

Kuntien kehittämistoimintaa on haluttu valjastaa viime vuosina entistä enemmän tuottavuuden kehittämiseen. Niukkeneva talous nostaa esille tarpeen ylläpitää korkeaa tuottavuuden tasoa. Resursseja ei ole hukattavaksi. Kirjoituksessa on pohdittu kehittämistoiminnan esille nostamia ideoita tuottavuuden nostamiseen. Erityinen huomio kohdistettiin siihen, mikä merkitys henkilöstövoimavaroilla on tuottavuuden nousussa. Kirjoituksessa aihetta valotettiin käyttämällä esimerkkiaineistona Lahden kaupungin hankeaineistoa. Aiempi tutkimustieto viittaa kaikinensa siihen, että tuottavuuden kehittämiseksi on työpaikoilla tarjolla monenlaisia potentiaalisia mekanismeja (ks. Lumijärvi 2009: 13–14).

Läpikäytyissä hankkeissa tuottavuuden noston kenties keskeisimmäksi tekijäksi näyttäisi nousevan uuden tietotekniikan hyödyntäminen joko toiminnan ohjauksessa tai asioinnin siirtämisessä sähköiseksi. Tekniikkaa tarvitaan monella tavoin myös työvoimavaltaisilla palveluilla. Toiminnanohjausjärjestelmien kehittäminen on ollut teollisuudessa jo pitkään keskeinen tuottavuuden kohottamisen lähde,

mutta näyttää nousseen tärkeäksi tekijäksi myös palveluissa. Tietojohtamisen kehittäminen on ehdotuksissa vahvasti esillä ja sillä on eittämättä paljon annettavaa vielä jatkossakin. Hankekuvausten ”rivien välistä” on luettavissa, että palveluksiköissä ei ole välttämättä nykyisellään riittävästi asiantuntemusta, mitä tarvitaan tietotekniikan uudistusvauhdissa pysymiseen. Mahdollisuuksia ei tunneta. Tämä puute hidastaa tekniikan optimaalista hyödyntämistä. (ks. Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu 2005: 225). Kun prosessien sujuvuus lisääntyy, henkilöstön tarve vähenee, mutta usein samalla ryhmätyön ja osaamisen/-koulutuksen merkitys kasvaa. Työntekijöiden aikaa säästyy asiakastyöhön ja asiakas kokee palvelun parantuneen. Lahden hankkeissa näkyy se yleisemminkin tärkeäksi havaittu piirre, että työntekijät ovat laajasti mukana suunniteltaessa uusia tietoteknisiä parannuksia (ks. Siltala 2010).

Uuden tekniikan käyttöönoton ohella tuottavuuden nostossa nojaututaan paljolti työnorganisoinnin ja työnjaon parannuksiin sekä yksiköiden rakenteiden ja johtamisjärjestelmien uudistamiseen. Tuottavuutta kohottavina uudistuksina nähdään niin ikään lisääntynyt yhteistyö (tiimityön hyödyt) ja henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.

Monissa hankkeissa tuottavuuden nousun nähdään syntyvän välillisesti laadun tai työhyvinvoinnin parantumisen seurauksena (ks. Lumijärvi 2009: 95–97). Parantunut laatu synnyttää säästöjä esimerkiksi hoitoaikojen lyhenemisen myötä. Esimerkkinä olleessa sairaalahankkeessa osaamisen kohottaminen lisäsi tehokkuutta, samalla kun potilaiden hoitokokemukset ja laatu paranivat infektioiden vähenemisen seurauksena. Henkilökunta kehittää itseään, mitä kautta laatu saadaan paremmaksi. Laatuun panostava henkilökunta on kustannustietoisempaa. Henkilöstövoimavarojen kehittämisen nähdään heijastuvan työhyvinvoinnin (jaksaminen, motivaatio, osaaminen) kautta tuottavuuden parantumiseen. Hankkeiden läpikäynti vahvistaa käsitystä siitä, että tuottavuuden nostamisen keinot ovat aina jossain määrin kohdespesifejä ja sidottuja yksikön tilanteeseen ja kehitysvaiheeseen.

Hankkeissa näkyy se julkiseen toimintaan yleisesti liittyvä piirre, että palveluja kehitettäessä asiakasmäärät otetaan enemmän tai vähemmän annettuina. Asiakasmäärien lisääminen itsearvoisesti tai markkinoinnin avulla esimerkiksi kouluissa tai sairaalan hoito-osastoilla ei ole mielekäästä eikä usein edes mahdollista. Asiakasmäärien kasvua tai vähenemistä tapahtuu luonnollisen kehityksen seurauksena. Asiakasmäärien voimakkaita muutoksia ilmenee lähinnä vain rakenteellisten ja lainsäädännöllisten muutosten tai isojen toimialarationalisointien myötä, eikä niihin voida yleensä vaikuttaa yksiköiden omin toimenpitein. Toiminnan säädöspohjaisuus vaatii palvelun tuottamista ja usein vielä sen tuottamista

tiettyjen aikarajojen puitteissa (esim. lastensuojelu). Näin ollen väistämättä tuottavuuden nostossakin painottuu lähes aina jonkin tyyppinen toiminnan uudelleenorganisointi, jolla voidaan säästää tai estää ja hillitä kustannusten kasvua. Esimerkiksi uusi toiminnanohjausjärjestelmä nähdään vastaukseksi asiakasmäärien kasvuun ja panostetaan ennaltaehkäisevään toimintaan. Pyritään vähentämään paineita raskaampien ja kalliimpien palvelumuotojen käytölle. Tuottavuuden nousun strategiana painottuu ns. kombistrategia, jossa parantunut tuottavuussuhde selittyy sekä kustannusten että palvelujen määrän samanaikaisilla muutoksilla.

Millaiseksi sitten nähtiin henkilöstön rooli tuottavuuspyrkimysten osana? Henkilöstöön kohdistuvat toimenpiteet ovat mukana lähes kaikessa uudistamisessa. Varsinkin osaamisen kasvattaminen (henkilöstön perehdyttäminen ja koulutus) näyttää linkittyvän lähes aina kehittyneemmän teknologian käyttöönottoon tuottavuuden kehittämisessä. Tuottavuuden nousun taustalla on myös työolosuhteiden parantumista ja työvuorosuunnittelun parantumista. Henkilöstöä osallistetaan ja otetaan mukaan suunnitteluun. Yhteisvastuullisuus lisää tuottavuutta: työssä ei varmisteta pelkästään omaa henkilökohtaista suoriutumista vaan koko tiimin/työyhteisön suoriutumista. Yhteistoiminnan ja hyvinvoinnin lisääntymisen kautta poissaolot vähenevät ja tuottavuus paranee. Hankkeissa tavoitellaan sellaisia työnorganisoinnin muutoksia, jotka tuottavuuden ohella lisäävät työtyytyväisyyttä ja parantavat samalla asiakastytyväisyyttä. Henkilöstömäärän riittämättömyys nähdään vain yhdessä-kahdessa hankkeessa toiminnan kehittämisen pullonkaulana ja esille tuodaan käsityksiä henkilöstölisäyksen yhteyksistä asiakasmäärien kasvuun ja toiminnan kuormittavuuden parempaan hallintaan.

Tuottavuuden kohottamisen henkilöstölähtöisyys voidaan Lahden hankkeissa pelkistää kahteen keskeiseen toimintamalliin. Ensinnäkin, vaikka monien hankkeiden käynnistämisen taustalla näkyvät ympäristön paineet, nykyisen tilanteen epäkohdat tai lainsäädännön asettamat velvoitteet, hankkeet ovat itsessään henkilöstön parissa synnytettyjä ja kehitettyjä. Osallistaminen ja henkilöstön voimantuttaminen näyttävät olevan yksi avain tuottavampaan työskentelyyn. Kuntakeh-to-hankkeessa aiemmin tehdyissä viiden kaupungin edustajien haastatteluissa tuli esille, ettei osallistaminen ole vielä itsestäänselvyys kaupunkien kehittämistoiminnassa:

”...vuonna 2009 oli Tykesin iso hanke, missä konkreettisesti minusta oikeastaan ensimmäistä kertaa pääsi henkilöstö vaikuttamaan siihen projektiin. Ja nyt meillä on sitten toinen menossa, tämän Helsingin yliopiston Tuottavuustalkoot-hanke, jossa henkilöstö on myös itse saanut olla konkreettisesti mukana.” ”Ehkä just nää Tykes-hankkeet ja tää Tuottavuustalkoot-hanke, niin tosissaan henkilöstö on itse ollut siellä messissä ja päässyt vaikutta-

maan siihen ja on tosissaan huomattu, että tuloksia tulee.” (Henkilöstön edustaja Mikkelistä)

Toinen merkittävä henkilöstölähtöisyyden malli Lahden hankkeissa on henkilöstön näkeminen kehittämisen ja tuottavuuden voimavarana. Merkille pantavaa on havainto, ettei tuottavuuden nousua haeta missään hankkeessa ainakaan ensisijaisesti henkilöstövähennysten kautta. Henkilöstöä ei nähdä tuottavuuden kehittämisen ”rasitteeksi”, vaan pikemmin tuottavuuden nousun avaimeksi. Huomio kohdistetaan työympäristöön, työnjakoon sekä henkilöstön osaamiseen ja koulutukseen, mitä kautta saadaan tuottavuushyötyjä. Tämä tapa kehittää tuottavuutta on pitemmällä aikavälillä ehdottomasti kestävämpi tapa kuin summittaiset kustannusten leikkaukset. Kustannusleikkausten ongelmana on säästöihin pakottaminen. Leikkaaminen ei ole oikeastaan lainkaan kehittämistoimintaa sanan varsinaisessa merkityksessä, vaan useinkin verraten sattumanvaraista toiminnan puitteiden karsinta. Esimerkiksi toimia jätetään täyttämättä tai tehtäviä yhdistellään usein täysin tilanteiden ehdoilla. Seuraukset yksikön toiminnalle ovat lyhyellä tähtäyksellä tarpeellisia säästöjen kannalta, mutta usein vahingollisia pitkällä aikavälillä. Innovatuksen ja innovatiivisuuden tilalle saadaan pahimmillaan suorastaan vastenmielisyyttä kehittämistä kohtaan ja työtä tehdään pelon ilmapiirissä.

Tässä tarkastellut hankkeet kuvaavat kehittämismyönteistä ympäristöä. Hankkeissa luotetaan tuottavuuden kehittämisessä henkilöstön innovatiivisuuteen. Henkilöstöä halutaan käyttää aktiivisena toimijana pysyvien tuottavuusparannusten aikaansaamiseksi. Havainnot viittaavat vahvasti myös siihen, että tuottavuuden nousua haetaan usein samalla kun haetaan arkipäivän parannuksia palvelujen tuottamiseksi kuntalaisille entistä sujuvammin, turvallisemmin ja asiakaslähtöisemmin. Tällaisella toimintamallilla ja asenteella tuottavuus saadaan luontevaksi osaksi kaupungin kestävästä kehittämisestä. Tarkastelun kohteena ovat olleet Lahden kaupungin hankkeet ja päätelmät tuottavuuden nousun aiheuttajista koskevat näin ollen vain sen kehittämistoimintaa. Ovatko Lahden esimerkeistä esille nousevat havainnot tuottavuuden nostamisen keinoista yleistettävissä myös muiden kaupunkien hankkeistukseen? Tähän kysymykseen vastaisi mielellään myöntävästi, mutta tämä tutkimus ei anna siihen varmuutta. Lahden kaupungin hankkeet antavat joka tapauksessa hyvän vertailupohjan myös muille kaupungeille arvioida omaa tuottavuuspolitiikkaansa sekä henkilöstön mukana oloa siinä.

Lähteet

- Alasoini, T., Lifländer, T., Rouhiainen, N. & Salmenperä, M. (2002). *Innovaatioiden lähteillä – Miksi ja miten suomalaista työelämää kannattaa kehittää?* Helsinki: Työministeriö.
- Antila, J. & Ylöstalo, P. (1999). *Functional flexibility and workplace success in Finland*. Helsinki: Työministeriö.
- Beirne, M. (2007). *Empowerment and Innovation – Managers, Principles and Reflective Practice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brinkerhoff, R. & Dressler, D. (1990). *Productivity Measurement – A Guide for Managers and Evaluators*. Newbury Park: SAGE.
- Coulson-Thomas, C. (2010). Transforming productivity and performance in healthcare and other public services: how training and development could make a more strategic contribution. *Industrial and Commercial Training* 42: 5, 251–259.
- Julkisten palvelujen tuottavuusseurannan kehittäminen (2011). Helsinki: Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 14.
- Jääskeläinen, A. & Lönnquist, A. (2009). Designing operative productivity measures in public services. *The Journal of Information and Knowledge Management Systems* 39: 1, 56–67.
- Kemppilä, S. & Laitinen, H. & Leinonen, M. (2002). *Työympäristö ja tuottavuus*. Tampere: Tampereen teknillinen korkeakoulu, Tuotantotalous, Tutkimusraportti N:o 5.
- Kauppinen, M. & Utriainen, K. (2004). Työhyvinvoinnin kehittämisen tila ja tarve kunta-alalla. Teoksessa P. Forma & J. Väänänen (toim.). *Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla*. Helsinki: Kuntien eläkevakuutus. Kuntatyö 2010 -tutkimus.
- Laitinen, H. (2001). Work environment and labor productivity; background studies for the new method for analyzing the "green" productivity of a company. Proceedings of the world 12th Productivity Congress, Hong Kong 5–9.11.2001.
- Leponiemi, U., Rannisto, P-H., Stenvall, J., Lumijärvi, I. & Harisalo, R. (2013). *Kehittämistoiminta kunnissa – Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt*. Helsinki: Kuntaliitto. Acta 239.
- Lumijärvi, I. (2009). *Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen*. Tampere: Juvenes Print.
- Lumijärvi, I. & Ratilainen, K. (2004). *Miten mitata henkilöstöä strategisena voimavarana?* Tampere: Tampereen yliopisto.

Mark, J. (1980). Productivity measurement in the public sector. Teoksessa D. Bailey & T. Hubert. (toim.). *Productivity Measurement – An International Review of Concepts, Techniques, Programmes and Current Issues*. Norfolk: Thetford.

Nakari, R. & Valtee, P. (1995). *Menestyvä työyhteisö*. Helsinki: Helsingin kaupunki.

Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu (2005). Helsinki: Valtioneuvoston kansilian julkaisusarja 1.

Piispanen, E. & Mononen, M. (1995). *Näin me sen teimme – Tuottavuutta työyhteisöjä kehittämällä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Saari, S. (2006). *Tuottavuus – Teoria ja mittaaminen liiketoiminnassa*. Vantaa: Dark Oy.

Salminen, M. (1994). *Työprosessien uudistaminen ja tuottavuusvalmennus*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Siltala, J. (2010). Tietotekniikka tuottavuuden esteestä tuottavuuden edistäjäksi. Teoksessa *Uuskasvua ymmärtämässä – kutsu kestävään tuottavuuteen*. Helsinki: Vammalan kirjapaino.

Simpson, H. (2009). Productivity in Public Services. *Journal of Economics* 23: 2, 250–276.

Hyötyläinen, M., Manninen, J., Nikulainen, K., Ohtonen, V. & Siltala, J. (2010). *Uuskasvua ymmärtämässä – kutsu kestävään tuottavuuteen*. Helsinki: Vammalan kirjapaino Oy.

RAFAELA™ SYSTEMET – EN FINLÄNSK INNOVATION FÖR SÄKER VÅRD OCH EVIDENSBASERAT LEDARSKAP

Lisbeth Fagerström

Introduktion

RAFAELA™ systemet för uppföljning av vårdarbetets intensitet och för resursallokering av vårdpersonalresurser utvecklades i Finland i mitten på 1990-talet. Under den perioden drabbades hälso- och sjukvården rätt hårt av nedskärningar och sparkrav på grund av bankkrisen i början av 1990-talet. Det aktuella läget i Europa och i vårt eget land påminner om situationen på 1990-talet, och kommer troligtvis att få ännu större konsekvenser för hälso- och sjukvården i form av resursinbesparingar. Faktum är att vårdpersonalens löner är en av de största utgifterna för hälsovården, och precis som på 1990-talet kommer troligtvis budgeten för vårdpersonalens löner att utsättas för hårda sparkrav. Konsekvenserna av överskuldssatta länder i kombination med en åldrande befolkning kan bli ekonomiskt hårda tider för hälso- och sjukvården i hela Europa. Under de senaste åren har en systematisk kvalitetsutveckling och utveckling av patientsäkerheten blivit viktiga satsningsområden inom hälso- och sjukvården. Internationell forskning har påvisat att sjukskötarresurser har ett klart samband med kvalitetsindikatorer, resultat och mortalitet (Aiken m. fl. 2010).

Vårdledare står helt klart inför svåra dilemman redan i dag och troligtvis försvåras situationen i framtiden. I denna balansgång mellan höga kvalitetsmål, krav på patientsäkerhet, tydliga krav från patienter och anhöriga och begränsade ekonomiska förutsättningar behövs en satsning på utveckling av nya metoder och system för uppföljning och styrning av ovan nämnda faktorer.

Centrala frågor är hur tillgängliga resurser kan fördelas på bästa möjliga sätt, och hur patienterna kan garanteras en god och säker vård. Dessa forskningsområden är centrala för hälsovårdsadministrationen, som har beskrivits som en stödjande och befrämjande organisering av hälsovårdens egentliga grunduppgifter (ex. direkt patientvård) samt därtill hörande styrfunktioner inom de administrativa strukturerna (Sinkkonen & Nikkilä 1988). I utveckling och forskning inom hälsovetenskaperna blir patientperspektivet allt viktigare. Den senaste internationella trenden, 'person-centred care' lyfter fram behovet av att utveckla hälsovårdstjänsterna utifrån ett personperspektiv (McCormack & McCance 2010). Även

metoder för ledarskap och hälsovårdsadministration bör inkludera ett personcentrerat perspektiv. Utvecklingen av RAFAELA™ systemet, som ett system för resursallokering, har utgått ifrån ett personcentrerat perspektiv, eftersom den enskilda patientens vårdbehov är utgångspunkten samt genom att ha ett klart fokus på vårdarnas arbetssituation och vårdintensitet ('hoitoisuus').

I denna artikel presenteras RAFAELA™ systemets historia, struktur och den forskning som sedan 1995 bedrivits om RAFAELA™ systemet. Fram till dagsdato har den mesta forskningen gjorts i Finland, men tack vare ett ökat internationellt intresse kommer nya forskningsresultat att kunna presenteras från andra länder inom den närmaste åren.

Drivkrafterna bakom utvecklingen av systemet har varit och är att bidra till främjandet av hälsovårdens grunduppgift, så som att garantera en god och säker vård, att medverka till 'att göra den goda vården möjlig' (Fagerström 1999).

RAFAELA™ systemets grundideer kan beskrivas enligt följande:

- Att sträva till en situation där patienternas vårdbehov är i balans med personalresurserna, vilket är detsamma som en optimal intensitetsnivå
- Allokering av personalresurserna utgående från en optimal intensitetsnivå möjliggör en kvalitativt god vård
- Att vårdpersonalen har realistiska möjligheter att ge en god vård

Centrala begreppsdefinitioner

Personalresurser och intensitet är strukturindikatorer, om vården beskrivs i termer av struktur, processer och resultat enligt Donabedians modell (1992). Det Nordiska NICCON (Nursing Intensity, Competence, Context and Outcome in Nursing) nätverket har utvecklat en modell för sambandet mellan patienternas vårdbehov, personalresurser, kvalitet och resultat i vårdarbetet, som schematiskt beskriver de olika delarna och relationerna mellan dessa (Fagerström m.fl. 2011; se figur 1). Modellen har vidareutvecklats från Sykepleie Samarbeide i Nordens projekt om kvalitetsindikatorer och arbetsgruppens (bemanning) rapport från 2009.

Personalen som en resurs bör vara dimensionerad rätt både vad gäller kvantitet (antal skötare) och kvalitet (kompetens). Personalens kompetensnivå är så att säga 'medaljens andra sida' (Fagerström 2012). Kompetens innehåller dimensioner som utbildning, erfarenhet och expertkunnande. Många faktorer i kontexten och i omkringliggande samhälle, där vården sker, inverkar på både processer och

resultaten som helhet. Infektioner, fall, trycksår, avvikelser och dödlighet, exempel på vårdarbetets sensitiva resultatindikatorer. Ett viktigt resultat ur ett personalperspektiv är graden av arbetstillfredsställelse och –trivsel.



Figur 1. Sambandet mellan patienternas vårdbehov, personalresurser, kvalitet och resultat i vårdarbetet (Fagerström m. fl. 2011).

Begreppet *vårdarbetets intensitet/omvårdnadsintensitet* kommer från det engelska begreppet 'nursing intensity'. Begreppet intensitet ersätter det tidigare begreppet 'vårdtyngd' (hoitoisuus på finska). Ett annat närliggande engelskt begrepp är 'patient dependency', 'acuity' and 'severity'. Dessa begrepp antyder att intensitet handlar om hur vårdkrävande och hur beroende patienten är av skötarnas omvårdnad/vårdarbete, d.v.s hur mycket vård, hjälp och stöd patienten fått av vårdpersonalen/skötarna. Klassificering av intensitet blir därmed en mätning och registrering av de interventioner och vårdaktiviteter skötarna har utfört för att möta patientens vårdbehov under en viss tidsperiod (Fagerström 1999). Intensiteten uttrycks i matematiska termer, vilka anger en grov uppskattning av hur vårdkrävande patienten är. Vårdarbetets/omvårdnadens intensitet kan inkludera främst de direkta vårdaktiviteterna, men kan även inkludera delar av de indirekta insatserna (beroende av instrument; Morris m fl 2007, Rauhala 2008). Vårdpersonalens kompetensnivå kan inkluderas i begreppet (Partanen 2002), men har sällan explicitgjorts i system för mätning av intensitet.

Begreppet *intensitet* är inte ekvivalent med begreppet *arbetsbelastning/ arbetsmängd* ('workkload'). I begreppet arbetsbelastning och skötarens totala arbetsmängd ingår mera än de insatser och vårdaktiviteter som utgår från patienternas vårdbehov. Den totala arbetsbelastningen påverkas av många icke-patient relaterade faktorer, så som faktorer i miljö och organisation och strukturella faktorer. Den totala arbetsbelastningen/arbetsmängden är summan av vårdarbetets intensitet och andra avdelningsrelaterade aktiviteter samt icke-patientrelaterade faktorer.

Varför behövs system för klassificering och mätning av vårdarbetets intensitet?

Utvecklingen av system för klassificering och mätning av vårdarbetets intensitet kom i gång på 1940-talet i U.S.A. Sedan 1980-talet har antalet system och instrument ökat markant, både internationellt och i Norden (Fagerström 1999). Före datoriseringen av program och system var användningen och nyttan av insamlad data mycket begränsad (Fagerström 1999). Informationsteknologin har möjliggjort att insamlad data på ett enklare sätt kan sammanställas till olika rapporter och därmed betjäna verksamheten på ett mera effektivt sätt än tidigare. Utgående från tidigare forskning och litteratur kan motiveringarna för klassificering och mätning av vårdarbetets intensitet beskrivas på följande sätt (Giovannetti 1979, Nagaprasanna 1988, Strickland & Neely 1995, Malloch & Conovaloff 1999, Fagerström 1999, Partanen 2002, Pusa 2007, Rauhala 2008)

A. För att säkra vård- och behandlingsresultat (outcome)

- Ger en tydlig struktur till vårdarbetet och befrämjar analys av dess innehåll
- Utvecklar dokumentationen av vårdarbetet
- I samband med klassificering sker en utvärdering av den vård patienten fått
- Utgör en del av verksamhetsuppföljningen
- Utvecklar vårdarbetets innehåll genom ökad medvetenhet
- En central grundförutsättning för patientsäkerhet

B. För optimal fördelning och beräkning av personalresurser

- administrativ metod för personalplanering
- daglig, operativ personalplaneringstrategisk personalplanering
- information för budgetplanering o. -beslut

- optimal resursallokering, för att garantera att patienternas vårdbehov och vårdpersonalresurser är i balans
- beslutsunderlag för beräkning av vårdkostnader (ex. vårddygnspris)

C. Metod för evidens- och kunskapsbaserat ledarskap

- Ger faktaunderlag för analys av verksamheten och för beslut
- Ger bakgrundsdata för kommunikation med beslutsfattare
- Främjar personalens hälsa och förebygger sjukfrånvaro och utbrändhet
- För rekrytering av vårdpersonal (optimal arbetsbelastning en konkurrensfördel)
- Ger möjlighet till lokala, regionala och nationella jämförelser (benchmarking), som kan leda till 'benchlearning'

RAFAELA™ systemets teoretiska utgångspunkter

Den teoretiska referensramen för RAFAELA™ systemet utgår från en helhetssyn på människan ur ett vårdvetenskapligt perspektiv (Fagerström 1999) samt att vårdarbetet (nursing) består av komplexa vårdande enheter (Fagerström 2000, Fagerström 2009). Helhetssynen på människan är en central ontologisk utgångspunkt. Att förstå den unika patienten och den person som hon/han är med beaktande av det aktuella livssammanhanget där hon/han befinner sig i kan inte nog betonas. Varje patient behöver få uppleva att hans/hennes fysiska, psykiska, sociala och andliga behov uppmärksammas och bemöts. Den humanistiska synen på människan är också en utgångspunkt för utvecklingen av både OPC instrumentet och PAONCIL metoden (Fagerström 2009). I OPC instrumentet ingår samtal och emotionellt stöd till både patient och anhöriga, vilket kan anses som unikt för klassificeringsinstrument av denna typ.

PAONCIL metoden bygger på professionella skötares bedömning av patienternas aktuella behov och arbetssituationen som helhet. Detta är i linje med teorier om 'human resource management'(HRM), som betonar det mänskliga kapitalets betydelse och att det är människorna i organisationen som gör en skillnad (Storey 1989). Denna metod kan definieras som 'bottom-up' metod för personalresursering, vilket är i linje med det humanistiska perspektivet och HRM (Rauhala 2008). Fördelning av resurser utifrån ett 'top-down' ledarstil är inte förenligt med RAFAELA™ systemet. Resursallokeringen bör utgå från patienternas behov och det är endast den vårdande personalen som kan bedöma dessa behov (Fagerström 2009).

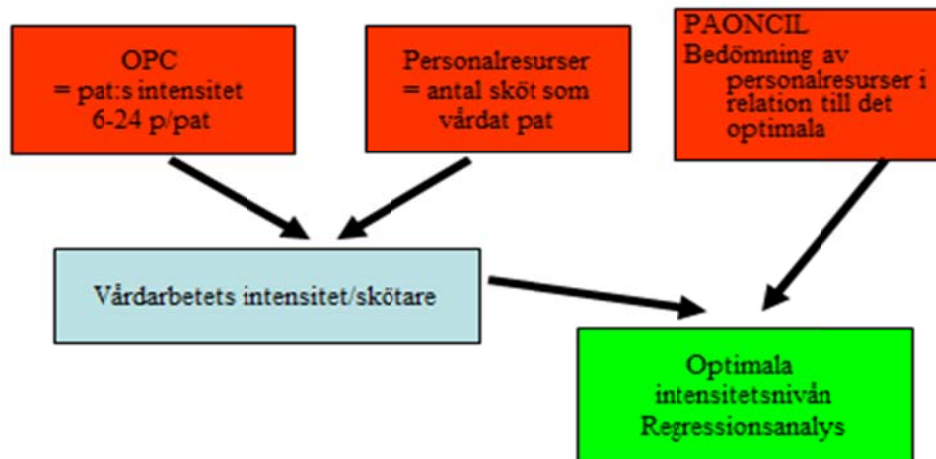
Personalen bör inte uppfattas som enbart kostnader, som med alla medel bör minimeras, utan som en resurs för verksamheten som är helt nödvändig för att nödvändiga mål ska uppnås (jmf. Storey 1989). Personalen som resurs är så att säga konkurrensfaktorn. Om personalen förbinder sig till verksamheten, och i detta fall framförallt till patienterna, så har detta stor betydelse för vårdens resultat. Enligt HRM är arbetsförhållanden och -miljön samt utbildning och skolning viktiga för goda resultat (Vuori 2005). Ledarnas engagemang betonas och första linjens chefer bör involveras i personalplanering och –resursering, vilket är synnerligen centralt i resursallokeringen med RAFAELA™ systemet. Om inte vårdledarna tar ett ansvar och engagerar sig i resursallokeringen och styrningen av verksamheten lyckas inte heller en daglig och systematisk klassificering av patienterna. Då vårdledarna visar ett intresse för systematisk uppföljning av sin personals arbetsbelastning kan detta ses som ett konkret bevis för engagemang och intresse för sin personalens välbefinnande, trivsel och arbetstillfredsställelse.

RAFAELA™ systemets historia, utveckling och struktur

Vid Vasa Centralsjukhus hade överskötagruppen en klar målsättning i början av 1990-talet, d.v.s att utveckla ett system för systematisk mätning av patienternas vårdbehov och vårdarbetets intensitet ('vårdtyngd'). Inom ramen för ett flerårigt projekt utprovades först det amerikanska Rush Medicus instrumentet och därefter ett nytt instrument som utvecklats vid Uleåborgs Universitetssjukhus (Kaustinen 1995). Implementeringen av Oulu Patient Classification (OPCq) instrumentet påbörjades i början av 1995 och under loppet av ca två år hade OPC införts i hela sjukhuset. OPCq instrumentet består av sex behovsområden och därtill hörande vårdaktiviteter (Fagerström 1999). Patientens intensitet, d.v.s den mängd vård, hjälp och stöd som hon/han fått under det senaste dygnet, kan variera mellan 6 till 24 poäng (I-V intensitetsklasser). Samtidigt utvecklades konceptet med uppföljningen av intensiteten per skötare och utvecklingen av PAONCIL metoden (Professional Assessment of Optimal Nursing Care Intensity Level), som ett alternativ till traditionella tidsstudier (Fagerström & Rainio 1999; Fagerström m. fl. 2000a). PAONCIL metodens syfte är att få fram en optimal intensitetsnivå för respektive enhet, dvs en situation, uttryckt i intensitetspoäng per skötare (ex. 20–27 OPCq poäng/skötare), då patienternas vårdbehov är i balans med aktuella personalresurser.

En systematisk och daglig uppföljning av skötarnas arbetsmängd (OPCq poäng per skötare) var en ny innovation som möjliggjorde både en uppföljning av skötarnas arbetssituation och en jämförelse mellan arbetssituationen på olika enheter. Traditionellt har system för patientklassificering endast rapporterat

förändringar i patienternas intensitet. Forskargruppen som utvecklade RAFAELA™ systemet bestod av projektarbetare Anna-Kaisa Rainio (nuvarande Pusa), med.l.c. Auvo Rauhala och överskötare, nuvarande professor Lisbeth Fagerström. Alla dessa personer har nu doktorerat inom ämnet (Pusa 2007, Rauhala 2008, Fagerström 1999). RAFAELA™ systemet finns beskrivet skematiskt i figur 2.



Figur 2. RAFAELA™ systemets instrument och struktur.

I slutet av 1990-talet arrangerades vid Vasa Centralsjukhus ett flertal nationella seminarier om det nya patientklassificeringssystemet, som fick namnet RAFAELA™ (förkortning av forskargruppen Rainio nuvarande Pusa, Rauhala och Fagerström född Lassus). Flera sjukhus i Finland (ex. Jorvs sjukhus, Universitetssjukhusen i Tammerfors och Åbo, Centralsjukhusen i Björneborg och Jyväskylä) påbörjade implementeringen av RAFAELA™ systemet i slutet av 1990-talet och hade stort behov av handledning och instruktioner. För att garantera hållbar utveckling av RAFAELA™ systemet och möjligheter till framtida jämförelser mellan sjukhus i Finland tillfrågades Finlands Kommunförbund om möjligheten att genomföra en multicenter studie (Fagerström & Rauhala 2001). Tack vare vårdarbetets ledare Ritva Larjomaa vid Finlands Kommunförbund kunde ett omfattande forskningsprojekt genomföras under åren 2000–2002. Projektets syften var att standardisera och testa RAFAELA™ systemet som ett tillförlitligt och användbart system för uppföljning av vårdarbetets intensitet och kostnader, samt att utveckla ett koncept för nationell benchmarking (‘att lära sig av den bästa genom systematiska jämförelser’) gällande vårdbehov, intensitet, skötresurser och kostnader relaterat till centrala strukturindikatorer för sjukhusvård och andra centrala variabler som diagnosgrupper, vårdtidens längd m.m. (Fagerström & Rauhala 2003). I forskningsprojektet deltog 14 sjukhus i Finland och totalt 84 enheter.

RAFAELA™ systemet ägs av Finlands Kommunförbund och systemets instrument är skyddade. Användningen av systemet förutsätter licens och genomgången standardiserat utbildningsprogram för personalen, som i dag handhas av Finnish Consulting Group Ltd. (FCG; <http://www.rafaela.fi>). Under de senaste tio åren har användarnas antal ökat markant, och i dag används systemet på de flesta sjukhus i Finland, totalt ca 850 enheter. Inom ramen för projektet utvecklades ett standardiserat koncept för benchmarking, vilket möjliggör jämförelse av patienternas vårdbehov, vårdarbetets intensitet samt resursåtgång och -allokering mellan avdelningar, sjukhus och patientgrupper. De enheter som använder RAFAELA™ systemet och som kan påvisa en reliabilitetsprocent på minst 70 % har möjlighet att delta i benchmarking verksamheten. För detta krävs att en stor mängd data årligen insänds till FCG enligt det utvecklade och testade benchmarking konceptet (Fagerström & Rauhala 2003; Fagerström & Rauhala 2007).

Den första versionen av OPCq utvecklades för specialsjukvårdens vårdarbete. Under de senaste åren har nya versioner för olika kontexter utvecklats. POLIHOIq finns för klassificering av poliklinik- och jourpatienternas intensitet och PPC (Pitkaniemi Patient Classification utvecklade vid Pitkaniemi sjukhus, Tammerfors universitetssjukhus) för klassificering av den psykiatriska patientens intensitet. PERIHOIq versionen av OPCq används i operationssalar och i uppvakningen samt dagkirurgi. SÄDEHOIq finns för strålbehandlingseheter.

Både OPCq instrumentet och PAONCIL metoden har testats inom primärvården i Finland med positiva resultat (Frilund m. fl. 2009a, 2009b). Under hösten 2012 påbörjades ett nytt projekt i Drammen Norge med syftet att modifiera systemet för mätning av hemsjukvårdens intensitet (Landmark & Eriksen 2012). Detta projekt bedöms vara av stor betydelse eftersom allt flere patienter vårdas i hemsjukvården och resursbehovet antas mer eller mindre explodera inom de närmaste åren. Inga testade system finns för närvarande i hela Europa.

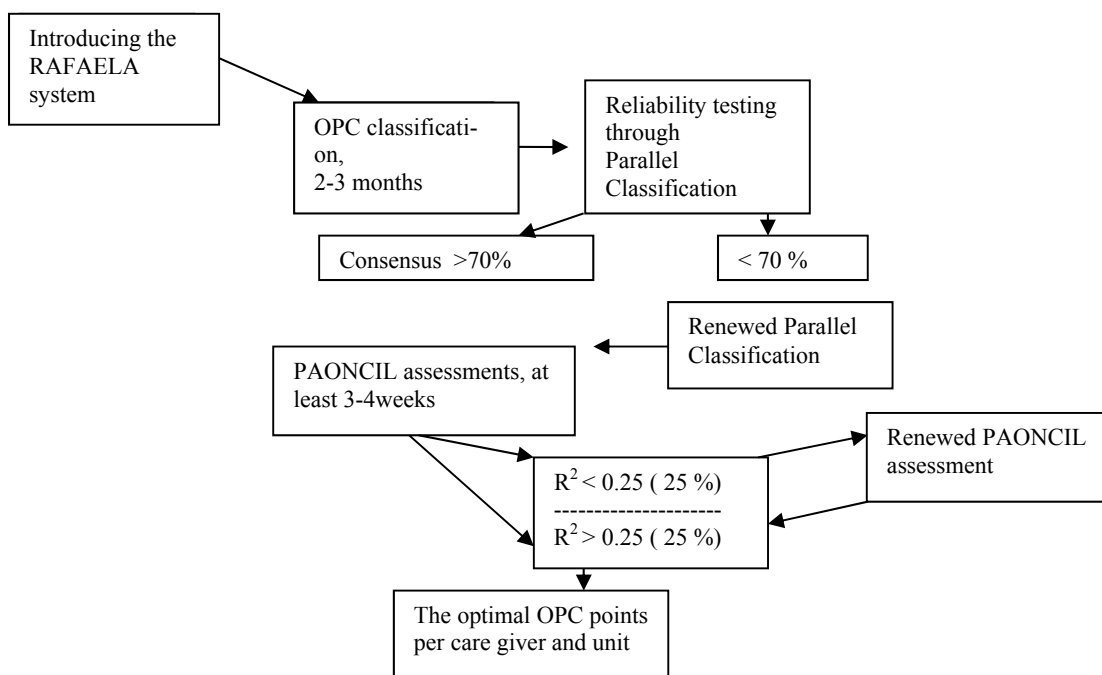
RAFAELA™ systemet och dess forskningsresultat har under många år väckt stort intresse utomlands och systemets forskare har fått många förfrågningar under årens lopp. Sedan 2010 pågår en omfattande postdoktoral forskning (2010–2013) vid Rikshospitalet i Oslo med syfte att testa och validera systemet för norska förhållanden (Andersen 2012). Universitetssjukhuset i Reykjavik (Landspítali National University Hospital in Iceland) har lång erfarenhet av systematisk klassificering av intensitet och hade under många år använt ett amerikanskt system, som inte längre fungerade tillfredställande och beslöt i början av 2011 att införa RAFAELA systemet i hela organisationen (Helgason 2012). För närvarande pågår diskussioner och förhandlingar med flere nya internationella användarorganisat-

ioner. Visionen är att kunna jämföra datamaterial mellan flera länder, vilket är möjligt eftersom RAFAELA™ systemets används på ett standardiserat sätt och att reliabilitetsnivån evalueras årligen.

Implementering av RAFAELA™ systemet

Implementering av RAFAELA™ systemet är en process, som tar ca sex månader i anspråk (se figur 3; Frilund 2009b). Skolningen av personalen inleds med den centrala frågan – vad är god vård? – samt varför hälsovården behöver en systematisk klassificering och mätning av vårdarbetets intensitet. Enhetens kvalitetskriterier är nödvändiga utgångspunkter vid införandet av RAFAELA™ systemet. Därefter genomgår personalen (både klassificerande skötare och deras ledare) ett standardiserat skolningsprogram som består av en genomgång av systemets olika delar och övning i klassificering av patientcase. Vårdpersonalen påbörjar därefter en daglig klassificering av alla patienter. Den eller de skötare som har haft ansvar för patienten klassificerar intensiteten vanligen varje eftermiddag och för 24 timmar bakåt. Kännedom och kunskap om patientens hälsotillstånd samt vård och behandling är en nödvändig förutsättning för en tillförlitlig klassificering. Efter ca två månader testas reliabiliteten genom parallellklassificering, dvs. att två skötare klassificerar samma patient (oberoende varandra). Reliabilitetsgraden bör vara minst 70 % för att kunna påbörja bedömningen av den optimala intensitetsnivån (Frilund & Fagerström 2009b). PAONCIL studien genomförs under en period på 4–6 veckor, och om regressionsanalysens förklaringsandel överstigen 0,25 (25 %) kan den optimala intensitetsnivån fastställas (Rauhala & Fagerström 2004). Den optimala intensitetsnivån blir då det verktyg som ledarna använder sig dagligen av i uppföljningen av patienternas intensitet, skötarnas arbetssituation och resursallokeringen.

Redan från början av en implementeringsprocess bör ledarna värdera vilka rapporter som behöver utvecklas, så att den information som insamlas kommer till användning. Olika rapporter behövs för daglig och strategisk uppföljning och för olika ledarskapsnivåer i organisationen (Fagerström & Rauhala 2003).



Figur 3. Implementeringen av RAFAELA™ systemet (Frilund & Fagerström 2009b)

RAFAELA™ systemet – ett evidensbaserat system grundat på forskningresultat

Den allra första versionen av OPCq (6 behovsområden) evaluerades av Kaustinen (1995). Manualen för OPCq modifierades därefter vid Vasa Centralsjukhus utgående från ett vårdvetenskapligt perspektiv (Fagerström 1999). Speciellt det sjätte behovsområdet (undervisning, handledning och emotionellt stöd) kompletterades med samtal och emotionellt stöd för att synliggöra helhetssynen på människan som är av central betydelse för vårdarbetet. OPCq instrumentet har validerats utgående från patientperspektiv (Fagerström m fl 1998). Innehållsvaliditeten av OPCq har testats med hjälp av experter (Fagerström 2000) och konstruktions validiteten genom statistiska analyser (Fagerström m. fl. 2000b).

Forskningen kring PAONCIL metoden är omfattande. Pilotstudien av PAONCIL instrumentet gjordes 1996 på två avdelningar (Fagerström & Rainio 1999). Under en period på 4–6 veckor bedömer varje skötare för han/hon avslutar sitt skift, om hans/hennes tid har varit i balans med patienternas behov. Skala är från -3 till +3, och där 0 nivån är den optimala nivån, d.v.s. då har skötarens tid varit i balans med patienternas och anhörigas behov och det har varit möjligt att ge en god vård. PAONCIL metodens tillförlitlighet som ett alternativ till tidsstudier testades på

åtta enheter år 1996–1997, med goda resultat (Fagerström m. fl. 2000a). Erfarenheten har visat att PAONCIL studien ibland misslyckas på enheterna. Orsakerna till detta är ofta bristande skolning i metoden. För att förebygga problem med metoden fastställdes metodens randvillkor i en omfattande multicenter studie (Rauhala & Fagerström 2004). Material insamlades under perioden 1997-2001 på totalt 61 avdelningar (8 sjukhus) i Finland (Rauhala & Fagerström 2007). Metodens randvillkor, m.a.o. förutsättningar som bör uppfyllas, är minst 4 veckors datainsamlingsperiod, skötarnas svarsprocent > 70 %, PAONCIL värdet bör vara < 0,65 under datainsamlingsperioden samt att förklaringsandelen bör överstiga 25 % (0,25).

I PAONCIL instrumentet ingår en lista på övriga, icke-patient relaterade faktorer ('non-patient factors') som höjer eller sänker skötarnas totala arbetsbelastning. Validiteten på denna lista samt PAONCIL manualens innehåll har testats på två sjukhus, både kvalitativt och kvantitativt (Fagerström m. fl. 2002). Efter denna studie kompletterades listan med möten och skolningar.

Effekten av dessa icke-patient relaterade faktorer på skötarnas totala arbetsbelastning på centralsjukhusnivå (material från 22 avdelningar) har analyserats och resultatet visade att dessa faktorer höjde den totala arbetsbelastningen med 15 % (Rauhala & Fagerström 2007). Den största förklaringen har patienternas behov och intensitet, d.v.s 40 %. I den slutliga förklaringsmodellen ingick faktorer som samarbete med kolleger, psykisk stress (ex. akuta situationer, terminalvårdspatienter), möten och skolningar samt övriga faktorer. För närvarande pågår en revalidering av dessa faktorer med material från totalt 65 enheter (bäddavdelningar och polikliniker; Fagerström & Vainikainen 2013).

En multicenter studie visade att en intensitetsnivå över den optimala nivån leder till en signifikant ökning av skötarnas sjukfrånvaro > 3 dagar, vilket medför betydande kostnader (Rauhala m. fl. 2007). Pusas (2007) doktorsavhandling hade som mål att granska OPCq klassificeringens möjligheter för både kostandsberäkning och prissättning av vårddygnet samt att granska i vilken omfattning vårdarbetets ledare utnyttjar den information som systematisk klassificering med RAFAELA™ systemet ger. Data från dagliga klassificeringar ger underlag för beräkning av vårddygnskostnader och kostnader per vårdperiod. I dag används data från RAFAELA™ systemet för kostandsberäkningar vid vissa sjukhus i Finland.

Utöver ovan nämnda forskningar har ett stort antal master studenter i Finland utfört olika studier som berör RAFAELA™ systemet. För närvarande finns inga exakta uppgifter på dessa studier. Vid Helsingfors Universitetssjukhus har under många år bedrivits aktiv forskning kring systemet (Ascan m. fl. 2009).

Konklusioner

Efter ca 15 år av erfarenheter med RAFAELA™ systemet så är antagandet, att en systematisk registrering av personalresurser och klassificering av vårdarbetets intensitet ökar vårdledarnas medvetenhet om förhållandet behov-resurser. En longitudinell studie visade på denna tendens, m.a.o att en systematisk användning av RAFAELA™ systemet ökar medvetenheten om resursallokeringen och ledarskapet blir därmed mera medvetet och målinriktat (Fagerström 2009). RAFAELA™ systemets styrkor är att klassificeringen inte är tidskrävande, inte är svårt att lära sig klassificeringen, kontinuerlig reliabilitetstestning ger tillförlitlig data, validitetstestat i Finland och på gång i Norge, relativt lätt att ta fram och användbara sammandragsrapporter etc. Systematisk användning av systemet och deltagandet i den nationella benchmarkingen ger stora möjligheter till nationella jämförelser. För närvarande utnyttjas kanske inte dessa möjligheter till fullo av deltagande organisationer. En annan brist är att alla patient-journalsystem inte har tillpassats för en smidig elektronisk klassificering. En svaghet som systemet har är kompetensfaktorn, d.v.s. personalens kompetensnivå och dess betydelse för personalresurseringen ingår inte i systemet. OPCq instrumentets behovsområden och viktningen dem emellan har inte vetenskapligt testats. I övrigt kan konstateras att det inte finns att tillgå i Europa jämförbara vetenskapligt testade klassificeringssystem för mätning av vårdarbetets intensitet.

I framtida forskning bör sambandet mellan vårdarbetets intensitet/resursallokering och vårdkvalitet samt patientsäkerhet analyseras närmare. I de internationella studier som gjorts gällande sjukskötartid resurser och kvalitetsindikatorer har resursvariabeln registrerats endast som sjukskötartimmar eller 'patient/skötare' index (nurse to patient ratio; ex. Aiken et al 2010). Data från RAFAELA™ systemet är på en betydligt noggrannare nivå, d.v.s. de timmar som förbrukats i vården uppmätt med OPCq. En stor del av den indirekta tiden har exkluderats vid beräkningen av intensitetspoäng per skötare. En vision för framtida forskning är att kunna påvisa nödvändigheten av att inkludera data om vårdarbetets intensitet i DRG systemet (Diagnose Related Group), som är det vanligaste kostnadsberäkningssystemet i Finland. Detta eftersom vårdpersonalens löner kan uppgå till ca 60 % av enheternas kostnader.

En systematisk användning av RAFAELA™ systemet ger vårdledaren tillförlitliga data för ett evidensbaserat ledarskap. Allokering av personalresurser bör utgå från patienternas vårdbehov och vårdarbetets intensitet, om så sker uppfylls en av grundförutsättningarna för att garantera en god vårdkvalitet för patienterna.

Referenser

- Aiken L. H., Sloane D. M., Cimiotti J. P., Clarke S. P., Flynn L., Seago J. A., Spetz J. & Smith H. L. (2010). Implications of the California Nurse Staffing Mandate for Other States. *Health Services Research* 45: 4, 904–921.
- Andersen M. H. (2012). *Erfaringer i Norge med det finske pasientklassifiseringsverktøyet RAFAELA*. Konferenspresentation, NICCON Network, 5.6.2012, Drammen, Norge.
- Ascan, H., Junttila, K., Fagerström, L., Kanerva, A. & Rauhala, A. (2009). In K. Saranto, P. F. Brenman, H-A. Park, M. Tallberg & A. Ensio (Eds). *RAFAELA tm Patient Classification System as a Tool for Management*. Studies in Health Technology and Informatics. 478–482.
- Donabedian, A. (1992). The role of outcomes in quality assessment and assurance. *Qual Rev Bull* 11, 356–360.
- Fagerström, L. (1999). *The Patient's Caring Needs. To Understand and Measure the Unmeasurable*. Doctoral thesis. Åbo: Åbo Akademi University.
- Fagerström, L. (2000). Expertvalidering av Oulu Patient Classification – en fas i utvecklingen av ett nytt system för vårdtyngdsklassificering, RAFAELA. *Vård i Norden* 20: 3, 15–21.
- Fagerström, L. (2009). Evidence-based human resource management: a study of nurse leaders' resource allocation. *Journal of Nursing Management* 17, 415–425.
- Fagerström, L. (2012). Nursing – An essential human resource for the sustainable development of health care. *NERP Nursing Education Research & Practice* 2, 45–47.
- Fagerström, L., Bergbom, Engberg, I. & Eriksson, E. (1998). A comparison between patients' experience of how their caring needs have been met and the nurses' patient classification – an explorative study. *Journal of Nursing Management* 6, 369–377.
- Fagerström, L., Lønning, K., Andersen, M. H., Mainz, H., Thorsell, K. & Helgason, G. (2011). *NICCON-network, the Reserach Network for Nursing Intensity, Competency, Context and Outcome in the Nordic Countries*. International Nursing Management Conference 17–19.11.2011 Antalya, Turkey. Abstract book p. 137.
- Fagerström, L., Nojonen, K. & Åkers, A. (2002). Metodologinen triangulatio Paoncil- menetelmän sisällön validiteetin testaamisessa. *Hoitotiede* 14, 180–191.

Fagerström, L. & Rainio, A-K. (1999). Professional assessment of optimal nursing care intensity – a new method for assessment of staffing levels for nursing care. *Journal of Clinical Nursing* 8, 369–379.

Fagerström, L., Rainio, A-K., Rauhala, A. & Nojonen, K. (2000a). Validation of a new method for patient classification, the Oulu Patient Classification. *Journal of Advanced Nursing* 31: 2, 481–490.

Fagerström, L., Rainio, A-K., Rauhala, A. & Nojonen, K. (2000b). Professional assessment of optimal nursing care intensity level a new method for resource allocation as an alternative to classical time studies. *Scandinavian Journal of Caring Sciences* 14, 97–104.

Fagerström, L. & Rauhala, A. (2001). *Finnhoitoisuus – hoitotyön benchmarking Pilottiprojektin raportti vuodelta 2000*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Fagerström, L. & Rauhala, A. (2003). *Finnhoitoisuus – hoitotyön benchmarking Projektin loppuraportti 2000–2002*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Fagerström, L. & Rauhala, A. (2007). Benchmarking in nursing care by the RAFAELA patient classification system. *Journal of Nursing Management* 15, 683–692.

Fagerström, L. & Vainikainen, P. (2013). Revalidation of the non-patient factors of the PAONCIL instrument of the RAFAELA system. *Submitted to Journal of Advanced Nursing*.

Frilund, M. & Fagerström, L. (2009a). Validity and reliability testing of the Oulu patient classification: instrument within primary health care for the older people. *International Journal of Older People Nursing* 4, 280–287.

Frilund, M. & Fagerström, L. (2009b). Managing the optimal workload by the PAONCIL method – a challenge for nursing leadership in care of older people. *Journal of Nursing Management* 17, 426–434.

Giovanetti, P. (1979). Understanding patient classification systems. *Journal of Nursing Administration* 9, 4–9.

Helgason, G. (2012). *RAFAELA™ at Landspítali National University Hospital in Iceland*. Konferenspresentation, NICCON Network, 5.6.2012, Drammen, Norge.

Kaustinen, T. (1995). *The Development and Assessment of Nursing Care Intensity Classification at the Oulu University Central Hospital 1991–1993*. Licentiate thesis. Oulu: Oulu University, Department of Nursing Science.

Landmark, B. & Eriksen, S. (2012). *Videreutvikle tjenesten til mottakere av hjemmesykepleie i Drammen kommune ved bruk av RAFAELA klassifikasjonssystem*. FOU-program for Utviklingssenteret for hjemmetjenester 2012–2015. Prosjektplan. Drammen kommune.

- Malloch, K. & Conovaloff, A. (1999). Patient classification systems, Part 1. The Third Generation. *Journal of Nursing Administration* 29, 49–56.
- McCormack, B. & McCance, T. (2010). *Person-centred Nursing: Theory, Models and Methods*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Morris, R., MacNeela, P., Scott, A., Treacy, P. & Hyde, A. (2007). Reconsidering the conceptualization of nursing workload: literature review. *Journal of Advanced Nursing* 57, 463–471.
- Nagaprasanna, B. R. (1988). Patient classification systems: strategies for the 1990s. *Nursing Management* 5, 83–87.
- Partanen, P. (2002). *Nursing Staffing in Acute Care Tertiary Hospitals*. Doctoral thesis. Kuopio: University of Kuopio (in Finnish).
- Pusa, A-K. (2007). *The Right Nurse in the Right Place. Nursing Productivity and Utilisation of the RAFAELA Patient Classification System in Nursing Management*. Doctoral thesis. Kuopio: University of Kuopio.
- Rauhala, A. (2008). *The Validity and Feasibility of Measurement Tools for Human Resources Management in Nursing*. Doctoral thesis. University of Kuopio.
- Rauhala, A. & Fagerström, L. (2004). Determining optimal nursing intensity: the RAFAELA method. *Journal of Advanced in Nursing* 45, 351–359.
- Rauhala, A. & Fagerström, L. (2007). Are nurses' assessments of their workload affected by non-patient factors? An analysis of the RAFAELA-system. *Journal of Nursing Management* 15, 490–499.
- Rauhala, A., Kivimäki, M., Fagerström, L., Elovainio, M., Virtanen, M., Vahtera, J., Rainio, A-K. & Kinnunen, J. (2007). What degree of work overload is likely to cause increased sickness absenteeism among nurses? Evidence from the RAFAELA patient classification system. *Journal of Advanced Nursing* 57, 286–295.
- Sinkkonen, S. & Nikkilä, J. (1988). *Suomen terveydenhuollon hallinto*. Juva: WSOY SHKS.
- Storey, J. (1989). Introduction: from personnel management to human resource management. In J. Storey (Ed.). *New Perspectives on Human Resource Management*. London and New York: Routledge. 1–19.
- Strickland, B. & Neely, S. (1995). Using a standard index to allocate nursing staff. *Journal of Nursing Administration* 25, 13–21.
- Vuori, J. (toim.) (2005). *Terveys ja johtaminen. Terveystieteiden tutkimuskeskus ja johtamistieteiden tutkimuskeskus*. Helsinki: WSOY.

HYVÄ, PAHA KEHITTÄMINEN – KEHITTÄMISTYÖN EETTISET HAASTEET SOSIAALI- JA TERVEYSALALLA

Riitta Seppänen-Järvelä & Katri Vataja

Miksi eettisiä kysymyksiä on tärkeätä pohtia kehittämistyössä?

Vaateet eettisyydestä, vastuullisuudesta ja kestävydestä haastavat yrityksiä ja niiden liiketoimintaa (Cordeiro 2003). Myös työelämän moraal sääntöjen on nähty olevan erityisen voimakkaiden pohdintojen ja kamppailujen kohteena (Järven-sivu 2006). Sosiaali- ja terveysalalla keskustelu eettisistä kysymyksistä on hieman erilaista kuin liike-elämässä: ne on perinteisesti mielletty osaksi professioiden ammattietiikkaa. Tutkimustyötä puolestaan ohjaavat eettiset periaatteet ja suositukset, lääketieteellisessä tutkimuksessa omansa (laki lääketieteellisestä tutkimuksesta) ja ihmistieteellisessä tutkimuksessa omansa (Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ehdotus eettisiksi periaatteiksi, ks. www.tenk.fi). Niissä kiinnitetään huomiota tutkijan ja tutkittavan kohtaamiseen ja korostetaan tutkittavien itsemääräämisoikeutta, vahingoittamisen välttämistä, yksityisyyttä ja tietosuojaa. Tutkimussuunnitelmien eettisessä ennakoarvioinnissa tarkastellaan tutkimusmenettelyjä suhteessa eettisiin periaatteisiin ja punnitaan tutkittaville mahdollisesti koituvia haittoja ja vahinkoa suhteessa tavoiteltavaan tietoarvoon. Kehittämishankkeiden suunnitelmilla ei vastaavaa käytäntöä ole; kehittämistoiminnassa ei ole yhteisesti sovittuja eettisiä suosituksia tai periaatteita. Herätämmekin kysymyksen, pitäisikö kehittämisessä olla tietoisempia toiminnan eettisistä seikoista, jotka liittyvät esimerkiksi toiminnan seuraamuksiin, valintoihin ja perusteluihin sekä niiden taustalla oleviin arvoihin. Kehittämisen eettisyyttä on pohdittu jo suhteellisen pitkään lähinnä kehitysyhteistyön alueella (human development). Tutkimusalana se kuitenkin on vielä nuori. Eettinen reflektointi kohdistuu päämäärien ja keinojen välisiin suhteisiin, joita voidaan tarkastella monitieteellisesti toiminnan eri tasoilla.

"Development ethics is useless unless it can be translated into public action. By public action is meant action taken by public authority, as well as actions taken by private agents by having important consequences for the life of the public community. The central question is: How can moral guidelines influence decisions of those who hold power?" (Goulet 1971)

Määritelmät siitä, mitä on kehittäminen, ovat tavallisesti positiivisesti latautuneita. Kehittäminen on nähty toimintana, jossa jokin asia, tilanne tai tila pyritään muuttamaan paremmaksi. Kehittämisen tavoitteena voi olla uusien tuotteiden, tuotantoprosessien, toimintatapojen, menetelmien tai järjestelmien luominen tai jo olemassa olevien parantaminen (Seppänen-Järvelä 2004). Kehittämisen rinnakaistermit, kuten parantaminen, kehittyminen, uuden luominen, kypsyminen, edistäminen ja uudistaminen, luovat mielikuvaa muutoksesta johonkin valmiimpaan, kypsempään, parempaan. Kysymykset kehittämisen oikeutuksesta, moraalista ja vastuullisuudesta voivat hukkaa näiden määrittelyjen ja kehittämisen ”hyvää tekemisen” -eetoksen alle.

Eettisten pohdintojen näkökulmasta kehittämistä voi olla mielekästä jäsentää toimintana, jossa pyritään muutokseen. Muutos ymmärretään kehityksenä nykytilasta kohti tavoitetilaa – tällöin muutos mielletään yleensä hyvänä ja myönteisenä asiana. Eettisyyden näkökulmasta on perusteltua kysyä, miten nykytila ja tavoitetila tunnustetaan ja määritellään, kenen toimesta ja keiden näkökulmista. Millaisia seurauksia muutoksen tuottamisesta aiheutuu ja kenelle? Millaisia arvoja ja periaatteita itse muutokseen päämääränä ja sen tuottamiseen liittyy? Millaisia perusteita, motiiveja ja intressejä muutokseen ja kehittämiseen kytkeytyy? Miten kehittämisen tavoitteet, kuten laatu, tehokkuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja hyvinvointi, ovat yhteensovittavissa inhimillisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla? Eettistä pohdintaa tarvitaan, kun kehittämisen sinänsä ylevät tavoitteet ja hyvät tarkoitukset eivät ole samanaikaisesti toteutettavissa.

Keskustelemme tässä artikkelissa sosiaali- ja terveysalan kehittämistoiminnasta erityisesti eettisten kysymysten valossa. Perustamme näkemyksemme ymmärrykseen kehittämistoiminnan luonteesta ja liitämme eettisten haasteiden puna-roinin kehittämistoiminnan erityispiirteisiin. Tavoitteenamme on avata moniulotteista teemaa, jota tutkimuskirjallisuus ei ole juurikaan käsitellyt.

Eettisesti kestävä kehittäminen: mitä se on?

Voidaanko eettisesti kestävää kehittämistä määritellä? Millaista kehittäminen on, kun sen ” – tulee perustua eettisesti kestäviin päätöksiin, jotka ovat realistisessa suhteessa todellisuuteen ja sen voimavaroihin.” (Sosiaali- ja terveysalan eettinen perusta 2011). Voidaan myös ajatella, että eettisesti kestävä kehittäminen on hyvää kehittämistä, jolloin ”hyvä” viittaa moraalisesti ja teknisesti hyvään. Yhteinen hyvä, hyve ja velvollisuus ovat keskeisiä käsitteitä kun keskustellaan eettisistä kysymyksistä.

Keijo Räsänen (2007) on pohtinut kehittämistyön moraalista ulottuvuutta jäsentäessään kehittämisoikeuden käsitettä. Hän lähestyy kehittämisen moraalista ulottuvuutta kysymällä, miksi kehitetään tietyllä tavalla ja tiettyyn suuntaan. Tarkastelun lähtökohdaksi on arvioida kehittämistyön oikeuttamista osallisille ja muille relevanteille tahoille. Kehittämistyön moraalista ja oikeutusta voidaan avata kysymällä, miksi juuri tällainen kehittäminen on tärkeää tai oikeutettua, ja miksi tietty muutossuunta on kehitystä? Kehittämisen julkilausuttu, virallinen legitimaatio tai arvot on tärkeä erottaa kehittäjien sisäisistä motiiveista ja siitä, mikä pitää tietyn kehittämisoikeuden käyttäjän liikkeessä.

Eettisesti kestävällä kehittämisellä on moninaisia ulottuvuuksia, jotka koskevat niin kehittämisen perusteita ja legitimitteettiä kuin itse toimintaa, eli prosessia, menetelmiä ja tuloksia. Eettisessä puntaroinnissa voidaan kohdata tilanne, jossa menetelmät ovat eettisiä, mutta seuraamukset eivät, tai päinvastoin. Tällöin on hyödyllistä muistaa, ettei kehittäminen toimintana ole koskaan arvovapaata tai neutraalia. Arvot ohjaavat toimintaa ja ovat kehittämistyön perusta. Erityisen selvästi tämä tulee esille järjestöjen kehittämistoiminnassa, joka on kytkeytynyt organisaation ideologis-normatiiviseen taustaan. Joskus voi kuitenkin olla haasteellista erottaa organisaation, profession tai kehittäjä-toimijoiden arvoja toisistaan.

Näemme, että eettisen kestävyuden kannalta tärkeitä on kehittämisen motiivien ja argumenttien tiedostaminen, julkisuus, läpinäkyvyys ja kyseenalaistaminen. Kyseenalaistamisella tarkoitamme rakentavaa eettistä havainnointia, joka ulottuu, ei vain kehittämisen viralliseen julkisivuun, vaan arkisiin ja usein pienimuotoisilta tuntuviin tekoihin ja seuraamuksiin. Olennaista on tuoda esille eettiset ristiriidat ja jännitteet. Näemmekin kehittämisen arvolähtöisenä toimintana, jossa toimijoiden tulee sitoutua arvojen mukaiseen käyttäytymiseen. Vaikka oikean ja väärän yksioikoinen osoittaminen ei välttämättä ole hedelmällistä tai edes mahdollista, pitää arvojen vastaiseen toimintaan kuitenkin voida myös puuttua. Konkreettisesti tämä tulee esille kehittämistyössä, jota sosiaali- ja terveysalalla tehdään lasten, vanhusten tai eri tavoin toimintakyvyltään rajoittuneiden asiakkaiden parissa.

Palomäki ja Teeri (2011) tarkastelevat kehittämistyön oikeutusta sekä velvollisuusetiikan että seurausetiikan näkökulmasta erityisesti ikäihmisten palveluiden kehittämisessä. He nostavat esiin eettisenä näkökohtana esiin kysymyksen kehittämisen vaikutusten lyhytaikaisuudesta ja pysyvyydestä. Oikeuttaako hyvä tavoite toimintaan, jonka lopputulokset eivät todellisuudessa ehdi koskaan realisoitua tai eivät implementoidu osaksi pysyvää toimintakäytäntöä? Voidaan kysyä, onko epäeettistä lopettaa kehittämisen nimissä rakennettu hyväksi arvioitu toiminta vain siksi, että kehittämisen projektirakenteet joudutaan purkamaan rahoituksen päätyttyä. Mielestämme eettisesti kestävä kehittäminen sisältää vastuun kehittä-

misen tulosten käyttöönotosta ja ylläpidosta. Tämä seikka on nykyään erityisen huomionarvoinen, kun kehittämistyö pääosin toteutetaan ohjelmien ja projektien kautta (ks. Seppänen-Järvelä 2004).

Kehittämisen vastuu – osa ammatillisuutta

Sosiaali- ja terveysalalla kehittäminen on mitä suurimmassa määrin ihmisten välistä vuorovaikutusta ja aktiivista toimintaa. Näemme, että toimijat – niin institutionaaliset kuin yksilöt – vaikuttavat itse suuresti kehittämisen toteuttamiseen ja prosesseihin sosiaalisten käytäntöjen kautta. Heidän voidaan nähdä kantavan eettistä vastuuta, ja tätä näkemystä tuovat esiin myös sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten eettiset ohjeet: *“Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden eettisenä lähtökohtana on kunnioittaa asiakkaidensa ja potilaidensa perusoikeuksia, arvostaa itsemääräämistä ja oikeutta tehdä valintoja sekä kohdella heitä yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti”* (Sosiaali- ja terveysalan eettinen perusta 2011). Voidaan siis kysyä, voiko kehittäminen olla sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten eettinen velvollisuus?

Kehittämistä toteuttavan tai sen kohteena olevan ryhmän tai työn ammattietiikka antaa tietyt reunaehdot työtoiminnalle ja sen kehittämiselle. Mitkään eettiset ohjeet eivät kuitenkaan suoraan anna toimintaohjeita, vaan ne edellyttävät aina tilannekohtaista tulkintaa. Etiikka voi toimia välineenä moraalisääntöjen tulkitsemiseksi suhteessa ammatilliseen toimintaan. On tärkeää, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla on työyhteisöissään mahdollisuus nostaa yhteiseen keskusteluun käytännössä kohtaamiaan tilanteita ja asioita (Niiranen ym. 2010: 113). Kyse on työyhteisön moraalisesta sopimuksesta, joka tarkoittaa työyhteisön jakamaa moraaliperustaa siitä, mikä on oikeaa ja hyvää sekä määrittelyjä siitä, mitä työyhteisöissä tavoitellaan ja millaisin keinoin (Järvensivu ym. 2009: 37).

Refleктоivalla ja kehittäväällä työotteella onkin merkittävä jalansija sosiaali- ja terveysalan töissä, mistä kertoo myös työnohjauksen vahva perinne ja sen suuntautuminen kehittävään suuntaan (ks. Karvinen-Niinikoski ym 2007). Kehittämisen merkitys tuli esille myös Outi Wallinin (2012: 80) aineistossa hänen tutkiessaan työntekijöiden työhön sitoutumista. Hän havaitsi, että ammatillinen kasvu, jatkuva työn ja organisaation kehittäminen sekä eettis-moraalinen toiminta olivat olennaisia elementtejä ammatillisuudessa. Voidaan siis sanoa, että eettinen velvoite työn kehittämiseen on sisäänrakennettu ammatillisuuteen ja ammatti-identiteettiin. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeätä tutkia sitä, millaiset edellytykset työntekijöillä on tämältyypyiseen kehittämiseen: tukevatko sitä organisaation rakenteet ja johtamisen käytännöt? Onko heillä riittävästi kehittämisosaamis-

ta? Kehittämisosaaaminen ei ole vain teknisluonteisten taitojen hallitsemista vaan inhimillistä pääomaa, jonka varassa työtä ja sen muutosta koskevat tulkinnat ja johtopäätökset tehdään. Kehittämisosaaaminen on kyvykkyyttä, joka konkretisoi- tuu esimerkiksi taidossa soveltaa ja muokata kehittämisen menetelmiä ja välineitä erilaisiin tarpeisiin ja tilanteisiin sekä rakentaa suotuisia kehittämistilanteita. Kehittämismenetelmien hallitseminen on myös väline vallankäyttöön ja tulee näin lähelle johtamista ja esimiestyötä. (Seppänen-Järvelä 2006.) Tässä yhteydessä on syytä korostaa, ettei työn ja palveluiden kehittämisen tule jäädä yksin ruohonjuu- ritason toimijoiden vastuulle. “Hyvä kehittäminen” on legitimoitua ja edellyttää organisaatiota tukea, mikä näkyy yhdenmukaisina, jaettuina päämäärinä ja arvoi- na sekä resursseina, jotka käytännössä mahdollistavat kehittämistyön toteuttami- sen.

Kun kehittäjäys nähdään osana ammatillisuutta, liittyy kehittämisen intresseihin vahvasti asiakkaiden ja potilaiden hyvä; kehittämistä pidetään tärkeänä ja oikeu- tettuna kun sen voidaan nähdä vahvistavan asiakkaita. Sosiaalitoimistoissa tehdyn työn kehittämisen yhteydessä havaitsimme selkeästi, että työntekijät itse löysivät kehittämisen tärkeimmän legitimitetin ja merkityksen määrittelemällä sen suh- teessa asiakastyöhön ja asiakkaille koituvaan hyötyyn (Vataja & Seppänen- Järvelä 2009).

Kun tarkastelemme kehittäjän eettistä vastuuta, on olennaista kysyä, kuka on ke- hittäjä. Kehittäjän eettisiä näkökohtia voidaan tarkastella suhteessa kahdenlaiseen kehittämisen paradigmaan: asiantuntijälähtöiseen kehittämiseen sekä osallista- vaan, prosessikeskeiseen kehittämiseen (esim. Moldasch & Brödner 2002; Alasoini 2008; Virkkunen 2006). Asiantuntijakeskeisen kehittämisen lähestymistavoissa muutosprosessi on tyypillisesti luonteeltaan deduktiivinen, rationaalista suunnitte- lua toteuttava, ja pohjautuu konsulttien, tutkijoiden tai kehittäjien luomaan malliin tai ns. parhaisiin käytäntöihin. Prosessikeskeiset kehittämisorientaatiot perustuvat vahvalla ammattilaisten osallistumiselle ja kehittämisprosessin avoimuuteen. Ke- hittämistyössä keskitytään tyypillisesti ratkaisemaan ongelmia paikallisesti ja dialogisia, osallistavuutta korostavia kehittämisen menetelmiä soveltaen. (Vataja 2012: 73–75.)

Kehittämisen eettisyyden toteutumista voidaan tarkastella suhteessa siihen, kuka on viime kädessä vastuussa kehittämisestä. Kuka on kehittämisprosessin omista- ja? Lötjonen ym. (2006: 65) toteavat pohtiessaan tiedeyhteisön eettistä hyvyttä, että vastuun kantaminen on vaativaa, ja se muuttuu sitä vaativammaksi mitä epä- suurempi ihmisen osuus tapahtumiin on. Vastaavasti voi ajatella, että kehittämi- sen kokonaisvastuu hämärtyy etenkin tilanteissa, joissa kehittämistyön tai muu- toksen tilaaja, kehittämisen toteuttaja ja kehittämisen kohteena olevat toimijat

ovat toisistaan irrallisia, näillä tahoilla on erilaiset intressit ja siten sitoutuminen kehittämiseen ja yhteinen näkemys ja tahtotila puuttuvat. Kuka viime kädessä määrittelee, mikä on oikein tai hyväksyttävää? Tutkimusmaailmassa tiedeyhteisön jäsenen vastuu ulottuu hänen jokaiseen rooliinsa tutkijasta rahoituspäätöksen tekijään (Lötjonen ym. 2006: 65). Voisiko samaa periaatetta soveltaa myös kehittämistyöhön? Kehittämis- ja uudistamistyössä eettisen vastuun tulisi nähdäksemme ulottua tilaajasta toteuttajaan, kehittämisparadigmasta riippumatta.

Kehittämisen seuraukset, tulokset ja vaikutukset

Kehittämiseksi kutsutulla inhimillisellä toiminnalla, olipa se päätöksiä, tilanteita, tapahtumia, on erilaisia seurauksia, tuloksia, tuotoksia ja vaikutuksia – ja kauaskantoisesti myös vaikuttavuutta. Tietoisella ja määrätarkoitukseen pyrkivällä kehittämisellä, jota tavallisesti toteutetaan projektina tai hankkeena, on ääneen lausuttu päämäärä ja tavoitteet. Parhaimmillaan myös keinot ja menetelmät, joilla tavoitteisiin oletetaan päästävän, tuodaan esille. Kehittämismenetelmä on siis keino tai väline päästä tavoitteeseen tai toteuttaa jokin tarkoitus. Eettisen puntaroinnin näkökulmasta on kuitenkin pulmallista, ettei käytettäviä menetelmiä kuvata tai perustella erityisen selväsanaisesti; tavoitteiden ja keinojen välinen suhde on monesti varsin epäselvä. Tavallisesti kehittämismenetelmät nojaavat implisiittiseen oletukseen siitä, että valitulla menetelmällä tai toiminnalla saadaan aikaan tavoiteltuja ja toivottuja tuloksia. Kehittämistoiminnassa vaikutusolettamus perustuu tieteellisesti koetellun tiedon sijaan tyypillisesti kokemukselliseen tietoon, suosituksiin, eettiseen, ideologiseen tai poliittiseen näkemykseen. (ks. Seppänen-Järvelä 2006.)

Kun keskustellaan kehittämisen seurauksista, tuloksista ja vaikutuksista eettisestä näkökulmasta, voi olla hedelmällisempää nähdä kehittäminen relationaalisena toimintana kuin loogisten tavoite-keino-hierarkioiden näkökulmasta. Tällöin eettisiä kysymyksiä ei mielletä kausaalisina vaan kontekstuaalisina ja systeemisinä. Näin eettisyys kiinnittyy ennen kaikkea osaksi ihmisten välistä vuorovaikutusta ja kommunikointia: etiikka realisoituu tekoina (ks. Haslebo & Haslebo 2012.)

Kehittämiseen liittyy usein tiedon tuottamista ja tutkimuksellista toimintaa, usein arvioinnin nimissä. Kehittämiseen kohdistuvan ja siihen kytkeytyvän tutkimuksen tulee noudattaa yleisiä tutkimuseettisiä periaatteita. Kehittämistyöhön kohdistuvaan tutkimukseen liittyy joitakin erityispiirteitä. Kehittämistyön tutkimus on tutkimuseettisestä näkökulmasta haasteellista sikäli, että kehittämisen ja tutkimuksen eettiset periaatteet ja toiminnan logiikka eivät välttämättä ole yhteneväiset. Kehittäminen on useimmiten julkista, mikä voi olla niin rahoittajien kuin toteuttajien

edun mukaista, mutta tutkimusta varten kerätty aineisto voi kuitenkin sisältää arkaluonteista, tutkimuseettisesti huolellisesti arvioitavaa tietoa, joka nostaa esiin moraalisia kysymyksiä. Kehittämistyöhön kohdistuvan tutkimuksellisen aineistokuvan raportointi edellyttää anonymisointia sekä julkiselle yleisöllä että tutkimuksen kohteena olevalle kehittämiseen osallistuvalla joukolla, joka usein koostuu useamman organisaation tai yhteisön edustajista. (esim. Vataja 2012.) Tutkimuksen eettisen ennakoarvioinnin edellytyksenä on, että tutkimuksen toteutus aineistoinen ja menetelmineen kuvataan tarkoin jo ennen tutkimuksen varsinaista käynnistymistä. Kehittämistyöhön kohdistuvassa tutkimuksessa, esimerkiksi tutkimusavusteisessa kehittämisessä, kehittäminen ja tiedontuottaminen voivat kiertoutua yhteen siten, että tutkimuksellisen osuuden arvioiminen ei ole helppoa samoilla kriteereillä kuin puhtaasti tutkimuksellisessa toiminnassa. Kehittäjän, tutkijan ja arvioijan roolit myös toteutua samassa henkilössä, jolloin herkkyys eettisten näkökantojen tunnistamiseksi on erityisen tärkeää.

Lopuksi

Olimme hieman yllättyneitä siitä, kuinka niukasti kehittämistyön eettisiä kysymyksistä on keskusteltu. Kehittämistyön hajanaisuus ja moninaisuus voi olla eräs syy siihen, ettei kehittämistyön eettisiä kysymyksiä ole nostettu laajempaan keskusteluun, eikä kehittämistoiminnalla ole samantyyppistä eettistä koodistoa kuin tutkimuksella.

Eettiset haasteet näyttäytyvät luonnollisesti erityyppisinä kehittämisen kohteen ja ympäristön mukaan. Merkittävää on, että sosiaali- ja terveysalalla kehittäminen kytkeytyy usein substantiaaliseen ammattityöhön ja palveluihin, jolloin asiakkaat ovat myös osallisina kehittämistoiminnassa. Työn ja työyhteisön kehittämisessä eettistä herkkyyttä tarvitaan erityisesti työntekijä- ja henkilöstönäkökulmasta. Makrotasolla esimerkiksi rakenteellisissa uudistuksissa on löydettävissä omanlaisensa eettiset kysymykset – mikäli niitä vain halutaan nähdä.

Kehittämistyölle on luonteenomaista prosessimaisuus, epälineaarisuus ja yllätyksellisyys, ja näin ollen tilannesidonnaiset ratkaisut. Eettisten pohdintojen tulisikin ulottua koko kehittämisprosessiin. Eräs keino vahvistaa eettisten kysymysten pohdintaa ja havainnointia itse kehittämistoiminnassa, on kysyä niistä. Kehittämisen- tai projektisuunnitelma sekä toiminnan arviointi ovat paikkoja, joissa olisi luontevaa puntaroida niitä. Tässä rahoittajatahot voivat olla aktiivisia. Myös tutkijatahot voivat aktivoitua: kiinnostavia tutkimuskysymyksiä olisivat esimerkiksi kehittämistyössä kohdatut eettiset ristiriidat ja ratkaisut, millaiset edellytykset työntekijöillä on kehittämiseen, ja tukevatko organisaation rakenteet ja johtamisen käytännöt eettisesti kestävä kehittämistä.

Lähteet

- Alasoini, T. (2008). Työelämän kehittäminen osana laaja-alaista innovaatiotoimintaa ja -politiikkaa: parempaa työn tuottavuutta ja laatua. *Työpoliittinen aikakauskirja* 2, 6–18.
- Cordeiro, W. P. (2003). The only solution to the decline in business ethics: ethical managers. *Teaching Business Ethics* 7, 265–277.
- Goulet, D. (1971). *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*. New York: Athenaeum.
- Haslebo, G. & Haslebo, M. L. (2012). *Practicing Relational Ethics in Organizations*. Taos Institute Publications.
- Järvensivu, A. (2006b). *Oppiminen työnä ja työpaikkapelinä*. Acta Universitatis Tamperensis 1199. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Järvensivu, A., Valkama, P. & Koski, P. (2009). *Työssä oppimisen käytännöt ja työn mielekkyys. Tapaustutkimuksia moraalisen sopimisen viitekehyksessä*. Työ ja yrittäjyys 2/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.
- Lötjönen, S, Hallamaa, J., Sorvali, I. & Launis, V. (2006). Eettisesti hyvä tiedeyhteistö. Teoksessa J. Hallamaa, V. Launis, S. Lötjönen & I. Sorvali (toim.). *Etiikkaa ihmistieteille*. Helsinki: Suomen Kirjallisuuden seura. 50–66.
- Moldaschl, M. F., & Brödner, P. (2002). A reflexive methodology of intervention. Teoksessa P. Docherty, J. Forslin & A. B. R. Shani (toim.). *Creating Sustainable Work Systems*. London: Routledge. 179–189.
- Karvinen-Niinikoski, S., Rantalaiho, U.-M. & Salonen, J. (2007). *Työnohjaus sosiaalityössä*. Helsinki: Edita.
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M., & Vartiainen, P. (2010). *Johdaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Palomäki, S.-L. & Teeri, S. (2011). Ikäihmisten palvelujen kehittämisen etiikka. *Gerontologia* 1, 49–53.
- Seppänen-Järvelä, R. (2006). Suunnittelurationalismista hyviin käytäntöihin – kehittämisen menetelmien ja ajattelutapojen muodonmuutos. Teoksessa R. Seppänen-Järvelä & V. Karjalainen (toim.). *Kehittämistyön risteyksiä*. Helsinki: Stakes. 17–34.
- Seppänen-Järvelä, R. (2004). Projekti: kehittämisen kehto vai musta aukko? *Yhteiskuntapolitiikka* 3, 251–259.

Sosiaali- ja terveysalan eettinen perusta (2011). ETENE-julkaisuja 32. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE ja Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Räsänen, K. (2007). Kehittämisoitteet: tutkimusavusteinen kehittämistyö 'käytännöllisenä toimintana'. Teoksessa E. Ramstad & T. Alasoini (toim.). *Työelämän tutkimusavusteinen kehittäminen Suomessa. Lähestymistapoja, menetelmiä, kokemuksia, tulevaisuuden haasteita*. Raportteja 53. Helsinki: Tykes. 40–66.

Wallin, O. (2012). *Hyvinvointityöhön sitoutuminen. Diskurssianalyysi työhön sitoutumisesta perheen, työhyvinvoinnin, ammatillisuuden ja asiakaslähtöisyyden näkökulmista*. Acta Universitatis Tamperensis 1206.

Vataja, K. & Seppänen-Järvelä, R. (2009). Työyhteisölähtöinen prosessikehittäminen kehittämisotteena. *Työelämän tutkimus* 2, 103–114.

Vataja, K. (2012). *Kehittyvä työyhteisö: itsearviointin hyödyntäminen työyhteisön kehittämisessä kunnallisessa sosiaalitoimessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Virkkunen, J. (2006). Dilemmas in building shared transformative agency. *@ctivités* 3: 1, 44–66. [2.2.2012]. Saatavissa: <http://www.activites.org/v3n1/virkkunen-en.pdf>.

PSYKOLOGINEN SOPIMUS AKATEEMISESSA TYÖSSÄ JA TYÖHYVINVOINTI YLIOPISTOISSA – MENNYTTÄ HAIKAILLEN JA PAHOIN VOIDEN?

Turo Virtanen

Johdanto

Psykologisella sopimuksella tarkoitetaan etenkin työntekijän uskomuksia työsuhteen osapuolten kirjoittamattomista velvollisuuksista, ei työsuhteen taloudellista sisältöä, jota työnantajan ja työntekijän työsopimus siihen yhdistyvine työehtosopimuksineen tarkoittaa. Alkuaan Argyriksen ja Scheinin ajatuksiin pohjautunut käsite on myöhemmän tutkimuksen myötä (etenkin Rousseau 1995) alkanut tarkoittaa nimenomaan työntekijän omia uskomuksia tehdyn sopimuksen sisällöstä. Siten transaktionaalisen, työnantajan ja työntekijän taloudellisia hyötyjä koskevien tekijöiden sijasta huomio on keskittynyt relationaaliseen sopimukseen, jossa työehtoja ei ole sovittu tarkasti vaan implisiittisesti organisaatiossa vallitsevan kulttuurin mukaan (Guest 1998). Psykologisen sopimuksen relationaalinen puoli muodostuu sosiaalisesta vaihdosta ja nojaa oletuksiin urasta ja molemminpuolisesta sitoutumisesta, mikä johtaa arvostukseen ja luottamukseen. Näiden lähde on työkuultuuri, johon työntekijä katsoo liittyvänsä, kun hän ottaa työn vastaan. Kun työntekijä pettyy odotuksissaan, psykologinen sopimus rikkoutuu, ja työntekijä näkee työsuhteen transaktionaalisesti, lähinnä oman hyötymisen näkökulmasta, välttelee vastuuta, menettää lojaalisuutensa ja miettii siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen. Vaikka työnantaja ei vaihtuisikaan, työntekijän motivaation ja sitoutumisen heikkeneminen alentaa hänen henkistä työhyvinvointiaan, mikä voi näkyä myös organisaation menestyksessä (Pyöriä 2012).

Yliopistolakiuudistuksen yhteydessä tehdyt ammattiliittojen kyselytutkimukset ja yliopistolain uudistamisen vaikutuksia selvitelleen arvioinnin kyselyt tuovat esiin keskenään pitkälle samansuuntaisia yliopiston henkilöstön käsityksiä. Professoriliiton ja Tieteentekijöiden liiton jäsenkysely (Professorit ja tieteentekijät 2010) yliopistouudistuksen ensimmäisestä vuodesta kertoo, että noin kahden kolmasosan mielestä työilmapiiri ei ole parantunut eikä avoimuus eikä työtyytyväisyys ole lisääntynyt eikä johtaminen kohentunut. Vain joka kymmenes piti yliopistouudistusta onnistuneena, yli puolet ajatteli, että uudistus onnistui melko tai erittäin huonosti. Valiteltiin akateemisen vapauden puutetta, pätkätöitä ja lisääntynyttä byrokratiaa. Tieteentekijöiden liiton jäsenkyselyn (Puhakka & Rautopuro 2010) mukaan alle 50-vuotiaista yli 70 prosenttia oli harkinnut siirtymistä pois yliopis-

tosektorilta viimeisen vuoden aikana. Yliopistouudistuksen arvioinnissa (Niinikoski ym. 2012) henkilöstöstä kaksi kolmesta katsoi vaikuttamismahdollisuuksiensa heikentyneen ja olevansa tyytymätön yliopistonsa henkilöstöpolitiikkaan. Sama osuus oli sitä mieltä, että yliopiston henkilöstöjohto ei ymmärrä yliopistossa tehtävän työn ja työsuhteen ongelmia ja kannusteita. Tuomo Lappalaisen populistinen kirjoitus ”*Kuinka yliopistouudistuksesta tuli kaikkien aikojen fiasko?*” Suomen Kuvalehdessä lokakuussa 2012 oli jokaisen yliopistoreformin vastustajan märkä uni.

Tulokset on julkisessa keskustelussa usein tulkittu niin, että yliopiston henkilöstön työhyvinvointi on vähentynyt tai että henkilöstö voi suorastaan pahoin. Niiden liittäminen yliopistolain uudistamiseen on kuitenkin enimmäkseen väärä tulkinta. Osin kyse on johtamisvajeesta nimenomaan leadership-johtamisen alueella (ks. Virtanen 2012b). Vastauksissa on selviä yliopistokohtaisia eroja, mikä kertonee muun ohella johtamisosaamisen eroista. Laajemmin ottaen taustalla on kuitenkin pitempiaikainen kehitys, jossa paljolti sisäänpäin kääntynyttä akateemista profессиota on järkytetty erinäisin uudistuksin tavoitteena luoda joustavampia käytäntöjä opetukseen ja tutkimukseen (Pedró 2009). Yliopistoväki näkee yliopistojen uudistajat jonkinlaisen selittämättömän kollektiivisen mielenhäiriön uhreina, jotka eivät ymmärrä, mikä on yliopiston tarkoitus ja sille hyväksi. Paatos on parhaimmillaan kuin ’kansan radion’ äimistelyä itsestään selvistä asioista, joita ’herrat’ eivät tunnu ymmärtävän.

Tämä kirjoitus yrittää selittää henkilöstön kokemuksia akateemisen väen psykologisen sopimuksen näkökulmasta. Yliopiston akateemisen henkilöstön psykologista sopimusta on tutkittu empiirisesti soveltamalla ko. tutkimusalueen tavanomaisia mittareita (esim. Krivokapic-Skoko ym. 2009; Shen 2010), mutta tässä kirjoituksessa asiaa lähestytään enemmän akateemisen työn erityislaadun kautta ja suomalaisesta perspektiivistä hieman esseistisellä tyylillä. Moninainen valitus yliopistojen muuttumisesta voidaan ymmärtää akateemisen väen pettymykseksi: ”en minä tällaista sopimusta tehnyt, kun yliopistoon tulin töihin” (sitaatit jatkosakin tekijän fiktiivisiä illustrointeja). Yliopistojen toimintaympäristön muutos on johtanut toimenpiteisiin, joita monet pitävät sietämättöminä: työajan kohdentaminen työsuunnitelmiin, kokonaiskustannusmallin vaatima ’valehtelu’, laadunvarmistusjärjestelmien rakentaminen, työn tulosten henkilökohtainen seuranta, palkkajärjestelmän vaatimat arviointikeskustelut, yksikön budjetin riippuvuus määrällisistä tutkintotavoitteista ym.

Psykologisen sopimuksen rikkoutuminen

Mutta mikä sitten oli se sopimus, jonka ainakin varttuneempi akateeminen väki katsoi tehneensä kun yliopistouralle lähti? Vastauksia voi lähteä etsimään perinteisestä akateemisesta identiteetistä ja siihen liittyvistä arvoista. Akateemisessa työssä keskeistä on ollut vapaa tutkimus ja sen laadukkuus, lahjakkaiden opiskelijoiden opetus, erinomaiseen laatuun pyrkiminen. Tutkijan maine syntyy uusista tieteellisistä avauksista. Opettajan maine syntyy vetovoimaisesta mutta vaativasta opetuksesta, joka kerää yhteen lahjakkaimmat opiskelijat. Tämä on perinteinen akateemisen työn eetos, joka on joutunut reagoimaan poliittisiin intohimoihin aiemminkin (Shils 1975).

Ensimmäisiä säröjä psykologiseen sopimukseen toi yliopistojen massoittuminen 1960-luvulta lähtien. Opiskelijamäärän kasvu ja yhä uusien yliopistojen perustaminen näyttäytyi elitistiseen yliopistokulttuuriin tottuneelle akateemiselle ja ehkä muullekin henkilöstölle arvovallan laskuna, kun 'keskinkertainenkin' väki pääsi yliopistoon. 1970-luvulla alkaneen opiskelijaradikalismien tuoma kolmikantainen, 'demokraattinen' hallintomalli oli vanhemman väen mielestä lähes pöyrityttävä muutos: "enhän minä yliopistouraa tavoitellut leikkiäkseni päätösvaltapeliä keskenkasvuisten kanssa". Samaan kokonaisuuteen istui ensimmäinen, DDR-henkinen tutkinnonuudistus, jolla massojen opiskelutyö yritettiin mitoittaa 'opiskelijatyöläisille' oikeudenmukaisiin 40 opintoviikon viikkotyöannoksiin. *Elitistisen arvon hiipuminen* alkoi noina vuosikymmeninä, mutta yliopistolaitoksen myöhemmät muutokset vahvistivat edelleen tuota kehitystä. Jos ylivertaisen elitismin särkyminen merkitsi psykologisen sopimuksen muutosta 1900-alkuvuosikymmeninä syntyneelle yliopistosukupolvelle, suurten ikäluokkien akateemiselle väelle tuo muutos oli pieni. Suuri osahan nimenomaan halusi tieteen 'kansaa palvelemaan'.

Määrillä tuloksiin

Tulosohjauksen tuleminen suomalaiseen yliopistoon 1990-luvun jälkimmäisellä puolella toi esiin ehkä ensimmäisen särön psykologiseen sopimukseen nykyäänkin vaikuttavalle akateemisen henkilöstön sukupolvelle. Etenkin tutkintojen määrällä alkoi olla yhä vahvempi merkitys yliopiston toiminnan rahoittamiselle. Se alkoi näkyä myös tiedekuntiin, laitoksiin ja oppiaineisiin suuntautuvana paineena tarkastella tutkimuksen ja opetuksen tuloksia määrällisesti. Vaikka vahvasti tuloksiin perustuvaa budjetointia usein tasapainotettiin monilla kertoimilla ja lievennyksillä, merkittävää oli kulttuurinen vaikutus. Yliopistouudistuksen jälkeen myös tutkimusjulkaisujen määrä otetaan huomioon entistä systemaattisemmin.

Psykologisen sopimuksen näkökulmasta *laadun korvautuminen määrällä* on sopimusrikkomus, jos tuore akateeminen työntekijä on odottanut, että etenkin tutkimuksen laatu on keskeinen tekijä, jolla on merkitystä myös tieteellisen uran edistymiselle. Akateemisen sosiaalistumisen myötä tämä odotus tosin on relativoitunut jo kauan ennen tulosohejausta, sillä julkaisujen määrällä on tyypillisesti ollut vahva merkitys yliopistollisessa rekrytoinnissa. Tulosohejauksen tuoma lisäpiirre on ollut, että nyt määriä lasketaan myös koko yliopiston ja sen alayksikköjen kohdalla ja että määrillä on merkitystä yliopistojen rahoitukselle, ei vain yksilöiden uralle. ”Eikö tutkimustiedon laadulla ole kuitenkin paljon suurempi merkitys kuin julkaisujen määrällä?” ”Eihän tiede edisty julkaisemalla kaikkea mahdollista vaan nimenomaan uusilla tuloksilla.” Voikin olla niin, että professoriasemaan vakiintuneiden mielestä on sopimusrikkomus, jos vielä professorin asemasakin on kilvoiteltava julkaisujen määrillä. Perinteinen sopimushan oli, että tärkeän näköisiä, ns. respiittitöitä kasataan vielä viime metreillä, mutta professorinimityksen jälkeen alkavat ’helpot päivät’ (’nu är det slut med den förbannade forskningen’, kuten huumorin varjolla asiaa edelleenkin kosketellaan). Professorinimitys nähtiin etenkin aiemmin uran päätepisteenä, jossa osaaminen oli saanut korkeimman luokituksen ja josta ei enää edetty muualle kuin eläkkeelle. Sikäli kuin näin edelleen ajatellaan, sopimusrikkomus voidaan nähdä puuttumisena professorien ikiaikaisiin oikeuksiin, *akateemisen urahuipun etäännyttämisenä* määräämättömään tulevaisuuteen. Uran huippu ei olekaan enää organisatorinen asema vaan tutkimuksen tieteellinen arvo ja kansainvälinen maine. Näistä taas voidaan olla montaa mieltä. Vaikutuksensa on myös sankareita luovalla ’tiedemedialla’. Näyttää siltä, että professorin arvostukselle ei olekaan enää mitään takeita. Jopa ’hima-set’ noteerataan joskus paremmin.

Opetuksen puolella tutkintojen määrillä pelaaminen on psykologisen sopimuksen näkökulmasta ihan toisessa asemassa kuin tutkimus. Perinteisesti akateemisen työn arvostus tulee tutkimuksesta, pitkästä julkaisuluettelosta ja maineesta. Siinä määrällä ja ahkeruudellakin on sijansa. Opetuksen puolella on vaikuttanut pitkään opetuksen välttämisyrittäminen. Se on ollut suorastaan osa yliopiston toimintakulttuuria. Opiskelijamäärän kasvu ilman vastaavaa akateemisen henkilökunnan määrän kasvua herätti ensin närää, sitten tutkintomäärien laskeminen ja sen vaikutus yliopiston rahoitukseen. Opettamisen ahkeruus ja laatu eivät ole saaneet samaa arvostusta kuin tutkimuksellinen ahkeruus ja ansioituminen. Tälle alueelle sijoittuukin yksi keskeinen sopimusrikkomus. ”Miksi opettajan pitäisi olla vastuussa siitä, että opiskelijat valmistuvat? Opiskeluhan on opiskelijan vastuulla.” ”Miksi yliopistoon valitaan opiskelijoita, joiden lahjat eivät riitä?”. Kun koulutuksen tulisi johtaa muullekin työuralle kuin tutkimukseen, vastuuta ei aina haluta ottaa. ”Eihän yliopisto voi olla vastuussa, jos valmistuneet eivät saa työtä!”

Sopimusrikkomukseksi voidaan mieltää se, että yliopisto-opettajankin katsotaan nykyään olevan *vastuussa opiskelijoistaan*. Opiskelijoita pitää opettaa niin, että he oppivat, valmistuvat ripeästi, työllistyvät nopeasti ja osaavat työnsä. Kun yliopistot nyt opettavat suuria opiskelijamassoja, oppimistavoitteet tulee asettaa sopivalle tasolle, kenties jopa aiempaa alemmalle (jos niiden saavuttamista nyt kukaan koskaan on vakavasti mitannut). Tässä mielessä oppimisen laatua pitää optimoida suhteessa 'opiskelijamateriaaliin' mutta myös tutkintoon käytettävissä olevaan opiskeluaikaan. Enää ei voida vaatia, että asiat osataan oikein, nyt riittää, että *oppiminen on optimaalista*. Kärjistetynä: tentistä pääsee läpi tuloksella $1+1=3$ mutta ei tuloksella $1+1=7$, joka on jo 'liian suuri virhe'. Opettamisen itsekunnioitus täytyy määritellä uudestaan: ei tuloksien korkeatasoisuudella, vaan matkalla ja vauhdilla, joka jollakin tavalla siedettäviin oppimistuloksiin on kuljettu, 'näissä resurssiraameissa'.

Työaika näkyviin

Työsuunnitelmien käyttöönotto akateemisen henkilöstön työpanoksen kohdentamiseksi 1990-luvun lopulla oli uudistus, jolla pyrittiin yliopisto-organisaation tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta järkipäiseen ja joustavaan työpanoksen kohdentamiseen. Uudistus perustui akateemisen väen omien ay-järjestöjen hyväksymään malliin, jossa 1600 tuntia oli mahdollista kohdistaa henkilökohtaisesti vaihtelevalla tavalla opetukseen, tutkimukseen, yliopistoyhteisöisiin tehtäviin ('hallintoon') ja yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen. Virkaehtosopimukseen sisältyi lausuma, jonka mukaan työaika ei ollut tarkoitus seurata, vaan työsuunnitelman toteuttamista seurattaisiin työn tuloksilla. Ajatus oli myös, että opetuksen määrää ei nostettaisi yli aiemmin virkatyypikohtaisesti määriteltujen kontaktiopetustuntien, vaikka joustavuus tuotiinkin mukaan. Virkasuhteen muutos työsuopimussuhteeksi ei ole muuttanut käytäntöä, vaan esimiehen tulee edelleenkin vahvistaa työsuunnitelmat.

Työsuunnitelmien soveltamiskäytännössä on ollut paljon eroja, mutta akateemisen henkilöstön näkökulmasta työsuunnitelmiin syötetyt tuntimäärät näyttävät helposti keinotekoisina. Ensinnäkin siksi, että toteutuvien työtuntien määrän sanotaan olevan reilusti yli 1600 tuntia vuodessa. Toiseksi siksi, että työtuntien määrää on mahdotonta arvioida niin tarkasti, että tunneilla olisi mitään merkitystä (esimerkiksi kustannuslaskennassa). Kolmanneksi, kyse on puuttumisesta akateemisen työn autonomiaan, kun työpanoksen käyttöä säädellään. Kaikkialla työsuunnitelmia ei tehdä lainkaan, koska niistä ei katsota olevan mitään hyötyä. Työsuunnitelmat mahdollistavat periaatteessa keskustelun työnjaosta, jossa otetaan huomioon myös työmäärät ja reiluus. Vaikka tuntimäärät ovat hyvin arvionvarai-

sia, esimerkiksi opetustehtävien laskennallinen vertailu – mitä kriteereitä sitten halutaankin käyttää – antaa mahdollisuuden keskustella opetuskuormituksen jakamisesta yhtenäisin kriteerein. Tällainen mitoitusajattelu tuntuu monista vierailta, vaikka toisaalta voidaan kritisoida, että samaa palkkaa nauttivat tekevät eri määrän työtä. Tietysti työnjaosta ja työn määrästä voidaan keskustella ilman työsuunnitelmiakin, mutta osa henkilöstöstä luottaa järjestöjensä kehittämään instrumenttiin enemmän kuin koväänisimpien professorien tapaan nähdä reilu työnjako.

Psykologisen sopimuksen näkökulmasta työsuunnitelmakäytäntö rikkoo akateemisen työn vapautta, koska se kohdistuu työajan käyttöön, joka on perinteisesti nähty osana akateemista vapautta. Tämän lisäksi työsuunnitelma tuo esille johtamisen näkökulman, jossa akateemisia työtehtäviä verrataan toisiinsa. Perinteisiin on kuulunut, että vertailua voidaan tehdä pystysuunnassa: professorin tehtävät vs. lehtorin tehtävät vs. assistentin tehtävät. Perinteisiin ei ole kuulunut, että eri professorien tehtäviä verrattaisiin ja määrällistettäisiin suhteessa toisiinsa. *Työajan mittaaminen* on merkittävä sopimusrikkomus. Vaikka sitä ei millään uskottavalla tavalla oikeasti tehdäkään, jo asian pitäminen esillä koetaan uhaksi. Samaa rikkomukseen on syyllistynyt kokonaiskustannusmalli. Sen mukaan yliopiston omalla rahoituksella tehtävän työn rinnalla ulkopuolisella rahoituksella tehdyt työtunnit on rekisteröitävä, jotta ulkopuolinen rahoitus saadaan lopulta käyttöön. Koska ilmoitettujen työtuntien on sovittava myönnetyn rahoituksen raameihin, tunnit eivät useinkaan kerro mitään oikeasti tehdystä työmäärästä. Käytäntöä on kritisoitu paljon, koska sen on nähty institutionalisoivan valehtelun. Kun 1600 tuntia ei työsuunnitelmassa saa ylittää, kokonaiskustannusmalli toimii muodollisesti vain, jos tunnit keinoitekoisesti pakotetaan ko. raamiin. Sopimusrikkomusta voi luonnehtia *työmäärän vähättelyksi*, vaikka lähes kaikki tietävät, että siitä ei ole oikeasti kysymys. Yliopisto-organisaatio ikään kuin pakotetaan toimimaan virallisesti toisin kuin se käytännössä toimii ja voi toimia.

Laadun arviointi ohi maalin

Yliopistojen koulutustehtävän kansainvälistyminen on Bologna-prosessin myötä tuonut suomalaisenkin yliopistomaailman laadunvarmistusjärjestelmät. Suomalaiseen malliin ei sisälly työläitä tutkinto-ohjelmien akkreditointikäytäntöjä, mutta toisaalta laatu järjestelmien auditointikäytäntömme kohdistaa arvioivan katseen yliopistojen kaikkeen toimintaan, myös tutkimukseen. Yliopistot ovat suunnitelleet suurella vaivalla laadunvarmistusjärjestelmiä, joiden luomiseen on osallistunut myös koko joukko akateemista henkilökuntaa ja opiskelijoita. Käytännössä ja tutkimustenkin mukaan (Ala-Vähälä 2011) suuri osa akateemisesta henkilöstös-

tä pitää laadunvarmistusjärjestelmiä keinotekoisina, vaikka periaatteessa näkeekin yliopiston toiminnan laadun tärkeänä. Yhtenä keskeisenä ihmettelyn aiheena on ollut, että koulutuksen laadunvarmistus ei kohdistu siihen, kuinka hyvin opiskelijat oppivat. Arviointikohteena on sen sijaan organisatorinen prosessi, jolla koulutustavoitteisiin pyritään. Tämä voi kriittisen näkemyksen mukaan johtaa tilanteeseen, jossa koulutusprosessi on hyvin suunniteltu ja kehittämistoimenpiteitä ja seuranta myöten hienosti dokumentoitu, mutta oppimistuloksiin laadunvarmistuksella ei ole suurtakaan merkitystä, jos mitään. *Koulutuksen muodollisen prosessilaadun arvioiminen* on varsin kaukana monien opettajien näkemyksestä, jossa painottuu oppimisen laatu. Tosin siitäkin monet ovat vain olevinaan kiinnostuneita, koska uraa tehdään ja mainetta niitetään ennen muuta tutkimusansioilla.

Yliopistojen laadunvarmistusjärjestelmien keinotekoisuuskritiikki on luonteeltaan monella tavalla samanlaista kuin tutkimuksen arviointikäytäntöjen saama kritiikki. Vaikka tutkimuksen arviointikäytännöt vaihtelevat yliopistokohtaisesti, kun mukaan ei lueta opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään yliopiston rahoitukseen liittyviä arviointikriteerejä, arvostelu on kohdistunut lähinnä arvioinnin epäsuoruuteen. Tutkimuksen laatua arvioidaan lukematta itse tutkimuksia. Laadulle luodaan epäsuoria mittareita, jotka koskevat julkaisufoorumia ja julkaisukieltä. Mukana voi olla myös tuottavuusmittareita (esim. julkaisujen keskimääräinen lukumäärä professoria tai laitosta kohden tietyllä aikavälillä). Tutkimuksen laadun arvioiminen saa yleensä myönteisemmän arvion akateemisen henkilöstön näkemyksissä, sillä tieteellisen julkaisemisen referee-menettelyjen katsotaan ongelmistaan huolimatta kuitenkin takaavan jonkinlaisen minimilaadun kaikilla julkaisufoorumeilla. Näkemykset arvokkaista julkaisuoorumeista voivat kuitenkin vaihdella paljon etenkin humanistis-yhteiskuntatieteellisillä aloilla. Siksi Suomessa Norjan mallin mukaan toteutettu julkaisufoorumihanke, jossa tieteelliset lehdet ja kustantamot luokiteltiin, on saanut paljon kritiikkiä. Vaikka ko. luokituksista ei ole tarkoitettu käytettäväksi kuin opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoituksen jakamisessa (yhtenä kriteeristönä), monet uskovat luokituksen tulevan käyttöön myös yliopistojen sisällä eri yksiköiden ja jopa tutkijayksilöiden työn arvottamisessa ja palkitsemisessa. Näin tapahtui Australiassa, jossa vastaavasta luokituksesta on virallisesti juuri näistä syistä luovuttu (mikä ei kuitenkaan ole estänyt luokituksen epävirallista käyttöä johtamisessa edelleen).

Tutkimuksen muodollisen laadun arvioiminen voidaan tulkita psykologisen sopimuksen rikkomiseksi, sillä tämä arviointitapa ei vaadi itse julkaisuihin perehtymistä. Kun aiemmin tärkeä palaute tutkimuksesta tuli käsikirjoitusten referee-lausunnoissa ja akateemisia virkoja hakiessa, on tämän rinnalle tullut nyt rahoitusvaikutuksiin asti yltävä muodollinen laatu. Ongelmaksi on nähty myös se, että rekrytoinnin yhteydessä toteutuva julkaisujen arviointi koskee yhä enemmän

muodollista laatua (esim. kuinka usein julkaisuihin viitataan tai millä foorumeilla ne on julkaistu), ei suoraan tutkimuksen sisällöllistä pätevyyttä ja tieteellistä arvoa. Keskeiset tutkimuksen laadunarviointitilanteet eivät siis mahdollista dialogia itse tutkimuksen sisällöstä. Anonyymit arvioitsijat arvottavat tutkimustyötä sen ulkoisten statusmerkkien kautta ilman, että tutkimuksen tekijöiden on edes hyvien tapojen mukaista esittää arvioinnista kritiikkiä. Tieteellisen kritiikin muodollistuminen julkaisutoiminnan massamuotoistumisen ja paradigmaattisen eriytymisen myötä on vähentänyt tutkijayhteisön merkitystä ja ehkä yhteenkuuluvuuden tunnettakin. Moni tutkii läpi elämänsä saamatta milloinkaan kunnollista palautetta.

Palkitseminen ilman tieteellistä palautetta

Yliopistollisen palkkausjärjestelmän uudistaminen vuonna 2005 aiheutti yliopistoissa suuren mylläkän. Vaikka jo aiemminkin yliopistoissa oli jaettu erilaisia lisiä akateemisessa mielessä paremmin työnsä tekeville (esim. tutkijakoulutuslisät professoreille), uuden järjestelmän sisältämä henkilökohtainen työn arviointi ja siihen liittyvät esimies–alaiseskustelut tietyin määräajoin herättivät paljon vastustusta, vaikka kannattajiakin löytyi. Lähiesimiehen arviosta riippuvat mahdolliset palkankorotukset nähtiin vääränlaisen hierarkian tuomiseksi yliopistoon. Vaikka uusi palkkausjärjestelmä oli työsuunnitelmauudistuksen tavoin yliopistojen henkilöstöjärjestöjen hyväksymä, 'kansanäänestyksellä' sillä olisi tuskin ollut menestymisen mahdollisuutta. Käytännössä uudistus mahdollisti selvimpien palkkavääristymien oikaisemisen, usein ahkerimpien ja vastuullisempien hyväksi mutta toisinaan ehkä myös valta-asemaa turhaan kunnioittaen. Myöhemmin yliopistojen osin itse luoma tiukka rahoitusraami on tosin vähentänyt liikkumavaraa ja palkitsemisen mahdollisuuksia. Merkittävä ulkopuolisen tutkimusrahoituksen osuus yliopiston rahoituksessa tarkoittaa myös sitä, että henkilökohtaisen suoriutumisen arviointi ei voi johtaa useinkaan palkankorotukseen, koska projektilla ei ole siihen varaa. Vaikka moni aikanaan otti korotetun palkan mielellään vastaan, kulttuurisokista ei hevin toivuttu. Olennaista tässäkin sokissa oli sisällön ja organisatorisen muodon suhde.

Jos henkilökohtaista suoriutumista akateemisessa työssä arvioidaan, arvioitsijan pitäisi olla saman alan asiantuntija, vertainen. Akateemisen työn erilaistumisen myötä työntekijän eniten arvostama ja hänen kannaltaan uskottavin ja oikeudenmukaisin arvioitsija on monesti oman yliopisto-organisaation ulkopuolinen, usein ulkomaalainen alan tutkija – ei oma esimies tai hänen esimiehensä. Kun akateemisen työntekijän oma identiteetti yhdistyy usein juuri tiettyyn tutkimusalueeseen ja sen huippututkijoihin, saman identiteetin kantajan palautetta arvostetaan eniten. Käytännössä esimiehet ovatkin useimmiten vain voineet 'laskea' henkilökohtaista

suoriutumista ulkoisten kriteerien mukaan, samaan tapaan kuin tutkimuksen arvioinnissa, jossa huomio keskittyy määrään ja julkaisufoorumiin. Opetustyössä menestyminen on kenties otettu huomioon pienemmällä painolla. Kaiken kaikkiaan empiiristä tietoa puuttuu, mihin tietoperustaan suoriutumisarviointi on eri tahoilla nojannut.

Lähtökohtaisesti arviointitilanne on kuitenkin vieraantunut akateemisen työntekijän odotuksiin nähden, jos arvioitsija ei ymmärrä oikeasti arvioitavansa työn sisältöä ja arvoa – saattaapa tämä kuulua ihan toisen tutkimusparadigman kannattajiin. Pelin henkeen ei kuulu ilmaista rehellistä arvioita työn tieteellisestä arvosta – käydä tieteellistä keskustelua – vaan ilmaista asia muodollisemmin viitaten julkaisujen, kurssien, väitelleiden yms. määriin (ja tämä edustaa ehkä parhaimpia, ei yleisimmin toteutuvia käytäntöjä). Kun kaikki tämän tietävät, arviointi on tietyllä tavalla keinotekoista ja diplomaattista. ”Olet erinomainen tutkija” voi palautteena tarkoittaa ”olet ollut ahkera mutta itse en tällaista tutkimusta pidä minkään arvoisena” – ja näin keskustelukumppaninsa hyvin tunteva voi palautteen myös tulkita. Ei ole mahdotonta, että arvioitava arvostaa arvioijan tieteellistäkin näkemystä ja että (suoriutumisarviointikeskusteluista erillisillä) tavoitekeskusteluilla on oikeasti motivoivaa ja työhyvinvointia lisäävää merkitystä, mutta tämä toiminee varmemmin homogeenisten tutkimusryhmien sisällä kuin suhteessa ylempiin arviointisijoihin. Viisas akateeminen johtaja tietää keinotekoisuuden välttämättömyyden, samoin viisas akateeminen alainen. Joiltakin osin asioita voidaan edistää, mutta ainakin varttuneemmille akateemisille työntekijöille tärkeämpi tunnustus tulee oman, hyvinkin rajatun kansainvälisen tutkimusyhteisön sisältä, ei omalta esimieheltä.

Palkkausjärjestelmä rikkoo perinteistä psykologisesta sopimusta siinä, että se korostaa *hierarkkista palkitsemista* eikä pysty integroimaan uskottavalla tavalla akateemisen tutkimustyön tieteellistä arvoa osaksi palkitsemista muutoin kuin hyvin epäsuoralla ja muodollisella tavalla. Jo tehtäviinsä nimitettyjen akateemisten työntekijöiden henkilökohtaisen suoriutumisen arvioiminen määrävuosin voidaan nähdä myös epäluottamuksen osoituksena ja siten psykologisen sopimuksen rikkomuksena. Myös opetus- ja muiden ansioiden palkitseminen voi näyttäytyä perinteisen sopimuksen kannattajista sopimusrikkomukselta, sillä silloin ”palkitaan toisarvoisesta toiminnasta”. Etenkin johtamisansioista palkitseminen voidaan nähdä merkittävänä epäkohtana, sillä perinteisesti akateeminen johtaja on vain koordinoanut käytännön asioita vertaistensa valtuuttamana ja heille vastuullisena, ei rehtorille tai dekaanille vastuullisena hierarkkisen tulosvastuun kantajana. Yliopistouudistuksen myötä yliopistojen johdon palkat ovatkin nousseet merkittäväällä tavalla. Tämä voidaan nähdä myös sopimusrikkomuksena: ”johdon palkkiot

ovat kohtuuttomia, sillä yliopiston menestyksestä vastaavat akateemisen työn tekijät, eivät johtajat”.

Psykologisen sopimuksen uudistuminen

Yliopiston akateemiset työntekijät toimivat nyt vanhojen akateemisten traditioiden ja uusien organisatoristen normien leikkauspisteessä. Psykologinen sopimus on ainakin senioriväellä vahvemmin traditioiden mukainen. Juniorien joukossa ymmärretään jo paremmin uusien normien päälle. Pätkätyömaailma nähdään jo osana psykologista sopimusta, johon sitoutuu, kun yliopistouralle hakeutuu. ’Helpot päivät’ tarkoittavat pikemminkin mitä tahansa vakinaista työpaikkaa yliopistossa kuin vain professorin tehtävää, vaikka se varmastikin on monelle uran kliimaksi. Tosin riviprofessorikin on yhä enemmän tulosvastuinen yliopistollisen tuotantokoneiston osa kuin vapaa intellektuelli. Ehkä tästäkin tulee jatkossa osa psykologista sopimusta. Tulevaisuudessa onkin ehkä täysin selvää, että yliopistouralle hakeudutaan, kun halutaan olla ”huippusiteerattu julkaisutehtailija, joka imuroi kansainvälistä tutkimusrahoitusta korkealle rankatussa yliopistossa”. Silloin tieteellisen arvon mittaaminen muodollisin kriteerein ei kenties tunnukaan psykologisen sopimuksen rikkomiselta – ja työhyvinvointikin kasvaa sitä mukaa mitä ansiokkaammin kotiutetaan kilpailtua tutkimusrahoitusta ja sitaatteja.

Yliopistojen yhteiskuntasuhteen muutos on käynnissä. Se näkyy yliopistojen ohjaus- ja johtamisjärjestelmissä sekä akateemisen väen epätoivon kokemuksina, kenties henkisenä pahoinvointina – ja samalla kritiikkinä. Tämä voidaan tulkita monin osin psykologisen sopimuksen rikkoutumisena. Itse olen sitä mieltä, että perinteinen psykologinen sopimus vaatiikin päivitystä mutta uudeksi ei kelpaa tieteen amerikkalaiseen malliin, jossa halutaan ollaan ”luokan suosituimpia” (siteeraukset) ja ”rahakkaimpia” (tutkimusrahavirrat) ja ”yhteisön korkeimmalle arvostamia” (parhaaksi rankattuja). Tällaisen psykologisen sopimuksen allekirjoittajia jo löytyy, mutta itse katsoisin sen yli. Tieteellinen julkaiseminen on tietyllä tapaa kriisissä (ks. Virtanen 2012a). Entä jos tutkimuksella olisi muutakin merkitystä kuin kiihtyvä julkaisutietokantojen kasvattaminen ja globaali kilpailu tunnusluvuilla? Tieteellä ja koulutuksella voidaan paitsi ylläpitää ja uudistaa kultuuria myös parantaa maailmaa. Silloin pitää katsoa yliopistojen ulkopuolelle ja tuoda psykologiseen sopimukseen uusia elementtejä. Niiden tulisi astua yliopistojen sisään ilman, että yliopistoista tulee ’himasvetoisia’ konsulttitoimistoja tai feministien, ekologistien, talousfasistien, demokratiahipsterien, innovaatiouusko-vaisten tai minkään muunkaan laidan ’puoluekouluja’. Yliopistolaisten pitää katsoa ulos omin silmin, autonomisesti, mutta katsoa myös omaa kuvaansa sidosryhmien silmissä. Yliopistojen ravistelulle on mielestäni tarvetta, mutta samalla

on syytä kehittää aktiivisesti uutta psykologista sopimusta akateemiselle työlle ja seurata mitä sille käytännössä tahtomattammekin tapahtuu (vrt. Guest 2004; Alasoini 2010). Tämä on kulttuuritason vaikuttamista eli hyvää johtajuutta (leadership), joka vaikuttaa hitaasti. Uuden psykologisen sopimuksen mahdollisuutta on vain kovin vaikea kaupata työhyvinvointina, koska monille asiat ovat hyvin, kun ne ovat niin kuin vanhoina hyvinä aikoina – myyttisessä Humboldtlandiassa, jossa ordinariukset toimivat järjestysmiehinä. Työhyvinvoinnin mielikuvat voivat nojata ajan kultaamiin muistoihin liiankin vahvasti.

Lähteet

- Alasoini, T. (2010). Sovitaanko uusiksi? Teoksessa A. Suoranta & A-H. Anttila (toim.). *Yksin sovittu. Osapuolet, luottamus ja työmarkkinalogiikka*. Tampere: Vastapaino.
- Ala-Vähälä, T. (2011). Mitä auditointi tekee? Tutkimus korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointien vaikutuksista. *Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 8*. Tampere: Tammerprint.
- Guest, D. E. (1998). Is the psychological contract worth taking seriously? *Journal of Organizational Behavior* 19, 649–664.
- Guest, D. E. (2004). The psychology of employment relationship: an analysis based on the psychological contract. *Applied Psychology: an International Review* 53: 4, 541–555.
- Krivokapic-Skoko, B. & O'Neill, G. & Dowell, D. (2009). Assessing the contents of the psychological contracts: a cross-sectional survey of academics at an Australian university. *New Zealand Journal of Employment Relations* 34: 2, 4–28.
- Niinikoski, M-L., Lunabba, J., Raivio, T., Lehti, R. & Pessala, P. (2012). *Yliopistolaikuuudistuksen vaikutusten arviointi*. Henkilöstökyselyn tulokset. 20.3.2012. Gaia.
- Professorit ja tieteentekijät (2010). *Yliopistouudistusta koskeva kysely 2010*. Inno-link Oy.
- Puhakka, A. & Rautopuro, J. (2010). *Huojuva lato – isäntiä ja isäntien varjoja?* Tieteentekijöiden liiton jäsenkysely 2010. Joensuu: Tieteentekijöiden liitto.
- Pedró, F. (2009). Continuity and change in the academic profession of European countries. *Higher Education in Europe* 34: 3–4, 411–429.
- Pyöriä, P. (toim.) (2012). *Työhyvinvointi ja organisaation menestys*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rousseau, D. (1995). *Psychological Contracts in Organizations: Understanding written and unwritten agreements*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- Shen, J. (2010). University academics' psychological contracts and their fulfillment. *Journal of Management Development* 29: 6, 575–591.
- Shils, E (1975). The academic ethos under strain. *Minerva* 13: 1, 1–37.
- Virtanen, T. (2012a). Tieteellinen julkaiseminen kriisissä – referee-setelit avuksi? *Hallinnon Tutkimus* 31: 3, 169–170.

Virtanen, T. (2012b). Yliopistolakiuudistuksen arviointi vailla yllätyksiä: johtamisvaje kukoistaa? *Hallinnon Tutkimus* 31: 2, 83–84.

ARVIOINTITOIMINNAN INSTITUTIONALISOITUMISEN ERITYISPIIRTEET SUOMESSA

Pertti Ahonen

Artikkelissani sovellan, mukautan ja täydennän tiettyjä nykyisen neo-institutionaalisen hallinnon, organisaatioiden ja johtamisen suuntauksia tutkiakseni arviointitoimintaa maassamme. Muodostan neljä työhypoteesia, joiden avulla suuntaan tarkasteluni.

Lähestymistapa ja työhypoteesit

Arvioinnin perusinstitutionalisoituminen

Tietyt neo-institutionalistisen tutkimuksen suuntauksat korostavat, että institutionalisoitumisen prosesseissa ja niiden tuloksena toteutuneessa institutionalisoituneisuudessa (ks. Powell & Colyvas 2008) esiintyy ristiriitaisuuksia ja monikäsitteisyttä (*ambiguity*, 'ambiguiteettia'). Neo-institutionalismissa korostuvat vastaavasti odotukset siitä, että instituutiosanastot ja -käsitteistöt jäävät epätäydelliseksi ja epätäsmälliseksi, luokitukset, niitä kiteytyneemmät kategorisoinnit ja institutionaaliset rajat 'vuotavat' ja näköjään vahvatkin identiteetit osoittautuvat epätäydelliseksi (Guenther 2009; Negro ym. 2010; Zietsma & Lawrence 2010; Gioia ym. 2010).

Schneiberg ja Clemens (2006: 214) esittävät, että institutionaalisten ristiriitaisuuksien ja monikäsitteisyksien tutkimiseksi tutkimuksessa hyödynnettäisiin metodologisesti seikkaa, jota he kutsuvat nimityksellä *breaches*, 'poikkeavia tapahtumia tai konflikteja, jotka paljastavat... itsestään selvyysinä pidetyn ymmärryksen keskustelun ulkopuolelle jääneet rajat' (minun suomennokseni). Asiaan liittyy se, että institutionalistisen tutkimuksen piirissä on tavanomaista samaistaa toisiinsa 'institutionalisoituneisuus' ja asianomaisten seikan 'pitäminen itsestään selvänä' asianomaisten keskuudessa. Vastaavasti tilanteet, joissa institutionalisoituminen ei olekaan saavuttanut itsestään selvyuden astetta ovat metodologisesti kiintoisia ja hyödyllisiä polkuja kohden vastauksia oleellisiin tutkimusta kiinnostaviin kysymyksiin. Muotoilen ensimmäisen työhypoteesini seuraavasti:

1. Arviointi on institutionalisoitunut maassamme siten, että sen sanastot ja käsitteistöt, luokittelut ja kategorisoinnit sekä arviointiin liittyvät rajavedot

ja identiteetit muodostavat institutionaalisia hybridejä vailla homogeenisuutta, yhtenäisyyttä ja täydellistä yhteensovittumista.

Toimijoiden itsensä, arvioinnin toimeksiantajien, arvioijien ja yleisten arviointiperiaatteiden ja -standardien 'kantajien' edustama toimijuus

Toimijuus eli 'agenssi' – englanniksi *agency* – muodostaa erään yhteiskuntatutkimuksen yleisistä haasteista ja ongelmista. Se juontuu toimijoiden ja heidän toimintansa ehtojen välisistä monimutkaisista suhteista. Kunnan ratkaisua ongelmaan ei tarjoa sen enempää toimijakeskeinen voluntarismi, sosiaalisten ja muiden toimintaehtojen vaikutusta korostava determinismi kuin pelkät toteamukset siitä, että niin toimijat kuin toiminnan ehdot vaikuttavat asiaan.

Toimijuuden ongelmaa institutionalistisesti tarkastellessani korostan ensinnäkin toimijuutta koskevaa tiettyä seikkaa, jota niin filosofiassa kuin yhteiskuntatutkimuksen teoreettisissa tarkasteluissa kutsutaan 'kontingenssiksi'. Kysymys on siitä, että toimijat tuskin voivat itse valita niitä ehtoja, joiden rajoittamina joutuvat toimimaan ja että toimijat saattavat paitsi onnistua myös epäonnistua pyrkimyksissään. Toisena toimijuutta koskevana tarkastelujuonteena tähdenän seikkaa, jota neo-institutionalismiin piirissä Meyer (2008: 792, minun suomennokseni) kutsuu 'agenttiseksi toimijuudeksi' (*agentic actorhood*). Kysymys on siitä, millä perusteilla ja mille tahoille tai seikoille toimijat agentteina.

Meyer ja Jepperson (2000: 117) jakavat 'agenssin', 'toimijuuden', *analyttisesti* kolmeen lajiin, jotka *empiirisesti* saattavat yhdistyä siis esiintyen samanaikaisesti. Ensiksi, 'toimijan toimijuus itselleen' (*agency for itself*) sisältää agenttisen toimijuuden, joka voi luonnehtia niin yksilötasoisia kuin kollektiivisia toimijoita – esimerkiksi henkilöitä, professioita, organisaatiota, valtioita tai transnationaalisia yrityksiä. Jo muutaman sadan vuoden ajan edenneiden modernisoitumisen prosessien ja uudemman jälkimodernisoitumisen myötä toimijuus on alati laajentunut esimerkiksi naisten saadessa täydet poliittiset ja muut oikeudet hyvinkin monissa joskaan ei vielä läheskään kaikissa maissa, täysi-ikäisyysikärajan laskiessa porras portaalta sekä organisaatioiden ja niiden tulosityksiköiden autonomisoituessa ja yhä uusien kansakuntien itsenäistyessä tai saadessa rajoitetumman autonomian. Toiseksi, 'toimijuus toisten edustajana' (*agency for others*) koostuu 'päämiesten' (*principals*) – esimerkiksi yksilöiden, perheiden, ryhmien, organisaatioiden tai valtioiden – intressien edustamisesta. Sen harjoittajina esiintyvät professioiden (kuten juristien ja lääkäreiden) ja sub-professioiden (kuten sairaanhoitajien ja sosiaalityöntekijöiden) jäsenet sekä sellaiset organisaatiot kuin globaalit ja kansalliset konsulttiyhtiöt sekä globaalit ja kansalliset valtiolliset ja yksityiset järjestöt. Kolmanneksi, 'kulttuurisia standardeja ja -periaatteita kannatteleva toimijuus'

(*agency for cultural standards and principles*) sisältää muun muassa kantajuuden sellaisille universaaleiksi mielletyille periaatteille kuten ihmisoikeusperiaatteille sekä sille, mitä neo-institutionalismin piirissä kutsutaan nimellä *scientization*. Ilmiössä *scientization* on kysymys verrattomasti varsinaisen institutionaalisen tieteen voittokulkua laajemmasta prosessista, joka käsittää myös institutionalisoidun tieteen käytön legitimaation välikappaleena sekä arkisemman, alati etenevän rationalisoinnin johtamisessa, organisointitoiminnassa – ja arviointitoiminnassa (Meyer & Rowan 1977; Drori & Meyer 2006; Drori ym. 2009; Brunsson 2009). Lausun julki toisen työhypoteesini:

2. Arviointi Suomessa koostuu yhdistelmästä ‘agenssia’, toimijuutta, jota ‘kantavat’ yksilötasoiset ja kollektiiviset arviointialan toimijat itselleen, edustamilleen ‘päämiehille’ sekä suhteissaan yleisiin arvioinnin standardeihin ja periaatteisiin.

Arvioinnin institutionalisoituminen ja institutionalisoituneisuus sekä sen tulosten hyväksikäyttö

Neo-institutionalismin synnystä alkaen 1970-luvun lopulta sen piirissä on tutkittu, miten institutionalisoinnin elementit saattavat vähentää epävarmuutta muutenkin kuin *tuloksellisuuden* parantumisen myötä pönkittäessään institutionaalista legitimaatiota antaen ’rationalisoiduin myytein’ tukea käsityksille, joiden mukaan rationaalisuus vallitsi siitä riippumatta, miten asia itse asiassa on. Meyer ja Rowan (1977) tähdensivätkin muun muassa juuri *arvioinnin* muodostavan erään tavoitteen institutionaaliseen legitimaatioon, joskaan he eivät kiistäneet sitä, ettei arviointi saattaisi edistää myös tuloksellisuutta. Neo-institutionalismin on syntyvaiheistaan lähtien kohdistanut tarkastelua myös mahdollisiin ’löysiin kytkentöihin’ (*loose coupling*) tuloksellisuutta ja toisaalta legitimaatiota tukevien instituutioelementtien kesken. Tuollaisissa tapauksissa jälkimmäisten elementtien kannattelemat ’rationalisoidut myytit’ puskuroivat tuloksellisuuden turvaavaa instituutioidintaa (Goldfinch & Wallis 2010). Sen sijaan tavalla tai toisella liian tiukka kytkentä (*tight coupling*) saattaa vahingoittaa instituutioidintaa (Sauder & Espeland 2009). Muodostan kolmannen työhypoteesini:

3. Maassamme arviointi joissakin suhteissa edistää tuloksellisuutta, joissakin suhteissa institutionaalista legitimaatiota; niin se tekee jälkimmäisessä tapauksessa ’rationaalisin myytein’, jotka kytkeytyvät vain löysästi tuloksellisuuteen.

Radikaali institutionaalinen muutos arvioinnin piirissä

Lähestymistapani radikaaleja instituutiomuutoksia koskevaan erittelyyn perustuu uudempiin neo-institutionalismiin suuntauksiin. Rikastan tarkastelua myös käsityksillä, joita on muotoillut poliittisen teorian historian tutkija Quentin Skinner (2009: 149, minun suomennokseni):

”(I)nnovoivat ideologit... joutuvat vastaamaan ankaraan... retoriseen haasteeseen... legitimoidakseen... siihen saakka kyseenalaista... toimintaa... osoittamalla, että... myönteisiä arviointeja voidaan kuin voidaankin... esittää... siihen saakka tuomittavina pidetyistä toimista. Mikäli he onnistuvat toteuttamaan tuohon tarkoitukseen vaadittavan retorisen tempun, he kykenevät onnistuneesti... argumentoimaan, että aikaisemmat tuomitsevat luonnehdinnat kysymyksessä olevasta asiasta... voidaan kiistää...”.

Neo-institutionalismiin varsinaisessa piirissä on virinnyt retorisia toimintatapoja koskevaa tutkimusta, jonka juuret ovat samat kuin Skinnerin lähestymistavassa. Tosin Skinnerin töihin ei ole suoraan viitattu, vaan samoihin klassikkokirjoittajiin ja uudempiin hahmoihin, joiden ajatuksille Skinner rakentaa tarkastelunsa (Maguire & Hardy 2009; Meyer & Höllerer 2010). Neljäs työhypoteesini muodostuu seuraavaksi:

4. Suomen arviointihistoriassa erottuu episodeja ja kausia, joiden yhteydessä radikaalin ‘agenssin’, toimijuuden, kantajat ovat menestyksellisesti harjoittaneet suostuttelua sillä seurauksella, että myönteistä arvotusta on ryhtytty kohdistamaan seikkoihin, joita siihen saakka oli pidetty kyseenalaisina, ja että tuolla perusteella on käynnistynyt radikaaleja instituutiomuutoksia.

Tutkimustapa

Ajatellen arvioinnin institutionalisoitumista ja institutionalisoituneisuutta koskevaa tutkimusta Suomi muodostaa kiintoisan yhdistelmän pienehköä väestömäärää, huomattavaa etnistä yhtenäisyyttä kahdesta virallisesta kielestämme huolimatta sekä hallintorakenteiden merkittävää yksinkertaisuutta kuitenkin yhdistyneenä huomattavaan eriytyneisyyteen ja vaihteluun arviointitoiminnan ja sen institutionalisoinnin piirissä. Artikkelini jatkaa tarkastelua, jota olen yksin tai yhdessä kirjoittajakollegoiden kanssa harjoittanut aikaisemmissa yhteyksissä (Ahonen 1983, 1993, 1997; Ahonen, Virtanen & Uusikylä 2002; Ahonen & Virtanen 2005, 2008; Ahonen ym. 2009). Olen laajentanut analyysin alaa käyttämällä uudempia kirjallisia aineistoja sekä tekemällä muutamia kohdennettuja asiantuntijahaastatteluja tutkimushypoteesieni mukaisista teemoista (Ahonen 2012).

Tutkimustapaani voi parhaiten luonnehtia dokumenttianalyysiksi. Lisäksi olen siis tehnyt haastatteluja. Niitä oli tämän artikkelin ensimmäisen version laadintaan mennessä kertynyt neljä ja artikkelin viimeistelyyn mennessä kuusi. Luottamuksellisuuden turvaamiseksi oli sovittava haastateltujen kanssa, ettei heidän henkilöisyyttään paljasteta sen enempää kuin julkistamalla se taustatieto, että kaikki neljästä varsinaisesta haastatellusta ovat suorittaneet tohtorin tutkinnon. Haastattelujen tehtävänä on täydentää arvioinnista sitä koskeneiden tutkimusten, sen tuloksia raportoineiden selvitysten ja arvioinnin kehittämisraporttien ja eräiden muidenkin dokumenttien perusteella muodostunutta kuvaa. Sen sijaan tutkimukseni ei perustu keskeisesti juuri haastatteluissa esiin tulleisiin seikkoihin. Nimellinen ratkaisuni on se, että viitekehäkseni työhypoteeseineen oleellisesti ohjaavat tutkimukseni kulkua ja raportointiani.

Arvioinnin perusinstitutionalisoituminen ja perusinstitutionalisoituneisuus Suomessa

Arvioinnin perusinstitutionalisoituminen ja perusinstitutionalisoituneisuus muodollisessa mielessä

Virallisin arviointia koskeva sääntely maassamme toteutuu eduskuntalaein sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksin. Finlex-tietokannan (2012) mukaan sana 'arviointi' esiintyi kaikkiaan 165:ssä vuosina 1961–2012 annetussa säädöksessä. Nykytilannetta edustavina varsinaisiksi aineistoksi rajasin 32 säädöstä ajalta 1.1.2009–5.8.2012. Tämän artikkelini laadinnan jälkeen olen huomattavasti laajentanut, tarkentanut ja osin kohdentanut uudelleen analyysiani, mutta vastaavien tulosten raportointi ei kuulu tämän artikkelini alaan.

Vain kahdessa mainituista 32 säädöksestä osoittautui olevan kysymys arvioinnissa akateemisessa tai professionaalisessa mielessä. Edellisen kahdesta säädöksestä aiheisiin kuuluu arviointi, joka liittyy tiettyihin valtionvarojen kohdennuksiin määrättyihin politiikkatoimiin. Jälkimmäinen säädös koskee arviointia, jota tulee harjoittaa eräiden muiden politiikkatoimien yhdessä käynnistettävän kokeilutoiminnan osana. Lisäksi kaksi muuta säädöstä koskee tiettyjen arviointitoimintojen hallinnollisen institutionalisoinnin yksityiskohtia.

Kirjaimellisesti 'arviointina' suomenkielinen lainsäädäntö tarkastelee myös *ympäristövaikutusten arviointia* (YVA). Englanninkielinen avaintermi on tuossa tapauksessa kuitenkin *assessment*, ja toinen kotimainen kiellemme käyttää nimeä *bedömning* sanan *utvärdering* asemesta. Suomenkielinen lainsäädäntö luon-

nehtii 'arvioinniksi' myös eräitä muita menettelytapoja, joiden lajinnimike englanniksi on samoin *assessment* ja ruotsiksi *bedömning*, kuten sosiaalisten vaikutusten arviointia, terveysvaikutusten arviointia, sukupuolivaikutusten arviointia ja inhimillisten vaikutusten arviointia. Kaikkiaan 25 tutkimassani säädöksessä sana 'arviointi' viittasi aivan muuhun kuin siihen, mitä alan tutkijat ja ammattilaiset sanalla tarkoittavat. Tyypillisitä on se, että lainsäätäjät kutsuu 'arvioinniksi' sen selvittämistä, onko lakia noudatettu. Arviointialan tutkija ja alan professionelli on asiasta kenties aivan eri mieltä.

Ensimmäinen työhypoteesi on johdattanut tarkastelun tutkimusta hyvinkin kiinnostavien kysymysten äärelle. Arvioinnin sanastot ja käsitteistöt, luokittelut ja kategorisoinnit sekä arviointiin liittyvät rajavedot ja identiteetit edustavat kaikkea muuta kuin homogeenisuutta, yhtenäisyyttä ja täydellistä yhteensovittumista. Tietyn aikaisemman tarkastelun mukaan 'arvioinnista' muodostui maassamme 1990-luvun lopulta alkaen suosikkisana, jolla nimettiin uudelleen toimintoja, joita siihen saakka oli kutsuttu esimerkiksi 'tutkimuksiksi' tai 'selvityksiksi' (Ahonen & Virtanen 2005). Samaan aikaan osa tutkijoista jalkautui nimeämällä toimintansa 'arviointitutkimukseksi' nimikkeen tietyllä tieteilevyydellään houkutellessa myös käytännön palkeilla toimivia soveltamaan sitä. Muotiaallon laannuttua sanan 'arviointi' käytön monikäsitteisyys on siis saanut uusia muotoja – lainsäädäntöä myöten. ”If it is everything, may be it is nothing”, lausuu kuitenkin englanninkielinen sanalasku.

Arvioinnin organisatorinen institutionalisoituneisuus ja institutionalisoituminen

Joudun empiirisellä perusteella päättelemään, että yhtenäisyys ja yhteensovittaminen jäävät varsin vajavaisiksi myös maamme valtionhallinnon institutionalisoituneessa arviointikentässä (taulukko 1). Päätelmälläni en kuitenkaan sinänsä tarkoita väittää, että asiantilasta välttämättä olisi pääasiassa haittaa. Yhtenäisyyden puuttuminen saattaa nimittäin hyvinkin turvata joustavuutta ja parantaa arvioinnin vastaavuutta vallitseviin tarpeisiin nähden.

Asia on edellä mainittuun tapaan erityisesti, mikäli arviointi on räätälöity toteutus- ja käyttöolosuhteisiinsa ja mukautuu ja uudistuu noiden olosuhteiden muuttuessa. Eräs tutkimustani varten haastattelemani henkilö tähdensi osuvasti, että maassamme arvioinnin piirteet ovat vakiintuneet vain 'erityisissä tietokäytännöissä', mitä ne kussakin tapauksessa ovatkin. Olen kuitenkin laatinut tutkimukseni ajankohtana, jolloin on ollut odotettavissa hyvinkin kattava ja ankara voimavarojen suuntaaminen uudelleen tiukasti kytkettynä sovelluksiin ja tietyltä osin myös hallituspolitiikan tukemiseen. Valitettavasti on liian aikaista esittää edes arveluja siitä, mitä noista mittavista aikeista kenties seuraa.

Taulukko 1. Arvioinnin perusinstitutionalisointi Suomen valtionhallinnossa.

Institutionaalinen sijoituspaikka¹	Luonnehdinta	Kommentteja
1 Eduskunta	Vaatii usein hallitusta laadituttamaan arviointeja uuden lainsäädännön vaikutuksista	
- 1.1 Tarkastusvaliokunta	Voi teettää arviointitutkimuksia	
- 1.2 Valtiontalouden tarkastusvirasto	Tärkeänä toimintona tuloksellisuustarkastus	Monet tuloksellisuustarkastukset tuskin eroavat arvioinneista teoria- ja metodiperustaltaan
- 1.3 Kansaneläkelaitos	Voi toteuttaa ja tosiasiallisesti toteuttaa arviointitutkimuksia	
2 Valtioneuvoston kanslia	Harjoittaa hallitusohjelman seurantaa Yhdessä valtiovarainministeriön kanssa on harjoittanut toimenpiteitä arviointitoiminnan yhteensovittamiseksi	
3 Ulkoasiainministeriö	Maamme kehitysyhteistyön arviointi vahvasti institutionalisoitunut	Arviointiohjeistot sovitettu yhteen YK:n, OECD:n ja EU:n ohjeistojen kanssa
4 Oikeusministeriö	Pitää yllä hallituksen esitysten laadintaohjeita normeineen uuden lainsäädännön vaikutusten esittämisestä hallituksen esityksissä	Lainsäädännön vaikutukset on esitetty varsin yleisluontoisesti hyvin monissa hallituksen esityksissä

¹ Ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvat yksiköt on osoitettu ranskalaisin viivoin. Myös ministeriöt, joiden kohdalla ei taulukossa ole erityistä mainintaa arvioinneista, voivat niitä toteuttaa ja ovat myös tosiasiallisesti niin tehneet. Taulukkoa laadittaessa ei ole voitu ottaa huomioon niitä arviointikentän mahdollisia muutoksia, jotka kenties aiheutuvat suurusluokaltaan noin 200 miljoonan vuotuisen euron strategisen rahoitusvälineen perustamisesta muodollisesti hallinnoitavaksi Suomen Akatemian yhteydessä sekä noin 30 miljoonan vuotuisen euron varojen asettamisesta valtioneuvoston kanslian käytettäväksi hallitusohjelman toteuttamista tukeviin selvityksiin.

- 4.1 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos	Voi toteuttaa ja on tosiasiallisesti toteuttanut arviointitutkimuksia	Muodostumassa Helsingin yliopiston yksiköksi
5 Sisäasiainministeriö		
6 Puolustusministeriö		
7 Valtiovarainministeriö	7.1 Sovittaa yhteen peruspalvelujen arviointitoiminnan aluehallintovirastoissa 7.2 Edellyttää ohjeissaan raportointia arvioinneista, jotka on tehty valtion laskentatoimen perusyksiköissä ja lisäksi eri ministeriöiden vastuualueilla	
- 7.3 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	On nimennyt eräät toimintansa arvioinniksi	Esimerkkejä tarjoavat tietyt kokeelliset tai kvantitatiiviset arvioinnit kooltaan tyypillisesti pienistä sosiaalisista toimintaohjelmista
8 Opetus- ja kulttuuri- ministeriö ²		Alan arviointikenttä parhaillaan 2013–2014 oleellisesti institutionaalisesti yhdyntymässä, ks. alaviite
- 8.1 Ulkoistettujen palvelujen tarjoajat	Arviointia muistuttavat tutkimukset oppimistuloksista keskeisissä oppiaineissa kohteina oppivelvollisuuskoulun päättävät	Muodostavat osan globaaleista OECD-PISA-tutkimuksista
- 8.2 Opetushallitus	Ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen arviointi	

² OKM:n tarkoituksena on, että 1.1.2014 aloittaa toimintansa Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Sen vastuualueeseen kuuluvat taulukossa numeroilla 8.1.–8.3. osoitetut toiminnot.

- 8.3 Korkeakoulujen arviointineuvosto	Mm. temaattiset arvioinnit ja erityisaloja koskevat arvioinnit yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskevissa aihepiireissä; arviointia muistuttaa myös korkeakoulujen laatu-järjestelmien auditointitoiminta	Lainsäädäntö edellyttää korkeakoulujen alistuvan arviointineuvoston arviointien kohteiksi
- 8.4 Suomen Akatemia	Voi toteuttaa ja on tosiasiallisesti toteuttanut arviointeja tiedepolitiikan alalla eri tutkimusaloista ja rajatumista kohteista	Myös tutkimusrahoitushakemusten vertaisarvioinnilla on tiettyjä arviointitoiminnan piirteitä
9 Maa- ja metsätalousministeriö	Erityisesti ministeriön hallinnonalan sektoritutkimuslaitokset harjoittavat myös arviointitoimintaa	
10 Liikenne- ja viestintäministeriö	Yleisen käsityksen mukaan huomattavan hyvin organisoitunut arviointitoiminnan tilaaja ja harjoittaja	
11 Työvoima- ja elinkeinoministeriö	Voi toteuttaa ja tosiasiallisesti toteuttaa arviointitutkimuksia	
- 11.1 Valtion teknillinen tutkimuskeskus		
12 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	Terveystieteiden menetelmien arviointiyksikkö (Finnish Office for Health Care Technology Assessment, FINOHTA)	Ministeriöllä on vaikutusten arvioinnin (VA, impact assessment, IA) tehtäviä, esim. terveystieteiden vaikutusten (TVA), hyvinvointivaikutusten (HVA), sosiaalisten vaikutusten (SVA), inhimillisten vaikutusten (IVA) sekä sukupuolivaikutusten Ministeriö edistää Raha-automaattiyhdistyksen voittovarojen käyttöä arviointitoiminnan hyväksi sosiaali- ja terveystieteiden järjestöissä

- 12.1 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)	Lukuisia nimenomaisia arviointitehtäviä	THL arvioi kenties eniten terveydenhuollon alaa, mutta sillä on myös mm. FinSOC-yksikkö sosiaalityön arviointia varten
- 12.2 Työterveyslaitos	Voi toteuttaa ja tosiasiallisesti toteuttaa arviointitutkimuksia	
13 Ympäristöministeriö		SYKE:n kanssa keskeisiä toimijoita ympäristövaikutusten arvioinnissa (YVA)
- 13.1 Suomen ympäristökeskus (SYKE)	Voi toteuttaa ja tosiasiallisesti toteuttaa arviointitutkimuksia	
14 Kunnat (320 vuodesta 2013) sekä kuntayhtymät (noin 250)	Kuntalaki edellyttää, että kunkin kunnan tarkastuslautakunta ottaa kantaa asioihin myös arvioinnin näkökulmasta	Kapasiteetti arviointiin ja tosiasiallinen arviointitoiminta vaihtelee erittäin merkittävästi kunnittain ja kuntayhtymittäin suurten kuntien ja kuntayhtymien harjoittaessa hyvinkin huomattavaa arviointitoimintaa

Arvioinnin ‘agenssi’, toimijuus Suomessa

Toimijoiden arviointitoimijuus itselleen

‘Agenssia’, toimijuutta, koskevan tarkastelun etuihin kuuluu se, että korostuu arvioinnin luonne *johdannaisena* toimintana suhteessa varsinaisempiin toimintoihin. Ideaali olisi se, että jokainen toimija olisi riittävästi ’valtaistettu’, jotta se omaehtoisesti kykenisi arvioimaan omaa toimintaansa. Arvioinnin tulisi sikäli olla itsearviointia – eikä varsinkaan toimintaa, jossa asianomaiset joutuvat ensin ’ruoskimaan’ itseään muka itsearviointia harjoittaen pohjustaen sen jälkeen toteutuvaa ulkoista arviointia.

Arvioinnin ‘agenssin’, toimijuuden, kysymys on myös se, onko maahan syntynyt erityistä kansallista arviointi-instituutiota. Sellaista emme voi havaita. Mikäli tuollainen instituutio olisi muodostunut, sen muodollinen asema vastaisi lähinnä

valtionalouden tarkastusviraston eli VTV:n asemaa. VTV:n mandaattiin arviointi ei kuitenkaan kuulu, vaikka sen päätoiminnoista 'tuloksellisuustarkastus' teoria- ja metodiperustaltaan monessa tapauksessa yhdentyykin arvioinnin kanssa.

Tietyt tehdyt ehdotukset arvioinnin yhteensovittamiseksi maamme valtionhallinnossa (esim. Ahonen 1999; Ahonen ym. 2009) ovat toistaiseksi johtaneet tuskin mihinkään tuloksiin. Ehkä niissä edustettu ajatus tapa on kuitenkin edistänyt sitä, että valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö ovat nyttemmin aktivoituneet asiassa (VNK 2012; VM 2011, 2012). Arvioinnin varsinaiset toteuttajat, arvioijat, koostuvat maassamme tyypillisesti ministeriöiden alaisten tiettyjen sektoritutkimuslaitosten henkilöstön jäsenistä (vrt. taulukko 1) sekä asiantuntijoista, jotka työskentelevät globaaleissa tai kansallisissa konsulttiyrityksissä tai yliopistoissa joko palkkatyöläisinä tai arviointihankkeiden freelancereina. Vaikka varhainen opaskirja arviointien tilaajien tueksi ilmestyi jo 1990-luvun lopulla (Vuorela, 1997), haastateltavieni käsitys oli kesällä 2012 se, ettei arvioinnin tilaajakapasiteetissa maassamme olisi vieläkään kehumista. Haastateltavani tähdensivät erityisesti seuraavia ongelmia ja kehittämistarpeita:

- Arviointeja saatetaan tilata niin varhain, etteivät arvioitavan uudistuksen tulokset ole ehtineet kypsyä. Esimerkkinä mainittiin 1.1.2010 voimaan tulleen yliopistouudistuksen arviointi, jonka toteuttajat rehellisesti lausuivat kuin lausuivatkin julki sen, että suotuisten ja kielteisten vaikutusten kehkeytyminen vie aikaa ja ettei uudistuksen arviointi itse asiassa ole mahdollista kuin vuosien kuluttua.
- Joissakin tapauksessa arvioijat ovat riippuvaisia arvioinnin tilaajien mielisuosiosta. Vaikka haastattelut eivät asettaneet kyseenalaisiksi alan kaupallisten toimijoiden integriteettiä, he kiinnittivät huomiota mahdollisiin rajoituksiin, joita asiakassuhteiden ylläpidosta saattaa aiheutua alalla toimiville yrityksille, yliopistoille ja muillekin arviointipalveluja tarjoaville organisaatioille sekä alan freelancereille.
- Tilaajat saattavat yrittää sanella ennalta arviointien tuloksia tai lievemmillä tavoilla vaikuttaa siihen, missä sävyssä arvioijat käsittelevät arvioituja seikkoja. Se, missä määrin noin tapahtuu, on puhtaasti empiirinen seikka, joka tulisi erikseen selvittää kussakin yksittäisessä tapauksessa.
- Eräitä aiheita prioritoidaan niin vahvasti poliittisesti, että arvioijatahoille maksetaan siitä, että pääasiassa pelkäksi legitimaatioksi jäävä arviointiprosessi viedään läpi ja sen tulokset julkistetaan. Näidenkin ongelmien analyysin on oltava empiiristä ja tapauskohtaista.

Evaluatiivisuus 'toisten' puolesta

Älkäämme unohtako parlamentaarisen demokratian virallisia, vakiintuneita ja kenties itsestäänselvyysinä pidettyjä piirteitä tarkasteltaessa arviointitoimintaa. Hallituksen perustuslaillisessa velvollisuudessa tarjota eduskunnalle arviointitietoa eduskunnan sitä vaatiessa voidaan nähdä instituutioelementti, joka pohjustaa arviointia 'toisten' puolesta – tässä tapauksessa eduskunnan puolesta hallituksen ollessa arvioinnin tilaaja. Esimerkin tarjoaa vuonna 2010 toimeenpannun aluehallinnon uudistuksen ALKU:n arviointi, jonka tulokset eduskunta edellytti hallituksen raportoivan muutamaa vuotta uudistuksen voimaantulosta, kuten tapahtui helmikuussa 2013. Arviointivelvoitteita on myös kirjattu yksittäisiä poliittikalohkoja koskevaan lainsäädäntöön, pohjustettu 'kvasisopimuksin' – toisin sanoen tulossopimuksin – ministeriöiden ja niiden alaisten yksikköjen kesken sekä varsinaisin kaupallisin sopimuksin osapuolina arviointipalvelujen tarjoajat ja palveluja tilaavat julkisen hallinnon organisaatiot.

Haastateltavani korostivat, ettei maassamme ole muodostunut päätoimisten arvioijien professiota, joka kantaisi arvioinnin yleistä 'agenssia', universaalialia arvioinnin toimijuutta edustaen mitä tahansa potentiaalista arviointipalvelujen tilaajaa tavallaan jo ennalta. Vuodesta 1992 maamme kansainvälisesti poikkeuksellisen julkisen hallinnon ja talouden tilintarkastajatutkinnon eli JHTT-tutkinnon suoritavat ovat tosin joutuneet osoittamaan hallitsevansa myös arvioinnin kysymyksiä. Hyväksytyt JHTT-tarkastajat ja JHTT-yhteisöt ovat kuitenkin muodostaneet vain marginaalisen osan kaikista maassamme arviointitehtäviä toteuttavista tahoista. Vuonna 1999 perustettu Suomen arviointiyhdistys (SAY) ei ansioistaan huolimatta ole katalysoinut yhtenäisen arviointiasiantuntijakunnan muodostumista maamme; ilmeisesti useimmat arviointia maassamme harjoittavat henkilöt ole etsittyneet SAY:n jäseniksi. Yhdistyskään ei ole omaksunut korkeaa profiilia, vaan on nimenomaan pidättäytynyt omien arviointistandardiensa laadinnasta – myös sillä perusteella, että monessa maassa sinänsä julkistetut standardit ovat lainatavaraa Yhdysvalloista (ks. erityisesti Yarbrough ym. 2011). Maastamme ei nykyisin ole mahdollista paikantaa yhtäkään yksinomaan arviointiin erikoistunutta yritystä, vaikka useimpiin arviointihankkeiden tarjouskilpailuihin riittääkin osallistujia ja vaikka useat yritykset ilmoittavat tarjoavansa arviointipalveluja.

Arvioinnin 'agenssi', toimijuus, yleisten arviointiperiaatteiden ja -standardien 'kantajana'

Kansallisia arviointiperiaatteita ja -standardeja ei siis ole maassamme laadittu osittaisena poikkeuksena vain sellaiset julkilausumat kuin arviointiyhdistyksen 2000-luvun alkupuolella julkistamat arviointieettiset periaatteet. Arvioinnin glo-

baalisti levinneet standardit kuten American Evaluation Associationin standardit (Yarbrough ym. 2012) tunnetaan kuitenkin hyvin maassamme, jossa niitä on myös sovellettu (esim. Ahonen 1999). Arviointiohjeistoja on maassamme myös harmonisoitu kansainvälisiin esikuviin nähden esimerkiksi kehitysyhteistyön arvioinnin piirissä (UM 2007). Arviointialan toimijuutta sääntelee myös se, että alan tutkijoita ja asiantuntijoita maastamme kuuluu jäseninä alan kansainvälisiin organisaatioihin kuten European Evaluation Societyyn, jonka jäsenmääräksi Suomessa arvioitiin järjestön konferenssin yhteydessä lokakuussa 2012 runsaat 50. Maastamme on ollut myös jäseniä EES:n hallituksessa. En sen sijaan lue EU-koheesiopolitiikan arviointikriteeristöjen suodattamista maahamme arviointistandardien ja -periaatteiden diffuusioon, koska kysymys on vahvasti sanktioidusta prosessista. Kriteerit ovat saaneet normien luonteen; niitä vastaan rikkoneet saavat tuta tekojensa seuraukset taloudellisten etujen menetyksinä.

Haastattelujeni mukaan Suomen arviointikenttä on niin pieni, että sillä korostuu yksittäisten arvioinnin edistäjähenkilöiden, -yritysten ja muiden -organisaatioiden rooli. Edistäjiin kuuluu niin edesmenneitä kuin emeritointuneita ja edelleen päätoimisina tehtävissään jatkavia professoreita ja muita arviointialan asiantuntijoita sekä kentältä jo poistuneita tai sillä edelleen toimivia yrityksiä ja muita organisaatioita. Arviointikenttämme suppeutta korostaa se, että haastatteluissa korostui nimenomaan yhden arviointialan toimijan rooli, Evert Vedungin. Professuuristaan Ruotsissa eläkkeelle siirryttyään hän katalysoi vuosina 2000–2010 kiinnittyneenä tiettyyn instituutioon maassamme yhteistyötä maamme arviointitoimijoiden kesken. Maamme hallinnontutkimuksen seniortutkijakunnan keskuudesta arviointiin varhaisimmin paneutuneet on helposti lueteltu: kaksi professoria eli aihepiiristä väitelleet kirjoittaja (Ahonen 1983) ja Pirkko Vartiainen (1994) sekä professori h.c. Markku Temmes, jonka virkoineen siirtyessä VM:stä Helsingin yliopistoon tutkimusjohtajan tehtävään (1994) tehtäväksiäntoon kuului valtion hallintouudistusten arviointi. Erilaisiin arviointihankkeisiin lienevät osallistuneet käytännössä kaikki pitkäaikaisemmat alan opettaja-tutkijat maamme yliopistoissa sekä monilukuiset yliopistojen ulkopuolella toimivat dosentuurien haltijat.

Arviointitoimintaan maassamme kohdistuneista virikkeistä monet ovat yleistä globaalia tai kansainvälistä perua myös arviointistandardien ja -periaatteiden aihepiirissä. Jo usean vuosikymmenen ajan maamme kehitysyhteistyön arviointia (vrt. taulukko 1) on sovitettu yhteen alan globaalien (YK, YK:hon löyhästi liittyvistä Bretton Woods -instituutioista etenkin Maailmanpankki, OECD) ja 1990-luvulta alkaen myös EU-tasoisten standardien ja periaatteiden kanssa. Yleissivistävän koulutuksen arviointi – joka tosin toteutuu nimikkeiden kannalta PISA-’tutkimuksina’ – juontuu OECD:n piirissä vahvistetuista periaatteista. Maamme PISA-kärkisaavutusten toistuminen tutkimuskerrasta toiseen kuvastaa vastaavien

selvitysten rajoituksia. Emme tiedä, missä määrin tulokset tosiaan todistavat maamme koulujen mainiosta opetuksesta ja missä määrin siitä, että maamme opettajat ovat nyttemmin maisterintutkinnon suorittaneita, että maamme on PISA-tutkimusten kohdemaista etnisesti ja sosioekonomisesti homogeenisimpia ja että opettajat saavat ainakin toistaiseksi tehdä opetustyötään opiskelijoidensa kanssa varsin rauhassa suunnittelijoiden ja hallinnon alituisesti asiaan puuttumatta. Tutkimustoiminnan aihepiirissä puolestaan harmonisointi EU:n tutkimuksen ja teknologisen kehityksen politiikan arvioinnin kanssa on ollut huomattavaa jo siitä lähtien, kun maamme vuosia ennen EU-jäsenyyttä ryhtyi osallistumaan vastaaviin ohjelmiin. Satunnaisuudessaan kielteisenä, laadultaan varmistamattomana arviointiin kytkeytyvänä piirteenä mainittakoon se vaikutusvalta, jota itse itsensä tehtävään asettaneet tahot kuten Jiao Tong-yliopisto Kiinassa ja The Times Higher Education Supplementin julkaisijayritys ovat saavuttaneet oleellisessa asiassa eli yliopistojen 'paremmuusjärjestykseen' asettelussa (ks. Kauppi & Erkkilä 2011).

Kaikki Alkinin (2012) mainitsevat kolmenlaiset arvioinnin käsitteelliset ja teoreettiset pääjuuret voidaan paikantaa maassamme: 'metodijuuret', 'arvojuuret' ja 'hyödyntämisjuuret'. Arviointi, joka kasvaa Alkinin metodijuurista käsittää muun muassa varhaiset kvasikokeelliset nopeusrajoituskokeilujen arvioinnit maassamme 1960- ja 1970-lukujen taitteesta lähtien arviointialan globaalin klassikkoartikkelin tapaan (Campbell & Ross 1968) sekä koulujen oppimistulosten kvantitatiiviset arvioinnit, joita laadittiin jo vuosikymmeniä ennen OECD-PISA:aa. Vastavista juurista ovat juontuneet monet talousanalyysit, vaikka niiden arviointiluonne olisikin lausuttu julki vasta nyttemmin (Ilmakunnas ym. 2008), sekä näyttöperusteiset arvioinnit, joita on eniten laadittu terveydenhuollon piirissä. Yleiseen globaaliin tapaan monet maamme kasvatustieteilijät ovat korostaneet metodijuurten ohella myös Alkinin arvojuuria arvioinneille. Alkinin hyödyntämisjuuriltakaan (Patton 2008) noussutta arviointia ei ole maastamme puuttunut, olipa kysymys arvioinnin tiukasta kytkemisestä päätöksentekoon tai huono-osaisten tahojen 'valtaistamisen' tukemisesta arviointien keinoin. Lisäksi on esiintynyt vaikeammin millekään kolmelle juuriston taholle paikannettavaa arviointitoimintaa kuten 'neljännen sukupolven' konstruktivistista arviointia (Guba & Lincoln 1989) sekä tieteellisen realismin nimiin vannovaa arviointia (Pawson & Tilley 1997).

Mitään huomattavaa tieteellistettyä tai muuta arviointialan standardien ja periaatteiden yhtenäisyyttä ei ole havaittavissa maassamme. Vaikka on laadittu lukuisia arviointiaihepiirin väitöskirjoja alkaen 1980-luvun alusta (Sintonen, 1981; Ahonen 1983), arviointi ei muodosta yhtäkään noin 300:sta yliopistollisesta oppiaineesta eikä yksinomaista teemaa yhdellekään samoin noin 300:sta lakisääteistä tai yliopistojen omin päin perustamasta erityisestä maisteriohjelmasta. Haastatteluis-

sani nousivat esiin ongelmat etsittäessä arvioinnille tunnustusta sen rikkumattomasta akateemisesta ja intellektuaalisesta arvosta.

Legitimaatio ja ‘löysät kytkennät’ vastaan tuloksellisuus ja ‘tiukat kytkennät’ arvioinnin piirissä

Eräät arvioinnin instituutioelementteistä ovat levinneet maassamme laajalle ja saavuttaneet huomattavan volyymin (taulukko 1, elementit 1, 1.2, 3, 4, 7.1, 7.3, 8.1 ja 14 sekä arvioinnin ulkorajoilla 13 ja 13.1). Pelkät *kvantiteetit* kertovat kuitenkin vasta osatotuuden asiasta. Tietyissä tapauksissa (esim. 1, 4, 7.1 ja 14) arviointitoiminnan laajeneminen on nimittäin tapahtunut pääasiassa löysin kytkennöin tuloksellisuuteen sillä seurauksella, että etupäässä *legitimaationäkökohdat* ovat korostuneet. En kuitenkaan tarkoita, että jälkimmäinen asiantila olisi välttämättä epäkohta. Tiettyjen arvioinnin instituutioelementtien voi odottaa kytkeytyvän hyvinkin tiukasti tuloksellisuuteen, mutta se miten itse asiassa käy, jää riippumaan siitä, pyritäänkö ja onnistutaanko arviointituloksia *tosiasiallisesti* käyttämään hyväksi arvioinnin kohteita koskevassa toimeenpanossa (elementit 1.2, 3 ja 7.3). Jos arviointitoiminta puolestaan juontuu sen toteuttajalle annetusta lakiperusteisesta valtuutuksesta riippumatta arvioinnin kohteiden tahdosta ja tarpeista, arvioinnit saattavat kärsiä tulostensa *legitimaatio- ja toimeenpano-ongelmista* (1.2 ja 8.3). Eräät arviointitoiminnan institutionaalisista elementeistä näyttäytyvät puolestaan varsin *heterogeenisina* sitä ajatellen, että niiden voisi odottaa vahvasti institutionalisoituvan, vaikka ongelmana ei olisi arviointien puutteellinen metodologinen laatutaso (elementit 1.3, 2, 3, 4.1, 7.3, 11.1, 12.1, 12.2 ja 13.1).

Erään arviointialan klassikkokirjoittajista, Harvardin yliopiston emerita-professorin Carol H. Weissin, aikaisemmista ja myöhemmistä (esim. Weiss 1987) tutkimuksista lähtien on kirjallisuudessa tähdenetty sitä, että arviointi saattaa tuloksellisuuden edistämisen asemesta pikemminkin toimia legitimoivana käytäntönä ja legitimoivana instituutorakenteena. Neo-institutionalistinen tutkimus on ollut alustaan alkaen asiasta samaa mieltä. Niinpä se pitää hyvinkin mahdollisena sitä, että arviointi muodostuu joidenkin legitimoivien ‘rationalisoitujen myyttien’ (*rationalized myths*) toimeenpanoksi alkuperäiskansojen ‘seremonioiden’ (*ceremonies*) nykyaikaisina vastineina (Meyer & Rowan 1977). Tämän seikan kanssa yhtäpitävä on se erään haastatellun näkemys, että taloudelliselta suuruusluokaltaan vähäpätöisten kohteiden arvioinnit saattavat hyvinkin pohjustaa tuloksellisuuden parannuksia, mutta keskeisten ja huomattavimpia taloudellisia arvoja edustavien kohteiden arvioinnit saattavat jäädä seremoniaalisiksi. Jättäkäämme jatkotutkimusten tehtäväksi selvittää, missä määrin arviointi tukee tuloksellisuutta tai toisaalta legitimaatiota ja mitä sen kummastakin roolista seuraa.

Arviointitoiminnan radikaalit institutionaaliset muutokset maassamme

Arviointitoiminta muodostui maassamme aluksi tavallaan kuriositeettina sellaisilla aloilla kuin kehitys yhteistyössä, koulujen oppimistuloksia koskevan kasvatus-tieteellisen tutkimuksen piirissä sekä maanteiden nopeusrajoituskokeilujen piirissä. Niihin aikoihin kuin arviointitoiminta yleisemmin alkoi kiteytyä Yhdysvaltain lisäksi myös Euroopassa, se jäi maassamme vuosina 1987–1991 hyökyneen tulosjohtamisaallon alle. Sen jälkeen maamme vaipui syvään taloudelliseen taantumaa, joka korosti selviämistä keinolla millä hyvänsä sen sijaan, että arviointiin olisi ollut huomattavia mahdollisuuksia.

Neuvostoliiton lakkaaminen loppuvuodesta 1991 teki mahdolliseksi jo seuraavalla kevättalvella maamme hakemuksen EU:ksi muodostumassa olevaan yhteisöön. EU-jäsenyyden alkaminen vuonna 1995 velvoitti käynnistämään rakennerahastojen varojen turvin käynnistettyjen ja toteutettujen ohjelmien ja hankkeiden arviointitoiminnan. Siitä lähtien ennakkolliset *ex ante* -arvioinnit ovat rikastaneet arvioinnin kokonaisuutta jälkikäteisten *ex post* -arviointien täydennyksenä. Ennakkopainotteisena on laajentunut myös lainsäädäntöhankkeisiin liittyvä ja politiikkatoimien ennakoimiseen kytkeytyvä arviointitoiminta (ks. Ahonen 2011). Kehitys yhteistyön ja teknologia- ja osin myös tiedepolitiikan arviointi harmonisoitui vastaavien aihepiirien EU-standardien ja -periaatteiden mukaisesti lopullisesti 1990-luvun toisella puoliskolla. (Ahonen 1993, 1997; UM 2007.)

Vuosien 1995 ja 2005 välisenä aikana arviointitoiminnan eri muodot saati arviointien lukumäärä moninkertaistuivat maassamme. Arviointitoiminta laajeni koskemaan muun muassa julkisen hallinnon uudistustoimintaa (Pollitt ym. 1997), julkisia palveluja, yksittäisiä julkisen hallinnon ja julkisen sektorin organisaatioita sekä kuntien ja kuntayhtymien toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta (vrt. taulukko 1). Vaikka syynä ei ollut yksistään 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuvuosien globaali taloudellinen taantuma, kriisin jatko euroalueen vaikeuksineen vaikuttaisi katalysoivan jälleen uusia, radikaalejakin muutoksia maamme arviointitoiminnassa.

Maamme on kuulunut viime vuosina terveimpiin euroalueen maihin sekä kansantaloudeltaan että julkisilta talouksiltaan. Tämä tarjoaa pelivaraa verrattuna vaihtoehtottomaan kriisikurimukseen suistuneisiin euromaihin mutta tekee myös ymmärrettäväksi sen, mikäli maassamme nousee vaatimuksia saavutustemme ja olosuhteidemme puolustamiseen. Kansalaisemme vaikuttaisivat laajoin joukoin omaksuneen kriittisen näkemyksen ajatellen sitä, että maamme jo vanhastaan 'hoikkaa' (*lean*) hyvinvointivaltiota (vrt. Ahonen ym. 2006) enempää höylättäi-

siin köyhäinhoitoon tyytyvän 'hyvinvointiyhteiskunnan' suuntaan. Vallitsevissa oloissa arviointitoiminta muistuttaa nuorallatanssia melkoisissa korkeuksissa. Yhtäältä se kohdistuu tuloksellisuuden ja tavoitteiden saavuttamista ja muita seikkoja koskevan vaikuttavuuden selvittämiseen. Toisaalta arviointitoiminnassa joudutaan hyväksymään sen legitimaatiota tukevat roolit mikäli ne katsotaan relevanteiksi, hyödyllisiksi – tai sillä kertaa vääjäämättömiksi. Vallitseva asiantila ei ole helppo arviointitutkimuksen ja käytännön arviointitoiminnan eettisyydenkään kannalta.

Tiivistelmä ja päätelmät

Näen artikkelini yleiseksi kontribuutioksi panoksen *arviointitoiminnan institutionalisoinnin* tutkimukseen *maatasolla* ja erityiseksi kontribuutioksi empiirisen paneutumisen *maamme olosuhteisiin*. Teoreettisena kontribuutiona tähdennän *neo-institutionalisen* teoreettisen ja metodisen otteen soveltamista.

Artikkelin empiiriset tulokset tiivistän seuraavasti. (1) Vahvan koherenssin ja selkeän yhteensovittumisen asemesta arvioinnin perusinstitutionalisoitumista maassamme luonnehtivat monikäsitteisyys ja tietty ristiriitaisuus. En kuitenkaan väitä, että kysymyksessä olisivat sinänsä epäkohdat; tilannekohtaisista olosuhteista riippuu, mitä monikäsitteisyydestä ja ristiriitaisuudesta seuraa. (2) Huomattavan vähän yhtenäisyyttä vallitsee arvioinnin toimijuudessa, 'agenssissa', joskin globaalien ja muiden yleisten arviontiperiaatteiden ja -standardien soveltaminen antaa koherenssia huolimatta arviointiteoreettisten ja -metodisten paradigmojen ja arvioinnin institutionalisoinnin moninaisuudesta. (3) Joskin monelta osin arviointi ja institutionalisoidut arviointikäytännöt maassamme tukevat tuloksellisuutta, ne myös vahvistavat institutionaalista legitimitettä rakentuessaan monilta osin 'rationalisoiduille myynteille' vain 'löysin kytkennöin' tuloksellisuuteen. (4) Arviointitoiminnan ja arvioinnin kannalta oleellisia radikaalin institutionaalisen muutoksen vaiheita voidaan paikantaa maastamme kolme: 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, 1990-luvun puolesta välistä 2000-luvun puoleen väliin ja – ehdollisesti – 2010-luvulta lähtien.

Lähteet

- Ahonen, P. (1983). *Public Policy Evaluation as Discourse*. Helsinki: Finnish Political Science Association.
- Ahonen, P. (1993). *Evaluation in Finland*. Tampere: University of Tampere.
- Ahonen, P. (1997). *Hallituksen evaluaatiotuki*. Helsinki: VM.
- Ahonen, P. (1999). *Kehittyvä peruspalvelujen arviointi lääneissä*. Tampere: TAJU.
- Ahonen, P. (2011). Valtio-opin ja juridiikan tutkija toisillaan evaluaatio-opissa: näkökohtia, kokemuksia, päätelmiä. Teoksessa A. Pakarinen, A. Hyvärinen & K. Ervasti (toim.). *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta: Jyrki Talan juhlakirja*. Turku: Turun yliopisto. 293–303.
- Ahonen, P. (2012). Arviointitoimintaa Suomen valtionhallinnossa koskevien haastatteluiden kysymykset. Saatavissa tekijältä. Helsinki: Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos.
- Ahonen, P., Hyyryläinen, E. & Salminen, A. (2006). Looking for governance configurations in European welfare states. *Journal of European Social Policy* 16: 2, 5–41.
- Ahonen, P., Tala, J. & Hämäläinen, K. (2009). *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintapojen kehittäminen*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Ahonen, P. & Virtanen, P. (2005). *Arvonlisää julkissektorin arviointitoiminnalla*. Julkaisematon teoskäsikirjoitus. Tampere: Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos.
- Ahonen, P. & Virtanen, P. (2008). Understanding evaluation in the social sector. *International Journal of Public Administration* 31: 10–11, 1146–1166.
- Ahonen P., Virtanen, P. & Uusikylä, P. (2002). Evaluation in Finland. Teoksessa J-E. Furubo, R. R. Rist & R. Sandahl (toim.). *International Atlas of Evaluation*. Transaction Publishers: New Brunswick, NJ. 47–61.
- Alkin, M. C. (toim.). (2012). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. 2. p., 1. p. 2004. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine: Organizational Change in Modern World*. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, H. T. & Ross, D. L. (1968). The Connecticut crackdown on speeding: time-series data in quasi-experimental analysis. *Law & Society Review* 3: 1, 33–54.

- Drori, G. S. & Meyer, J. W. (2006). Scientization: making the world safe for organizing. Teoksessa M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (toim.). *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 33–52.
- Drori, G. S., Meyer, J. W. & Hwang, H. (2009). Global organization: rationalization and actorhood as dominant scripts. Teoksessa R. E. Meyer, K. Sahlin, M. Ventresca & P. Walgenbach (toim.). *Ideology and Institutions*. Bingley: Emerald. 17–43.
- Finlex (2012). Suomen lainsäädäntötietokanta. Jatkuvasti päivittyvä. Verkkosoite <http://www.finlex.fi>.
- Gioia, D. A., Price, K. N. & Thomas, J. B. (2010). Forging an identity: An insider-outsider study of processes involved in the formation of organizational identity. *Administrative Science Quarterly* 55: 1, 1–46.
- Goldfinch, S. & Wallis, J. L. (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration* 88: 4, 1099–1115.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Guenther, K. M. (2009). The politics of names: Rethinking the methodological and ethical significance of naming people, organizations, and places. *Qualitative Research* 9: 4, 411–421.
- Ilmakunnas, S., Junka, T. & Uusitalo, R. (toim.). (2008). *Vaikuttavaa tutkimusta: Miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?* Helsinki: VATT.
- Kauppi, N. & Erkkilä, T. (2011). The struggle over global higher education: Actors, institutions, and practices. *International Political Sociology* 5: 3, 314–326.
- Maguire, S. & Hardy, C. (2010). Discourse, field-configuring events, and change in organizations and institutional fields: Narratives of DDT and the Stockholm Convention. *Academy of Management Journal* 53: 6, 1365–1392.
- Meyer, J. W. (2008). Reflections on institutional theories of organizations. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Andersson (toim.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage. 789–809.
- Meyer, J. W. & Jepperson, R. L. (2000). The ‘actors’ of modern society: The cultural construction of social agency. *Sociological Theory* 18: 1, 100–120.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 2, 340–363.

- Meyer, R. E. & Höllerer, M. A. (2010). Meaning structures in a contested issue field: A topographic map of shareholder value in Austria. *Academy of Management Journal* 53: 6, 1241–1262.
- Negro, G., Koçak, Ö. & Hsu, G. (2010). Research on categories in the sociology of organizations. *Research in the Sociology of Organizations* 31, 3–35.
- Ocasio, W. & Joseph, J. (2005). Cultural adaptation and institutional change: The evolution of vocabularies of corporate governance, 1972–2003. *Poetics* 33: 3–4, 163–178.
- Patton, M.Q. (2008). *Utilization-focused Evaluation*. London: Sage.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Pollitt, C., Hanney, S., Packwood, T., Rothwell, S. & Roberts, S. (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Powell, W.W. & Colyvas, J. (2009). Microfoundations of institutional theory. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Andersson (toim.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.
- Sauder, M. & Espeland, W. N. (2009). The discipline of rankings: tight coupling and organizational change. *American Sociological Review* 74: 1, 63–82.
- Sintonen, H. (1981). *An Approach to Economic Evaluation of Actions for Health*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Schneiberg, M. & Clemens, E.C. (2006). The typical tools for the job: Research strategies in institutional analysis. *Sociological Theory* 24: 3, 195–227.
- Skinner, Q. (2009). *Visions of Politics, Vol. 1, Regarding Method*, Cambridge: Cambridge University Press.
- UM (2007). *Evaluation Guidelines*. Helsinki: UM.
- Vartiainen, P. (1994). *Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teoriat ja käytäntö: päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- VNK (Valtioneuvoston kanslia) (2012). Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä. Verkkosoite <http://vnk.fi/hankkeet/-TEA/fi.jsp>. Helsinki: VNK.
- VM (Valtiovarainministeriö) (2011). *Kohti strategisempää, kevyempää, poikkihallinnollisempää ja yhtenäisempää tulosohejausta: Tulosohejauksen kehittämishankkeen loppuraportti*. Helsinki: VM.

VM (Valtiovarainministeriö) (2012). *Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma*. Saatavissa: https://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/ (jatkuvasti päivittyvä). Helsinki: VM.

Vuorela, T. (1997). *Arvioinnin tilaajan opas*. Helsinki: VKK.

Weiss, C. H. (1987). Where politics and evaluation meet. Teoksessa Palumbo, D. J. (toim.). *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage. 47–70.

Yarbrough, D. B., Shulha, L. M., Hopson, R. K. & Caruthers, F. A. (2011). *The Program Evaluation Standards: A Guide for Evaluators and Evaluation Users*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Zietsma, C. & Lawrence, T. B. (2010). Institutional work in the transformation of an organizational field: The interplay of boundary work and practice work. *Administrative Science Quarterly* 55: 2, 189–221.

HEALTH 2020: WHO'S NEW POLICY FRAMEWORK AND STRATEGY TO MEET 21ST PUBLIC HEALTH CHALLENGES IN EUROPE

David J. Hunter

Background and history

It is some 15 years since WHO Regional Office for Europe reaffirmed its support for the Health for All approach it pioneered in 1979. In *Health 21 – health for all in the 21st century*, endorsed in 1998, WHO restated its commitment to health as a fundamental human right, equity in health, and participation by communities in health development.

But the years since *Health 21* appeared have been marked by significant political cleavages in many of the 53 WHO member states which between them cover a population of 950 million people. Neoliberalism has become a dominant political force and post-war welfare states have been subjected to significant pressures to reduce their benefits and cover and become a residual safety net for those who have no other means of support. These have intensified as a result of globalisation and successive political assaults on public services often under cover of reducing public debt and borne of a belief, for which there is no evidence, that public sector employment ‘crowds out’ private sector jobs. Throughout this period, and in part a result of such policies as well as a growing income back between those at the top and those at the bottom, health inequalities have widened in most countries and, paradoxically, while people may be living longer many groups within society are either dying before their time or their health is not improving thereby resulting in an impaired quality of life. The years since 2008, when the banking crisis swept across the world, have only reinforced the draconian squeeze on public finances in many countries in Europe and raised questions about the capacity of governments to protect the health of their populations.

In the midst of this crisis in health, WHO Europe appointed a new Regional Director (RD) in 2010, Zsuzsanna Jakab. It was her firm view that WHO through the previous decade or so had lost sight of its public health ethos and focus as manifested in the Health for All movement. Although her predecessor had presided over the Tallinn Charter, it was not felt to do justice to the wider health system since it focused too narrowly on the health care services which included public health (WHO 2008). There are disputed and often somewhat arcane definitions of

public health and health systems and there is a risk of getting lost in these. Moreover, the issues are unlikely to be resolved through technical arguments or agreements over definitions as many are inherently political and value-based (Marks, Hunter & Alderslade 2011). Rather than reach for a universal definition of a public health system, which may be neither fruitful nor possible, a networked approach would better reflect the diversity of organisations and sectors with a bearing on specific issues which pose a threat to population health. The precise dimensions of a public health system will therefore vary according to the health issue being addressed and the effectiveness of the system will depend on the active involvement or relevant organisations and communities. What is important to note here is that WHO, under its new RD, believed that a rather overly narrow definition of public health was being adopted and one which was perhaps too closely linked to the health and health care system.

Jakab's determination to reinstate public health and put it centre-stage is also a reflection of the changing disease burden affecting all countries. Though still important, communicable diseases have been replaced by noncommunicable diseases as the major causes of ill health globally and constitute some 83 per cent of the disease burden facing countries. Most of these diseases are preventable while the cost on health care services of not preventing them is of growing concern to policy-makers in an age of austerity when public funding is being cut.

This chapter considers the importance of Jakab's achievement to date which is WHO Europe's new policy framework and health strategy, *Health 2020* (Jakab & Marmot 2012); the need for an updated policy framework and health strategy; what it hopes to achieve; what needs to happen to ensure it has impact; and what it means for the way in which WHO must operate in future if it is able to.

What the new health policy framework hopes to achieve

Public health having undergone something of a renaissance in many European countries, it is therefore timely for WHO to have launched a new health policy framework. Entitled *Health 2020: a European policy framework supporting action across government and society for health and well-being*, it was presented at the 62nd Regional Committee in Malta in September 2012 and endorsed by all 53 Member States (WHO 2012a). Accompanying the new policy framework was the *European Action Plan (EAP) for Strengthening Public Health Capacities and Services* (WHO 2012b). Representing a new departure for WHO, its purpose is to serve as one of the main pillars for the implementation of *Health 2020*. In its previous attempt to promote public health, following publication of its *Health for All*

strategy, WHO was criticised for paying insufficient attention to implementation. While the EAP does not embrace the full range of issues covered by *Health 2020*, it is directed towards enabling the public health system to function more effectively.

The presentation of the new policy framework is also important. It is published in two versions: a short 12 page readable document targeted at, and designed to be read and used by, prime ministers, ministers, mayors and other senior policy makers and their advisers; and a long version more in the style of a traditional WHO report that is fully evidence-based in terms of its diagnosis of why health remains an important policy issue and the failure to accord it sufficient priority, and its prescription for tackling this deficit. The full report is a treasure chest for academics seeking the latest evidence concerning what works in public health and which interventions might merit investing in to improve health and wellbeing. The new strategy is also accompanied by three substantial and complementary reports reviewing governance for health in the 21st century (Kickbusch and Gleicher 2012), the economic case for public health action (McDaid et al forthcoming), and a review of the social determinants and the health divide in the WHO European region conducted by Michael Marmot who chaired the WHO global commission on the social determinants for health in 2008 (Marmot et al 2012). These substantial pieces of analysis provide solid underpinning for the proposals and recommendations contained in *Health 2020*. While there is nothing especially new about the policy framework, since it largely confirms the values of Health for All, it usefully builds on and updates the earlier work.

At the heart of *Health 2020* is a commitment to social justice and fairness and a conviction that current, and often widening, inequities in health across the social gradient are both intolerable and unsustainable. They are also corrosive of social relations and good health across social groups so that in more unequal societies, even the better off sections of society suffer less good health than in areas where the health gap is narrower (Wilkinson & Pickett 2009).

The goals of *Health 2020* are to achieve better health for the European region and its people, to increase health equity and accelerate progress on achieving the right to health, to make health an endeavour for all of society, to enhance regional and global awareness of and action for health and the determinants of health, and to develop solutions, tools, evidence, guidance, and partnerships that support health ministries and other stakeholders in putting in place national policies, services, and governance arrangements that realise their societies' health potential on an equal basis. To these ends, the policy framework draws on the latest evidence around the value of an assets-based approach to health improvement and wellbe-

ing. Such an approach sets out to view individuals and communities not as suffering from deficits but as having assets which need to be unlocked and put to good use. Empowering people in this way is not only good for their self-esteem but is likely to improve their health state. It marks a shift from a medical model to a social model in which notions of resilience and social capital are of crucial importance.

Such thinking draws on the work of Antonovsky and his theory of salutogenesis which highlights the factors that create and support human health and wellbeing rather than those that cause disease (Antonovsky 1996). Why, for example, is it that some people who are living in the same circumstances and in the same place appear able to survive and flourish while others in exactly the situation are unable to cope and suffer poor physical, and often also mental, health? Understanding such complexities, it is believed, holds the key to producing appropriate policy responses and interventions that are appropriately targeted and which, for the most part, continue to elude us. A salutogenic model of working focuses on the resources and capacities that people have which positively impact on their health and wellbeing, both physical and mental. The challenge for public health policy and practice is to equip people with the power and resources – material, social or psychological – to cope with stress (Foot 2010).

While the appearance of *Health 2020* signals the importance of public health at a time when health for many in society is deteriorating and inequalities are rising largely as a result of a widening income gap, well documented in the review of the health divide in Europe conducted by Marmot and colleagues, it is also an especially challenging time. With many countries across Europe grappling with huge economic problems and making deep cuts in public spending and services, putting health high on the agenda may not be viewed as their obvious top priority. But *Health 2020* is designed to confront the prevailing orthodoxy and to challenge it by seeking to persuade and convince governments that by investing in prevention and shifting the balance of spending accordingly they will also benefit their ailing economies. WHO wants to demonstrate to governments that narrowing the health gap is vital to ensure viable and economically productive communities. In short, it makes perfect economic sense as health and wealth go together, a point Wanless emphasised in his two influential reports commissioned by the UK government in 2002 and 2004 (Wanless 2002; 2004). *Health 2020* takes up this theme when it states that ‘good health is essential for economic and social development...’. It goes on: ‘health performance and economic performance are inter-linked’. Critical to getting the balance right is tackling and reducing excessive inequality that is a product both of depressed wages and of incomes at the top end soaring ahead. As one analyst has commented: ‘the evidence is that ensuring a

better balance between the wage and profit share and top and low incomes is essential to economic health' (Lansley 2012: 760).

Key objectives and priority areas

There are two strategic objectives underlying *Health 2020*: improving health for all and reducing health inequalities, and improving leadership and participatory governance for health. Within these are four priority areas for policy action:

- investing in health through a life-course approach and empowering people
- tackling the European region's major health challenges of noncommunicable and communicable diseases
- strengthening people-centred health systems, public health capacity and emergency preparedness, surveillance and response
- creating resilient communities and supportive environments.

The four areas are interlinked, interdependent and mutually supportive. Countries' capacity to respond appropriately to each of them will vary since they all have different contexts and capacity and their public health systems are at differing stages of development and resourcing.

There is a heavy emphasis in *Health 2020* on adopting whole-of-government and whole-of-society approaches to improving the public's health. This is because the challenges facing public health, and a public health system, are complex, multi-causal and multi-sectoral (Hunter, Marks & Smith 2010). They have been described as 'wicked issues' to which there are no simple or single solutions (Rittel & Webber 1973; Raisio 2010). Often there is imperfect understanding as to their causes and weak or non-existent evidence concerning the effectiveness of interventions. Or, where the evidence may be convincing, it is deemed too threatening to vested interests which then raises difficult issues concerning politics and power. Or it may reveal inconvenient truths which politicians and policy-makers may find hard to respond to for ideological reasons. For example, there is a tendency for policy-makers in some countries to deny the evidence that taxation and regulation might be more effective policy levers to improve health (an example being the ban on smoking in public places introduced by many governments across Europe) and to prefer more downstream interventions aimed at modifying individual lifestyle through attempts at incentivising behaviour. The evidence for the former is stronger than for the latter but politically governments are often reluctant to opt for upstream interventions that could be seen to restrict individual freedom or accusations that the state in the form of 'big government' is really the 'nanny

state'. In free societies, it is argued, people should be left to make their own choices regardless of how unhealthy they might be.

While evidence is important, it can (and probably should) never be the sole answer to public health challenges. For a start, it can rarely provide unequivocal answers as there are always likely to remain gaps in knowledge of what works and why and research is rarely value free whatever claims are made for it to the contrary. Such is the nature of complex systems and evidence which is obtained by reducing such systems to particular components does a grave disservice since it is the interaction between these components in a dynamic context that is of particular importance. Undertaking Randomised Control Trials (RCTs) in such systems is therefore not terribly helpful and certainly does not illuminate why an intervention works or fails.

Taking such a wide-ranging view of public health which goes far beyond the public health function as delivered by public health specialists and other practitioners requires reasserting the Health in All Policies (HiAP) initiative developed in 2007 by the Ministry of Social Affairs and Health in Finland when the country held the European Union presidency (Stahl et al 2006). HiAP is based on the view that health is something that cannot be the preserve of ministries of health alone since health is largely determined by factors outside health care services or the remit of these ministries. Therefore, HiAP is intended to be a strategy to help strengthen the link between health and other policies which may well, for better or worse, have an impact on health. In a review of HiAP between 2006 and 2011, a number of conclusions were drawn (Howard & Gunther 2012). First, explicit political commitment to HiAP at the highest possible level is a pre-requisite for success. Leadership in advocating for health and the HiAP approach is vital especially at a time of fiscal crisis and financial austerity. Second, partnership working with communities is an often neglected area in the implementation of HiAP. Third, although technical skills are important in terms of building capacity and capability, stronger emphasis needs to be placed on the development of softer skills, notably negotiation and relationship building. These were needed in order to influence other sectors and to resolve conflicts and raise awareness of health equity. Finally, health should avoid charges of imperialism and adopt a truly collaborative approach. In short, it should be a case of Health *for* All Policies as well as Health *in* All Policies.

All these key messages are applicable to *Health 2020* and in particular to how it is pursued and, crucially, implemented.

Will Health 2020 make a difference?

The real challenge for *Health 2020* is what happens to it following its endorsement by Member States. Endorsements of earlier strategies like Health for All did not result in major advances in public health and while having such reminders of the needs and challenges that confront public health from time to time does no harm, producing such reports needs to add value rather than consume it. Otherwise they are of symbolic value only and short-lived. Part of the problem doubtless lies in the very nature of WHO and the way it is funded and conducts its business (Hawkes 2011).

WHO is acutely aware of the charge that it produces worthy strategies and policy frameworks with laudable values and aims but that it cannot compel any Member State to do anything about them. It is also aware of the high expectations that have been generated around *Health 2020* and the need to adopt a different approach from anything that has appeared in the past. At the same time, given that *Health 2020* is the RD's flagship policy initiative and will be her legacy, its endorsement merely marks the end of the beginning. The real work to ensure that the policy framework gains traction in practice has only just got underway and will dominate much of WHO's work programme over the next few years.

In a note on implementing *Health 2020* which Member States approved at the time of its launch, WHO mentions the need for the policy framework to reach wider audiences to be successful. It accepts it cannot manage the implementation task alone and will need to prioritise its efforts given the resources available to it. Among the initiatives on which WHO intends to lead are the following:

- develop a series of seminars and/or Masterclasses
- develop a core package of resources, services and training materials
- develop internet-based interactive platforms, including crowd sourcing approaches
- optimise the use of existing networks (eg those related to Healthy Cities, Regions for Health, Health-Promoting Schools, Health-Promoting Hospitals and so on)
- hold country-level consultations with key stakeholders
- create new collaborating centres to support new thinking and leading-edge work in developing guidance for policy-makers and practitioners.

Ideally, to make a real difference WHO would like to create a social movement for improving health across Europe that would involve many networks, interests and partners. Certainly in a new digital age of social media such ambition is not

unachievable but for WHO it entails a quite different way of working and one for which its own internal bureaucratic and governance structures are probably not best adapted.

European Action Plan (EAP)

A significant part of making a difference and enabling *Health 2020* to achieve at least a degree of implementation will fall to the EAP, noted earlier. The Plan's overall vision is to support the delivery of *Health 2020* and as far as possible it has been aligned with the policy framework. The EAP is structured around 10 integrative avenues for action which reflect practical steps to be taken by Member States as well as by WHO and its partners to advance and strengthen public health capacities and services and implement the 10 essential public health operations (EPHOs) that also form a core part of the Plan. The avenues parallel the EPHOs and provide the means for their implementation. They cover all facets of the public health function although not all may be equally developed in all countries. They are:

- surveillance of population health and well-being
- monitoring and response to health hazards and emergencies
- health protection including environmental and occupational health, food safety and others
- health promotion, including action to address social determinants and health inequity
- disease prevention including early detection of illness
- assuring governance for health and well-being
- assuring a sufficient and competent public health workforce
- assuring sustainable and organisational structures and financing
- advocacy, communication and social mobilization for health
- advancing public health research to inform policy and practice.

Many of the avenues cover familiar and well-trodden ground in public health, especially those focused on population surveillance, health protection, promotion and prevention. These components form the bedrock of a public health system (Griffiths, Jewell & Donnelly 2005). But others reflect more contemporary concerns and understanding of the public health function and what needs to change to enable it to confront the complex, cross-cutting issues that face it whether resulting from climate change or growing inequalities. For instance, the need for a new approach to governance is acknowledged as well as equipping the public health workforce with skills in leadership and political astuteness alongside traditional

competencies that include epidemiology and analytical skills. There is also a need for having well-developed skills in communication and political advocacy and, finally, being able to access and use evidence is a topic of growing importance in the practice of public health. Often the issue is not so much a lack of evidence about what works, although that remains an issue, but an inability to apply or use it in practice (Rushmer, Steven & Hunter 2011). The growing interest in notions of knowledge transfer, exchange and brokerage needs to be reflected in how those working in public health relate to evidence and how its value to them can be harnessed and maximised. Indeed, the move increasingly is to favour a co-production model where researchers and practitioners are encouraged to work alongside each other to produce knowledge and evidence that best meets the needs of those seeking to bring about change.

An assessment

It is too early to pass judgement on the success or otherwise of *Health 2020* or the EAP accompanying it. What both documents do, however, plus the other accompanying reviews referred to earlier, is provide a wealth of practical advice and pointers to allow policy-makers to take action to meet the public health challenges and reduce inequalities should they so decide. *Health 2020* has collected in one place, and made accessible, the latest evidence on health and how it can be improved and sustained. This includes practical and evidence-based guidance, previously lacking, on what interventions merit investment or disinvestment. In order to persuade and convince hard-nosed managers and finance directors of how investing in public health can provide benefits in respect of the return on that investment, having information of this kind can really advance the agenda. Public health practitioners are often viewed as ‘pink and fluffy’ and lacking in business acumen. Making the business case for investing in health has not been seen as a priority. But that seems likely to change when resources are tight and when pressures on health care services resulting from lifestyles choices are forcing policy-makers to consider ways of easing them.

Of course, none of this will remove the play of politics from the decision process and whether countries are prepared to take strong collective action, using the taxation and regulatory powers available to them, or whether they wish to focus on individual lifestyle behaviour change using ‘nudge’ type incentives will be up to them. Such decisions may at best be evidence-informed but will probably not be evidence-based (Ovretveit 2007). But having sound evidence on what works will help shape the debate and allow public scrutiny and discussion of the options available. If *Health 2020* does no more than provide a platform for that civic con-

versation to occur it will have achieved something new, important and be an advance on what has gone before it. If nothing else, it will expose government decisions, and even possible inaction if that is what happens. Foot-dragging and failure will be seen for what it is and has always been, namely, a political problem concerned with power, the distribution of resources, and social justice (Scambler 2012). Whether any of this will prove sufficient to ensure public action on the part of hostile or incompetent governments remains to be seen but at the very least the issues will be out in the open and on the public agenda.

However, tougher sanctions may be required too if there is to be effective action that is up to the challenge. Through its much applauded work on tobacco control and the passage of the Framework Convention on Tobacco Control, WHO has shown itself able to exercise some real muscle when confronted by powerful vested interests in the shape of the tobacco lobby (WHO 2003). The experience offers important lessons that apply to other public health issues, notably, obesity where similarly powerful vested interests in the shape of the food and drink corporate interests need to be confronted. Sadly, governments in Europe under pressure from these powerful corporate interests to keep their distance have been reluctant to confront them in the bold way shown over tobacco. Consequently, the learning that could be applied to this and other public policy sectors has been thwarted.

At the root of all the major issues in public health lies politics. We ignore politics at our peril. But until we acknowledge and accept this truism, any attempt to find lasting solutions that work as distinct from fiddling at the margins is doomed to failure. *Health 2020* can only succeed if the political will exists.

Conclusion

The impact of Health 2020 will be determined by the extent to which governments of different political persuasions show real as opposed to rhetorical commitment to the notion of a whole of government, whole of society, cross policy approach to the practice of health. This will be the key test of the new policy framework that will set it apart from its predecessors. Health 2020 is evidence of the determination of WHO to go beyond a grand statement of intent and to inform and support government action. There has been a shift from analysis to engaging in the messy and difficult world of implementation and delivery. In some respects the values of solidarity and universalism espoused in Health 2020 are out of kilter with the times as governments across Europe struggle to contain public spending and stimulate private sector growth. But political landscapes are subject to rapid and sudden shifts that are not wholly predictable as we have witnessed in Greece,

The Netherlands, France, and Italy. This is not to suggest that neoliberalism has run its course but a few economists are starting to call for a new political economy that will replace neoliberalism with a public service ethos that puts greater value on the community as a whole (Mooney 2012). If a shift in political ideology is stirring across Europe then just possibly Health 2020 will catch the tide and its ambition may be realized however inauspicious the circumstances surrounding it may appear to be at the present time. Should that day come, then WHO needs to be ready to seize the moment. That means moving away for its reliance on traditional skills and expertise such as epidemiology and data analysis and embracing new skills in implementation and policy science, knowledge exchange and transfer. Above all it means a deeper understanding of how to bring about transformational change in complex systems. The next year or so will demonstrate just how far WHO has been able to bring about that shift and offer the prospect of Health 2020 having a significant impact on the public health challenges facing its Member States.

References

- Antonovsky, A. (1996). The salutogenic model as a theory to guide health promotion. *Health Promotion International* 11: 1, 11–18.
- Foot, J. (2010). *A Glass Half-full: How an Asset Approach Can Improve Community Health and Well-being*. London: Improvement and Development Agency.
- Griffiths, S, Jewell, T. & Donnelly, P. (2005). Public health in practice: the three domains of public health. *Public Health* 119: 10, 907–913.
- Hawkes, N. (2011). ‘Irrelevant’ WHO outpaced by younger rivals. *British Medical Journal* 3, 12–13.
- Howard, R. & Gunther, S. (2012). Health in all policies: An EU literature review 2006–2011 and interview with key stakeholders. *Equity Action*. Available: www.health-inequalities.343:ds50.doi:10.1136/bmj.d5012.
- Hunter, D. J., Marks, L. & Smith, K. E. (2010). *The Public Health System in England*. Bristol: Policy Press.
- Jakab, Z. & Marmot, M. (2012). Social determinants of health in Europe. *The Lancet* 379(9811): 103–105.
- Kickbusch, I. & Gleicher, D. (2012). *Governance for Health in the 21st Century*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Lansley, S. (2012). Inequality, the crash and the ongoing crisis. *The Political Quarterly* 83: 4, 754–761.
- Marks, L., Hunter, D. J. & Alderslade, R. (2011). *Strengthening Public Health Capacity and Services in Europe: A Concept Paper*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe and Durham University.
- Marmot, M., Allen, J., Bell, R., Bloomer, E. & Goldblatt, P. (2012). WHO European review of social determinants of health and the health divide. *The Lancet* 380: 15, 1011–29.
- McDaid, D., Sassi, F., & Merkur, S. (eds.) (forthcoming). *The Economic Case for Public Health Action*. Maidenhead: Open University Press.
- Mooney, G. (2012). Neoliberalism is bad for our health. *International Journal of Health Services* 42: 3, 383–401.
- Ovretveit, J. (2007). Research-informed public health. In D. J. Hunter (Ed.). *Managing for Health*. London: Routledge.

Raisio, H. (2010). *Embracing the Wickedness of Health Care. Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation*. Acta Wasaensia No 228, Social and Health Management 5. Vaasa: University of Vaasa.

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 2, 155–169.

Rushmer, R., Steven, A. & Hunter, D. J. (2011). *Hearing What Other People Are Doing Is Always Interesting...From Research to Reality: a Realist Evaluation of a Knowledge to Action Initiative*. Newcastle: Regional Efficiency and Improvement Partnership.

Scambler, G. (2012). Health inequalities. *Sociology of Health and Illness* 34: 1, 130–146.

Stahl, T., Wismar, M., Ollila, E., Lahtinen, E. & Leppo, K. (Eds). (2006). *Health in All Policies: Prospects and Potentials*. Helsinki: Finnish Ministry of Social Affairs and Health and European Observatory on Health Systems and Policies.

Wanless, D. (2002). *Securing our Future Health: Taking a Long-term View*. Final report. London: HM Treasury.

Wanless, D. (2004). *Securing Good Health for the Whole Population*. Final report. London: Department of Health and HM Treasury.

Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.

World Health Organisation (2003). *Framework Convention on Tobacco Control*. Geneva: WHO.

World Health Organisation (2008). *The Tallinn Charter: Health Systems for Health and Wealth*. Tallinn, Estonia 25–27 June. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

World Health Organisation (2012a). *Health 2020: a European Policy Framework Supporting Action Across Government and Society for Health and Well-being*. Regional Committee for Europe 62nd Session. Copenhagen: WHO Regional Committee for Europe.

World Health Organisation (2012b). *European Action Plan for Strengthening Public Health Capacities and Services*. Regional Committee for Europe 62nd Session. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

JOHTAMINEN

"Jos tekosi inspiroi muita unelmoimaan enemmän, oppimaan enemmän, tekemään enemmän ja olemaan enemmän, olet johtaja."

- John Quincy Adams

TIEDON HALLINTAA JA POSITIIVISUUTTA HENKILÖSTÖJOHTAMISEEN JULKISEN SEKTORIN TERVEYDENHUOLLOSSA

Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala & Jari Stenvall

Johdanto

Suomalaisessa työelämässä työn turvallisuutta, mielekkyyttä, tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta on perusteltua tutkia ja kehittää monesta eri näkökulmasta. Julkisen sektorin terveydenhuollon henkilöstöjohtamisessa tähän tulisi pyrkiä huomioiden sekä inhimillinen että tehokkuuden ulottuvuus. Terveystieteidenhuollossa korostuu laajakirjainen johtaminen, mutta nyt keskitymme henkilöstöön inhimillisenä ja tehokkaana johtamisulottuvuutena. Tällöin lähtökohtana on julkisen terveydenhuollon työyhteisöjen toiminnan aito parantaminen henkilöstöjohtamisen keinoin. Uudistuvia näkökulmia tarvitaan, koska osaamisintensiivisessä työelämässä ja erityisesti julkisen terveydenhuollon organisaatioissa henkilöstöllä on toiminnan onnistumisen kannalta paitsi keskeinen merkitys niin myös erilaistuneita tarpeita suhteessa johtamiseen. Esimerkiksi Crossanin ym. (1999) mukaan yksilötason osaamisessa tärkeitä ovat kokemukset, mielikuvat, kieli, kognitiiviset kartat ja keskustelu. Ryhmätasolla työyhteisölle ratkaisevaa on jaettu ymmärrys, vuorovaikutusta tukevat järjestelmät ja keskinäinen hyväksyntä, kun organisaatio-
tasolla tyypillisesti korostuvat rutiinit, säännöt ja toimintamallit sekä arviointijärjestelmät.

Tietointensiivisyys asemoi tiedon hallintaa, jota on pidetty keskeisenä julkisorganisaatioiden johtamisessa (mm. Choo 2006; Heinrich 2007; Syväjärvi & Stenvall 2009; Jalonen, Laihon & Lönnqvist 2012). Julkinen terveydenhuolto on varsin tietoperustainen organisaatioille ja työyhteisöille (Rytilä 2011). Sosiaali- ja terveydenhuollossa usein kohdattavien uudistusten, inhimillisyyden ja tehokkuuden ristipaineessa vaaditaan monia kyvykkyyksiä eli kompetensseja, joista eräs keskeisimpiä on johtaminen sekä siihen liittyvät odotukset, muutokset ja kehittymiset (Niiranen & Lammintakanen 2011; Syväjärvi ym. 2012). Tutkimuksissa on peräänkuulutettu johtamisen ja johtajuuden asenteiden keskeisyyttä, kun tietoinen ja suunniteltu reformi tai muutoin arjellinen, toimijaa lähellä oleva johtajuus on tarpeen (Niiranen 2006; Nikkilä & Paasivaara 2007; Lehtopuu ym. 2012). Edelleen inhimillisesti tehokkaan työn tekemisen ulottuvuudet eli työn mielekkyys, kyvykkyys ja tiedon hallinta osoittavat, että työelämän edistämistä ja tukemista voidaan perustellusti lähestyä inhimillisyyden ja tehokkuuden kautta. Työelämän

laadun kehittäminen ja työn tuottavuuden parantuminen hallinnon ja johtamisen keinoin on perusteltua kytkeä henkilöstölähtöisyyteen (mm. Antila 2006; Kesti 2010).

Henkilöstön johtaminen on keskeistä johtamisosaamista terveydenhuollon työyhteisöjen parissa (Pynes & Lombardi 2011). On tärkeää, että työelämän laadun parantaminen ei ole johtamisenkaan näkökulmasta yksioikoista, lyhyen tähtäimen toimintaa. Muutoin vaarana voi olla, että ihmiset tuskastuvat, työurat lyhenevät ja esimerkiksi työn mielekkyys kärsii. Vastaavasti tehokkuuden vaarana voivat kenties olla työn henkilöstötuottavuuden ja -vaikuttavuuden ongelmat. Millainen siis voisi olla uudenlainen, tarttumapinnoiltaan lupaava lähestymistapa inhimilliseen ja tehokkaaseen henkilöstöjohtamiseen? Henkilöstöjohtamisen näkökulman olisi perusteltua näkyä monilla tavoin, koska julkista terveydenhuoltoa voidaan myös jatkossa pitää henkilöstövaltaisena, tieto- ja osaamisintensiivisenä kokonaisuutena (Lehtopuu ym. 2012). Toisaalta myös johtamisesta ja johtajuudesta on tullut ammatti, jonka tulee kehittyä ja löytää ajalleen vertaisia näkökulmia (esim. Ladkin & Taylor 2010; Ropo 2011).

Julkisen terveydenhuollon työelämässä ja tulevaisuuden alati kompleksisten organisaatioiden henkilöstön johtamisessa on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota kokemuksellisuuteen, ihmisten johtamiseen, välittämiseen, myönteisiin konnotaatioihin, oikeudenmukaisuuteen, inhimilliseen pääomaan sekä henkilöstön voimavarojen ja osaamisen vahvistamiseen (mm. Vuori 2005: 362; Sutinen 2012). Vastaavasti tieto on terveydenhuollon asiantuntijaorganisaatioissa ja monen toimijan moniammatillisissa verkostoissa keskeinen, toimintaa ja toimivuutta sekä usein myös tehokkuutta ilmentävä tekijä. Tehokkaan ja onnistuneenkin johtamisen kannalta keskeistä on muun muassa miten tietotarpeet tunnistetaan, tietoa hankitaan, tietoa jalostetaan ja jaetaan, tietoa luetaan ja opitaan, tietoa varastoidaan ja hyödynnetään, sekä lopulta miten tieto vaikuttaa itse toimintaan ja sen tasoon (Prusak 1997; Choo 2006; Sormunen & Poikela 2008; Ryttilä 2011).

Julkisella sektorilla olemme ainakin osittain siirtyneet hallinnosta hallintaan, jossa korostuvat kumppanuudet, verkostot, sopimukset ja monet muut näkökohdat myös hyvinvointisektorin johtamisen haasteina (vrt. Osborne 2010). Kuitenkin henkilöstön johtamisen perushaaste on, että emme edelleenkään täysin ymmärrä mistä siinä on kysymys muuttuvissa hallinnan tarpeissa. Esimerkiksi organisaatioissa ja työyhteisöissä on halua antaa johtamiselle uusia tulkintoja ja merkityksiä. Toki monet tekijät, kuten organisaatiokulttuurit, ammatti-identiteetit ja yleiset toimintatavat määrittelevät henkilöstöjohtamiselle syntyviä merkityksiä, mutta harvoin inhimillistä ja tehokasta johtamista juurikaan on selvitetty yhtenä kokonaisuutena. Voidaan perustellusti nähdä, että inhimillinen ja tehokas kietoutuvat

toisiinsa terveydenhuollon ilkeinä johtamishaasteina kompleksisessa toimintatodellisuudessa samalla, kun sosiaali- ja terveystalvet alati uudistuvat (Raisio 2008; Stenvall & Virtanen 2012).

Tämän artikkelin tavoitteena on ymmärtää ja yhdistää henkilöstöjohtamisen viitekehyksessä usein keskenään ristiriitaisia ulottuvuuksia eli inhimillisyyttä ja tehokkuutta. Lähtökohta on monella tapaa problemaattinen, jolloin teemme pelkästään teoreettista tarkastelua tematiikassa. Johtamisen tai johtajuuden määrittelyä tärkeämpää on usein kertoa mitä ajattelemme ja mistä puhumme (Alvesson & Deetz 2000). Tarkastelussa emme pyri kattaviin selitysmalleihin, vaan ennemminkin problematisoimme henkilöstöjohtamisen vaadetta tämän ajan ja tulevaisuuden julkisessa terveydenhuollossa. Hallinnon tutkimuksessa tarvitsemme uudenlaisia avauksia ja ”ajatuksia” myös henkilöstöjohtamiseen. Siksi teoreettisen tarkastelun ytimessä ovat tarkemmin avattavat kriittis-positiivinen johtaminen sekä autenttiseksi eksistentiaalinen, ihmisläheinen johtamisote (esim. Algera & Lips-Wiersma 2012). Yhtä lailla merkittävän osan tätä inhimillisesti tehokasta johtamista muodostavat tiedon hallinnan ja tietoperustaisuudella johtamisen tarpeet, joita tarvitaan esimerkiksi entropian kannalta turvaamaan parempaa toiminnallista tiedon käyttöä, vaihtoa ja tehokkuutta (esim. Heinrich 2007; Tortoriello, Reagans & McEvily 2012). Artikkelissa henkilöstöjohtamista tarkastellaan sekä inhimillisenä että tehokkaana ulottuvuutena.

Inhimillinen ulottuvuus henkilöstöjohtamisessa

Julkisella sektorilla inhimillisen, ihmisläheisen johtajuuden kaipuu ja merkitys kumpuaa monista tekijöistä, mutta erityisesti työhön, järjestelmiin, työyhteisöihin ja organisaatioihin rakenteellisesti kohdistuvista muutoksista. Moniammatillisissa, toiminnallisesti ja kulttuurisesti haastavissa terveydenhuollon organisaatioissa inhimillisten tekijöiden huomiointi ja tuntemus on erityisen tärkeää. Myös kehittämistyössä on tiedostettu henkilöstöstä, ihmisistä käsin lähtevän motivaation ja ideoinnin merkitys, ja terveydenhuollon organisaatioissa kannattaakin edistää työyhteisöistä lähteviä, omaehtoisia projekteja (Hantula, Suhonen & Paasivara 2012). Inhimillisyyden näkökulma johtamisessa painottuu tässä yhteydessä käsitepariin positiivinen ja autenttinen johtajuus (Vakkala & Syväjärvi 2012; Algera & Lips-Wiersma 2012). Näkökulmia voidaan käsitteellisesti tarkastella toisistaan erillisinä, mutta toisiinsa kytkettyinä ne täydentävät toisiaan tavalla, jonka nähdään soveltuvan erityisesti terveydenhuollon organisaatioiden johtamiseen.

Positiivisen johtajuuden teoreettinen perusta on positiivisessa psykologiassa ja johtajuustutkimuksessa. Keskeistä on löytää ihmisestä hyviä, myönteisiä sekä

hänen kehitystään ja menestystään tukevia elementtejä (esim. Luthans & Youssef 2009). Ihmistä lähestytään esimerkiksi mielihyvän, arvojen, lahjakkuuden, kyvykkyyden, hyveiden, tunneällyn, optimismin tai luovuuden kautta. Positiivisuuden vaatimukset nousevat käytännönläheisesti ihmisten arvoista ja elämäntilanteista: elämän – myös työelämän – tulee olla arvokasta ja laadukasta. Arvojen ja odotusten mukaan toteutuva positiivisuus työyhteisöissä ja johtajuudessa näyttäytyy ihmiselle miellyttävänä työelämänä, jossa kyvyt ja vahvuudet pääsevät esiin. Positiivisen psykologian klassikkona tunnetun Seligmanin (2002) mukaan hyvää elämää edistävät positiiviset tuntemukset, kuten motivoitunut sitoutuminen, antoisat ihmissuhteet ja tavoitteiden saavuttaminen. Eräänlaisina ylittävinä hyveinä on nähty ihmisen viisaus, rohkeus, rakkaus ja humanisuus, oikeudenmukaisuus, itsehillintä, henkisyys ja itsensä ylittäminen.

Positiivisuus johtajuudessa kannustaa kiinnittämään huomiota ihmisten vahvuuksiin ja kyvykkyyteen eli positiiviseen kompetenssiin (Cameron 2008; Snyder, Lopez & Pedrotti 2011). Positiivinen johtamisote asemoituu toimijoiden mahdollisuuksiin ja potentiaaliin, jolloin johtamisen tehtävänä on mahdollistaa hyvä organisaatioelämä ja yhteisöllisyys sekä yksilöiden että työyhteisön näkökulmista. Positiivisessa organisaatio-opissa ja johtajuudessa päällimmäisenä on pyrkimys tunnistaa ja kehittää positiivisia ominaisuuksia ja johtaa niitä, jotta saataisiin aikaan poikkeuksellisen hyvää toimintaa ihmisissä ja laajemmin yhteisöissä (Syväjärvi & Kesti 2012). Myös Cameron (2008) näkee, että positiivisen johtajuuden merkityksellisyys painottuu myönteisyyteen keskittymisen, hyvän yhteisöllisyyden mahdollistamisen ja yli tavanomaisen suoritustason kannustavan johtamisotteen kautta.

Pelkkä myönteisyys, kannustaminen ja hyvyyteen pyrkiminen johtajuudessa ei kuitenkaan riitä, sillä niiden toteuttamisen ja tunteiden välittämisen on perustuttava aitouteen (Ladkin & Taylor 2010; Vakkala & Syväjärvi 2012). Ihmiselle on tärkeää, että hän tunnistaa kokemuksensa työstä ja sosiaalisista suhteista aidosti hyviksi ja mielekkäiksi. Kyse on ihmisen näkökulmasta optimaalisesta tilanteesta, jossa hänen elämäntilanteensa ja työlle antamansa tavoitteet, arvot ja merkitykset toteutuvat tasapainoisesti. Positiivisuus johtajuuden painotuksena lisää todennäköisyyttä myönteisille yksilökokemuksille ja vuorovaikutussuhteille, mitkä puolestaan luovat edellytyksiä paitsi ihmisarvoiselle, myös tavoitteelliselle organisaatiotoiminnalle (Snyder ym. 2011; Lewis 2011). Lähtökohtana onkin tuntea ihmistä ja yhteisöä siten, että arvostusten kohteet ja tilanteille annetut merkitykset tulevat selville. Ihmisten johtajan on tiedettävä, miten positiivisuus tai onnellisuus työelämässä koetaan, tunnistetaan yksilön ja yhteisön eroja ja yhteneväisyyksiä. Positiivisen johtajuuden painotukset kohdistuvatkin samanaikaisesti ihmiseen ja yhteisöön, eli ”minusta” ja ”meistä” välittämiseen.

Hektisessä työelämässä ja muutosten aiheuttamassa epävarmuudessa ihmiset tarkkailevat ympäristöään ja johtajan toimintaa herkemmin tuntosarvin, jolloin johtajalta odotetaan paitsi työntekijöidensä tuntemista ja kannustavaa johtamisotetta, myös aitoutta ja tasapuolisuutta (Vakkala 2012). Elämäntilanteeseen kiinnittynyt todellinen kokemuksellisuus ja autenttisuus sisältyvät kriittiseen positiiviseen johtajuuteen (Syväjärvi & Kesti 2012; Algera & Lips-Wiersma 2012). Tällöin aito, todellinen organisaatiotodellisuus ja työyhteisön arki sisältää myös epämiellyttäviä ja hankalia asioita, pettymyksiä ja ongelmatilanteiden ratkomista. Kriittinen, ja näin ollen aidosti positiivinen johtajuus kykenee havaitsemaan myös tietämättömyyttä, välinpitämättömyyttä, epäluottamusta, heikkoa itsetuntoa, konflikteja, kyynisyyttä, epätoivoa ja osaamattomuutta työyhteisössä ja yksilöissä. Näillä voidaan nähdä olevan yhteys myös niin sanottuihin ilkeisiin ongelmiin. Tutkimusten, kuin kenties käytännön kokemustenkin kautta tiedetään, etteivät negatiiviset, kyyniset, ”sivistymättömät”, epäkohteliaat ja epäluottamuksen valtaamat yhteisöt juuri menesty (Avolio ym. 2010).

Olennaista on, kuinka negatiivisiin tai ilkeisiin tekijöihin suhtaudutaan. Autenttisuuteen perustuva ote todentaa myös johtajuuden puutteita ja niiden vaikutuksia. Kriittisen ja refleksiivisen otteen merkitys on suuri johtajuudelle, koska myös positiivinen johtajuus on kohdattava puutteineen ja hyveineen. Positiivis-autenttinen johtajuus, jota pidämme nyt henkilöstöjohtamisen inhimillisen ulottuvuuden lähtökohtana, perustuu vahvaan itsensä tuntemukseen, kykyyn tunnistaa ja välittää tunnetiloja, sekä tietoisuuteen sosiaalisesta vuorovaikutuksesta ja dynamiikasta. Keskeisenä pidetään johtajan vahvaa ja kehittyvää ihmispääomaa, jolloin hän kykenee vaikuttamaan myönteisesti työntekijöidensä inhimilliseen ulottuvuuteen. Esimerkiksi psykologisen pääoman osa-alueina nostetaan esiin itsetuntemus ja -arvostus, positiivinen ajattelu ja toivon ylläpitäminen sekä hyvä sopeutumiskyky paineeseen ja vastoinkäymisiin (Luthans, Youssef & Avolio 2007; Rego, Sousa, Marques & Pina e Cunha 2012).

Tietoisuutta ja tuntemusta itsestä pidetään autenttisen johtajuuden peruslähtökohdista, sillä se mahdollistaa kokemuksellisuuden kautta ymmärryksen työyhteisön dynamiikasta. Kuten Perttula (2012) esittää, on tarkasteltaessa itsensä johtamista lähdettävä liikkeelle ihmisen ymmärtämisestä. Itsetuntemuksen ja reflektion kautta johtajalla on mahdollisuus ymmärtää johdettaviaan subjekteina (Bandura 2001), ja vasta sen jälkeen voidaan pohtia heidän johtamistaan. Erityisen tärkeinä itsetuntemuksen elementteinä autenttisuuden näkökulmasta korostuvat arvot, identiteetti, tunteet ja tavoitteet (Avolio & Gardner 2005). Keskeistä kuitenkin on, ettei itsen tarkastelu jää itsetietoisuuden tasolle tai muodostu sinällään tavoitellaksi, vaan on vasta ensimmäinen askel. Positiivis-autenttisuudelle rakentava henkilöstön johtaja tuntee itsensä, mukaan lukien monitulkintaisuutensa, epäjohdon-

mukaisuutensa sekä itsetuntemuksensa rajoitteet (vrt. Diddams & Chang 2012). Henkilöstönjohtaminen on näin ollen luonteeltaan jatkuvasti muuttuvaa, päivittyvää ja kaikkienensa epätäydellistä.

Itsetuntemukseen liittyy tunnetilojen tunnistaminen ja aitojen tunteiden välittäminen erilaisissa tilanteissa (Ladkin & Taylor 2010). On tärkeää, että johtaja tuo arjessa esiin omaa, todellista itseään, jakaen omaa identiteettiään. Tämä edellyttää omien tunteiden tiedostamista, mutta myös ymmärrystä omasta roolistaan, johtajaan kohdistuvista odotuksista sekä tilanteen edellyttämästä käyttäytymisestä. Positiivis-autenttinen johtaja kykenee valitsemaan tilanteen edellyttämän tunnetilan ja välittämään sen aitona alaisilleen. Tunteidensa tunnistamiseksi johtajalla täytyy olla vahva itsetuntemus ja kykyä hallita tunteitaan. Omien tunnetilojensa avaaminen ja haavoittuvuutensa osoittaminen ei kuitenkaan ole esimiehelle helppoa, eli se ei aina tunnu mukavalta. Autenttisuus, itsensä kehittäminen ja työyhteisön parhaaksi toimiminen edellyttää henkilöstöjohtamisessa kykyä tehdä myös vaikeita päätöksiä ja käsitellä epämiellyttäviä tunteita. Arjessa tulee usein vastaan tilanteita, jolloin omien tunteiden osoittaminen ei helpottaisi alaisten reaktioita ja sopeutumista. Henkilöstön, ihmisten johtaja joutuukin tasapainottelemaan tunteidensa ilmaisun, alaistensa tukemisen ja johtajuusroolinsa edellytysten kesken. Autenttinen johtajuus edellyttää nöyryyttä: uskallusta hyväksyä omia heikkouksiin ja kielteisiä tunteitaan (Diddams & Chang 2012). Tällainen johtamiskäyttäytyminen luo kuvaa inhimillisestä, mutta jämäkästä ja arvoihin nojaavasta henkilöstön johtajuudesta, herättäen luottamusta ja luoden avointa, arvostavaa ilmapiiriä.

Edelleen henkilöstön johtamisen kannalta on huomionarvoista, että positiivis-autenttiselle toiminnalle rakentava johtaja kehittää vaikuttamismahdollisuuksia ja päätöksentekoa kohti vuorovaikutteista ja muiden näkemyksiä kuuntelevaa tasapainoista päätöksentekoprosessia (esim. Diddams & Chang 2012). Olennaista yhteisön kannalta on, että myös kriittisiä ja negatiivisia näkemyksiä ja tunteita on vapaus osoittaa tulematta leimatuksi. Tässä yhteydessä henkilöstöjohtamisen suhteen vaikuttaa avaintekijänä ihmisläheisen johtajuuden ja työntekijöiden hyvinvoinnin välillä olevat pääomat, kuten inhimillinen, sosiaalinen ja psykologinen pääoma. Positiivis-autenttisella johtajuudella on todettu olevan myönteinen vaikutus erityisesti työntekijöiden psykologiseen pääomaan ja sitä kautta luovuuteen ja sen ilmaisuun (Rego ym. 2012). Optimistiset, toiveikkaat ja itsestään varmat ihmiset herättävät luottamusta ja suoriutuvat työstään pääasiassa hyvin, kyeten näkemään myönteisiä asioita myös haastavissa tilanteissa tai muutosten edessä. Heillä näyttäisi olevan myös kompetenssia lannistumattomuuteen ja sitkeyteen vaativassa työelämässä (vrt. Luthans, Avolio, Avey & Norman 2007). Julkisen terveydenhuollon organisaatioissa nämä ihmiset ja heidän työyksikkönsä joutuvat

(tai saavat) tietotoimijoina todennäköisesti ylittämään ammatillisia, prosessiperustaisia tai rakenteellisia rajoja. Esimerkiksi ketjutus, rajattomuus ja paikattomuus ovat tyypillisiä terveydenhuollon edellyttämän tietotyön tai tietoperustaisuuden elementtejä, jossa korostuvat toiminta, osaaminen ja rohkeus rajojen ylittämiseen tiedon kanssa.

Inhimilliseen ulottuvuuteen henkilöstöjohtamisen toimintakentässä liittyy olennaisesti tieto ja sen hallinta. Henkilöstö hyödyntää ja hukkaa tietoa erilaisissa yhteyksissä usein toiminnallisista syistä. Tieto voidaankin nähdä julkisen terveydenhuollon työelämässä paitis henkilöstön toimintaa kuvaavana, mutta myös menestymistä edistävänä tai heikentävänä tekijänä. Esimerkiksi terveydenhuollon organisaatiot ja työyhteisöt edustavat monella eri mittarilla tarkasteltuna merkittävää tietoperustaista työelämäkokonaisuutta (esim. Mazur & Chen 2009). Nyt uudelleen ihmislähtöisyyteen ja tehokkuuteen pyrkivä julkinen terveydenhuolto kohtaa monialaisuuden ja -muotoisuuden risteyksissä niin tiedon hallinnan, hukkaantumisen kuin hyödyntämisen sekä niiden vaatiman henkilöstöjohtamisen haasteita (mm. Prusak 1997; Krone 2007; Pynes & Lombardi 2011). Esimerkiksi Ulrich (2000) on todennut, että tiedon käytön heikentyessä organisaation arvo on usein vaarassa tuhoutua. Vastaavasti tiedon, osaamisen ja tiedolla johtamisen vahvistuminen voivat lisätä organisaation arvoa (Pfeffer & Sutton 2006; Hamlin 2007; Jalonen ym. 2012) tai julkisen terveydenhuollon kehittyneempää suunnitelmallisuutta.

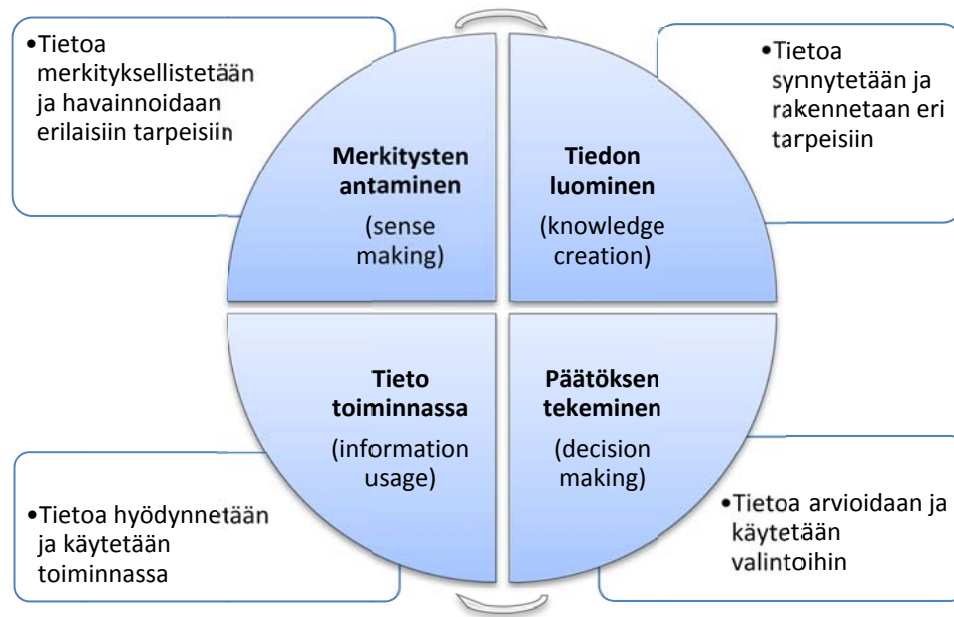
Tehokkuuden ulottuvuus henkilöstöjohtamisessa

Tehokkuuden ulottuvuus muodostaa toisen keskeisen tekijän uudistuvassa henkilöstöjohtamisessa, perustuen tiedolle ja sen hallinnalle. Tehokkuus-ulottuvuudessa kyse on yksinkertaisesti siitä, mitä julkisen terveydenhuollon esimiestötoiminnassa ovat ne tyypilliset (tehokkuudeltaan hyvät tai huonot) tavat käsitellä toimijoiden tietopääomaa (ihmisten tai työyksiköiden välistä), kun tietoa toiminnassa tunnistetaan, hankitaan, jalostetaan ja jaetaan, varastoidaan ja hyödynnetään. Organisaatioissa ongelmana ja tehokkaan johtamisen haasteena on usein entropia, jolloin esillä on paljon tietoa ja toiminnan energiaa yhteisön tuottamana, mutta jota ei voida hyödyntää (mm. Pietiläinen 2010; Anand ym. 2012). Julkisen terveydenhuollon työelämässä tietopääoma voi tyypillisesti muodostua informaatiopääomasta, asiakaspääomasta ja rakenteellisesta pääomasta, joiden perusteella rakentuvaan osaamispääomaan kuuluvat tietoresurssit, sosiaalinen ja inhimillinen pääoma sekä lopulta toimijan ”tiedollinen” infrastruktuuri (Koenig 1998). Nyt tässä yhteydessä oleellista on, että julkisen terveydenhuollon organisaation näkökulmasta tiedonsiirto prosessina tai informaation vaihdantana perustuu etenkin

henkilöstön toimintaan, jossa tietoa voidaan hyödyntää tai hukata henkilöstön johtamistyön kautta. Tehokkuuden kannalta asia on varsin keskeinen.

Lähtökohtaisesti kehittynyt ja onnistunut tiedon käyttö voi parantaa organisaation päätöksentekoa ja kasvattaa kykyä toiminnan koordinoointiin. Tiedon ja sen käsittelykykyä tarvitaan, kun pyritään sopeutumaan muuttuvaan toimintaympäristöön tai toimintatapaan. Tieto on hyvinvoinnin ja terveydenhuollon tuottamisessa yllättävänkin keskeisessä roolissa, jolloin epäonnistumiset tai onnistumiset tiedon kanssa ovat monella tapaa merkityksellisiä. Heinrich (2007) on osuvasti osoittanut, kuinka informaation kanssa julkishallinnon organisaatioissa voidaan menestyä tai jopa tuhoutua. Esimerkiksi Ryttilän (2011) mukaan terveydenhuollon palveluprosessien suorittaminen edellyttää monenlaisen operatiivisen tiedon olemassaoloa ja välitystä eri toimijoiden kesken. Operatiivinen tieto on hyvin dynaamista ja muuttuu palveluprosessien kuluessa. Operatiivisen tiedon lisäksi organisaatioiden, työyhteisöjen tai yksittäisten asiantuntijoiden on hankittava ja käsiteltävä myös strategisemmän tason tietoa. Tämä voi olla luonteeltaan esimerkiksi ”hiljaista” ja välittyä tuottavasti tai ei-tuottavasti organisatorisessa vuorovaikutuksessa (Kesti & Syväjärvi 2010). Kaiken kaikkiaan aiemmin mainitut tietopääoman, tiedon ja sen hallinnan käytänteet korreloivat onnistuneina tai epäonnistuneina tehokkuuden ajureina terveydenhuollossa. Samalla kokonaisuus on tärkeässä roolissa kehitettäessä, käyttöönottaessa ja hyödynnettäessä julkisen terveydenhuollon henkilöstön johtamista.

Tehokkuuden ulottuvuudessa on keskeistä huomata, kuinka tiedon organisaatioksi tai yhteisöksi voidaan määritellä sellainen, joka yhdistää toiminnassaan ymmärryksen (tai merkityksenannon), tiedon luomisen, päätöksenteon ja tiedon käytön (Choo 2006; Syväjärvi & Stenvall 2010). Henkilöstövaltaisessa julkisessa terveydenhuollossa tieto- ja osaamisintensiivinen toiminta perustuvat usein edellä mainittuihin tekijöihin sekä niiden hallintaan ja suhteisiin (vrt. kuvio 1). Terveydenhuollossa toimivan henkilöstön on kyettävä sopeutumaan ympäristönsä muutoksiin ja sitoutumaan uuden tiedon käsittelyyn ja esimerkiksi jatkuvaan oppimiseen. Henkilöstön tietämys korostuu tieto- ja osaamisintensiivisellä terveydenhuollon alalla, jolloin erilaiseen tietopääomaan tai tiedon muotoihin perustuva yhteisö kykenee hyödyntämään paitsi täsmällistä ja jaettua, niin myös kokemusperustaista tietoa. Kaikkiaan kyse on sosiaalisista ja esimerkiksi rakenteellisista tiedon verkostoista sekä prosesseista, joihin tiedon arkkitehtuurit tai muodot rakentuvat.



Kuvio 1. Henkilöstöön liittyvä tiedon arkkitehtuuri ja sen keskeiset muodot.

Esimerkiksi yksittäisille terveydenhuollon asiantuntijoille on tärkeä osata jakaa, vaihtaa ja uudelleen muodostamaa tietoa, jolloin tehokkaan henkilöstöjohtamisen yhteydessä esille nousee tarve tiedon suhteille, siirrolle ja käytölle toimijoiden välillä. Parhaimmillaan henkilöstöön fiksoituvaa tiedon arkkitehtuuri tai tarkemmin sen keskeiset muodot ja tietopääoma ovat yhteisön etua, johon terveydenhuollon asiantuntijat tai yksiköt kiinnittyvät. Henkilöstöjohtamisen näkökulmasta tehokkuuden ulottuvuudessa tulee huomioida, että toiminnalle ja toimijoille merkityksellistä tietopääomaa voidaan joko hyödyntää tai hukata. Tehokkuus ulottuvuutena korostaa sitä, että tiedon hyödyntämiselle ja hukkaamiselle keskeiset periaatteet voivat olla lähes kääntäen verrannollisia (mm. Davenport & Prusak 2000; Anand, Gray & Siemsen 2012). Usein tämä koskee samalla tavoin tämän artikkelin keskiössä olevaa kokemuksellista tietoa, koska se edustaa inhimillistä, arkista ja pragmaattista organisaation jäsenten kokemustietoa terveydenhuollon parissa (vrt. Perttula & Latomaa 2005; Syväjärvi ym. 2012). Kaiken kaikkiaan henkilöstöön liittyvä tiedon arkkitehtuuri ja sen keskeiset muodot korostavat epälineaarisen, itseorganisoituvan ja entropian mukaisen kompleksisen sosiaalisen systeemin piirteitä. Henkilöstöön liittyvässä tiedon arkkitehtuurissa ihmiset ja heidän muodostamat yksikkönsä rakentavat vuorovaikutuksen ja kokemustensa kautta organisaatioelämänsä todellisuutta, johon liittyy myös henkilöstöjohtaminen.

Mitä sitten ovat monitoimijaisessa julkisen terveydenhuollon organisaatiossa, henkilöstöjohtamisen ja sen tehokkuuden ulottuvuudessa, tiedon hyödyntämisen

ja hukkaamisen keskeiset kriteerit? Näitä toki on useita, mutta tehokkaan johtamisen kannalta keskeisiä ovat etenkin toimijasuhteiden heikkous (integraatiovaje), kommunikaatiovajeet, toimimattomat rakenteet, verkostopuutteet ja keskenään kietoutuneet, kompleksiset toimijuudet (esim. Prusak 1997; Krone 2007). Romah-taneet toimijasuhteet tarkoittavat käytännössä henkilöiden (ihmistoimijoiden ja -verkostojen) sellaista itsenäisyyttä, etteivät toimijuudet kannusta toisiaan tieto-toimijoina ja tiedon jakajina. Epäsäännöllinen kommunikaatio viittaa keskinäisen tiedonkulun ja dialogin ongelmiin, jolloin keskinäinen tiedollinen koheesio on hukassa ja tiedon voimavara ulkopuolella. Rakenteisiin liittyvä haaste on sitä, että tietoperustainen toiminta on ikään kuin ”virallistettu” rakenteisiin (esim. hierarki-oihin), jotka eivät mahdollista dynaamisia ja joustavia tietotoimintatapoja tai toi-saalta rakenteet epäedullisesti murtuvat rasittavissa tietopaineissa.

Edelleen puutteet tai ”reikiintymiset” tietoketjussa tai -verkostossa tarkoittavat, että merkittävä ”tiedollinen” toimija puuttuu tai tietotoimijat eivät löydä toisiaan yhteisen tietotarpeen ääreltä. Tyypillisesti työelämän arjessa toimijat esimerkiksi käsittelevät samoja asioita toisistaan tietämättä. Lopulta liian kietoutuneet toimi-jasiteet ja toimijat voivat muodostua yhtä lailla tiedon hyödyntämisen tai huk-kaamisen haasteeksi, koska tällöin tietotoimijat ovat liian riippuvaisia tietystä kenties ”liian arvokkaasta” toimijasta. Tällöin tietopääoma ja -ketju puuttuvat tai ovat liian riippuvaisia yksittäisestä tietotoimijasta. Henkilöstö- tai organisaatio-toimintalähtöiset tutkimukset ovatkin korostaneet asiantuntijaorganisaatioiden parissa kehittyneempää tiedon hallintaa ja perusteltavuutta (mm. Jalonen ym. 2012; Lehtopuu ym. 2012). Esimerkiksi Choon (2006) mielestä tiedon perustelta-vuuteen liittyvät jaettavuus, sopimuksenvaraisuus ja merkityksellistäminen. Da-venport ja Prusak (2000) lisäävät tiedon perusteltavuuteen vielä kokemuksia ja oivalluksia sisältävän merkityksellisyyden, joka vaikuttaa tehtäviin havaintoihin ja arviointiin. Terveydenhuollon organisaatiossa usein tieto on pohjimmiltaan yhteisöllistä, se syntyy yksilöiden ja yksiköiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Sen sijaan, että tarkasteltaisiin tiedolla johtamisen tai hallinnoinnin mahdollisuuksia, voidaan keskiöön nostaa tietotoimintaa kyseenalaistavia tekijöitä. Siksi te-hokkuuden ulottuvuudessa, eli tutkittaessa tiedon hyödyntämistä ja hukkaamista, eräs keskeinen teoreettisen tarkastelumme intressi liittyy entropiaan (mm. Anand ym. 2012). Entropialla viitataan yleensä kaikkeen sellaiseen tietoon ja energiaan, jota systeemi tuottaa, mutta jota ei voida hyödyntää. Julkisen terveydenhuollon systeemeissä henkilöstösidonnainen entropia voi ilmetä esimerkiksi tietämättö-myytenä toisten osaamisesta, töiden päällekkäisyytenä, resurssien tuhlaamisena tai yleisenä epäjärjestyksenä. Entropia on kuitenkin kaksijakoinen, kuten aikai-sempi inhimillisyyden ulottuvuus. Entropia on työelämän organisoitumisen kan-nalta tärkeää, koska se tuo systeemiin muun muassa muutoksen kannalta olen-

naista voimaa. Toisaalta työelämän (tai ihmissysteemin) ajauduttua kaaokseen, entropian poistaminen on välttämätöntä kokonaisuuden uudelleenorganisointiseksi. Henkilöstöjohtamiselle tämä tiedon tai tietoperustaisen energian hyödyntäminen ja hukkaaminen on siten aivan keskeistä. Nyt henkilöstön johtaminen ilmenee usein kompleksisen työelämän vuorovaikutustyönä ja muutosten hallintana, jolloin usein tarvitaan johtamisen tai sosiaalisen systeemin mukaista palautejärjestelmää ja tiedon välittämistä systeemin kaikkiin osiin (Pietiläinen 2010; Laitinen & Stevall 2012). Kuten aikaisempi positiivisuuden ja autenttisuuden käsittely osoitti, voi palaute sisältää sekä myönteisiä että kielteisiä näkökulmia.

Tortoriellon ym. (2012) mukaan kyky käsitellä ja välittää tietoa tehokkaasti organisaatioiden yksiköiden välillä sekä toisaalta kyky yksilönä toimia vuorovaikutteisesti ja rajoja avaavana toimijana, on kriittistä menestymisen ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kyse on konkreettisesti tietokuilujen kuromisesta ja tiedon rajojen purkamisesta, mitä pidetään myös tietoperustaiselle johtajuudelle tärkeänä (Ernst & Chrobot-Mason 2010). Esimerkiksi tietovirtojen näkökulmasta henkilöstön tulee tyypillisesti ymmärtää organisaation identiteettiä (esim. julkinen terveydenhuolto) ja tehdä tulkintaa toimintaympäristöstä, jolloin korostuvat muun muassa strategia, sisäiset standardit terveydenhuollon toiminnassa, tiedonhallinta, rajapintaelementit (engl. boundary elements), ihmisten vuorovaikutus ja kokemukset, tieto- ja kommunikaatiojärjestelmät jne. Yksi lupaava tehokkaan johtamisen lähestymistapa on niin sanottu ”hukkajahti”. Tässä keskeisenä ideana on juuri tietää ja tiedollisesti hyödyntää entropian lähtökohtia johtamisessa. Hukkajahti pohjautuu alkujaan Iso-Britanniassa kehitettyyn, toiminnan jatkuvaan parantamiseen tähtäävään toimintaan (ts. Improvement Leaders Capability Program). Siinä tavoitteena on osallistaa henkilöstöä tuottavuuden ja tehokkuuden kehittämiseen omassa työssään.

Tehokkuuden (ja tuottavuudenkin) lisäämisen keskeisenä teoreettisena viitekehystenä on ehkä paremmin teollisuudessa tunnettu Lean -filosofia, joka perustuu prosessien tehokkuutta ja laatua parantavaan johtamismenetelmään. Tavoitteena on lisätä toiminnan tuottavuutta, tehokkuutta ja laatua siten, että kehittämisen ja toiminnan tarkastelun keskiössä on aikaansaatu arvo, hyöty. Lähestymistavan ideana on toiminnan kehittäminen ja tehostaminen, joiden tavoitteena on arvoa tuottamattoman toiminnan poistaminen (Womack ym. 1991). Terveydenhuollossa tehokkuuskokeiluiden tavoitteena ja kehittämisen päämäärinä ovat olleet muun muassa tuloksellisuuden parantaminen, toimintaprosessien kehittäminen, hallinto- ja tukipalveluiden toiminnan ja palveluprosessien kehittäminen, erilaisten sairanhoidollisten toimintayksiköiden potilasvirtojen hallinta ja palvelutoiminnan kehittäminen sekä strategisella että operatiivisella tasolla (mm. Langabeer ym. 2009; DelliFraine ym. 2010; Brandao de Sousa 2009).

Johtopäätökset

Tarkasteltaessa tiedon hallintaa ja inhimillisyyttä julkisen sektorin terveydenhuollon organisaatioissa painottuu johtajuuden tarve kehittyä ja löytää ajalleen vertaisia näkökulmia. Olemme selvittäneet, kuinka henkilöstön johtamisessa voisi olla samanaikaisesti inhimillinen ja tehokas myönteisellä tavalla, ilman näiden elementtien keskinäistä rasitetta. Ulottuvuudet kuvastavat kompleksisen sosiaalisen systeemin luonnetta, jonka yhteydessä henkilöstöön asemoituvan johtamisen on perusteltua vastata vertaisillaan lähestymistavoilla. Terveydenhuollon organisaatioiden työelämään sisältyykin molempien ulottuvuuksien näkökulmista toimintaa vahvistavia ja heikentäviä tekijöitä, jotka ovat kietoutuneena toisiinsa. Vahva keskinäinen yhteys kertoo inhimillisen ja tehokkaan ulottuvuuden kuuluvan organisaatioiden autenttiseen työelämään, jolloin ne on syytä huomioida samanaikaisesti, rikkoen perinteistä vastakkainasettelua (March 2010; Argote & Miron-Spektor 2011). Edelleen esimerkiksi ”myönteisten ja kielteisten” tai ”pehmeiden ja kovien” asioiden käsitteleminen yhdessä on yksi tällainen rajanylityksen tapa, jota julkisen terveydenhuollon tarkastelu ihmisten tai henkilöstön johtamisen kannalta tarvitsee.

Henkilöstöjohtaminen on jatkossakin yksi merkittävä työn mielekkyyttä, tuottavuutta ja tehokkuutta tukevista tekijöistä. Tiedon hyödyntämiseen tai hukkaamiseen liittyviä lähtökohtia voidaan perustellusti pitää varsin universaaleina ja sovellettavina paitsi terveydenhuollossa, myös muissa tieto- ja osaamisintensiivisissä työelämäkokonaisuuksissa. Erityisesti terveydenhuollon organisaatioilla on käsiteltävänä monia tilanteellisia, henkilöstölähtöisiä, kompleksia erityispiirteitä ja ilkeitä ongelmia (Vartiainen 2005; Raisio 2008). Esimerkiksi erikoissairaanhoidon organisaatioissa tuotetaan lääketieteen erikoisalojen mukaisia sairauden ehkäisyyn, tutkimiseen, hoitoon ja lääkinnälliseen pelastus- ja kuntoutustoimintaan kuuluvia terveydenhuollon palveluja. Organisaatioiden ominaispiirteisiin jatkossakin todennäköisesti kuuluvat jokseenkin eriytyneet ammattikunnat ja hoitolinjat sekä toiminnan luonteen mukainen ennustamattomuus ja spontaanit tapahtumat.

Henkilöstön johtaminen ei ole pelkästään yksittäisen toimialan, organisaation tai ihmisen kohde. Pikemminkin se on todellisiin, autenttisiin työelämätilanteisiin, toimijasuhteisiin ja -kokemuksiin sekä kulloisiinkin tavoitteisiin ja eritasoihin verkostoihin asemoituvaa, niin organisaatioita ja työyhteisöjä kuin myös laajemmin koko työelämää kestävästi palvelevaa. Julkisen terveydenhuollon alalla henkilöstö mielletään merkityksellisenä toimijana, mutta henkilöstösidonnaisia johtamistilanteita pidetään usein varsin haastavina (Lehtopuu ym. 2012). Tällöin on syytä etsiä perusteltua tietoa siitä, miten henkilöstöä ylipäätään voi johtaa tervey-

denhuollon työelämän vaihtelevissa tilanteissa. Reformin tai retoriikan mahdollisuudet ovat julkishallinnon piirissä tunnettuja, jolloin reformiin johtamiselle on tilausta (Niiranen 2006: 77). Vastuullinen johtaminen haastavissa tilanteissa pakottaakin menemään perinteisten mukavuusrajojen ulkopuolelle. Toisin sanoen on perusteltua yhdistellä aiemmin vähemmälle huomiolle jääneitä, keskenään ristiriitaisiakin johtamisen elementtejä. Johtopäätöksenä voidaan myös todeta, että samanaikaisesti inhimillinen ja tehokas henkilöstöjohtaminen on aktiivista johtamistyötä. Henkilöstö ei aina tunnista tai kykene muutoin tuomaan esille kaikkea sitä, mitä julkisen terveydenhuollon työssä osataan tai ideoidaan, puhumattakaan missä ovat ne myönteiset ja positiiviset henkilöstöperustaiset konnotaatiot. Edelleen tietokaan ei siirry itsestään, eikä tiedon merkitys irrallisena elementtinä johda mihinkään (mm. Hamlin 2007; Heinrich 2007). Tieto tai tieto osana jaettuja kokemuksia tulisi kenties nähdä mahdollisuutena johtaa ja kehittää toimintaa vuorovaikutuksellisissa konteksteissa.

Artikkeli osoittaa julkisen terveydenhuollon piirissä ja erityisesti henkilöstöjohtamisen kontekstissa olevan tutkimustarpeen sekä ihmisläheisyyttä että tehokkuutta yhdistävään ja edistävään johtamiseen. Terveydenhuollon toimialan haasteet voivat liittyä ihmis- ja työyhteisölähtöiseen problematiikkaan sekä niiden mukaisiin henkilöstöjohtamisen vajeisiin. Työelämälähtöisinä haasteina ovat etenkin toimiminen kannustavana, sitouttavana, houkuttelevana ja ihmistä arvostavana työpaikkana. Julkisen sektorin henkilöstöllä onkin aikaisempaa vahvempia odotuksia henkilöstöjohtamisen inhimillisemmälle sisällölle ja vahvemmalle kohdennukselle (Vakkala 2012). Inhimillistä ja tehokasta ulottuvuutta yhdistellen luodaan edellytyksiä julkisen terveydenhuollon työelämän ja etenkin esimiestöiminnan kehittämiseen siten, että sillä on vaikutusta parempaan, turvallisempaan ja tuottavampaan toimintaan. Uudistuvalla henkilöstöjohtamisella tavoitellaan aidosti viihtyisämpiä, ihmistä arvostavia ja työyhteisöjä tukevia johtamiskäytänteitä. Tavoitteena voisi olla paikantaa myönteistä ja positiivista toimintatodellisuutta aikaisempaa huomattavasti enemmän, jotta julkista terveydenhuoltoa voidaan rohkeasti kohdata ja kehittää myös uudistuvan henkilöstöjohtamisen avulla. Näin voidaan luoda edellytyksiä kokemuksellisuutta ymmärtäville ja hyödyntäville organisaatioille.

Inhimillisyys ja tehokkuus eivät ole ristiriitaisia kokonaisuuksia, vaan oikein sovitettuna ja hyvin johdettuina ne voivat muodostaa ainutlaatuisia, ajassa kiinni olevia lähtökohtia. Pikemminkin tulee ravistella perinteistä mutta sinänsä arvokasta ongelmaperustaista johtamislähtökohtaa, jossa on painottunut ongelmien tunnistaminen, paikantaminen ja poistaminen tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden ehdoin. Johtopäätöksenä todettakoon myös, että tämä ei tarkoita negatiivisten tai ei-toivottujen ongelmaperustaisten heijasteiden syrjäyttämistä. Sen si-

jaan kriittiset positiivis-autenttiset kohteet tulisi tuoda esille työyhteisöissä sekä johtamistoimenpiteiden tietoisuuteen nostaan, yhtä arvokkaina tiedon ja kehittämisen lähteinä (Algera & Lips-Wiersma 2012; Syväjärvi & Kesti 2012; Vakkala & Syväjärvi 2012). Julkisen terveydenhuollon työelämän ja sen mukaisen henkilöstöjohtamisen on huomioitava entistä sensitiivisemmin ihmisten moninaisuus ja työelämän inhimillisyys sekä tehokkuus. On löydettävä ihmisten autenttiset tavat toimia työelämässä sekä rakentaa tasapaino tietoperustaisten tapojen ja tilanteiden välille.

Lähteet

- Algera, P. M. & Lips-Wiersma, M. (2012). Co-creating the conditions under which all members of the organisation can be authentic. *The Leadership Quarterly* 23, 118–131.
- Alvesson, M. & Deetz, S. A. (2000). *Doing Critical Management Research*. SAGE Publications Ltd.
- Anand, G., Gray, J. & Siemsen, E. (2012). Decay, shock, and renewal: Operational routines and process entropy in the pharmaceutical industry. *Organization Science* 23: 6, 1700–1716.
- Antila, J. (2006). *Työn mielekkyydestä ja mielettömyydestä*. Työpoliittinen tutkimus. Helsinki: Työministeriö.
- Argote, L. & Miron-Spektor, E. (2011). Organizational learning: From experience to knowledge. *Organization Science* 22: 5, 1123–1137.
- Avolio, B. J. & Gardner, W. L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The Leadership Quarterly* 16, 315–338.
- Avolio, B. J., Griffith, J., Wernsing, T. S. & Walumbwa, F. O. (2010). What is authentic leadership development? Teoksessa Linley P.A., Harrington S. & Garcea N. (toim.). *Oxford Handbook of Positive Psychology and Work*. New York: Oxford University Press.
- Bandura, A. (2001). Social cognitive theory: An agentic perspective. *Annual Review of Psychology* 52, 1–26.
- Brandao de Sousa, L. (2009). Trends and approaches in lean healthcare. *Leadership in Health Services* 22: 2, 121–139
- Cameron, K. (2008). *Positive Leadership – Strategies for Extraordinary Performance*. USA: Berrett-Koehler.
- Cascio, W. F. & Aguinis, H. (2005). *Applied Psychology in Human Resource Management*. Prentice Hall, USA.
- Choo, C. W. (2006). *The Knowing Organization. How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge, and Make Decisions*. USA: Oxford University Press.
- Crossan, M., Lane, H. W. & White, R. E. (1999). An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of Management Review* 24: 3, 522–537.

Davenport, T. H. & Prusak, L. (2000). *Working knowledge. How organizations manage what they know*. USA: Harvard Business School Press.

DelliFraine, J., Langabeer, J. & Nembhard, I. (2010). Assessing the Evidence of Six Sigma and Lean in the Health Care Industry. *Quality Management in Health Care* 19: 3, 211–225.

Diddams, M. & Chang, G.C. (2012). Exploring the nature of weakness in authentic leadership. *The Leadership Quarterly* 23, 593–603.

Ernst, C. & Chrobot-Mason, D. (2010). *Boundary Spanning Leadership: Six Practices for Solving Problems, Driving Innovation, and Transforming Organizations*. McGraw-Hill, USA.

Hantula, R., Suhonen, M. & Paasivaara, L. (2012). Projektit terveydenhuollon muutoksen keinona - hoitotyöntekijöiden näkökulma. *Hallinnon Tutkimus* 31: 1, 36–47.

Hamlin, R. (2007). An evidence-based perspective on HRD. *Advances in Developing Human Resources* 9: 1, 42–57.

Heinrich, C. J. (2007). Evidence-based policy and performance management. Challenges and prospects in two parallel movements. *The American Review of Public Administration* 37: 3, 255–277.

Jalonen, H., Laihonon, H. & Lönnqvist, A. (2012). Tietojohdaminen osaksi kunnan strategista johtamista. *Hallinnon Tutkimus* 31: 2, 138–147.

Kesti, M. (2010). *Strateginen henkilöstötuottavuuden johtaminen*. Talentum Media Oy, Helsinki.

Kesti, M. & Syväjärvi, A. (2010). Human tacit signals at organization performance development. *Industrial Management & Data Systems* 110: 2, 211–229.

Koenig, M. (1998). From intellectual capital to knowledge management – What are they talking about? *Inspel* 32: 4, 222–233.

Krone, O. (2007). *The Interaction of Organizational Structure and Humans in Knowledge Integration*. Acta Universitatis Lappeensis 115. Lapland University Press.

Ladkin, D. & Taylor, S. S. (2010). Enacting the "true self": Towards a theory of embodied authentic leadership. *The Leadership Quarterly* 21, 64–74.

Laitinen, I. & Stenvall, J. (2012). Ihminen ja vuorovaikutus muutoksessa – kompleksisuus ja muutosten hallinta. Teoksessa J. Perttula & A. Syväjärvi (toim.). *Johdamisen psykologia*. Jyväskylä: PS-kustannus. 195–225.

Langabeer, J., DelliFraine, J. & Abass, I. (2009). Implementation of Lean and Six Sigma quality initiatives in hospitals: A goal theoretic perspective. *Operations Management Research* 2: 1–4, 13–27.

Lehtopuu, H., Syväjärvi, A. & Perttula, J. (2012). Henkilöstölähtöiset kehittämisalueet julkisen terveydenhuollon organisaatioissa. *Hallinnon Tutkimus*, 31: 4, 294–311.

Lewis, S. (2011). *Positive Psychology at Work. How Positive Leadership and Appreciative Inquire Create Inspiring Organizations*. UK: Wiley-Blackwell.

Luthans, F., Avolio, B. J., Avey, J. B., & Norman, S. M. (2007). Positive psychological capital: Measurement and relationship with performance and satisfaction. *Personnel Psychology* 60, 541–572.

Luthans, F., & Youssef, C. M. (2009). Positive workplaces. Teoksessa S. J. Lopez & C. R. Snyder (toim.). *Oxford Handbook of Positive Psychology*. New York: Oxford University Press.

Luthans, F., Youssef, C. M. & Avolio, B. J. (2007). *Psychological Capital*. Oxford: Oxford University Press.

March, J. G. (2010). *The Ambiguities of Experience*. USA: Cornell University Press.

Mazur, L. M. & Chen, S-J. (2009). An empirical study for medication delivery improvement based on healthcare professionals' perceptions of medication delivery system. *Health Care Management Science* 12, 56–66.

Niiranen, V. (2006). Reformia, rakenteita, retoriikkaa. Teoksessa T. Aarrevaara & J. Stenvall (toim.). *Kriittinen ajankuva*. Tampere: Tampere University Press. 60–81.

Niiranen, V. & Lammintakanen, J. (2011). Hallintotieteen rajapinnoilla – Sosiaalishallintotieteen ja terveyshallintotieteen tutkimuksen alan ja kohteen näkökulmia. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen, A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola & J. Vuori (toim.). *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press. 113–139.

Nikkilä, J. & Paasivaara, L. (2007). *Arjen johtajuus. Rutiinijohtamisesta tulkintataitoon*. Suomen sairaanhoitajaliitto ry, Helsinki.

Osborne, S. ed. (2010). *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. USA: Routledge.

Perttula, J. (2012). Itsensä johtaminen. Teoksessa J. Perttula & A. Syväjärvi (toim.). *Johtamisen psykologia*. Jyväskylä: PS-kustannus. 125–156.

- Perttula, J. & Latomaa, T. (toim.) (2005). *Kokemuksen tutkimus, merkitys – tulkinta – ymmärtäminen*. Dialogia Oy. Tartto: Guttenberg As.
- Perttula, J. & Syväjärvi, A. (toim.) (2012). *Johtamisen psykologia*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Pfeffer, J. & Sutton, R.I. (2006). *Hard Facts, Dangerous Half-truths and Total Nonsense: Profiting of Evidence-based Management*. Boston, USA: Harvard Business School Press.
- Pietiläinen, V. (2010). *Johtajan ammatillisten kompetenssien profiloituminen kompleksisessa toimintaympäristössä..* Acta Universitatis Lapponiensis 177. Lapin yliopisto. Tampere: Juvenes Print.
- Prusak, L. (1997). *Knowledge in Organizations*. USA: Butterworth-Heinemann.
- Pynes, J. E. & Lombardi, D. N. (2011). *Human Resource Management for Health Care Organizations*. USA: John Wiley & Sons.
- Raisio, H. (2008). Wicked-problematiikan käsitteellinen tarkastelu: Uusia näkökulmia terveydenhuollon johtamiseen. *Premissi 2*: 1, 32–42.
- Rego A., Sousa, F., Marques, C. & Pina e Cunha, M. (2012). Authentic leadership promoting employees' psychological capital and creativity. *Journal of Business Research* 65, 429–437.
- Ropo, A. (2011). Johtajuuden ilmiö – Johtajaominaisuuksista kokemuksellisiin konstruktioihin. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen, A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola & J. Vuori (toim.). *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press. 191–217.
- Rytilä, M. (2011). *Tietoperustainen johtaminen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisella terveydenhuoltoalalla*. Acta Universitatis Lapponiensis 214. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Seligman, M. (2002). *Authentic Happiness: Using the New Positive Psychology to Realize Your Potential for Lasting Fulfillment*. New York: Free Press.
- Snyder, C. R., Lopez, S. J. & Pedrotti, J. T. (2011). *Positive Psychology. The Scientific and Practical Explorations of Human Strengths*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sormunen, E. & Poikela, E. (toim.) (2008). *Informaatio, informaatio-lukutaito ja oppiminen*. Tampere: Tampere University Press.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet*. Tallinna: Tietosanoma.

Sutinen, P. (2012). *Johtajana kehittymisen olemus kunta-alan johtajan kokemana*. Acta 233, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Syväjärvi, A. & Stenvall, J. (2009). Core governmental perspectives of e-health. Third edition. Teoksessa Tan, J. (toim.). *Medical Informatics: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. Information Science Reference. USA: IGI Global. 153–162

Syväjärvi, A. & Kesti, M. (2012). Positive human tacit signal approach and competence system intelligence in organization. Teoksessa Di Fabio, A. (toim.). *Emotional Intelligence – New Perspectives and Applications*. USA: InTech Publications. 139–166.

Syväjärvi, A., Lehtopuu, H., Perttula, J., Häikiö, M. & Jokela, J. (2012). *Inhimillisesti tehokas sairaala. Työn mielekkyys henkilöstön kokemana*. Lapin yliopistokustannus. Tampere: Juvenes Print.

Syväjärvi, A. & Stenvall, J. toim. (2010). *Data Mining in Public and Private Sectors: Organizational and Government Applications*. Information Science Reference. USA: Hershey.

Syväjärvi A. & Vakkala H. (2012). Psykologinen johtamisorientaatio – positiivisuuden merkitys ihmisten johtamisessa. Teoksessa Perttula J. & Syväjärvi A. (toim.). *Johtamisen psykologia*. Jyväskylä: PS-kustannus. 195–225.

Tortoriello, M. Reagans, R. & McEvily, B. (2012). Bridging the knowledge gap: The influence of strong ties, network cohesion, and network range on the transfer of knowledge between organizational units. *Organization Science* 23: 4, 1024–1039.

Ulrich, D. (2000). Context, capability and response. Teoksessa Chowdhury, S. (toim.) *Management 21C*. London: Financial Times/Prentice-Hall. 235–248.

Vakkala, H. (2012). *Henkilöstö kuntauudistuksissa. Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä*. Acta 238. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Vakkala, H. & Syväjärvi, A. (2012). Henkilöstöjohtamista kuntien muutostilanteissa. Psykologinen johtamisorientaatio ja autenttinen johtajuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4, 346–363.

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.

Virtanen, J. V. (2010). *Johtajan toimintakenttä julkisessa erikoissairaalaossa keskijohtoon ja ylimpään johtoon kuuluvien lääkäri- ja hoitajataustaisten johtajien näkökulmasta*. Turun Kauppakorkeakoulu, Sarja A2. Turku: Uniprint.

Vuori, J. (toim.) (2005). *Terveys ja johtaminen: Terveystieteiden ja terveydenhuollon työyhteisössä*. 1. painos. Porvoo: WSOY.

Womack, J., Daniel, T. & Roos, D. (1991). *The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production*. Harper Paperbacks.

ARVOT HYVINVOINTIPALVELUIDEN JOHTAMISESSA

Olli-Pekka Viinamäki

Johdanto

Hyvinvointivaltion ja hyvinvointipalvelujen yhteydessä arvojen ja arvostusten merkitys on erityisen vahva. Julkisuudessa esitetään vahvoja ja eriäviä näkemyksiä arvoista ja palvelujen arvoperustasta. Arvot ja arvoista keskustelu linjaavat muun muassa sitä, mitä pidämme hyvänä, kenestä pidetään huolta, ja millä ehdoilla ja kenelle palveluja suunnataan. Meneillään oleva hyvinvointipalvelujen murros ja aktiivinen keskustelu uudistuvista palvelutavoitteista ja -rakenteista korostaa arvojen ja arvovalintojen merkitystä.

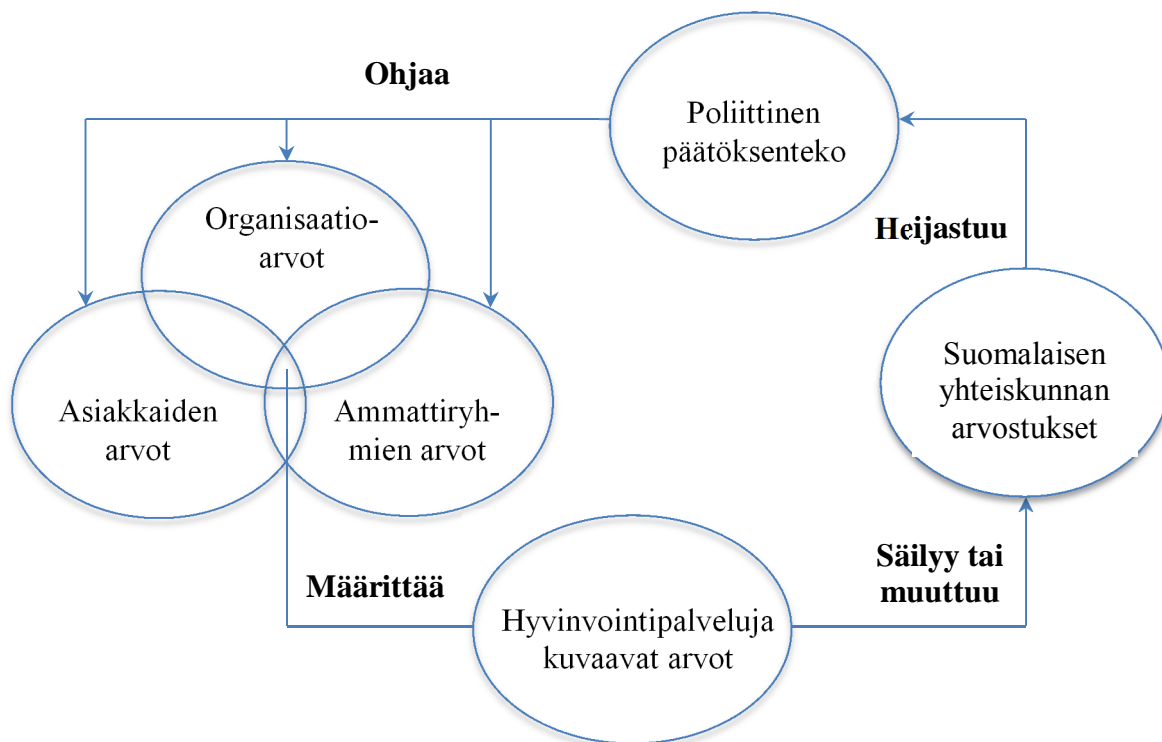
Positiivista on se, että arvot ovat palanneet politiikkaan ja poliittiseen päätöksentekoon. Voi ehkä puhua arvo-ohjautuvan poliittisen päätöksenteon renessanssista, jossa ratkaisuja ohjaavat yhdessä sekä arvovalinnat että taloudelliset faktat. Eriyisesti viimeisimmissä eduskuntavaaleissa, kunnallisvaalissa ja presidentinvaalissa ehdokkaat erittelivät, millaisia arvoja he haluaisivat noudattaa poliittisissa päätöksissään ja mihin merkittävässä ratkaisussa nojataan. Osin paluu on tapahtunut myös palvelujen tuottamiseen ja käytännön palvelutyöhön sekä palvelujen priorisointiin. Tosin valitettavan usein realismia on se, että arvot tulevat mukaan vasta sitten kun on tehtävä kiperiä supistamis- tai karsintaratkaisuja.

Arvojen paluu on merkityksellinen varsinkin sen takia, että poliittisen päätöksenteon tehtävä on kanavoida yhteiskunnalliset arvostukset ja periaatteet julkisorganisaatioiden tehtävämäärittelyiksi sekä palvelutuotantoa ohjaaviksi päämääriksi. Toisin sanoen, politiikan arvovalintojen tulee näkyä käytännön hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja toteuttamisessa. Näin näyttää osin myös tapahtuvan.

Arvojen merkityksen noususta kertoo myös se, että useimmissa valtion ja kuntien virastoissa ja laitoksissa palvelujen tuottamista ohjaavat arvot on listattu ymmärrettäviksi julistuksiksi. Lisäksi monia sektorikohtaisia asiantuntijaelimiä on perustettu konsultoimaan arvotyötä. Esimerkiksi terveydenhuollon etiikkaa koskevia ratkaisuja ja arvoja ohjeistaa valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE). Myös yleiset arvo-ohjeet on määritelty sekä valtiosektorille että kuntasektorille jo 1990-luvun lopussa. Arvoina ovat tuloksellisuus, laatu ja

vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus ja julkisuus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus.

Vähimmäisvaatimus onnistuneelle arvojen integroimiselle hyvinvointipalveluihin on se, että yhteiskunnassa kannatetut arvostukset ohjaavat palveluiden tuottamista. Vaikka kyse on hyvin monimutkaisesta yhtälöstä, voi hyvinvointipalvelujen tuottamista ohjaavan, määrittävän ja muuttavan toimintalogiikan yksinkertaistaa kuvion 1 tapaan.



Kuvio 1. Hyvinvointipalveluiden arvokehikko

Kuten kuviossa 1 esitetään, periaatteessa yhteiskunnan arvostukset kanavoituvat poliittisen päätöksenteon kautta palvelujen tuottamiseen sekä niitä koskeviin strategioihin, toimintatapoihin ja käytänteisiin. Yhteiskunnan arvostukset siis ainakin periaatteellisesti ohjaavat palveluja tuottavien organisaatioiden arvoja sekä ammattiryhmien arvoja, mutta arvostukset viivoittavat myös palveluja käyttävien asiakkaiden arvomaailmaa – mitä palvelujen käyttämiseltä ja tuottamiselta on lupa odottaa? Toki osa arvoista on pysyviä ja niiden muutos tapahtuu hitaasti. Osa arvoista taas reagoi ohjausimpulsseihin varsin nopeasti.

Yksittäisessä palvelutapahtumassa yhdistyy palveluista vastaavien tahojen arvot, eri ammattiryhmien arvot sekä ne tarpeet ja odotukset, joita kansalaisilla on julkisten palveluita kohtaan (kuvio 1). Yhdessä nämä määrittävät, millainen on rea-

listinen kuva hyvinvointipalveluita kuvaavista arvoista. Saadut kokemukset ja mielikuvat palveluista muuttavat tai säilyttävät yhteiskunnassa ilmeneviä arvostuksia.

Hyvästä tarkoituksesta ja ehkä yhteisestä tahtotilasta huolimatta todellisuuden ja julistusten suhde on erittäin ristiriitainen. Siksi tässä artikkelissa pohditaan arvoristiriitojen syntyä ja sitä mitkä asiat tyypillisesti johtavat arvoristiriitoihin julkisissa hyvinvointipalveluissa. Ristiriitojen tunnistaminen johtaa artikkelin lopputulemaan eli siihen, millaisiin asioihin hyvinvointipalvelujen tuottamisessa, ja erityisesti johtamisen kehittämisessä tulisi panostaa.

Arvoristiriitojen taustakysymyksiä

Edellä kuviossa 1 esitetty yksinkertaistettu ajatusmalli kyseenalaistuu kun seuraa nykyistä arvokeskustelua. Onko Suomi todella kyennyt yhdistämään ainutlaatuisesti talouskasvun, kilpailukyvyn, tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja kattavan hyvinvointivaltion? Ainakin poliittinen retoriikka näyttää hellivän ajatusta onnistumisesta. Toisaalta tuoreet julkiset puheenvuorot ovat korostaneet huolestuneisuutta perinteisten hyvinvointivaltiota ohjanneiden arvojen korvautumisesta yksilöä, itsekkyyttä ja omaa etua korostavilla arvolauselmillä.

Voi kuitenkin väittää, että merkittävin muutos koskee palveluja tuottavien organisaatioiden arvoja. Kansainvälisten esimerkkien mukaan viranomaisten ja palveluista huolehtivien organisaatioiden arvoja on viritetty yritysmaailmasta tuttujen arvojen mukaisesti. Tuottavuus, tehokkuus, taloudellisuus ja asiakkuus ovat toistetuimmat arvot. Samalla perinteiset, julkisia palveluita ja virkamiestyötä ohjaavat arvot, kuten tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus, riippumattomuus ja läpinäkyvyys ovat saaneet väistyä. Yhtäläillä, ammattiryhmien ja asiakkaiden arvot ovat muutoksessa (ks. esim. Salminen 2004; Moilanen & Salminen 2007; Räikkä 2002; Valtiovarainministeriö 2000, 2007; Moilanen 1999).

Muutoksen ja uuden retoriikan vallatessa alaa, on erityisen tärkeää kysyä: työntyykö hyvinvointipalveluihin sellaisia arvoja, jotka eivät niihin sovellu? Syntyykö tarpeettomasti ristiriitaisia tilanteita, joissa käytännön hyvinvointipalveluja määrittävät arvot korostavat ehkä liikaakin liiketaloudellisia periaatteita? Hankalimpia ovat ne tilanteet, joissa yhteiskunnan arvostukset säilytetään – koska ne ovat perinteisiä hyvinvointivaltion arvoja – mutta käytäntöjä ja palvelutapahtumia ohjaavat vallan muut arvot ja periaatteet.

Tärkeä kysymys on myös se, välittyykö yhteiskunnallisten arvojen ohjaava merkitys tarpeeksi? Liiketaloudelliset arvot edustavat usein helpommin mitattavia ja

todennettavia asioita, jolloin niiden käyttö tulee entistä houkuttelevammaksi asiakaspinnassa ja erityisesti palveluorganisaatioiden johtamisessa. Harva meistä pystyy vastustamaan esimerkiksi tehokkuutta tai taloudellisuutta yhtenä arvoista. Konkreettisemmin sanoen ongelmat syntyvät yleensä siitä, että tehokkuus edellyttää lähes aina toimintojen eli palvelujen karsimista tai vähemmän paikallaloaikkaa asiakkaan luona. Ovatko nämä asioita, joihin yhteinen arvopohjamme todella tähtäävät?

Voi myös kysyä, missä määrin taloudelliset realiteetit määrittävät hyvinvoinnin tason ja hyvinvointipalvelujen tuottamisen toteumat? Tunnistetut ongelmat – suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen, vähenevät verokertymät, hoidon taso ja laatu sekä eri tulonsiirrot – vaativat kiperiä ratkaisuja. Koska kaikkia tyydyttäviä ratkaisuja ei kyetä tekemään, tulee arvojen ja periaatteiden olla selkeitä ja yhteisesti hyväksytyjä. Entä miten käy kun tuottavuutta, kilpailua ja suoriutumista korostavat arvolauseet realisoituvat päivittäisessä hyvinvointityössä ja mainittujen haasteiden ratkaisemisessa?

Vähemmän julkisuudessa on keskusteltu kysymyksestä, että Suomi ja suomalainen hyvinvointi pärjää kansainvälisissä vertailuissa perinteisillä, hyvinvointivaltion arvoilla. Suomi on vuodesta toiseen maailman vähiten korruptoitunut maa Transparency Internationalin mittauksissa ja kilpailukyvyltään maailman kolmanneksi paras World Economic Forum (2012) arvion mukaan. Molemmissa erityisesti julkinen hallinto arvioidaan maailman parhaaksi.

Vertailut mittaavat perinteisiä hyvinvointivaltioon liitettyjä arvoja kuten tasapuolisuus, puolueettomuus, tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja läpinäkyvyys. Näille arvoillehan suomalaiset hyvinvointipalvelut ja niiden hallinnointi ovat pitkälti rakentuneet. Vastaavasti liiketaloudellisia arvoja, kuten tehokkuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta vertailut mittaavat vain välillisesti bruttokansantuotteen, valtion velan ja julkisten menojen kautta. Lisäksi on syytä huomata, että taloudellisilla mittareilla Suomen sijoitus näissä rankingeissa ei ole kärkikymmenikössä.

Monimuotoisuus palveluiden tuottamisessa pakottaa arvomuutokseen vai pakottaako?

Hyvinvointivaltioon liitettyjen arvojen syrjäyttämistä selittää se, että julkinen sektori surkastuu – tai ainakin näyttää vetäytyvän ensisijaisesta vastuusta. Palveluita tuotetaan yhä enemmän yhtiöiden, liikelaitosten, yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin organisaatioiden toimesta. Näiden arvopohja, toimintaperiaatteet ja perimmäiset tavoitteet ovat tyystin toisenlaiset kuin kuntien tai valtion vi-

rastojen. Avainkysymys on, kuinka uusissa palvelumalleissa kyetään yhdistämään hyvinvointipalveluilta ohjaavat arvot ja esimerkiksi liiketoiminnallisista periaatteista kumpuavat arvot?

Palvelujen järjestämisen ja organisoinnin sekä vallitsevien teoriasuuntausten välillä on selvä yhteys. On huomioitava, että uudistukset väistämättä muuttavat myös arvoperustaa ja organisaatioissa käytettävää sanastoa. Merkittävimmit johtamisopit, kuten uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM) ja tulosojohtaminen linjaavat vahvasti julkisorganisaatioiden arvomaailmaa ja -valikoimaa yrityshallinnon suuntaan (Parker & Bradley 2000; Denhardt & Denhardt 2003; Rouillard & Giroux 2005).

Johtamisoppien lisäksi erilaiset organisaatioiden kehittämistekniikat ja -mallit vaikuttavat arvoihin. Tässä voi mainita vain muutamia esimerkkejä. Oletettavasti lähiaikoina yritysten yhteiskuntavastuu (Corporate Social Responsibility, CSR) jalostuu julkisorganisaatioiden käyttöön nykyistä täsmällisemmin. Kehitysmääntutkimuksesta kannuksensa saanut hyvä hallinto (good governance) on jo rantautunut osaksi julkishallintoa ohjaavia periaatteita ja arvolistoja. Kummankin konkreettinen sisältö vaihtelee kohdeorganisaation mukaan. Yleensä sisältöön lukeutuvat periaatteet tulostavasta, lainmukaisuudesta ja avoimuudesta.

Teorioiden käytäntöjä muuttavat mekanismit eivät ole yksioikoisia, eivätkä teorit aina johda muutokseen käytännön hyvinvointityössä. Selvimmin teorioiden vaikutus on kielenkäytössä ja palvelusanastossa. Jotta retoriikkaa ja sanaston muutosta kyetään hallitsemaan, koetaan usein pakonomaista tarvetta lokeroida arvot julkisiin ja yksityisiin. Arvojen muutos on kirvoittanut puheenvuoroja sekä arvojen sekoittumisen hyödyistä että haitoista.

Parhaimmillaan lokerointi selkeyttää arvoja ja arvojen käyttöä johtamisessa: mil-laiseksi halutaan tulla, mitä asioita painotetaan erityisesti ja mitkä asiat ohjaavat työtä käytännön tasolla? Lokerointi voi jäntevöittää arvotyötä ja arvojen määrittelyä. Toisaalta esimerkiksi yhdysvaltalainen Jane Jacobs (1992) puhuu oireyhtymistä ja pelottavista arvoristeytyksistä. Näihin päädytään jos arvoja poimitaan satunnaisesti kummankin sektorin periaatteista.

Merkityksellistä lienee kuitenkin se, että kehittämis- ja uudistamistyössä tunnistetaan sektoreiden erot ja arvojen erilaiset lähtökohdat. Lähtökohdina toimivat sektorien oletetut erilaisuudet toimintaperiaatteissa, strategisissa tavoitteissa ja lainsäädännön roolissa. Monesti yksityinen sektori näyttää edustavan tehokkuutta, vaikuttavia johtamistekniikoita sekä innovaatiota ja uudistumiskykyä. Julkista sektoria puolestaan karrikoidaan julkiseen palveluun liitettävillä määreillä, vah-

voihin ammattikuntiin liitettävillä standardeilla sekä vakailta ja ennustettavilla toimintatavoilla.

Arvojen ja arvoilla johtamisen kannalta valitettavaa on se, että arvomuutos näytetään varsin yksisuuntaisena: yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille. Toisin sanoen, julkiset arvot ovat puolustusasemissa liiketoiminnallisia arvoja kohtaan. Tällä voi olla ongelmallisia seurauksia. Julkissektorin toimijoiden arvoja pohdittaessa joudutaan valitsemaan ideologinen kanta ja tässä tietynlainen vaihtoehtomuus on kiusallista. Arvot eivät aina kumpua varsinaisesta toiminnasta tai ne eivät linkity organisaation avaintehtäviin. (Viinamäki 2011.)

Luonnollisesti monimuotoisuus, muutokset ja tarpeet uudistaa palvelutuotantoa ja hyvinvointipalvelujen johtamista ovat mahdollisuus arvojen täsmentämiseen ja parempaan hyödyntämiseen. Kyse on siis ensisijaisesti siitä, miten hyvin arvot saadaan ohjaamaan palvelujen tuottamista, palvelutuotantoa koskevia kiperiä valintoja ja palvelukokonaisuuksien johtamista. Nämä edellyttävät valintoja ja ratkaisuja arvojen suhteen sekä poliittisesta päätöksenteosta että erityisesti organisaatiotasolla. Kun arvoja valitaan, molemmilla tasoilla merkityksellisiä asioita ovat: 1) organisaation konkreettiset tavoitteet, 2) historia ja toimintaperinne, 3) hyvään hallintotapaan ja lainsäädäntöön liittyvät normit, 4) ammattiryhmien ja toimintoihin liittyvät erityispainotukset (Viinamäki 2011; Buchko 2007).

Arvojen yleisyys on aina ongelma johtamisessa ja palvelujen tuottamisen ohjaamisessa

Edellä on väitetty arvojen olevan muutoksessa. Miltä julkisorganisaatioiden arvot sitten tarkemmin ottaen näyttävät? Entä millaiset lähtökohdat ne luovat arvoilla johtamiselle? Sekä palvelujen tuottamisessa että niiden johtamisessa arvot nähdään yleensä perustavanlaatuisina asenteina ja periaatteina, joiden mukaan toimitaan, ohjaututaan ja asioita ratkaistaan. Arvot nousevat merkittävään asemaan, kun palveluorganisaatiossa tai yksittäisen asiakkaan palveluratkaisun osalta selvitetään, miksi tehtiin niin kuin tehtiin ja miksi juuri tämä ratkaisu valittiin. Arvot edustavat näkemyksiä yhteisistä tavoitteista, tarkoituksista ja tuloksista. (Frederickson 1997; Kernaghan 2003; Viinamäki 2012; 2013.)

Paineita arvojen määrittelyyn ja käyttöön organisaatioiden johtamisessa tulee siitä, että useiden tutkimuksien mukaan selvät arvot ja eettiset periaatteet edistävät organisaatioiden tuloksentehoa, strategisia painopistevalintojen tekemistä ja tavoitteiden saavuttamista. Esimerkiksi American Management Associationin (2007) tekemässä noin 1400 yrityksen kyselyssä keskimääräistä paremmin suori-

tuivat ne yritykset, jotka olivat panostaneet arvojen määrittelyyn ja henkilöstön sitouttamiseen arvoihin sekä eettisten toimintatapojen juurruttamiseen.

Mitä tyypillisimmät arvot sitten ovat? Tyypillisimmillään arvolistat sisältävät 1) asiakkaat, 2) johtajuuden ja henkilöstön, 3) tuloksenteon ja menestyksen, 4) laadun, luotettavuuden ja turvallisuuden, 5) uudistumisen ja kehityksen. (esim. American Management Association 2002, 2007; Puohiniemi 2003). Arvot ja eettiset periaatteet löytyvät yleensä organisaatioiden tai hallinnonalojen visiosta, strategiasta, toimintatapaohjeista (engl. mission statements) (Blair-Loy, Wharton & Goodstein 2011). Useat palveluorganisaatiot ilmaisevat arvojaan sekä toimintafilosofiansa että konkreettisen toiminnan kautta. Toimintafilosofiaan liittyvät arvot kuvaavat abstraktimmin ja idealistisemmin asioita tai tekemisen tapaa, joita organisaatiossa arvostetaan. Käytännön toimissa taas näkyvät organisaation ydinarvot. Näitä ovat yleensä ne, jotka ohjaavat ja näkyvät päivittäisissä rutiineissa ja vaikeiden tilanteiden ratkaisuisissa. (van Rekom ym. 2006; Gortner 2001: 509; Lord & Brown 2001: 138.)

Omalla tavallaan yllättävää on se, että julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden arvolistat eivät kovinkaan paljon poikkea toisistaan. Tyypillisimpiä arvoja molempien sektorien organisaatioille ovat korruptoitumattomuus, tulosvelvollisuus, rehellisyys, läpinäkyvyys, lainmukaisuus, luotettavuus ja vaikuttavuus (Van der Wal & Huberts 2007; ks. myös Salminen & Ikola-Norrbacka 2010). Van der Wal, de Graaf and Lasthuizen (2008: 474) tiivistävät, että neljä tärkeintä ja sektoreita yhdistäviä arvoja ovat tulosvastuu, asiantuntemus, luotettavuus ja vaikuttavuus. Vastaavasti tutkimuksessaan he toteavat arvojen, kuten jatkuvuus, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, responsiivisuus ja kuuliaisuus, saavan yllättävän vähäisen merkityksen molempien sektorien arvioissa.

Kun tarkastelee julkisten organisaatioiden arvolistoja, on helppo yhtyä Neil Brady (2003) väitteeseen. Hänen mukaansa suurin osa julkisista arvoista on universaaleja ja julkinen näyttää monesti tarkoittavan yleistä etua. Toisin sanoen, toimia ohjaavat arvot korostavat yleisiä hyveitä, velvollisuuksia ja ideaaleja. Tavanomaisimpia arvoja ovat esimerkiksi yleisen hyvän edistäminen, julkisen intressin tavoittelu, lain hengen tavoittaminen, riippumattomuus ja sääntöjen johdonmukainen soveltaminen. Arvot ammentavat sisältönsä perustuslaista, kunta- tai hallinto-laista tai näitä vielä yleisimmistä julistuksista, kuten ihmisoikeusjulistuksista tai YK:n peruskirjasta.

Yleisyydestä väistämättä seuraa, että arvot sopivat joka tilanteeseen. Toisaalta ne eivät juuri tarjoa ohjeita yksittäiseen ratkaisutilanteeseen. Siten ongelmat kulminoituvat siihen, että arvot ja periaatteet johtavat hyvin hajanaisiin ratkaisuihin

tai toimenpiteisiin. Arvot rapautuvat, koska ne jättävät tarpeettomasti tilaa subjektiivisille tulkinnoille ja harkintavallalle. Yleisyys voi luoda olotilan, jossa kaikki toimet ovat tarkoituksenmukaisia. (Brady 2003: 526; Kernaghan 2003: 712; Salminen 2004.)

Selvää on, että strateginen johtaminen sekä tulosten ja tavoitteiden saavuttamisen arviointi suorastaan huutavat konkreettisia linjauksia. Parhaimmillaan arvot ovat kurantti mittapuu, johon valinnat, ratkaisut ja suoritukset voidaan palauttaa. Myös henkilöstön kannustaminen, arviot työsuorituksesta ja palaute arvojen toteutumisesta ontuvat, jos arvoja sovelletaan tilannekohtaisesti.

Arvot ovat kehitystyön perusta. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa palvelua kehitetään korostamalla asiakkuuden merkitystä samalla kun vaaditaan palvelutapahtuman tasapuolisuutta kaikille asiakkaille. Eteenpäin katsova strategiatyö voi olla vaikeaa, mikäli organisaatioarvot eivät fokusoi tai rajaa kehityssuuntaa.

Kohden määrätietoista arvojohtajuutta

Edellä on käsitelty hyvinvointipalveluihin ja niiden tuottamiseen liittyviä arvoja sekä arvoihin sisältyviä ristiriitaisia odotuksia. Artikkelin toinen kysymys koskee sitä, miten arvoja voitaisiin paremmin hyödyntää palvelutuotannon johtamisessa ja mitä johtamisessa pitäisi huomioida arvoristiriitojen ehkäisemiseksi?

Selvää on, että palveluja koskevassa arvojohtamisessa voi ennustaa ongelmia, jos arvojen ja todellisuuden suhde on ristiriitainen. Arvoilla johtaminen sekä politiikassa että virastoissa on tukala tehtävä, mikäli arvot ovat vieraita hyvinvointipalvelun perusluonteelle tai kansalaisten odotuksille palveluperiaatteista. On olemassa selkeä riski, että arvot muuttuvat arvottomiksi korulauseiksi. Lisäksi arvot voivat pahimmillaan laskea palvelutuotannon responsiivisuutta ja osuvuutta, mikäli arvot viestivät käyttäjille ja asiakkaille tyystin toisenlaista palvelutapaa tai sisältöjä.

Palvelutyön arjessa ja virastojen käytännöissä lainsäädännön ja politiikan ylläpitämät perinteiset hyvinvointivaltioarvot törmäävät NPM-henkisiin arvoihin. Törmäyksestä koituu johtamisessa sekä yksittäisissä palvelutapahtumissa ristiriitaisia tilanteita. Arvojen asettamisessa ja arvoilla johtamisessa horjutaan menneiden hyveiden, virkamiesperinteiden ja uusien toimintamallien välillä. Halutaan ehkä olla jotain, mitä ei voida olla. Kyynisesti arvioituna arvojen aseman määrittää vain se taho, jolle toiminnasta raportoidaan. Tästä seuraa, että johdonmukaisuus ja strateginen ote johtamisessa hämärtyvät.

Yksittäisessä palvelutapahtumassa liiketoiminnasta tuttuja arvoja joudutaan venyttämään liiaksi, jolloin niiden alkuperäinen tarkoitus hämärtyy. Esimerkiksi tuottavuudesta tai vaikuttavuudesta tulee toimintaa yleisesti kuvaava mainoslause. Avainasiakkuudesta ei ole hyötyä, mikäli palvelut tuotetaan yhdenvertaisin periaattein. Tehokkuuden tulisi olla paljon muutakin kuin vain henkilöstövähennyksiä ja investointien karsimista.

Kuten edellä esitetyistä havainnoista välittyy, tilanne on jo periaatteellisella tasolla haastava ja sisältää hyvin vaikeita valintoja. Hyvinvointipalvelujen johtamisessa käytännöllisempiä kysymyksiä ovat ainakin seuraavat. Millä tavoin ja miten johdonmukaisesti arkipäivän tehtävissä ja palvelutapahtumissa toimitaan arvojen mukaan? Miten usein melko abstrakteille arvoille kyetään antamaan täsmällinen ja merkityksellinen sisältö yksittäisissä valinta- ja ristiriitatilanteissa? Miten organisaatioarvot saadaan paremmin otettua käyttöön tuloksien saavuttamisen ja esimiestyön välineiksi?

Yllä mainittuihin kysymyksiin voi viitteellisesti mainita muutamia vaihtoehtoja. Ensinnäkin, hyvinvointipalveluiden tuottamisessa on purettava nykyinen tilanne, jossa poliittinen retoriikka suosii perinteisiä hyvinvointiarvoja ja samalla palveluita tuottavat tahot pakotetaan omaksumaan liiketoiminta-arvoja. Tämä vain vääristää kansalaisten odotukset ja mielikuvat julkisista palveluista, ja erityisesti niiden sisällön, kohdentumisen ja saatavuuden periaatteista.

Toiseksi, hyvinvointipalvelujen johtamisessa tulisi entistä paremmin integroida organisaatioarvot 1) organisaation avaintoimiin ja -prosesseihin, 2) strategioihin ja 3) esimiestyön sisältöihin. Nämä kolme muodostavat tärkeän kolmion: jos integraatio osa-alueiden välillä puuttuu, uhkana on organisaatioarvojen heikko yhteys käytännön toimiin ja konkreettisiin päämääriin. (Viinamäki 2009; 2013.)

Kolmanneksi, organisaatiokulttuuri pitäisi muokata ja sovittaa yhteen valittujen arvojen kanssa. Sekä arvot että kulttuuri parhaassa tapauksessa tukevat toisiaan; huonoimmassa tapauksessa ne ovat räikeässä ristiriidassa ja tällöin arvot yleensä ”häviävät” kulttuurille. Siten johtamisessa tulisi tiedostaa ja tuntea organisaatiokulttuuri ja siihen sisältyvät käyttäytymistä säätelevät mekanismit. Erään ratkaisun tähän tarjoaa Höglund (2005) kytkemällä eettiset ratkaisut hiljaiseen tietoon (tacit knowledge). Silloin organisaatioarvoilla johtamisessa tarvitaan herkkyyttä erilaisille signaaleille ja kykyä tulkita tilanteet eettistä harkintaa vaativiksi. Johtajan olisi osattava reflektoida ratkaisut: 1) aikaisempiin valintoihin, 2) koko organisaation toimiin sekä 3) siihen, miten ratkaisu tulee linjaamaan tulevia ratkaisuja. Lisäksi tehtyjä ratkaisuja ja toimia olisi arvioitava kriittisesti.

Neljänneksi johtajien ja esimiesten tehtävä on tehdä arvot näkyviksi ja lisätä arvo-tietoisuutta. Tämä edellyttää Grojeanin ym. (2004) mukaan erityisesti johtajilta henkilökohtaisen arvoperustan yhteensovittamista organisaation arvojen kanssa. Lisäksi tulisi koordinoida organisaation eri asiantuntijoiden ammattietiikasta nou-sevat arvot organisaatioarvoihin. Kun arvoperustat ovat samankaltaiset, se edes-auttaa johdonmukaista toimimista esimerkin kautta sekä ehkäisee ristiriitaisten signaalien välittämistä alaisille ja organisaation sidosryhmille. Johdonmukaisuus kulminoituu usein myös siihen, että johtaja kykenee toimimaan esimerkkinä alai-silleen.

Viidenneksi, arvojohtamisen nähdään edellyttävän selvää kommunikointia. Vaik-ka organisaatiolla olisi selvät ja yksiselitteiset arvot, löysä kielenkäyttö ja epä-määräinen kommunikaatio voivat vesittää arvoilla johtamisen edut. Kommunikaatio sekä johtajien esimerkki ja arvojen käyttö antaa todelliset sisällöt määritellyille arvoille.

Lopuksi

Arvoilla, niiden määrittelyllä ja käytöllä on hyvinvointipalvelujen yhteydessä erittäin moninaisia merkityksiä. Yksi lähestymistapa monien joukossa on tässä artikkelissa keskusteltu vaihtoehto eli kytkeä arvot osaksi johtamiskysymyksiä. Lähestymistapa on siten ollut korostuneen utilitaristinen. Voi mainita, että piirty-nyt kokonaiskuva arvoista olisi hieman toisenlainen, mikäli ote olisi korostanut esimerkiksi Kantilaista velvollisuusetiikan painotuksia. Kun arvot kytetään joh-tamiskeskusteluun, tiivistyy näkymä johtamis- ja esimiestoimiin. Näissä arvoilla johtaminen on esimiestoimia, joissa organisaatioarvoja sovelletaan ilmaistujen tulosten saavuttamiseksi mahdollisimman tehokkaasti ja kunnioittaen yhdessä sovittuja periaatteita.

Organisaatioissa arvoilla on merkitystä, mutta usein vasta johtaminen ja esimies-työ tekevät arvoista olennaisen. Ilman johtamista arvot voivat ylläpitää organisaatiota, mutta johtaminen arvojen kautta kääntää arvot paremman tehokkaan ja vai-kuttavan palvelutuotannon, asiakaspalvelun ja tuloksenteon välineiksi.

Selvää on, että arvoilla johtamisessa kohdataan päivittäin kiperiä valintatilanteita. Ei voida olla ja eikä tehdä kaikkea, eivätkä kaikki arvot aina toteudu. Avainase-massa ovat konkreettisten tavoitteiden saavuttaminen, päätöstenteko, tehokkuus ja vaikuttavuus. Arvojen mukaanotto voi tuoda merkityksellisen lisän esimies- ja johtamistoimien työkalupakkiin, erityisesti julkisen sektorin organisaatioissa.

Merkityksellistä on myös se, että arvot auttavat tekemään valintoja ehkä kaikkein kiperimmissä tilanteissa eli niissä, joihin ei ole olemassa valmiita ratkaisuja ja joissa faktat (numerot, kustannusarviot ja vaihtoehtolaskelmat) puuttuvat parhaimman vaihtoehdon valitsemiseksi. Lopulta arvot avaavat ja päättävät keskustelun siitä, olivatko päätökset oikeita, ja siksi päätöksiä tulisi arvioida aina suhteessa valittuihin arvoihin.

Hyvinvointipalveluissa ollaan aina tekemisissä ihmisten ja inhimillisyyden kanssa. Toimet ja palvelut ovat erittäin arvolatautuneita asiakkaiden, palvelujen käyttäjien ja päätöksentekijöiden näkökulmista. Siksi arvojohtamisessa esimieheltä edellytetään aina valmiutta juurruttaa ja muokata organisaatiossa ilmeneviä arvoja ja arvostuksia. Tähän tarvitaan esimerkillisyyttä, tavoitteellisuutta, rohkeutta ja pitkäjänteisyyttä. Tästä seuraakin, että arvojohtamista olisi suunniteltava ja arvojohtamisen olisi oltava johdonmukaista.

Lähteet

American Management Association (2002). Organizational values. *Healthcare Executive* 17: 6, 31.

American Management Association (2007). *How to Build a High-Performance Organization: A Global Study of Current Trends and Future Possibilities 2007–2017*. New York: AMA.

Blair-Loy, M., Amy, S. Wharton, & Goodstein, J. (2011). Exploring the relationship between mission statements and work-life practices in organizations. *Organization Studies* 32: 3, 427–450.

Brady, N. F. (2003). "Publics" administration and the ethics of particularity. *Public Administration Review* 63: 5, 525–534.

Buchko, A. A. (2007). The effect of leadership on values-based management. *Leadership & Organization Development Journal* 28: 1, 36–50.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, London: M. E. Sharpe.

Frederickson, G. H. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gortner, H. F. (2001). Values and ethics. Teoksessa T. Cooper (toim.). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker. 509–528.

Grojean, M. W., Resick, C. J., Dickson, M. W., & Smith, B. D. (2004). Leaders, values, and organizational climate. Examining leadership strategies for establishing an organizational climate regarding ethics. *Journal of Business Ethics* 55: 3, 223–241.

Höglund, A. T. (2005). *Inga lätta val: om riktlinjer och etisk kompetens vid prioriteringar in vården*. Uppsala Studies in Faiths and Ideologies 15, Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala: Uppsala University.

Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Random House Inc.

Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statements as centerpiece. *Public Administration Review* 63: 6, 711–719.

Lord, R. G. & Brown, D. J. (2001). Leadership, values, and subordinate self-concepts. *The Leadership Quarterly* 12: 2, 133–152.

Moilanen, T. (1999). *Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka? Valtionhallinnon virkamiesetiikka julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja kansainvälisen vertailun näkökulmasta*. Helsinki: Hakapaino Oy.

Moilanen, T. & Salminen, A. (2007). *Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States*. Research and Studies 1/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Parker, R. & Bradley, L. (2000). Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. *The International Journal of Public Sector Management* 12: 2, 125–141.

Puohiniemi, M. (2003). *Löytöretki yrityksen arvomaailmaan*. Espoo: Limor kustannus.

van Rekom, J., van Riel, C. B. M. & Wierenga, B. (2006). A methodology for assessing organizational core values. *Journal of Management Studies* 43: 2, 175–201.

Rouillard, C., & Giroux, D. (2005). Public administration and the managerialist fervour for values and ethics: Of collective confusion in control societies. *Administrative Theory & Praxis* 27: 2, 330–357.

Räikkä, J. (2002). Ammattietiikan merkitys. Teoksessa S. Karjalainen, V. Launis, R. Pelkonen & J. Pietarinen (toim.). *Tutkijan eettiset valinnat*. Tampere: Tammerpaino. 82–91.

Salminen, A. (2004). *Hyvä hallinnon etiikka: Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 245, Hallintotiede 29. Vaasa.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. *International Journal of Public Sector Management* 23: 7, 647–668.

Valtiovarainministeriö (2000). *Virkamiesetiikka: Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2000. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2007). *Arvot virkamiehen arjessa: Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta*. Tutkimukset ja selvitykset 4/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Viinamäki, O-P (2011). The value-based face of organizations. Teoksessa M. A. Sarlak (toim.). *The New Faces of Organizations in the 21st Century*. Toronto: The North American Institute of Science and Information Technology. 190–223.

Viinamäki, O-P. (2012). Why leaders fail in introducing values-based leadership? An elaboration of feasible steps, challenges, and suggestions for practitioners. *International Journal of Business and Management* 7: 9, 28–39.

Viinamäki, O-P. (2013). Missä tilanteissa organisaatioarvoista on etua esimiehille? *Yritysetiikka* 2, 38–46.

Van der Wal, Z. & Huberts, L. (2007). Public and private sector organizational values. *The American Review of Public Administration* 38: 3, 264–285

van Wart, M. (1998). *Changing Public Sector Values*. New York: Garland.

Van der Wal, Z., Gjalte de Graaf & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational Values of the public and private sector. *Public Administration* 86: 2, 465–482.

World Economic Forum (2012). *The Global Competitiveness Report 2011–2012*. Geneva: the Centre for Global Economic Competitiveness and Performance.

HENKILÖSTÖN TULEVAISUUDEN KUVIA KUNTASEKTORILLA

Riitta Viitala

Johdanto

Työelämä on ollut tällä vuosituhanella voimakkaassa murroksessa, jota luonnehtivat globalistuminen, organisaatioiden jatkuvat rakenteelliset uudelleenmuotoutumiset ja tiedon vahvistuva asema työn kohteena, työn välineenä, kulutustavaranä, kilpailutekijänä ja kaikille avoimena resurssina. Myös tietojärjestelmien rooli työn sisältöjen ja tekemisen tapojen määrittäjänä on jatkuvasti kasvanut. Työurat ovat muuttuneet rikkonaisiksi ja niiden epävarmuus on arkipäivää monilla aloilla. Tämän kehityksen uskotaan kiihtyvän edelleen tulevaisuudessa (Gratton 2011).

Yhteiskunnan ja työelämän muutokset tuovat monenlaisia haasteita organisaatioiden henkilöstöjohtamiseen. Ei ole mikään ihme, että henkilöstöammattilaisten huomio kohdistuu usein ajankohtaisten operatiivisten asioiden hoitamiseen (Guest 1997). Tästä seuraa kuitenkin helposti ongelmien kasaantumista. Monet tutkijat ovatkin todenneet, että henkilöstöjohtamisessa tulisi olla tulevaisuutta ennakoiva lähestymistapa sen sijaan, että pelkästään reagoidaan nykyhetken tarpeisiin (esim. Roehling ym. 2005). Julkisen sektorin organisaatioissa tämä asia on erityisen tärkeä. Kuntien ja valtion organisaatiot tarjoavat työpaikan 646 000 ihmiselle Suomessa, joka on 27 % kaikista työelämässä olevista suomalaisista (Tilastokeskus 1/2013). Kuntien palveluksessa on viidennes koko työllisestä työvoimasta ja työssä käyvistä naisista jopa kolmannes. Näiden työpaikkojen laatu heijastuukin laajalti suomalaisessa työelämässä ja yhteiskunnassa. Julkisen sektorin muutokset ovat aiheuttaneet myös joitakin sellaisia kehityskulkuja, jotka ovat heijastuneet negatiivisesti henkilöstöjohtamisen kenttään, varsinkin työhyvinvointiin (Linna ym. 2010). TEM:n Työolobarometrissä vuodelta 2012 (Lyly-Yrjänäinen 2012: 58) työnteon mielekkyyden muutokset oli jälleen arvioitu kuntien ja valtion työntekijöiden keskuudessa negatiivisemmiksi kuin yksityisellä sektorilla. Kolmen vuoden ajan kehitys on ollut heikointa kuntasektorilla. Talouden kiristyminen ja säästötoimet ovat näkyneet muun muassa kasvaneiden työmäärien aiheuttamana stressinä (Lehto & Sutela 2008; Tilastokeskus 2010; Vartia ym. 2012).

Julkisen sektorin työpaikoissa on eri selvityksissä ilmennyt kuitenkin myös monia myönteisiä asioita. Lomautuksia ja irtisanomisia on perinteisesti ollut vähän verrattuna yksityisen sektorin työpaikkoihin. Työpaikoilla toteutuu myös miesten ja

naisten välinen tasa-arvo muuta työelämää paremmin. Myös ilmapiiri ja työviihtyvyys ovat verrattain hyvällä tasolla. (Kuntatyöntantajat 2013.) Työntekijät kokevat voivansa osallistua päätöksentekoon ja pitävät osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia hyvinä (Vartia ym. 2012). Kiinnostavaa onkin pohtia, miten henkilöstökentän kehitys julkisen sektorin muutosmyllerryksissä jatkuu tulevaisuudessa. Aihetta ei toistaiseksi ole juurikaan käsitelty tutkimuskirjallisuudessa.

Henkilöstöjohtamisella (Human Resource Management, HRM) tarkoitetaan kaikkea sitä johtamistoimintaa organisaatioissa, jolla pyritään varmistamaan organisaation toiminnan ja tavoitteiden edellyttämä työvoima (Viitala 2007: 20.) Sen päämääränä on inhimillisen pääoman rakentaminen ja suoriutumista edistävien työympäristöjen kehittäminen organisaatioon (esim. Ulrich 1998; Becker ym. 2001; Huselid ym. 2005). Samalla kun henkilöstöjohtaminen on organisaation toiminnan kannalta keskeistä, se on myös erityisen jännitteinen johtamisen alue (Legge 1995). Viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa on paljon käsitelty esimerkiksi organisaatioiden samanaikaista pyrkimystä työvoiman joustavuuteen ja henkilöstön sitouttamiseen (esim. Forde ja Slater 2006; Knox 2010). Henkilöstöammattilaiset joutuvatkin kohtamaan yhä enemmän paradoksaalisia päätöksentekotilanteita, joissa joko/tai –vaihtoehtojen sijaan olisi tasapainoiltava useiden toistensa kanssa kilpailevien tai jopa vastakkaisten pyrkimysten ja vaikutusten kanssa saman aikaisesti (Boselie ym. 2009).

Silloin kun tarkoitetaan erityisesti henkilöstöjohtamisen operatiivista tasoa, puhutaan henkilöstötyöstä. Sillä tarkoitetaan eri organisaation tasoilla toteutettavia käytäntöjä, toimintamalleja ja –prosesseja, joilla varmistetaan organisaation toiminnan edellyttämä henkilöstön määrä ja kohdentuminen, osaaminen, hyvinvointi sekä sitoutuminen. Henkilöstökäytäntöjä ovat muun muassa henkilöstösuunnittelu, osaamisen kehittäminen, palkitseminen, suorituksen johtaminen, urajohtaminen sekä rekrytointi ja valinta (Boselie ym. 2005; Paauwe 2009.) Tutkimusten mukaan henkilöstöammattilaisten huomio kohdistuu usein juuri näihin operatiivisiin asioihin strategisen näkökulman jäädessä taka-alalle (Guest 1997; Ulrich 1998; Lawler & Boudreau 2009; Lemmergaard 2009).

Kirjallisuudessa on voimakkaasti haastettu henkilöstöammattilaisia ottamaan strategisempaa roolia organisaatioidensa henkilöstöjohtamisessa (Ulrich & Brockbank 2005; Ulrich ym. 2009). Tällä tarkoitetaan ennen muuta organisaatioiden toimintastrategioiden ja henkilöstöstrategioiden parempaa kytkemistä toisiinsa sekä yleisesti ennakoivampaa otetta suunnittelussa (Ulrich 1998; Brockbank 1999; Lawler & Boudreau 2009). Syitä sille, että henkilöstöammattilaisilta usein tuo strateginen ote puuttuu, ovat tutkimusten mukaan muun muassa niukat resurs-

sit, osaamisen puute ja heikko poliittinen asema organisaation hierarkiassa (Ulrich & Brockbank 2005; Lawler & Boudreau 2009).

Tulevaisuuden ennakointi edellyttää näkemystä tulevaisuudesta. Vaikeasti ennustettavissa muutostilanteissa on inhimillistä, että henkilöstöjohtamisessakin katseet helposti kääntyvät nykyhetkeen ja asioihin, joita voi ymmärtää. Henkilöstötyön tueksi tarvittaisiinkin lisää tarkoituksellista kehityskulkujen ja tulevaisuutta ennakoivien merkkien tulkitemista. Tulevaisuutta ei voi tietää, mutta siitä voi luoda jalostuneempia arvauksia. Ne tarjoavat ennakoinnille välttämättömiä kiintopisteitä ja kehyksiä.

Käsillä olevan artikkelin tarkoituksena on virittää kuntasektorin henkilöstötyön kehittämisen suuntia koskevaa keskustelua. Se sijoittuu henkilöstöjohtamisen tutkimuksen kenttään, mutta sillä on liittymäpintaa myös tulevaisuuden tutkimukseen. Lähestyn henkilöstötyön tulevaisuuden haasteita kuntakentän henkilöstöammattilaisten esittämien käsitysten valossa. Tutkimuskysymyksenä on: *millaista kuvaa kuntakentän henkilöstöammattilaiset rakentavat henkilöstöjohtamisen tulevaisuuden haasteista Suomessa.*

Henkilöstöjohtamisen suunta

Henkilöstöjohtaminen on johtamisen alueena laaja. Karkeasti määritellen se sisältää kaiken tarkoituksellisen johtamistoiminnan, joka liittyy organisaatiossa työskenteleviin ihmisiin. Aluetta on jäsentänyt muun muassa Ulrich (1997), joka on jaotellut henkilöstöjohtamisen neljään alueeseen: strategiseen henkilöstöjohtamiseen, muutoksen johtamiseen, henkilöstön ohjaukseen ja henkilöstöprosesseihin ja –käytäntöihin.

Henkilöstöammattilaisilla on päävastuu henkilöstöjohtamisen kehittämisestä ja toteuttamisesta, vaikka itse henkilöstöjohtamiseen osallistuukin laajasti koko organisaatio. Viime vuosikymmenen aikana henkilöstötyötä on ICT-järjestelmien kehittymisen myötä siirretty yhä enemmän esimiehille ja alaisille itselleen (Larsen & Brewster 2003; Hope-Hailey ym. 2005). Henkilöstöjohtamisen ytimenä yleensä jonkinlainen henkilöstötyöhön erikoistunut organisaatio (puhutaan henkilöstöfunktioista), johon kuuluu henkilöstöjohtaja tai –päällikkö, rekrytoijia, henkilöstön kehittäjiä ja muita erikoistuneita henkilöitä sekä toisinaan myös hallinnollisia henkilöitä kuten palkanlaskijoita ja henkilöstöasiainhoitajia. Pienissä organisaatioissa tehtävät on saatettu jakaa myös alueita hoitaville henkilöille. Melko suurissakin organisaatioissa voi henkilöstöjohtaminen olla vielä kehittymätöntä, mikä näkyy erityishenkilöstön ja henkilöstöfunktion pienuutena tai puuttumisena.

Henkilöstöfunktion rooli on vieläkin useammin hallinnollinen kuin strateginen, mikä näkyy voimavarojen käyttämisenä pääosin päivittäisten henkilöstörutiinien hoitamiseen (Truss ym. 2002; Ulrich ym. 2009). Tällöin henkilöstötoiminnoissa hoidetaan lähinnä eteen tulevia ja välttämättömiä asioita, joista suuri osa on seurausta jostakin jo tapahtuneesta asiasta (Brockbank 1999). Tehtävissä korostuvat tällöin lainsäädännölliset tai muut tarkoin säädellyt henkilöstörutiinit, kuten työsopimusasiat, palkkahallinto ja erilaisten henkilöstörekisterien ylläpito. Tällöin henkilöstöjohtaminen tai –työ on ennen kaikkea henkilöstöhallintoa.

Strateginen henkilöstöjohtaminen ei ole mikään erillinen tehtäväkenttä henkilöstöjohtamisessa, vaan se on enemmänkin näkökulma henkilöstöjohtamiseen (Salaman ym. 2005). Kärjistäen henkilöstöjohtamista voi hahmottaa kaksi ulottuvuuden eri päättä. Toisessa päässä henkilöstötyötä tehdään puhtaasti ”henkilöstöstä käsin” eli huomio kiinnittyy työntekijöiden asioiden hoitamiseen säädellyllä tavalla. Toisessa päässä henkilöstötyötä määritellään ”organisaatiosta käsin” eli nähdään henkilöstö aidosti organisaation voimavarana ja suorituskykytekijänä. Strategisessa henkilöstöjohtamisessa painotus on jälkimmäisessä lähestymistavassa eli henkilöstötyön keinoin vaikutetaan tavoitteellisesti henkilöstön osamiseen, motivaatioon, sitoutumiseen ja suorituskykyyn sekä niiden kautta organisaation suoriutumiseen ja menestykseen (esim. Huselid 1995; Paauwe 2009; Combs ym. 2006). Tällöin esimerkiksi henkilöstön tyytyväisyys, motivaatio ja sitoutuminen ovat henkilöstötyön tuloksia, mutta eivät vielä henkilöstöjohtamisen lopullinen päämäärä (Paauwe 2009).

Yhtenä strategisuuden kriteerinä henkilöstöjohtamisessa on proaktiivisuus. Se on tulevaisuussuuntautunut, ennakoiva ja muutosorientoitunut lähestymistapa henkilöstöjohtamisessa (Golden & Ramanujam 1984; Brockbank 1999). Strategisesti orientoituvat henkilöstöammattilaiset luovat aktiivisesti kuvaa toimintaympäristön ja organisaation tulevaisuudesta, ideoivat ja suunnittelevat siihen soveltuvia toimintaperiaatteita ja henkilöstökäytäntöjä, sekä tekevät aktiivisesti ehdotuksia ja suunnitelmia, joilla valmistaudutaan tulevaisuuteen.

Henkilöstöjohtamista on kritisoitu konservatiivisuudesta (mm. Hammonds 2007; Yarnall 1998). Tutkimuksissa on esimerkiksi todettu, että vaikka henkilöstötoiminnoissakin on otettu käyttöön erilaisia ICT-ratkaisuja (Strohmeier and Rudiger 2009), kehitys on siellä ollut hitaampaa kuin monella muulla alueella (Graeme & Reddington 2009, Lauby 2010). Henkilöstöjohtamisen alue on siis enemmän seuraaja kuin edelläkävijä kehittäessään käytäntöjään vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin (Järnlström 2011). Ei olekaan ihme, että henkilöstöammattilaiset joutuvat tehtävissään yhä useammin tilanteisiin, joissa perinteiset ja asteittain kehitetyt

toimintamallit eivät toimi nopeasti kehittyvissä uusissa tilanteissa. Yllätykselliset käännteet voivat aiheutua esimerkiksi teknologiaan liittyvistä kehityshyppäyksistä.

Yhteiskunnan ja organisaatioiden toimintaympäristöjen muuttuessa nopeasti myöskään henkilöstöjohtamisen käytännöt ja painopisteet eivät voi pysyä muuttumattomina. Mutta miten ne sitten muuttuvat? Ketkä ja mistä syystä lähtevät murtamaan perinteitä ja vallitsevia käytäntöjä? Vaikka kirjallisuudessa ja puheissa tavataan sanoa, että ”organisaatio tekee”, tosiasia on, että vain siellä toimivat ihmiset tekevät tai jättävät tekemättä. Siten myös henkilöstöjohtaminen muotoutuu organisaatiossa sen kautta, että siihen vaikuttavat ihmiset tiedostavat, havaitsevat ja tulkitsevat asioita, antavat asioille merkityksiä, tekevät päätöksiä toiminnan muuttamisesta ja alkavat toimia. Henkilöstöjohtaminen rakentuu siis sosiaalisen, luonteeltaan dialektisen prosessin kautta, jossa toistuvat asioiden näkyväksi tekeminen (externalization), totuudeksi tuleminen (objectivation) ja sisäistyminen (internalization) (Berger & Luckman 1967: 129).

Henkilöstötyö ja sen kehittyminen ovat vahvasti sidoksissa kulloiseenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen, lähihistoriaan ja tulevaisuutta koskeviin uskomuksiin sekä etenkin näihin perustuviin liikkeenjohdon trendeihin (Schmidt & Vanhala 2010: 122). Henkilöstöammattilaiset pyrkivät tunnistamaan parhaita (tai hyviä) henkilöstöjohtamisen käytäntöjä, joiden he uskovat vaikuttavan positiivisesti organisaation toimintaan ja tuloksellisuuteen (Yount ym. 1996; Delery & Doty 1996: 806; Paauwe 2009). Organisaatiossa omaksutaan melko nopeasti toisilta tehokkaiksi arvioituja käytäntöjä ja siksi ne tulevat henkilöstöjohtamisessa yhä samankaltaisemmiksi (Legge 2001). Tämä on esimerkki laajemmasta institutionaalisesta isomorfismista (DiMaggio & Powell 1983; Scott 1987; Kuisma 2004).

DiMaggion ja Powellin (emt.) mukaan kehitykseen voivat johtaa pakottava, jäljittelevä (mimeettinen) ja normatiivinen mekanismi. Pakottava (coercive) samankaltaistuminen johtuu muista organisaatioista, joista organisaatio on riippuvainen, ja ympäristön vaatimuksista, joihin liittyy sanktioita. Mimeettinen (mimetic) samankaltaistuminen perustuu organisaatioiden pyrkimykseen jäljitellä muissa yrityksissä hyväksi todettuja toimintamalleja, vaikka niiden todellisesta hyödyllisyydestä ei olisikaan täsmällistä tietoa. Ns. parhaiden käytäntöjen (best practices) toivotaan vaikuttavan positiivisesti menestykseen geneerisellä tasolla. Normatiivinen (normative) isomorfismi liittyy organisaatioiden toimijoiden professionaaliseen perustaan, johon vaikuttavat koulutus, ammattiryhmässä vakiintuneet käytännöt ja tietoperusta, ammatilliset verkostot ja sosiaaliset suhteet sekä alalla muotoutuneet arvostukset.

Organisaatiossa tehdään jatkuvasti päätöksiä ja niiden onnistumiseen vaikuttavat päätöksentekijöiden tulkinnat ympäristöstä, tilanteesta ja päätöksen vaikutuksista. Tulkintoihin vaikuttavat heidän ajatusmallinsa ja niiden kehittyneisyys. On saatu empiiristä evidenssiä esimerkiksi siitä, että jos johtajien ajatusmalleja saadaan kehitettyä ja yhdenmukaistettua, se parantaa päätöksenteon tehokkuutta (Anderson 1991; Butler ym. 1993; Daniels ym. 1994), edistää tavoitteiden saavuttamista ja oppimista monimutkaisissa tilanteissa (Dean & Sharfman, 1996) ja helpottaa päätöksentekoa epävarmuuden vallitessa (Smith 1991; Korsgaard ym. 1995). Ajatusmallien kehittyneisyys, erottelukykyisyys ja joustavuus ovat sitä tärkeämpiä, mitä kompleksisempia toimintaympäristöt ovat. Yhteiskunnan muuttuessa nopeasti ja jatkuvasti, tulisi päätöksentekijöiden kyetä ajatusmalliansa varassa tulkitsemaan näitä muutoksia ja samalla organisaation itsensä vaikutuspiirissä olevien asioiden muutos- ja kehittämistarpeita. Viimeaikaisessa henkilöstöjohtamisen kirjallisuudessa on korostettu yhä tärkeämpänä tarkastella erilaisia, myös tulevaisuuteen liittyviä tilannetekijöitä ja arvioida henkilöstötyön kehittämistarpeita niitä vasten (Boudreau & Ziskin 2011; Gratton 2011).

Henkilöstöjohtamisen ja -käytäntöjen kehittäminen vastaamaan paremmin ja joustavammin tulevaisuuden tarpeisiin edellyttää tulevaisuuden näkemyksen muodostamista. Ilman tulevaisuudesta muodostettua kuvaa ei voida valita ja määritellä asioita, joita kehitetään tulevaisuutta varten. Olennainen kysymys on, mihin kussakin organisaatiossa henkilöstötyössä pitäisi keskittyä? Mihin kannattaisi sijoittaa työaika ja rahaa, jotta organisaation tulevaisuuden aikomukset pystyttäisiin täyttämään ja tavoitteet saavuttamaan? Resurssien ollessa rajalliset kaikkea ei voi kehittää yhtä aikaa, eikä kaikkia henkilöstötyön osa-alueita voi eikä kannata nostaa maksimaaliselle tasolle. On tehtävä valintoja.

Metodologia

Tammikuussa 2013 toteutetun HR-Barometri -kyselyn tarkoituksena oli selvittää henkilöstöjohtamisen kannalta keskeisten vaikuttajaryhmien – HR-ammattilaisten, pääluottamushenkilöiden sekä johtajien/esimiesten – näkemyksiä henkilöstötyön tulevaisuudesta. Barometri -kysely oli jatkoa vuonna 2010 toteutetulle pilottikyselylle (Viitala ym. 2011). Barometrissä esitetty pääkysymys oli. ”Mitä kehittämishaasteita henkilöstötyössä on vuoteen 2018 mennessä?”

Hankkeen koordinoijana toimi henkilöstöammattilaisten järjestö HENRY ry. ja päärahoittajana toimi Keskinäinen työeläkeyhtiö Varma. Fountain Park Oy kokosi ja käsitteli barometriaineiston ja Vaasan yliopiston Johtamisen yksikkö oli päävastuussa barometrin sisällön valmistelusta ja aineiston jatkoanalysoinnista. Mui-

na kumppaneina hankkeessa olivat Elinkeinoelämän keskusliitto EK sekä ryhmä työmarkkinajärjestöjä: Kuntatyönantajat, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry., Julkisan alan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry., Tehy ry., Yhteiskuntalan korkeakoulutetut ry., Suomen Ekonomiliitto SEFE ry., Tekniikan akateemiset TEK ry., Uusi Insinööriliitto UIL ry., Kaupan liitto, Ammattiliitto PRO, Toimihenkilöunioni, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry.

Barometrikyselyyn osallistui nyt yhteensä 2500 henkilöä, jotka vaikuttavat ja osallistuvat organisaatioiden henkilöstötyöhön. Aineistossa oli 694 vastaajaa julkiselta sektorilta. Heistä 158 (23 %) oli kuntasektorin henkilöstöammattilaisia, mikä muodostaa tämän artikkelin aineiston. Heistä 105 (66 %) oli naisia ja 53 (34 %) miehiä. Vain 4 (3 %) heistä oli alle 30-vuotiaita, 18 (11 %) oli iältään 30–40 -vuotiaita, 45 (28 %) oli iältään 41–50 -vuotiaita, 67 (42 %) oli iältään 51–60 -vuotiaita ja 23 (15 %) oli yli 60 -vuotiaita.

Aineiston keruussa hyödynnettiin uudenlaista, sosiaalista mediaa lähestyvää menetelmää. Mukana olevat liitot ja yhdistykset lähettivät jäsenistölleen linkin, josta vastaajat pääsivät kyselyyn kolmen viikon ajanjaksolla. Kysely on visuaalisesti innostava ja sisälsi erilaisia syötteitä, joilla vastaajia inspiroitiin kertomaan tulevaisuuden näkemyksistään. Kyselyssä on kaksi kierrosta, josta ensimmäisellä vastaajat kertoivat vapaasti ajatuksiaan tulevaisuuden henkilöstöhaasteista, ja toisella kierroksella he asettivat vastaajien yhdessä tuottamia asioita tärkeysjärjestykseen. Vastaaminen kesti noin 20 minuuttia ja kunkin syötteen yhteydessä vastaaja pystyi kirjoittamaan avautuvaan vastausikkunaan enintään 60 merkin asian ja sitä pystyi edelleen seuraavassa ikkunassa selittämään enintään 1500 merkin laajuisesti.

Erilaisilla kuvasivuilla vastaajille näytettiin väljästi muotoiltuja syötteitä, joiden valossa heitä pyydettiin pohtimaan henkilöstötyön haasteita seuraavien viiden vuoden sisällä. Syötteet olivat seuraavia lauseita:

- ajattele johtamisen muuttumista
- ajattele teknologian kehityksen näkökulmasta
- ajattele organisaation rakenteiden ja johtamisen muuttumista
- ajattele organisaation toimintaympäristön / toimialan muuttumista
- ajattele organisaation strategian näkökulmasta
- ajattele henkilöstöressurssien muuttumista.

Koska edellä mainitut lauseet annettiin sytykkeinä vastauksille, teksteistä ei voi suoranaisesti päätellä vastaajien näkemyksiä yhteiskunnassa vaikuttavista laajemmista trendeistä. Jossain määrin annetut sytykkeet ohjasivat vääjäämättä vas-

taajien huomiota. Kyselyn sivuille oli kuitenkin jätetty paljon tilaa myös vastaajien omien toimintaympäristön muutoksia koskevien huomioiden esittämiseksi.

Vastaajat ovat kirjoittaneet vaihtelevan pituisia tekstejä. Lyhimmillään kuvaus saattoi olla noin 10 sanaa ja pisimmät noin 150 sanaa. Aineisto poikkeaa näin tyypillisestä kyselytutkimuksesta, jossa kannantoton ilmaisu voi olla lyhyt, usein numero, ja myös avoimista haastattelukysymyksistä, joissa vastaukset joskus ovat hyvinkin pitkiä. Nyt saatu aineisto muistuttaakin olemukseltaan jonkin verran Facebook-kirjoittelua. Seuraavassa esimerkki lyhyestä vastauksesta kysymykseen ”mitkä ovat henkilöstöjohtamisen haasteita vuoteen 2018 mennessä”: ” *Eläköitymiseen varautuminen. Eläköityminen kiihtyy jatkossa.*” Ja toisena esimerkki pidemmästä ja aineistossa tyypillisestä vastauksesta: ” *Henkilöstöstä suurin osa on yli 50-vuotiaita. Suurin osa henkilöstöstä vaihtuu vuoteen 2025 mennessä. Uusien työntekijöiden rekrytointi on tulevana vuosina haastavaa. Miten saadaan palkattua osaavaa henkilöstöä, kun samanaikaisesti kuntien taloudellinen tilanne heikentyy ja osaavasta työvoimasta kilpaillaan.*”

Tarkastelen aineistoa sisällön analyysin keinoin nojaten diskurssianalyttiseen lähestymistapaan siinä mielessä, että kiinnostukseni kohdistuu tekstien sisällön lisäksi siihen, miten niissä tulevaisuudesta puhutaan (esim. Jokinen ym. 1999: 248). Ajatuksena on, että ilmaukset, jota vastaajat käyttävät teksteissään, antavat vihjeitä siitä, millaisia merkityksiä he antavat asioille ja siitä, miten he asemoivat itseään suhteessa niihin. Pyrin siis hahmottamaan lisäksi eri ryhmien teksteissään ilmaisemia subjektipositiota eli sitä, millaista ”minää” kukin henkilöstöammattilainen tekstissä ilmentää, miten suhtautuu ilmaisemiinsa asioihin ja millaiseen suhteeseen itseään asettaa suhteessa muihin, joihin asiat liittyvät (Jokinen ym. 1993: 37–40).

Kysyn siis, millaista sosiaalista todellisuutta henkilöstöammattilaiset tuottavat puhuessaan henkilöstöjohtamisen tulevaisuuden haasteista julkisella sektorilla. Pyrin tulkitsemaan tekstejä julkisen sektorin meneillään olevia kehityskulkuja vasten. Koska teksteissä tulkinnan kohteena on erittäin epämääräinen tulevaisuus, ei aineistoa voi juurikaan lähestyä muutoin kuin uteliaisuudella sitä kohtaan, että miten aineistossa tuota tulkintaa tuotetaan.

Aineistosta erottuneet diskurssit ja subjektipositiot

Henkilöstöammattilaiset ovat henkilöstötyön kentässä kiinni päätyökseen; he ovat siinä niin sanotusti ”iholla”. Heille henkilöstötyö on toimintaa, mutta samalla toiminnan kohde (Engeström 1987), koska he ovat roolinsa mukaisesti pää-

vastuussa organisaatioiden henkilöstöjohtamisen ja henkilöstökäytäntöjen kehittymisestä. Jos henkilöstöjohtaminen on ongelmissa, asia on heille omakohtainen myös signaalina oman työn onnistumisesta ja vaatimuksista. Voikin ajatella, että kun he puhuvat henkilöstötyön haasteista tulevaisuudessa, he puhuvat samalla omista haasteistaan.

Ensimmäiseksi huomio kiinnittyi henkilöstöammattilaisten tekstien vahvaan molliivoitaisuuteen. Teksteissä esiintyi vahvasti melko pessimistinen suhtautuminen tulevaisuuteen. Henkilöstöammattilaiset kirjoittivat tulevaisuutta määrittävistä asioista, jotka ovat henkilöstöjohtamista huonontavia, vaikeuttavia ja ylipääsemättömiä. Seuraavassa on yksi esimerkki pessimismin värittämästä tulevaisuuden kuvasta. ”*Kun kuntien talous heikkenee, vähenee kuntien houkuttelevuus työnantajana. Rekrytointi vaikeutuu, joutuu valitsemaan ne, joita muilta sektoreilta jää ”yli”.*” Tulevaisuus kuvattiin vain harvoissa teksteissä asiantilana, joka on hyvässä ja pahassa erilainen kuin nykyhetki. Vain aivan muutamissa puheenvuoroissa nousi esille tulevaisuus mahdollisuutena. Tässä yksi esimerkki kehityssuuntautuneesta ja melko positiivisesta tulevaisuuskuvausta: ”*Varsinkin isoissa organisaatioissa on mahdollista tehostaa toimintaa lisäämällä henkilöstön käytettävyyttä organisaation eri tehtävissä; työpanosta kohdistetaan sinne, missä kulloinkin suurimmat tarpeet. Edellyttää varsinkin kuntaorganisaatioiden osin vanhentuneiden asenteiden radikaalia muutosta.*”

Toiseksi huomio kiinnittyi tapaan, jolla vastaajat asemoivat itseään suhteessa asioihin, joista kertovat. Osa teksteistä rakentaa kuvaa julkisorganisaation henkilöstöammattilaisesta passiivisena vastaanottajana: ajopuuna tai reagoijana. Osassa teksteistä näyttäytyi puolestaan aktiivinen ”minä”, henkilöstöammattilainen, joka voi vaikuttaa toiminnan suuntaan ja sisältöön. Seuraava esimerkki ilmentää passiivisen vastaanottajan subjektipositiota, jossa heijastuu ”minä julkisorganisaation työntekijänä” vahvemmin kuin ”minä henkilöstöammattilaisena”: ”*Johtajat ovat liian korkealla/kaukana tästä konkreettisesta henkilöstöhallinnon työstä, palkanlaskennasta ja käytännön tilanteissa sopimusten tulkinnasta ja toteuttamisesta. He vain kulkevat palaverissa ja osallistuvat suunnittelu- ja kartoitushommiin vielä korkeampien tahojen ympäröissä. Tukea ei tavallinen työntekijä saa.*”

Seuraavassa tekstissä puolestaan nousee esille aktiivisen roolin ottava henkilöstöammattilainen: ”*Koska muodostetaan suurempi kokonaisuus, pyritään hakemaan synergiaetua ja näin ollen ehkä hieman vähentämään henkilöstöä, toisaalta saadaan uutta osaamista joka yksiköstä*”. Osassa teksteistä kirjoittajan positio suhteessa hänen kertomaansa ei näkynyt. Kirjoittaja etäännytti itsensä, työnsä ja myös organisaationsa tulevaisuuden piirteistä eikä kiinnittänyt niihin arvolatauksia. Seuraavassa esimerkki tällaisesta neutraalista tulevaisuuden haasteiden ku-

vauksesta: ”Henkilöstön saatavuus ja osaaminen (sote), hallinnon hallittu vähentäminen, poistuvan osaamisen ja organisaatiomuistin tallentaminen, työntekijöiden muuttuvat asenteet, uuden median ja tiedon käyttöönotto, työvoiman ikääntyminen ja työkykyisyyden ylläpitäminen ja toimivien tietojärjestelmien käyttöönotto, julkisen hallinnon ja yritysten toimialaklusterit ja muuttuva yhteistoiminta”.

Aineiston perusteella hahmottuu karkeasti kuusi erilaista subjektipositiota ilmentävää ryhmää sen perusteella, miten henkilöstöammattilainen suhtautuu tulevaisuuteen ja miten asemoi itseään suhteessa tulevaisuuden henkilöstökäytäntöihin:

- Tulevaisuus on ongelmallinen – en pysty vaikuttamaan: odotan mitä tapahtuu
- Tulevaisuus on ongelmallinen – kohtaan sen aktiivisesti vaikuttaen
- Tulevaisuus on ongelmallinen – en ota kantaa vaikutuksiin henkilöstötyössä
- Tulevaisuus on erilainen – en pysty vaikuttamaan: odotan mitä tapahtuu
- Tulevaisuus on erilainen – kohtaan sen aktiivisesti vaikuttaen.
- Tulevaisuus on erilainen – en ota kantaa vaikutuksiin henkilöstötyössä.

Teksteissä puhuttiin eniten henkilöstön saatavuudesta, osaamisesta, ikäkysymyksistä, hyvinvoinnista, organisaatiomuutoksista ja toiminnan tehostamisesta. Teemat olivat samat kuin vuoden 2010 barometrikyselyssä, mutta painopiste oli nyt ehkä jonkin verran vahvemmin työvoiman saatavuus- ja riittävyyspohdinnoissa. Osaamisnäkökulma oli vähintäänkin yhtä vahvasti esillä kuin edellisellä kierroksella. Organisaatiomuutoksia koskevat kannanotot olivat nyt aiempaa konkreettisempia ja monista heijastui nyt erilainen asenne: organisaatiomuutokset todettiin nyt monissa puheenvuoroissa väistämättömänä tosiasiana, joihin vain on sopeuduttava. Organisaatiomuutoksia ei enää vain ihmetelty tai kritisoitu.

Erotin henkilöstöammattilaisten tuottamista teksteistä kaksi kiinnostavaa tulevaisuusdiskurssia. Toinen niistä keskittyy osaamisen ympärille ja toinen ikäkysymyksiin. Usein nämä myös kietoutuivat toisiinsa. Niihin liittyi usein vielä kolmas, työvoiman saatavuutta koskeva diskurssi. Kaikissa niissä ennakoitiin henkilöstötyölle isoja haasteita viiden seuraavan vuoden sisällä. Vastaajien näkemys on, että ongelmat lisääntyvät eivätkä pysy samanlaisina kuin tällä hetkellä.

Osaaminen uhattuna –diskurssi

Kuntaorganisaatioiden osaamisen rapautuminen näyttäytyi tulevaisuuden uhkakuvana. Henkilöstöammattilaiset eivät kyseenalaistaneet teksteissä osaamisen riittävyttä tai laatua menneisyydessä. Puhe osaamisen heikkenemisestä liitetään vain nykyisiin muutostrendeihin ja tulevaisuuteen. Osaamisen sisällöllistä ja määrällistä muutosta selitettiin sekä organisaatiomuutoksilla että teknologian kehiti-

tymisellä. Jonkin verran sitä selitettiin myös asiakaskunnan ja muun toimintaympäristön muutoksilla. Henkilöstöammattilaisten mielestä kuntaorganisaatioissa on paljon tarvetta osaamisen uudelleen suuntaamiselle ja kehittämiselle tulevaisuudessa.

”Nyt on resurssoituna paljon ihmisiä väärille tehtäville, tai organisaatiossa on edelleen väriä tehtäviä nykystrategiaan nähden. Haasteena on katsoa pakka uudelleen ja johtaa osaajat oikeisiin tehtäviin ja vielä kannustaa heidät hyvin tuloksiin.”

”Toimintaympäristön muutos vaikuttaa voimakkaasti organisaatiomme rooliin ja tehtäviin. Henkilöstön osaamisen lisääminen on välttämätöntä. Henkilöstön määrän väheneminen vaikuttaa tehtävien uudelleenjärjestelyihin ja sitä kautta työtehtävien monipuolistumiseen.”

”Säädökset, vaatimukset ja teknologia muuttuvat jatkuvasti ja niiden perässä pysyminen on aina vain haasteellisempaa. Jatkuvat muutokset syö valtavasti resursseja.”

Tulevaisuudessa osaamisen suurimpana uhkana nousi teksteissä esille kuitenkin henkilöstön väheneminen ja erityisesti eläköitymisen myötä tapahtuva hiljaisen tiedon poistuma. Tämä diskurssi sisältää paljon ihannoivaa puhetta ikääntyneiden hallussa olevasta arvokkaasta hiljaisesta tiedosta ja ”rivien välissä” myös puhetta tuohon osaamiseen liittyvästä tunnollisuudesta ja luotettavuudesta osaamisen käyttämisessä työssä. Tulevien työntekijäskupolvien roolista osaamiseen liittyvien ongelmien ratkaisijana syntyy ristiriitainen kuva. Heidän perehdyttämisensä esiintyy ylimääräistä työtä aiheuttavana asiana ja osaamisensa varsin vähäisenä. Kiinnostavaa on, että nuorten työntekijäpolvien osaamista ei juurikaan esitetty ratkaisuna esimerkiksi teknologian tuomiin osaamisen kehittämissaasteisiin.

”Kunnista lähtee kolmasosa henkilöstöstä 10 vuoden sisällä, mikä luo haastetta rekrytoinnin osalta. Määrän lisäksi lähtee myös ns. hiljaista tietoa ja osaamista yllin kyllin, ja historiatiedon siirtäminen tuo myös haasteita.”

”Tuntuu, että osaaminen tällä kapealla, monimuotoisella sektorilla alkaa kadota, kun vanhat kymmeniä vuosia työssä olleet ovat jäämässä eläkkeelle tms. Paljon ”hiljaista tietoa” katoaa. Uusi tulokas on useimmiten ihan ummikko, perehdyttäminen vajavaista lyhyessä ajassa. Hommat ei suju..”

”Henkilöstötyössä tullaan seuraavan viiden vuoden aikana törmäämään usein siihen, että työelämään saapuvat ovat autuaan tietämättömiä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tähän on vaikeaa vaikuttaa ongelmana sinänsä, mutta asiaan voi varautua. Näen, että alaistaidoista puhuminen on syntynyt ja vahvistunut osaltaan tämän muutoksen mukana. Henkilöstöjohtamisen tukeen tulee kuulumaan entistä useammin työelämän ”pelisääntöjen” rautalankamalli ja sen viestimisen haasteellisuus. Perehdyttäminen ei

välttämättä tarkoita enää yritysten omien käytäntöjen ja intressien viestimistä, vaan vielä perustavampaa työelämään saapumisen opastamista.”

Osaaminen uhattuna -diskurssissa korostuivat subjektipositiot ”Tulevaisuus on ongelmallinen – en pysty vaikuttamaan: odotan mitä tapahtuu”, ”Tulevaisuus on ongelmallinen – kohtaan sen aktiivisesti vaikuttaen” ja ”Tulevaisuus on ongelmallinen – en ota kantaa vaikutuksiin henkilöstötyössä”. Tulevaisuus ei rakentunut juurikaan osaamisen kannalta mahdollisuuksia ja uusia ratkaisuja avaavana kuvana. Teksteissä ei myöskään nostettu esille esimerkiksi tulevien työntekijäskupolvien mahdollisuuksia ratkaista uuden tieto- ja viestintäteknologian avulla entistä tehokkaammin osaamiseen liittyviä tarpeita. Vain yksittäisissä puheenvuoroissa nousi esille toiminnan ja organisaatioiden muutosten luoma mahdollisuus hyödyntää osaamista jollakin uudella tavalla ja samalla luoda mielekkäitä työkokonaisuuksia osaajille.

Ikäongelmat – diskurssi

Ikä on henkilöstötyön tulevaisuuden haasteiden keskiössä monien henkilöstöammattilaisten puheenvuoroissa. Työntekijöiden ikääntyminen on tässä diskurssissa selvästi enemmän ongelma kuin mahdollisuus tulevaisuudessa. Diskurssi heijastaa ajatusta, jonka mukaan ikääntyneillä työntekijöillä tai johdolla osaaminen on ”jäähäntänyt” ja sitä pitäisi radikaalisti uudistaa. Tämä on osittain ristiriidassa hiljaisen tiedon arvoa korostavan ja sen poistumista harmittelevan puheen kanssa.

”Henkilöstön keski-ikä on korkea. Jos ei ole resursseja palkata uutta osaamista, niin kunnat jäävät myös henkilöstöltään ”vanhainkodeiksi”. Työntekijällä kuuluisi olla oikeus määritellä työssä jatkajien tehtävät. Oleilijat saavat nyt liian hyvät edut edelleen oloilla työpaikoilla.”

”Yhä enemmän työpaikoilla käytetään järjestelmiä tiedon tallentamiseen, tiedon kulkuun. Sähköposti on jo tuttu väline tiedonkulussa ja tiedottamisessa, mutta työsopimukset, virkamääräykset, poissaolot ym. tulevat sähköiseen järjestelmään. Esimiehiä tulee kouluttaa käyttämään näitä järjestelmiä. Uuden järjestelmän käyttöönottoaminen ja opetteleminen on luontevampaa alle 35-vuotiaille ns. datanatiiveille kuin 55+ henkilöstölle.”

Ikääntymiseen liittyvä puhe yhdistyy monissa teksteissä suorituskykyyn. Huolta aiheuttaa se, miten tehtävistä suoriudutaan tilanteessa, jossa iso osa työntekijöistä on lähellä eläkeikää. Asiassa nähdään myös epäoikeudenmukaisuuden ulottuvuus ja puheissa nousee esille kysymys siitä, miten saadaan ”samasta työstä sama palkka” –periaate toteutumaan tulevaisuudessa, kun eläkeikä edelleen nousee. Aiheesta puhuminen on enemmän selittelevää ja viittauksenomaista kuin suoraa.

”Kuntien henkilöstö on ikääntynyttä ja suuri osa työstä raskasta joko fyysisesti tai henkisesti tai mahdollisesti sekä että. Kun työtehtävät sovitetaan vastaamaan työkykyä, ei työn vaativuuden mukaisesti maksettava palkka enää riitä elämiseen saati motivoi työntekoon. Muun henkilöstön kannalta on tärkeää että 60 % työpanoksen antava henkilö ei saa samaa palkkaa kuin 100 % työpanoksen antava.”

”Keski-ään kasvaessa työkyky alenee. Miten saada henkilöstö työskentelemään ja jaksamaan eläkeikään saakka? Osatyökykyisten henkilöiden uudelleen sijoittaminen, etenkin kun työrajoitteita on ja ikä lähellä eläkeikää.”

Ikäongelmia ei kuitenkaan liitetä pelkästään ikäpyramidin huipulla oleviin, vaan myös nuoriin työntekijöihin. Teksteistä paljastuu tulevaisuuden näkymä, joka toistaa Y-sukupolvikeskustelun teemoja: nuoret vaativat joustavuutta työltä, he eivät sitoudu eivätkä sopeudu nykyisiin toimintamalleihin. Nuorten ”suulla” puhutaan paikoin myös muista ongelmista kuten esimerkiksi siitä, että johtaminen on ajastaan jäljessä ja sen on tulevaisuudessa pakko muuttua kun nuoret astuvat työpaikoille. Nuoret nähdään tässä kohtaa siis ratkaisuina joihinkin nykyisiin ongelmiin, jotka pitäisi tulevaisuudessa poistaa.

”Uusien sukupolvien tarve joustaviin työaikoihin ja tapoihin on haasteellista sovittaa nykyisen henkilöstön käytäntöihin. Työehtosopimukset tai työlaainsäädäntö eivät jousta yhtä nopeassa tahdissa. Miten henkilöstön tasiarvo toteutetaan kun eri ryhmillä on erilaiset tarpeet, jotka eivät välttämättä ole yhteen sovittavissa.”

”Nuoret eivät siedä sellaista johtamista jota edelleen on paljon - ei pomottamista eikä alaisten mitätöintiä.”

Ikä-diskurssissa korostuu myös eri-ikäisten työntekijöiden yhteensovittamisen ongelma työyhteisöissä ja suhteessa työelämää jäsentäviin henkilöstökäytäntöihin. Asia nousee esille möykkynä, johon eri juurikaan esitetä ratkaisuja. Joissakin puheenvuoroissa tarjotaan kuitenkin ratkaisuksi johtajuuden kehittämistä. Henkilöstökäytäntöjen yksilöllistämistä puhuvat muutamat henkilöstöammattilaiset. He asemoituvat ryhmään ”Tulevaisuus on erilainen”, ja jotkut ottavat lisäksi askeleita suuntaan ” kohtaan sen aktiivisesti vaikuttaen”.

”Suuret ikäluokat ovat jäämässä eläkkeelle, ja työmarkkinoilla on paljon vastavalmistuneita ja kolmekymppisiä. Työyhteisössä tulisi olla kaikkia ikäpolvia: nuoria, keski-ikäisiä ja ikääntyviä. Tämä asettaa haasteita esimiestyölle: miten a) tukea nuoria vastavalmistuneita tulevilla urallaan ja sijoittaa heidät oman organisaation työntekijöiksi b) huomioida ruuhkavuosia elävien työntekijöiden jaksaminen (osa-aikaisuus, pienet lapset ja poissaolot lasten vuoksi) ja c) huomioida ikääntyvien laskeva työkuunto ja jaksaminen vanhuuseläkkeeseen asti.”

”Yhtä varmaa on se, että leadership tulee entistä haastavammaksi entistä monimuotoisemmassa organisaatiossa: Monikulttuurisuus, osa-aikaisuus, pätkätyöntekijät (omasta tahdostaan), yksilöllisyys, työrajoitteisten määrän kasvaminen, työurien pidentämien... tarkoittaa samalla hyvin eri-ikäisten, jopa 18v–70v läsnäoloa samassa työyhteisössä.”

”Johtamisen haasteet monipuolistuvat ja monimutkaistuvat. Johtamisosaaminen ja sopiva persoona tulevat olemaan entistä merkittäviä. Henkilöstö ikääntyy, toisaalta uudet sukupolvet tuovat uusia haasteita johtamiseen. Erilaisia työaikajoustoja ja työaikaaräätälöintiä tarvitaan entistä enemmän.”

Kunnat heikoilla työvoimakilpailussa -diskurssi

Sekä osaamis- että ikääntymispuheeseen liittyy monissa teksteissä iso huoli siitä, saadaanko kuntaorganisaatioihin tulevaisuudessa tarvittavaa työvoimaa. Kuntakenttää ei pidetä houkuttelevana työntekijöille. Kuntaorganisaatiot nähdään työmarkkinoiden altavastajina, jotka eivät pysty houkuttelemaan palkoilla eivätkä oikein muillakaan lupauksilla. Työpaikkojen kiristytvä ja epävarma tilanne on aineistossa tulkittu ennen muuta henkilöstön sitouttamisen rapauttajana – niin uusien työntekijöiden kuin vanhojenkin.

Kuntaorganisaatioista työpaikkoina piirtyy teksteissä jokseenkin itsekriittinen, jopa alemmuuskompleksinen kuva. Organisaatioiden sekava tilanne, vanha-kantaisuus johtamisen käytännöissä ja kehittymisen hitaus piirtyvät esiin henkilöstöammattilaisten tulevaisuuskuvin. Monet kirjoittajat asemoituivat tekstissä ryhmään ”Tulevaisuus on ongelmallinen – en pysty vaikuttamaan: odotan mitä tapahtuu.”

”Henkilöstöstä suurin osa on yli 50-vuotiaita. Suurin osa henkilöstöstä vaihtuu vuoteen 2025 mennessä. Uusien työntekijöiden rekrytointi on tulevana vuosina haastavaa. Miten saadaan palkattua osaavaa henkilöstöä, kun samanaikaisesti kuntien taloudellinen tilanne heikentyy ja osaavasta työvoimasta kilpaillaan.”

”Kunta ei voi kilpailla palkoilla yksityistä sektoria ajatellen. Kuntaorganisaatio toimii verovaroilla ja ilmasto on sellainen, että työntekijöihin satsaamista ja investointeja ei nähdä oikein. Edelleenkin nähdään kuluerä-nä eikä esim. osaamispääomana. Välillä tuntuu, että taistelee tuulimyllyjä vastaan. Kun nuoret päättäjät astuvat suuremmasti remmiin, ehkä sitten.”

Vastaajien joukossa oli kuitenkin myös niitä, jotka asemoituivat ryhmään ”Tulevaisuus on erilainen – kohtaan sen aktiivisesti vaikuttaen.” Näissä puheenvuoroissa tunnistettiin tulevaisuuden rekrytointihaasteet, mutta teksteissä oli mukana jo

ratkaisujen etsintää. Nämä kirjoittajat tunnistivat kuntakentässä monia hyviä asioita, joilla työntekijöitä voitaisiin houkutella hakeutumaan sinne töihin. Tällaisia olivat muun muassa työhyvinvointi ja johtaminen. Muussa yhteydessä noteerattiin myös kuntakentän vakaus työnantajana: ”*Henkilöstön vähentäminen on tehty suunnitelmallisesti ilman tempoilua ja irtisanomisia. Talouden kriisit eivät ole pakottaneet äkillisiin suunnanmuutoksiin, irtisanomisiin eikä lomautuksiin.*” Tätä ei kuitenkaan liitetty minkäänlaisena kilpailutekijänä kun puhuttiin työvoiman houkuttelemiseen liittyvistä vaikeuksista.

”Kunta-ala ei ole kovinkaan houkutteleva; raskas työ ja pieni palkka. Kilpailu osajista kovenee ja siinä kamppailussa työnantajan houkuttelevuudella on suuri merkitys. Työhyvinvointi ja hyvä johtaminen voivat olla kuntasektorin valtteja, kun palkkauksella kilpailemalla tuskin menestymme.”

”Rekrytointitoiminnan kehittäminen (korostuu) yleisesti sekä erityisesti esimiesten rekrytointiosaamisen suhteen. Työnantajamielikuvan kehittäminen ontuu kunta-alalla eikä kaikkia tekijöitä osata hyödyntää saati että ne saisivat maksaa mitään. Näistä puuttuu systematiikka.”

”Henkilöstön vaihtuvuus kasvaa vuosittain eläkkeelle lähtemisten ja muun lähtövaihtuvuuden vuoksi. Kunta-alan kilpailukykyisyys työnantajana on siksi tärkeää. Henkilöstöjohtamisen prosessit ja käytännöt ovat merkittävässä roolissa henkilöstön sitouttamiseksi ja motivoimiseksi.”

Johtopäätöksiä

Tässä artikkelissa on pohdittu 158 henkilöstöammattilaisen ajatuksia siitä, miltä henkilöstötyön tulevaisuuden haasteet näyttävät vuoteen 2018 mennessä. Analyysiä on syytä lukea huomioiden kaksi asiaa. Ensinnäkin, kun haasteita kysytään, haasteita myös saadaan. Tämä on varmasti yksi syy tekstien mollivoittoisuuteen ja ongelmiin ilman ratkaisuehdotuksia tai mahdollisuuksien näkemistä. Kysymyksen asettelusta huolimatta mukana oli myös puheenvuoroja, joista heijastui tulevaisuuden usko ja ratkaisujen näkeminen. Toiseksi, aineisto ei mahdollista laajoja yleistyksiä, vaikka joitakin viitteitä ehkä antaakin.

Vastauksissaan henkilöstöammattilaiset heijastivat omia uskomuksiaan, organisaatioissaan vallitsevia uskomuksia ja toimialansa sekä henkilöstöjohtamisen kentän vallalla olevia tunteita koskien sekä nykyistä että tulevaa. Tekstit heijastivat eri asioista julkisuudessa esiintyneitä kannanottoja ja myös joidenkin aiempien selvitysten tuloksia. Näin ollen esille nousevista yksittäisistä asioista mitkään eivät olleet aivan uusia eivätkä niihin liittyvät arvolataukset myöskään kovin yllättäviä. Sen sijaan yllättävää oli aineistosta esille nouseva ”iso kuva” eli tulevaisuuden

kuva kuntaorganisaatioiden henkilöstöjohtamisen kentästä työvoiman saatavuusongelmien kurimuksessa. Teksteistä nousi esille aito huoli, paikoitellen jopa hätä, osaamisen ja väen riittävydestä tulevaisuudessa. Näin siitäkkin huolimatta, että kuntaorganisaatioissa on käsillä monin paikoin rationalisointipaineita, jotka voivat johtaa toimintojen yhdistämisiin ja supistamisiin, henkilöstövähennyksiin, toimintojen ulkoistamisiin ja automatisointeihin. Pelko työvoiman saatavuudesta näkyi teksteissä vaikka laajasti tiedetään, että nuorten työttömyysluvut ovat huolestuttavassa nousussa ja että nuorille tulisi voida tarjota lähitulevaisuudessa kipeästi kaivattuja pysyviä työpaikkoja pätkätöiden ja työttömyyden sijaan. Kärjistetynä johtopäätöksenä voi esittää, että kuntien henkilöstöammattilaiset ennakoivat työvoimapulaa, johon he eivät näe ratkaisuna nuoria, tuoreiden tutkintojen kanssa työelämään astuvia. Työvoimaksi mielletään puheenvuorojen perusteella vain työssä jo tällä hetkellä olevan työntekijän kaltainen ”valmis” osaaja.

Vastaajat asemoivat itsensä useimmin ryhmiin ”Tulevaisuus on ongelmallinen – en pysty vaikuttamaan: odotan mitä tapahtuu” tai ”Tulevaisuus on ongelmallinen – en ota kantaa vaikutuksiin henkilöstötyössä”. Tämä viestii henkilöstöammattilaisten sitkeässä pysyttelevää hallinnollista toteuttajan roolia. Vain pieni joukko henkilöstöammattilaisista viesti aktiivista rooliaan teksteissä. Heitäkin kuitenkin oli. Osa ilmaisi suhtautumistaan samalla jonkin verran pessimistisesti, mutta samalla ratkaisuja etsien: ”Tulevaisuus on ongelmallinen – kohtaan sen aktiivisesti vaikuttaen”. Osa näki muutoksissa myös mahdollisuuksia: ”Tulevaisuus on erilainen – kohtaan sen aktiivisesti vaikuttaen.” Viimeksi mainituilla voisi tulkita olevan ainakin jossain määrin strateginen ote organisaatioidensa henkilöstöjohtamisessa.

Koska vastaajien joukko tekee henkilöstöjohtamista ja –työtä päätyönään kuntakentässä jo tällä hetkellä, on aineiston valossa mahdollista tehdä jotakin ennakoivia tulevista kehityksestä. Henkilöstöammattilaiset todennäköisesti tarttuvat asioihin, joista puhuvat. Ainakin he teksteissään ennakoivat joitakin henkilöstöjohtamisen kentän ongelmia, joihin tulisi jo nyt varautua. Ensinnäkin kuntaorganisaatioiden rekrytointikäytäntöjä olisi jo hyvää vauhtia kehitettävä ennakoivan rekrytoinnin suuntaan. Toiseksi niissä olisi kehitettävä tehokkaita osaamisen johtamisen käytäntöjä, joiden avulla lisätään tarvittavaa osaamista ja vastataan osaamisen siirron tarpeisiin sekä perehdyttämistarpeisiin. Kolmanneksi tarvittaisiin rohkea ja avoin ote ikäjohtamiseen.

Yleisesti ottaen aineisto viestii vahvasta tarpeesta strategisen henkilöstöjohtamisen kehittämiseen. Kannanotot jäävät paikoitellen ulkokohtaisiksi ja heijastavat luottamuksen puutetta omaan rooliin henkilöstökäytäntöjen uudistajana ja henkilöstöjohtamisen kentän vaikuttajana. Myös tulevaisuutta koskevat näkemykset

ovat usein stereotyyppisiä ja kapea-alaisia. Tämä viestii siitä, että kunnissa on tarvetta tietoiselle tulevaisuuden pohdinnalle. Se voisi käytännössä olla systemaattista skenaariotyöskentelyä. Mitä jäsentyneempi käsitys tulevaisuudesta saadaan luotua, sitä selkeämpää olisi henkilöstökäytäntöjen

Aineistosta oli erotettavissa myös muita, vähemmän etualalle nousevia diskursseja, mutta tässä päädyin erottelemaan vain kolme vahvasti esille noussutta kiinnostavaa diskurssia. Lisäksi olisi ollut erotettavissa muun muassa hyvinvointi- ja muutosdiskurssit, mutta niiden käsittely jää odottamaan seuraavia analyysivaiheita. Kiinnostava oli myös muutos mahdollisuutena –diskurssi, joka ei erottunut kovin laajana, mutta loi virkistävää säröä muihin diskursseihin. Siinä jotkut henkilöstöammattilaiset toivottivat muutosmyllerryksen tervetulleeksi. He näkivät sen positiivisena pakkona kehittää henkilöstökäytäntöjä.

Lähteet

- Anderson, J. R. (1991). *The Adaptive Character of Thought*. Erlbaum: New Jersey.
- Becker, B. E., Huselid, M. A. & Ulrich, D. (2001). *The HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance*. Boston, Ma: Harvard Business School Press.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor Book: New York.
- Boselie, P., Dietz, G. & Boon, C. (2005). Commonalities and contradictions in HRM and performance research. *Human Resource Management Journal* 15, 67–94.
- Boselie, P., Brewster, C. & Paauwe, J. (2009). In search of balance – managing the dualities of HRM: an overview of the issues. *Personnel Review* 38: 5.
- Boudreau, J. & Ziskin, I. (2011). The future of HR and effective organizations. *Organizational dynamics* 40, 255–266.
- Brockbank, W. (1999). If HR were really strategically proactive: present and future directions in HR's contribution to competitive advantage. *Human Resource Management* 38: 4, 337–352.
- Daniels, K., Johnson, G. & de Chernatony, L. (1994). Differences in managerial cognitions of competition. *British Journal of Management* 5 (Special Issue), S21–S29.
- Dean, J. W. & Sharfman, M. P. (1996). Does decision-process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. *Academy of Management Journal* 39: 2, 368–396.
- Delery, J. E. & Doty, D. H. (1996). Modes of theorizing in strategic human resource management: test of universalistic, contingency, and configurational performance predictions. *Academy of Management Journal* 39: 4, 802–835.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147–160.
- Engeström, Y. (1987). *Learning by Expanding*. Helsinki: Orienta-konsultit.
- Finnish Statistics (2010). *Suomen virallinen tilasto (SVT)*. Palkansaajien työtapa-turmat. Helsinki: Tilastokeskus [13.1.2013]. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/ttap/2010/ttap_2010_2012-11-30_kat_001_fi.html

- Forde, C. & Slater, G. (2006). The nature and experience of agency working in Britain. What are the challenges for human resource management? *Personnel Review* 35: 2, 141–157.
- Golden, K. & Ramanjudam, V. (1985). Between a dream and a nightmare: on the integration of the human resource management and strategic planning processes. *Human Resource Management* 24, 429–452.
- Graeme, M. & Reddington, M. (2009). Reconceptualising absorptive capacity to explain the e-enablement of the HR function (e-HR) in organizations. *Employee Relations* 31: 5, 515–537.
- Gratton, L. (2011). Workplace 2025 – What will it look like? *Organizational Dynamics* 40, 246–254.
- Gratton, L. (2011). Workplace 2025 – What will it look like? *Organizational Dynamics* 40, 246–254.
- Guest, D. (1997). Human resource management and performance: a review and research agenda. *International Journal of Human Resource Management* 8: 3, 263–276.
- Haapanen, A. & Viluksela, M. (2012). *Psykososiaaliset tekijät suomalaisessa työyhteisöissä*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hammonds, K. H. (2007). *Why we hate HR*. FastCompany.com. Saatavissa: http://www.fastcompany.com/magazine/97/open_hr.html
- Hope-Hailey, V., Farndale, E. & Truss, C. (2005). The HR department's role in organisational performance. *Human Resource Management Journal* 15: 3, 49–66
- Huselid, M. (1995). The impact of human resource management practices on turnover, productivity, and corporate financial performance. *Academy of Management Journal* 38, 635–672.
- Huselid, M., Beatty, R. & Becker, B. (2005). "A players" or "A positions"? The strategic logic of workforce management". *Harvard Business Review* 83: 12, 110–117.
- Jokinen, A. & Juhila, K. & Suoninen, E. (1993). *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, A. & Juhila, K. & Suoninen, E. (1999). *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino.
- Järnlström, M. (2011). Henkilöstöfunktion strateginen rooli. Teoksessa R. Viitala, V. Suutari & M. Järnlström (toim.). *Ikkunoita henkilöstötyön tulevaisuuteen*. Tut-

kimuksia henkilöstöbarometrin tuloksista. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja no. 171. Vaasan yliopisto. 19–39.

Knox, A. (2010). Lost in translation: an analysis of temporary agency employment in hotels. *Work, Employment & Society* 24: 3, 449–467.

Korsgaard, M. A., Schweiger, D. M. & Sapienza, H. J. (1995). Building commitment, attachment and trust in strategic decision making teams: the role of procedural justice. *Academy of Management Journal* 38: 1, 60–84.

KT Kuntatyönantajat (2013). *Kunnat ovat hyviä työnantajia*. Uutinen kuntatyönantajien kotisivuilla 8.1.2013. [20.2.2013]. Saatavilla: <http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/kunta-työnantajana/Sivut/default.aspx>.

Kuisma, M. (2004). *Erilaistuminen vai samanlaistuminen. Vertaileva tutkimus paperiteollisuusyhtiöiden ympäristöjohtamisesta*. Helsingin kauppakorkeakoulun tutkimuksia A-232. Helsinki.

Larsen, H. & Brewster, C. (2003). Line management responsibility for HRM: what is happening in Europe? *Employee Relations* 25: 3, 228–244.

Lawler, E. & Boudreau, J. (2009). What makes HR a strategic partner? *People & Strategy* 32: 1, 14–22.

Legge, K. (2001). *Human Resource Management: Rhetorics and Realities*. Macmillan: Basingstoke.

Lehto, A-M. & H. Sutela (2008). *Työolojen kolme vuosikymmentä. Työolotutkimusten tuloksia 1977–2008*. Helsinki: Tilastokeskus.

Lemmergaard, J. (2009). From administrative expert to strategic partner. *Employee Relations* 31: 2, 182–196.

Linna, P., Pekkola, J. U. & Melkas, H. (2010). Defining and measuring productivity in the public sector: managerial perceptions. *The International Journal of Public Sector Management* 23: 5, 479–499.

Lyly-Yrjänäinen, M. (2012). *Työolobarometri*. Syksy 2012. Ennakkotietoja. TEM raportteja 6/2013. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Pauwe, J. (2009). HRM and performance: Achievements, methodological issues and prospects. *Journal of Management Studies* 46: 1, 129–142.

Roehling, M. V., Boswell, W. R., Caligiuri, P., Feldman, D., Graham, M. E., Guthrie, J. P., Morishima, M. & Tansky, J. W. (2005). The future of HR management: research needs and directions. *Human Resource Management* 44: 2, 207–216.

Salaman, G., Storey, J. & Billsberry, J. (2005). Strategic human resource management: Defining the field. Teoksessa G. Salaman, J. Storey, & J. Billsberry (toim.). *Strategic Human Resource Management: Theory and Practice*. London: Sage. 1–10.

Schmidt, T. & Vanhala, S. (2010). *Henkilöstöjohtaminen Suomessa 1992–2009. Tutkimus suurten yritysten ja julkisten organisaatioiden henkilöstökäytäntöjen omaksumisesta ja konvergoitumisesta*. Cranet-projekti. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja B-115. Aalto-Print, Helsinki.

Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly* 32: 4, 493–511.

Smith, K. A. (1991). *The Link Between Top Management Team Dynamics and Strategy and Performance*. University of Maryland College Park.

Strohmeier, S. & Rudiger, K. (2009). Organizational adoption of e-HRM in Europe: An empirical exploration of major adoption factors. *Journal of Managerial Psychology* 24: 6, 482–501.

Tilastokeskus (2013). *Työvoimatilasto tammikuu 2013*. [18.2.2013]. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/tyti/2012/12/tyti_2012_12_2013-01-22_tau_009_fi.html

Truss, C., Gratton, L., Hope-Hailey, V., Stiles, P. & Zaleska, J. (2002). Paying the piper: Choice and constraint in changing HR functional roles. *Human Resource Management Journal* 12: 2, 39–63.

Ulrich, D. & Brockbank, W. (2005). *The HR Value Proposition*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Ulrich, D. (1997). *Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results*. Boston: Harvard Business School Press.

Ulrich, D. (1998). A new mandate for human resources. *Harvard Business Review* 76: 1, 124–134.

Ulrich, D. (1998). Intellectual capital = competence + commitment. *Sloan Management Review* (Winter), 15–26.

Ulrich, D. Brockbank, W. & Johnson, D. (2009). The role of strategy architect in the strategic HR organization. *People and Strategy* 32: 1, 24–31.

Vartia, M, Kandolin, I, Toivanen, M, Bergbom, B, Väänänen, A, Pahkin, K, Vesala, H, Viitala R., Suutari V. & Järnlström M. (toim.). (2011). *Ikkunoita henkilöstötyön tulevaisuuteen*. Tutkimuksia henkilöstöbarometrin tuloksista. Selvityksiä ja raportteja no. 171. Vaasan yliopisto. 161–184.

Viitala, R. (2007). *Henkilöstöjohtaminen. Strateginen kilpailutekijä*. Helsinki: Edita.

Yarnall, J. (1998). Line managers as career developers: rhetoric or reality? *Personnel Review* 27: 5, 378–395.

Yount, M. A., Snell, S. A., Dean, J. W. & Lepak, D. P. (1996). Human resource management, manufacturing strategy and firm performance. *Academy of Management Journal* 39: 4, 836–866.

SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN OHJAUSYMPÄRISTÖT JA OHJAUSMEKANISMIT

Vuokko Niiranen

Johdanto

”To understand the behavior of an organization you must understand the ecology or the organization. This point of view is important for those who seek to understand organizations as well as for those who seek to manage and control them.” (Hawley 1950: 3).

Organisaatio on aina sidoksissa sen omaan toimintaympäristöönsä ja sieltä nouseviin, toimintaa koskeviin odotuksiin. Tämä merkitsee sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa sitä, että ohjaavan tahon tulisi tunnistaa ne tilanteet, joissa ohjauksen oletetaan toteutuvan. Käytettävien ohjausmuotojen ja ohjauksen mekanismien taas odotetaan olevan loogisia suhteessa ohjaustapahtumaan ja sisällöltään sellaisia, että ohjaus toimii tavoitteiden mukaisesti.

Sosiaali- ja terveyspalveluilla on monia erilaisia tehtäviä. Palvelut ovat osa kansallista sosiaali- ja terveystaloutta, sekä poliittisen ja toiminnallisen ohjauksen kohde niin kansallisesti kuin paikallisestikin. Lisäksi ne ovat kunnassa palvelujen tuottamisen konkreettinen toimintaorganisaatio. Kunta on lähtökohtaisesti asukkaidensa yhteisö ja yhteiskuntamme demokraattisen toimintajärjestelmän perusyksikkö. (Niiranen ym. 2012: 33.) Sosiaali- ja terveystalout ovat osa kunnan lakisääteistä toimintaa. Eri tason päätöksentekijöillä on kullakin toimintarakenteissa ja johtamisjärjestelmässä oma asemansa. Palveluiden odotetaan olevan responsiivisia ja vastaavan kuntalaisten kulloisiinkin tarpeisiin.

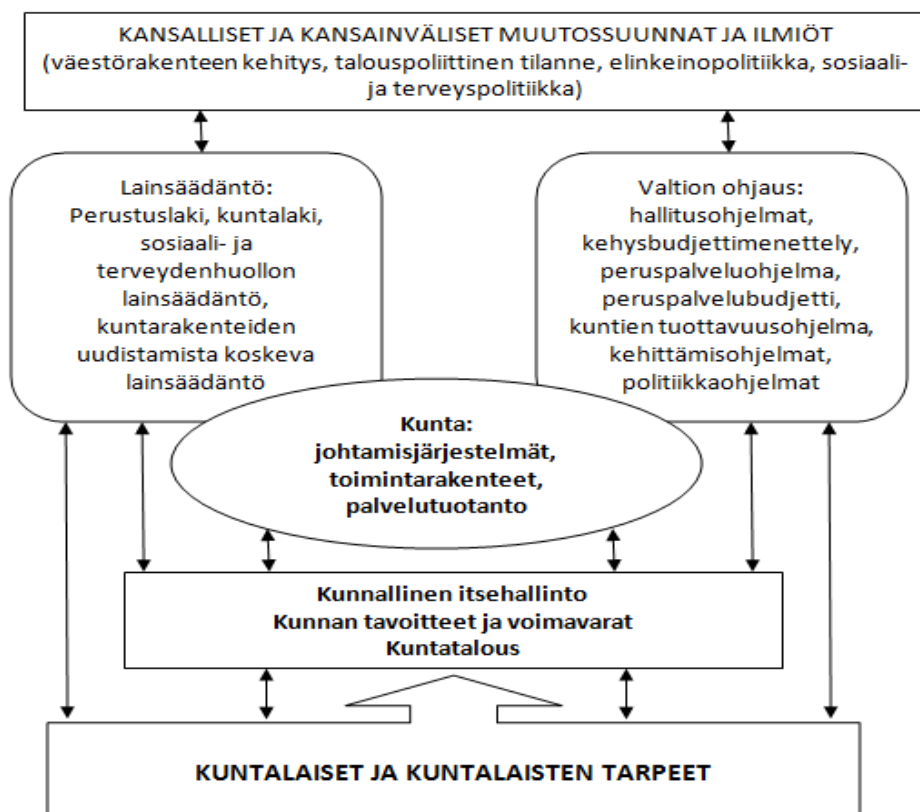
Kuntien erilaiset toiminnalliset ja poliittiset kulttuurit sekä näiden vuorovaikutus näkyvät kunnissa tehdyissä rakenteellisissa uudistuksissa ja sisällöllisissä ratkaisuissa. Poliittinen muutos, yhteiskunnallinen muutos ja hallinnollinen muutos ovat aina keskenään vuorovaikutuksessa, ne eivät toimi toisistaan erillisinä. Poliittisten päätöksentekijöiden tahto välittyy toiminnaksi yleensä kuitenkin pääasiassa hallintojärjestelmän kautta. (Vartola 1979: 79.)

Tarkastelen artikkelissani kunta-valtio -suhdetta ja kuntien sosiaali- ja terveystaloutiin kohdistuvaa valtionohjausta. Artikkelin tavoitteena on tunnistaa sosiaali- ja terveystaloutien ohjauksen monimuotoisuus. Monimuotoisuutta tarkastellaan kysymällä, 1) millaisia vaiheita kuntavaltio -ohjauksessa voidaan tunnistaa, ja 2)

onko 2010-luvun kunta–valtio-ohjauksessa nähtävissä uudenlaisia mekanismeja tai uusia toimijoita? Käytän esimerkkinä vuosien 1984–2011 suunnitelma- ja ohjelmaohjausta, jota valtio on kohdistanut kuntien sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Toimintajärjestelmä ja ohjausmalliajattelu

Kunnan sosiaali- ja terveyspalvelut liittyvät monin tavoin sekä välittömään toimintaympäristönsä että laajemmin yhteiskuntaan. Kunnallinen itsehallinto perustuu suomalaisen demokraattisen toimintamallin mukaisesti kuntalaisten itsehallintoon ja kuntalaisten tarpeet ohjaavat pitkälti kunnan tavoitteita (KuntaL 519/2007, 1§ 3 mom). Kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmään, toimintarakenteisiin ja palvelutuotantoon kohdistuu samanaikaisesti kansallista normi- ja resursiohjausta, muuta valtionohjausta, sekä laajempia kansallisia ja kansainvälisiä ohjausmekanismeja. Erityisesti meneillään olevan kuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusten yhteydessä korostuvat monet näihin uudistuksiin kohdistuvat ohjausmekanismit ja myös monet erilaiset ohjaavat tahot (kuviot 1).



Kuvio 1. Kunnan palvelujen toimintakokonaisuus (Niiranen ym. 2013: 28)

Valtion ja kuntien keskinäisissä suhteissa on useita eri toimijoita ja lukuisia toiminnan tasoja. Tämän monialaisuuden hallinta edellyttää, että eri organisaatioiden välisiä ohjaussuhteita ja erilaisia ohjausmuotoja esitetään pelkistettyinä malleina, eräänlaisina weberiläistyyppeinä ideaalimalleina. Klassinen ohjausmalliajattelu on tästä hyvä esimerkki. Lennart Lundquistin (1977) mukaan ohjaus on päätöksentekijän tietoinen yritys vaikuttaa hallinnon tavoitteiden toteuttamiseen. Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen keinot jaetaan ohjausmalliajattelussa pelkistetyksi kolmeen, vaikutusmekanismeiltaan erilaiseen ohjausmuotoon; lainsäädännön kautta tapahtuva normiohjaus, talous- eli resurssiohjaus ja tietoon nojaava informaatio-ohjaus (Mesarović ym. 1973; Oulasvirta ym. 2002). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa valtio käyttää kaikkia näitä ohjausmuotoja rinnakkain ja toisinaan päällekkäinkin. Kiinnostavin on 2010-luvulla informaatio-ohjaus, sillä siihen kytkeytyvät erityisesti kehittämissuunnitelmissa myös normiohjaus ja resurssiohjaus.

Kunnan ja valtion suhteiden analyysissä korostetaan 2010-luvulla usein sitä, että valtio ja kunnat ovat vain osa yhteiskunnan toimintaa. Lennart Lundquist kuvasi tämän asian jo 1970-luvun lopulla toteamalla, että julkinen hallinto on vain yksi monista yhteiskunnallisista toimijoista. Useimpiin tapahtumiin vaikuttavat samanaikaisesti monet tekijät, jotka ovat mitä erilaisimmassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Yhtä ohjausmekanismia tai sen toimivuutta on vaikea erottaa kokonaisuudesta (Lundquist 1977: 13–14; Ahlstedt ym. 1977).

Sosiaali- ja terveystalvvelujen valtionohjaus

Kuntien ja valtion suhteessa voidaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausasiakirjojen analyysin perusteella erottaa hyvin pelkistetyksi 1980-luvulta 2010-luvulle kolme vaihetta; tiiviin valtionohjauksen vaihe, kunnallista itsehallintoa korostanut vaihe ja 2000-luvun alusta lähtien eräänlainen hybridivaihe. Hybridivaiheessa on nähtävissä samanaikaisesti edelleen sekä perinteistä normi- ja resurssiohjausta, että uudenlaista, muita ohjausmuotoja ja erilaisia ohjaussubjekteja sisältävää, ja myös vaikeammin tunnistettavaa uudenlaista informaatio-ohjausta ja vuorovaikutusta.

Valtiollisesti johdettujen hyvinvointipalvelujen rakentaminen alkoi jo 1970-luvulla ja jatkui 1980-luvun lopulle. Valtio ohjasi kuntien sosiaali- ja terveystalvvelitiikkaa lainsäädännön ja resurssiohjauksen avulla. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto tuli vuoden 1984 alusta yhtenäisen suunnittelu- ja valtionohjausjärjestelmän piiriin. Valtioneuvosto hyväksyi vuosittain valtakunnalliset suunnitelmat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä seuraavaksi viisivuotiskaudeksi.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamissuunnitelmat noudattivat sisällöltään valtakunnallisen suunnitelman linjauksia ja ne alistettiin läänihallituksen vahvistettavaksi. Palvelujen sisällöllistä kehittämistä ohjasivat tuolloin melko tarkasti myös sosiaalihuollon ja lääkintöhallituksen yleiskirjeet. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisissa suunnitelmissa korostettiin 1980- ja vielä 1990-luvulla voimakkaasti valtion ohjauksessa tapahtuvaa paikallista kehittämistä. Tavoitteeksi nousi yhtenäisen sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän muodostaminen. (Niiranen 2013.)

Kuntien itsehallintoa korostaneeseen vaiheeseen, 1980-luvun lopulta 1990-luvun loppupuolelle, ajoittuivat vapaakuntakokeilu, valtionosuusuudistus, tulosjohtamisuudistus ja kunnallislain uudistaminen. Vuosien 1989–1996 vapaakuntakokeilu korosti kunnallista itsehallintoa ja kuntien omia, paikallisiin lähtökohtiin pohjautuvia ratkaisuja. Samaan aikaan keskusteltiin kunnan ja valtion tehtävienjaosta ja vaadittiin joidenkin kuntien tehtävien siirtämistä valtion hoidettavaksi (Relander 1993). 1990-luvun alkuun sijoittuivat myös sekä valtion että kuntien syvenevät talousvaikeudet.

Valtion kuntiin kohdistuvan ohjauksen tapaa muutettiin voimakkaimmin 1990-luvun puolivälissä. Normi- ja resurssiohjauksen sijaan ohjausta kehitettiin enemmän informaatio-ohjauksen suuntaiseksi. Aikaisemmat, valtioneuvoston vuosittain hyväksymät Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset suunnitelmat muutettiin vuoden 2000 alussa Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmiksi (TATO). Niissä korostettiin 2000-luvun alussa erityisesti kansallisia sosiaali- ja terveystalouden kehittämishankkeita ja informaatio-ohjausta. Lisäksi niissä painotettiin paikallisia ja alueellisia linjauksia sekä edelleen myös sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota.

Tavoite- ja toteuttamisohjelmat muutettiin edelleen vuoden 2008 alusta Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseksi kehittämissuunnitelmiksi (Kaste). Kaste-ohjelmissa on painotettu kansallisen kehittämissuunnitelman laaja-alaista valmistelua ja eri toimintasektoreiden yhteistyötä. Lisäksi niissä on korostettu asiakaslähtöisyyttä, palvelujen laatua sekä yhteyksiä muihin valtakunnallisiin uudistuksiin. Kaste-ohjelmaan liittyy vahvasti myös eri toimijoiden ja eri hallinnonalojen ja -tasojen välinen vuorovaikutus.

Valtion ja kuntien välistä ohjaussuhdetta on usein tutkittu lähinnä normi- ja resurssiohjauksen näkökulmasta silloinkin, kun kysymys on informaatio-ohjauksesta, joka poikkeaa pelkistettyyn kausaalijatteluun nojaavasta toimintamallista. Informaatio-ohjausta voidaan tarkastella myös viestinnän näkökulmasta, jolloin korostuu vuorovaikutus (Stenvall & Syväjärvi 2006). Sosiaali- ja terveydenhuol-

lon ohjausmekanismeissa onkin 1980-luvulta 2010-luvulle tultaessa voimistunut muutos perinteisestä syy–seuraus-suhteita korostavasta ohjausmalliajattelusta enemmän vuorovaikutukseen perustuvaan ohjaukseen ja myös arviointitiedon käyttämiseen ohjauksen välineenä (Niiranen ym. 2012).

Ohjauksen monimuotoisuus ja hybridiohjauksen vaihe

Perinteinen julkisen hallinnon ohjaus ja siihen liittyvä koordinaatio ovat 2010-luvulla uudessa tilanteessa. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä on lukuisia erilaisia toimintamalleja, toimijoita ja verkostoja. Järjestelmä vaikuttaa paikoin jopa hajanaiselta (Niiranen ym. 2013: 53–54).

Palvelujärjestelmän monialaisuus ja monitaho-ohjaus osoittavat, että perinteinen valtio–kunta-ohjausjärjestelmä on monialaisempi kuin kausaaliotukseen nojaava pelkistetty ohjausmalliajattelu osoittaa. Palvelujärjestelmän kehittämiseen ja sen ohjaukseen kohdistuu runsaasti odotuksia. Usein kehitetään vain yhtä järjestelmän osatekijää kerrallaan, vaikka tarkoituksenmukaista olisi ottaa huomioon sekä toimintajärjestelmä, palveluita käyttävät asiakkaat että organisaatioissa työskentelevät työntekijät (Stenvall & Virtanen 2012:99–104).

Sosiaali- ja terveystalouden ohjauksessa on 2010-luvun alussa nähtävissä selvää normiohjauksen voimistumista, kuten usein taloudellisesti niukkoina aikoina. Samaan aikaan esiintyy erimuotoisia, osin näkyviä ja avoimia, osin vaikeasti tunnistettavia uusia kansallisia ja kansainvälisiä ohjausmekanismeja. Tässä tilanteessa ohjauksen tarkastelu perinteisen ohjausmalliajattelun avulla vaikuttaa helposti suppealta. Tarvitaan toisenlaista, monialaisen ja monitahoisen ohjauksen tunnistavia käsitteitä ja teoreettista jäsenystä.

Ohjaukseen ja päätöksenteon implementaatioon liitetään nykyisin yhä useammin myös yhteistyö, koordinaatio, verkostot ja näitä yhdistävä governance eli hallinta-ajattelu. Governancella tarkoitetaan tässä yhteydessä tietynlaista, erityisesti verkostojen avulla tapahtuvaa ohjausta. (Hill & Hupe 2011: 63–70, 114–115.)

Voidaan myös pohtia, onko klassisen ohjausmalliajattelun nykytilassa kuitenkin jotain, joka viittaa Niklas Luhmanin (1997) esittämään autopoieettiseen systeemiin (Esmark 2011: 102; Brans & Rossbach 1977). Autopoiesis tarkoittaa systeemin tapaa ylläpitää itseään siten, että systeemin sisäinen järjestelmä säilyy. Valtion ohjausjärjestelmä on yhteydessä kuntiin eikä se toimisi, ellei kuntia olisi tai elleivät ne olisi systeemissä riippuvaisia ohjauksesta tai ohjauksen noudattamisesta. (Stähle & Kuosa 2009: 109.)

Kuntien ja valtion suhde on tullut 2010-luvulla selvästi uudenlaiseen tilanteeseen. Sosiaali- ja terveystalvelujen ohjauksessa noudatetaan edelleen pitkalti perinteisiã ohjausmalliajattelun mekanismeja (Oulasvirta ym. 2002). Samaan aikaan sosiaali- ja terveystalveluihin kohdistuvan ohjauksen muodot ovat moninaistuneet ja ohjaavia tahoja tulee lisää. Tilannetta voisi kutsua monimuotoisen hybridiohjauksen vaiheeksi. Organisaatiotutkimuksessa hybridioorganisaatiolla tarkoitetaan usein organisaatiota, jonka toiminta yhdistää julkisen ja yksityisen malleja tai joka toimii näiden rajanpinnalla. Hybridioorganisaatiot ja niiden johtaminen voidaan erityisesti sosiaali- ja terveystalveluissa nähdä myös laajemmin. Tällöin hybridioorganisaatioilla tarkoitetaan organisaatiota, joka yhdistää tehtävien tasolla palvelujärjestelmän kannalta keskeiset yhteistyötahot toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi. Siihen sisältyvät yksityisen ja julkisen toiminnan yhdistelmien lisäksi muun muassa monialaiset ja moniammatilliset organisaatiot, erilaisten toimintaprosessien hallinta, innovatiivinen toimintatapa, hajautetut organisaatiot ja monikulttuuriset organisaatiot. (Niiranen ym. 2011: 158–159.)

Hybridiohjaus voisi edellä kuvattua käsitteenmuodostusta mukailien tarkoittaa ohjausta joka tunnistaa uudenlaisen monitaso- ja monitaho-ohjauksen sekä useat ohjaavat toimijat. Kuntien sosiaali- ja terveystalveluihin kohdistuu valtion ohella monen muunkin tahon ohjausta. Ohjaavia tahoja ovat esimerkiksi WHO, Euroopna Unioini, sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisessa mukana olevat yritykset ja järjestöt sekä toiset kunnat, erityisesti kuntarakennemuodituksen myötä lisääntyneiden kuntien yhteistoiminta-aluemallien myötä (Niiranen ym. 2013: 52). Uudet toimintatavat kuten tilaaja-tuottajamallit tai kuntien liikelaitokset mahdollistavat myös uudenlaisten ohjausmekanismien ja uusien ohjaavien tahojen mukaantulon.

Kansalaisen oma osuus ohjauksessa ei vielä jäsenny ohjausmalliajattelussa. Kuitenkin esimerkiksi terveydenhuoltolaki (1326/2010) antaa palvelun käyttäjille ohjausvaltaa, joka tapahtuu kansalaisten omien valintojen kautta. Potilas tai asiakas voi aikaisempaa vapaammin valita sen terveydenhuollon toimintayksikön, jossa häntä hoidetaan. Lisäksi terveydenhuoltolaissa korostetaan potilaan roolia oman hoitonsa suunnittelussa ja toteutuksessa. Myös vuonna 2011 voimaan tulleen Euroopan Unionin potilasdirektiivin voi olettaa pidemmällä aikavälillä toimivan terveystalveluja ohjaavana mekanismina. Potilasdirektiivi vahvistaa potilaan oikeuksia ja edellytyksiä saada hoitoa toisessa EU:n jäsenmaassa. (Potilasdirektiivi 2011/24). Entä muut palvelut; onko esimerkiksi sosiaalipalveluissa odotettavissa palvelun käyttäjien vaatimuksia vastaavanlaisesta omasta valinnanmahdollisuudesta? Todennäköisesti näin tapahtuu.

Johtopäätökset

Sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjaus on 2010-luvun alkupuolella monitahoista, monitasoista ja monimuotoista. Kuntien ja valtion suhteessa on jo nyt, ja siihen tulee koko ajan mukaan lisää sellaisia ohjaavia tahoja, joita klassiset ohjausmalliajattelun käsitteet eivät heti tunnista. Tämä ei välttämättä kuitenkaan tarkoita sitä, että klassinen ohjausmalliajattelu ei olisi käyttökelpoinen ohjausmekanismien tutkimuksessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja niiden kunta-valtio-suhteessa löytyvät edelleenkin perinteiset ohjausmalliajattelun muodot, normi-resurssi- ja informaatio-ohjaus. Uutena piirteenä voidaan kuitenkin osoittaa sekä klassisten ohjausmuotojen limittäisyys tai sekoittuminen, että uusien ohjausmuotojen ja ohjaavien tahojen mukaantulo. Tällöin voidaan myös valtio – kunta - ohjaussuhteissa puhua aidosti uudennlaisista hallinnan eli governancen muodoista, mekanismeista ja myös aivan uusista toimijoista. Erityisesti kansalaisten, palvelun käyttäjien oma osuus ohjauksessa on ilmiö, johon syntyy lähivuosina uusia tutkimusmahdollisuuksia. Tilanne on ehdottomasti mielenkiintoinen sekä ohjaavien tahojen, ohjauksen kohteiden että ohjauksen tutkimuksen kannalta.

Lähteet

- Ahlstedt, L., Jahnukainen, I. & Vartola, J. (1977). *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Ekonomia-sarja, Tapiola: Weilin & Göös. 2. p.
- Brans, M. & Rossbach, S. (1997). The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy. *Public Administration* 75: 3, 417–439.
- Esmark, A. (2011). Systems theory. Teoksessa M. Bevir (toim.). *The Sage Handbook of Governance*. Los Angeles: Sage. 91–105.
- Hawley, A. H. (1950). *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. New York: Ronald Press.
- Hill, M. & Hupe, P. (2011). *Implementing Public Policy*. Los Angeles: Sage. 2nd ed.
- Kuntalaki 519/2007*.
- Luhman, N. (1997). Limits of steering. *Theory, Culture & Society* 14: 1, 41–57.
- Lundquist, L. (1977). *Förvaltningen i de politiska systemet*. Malmö: Studentlitteratur. Andra upplagen.
- Mesarović, M., Sanders, J. & Spaque, C. (1973). An axiomatic approach to organization from general systems viewpoint. Teoksessa Optioner XX (toim.). *System Analysis*. Penquin: Harmondsworth. 493–514.
- Niiranen, V. (2013). Kunta–valtio-suhde ja ohjauksen monet muodot. Julkaisussa *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta – juhla-julkaisu*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 33–39.
- Niiranen, V., Puustinen, A. & Zitting, J. (2012). Sosiaali- ja terveystalouden rakenteellisen uudistamisen ohjausmenetelmät. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 40: 4, 364–384.
- Niiranen, V., Puustinen, A., Zitting, J. & Kinnunen, J. (2013). *Sosiaali- ja terveyspalvelut kunta- ja palvelurakennemuutoksissa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 25. Acta 245. Helsinki: Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2011). *Johdaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus. 2. painos.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Potilasdirektiivi 2011/24/EU. *Euroopan Unionin direktiivi potilaan oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa.*

Relander, T. (1993). *Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta.* Helsinki: Painatuskeskus.

Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä.* Tutkimukset ja selvitykset 6. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet.* Helsinki: Tietosanoma.

Stähle, P. & Kuosa, T. (2009). Systemien itseuudistuminen – uutta ymmärrystä kollektiivien kehittymiseen. *Aikuiskasvatus* 29: 2, 104–115.

Terveydenhuoltolaki 1326/2010.

Vartola, J. (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmista. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa.* Acta Universitatis Tamperensis Ser A vol. 103. Tampere: Tampereen yliopisto.

KOMPLEKSISUUS

”Mielestäni seuraava vuosisata tulee olemaan kompleksisuuden vuosisata”

- Stephen Hawking

SUOMALAISEN HYVINVOINTIVALTION POST-NPM-HAASTEET

Markku Temmes

Johdanto

Tarkastelen seuraavassa suomalaisen hallinnon tapahtunutta kehitystä viimeisten 50 vuoden ajalta sekä tältä pohjalta hallintomme tulevaisuuden näkymiä ja haasteita. Taaksepäin katsova osuus on kuvaileva ja asenteeltaan nöyrä ja etsii vain kehityksen ”isoa kuvaa”, koska saamme hallintomme hyvästä tasosta kiittää paitsi hyvää onnea myös edellisten sukupolvien hallinonkehittäjien viisautta ja esikuvamaiden avuliasta avoimuutta ja tasoa. Tulevaisuutta luotaava osuus on kriittisempi. Lukijan onkin mielestäni hyvä paneutua tähän kritiikkiin, sillä se on taustana esittämilleni keinoille hallita hallinnon tulevaa kehitystä.

Kritisoin pääosin kahta ilmiötä. Ensimmäistä kutsun artikkelissa ”kuntakuumeeksi”, jonka vuoksi 1980- ja 1990-luvuilla lisättiin kuntien valtuuksia ja tehtäviä huolehtimatta kuntajärjestelmämme kyvystä vastata post-NPM-haasteisiin. Teema on ajankohtainen, sillä nykyisen hallituksen ongelmat luoda toimiva kuntarakenne juontavat mielestäni ”kuntakuumeen” vallassa tehdyistä virheistä. Hallinnon tutkimuksen näkökulmasta erityinen kritiikkini aihe on valtionhallinnon tutkimuksen ja kuntatutkimuksen erillisyyks, johon ei löydy kansainvälisiä tai muitakaan perusteluja.

Toinen kritiikkini pääkohde on NPM-keinovalikoiman soveltamisen yhteydessä ilmenevät ongelmat ja haasteet, joihin ei Suomessa kaikilta osin ole suhtauduttu riittävän vakavasti. On ehtinyt kulua jo yli kaksikymmentä vuotta siitä, kun nämä hallinonkehittämisen keinot rantautuivat Suomeen. Pöly on siis jo ehtinyt laskeutua näistä uudistuksista saatujen kokemusten yltä. On aika tehdä johtopäätöksiä ja mm. rajata ne asiat ja tilanteet, joihin ko. keinot eivät sovellu.

Artikkelin loppuosassa olen syyllistynyt siihen, mitä Helsingin kauppakorkeakoulun legendaarinen opettaja Leo Ahlstedt kutsui veden vetämiseksi perässään eli uskaltaudun neuvomaan eläkeläisenä nykyisiä hallinnon kehittäjiä. Heidän tilanteensa ei ole helppo uudessa, hajautetussa post-NPM-ympäristössä. Toki ymmärrän, että maalta käsin on helppo neuvoa noita myrskyjen saartamia nykyaajan merenkulkijoita.

Tapautunut kehitys

Esikuvamaat

Itsenäinen Suomi oli 1980-luvulle saakka hallinnollisten vaikutteiden osalta eristetty maa. Keskeisin yhteys läntiseen Eurooppaan kulki naapurimaan Ruotsin kautta. Idässä ja etelässä naapurina oli mahtava Neuvostoliitto, jossa vallanpitäjät uskoivat voivansa muusta maailmasta irrallaan luoda jotain uutta ja ainutlaatuista politiikkaa ja hallintoa. En ole pätevä arvioimaan heidän poliittisia saavutuksiaan, mutta hallinnon alalla tulokset olivat kyllä ainutlaatuisia, eivät kuitenkaan demokraattisen maan kannalta esikuvallisia. Neuvostoliitto rakensi toisen maailmansodan jälkeen liittolaistensa kanssa puoleen Eurooppaan ulottuvan poliittis-hallinnollisen järjestelmän, jolle oli ominaista muun ohella reaalikommunismien mukainen hallinto. Poikkeuksellisen tiivis vuorovaikutus Varsovan liiton maiden kesken takasi hämmästyttävän samanlaisen hallinnon ja hallintokulttuurin näihin maihin. Suomi ei tähän järjestelmään kuulunut, joten itärajallamme oli kahden hallintojärjestelmän: pohjoismaisen ja reaalikommunistisen järjestelmän rajalinja. Suomessa on ollut tapana puhua kielteisessä mielessä tsaristisesta hallinnosta. Sen sijaan kommunistisen hallinnon vaikutteet eivät ole olleet merkittäviä Suomessa, mutta rajamaan asema eristi meitä muusta Euroopasta.

1990-luvun alussa tapahtui hallintomme kansainvälisessä ympäristössä merkittävä muutos. Neuvostoliitto romahti omaan mahdottomuuteensa, Euroopan integraatio levisi aina Pohjolaan saakka ja Suomikin liittyi unionin jäseneksi vuonna 1995. Hallinnon kehitysmahdollisuuksien kannalta muutos merkitsi uusien väylien avautumista Eurooppaan ja maailmalle. Suomesta oli tullut jopa esikuvamaa markkinatalouteen ja demokratiaan paluuta tekeville entisille kommunistimaille ja omien uusien kanaviemme kautta olimme yhteydessä myös maailman kehittyneisiin anglosaksisiin maihin. Kun vielä 1980-luvun alussa hallintomme esikuva oli yksipuolisesti Ruotsi, nyt esikuvamaiden luettelo on oleellisesti pitempi ja monipuolisempi. Siihen kuuluvat Pohjoismaiden ohella kaikki läntisen Euroopan maat eli vanhan EU:n jäsenmaat. Kooltaan näistä ovat Hollanti, Belgia, Irlanti ja Itävalta lähinnä Suomen mittasuhteita, mutta myös Englanti, Ranska, Saksa ja Italia ovat kiinnostavia hallinnollisen tiedon lähteitä, vaikka tiedon soveltamisessa täytyy huomioida näiden maiden väestön noin kymmenen kertaa suurempi määrä. Kiinnostavia kehittyneitä anglosaksisia maita ovat Englannin ohella Kanada, Australia, Uusi Seelanti ja myös Yhdysvallat ainakin laajan alan kirjallisuutensa vuoksi.

EU:n uudet jäsenmaat kuten Kreikka, Espanja ja Portugali ovat kiinnostavia esikuvia ns. puhtaan pöydän uudistuspolitiikan suunnittelussa ja toteutuksessa, minä lisäksi niillä on vanhojen kulttuurimaiden tapaan taustanaan hieno hallintohistoria. Itäisen Euroopan nopeasti kehittyvät entiset kommunistimaat ovat todellisia hallinnon uudistamisen laboratorioita niiden pyrkiessä takaisin eurooppalaisen demokratian ja oikeusvaltion uralle. Niiden kehityksessä yhdistyvät nopea järjestelmämuutos, länsimaisen hyvinvointivaltion tavoitteet ja eurooppalainen hallintohistoria. Siten EU:n maiden ja muiden kansainvälisten organisaatioiden tätä kehitystä tukeneet projektit ovat aikamme kiinnostavinta hallinnon kehitystyötä.

Oma suosikkilistani Suomen esikuvamaiksi vuonna 2012 on seuraava: Pohjoismaat erityisesti Ruotsi, vanhoista EU-maista Saksa, Ranska ja Englanti, pienistä EU-maista Hollanti, Irlanti ja Itävalta. Tulevaisuuden haasteiden voittamiseksi esikuvamaiden joukkoon kannattaisi nostaa myös muutama kehittynyt, harvaan asuttu maa kuten Kanada, Australia ja ehkä myös Venäjä. Perusteluihin palaan tässä kirjoituksessa myöhemmin, mutta yhtenä syynä olisivat Kanadan ja Venäjän osalta arktiset olot ja niiden hallinta ja siinä tarvittava hallinto ja osaaminen.

Venäjä voisi siis olla suomalaisesta näkökulmasta sekä pohjoismaisesta hallinnosta kiinnostunut nopeasti kehittyvä maa että esikuva laajan, harvaan asutun ja arktisen maan hallinnosta. Tietenkin Venäjä on hallinnollisesti kiinnostava myös yhteistyökumppanina sekä talouden että kaikilla muillakin yhteiskunnan sektoreilla. Naapurimaan olot on hyvä tuntea etenkin kun naapurimaa on pinta-alaltaan maailman suurin ja potentiaalinen talouden suurvalta.

Konventionaalista hallinnosta hyvinvointivaltioon ja edelleen sen sopeutukseen

Otsikko pelkistää suomalaisen hallinnon kehityksen itsenäisyytemme aikana. Guy Peters näkee konventionaalisen hallinnon jatkumona NPM-hallinnon ja sen toteutuksen jälkeen post-NPM-hallinnon (Peters 2003). Suomen tapauksessa kehityksen kulkua pitää tarkastella myös hyvinvointivaltion näkökulmasta, vaikka hyvinvointivaltion määrittäminen onkin vaikeaa. Suomi sai itsenäistyessään käyttöönsä kiitos autonomian ajan kehityksen suhteellisen laadukkaan konventionaalisen hallinnon. Se selvisi itsenäisyyden kahden ensimmäisen vuosikymmenen tyrskyydestä ja sotavaltion sekä jälleenrakennuksen ajoista kohtuullisesti. Konventionaalinen hallinto vastasi myös hyvinvointivaltion rakentamisesta 1960-, 1970- ja 1980-luvuilla. Tulokset olivat mittavia, mutta samalla konventionaalisen hallinnon suorituskyvyn rajat ylitettiin. Ilman pohjoismaisia etenkin ruotsalaisia esikuvia hyvinvointivaltiota tuskin olisi saatu aikaan.

Oli sattumaa, että NPM-doktriini saavutti Suomen juuri 1980-luvun lopulla. Ei ollut sattumaa, että uusi doktriini otettiin vastaan kiinnostuksella hallinnon kehittäjien piirissä. Uusien ajatusten tilaus oli ilmeinen. Hyvinvointivaltiokehitys oli kasvattanut hallintokoneistoa ennen näkemättömällä tavalla. Huippuvuonna 1988 valtionhallinnon palveluksessa oli noin 215 000 työntekijää ja kunnallishallinnossa lähes 500 000 (tilastointi ei ollut samaa tasoa kuin valtionhallinnossa) kun koko työvoima oli runsaat 2 miljoonaa. Yhteiskunnallisen keskiöön oli noussut hallinnon ja koko yhteiskunnan byrokratisoituminen sekä samalla hallinnon huono palvelukyky. Erityisesti painotettiin hallintokoneiston keskittymisen aiheuttamia ongelmia. Näihin ongelmiin haettiin ratkaisuja aluksi ns. hajauttamisdoktriinista ja myöhemmin hajautuksen osoittaututtua tehottomaksi NPM-doktriinista, joka perustui tehokkuusajatteluun, tulosten mittaamisen läpinäkyvyyteen ja liikelämän johtamisoppien mm. palvelujohtamisen soveltamiseen. 1980-luvulta alkaen suomalaisen hallinnon parantuneet ja monipuolistuneet kansainväliset yhteydet antoivat hallinnon kehittäjille runsaasti tietoa NPM:n sovelluksista eri maissa. Joukossa oli sekä onnistuneita että epäonnistuneita uudistuksia. Suomi olikin erityisesti valtionhallinnossa Pohjoismaiden aktiivisin NPM-uudistusten toteuttaja 1990-luvulla (Temmes 2003).

Suomen NPM-strategia 1990- ja 2000-luvuilla

Suomen NPM-uudistusten strategia oli 1990-luvulla selkeästi valtiokeskeinen. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen lopussa Ruotsista omaksutut ”vapaakuntamallit” johtivat kehitykseen, jossa kunnallishallinto jäi 1990-luvulla NPM-kehityksen sivusta katsojaksi ja seurailijaksi. Voidaan puhua ”kuntakuumeesta”, joka doktriininomaisesti ohjasi paikallishallinnon ja koko yhteiskunnan kehitystä 1980-luvulla ja samalla erotti valtionhallinnon ja kunnallishallinnon kehittämisen omiksi lohkoikseen. Valtionhallinnossa sen sijaan seurattiin NPM-doktriinia ja toteutettiin ripeässä tahdissa mm. tulosbudjetointi, liikelaitosuudistus ja yhtiöittämisiä sekä henkilöstöhallinnon ja julkisen johtamisen modernisaatiota. Keskeiset NPM-tyyppiset rakenneuudistukset olivat niin kattavia, että 2000-luvulle tultaessa lähes jokainen valtion virasto ja laitos olivat käyneet läpi organisaationsa ja johtamisjärjestelmänsä uudistamisen. Myös valtionhallinnon yleiset ohjausjärjestelmät olivat uudistuneet radikaalisti (Temmes & Kiviniemi 1997; Kivelä 2010).

Suomalaisen NPM-strategian paradoksi on vastaavan strategian puuttuminen lähes totaalisesti kunnallishallinnosta, jossa kuitenkin pyrittiin olosuhteet ja ajankohtainen poliittinen tilanne huomioon ottaen olemaan nykyaikaisia ja sovelta-
maan NPM:n suomaisia uudistusideoita. Tuloksena on ollut epätasaisuutta ja jopa sekaannusta. Kunnallishallinnon vastatessa hyvinvointivaltion keskeisten palve-

lusten toteuttamisesta näin hajautetusti toteutetut palvelujärjestelmien uudistukset ovat johtaneet palvelutason epätasaisuuteen ja jopa heikennyksiin. Toisaalta NPM:ään sisäänrakennettua palvelujen johtamisen ja organisoimisen erityisosaamista ei ole voitu hajautusideologian puitteissa edes kokeilla keskitetysti, vaan 300–400 kuntaa ovat kukin erikseen etsineet ratkaisuja palveluongelmiin, jotka ovat lähes samanlaisia useimmissa kunnissa. Tietenkin ministeriöt ja vastuulliset sektorivirastot ovat pyrkineet ohjamaan kehitystä, mutta koheesion ja harmonisoinnin tulokset ovat olleet vaatimattomia ottaen huomioon, että kysymyksessä ovat ”massapalvelut” kaikkine palveluteorian mahdollisuuksineen (Temmes 2012).

Oliko siis Suomella NPM-strategiaa 1990-luvulla? Kyllä ja ei. Valtionhallinnossa NPM-doktriinin suomat uudistusideat mahdollistivat hyvinvointivaltion keskushallinnon sopeuttamisen vastaamaan modernin yhteiskunnan tarpeita. Uudistukset toteutettiin keskitetyn strategian puitteissa valtiovarainministeriön johdolla. Sen sijaan käsittämättömän korkea raja-aita valtion- ja kunnallishallintojen välillä esti strategisen yhteistyön näiden hallinnon osa-alueiden välillä. 1980-luvun hajautusideologia, ”kuntakuume” syvensi yhteistyön esteitä. Näin Suomen NPM-strategialta puuttui paikallisen soveltamisen taso lähes kokonaan. Jälkikäteen esille nousseita ongelmia on pyritty sysäämään ns. siilo -ongelman syyksi eli on katsottu, että toteutuksen ongelmat johtuivat eri sektorien huonosta yhteistyöstä (Bouckaert, Ormond & Peters 2000; OECD 2009 ja 31–5–2010). Ilmeisesti kuitenkin suurin yksittäinen tekijä suomalaisen julkishallinnon palveluongelmiin piilee valtion- ja kunnallishallintojen eriseuraisuudessa, joka pahimmillaan merkitsee sitä, että ”piuhat ovat olleet poikki” valtakunnallisen ministeriön ja viraston ja toisaalta palvelusta vastaavan paikallisen palvelujen toteuttajan välillä. NPM-uudistusten yhteydessä tällainen tilanne on tullut kalliiksi yhteiskunnalle sekä taloudellisesti että palvelusten laadun heikkenemisenä. Kehittyneessä ja monimutkaisessa yhteiskunnassa jälkimmäinen ongelma lisäksi helposti kumuloituu teknologian kehittyessä ja kansalaisten vaatimusten kasvun vuoksi (kts. wicked problems, Raisio 2011).

Mitä edessä?

Näköpiirissä on joka tapauksessa ongelmia. Osa ongelmista liittyy NPM-doktriinin suomien kehitysmahdollisuuksien hyödyntämiseen tai oikeammin puutteelliseen hyödyntämiseen. NPM:n toteuttamisen suunnitelmaton ja sekava toteutus paikallishallinnossa on nostanut esille kritiikkiä NPM:n kehitysideoita vastaan. Uhkana on, että kehitys joissakin osissa valtionhallintoa ja erityisesti kunnissa jää perinteisen byrokratian tasolle tai NPM:n mukaista markkinaistamista toteutetaan

kunnissa antamalla kokonaisia hallintokuntia yhtiöiden tai kolmannen sektorin hoidettavaksi tästä seuraavine uhkakuvineen ja epäkohtineen.

Myös koko hallintokoneistolla on edessään ratkaisemattomia ongelmia. Ne voidaan luokitella kolmeen pääryhmään:

- hyvinvointivaltion rahoitusongelmat
- modernin hyvinvointivaltion asiantuntijaongelmat
- muuttuvan yhteiskunnan koheesio-ongelmat.

Hyvinvointivaltion rahoitusongelmat ovat olleet viimeaikaisen kriisikeskustelun keskiössä, joten voin sivuuttaa ne lyhyesti. Hahmotan tilanteen siten, että valtionhallinnon osalta parina viime vuosikymmenenä tehdyt uudistukset ovat oleellisesti parantaneet valtionhallinnon taloudellista kriisinsietokykyä. Mielestäni on perusteltua väittää, että viimeaikaisessa kolmen A:n keskustelussa ainakin yksi A voidaan osoittaa 1990-luvun hallinnon uudistusten ansioksi. Silti Juhani Kivelä lienee oikeassa, kun hän väitöskirjassaan esittää tulosohjauksen terävöittämistä siten, että se ohjaisi tiukemmin hallintokoneiston tuottavuuskehitystä (Kivelä 2010). Tämän vaihtoehdon rinnalla NPM-doktriinin mukainen johtamisen kehittäminen palvelisi samoja päämääriä, mutta ei ole vielä osoittautunut riittävän vaikuttavaksi keinoksi varmistaa hallinnon tuottavuuskehitys.

Hyvinvointivaltion rahoitusongelmien ydin on tehottomassa ja huonosti organisoitussa paikallishallinnossa, joka on kunnallisen itsehallinnon vastuulla. Sen jälkeen, kun valtion aluehallinnon mahdollisuudet ohjata paikallishallinnon kehitystä leikattiin olemattomiksi lääninhallitusten eliminoinnin kautta, Suomessa on vallinnut tilanne, jossa yksittäiset kunnat ovat olleet hallinnollisesti ”omillaan” koosta ja resursseista riippumatta. Omaksuttu ”kuntakuume-doktriini” on ilman syvällisempää pohdintaa perustunut yhdenmukaiseen kuntamalliin, jossa kuntien isotkaan lähtökohtaerot eivät tule juurikaan huomioon otetuiksi. Pitäisikö meilläkin pohtia Espanjan mallia, jossa kunnat on jaettu kokonsa ja hallinnollisen kehitystasonsa perusteella suuriin ja itsenäisiin kuntiin ja toisaalta pieniin ja selvemmin valtion ohjauksessa oleviin kuntiin (Batorova 2012).

Suuren kuntauudistuksen merkit ovat toki ilmassa ja vihdoinkin maassa käydään välttämätöntä keskustelua kuntien tilanteesta ja mahdollisuuksista, mutta tulokset näyttävät huolestuttavan epävarmoilta. On selvää, että hyvinvointivaltiomme rahoitusongelmia ei ole ratkaistu ennen kuin maahan on luotu paikallishallinto, joka vastaa yhteiskunnan kehitystasoa ja joka pystyy hyödyntämään hallitusti modernin hallinnon kehittämisen keinovalikoimaa. Tietenkin todellinen kuntauudistus merkitsisi jonkinasteista uuskeskitystä niillä aloilla, joissa hajautuskehitys on joutanut umpikujaan.

Hyvinvointivaltion asiantuntijaongelmat johtuvat myös viime vuosikymmenien arviointivirheistä, joille on ollut ominaista ylenkatseellinen suhtautuminen hallinnolta vaadittavaan asiantuntemukseen. Virastoja ja virkamiehiä on kohdeltu kuin pelinappuloita, joita voidaan heitellä milloin aluepolitiikan milloin menoleikkausten toteuttamiseksi.

Kuvassa on mukana myös uusimuotoista hallinnon politisoitumista. Kaikki tämä yhdessä hallinnon rakennemurroksen ja vanhan virkakunnan nopean eläköitymisen kanssa ovat luoneet epävarmuutta. Yksittäiset ministerit ovat voineet suosia nimityksissä nykypolitiikan luomaa laajaa poliittisten avustajien pyrstötähteä ja näin vaarantaneet virkamiesosaamisen. Yhä useammin on mediassa kyselty kykeneekö hallinto vastaamaan sille kuuluvasta asiantuntijavastuusta. Onneksi suomalaisen hallinnon asiantuntemuksen traditio on ollut vahva, joten sitä ei helposti järkytetä. Uhkana on kuitenkin lisääntyvä asennoituminen sekä politiikan että median piirissä, jossa vähätellään pystyvän ja asiantuntevan virkakoneiston merkitystä.

Muuttuvan yhteiskunnan koheesio-ongelmat johtuvat hitaista pitkäaikaismuutoksista, joita lyhytjännitteisessä suunnittelussa ja politiikassa on vaikea havaita. Niistä merkittävin on keskityksen ja hajautuksen vuorovesi-ilmiö (Temmes 2008). Ongelmat johtuvat osaksi siitä, että pitkän aikavälin yhteiskuntasuunnittelu ei ole parin viime vuosikymmen aikana ollut muotia. Hallinnonalojen sektoriasiantuntijat ovat näistä muutosilmiöistä parhaiten ajan tasalla, koska heillä on välittömien kosketus yhteiskunnallisiin muutoksiin. Valitettavan usein heidän arvionsa ja signaalinsa sivuutetaan, koska he ja päättäjät eivät aina puhu samaa kieltä. Hallinnon kannalta tämänkaltaiset muutokset ja niiden hallinta ovat kuitenkin hallinnon ominta osaamista. Otan esille muutaman ajankohtaisen ja tärkeän esimerkin. Sektoriasiantuntijoilla on näitä teemoja monimutkaiselle, modernille yhteiskunnalle ominaisella tavalla loppumaton luettelo (kts. esimerkiksi Temmes 2011, 2012; Helin 2011).

Mielestäni suomalaisen yhteiskunnan koheesioon vaikuttavia tämän ajan tekijöitä ovat mm. kaupungistuminen ja maahanmuutto. Nämä teemat ovat tuttuja kansainvälisistä vertailuista. Ongelmana näyttää olevan, että suomalainen politiikka ja yhteiskuntakeskustelu eivät kykene työstämään kansainvälisiä kokemuksia Suomeen soveltuviksi ratkaisuiksi. Suomalaiselle keskustelulle näyttää olevan ominaista naiivi usko yhteiskuntamme korkeaan kehitystasoon, jota muutokset eivät voi muuksi muuttaa. Asiantuntijat eivät voi elää tällaisessa haavemaailmassa. Päinvastoin yhteiskunnalliset ongelmat näyttävät muodostuvan yhä useammin kompleksisuusteorian mukaisiksi pirullisiksi ongelmiksi (wicked problems, vaikeasti hallittavia, monisyisiä ongelmia, kts. Raisio 2011).

Kaupungistuminen ja maahanmuutto, jotka kytkeytyvät toisiinsa ovat tästä problematiikasta pelottavan hyvä esimerkki (kts. Soos & Temmes 2010). Suomi on eräissä suhteissa poikkeuksellinen eurooppalainen yhteiskunta. Maantieteellisesti maamme on pinta-alaltaan suuri ja väestöltään pieni. Tämä yhdistelmä on hallinnollisesti hankala tai ainakin haastava. Haastavuutta lisää muutostrendi, joka näyttää edelleen polarisoivan asutusta kaupunkien ja harvaan asutun maaseudun välillä. Taustalla ovat teknologian, logistiikan ja elinkeinorakenteen muutokset. Ne näyttävät vievän yhteiskuntaa vääjäämättömästi kohti Suomea, jossa on muutama keskus ja niiden ympärillä laajoja harvaan asuttuja alueita, joiden asukkaiden elinolot riippuvat siitä, miten hyvin yhteiskunta ja erityisesti hallinto kykenevät huolehtimaan nykyaikaisella tavalla tarvittavasta infrastruktuurista. Joka kylään tuskin voi päästä vuorokoneella tai junalla tai moottoritietä pitkin, mutta hyvin organisoidussa yhteiskunnassa mm. teknologiaa hyväksikäyttämällä peruspalvelut voidaan järjestää. Pienlentokoneet, liikkuvat kirjastot ja muut palvelupisteet sekä yhteispalvelupisteet ovat esimerkkejä luovista ratkaisuista. Päättäjien kannattaisi tutustua siihen, miten ko. asiat on hoidettu mm. Kanadassa. Tiedon vaihto venäläisten kanssa voisi myös olla hyödyllistä.

Kaupunkikeskusten ongelmat ovat sekä luonteeltaan että mittakaavaltaan harvaan asutun maaseudun ongelmiin verrattuna erilaisia. Keskusten kehitystä varjostavat ongelmat suunnittelussa ja kehityksen rahoituksessa. Kuntarakenteen tulee yhä määrätietoistemmin ottaa huomioon kasvavien keskusten tarpeet, muutoin uhkana ovat slummiutuminen, liikenneongelmat, asuntopula ja tasapainoista kehitystä vaarantava kuntien välinen partikulaarinen kilpailu.

Maahanmuutto on hyvä esimerkki siitä, miten kaupungistuminen tuo tullessaan uusia haasteita hallinnolle. Suomessa oikeastaan vain pääkaupunkiseutu on tähän mennessä kokenut kaupungistumisen ja maahanmuuton vaikeasti hallittavan yhtälön. Miljoonan asukkaan metropolialue on jätetty aika yksin nauttimaan muutoksen hyödyistä ja ongelmista. Ongelmat ovat osaksi ”kotikutoisia”, sillä Suomen pääkaupunkiseudun koostuminen kolmesta avoimesti toisiaan vastustajina pitävästä, muodollisesti itsenäisestä kunnasta ei todellakaan ole helpottanut kaupungistumisen problematiikkaa, josta ovat myös maahanmuuttajat kärsineet. Suomen pienissä puitteissa segregatio ja muut kaupungistumisen uhat ovat olleet vielä pienimuotoisia, mutta ne kasvavat vääjäämättömästi, jollei ongelmia ratkaista. Kasvavien ongelmien ohella uhkana on kansallisesti merkittävä tappio Itämeren alueen metropolien kilpailussa, jollei pääkaupunkiseutumme hallinto-ongelmia kyetä ratkaisemaan.

Tulevaisuuden strategiat

Suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden strategiat tulisi ajankohtaistaa post-NPM-tilanteeseen. Vaikka NPM:n hyödyntämissä ja sen aiheuttamien ongelmien hallinnassa on vielä paljon tekemistä, pitäisi suomalaisessa yhteiskuntakeskustelussa ja hallinnon kehittämisessä kyetä siirtymään seuraavaan kehitysvaiheeseen. NPM-kehitys on jättänyt pysyvät jäljet suomalaiseen hallintoon. Se on nyt hajautetumpi, heterogeenisempi ja manageristisempi kuin konventionaalinen hallinto vielä 1980-luvulla.

NPM on tuonut hallintoon sekä vahvuuksia että heikkouksia (vertaa Pollitt & Bouckaert 2004 ns. Neo-Weberian State, jossa neo-elementit edustavat NPM-uudistuksia ja Weberian-elementit edustavat yhteiskunnan demokraattista ja oikeudellista perustaa). Vahvuuksia ovat kustannustietoisuus, moderni palveluajattelu, markkinoiden tuntemus ja parempi johtaminen. Lisäisin vielä paremman henkilöstöpolitiikan, vaikka sen paremmuus verrattuna aikaisempaan lienee kiistanalaisin. NPM:n eräät heikkoudet ovat olleet osin yllätyksiä suomalaisille hallinnon kehittäjille ja tutkijoille. NPM:n aiheuttamat uudet ongelmat ovat kuitenkin vakavia ja hyvän hallinnon on välttämätöntä tarttua niihin. Hallinnollisesti merkittävin ongelma ovat hallinnon koordinaatio-ongelmat, jotka johtuvat hallinnon organisaatioiden suuremmasta itsenäisyydestä suhteessa keskusjohtoon. Ongelma on tuttu sekä valtionhallinnosta että kunnallishallinnosta.

NPM-ratkaisut ovat olleet joissakin tapauksissa ongelmallisia myös aiheuttamansa demokratiavajeen ja oikeusturvavajeen vuoksi. Valtionyhtiö tai liikelaitos on molemmista näkökulmista etäämpänä hallintokoneiston poliittisesta ja oikeudellisesta ohjauksesta kuin perinteiset ministeriöt tai virastot. Virastojen korvaaminen NPM-tyyppisillä järjestelyillä on vaativa arviointikysymys, jossa joustavuus ja tehokkuus ja toisaalta demokraatiohjaus ja oikeusturvanäkökohdat tulee arvioida keskenään (Verhoest, van Thiel, Boukaert & Lagreid 2012). Vakavimmat tilanteet aiheutuvat kuitenkin NPM-uudistusten aiheuttamista korruptiouhista ja mm. veronkierrosta johtuvista yhteiskuntamoraaliin ja lain kunnioitukseen liittyvistä uhista. NPM:n mukaiset ohjausjärjestelmät ja ohjausote ovat selvästi talouspainotteisempia kuin perinteisessä hallinnossa. NPM saattaa virkamiehet alttiiksi uudentyypiselle korruptiolle ja nostaa esille toimintatapoja kuten veronkiertoa, jotka sopivat huonosti yhteiskunnallisten palvelujen tuottamiseen.

Tulevaisuuden strategiat hahmottuvat seuraaviksi kokonaisuuksiksi:

- rakennestrategia
- ohjausstrategia
- arviointistrategia

- regulaatiostrategia
- palvelustrategia
- henkilöstöpoliittinen strategia.

Ehdotetuille strategioille on ominaista liittyminen koko hallintokoneistoa koskevaan kehittämisohteeseen. Erityisen tärkeää olisi, että koko hallintokoneistoa käsiteltäisiin kokonaisuutena asettamatta valtionhallintoa ja kunnallishallintoa erillisiksi kehittämiskohteiksi. Edellä mainitut strategiat ovat laajoja kokonaisuuksia, jotka tulisi valmistella huolellisesti, joten voin lyhyessä kirjoituksessa vain lyhyesti hahmotella niiden keskeisiä kysymyksiä.

Post-NPM-hallinnon rakennestrategia on parhaimmillaan hallintokoneiston kokonaisuuden hallintaa. Strategiassa tulee esittää ratkaisut, joiden kautta koneiston konventionaaliset osat ministeriöt ja perinteiset virastot ja toisaalta NPM-tyyppiset liikelaitokset, valtionyhtiöt ja markkinaistetut palvelut muodostavat hallittavan ja kehittyvän kokonaisuuden. Organisaatiota muokkaavat NPM-ratkaisut näyttävät tulleen valtionhallintoon jäädäkseen. Tarvittavat organisaatiomuutokset ovat valtionhallinnossa pääosin jo tehty ja pääosin testattu. Jälleen ongelmana on kunnallishallinto, jossa NPM-organisaatiomuutokset ovat viime vuosina edenneet sattumanvaraisesti. Rakennestrategian avaintema on luoda pelisäännöt siitä, millaisia palveluja ja toimintoja on järkevää viedä NPM:n piiriin tai toisaalta jättää konventionaalisen hallinnon hoidettavaksi. Tässä harkinnassa tulisi huolehtia siitä, että demokratian tai oikeusturvan vaatimia puitteita ei vaaranneta NPM-tyyppisten ratkaisujen kautta.

Osana rakennestrategiaa tarvitaan valtion ja kuntien välisen suhteen perusteellinen arviointi, jossa valtion ja kuntien suhde perustuisi realistiseen kuvaan tehokkaan ja palvelukykyisen hallinnon edellytyksistä. Pääkaupungin erityisproblematiikka olisi olennainen osa tarvittavaa strategiaa. Monessa Euroopan maassa asia onkin hoidettu pääkaupungin asemaa, oikeuksia ja velvollisuuksia kuvaavalla lailla tai erityissopimuksella (kts. Soos & Temmes 2010).

Myös tarvittavan ohjausstrategian keskeisin tavoite olisi kokonaisuuden hallinta. Ohjausstrategian tulisi vastata kokonaisuuden hallinnan haasteisiin taloudessa ja hallinnon laatutason kehittämisessä. Ohjausstruktuuri muodostuu keskeisesti hallinnonalasektoreista ja niille tulee luoda hyvät ohjausmahdollisuudet. Ns. siilo-ongelma tulee tuki ottaa huomioon, mutta välttää sektoriohjauksen heikentämistä liian raskailla koordinaatiojärjestelmillä. Sektoreiden kehitysmahdollisuudet pitäisi nostaa avainasemaan sekä strategioita laadittaessa että arvioinnissa ja hallinnon tutkimuksessa.

Arviointistrategiaa tarvitaan myös kokonaisuuden hallitsemiseksi hallintokoneistossa, jossa NPM-kehitys on oleellisesti vähentänyt keskitetyn ohjausjärjestelmän tehoa. Arviointi korvaa toimintojen välitöntä valvontaa ja antaa mahdollisuuden puuttua tavoitteiden vastaiseen kehitykseen. Arviointi tulisi organisoida valtioneuvoston välittömään ohjausvastuuseen ja sen tulisi ulottua valtionhallinnon ja kuntahallinnon rajan yli. Toimintaohjeena tulisi olla itsenäinen ja asiantunteva arviointianalyysi, jonka esittämisen esteenä ei saisi olla mitkään poliittiset näkökohdat. Suomessa tosin vasta 1990-luvulla alkanut arvioinnin professionaalinen kehitys on viime vuosina saavuttanut tason, jossa arviointia voitaisiin käyttää tehokkaana strategisena ohjausvälineenä hallintokoneistossa.

Regulaatiostrategian ytimenä tulisi olla toimiva linjaus siitä, miten NPM:n avulla hajautettua yhteiskuntaa voidaan edelleen ohjata tehokkaasti. Hyvin usein hallinnon kannalta asetelma on se, että hallinto ohjaa ja valvoo toimintaa, jota hoitaa yksityinen sektori tai kolmannen sektorin yksikkö, jolle julkinen palvelu on markkinaistettu. Itse asiassa yhteiskunnan NPM-tyyppinen kehitys on lisännyt merkittävästi regulaation tarvetta ja laajentanut sen sovellutusalaan. Regulaatiostrategian yhteydessä tulee pohtia myös ohjaukseen ja valvontaan käytetyn keinovalikoiman jatkuvaa modernisointia.

Palvelustrategian keskeisiä kysymyksiä post-NPM-ympäristössä on palveluteknologian erityisesti tietotekniikan hyödyntäminen julkisissa palveluissa. Tietotekniikan hyödyntäminen liittyy yhteiskunnan yleiseen modernisaatioon, mutta Suomen oloissa sillä on erityisenä haasteena maan harvaan asuttujen seutujen palvelut. Tietotekniikka sekä liikenteen hyvin suunniteltu infrastruktuuri pienlentokoneineen ja helikoptereineen sekä liikkuvat ja kiinteät yhteispalvelupisteet antavat hajautetuille julkisille palveluille rationaaliset edellytykset. Kaupunkikeskuksissa palvelustrategia kuvaisi ruuhka-alueiden palvelujen järjestämistä niiden vaatimalla tavalla. On selvää, että tällaisen palvelustrategian toteuttaminen edellyttää hallinnonalarajat ylittävää yhteistoimintaa. Vielä välttämättömämpää on valtion ja kuntien välinen yhteistoiminta.

Julkisen hallinnon uuden henkilöstöpoliittisen strategian tarve on post-NPM-ympäristössä huutava. Nopea eläköityminen ja sukupolven vaihtuminen yhdessä rakenne-ohjausjärjestelmämuutosten ohella ovat viemässä pohjan perinteisesti vahvalta virkamiestradiotilta. Tähän on syynä uusimuotoinen virkanimitysten politisoituminen ja hallinnon työnantajakuvan uhat. NPM:n läpikäyneessä virkamiesjohdossa tarvitaan lisää moderneja johtamistaitoja mutta myös vahvaa asemaa ja osaamista, kun torjutaan NPM-hallintokulttuuriin helposti pesiytyvää korruptiota ja hyvän hallinnon arvoja vähättelevää asennoitumista. Post-NPM-hallinnossa näyttää tapahtuvan polarisoitumista, jossa poliittisen johdon ja virka-

miesjohdon roolit eriytyvät mm. siten, että virkamiesjohdon vastuu regulaatiosta, arvioinnista ja hallinnon henkilöstöpolitiikasta vahvistuu tai ainakin pitäisi vahvistua. Poliittisen johdon ja sen vanavedessä kasvaneen poliittisen avustajakunnan, pyrstötähden tehtävät ovat yhä selkeämmin aktiivisen uudistuspolitiikan valmistelua ja ohjausta unohtamatta sitä, että perusvastuu valmistelusta kuuluu pätevälle virkamieskunnalle. Tarvittavan henkilöstöpoliittisen strategian avainkysymyksiä olisi esittää, millä pelisäännöillä välttämätön yhteistyö poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välillä voisi toimia post-NPM-oloissa.

Mitä tutkijan ja hallinnon kehittäjän kannattaisi oppia tästä kaikesta?

Edellä esille nostetut teemat ovat tutkimuksellisesti osa julkishallinnon muutoksen ”isoa kuvaa”, joka kohdistuu koko hallintokoneiston hitaaseen muutokseen. Puoluepoliittinen analyysi kykenee reagoimaan ”ison kuvan” muutoksiin yleensä vasta jälkikäteen. Post-NPM-tilanne, jollainen Suomessa on vallinnut 2000-luvulla on tyypillinen seuraus hallinnon uudistumisen ”ison kuvan” eli yleisten reunaehtojen muutoksesta. Muutokselle on ominaista myös kytkennät kansainväliseen kehitykseen mm. kehittämisideoiden muodossa. Itse asiassa NPM-uudistukset ovat keskeinen esimerkki globalisaation vaikutuksista hallintojen kehitykseen.

Keskeisin ”ison kuvan” muutoksen vaikutus Suomessa näyttää olevan keskityksen ja hajautuksen periaatteiden muutos (kts. Temmes 2008). Konventionaalisen hallinnon yritykset hajauttaa kasvavaa hallintokoneistoa perinteisillä keinoilla osoittautuivat tehottomiksi. Sen sijaan NPM-doktriinin mukainen hajautus johti nopeasti jopa odottamattoman hyviin tuloksiin. Yllätyksellistä oli kuinka paljon keskushallinnon ohjausvalta heikkeni NPM-uudistusten vuoksi. On ilmeistä, että keskitys/hajautus -suhde kehittyy kehittyneissä Suomeen verrattavissa hyvinvointivaltioissa uuskeskittymisen suuntaan. Strategian yhtenä haasteena on ohjata uuskeskittymistä hallinnonalakohteiden ja keinovalikoiman osalta modernilla ja selektiivisellä tavalla.

Hallinnon kehittämisessä NPM:n mahdollistama hajautus johti keskitetyn hallinnon kehittämistyön aseman ja roolin uudelleen arviointiin. Keskitetyt keinot kuten valtioneuvoston asettamat organisaatiokomiteat ja budjettiohjaus organisaatiomuutosten ja uusien virkojen perustamisen yhteydessä tai keskitetty tietohallintopolitiikka, jäivät hallinnon historiaan 1990-luvun alun NPM-hengessä tehtyjen ohjausjärjestelmän uudistusten myötä. Uudistusten jäljiltä valtionhallinnon kehittämistyöstä vastaavien yksiköiden ja asiantuntijoiden arena oli täysin muuttunut.

Ministeriöt, virastot ja laitokset ja useissa muutostilanteissa myös alue- ja paikallishallinnon yksiköt saattoivat toimia itsenäisesti hallinnon kehittämishankkeissaan. Kehitykseen liittyy monenlaisia lieveilmiöitä mm. konsulttiyritysten invaasiona julkisen sektorin hankkeisiin monenkirjavine ja liian usein heikkotasoisine raportteineen. Edellä kuvatut hallintokoneiston koheesio-ongelmat johtuvat osaltaan tästä keskitetyn kehittämistoiminnan uudesta hampaattomuudesta, jonka NPM-hajautus sai aikaan.

Myös tältä osin NPM-uudistukset ovat kuitenkin tulleet jäädäkseen. Hallinnon kehittämistyössä on sopeuduttava uuteen tilanteeseen, jossa organisaatioiden johto usein konsultti-asiantuntijoiden kanssa vastaa yksin ko. organisaation kehityshankkeista. Toisaalta valtioneuvostolla on vahva intressi olla mukana vastaamassa sellaisten kehittämishankkeiden valmistelusta ja toteutuksesta, joilla on vaikutusta hallinnon kokonaisuuteen. Tältä pohjalta keskitetystä hallinnon kehittämisestä vastaava yksikkö voi valita asia-alueet, joissa se valtioneuvoston yleisohjauksen nimissä on mukana. Se voisi olla eräänlainen ”hallinnon kehittämisen keskusrikospoliisi”. Oma käsitykseni on, että tällaisia kehittämishankkeita ovat laajat organisaatiojärjestelyt (jotka vaikuttavat yli sektori - ja organisaatorajojen), edellä kuvattujen rakenne-, ohjaus-, arviointi, regulaatio- ja henkilöstöpolitiikkastrategioiden ylläpito, yleinen edistäminen sekä niitä koskevien merkittävien hankkeiden valtakunnallinen suunnittelu ja toteutus. Tähän tehtäväkuvaan liittyy tietenkin myös kyseisten valmisteluyksiköiden omasta professionaalisesta kehityksestä huolehtiminen. Viimeksi mainittu merkitsee vahvaa panostusta alan kansainväliseen yhteistyöhön.

Post-NPM-kehitykseen liittyvät tapahtumat, ongelmat ja haasteet antavat aihetta pohtia vähän laajemminkin hallinnon tutkimuksen ja hallinnon kehittämisen yleistä luonnetta ja erityisesti aikajännettä. Mielestäni NPM-case kertoo siitä miten vähän hallinnon tutkimuksessa ja hallinnon kehittämisessä voidaan tukeutua pelkästään yleisiin, luonteeltaan ajattomiin teorioihin. Ne ovat lähinnä empiirisen tutkimuksen yleistä taustoitusta. Toki niihin voidaan pitäytyä, mutta silloin uhkana on tutkimuksen ja kehittämistoiminnan etäännyminen siten, että ne eivät puhu enää samaa kieltä ja tue toisiaan.

NPM-doktriini syntyi yllättäen eräänlaisena tekniikan keksintöihin verrattavana ilmiönä muutamassa anglosaksisessa massa (Englanti, Yhdysvallat ja Uusi Seelanti), joissa sattui vallitsemaan tällaiselle uudistuspolitiikalle suotuisat lähtökohdat. NPM-doktriini mullisti politiikkaa ja hallintoa koskevat vallitsevat teoriat. Suomen hallinnon post-NPM-tilanteen arviointi, jota olen yllä yrittänyt hahmottaa, osoittaa mielestäni, että sen myötä on syntynyt uusi paradigmaattinen tilanne, johon sekä hallinnon tutkimus että hallinnon kehittäminen joutuvat sopeutumaan.

NPM:n aiheuttamien ongelmien ja uhkakuvienkin torjunta edellyttää kyseisen ilmiön tuntemusta. Jälleen kerran hallinnon tutkimus ja hallinnon kehittäminen joutuvat osoittamaan niille luonnostaan ominaista tutkimuksellista joustavuutta ja sopeutumiskykyä. Jatkuva ja riittävän intensiivinen empiirinen ote on tae näkökulmien ja tutkimusotteiden kehitykselle.

Suomalainen hallintokulttuuri ja yhteiskuntakeskustelu ovat tunnettuja realistisesta ja käytännöllisestä perusvireestään. Kysymys on myös suomalaisille tyypillisestä tavasta ilmaista mielityksiään. Arvostetut läntiset naapurimme ruotsalaiset ovat aiheellisesti ylpeitä maailman ehkä kehittyneimmästä hyvinvointiyhteiskunnastaan, kansankodista. On luonnollista, että heistä monet käyttävät siitä adjektiiviä: *jättebra*. Suomalainen ei tällaisiin ylisanoihin syyllisty, vaan Miika Nousiainen kirjassaan *Vadelmavenepakolainen* kertomalla kaavalla suomalainen hallinto ansaitsee ilmaisun: on sitä paskempaakin nähty (Nousiainen 2007). Onko Suomen ja Ruotsin hallintojen välillä todella näin suuri ero vai onko kysymys vain kansallisista eroista esittää hyväksyntää tai torjuntaa, jää jokaisen omaan harkintaan.

Edellä sanotusta on luonnollista jatkaa siihen yhteiskuntakulttuurin ja hallintokulttuurin muutokseen, joka on tapahtunut viimeistään 2000-luvulla Suomessa. Yhteiskuntamme on kaupallistunut ja muuttunut arvoiltaan monipuolisemmaksi. Palkkatyön ja yrittämisen rajaviiva ei ole niin selvä kuin ennen tätä NPM:nkin vauhdittamaa kehitysvaihetta. Yhteiskuntamme on siten mikrotasolla vaivihkaa siirtynyt kohtaamaan haasteita, jotka johtuvat perinteisen teollisuusyhteiskunnan ja sen arvojen siirtymisestä historiaan. Hallintokulttuuri on luonnollisesti osa tätä muutosta. Hallinnon kehittämisen tuloksellisuuden kannalta on tärkeää onko hallinto tässä kehityksessä tuki vai taakka (kts. Kivelä 2010, kirjansa otsikossa *Kivelä kysyy samaa talousohjausjärjestelmän toimivuutta arvioidessaan*).

Hallinnon asema ei tule olemaan helppo post-NPM-oloissa. Sen asemaa varjostaa ”vähemmän kauniin tyttären ongelma”, kun sitä verrataan yksityiseen sektoriin. Metro-lehden tekstiviestiosaston viesti kuvaa osuvasti tätä ilmeisesti lähtökohtaista ongelmaa: ”Tuottavan työn tekijä muista, että laiskan pulskea virkamies syö sinunkin pöydässä” (Metro 15.1.2013). Hyvinvointivaltion todellisuutta analyytisesti pohtiva tutkija tai hallinnon kehittäjä ei ajattele näin, mutta kansalaisten ja veronmaksajien epäluuloisuus ja armotonkin kritiikki ovat osa demokratiaa. Tavallaan NPM on ollut generoimassa hallintoon kohdistuvaa kritiikkiä. Ainakin se on luonut aikaisempaa tiukemman kilpailutilanteen julkisen ja yksityisen sektorin välille. Jälleen on kysymys siitä, onko julkinen hallinto tuki vai taakka yhteiskunnan kehityksessä.

Lopuksi asetan suomalaiselle hallintotieteelliselle yhteisölle pohdittavaksi kysymyksen, joka on askarruttanut mieltäni. Onko edellä kuvaamani muutos hallintokoneistossa loppujen lopuksi vain jälleen uusi vaihe hajautuksen ja keskityksen jatkuvaa vuorottelua, joka näyttää olevan ominaista ylipäätään suurille organisaatioille. Jos näin on, olemme Suomessa siirtymässä kohti vaihetta, jossa valikoivalla keskittämällä korjataan parin viime vuosikymmenen voimakkaan hajautuksen aiheuttamia ongelmia. Mielestäni NPM-kehityksen kontrolli ja hallintopolitiikka, joka kykenee sitä ohjaamaan, on osa uutta modernia keskittämistä.

Lähteet

- Batorova, M. (2012). *Changing Decision-Making Power of Municipal Leaders – Comparative Experiences from Finnish, Spanish and Slovak Municipalities*. Tampere: Tampere University Press.
- Bouckaert, G., Ormond, D. & Peters, G. (2000). *A Potential Agenda for Finland*. Research Reports 8. Helsinki: Ministry of Finance.
- Helen, I. (toim.) (2011). *Reformin Pirstaleet - Mielenterveyspolitiikka hyvinvointivaltion jälkeen*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Hämäläinen, P. & Temmes, M. (2012). Reformin pirstaleet. *Hallinnon Tutkimus* 2, 156–162.
- Kivelä, J. (2010). *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka*. Tampere: Tampere University Press.
- Nousiainen, M. (2007). *Vadelmavenepakolainen*. Keuruu: Otava.
- OECD (2010). *Public Governance Review – Finland – Working Together to Sustain Success* [31.5.2010]. Saatavissa: www.vm.fi.
- OECD (2009). *Governance at a Glance 2009: Country Note: Finland*. Retrieved 5/2010. Saatavissa: www.OECD.org/gov/indicators/govataglance.
- Peters, B. G. (2003). The changing nature of public administration – From easy answers to hard questions. Teoksessa *Public Policy and Administration*. Kaunas University of Technology and Law University of Lithuania. Kaunas.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Raisio, H. (2011). *Embracing the Health Care- Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation*. Acta Wasaensis 228. Sosiaali- ja terveyshallinto. Vaasan yliopisto.
- Soos, G. & Temmes, M. (2010). *Metropolitan CEE*. NISPAcee Press.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Valtiovarainministeriön Hallinnonkehittämisosasto. Helsinki: Edita.
- Temmes, M. (2003). Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. *Hallinnon Tutkimus* 3, 227–243.
- Temmes, M. (2008). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat. *Hallinnon Tutkimus* 27: 3, 69–79.

Temmes, M. (2011). Yliopistohallinto – mysteeri vai uudistumiskykyinen organisaatio. *Hallinnon Tutkimus* 4, 279–291.

Temmes, M. (2012). Kirja-arvostelu teoksesta Verhoest, van Thiel, Bouckaert ja Lagreid (toim.). *Government Agencies*. *Hallinnon Tutkimus* 3, 253–254.

Verhoest, K., van Thiel, S., Bouckaert, G. & Lagreid, P., (toim.). (2012). *Government Agencies – Practise and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke. Hampshire. Palgrave Macmillan–Lontoo.

COORDINATING SOCIAL WELFARE PROGRAMS: THE SEARCH FOR ANSWERS

B. Guy Peters

Coordination is one of the longest standing problems in government. Seemingly ever since the formation of government structures beyond the household the king or emperor there was a need to get those organizations and individuals to work together more effectively. Aaron Wildavsky once referred to coordination as the “philosopher’s stone” of governance (see Crane & Jennings 1994). By this he meant that if governments are capable of solving this problem then they may be able to convert their other policy problems, and seemingly inadequate policy responses, into the equivalent of gold. While this statement may be somewhat hyperbolic, it does indicate the potential relevance of coordination and coherence.

Governments have tried any number of ways to promote more effective coordination. Most of these methods have relied upon the use of hierarchy. For example, presidents and prime ministers utilize their staffs and the central agencies that report to them in order to produce higher levels of coordination (Dahlstrom, Peters & Pierre 2010), and the cabinet table should be a major source of coordination from above (Davis 1995; Helms 2005). Other mechanisms for coordination depend more upon bargaining and learning by the organizations and individual actors involved in the process, especially when connected through network structures (Adams & Kriesi 2007). Markets are meant to be coordinating devices, but tend to be less applicable in the public sector although some successes have appeared (Greener 2008).

Although we can detail any number of possible sources for coordination, actually producing that coordination is much more difficult. Although hierarchical authority should be able to produce effective coordination, the actors involved find means of evading that authority and continuing along their own well-established patterns of policymaking. This self-interest of these actors, as well as their inertial commitments to established patterns of policymaking, may reduce their interest in cooperating with other actors, and encourage them to find means of evading vertical authority (for analogous reasoning see Brehm & Gates 1997; also Rose 1990).

And as well as thinking about the sources of coordination, we should also consider the types of cooperative behaviors in which we are interested when thinking

about policy coordination. This term is utilized frequently but the meaning is often assumed. One way to think about the cooperation is to consider negative forms of coordination in which the participants know what each other are doing and attempt to get out of each other's way. They do not cooperate but they try not to interfere with each other.

In positive coordination the participants identify each other's goals and not only attempt to avoid conflict but also attempt to find means of collaborating. That cooperation may be minimal, but there is the attempt to move the process forward. The actors involved may find that their own goals can be facilitated through this cooperation, but they may still have some apprehension about the loss of their own autonomy and the investment of their time and energy that may be required to make this cooperation function. Negative coordination has some benefits but moving onward toward more positive coordination provides even greater potential benefits for both the participants and for the society as a whole.

Coordinating Social Programs

Social welfare programs involve some particular challenges and particular opportunities for coordination. The term social policy itself may lack clear boundaries, including perhaps education and labor market policies that have clear social consequences but generally managed by different organizations within government. Even within the core of social policy there are marked differences in the nature of programs with some such as pensions involving little more than writing checks while others involve attempts at changing the behavior of individuals, or the dynamics within families. Finally, and perhaps most fundamentally, many aspects of social policy depend on changing the behavior of individuals and therefore the variance in the "targets" (Ingram & Schneider 1993) of social policy may present substantial challenges.

As well as variance in the targets of the policies, another fundamental question which arises for coordinating social policy is the nature of the problems themselves. First, many social problems are ill-defined and have some of the characteristics of "wicked problems" (Rittel & Webber 1973). For example, the causation of the problems is complex and may involve the interaction of multiple factors. Further, these interactions are not stable and the patterns of causation is evolving in unpredictable ways. Finally, the solutions for these issues are not clearly de-

fined and attempts to intervene, no matter how well-intentioned, may produce unintended consequences.¹

Even if the problems being addressed by social policies are not wicked in any formal sense, they are ill-defined. For example, mental health is a standard category for social policy but it can be conceptualized in a number of ways, especially when coping with individuals who may have mental health issues (Kraft 2011). For example, it is usually conceptualized as another category of health issue, not dissimilar to somatic illness, but also can be conceptualized as a social and community issue, invoking the use of social workers rather than doctors and nurses. Finally, mental illness can be conceptualized as a possible threat to the individual and the community, invoking the use of the police and incarceration, and moving the issue well beyond the usual boundaries of social policy.

Given the somewhat vague definition of the policies, the reaction in framing social policy issues may be the antithesis of the logic of wicked problems. That is, there may be some tendency to define programs and policies excessively narrowly, so that clients are divided into a number of dimensions rather than being considered more holistically. This fragmentation of the policy area is in part a function of training and commitment to particular ideas. It is also a function of organizational politics and the desire of organizations to maximize their own budgets and their own policy space.²

Wicked problems may not in the end be all that wicked, and following from the above, the absence of clear definitions of social policies may facilitate coordination. If a policy problem is defined precisely then the solution may be (or at least appear) clear, and accordingly the actors involved, may be clearly defined. Such clarity would likely contribute to organizations within the public sector staking out claims for various policy domains and attempting to exclude other actors from involvement with them. Ambiguity, on the other hand, may engender political and organizational conflicts over “ownership” of policies, but it may also create opportunities for cooperation among.

¹ Those unintended consequences are not, of course, confined to attempted solutions for wicked problems (Sieber 1987). Unintended outcomes will, however, be more prevalent in the case of wicked problems.

² This aggressiveness on the part of organizations is to some extent a stereotype (Niskanen 1971) but at the same time organizations do have interests and pursue them through the political process.

A second issue that arises in coordinating social policies is related to the difficulties in defining issues mentioned above. The various possible definitions of policies are also related to different professions, each of which may want to claim dominance over a problem. The delivery of social policy, and to some extent its formation, tends to be dominated by various “helping professions” that have different models of causation of social problems and therefore will have different policy remedies for those perceived problems.

Our friend and colleague Pirkko Vartiainen has worked extensively on problems of making and evaluating social policy, and has made significant contributions to our understanding of social policy. This chapter is written to bring another perspective to the issues that have been so important to her career, and to honor her for her contributions.

Answers for Coordinating Social Policy

Given the challenges for coordinating social policies, we need to consider the alternative modes of organizing coordination and their possible contributions to the success of policies. One way of thinking about these opportunities for coordination is through the familiar classification scheme for government organizations developed by Luther Gulick (see Hammond 2007). This scheme classifies organizations as being based on people (clientele), processes, purpose and place. While the correspondence to coordination issues is not perfect, it does provide an framework for understanding opportunities for coordination.

Although not stated explicitly in these approaches, there may be a pervasive movement in governing away from hierarchical mechanisms and toward more collaborative forms of governing (Torfing, et al. 2011; Koppenjan & Klijn 2004). It is clear that many aspects of governing now involve close cooperation between the public and private sectors, and that governance also involves the use of fewer command and control instruments than has been true in the past (Salamon 2001). That said, however, the State remains a central participant in these processes and it would be foolish not to consider government as a key, if not the key, actor in governing most policy areas.

Coordinating Around Clients

For social policy, perhaps more than any other type of public policy, it is possible to coordinate effectively around the clients of the programs. The capacity to coordinate may, however, be diminished through a concentration of clienteles. Just as

organizations have interests that they seek to protect in the policy process so too do they have clients who may at times be perceived as the “property” of the organization. As well as being possessive about their clients, the multiple organizations within the public sector (as well as their allies in the private sector) tend to adopt narrow perspectives on their clients and therefore they will provide services directed at only part of the needs of those clients. Also as noted, this segmentation of clients is to be expected given the training of members of service-providing organizations and the legal frameworks within which the organizations must function. While understandable, this pattern of service provision is also less than optimal for the clients, and even for government itself.

The focus on clients can be a real advantage for structuring coordination within social policy domains. This is especially true for clients such as the elderly and children who need a wide range of services provided by multiple organizations. Being confronted with a real client who has a range of needs should focus the attention of service providers, and provide some pressures toward greater integration of services. That said, however, the actors who construct the legal frameworks for the provision of services do not face those immediate pressures for integration and may continue to fragment social policies (see Challis et al. 1988).

The focus on children as the objects of interventions by the public sector is a very good example of the necessity of thinking about integrating services around a group of clients in order to improve the overall quality of these services. The United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC) provides a detailed enumeration of the obligations of member states to protect children and promote their well-being (UNICEF 2005; Peters 2010). The obligations to provide for children extend across governments and require some mechanisms for coordination through either specialized committees or ministries for children (often organized as ministries for families, or for women and children).

The Australian Centrelink experience provides another example of organizing public services around clients (Halligan & Willis 2008). These service centers attempt to integrate social services and labor market services for clients who require these types of services. When the clients first contracts the organization he or she is assigned a service provider who essentially functions as an advocate for the client and as someone who can pull together the full range of services needed by that client. These advocates are not themselves members of any particular program but rather are employees of Centrelink whose primary function is to pull together services actually funded by other programs.

This emphasis on coordination being organized on the basis of clientele also emphasizes the opportunities for coordination at the bottom of government, rather than at the policymaking level. While the upper echelons of government are usually thought to be the appropriate locus for resolving coordination issues, the lower levels of organizations may be a more appropriate site at which to address these problems. It may be easier to generate cooperation when confronted with real clients with real needs, rather than when policymakers are discussing coordination in the abstract in the national capital. And protecting the organization and its budget is more likely to dominate politics at the national level while actually delivering services will be dominant at the client level.

Although coordinating around clients provides an immediacy to the need to coordinate, in more theoretical terms we need to ask why this can be effective. In other words, what basic instruments are at work that can produce changes in behavior? Clearly there are normative arguments about service involved, especially when the clients in question are vulnerable or can make special claims on other actors—children, the elderly, minority groups in society. There may also be efficiency gains available through coordination around the clients, as the Centrelink example demonstrates, with costs being reduced by co-locating services and cross-training employees to provide a range of services. For this and for all the other forms of service being provided we need to think about the types of arguments that can be successful in motivating actors to move away from their usual patterns of behavior.

Coordinating by Process

As well as coordinating around specific clients, coordination can be produced through some of the specific processes of governing. The policy process within government contains a number of routine processes that are essential for governing but that also provide opportunities for enhancing the coordination of programs. As many of these processes are annual or even continuous there is a recurring opportunity to press forward a coordination agenda. But conversely there may be an annual threat of having the gains achieved previously being lost as organizations and individual actors reassert their own agendas in ways that may undermine the collective, coordination, agenda.

The budget process provides perhaps the clearest statement of government priorities and also therefore constitutes a clear locus for attempting to coordinate policies. Although in some general sense establishing priorities through budgets helps to make policy more coherent, the budget process can be used to examine the impact of the public sector on specific target groups, for example, the Northern

Territories of Australia have a budget that examines the impacts of public spending on the aboriginal population, and a number of countries have budget statements for families.

The most widely diffused example of using budgets to identify, if perhaps not always shaping, service needs for clients has been budgeting around children (Tsegaye & Mekonen 2010; Gore & Minujin 2010). Children require services from a range of government departments, especially social service programs, and this style of budgeting identifies which parts of the budget contain the funds relevant for children, and to some extent how the various pots of money available relate to one another. Just having this much information available about the types of spending and their relationships can be a powerful tool for advocacy for coordinating the available services.

Evaluation and feedback into further governing activity is another mechanism for pressing a coordination agenda. The conventional form of coordination involving relatively comprehensive assessment of the outcomes of government programs, and suggested remedies for improving performance often produced findings that programs were less effective than they might be because of inadequate linkages with other programs (Jennings & Ewalt 1998). While such an evaluation may not generate coordination per se, it would certainly raise awareness of the need for greater coherence and perhaps get those issues on the agenda.

The prevailing shift from more detailed forms of evaluation to performance management provides both opportunities and challenges for enhancing coordination. On the one hand performance evaluation tends to be targeted to the performance of individual organizations and even the individuals within them, without considering the wider implications of the program and its impacts (Radin 2006). Further, these assessments of performance tend to be focused on the short-term.

Governing by Purpose

For social policy, the clear purpose of governing is to provide services to their clients, especially those clients who are most vulnerable. That said, and as noted above when discussing framing, different actors within the social policy community may have very different ideas about how best to serve those clients, or indeed may differ on just what the problem faced by those clients *really* are. Further, as also noted already, defining the boundaries of social policy may in itself be a difficult political choice and is a choice that ultimately limits the effectiveness of attempts to provide the services to clients.

The problem in defining the limits of social policy and its purposes can be seen when we consider unemployment and protection of individuals with low or no earnings from the market. If the responses from government is confined to conventional social policy organizations and programs simply providing weekly checks to people then the responses may be relative ineffective. To be effective labor-market policies and other economic policies may need to be coordinated with the social supports. In some instances, e.g. the Human Resources and Skills Development Canada, the full range of services are included within a single structure, but the general pattern is segment these services and to consider social policy in only a narrow sense.

If governments are to govern by purpose then, rather obviously, they must be able to identify clearly what those purposes are. Determining those purposes is not as simple as it might appear at first glance. This absence of clarity of public purposes is especially true for political leaders who want to impose their own priorities on government and to influence, if not control, the priorities being placed into operation. As noted above presidents and prime ministers may use their position to government to coordinate, but they also attempt to use their positions to establish the purposes of governing.

Taken from the perspective of policy coordination, establishing goals may be a mechanism for addressing the needs for policy coordination. The conventional format for considering the purposes of government is to think in terms of the conventional cabinet departments and functional titles such as education, defense or social welfare. As already noted, most evaluation of programs is also conducted within these formal and familiar titles. The difficulty is that these categories tend to contain a great deal of internal variation. Education contains everything from kindergartens to physics research at universities, and social policy everything from writing pension checks to counseling troubled adolescents and their families. These wide ranges of policies and programs reduce the internal consistency of any one department and also provide opportunities (if they are accepted) for collaboration with other programs and organizations.

Another means of thinking about the purposes and priorities of governments is to consider the big issues and the larger policy goals of the policy system. In this manner of governing, it is important to ask where does the country want to be in five or ten years, and how does it get itself there? (Mulgan 2009). There are three good examples of governments attempting address these larger issues in governing through purpose. One example comes from the performance management system in New Zealand, which defined “strategic results areas” for the system as

a whole and related the actions of individual organizations within the public sector to those larger strategic goals.

The second example of governing in this manner can be seen in the inclusion agenda within the European Union (Atkinson 2002). The European Union has relatively little treaty power in the domain of social policy, but it has still been able to generate a debate and a set of policy incentives around the problems of exclusion within many societies. Rather than being defined around any particular programs or organizations this initiative defined the problem broadly and sought to eliminate a range of interacting social problems that made it difficult or impossible for many citizens (and non-citizens) to be fully functioning members of their societies.

The other clear example of attempting to govern through the formulation of common principles comes from Finland. During the Lipponen government a “program management” approach to governing was implemented. (See Kekkonen & Raunio 2010.) This innovation permitted the government to define early in its mandate a set of major, cross-cutting priorities for its mandate and then to create a matrix structure for addressing these issues. Along one dimension of this matrix are the established ministries and agencies within government. Along the other are these major goals that the government has established for its mandate in office, and it hopes will persist for a longer period. The question then becomes what can each ministry contribute to the longer term goal of governing, and how can that contribution be integrated with the remainder of its tasks, and the contributions of other ministries to these cross-cutting goals.

This approach to organizing governments and establishing the purposes for the system represents a strategic approach to policy coordination, and to governing more generally (Bryson 2011). Although important, most of the coordinating devices discussed above tend to be reactive, and address problems created by the dominant positions of ministries and programs. This more programmatic style of coordination is more forward thinking, and attempts to produce coordination around larger strategic goals. There may be no single solution to these problems, as was argued for wicked problems at the beginning of this essay, but at least this style of coordination is orienting government actors toward thinking about the difficult, long-term issues that face society.

Governing by purpose, especially in a strategic version of this action, also raises questions about extending the coordination of policies and programs beyond the public sector itself. Many civil society organizations have identical purposes to organizations within the public sector, or governance must be extended to include

the actions of these organizations. Perhaps especially in social policy there is a strong role for social actors to play in shaping policy and serving clients. Indeed many social policy programs rely on social actor in order to be effective and in order to reduce the costs borne by the public sector.

While some scholars have assumed that governance can occur perfectly well through social actors alone, I am arguing that there is more generally another coordination issue involved. Rather than “governance without government” (Rhodes 1996), as some have argued is a desirable means of addressing public issues, I will be interested in linking formal government actors with their counterparts in the private sector (primarily civil society organizations but also market actors) in order to form collaborative arrangements for providing services. This collaboration will involve finding common ground on policy, and will also involve finding means of delivering that policy directly through cooperation and coordination.

In summary, coordination through purpose involves finding common purposes among a set of actors who may have begun a process of negotiation and collaboration with different purposes in mind. Those differences may arise from a number of different sources, but for effective governance some means must be found for reconciling the differences. The most important aspect of the coordination process is indeed finding sufficient common ground among the numerous purposes within government, and building on that common ground to produce coordinated action.

Coordination by Area

Public programs are always delivered in space as well as time (Pollitt 2011). Therefore, thinking about the role of areas and place in coordination for social policy can also help to understand the dynamics of this collaboration. As noted about the other possible explanations for coordination area can divide policies as easily as it may facilitate coordination. For example, before Bernie Madoff, responsible for a massive securities fraud in the United States, was apprehended two regional offices had a good deal of information about his activities. They did not, however, talk to each other and therefore there was insufficient evidence to close for the case for over a year (SEC 2009).

Organizing and governing on the basis of area can, however, also produce effective coordination. The example of Centrelink in Australia mentioned above offers some inkling of these possibilities. By bringing together the range of services available in an area into a single service provider then organizing by area produces the capacity to bring together a range of services to facilitate serving clients.

The co-location of services may not be a panacea by any means, and organizations may simply work as they always had, albeit working within the same physical space. Thus, without leadership and effective management coordination is unlikely to occur simply because individuals are working side-by-side.

Organizing by area also presents opportunities and challenges for coordination and coherence. In decentralized political systems the opportunity to utilize local political resources, and the involvement of local actors, to provide services for the residents of the communities may be greater. Much as is true for the co-location of services discussed above, focusing attention on services being provided within a geographical space may facilitate cooperation and coordinating at the bottom if not at the top. This may be especially true if the local community is provided some involvement in the defining of the cooperation and is perceived as benefiting collectively from the cooperation.

Summary

Coordination has been a classic problem for government, and continues to vex contemporary governments. Although all policy areas encounter some problems with coordination, social policy may present some particular problems. One of these problems is the contested nature of social policy issues and the conflicts that this may engender among the potential providers of social services. In addition, the indefinite boundaries of social policy, with possible connections to labor market policies and other dimensions of economic policy also make creating effective networks among the actors more difficult. It may be difficult to decide exactly who should be and who out of any collaborative network.

On the other hand, however, there are also some distinctive opportunities for enhanced coordination provided by the nature of social policy. One opportunity is the capacity of visible and deserving clients to motivate cooperation among organizations that might otherwise not be cooperative. If the emphasis is placed on administering policies to benefit these clients then there should be greater cooperation. Further, the indefinite nature of the definitions in social policy can actually function as a means of relaxing some possible organization and programmatic barriers to cooperation.

Whether the net effects of social policy as a policy area are positive or negative, what is clear is that more effective social policy will demand effective coordination. Effective social policy involves providing services to the "whole client" rather than segmenting the individual into a series of individual problems. While it is easy to argue that there is a need for effective coordination, it is more difficult to produce that cooperation, and social policy is little different in rarely reaching those necessary levels of coordination.

References

- Adams, S. & Kriesi, H. (2007). The network approach. In P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Atkinson, T. (2002). Social Inclusion and the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40, 625–645.
- Brehm, J. & Gates, S. (1999). *Working, Shirking and Sabotage*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bryson, J. (2011). Strategic management. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds). *The Handbook of Public Administration*. 2nd ed. London: Sage.
- Challis, L., et al. (1988). *Joint Approaches to Social Policy: Rationality and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crane, D. & Jennings, E. T. (1994). Coordination and welfare reform: The quest for the philosopher's stone. *Public Administration Review* 54, 341–348.
- Dahlström, C., Peters, B. G. & Pierre, J. (2010). *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Davis, G. (1995). *A Government of Routines: Executive Coordination in an Australian State*. Melbourne: Macmillan.
- Gore, R. & Minujin, A. (2010). *Budget Initiatives for Children*. New York: UNICEF.
- Greener, I. (2008). Markets in the public sector: When do they work and what to do when they don't. *Policy and Politics* 36, 93–108,
- Halligan, J. A. & Willis, J. (2008). *The Centrelink Experiment: Innovation in Service Delivery*. Canberra: ANU Press.
- Hammond, T. H. (2007). In defence of Luther Gulick's notes on the theory of organization. *Public Administration* 68, 143–173.
- Helms, L. (2005). *Presidents, Prime Ministers and Chancellors*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Ingram, H. & Schneider, A. B. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review* 87, 334–347.
- Jennings, E. T. & Ewalt, J. A. G. (1998). Interorganizational coordination, administrative consolidation and policy performance. *Public Administration Review* 58, 417–428.

Kekkonen, S. & Raunio, T. (2010). Towards stronger political steering: Program management in Finnish government. In C. Dahlstrom, B. G. Peters & J. Pierre (2010). *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.

Kall, W. M. (2011). *The Governance Gap*. PhD Thesis, Department of Government, University of Uppsala.

Koppenjan, J. & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. New York: Routledge.

Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine/Atherton.

Peters, B. G. (2012). *Governance and the Rights of Children: Policy, Implementation and Monitoring*. Florence: Innocenti Research Center.

Pollitt, C. (2011). *New Perspectives on Public Services: Place and Technology*. Oxford: Oxford University Press.

Radin, B. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in the general theory of planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.

Rose, R. (1990). Inheritance before choice in public policy. *Journal of Theoretical Politics* 2, 263–291

Salamon, L. M. (2001). *The Handbook of Policy Instruments*. New York: Oxford University Press.

Security and Exchange Commission (2009). *Investigation of the SEC's Failure to Uncover Bernard Madoff's Ponzi Scheme*. Washington, DC: Securities and Exchange Commission, Office of Investigations, August 31.

Sieber, (1987). *Fatal Remedies*. New York: Plenum.

Torfinn, J., Peters, B. G. Pierre, J. & Sørensen, E. (2011) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

Tsegaye, S. & Mekonen, Y. (2010) *Budgeting for Children in Africa: Concept and Framework for Analysis*. Addis Ababa: Africa Child Policy Forum.

Vartiainen, P. (2005). Wicked health care issues: An analysis of Finnish and Swedish health care reforms. In U. Isosaari, S. Ollila and P. Vartiainen (Eds). *Ensuring Access to Treatment from an Ethical Perspective*. Bingley: Emerald.

WEAKS SIGNALS – TULEVAISUUDEN TEKEMISEN ENSIOIREET

Leena Paasivaara, Piia Rantakokko, Marjo Suhonen & Hanna Tiirinki

Johdanto

Keskeistä johtamisessa on tarkkailla toimintaympäristön muutosta ja tehdä johtopäätös sen merkityksestä toimintaan. Tästä tietoisena johtajan on luotava toimenpiteitä, jotka tuovat muuttuvaan tilanteeseen mahdollisimman oikeanlaisia ratkaisuja. Eräänä tulevaisuuden suunnittelun keinona on esitetty heikkojen signaalien tarkastelu. Artikkelin tarkoituksena on kuvata heikkoja signaaleja ja sen merkitystä tulevaisuuden suunnittelussa terveysalan kontekstissa. Teoreettisesti käsite on näyttäytynyt tutkijoille hyvin monimuotoisena ja – ilmeisenä teemana. Heikot signaalit – käsite on kuvattu yleisesti aikaisena informaationa, joka toimii ikään kuin varoitussignaalina tai merkinä uudesta mahdollisuudesta. Tutkimusten mukaan johtamisessa on taipumusta olla tehottomia vaistoamaan näitä muutoksen ensioireita. Artikkelin lopuksi nostamme esiin pohdintateemoja heikkojen signaalien hyödyntämisestä terveysalan kehittämisessä ja johtamisessa.

Tausta

Yksi Albert Einsteinin lainatuimpia sitaatteja lienee hänen ajatelmansa: ”*Ongelmia ei voi ratkaista sillä tietoisuuden tasolla, joka on luonut ne.*” Ajatus avaa näkökulmia myös johtamisen tarkasteluun, jossa varhaisille johtamisen malleille oli tyypillistä staattisuus ja rationaalisuus. Esimerkiksi terveysalan päätöksenteon elementit muotoiltiin hyvin pitkälle valmiiksi sosiaali- ja terveysministeriössä. Johtajan reaktioaika tilanteisiin oli sangen pitkä.

Uusimmat johtamisen mallit perustuvat asioiden yhtäaikaiseen vuorovaikutukseen. Toimintaympäristön muuttuessa johtaminen on dynaamista, ja tietoisuuden vaatimus perustuu toimintaympäristön jatkuvaan muuttumiseen. Johtajan päätöksentekoprosessi on aiempaa itsenäisempi, joten johtamisen järjestelmiä ja toimintatapoja on uudistettava ja tarkennettava jatkuvasti. Parhaimmillaan johtaja kykenee ennakoimaan tulevaisuutta päätöksenteossaan.

Tulevaisuus ja sen ennakointi on kiehtonut eri muodoissa ihmistä, joko tulevaisuuden luotauksena (tulevaisuuden ”näkemisenä”) tai tulevaisuuden suunnitteluna

Eräs tulevaisuuden tekemisen keino suuntautua tehokkaasti tulevaisuuteen on huomion kiinnittäminen heikkoihin signaaleihin. Organisaatiolla voi olla hyviä strategisia suunnitelmia, mutta mikäli toimintaympäristön heikkoja signaaleja muutoksen tarpeesta ei havaita, organisaatioiden muutokset epäonnistuvat.

Heikot signaalit – merkkejä muutoksesta

Heikot signaalit voidaan ymmärtää osaksi organisaation älykkyyttä ja osaksi tulevaisuuteen suuntaavaa ennakoivaa päätöksentekoa (Mendonca ym. 2004: 14). Heikkojen signaalien huomioon ottaminen organisaation johtamisessa edistää myös inhimillisen pääoman uudistamista terveystalalla (Veltri ym. 2011: 79). Eräänä johtajan tehtävänä on organisaation henkilöstön voimaannuttaminen ja vastuuttaminen oman osaamisalueen heikkojen signaalien havaitsemiseen. (Mendonca ym. 2004: 215.)

Heikot signaalit -käsite kuvaa aikaista informaatiota, muutoksen ensioireita, jotka toimivat ikään kuin varoitussignaaleina tai merkkinä uusista mahdollisuuksista. Ne voivat tulevaisuudessa muodostua kehittämistyössä keskeisiksi ilmiöiksi ja vaikuttajiksi (Ansoff 1980). Heikkojen signaalinen käsitteellinen isänä pidetään Igor Ansoffia. Hän kehitti heikkojen signaalien ideaa, vaihtoehtoisena tai täydentävänä tekijänä strategisessa suunnittelussa, jota 1970 ja -80 luvulla dominoi tulevaisuus orientoitunut lähestymistapa. Ansoff pyrki osoittamaan, että strateginen suunnittelu on toimiva tapa inkrementaalisessa muutoksessa, mutta ei silloin kun ollaan tekemissä yllättävien tekijöiden kanssa. (Ansoff 1980.)

Käsitettä 'weak signal' on käytetty laajalti, mutta yhdenmukaista määritelmää on vaikea löytää. Englanninkielisinä synonyymeinä tai lähikäsitteinä on kuvattu muun muassa emerging issues (Molitor 2003), wild cards (Mendonca ym. 2004), early warning signals (Nikander & Eloranta 2002) ja future sign (Hiltunen 2008). Käsitteillä on kuvattu tulevaisuus orientoitunutta informaatiota, esiin nousevia kysymyksiä (emerging issues), tai varoituksia uhkista ja mahdollisuuksista (warning signals). Heikot signaalit käsitteille on yhteistä, että niissä signaaleja kuvataan varoituksina, tapahtumina ja kehityssuuntina, jotka ovat vielä keskeneräisiä.

Heikkoja signaaleja on kuvattu kehittyneinä muutoksen indikaattoreina (Mendonca ym. 2012: 220), jotka ovat yksittäisiä tapahtumia tai ryhmä toisiinsa liittyviä tapahtumia, jotka eivät vaikuta merkittävältä ilmaantumishetkellä, mutta joilla on ratkaiseva merkitys tulevaisuudessa (Kamppinen 2002: 894). Coffmann (1997) on määritellyt ja konkretisoinut Ansoffin heikkojen signaalien käsitettä. Tämän määritelmän mukaan heikko signaali on:

- 1) idea tai trendi, joka vaikuttaa liikealaan tai sen ympäristöön,
- 2) uusi ja yllättävä signaali havaitsijan näkökulmasta,
- 3) toisinaan vaikea erottaa muista signaaleista
- 4) uhka tai mahdollisuus organisaatiolle
- 5) usein pilkattu ihmisten toimesta, jotka `tietävät`,
- 6) usein merkittävä viive ajallisesti ennen kuin kypsyy ja muuttuu valtavirtaukseksi
- 7) edustaa mahdollisuutta oppia, kasvaa ja kehittyä,
- 8) heikot signaalit edustavat ensimmäisiä merkkejä tulevaisuuden trendeistä. (Saritas & Smith 2011, 297; Kuusi ym. 2000.)

Heikkoja signaaleita on luokiteltu uutta trendiä ilmentäviksi noususignaaleiksi sekä vanhaan trendiin lukeutuviksi laskusignaaleiksi. Heikolle signaalille on ominaista, että se elää vain lyhyen aikaa. Sen jälkeen se joko kuolee merkityksettömänä tai se muuttuu vahvaksi signaaliksi, joka on tavallaan jo itsessään siinä vaiheessa trendi tai trendin alku. (Mannermaa 1999). On herännyt myös tieteellistä keskustelua siitä, vahvistuuko tai heikentyykö itse heikko signaali vai se ilmiö, johon heikko signaali viittaa (esim. Moijanen 2003).

Heikot signaalit voivat toimia johtajan strategiatyön tukena. Niiden hyöty johtamisessa voidaan nähdä analysoitaessa niiden merkitystä organisaation ja terveysalan kannalta (Damrongchai 2010). Tutkijat muistuttavat, että heikot signaalit eivät ole koskaan ilmeisiä osoittajia, sen sijaan ne antavat viitteitä muutoksesta ja ovat tulkitsijan näkökulmasta riippuvaisia (Rossel 2009). Heikot signaalit voivat toimia vain varoituksina, alkavien muutosten ominaisuuksina, jotka voivat auttaa johtajia välttämään strategisia yllätyksiä. Kun heikko signaali ilmaantuu ensimmäistä kertaa, informaatio on epämääräistä, siinä on vain tuntu uhasta tai mahdollisuudesta. Informaatio lisääntyy asteittain ja kuvaa uhkan tai mahdollisuuden lähdeä, ja lopulta lopputulosta, jota voidaan olettaa tapahtuvaksi. (Ansoff 1975.) Kaiken kaikkiaan heikkojen signaalien käyttö päätöksenteon tukena on haastavaa perinteisen johtamiskulttuurin omaavalle johtajalle, joka luottaa ainoastaan vahvoihin, jo näkyvissä oleviin luotettaviin signaaleihin. Tällaisessa johtamiskulttuurissa menetetään heikkojen signaalien hyödyntäminen ennakoivassa päätöksenteossa, sillä mitä voimakkaampi on signaali, sitä vähemmän se on enää ennakoivaa. (Lesca ym. 2012: 127.)

Pohdinta

Artikkelin tarkoituksena oli kuvata heikkoja signaaleja ja sen merkitystä tulevaisuuden tekemisessä terveysalan kontekstissa. Artikkelin perusteella voidaan nostaa seuraavia keskeisiä pohdintateemoja.

1. Yllätykset ja odottamattomat tapahtumat ovat osa jokapäiväistä elämää terveydenhuollossa. Yksi menestyvän johtajan kompetenssi onkin kyvykkyys havaita heikkoja signaaleja ja huomioida ne toiminnan tasolla.
2. Tulevaisuutta ennakoiva terveydenhuollon organisaatio on kannattava ja kilpailukykyinen. Se kykenee arvioimaan ympäristön terveys- ja palvelutarpeita ja kehittämään joustavasti tuotantoprosesseja. Palvelut vastaavat paremmin asiakkaiden tarpeisiin (Miettinen 2005). Asiakkaat edustavat järjestelmän ulkopuolisia sidosryhmiä ja näin ollen edistävät toimintaa. Kuntalaisten ja palvelun käyttäjien antaman palautteen kautta syntyy paine toiminnan uudistamiselle. Tätä yhteyttä määrittää yhteiskunnallinen konteksti ja varsinkin julkisen hallinnon responsiivisuuden yleinen taso. (Koch & Hauknes 2005.)
3. Heikkojen signaalien avulla voidaan tarkastella terveydenhuollon henkilöstön ja asiakkaan välistä kohtaamista ja voidaan lisätä palvelun käyttäjän tunnetta vaikutusmahdollisuuksistaan palveluprosessissa. Perinteiset organisaatiot ovat kuitenkin toimineet tehokkaasti hiljentääkseen ihmiset.
4. Heikkojen signaalien kuunteleminen vaatii yhteisöllistä johtamiskulttuuria. Johtajan tärkeä tehtävä on luoda kulttuuria yhteisten arvojen pohjalta: luoda sellainen turvallinen ympäristö, jossa erehdyksistä opitaan. Kulttuurin merkitys korostuu terveydenhuollon organisaatioiden sisäisen vuorovaikutuksen ja erilaisten toimintaprosesseiden hallinnan haasteissa. (Rytilä 2011.) Sellaisissa johtamiskulttuureissa, jossa koko ajan etsitään heikkoja signaaleja ja puututaan niihin tilanteisiin, joissa näitä signaaleja havaitaan, odottamattomia tilanteita tapahtuu harvemmin (Kerfoot 2003: 293–295).
5. Tulevaisuuden tekemistä edistävä johtamiskulttuurin merkittävä tekijä on avoin tieto. Tiedon tulee olla kaikkien saatavilla. Tämä edellyttää hierarkioista riippumatonta tiedotuspolitiikkaa ja verkostoitumista. Organisaatiossa edistetään avointa dialogia. Innovatiivinen johtamiskulttuuri merkitsee vallan levittäytymistä laajasti organisaatioon. Organisaation jäsenten aineeton kehuminen, palkitseminen ja kiitos synnyttävät heikkoja signaaleja (Stähle ym. 2004).
6. Mielenkiintoinen jännite on tarkastella myös operatiivisen toiminnan projektien suhdetta tulevaisuuden tekemiseen. Projektit syövät usein suhteettomasti organi-

saation voimavaroja ja projektitoiminta on koettu lyhytjännitteisenä, vaikka samaan aikaan projektit voisivat olla mahdollisuus vahvistaa terveysalan organisaatioiden inhimillistä pääomaa (Suhonen & Paasivaara 2011). Projektit eivät välttämättä muodostu organisaatiolle uudeksi mahdollisuudeksi, koska niitä kohtaan tunnettu kiinnostus päättyy loppuraporttiin. Tässä vaiheessa organisaatio on jo usein toteuttamassa uusia uudistuksia. Muun muassa kuntien innovaatiotoiminta on lisääntynyt ja synnyttänyt jännitteen yksittäisten projektien edustaman hektisyyden ja lyhytjännitteisyyden ja toisaalta julkisen sektorin jatkuvuuden ja sen innovaatiotoiminnan vakiinnuttamistarpeiden välille. (Kangas & Paasivaara 2010.) Toimintaa kehitetään esimerkiksi kansainvälisten liike-elämän johtamismallien mukaan, jotka varsin huonosti soveltuvat julkiseen terveydenhuoltoon.

Lähteet

- Altieri, L. & Elgin, P. (2004). A decade of nursing leadership research. *Holist Nursing Practice* 9: 1, 75–82.
- Ansoff I. H. (1980). Strategic issue management. *Strategic management Journal* 1: 2, 131–148.
- Ansoff, I. (1975). Managing strategic surprise by response to weak signals. *California Management Review* XVIII: 2, 21–33.
- Anttiroiko, A-V. (2009). Innovaatiot muutoksen lähteenä. Kuntien innovaatiotoiminta kunnallishallinnon muutoksen suuntaajana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3, 276–293.
- Coffman, B. (1997). *Weak Signal Research*. [15.12.2012]. Saatavissa: www.mgtaylor.com/mgtaylor/jotm/winter97/wsrintro.htm.
- Damrongchai, N., Satangput, P., Tegart, G. & Sripaipan, C. (2010). Future technology analysis for biosecurity and emerging infectious diseases in Asia-Pacific. *Science and Public Policy* 37: 1, 41–50.
- Doolin, B. (2003). Narratives of change: Discourse, technology and organization. *Organization* 10: 4, 751–70.
- Haataja, M., Tiirinki, H., Suhonen, M. & Paasivaara, L. (2012). Muutosprosessin arvioinnin kehys lähijohtajan näkökulmasta – CSM-teorian sovellus terveydenhuollon työyksikössä. *Hallinnon Tutkimus* 31: 3, 217–230.
- Hennala, L., Linna, P., Pekkarinen, S., Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) (2008). *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta -julkaisusarja nro 200. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Hiltunen, E. (2008). The future sign and its three dimensions. *Futures* 40, 247–260.
- Jäppinen, T. (2009). Uusi innovaatiopolitiikka kuntapalveluiden uudistamisen mahdollistajana. Teoksessa J. Kolehmainen & T. Ranta (toim.). *Innovaatioympäristöjen kehittämien ja johtaminen. Käytännön kokemuksia suomalaisilta kaupunkiseuduilta*. 110–141. [21.11.2009]. Saatavissa: http://www.tem.fi/files/22680/-Innovaatioymparistojen_kehittaminen_ja_johtaminen.pdf
- Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (2002). *Tulevaisuudentutkimus*. Perusteet ja sovellukset. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Kangas, V. & Paasivaara, L. (2010). Innovatiivisuutta edistävät ja estävät tekijät terveydenhuollon poliittisessa päätöksenteossa. *Premissi* 5, 52–58.

- Kerfoot, K. (2003). On Leadership. Attending to weak signals: the leader's challenge. *Nursing Economics* 21: 6, 293–295.
- Kuusi, O., Hiltunen, E. & Linturi, H. (2000). Heikot tulevaisuuden signaalit – delfoi tutkimus. *Futura* 2, 78–92.
- Koch, P. & Hauknes, J. (2005). *On Innovation in the Public Sector – Today and Beyond*. Second revised edition, December 2005. Public report No D20. Dublin.
- Lesca, N, Caron-Fasan, M-L. & Falcy, S. (2012). How managers interpret scanning information. *Information & Management* 49, 126–134.
- Mannermaa, M. (1999). Toolbox ja heikot signaalit (Toolbox and weak signals). *Futura* 2, 32–37.
- Mendonca, S., Cardoso, G. & Caraca, J. (2012). The strategic strength of weak signal analysis. *Futures* 44, 218–228.
- Mendonca, S., Pina e Cunha, M., Kaivo-oja, J. & Ruff, F. (2004). Wild cards, weak signals and organisational improvisation. *Futures* 36, 201–218.
- Moijanen, M. (2003). Heikot signaalit tulevaisuuden tutkimuksessa. Weak signals in future studies. *Futura* 4, 38–60.
- Molitor, G. T. T. (2003). Molitor forecasting model: key dimensions for plotting the patterns of change. *Journal of Future studies* 8: 1, 61–72.
- Nikander, I. O. & Eloranta, E. (2002). Project management by early warnings. *International Journal of Project Management* 19, 385–399.
- Nikkilä, J. & Paasivaara, L. (2007). *Arjen johtajuus. Rutiinijohtamisesta tulkintataitoon*. Helsinki: Suomen sairaanhoitajaliitto ry.
- Pettigrew, A. M., Woodman, R.W. & Cameron, K. S. (2001). Studying organizational change and development: challenges for future research. *Academy of Management Journal* 44: 4, 697.
- Pollit, C., Hannay, S., Packwood, T., Rorhwell, S. & Roberts, S. (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Rossel, P. (2009). Weak signals as a flexible framing space for enhanced management and decision making. *Technological Analysis and Strategic Management* 21: 3, 370–320.
- Rytilä, M. (2011). *Tietoperustainen johtaminen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisella terveydenhuoltoalalla*. Acta Universitatis Lappeensis 214. Lapin Yliopistokustannus. Rovaniemi.

Saritas, O. & Smith, J.E. (2011). The Big picture – trends, drivers, wild cards, discontinuities and weak signals. *Futures* 43, 292–312.

Stähle, P., Sotarauta, M. & Pöyhönen, A. (2004). *Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen*. Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004. Helsinki: EditaPrima Oy.

Suhonen, M. & Paasivaara, L. (2011). Factors of human capital related to project success in health care work units. *Journal of Nursing Management* 19: 2, 246–253.

Thurlow, A. & Helms Mills, J. (2009). Change, talk and sense making. *Journal of Organizational Change Management* 22: 5, 459–479.

Veltri, S., Bronzetti, G., & Sicoli, G. (2011). Reporting intellectual capital in health care organizations: specifics, lessons learned, and future research perspectives. *Journal of Health Care Finance* 38: 2, 79–97.

Vuorinen, R. (2008). *Muutosjohtaminen suomalaisessa yliopistosairaalassa osastonhoitajien ja sairaanhoitajien arvioimana*. Acta universitatis Tamperensis 1358. Tampere university press. Tampere.

Weberg, D. (2010). Transformational leadership and staff retention. An evidence review with implications for healthcare systems. *Nursing Administration Quarterly* 34: 3, 246–258.

Wiili-Peltola, E. (2004). Sairaaloiden hallinnan muutos lähiesimiesten näkökulmasta. *Hallinnon Tutkimus* 23: 1, 3–14.

Yliherva, J. (2004). *Organisaation innovaatiokyvyn johtamismalli, innovaatiokyvyn kehittäminen osana johtamisjärjestelmää*. Väitöskirja. Tuotantotalouden osasto. Oulun yliopisto, C 204.

BEYOND WICKED PROBLEMS IN HEALTHCARE: FOUR DIFFERENT POLICYMAKERS IN THE IRON CAGE OF DILEMMAS

Jari Vuori & Paul Batchelor

Introduction

First, the main aim of this short paper is to introduce the four different managerial categories of policymakers: *institutional pathdependers*, *escapist reformers*, *institutional pathfinders* and *quick-fixers*. Secondly, the paper presupposes that the policy makers in health care have been forced to face interactive multi-causal chain of economic, technological, social, and cultural change. More than the iron cage of bureaucracy that highlights teleological efficiency, rational calculation and control, health policy makers are trapped by the unmanageable health behaviour produced by the values of unhealthy living. As a conclusion, the paper suggests four different policy instruments how the four different policymakers can avoid to be trapped by the iron cage of dilemmas.

Improvements in the health of the population in Western societies lie in tackling the issues of non-communicable diseases and in particular their determinants. Non-communicable diseases (NCDs) are different from past problems that health systems have had to manage is that they are not infectious, i.e. passed from person-to-person, but are largely environmental, of slow onset and long duration. The four main NCDs, are cardiovascular disease, diabetes, cancer and chronic respiratory disease. Of particular importance is the commonality in associated risk factors: all four NCDs are associated with lifestyle factors; the use of tobacco, lack of physical exercise, poor diet and excess alcohol consumption.

The World Health Organisation has published its recommended approach to manage NCDs and has developed an approach to reduce the burden arising from the conditions. The publication *2008–2013 Action plan of the global strategy for the prevention and control of non-communicable diseases* (WHO 2008) set out the aims for health care that should lead to increased life expectancy, reduced mortality from heart disease, fewer cancers and lower prevalence of diabetes. However, to date the goals set by countries are proving very difficult to meet (Talbot & Baker 2007). In 2007, data collected by the OECD show that over half of the population is overweight in at least 13 countries and rates are increasing in widely differing communities including Japan, Korea, France and Switzerland (Sassi

2010). The question that arises is, given the knowledge base surrounding NCDs why are there so many difficulties in finding solutions?

Given the nature of factors associated with NCDs, namely the wider societal factors associated with their production and usage, greater consideration needs to be given to a ‘whole systems’ approach to any proposed changes. One aspect that needs exploring to try and explain the poor performance to date, namely the lack of impact that health care alone has had on reducing the prevalence of problems, is that of the cultural differences that exist between countries. Solutions to the problems arising from NCDs are not confined simply to the care system. While the presentation of and solution to NCDs has historically centred on the medical system, the determining factors have economic and social roots. For example, a country that is heavily dependent on say sugar production for a large proportion of its wealth would need a differing emphasis to bring about necessary changes that would see both the society and its members accepting change to one without such a dependency. The historical cultural basis that has formed the value system of a society, including its health care system, would require differing emphases for a preventive strategy to address the epidemic of obesity even though the causative factor is the same.

Such issues highlight the need for greater thought when developing health policies, especially given the need for cross-cultural policy solutions not least given the key role of multinationals and the globalisation of NCD issues, if solutions are to be based on the idea of rational policy-making of governmental reform. For example Sassi (2010: 42) argues that there is no magic bullet that will be effective against all causes of obesity across all age and socio-economic groups. However, we will argue this is incorrect: it is the approach that needs to change. Preventive strategies for obesity should not be based on interventions involved with rational problem solving. They should be based on understanding of cultural dilemmas of health behaviour in a frame of policy failures.

From wicked problems to cultural complexity: the iron cage of dilemmas

What is a problem? According to Hoppe (2002)

“a *problem* is an analytical compound of three elements straddling the fact–value distinction: (1) an ethical standard; (2) a situation (present or future); and (3) the construction of the connection between standard and situation as a gap that should not exist.”

While policymakers may not agree fully with Hoppe's analysis, the more stable the society is and the more citizens share the same values of their culture (cf. strong/homogeneous culture) the easier it is to straddle the fact-value distinction between the present and the future in health policy issues as well.

Since the 1970s, there have been many methodologies developed to deal with "wicked problems"; problems that are ill-defined, ambiguous and associated with strong moral, political and professional issues. When solving more conventional problems, solutions tend to be defined by very specific goals that give an indication of when the outcome has been achieved. Invariably for "wicked problems" the solutions are never "final" or "complete", they simply create additional problems (Rittel & Weber 1973). For example, take a policy the objective of which is to reduce alcohol consumption. One solution is to use the price of alcohol as a mechanism to achieve a reduction in consumption. However, even if the consumption as measured by sales data did fall one cannot be sure that the problems caused by alcohol are gone forever. The economic solution addressing one aspect may lead to an increase in uptake of other more harmful products or push individuals to producing alcohol illegally leading to greater health problems. The problem of alcohol consumption in part is linked to the cultural role that it plays in a society. A solution that attempts to change a behavior without recognizing the importance of culture is far less likely to succeed than one that does.

There are many issues in health policy planning that cannot be successfully treated with traditional linear, analytical approaches. Thus, policy-making is neither rational nor linear and it is rather a complex political process that is influenced by a multitude of factors both internal to and external to the health of different nations (Thurston et al. 2005). For health policy makers, the plurality of policy objectives are held by the varieties of preventive and reactive politics makes it near impossible to pursue unitary aims in health policies (Rittel & Weber 1993).

Rittel and Weber (1973) argued that the problems of pre-industrial societies were solved in more culturally homogenous environments. Nowadays health policy problems, in particular those facing developed societies are found in more culturally diverse environments: the problems require global actions across societies due to their nature. To help overcome this the diversity of or complex environment can be given a structure based on the various forms of "network theory and analysis" that currently dominate contemporary organization, management and policy studies (Reed 2005). Hoppe (2002) argues hierarchical policymakers impose a clear structure on any problem, no matter what the cost. They prefer to define problems as over structured, not under structured. While both Hoppe's and

Rittel and Weber's have some merit, all fail to seem to recognize the importance of culture itself as an anchor of human behavior.

A number of researchers have attempted to address the paradox of problems outlined by Rittel and Weber (1972) through the use of different non-linear paradoxes: practical vs. technical problems (Ravetz 1971); messes vs. problems (Ackhoff 1979); "swamp" vs. "high" ground (Schon 1987), and; soft vs. hard problems (Checkland 2007). Mingers (2009) in an overview of the evidence of the impact of the various methodologies came to the conclusion that the issues remain, not least as the practical impacts of the work have to date limited publication.

In management literature, wicked vs. tame problems have been seen as a problem of defensive managerial behavior (Farson 1996; Argyris 1999; Storey & Salaman 2009). In conventional everyday use, the terms dilemmas, contradiction, paradox, puzzle or wicked problem are used more or less interchangeably - some prefer to use predicaments. A problem itself is created by something going wrong, by a mistake or a bad experience. As Farson (1996) says a predicament as paradoxical it may seem, is more likely to be created by conditions that we highly value. It is socially constructed and in many cases we can only change it if change our way of organizing or institutionalizing. The application of such an approach using differing managerial categories of four types of policymakers in health care based on different culturally driven policy domains may provide a fruitful research field. This paper focuses on the identification of how health reforms can try to solve what appear to be unsolvable cultural health behavior based on values by setting policy agenda structured by clear problem.

Four different policy makers

The literature covering management studies suggest that by working through wicked problems as cultural dilemmas requires policy instruments or approaches which enable policy maker '...not to take for granted the bypass activities which are taken for granted within the health policy systems themselves'. In other words the wicked problems need to be *reframed*, reconceptualized in the terms of cultural behavior (Argyris 1999; Storey & Salaman 2009.)

This issue is crucial as there are policy problems in which policy makers have substantial agreement on the knowledge elements but intense disagreements about values and the ends to be pursued, for example euthanasia (Hoppe 2002). Since 1980's, management science has explored the extent to which executives' experiences, values and identity influence their interpretations of strategic situations

they face (Hambrick & Mason 1984; Hodgkinson 2001; Hambrick 2007). Overall, the evidence indicates that top executives have considerable influence over the form and fate of their specific organizations, but the influence varies in different cultural contexts. For example executives from American organisations have shown greater influences on their firms – for good or for ill (Hambrick 2007).

These findings provide an interesting theoretical lens for learning processes in healthy policy making in different cultural and policy domains. Naturally, health policy makers are quite often members of a group consisting of other powerful actors. They make decisions through a three-stage filtration process comprising: a limited field of vision; selective perception, and; interpretation with only a limited portion of all potentially relevant information in the internal and external policy environment and cultural behavior (Hodgkinson 2001). On the basis of their managerial orientation the filtering process will construct different realities with different strategic choices and behaviors. In addition, the behaviors are accompanied by a tendency to seek defensive routines to protect themselves even if they are greatly constrained (explicitly or implicitly) in the actions they can take. This raises the main questions of this paper: what managerial categories of policymakers can be identified in a frame of cultural dilemmas derived from the global challenges of health care? How do different policymakers become more aware their ‘iron cage’ of managerial orientation?

Policymakers’ constructed reality is always influenced by their national health care systems and citizens’ values embedded in health behavior. However, culture and the differing meaning of health is not automatically a barrier to key elements of a care delivery arrangement; occupational similarities may overcome certain of these aspects. For example, medical personnel from Asia and America can provide certain aspects of care together regardless their cultural background. But understanding culture is highly relevant if distorted stereotypes are present, because they represent a mental picture of citizens and their supposed expectations toward health care services. At its worst, ethnocentrism manifested itself in policy decisions includes the failure to appreciate the importance of local understandings of disease and ill health, such as the belief that diarrhea in children is caused by supernatural forces (Kauchali et al. 2002). As Birn, Pillay and Holtz (2009) summarized it:

“...the Western biomedical model has conceptual and practical limitations and biases – it is individualistic, mechanistic, invasive, generally ignores holistic understandings and the societal context of health, can do little for many chronic conditions – and is not always the best option for addressing health problems People working in international health should not only be

open to traditional healers, . . . , but should also recognize that these approaches may be more appropriate than the biomedical model”.

For this reason, there is a risk that policy makers can be trapped by their institutionalized and culturally constructed concepts of health and healing in their decision-making process. If the reality of health and health policy is shared with the majority of those involved in the system, experts, politicians and policy makers, it manifests itself as strong culture that dominates the political debate about solving citizens' diseases and health problems. In these nations, the types of social relations, cultural bias and behavioral strategy tend to provide a room for structured policymaking, because the shared values and norms are consistent (Hoppe 2002).

This reality produces the first category of our four policy maker types: *institutional pathdependencies*. Invariably, institutional pathdependencies ignore the cultural blind spots of their citizens and health professionals, because they take for granted the power of the institutional networks and introduce reforms that favour them, not question. Naturally, institutional pathdependencies admit themselves that reality with all environmental and organizational stimuli is rather wicked than a tame problem. However, in order to protect themselves and their units they do not unconsciously need to reform their cultural health behaviour in their agenda; they believe in status quo. Typically, these policymakers highlight only the successful outcomes of current health care organizations ignoring health problems produced by citizens' unhealthy way of life. In addition, they do not consider the need to reframe their policy making through such questions as: ‘What values are being ignored in our reforms? What is the culture we value so highly that needs to be sustained as opposed to trying to change it?’

In the reality of dilemmas, the second type of policymaker, *escapist reformer* tends to avoid dilemmas by solving them as problems with new reforms: “revealing symptoms, not diseases”. Escapist reformer can also be the invited intruder of a health system who is expected to solve huge problems produced by the system and culture itself. They try to do extraordinary accomplishments in a short period of time by introducing for example new quality standards and norms. Basically, the good example of escapist policymakers is a minister who will raise the price of alcohol, but does not ask to citizens' to take more responsibility in their health behaviour. In other words, s/he does sees citizens as having limited responsibility for their and family health.

For *institutional pathfinders* management is a matter of acquiring skills and they try to find exit from health care bureaucracy and the power of the invisible taboos. Such policymakers tend to be trapped by old theories and tools. For example they may presume that differing generations within the same society have

similar commitments and values to the health care organization in their society. They see no reason to reframe human resources on the basis of lifecycles at all. This manifests itself in workforce policy. At its worst, highly educated health professionals have no desire to work for a health care organization with its basis formed in a previous generational value system. Currently, more recently qualified health staff have a different attitude to work and care who see no reason to be on call and work during the weekends: they see differences in what is one aspect of professionalism. Institutional pathfinders cannot solve these problems, because they are unable to translate the limits of conventional wisdom of management and policy theories and practices. In other words they are not willing to learn to see how the fact-value distinction is basically the problem-dilemma distinction. In this distinction policymakers deny the possibility of dilemmas in their managerial category. In order to solve the problems as problems they should approach the reality with understanding of the pluralistic values of work life in the future.

The final health policymakers, *quick-fixers*, are highly “perform driven doers”. Quick-fixers are mainly driven by performance and try to meet the voters and citizens expectations as much as possible and as soon as possible. Naturally, they will reduce waiting lists, increase the accessibility of services, but the emphasis is more on the production of services than their effectiveness. For this reason quick-fixers can easily increase the health care costs with unnecessary treatments. They pay too much attention to the ordinary task being performed routinely and well. The stereotype of this quick-fixer is a policy-maker who believes naively that the problem of obesity should be solved by increasing surgical treatments.

In summary, the four categories of health policy makers fail to recognise that differing policy approaches may offer improved benefits. Each of these categories is influenced by the membership’s approach beyond what they know by their cultural environment.

Summary and implications

The challenge arising from the above theoretical model is how the individual policymakers can recognize the limitations of where they sit: how can their cultural values be changed and the recognition of alternative cultures is valued. More precisely, how can they get rid of the dark side of the managerial categories? In health policymaking conflicts and interests of the many different stakeholders manifest themselves in all decisions. Currently, for example in many Western societies the introduction of market type arrangements to improve the system has resulted in health workers practicing as entrepreneurs, physicians’ ties

to pharma, and from investor-owned firms and insurers’ influence over doctors’ medical choices (Rodwin 2011). This change in values will present in all aspects of decision making across generations and cultures.

To help overcome this the implication is that the policymaker needs to recognize which categories they lie within; to move from the ‘unconscious’ to ‘conscious’ cultural position through reflective questions outlined in Figure 1.

In category A the question for the policymaker is related to the question: What conditions do we value so highly that we choose to ignore them in health behavior? In category B, the culture and policy domain is related to the question about what exactly are the values of health behavior we tend to see as problems? For category C: What kind problems of public health cannot be solved because of the conventional wisdom of policy and management theories? And finally in the category D the question: what proposed solutions to the problems of health behavior will cause unsolvable new dilemmas of public health. The questions cannot be answered easily, but they can help facilitate policymakers reframe their current policies in order to avoid unsuccessful decision-making in the future and reduce the number and magnitude of “wicked problems”.

		Policy and management	
		Dilemmas	Problems
Reality of diseases	Dilemmas	<p>A</p> <p><i>Institutional pathdepender:</i> Am I sustaining the status quo in order to avoid the challenges?</p>	<p>B</p> <p><i>Escapist reformer:</i> Am I escaping citizens hidden health dilemmas by introducing reforms by reforms?</p>
	Problems	<p>C</p> <p><i>Intitutional paihfinder:</i> Am I using policy tools that are out of date?</p>	<p>D</p> <p><i>Quick-fixer:</i> Am I producing more dilemmas with chasing the high productivity of health services all the time?</p>

Figure 1. The four policymakers in managerial categories

References

- Ackoff, R. (1979). The future of operational research is past. *Journal of the Operational Research Society* 30, 93–104.
- Birn, A-E., Pillay, Y. & Holtz, T. H. (2009). *Textbook of International Health. Global Health in a Dynamic World*. New York: Oxford University Press.
- Checkland, P. (2007). Reply to Eden and Ackerman: Any future for problem structuring methods? *J. Operational Research Society* 57: 7, 769–771.
- Farson, R. (1996). *Management of the Absurd. Paradoxes in Leadership*. New York: Simon & Schuster.
- Hambrick, D. C. (2007). Upper Echelons Theory: An update. *Academy of Management Review* 32: 2, 334–343.
- Hambrick, D. C., & Mason, P. A. (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review* 9, 193–206.
- Hodgkinson, G. P. (2001). Cognitive process in strategic management: Some emerging trends and future directions. In *Handbook of Industrial, Work & Organizational Psychology*. Vol 2. London: Sage. 416–440.
- Hoppe, R. (2002). Cultures of public policy problems. *Journal of Comparative Public Policy Analysis: Research and Practice* 4, 305–326.
- Kauchali, S., Rollins N. & Solarsh, G. (2002). Traditional beliefs of diarrhoeal illness in children in an area of high HIV seroprevalence – implication for design and interpretation of epidemiological surveys. XIB International AIDS conference July 7–12 Barcelona, Spain: 14 Abstract no. MoPeE3747. University of Natal, Durban, South Africa.
- Mingers, J. (2009). Taming hard problem with soft O.R. *OR/MAToday* April 2009, 48–53.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Sassi, F. (2010). *Obesity and the Economics of Prevention. Fit not Fat*. OECD.
- Schon, D. (1987). *Educating the Reflective Practitioner: Toward a New Design for Teaching and Learning in the Professions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Storey, J. & Salaman. G. (2009). *Managerial Dilemmas. Exploiting Paradox for Strategic Leadership*. Chichester: John & Wiley Sons.
- Schon, D. (1987). *Educating the Reflective Practitioner: Toward a New Design for Teaching and Learning in the Professions*. San Francisco: Jossey-Bass.

Talbot, C. & Baker, M. (2007). *The Alternative Comprehensive Spending Review*. Manchester and New York: Manchester University Press.

Thurston, T. E., MacKean, Wollman, A., Casebeer, A., Weber, M., Maloff, B. & Bader, J. (2005). Public participation in regional health policy: a theoretical framework. *Health Policy* 73, 237–252.

Ravetz, G. (1971). *Scientific Knowledge and its Social Problems*. Oxford: Oxford University Press.

MORAALINEN KOMPLEKSISUUS JULKISEN JOHTAMISEN HAASTEENA: EETTISESTI HAASTAVAT TILANTEET JA NIIHIN SOVELTUVAT JOHTAMISSTRATEGIAT

Esa Hyyryläinen & Rinna Ikola-Norrbacka

Pirkko Vartiaisen johtama tutkijatiimi on ansiokkaasti pitänyt esillä kompleksisuuden, pirullisten ongelmien ja deliberatiivisen demokratian problematiikkaa suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa (esim. Vartiainen 2005, 2012; Raisio 2010; Lindell 2011; Vartiainen, Raisio & Ollila 2012). Tämä kontribuutiomme osuu joiltain osin samoihin kysymyksiin. Emme kuitenkaan katso asioita kompleksisuusteorian puitteissa, vaan pitäydymme suurelta osin termin kompleksisuus alkuperäiseen merkitykseen. Mikä meille on kompleksista, on kaikkea muuta kuin selvää. Mikä taas on moraalisesti kompleksista, on johtamisessa haaste ratkaistavaksi. Tällaisena haasteena se voi olla hyvinkin pirullinen. Joissain tapauksissa ainut toimiva ratkaisu on kääntyminen kansalaisten suuntaan.

Lähdemme tarkastelussamme siitä, eettistä pohdintaa vaativat tilanteet ovat erilaisia niiden johtamiselle ja päätöksenteolle asettamien vaatimuksien osalta. Olemme tältä omaksuneet kontingenssiteoreettisen ajattelun tarkastelumme pohjaksi. Johtamisessa pyritään näkemyksemme mukaan sopeutumaan moraalisesta kompleksisuuden potentiaalisiiin tiloihin, eli pyritään ottamaan niiden kontingentti perusvire huomioon erilaisissa valinnoissa. Tämä tarkoittaa tilanteeseen soveltuvan johtamisstrategian valitsemista. Kontribuutiomme päätarkoitus on avata tämän valinnan problematiikkaa.

Johtaminen ja etiikka organisaatioissa

Johtamisella vaikutetaan siihen miten organisaation jäsenet toimivat eri rooleissaan. Myös eettisyys on siksi johtamisesta jossain määrin riippuvaa. Joskus etiikkakysymykset ovat näkyviä ja selväpiirteisiä. Eettisen säännösten laatiminen organisaatiolle käy esimerkiksi näkyvästä ja selväpiirteisestä toimenpiteestä, jolla yritetään selkeyttää organisaatiossa noudatettavaa etiikkaa. Useimmiten johtaminen on vain epäsuorasti tulkittavissa yhteydessä etiikkaan. Esimerkiksi hyvien käytänteiden juurruttaminen organisaatioon ei ole etiikkaa. Silti useimmat hyvät käytänteet ovat myös eettisesti kestäviä käytänteitä, joten yhteys etiikkaan on usein olemassa.

Etiikan huomioimisessa johtamistutkimuksessa ja -koulutuksessa ei ole mitään uutta. Uutta on se kuinka asia nyt ymmärretään (Menzel 2005, 29). Suosiotaan lisää etiikan tulkinta integriteettiä edistävästä tekijänä. Tämän tulkinnan puitteissa johtamisen eettisille pohdinnoille syntyy uudenlaista tilaa ja tarvetta. Johtamiselle suhteellisen rajatusti tilaa jättävä kontrolliaspekti on pitkään dominoinut julkisen toiminnan etiikkaa koskevaa keskustelua. Sen ytimessä on julkisen toiminnan lakisidonnaisuuden korostaminen. Kaikkien julkisen sektorin toimijoiden on otettava huomioon julkista toimintaa säätelevät lait ja asetukset. Niiden lisäksi jokainen julkinen organisaatio asettaa jäsenilleen ohjeita, sääntöjä ja kieltoja eri tilanteisiin. Tavoitteita ja rajoitteita on määritelty runsaasti ja näiden toteuttamista ja toteutumista seurataan varsin tiiviisti. Tämä kaikki ylläpitää kontrolliaspektia.

Julkisen sektorin toimijoilta kuitenkin vaaditaan yhä enemmän kykyä sopeutua uusiin toimintamalleihin ja kykyä ottaa huomioon kansalaisten moninaiset tarpeet ja toiveet. Lakien ja asetusten noudattamisesta ei saisi muodostua virkamiesten mukavuusvyöhykettä, jolla pysyessä kansalaisten todellisen tarpeet jäävät vähälle huomiolle. Kun lain säädökset ja kansalaisten tarpeet tai niiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit eivät kohtaa toisiaan, saattaa syntyä vaikeita ristiriitatilanteita (Ikola-Norrbacka 2010: 1). Julkisen toiminnan etiikan tutkimuksessa kiinnitetään huomiota tällaisten hankalien tilanteiden tutkimiseen (esim. Stewart, Sprinthall & Shafer 2001: 475).

Ristiriitatilanteita syntyy helposti varsinkin silloin, kun julkista sektoria ja julkisia organisaatioita uudistetaan. Uudistustahti on nykyisin varsin kova. Julkista sektoria on uudistettu lähimenneisyydessä yleisimmin tavoitellen tehokkuuden ja tuottavuuden parantamista. Myös asiakkuus on noussut kansalaisuuden ja kuntalaisuuden rinnalle. Suunnannäyttäjänä on ollut New Public Management -doktriini, jonka avulla on pyritty parantamaan organisaation suoritteita, aikaansaannoksia ja kilpailukykyä (Hyyryläinen 2012). Julkisen hallinnon arvot ovat käyneet, ja käyvät yhä läpi uudelleenarviointia. Puhutaan yleisesti perinteisten arvojen muutoksesta kohti palveluarvoja. (Exworthy & Halford 1999: 3; Kernaghan 2000; Cohen & Eimicke 2002, 345; ks. myös Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011.) Rakenteiden ja toimintamallien muutos heijastuu arvoihin, mutta myös arvojen muutos heijastuu myös rakenteisiin (Van Wart & Denhardt 2001).

Karkea tulkinta NPM-doktriinista on se, että sen nimissä julkinen sektori ja julkiset organisaatiot ovat omaksuneet yritysten käytäntöjä (esim. Hyyryläinen 2012). Tällainen eri sektoreiden lähentyminen tuo perinteisen normatiivisen perustan rinnalle yritysmalleista kumpuavan normatiivisen perustan. Tätä monet ovat kuvanneet hybridisoitumisena (esim. Hyyryläinen & Viinamäki 2012). Julkinen sektori toimii nykyään monin eri tavoin yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoi-

den ja vapaaehtoisjärjestöjen kanssa. Tämä vaikuttaa hallintoon ja palveluihin pintaa syvemmällekin. Esimiehinä ja alaisina toimivat joutuvat koko ajan tekemään valintoja, joiden seurauksista ei voida olla varmoja. Osaa valinnoista ei mahdollisesti ole ennen edes jouduttu tekemään. Entiset eettiset koodit eivät siksi toimi samalla tavalla kuin ennen (Ryynänen & Myllykangas 2000: 8; ks. myös Ikola-Norrbacka 2010 ja Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011). Talouden ja tekniikan kehitys ovat ylipäänsä tehneet asioista mutkikkaammin hallittavia (Hosmer 1987, vii; Kavathatzopoulos 2004: 277).

Johtamispainotus on nyt aikaisempaa selvemmin esillä käytännön työssä ja siihen valmistavassa koulutuksessa. Johtamisessa on myös yritetty omaksua uudenlaista ajattelutapaa. Etiikan huomioiminen on osa tätä uuden omaksumista. Menzelin (2005: 25) selitys etiikan vahvalle esiinnousulle johtamisessa on se, että johtajat niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla tunnistavat aikaisempaa paremmin mahdollisuudet parantaa suoritusta noudattamalla eettisyyttä ja integriteettiä vahvistavia käytäntöjä ja toimintatapoja. Haasteisiin on pyritty vastaamaan ja mahdollisuuksia kartoittamaan esimerkiksi eettisenä johtamisena (Salminen 2009) tai arvojohtamisena (esim. Viinamäki 2008). Salminen (emt. 40–41) mukaan eettisen johtajan ideaalityyppi pitää sisällään johtajan vahvan ammatillisen eetoksen, hyvän palvelun ja oikeudenmukaisuuden yhdistettynä tuloksellisuuteen ja reiluun kilpailuun, kyvyn löytää luovia ratkaisuja niukkojen resurssien ja toisaalta kasvavien odotusten ristiriidassa, korruptoitumattomuuden, esimiehenä kehittymisen, työyhteisön kuuntelemisen, myötätuntoisuuden ja alaisten huomioinnin sekä riippumattomuuden, vastuunkantamisen ja alaisten kehittymisen mahdollistamisen. (Emt., ks. myös Ikola-Norrbacka 2010: 168–175.)

Moraalinen kompleksisuus ja johtaminen

Eettisyyttä edistävässä johtamisessa hyödynnetään erilaisia johtamisstrategioita, joista yleisimmin mainitaan sääntö- ja arvoperustaiset strategiat (compliance and integrity strategies) (ks. Paine 1994; Maesschalck 2004; Hyyryläinen 2010). Usein nämä strategiat kuvataan toisilleen vaihtoehtoisina tapoina ratkaista samaa ongelmaa, mutta me oletamme niiden olevan toisiaan täydentäviä. Se, mihin strategiaan on syytä panostaa eniten, vaihtelee kulloisenkin tilanteen asettamien vaatimusten mukaan. Määräävä tekijä on organisaation toimintaympäristön asettamat vaatimukset. Tältä osin johtamista voidaan tulkita kontingenssiteorian avulla. Julkisten organisaatioiden kontingenssiteorian keskeiset opit voidaan esittää neljänä aksioomana (Haveri 2002: 11). Ensiksi, avoimina organisaatioina julkiset organisaatiot joutuvat koko ajan sopeuttamaan toimintojaan. Toiseksi, mitä itseohjautuvampia julkiset organisaatiot ovat, sitä enemmän niille syntyy tarvetta

sopeuttaa toimintojaan. Kolmanneksi, kaikenlainen julkisia organisaatioita koskevan sääntelyn purkaminen kiihdyttää sopeutumisprosessia. Neljänneksi, yhtä oikeaa toimintamallia ei ole, vaan tehtävien hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaisinta mallia pitää tarkastella suhteessa sisäisiin ja ulkoisiin kontingenssimuuttujiin.

Sopeutuneella organisaatiolla on rakenteellinen yhteensopivuus kontingenssimuuttujiensa suhteen. Jotkut tutkijat puhuvatkin kontingenssiteorian rinnalla parhaan yhteensopivuuden lähestymistavasta (esim. Handy 1985). Donaldson (2001) nostaa esille toimintojen keskinäisen riippuvuuden, toimintoihin liittyvän epävarmuuden ja organisaation koon sellaisina kontingenssimuuttujina, joihin organisaatiot pyrkivät sopeutumaan. Kontingenti luonne näkyy näissä tekijöissä siinä, että jokaista olemassa olevaa tilaa kohti on useampia mahdollisuuksia, joilla myös olisi ollut mahdollisuus toteutua. Organisaatiot ovat esimerkiksi eriasteisesti riippuvaisia muista organisaatioista. Toiminnan epävarmuus vaihtelee myös organisaatiosta, ajasta ja toiminnosta riippuen. Organisaation kokokaan ei ole vakio. Kaikilla organisaatioilla on mahdollisuus supistua, kasvaa tai pysyä ennallaan. Organisaation sopeutuminen ei koskaan ole kertaluonteinen, rajattu tapahtuma, vaan jatkuvasti organisaatioissa realisoituva ja sitä muovaava prosessi. Organisaatiot mittaavat ja arvioivat jatkuvasti toimintaansa, rakenteitaan ja tuloksiaan suhteessa aikaisempaan, muihin organisaatioihin sekä odotuksiin, joita niille on asetettu sisältä ja ulkoa.

Perusnäkemysemme johtamisen haasteista ja niihin vastaamisesta lähtee edellä jo jossain määrin kuvatussa kontingenssiteoreettisesta ajattelusta. Tunnetun hollantilaisen yritysetiikan tutkijan Ronald Jeurissenin (2003) ajatukset vastaavat tältä osin omiamme, joten otamme ne tarkastelumme johtolangaksi. Siltä osin kuin johtamisella pyritään selkeyttämään ja kehittämään eettisyyttä organisaatioissa, toiminnallinen ja normatiivinen kompleksisuus ovat hänen mukaansa organisaation käyttämän johtamisstrategian valinnan määräävät tekijät (emt. 16–17). Toiminta on kompleksista silloin, kun kohdatut ongelmat ulottuvat laajemmalle organisaatioon ja edellyttävät vakiintuneiden rajojen ja vakiintuneen työnjaon ylittämistä. Toiminta ei tällöin ole erityisen kompleksista, jos organisaatioissa ei ole suurempia vaikeuksia hahmottaa esimies-alais- ja vastuusuhteita. Normatiivinen kompleksisuus tarkoittaa taas sitä, että johtamisessa täytyy ottaa huomioon useita toisistaan eroavia normatiivisia periaatteita yhtäaikaisesti. Esimerkiksi hybridisoituminen julkisia ja yksityisiä organisaatioita lähentävänä tekijänä on tämän vuoksi normatiivisen kompleksisuuden merkittävä lähde. Sen myötä julkisten organisaatioiden normatiivisen perustan rinnalle tulee yksityisten organisaatioiden normatiivisen perustan piirteitä. Näin on tapahtunut mm. suomalaisessa yliopis-

tossa, jossa valtionyliopisto on muuntunut joko julkiseksi tai yksityiseksi uudeksi yliopistomalliksi.

Normatiivisen ja toiminnallisen kompleksisuuden asettamiin haasteisiin ei voi vastata vain yhtä mahdollista johtamisstrategiaa hyödyntämällä. Yleispätevän strategian sijasta täytyy löytää joka tilanteeseen sopivat strategiat. Perinteisin etiikkaan vaikuttava johtamisstrategia on sääntöperustainen strategia (compliance strategy), jossa eettisyys pyritään varmistamaan lain ja asetuksin sekä käskyin ja kielloin. Se edellyttää toimiakseen selkeitä ohjeita johdolta, tehokasta kommunikointia organisaatiossa ylhäältä alaspäin, työntekijöiden tarkkailua ja valvontaa sääntöjen noudattamisen osalta, rikkeiden käsittelyä ja epäeettisestä toiminnasta rankaisemista. (Emt. 12; ks. Paine 1994.)

Jossakin vaiheessa sääntöperustaisen strategian rinnalle muodostui arvoperustainen strategia (integrity strategy), jonka lähtökohtana on havainto lain ja asetusten ohjausvaikutuksen riittämättömyydestä. Ne asettivat eettisyydelle vain alimman mahdollisen hyväksyttävän tason. Sääntöperustainen strategia ei siksi ulottunut eettisesti haastavien tilanteiden perimmäisiin syihin, jotka usein olivat organisatorisia. Esimerkiksi erilaisten formaalien ja informaalien signaalien ristiriitaisuus vesittää sääntöperustaisen strategian toimivuutta. Ongelmaa lähdettiin siksi ratkaisemaan arvoperustaisella strategialla. Sen puitteissa organisaatioihin pyrittiin luomaan eettistä kulttuuria määrittelemällä keskeiset arvot, joiden avulla pyritään vastuuttamaan organisaation henkilöstöä eettisyyteen toimissaan. (Emt. 13; ks. Paine 1994.)

Nämä kaksi eettisyyden johtamisen strategiaa olivat pitkään ainoat tiedostetut mahdollisuudet edistää eettisyyttä johtamisessa. Koska sääntöperustainen strategia on helpompi ottaa käyttöön nopeallakin aikataululla, se on säilyttänyt asemansa eniten käytettynä strategiana. Arvoperustainen strategia on kuitenkin lisännyt suosiotaan. Kummallakin strategialla on kuitenkin yhteinen ongelma-alue. Ne tarkastelevat koko asiaa organisaation sisältä käsin, ottamatta lähtökohtaisesti huomioon organisaatioiden tiivistä suhdetta ympäristöönsä. Julkiseen toimintaan kohdistuu runsaasti vaatimuksia sen ympäristöstä käsin. Tästä syystä keskusteluun on noussut kolmas mahdollinen strategia, sidosryhmäperustainen strategia. (Emt. 14–15.) Se on edelleen laajentunut laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun perustuvaksi strategiaksi, jota voi tarkastella joko muunnelmana sidosryhmäperusteisesta strategiasta tai omana erillisenä strategianaan. Molemmat korostavat organisaatioiden riippuvuutta ympäristöstä ja painottavat erilaisten intressien huomioonottamista sekä organisaation ja sen ympäristön välisen luottamuksen säilyttämistä.

Millaisiin erilaisiin tilanteisiin nämä neljä johtamisen strategiaa sitten soveltuvat? Yksi vastaus tähän kysymykseen löytyy ristiintaulukoimalla normatiivisen ja toiminnallisen kompleksisuuden matala ja korkea taso keskenään (taulukko 1).

Taulukko 1. Moraalinen kompleksisuus ja johtamisstrategiat (vrt. Jeurissen 2003: 17)

	Toiminnallinen kompleksisuus matalalla tasolla	Toiminnallinen kompleksisuus korkealla tasolla
Normatiivinen kompleksisuus matalalla tasolla	Sääntöperustainen strategia	Arvoperustainen strategia
Normatiivinen kompleksisuus korkealla tasolla	Sidosryhmäperustainen strategia	Yhteiskunnalliseen keskusteluun perustuva strategia

Mikäli sekä toiminnallinen että moraalinen kompleksisuus ovat matalalla tasolla, johtamisen keskiössä ovat erilaiset säännöt ja määräykset. Tällöin eettisyyttä voi hyvin edistää sääntöperustaista strategiaa käyttämällä. Selväpiirteiset eettiset ongelmat ja haasteet pystytään organisaatioissa periaatteessa ratkomaan tyydyttävästi ajan tasalla olevan lainsäädännön ja tätä täydentävän eettisen ohjeistuksen avulla. Mitä lähempänä organisaatiot ja niiden toiminta ovat perinteisen byrokraattisen hallinnon hyvin kuvattua mallia, sitä paremmin sääntöperustaisuus toimii. Kun sitten toiminnan kompleksisuus ja/tai normatiivinen kompleksisuus lisääntyvät, se ei jossain vaiheessa enää riitä. (Jeurissen 2003: 17.)

Silloin kun toiminnallinen kompleksisuus on jo korkealla tasolla, mutta normatiivinen kompleksisuus edelleen matalalla tasolla, eettisyyden edistämisen keskiöön nousevat arvot. Tällöin johtamisessa noudatetaan arvoperustaista strategiaa. Se näyttäisi olevan hyvin sopiva strategia professionaaliseen organisaatioon, jossa työntekijöiltä odotetaan samanaikaisesti luovuutta ja oma-aloitteisuutta eettisten ongelmien ratkaisuisissa sekä arvoilla määritellyn normatiivisen viitekehyksen puitteissa pysymistä. Vaikka monet suhtautuvat kriittisesti organisaatioiden tuottamiin huonetaulumaisiin arvolistauksiin, niitä määritellään hyvällä tarkoituksella. Parhaimmillaan niiden ohjausvaikutus on riittävä. Arvoja määrittelemällä tarkentuvan normatiivisen viitekehyksen tulee kuitenkin olla riittävän avoin uusista tilanteista juontuville muutoksille, ja siitä syystä se on luonteeltaan usein suhteellisen yleisellä tasolla. Tässä voi olla sen keskeinen ongelma-alue. Arvojen huomiointamattomuus ja tarkentaminen jää pitkälti jokaisen organisaation jäsenen omalle

vastuulle. Niillä ei siksi mahdollisesti ole toivottua vaikutusta käyttäytymiseen. (Emt. 18.)

Jos normatiivinen kompleksisuus on korkealla tasolla, mutta toiminnallinen kompleksisuus ei ole, nousee yhteydenpito keskeisiin sidosryhmiin isompaan rooliin. Kyse on tällöin sidosryhmäperustaisesta toiminnasta. Näemme esimerkiksi sosiaali- ja terveysterveystieteissä toteutetut kansalaisraadit tähän teemaan liittyvinä ratkaisuinä. Jonkinlainen eettinen pohdinta on niissä usein läsnä, vaikkei se aina ydinteema olekaan. Sidosryhmäyhteydenpitoon perustuvaa ratkaisutapaa vaativia tilanteita esiintyy erityisesti silloin, kun eri vaihtoehtojen legitimiudesta ei olla yksimielisiä. Organisaatio ja sen keskeiset sidosryhmät voivat yrittää keskustelun kautta ymmärtää toistensa lähtökohtia, muuttaa tarvittaessa perspektiiviään ja jopa omia näkemyksiään asiasta. Parhaimmillaan tuotetaan ratkaisuja, joihin kaikki osapuolet voivat sitoutua. (Emt. 18.)

Mikäli sekä toiminnan kompleksisuus että normatiivinen kompleksisuus ovat korkealla tasolla, johtamisen keskiöön nousee yhteiskunnallinen keskusteluun perustuva johtamisstrategia. Se on periaatteessa myös sidosryhmäperustaista strategiaa noudattavaa johtamista, mutta tätä selvästi laajempaan keskusteluun perustuvaa. Mitä kompleksisemmaksi tietty asia menee, sitä enemmän tarvitaan hyvää ja kriittistä yhteiskunnallista keskustelua julkisen toiminnan tavoitteista ja periaatteista. Se on siis hyvin soveltuva menetelmä yhteiskunnan kiperimpiin pirullisiin ongelmiin. Ydinvoima, geneettinen muuntelu tai vaikka ihmisoikeudet ovat hyviä esimerkkejä moraalisesti todella kompleksisista kysymyksistä, joita ei voi edes ratkaista ilman laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Asiantuntijoilla on näistä kysymyksistä ylivertaista tietoa, mutta niitä ei silti voi jättää vain heidän ratkaistavakseen. Hyvinvointivaltiomme tuottaa koko ajan uusia pirullisia kysymyksiä ratkottavaksi. Esimerkiksi nykyisten ja tiedossa olevien palvelutarpeiden ja julkisen talouden kantokyvyn ristiriita tuottaa runsaasti eettisen pohdinnan tarpeita. Emme ole valmiita jättämään hyvinvointivaltiota tilanteeseen sopeuttavia ratkaisuja asiantuntijoiden ja ammattipoliitikkojen yksin ratkaistaviksi. Kriittiselle ja rakentavalle kansalaiskeskustelulle on siksi jatkuvaa ja todennäköisesti kasvavaa tarvetta. (Emt. 18–19.)

Kompleksisuus ja organisaatioiden johtamisstrategiat kompleksisuusteorian näkökulmasta

Koska Jeurissen ei tulkinnut teemaansa kompleksisuusteorian sisältä käsin vaan pitäytyi tiukasti kontingenssiteoreettiseen asetelmaan, Hugo Letiche (2003) on pyrkinyt osoittamaan miltä osin Jeurissenin tulkinnat ovat virheellisiä komplek-

sisuusteoriaa noudattavan tulkinnan lähtökohdista käsin. Hänen pääkritiikkinsä kohdistuu organisaatiota ja kompleksisuutta koskevaan perusymmärrykseen, eli tuo kritiikki siis pätee pitkälle myös meidän tulkintaamme. Katsomme siksi välttämättömäksi sekä kuvata kritiikin pääkohdat, että jossain määrin puolustautua siltä.

Kompleksisuusteoreettisen kritiikin mukaan johtamisteoria vetää mutkat suoriksi halutessaan kuvata organisaation ja sen ongelma-alueet hallittavissa olevina kysymyksinä. Järjestyksen ja hallinnan sijaan niissä kuitenkin korostuvat epäjärjestys, hallitsemattomuus ja emergenttisyys. Kontingenssiteoreettinen tarkastelu kuvaa johtamisstrategiat aina suhteessa asteittain syvenevään kompleksisuuteen. Tällöin siirrytään vaiheittain strategiasta toiseen tilanteen vaatimuksista johtajien toimesta tehdyn arvion nojalla. Jos joku strategia tuo toivotun tuloksen, asiaa ei pohdita sen pidemmälle. Kompleksisuusteoreettinen kritiikki taas lähtee siitä, että sääntöihin, arvoihin, sidosryhmiin ja yhteiskunnalliseen keskusteluun liittyy muutakin kuin päällepäin näkyä. Sääntöjen ja arvojen osalta ongelma on se, ettei eettisten normien tunnistaminen ole näin yksiselitteistä. Sidoryhmien osalta ongelma on siinä, että kyetään sopimaan vain eettisesti hyväksyttävän toiminnan alimmasta tasosta. Vahvimmin kritiikki luottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun haasteiden ratkaisuna. Siinäkin on omat haasteensa. Perusedellytys on se, että oletetaan konsensuksen totuudesta loistavan poissaolollaan. Tällöin suuntana on ”koherentismi”, jonka puitteissa totuudeksi määritellään se, mitä yhteisö voi totuudeksi hyväksyä. (Emt. 22.)

Kompleksisuusteoreettinen kritiikki ei myöskään ota kontingenssiteoriaa eettisesti neutraalina lähtökohtana, koska se asettaa organisaation tehokkuuden ja vaikuttavuuden pääasemaan myös etiikan osalta suhteessa oikeudenmukaisuuden kaltaisiin suuriin eettisyyden kriteereihin (emt. 22). Modernin organisaation olemus mietityttää muutenkin ainakin Hugo Leticheä. Hän näkee organisaatioiden kehittyneen entropiaan nähden vastakkaiseen suuntaan siinä, että ne ”imevät enemmän ja enemmän energiaa tullakseen tiiviimmäksi, dynaamisemmaksi ja tuottavamaksi”. (Emt. 23.) Niissä on aikaisempaa enemmän kerroksia ja kerroksellisuutta, merkityksiä ja merkityksenantoa, sofistikoituneempia teknologioita ja aikaisempaa merkittävämpää kulttuurista eriytymistä. Organisaatioiden ylläpito ja kehittäminen syö siksi koko ajan lisää resursseja ja tukahduttaa näin esimerkiksi innovatiivista kapasiteettia, joka luovilla yksilöillä olisi. Yhteiskunnan on nyt jatkuvasti panostettava merkittävä osa resursseistaan siihen, että sen lukuisat organisaatiot jatkavat ja kehittyvät.

Letichen kompleksisuusteoreettinen kritiikki ei pidä johtamisteorian tapaa ajatella organisaatiot mm. visioilla, missioilla ja strategioilla hallittavina kokonaisuuksina

kovinkaan realistisena tulkintana. Organisaatioiden evolutionaarisuuden ja emergenttisyiden tunnustaminen olisi huomattavasti realistisempi tulkinnan lähtökohdasta. Kompleksisuusteoria lähtee nimenomaan tästä lähtökohdasta. Sen mukaan muutos on ei-lineaarista, usein odottamatonta ja omaa varsin usein ennakoimattomia seurauksia. Siksi kompleksisuusteorian näkökulmasta vain yhteiskunnallinen keskustelu omaa etiikan suhteen ohjausvaikutusta. Kaikki muut johtamisstrategiat lähtevät vääristä oletuksista käsin: ”Jos organisaatioetiikka olettaa organisaation, ja liittää sitten siihen etiikan, se on kääntänyt syyn ja seurauksen väärinpäin”. ”Vain yhteiskunnallisella keskustelulla on mahdollisuus tunnistaa kompleksisuus, ja se mitä se merkitsee organisaatiolle”, Letiche tiivistää. (Emt. 24.)

Lopuksi

Organisaatio toimii eettisesti silloin, kun sen puolesta toimivat johtajat ja heidän alaisensa toimivat eettisesti. Managerialisteina lähemme siitä, että organisaatioissa eettisyys edellyttää jonkinasteista johtamisinterventiota. Johtamisella on väistämättä jonkinlainen ohjausvaikutus ihmisten käyttäytymiseen organisaatioissa. Tämä on meille julkisjohtamisen tutkijoille keskeinen oletus ja lähtökohta. Tästä lähtökohdasta emme voi luopua. Kompleksisuus kelpaa meille oletuksena, muttei kuitenkaan kompleksisuusteorian tulkinta ihan sellaisenaan.

Eettisyydessä on pitkälti kyse yksilöiden omasta arvomaailmasta ja siihen perustuvasta eettisyydestä. Organisaation on silti jollakin tavoin varmistettava se, että sen nimissä toimitaan eettisesti kestäväällä tavalla. Johdon on tarvittaessa esimerkiksi annettava sääntöjä ja määräyksiä, joilla selkeytetään kuvaa oikeasta ja väärästä käyttäytymisestä organisaation toimittaessa organisaatiossa eri rooleissa. Niillä voidaan sekä määritellä jokin käyttäytymistapa epäsojivaksi, että asettaa hyviksi katsottuja käyttäytymismalleja organisaatiossa työskenteleville. Organisaation arvojen määrittely ohjaa eettisyyteen samansuuntaisesti, mutta hieman toisenlaisesta logiikasta käsin. Se antaa lähtökohtaisesti yksilöiden omaa arvomaailmaa noudattavalle autonomialle suuremman merkityksen. Myös arvojen määrittelyillä pyritään pohjimmiltaan torjumaan epäsojivaa käyttäytymistä ja tavoittelemaan sojivaa käyttäytymistä. Sama tarkoitus on myös organisaation ja ympäristön vuorovaikutukseen perustuvilla ohjauskeinoilla, joista tarkastelimme erikseen sidosryhmäkeskustelua ja yhteiskunnallista keskustelua tähän liittyvän johtamisstrategian ytiminä.

Tarkastelumme perustaksi olemme omaksuneet kontingenssiteoreettisen asetelman, jolla oli mahdollista kartoittaa eettisyyden edistämisen mahdollisuuksia johtamisessa. Tämän omaksumamme asetelman ytimessä on toiminnallisen ja nor-

matiivisen moraalisen kompleksisuuden ristiintaulukoiminen, jonka avulla kuvataan haasteita strategian valinnan taustalla. Kontingenssiteorian ydinajatuksen mukaan oletetaan erilaisten tilanteiden vaativan erilaisia strategioita. Sääntöihin ja määräyksiin perustuva johtamisstrategia on soveltuvin strategia silloin, kun sekä toiminnallinen että moraalinen kompleksisuus ovat matalalla tasolla. Jos molemmat näistä taas ovat korkealla tasolla, yhteiskunnalliseen keskusteluun perustuva johtamisstrategia toimii parhaiten. Jos vain toiminnallinen kompleksisuus voidaan tulkita huomattavaksi, arvoihin perustuva strategia on toimivin strategia noudatettavaksi. Silloin kun vain normatiivinen kompleksisuus on huomattavaa, sidosryhmäperustainen johtamisstrategia on sopivin neljästä mahdollisesta strategiasta.

Käytännössä jokainen organisaatio käyttää kaikkia edellä mainittuja johtamisstrategioita rinnakkain. Painotukset riippuvat tilanteesta, joka ei välttämättä edes ole sama koko organisaatiolle, vaan sitä pitäisi usein tarkastella toiminnoittain. Johtamisessa realisoituva kompleksisuus näyttäytyy meille hyvin moninaisena kokonaisuutena, johon eettisten kysymysten huomioiminen tuo oman mielenkiintoisen lisäpiirteensä. Lait ja asetukset sekä arvolistaukset eivät voi vielä sellaisinaan varmistaa organisaation hyviä käytänteitä ja eettistä toimintaa. Eettisyyden osalta jokainen tilanne ja tapahtuma on tarkasteltava erikseen ottaen huomioon erilaiset tilanteeseen johtaneet tekijät, syyt, seuraukset ja ympäristöstä tulleet vaikutukset.

Sosiaali- ja terveyshallintotieteessä toteutetut kansalaisraadit vastaavat omalta osaltaan yhteiskunnalliseen keskustelun tarpeeseen. Niiden laajempi hyväksikäyttö julkisen sektorin organisaatioiden toiminnan kehittämisessä onkin suotavaa. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamisessa on tärkeä huomioida kansalaisten näkemykset tarpeellisista palveluista ja niiden parhaista toteuttamistavoista. Yhteiskunnan arvojen ja rakenteiden muutos synnyttää aikaisemmasta poikkeavia odotuksia yhteiskunnan järjestämiä palveluja kohtaan. Näistä palveluista vastaavien on siksi opittava kuuntelemaan kansalaisia herkällä korvalla. Hyvässä johtamisessa on tästä pitkälti kyse, mutta toki asiaan liittyy myös runsaasti muutakin huomioonotettavaa. Esimerkiksi käytettävissä olevat taloudelliset resurssit asettavat aina omat tiukat reunaehdonsa kaikelle julkiselle toiminnalle. Kaikkea organisaatioilta vaadittua ei voi millään saada aikaiseksi, vaan välillä on tehtävä kipeitäkin valintoja. Johtaminen on siksi kompleksista aina.

Lähteet

- Cohen, S. & Eimicke, W. B. (2002). Ethics and the public administrator. Teoksessa S. P. Osborne, (toim.). *Public Management: Critical Perspectives*. Volume V: Policy Making, Ethics and Accountability in Public Management. London: Routledge. 345–358.
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Exworthy, M. & Halford, S. (1999). Professionals and Managers in a Changing Public Sector: Conflict, Compromise and Collaboration? Teoksessa Exworthy, Mark & Halford, Susan (toim.). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector* Philadelphia: Open University Press. 1–17.
- Handy, C. B. (1985). *Understanding Organizations* (Third Edition). Penguin Books, Harmondsworth.
- Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 21: 1, 4–19.
- Hosmer, L. R. T. (1987). *The Ethics of Management*. Illinois, USA: University of Michigan.
- Hyryläinen, E. (2010). Approaching ethics and integrity in public administration and management research from a citizen view. Teoksessa A. Salminen (toim.). *Ethical Governance: A Citizen View*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 294.
- Hyryläinen, E. (2012). New Public Managementin ensimmäisen reformiaallon perintö. Teoksessa J-E. Helenelund, I. Luoto, N. Mäntylä & K. Siikavirta (toim.). *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia No 256, Oikeustiede 11, Julkisoikeus. 16–28.
- Hyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (2012). Benefits of hybridity in organizations: Views from public, private and the third sector. *The International Journal of Management Science and Information Technology* 1: 2, 16–47.
- Ikola-Norrbacka, R. (2010). *Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa*. Acta Wasaensia no 222. Julkisjohtaminen 14. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Ikola-Norrbacka, R. & Lähdesmäki, K. (2011). New Public Management – näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen, A. Syväjärvi, P. Vartiainen & J. Vuori (toim.). *Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press. 244–272.

Jeurissen, R. (2003). Moral complexity in organizations. Teoksessa *Ethics for Life Sciences*. Proceedings of the Frontis workshop on ethics for life scientists. Saataavilla: <http://library.wur.nl/frontis/ethics/>.

Kavathatzopoulos, I. (2004). Making ethical decisions in professional life. Teoksessa H. Montgomery (toim.). *How Professionals Make Decisions*. Lawrence Erlbaum Associates: Mahwah, NJ, USA. 277–288.

Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences* 66: 1, 91–104.

Letiche, H. (2003). Comments on Jeurissen: Organization and moral complexity. Teoksessa *Ethics for Life Sciences*. Proceedings of the Frontis workshop on ethics for life scientists. Saataavilla: <http://library.wur.nl/frontis/ethics/>.

Lindell, J. (2011). Muutos systeemittömästi ymmärrettävässä organisaatiossa. *Hallinnon tutkimus* 301: 1, 51–71.

Maesschalck, J. (2004–05). Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum. *Public Integrity* 7: 1, 21–41.

Menzel, D. C. (2005). State of the art of empirical research on ethics and integrity in governance. Teoksessa H. G. Frederickson & R. K. Ghere (toim.). *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe. 16–46.

Paine, L. S. (1994). Managing for organizational integrity. *Harvard Business Review* 72: 2, 106–117.

Raisio, H. (2010). *Embracing the Wickedness of Health Care: Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation*. Acta Wasaensia no 228. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Ryynänen, O-P. & Myllykangas, M. (2000). *Terveysthuollon etiikka: Arvot monimutkaistuvassa maailmassa*. Juva: WSOY.

Salminen, A. (2009). *Julkisen johtamisen etiikka*. Kolmas painos. Opetusjulkaisu ja 60. Vaasan yliopisto.

Stewart, D. W., Sprinthall, N. W. & Schafer, D. M. (2001). Moral development in public administration. Teoksessa T. L. Cooper (toim.). *Handbook of Administrative Ethics*. Second edition. New York: Marcel Dekker, Inc. 457–480.

Van Wart, M. & Denhardt, K. G. (2001). Organizational structure: A reflection of society's values and a context for individual ethics. Teoksessa T. L. Cooper (toim.). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker. 227–241.

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, 153–186.

Vartiainen, P. (2012). Sosiaali- ja terveysreformit pirullisina ongelmina. Teoksessa E. Hyyryläinen (toim.). *Näkökulmia hallintotieteisiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 63. Hallintotieteet 1. 94–117.

Vartiainen, P., Raisio, H. & Ollila, S. (2012). Uusi solidaarisuus – pohjana hyvinvointiyhteiskunnan kehitykselle. Teoksessa J-E. Helenelund, I. Luoto, N. Mäntylä & K. Siikavirta (toim.). *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia No 256. Oikeustiede 11. Julkisoikeus. 48–58.

Viinamäki, O-P. (2008). *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus: Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 283.

SOSIAALINEN INNOVAATIO – GRAALIN MALJA VAI VANHAA VIINIÄ UUDESSA LEILISSÄ?

Harri Jalonen

Johdanto

Innovaatio on toimeenpantu idea, joka tuottaa kehittäjilleen ja hyödyntäjilleen taloudellista tai muuta arvoa. Innovaatio on myönteinen asia, sillä se tarkoittaa asiaintilojen parantamista. Tuotteiden ja palvelujen ohella parantaminen voi kohdistua teknologiaan, prosesseihin ja toimintatapoihin sekä näitä ohjaaviin organisaatorisiin rakenteisiin. Suppeimmillaan innovaatiolla voidaan tarkoittaa jonkin lisäominaisuuden liittämistä yksittäiseen tuotteeseen tai palveluun, kun taas laajimmillaan innovaatiolla viitataan yhteiskunnallisten rakenteiden uudistamiseen. Innovaation yhteiskunnallisen ulottuvuuden korostaminen muodostaa eräänlaisen vastavoiman tiede- ja teknologiavetoiselle innovaatiokäsitykselle. Kiistämättä (luonnon)tieteen ja teknologian kehittymisen valtaosin myönteisiä vaikutuksia, yhteiskunnallisten uudistusten puolestapuhujat haluavat kiinnittää huomiota usein melko hitaasti ja huomaamattomasti etenevään ja usein arjen ongelmista inspiraationsa keräävään kehitykseen.

Yhteiskunnallista uudistusta kutsutaan *sosiaaliseksi innovaatioksi*. Myös sosiaalinen innovaatio on positiivisesti varautunut käsite. Laajasti ymmärrettynä sosiaalisella innovaatiolla tarkoitetaan keksintöä ja sen toimeenpanoa, joka vastaa yhteiskunnallisiin tarpeisiin, joiden tyydyttämisessä perinteiset markkinamekanismit syystä taikka toisesta epäonnistuvat. Esimerkiksi suomalaista peruskoulua on pidetty kokoelmana sosiaalisia innovaatioita, joka tuottaa ”yhteiskunnallista hyvää” tavalla, jota ei vallalla olevan käsityksen mukaan ole mahdollista saavuttaa markkinaehtoisella toiminnalla. Toistuvasti yhdeksi maailman edistyneimmäksi peruskoulujärjestelmäksi arvioidun suomalaisen peruskoulun menestymisen taustalla nähdään muun muassa opettajan ammattikunnan yhteiskunnallinen arvostus ja vahva luottamus opettajien osaamiseen, tasa-arvokäsitykseen nojaavat pedagogiset ja didaktiset ratkaisut, varhainen puuttuminen erilaisiin oppimisvaikeuksiin, läheisyysperiaatteen noudattaminen monessa koulua koskevassa päätöksenteossa sekä verovaroin ylläpidetty kouluruokailu. Sosiaalisia innovaatioita pidetään arvossa, sillä yksilöiden hyvinvoinnin parantamisen lisäksi ne tuottavat lisäarvoa koko yhteiskunnalle (Phills ym. 2008).

Sosiaaliseen innovointiin liittyvän optimismin valossa on kuitenkin hämmästyttävää, miten vähän tutkimuksissa on toistaiseksi käsitelty niiden yhteiskunnallisia puitteita. Kysymys ei ole vähäpätöisestä tiedonvajeesta, sillä vaarana on, että tutkimuksen puute myötävaikuttaa kehitykseen, jossa eurooppalaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa jää hyödyntämättä merkittävä osa kansalaisten, yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön rakentuvasta uudistumispotentiaalista.

Käsillä olevassa artikkelissa pyritään paikkaamaan tiedonvajetta seuraavasti: Toisessa luvussa avataan lyhyesti sosiaalisiin innovaatioihin liittyvää yhteiskunnallista keskustelua. Kolmannessa luvussa kuvataan ja selkiytetään sosiaalisen innovaation käsitteeseen liittyvää monitulkintaisuutta. Tämä on tarpeen, sillä ilmiön käsitteellistäminen luo pohjan sen ymmärtämiselle ja hallitsemiselle. Sosiaalisen innovaation monitulkintaisuutta havainnollistetaan esimerkkien avulla. Neljännessä luvussa pohditaan sosiaalisen innovaation yhteiskunnallisia reunaehtoja. Tavoitteena on tunnistaa sosiaalisiin innovaatioihin liittyviä keskeisiä institutionaalisia kysymyksiä. Huomiota kiinnitetään markkinoiden toimintaan, julkishallinnon rooliin sekä kolmannen sektorin toimijoihin. Viidennessä luvussa käsitellään sosiaalisten innovaatioiden problematiikkaa ns. kompleksisuuslinssin läpi. Luvussa pohditaan, voidaanko ja miten kompleksisuusajattelulle ominaisten käsitteiden avulla jäsentää sosiaalista innovointia edistäviä ja estäviä tekijöitä. Artikkelin päättävä kuudes luku sisältää yhteenvedon.

Sosiaalinen innovaatio julkisessa keskustelussa

Afrikkalaisen sanonnan mukaan totuus on kuin apinanleipäpuu; yhden ihmisen kädet eivät ulotu sen ympärille (Johanson ym. 2011). Myös sosiaalisen innovaation kohdalla totuus pakenee määrittelyä. Tulkinnat ovat näkökulmasidonnaisia ja tarjoavat lukuisia vaihtoehtoisia näkökulmia. Sosiaalista innovaatiota voidaankin luonnehtia kameleonttimaiseksi käsitteeksi, jonka sisältö ja kohde riippuvat määrittelijästä.

Peruskoulun ja monien muiden sosiaalisten innovaatioiden, kuten vaikkapa äitiys- ja lastenneuvoloiden, mukanaan tuomasta positiivisesta kehityksestä huolimatta sosiaalisista innovaatioista käytävää yhteiskunnallista keskustelua vaivaa tietynlainen pinnallisuus. Sosiaalisesta innovaatiosta on hyvää vauhtia kehkeytymässä muotitermi (Pol & Ville 2009), jolla niputetaan keskenään hyvinkin erityyppisiä asioita. Monesti kysymys on melko vaarattomasta semanttisesta voimistelusta. Esimerkkinä voidaan mainita Ilkka Taipaleen (2006) toimittama kirja ”100 sosiaalista innovaatiota Suomesta”. Kirjaan valikoituneet esimerkit voi tulkita osoitukseksi pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentajien kaukonäköisyydestä

ja arjen luovuudesta. Kirja on tarpeellinen puheenvuoro, sillä se tasapainottaa suomalaisessa innovaatiokeskustelussa vallitsevaa vahvaa teknologista pohjaviirettä (Hämäläinen & Schienstock 2001).

Harmittomasta ongelmalliseksi tilanne kuitenkin muuttuu, jos sosiaaliset innovaatiot nähdään yleispätevänä keinona ratkaista yhteiskunnallisia haasteita ilman riittävää ymmärrystä niiden toimintamekanismeista ja reunaehdoista. Meillä ja maailmalla on yhä enemmän esimerkkejä lujasta luottamuksesta sosiaaliin innovaatioihin. Esimerkiksi Euroopan unionin 2020-strategiassa sosiaalisia innovaatioita pidetään yhtenä tärkeimmistä keinoista saavuttaa älykäs (smart), kestävä (sustainable) ja osallistava (inclusive) talouskasvu. Sosiaalisia innovaatioita tarvitaan, jotta Eurooppa selviää väestörakenteeseen, talouteen ja ympäristöön liittyvistä haasteista. Euroopan unionin komission puheenjohtajan José Barroson (2009) mukaan sosiaalisilla innovaatioilla voidaan uudistaa hyvinvointipalveluja vauvasta vaariin ja edistää ympäristönäkökohdat huomioonottavaa taloutta uusilla työn tekemisen ja liikkumisen muodoilla. Poliittisten päätöksentekijöiden näkökulmasta sosiaaliset innovaatiot näyttävät houkuttelevina vaihtoehtoina erityisesti siksi, että ne sopivat hyvin yhä moninaisempia muotoja saavien yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämiseen (Borzaga & Bodini 2012). Hieman kärjistään voidaankin sanoa, että yhteiskunnallisesta keskustelusta piirtyy kuva, jossa sosiaalinen innovaatio nähdään eräänlaisena 'Graalin maljana', jolla uskotaan olevan voima parantaa yhteiskunnallisia haavoja. Sosiaalinen innovaatio kytkeytyy tiiviisti niihin keskusteluihin, joissa peräänkuulutetaan palvelujärjestelmien toiminnan kehittämistä ja julkisen hallinnon ja kansalaisen välisen suhteen uudelleenarviointia. Erityisesti talouskriisin ja rakenteellisten ongelmien kanssa painiskelevassa Euroopassa sosiaaliin innovaatioihin luotetaan myös siksi, että niiden odotetaan helpottavan julkisen talouden ongelmia. Sosiaalisille innovaatioille on yhteiskunnallista tilausta, vaikka niiden ympärillä käytävää keskustelua vaivaakin käsitteellinen sekamelska.

Sosiaalinen innovaatio tarveperustaisena, prosessimaisena ja systeemisenä uudistuksena

Sosiaalinen innovaatio on monitulkintainen ja kulttuurisesti konstruoituva käsite (vrt. Lämsä & Takala 2004), jolla voidaan viitata erilaisiin tarkoitteisiin (vrt. Kunnelius 2004). Kouluesimerkkinä käsitteen kulttuurisidonnaisuudesta toimii mainittu Ilkka Taipaleen teos, jossa suomalaisiksi sosiaalisiksi innovaatioiksi määritellään peruskoulun, lasten päivähoidon, vanhempainvapaan, terveyskeskusten ja Pohjois-Karjala-projektin ohella muun muassa Molotovin cocktail, demilitarisoitu Ahvenanmaa, suomalainen karaoke, pesäpallo ja arkipäivän erotiikka. Taipaleen

kirjan esimerkkien valossa vaikuttaa siltä, että sosiaalinen innovaatio on käsite, jonka ekstensioon (käsitteen ulkopuolinen kohde) ja intensioon (käsitteen tunnusomaiset piirteet) kohdistuu ristiriitaisia tulkintoja (vrt. Järvinen & Järvinen 2004). Toisille sosiaalisiksi innovaatioksi kelpaa vaikkapa sauna (Taipaleen kirjassa suomalainen sosiaalinen innovaatio nro 83), tarjoavat toiset sosiaalisiksi innovaatioksi yliopiston hajasijoitusta (suomalainen sosiaalinen innovaatio nro 53). Olettavaa on, että käsitteellisellä sekamelskalla on vaikutusta myös sosiaalisiin innovaatioihin kohdistuviin käytännön odotuksiin.

Vaikka käsitteenä sosiaalinen innovaatio onkin melko uusi, voidaan se historiallisesti kytkeä Emile Durkheimin ja Max Weberin kaltaisiin sosiologian klassikoihin. Olihan heidän pyrkimyksenään ymmärtää teollisen vallankumouksen kanssa rinnan käynnistyneiden yhteiskunnallisten transformaatioprosessien luonnetta (Moulart 2009). Historiallisista juuristaan huolimatta sosiaalisen innovaation käsite jakaa tutkijoiden näkemyksiä. Polin & Villen (2009) mukaan monitulkintaisuus ei ole yllättävää, sillä sosiaalisessa innovaatiossa on kysymys poikkisektoraaalisesta (cross-sectoral) ilmiöstä, joka ei ole pelkästään keino sosiaalisen hyvän tuottamiseksi vaan samalla myös toimintaa ohjaava itseisarvo. Esimerkiksi Euroopan unionin komissio (2010) määrittelee sosiaalisen innovaation sekä keinoksi vastata sosiaalisiin tarpeisiin että mahdollisuudeksi luoda uudenlaisia yhteistyön muotoja, jotka edistävät yhteisöjen toimintakykyä laajemminkin. Myös Mumford (2002) ja Murray ym. (2006) liittävät sosiaalisen innovaation ”sosiaalisuuden” sekä keinoihin että lopputulokseen. Heidän mukaansa sosiaalinen innovaatio merkitsee uudentyyppisiä vuorovaikutussuhteita markkinaehtoisten keinojen ulottumattomissa olevien tarpeiden tyydyttämiseksi.

Sosiaalisten innovaatioiden yhteiskunnallisten seurausten arviointi ei ole yksinkertaista. Tämä johtuu ilmiön monitulkintaisuuden ohella arvioinnin näkökulmasta ja aikaperspektiivistä. Sosiaalisten innovaatioiden mahdollisina yhteiskunnallisina seurauksina esitetään kuitenkin muun muassa demokratian, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnan läpinäkyvyyden lisääntyminen, kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantuminen sekä erilaisten muodollisten ja epämuodollisten kumppanuussuhteiden syntyminen (Swyngedouw 2005; Moulart ym. 2007; MacCallum ym. 2009; Moulart ym. 2010). Tässä mielessä voidaan sanoa, että sosiaaliset innovaatiot indikoivat yhteiskunnan mukautumiskykyä.

Käsitteeseen liittyvästä monitulkintaisuudesta huolimatta kirjallisuudesta voidaan kuitenkin tunnistaa myös joitakin varsin yleisesti hyväksytyjä sosiaalisen innovaation ominaispiirteitä. Seuraavassa käsitellään kolmea tällaista ominaispiirrettä. Ensinnäkin sosiaalisen innovaation taustalla on *sosiaalinen tarve*, jonka ratkaiseminen ei kuulu selkeästi tunnistettavalle julkisen sektorin toimijalle tai jonka rat-

kaisemista ei pidetä mahdollisena markkinaehtoisesti. Sosiaalisen innovaation tarve kertoo yhteiskunnallisten instituutioiden epäkohdista. Varsin usein kysymys on yhteiskunnan heikompiosaiten ja marginaalissa elävien hyvinvoinnin parantamisesta. Hyvänä esimerkkinä sosiaalisen ongelman ratkaisemiseen tähtäävästä suomalaisesta sosiaalisesta innovaatiosta voidaan mainita velkasovittelun käynnistäminen ja Takuu-Säätiön perustaminen 1990-luvun alkupuolella (Veikkola 2006). Molemmissa toimintamuodoissa perimmäisenä tavoitteena on yhteiskunnan vähäosaisten ja taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneiden ihmisten auttaminen. Tämä koettiin tarpeelliseksi 90-luvun talouslamassa, sillä tuolloin voimassa ollut velkajärjestelylaki aiheutti paljon ongelmia velkojien takaajille. Sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä Takuu-Säätiön toimintaa laajennettiin koskemaan myös lainojen takaajia, mikä osoittautuikin melko tehokkaaksi keinoksi estää velkaongelmien hallitsematon leviäminen. Velkasovittelu ja Takuu-Säätiö koettiin tarpeelliseksi, sillä ylivelkaantuneet ja erityisesti velkojen takaajat muodostivat yhteiskunnallisen väliinputoajaryhmän, jonka aseman kohentamiseksi ei ollut keinoja ja sen enempää julkisilla kuin kaupallisillakaan toimijoilla.

Toiseksi sosiaalisessa innovaatiossa on kysymys *lopputuloksen ohella prosessista*. Yhteiskunnallinen hyvinvointi syntyy niistä tavoista, joilla sosiaalisissa innovaatioissa osallistetaan eri toimijoita. ”Ylhäältä alaspäin” suunnatun prosessin sijaan sosiaaliset innovaatiot syntyvät ”alhaalta ylöspäin”. Rationaalisen ja lineaarisen suunnitteluprosessin sijaan voidaankin puhua sosiaalisten innovaatioiden ilmaantumisesta. Palvelujen käyttäjät ovat varsin usein keskeisessä roolissa sosiaalisten innovaatioiden kehittämisessä. Tässä mielessä sosiaalinen innovaatio edustaa kehitystä, jota von Hippel (2005) on kutsunut innovoinnin demokratisoitumiseksi. Kysymys on kehityksestä, jossa kansalaisten rooli muuttuu palvelujen kuluttajista niiden aktiivisiksi kehittäjiksi. Esimerkkinä prosessiuullottuvuutta ja ”alhaalta ylöspäin” suuntautuvaa dynamiikkaa sisältävästä sosiaalisesta innovaatiosta voidaan mainita talkoot. Vaikka talkoiden ensisijaisena tarkoituksena onkin työpanosta edellyttävän tehtävän suorittaminen, talkoot ovat merkittävä sosiaalisen kanssakäymisen muoto ja yhteisöllisyyttä lisäävä tekijä. Hjerppen (2006) mukaan talkoot ovat tehokas tapa organisoida työsuorituksia, sillä ne perustuvat yhteisössä vallitsevaan hiljaiseen keskinäiseen sopimukseen, jonka mukaan vuorotellen jokainen yhteisön jäsen voi jossakin vaiheessa päästä nauttimaan talkoovaiheesta. Voidaan sanoa, että iso osa sosiaalisen innovaation hyödyistä on luonteeltaan aineetonta ja toteutuu pitkällä aikavälillä, mistä johtuen niiden merkitysten arviointi on vaikeaa.

Kolmanneksi sosiaaliset innovaatiot ovat *luonteeltaan systeemisiä*. Kysymys on uudistuksista, joissa useista toimijoista muodostuva kokonaisuus löytää uuden tavan toimia. Sosiaalisille innovaatioille on tyypillistä, että niiden avulla pyritään

ratkaisemaan ongelmia, jotka edellyttävät yhteiskunnallisten osajärjestelmien yhteispeliä. Esimerkkinä sosiaalisen innovaation systeemisyudesta voidaan esittää suomalainen työeläkejärjestelmä. Innovatiivista suomalaisessa eläkejärjestelmässä ei ole niinkään sen perusratkaisut (etusperusteisuus tai maksuperusteisuus) kuin rahoitustekniset vaihtoehdotkaan (jakojärjestelmä tai rahastoiva järjestelmä), vaan tapa, jolla suomalaista eläkejärjestelmää koskevat lukuisat valinnat on koottu toimivaksi kokonaisuudeksi (Puro 2006). Suomalaista työeläkejärjestelmää on kuvattu joustavaksi, sillä se sopeutuu kulloiseenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen tavalla, joka mahdollistaa järjestelmän peruskonseptien säilyttämisen (Puro 2006). Sosiaalisen innovaation systeemisyys ilmenee erilaisten intressien yhteensovittamisena ja yhteistyönä yli organisatoristen ja hallinnollisten rajojen.

Sosiaalisen innovaation tarveperusteisuus, prosessimaisuus ja systeemisyys ovat tekijöitä, jotka antavat aiheen kysyä, kuinka hyvin etupäässä yritystoiminnan logiikan pohjalta rakentuneet käsitykset innovaatioista sopivat sosiaalisten innovaatioiden tarkasteluun. Esimerkiksi Mulgan ym. (2007) ovat esittäneet, että toisin kuin useimmissa teknologisissa innovaatioissa, sosiaalisten innovaatioiden yhteiskunnalliset vaikutukset leviävät laajalle, sillä välittömien tarpeiden tyydyttämisen lisäksi ne luovat pohjaa uudelle yhteisöllisyydelle. Sosiaalisiin innovaatioihin liittyykin parhaimmillaan vahva positiivinen ulkoisvaikutus. Tämän kulloisenkin toteutuminen riippuu monista asioista – ei vähiten yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteispelistä.

Sosiaalinen innovaatio yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteispelinä

Tunnusomaisten piirteidensä perusteella voidaan olettaa, että sosiaalisten innovaatioiden syntymiseen ja leviämiseen vaikuttaa olennaisesti niiden ja yhteiskunnallisten instituutioiden välinen suhde. ”Yhteiskunnallisella instituutiolla” viitataan tässä yhteydessä väljästi yhdistelmään vakiintuneisiin toimintatapoihin sekä näitä ohjaaviin muodollisiin rakenteisiin. Sosiaalisen innovaation ominaispiirteiden johdosta tarkastelussa keskitytään markkinoiden toimintaan, julkishallinnon rooliin sekä kolmannen sektorin toimijoihin.

Sosiaalinen innovaatio ja epätäydelliset markkinat

Markkinoiden toiminnan ja sosiaalisen innovaation välisen suhteen näkökulmasta peruskysymyksenä on: voidaanko sosiaalista innovointia tukea lisäämällä markkinoiden tehokkuutta?

Väljästi määriteltynä markkinat koostuvat mekanismeista ja rakenteista, jotka vaikuttavat resurssien kohdentumiseen. Markkinat ohjaavat resursseja tehokkaasti hintamekanismin avulla, mikäli markkinoiden rakenne on lähellä ns. täydellisen kilpailun ehtoja. Täydellisen kilpailun ehdoilla viitataan tyypillisesti muun muassa seuraaviin asioihin: markkinoilla on paljon myyjiä ja ostajia, kaupan kohteena olevat hyödykkeet ovat samanlaisia, markkinaosapuolet perustavat ratkaisunsa täydelliselle informaatiolle sekä markkinoilletulolle tai sieltä poistumiselle ei ole merkittäviä esteitä. Täydellisen kilpailun eräänlaisena moraalifilosofisena kivi-jalkana on pidetty Adam Smithin vuonna 1759 esittämää teoriaa ”näkymättömästä kädestä” (invisible hand). Smithille ”näkymätön käsi” tarkoitti mekanismia, joka huolehtii elämän välttämättömyyksien tasapuolisesti jakautumisesta koko yhteiskunnan hyväksi. Vaikka Smithin teoria onkin synnyttänyt vuosisatojen kuluessa monenlaisia ja osittain myös ristiriitaisia tulkintoja, niin melko yleisesti hyväksytty käsitys on, että ”näkymätön käsi” tarkoittaa palveluksista ja vastapalveluksista koostuvaa tapahtumaketjua, jossa omaa etuaan vapaasti ajavien ihmisten toiminta hyödyttää pitkällä aikavälillä kaikkia.

Taloustieteellisen teorianmuodostuksen kehittymisen myötä markkinoiden täydellisyys on kuitenkin osoittautunut toteutumattomaksi ideaaliksi. ”Näkymätön käsi” mahdollistaa myös kehityksen, joka ei ole koko yhteiskunnan edun mukaista. Välistävetö (rent-seeking), päämies-agentti-ongelma (principal/agent) ja negatiiviset ulkoisvaikutukset (negative market externalities) esitetään yleisimpinä markkina-tehottomuutta aiheuttavina tekijöinä. Niitä kaikkia voidaan myös hyödyntää tarkasteltaessa markkinoiden ja sosiaalisen innovaation välistä suhdetta.

Välistävetö on mahdollista, koska toimijoiden mahdollisuudet vaikuttaa markkinoiden toimintaan poikkeavat toisistaan (Krueger 1974). Teollisuuden etujärjestöt ja ammattiyhdistysliike esitetään tyypillisesti toimijoina, joilla on kykyä hankkia taloudellista etua jäsenilleen tavalla, joka (voi) vahingoittaa yhteiskunnan kokonaisuutta. Koska sosiaalinen innovaatio koskettaa usein yhteiskunnan marginaalisia eläviä, tarkoittaa se samalla sitä, että sosiaalisten innovaatioiden taakse on vaikea saada toimijoita, jotka kykenisivät etujensa puolustamiseen. Veikkolan (2006) provokatiivinen kysymys sosiaaliseen luototuksen ja velkasovittelun tarpeellisuudesta kuvaa hyvin välistävedon vaikeutta sosiaalisten innovaatioiden kohdalla: ”mikä pankki haluaisi asiakkaakseen entisen linnakundin?”. Markkinoiden tehottomuudesta kertova välistävedon mahdollisuus on vahva argumentti sen puolesta, että sosiaalisia innovaatioita ei saada aikaiseksi luottamalla yksinomaan markkinoiden toimintaan.

Päämies-agentti-ongelmalla tarkoitetaan markkinaosapuolten vaikeutta vaikuttaa ja vakuuttua toisen markkinaosapuolen toiminnasta (Rees 1985). Päämiehen ja

agentin suhdetta kuvataan ongelmalliseksi, joka johtuu niiden keskenään kilpailevista tavoitteista. Ongelman perimmäisenä syynä on informaation epäsuhtainen jakautuminen kahden tai useamman toimijan välillä siten, että yksi tai useampi toimija on informaation suhteen toisia paremmassa asemassa. Epätäydellisellä informaatiolla on selitetty muun muassa työnantajan ja työntekijän välisiä vuorovaikutussuhteita. Epätäydellinen informaatio mahdollistaa toiminnan, jossa yksi markkinaosapuoli yrittää todellisen tai kuvitellun informaatioylioiman avulla vaikuttaa muiden toimintaan. Päämies-agentti-ongelma voi ilmetä vaikkapa käyttäytymisenä, jossa julkisen sektorin toimijat mieltävät itsensä päämiehiksi, jotka ”tietävät”, mitä agentit (kansalaiset) kulloinkin tarvitsevat. Päämies-agentti-asetelma voikin johtaa ”ylhäältä alaspäin” suunnattuihin toimenpiteisiin. Tämä on ongelma prosessimaisten ja ”alhaalta ylöspäin” rakentuvien sosiaalisten innovaatioiden näkökulmasta, sillä lopputuloksena on usein uudistuksia, jotka eivät palvele aiottujen kohderyhmien tarpeita.

Negatiiviset ulkoisvaikutukset viittaavat kehitykseen, jossa markkinoiden toiminta synnyttää (usein pitkäkestoisia) kustannuksia myös niille toimijoille, jotka eivät ole toiminnan hyödynsaajia (Commoner 1969). Klassisena esimerkkinä markkinoiden negatiivisista ulkoisvaikutuksista voidaan mainita teollisen toiminnan aiheuttama ympäristön saastuminen. Markkinoiden negatiivisia ulkoisvaikutuksia voidaankin pitää merkittävänä sosiaalisten innovaatioiden tarvetta synnyttävänä tekijänä. Esimerkistä käyvät monet työn tekemiseen ja liikkumiseen kohdistuvat sosiaaliset innovaatiot, kuten vaikkapa erilaiset kimpakyytiritkaisut. Vaikka negatiivisilla ulkoisvaikutuksilla ja sosiaalisilla innovaatioilla onkin yhteys, tämä yhteys ei ole pelkästään osoitus markkinoiden tehottomuudesta, vaan kysymys on ennemminkin markkinoiden ominaispiirteestä.

Välistävedon, epätäydellisen informaation, negatiivisten ulkoisvaikutusten ohella on syytä huomioida myös se yhteiskunnallinen tosiasia, että ihmisten maksukyvyissä on eroja. Näin on ollut aina, mutta meneillään oleva talous- ja finanssikriisin ja länsimaisten hyvinvointiyhteiskuntien rakenteellisten uudistamispyrkimysten yhdistyminen merkitsevät todennäköisesti kehitystä, jossa tuloerot vain kasvavat entisestään. Maksukykyisten asiakkaiden puute estää markkinoita tuottamasta sosiaalisia innovaatioita. Sosiaalisissa innovaatioissa kysynnän ja tarjonnan tasapainoa ei saavuteta luottamalla yksinomaan markkinoiden toimintaan. Markkinat toimivat epätäydellisesti ja niillä on taipumusta tuottaa käyttäytymistä, joka ei tue sosiaalisten innovaatioiden syntymistä ja leviämistä. Toisaalta markkinoiden toiminnan sivutuotteena syntyy eriarvoisuutta ja tyydyttämättä jääneitä tarpeita, jotka luovat yhteiskunnallisen tilauksen sosiaalisille innovaatioille.

Markkinavääristymien korjaaminen ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentäminen mielletään melko yleisesti julkisen sektorin tehtäväksi. Oletettavaa siksi onkin, että julkisella sektorilla on merkittävä rooli sosiaalisten innovaatioiden edistäjänä.

Julkinen sektori markkinavääristymien korjaajana

Globalisaatiosta huolimatta markkinoiden toimintaa rajoittavat monet kansalliset tavat ja perinteet. Voidaan puhua kansallisista regiimeistä, jotka koostuvat yhdistelmästä hallintotapoja, sopimuksia ja normeja sekä näitä ohjaavista yhteiskunnallisista näkemyksistä. Merkillepantavaa on, että Euroopassakin on keskenään melko erilaisia regiimejä. Esping-Andersenin (1990) jo klassiseksi muodostuneessa luokittelussa tunnistetaan kolmenlaisia regiimejä sen mukaan kenelle kuuluu ensisijainen vastuu hyvinvoinnin tuottamisessa ja sosiaalisten riskien hallinnoinnissa. Pohjoismaisessa mallissa päävastuu on valtiolla ja järjestelmän painopiste tulonsiirroissa. Keskieurooppalaisessa mallissa hyvinvoinnin tuottamisessa ja sosiaalisten riskien jakamisessa luotetaan perheisiin, kun taas anglosaksisessa mallissa korostetaan yksilöiden vastuuta. Valtion painoarvo vaihtelee eri regiimeissä, mutta yhteistä niille kaikille on se, että julkinen sektori toimii markkinoiden tehottomuudesta tai muista syistä johtuvien ongelmien korjaajana. Valtion osallistumisessa on merkittäviä aste-eroja, mutta liberalistimmissakin yhteiskunnissa tunnustetaan julkiselle sektorille jonkinlainen rooli sosiaalisten tarpeiden tyydyttämisessä – ellei muuten, niin ainakin valtion sisäisen turvallisuuden varmistamisessa.

Sosiaalisten innovaatioiden näkökulmasta julkisen sektorin keinot korjata markkinoiden toimintaa ja edistää sosiaalisia innovaatioita tiivistyy viime kädessä sen luomiin institutionaaliin järjestelyihin. Kysymys tiivistyy niihin tapoihin, joilla julkisen sektori osallistuu markkinoiden toimintaan.

Kirjallisuudessa sosiaalisiin innovaatioihin vaikuttavana keinona pidetään julkisen sektorin roolia erilaisten palvelujen ostajana. Julkinen sektori voi omalla ostokäyttäytymisellään vivuta sosiaalisia innovaatioita. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että julkinen sektori painottaa palvelujen kilpailuttamisessa innovatiivisuutta, jolloin pelkän tuotoksen sijaan ostetaan myös ”prosessia” (esim. Jalonen ym. 2011). Parhaimmillaan ”innovatiivinen ostaminen” toimii sosiaalista innovointia ruokkivana yhteiskunnallisena stimulanttina. Näin on käynyt esimerkiksi Iso-Britanniassa, jossa julkinen sektori on ollut vahvasti vaikuttamassa yhteiskunnallisen yrittäjyyden kasvuun. Tätä nykyä arviolta noin 50 prosenttia sosiaalisten yritysten liikevaihdosta syntyy kaupankäynnistä julkisen sektorin kanssa (Social Enterprise UK 2011). Teasedale ym. (2012) mukaan erityisesti Englannissa on jo merkkejä siitä, että yhteiskunnallinen yrittäjyys on sulautunut

osaksi julkisia toimijoita. Esimerkiksi konservatiivisen hallituksen kätilöimän Work Programme-ohjelman toteuttajina ovat yksityiset palveluntarjoajat ja vapaaehtoistyöhön perustuvat ryhmät (Fox & Albertson 2011). Vaikka eri regiimeissä liitetäänkin julkiseen sektoriin erilaisia odotuksia, yleiseurooppalaisena trendinä sosiaalisten innovaatioiden kontekstissa näyttäisi olevan yhteiskunnallisen yrittäjyyden painoarvon korostuminen.

Julkinen sektori vaikuttaa sosiaalisen innovoinnin toimintaedellytyksiin myös regulaation ja kannustimien kautta. Valtioilla ja kunnilla on käytössään laaja valikoima erilaisia politiikkainstrumentteja, joiden avulla ne voivat vauhdittaa sosiaalista innovointia. Julkishallinto voi harjoittaa esimerkiksi positiivista diskriminaatiota suosimalla liiketoimintaa, jossa työllistetään vajaakuntoisia. Niin ikään julkishallinto voi edistää kestäväää kehitystä luomalla kannustimia, jotka ohjaavat uusiutuvien energialähteiden käyttöön ja energiankulutuksen vähenemiseen perustuviin uusiin työn tekemisen ja liikkumisen muotoihin. Esimerkiksi Iso-Britanniassa ajatukset yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä ovat tiivistyneet uusiksi rahoitusmalleiksi sekä yhteiskunnallista yrittäjyyttä mahdollistavaksi lainsäädännöksi (Laitinen 2012). Osana tuota kehitystä julkisen sektorin hankinnat ja kilpailutukset sekä palvelutuotanto on avattu yhteiskunnalliselle yrittäjyydelle.

Ilmeistä kuitenkin on, että kolikolla on tässäkin asiassa kaksi puolta: sen lisäksi, että julkinen sektori voi edistää sosiaalista innovointia, se samanaikaisesti omalla toiminnallaan luo esteitä asioiden toisin tekemiselle. Lukuisissa tutkimuksissa on osoitettu, että julkishallinnon rationaliteetit ovat ristiriidassa innovoinnin kanssa. Keskeisimpinä tekijöinä tutkimuksissa mainitaan innovaatiotoimintaan liittyvien riskien kaihtaminen, epäonnistumisen pelko sekä kannustimien puuttuminen (esim. Mulgan & Albury 2003; Bhatta 2003; Parsons 2006; Potts 2009). Retorisesti on myös kysytty, miksi julkisen sektorin ylipäänsä pitäisi olla innovatiivinen (Anttiroiko 2009). Suomessa yhteiskunnallista yrittäjyyttä säätelevässä regulaatiossa on todettu olevan monia ongelmia. Esimerkiksi Laitinen (2012) on huomauttanut, että suomalainen yhteiskunnallista yrittäjyyttä koskeva lainsäädäntö on ”kalpea kuva niistä mahdollisuuksista, joita kansainvälisesti niiden toiminnasta on todennettu”. Vaikuttaakin siltä, että yhteiskunnallinen yrittäjyys nähdään Suomessa aidon mahdollisuuden sijaan kuriositeettina vailla suurempaa tehtävää.

Sosiaalista innovointia ehdollistavaan regulaatioon ja kannustimiin kohdistuvat ongelmat sekä yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen liittyvät epäkohdat osoittavat, että markkinoiden ohella myös julkinen sektori voi epäonnistua. Paradoksaalista on, että vaikka julkinen sektori koordinoi järjestelmien välimaastossa toteutuvaa innovaatiotoimintaa (Harmaakorpi & Melkas 2008), se voi myös itsessään tuottaa

kehitystä, joka estää sosiaalista innovointia. Yksityisen ja julkisen sektorin lisäksi tarvitaan kolmatta sektoria ja erityisesti yhteiskunnallista yrittäjyyttä.

Yhteiskunnallinen yrittäjyys sosiaalisena innovaationa

Sosiaalisten innovaatioiden näkökulmasta yhtenä lupaavimmista kolmannen sektorin toimintamuodoista näyttäytyy yhteiskunnallinen yrittäjyys. Yhteiskunnallinen yrittäjyys voidaan ymmärtää samanaikaisesti sekä keinoksi aikaansaada sosiaalisia innovaatioita että itsessään sosiaalisesti innovaatioksi. Yhteiskunnallinen yrittäjyys voidaan nähdä kattokäsitteenä erilaisille toimintamuodoille, joita yhdistää perinteisestä yrittäjyydestä poikkeava toimintalogiikka. Omistajien voiton maksimoinnin sijaan yhteiskunnallisessa yrittäjyydessä tavoitellaan yhteistä hyvää.

Luottamus yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen perustuu ajatukseen, että yhteiskunnallisissa yrityksissä (Community Interest Company – CIC) yhdistyvät yksityisen sektorin liiketoimintataidot vahvaan yhteiskunnalliseen tehtävään. Leadbeterin (2008) mukaan kysymys on hybrideistä toimintamalleista, joissa sosiaaliset arvot yhdistyvät kaupallisiin käytäntöihin. Yhteiskunnallisten yritysten toimintakenttään EU-maissa kuuluvat muun muassa työttömien työelämään integrointia, koulutusta ja kuntoutusta, kansalaisille suunnattuja henkilökohtaisia palveluja, taantuvien alueiden tukemista sekä paikallisyhteisöjen kehittämistä. Euroopan maista pisimmällä yhteiskunnallisten yritysten kanssa ollaan Iso-Britanniassa, jossa Tony Blair esitti jo ensimmäisen pääministerikautensa alussa vuonna 1997, että yhteiskunnalliset yritykset ovat keskeisessä roolissa siinä kehityksessä, jossa tavoitellaan julkista sektoria joustavampia toimintatapoja sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa (Mulgan 2008). Esimerkiksi Suomeen verrattuna Iso-Britannian yhteiskunnallista yrittäjyyttä koskeva lainsäädäntö on kehittyneempää, mikä on aikaansaanut itseään vahvistavan kehityksen. 15 vuoden julkisen rahan panostaminen yhteiskunnalliseen yrittämiseen sekä vapaaehtoisuuteen ja hyväntekeväisyyteen pohjautuviin toimintamuotoihin on synnyttänyt Iso-Britanniassa 24 miljardin punnan edestä taloudellista toimeliaisuutta, jonka työllisyysvaikutus on arviolta 800 000 ihmistä (Young Foundation 2012; Fightback Britain 2011). Yhteiskunnallisen yritystoiminnan yleishyödyllisyys on pyritty varmistamaan rajoittamalla voitonjakoa (asset lock) ja korostamalla toiminnan avoimuutta (community interest test) (Spear 2004).

Sosiaalisen innovaation näkökulmasta yhteiskunnallisiin yrityksiin liittyy erityinen lupaus, sillä ne tuovat uuden ulottuvuuden niihin keskusteluihin, joissa esitetään vertailuja julkisen ja yksityisen sektorin välisistä eroista innovaatiokyvykydessä. Hieman kärjistäen näyttää nimittäin siltä, että julkinen sektori nähdään

vastuullisena, mutta samalla jäykkänä, riskejä karttavana ja muutosvastarintaan taipuvaisena toimijana, kun taas yksityisen sektorin toimijoille varataan rooli innovaatioherkkinä uudistujina. Yhteiskunnalliset yritykset sijoittuvat julkisen ja yksityisen sektorin välimaastoon, sillä niiden toiminnan ydin rakentuu yhteisen hyvän ja liiketoiminnallisen hyödyn yhdistämiseen (Leadbeter 2008). Tämän johdosta yhteiskunnallisiin yrityksiin liitetäänkin odotuksia siitä, että täydentäessään perinteisiä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömalleja, ne samalla avaavat uudenlaisia mahdollisuuksia aitoihin monisektoriaalisiin sosiaalisiin innovaatioihin. Tällaisesta toiminnasta on jo esimerkkejä Iso-Britanniasta, jossa yhä useammat ihmiset ovat perustaneet yhteiskunnallisen epäkohdan poistamiseen tähtääviä mikroluokan yrityksiä. Yritysten perustajina ovat entisten julkisen sektorin työntekijöiden ohella myös kansalaiset. Yritysten rahoitus perustuu tyypillisesti omarahoituksen, hyväntekeväisyyden ja julkisen tuen yhdistelmään. Valtaosa yrityksistä toimii enemmän tai vähemmän julkishallinnon sateenvarjon (esim. The National Health System – NHS) suojissa.

Sosiaalisten innovaatioiden näkökulmasta yhteiskunnallinen yrittäjäyys on nousemassa selkeimmäksi kolmannen sektorin toimintamuodoksi. Kehitykseen liittyy myös uhkatekijöitä, sillä talous- ja finanssikriisi vaikeuttavat julkisen sektorin toimijoiden mahdollisuuksia edistää yhteiskunnallista yrittäjäyttä. Myös kolmannen sektorin innovatiivisuus on asetettu kyseenalaiseksi. Esimerkiksi Osborne ym. (2008) ovat todenneet, että julkisen ja kolmannen sektorin väliset suhteet rakentuvat innovatiivisten käytäntöjen sijaan ennemminkin koetelluille ja hyväiksi havaituille (the tried and tested) toimintamuodoille. Myös ”yhteisen hyvän” tavoittelu voi kääntyä yhteiskunnallista yrittäjäyttä harjoittavan toimijan näkökulmasta ongelmaksi. Näin siksi, yhteiskunnallinen yrittäjäyys ei juurikaan houkuttele perinteisiä rahoittajia, joiden silmissä sijoitetun pääoman yhteiskunnallinen tuotto (social return on investment) näyttäytyy liian epämääräisenä (Karani 2007). Yritys, joka toimii markkinaehtoisesti, mutta palauttaa voittoa omistajien sijaan yhteisölle, ei ole sijoittajien kannalta erityisen innostava vaihtoehto.

Edellä esitetyn valossa voidaan arvioida, että sosiaalisiin innovaatioihin liittyvistä myönteisistä odotuksista huolimatta niiden todellisia mahdollisuuksia EU-maiden julkisia palveluja koskevien haasteiden selättämisessä ei kuitenkaan ymmärretä riittävästi. Erityisesti pohjoismaisen mallin mukaisesti järjestäytyneissä yhteiskunnissa tarvitaan lisää ymmärrystä muun muassa siitä, millaisten mekanismien kautta yhteisen hyvän ja liiketoiminnallisen hyödyn yhdistämiseen liittyvät jännitteet voivat muuttua hedelmälliseksi uusien sosiaalisten innovaatioiden lähteeksi. Käytännöllisesti orientoituneen tiedon ohella hämärän peitossa on se, millaisten teoreettisten selitysmallien kautta sosiaalisia innovaatioita pitäisi lähestyä. Vaikka yhteistyösuhteiden korostumista onkin pidetty yhtenä yhteiskuntien yleisen mo-

nimutkaistumistendenssin ilmentymänä, meiltä puuttuu edelleen teoreettista ymmärrystä, jota voisi hyödyntää sosiaalisten innovaatioiden tietoisessa kehittämisessä. Oletettavaa on, että sosiaalisen innovaation erityispiirteet asettavat vaatimuksia myös teoreettisille selitysmalleille. Tarvitaan uudenlaista ja monitieteellistä ajattelua, jossa huomioidaan sekä keskinäisriippuvuussuhteessa olevat osat että niistä muodostuva kokonaisuus. Eväitä monimutkaisuuden ymmärtämiseen ja mahdollisesti myös sen hyödyntämiseen etsitään seuraavassa *kompleksisuusajatteluksi* kutsutusta teoriasuuntauksesta.

Sosiaalinen innovaatio kompleksisuusajattelun valossa

Kompleksisuusajattelu koostuu useista erilaisista teorioista, joihin sisältyy yhtenäisiä tapoja ajatella ja jäsentää ilmiöitä. Siltä osin kuin teoriolla tarkoitetaan havaintoihin ja lakeihin pohjaavaa kattavaa selitysjärjestelmää, ei kompleksisuusajattelu täytä teorian kriteereitä. Yhtenäisen tietojen järjestelmän sijaan kompleksisuusajattelu viittaa monitieteelliseen lähestymistapaan, jolle on ominaista ilmiöiden ja niiden välisten suhteiden hahmottamisen kokonaisvaltaisuus. Kausaalisten syy-seuraussuhteiden, lineaarisen maailmankuvan ja aikakäsityksen sekä asioiden hallittavuuden ja ennustettavuuden sijaan kompleksisuusajattelussa pyritään ymmärtämään ilmiöiden, tapahtumien ja toimijoiden keskinäisriippuvuussuhteista syntyvää kehitystä. ”Kompleksisuus” ei ole sen enempää kielteinen kuin positiivinenkaan ilmaisu. Kompleksisuus ymmärretään kompleksisuusajattelussa neutraaliksi ja luonnolliseksi osaksi minkä tahansa sosio-ekonomisen systeemin toimintaa.

Kompleksisuusajattelu on noussut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana yhdeksi lupaavimmista lähestymistavoista erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussuhteita tarkastelevissa tutkimuksissa. Tästä kertoo muun muassa se, että useissa julkisten organisaatioiden tutkimukseen erikoistuneissa tiedelehdissä on omistettu omia kompleksisuusaiheisia teemanumeroita.¹ Samoin alan oppikirjoissa on nähtävissä kompleksisuusteorioiden tuleminen (Oswick ym. 2011). Kompleksisuusajattelu on löytänyt viime vuosina tiensä myös suomalaisiin väitöstutkimuksiin (esim. Jalonen 2007; Laihonen 2009). Kompleksisuustutkimuksen yleistymiseen ovat vaikuttaneet monet tekijät. Esimerkiksi Vartiainen &

¹ Esim. *Public Administration Quarterly* 29: 3, 2005, teemana ”Chaos, Complexity, Uncertainty and Public Administration”; *Public Management Review* 10: 3, 2008, teemana ”Complexity Theory and Public Management”; *Public Administration Quarterly* 32: 3, 2008, teemana ”Complexity and Public Policy and Administration”. (Vartiainen & Raisio 2011.)

Raisio (2011) näkevät yleistymisen taustalla turhautumisen traditionaalisten selitysmallien vähäiseen selitysvoiimaan.

Vaikka kompleksisuusajattelun erilaisia ”koulukuntia” yhdistääkin ajatus vuorovaikutuksen keskeisestä roolista monimutkaisten systeemien kehittymiselle, on koulukuntien välillä myös selkeitä eroja. Siinä missä neo-reduktionismissa tavoitellaan kompleksisten systeemien säännönmukaisuuksien tunnistamisen kautta eräänlaista ”kaiken teoriaa”, kriittis-pluralistisessa koulukunnassa tunnustetaan tietämyksen vajavaisuus ja pyritään reaali maailman ilmiöiden ymmärtämiseen kriittisen reflektion kautta (Richardson 2008; Vartiainen & Raisio 2011). Metaforisessa koulukunnassa puolestaan tähdätään sosiaaliseen toimintaan liittyvien monimutkaisten piirteiden ymmärtämiseen (Richardson 2008; Vartiainen & Raisio 2011). ”Kaiken teorian” tavoittelun sijaan tässä artikkelissa sovelletaan metaforista näkökulmaa. Näin siksi, että se ”pakottaa” tarkastelemaan yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoista koostuvaa toimintakokonaisuutta uudella tavalla.

Kompleksisuusajattelussa hyödynnettävä käsitteistö riippuu luonnollisesti valitusta näkökulmasta ja tarkastelun kohteesta. Jo itse ”kompleksisuus” on monitulkinntainen käsite. Yksi maailman johtavista kompleksisuuden tutkijoista Seth Lloyd (2007) on tunnistanut kompleksisuudelle 42 erilaista määritelmää. Innovaatiotoiminnan kontekstissa relevantteina kompleksisuuskäsitteinä voidaan pitää ainakin *itseorganisointumista* (self-organization), *ilmaantumista* (emergence), *yhteisevoluutiota* (co-evolution), *kytkeytyneisyyttä* (connectivity), *keskinäisriippuvuutta* (interdependency), *vuorovaikutusta* (interaction), *palauteprosesseja* (feedback processes), *epälineaarisuutta* (nonlinearity) ja *monimuotoisuutta* (diversity) (esim. Fonseca 2002; Aasen 2009; Jalonen & Juntunen 2011).

Entä miten sosiaalisen innovaation tarveperustaisuus, prosessimaisuus ja systeemisyytys näyttäytyvät kompleksisuusajattelulle tyypillisten käsitteiden kautta tarkasteltuna? Voidaanko kompleksisuusajattelun avulla tunnistaa yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimintaan liittyviä kriittisiä tekijöitä? Onko kompleksisuusajattelusta mahdollista johtaa politiikkasuosituksia sosiaalisen innovoinnin edistämiseksi?

Sosiaalisen innovaation tarveperusteisuus merkitsee, että niiden kehittäminen edellyttää oletettujen käyttäjien ja hyödynsaajien vahvaa osallistamista. Sosiaalinen innovaatio ei ole tuote, jonka suunnittelu voidaan eriyttää sen kuluttamisesta. Rationaalisellemuunnittelulle alisteisen ja hallittavan prosessin sijaan kysymys on useimmiten monimutkaisesta ja lukuisia epävarmuustekijöitä sisältävästä prosessista. Sosiaalinen innovaatio on ”alhaalta ylöspäin” suuntautuva prosessi, jonka

lopputulosta on vaikea ennakoida. Kompleksisuuskielellä ilmaistuna sosiaalinen innovaatio on toimijoiden itseorganisoitumiseen perustuva emergentti rakenne. Kysymys on yksinkertaisista rakenteista ja suhteista muodostuvasta ylemmän tason järjestäytymisestä. Sen lisäksi, että ilmaantuminen tarkoittaa yksityisestä yleisempään suuntautuvaa kehitystä, ilmaantumisessa muodostuva ylemmän tason rakenne vaikuttaa ”takaisin” yksittäisten osien toimintaedellytyksiin. Esimerkiksi Blitz (1992) on kuvannut ilmaantumisen ”kaksisuuntaisuutta” osuvasti ”laskevaksi syy-seuraussuhteeksi” (downward causation). Ilmaantumisen ohella voidaan puhua myös yhteisevoluutiosta, jolla tarkoitetaan yksittäisten toimijoiden ja ympäristön jatkuvaa, vuorovaikutukseen perustuvaa kehitystä (Kauffman 1993; Mitleton-Kelly 2003). Yhteisevoluutiossa toimijoiden kehitys ei ole riippuvainen pelkästään niistä itsestään, vaan jokaisen yksittäisen toimijan valinnat vaikuttavat aina muiden toimijoiden valintoihin. Yksittäisistä valinnoista syntyvä kokonaisuus puolestaan palautuu takaisin mahdollistaen ja rajaten yksittäisten toimijoiden vaihtoehtoja.

Toimijoiden välinen kytkeytyneisyys ja keskinäisriippuvuus kuvastavat hyvin sosiaalisen innovaation systeemisyyttä. Sosiaalisilla innovaatioilla tavoitellaan tyypillisesti ratkaisuja ongelmiin, jotka koskevat useita eri toimijoita, minkä johdosta niitä ei voida säilyttää yksittäisten toimijoiden vastuulle. Sosiaaliset innovaatiot eivät synny laboratorio-olosuhteissa, vaan ne edellyttävät hallinto-, organisaatio- ja sektorikohtaisten rajojen ylittämistä. Sosiaaliset innovaatiot syntyvät – jos ovat syntyäkseen – yhteiskunnan eri toimijoiden välisillä rajapinnoilla. Se, millaista ylemmän tason järjestymistä kulloinkin ilmaantuu, riippuu puolestaan vuorovaikutuksen ja palauteprosessien luonteesta. Vuorovaikutus ja palauteprosessit ovat mekanismeja, joiden vaikutuksesta toimijoiden yksittäiset teot välittyvät laajemmalle. Vuorovaikutuksesta ja palauteprosesseista johtuen vaikutus voi olla jotakin käyttäytymistä vahvistavaa tai sitä rajaavaa. Innovaatiotoiminnan näkökulmasta palauteprosessien merkitys on siinä, että ne mahdollistavat pieneltä vaikuttavien muutosten kertautumista. Palauteprosessit voivat synnyttää epälineaarisesti eteneviä ja ennakoimattomia tapahtumien ketjuja. Parhaimmillaan seurauksena on positiivinen kehitysura, jossa tapahtumat ja toimijat ”ruokkivat” toinen toisiaan. Yhtenä esimerkkinä itseään ruokkivasta positiivisesta kehitysurasta voidaan mainita julkisen sektorin harjoittama ”innovatiivinen ostaminen”, joka voi parhaimmillaan stimuloida sosiaalista innovointia tavalla, joka tuottaa ratkaisuja, joita ei voida saavuttaa perinteisellä kilpailuttamiseen perustuvilla hankintamenetelyillä.

Palauteprosessien ja kytkeytyneisyyden (Phelan 1999; Mitleton-Kelly 2003) ohella kehitykseen vaikuttaa innovointiin osallistuvien toimijoiden monimuotoisuus. Sosiaalisten innovaatioiden kohdalla monimuotoisuuden vaatimus koskee erityi-

sesti niitä ihmisiä, joiden hyvinvointia innovoinnilla yritetään kohentaa. Sosiaalinen innovaatio ei ole jotakin, jota tehdään ihmisille, vaan ihmisten kanssa. Kansalaisten keskeinen rooli sosiaalisessa innovoinnissa perustuu siihen yksinkertaiseen ajatukseen, että he ovat parhaita oman elämänsä asiantuntijoita. Erilaisista taustoista tulevien ihmisten huomioimisella voidaan synnyttää kehitystä, jossa kyseenalaistetaan vakiintuneita totuuksia, etsitään uusia ideoita erilaisista ja toisiinsa liittymättömistä lähteistä sekä luodaan niistä uusia mahdollisuuksia. Oletusarvona on, että toimijoiden monimuotoisuus lisää itseorganisoitumisen ja positiivisen emergenssin todennäköisyyttä.

Edellä esitetyn katsauksenomaisen käsittelyn perusteella voitaneen sanoa, että kompleksisuusajattelulle ominaiset käsitteet sopivat sosiaalisen innovaation ominaispiirteiden tarkastelemiseen. Käsitteiden arvo on siinä, että niiden avulla voidaan hahmottaa yhteiskunnallisiin rakenteisiin kytkeytyviä tekijöitä, jotka edistävät tai rajoittavat sosiaalista innovointia. Esimerkiksi ilmaantumisen ja yhteisevoluution käsitteillä voidaan puretua yksittäisten toimijoiden ja institutionaalisten ratkaisujen väliseen suhteeseen. Ilmaantumisen ”kaksisuuntaisuutta” esittävä argumentti pakottaa huomioimaan samanaikaisesti sosiaaliseen innovointiin liittyvät mikro-, meso- ja makrotason tekijät. Esimerkiksi yhteiskunnallisen yrittäjyyden kohdalla tämä tarkoittaa ainakin sitä, että vaikka yhteiskunnalliset yritykset toimivatkin omista lähtökohdistaan ja omien strategioidensa mukaisesti, kysymys on samalla emergentistä rakenteesta, joka vaikuttaa yksittäisten yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytyksiin. Institutionaaliset ratkaisut – erityisesti lainsäädäntö ja rahoitus – vaikuttavat siihen millaiseksi yleinen ilmapiiri yhteiskunnallisten yritysten suhteen muodostuu, mikä puolestaan ohjaa yhteiskunnallisten yrittäjien tai sellaiseksi aikovien valintoja. Mitä houkuttelevampana yhteiskunnallinen yrittäjyys koetaan, sitä enemmän yhteiskunnallista yrittäjyyttä todennäköisesti syntyy.

Yhteiskunnallisen yrittäjyyden edistäminen on perusteltua, sillä sosiaalisten innovaatioiden ja markkinoiden välinen suhde on ongelmallinen. Markkinat toimivat epätäydellisesti, mistä johtuen sosiaalista innovointia ei voi jättää yksinomaan yksityisen sektorin harteille. Omaa etua ajavien vapaiden yksilöiden ja liikevoittoa tavoittelevien yritysten toiminnasta ei todennäköisesti synny Adam Smithin tarkoittamaa ”näkyvätöntä kättä” – emergenttiä järjestystä, joka ohjaisi yhteiskunnan kehitystä kokonaisedun mukaisesti. Universaalin hyvän sijaan epätäydellisillä markkinoilla esiintyy välistävetoa, päämies-agentti-ongelmia ja negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Lyhyen aikavälin talous- ja finanssikriisin sekä pitkän aikavälin rakenteellisten ongelmien kanssa painiskeleva julkinen sektori ei pysty yksinään tyydyttämään markkinatoimijoiden jälkeensä jättäviä sosiaalisia tarpeita. Avuksi tarvitaan kolmatta sektoria, jonka toimintamahdollisuudet puolestaan riip-

puvat paljolti julkishallinnossa tehtävistä lainsäädännöllisistä ja talouspoliittisista ratkaisuksista. Julkishallinto voi synnyttää suotuisia olosuhteita yhteiskunnalliselle yrittäjyydelle harjoittamalla positiivista diskriminaatiota, joka kannustaa esimerkiksi vajaakuntoisten työllistämiseen. Vastaavasti keinot, joilla julkinen sektori stimuloi tai rajaa yhteiskunnallista yrittäjyyttä vaikuttaa suoraan markkinaehtoisesti toimivien yritysten toimintamahdollisuuksiin.

Yhteiskunnan eri osa-alueilla tehdyt ratkaisut tuottavat aiottujen tulosten ohella aina myös ennakoimattomia seurauksia. Ratkaisut ja seuraukset liittyvät toisiinsa, mutta riippuvuussuhteet ovat monimutkaisia eivätkä ne välttämättä noudata kauasaalista logiikkaa. Asioita tapahtuu ilman näkyvää syytä. Sosiaalisten innovaatioiden kontekstissa kompleksisuuskäsitteitä voidaan kuitenkin hyödyntää erilaisten politiikkaratkaisujen mahdollisten seurausten hahmottamisessa. Vertauskuvallisesti sovellettuna kompleksisuuskäsitteet tarjoavat kielen, jonka avulla voidaan jäsentää sosiaalisten innovaatioiden edistämiseen ja estämiseen vaikuttavia yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin tekijöitä.

Johtopäätökset

Sosiaalinen innovaatio on sosiaalisen tarpeen tyydyttämiseen tähtäävä, eri toimijoiden yhteistyötä edellyttävä prosessi. Sosiaalisen innovaation systeemisyyksillemenee toimijoiden välisinä riippuvuussuhteina. Tarveperusteisuus, prosessimaisuus ja systeemisyyksil ovat sosiaalisten innovaatioiden ominaispiirteitä, jotka erottavat ne teknologisista ja tuoteinnovaatioista. Ominaispiirteet vaikuttavat myös tapoihin, joilla sosiaalisia innovaatioita kehitetään. Useimmat sosiaaliset innovaatiot syntyvät yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena. Ominaispiirteet edellyttävät myös teoreettisten selitysmallien kehittämistä.

Tässä artikkelissa ratkaisuksi on tarjottu kompleksisuusajattelua. Kompleksisuusajattelun näkökulmasta sosiaalisten innovaatioiden kohdalla kysymys ei ole yhteiskunnallisten päättäjien hallinnassa olevasta suunnittelusta, vaan eri toimijoiden yhteistyöhön liittyvästä potentiaalista. Kompleksisuusajatteluun sisältyvä lupaus liittyy siten ajatukseen siitä, että se edustaa poikkitieteellistä ymmärrystä todellisuudesta, joka koostuu emergentejä ominaisuuksia ja uutta luovaa potentiaalia sisältävistä monimutkaisista systeemeistä (vrt. Byrne, 2005). Vaikka kompleksisuusajattelu ei täytäkään ”selittävän teorian” kriteereitä, tarjoaa se kuitenkin uudenlaisen kielen sille, mitä monissa yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyömalleissa on jo pitkään tehty. Ehkä kompleksisuuskäsitteiden perimmäinen merkitys onkin siinä, että ne tekevät näkymätöntä näkyväksi.

Sosiaalisten innovaatioiden yhteiskunnallinen lisäarvo syntyy – tai jää syntymättä – toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta. Siksi myös vuorovaikutuksen problematiikkaan pureutuvaa kompleksisuusajattelua voidaan pitää lupaavana ”teoriana” sosiaalisten innovaatioiden tutkimuksessa.

Lähteet

- Aasen, T. M. B. (2009). Innovation as social processes. *A Participative Study of the Statoil R & D Program Subsea Increased Oil Recovery (SIOR)*, Norwegian University of Science and Technology.
- Anttiroiko, V.-A. (2009). Innovaatio muutoksen lähteenä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3, 276–295.
- Barroso, J. (2009). *How to Boost Social Innovations*. José Barroson puheenvuoro Bureau of European Policy Advisers – BEPA:n koordinoimassa työpajassa 20.1.2009. Bryssel.
- Bhatta, G. (2003). Don't just do something, stand there! Revisiting the issue of risks in innovation in the public sector. *The Innovation Journal* 8: 2.
- Blitz, D. (1992). *Emergent Evolution: Qualitative Novelty and the Levels of Reality*. Boston: Kluwer Academic.
- Byrne, D. (2005). Complexity, configurations and cases. *Theory, Culture and Society* 22: 5, 95–111.
- Commoner, B. (1969). "Frail Reeds in a Harsh World", *Natural History. Journal of the American Museum of Natural History* 78: 2, 44–45.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- European Commission (2010). *This is European Social Innovation*. Saatavissa: http://ec.europa.eu/enterprise/flipbook/social_innovation/.
- Fightback Britain (2011). Saatavissa: <http://www.socialenterprise.org.uk/advice-support/resources/fightback-britain-report-the-state-social-enterprise-survey-2011>.
- Fonseca, J. (2002). *Complexity and Innovation in Organizations*. New York: Routledge.
- Fox, C. & Albertson, A. (2011). Payment by results and social impact bonds in the criminal justice sector: new challenges for the concept of evidence-based policy?. *Criminology and Criminal Justice* 1: 5, 395–413.
- Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (2008). *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien väli-maastossa*, Acta nro 200. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hjerpe, R. (2006). Talkoot. Teoksessa I. Taipale (toim.). *100 sosiaalista innovaatiota Suomesta*. Helsinki: Hakapaino.

Hämäläinen, T. & Schienstock, G. (2001). *Transformation of the Finnish Innovation System: A Network Approach*. Sitra Reports series 7.

Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Jalonen, H., Aarva, K., Juntunen, P., Laihonen, H., Laitinen, I. & Lönnqvist, A. (2011). *Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita*, Suomen Kuntaliitto, Acta 226, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Jalonen, H. & Juntunen, P. (2011). Enabling innovation in complex welfare service systems. *Journal of Service Science and Management* 4: 4, 401–418.

Johanson, J-E., Lassila, J. & Niemelä, H. (2011). (toim.). *Eläkevalta Suomessa*. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA B250, Helsinki: Taloustieto Oy.

Järvinen, P. & Järvinen, A. (2004). *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opin-pajan kirja.

Karani, A. (2007). Microfinance misses its mark. *Stanford Social Innovation Review* 5: 3, 34–40.

Kauffman, S. (1993). *The Origins of Order: Self-organization and Selection in Evolution*. Oxford University Press.

Krueger, A. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review* 64: 3, 291–303.

Kunelius, R. (2004). *Viestinnän vallassa – Johdatusta joukkoviestinnän kysymykseen*. 5.–6. painos. Juva: WSOY.

Laihonen, H. (2009). *Terveysjärjestelmän johtamisen tietovirrat*. Julkaisu 824. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.

Laitinen, I. (2012). *Moraalinen logo*. Helsinki: Talentum.

Leadbeater, C. (2008). The socially entrepreneurial city. Teoksessa A. Nicholls (toim.). *Social Entrepreneurship – New Models of Sustainable Social Change*. Oxford: Oxford University Press. 233–246.

Lloyd, S. (2007). *Programming the Universe: A Quantum Computer Scientist Takes on the Cosmos*. New York: Vintage Books.

Lämsä, A-M. & Takala, T. (2004). *Tulkitseva käsitetutkimus*. Saatavissa: www.metodix.com.

- Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten principles of complexity and enabling infrastructures. Teoksessa E. Mitleton-Kelly (toim.). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organizations: The Application of Complexity Theory to Organizations*. Pergamon. 23–50.
- Moulart, F. (2009). Social Innovation: Institutionally embedded, territorially. Teoksessa D. MacCallum, F. Moulaert, K. Hiller & V. Haddock (toim.). *Social Innovation and Territorial Development*. Franham: Ashgate Publishing Limited.
- Moulart, F., Martinelli, F., Gonzalez, S. & Swyngedouw, E. (2007). Introduction: Social innovation and governance in European cities – Urban development between path dependency and radical innovation. *European Urban and Regional Studies* 14: 3, 195–209.
- Moulart, F., Martinelli, F., Gonzalez, S. & Swyngedouw, E. (2010). Can neighbourhoods save the city? Teoksessa *Community Development and Social Innovation*. Oxon: Routledge.
- Mulgan, G. (2008). Cultivating the other invisible hand of social entrepreneurship: Comparative advantage, public policy, and future research priorities. Teoksessa A. Nicholls (toim.). *Social Entrepreneurship – New Models of Sustainable Social Change*. Oxford: Oxford University Press. 74–95.
- Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovations in the Public Sector*. London: Cabinet Office.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R. & Sanders, B. (2007). *Social Innovation: What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*. Oxford: Said Business School.
- Mumford, M. D. (2002). Social innovation: Ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity Research Journal* 14: 2, 253–266.
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G. (2010). *The Open Book of Social Innovation*. The Young Foundation & NESTA.
- Osborne, S. P., Chew, C. & McLaughlin, K. (2008). The once and future pioneers? The innovative capacity of voluntary organisations and the provision of public services: A longitudinal approach. *Public Management Review* 10: 1, 51–70.
- Oswick, C., Fleming, P. & Hanlon, G. (2011). From borrowing to blending: rethinking the process of organizational theory building. *Academy of Management Review* 36: 2, 318–337.
- Parsons, W. (2006). Innovation in the public sector: Spare tyres and fourth plinths. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 11: 2.

- Phelan, S. E. (1999). A note on the correspondence between complexity and systems theory. *Systemic Practice and Action Research* 12: 3, 237–246.
- Phills, J. A., Deiglmeier, K. & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review* 6: 4, 34–43.
- Pol, E. & Ville, S. (2009). Social innovation: Buzz word or enduring term? *The Journal of Socio-Economics* 38, 878–885.
- Potts, J. (2009). The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure. *Innovation: Management, Policy & Practice* 11: 1, 34–43.
- Puro, K. (2006). Työeläkejärjestelmä. Teoksessa I. Taipale (toim.). *100 sosiaalista innovaatiota Suomesta*. Helsinki: Hakapaino.
- Rees, R. (1985). The theory of principal and agent – Part I. *Bulletin of Economic Research* 37: 1, 3–26.
- Rees, R. (1985). The theory of principal and agent – Part II. *Bulletin of Economic Research* 37: 2, 75–97.
- Richardson, K. E. (2008). *Managing Complex Organizations: Complexity Thinking and the Science and the Art of Management*. E:CO 10: 2, 13–26.
- Social Enterprise UK (2011). *Fightback Britain. A Report on the State of Social Enterprise Survey 2011*.
- Smith, A. (1759). *The Theory of Moral Sentiments*. Matti Norrin suomennos *Moraalitutuntien teoria*, Helsinki: Kautelaari.
- Spear, R. (2004). From co-operative to social enterprise: trends in European experience. Teoksessa C. Borzaga & R. Spear (toim.). *Trends and Challenges for Co-operatives and Social Enterprises in Developed and Transition Countries*. Trento: Edizioni 31. 99–116.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42, 1991–2006.
- Taipale, I. (2006). *100 sosiaalista innovaatiota Suomesta*. Helsinki: Hakapaino.
- Teasdale, S., Alcock, P. & Smith, G. (2012). Legislating for the big society? The case of the public services (social value) bill. *Public Money & Management* 32: 3, 201–208.
- Young Foundation (2012). Saatavissa: <http://youngfoundation.org/projects/tepsie/>.

Vartiainen, P. & Raisio, H. (2011). Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – Näkökulmana kompleksisuusajattelu. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen, A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola & J. Vuori (toim.). *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampereen yliopistopaino. 388–411.

Veikkola, L. (2006). Velkasovittelu ja Takuu-Säätiö. Teoksessa I. Taipale (toim.). *100 sosiaalista innovaatiota Suomesta*. Helsinki: Hakapaino.

Von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge: The MIT Press.

OSALLISUUS

“You, you may say

I'm a dreamer, but I'm not the only one

I hope someday you'll join us

And the world will be as one”

-John Lennon

PORMESTARI DEMOKRATIAA VAHVISTAMAAN JA OSALLISTUMISOIKEUKSIA EDISTÄMÄÄN

Eija Mäkinen

Johdanto

Hallituksen asettaman virallisen tavoitteen mukaan ”Kuntarakenneuudistamisen tavoitteena on saada aikaan kunta, joka muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Kunnalla on oltava myös kyky toimia eheän ja vahvan palveluorganisaation vastuuorganisaationa.” Koska on oletettavaa, ettei voimassa oleva kuntalaki (365/1995) kaikilta osiltaan vastaa näihin uusien kuntien tulevaisuuden haasteisiin, on käynnistetty myös *kuntalain kokonaisuudistus*. Kuntalain uudistamiseen asetettu työryhmä pohtii uudistustarpeita neljältä näkökulmalta, joiden tehtävät kuvastuvat asetettujen valmistelujaostojen nimistä: Toimielimet ja johtaminen, talous, kunnat ja markkinat ja demokratia. Tässä kirjoituksessa tarkasteluun otetaan *kunnan johtamisjärjestelmä*, jota käsitellään myös *demokratianäkökulmasta*. Tehtävä siis ylittää lainvalmistelussa asetetut raja-alueet.

Kunnan johtamisjärjestelmän ja demokratiakysymyksen yhdistäminen on monella tavalla tärkeää. Yhtäältä voidaan kansainvälisiin esimerkkeihin viitaten todeta, että poliittinen ohjaus on suomalaisessa järjestelmässä kohtalaisen heikkoa¹. Toisaalta edustuksellinen demokratia näyttää olevan jonkinasteisessa kriisissä². Suomessa tilanne alkaa jo olla huolestuttava äänestysprosentin viime kunnallisvaaleissa laskettua 58,2 %:iin. Suurenevien kuntien myötä luottamushenkilöiden määrä supistuu, edustavuus heikkenee ja luottamushenkilöiden tehtävät lisääntyvät. Halukkuus heikosti palkittuihin, mutta työläisiin ja vastuullisiin luottamushenkilöpaikkoihin ei välttämättä ole kovin suurta. Tähän huoleen on etsitty ratkaisua esimerkiksi päätoimisista tai osa-aikaisista luottamustoimista.

¹ Tämä voidaan hyvin todeta vertaillen esimerkiksi pohjoismaisia kuntalakeja, mitä työtä nyt parhaillaan tehdään Norjan kuntaministeriön tilaamassa hankkeessa *Sammenligning og analyse av kommunelovene og kommunalretten Norden*. Ks. myös Hämäläinen-Prättälä-Ryynänen 20/2009.

² Ks. Hämäläinen, Prättälä & Ryynänen 20/2009, 20.

Ihmisten halu vaikuttaa ei kuitenkaan ole kadonnut. Se on vain muuttanut muotoaan. Ihmiset haluavat vaikuttaa heille tärkeisiin läheisiin asioihin eri tavoin, eivät välttämättä luottamustehtävissä. Esimerkiksi norjalainen Sørensen kuvaa tätä muutosta siten, että ihmisiä kiinnostaa enemmän politiikan sisältö kuin poliittinen osallistuminen.³ Jacobsen puolestaan osoittaa muutoksen näkyvän vaaliosallistumisessa, osallistumisessa poliittisten puolueiden toimintaan, desentralisaationa, käyttäjädemokratiana, suorana ja asialähtöisenä osallistumisena ja ihmisten oikeuksia koskevana sääntelynä. Demokratiakäsitys on muuttumassa kollektiivisesta ja yhteiskunnallisesta lähemmäksi individuaalista klassisen liberalismiin mallia, väittää Jacobsen.⁴

Demokratia ei ole johtamisen kysymyksistä irrallinen osa-alue. Kunta on poliittinen organisaatio ja poliittisen organisaation tahdon muodostaa poliittisesti valittu toimielin. Tämä tuo haasteen poliittisen ja ammatillisen johtamisen välille. Tahto on politiikan puolta ja keinot ammatillisia kysymyksiä: ammatillinen johtaja asettaa tahdolle/toiminnalle rajat ja etsii keinoja, jotka usein ovat oikeudellisia ja taloudellisia.

Suomalaisessa järjestelmässä poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat kytkeytyneet epäselvästi toisiinsa. Esimerkiksi kunnanjohtajaa (viranhaltija) on pidetty poliittisena johtajana, vaikka hänellä ei kuitenkaan ole poliittista vastuuta.⁵ Jos oletamme Sørensenin tavoin, että kuntalaiset haluavat päästä vaikuttamaan, ja siis muodostamaan osaltaan poliittista tahtoa, osallistamisen edistäminen on nimenomaan poliittinen kysymys, jonka tulisi kuulua ensisijaisesti poliittisille toimijoille. Tämän vuoksi kunnallisen itsehallinnon legitimizeetti edellyttäisi poliittisen johtajuuden vahvistamista. Uutta osallistamisen kulttuuria on siis johdettava. Huomio kiinnittyy tällöin erikoislaatuiseen kunnanjohtajajärjestelmäämme. Meillä kunnanjohtaja on oikeudellisesti viranhaltija, vaikkakin käytännössä monella tavalla poliittinen toimija.

Tässä kirjoituksessa tuodaan esille ne oikeudelliset ongelmat ja jännitteet, mitkä liittyvät kunnanjohtajan ja pormestarin asemaan. Tarkoituksena on arvioida tarvetta muuttaa kunnan johtamisjärjestelmää. Muutostarvetta analysoitaessa arvioidaan myös Pirkko Vartiaisen johtaman tutkimusryhmän teimana olevien deliberaatiivisten osallistumismallien käyttöönoton tarvetta.

³ Sørensen 2004: 173.

⁴ Jacobsen 2009: 154–155.

⁵ HE 8/2006 vp. s. 14.

Kunnanjohtaja tai pormestarimalli

Vuonna 2006 kuntalakia muutettiin siten, että kunnan johtamisjärjestelmään tuotiin valinnanmahdollisuus (24 §, 578/2006). Kunta voi itse päättää haluaako se säilyttää kunnassa viranhaltijamallin, kunnanjohtajan, vai siirtyä luottamushenkilöjohtamiseen, eli pormestarimalliin. Muutoksen jälkeen kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja voidaan valita toistaiseksi tai määräajaksi, kun taas pormestari valitaan enintään valtuuston toimikaudeksi. Vain pormestari voi toimia kunnanhallituksen puheenjohtajana. Ennen lainmuutosta puheenjohtajana oli voinut toimia myös kunnanjohtaja, mikäli hänet oli valittu määräajaksi, mutta tätä mahdollisuutta kunnissa ei käytetty⁶. Pormestarimallin mahdollistavalla säännöksellä (24 §) tehtiin entistä selvempi ero luottamushenkilöaseman ja virkamiesaseman välillä, mikä näkyy mm. siinä, että kunnanjohtaja on kunnanhallituksen esittelijä ja pormestari kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kunta tekee valinnan näiden välillä.

Kunnanjohtajan valinta

Edellä mainitun muutoksen jälkeen olisi voinut olettaa, että kunnanjohtajan vahvistunut viranhaltija-asema olisi tuonut myös kuntien käytäntöihin tästä johtuvia muutoksia. Siihen olisi ollut syytä.⁷ Muutosta ei näytä tapahtuneen ainakaan kunnanjohtajien valintaprosesseissa.

Asian taustaksi on mielenkiintoista tarkastella minkälaisia väyliä kautta kunnanjohtajiksi tullaan. Valtiovarainministeriön julkaisussa 20/2009 Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu kunnanjohtajat luokitellaan seuraavasti: 1) perinteisiin karriäärivirkamiehiin, 2) poliittisella mandaatilla valittuihin hallintovirkamiehiin, 3) kuntansa luottamushenkilöasemasta johtavaksi viranhaltijaksi nousseisiin, 4) avoimelta sektorilta valittuihin managerijohtajiin, 5) valtiollisesta poliitikosta kunnanjohtajaksi tullessiin ja 6) valtion virkamiesasemasta kunnanjohtajaksi siirtyneisiin.⁸ Kuntaliitto on selvittänyt kuntajohtajien saatavuutta vuo-

⁶ Kunnanjohtajan asema on tältä osin vaihdellut. Vuoden 1948 lain mukaan kunnanjohtaja toimi vielä kunnanhallituksen puheenjohtajana. Vuoden 1976 laissa tämä oikeus poistettiin ja kunnanjohtajasta tuli esittelijä. Heuru (2002: 186) kirjoittaa tarkoituksena olleen siirtyä byrokraattiseen johtamismalliin, vaikkakaan tämä ei oikein toteutunut. Vuonna 1993 taas tuli mahdolliseksi valita määräaikainen kunnanjohtaja. Ks. Harjula & Prättälä 2012: 269. Ks. myös Hämäläinen ym. 20/2009, 70–72 sekä Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 177–178.

⁷ Hirvonen ja Mäkinen (2006: 31) katsovat muutoksen merkinneen sitä, että kunnanjohtaja on ”entistä enemmän vain viranhaltija” ja viittaavat tältä osin myös hallintovaliokunnan mietintöön HaVM 6/2006 vp -He 8/2006 vp.

⁸ Hämäläinen ym.: 75–76.

sina 1996–2007 ja todennut hakijamäärien olleen laskussa. Arviossa todetaan, että pienissä kunnissa hakijoina tulee olemaan vastavalmistuneita ja kunnan muissa tehtävissä toimineita, eikä suuremmissa kunnissa näyttäisi olevan rekrytointiongelmia. Ongelmia on erityisesti maakunta – ja seutukeskuskaupungeissa.

Kunnanjohtajiksi pitäisi voida rekrytoida parhaat mahdolliset henkilöt, sillä virheelliset rekrytoinnit tulevat kalliiksi. Rekrytointiongelmiin on arveltu voitavan vastata esimerkiksi taloudellisia etuuksia vahvistamalla ja ammatillisen ja poliittisen johtamisen eriyttämisellä. Itse näkisin jälkimmäisen vaihtoehdon parhaana. On nimittäin mahdollista, että kunnanjohtajan poliittiseksi ja julkiseksi mielletty tehtävä estää parhaita virkamieskoulutuksen saaneita ammattiosajia hakeutumasta näihin tehtäviin. Kunnanjohtajasta kun tulee helposti syntipukki niin luottamushenkilöiden kuin median silmissä, silloin kun kunnassa menee huonosti.

Politiikalla näyttää monissa tapauksissa olevan sijansa kunnanjohtajia valittaessa ja voidaan puhua poliittisista virkanimityksistä. *Poliittisen virkanimityksen käsitettä* käytetään monella eri tavalla. Selvimmin kyse on poliittisesta nimityksestä silloin kun tiettyyn puolueeseen kuuluminen on virkaan valinnan ensisijaisena edellytyksenä. Usein tähän liittyy jo etukäteen tehty sopimus siitä, että virka kuuluu tietylle puolueelle, joka sitten etsii tehtävään sopivaa kandidaattia. Tällainen menettely on ollut käytössä ainakin joidenkin kaupunkien kaupunginjohtajia valittaessa. Puronurmi tiivistää asian oikeudelliselta kannalta siten, että nykysääntelyn valossa poliittisia meriittejä voitaisiin hyväksyä kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan virkojen tasolla. Tällöinkään poliittinen kriteeri ei voi olla ainoa. Hän kritisoi poliittista pakotointia todeten kuitenkin, että valvontakäytännössä tältä osin on vedottu kunnalliseen itsehallintoon.⁹ Tiukempaakin tulkintaa voidaan perustella.

Oikeuskanslerin ratkaisussa 10.10.1997 dnro 1147/1/96 on kylläkin katsottu, että ”ennakollisen sitoutumisen mahdollisuuden voidaan katsoa sisältyvän edustukselliseen kunnalliseen demokratiaan osana kunnallista itsehallintoa. Mielipiteiden ennalta muodostaminen, esittäminen sekä niistä keskusteleminen, neuvottelemineen ja sovitteluineen kuuluvat näissä asioissa kaikkien demokraattisiin perusoikeuksiin. Demokraattisessa valmisteluprosessissa syntyneillä valtuustoryhmien sisäisillä ja niiden keskinäisillä välipuheilla on yksittäisen valtuutetun kohdalla lähinnä tosiasiallista sitovuutta, joka heijastuu valtuustoryhmiin kuuluvien valtuutettujen toimintaan. Heihin ei voida päätöksentekotilanteessa kohdistaa oikeudellisia pakotteita. Valtuustoryhmien keskeiset välipuheet kuulunevat pikemminkin

⁹ Puronurmi 2009: 310.

poliittisten sitoumusten alaan kuin oikeuden piiriin. Myös niiden noudattamista, niistä poikkeamista tai niiden muuttamista on tämän vuoksi syytä arvioida enemmän valtuutettujen poliittisen vastuun kuin oikeudellisten seikkojen kannalta.”

Tämä oikeuskanslerin ratkaisu on tosin annettu ennen perustuslain (731/1999) säätämistä. Tämän huomioiden ja tulevaan perustuslakiin viitaten oikeuskansleri myös toteaa, että yhteiskunnallisten päätöksentekijöiden tulisi hänen mielestään tulevaisuudessa avautuvia julkisia virkoja täytettäessä noudattaa sellaisia menettelytapoja, jotka turvaisivat yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista kaikkien aikanaan ao. virkaan pyrkivien osalta.

Vuoden 2000 alussa voimaan tullut perustuslaki (PL, 731/1999) muutti oikeudellista tilaa kunnallisten virkojen osalta, kun nimitysperusteiksi myös kunnallisiin virkoihin määriteltiin taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto¹⁰. Miettinen ja Muukkonen pitävät muutosta merkittävänä ja toteavat, ettei se ole kovin selvästi näkynyt oikeus- tai laillisuusvalvontakäytännössä taikka oikeuskirjallisuudessa. He kärjistävät, siten, että ”aiemmin kunta on saanut valita kenet hyvänsä kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön virkaan, kunhan virantäytössä ei ole syyllistytty syrjintään.”

Kunnallinen itsehallinto siis kaventui, koska aiemmin kunta oli voinut valita pätevien hakijoiden joukosta soveliaimman. Kokonaisuutena päätöksentekoon tietenkin jää ja on mahdollista, että tässä harkinnassa kunnalliselle itsehallinnolle ja siihen liitettävälle politiikalle jää edelleen jossain määrin sijaa,¹¹ vaikka Miettinen ja Muukkonen toisaalta arvelevat kunnallisella itsehallinnolla olevan merkitystä vain nimitysperusteiden täsmäntämisessä.¹²

Voitaisiinko sitten kunnalliselle itsehallinnolle antaa merkittävästi sijaa nimenomaan kunnanjohtajan virkaa täytettäessä? Miettinen ja Muukkonen esimerkiksi toteavat, että päätöksenteon yksimielisyys voi olla merkittävä näkökohta juuri silloin, kun kunnassa ollaan valitsemassa valtuuston luottamuksen varassa toimivaa kunnanjohtajaa.¹³ Saattaisiko koetellun kansalaiskunnan käsite juuri tämän

¹⁰ Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 1/1998 vp) taito viittaa koulutuksella ja työkokemuksella saavutettuun taitoon, kyky henkilön ominaisuuksista riippuviin piirteisiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin tehtävän hoitamisen edellyttämiin kykyihin. Koeteltu kansalaiskunto tarkoittaa erilaisessa yhteiskunnallisessa kansalaistoiminnassa hankittua viran hoidon kannalta merkityksellistä ansiota. Koeteltu kansalaiskunta sisältää vielä nuhteettoman käytöksen, jota on pidetty tämän pääsisältönä. Ks. Koskinen & Kulla 2009: 92–93.

¹¹ Hirvonen-Mäkinen 2006: 94.

¹² Miettinen & Muukkonen 4/2006: 528.

¹³ Miettinen & Muukkonen, Lakimies 4/2006: 528.

viran osalta merkitä sitä, että yhteiskunnallinen järjestötoiminta ja aiempi poliittinen toiminta voitaisiin ottaa perustellusti huomioon? Tätä voitaisiin perustella ”puolipoliittiseksi” mielletyn kunnanjohtajan tehtävillä. Puoluepoliittinen, erityisesti kunnallispoliittinen toiminta, voi olla erityinen ansio verrattaessa henkilöön, jolla tällaista kokemusta ei ole. Näin on voitu arvioida ainakin valittaessa kunnanjohtajaa, joka on voinut toimia kunnanhallituksen puheenjohtajana.

Eri puolueiden välillä tehtyjä nimittämissopimuksia on tehty aika avoimesti eikä niiden laillisuudesta ole käyty tilanteen edellyttämää keskustelua. Usein on vain tyydytty viittaamaan jo 1970 luvulla tehtyihin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin, joissa näiden ja kunnallisten ylimpien virkojen ”poliittisuus” tietyllä tavalla hyväksyttiin.¹⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta 2013: 46 voidaan nyt nähdä oikeuskäytännön selvä muutos.

Kunnanjohtajavalintojen nimityspaketit ovat tulleet arvioiduksi Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 30.11.2006 T 3271. Taustaksi on syytä todeta, että kunnanjohtajaan sovelletaan lakia kunnallisesta viranhaltijasta (viranhaltijalaki) ja viranhaltijalain 12 §:ssä kielletään asettamasta viranhakijoita eri asemaan mm. poliittisen toiminnan perusteella. Yhdenvertaisuuslain 6 § puolestaan kieltää syrjinnän mielipiteen perusteella.

Tapauksessa oli kyse Helsingin kaupunginjohtajan valinnasta. Valittajat vetosivat siihen, että kaupunginvaltuuston kolmen suurimman valtuustoryhmän puheenjohtajat olivat tehneet jo ennen viran haettavaksi julistamista sopimuksen, jonka mukaan uudeksi kaupunginjohtajaksi valitaan kokoomuksen edustaja. Tämä sisäpiirin sopimus merkitsi valittajan mukaan muiden viranhakijoiden ja viran hakeemisesta luopuneiden henkilöiden syrjintää heidän poliittisen toimintansa, vakaumuksensa ja mielipiteensä vuoksi.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että virka oli haettavana ja että kaikki hakemukset oli käsitelty. Valittaja ei ollut esittänyt mitään näyttöä siitä, että joku olisi jättänyt hakematta sanotun sopimuksen takia. Hallinto-oikeus ei myöskään pitänyt mainittua sopimusta syrjivänä kyseisen viran luonne huomioon ottaen.

Hallinto-oikeuden perusteluista voidaan siis lukea, että viran luonteella on merkitystä, kun arvioidaan nimityssopimuksen syrjivyyttä. Tältä osin on huomion arvoista ainakin se, että kuntalain muutos (578/2006), jolla pormestarihallitus tuotiin

¹⁴ Ks. esim. KHO 1972 II 51, KHO 5.2.1973 t 464.

kuntalakiin, ei ollut vielä voimassa. Kaupunginjohtaja valittiin tässä ratkaisussa määräajaksi, mikä tuolloisten säännösten mukaan mahdollisti toimimisen kunnanhallituksen puheenjohtajana. Ratkaisu ei siten vastaa kysymykseen, onko kunnanjohtajan viran luonne tämän jälkeen muuttunut. Mutta ratkaisu on kyllä tehty uuden perustuslain voimassa ollessa, jolloin lähtökohdaksi asetuu pätevimmän henkilön valitseminen.

Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään siten, etteivät tällaiset sopimukset sido valtuutettuja heidän päättäessään kaupunginjohtajan valinnasta, joten hallinto-oikeuden valituksen hylkäävää päätöstä ei kumottu. Korkein hallinto-oikeus viittaa lisäksi hallinto-oikeuden päätöksen muihin perusteluihin. Voidaan siis todeta, että viran luonteelle on annettu merkitystä asiaa ratkaistaessa. Ei hallinto-oikeuden eikä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa kuitenkaan miltään osin viitattu siihen, että kunnanjohtajan tehtävän luonne tuon aikaisten säännösten mukaan oli erilainen silloin kun tehtävään valittiin määräajaksi, koska toimiminen kunnanhallituksen puheenjohtajana oli tuolloin mahdollista. Asia on siis oikeuskäytännön ratkaisua vailla.

Koska virkamiehilläkin on oikeus myös poliittisiin mielipiteisiin, ei poliittinen osallistuminen tai puoluekanta voi olla este tulla valituksi myös virkamieheksi. ”Puhdasta” virkamiestä, jolla on vain asiantuntemusta, mutta ei mielipiteitä, ei taida löytyä. Olennaista virkavalinnoissa kaiken kaikkiaan on *syrijintäkielto*, vaikkakin sen toteennäyttämässä voi olla ongelmia. Tehtävään on lisäksi aina valittava pätevin henkilö.

Kunnanjohtajan irtisanomissuoja ja johtamissopimukset

Kuntalain 25 §:n mukaan kunnanjohtaja voidaan erottaa ”poliittisin perustein”, vain mikäli kunnanjohtaja *menettää valtuuston luottamuksen*. Asia tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Asiaa valmisteltaessa kunnanjohtajalle on ilmoitettava, mihin luottamuksen menetys perustuu, ja varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi. Päätöksen tekemiseen vaaditaan, että sitä kannattaa kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista. Päätös voidaan panna heti täytäntöön. Samalla kunnanjohtaja voidaan vapauttaa tehtäviensä hoidosta.

Irtisanomisen keveys poikkeaa siis yleisestä virkamiehen tai viranhaltijan irtisanomissuojasta heikompaan suuntaan¹⁵. Toki irtisanomiseen on oltava asialliset perusteet.¹⁶ Vertailun vuoksi on syytä todeta, että virkamieslain 26 §:n mukaan eräät johtavissa asemissa olevat valtion virkamiehet voidaan erottaa kun siihen on *viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy*.¹⁷ Näistä luetelluista virkamiehistä valtiosihteeri ja ministerin erityisavustaja voidaan erottaa, jos hän *menettää ministerin luottamuksen (VirkamiesL 26 §)*. Kunnanjohtajan irtisanomisperuste poikkeaa noista valtion johtavien virkamiesten irtisanomisperusteista jossain määrin ”poliittisempana”, mutta vastaa valtiosihteerin ja ministerin erityisavustajan irtisanomisperustetta. Tätä voidaan pitää loogisena rinnastuksena, mikäli kunnanjohtaja *mielletään myös poliittiseksi johtajaksi*. Voidaan hyvin perustella kantaa, jonka mukaan nykyisen viranhaltijakunnanjohtajan irtisanomissuojan tulisi määräytyä samalla tavalla kuin esimerkiksi valtionhallinnossa kansliapäällikön.

Toisaalta Hannus, Hallberg ja Niemi katsovat, ettei irtisanominen nytkään ole mahdollista epäasiallisilla syillä, kun otetaan huomioon hallinnossa noudattavat tarkoitussidonnaisuuden-, suhteellisuuden ja objektiviteetin periaatteet. Näin tietenkin on, mutta käytäntö voi tietenkin olla toinen. Epäselvyys asiallisesta rajasta ja sen oikeudellisesta kestävydestä on synnyttänyt toisen, kritiikille alttiin ilmiön eli johtamissopimukset, joissa sovitaan ”kultaisesta kädenpuristuksesta”. Kultaisella kädenpuristuksella viitataan erokorvaukseen, joka maksetaan irtisanomisen vaihtoehtona. Nämä johtamissopimukset haluttaisiin nyt lakisääteistää, koska niiden laillisuus on epäselvää. Erokorvauksen laillisuus on ollut esillä esimerkiksi seuraavassa Jyväskylän kaupunginjohtajaa koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa.

KHO: 2006: 34

Kaupunginjohtaja oli irtisanoutunut virastaan ja esittänyt siihen liittyvän sopimuksen laatimista. Kaupungin ja kaupunginjohtajan välisen 8.12.2003 päivätyn sopimuksen mukaan kaupunki maksaa korvauksena kaupunginjohtajalleen vapaaehtoisesta irtisanoutumisesta yli yhdeksän vuoden kau-

¹⁵ Muilta osin kunnanjohtajaan sovelletaan myös viranhaltijalain mukaisia, yksilöperusteisia irtisanomisperusteita. Ks. Hirvonen-Mäkinen 2006: 33–34.

¹⁶ Ks. KHO 1998 taltio 1453; KHO 1999 taltio 44; KHO 1998 taltio 2179.

¹⁷ Näitä virkamiehiä ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri; puolustusvoimain komentaja; valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään; valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt; sekä ministerin erityisavustaja.

punginjohtajan viran hoidon perusteella 260 000 euroa, mikä korvaus myöhemmin 19.1.2004 alennettiin 200 000 euroksi.

Sopimusjärjestelyjen keskeiseksi perusteeksi oli esitetty pyrkimys välttää negatiivista julkisuutta. Sopimuksen hyväksyvän päätöksen lainmukaisuudelta oli silti voitava edellyttää, että päätöksen valmisteluvaiheiden ja perustelujen nojalla voitiin arvioida harkintavallan käyttöä rajoittavien periaatteiden noudattamista. Tällaista selvitystä ei ollut saatavissa kaupunginhallituksen päätöksen perusteluista. Kaupunginhallitus oli omasta puolestaan ollut valmis 8.12.2003 hyväksymään sen, että sopimus raukeaa ja sen perusteella suoritettavat toimenpiteet peruuntuvat, mikäli sopimus ei lyhyessä määräajassa tule lainvoimaiseksi. Asiassa ei ollut myöskään käynyt ilmi, että kaupunginjohtaja olisi menettänyt tai olisi ollut menettämässä kaupunginvaltuuston luottamuksen ja että kaupungin etu olisi vaatinut rahallisen korvauksen maksamista hänelle. Kun vielä otettiin huomioon kaupunginjohtajan irtisanoutumiseen liittyviä järjestelyjä koskevan päätöksentekoprosessin nopeus ja vaihtoehdottomuus kaupunginhallituksessa, asiassa ei sitä kokonaisuutena arvioiden ollut osoitettu olleen sellaisia kaupungin hallinnon järjestämiseen liittyviä seikkoja, joiden perusteella kaupunginhallitus olisi voinut päättää maksaa kaupunginjohtajalle rahallisen korvauksen irtisanoutumisesta. Kaupunginhallitus oli siten korvauksesta päättäessään käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli ollut käytettävissä ja ylittänyt siinä suhteessa toimivaltansa. Äänestys 3–2.

Ratkaisusta voi selkeästi lukea sen, että erokorvauksen maksaminen on tässä tapauksessa ollut laitonta, mutta kaikissa tilanteissa näin ei asianlaita ole.¹⁸

Johtajasopimukset ovat nykyisin laajasti käytössä kunnissa. Niissä määritellään kunnan johtamisen tavoitteita ja tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä sekä sovitaan johtajan työn arvioinnin tavoista. Lisäksi niissä sovitaan myös siitä miten kunnanjohtajan tehtävän hoitamiseen liittyvät riitatilanteet ratkaistaan, esimerkiksi silloin, kun kunnanjohtaja riitatilanteessa vapaaehtoisesti irtisanoutuu. Niissä sovitaan, miten menetellään ja minkä suuruisia korvauksia maksetaan.¹⁹

Johtajasopimukseen liittyvien erokorvausten laillisuus on ollut oikeudellisesti epäselvä kysymys, minkä vuoksi on pohdittu johtajasopimusten sääntelytarvetta. Esimerkiksi Prättälä kirjoittaa, että erokorvauksen ottaminen lakiin tulisi tehdä siten, että kunta voi myös aina turvautua laissa säädettyihin menettelyihin. Hänen mukaansa erokorvauksen maksaminen on perusteetonta erityisesti silloin, kun

¹⁸ Erokorvauksen takaisinperintään liittyvistä seikoista ks. KHO 27.6.2008 dnro 242/07/2209 ja Mäkinen 2010: 174–175.

¹⁹ Prättälä 2012: 282.

kunnalla on viranhaltijalain 35 §:stä johtuva syy irtisanomiseen.²⁰ Viranhaltijalain mukaiset irtisanomisperusteet liittyvät viranhaltijasta johtuviin syihin.²¹ Tätä voidaan pitää varsin hyvin perusteltuna kannanottona. Kunnan johtajana toimineen viranhaltijan virkavelvollisuuksien vastainen toiminta ei saa ulospäin näyttäytyä palkitsemisena. Kysymys on oikeudenmukaisuudesta. Kuntalaisiin ja muihin viranhaltijoihin päin ei näytä hyvältä eikä yhdenvertaiselta, jos velvollisuuksien vastaisesta menettelystä johtavia viranhaltijoita ”palkitaan” ja toisten syyllistyessä vastaaviin toimiin käynnistetään oikeudelliset prosessit. Toisaalta siirtyminen poliittisen johtamisen malliin voisi olla parempi vaihtoehto. Se mahdollistaisi erilliset ammattijohtajat, joiden irtisanomissuojaa voitaisiin vahvistaa. Viranhaltija-aseman selventäminen ja vahvistaminen voisi tuoda myös kenties enemmän ja parempia hakijoita näihin kunnallisiin tehtäviin.

Pormestari poliittiseksi johtajaksi

Kuntalain mahdollistama pormestari malli ei ole saanut käytännössä suurta suosiota. Järjestelmä on tällä hetkellä käytössä vain Tampereella ja Pirkkalassa. Voidaan ihmetellä miksi näin on, sillä järjestelmällä on ilmeisiä etuja, samalla kun kunnan johtajajärjestelmään liittyy oikeudellisesti merkittäviä epäselvyyksiä, ja lisäksi käytännön ongelmia. Pormestari malli voi jo nykyisinkin rakentua vaihtoehtoisilla tavoilla. Lain mukaanhan pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Valtuusto valitsee pormestarin ja mahdolliset apulaispormestarit ja val-

²⁰ Prättälä 2012: 287–288.

²¹ 35 §: Työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava. Tällaisena syynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan. Edellä 1 momentissa tarkoitettu syy ei ole ainakaan:

- 1) viranhaltijan sairaus, vamma tai tapaturma, ellei viranhaltijan työkyky ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista;
- 2) osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen;
- 3) viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan; eikä
- 4) turvautuminen viranhaltijan käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.

Viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.

tuusto voi päättää, että pormestari valitaan valtuutettujen joukosta²². Estettä ei näissä oloissa ole sille, että hän toimisi myös valtuuston puheenjohtaja.

Koska pormestari on luottamushenkilö, hänen valintansa on poliittinen, ja hänen irtisanomisensa perustuu poliittiseen luottamukseen (KuntaL 21.2 §). Pormestari voidaan erottaa kesken toimikauden, jos hän ei nauti valtuuston luottamusta. Luottamushenkilön erottamista kesken toimikauden ei tarvitse perustella samalla tavalla kuin viranhaltijan erottamista, vaan riittää, että epäluottamuksen olemassaolo ilmaistaan. Todettakoon vielä, ettei pormestarilla ole irtisanomisaikaa eikä oikeutta irtisanomisajan palkkaan. Jos pormestari itse haluaa erota tehtävästään kesken toimikauden, sovellettavaksi tulee kuntalain 38.3 §, jonka mukaan luottamushenkilö voi erota pätevistä syistä. Eron myöntämisestä päättää valtuusto.²³

Pormestari ja uusi demokratia

Pormestarimalli on siis avattu kuntalain uudistuksella vuonna 2006. Tähän malliin kaivattaisiin kuitenkin vaihtoehtoja. Erityisesti pormestarin valintaa ja tehtäviä tulisi pohtia uudet kunnallisen toiminnan ja kunnallisen itsehallinnon haasteet huomioon ottaen. Kunnallisen itsehallinnon legitimitetti heikkenee, jos kuntalaiset eivät koe kuntaansa yhteisöksi, jonka toimintaan voi ja kannattaa osallistua. Haaste on suuri nyt uusia entistä suurempia kuntarakenteita hahmotettaessa. Sen sijaan, että surraan demokratiavajetta, joka itsestään selvästi liitetään suurentuviin kuntiin, voitaisiin arvioida kuntademokratian tilaa ja kuntien toiminnan laatua. Parannettavaa on isoissa ja pienissä kunnissa. Valitaan siis pormestarimalli, valitaan pormestari uudella tavalla ja annetaan tälle poliittiselle instituutiolle tehtäväksi vastata tulevaisuuden haasteisiin.

Valtuuston valitseman pormestarin sijasta voitaisiin tietenkin esittää suoraan vaaliin siirtymistä. Tässä mallissa kuntalaiset saisivat valita pormestarin²⁴. Mallille voitaisiin kuitenkin etsiä vieläkin ”modernimpia” vaihtoehtoja, kuten erilaisia deliberatiivisen osallisuuden muotoja. Deliberatiivinen demokratia on yleensä suomennettu harkitsevaksi, pohdiskelevaksi tai keskustelevaksi demokratiaksi. Suoran kansanäänestyksen haittapuolena on nähty se, että kansalaiset tekevät äänestyspäätöksensä kiihkon tai vajaan tiedon varassa kun taas deliberaatio-termi

²² Heuru (Edilex 17.8.2006, 7) kirjoittaa, että Tampereella tehdystä ratkaisusta johtuen kuntalain muutokseen otettiin poikkeussäännökseksi (KuntaL 32 §) tulkittava mahdollisuus, jonka mukaan valtuusto voi päättää, että pormestarin ja apulaispormestarin on oltava kyseisen kunnan valtuutettu.

²³ Heuru Edilex 2006: 11.

²⁴ Ks. Ryynänen 2007: 11–13

sisältää tarkan harkinnan, syvällisen pohdinnan ja perusteellisen keskustelun lisäksi ajatuksen uuden syntymisen mahdollisuudesta.²⁵ Vartiainen ja Raisio kirjoittavat, että kansainväliset kokemukset erilaisista deliberatiivisista malleista antavat uskoa siihen, että tähän asiaan kannattaa paneutua ja ryhtyä rohkeasti toteuttamaan kansalaisosallistumisen traditionaalisista malleista poikkeavia prosesseja.²⁶ Tavoitteena olisi siis valistunut kansalaismielipide, joka perustuu tietoon, harkintaan ja keskusteluun.

Deliberatiivisen demokratian mallit voisivat tulla kysymykseen myös pormestarin valinnassa. Kuntalain valmisteluun asetetun demokratiatyöryhmän tehtävänä on vahvistaa demokratiaa ja arvioida sen erilaisia malleja. Pormestarin valintaan kytkettynä deliberatiivisen osallistumisen mallit olisivat omiaan tuomaan uusia tuulia tähän kokonaisuuteen. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että mallia käytetään ehdokkaiden valinnassa tai varsinaisessa päätösprosessissa. Lopullinen päätösvalta voisi kuitenkin olla valtuustolla. Valintaprosessissa pormestariehdokkaat tutustuisivat näihin uusiin demokratian malleihin ja saisivat eväitä niiden hyväksikäyttöön pormestarin toimessa tai muissa luottamustehtävissä.

Poliittisen pormestarin tulisi olla kunnan ykkösjohtaja. Hän toimii muiden luottamushenkilöiden parissa yhdistävänä sovittelijana ja neuvottelijana. Mutta häneltä tulisi edellyttää myös yhteydenpitoa kansalaisyhteiskuntaan. Pormestari voisi olla *kuntalaisten kanava kuntaan päin*.²⁷ Kun ihmisten osallistumishalu on muuttunut alussa kuvatulla tavalla, eikä osallistuminen poliittiseen järjestötoimintaan ole enää kovin haluttua, voisi pormestarimalli antaa vaikuttamisen kokemuksen. Yhteydenpito puoluepoliittikkoihin ei välttämättä ole kuntalaisille aina helppoa pelätyn leimautumisen takia. Mikäli laissa säädettäisiin pormestarin tehtäväksi vuorovaikutuksen edistäminen kuntalaisiin päin, pormestarista tulisi uudenlainen toimielin. Eikä tämä tietenkään tarkoita pormestarin muiden tärkeiden strategisten tehtävien sivuuttamista.

Vuoden 2000 perustuslaki viitoittaa kuntalain uudistamista. Kaikilta osiltaan kuntalakeja ei vielä ole muutettu vastaamaan perustuslain asettamia vaatimuksia, haasteita ja toimeksiantoja. Aiemmin lainsäätäjä on kiitettävästi toteuttanut osallistumisoikeuksien vahvistamiseen liittyvää perustuslaillista toimintavelvoitetta erilaisia lakeja säätäessään. Esimerkiksi vuonna 2000 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki ja siinä määritelty vuorovaikutteisen suunnittelun periaate on yksi hyvä

²⁵ Näistä taustoista ks. esim. Vartiainen & Raisio 2011: 11–12.

²⁶ *ibid.* 61.

²⁷ Ryyänänen liittyy niin ikään pormestarimalliin siirtymisen kansanvaltaisuusvaatimukseen. Ks. Ryyänänen 2007: 45.

esimerkki tällaisesta konkretisointityöstä. Ritva Pihlaja ja Siv Sandberg nostavat esille juuri maankäyttö- ja rakennuslain ja kirjoittavat, että kuntalain tavoitteena tulee olla se sama henki, jota nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia säädettyessä tavoiteltiin. He viittaavat siihen, että asukkailla on maankäyttö- ja rakennuslain nojalla huomattavasti paremmat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kaavoitukseen kuin tärkeissä peruspalveluissa. Asukkaille tulee luoda mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa samaan tapaan myös esimerkiksi sivistystoimen tai sosiaali- ja terveystoimen palvelujen suunnitteluun.²⁸

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty vuorovaikutteisen suunnittelun periaate voitaisiin siis ottaa laajemminkin käyttöön kunnissa, mutta riittääkö sekään. Tarvitaan myös toimintakulttuuria, joka mieltää kunnan asukkaat kunnan itsehallinnon keskeisiksi toimijoiksi, onhan kunnallinen itsehallinto *kunnan asukkaiden itsehallintoa*.

Deliberatiivisten mallien käyttöönotto edellyttää viranhaltijoilta osaamista, resursseja ja halua tähän. Juuri tästä näkökulmasta näitä malleja voidaan kritisoida ja siksi mallien käyttöönotolle pitää saada vastuutaho²⁹ - pormestari. Hyvä vastuutaho on pormestari, joka itse valitaan näitä deliberatiivisia malleja tavalla tai toisin hyväksi käyttäen.

Ammattijohtajakin tarvitaan

Kuntaan tarvitaan myös ammattijohtaja, jonka nimike voisi olla esimerkiksi hallintojohtaja tai kunnan päätöksen mukaan muukin. Tilanteet vaihtelisivat erikoisissa kunnissa. Kunnan poliittinen johtaja on pormestari, ja hallintojohtaja/sekrorijohtaja on viranhaltija. Viranhaltijalta voidaan edellyttää *erityisesti hallinnollista, oikeudellista ja taloudellista osaamista*. Viranhaltijan tehtäväksi asetuu rajojen määrittely poliittiselle tahtomiselle, mutta myös keinojen kartoittaminen. Tällainen hallintojohtaja tekisi työnsä esittelijänä ja esittelijänvastuulla ja hänellä tulisi olla virkamiehelle kuuluva irtisanomissuoja, mielellään vahvempi kuin nykyisellä. Tämä tehtävä on erittäin tärkeä ja on perusteltua, että myös asemaa vahvistetaan. Tarvitaan tasapainoa poliittisen johtajuuden ja virkamiesjohtajuuden välille. Tarvitaan kuuntelevaa otetta molemmin puolin. Tällä hetkellä luottamushenkilöiden kuulee sanovan, että valtaa on luisunut viranhaltijoille, mutta toisaal-

²⁸ Pihlaja-Sandberg 27/2012: 148.

²⁹ Ollila, Raisio & Vartiainen (2012: 56) toteavat, että tältä näkökulmalta kritiikki mallia kohtaan on vielä ennenaikaista, koska niille ei voida kyseenalaistaa deliberatiivien osallistumisen mahdollisuuksia.

ta kunnalliset viranhaltijat voivat kokea, että heidät jyrätään, eikä oikeudellisia, taloudellisia tai hallinnollisia hyvin perusteltuja asiantuntija-argumenttejakaan oteta huomioon.

Kenties poliittisesta vastuusta selvästi irtautuva ja poliittisista tuulista paremmin erotettavissa oleva virkamiesjohtaja-asema olisi myös halutumpi kuin nykyisin. Tarve erilaisiin erokorvauksiinkin poistuisi, kun irtisanomissuoja paranisi. Toivoa voisi myös, että luottamus koko järjestelmää kohtaan vahvistuisi.

Johtopäätökset

Nykymallinen kuntien johtamisjärjestelmä on edelleen epäselvä, vaikka kuntalain muutoksen tavoitteena vuonna 2006 olikin tuoda selvät vaihtoehtoiset mallit ja vahvistaa poliittista johtamista. Kunnissa on ollut selvää konservatiivista muutoshaluttomuutta tässä asiassa. Vakiintuneet toimintamallit pitävät pintansa, vaikka niihin liittyy selviä ongelmia. Pormestarimallin käyttöön ottoon tulisi saada pontevampi kannuste-laki. Lakiin velvoittavana otettava pormestarimalli sopii hyvin yhteen kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kanssa, sillä se vahvistaa luottamushenkilöjohtamista ja tällä tavalla muotoillen myös kunnan asukkaiden osallisuutta.

Kunnanjohtajajärjestelmä on käytännössä edelleen *puolipoliittinen*, vaikka kunnanjohtajasta on ollut tarkoitus tehdä vain viranhaltija. Tähän liittyviä ongelmia on nähtävissä virkaan valinnassa ja erityisesti tilanteissa, joissa kunnanjohtajasta syystä tai toisesta halutaan päästä eroon. Näissä luottamuspulatilanteissa voi toisaalta olla kyse kunnanjohtajalle asetetuista kohtuuttomista (poliittisista) odotuksista tai suorastaan epärehellisyydestä tai muusta virkavelvollisuuden vastaisuudesta. Kunnanjohtajan irtisanomissuoja on heikko. Oikeudenkäyntiprosessit on koettu raskaiksi ja ratkaisuksi on keksitty johtajasopimukset, erityisesti erokorvaukset, joiden käyttöön kuitenkin nykyisellään liittyy oikeudellisia epäselvyyksiä. Erokorvauksia ei kaikissa tilanteissa voida pitää oikeudenmukaisina. Monissa tilanteissa on ymmärrettävää, että kuntalaiset tai kunnan muu henkilöstö paheksuvat näitä ”kultaisia kädenpuristuksia”.

Tässä kirjoituksessa on yhdistetty johtaminen ja demokratianäkökulma. Pormestarimalliin siirtyminen voi olla keino lisätä kuntalaisten osallisuutta ja sitä kautta vahvistaa uudenlaista demokratiaa ja kunnallisen itsehallinnon legitimitettä. Näin tulevaisuuden kunnasta tehdään aito kuntalaisten kunta. Pormestarimallia suosittelen kaikkiin kuntiin. Kunnalla pitää olla sellaiset voimavarat, että sillä on varaa ja resursseja sekä poliittiseen että ammatilliseen johtamiseen ja erityisesti

kuntalaisten osallistumisen edistämiseen ja kuntalaisten kuulemiseen. Tässäkin on kysymys kunnan elinvoimaisuudesta. Siksi pormestarimalliin tulisi kytkeä uuden demokratian elementtejä, ja siksi tulisi selvittää, minkälaisia deliberatiivisen demokratian malleja tässä voitaisiin hyödyntää. Tämän tehtävän heitän Pirkko Vartiainen johtamalle tutkimusryhmälle Deliberatiivinen hyvinvointipolitiikka.

Lähteet

Harjula, H. & Prättälä, K. (2012). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Helsinki.

HaVM 6/2006 vp. *HE* 8/2006 vp laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 196/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 8/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Heuru, K. (2006). *Pormestari*. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 17.8.2006.

Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). *Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely*. Helsinki.

Hämäläinen, K., Prättälä, K. & Ryyänen, A. (2009). *Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu*. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti 20/2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja.

Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på kommune Norge – en inforing i kommunalkunnskap*. Bergen.

Koskinen, S. & Kulla, H. (2009). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Hämeenlinna.

Miettinen, T. & Muukkonen, M. (2006). Perustuslain 125.2 §:n nimitysperusteet ja kunnallinen virantäyttö. *Lakimies* 4, 511–535.

Mäkinen, E. (2010). *Kunnallisvalitus*. Helsinki: Edita prima Oy.

Pihlaja, R. & Sandberg, S. (2012). Alueellista demokratiaa. Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 27.

Prättälä, Kari (2012). Kunnanjohtajien johtajasopimukset – näkökohtia de lege ferenda. Teoksessa J-E. Helenelund, I. Luoto, N. Mäntylä & K. Siikavirta (toim.). *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Acta Wasaensia 265. Julkisoikeus. Vaasa yliopisto.

Puronurmi, N. (2009). *Syrjintäkiellot virantäytössä*. Tampere.

Ryyänen, A. (2007). *Kunnan toimintaympäristö muuttuu. Tarvitaanko myös johtamisjärjestelmän uudistamista*. Edilex 2007/26.

Ryynänen, A. (2002). *Suomalainen pormestari*. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 3/2002. Helsinki.

Sørensen, R. (2004). Ett forvitret demokrati? Makt – og demokratieutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet. *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift* 20. 156–176.

OSALLISTUMISTA EDISTÄMÄSSÄ MUUTTUVASSA KOULUYHTEISÖSSÄ – REHTORIEN NÄKEMYKSIÄ

Seija Ollila & Anne Kujala

Johdanto

Pyrkimykset lisätä lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksia kouluissa ja oppilaitoksissa perustuvat tietoihin suomalaisten nuorten vähäisestä osallistumisesta yhteiskunnalliseen toimintaan ja toisaalta huoleen demokratian tulevaisuudesta. Nuorten työelämästä ja jopa yhteiskunnasta syrjäytymisen lisääntyminen laajentavat tarvetta löytää ja käyttää erilaisia keinoja osallistumisen vahvistamiseksi. Osallisuuden tunne syntyy osallistumisen ja vaikuttamisen kautta (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012c). Vahvistamisen tulee lähteä aina peruskoulu- ja lukio-vaiheesta lapsen ja nuoren elämässä, jopa jo varhaiskasvatuksen ajalta. Myös muuttuva koulujärjestelmä edellyttää oppilaiden vahvempaa mukaantuloa oman opiskelunsa suunnitteluun ja jopa oman oppilaitoksen päätöksentekoon. Malli vahvemmalle osallistumiselle syntyy nuoruudessa ja näkyy todennäköisesti vahvemmin myös työelämässä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön (2012a) mukaan perusopetuksen tulee edistää kannustavaa vuorovaikutusta, yhteistyötä, vastuunottoa ja osallisuutta. Oppilaiden mahdollisuuksia vaikuttaa omaan ja yhteiseen toimintaympäristöön sekä toimintaan tulee tukea osallisuuden keinoin. Näin osallisuuden kautta voidaan vahvistaa oppimista, hyvinvointia ja vastuulliseksi yhteiskunnan jäseneksi kasvamista. Myös lukiossa opiskelevilla tulee olla mahdollisuus osallistua oman työyhteisönsä kehittämiseen (Opetushallitus 2003). Osallisuus ja vaikuttaminen itseään koskeviin asioihin antavat valmiuksia toimia demokraattisessa ja tasa-arvoisessa yhteiskunnassa. Avoin ja vuorovaikutuksellinen toimintakulttuuri tukee osallisuutta, yhteistoiminnallista oppimista ja tietoisuutta yhteiskunnan arvoista sekä toimintatavoista. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012b.) Kiilakosken (2012: 29) mukaan oppilaitoksen toiminnan tulee muuttua, jotta se voi paremmin vastata tämän päivän kansalaiskasvatuksen haasteisiin. Yhteisöllisiä toimintatapoja on kehitettävä kaikkien koulussa toimivien välillä. Opetuskulttuurin muutos osallistavampaan suuntaan tarkoittaa lisäksi vuoropuhelun lisäämistä vanhempien kanssa ja oppilaskunnan roolin korostamista.

Osallistumista edistävällä oppilaitosjohtamisella jo nyt ja enemmän vielä tulevaisuudessa tulee olemaan oma vahva merkityksensä, koska kuntarakenteet uudistuvat, väestö ikääntyy, sosiaali- ja terveystalouden menopaineet kasvavat ja koulutuksen ohjaus muuttuu (Opetushallitus 2012). Johtamista pidetäänkin yhtenä tärkeimmistä tekijöistä, joilla voidaan vaikuttaa peruskoulun ja lukion toimintaan, tavoitteisiin ja toimivuuteen (Pennanen 2006: 176; Ahonen 2007: 48). Koulun johtamisen yhtenä kehittämisen periaatteena onkin osallistuva ja jaettu johtajuus, mikä tarkoittaa koko ammattikunnan panosta yhteisöllisesti, miksei myös oppilaiden osallistumista. (Sahlberg 2009: 39–40.) Muutoksen johtaminen tulee olemaan rehtorien keskeinen tehtävä tulevina vuosina. Rehtori on laadukkaan oppilaitoksen ylläpitämisen avainhenkilö, jonka tulee pystyä ohjaamaan koulun toimintaa ja aktivoimaan henkilöstöä kehittämiseen. (Lahtero 2011: 35.)

Tämän artikkelin tutkimuskysymykset ovat: *Miten osallistuminen määritellään koulu yhteisöissä sekä miten osallistuminen ja yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat oppilaitosjohtamiseen ja koulutusjärjestelmän tulevaisuuteen?* Tavoitteena on tarkastella perusopetuksen ja lukioiden rehtoreiden näkemysten perusteella osallistumista, yhteiskunnassa meneillään olevien muutosten merkitystä koulu yhteisöissä ja oppilaitosjohtamisessa sekä koulutusjärjestelmän tulevaisuutta.

Aihe perustuu osittain vuonna 2010–2012 toteutetun tutkimuksen kvantitatiiviseen aineistoon. Elektroninen kyselylomake lähetettiin sähköpostitse kaikkien suomenkielisten peruskoulujen ja lukioiden rehtoreille, joita oli yhteensä 2885. Kyselyyn vastasi 691 oppilaitosjohtajaa. (Ollila 2012.) Tutkimus on osa Sosiaali- ja terveyshallintotieteen Suomen Akatemian rahoittamaa *Ihmisen ääni – Tutkimus deliberatiivisen demokratian mahdollisuuksista suomalaisessa terveydenhuollossa* –tutkimushanketta, jonka vastuullisena johtajana toimii Pirkko Vartiainen.

Kansalaiskasvatus osallistumisen kulmakivenä muuttuvassa koulun toimintaympäristössä

Näinä aikoina opetuksen alueellisen ja paikallisen palvelurakenteen suunnittelu ja toteuttaminen edellyttävät rakenteiden ja prosessien uudelleenarviointia. Kunnat ja oppilaitokset miettivät uusia ratkaisumalleja palvelujen toteuttamiseksi. Palvelurakennemuutos tuo mukaan alueellisen ja paikallisen päätöksenteon yhdistämisen, ja siihen työhön tarvitaan yhteistyökumppaneita ja palvelutuotannon kehittämistä. Yhteistyötä kehittämällä voidaan resursseja vahvistaa ja mahdollisia päällekkäisyyksiä poistaa. Kuntien yhdistyessä koulutoimen hallintoa tullaan organisoimaan uudelleen ja myös lähidemokratian vahvistaminen tulee entistä tarpeellisemmaksi. Rakenteellisen muutoksen seurauksena pedagoginen johtajuus

nousee keskeiseksi oppilaitosjohtamisen ulottuvuudeksi hallinnollisten tehtävien rinnalle. Pedagogisella johtamisella toteutetaan ja kehitetään opetustavoitteita ja -suunnitelmia sekä muutetaan ja edistetään oppilaitoksen toimintaa. (Huhtanen 2009: 251–253.)

Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen palvelutarpeeseen heijastuvat yhteiskunnan demograafiset muutokset. Muutoksien myötä oppilaitosten määrä on vähentynyt ja vähentynee edelleen. Kuntarajat ylittäviä palveluja on pyrittävä parantamaan, jotta voidaan vastata palvelutarpeeseen myös kuntarakenneuudistukset huomioiden. Tällaisissa muutoksissa korostuu johtamisen haasteellisuus. Tulevaisuudessa tullaankin perusopetusta kehittämään yhä enemmän yhtenäiskoulujen suuntaan. Yhtenäiskouluilla tarkoitetaan koulua, jossa peruskoulun vuosiluokat 1–9 toimivat yhdessä (Tanttu 2008: 123). Myös lukio-opetuksen alueellinen tai seudullinen järjestäminen tulee vähitellen ajankohtaiseksi, mikä tarkoittaa verkostolukioiden muodostamista. Näiden koulumallien uskotaan lisäävän pedagogista osaamista ja edistävän uusien toimintatapojen ja opetusjärjestelyjen käyttöönottoa. Kuntaliitosten myötä toivotaan syntyvän vahvempia peruskuntia, joiden hallinnossa on vahvempaa osaamista ja enemmän käytettävissä olevia henkilöstöresursseja. (Karvonen, Eskelinen & Aunola 2009: 7–49; Lahtero 2011: 15.)

Muutettuja tuotantotapoja ja hallintomalleja käyttämällä pyritään lisäämään palvelujen tehokkuutta ja laatua. Palvelurakenteen uudistamisella tavoitellaan kattavaa, taloudellista ja tehokasta voimavarojen käyttöä. Tilaja–tuottajatoimintatapa ja elämäntaari malli ovat muun muassa tällaisia uudistamismalleja palvelujen tuottamisessa. Tilaja- ja tuottajatoimintatavassa julkisen organisaation hierarkisten suhteiden tilalle tulevat kilpailu- ja sopimustoiminta. Tuotteistamisella on mahdollista arvioida näkyvämmiin palveluiden kustannuksia, laatua ja tuloksellisuutta. Opetuspalvelujen tuottaminen tapahtuu kuitenkin pääosin kunnan omien tuottajien toimesta. Elämäntaari mallin mukaisessa palvelujen organisoinnissa on kyse kokonaisvaltaisista palveluprosesseista, joissa johtaminen tapahtuu ydinprosessien mukaisesti. Tämä malli edellyttää johtamiselta laajaa asiantuntemusta sekä yhteistyökykyä eri ammattiryhmien välillä, ja haasteellisena prosessina vaatii hyvää muutosjohtamista. Prosessiorganisaatioihin siirtyminen mahdollistaa palvelutoimintojen yhdistämisen laajemmiksi kokonaisuuksiksi ihmisen elinkaarren mukaisesti. Toiminnan onnistumisen edellytyksenä on yhteistyö eri toimijoiden kesken. (Karvonen ym. 2009: 50–69.)

Kansalaiskasvatus tähtää yhteiskunnan jäseneksi valmentamiseen. Kasvatus ja koulutus ovat yhteiskunnan perusta, ja koulu kodin ohella toimii yhteiskunnallisten valmiuksien antajana sekä yhteisöllisyyteen kasvattajana. Suomessa 1800-luvulla tärkeinä pidetyt siveellisyys, yksilöllisyys yhteisön näkökulmasta ja oppi-

laan persoonallisuuden kasvu liittyivät liberalismiin myötä sosiaalisen, yhteisen hyvän ja oikeudenmukaisuuden periaatteisiin kansalaiskasvatuksessa. Kasvatushanteita noudattamalla ja näihin perustuvia koulutusratkaisuja tekemällä on voitu lisätä Suomessa sosiaalista pääomaa ja hyvinvointia. (Tähtinen 2011: 187–189.)

Kansalaiskasvatuksen tavoitteena oppilaitoksissa on tietojen ja taitojen opettamisen ohella vaikuttaa yhteiskunnallisiin käsityksiin, asenteisiin ja arvoihin sekä rohkaista osallistumiseen kansalaistoiminnassa. Kansalaisuus on yhteenkuuluvuutta ja sitä määritteleviä erilaisia ominaisuuksia. Kansalaisten valmentaminen kohtaamaan tulevaisuuden haasteita ja kehittämään huomisen yhteiskuntaa on koulutuksen keskeisiä tehtäviä. Opetuksen tavoitteena on tukea kasvua ihmisyyteen, eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen ja antaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012b). Oppiminen on yhteisöllinen, kokemuksellinen ja kokonaisvaltainen prosessi, joten eri toimijoiden ja ympäristön välinen yhteistyö on perusta kansalaiskasvatuksen onnistumiselle. Koulutuksen tavoitteina painotetaan yhteistyötaitoja, hyvää itsetuntemusta, ajattelutaitoja ja kokonaisvaltaiseksi ihmiseksi kehittymistä. (Niemi 2007: 64–65, 86.)

Kansalaiskasvatuksen koulujärjestelmän tehtävänä tulee pysyä mukana yhteiskunnan muutostahdissa ja jopa ennakoida sitä. Rehtorien ja opettajien työssä korostuvat näin kansalaiskasvattajataidot. (Kuukka 2009: 79.) Opettajien arvot, uskomukset, näkökulmat ja pedagogiset käytänteet vaikuttavat oppimiseen ja oppilaiden tietämykseen. Osallistava kansalaiskasvatus on oppilaiden mielipiteiden kuulemistä. Se tarkoittaa ymmärtävää, myötämielistä ja yhteisöllistä suhtautumista osallisuuden toteuttamiseen. (Brownlee 2009: 205.) Yhteistoiminnallisilla toimintatavoilla tiedollisten oppimistavoitteiden ohella voidaan tuottaa kansalaisia, jotka kykenevät työskentelemään yhdessä, sitoutumaan demokraattisen yhteiskunnan periaatteisiin ja rakentamaan yhteiskuntaa ihmisten yhdenvertaisuuden ja keskinäisen kunnioituksen arvot huomioiden. (Saloviita 2006: 165, 167.)

Osallisuuteen kasvamisen tuleekin lähteä konkreettisesti jo peruskoulutasolta, mikä tarkoittaa kouluyhteisön kehittämistä vahvistamalla jäsenten välistä keskustelukulttuuria ja yhteisöllisyyttä (Suutarinen 2006: 72). Todellinen demokratia alkaa silloin, kun yhteisön kaikki jäsenet saavat käyttää valtaa oppilaitostyön sujuvuuden sallimissa rajoissa. Silloin myös oppilaiden kuulemisesta edetään päätösten tekemiseen heidän kanssaan. (Ahonen 2007: 49; Huhtanen 2009: 251–253.) Osallisuuden ja osallistumisen edellytykset tulee luoda (Nousiainen & Piekari 2007). Konkreettisinä demokraattisina osallistumisen toimintatapoina voitaisiin oppilaitoksissakin ottaa käyttöön kansalaisraadit, joilla päästäisiin osallistu-

misesta aitoon vaikuttamiseen (Raisio & Vartiainen 2011; Raisio, Ollila & Vartiainen 2012).

Tultaessa 2000-luvulle kansalaisten aktiivisuus, erityisesti äänestysaktiivisuus, järjestötoimintaan osallistuminen ja poliittinen sitoutuminen ovat vähentyneet muihin Pohjoismaihin verrattuna. Yhteiskunnallisen osallisuuden elvyttäminen onkin nuorten kansalaiskasvatuksen tehtävä. Hyvän kansalaisen mallia voidaan viestittää ohjaamalla ja kontrolloimalla oppilaiden käyttäytymistä sekä asettamalla osallistumisen oppimiselle tavoitteet. Kansalaiseksi kasvaminen toteutuu osallisuuden ja osallistumisen kautta, mikä merkitsee eettistä, tiedollista ja taidollista valmentautumista. (Niemi 2007: 64–65, 86.) Myös Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (2007) loppuraportissa korostetaan aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. Ehdotetuilla kansalaiskasvatuksen toimenpiteillä tähdätään oppilaiden osallistumisen lisäämiseen oppilaitoksissa, yhteisöllisyyden kehittämiseen ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Oppilaitosten opetussuunnitelmilla ja arvokeskusteluilla luodaan oppilaitosyhteisöön vuorovaikutuksellisuuteen, refleksiivisyyteen ja tulevaisuuteen suuntautumisen toimintamalli. Opetuksessa lisätään sisältöjä ja toimintatapoja, jotka tukevat osallistumista. Muutos kohti yhteistoiminnallisuutta ja aktiivista osallistumistoimintaa on toivottavaa ja välttämätöntä koulutuksen kehittämisessä. Yksilöllisyyden ohella opetuksessa tulee rakentaa yhteisöllisyyttä eri-ikäisille ja erilaisille oppilaille sopivalla tavalla. Uudenlaisen yhteisöllisyyden vahvistaminen on tärkeä osa oppilaitoksen kasvatuksellista tehtävää. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012a; Lestinen & Korhonen 2011: 469, 474.)

Opetusta koskevien päätösten ja käytännön toteutuksen kautta voidaan myös toiminnan laatu varmistaa oppilaitoksen arjessa. Opetussuunnitelman toteuttaminen, opetus ja opetusjärjestelyt, oppimisen, kasvun ja hyvinvoinnin tuki, osallisuus ja vaikuttaminen, kodin ja koulun yhteistyö sekä fyysinen ja turvallinen oppimisympäristö ovat perusopetuksen toiminnan laadun osa-alueita. Rakenteiden laadun osa-alueet koostuvat puolestaan johtamisesta, henkilöstöstä, taloudellisista resursseista ja arvioinnista, jotka olennaisina kehystekijöinä vaikuttavat oppilaan kohtaaman toiminnan laatuun. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012a.)

Perusopetuksen valtakunnalliset tavoitteet on määritelty perusopetuslain tavoitteiden ja tulevaisuuden perusopetuksen uudistamistavoitteiden perusteella. Perusopetuksen tehtävänä on tarjota yksilölle mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuus, kehittää sivistyksellistä pääomaa ja lisätä yhteisöllisyyttä sekä tasa-arvoa (Opetushallitus 2004). Lukio-opetuksen tavoitteena on lukiolain (629/1998) mukaan tukea opiskelijoiden kasvamista hyväksi, tasapainoisiksi sekä sivistyneiksi ihmi-

siksi ja yhteiskunnan jäseniksi. Koulutusten tulee antaa tarpeellisia tietoja ja taitoja myös jatko-opintojen, työelämän, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta ja kannustaa elinikäiseen oppimiseen. Yhteistyö oppilaiden kotien kanssa on molempien koulutustasojen edellytys. Yhteiskunnassa tarvittava kansalaisosaaminen sisältää ajattelun, työskentelyn, vuorovaikutuksen, käden ja ilmaisun, osallistumisen ja vaikuttamisen sekä itsetuntemuksen ja vastuullisuuden taidot (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012a). Nämä taidot ovat osa perusopetuksen ja lukio-opetuksen yleisiä tavoitteita ja ne liitetään oppiainekokonaisuuksien sekä oppiaineiden tavoitteisiin.

Osallisuus ei ole pelkästään toisten kuulemista, vaan se on vastuun kantamista oman ja yhteisön toiminnasta. Se tarkoittaa myös sitoutumista yhteisten asioiden hoitamiseen ja merkityksen antamista jokaisen mielipiteelle yhteisön toiminnasta päätettäessä. Osallisuus mahdollistaa yksilöllisen ja kollektiivisen toiminnan ja edellyttää hyvän tahdon lisäksi myös vallan jakamista. Osallistumalla yksilö saa mahdollisuuden muutokseen ja oikeuden oman identiteetin ja arvokkuuden vaalimiseen niin yhteisössä kuin yhteiskunnassakin. (Kiilakoski, Gretscher & Nivala 2012: 15.) Koko koulu yhteisön tulee tukea tällaista toimintakulttuuria, joka pohjimmiltaan on dialogia. Rehtorilla on avainasema yhteisöllistä toimintakulttuuria kehitettäessä. On tärkeää, että jokainen ymmärtää osallistumisen merkityksen ja tavoitteet myös käytännössä. (Opetushallitus 2011.)

Oppilaitosjohtaminen muuttuu ja mihin suuntaan?

Rehtorin tehtävänä on johtaa ja valvoa koulun opetus- ja kasvatustyötä. Lisäksi hänelle kuuluvat säädettyjen hallinnollisten, taloudellisten ja opetustehtävien hoitaminen sekä kehittämistyö. (Lehkonen 2009: 42.) Rehtorinvirka sisältää myös kuusi keskeistä vastuualuetta, joita ovat tulevaisuuden hahmottaminen, oppimisen ja opetuksen johtaminen, itsensä kehittäminen ja työskentely yhdessä muiden kanssa, organisaation johtaminen, vastuullisuuden varmistaminen ja yhteistyön lujittaminen (Hoyle & Wallace 2005: 135). Toisaalta rehtori hyödyntää koulu yhteisönsä erilaista osaamista ja tukee opettajia kehittämään ammattitaitoaan. Raasumaan (2010) tutkimuksen mukaan rehtorin tehtävänä on edistää työyhteisön jäsenten yhteenkuuluvuutta laatimalla yhteisiä toimintaperiaatteita, jotka koskevat myös päätöksentekoa. Rehtorilla on tärkeä rooli toimia oppimisen tukihenkilönä ja osaamisen johtajana sekä kehittäjänä. Oppilaitokset ovat monimuotoisia yhteistyöverkostoja, joissa rehtorin tehtävänä on oppimisen ohjaaminen ja sen helpottaminen.

Oppilaitoksen rehtorin vastuulla olevien tehtävien määrä on kasvanut. Rehtorin asema, vastuu ja tehtävänkuva ovat muuttuneet ja laajentuneet vuosien myötä. Erityisesti tuloksellisuuden vaatimukset ja kouluun kohdistuvat muutospaineeet kuuluvat arkipäivään. Tehtävät ja vastuut edellyttävät laajaa johtamisosaamista. Lisäksi yksilöllisyys ja yhteisöllisyys ovat toimintatapoja, jotka on osattava ottaa huomioon. Oppilaitosjohtajan tulee pyrkiä rohkaisemaan työyhteisön jäseniä yhteiseen keskusteluun sekä nostamaan esiin mielipiteitä ja ehdotuksia myös päätöksentekoa ajatellen. Hänen tulee olla valmis muuttamaan ja täydentämään samalla omia mielipiteitään ja ottamaan kritiikkiä vastaan. Rehtorin onnistuminen työssään edellyttää panostamista omaan kehittymiseen ja ajan tasalla pysymiseen. (Jouttimäki 2006: 60–61.) Tarvitaan kestävää johtajuutta, joka on prosessi ja järjestelmä, ei pelkästään persoonallisten, synnynnäisten ja harjaantuneiden kykyjen kokoelma (Hargreaves 2005: 173).

Oppilaitosten työskentelytavat ovatkin muuttuneet yhteisöllisempään suuntaan ja moniammatillisen yhteistyön tarve on lisääntynyt. Opettajien tarve esimiehen tukeen on lisääntynyt, ja hyvän oppimisympäristön edellytys on, että kouluyhteisön hyvinvoinnista huolehditaan yhdessä. (Souri, Johanson & Pokka 2009: 229.) Tuen varmistamisen lisäksi rehtorin tehtävänä on ohjaaminen. Tehokkaasti ohjaava johtaja luo organisaatioonsa älyllistä ja sosiaalista pääomaa, yhteisöllisyyttä. Toisaalta työyhteisön johtaminen ja hyvinvoinnista huolehtiminen edellyttävät toimintatapoja, joilla voidaan mahdollistaa jäsenten itsenäinen ammatillisuus, oivaltaminen, idearikkaus ja keskinäinen yhteistyö (Moos 2010). Rehtorin keskeisiksi tehtäviksi ovatkin nousseet vuorovaikutussuhteiden rakentaminen ja ylläpitäminen, kouluyhteisön auttaminen eteen tulevien ongelmien selvittämisessä, ohjaaminen muutostilanteissa sekä toimiminen päätösten mukaisesti (Chirichello 2010). Luottamus omaan ja johdettavien kasvu- ja kehitysprosessiin ovat rehtorin tärkeimpiä ominaisuuksia. (Gilley, Dixon & Gilley 2010: 479–501.)

Alavan, Halttusen ja Riskun (2012: 33–34) mukaan oppilaitosjohtamisessa voidaan erottaa neljä keskeistä pedagogisen johtamisen kehittämisprosessia, jotka ovat opetussuunnitelmatyö, toimintakulttuurin kehittäminen, visiotavoitteiden luominen ja strategioista sopiminen sekä perustehtävän täsmentäminen. Opetussuunnitelma on kokonaisuudessaan prosessina johtamisen väline ja samalla keskeisintä rehtorin pedagogista johtamista. Pelkkä ammattijohtajuus ei riitä menestykselliseen koulun johtamiseen. Toimintakulttuurin kehittämisen johtamisella on olennainen vaikutus oppilaitoksen toimintaan, samoin visiotavoitteiden ja strategioiden luomisella yhteistyönä osallistamalla koko organisaation ja hyödyntämällä sen laajaa osaamista. Oppilaitoksen perustehtävästä käytävän keskustelun tukeminen ja ylläpitäminen toimii myös rehtorin pedagogisen johtamisen välineenä ja mahdollistaa kouluyhteisön arvojen sekä eettisten periaatteiden käsittelyn yh-

dessä. Rehtorin tulee toimia eettisenä esimerkkinä johtamistyössään ja varmistaa, että oppilaitoksen arvot ovat kaikkien tiedossa, ne on avattu keskustellen ja jokainen ymmärtää niiden merkityksen (Ollila 2012: 95). Pedagogisen johtajuuden tulee olla vuorovaikutteista niin, että yhteisössä olevat resurssit voivat osallistua ja vaikuttaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti päätöksentekoon sekä toiminnan kehittämiseen. Oppilaitos voi vahvistaa pedagogisessa johtamisessa oma-aloitteista yhteistoimintaa, joka tuottaa uusia innovaatioita (Mikola 2011: 256).

Ollilan (2012) tutkimuksen mukaan oppilaitosjohtaminen rehtorien näkemysten mukaan on kuitenkin yhä demokraattisempaa, työyhteisön jäsenten mielipiteitä huomioivaa, vähemmän auktoriteettiin nojaavaa ja vastuullisuuden jakamiseen pyrkivää. Rehtorit eivät yhdistä kansalaiskasvatusta opetustyössä päätöksenteon mekanismeihin rationaalisenä toimintana, vaan se toimii perustehtävän arvo-perustana. Johtaminen oppilaitoksessa koetaan vaativaksi erilaisissa työyhteisön sisäisissä tai ulkoisissa sidosryhmiin kohdistuvissa ristiriitatilanteissa. Eettisesti hankalia tilanteita saattaa tulla vastaan päivittäin (Lashway 1996: 103). Vaativuutta lisäävät tavoitteiden erilaisuus, resurssien ja kohteiden epätasapaino sekä tiedonkulun riittämättömyys. Erityisesti muutosten tai toimintatapojen uudistamisen yhteydessä on haasteellista saada motivaatio pysymään koulu-yhteisössä. Haasteellisuus lisääntyy vielä siinä, että johtaminen on yhä enemmän henkilöstöjohtamista.

Pulkinen (2011: 175) vertaa johtamista urheiluvalmentamiseen. Oppilaitosjohtaminen voidaan jakaa viiteen kategoriaan, joita ovat johtajuus, syklisyys, tehtäväalueiden laajuus, muutoksen sieto ja johtamiskäyttäytyminen. Kaikkien kategorioiden mukaan ihmisten välinen toiminta ja ihmisten huomioiminen on keskeistä valmentamisessa ja johtamisessa. Osallistamalla suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin yhdessä valmentajan kanssa mahdollistetaan vaikuttaminen. Samanlainen ihmisiin keskittyvä johtajuus toimii myös oppilaitosmaailmassa, jossa jaettuun johtajuuteen perustuvaa tiimityötä kannattaa hyödyntää. Tämä lisää mahdollisuuksia saada koko henkilöstö kuin myös oppilaat mukaan koulu-yhteisön kehittämiseen. Johnsonin & Pennasen (2007: 27) mukaan tulevaisuudessa oppilaitosjohtamisessa tulee korostumaan jaettu johtajuus, vastuun ja tehtävien jakaminen työyhteisön sisällä ja yhteistyöverkostoissa. Rehtorin johtaminen on jaetun johtajuuden resurssin ohjaamista ja tukemista. Resurssi sisältää oppilaitoksen henkilöstön lisäksi oppilaat, joiden aitoa osallistumista oppilaitoksen kehittämiseen rehtorin tulee mahdollistaa ja johtaa. Tämä edellyttää rehtorilta uudenlaista kumppanuutta ja yhteistyösuhteita. Jaettu johtajuus luo osallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä mahdollistaa organisaation koko potentiaalin käytön. (Alava ym. 2012: 37.)

Osallistavalla johtamisella, rakentamalla vuorovaikutussuhteita ja ymmärtämällä muutosta voidaan vahvistaa koulu yhteisön jäseniä toimimaan kumppaneina johtamistyössä. Avoin ilmapiiri, tuki ja yhteisöllisyys vahvistuvat oppilaitoksissa, joissa kollektiivista johtamista arvostetaan. Ammatilliset keskustelut suuntautuvat opettamiseen ja oppimiseen, joista tulee yhteinen arvo. Tämä puolestaan johtaa mahdollisuuksiin kehittää henkilöstöä ja ammatillista riippumattomuutta täysipainoisesti. Näin rehtorille jää enemmän aikaa yksilölliselle tuelle, vaikuttamiselle ja oivalluksille kehittämistyössään. (Chirichello 2010: 90–91.) Hyvä johtaminen näyttäytyy ihmisten välisenä yhteistyönä. Toimiva yhteistyö rakennetaan yhdessä ja se edellyttää yhteistä keskustelua. Keskustelevalla johtamisella hyödynnetään ja kehitetään osaamista ja lisätään työyhteisön voimavaroja. (Juuti 2010: 136.) Keskustelussa uskomuksia ja käsityksiä voidaan tarkentaa ja kyseenalaistaa, jonka jälkeen syntyy usein yhteinen ymmärrys käsiteltävästä asiasta. Rehtorin tulee toimia oppilaitostensa tulevaisuuden tekijöiden, eli uudenlaisten tulevaisuusorientoituneiden opettajien johtajana (Suutarinen 2006: 71; Alava ym. 2012: 39).

Rehtorien näkemyksiä muuttuvasta koulu yhteisöstä

Osallistumisen ja yhteiskunnallisten muutosten vaikutusta oppilaitosjohtamiseen ja suomalaisen koulutusjärjestelmän tulevaisuuteen voidaan avata rehtorien näkemyksiä tutkimalla. Kokonaisotantana kaikille suomenkielisten perusopetusta ja lukiokoulutusta antavien oppilaitosten rehtoreille (N=2885) vuonna 2010 toteutetusta kvantitatiivisesta kyselytutkimuksesta poimittiin analyysiä varten taustatietojen lisäksi osallistumista, yhteiskunnallisten muutosten merkitystä oppilaitosjohtamiseen ja koulutusjärjestelmän tulevaisuutta koskevat aineistot. Kyselyyn vastasi 691 rehtoria, joten vastausprosentiksi saatiin 24 prosenttia (Ollila 2012.)

Tutkimusaineisto analysoitiin SPSS -tietokoneohjelmalla. Monivalintakysymysten vastausvaihtoehdoista muodostettiin yhdistettyjä muuttujaluokituksia, joita käytettiin suorien jakaumien laskennassa, ristiintaulukoinnissa ja Khiin neliöriippumattomuustestauksissa. Muuttujavaihtoehtoa, jossa vastaaja ei ota kantaa väittämään puolesta eikä vastaan, ei käytetty ristiintaulukoinneissa. Muut muuttujat luokiteltiin taulukon 1 mukaan alkuperäisaineistosta kaksiluokkaisiksi siten, että kaikkiin muuttujaluokkiin tuli riittävästi vastaajia.

Taulukko 1. Muuttujien luokittelu ja suorat jakaumat koko aineistossa.

MUUTTUJA	Luokka 1	Luokka 2
Sukupuoli	Nainen (41 %, n=282)	Mies (59 %, n=409)
Ikä	< 50 vuotta (42 %, n=229)	≥ 50 vuotta (67 %, n=454)
Työkokemus nykytehtävässä	< 5 vuotta (34 %, n=229)	≥ 5 vuotta (67 %, n=454)
Alaisten lukumäärä	≤ 50 alaista (82 %, n=559)	> 50 alaista (18 %, n=123)
Oppilaiden lukumäärä	≤ 300 oppilasta (65 %, n=446)	> 300 oppilasta (35 %, n=236)
Johtamiskoulutus	kyllä (93 %, n=628)	ei (7 %, n=50)
Osallistuminen, johtaminen, tulevaisuus	eri mieltä, vähäinen merkitys	samaa mieltä, suuri merkitys

Aineiston luotettavuutta pohdittaessa tutkimuksen validiteettia parantaa mitattavien käsitteiden ja muuttujien tarkka määrittely sekä muuttujien operationalisointi vastaamaan mahdollisimman tarkasti teorian käsitteitä. (ks. Heikkilä 2001: 20, 29–30.) Kyselylomaketta myös esitettiin ja kysymyksiä tarkennettiin palautteen perusteella. Tulosten siirto Survey Design-ohjelmasta suoraan Excel-tilaukuna SPSS-ohjelmistoon poisti aineiston manuaalisesta tallentamisesta mahdollisesti aiheutuvat virhelyönnit. Perusjoukon tarkka määrittely ja suhteellisen korkea vastausprosentti edesauttoivat validin tutkimuksen tekemistä. Lisäksi tutkimustulosten sattumanvaraisuutta vältettiin isolla otoskoollla.

Tutkimusaineistosta osallistumiseen, oppilaitoksen johtamiseen ja koulutusjärjestelmän tulevaisuuteen liittyviä kysymyksiä ristiintaulukoitiin. Tässä artikkelissa raportoidaan tilastollisesti merkitsevistä tuloksista eron tai riippuvuuden merkitsevyyden perusteella tilastollisesti erittäin merkitsevät p-arvot ($0,000 \leq x \leq 0,001$) tai tilastollisesti merkitsevät p-arvot ($0,001 < x \leq 0,010$) (ks. Heikkilä 2001:95). Ristiintaulukoissa käytetään nelikenttiä. Lisäksi analysoidaan ja hyödynnetään avoimen kysymyksen oppilaitosjohtamisen tulevaisuutta käsitteleviä vastauksia. Taulukoissa 2–4 prosenttiluvut on laskettu väittämään kokonaisuudessaan kantaa ottaneista rehtoreista.

Miten osallistuminen ja yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat oppilaitosjohtamiseen ja koulujärjestelmän tulevaisuuteen?

Rehtoreiden näkemysten mukaan lasten ja nuorten yhteiskunnallista osallistumista opiskelunsa suunnitteluun ja päätöksentekoon halutaan vahvistaa. Tämä tapahtuu parhaiten koulujärjestelmän kautta, johon kuitenkin tarvitaan muutoksia. Koulujärjestelmää tulee muuttaa siten, että se vastaa tämän päivän kansalaiskasvatuksen haasteita. Kansalaiskasvatuksen onnistuminen edellyttää yhteistyötä eri toimi-

joiden välillä. Osallistuva kansalaiskasvatus edellyttää oppilaiden osallistumista heitä koskevaan päätöksentekoon, koska kansalaiseksi kasvetaan osallisuuden ja osallistumisen kautta. Tutkimukseen vastanneista rehtoreista 83 % (n=438) piti tärkeänä oppilaiden osallistumista oppilaitosta koskevaan päätöksentekoon. Rehtorit luovat koulu yhteisön osallisuuden ja osallistumisen toimintakulttuurin, vaikka heidän tärkein tehtävänsä onkin koulun johtaminen ammattimaisesti sekä sen kehittäminen visioiden ja strategioiden pohjalta. Rehtoreista 94 % (n=464) piti tärkeänä kansalaiskasvatuksen lisäämistä oppilaitoksissa ja 97 % (n=530) uskoi siihen, että kansalaiskasvatuksella ja osaamisella vahvistetaan tulevaisuudessa yhteiskunnallisiin asioihin osallistumista.

Rehtori on eettinen arvojohtaja, joka ohjaa oppilaitoksen henkilöstöä ja oppilaita. Hyvä johtaminen näkyy hyvinä vuorovaikutustaitoina sekä kuuntelemisen ja osallistumisen taitoina. Taulukossa 2 on koottuna rehtoreiden näkemyksiä osallistumisesta. Keskeisimpinä huomioina taulukosta voidaan nostaa rehtoreiden uskomukset kansalaiskasvatuksen merkityksen vahvasta kasvusta tulevaisuudessa ja yhteisöllisyyden merkityksestä osallistumisen mahdollistamisessa (vrt. Kuukka 2009; Browlee 2009). Työyhteisön toimintamahdollisuudet tulevat laajenemaan silloin, kun osallistumista lisätään.

Taulukko 2. Rehtoreiden näkemyksiä osallistumisesta.

Osallistuminen
98 % (n=544/566*) uskoo työyhteisön toimintamahdollisuuksien laajenevan osallistumismahdollisuuksien lisääntyessä.
96 % (n=533/558*) uskoo yhteisöllisyyden olevan osallistumisen kulmakivi.
96 % (n=487/506*) uskoo kansalaiskasvatuksen merkityksen kasvavan tulevaisuudessa.
86 % (n=371/432*) pitää tärkeänä uusien toimintamallien kehittämistä kansalaisten osallistumiseksi.
84 % (n=326/388*) uskoo kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntyvän.
83 % (n=438/528*) on samaa mieltä siitä, että oppilaiden tulee saada osallistua päätöksentekoon.
76 % (n=359/473*) uskoo osallistumisen vaativan enemmän resursseja.
64 % (n=344/540*) uskoo tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien olevan jokaisen kansalaisen saavutettavissa.
51 % (n=242/474*) ei usko kansalaisten osallistumisen pitkittävän päätöksentekoa.

*väittämään kokonaisuudessaan kantaa ottaneet rehtorit

Naisrehtoreista 89 % (n=196) ja miesrehtoreista 79 % (n=242) haluaa oppilaiden osallistua oppilaitoksen päätöksentekoon. Naisrehtorit ovat sallivampia kuin miesrehtorit. Ero sukupuolten välillä on tilastollisesti merkitsevä ($p=0,003$, $\chi^2=37,67$).

Miesrehtoreista 57 % (n=162) arvioi kansalaisten osallistumisen pitkittävän päätöksentekoa, kun 37 % (n=70) naisrehtoreista on asiasta samaa mieltä ($p=0,000$, $\chi^2=92,51$). Rehtoreista, jotka lisäisivät ja tukisivat kansalaisten osallistumismahdollisuuksia, 88 % (n=215) kehittäisi osallistumisen lisäämiseksi uusia demokraattisia toimintamalleja. Toisaalta taas 52 % (n=17) niistä rehtoreista, jotka haluaisivat lisätä ja tukea osallistumismahdollisuuksia, eivät kuitenkaan kannata uudenlaisten demokraattisten toimintamallien kehittämistä ($p=0,000$, $\chi^2=5,26$). Ero näiden molempien näkemysten välillä on tilastollisesti erittäin merkitsevä.

Osallistumista edistävällä oppilaitosjohtamisella on suuri merkitys. Rehtori on vastuussa laadukkaana oppilaitoksen ylläpitämisestä. Kuntien yhdistyessä koulutoimien hallintoja organisoidaan uudelleen tavoitteena parantaa kuntarajat ylittäviä palveluja, niiden tehokkuutta ja laatua. Elämänkaarimalli on esimerkki uudesta palvelujen tuottamisen mallista. Mallin käyttöönotto edellyttää rehtoreilta muutosjohtamisen taitoja. Taulukossa 3 on koottuna rehtoreiden näkemyksiä johtamisesta. Rehtorit siis uskovat johtamisjärjestelmien muuttuvan enemmän osallistumista suosiviksi samalla, kun tämä tulee vaatimaan heiltä laaja-alaisempaa johtamisosaamista (vrt. Jouttimäki 2006). Toisaalta rehtorien työtaakka tulee kasvamaan, henkilöstön jaksamisongelmat lisääntyvät ja tuen tarve työyhteisöjen johtamisessa tulee olemaan yhä suurempi (vrt. Souru ym. 2009).

Taulukko 3. Rehtoreiden näkemyksiä johtamisesta.

Johtaminen
99 % (n=625/631*) uskoo rehtorien työtaakan kasvavan entisestään.
99 % (n=617/621*) uskoo tuen tarpeen lisääntyvän työyhteisöjen johtamisessa.
98 % (n=528/567*) uskoo koko opetustoimen henkilöstön jaksamiseen liittyvien ongelmien lisääntyvän.
97 % (n=580/596*) uskoo osallistumisen huomioimisen vaativan heiltä entistä vaativampaa johtamisosaamista.
96 % (n=487/509*) uskoo johtamisjärjestelmien muuttuvan osallistumista suosiviksi.
78 % (n=333/427*) uskoo opetushenkilöstön aseman vaikeutuvan toimintaympäristön laajentuessa.
76 % (n=347/458*) uskoo kunta- ja palvelurakennemuutosten monimutkaistavan opetustoimen johtamista.
64 % (n=270/420*) ei usko muutosten juurikaan parantavan opetustoimen tehokkuutta.
63 % (n=326/516*) uskoo henkilöstöpulan laajenevan koskemaan myös opetustoimintaa.
60 % (n=259/434*) uskoo, että johtamisjärjestelmän selkeyttämisellä on vain vähäinen merkitys.
55 % (n=202/380*) ei usko elämäntapaomaksumisen juurikaan helpottavan oppilaitosjohtamista.
51 % (n=204/404*) uskoo osaavan työvoiman saannin vaikeutuvan.

*väittämään kokonaisuudessaan kantaa ottaneet rehtorit

Oppilaitosjohtamiseen liittyvät tilastollisesti merkitsevät näkemyserot löytyvät väittämistä, jotka käsittelevät johtamisjärjestelmän selkiyttämistä, elämäntapaomaksumisen käyttöönottoa ja osaavan työvoiman saantia. Naisrehtoreista 51 %:lle (n=85) ja miesrehtoreista 34 %:lle (n=90) johtamisjärjestelmän selkiyttämällä on suuri merkitys ($p=0,001$, $\chi^2=67,74$). Toisaalta elämäntapaomaksumisen käyttöönotolla voidaan helpottaa oppilaitosjohtamista. Tässä näkemyksessä on myös sukupuoliero. Naisrehtoreista jopa 54 %:lle (n=82) ja ainoastaan 39 %:lle miesrehtoreista elämäntapaomaksumisella on suuri merkitys oppilaitosjohtamisessa ($p=0,004$, $\chi^2=68,56$). Lisäksi niistä rehtoreista 55 % (n=117), jotka arvelevat osallistumisen lisäämisen vaativan enemmän resursseja, uskoo samalla osaavan työvoiman saannin vaikeutuvan. Toisaalta 37 % (n=29) niistä rehtoreista, jotka arvelevat osaavan työvoiman saannin vaikeutuvan yhteiskunnallisten muutosten myötä, eivät välttämättä pidä resurssien määrää keskeisenä vaatimuksena osallistumisen lisäämiseksi. ($p=0,007$, $\chi^2=38,87$). Osallistumisen lisääminen voi kuitenkin edellyttää enemmän resursseja, mikä voi puolestaan saada tasapainon työvoiman saannissa horjumaan.

Seuraavaan taulukkoon 4 on koottu rehtoreiden näkemyksiä koulutusjärjestelmän tulevaisuudesta. Rehtoreista lähes 90 % uskoo, että kouluja tullaan lakkauttamaan tulevaisuudessakin. Toisaalta yhä laajempia verkostoja tullaan tarvitsemaan, jotta

Suomessa voidaan säilyttää toimivat hyvinvointipalvelut (ks. Lahtero 2011). Erittäin merkitseviä eroja analysoitiin rehtorien tulevaisuutta koskevista näkemyksistä, jotka liittyivät opetuksen laatuun, oppilaiden osallistumiseen koulu-yhteisön päätöksentekoon ja uusiin demokraattisiin toimintamalleihin. Näistä näkemyksistä naisrehtoreille (53 %, n=90) opetuksen laadun parantaminen tulevaisuudessa on tärkeämpää kuin miesrehtoreille (36 %, n=91) ($p=0,001$, $\chi^2=73,00$).

Taulukko 4. Rehtoreiden näkemyksiä tulevaisuudesta.

Tulevaisuus
95 % (n=528/557*) uskoo tulevaisuudessa tarvittavan yhä laajempia verkostoja hyvinvointipalvelujärjestelmän toimimiseksi.
89 % (n=517/580*) uskoo, että kouluja lakkautetaan tulevaisuudessa kiihtyvällä tahdilla.
68 % (n=317/464*) uskoo Suomen olevan koulutusjärjestelmän mallimaa vuonna 2030.
66 % (n=274/416*) uskoo suomalaisten oppilaitosten kansainvälisyyden olevan huipputasoa.
64 % (n=270/420*) uskoo, ettei opetustoimen tehokkuuden parantumisella ole juurikaan merkitystä.
63 % (n=262/419*) uskoo yhteistyön eri palvelujärjestelmien välillä paranevan.
61 % (n=239/540*) uskoo uusien palvelujärjestelmärakenteiden vievän pohjaa laadukkaalta opetukselta.
60 %:lle (n=247/414*) perusopetus- tai lukiopalveluiden saatavuuden paranemisella ei ole juurikaan merkitystä.
57 %:lle (n=243/424*) opetuksen laadun parantamisella ei ole juurikaan merkitystä.
53 %:lle (n=208/396*) opetustyön arvostuksen nousulla ei ole juurikaan merkitystä.

*väittämään kokonaisuudessaan kantaa ottaneet rehtorit

Rehtoreista, jotka pitävät Suomea koulutusjärjestelmän mallimaana vielä vuonna 2030, 75 % (n=233) sallii oppilaiden osallistua oppilaitosta koskevaan päätöksentekoon, kun taas 25 % (n=79) on eri mieltä osallistumisesta ($p=0,000$, $\chi^2=18,71$). Näin koulutusjärjestelmästä ajattelevista rehtoreista 74 % (n=195) on myös sitä mieltä, että kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi on kehitettävä tulevaisuudessa uusia demokraattisia toimintamalleja. Toisaalta rehtoreista 57 % (n=24), jotka eivät pidä Suomea koulutusjärjestelmän mallimaana enää vuonna 2030, ei kannata myöskään uusien demokraattisten toimintamallien kehittämistä ja käyttämistä osallistumisen lisäämiseksi tulevaisuudessa ($p=0,000$, $\chi^2=12,86$). Tilastollisesti merkitsevää on tutkimuksen mukaan vielä, että rehtoreista 74 % (n=241) lisääisi kansalaiskasvatusta oppilaitoksissa, jotta Suomi voisi toimia koulujärjestelmän mallimaana yhä vuonna 2030. Toisaalta 55 % rehtoreista (n=12), jotka eivät usko Suomen olevan koulutusjärjestelmän mallimaa enää vuonna 2030, ei myöskään usko kansalaiskasvatuksen lisäämisen antavan sen enempää lisäarvoa tulevaisuudessa ($p=0,004$, $\chi^2=6,13$).

Koulutusjärjestelmän tulevaisuutta käsittelevän avoimen kysymyksen vastauksista heijastuu hieman epäilevä suhtautuminen myönteiseen tulevaisuuteen. Pelko johtamistyön vaativuuden lisääntymisestä on vahvaa rehtoreiden näkemysten mukaan. Yksiköiden suurenemisen myötä yhteisöllisyydestä tulee haaste. Oppilaitosten johtaminen tulevaisuudessa on vaikeampaa, koska rehtorin on hallittava hyvin laaja-alaisia tehtäviä. Hänen toimenkuvansa muuttuu toimitusjohtajatyypiseksi ja yhteistyötaidot korostuvat entisestään. Haasteet tulevat korostumaan ihmisten johtamisessa ... ”henkilöstön motivoiminen, opiskelijoiden motivoiminen... ja osallistaminen...”, ja tulevaisuudessa se edellyttää jaetun johtajuuden periaatteen oivaltamista koulun johtamisessa (ks. Pulkkinen 2011; Alava 2012). Seuraavat siteeraukset kuvaavat rehtorien näkemyksiä koulutusjärjestelmän tulevaisuudesta:

”Työ on entistä enemmän tasapainoilua erilaisten haasteiden kentässä.”

”Yhteisöllisyys oppilaiden keskuudessa on katoamassa, minä -ajattelu lisääntyy ja yhteistyön tekeminen luokissa hankaloituu. Huoltajat puuttuvat yhä kärkkäämmin koulun tekemisiin ratkaisuihin. Lain ja asetusten tunteminen sekä erilaisten lisäohjeistusten tekeminen korostuu.”

”...muutosten myötä tarvittaisiin yhä enemmän kykyä ohjata luovuuteen ja yhteisöllisyyteen.”

”Sosiaaliset taidot ja vuorovaikutteisuus tulee entisestään korostumaan eli haasteet ovat ihmisten johtamisessa.”

”Jaettu johtajuus lisääntyy, koska yhden ihmisen aika ei riitä kaikkeen.”

”Pitää olla todellinen monialaosaaja - ihmemies.”

”Rehtorin työn vaatimukset tulevat kasvamaan ja koululle säilytetään uusia vastuita. Rehtorikoulutus pitää uusia. Rehtorin ammatti on oma professionsa. Rehtoria ei tule jättää yksin. On kehitettävä virkarakennetta ja johtamisjärjestelmää, niin että rehtorin kuormaa helpotetaan. Rehtorin hyvinvoinnista ja jaksamisesta on pidettävä huolta ja rehtorilla tulee olla jatkuva työnohjaus.”

Loppukeskustelu

Todennäköistä on, että Suomi on edelleen vuonna 2030 maa, jonka koulutusjärjestelmästä muut ottavat mallia. Kansalaisten ja oppilaiden osallistumismahdollisuudet kouluja koskevassa päätöksenteossa lisääntyvät ja osallistuminen nähdään demokraattisten toimintamallien kautta positiivisena asiana. Kouluissa annetaan myös enemmän laadukasta kansalaiskasvatusta.

Koulujärjestelmän on kuitenkin muututtava vastaamaan kansalaiskasvatuksen haasteisiin. Valtaosa rehtoreista, etenkin naisrehtoreista, pitää tärkeänä oppilaiden osallistumista oppilaitosta koskevaan päätöksentekoon. Naisrehtoreille myös johtamisjärjestelmän selkeyttämisellä on suurempi merkitys verrattuna miesrehtoreiden näkemyksiin. Useimmat rehtorit kannattavat kansalaiskasvatuksen lisäämistä oppilaitoksissa, koska sillä tuetaan yhteiskunnallisiin asioihin osallistumista. Kansalaisten osallistuminen vaatii kuitenkin oppilaitoksilta enemmän resursseja, opetuksen laadun ja demokraattisten toimintamallien kehittämistä. Johtamisjärjestelmän selkeyttämisellä ja elämäntaakallisen omaksumisella oppilaitosjohtamisessa on keskeinen merkitys. Tutkimuksessa korostuu ero nais- ja miesrehtoreiden näkemysten välillä, mikä tämän tutkimuksen perusteella oletettavasti kertoo naisten pehmeämmästä arvomaailmasta johtamistyössä.

Koulu muuttuu ja rehtoreilta edellytetään entistä parempaa kykyä toimia ja tehdä nopeita päätöksiä muuttuvissa tilanteissa. Rehtorien työtaakka tulee entisestään kasvamaan ja tuen tarve työyhteisöjen johtamisessa lisääntymään. Johtamisjärjestelmien on muututtava yhä enemmän osallistumista suosiviksi. Rakennemuutosten onnistumiseen tarvitaan tukea ja johtamisen uudistumista (ks. Lahtero 2011; Ollila 2012). Vuorovaikutussuhteisiin panostamalla ja osallistavalla johtamisella tuetaan työyhteisöjen toimintamahdollisuuksia ja vahvistetaan yhteisöllisyyttä. Tulevaisuudessa tarvitaan entistä laajempia verkostoja, jotta suomalaisen hyvinvointijärjestelmän toimivuus voidaan taata kaikille kansalaisille.

Lähteet

- Ahonen, S. (2007). Pitäisikö kouludemokratia keksiä uudelleen. Teoksessa P. Arola & P. Sallila (toim.). *Koulussa kansalaiseksi. Opettaja ja aktiivinen koulu-kulttuuri*. Helsinki: Kansanvalistusseura. 33–49.
- Alava, J., Halttunen, L. & Risku, M. (2012). *Muuttuva oppilaitosjohtaminen. Tilannekatsaus – toukokuu 2012*. Muistiot 2012: 3. Opetushallitus.
- Brownlee, J. (2009). Contexts, Pedagogy and Participatory Learning. A Way Forward. Teoksessa D. Berthelsen, J. Brownlee & E. Johansson (toim.). *Participatory Learning in the Early Years. Research and Pedagogy*. London: Taylor & Fransis Group. 203–207.
- Chirichello, M. (2010). The Principal as Educational Leader: What Makes the Difference. Teoksessa Stephan Gerhard Huber (toim.). *School Leadership-International Perspectives*. London: Springer Science+Business Media. 79–100.
- Gilley, A., Dixon, P. & Gilley, J. W. (2010). Characteristics of Leadership Effectiveness. Teoksessa J. L. Perry (toim.). *The Jossey-Bass Reader on Nonprofit and Public Leadership*. USA: Jossey-Bass. 479–501.
- Hargreaves, A. (2005). Sustainable leadership. Teoksessa B. Davies (toim.). *The Essentials of School Leadership*. Great Britain: A SAGE Publications Company. 173–189.
- Heikkilä, T. (2001). *Tilastollinen tutkimus*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Hoyle, E. & Wallace, M. (2005). *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals and Managerialism*. London: SAGE Publications Inc.
- Huhtanen, K. (2009). Perusopetuksen toimintaympäristö muutoksessa – katsaus Paras-hankkeeseen. Teoksessa K. Huhtanen & S. Keskinen (toim.). *Rehtorius peliäkö? Okka-säätiön julkaisuja*. Helsinki: OKKA-säätiö. 243–256.
- Johnson, P. & Pennanen, A. (2007). Johdanto. Teoksessa A. Pennanen (toim.). *Koulun johtamisen avaimia*. Jyväskylä: PS-kustannus. 13–24.
- Jouttimäki, R. (2006). Oppilaitosjohtaminen on erilaisuuden johtamista. Teoksessa A. Taipale, M. Salonen & K. Karvonen (toim.). *Kuorma kasvaa – voiko johtajuutta jakaa? Kokemuksia oppilaitosjohtamisen hyvistä käytännöistä*. Helsinki: Opetushallitus. 60–64.
- Juuti, P. (2010). Yhteenveto: Keskusteleva johtaminen on taitolaji. Teoksessa P. Juuti & E. Rovio (toim.). *Keskusteleva johtaminen*. Helsinki Kustannusosakeyhtiö Otava. 132–145.

- Karvonen, J., Eskelinen, L. & Aunola, A. (2009). *Kunta- ja palvelurakenne uudistuu, miten opetuspalvelut järjestetään?* Perusopetus ja lukiokoulutus Parasuudistuksessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kiilakoski, T., Gretschel, A. & Nivala, E. (2012). Osallisuus, kansalaisuus, hyvinvointi. Teoksessa A. Gretschel & T. Kiilakoski (toim.). *Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa*. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura. Julkaisuja 118. 9–33.
- Kiilakoski, T. (2012). *Koulu nuorten näkemänä ja kokemana*. Tilannekatsaus – Marraskuu 2012. Muistiot 2012: 6. Opetushallitus.
- Kuukka, K. (2009). *Rehtorin eettinen johtaminen monikulttuurisessa koulussa: ”Sen yhteisen hyvän löytäminen”*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print.
- Lahtero, T. (2011). *Yhtenäiskoulun johtamiskulttuuri. Symbolis-tulkinnallinen näkökulma*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 405. Jyväskylän yliopisto.
- Lashway, L. (1996). Ethical Leadership. Teoksessa S. C. Smith & P. K. Piele (toim.). *School Leadership: Handbook for Excellence*. 103–130.
- Lehkonen, H. (2009). *Mikä tekee rehtorista selviytyjän? Perusopetuksen rehtoreiden käsityksiä työssä selviytymisestään*. Tampere: Tampereen Yliopisto-paino Oy – Juvenes Print.
- Lestinen, L. & Korhonen, R. (2011). Millä eväillä kansalaiseksi kasvattamaan? Kansalaiskasvatuksesta opettajankoulutuksessa. Teoksessa R. Rinne, J. Tähtinen, A. Jauhiainen & M. Broberg (toim.). *Koulutuspolitiikan käytännöt kansallisessa ja ylikansallisessa kehityksessä*. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura. 461–477.
- Mikola, M. (2011). *Pedagogista rajankäyntiä koulussa. Inklusioreitit ja yhdessä oppimisen edellytykset*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 412. Jyväskylän yliopisto.
- Moos, L. (2010). From succesful school leadership towards distributed leadership. Teoksessa Stephan Gerhard Huber (toim.). *School Leadership-International Perspectives*. London: Springer Science+Business Media. 101–123.
- Niemi, K. (2007). Kansalaiskasvatus osana suomalaisten nuorisoliikkeiden varhaisvaiheen eetosta ja toimintaa. Teoksessa E. Nivala & M. Saastamoinen (toim.). *Nuorisokasvatuksen teoria – perusteita ja puheenvuoroja*. Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 73 & Kuopion yliopiston sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy. 64–92.

Nousiainen, L. & Piekkari, U. (2007). *Osallistuva oppilas – yhteisöllinen koulu. Toimivan oppilaskunnan opas*. Opetusministeriön julkaisuja 32. Opetusministeriö.

Oikeusministeriö (2007). *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti*. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 20. Helsinki: Oikeusministeriö.

Ollila, S. (2011). Rehtorien näkemyksiä ja kokemuksia oppilaitosjohtamisesta ja hallinnollisesta työnohjauksesta. *Rexi 1/2011*. Suomen Rehtorit ry.

Ollila, S. (2012). *Hallinnollinen työnohjaus perusopetuksen ja lukion johtamisessa. Tukea johtamisosaamiselle*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 298. Sosiaali- ja terveyshallintotiede 7.

Opetushallitus (2003). *Lukion opetussuunnitelman perusteet 2003*. Määräys 33/011/2003. Opetushallitus.

Opetushallitus (2004). *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet*. Määräys 1,2,3/011/2004.

Opetushallitus (2011). *Demokratiakasvatusselvitys*. Raportit ja selvitykset 27. Opetushallitus.

Opetushallitus (2012). *Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua. Kuntarakenteen, oppilaitosverkon ja ohjauksen nykytilanne sekä kehitysnäkymät*. Tilannekatsaus 2012. Huhtikuu. Opetushallitus.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012a). *Perusopetuksen laatukriteerit*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 29.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012b). *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 1. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012c). *Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelma 2012–2015*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 6. Kulttuuri-, liikunta, ja nuorisopolitiikan osasto. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Pennanen, A. (2006). *Peruskoulun johtaminen. Modernista kohti transmodernia johtamista*. Kasvatustieteiden tiedekunta, Kasvatustieteiden ja opettajankoulutuksen yksikkö. Acta Universitatis Ouluensis E 82. Oulun yliopisto.

Pulkkinen, S. (2011). *Valmentajataustan merkitys rehtorin työssä*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 407. Jyväskylän yliopisto.

Raasumaa, V. (2010). *Perusopetuksen rehtori opettajien osaamisen johtajana*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 383. Väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

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

Raisio, H., Ollila, S. & Vartiainen, P. (2012). Do youth juries enhance youth political and societal participation? Lessons from the Vaasa experiment. *Scandinavian Journal of Public Administration* 15: 3, 41–59.

Sahlberg, P. (2009). Ideat, innovaatiot ja investoinnit koulun kehittämisessä. Teoksessa M. Suortamo, H. Laaksola & J. Välijärvi (toim.). *Opettajan vuosi. Terve työympäristö!* Jyväskylä: PS-kustannus. 13–56.

Saloviita, T. (2006). *Yhteistoiminnallinen oppiminen ja osallistava kasvatus*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Souri, L., Johnson, P. & Pokka, A. (2009). Rehtorin oikeudellinen asema uuteen tarkasteluun. Teoksessa M. Suortamo, H. Laaksola & J. Välijärvi (toim.). *Opettajan vuosi. Terve työympäristö!* Jyväskylä: PS-kustannus. 215–233.

Suutarinen, S. (2006). Yhteiskunnallinen keskustelu vähäistä Suomen peruskoulussa – oppilaitokset tukemaan keskustelevaa kansalaisuutta. Teoksessa S. Suutarinen (toim.). *Aktiiviseksi kansalaiseksi. Kansalaisvaikuttamisen haaste*. Jyväskylä: PS-kustannus. 63–98.

Tanttu, K. (2008). Yhtenäisen peruskoulun ja yhtenäiskoulun ABC. Teoksessa P. Johnson & K. Tanttu (toim.). *Kestäviä ratkaisuja kouluun. Kokemuksia yhtenäisestä perusopetuksesta*. Jyväskylä: PS-kustannus. 122–136.

Tähtinen, J. (2011). Moraali ja terveys kansalais- ja koulukasvatuksen polttopisteessä. Teoksessa A. Heikkinen & P. Leino-Kaukiainen (toim.). *Valistus ja koulutuspenkki. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1860-luvulta 1960-luvulle*. Helsinki: Suomalaisuuden Kirjallisuuden Seura. 184–216.

ENKLAVIDELIBERAATIO OSANA DELIBERATIIVISTA DEMOKRATIAA: *KOKEMUKSIA MAAHANMUUTTAJIEN KANSALAISRAADISTA*

Harri Raisio

Johdanto

Politiikan tutkimuksessa on alkanut 1990-luvulla deliberatiivinen käänne (Dryzek 2010). Tällä viitataan demokratian ideaalitalan muutokseen äänestyskeskeisestä demokratiasta kohti keskustelevaa demokratiaa (Chambers 2003). Deliberatiivisen käänteen myötä tutkimus deliberatiivisesta demokratiasta on lähtenyt niin valtio-opinalan kuin myös hallintotieteenalan kirjallisuudessa merkittävään kasvuun. Siitä onkin tullut yksi nopeimmin kasvavista trendeistä demokratiatutkimuksen ja -kehityksen saralla (Nabatchi 2010).

Deliberatiivinen demokratia tunnetaan vahvasti normatiivista kriteereistään. Yksi näistä kriteereistä on inklusiivisuus (Carson & Hartz-Karp 2005). Deliberaation inklusiivisuus edellyttää sitä, että deliberatiivisen demokratian prosessit olisivat mahdollisimman edustavia suhteessa koko väestöön. Eri näkökulmat ja arvot olisivat edustettuina ja kaikilla olisi yhtäläinen mahdollisuus osallistua deliberaatioon. Tähän liittyen keskustelua deliberatiivisen kehityksen rinnalla herättää niin sanottu enklaavideliberaatio. Enklaavideliberaatiolla tarkoitetaan suhteellisen homogeenisessä ryhmässä tapahtuvaa deliberaatiota (Sunstein 2000). Keskeisenä erona traditionaaliin deliberatiivisen demokratian prosesseihin se ei tule tällöin täyttäneeksi inklusiivisuuden vaatimusta.

Enklaavideliberaatiota ei ole kuitenkaan suljettu deliberatiivisen demokratian ulkopuolelle. Sille on määritelty oma merkittävä roolinsa oikeudenmukaisemman ja tasa-arvoisemman yhteiskunnan luomisessa. Enklaavideliberaatiossa korostuu erityisesti mahdollisuus marginaaliryhmien voimaannuttamiseen (Karpowitz, Raphael & Hammond 2009). Suhteessa inklusiiviseen deliberaatioon enklaavideliberaatiossa korostuvat vastaavasti tietyt haasteet. Näistä ryhmäajattelu (Janis 1982) ja mielipiteiden polarisaatio (Sunstein 2000) ovat useimmiten mainitut. Enklaavideliberaatiossa on myös se vaara, että siinä korostuisi pelkkä emansipatorinen vaikutus tai, että se muodostuisi aidon yhteiskunnallisen vaikuttamisen sijaan pelkäksi tokenismiksi.

Tämän artikkelin tarkoituksena on nostaa esiin enklaavideliberaation roolia osana deliberatiivista demokratiaa. Ottaen huomioon kehittyneissä länsimaissa tapahtuva epätasa-arvoisuuden kasvu (OECD 2011), on perusteltua tarkastella keinoja mahdollistaa niin hyväosaisten kuin myös marginaaliryhmiin kuuluvien äänen kuuluminen osana yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksentekoa. Yhtenä esimerkkinä enklaavideliberaatiosta on Vaasassa syksyllä 2012 toteutettu maahanmuuttajien kansalaisraati. Kyseinen raati toimii artikkelin empiirisenä aineistona. Artikkelin tutkimuskysymykset ovat:

1. *Mitä on enklaavideliberaatio?*
2. *Mitkä ovat enklaavideliberaation mahdollisuudet ja haasteet?*
3. *Miten enklaavideliberaatio koettiin toteutetussa maahanmuuttajien kansalaisraadissa?*

Artikkeli alkaa enklaavideliberaation kattavalla määrittelyllä. Luvussa esitellään erityyppisiä enklaavideliberaation muotoja ja niiden erityispiirteitä niin teoreettisen tiedon kuin myös empiiristen esimerkkien valossa. Erillisissä luvuissa fokuroidutaan ensin enklaavideliberaation mahdollisuuksiin ja tämän jälkeen sen sisältämiin keskeisiin haasteisiin. Näitä mahdollisuuksia ja haasteita tarkastellaan artikkelin lopussa suhteessa maahanmuuttajien kansalaisraadista saatuihin kokemuksiin. Artikkelin päättyy johtopäätöksiin enklaavideliberaation merkityksestä osana deliberatiivista demokratiaa. Artikkelin on osa Euroopan kotouttamisrahaston rahoittamaa kaksivuotista SOLID-Voice -hanketta sekä Suomen Akatemian rahoittamaa nelivuotista Ihmisen Ääni -hanketta

Mitä on enklaavideliberaatio?

Ideaalitilanteessa deliberatiivinen demokratia tulisi täyttäneeksi kolme keskeistä kriteeriään koko yhteiskunnan tasolla luonnollisesti tapahtuvassa kansalaisdeliberaatiossa. Edellä määritellyn inklusiivisuuden (*inclusiveness*) kriteerin lisäksi deliberatiivisen demokratian tutkijat puhuvat deliberatiivisen keskustelun (*deliberativeness*) sekä vaikuttavuuden (*influence*) kriteereistä (Carson & Hartz-Karp 2005). Näiden toteutuessa deliberaatioon osallistuvilla on mahdollisuus käsitellä deliberaation teemaa syvällisesti, harkiten ja punniten. Lisäksi deliberaatiolla on todennettu vaikutus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tämän kaltainen laaja-alainen kansalaisdeliberaatio on kuitenkin hyvin harvinaista. Yksi mahdollisuus tämän toteuttamiseen on Ackermanin ja Fishkinin (2004) kehittämä *Deliberation Day* -malli. Kyseinen malli sisältää ajatuksen ennen keskeisiä vaaleja pidettävästä

kansallisesta juhlapyhästä, jonka aikana kansalaiset käyvät kansalaisdeliberaatiota koko yhteiskunnan tasolla.

Ajatus tämän kaltaisesta laaja-alaisesta kansalaisdeliberaatiosta on utopistinen. Vastatakseen inklusiivisuuden haasteeseen tutkijat ovat tulleet kehittäneeksi erilaisia pienemmän mittakaavan deliberatiivisia sovelluksia, ns. *mini-public*. Näitä ovat muun muassa kansalaisraadit, konsensus konferenssit, deliberatiiviset mielipidemittaukset sekä 2000-luvun kuntalaiskuulemiset (ks. Fung 2003). Ihanteena on, että nämä muodostavat yhteiskunnan aidosti pienoiskoossa ja tulevat siten edustaneeksi näkemyksineen koko väestöä. Näiden sovellusten myötä syntyvä valistunut kansalaismielipide kuvastaisi tällöin sitä näkemystä, mitä koko yhteiskunnan tasolla tapahtuva kansalaisdeliberaatio olisi onnistuessaan kykenevä muodostamaan (Yankeloch 2011).

Vaikka *mini-public* -mallin mukaiset deliberatiiviset sovellukset tulevat usein muodostaneeksi kunnan, maakunnan tai valtion pienoiskoossa, on myös mahdollista koota osallistujat poikkeavasti esimerkiksi tietyn väestöryhmän sisältä. On olemassa muun muassa kansalaisraateja niin nuorille (Carson 2004; Raisio, Ollila & Vartiainen 2011), vammaisille henkilöille (Raisio, Valkama & Peltola 2011) kuin myös ikäihmisille (Vartiainen, Mäkinen, Ollila & Raisio 2012). Deliberatiivisen demokratian kirjallisuudessa kyseisistä malleista käytetään usein nimitystä *enklaavideliberaatio* (esim. Karpowitz, Raphael & Hammond 2009; Baur & Abma 2011; Nierse & Abma 2011). Enklaavideliberaatiossakin inklusiivisuus on tärkeä arvo, mutta toisin kuin deliberaatioissa perinteisesti ymmärrettynä, tulee se rajoittumaan tietyn tarkoin rajatun väestöryhmän sisäiseen inklusiivisuuteen.

Enklaavideliberaatio määritellään kirjallisuudessa suhteellisen homogeenisessä ryhmässä tapahtuvaksi deliberaatioksi (Sunstein 2000). Karpowitz, Raphael ja Hammond (2009) jakavat enklaavideliberaation tapahtuvan kolmenlaisissa enklaaveissa. Ensimmäisessä enklaavissa osallistujia yhdistää samankaltainen etukäteisnäkemys käsiteltävänä olevasta teemasta. Kyseessä on tällöin samanimielisten enklaavi. Esimerkiksi käy kuntaliitosta käsittelevä kuntalaisfoorumi, johon osallistuu vain kuntaliitoksen vastustajia tai vastaavasti maahanmuuttoa käsittelevä kansallinen keskustelufoorumi, jonka osallistujat ovat vahvasti maahanmuuton lisäämisen puolesta. Toisessa enklaavissa osallistujia yhdistää suhde käsiteltävänä olevaan asiaan. Jos käsiteltävänä teemana on esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisy, olisivat osallistujat tällöin muun muassa opettajia, nuorisotyöntekijöitä ja vanhempia. Kolmannessa enklaavissa osallistujia yhdistää yhteinen identiteetti. Kyseessä voi olla esimerkiksi kulttuuritaustaan, ikään, sukupuoleen tai muuhun vastaavaan tekijään liittyvä jaettu identiteetti. Edellä mainitut

nuorten, vammaisten henkilöiden ja ikäihmisten kansalaisraadit edustavat tämän kaltaista enklaavideliberaatiota.

Deliberatiivisen demokratian empiirisessä kirjallisuudessa on löydettävissä useita esimerkkejä enklaavideliberaatiosta. Nierse ja Abma (2011) käsittelevät enklaavideliberaation potentiaalia kehitysvammaisten henkilöiden voimaantumisen kontekstissa. Baur ja Abma (2011) puolestaan tutkivat laitoshoidossa olevien ikäihmisten mahdollisuuksia aktiiviseen osallistumiseen. Karpowitzin, Raphaelin ja Hammondin (2009) esimerkissä enklaavideliberaation osallistajat edustavat väestöä, jolla on kaikista heikoin mahdollisuus käyttää laajakaista internet-yhteyttä, ts. heikompiosaista väestöä. Näitä kaikkia esimerkkejä yhdistää halu osallistaa niitä, jotka tavanomaisesti on suljettu perinteisen osallistumisen ulkopuolelle.

Enklaavideliberaation mahdollisuudet

Enklaavideliberaatio onkin nähty olevan parhaimmillaan marginaaliryhmien osallistumisen lisäämisessä ja voimaannuttamisessa (esim. Sunstein 2000; Karpowitz, Raphael & Hammond 2009; Nierse & Abma 2011; Baur & Abma 2011). Tavanomaiset mini-public -mallin mukaiset deliberatiiviset sovellukset ja deliberatiivinen demokratia kaiken kaikkiaan voi epäsuorasti sallia yhteiskunnassa olevan epätasa-arvoisuuden, esimerkiksi suhteessa vallankäyttöön, varallisuuteen ja koulutukseen (ks. Sanders 1997). Tämän seurauksena osa 'ihmisen äänestä' voi jäädä kansalaisdeliberaation ulkopuolelle. Tämä puolestaan kyseenalaistaa deliberatiivisen demokratian legitimitetin; tulisihan kaikilla olla yhtäläinen mahdollisuus osallistua kansalaisdeliberaatioon. Sunstein (2000) korostaa tällöin enklaavideliberaation roolia: ”enklaavideliberaatio voi olla ainut tapa varmistaa, että nämä [marginaalissa olevat] näkökulmat kehittyvät ja tulevat aikanaan kuuluiksi”.

Enklaavideliberaatiossa pyrkimyksenä on luoda suojainen tila keskusteluille; tila, jossa kaikki saavat esittää mielipiteensä ja jossa kaikki tulevat kuulluiksi. Turvalliseksi koetussa ympäristössä kukin osallistuja voi olla oma itsensä ja tulla hyväksytyksi juuri sellaisena kuin on. Simone (2010) näkeekin enklaavideliberaation marginaaliryhmien mahdollisuutena ”löytää suojaisia tiloja kehittääkseen diskurssiin”. Nämä diskurssit tulevat aikanaan jaetuksi avoimessa tilassa (Dahlberg 2007; Addis 2009; Vasilev 2012). Enklaavideliberaatio on tällöin askel kohti marginaaliryhmien laajempaa osallistumista yhteiskunnalliseen deliberaatioon, eikä se siten ole suoranaisesti ristiriidassa inklusiivisuuden vaatimuksen kanssa (Karpowitz, Raphael & Hammond 2009).

Edellä esitetyllä ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että marginaaliryhmien osallistumista tulisi erityisesti korostaa. Enklaavideliberaatio on pikemminkin nähtävissä osaksi laajempaa deliberatiivista systeemiä. Väitteenä on, että demokratia vahvistuu tuettaessa erilaisia deliberatiivisia mekanismeja osana deliberatiivista systeemiä sekä vahvistettaessa näiden mekanismien välisiä yhteyksiä (Hendriks 2006; Dahlberg 2007; Dryzek 2010; Simone 2010; Vasilev 2012; Mansbridge, Bohman, Chambers, Christiano, Fung, Parkinson, Thompson & Warren 2012). Tärkeää on vuorovaikutuksen mahdollistaminen, ts. enklaavideliberaatioon osallistuvien tulisi kuulla myös vastakkaisia näkökulmia ja samoin enklaavideliberaation ulkopuolella olevien tulisi tulla tietoisiksi enklaavideliberaation sisäpuolella kehittyvistä näkemyksistä (Sunstein 2000). Oli kyseessä sitten suojaiset enklaavit tai kiistanalaisemmat avoimet tilat, tulee deliberatiivisen systeemin kehittymisen myötä deliberatiivisen demokratian inklusiivisuus kasvamaan ja sen myötä legitimitettiin lisääntymään.

Enklaavideliberaation haasteet

Ryhmäpolarisaatio on nähtävissä enklaavideliberaation yhdeksi keskeisimmistä haasteista. Sunstein (2003) viittaa ryhmäpolarisaatiolla tilanteeseen, jossa deliberaatioon osallistuvien henkilöiden mielipiteet kehittyvät entistä vahvemiksi suhteessa heidän jo olemassa oleviin näkemyksiin. Esimerkiksi maahanmuuttovastustuksen ihmisten kokoontuessa yhteen heidän näkemyksensä maahanmuuttoa kohtaan muuttuisivat vain entistä kriittisemmiksi.

Verrattuna tavanomaiseen inklusiiviseen deliberaatioon, enklaavideliberaatiossa riski ryhmäpolarisaatioon on suurempi. Sunstein (2000) näkee tälle kaksi syytä. Ensimmäinen liittyy sosiaaliseen paineeseen eli homogeenisessä ryhmässä ihmiset kokevat helposti painetta olla samaa mieltä muun ryhmän kanssa. Toinen liittyy puolestaan enklaavideliberaatiossa käytettävissä olevaan rajattuun argumenttien määrään. Kun paikalla on vain samanmielisiä ihmisiä, on riskinä se, että vain kollektiivin näkemystä tukevat argumentit ovat esillä. Kun kukaan ei esitä vastakkaisia näkemyksiä, on näkemysten helppo polarisoitua entisestään. On tärkeää kuitenkin muistaa se, että ryhmäpolarisaatio ei ole aina ymmärrettävissä negatiivisena asiana (esim. Karpowitz, Raphael & Hammond 2009). Esimerkiksi orjuuden kieltoa edeltänyt keskustelu Yhdysvalloissa piti sisällään vahvoja piirteitä ryhmäpolarisaatiosta.

Edellä esitetyt ryhmäpolarisaation piirteet viittaavat myös ryhmäajatteluun. Janis (1982) tarkoittaa ryhmäajattelulla toimintaa, jossa ryhmän yhtenäisyyden säilyttäminen korostuu suhteessa vaihtoehtoisiin tapoihin toimia. Ryhmäajatteluun liit-

tyy muun muassa erimieltä olevien hiljentäminen sekä illuusion luominen yhtä mieltä olemisesta. Tämän kaltainen väärä usko yhteisymmärryksestä voi johtaa koko prosessin kääntymiseen itseään vastaan. Eli, kun osa eriävistä mielipiteistä jää sanomatta, aikaansaadusta konsensuksesta tulee valheellinen ja sen legitimi-teetti romahtaa (Karpowitz & Mansbridge 2005).

Karpowitz, Raphael ja Hammond (2009) toteavat kuitenkin, että enklaavideliberaation haitallisia sivuvaikutuksia on mahdollista vähentää panostamalla deliberatiivisten sovellusten suunnitteluun. Ensinnäkin deliberaatioon osallistujille tulee antaa mahdollisimman monipuolista ja puolueetonta tietoa. Toisekseen deliberaation tukena tulee olla koulutetut fasilitaattorit. Fasilitaattoreiden tehtävänä on ohjata osallistujia deliberatiiviseen keskusteluun. Kolmanneksi deliberaatioon tulee noudattaa deliberatiivisen keskustelun sääntöjä. Osallistajat kuuntelevat toistensa näkemyksiä ja kunnioittavat niitä, vaikka olisivatkin itse eri mieltä (ks. Fishkin 2009). Neljänneksi deliberaatioon tulee hyväksyä erilaiset tavat kommunikoida. Rationaalisen ja tunteista vapaan kommunikaation lisäksi hyväksytään myös niin tunteikkaat tarinankerronnat kuin myös kehonkieli (esim. Young 1996; Walsh 2011; Clifford 2012).

Lopuksi on tärkeää, että deliberaatio on aitoa vaikuttamista. Mikäli osallistumisen päätarkoitus ei ole tiettyyn poliittiseen lopputulokseen tähtäävä, voi osallistumisen aiheuttaa enemmän haittaa kuin hyötyä (Segell 2005). Selvimmin tämä konkretisoituu osallistumishaluttomuuden ja kyynisyyden lisääntymisenä. Verrattuna inklusiiviseen deliberaatioon enklaavideliberaatio suuremmassa vaarassa muodostua tokenismiksi. Tokenismilla viitataan vaikuttamiseen, jossa kuullaan, mutta ei kuunnella, ts. vaikuttaminen jää vain illuusioksi. Tärkeämmäksi tekijäksi muodostuu illuusion luominen inklusiivisuudesta kuin todellinen vallan jakaminen marginaalissa olevien kanssa (kts. Arnstein 1969; Hart 1992).

Tokenismi on haitallista inklusiivisen deliberaation kehittämiseksi, mutta myöskään deliberaation emansipatorinen vaikutus ei ole yksinään riittävä. Marginaaliryhmien osallistumisessa painotetaan usein emansipatorista tai voimaannuttavaa vaikutusta. Deliberatiivisen demokratian kirjallisuudessa tämä näkyy deliberaation ekspressiivisenä vaikutuksena (ks. Gutmann & Thompson 2004). Deliberaatioon myötä ihmisten voimaantuvat, kehittävät empatiakykyään ja alkavat osallistua aktiivisemmin kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Tämä on tärkeä vaikutus, mutta se on riippuvainen deliberaation instrumentaalisesta vaikutuksesta. Jos deliberaation tulosta ei noteerata poliittisessa päätöksenteossa millään tavoin, voi alkanut voimaantuminen pysähtyä ja muuttua kyynisyydeksi (ks. Raisio, Ollila & Vartiainen 2011). Todellinen vaikuttaminen ja voimaantuminen muodostavat kehän, jossa ne voimistavat toinen toistaan.

Esimerkkinä maahanmuuttajien kansalaisraati

Maahanmuuttajien kansalaisraati toteutettiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoiman Solid Voice -hankkeen osana Vaasassa syksyllä 2012. Raadin tavoitteena oli osallistaa maahanmuuttajia Vaasan kaupungin päätöksentekoon heille itselleen tärkeissä asioissa. Johtuen hankkeen rahoitusehdoista, oli kansalaisraatiin mahdollista ilmoittautua vain Vaasassa asuvat, työ-, opiskelu- tai perhesyistä saapuneet kolmansien maiden kansalaiset. Laaja-alaisen markkinoinnin jälkeen maahanmuuttajien kansalaisraatiin ilmoittautui 35 henkilöä. Kansalaisraadin 24 hengen kokoonpano valittiin ositetun satunnaisotannan kautta siten, että muodostui kohdeväestö mahdollisimman hyvin pienoiskoossa (ks. taulukko 1). Raatiin osallistui lopulta 22 henkilöä.

Taulukko 1. Kansalaisraatiin valitut 24 henkilöä.

Demografiset tekijät	Kategoriat	Kansalaisraatiin valitut
Sukupuoli	Nainen	13
	Mies	11
Ikä	20–24	5
	25–29	11
	30–34	6
	35–39	2
Oleskelulupa	Työ	7
	Opiskelut	12
	Perhesyyt	5
Tämän hetkinen kansalaisuus	Kiina	4
	Intia	3
	Vietnam	1
	Pakistan	2
	Nigeria	1
	Ghana	2
	Etiopia	1
	Kenia	1
	Marokko	1
	Tunisia	1
	Sudan/Saudi	1
	Kanada	1
	Dominikaaninen tasavalta	1
	Venäjä	2
	Albania	1
Turkki	1	
Suomessa asutut vuodet	<1	3
	1-4	16
	5-9	3
	10<	2

Osallistujajoukko on määriteltävissä enklaaviksi, jossa osallistujia yhdistää yhteinen maahanmuuttaja-identiteetti (Karpowitz, Raphael & Hammond 2009). Tälle muodostuneelle enklaaville oli tunnusomaista, että osallistujat olivat suhteellisen nuoria ja moni oli tullut Suomeen opintoihin liittyvistä syistä. Lisäksi merkittävää on, että hankerahoituksellisista ehdoista johtuen Euroopan Unionin kansalaiset, Suomen kansalaisuuden saaneet maahanmuuttajat sekä pakolaiset ja turvapaikanhakijat jäivät enklaavin ulkopuolelle.

Maahanmuuttajien kansalaisraati toteutettiin neljänä iltana 3.–4.10. ja 8.–9.10.2012 (klo. 17.00–20.30). Raatipäivien aikana osallistujat kävivät fasilitoituja pienryhmäkeskusteluja ja keskusteluja koko ryhmässä, kuulivat ja tenttasivat kuutta asiantuntijaa sekä laativat 11-kohtaisen julkilausumansa. Raatilaiset luovuttivat julkilausuman Vaasan kaupungin edustajille erillisessä tiedotustilaisuudessa 24.10.2012. Kansalaisraadin tuloksia on tarkoituksena käyttää maahanmuuttajien kotoutumista ja integraatiota tukevien palveluiden kehittämiseen alueellisesti ja kansallisesti.

Kaikki 22 kansalaisraadin osallistujaa haastateltiin. Haastattelut toteutettiin 25.10.2012–13.12.2012 välisenä aikana. Lyhin haastatteluista kesti 17 minuuttia ja pisin 58 minuuttia. Haastattelut litteroitiin analyysiä varten. Haastattelussa oli kolme teema: 1. yleinen näkemys maahanmuuttajien kansalaisraadista; 2. maahanmuuttajien kansalaisraadin vaikuttavuus; 3. maahanmuuttajien kansalaisraati enklaavideliberaationa. Seuraavassa analyysissä keskitytään teemoista jälkimmäiseen. Analyysiosiossa esiintyvät suorat lainaukset on käännetty kirjoittajan toimesta alkuperäiskielestä (englannista) suomeksi.

Analyysi toteutettiin teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla. Analyysissa raatilaisten näkemykset enklaavideliberaatiosta jaoteltiin kolmen eri teeman alle. Ensimmäinen näistä koski näkemyksiä maahanmuuttajien kansalaisraadista enklaavina. Toinen teemoista käsitteli sitä mahdollisuutta, että raati olisi koostunut edustavasti kaikista maahanmuuttajaryhmistä. Kolmas teemoista koski kansalaisraadin laajentamista siten, että se olisi edustanut koko yhteiskuntaa. Kunkin teeman alla kartoitettiin käsiteltävään kysymykseen liittyvät positiiviset ja negatiiviset näkökulmat. Nämä teemat käydään läpi seuraavissa alaluvuissa. Näitä seuraavassa yhteenvedossa teemat vedetään yhteen, jolloin syntyy kokonaiskuva maahanmuuttajien kansalaisraadissa käydyn enklaavideliberaation mahdollisuuksista ja haasteista.

Osallistujina vain kohderyhmä

Raartilaisista vain puolet kommentoi suoraan kansalaisraadın kohderyhmää ja kokoonpanoa. Suurin osa kommenteista kohdistuikin kansalaisraadın kohderyhmään suhteessa kaikkiin maahanmuuttajaryhmiin (luku 5.2) ja laajemmin koko yhteiskuntaan (luku 5.3). Kansalaisraadın kohderyhmässä ja varsinaisessa kokoonpanossa nähtiin niin positiivisia kuin myös negatiivisia seikkoja. Positiivista oli ensinnäkin se, että tarkasti rajattu kohderyhmä mahdollisti kansalaisraadın teeman hyvin yksityiskohtaisen käsittelyn sekä sen, että tietoa saatiin suoraan halutulta kohderyhmältä: ”*Teillä on tietty kohderyhmä, jolloin saatte tietää suoraan mitä he haluavat, sen sijaan, että teidän tulisi tehdä arveluita siitä*” (R16). Lisäksi koska raadissa käsitelty teema koski nimenomaan maahanmuuttajia, koettiin hyväksi, että kyseessä oli juuri maahanmuuttajien kansalaisraati. Näkemys oli, että maahanmuuttajien asioita käsiteltäessä on tarpeen seistä maahanmuuttajien kanssa.

Myös kansalaisraadın varsinainen kokoonpano sai positiivisia kommentteja. Raatilaisten nähtiin koostuvan suhteellisen tasaisesti molemmista sukupuolista. Myös maittain ja perhetilanteen perusteella kokoonpano koettiin melko edustavaksi. Lisäksi positiivista oli se, että puheenvuoroja esitettiin eri näkökulmista; opiskelijat omista näkökulmistaan ja puoliset sekä työntekijät omistaan. Kaksi raatilaista korosti sitä, että tämänkaltaisen rajattu kokoonpano oli hyväksyttävissä, koska se oli rahoituskanavan vuoksi luontainen vaihtoehto ja koska kyseessä oli kuitenkin vain yksi projekti, ts. kaikkea ei voi tehdä yhden projektin puitteissa.

Negatiivisissa kommentteissa nousi esiin opiskelijoiden – erityisesti yliopisto-opiskelijoiden – suuri määrä raadissa. Osa raartilaisista kyseenalaisti ylipäätään opiskelijoiden mukanaolon. Perusteluna oli se, että opiskelijat eivät varsinaisesti ole maahanmuuttajia, vaan vain potentiaalisia sellaisia. Opiskelijoiden koettiin nostavan raadissa esille heihin liittyviä ongelmia, jotka eivät varsinaisesti kuitenkaan liity maahanmuuttoon. Yksi raatilainen esittikin toiveen, että tulevissa maahanmuuttajien kansalaisraadeissa tulisi määritellä tarkemmin se, mitä maahanmuuttajalla tarkoitetaan. Opiskelijoiden suureen määrään liittyen kansalaisraadın markkinointia toivottiin tehostettavan siten, että pitkään Suomessa asuneita maahanmuuttajia saataisiin tulevaisuudessa paremmin mukaan. Tämä koettiin tärkeäksi, koska näkemykset ja ongelmat vasta maahan tulleilla opiskelijoilla ovat hyvin erilaisia verrattuna maahanmuuttajiin, jotka ovat asuneet Suomessa jo useita vuosia. Lisäksi yhden raatilaisten mukaan negatiivista oli se, että osallistujat olivat pääosin hyväosaisia maahanmuuttajia:

”Mielestäni he eivät edustaneet maahanmuuttajia. Tarkoitan sitä, että he olivat suojaisassa tilassa; heillä oli työ tai opiskelupaikka. Maahanmuutta-

jilla on niin paljon enemmän ongelmia. On niin paljon ihmisiä, joilla ei ole töitä. Raatilaissilla oli vaaleanpunainen kuva asiasta, mutta se ei ole niin. Se oli vain heidän näkemyksensä heidän omasta tilanteestaan.” (R19)

Toisaalta osa raatilaista koki kansalaisraadien kokoonpanon skaalan liian laajaksi. Eri elämäntilanteista johtuen osallistujilla nähtiin olevan niin erilaisia näkökulmia, että keskustelut vaikeutuivat. Ratkaisuna tähän ehdottiin kohderyhmän pilkkomista vielä pienempiin osiin, ts. luoden väliaikaisia enklaaveja jo olemassa olevan enklaavin sisälle. Ryhmiä ehdotettiin jaettavan erityisesti maassaolovuosien tai maahanmuuton syyn mukaisesti. Ajatuksena oli, että nämä ryhmät kokoon-tuisivat aluksi erikseen ja vasta sen jälkeen yhdessä:

”Tulin Suomeen, koska mieheni työskentelee täällä. Odotan lasta, joten minua kiinnostaa terveydenhuoltoon liittyvät asiat. Joten ehkä voisimme erottaa erilaisia ryhmiä ja keskustella asioista yksityiskohtaisesti, eikä niin, että koko ryhmä olisi yhdessä koko ajan tai, että pienryhmät tehtäisiin satunnaisesti. Haluaisimme puhua enemmän samassa tilanteessa olevien kanssa omissa pienryhmissämme, ja sen jälkeen voisimme ehkä kokoontua vielä yhteen ja katsoa mitä tulee esille.” (R11)

Osallistujina kaikki maahanmuuttajaryhmät

Mitä tulee muiden maahanmuuttajaryhmien sisällyttämiseen osaksi kansalaisraatia, korostui raatilaisten näkemyksissä pakolaistaustaiset maahanmuuttajat sekä turvapaikanhakijat. Raatilaista vain kaksi otti esille myös Euroopan Unionin maista saapuvien maahanmuuttajien sisällyttämisen. EU-mailla on erilaisia kokemuksia maahanmuutosta, jolloin muiden EU-maiden kansalaisten sisällyttäminen lisäisi ymmärrystä erilaisista maahanmuuton ja kotouttamisen käytännöistä. Näkemyksenä oli mahdollista oppiminen erityisesti niiden maiden kokemuksista, joilla on jo olemassa pitkät perinteet maahanmuuttajien kanssa toimimisesta.

Raatilaiset perustelivat pakolaistaustaisten maahanmuuttajien sekä turvapaikanhakijoiden sisällyttämistä kahdella argumentilla. Ensimmäinen näistä voidaan tulkita yhdenvertaisuus-argumentiksi. Tämän argumentin mukaan riippumatta maahantulon syystä, ovat kaikki maahantulleet maahanmuuttajia. He ovat kaikki saapuneet uuteen paikkaan ja osaksi uutta kulttuuria. Tällöin heitä kaikkia tulisi tukea yhtäläillä kotouttamisen prosesseissa: *”Jos puhumme maahanmuuttajista – oli kyseessä pakolainen tai ei –, emme me voi sulkea ketään ulkopuolelle. Pakolaiset eivät tule Marsista, he tulevat maasta, he tulevat muista maista, ja he ovat maahanmuuttajia tässä maassa” (R8).*

Kansalaisraadın kontekstissa yhdenvertaisuus-argumenttiin sisältyy kielelliset ongelmat, ja tulkkauksen yhtenä ratkaisuna. Toteutetun kansalaisraadın kielenä oli englantı, jolloin englantia taitamattomien pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osallistuminen koettiin haasteellisesti. Useat raatilaiset nostivatkin mahdollisuutena esiin tulkkauksen järjestämisen osana kansalaisraatimallia. Tällöin kaikilla maahanmuuttajilla olisi kielitaidosta riippumatta yhtäläinen mahdollisuus osallistua kansalaisraatiin.

Toinen argumentti perustuu ajatukseen näkökulmien rikastumisesta ja ennakkoluulojen hälvemisestä kansalaisraadın lisääntyneen inklusiivisuuden myötä. Eli sen sijaan, että pakolaisista ja turvapaikanhakijoista olisi puhuttu kolmannessa persoonassa, olisi heidän osallistamisensa myötä useampi näkökulma ollut mukana kansalaisraadissa käydyissä keskusteluissa. He olisivat omin sanoin päässeet kertomaan omista kokemuksistaan sekä puolustamaan heitä vastaan esitettyjä argumentteja:

”Jos pakolaiset olisivat myös osallistuneet, olisi myönteistä ollut se, että jollakin tavalla olisimme voineet ehkä välttää oletuksia pakolaisista; siitä mitä he saavat, mitkä ovat heidän tavoitteensa ja mikä on heidän halukkuutensa toimia. Mielestäni aina välillä ihmisillä oli oletamus, että pakolaiset tulevat ja alkavat kerätä rahaa ja sitten he ovat hyvin tyytyväisiä siitä ja se ainut asia mitä he kaikki haluavat tehdä.” (R7)

Toisaalta raatilaississa herätti epäilystä se, että haluaisivatko pakolaiset ja turvapaikanhakijat ylipäättäen edes osallistua kansalaisraatiin, jossa on mukana laaja skaala erilaisia maahanmuuttajia. Erityisesti vasta maahan saapuneiden pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osallistuminen aiheutti pohdintaa. Yhdeksi vaihtoehdoksi nähtiinkin, että pakolaiset ja turvapaikanhakijat muodostaisivat oman enklavinsa, jossa he saisivat käsitellä suojaisassa tilassa omia asioitaan:

”He ovat käyneet läpi kauheita asioita omassa maassaan. He eivät välttämättä halua jakaa sitä meidän kaltaisten ihmisten kanssa, ihmisten joilla ei ole aavistustakaan siitä miltä tuntuu olla heidän tilanteessaan. Joten kansalaisraadın tulisi olla yksinomaan heille, jolloin heillä olisi vapaus ja tila keskustella keskenään ja yhdessä poliittisten päättäjien kanssa siitä, kuinka kotouttamisjärjestelmää voisi parantaa.” (R2)

Pakolaisille ja turvapaikanhakijoille esitettiin omaa enklaviaan myös, koska heidän koettiin omaavan liian erilaisia näkemyksiä suhteessa muihin maahanmuuttajiin. Käytettävissä ollut aika ei olisi näin ollen riittänyt kaikkien eri näkökulmien käsittelyyn ja fokuusoittuminen kansalaisraadın teemaan olisi kärsinyt. Perusteluksi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden ulkopuolelle sulkemiseksi nostettiin esiin myös se, että vaikkakaan he eivät itse osallistuneet kansalaisraatiin, tuli heidän

asioitaan käsitellyksi muutamien raatilaisten esiin nostamina. Lisäksi yksi perustelu oli se, että pakolaiset ja turvapaikanhakijat pääsevät edustamaan itsensä myöhemmin järjestettävissä kaikille maahanmuuttajille avoimissa keskustelutilaisuuksissa.

Kaikista negatiivisimmat kommentit koskivat pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden koulutustaustaa sekä uskonnollista vakaumusta. Koulutustaustan suhteen nähtiin, että pakolaiset ja turvapaikanhakijat eivät välttämättä kykenisi ymmärtämään kaikkia kansalaisraadissa käsiteltyjä asioita. Uskonnollisen vakaumuksen suhteen pelkona puolestaan oli se, että pakolaiset ja turvapaikanhakijat puhuisivat vain uskonnosta ja pyrkisivät viemään kansalaisraadissa eteenpäin eri uskontokuntiin liittyviä säännöstöjä.

Osallistujina niin maahanmuuttajat kuin myös suomalaiset

Raatilaiset suhtautuivat pääosin myönteisesti ajatukseen sisällyttää myös kantasuomalaiset osaksi kansalaisraatia. Vaikka mukana oli suomalaissyntyisiä fasilitaattoreita, oli heidän tehtävänänsä pysyä neutraaleina. Jos mukana olisi ollut 'tavallisia' suomalaisia, olisivat he voineet vastata maahanmuuttajataustaisten raatilaisten kysymyksiin ja esittää sekä puolustaa omia näkökulmiaan: ”*Olisin halunnut kuulla heidän näkökulmansa, mitä he tuntevat meitä kohtaan ja mitä he ajattelevat meistä. Olisi ollut suuri ero, jos he olisivat olleet mukana*” (R2). Lisäksi keskustelu olisi voinut siirtyä vastakkainasettelusta yhteisen hyvän tavoitteluun: ”*Jokainen katsoo asioita vain omasta näkökulmastaan. Kukaan ei puhu siitä, mitä meillä on yhteistä, tai mitä me voimme tehdä yhdessä*” (R9).

Suomalaissyntyisten raatilaisten mukaan ottamisen koettiin vaikuttavan positiivisesti kotoutumisprosesseihin. Jos kansalaisraadissa olisi yhteiskunta aidosti pienoiskoossa, voisi kotoutuminen alkaa tällöin jo kansalaisraadin toiminnan aikana. Osallistajat pääsisivät kohtaamaan toisensa kasvokkain ja parhaassa tapauksessa prosessissa syntyisi kulttuurirajat ylittäviä ystävyysuhteita. Lisäksi jos kantasuomalaiset olisivat mukana raadin osallistujina, näkisivät he sen tunteenpalon millä maahanmuuttajataustaiset raatilaiset käsittelevät asioita: ”*Kun luet julkilausumaa et tunne niitä tunteita, mutta jos meillä on heitä mukana, voivat he tällöin ymmärtää, miksi sanomme näin* (R2)”.

Samoin kuin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden sisällyttäminen kansalaisraatiin, sai myös suomalaisten mukaan ottaminen raatilaiset epäilemään käytettävissä olevan ajan riittävyyttä. Huolena oli lisäksi keskusteluteemojen rajautuminen. Asioista ei uskallettaisi ehkä puhua yhtä avoimesti – varsinkaan negatiivisista seikoista – jos mukana olisi myös suomalaisia osallistujia. Myös suomalaissynty-

tyisten osallistujien mahdolliset maahanmuuttajavastaiset mielipiteet herättivät raatilaisissa huolta: “Haluan *ystävällisten suomalaisten osallistuvan*” (R11).

Useissa kommentteissa raatilaiset pohtivat sitä, kuinka kansalaisraadissa käsiteltävä teema vaikuttaa kansalaisraadın kokoonpanoon. Jos teemana on yksinomaan maahanmuuttajia koskeva teema – kuten esimerkiksi maahanmuuttajien terveydenhuoltopalveluiden käyttö – nähtiin tällöin luontevaksi koostaa kansalaisraati pelkästään maahanmuuttajista; kyse kun on yksinomaan heidän kokemuksistaan. Toisaalta jos teema koskisi maahanmuuttajien ja suomalaisten välisiä suhteita, tulisi tällöin luontevaksi molempien osapuolien osallistaminen. Kyseessä on tällöin teema, jota kumpikaan osapuolista ei kykenisi käsittelemään kokonaisvaltaisesti ollessaan erillään toisistaan. Muutamassa kohdin raatilaiset ehdottivat myös maahanmuuttajille ja suomalaisille omia erillisiä kansalaisraatejaan. Maahanmuuttajien kansalaisraati laatisi ensin julkilausumansa, jonka jälkeen suomalais-syntyisten kansalaisraati antaisi tähän oman näkemyksestä. Lopuksi nämä näkemykset vietäisiin yhteen.

Yhteenveto

Maahanmuuttajien kansalaisraatiin osallistuneiden näkemykset tukevat enklaavideliberaatioon liitettyjä – niin positiivisia kuin myös negatiivisia – teoreettisia ideaaleja. Liittyen enklaavideliberaation mahdollisuuksiin, kokivat raatilaiset enklaavimaisen lähestymistavan mahdollistaneen käsitellyn teeman yksityiskohtaisen tarkastelun. Lisäksi tarkastelijoina olivat juuri oikeat henkilöt, eli ne, joita asiat läheisimmin koskivat. Kun mukana ei ollut pakolaisia eikä turvapaikanhakijoita, pysyi keskustelu paremmin fokuksessa. Vastaavasti kun raatiin ei sisällytetty suomalaissyntyisiä osallistujia, uskalsivat raatilaiset puhua asioista – jopa kriittisimmistäkin – avoimesti.

Liittyen enklaavideliberaation haasteisiin, oli kansalaisraadissa tulkittavissa olevan ryhmäpolarisaation merkkejä. Koska kansalaisraatiin osallistuneista enemmistö oli taustaltaan opiskelijoita, koki osa raatilaisista opiskelijoiden näkemysten korostuvat raadissa liikseen. Opiskelijat dominoivat keskusteluita ja vahvistivat toinen toistensa näkemyksiä. Tämän vuoksi myös enklaavideliberaatioissa on tärkeää panostaa ryhmän edustavuuteen, ts. enklaavikaan ei ole koskaan täysin homogeeninen ihmisjoukko. Lisäksi raatilaisten kommentteissa on havaittavissa pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvää negatiivisuutta. Osa raatilaisista koki näiden negatiivisten ennakkoluulojen johtuvan juuri siitä, etteivät pakolaiset ja turvapaikanhakijat päässeet kertomaan omia näkökulmiaan asioihin ja puolustamaan argumenttejaan.

Raati-laisten näkemykset voidaan liittää teoreettiseen taustaoletukseen, jonka mukaan tuettaessa deliberatiivisen systeemin kehittymistä mahdollistamalla erilaisten deliberatiivisten mallien syntyminen, tulisi deliberatiivisen demokratian legitimitetti kasvamaan merkittävästi (ks. Hendriks 2006). Raatilaiset nostivat kommentissaan esiin monia erilaisia deliberatiivisia malleja. Toisaalta he ehdottivat nyt koolla olleen enklaavin pilkkomista vielä pienempiin enklaaveihin. Toisaalta he kokivat hyväksi sen, että kansalaisraadeissa olisi edustettuna koko yhteiskunta. Myös deliberaation toteuttaminen kaksivaiheisena nostettiin esille yhtenä vaihtoehtona. Tällöin enklaavit kokoontuisivat ensin erillään toisistaan, ja vasta tämän jälkeen yhdessä. Näin osallistujat saisivat kehittää näkemyksiään ensin omissa ryhmissään suojaisissa tiloissa, ja vasta tämän jälkeen altistaa ne muiden arvioitaviksi (ks. Addis 2009).

Lopuksi

Tässä artikkelissa on tarkasteltu deliberatiivisen demokratian tieteellisessä kirjallisuudessa vähälle huomiolle jäänyttä enklaavideliberaatiota. Tarkoituksena on ollut korostaa erityisesti enklaavideliberaation positiivisia puolia, olettaen ollessa se, että enklaavideliberaatiolla on oma merkittävä roolinsa deliberatiivisen demokratian toimikentällä. Tämä rooli näkyy erityisesti deliberaation inklusiivisuuden lisääntymisenä ja siten oikeudenmukaisemman ja tasa-arvoisemman yhteiskunnan rakentumisena. Tämän artikkelin empiria antaakin vahvistusta enklaavideliberaation liitetuille mahdollisuuksille. Samalla se kuitenkin tuo esille myös enklaavideliberaation haasteita. Länsimaissa tapahtuva epätasa-arvoisuuden kasvu (ks. OECD 2011) antaa vahvoja perusteita enklaavideliberaation roolin korostamiselle myös jatkossa. Tämä edellyttää paitsi enklaavideliberaation teoreettista tarkastelua osana deliberatiivisen demokratian teoriaa, mutta erityisesti maahanmuuttajien kansalaisraadin kaltaisten käytännön kokeilujen toteuttamista sekä arviointia.

Lähteet

- Ackerman, B. & J. Fishkin. (2004). *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.
- Addis, A. (2009). Deliberative democracy in severely fractured societies. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 16: 1, 59–83.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *JAIP* 35: 4, 216–224.
- Baur, V. & Abma, T. (2011). *The Taste Buddies: Participation and Empowerment in a Residential Home for Older People*. Ageing & Society.
- Carson, L. (toim.) (2004). *Consult Your Community: A Guide to Running a Youth Jury*. Sydney: NSW Premier's Department.
- Carson, L. & Hartz-Karp, J. (2005). Adapting and combining deliberative designs. Teoksessa J. Gastil & P. Levine (toim.). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass. 120–138.
- Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science* 6: 1, 307–326.
- Clifford, S. (2012). Making disability public in deliberative democracy. *Contemporary Political Theory* 11: 2, 211–228.
- Dahlberg, L. (2007). Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation. *New Media & Society* 9: 5, 827–847.
- Dryzek, J. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. New York: Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- Fung, A. (2003). Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy* 11: 3, 338–367.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Hart, R. A. (1992). *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*. Florence: UNICEF ICDC.
- Hendriks, C. M. (2006). Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies* 54: 3, 486–508.

Janis, I. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. New York: Houghton Mifflin.

Karpowitz, C. F. & Mansbridge, J. (2005). Disagreement and consensus: The need for dynamic updating in public deliberation. *Journal of Public Deliberation* 1: 1.

Karpowitz, C. F., Raphael, C. & Hammond, A. S. (2009). Deliberative democracy and inequality: Two cheers for enclave deliberation among the disempowered. *Politics & Society* 37: 4, 576–615.

Mansbridge J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson D. F. & Warren, M. E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. Teoksessa J. Parkinson & J. Mansbridge (toim.). *Deliberative Systems*. New York: Cambridge University Press. 1–26.

Nabatchi, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration. *The American Review of Public Administration* 40: 4, 376–399.

Nierse, C. J. & Abma, T. A. (2011). Developing voice and empowerment: the first step towards a broad consultation in research agenda setting. *Journal of Intellectual Disability Research* 55: 4, 411–421.

OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing.

Raisio, H., Ollila, S. & Vartiainen, P. (2011). Do youth juries enhance youth political and societal participation? Lessons from the Vaasa experiment. *Scandinavian Journal of Public Administration* 15: 3, 41–59.

Raisio, H., Valkama, K. & Peltola, E. (2011). "...kun tuntee, ettei oo ihan vielä tarpeeton tässä yhteiskunnassa" – Kansalaisraati voimaantumisen mahdollistajana. *Perusturva* 4, 24–25. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Sanders, L. M. (1997). Against deliberation. *Political Theory* 25: 3, 347–376.

Segall, S. (2005). Political participation as an engine of social solidarity: A sceptical view. *Political Studies* 53: 2, 362–378.

Simone, M. A. (2012). Deliberative democracy online: Bridging networks with digital technologies. *The Communication Review* 13: 2, 120–139.

Sunstein, C. R. (2000). Deliberative trouble? Why groups go to extremes. *The Yale Law Journal* 110: 1, 71–119.

Sunstein, C. R. (2003). The law of group polarization. Teoksessa J. S. Fishkin & P. Laslett (toim.). *Debating Deliberative Democracy*. Malden Ma: Blackwell Publishing. 80–101.

Vartiainen, P., Mäkinen, E., Ollila, S. & Raisio, H. (2012). Deliberatiivinen käänne lähidemokratiassa: Ikäihmisten näkemyksiä osallistumisesta. *Futura* 4.

Vasilev, G. (2012). Preaching to the choir or converting the uninitiated? The integrative potential of in-group deliberations. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*.

Walsh, D. (2011). *Women's Rights in Democratizing States: Just Debate and Gender Justice in the Public Sphere*. Cambridge: Cambridge University Press.

Yankelovich, D. (2011). How to achieve sounder public judgment. Teoksessa D. Yankelovich & W. Friedman (toim.). *Toward Wiser Public Judgment*. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press. 11–32.

Young, I. M. (1996). Communication and the other: Beyond deliberative democracy. Teoksessa S. Benhabib (toim.). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. 120–135.

AVOIMEN KOORDINAATION MENETELMÄ JA EKSPERIMENTALISTINEN HALLINTA – DELIBERATIIVISTA DEMOKRATIAA EU:SSA?

Seija Virkkala

Johdanto

Pirkko Vartiainen on kirjoittanut viime aikoina deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisten osallistumisesta. Hän on pohtinut mm demokraattisen toiminnan legitimitettä ja osallistumisen perustaa. Deliberatiivinen demokratia on tasa-arvoisten kansalaisten harkittua keskustelua ja mielipiteenmuodostusta, jonka tavoitteena on reflektiivinen käsitys kulloinkin esillä olevasta asiasta tai ilmiöstä (Vartiainen 2011). Kansalaisraadit ovat eräs keskeinen deliberatiivisen demokratian sovellus.

Tässä artikkelissa tarkastellaan erästä deliberatiiviselle demokratialle läheistä teoriaa ns. suoraa deliberatiivista polyarkiaa (Direct Deliberative Polyarchy, DDP) ja sen sovellutusta EU:n hallintamekanismien kuvaamisessa ja kehittämisessä. Sabel, Cohen ja Zeitlin viittaavat suoran deliberatiivisen polyarkian (DDP) käsitteellä tilanteeseen, jossa valta on jakautunut monelle yksikölle. Deliberaatio on tällöin punnittua keskustelua samaan tapaan kuin deliberatiivisen demokratian sovelluksissa, mutta harkittua keskustelua eivät käy kansalaiset vaan eri valtioita edustavat asiantuntijat. Euroopan unionissa muodostumassa oleva hallinnan muoto on Sabelin ja Zeitlinin (2010b) mielestä suoraa deliberatiivista polyarkiaa ja he kuvaavat sitä käsitteellä eksperimentalistinen hallinta. EU:n jäsenvaltiot neuvottelevat yhteisistä tavoitteista ja keinoista niihin pääsemiseksi, mutta jäsenvaltiot toteuttavat niitä eri tavoin. Eksperimentalistisen hallinnan piirteitä ovat läpinäkyvyys, osallistuminen, julkinen debatti, horisontaalinen oppiminen ja reponsiivisuus. Avoin koordinaatio on eräs eksperimentalistisen hallinnan menetelmä kuten kansalaisraadit deliberatiivisen demokratian. Avoin koordinaatio on Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteistyön väline, jonka ajatellaan lähentävän kansallisia politiikkoja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tarkastelen artikkelissa avoimen koordinaation menetelmän taustaa ja käyttöä. Selvitän avoimen koordinaation ja ns. deliberatiiviseen demokratian välisiä yhteyksiä. Pyrin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten avoin koordinaatio liittyy EU:ssa muodostumassa oleviin hallinnan muotoihin?
2. Miten avoin koordinaatio on vaikuttanut? Mitä samoja piirteitä avoimella koordinaatiolla ja eksperimentalistisella hallinnan muodolla on ns. deliberatiivisen demokratian ja sen sovellutusten kanssa?
3. Miten avoimen koordinaation kokemuksia sovelletaan EU:n alueiden älykkään erikoistumisen strategioissa?

Aluksi tarkastelen mitä avoimen koordinaation menetelmällä tarkoitetaan ja miten menetelmää käytettiin EU:n Lissabonin strategian toteutuksessa. Toisessa alaluvussa liitän avoimen koordinaation Sabelin ja Zeitlinin kuvaamaan eksperimentalistiseen hallintaan sekä pyrin vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Kolmannessa alaluvussa tarkastelen avoimen koordinaation menetelmän arvioin- teja mm. deliberatiivisen demokratiasta johdettujen kriteerien avulla. Lisäksi pyrin vastaamaan kysymykseen eksperimentalistisen hallinnan ja deliberatiivisen demokratian yhtäläisyyksistä. Lopuksi pohdin miten avoimen koordinaatio koke- muksia voidaan hyödyntää aluetasolla ja alueiden välisessä oppimisessa. Tällöin tarkastelun kohteena ovat älykkään erikoistumisen strategiat ja vertaisoppimiseen keskittyvä foorumi eli S3 platformi.

Lissabonin strategia ja avoimen koordinaation menetelmä

Avoimen koordinaation menetelmä (AKM, open method of co-ordination OMC) otettiin käyttöön EU:ssa vuonna 2000 tukemaan Lissabonin strategiaa, joka pyrki tekemään EU:sta maailman kilpailukykyisimmän osan. Menetelmän avulla on pyritty mm parantamaan demokratian laatua ja edistämään valtioiden välistä ho- rizontaalista oppimista. Avoin koordinaatio tarkoittaa, että jäsenvaltiot sopivat yhdessä eri politiikkasektoreiden tavoitteista, raportoivat määräajoin sekä oppivat toistensa hyvistä käytännöistä.

Avoimen koordinaation menetelmää on käytetty etenkin aloilla, joilla komissiolla on heikko toimivalta. EU-tason osallistuminen voi olla laajaa, kansallisen tason kanssa jaettua vastuunjakoja tai rajoitettua. Maatalouspolitiikassa ja kauppa- politiikassa EU-tason osallistuminen on laajaa. Aluepolitiikassa ja liikenne- politiikassa vastuu tehtävien hoidosta on sekä EU-tasolla että jäsenvaltioilla. Mo- nilla politiikan aloilla, kuten sosiaalipolitiikassa, koulutuspolitiikassa ja tiedepoli- tiikassa, jäsenvaltioilla on merkittävä toimivalta ja EU-tason osallistuminen on rajattu erikseen määriteltyihin asioihin (Viinamäki 2007: 102–103). Näillä aloilla

EU:n laajuiset strategiat eivät yleensä ole sitovia, vaan niiden toteuttaminen on kunkin jäsenvaltion omassa päätösvallassa.

Avoin koordinaatio on vaihtoehtoinen menettely yhteisölainsäädännölle, jota pidettiin kankeana ja hitaana. Lisäksi yhteisölainsäädäntö ei huomioi kansallisia erityispiirteitä ja tarpeita. (Viinamäki 2007: 112) AKM:llä ratkaistiin pitkään integraatiota vaivannut ongelma: kuinka käsitellä EU:ssa sellaisia tärkeäksi koettuja sosiaalipoliittisia kysymyksiä, joissa yhteisöllä ei ole toimivaltaa tai joilla toimivallan käyttöä rajoittaa jäsenten erimielisyys etenemistavasta (Kari & Saari 2005). AKM perustuu jäsenvaltioiden yhteisymmärrykseen ja yhteisen poliittisen tahdon määrittelyyn. Avoimessa koordinaatiossa poliittiset linjaukset tapahtuvat Eurooppa-neuvostossa ja niiden mukaan kukin jäsenvaltio tuottaa tietyltä sisältoalueelta kansallisen toimintasuunnitelman. Menetelmän käyttämisestä päätetään tapaus- tai politiikkakohtaisesti ja se perustuu vapaaehtoisuuteen ja halukkuuteen tehdä yhteistyötä. Kansalliset olosuhteet otetaan huomioon sekä tavoitteenasetelussa että seurannassa ja arvioinnissa. (Valtiovarainministeriö 2005). Jäsenvaltiot ja alueet toteuttavat EU:n yhteisiä strategioita omien hallintokäytäntöjensä pohjalta. Siten ei tarvita ylhäältä ohjattuja, harmonisoituja ja standardisoituja toimintatapoja. Toimenpiteet voivat olla erilaisia eri jäsenvaltioissa, kunhan yhteisesti sovittu tavoite säilyy samana. (Viinamäki 2007:112; Valtiovarainministeriö 2005; Valtioneuvoston kanslia 2002.)

Avoin koordinaatio tarkoittaa käytännössä jäsenvaltioiden välistä keskustelua, johon liittyy vertaisarviointia ja hyvien menettelyjen käyttöönottamista. Avointa koordinaatiota on kuvattu toiminnaksi, jossa komissio pitää kädessään peiliä, jota tarkkailemalla yksittäiset jäsenvaltiot ja yhteisö kokonaisuudessaan voivat arvioida kehitystä kohti yhteisten tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden saavuttamista seurataan säännöllisesti. Jäsenvaltiot arvioivat toisiaan ja komissio ainoastaan koordinoi toimintaa. Avoimuus viittaa myös siihen, että eri hallinnon tasot ja yhteiskunnalliset ryhmät voivat osallistua ja vaikuttaa politiikan tavoitteisiin ja sisältöihin. (Palola 2002.)

Avoin koordinaatio on läheisyys- eli subsidiariteettiperiaatteen sovellutus, mutta käsitteiden yhteys ei ole selvä. Läheisyysperiaate korostaa asioiden hoitamista sillä hallinnon tasolla, joka on kulloisenkin toimintaan sopivin, mutta AKM:n keskeisenä taustaideologiana on eri toimijoiden ja hallinnon tasojen välisen yhteistoiminnan ja vuorovaikutuksen edistäminen (Palola 2002). Kun läheisyysperiaatteen mukaan päätökset tulee tehdä niin lähellä kansalaista kuin mahdollista, korostaa AKM keskinäistä vuorovaikutusta siten, että kaikki toimijat joutuvat muotoilemaan strategiansa monitasohallinnan logiikan mukaisesti. Menetelmässä

painotetaan lisäksi työmarkkinaosapuolten kansalaisjärjestöjen ja alueellisten hallintoviranomaisten osallistumista politiikan prosesseihin.

Avoimen koordinaation keinoja ovat esimerkiksi yhteisten suuntaviivojen hyväksyminen, tietojenvaihto, seuranta ja vertaileva arviointi. AKM:n vaiheita ovat:

- Suuntaviivojen ja tavoitteiden määrittäminen sekä aikatauluista päättämisen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Jäsenvaltioiden ja sektorien tarpeiden mukaan räätälöityjen määrällisten ja laadullisten indikaattorien määrittäminen hyvien toimintatapojen vertailemiseksi.
- Eurooppalaisten suuntaviivojen soveltaminen kansallisessa ja alueellisessa politiikassa tavoilla, joissa otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erot.
- Suunnitelmien ja niiden toteutuksen raportointi.
- Seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen EU-tasolla.
- Tavoitteiden, indikaattoreiden ja menetelmien rekursiivinen tarkentaminen kokemusten valossa.

Avoimien koordinaatio on rekursiivista eli tavoitteita ja toimintamenetelmiä arvioidaan ja muunnetaan tulosten ja palautteen perusteella.

Menetelmää on pidetty esimerkkinä unionin uudenlaisesta hallintotavasta, joka kykenee samanaikaisesti ottamaan huomioon yhteiset eurooppalaiset edut ja jäsenvaltioiden erilaiset kansalliset erityispiirteet eli diversiteetin. Valtiovarainministeriön (2005) selvityksen mukaan menetelmän käyttö on positiivista unionin pienempien jäsenvaltioiden näkökulmasta, sillä jäsenvaltiot voivat osallistua tasa-vertaisina menetelmän käyttöön. Jäsenvaltiot pystyvät paremmin ymmärtämään toistensa ratkaisuja, mikä voi johtaa yhteisiin tavoitteisiin ja arvoihin perustuvaan Euroopan sosiaaliseen malliin. Menetelmän käyttöä on perusteltu nimenomaan oppimisprosessina ja keskusteluun perustuvana ongelmanratkaisun mallina. (Valtiovarainministeriö 2005).

Suomen viralliset kannanotot olivat ainakin aluksi varovaisia, sillä valtioneuvoston (2002) mukaan avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamista tulee tarkastella tapauskohtaisesti ja menetelmän soveltamisella tulee olla selkeä tavoite, joka edistää konkreettisesti unionin keskeisiä strategisia tavoitteita. Lisäksi ”avoimen koordinaatiomenetelmän on oltava asetetun tavoitteen saavuttamiseksi sopivin väline. Menetelmän käytön on oltava tarkoituksenmukaista, menettelyjen oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen ja menettelyiltään mahdollisimman kevyt.” (ibid)

Lissabonin strategiassa ilmaistiin myös unionin hyvinvointipolitiikan perusajatuksia. EU-tasolla työllisyys- ja sosiaalipolitiikat ovat niveltyneet toisiinsa. Kestävä

talouskasvu tarjoaa enemmän ja parempia työpaikkoja ja lisää sosiaalista koheesiota. Eurooppalainen sosiaalipolitiikka korostaa työllisyysasteen nostamista mm. nuorten ja ikääntyvän työvoiman työllisyysasteiden nostoa, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista, elinikäistä oppimista ja maahanmuuttajien integroimista (Kari & Saari 2005). Avoimen koordinaation menetelmää on käytetty etenkin sosiaalisen suojelun alalla koordinoimaan jäsenvaltioiden pyrkimyksiä, kun ne etsivät yhteisiä näkemyksiä sosiaalisiin haasteisiin. Avointa koordinaatiota on sovellettu köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, eläkepolitiikassa, terveydenhuollossa ja maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Vuonna 2010 hyväksytty Eurooppa 2020 -strategia korvaa Lissabonin strategian, mutta perustuu sen kokemuksiin. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteena on älykäs, kestävä ja osallistava kasvu. Älykästä kasvua toteutetaan innovaatiunionin, eurooppalaisen digitaalistrategian ja nuorten mobilisoinnin avulla. Kestävää kasvua toteuttaa resurssitehokas Eurooppa ja globalisaation teollisuuspolitiikka. Osallistavassa kasvussa keskitytään uuteen osaamiseen ja työllisyyden ohjelmaan sekä köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Sen tavoitteena on vahvistaa yhteistä sosiaalista ulottuvuutta: pyrkimyksenä on mm luoda tunnistettavissa oleva EU:n sosiaalinen malli, joka nojaa unionin viitekehyksessä jaettuihin tavoitteisiin ja käytäntöihin. (Euroopan unioni 2013.)

EU:n poliittiset tavoitteet kiinnittyvät selkeästi erilaisiin *indikaattoreihin*. Talouden vakautta osoittavat kriteerit ilmaistaan muutamien keskeisten tunnuslukujen avulla, joita ovat julkinen velka, alijäämä, inflaatio ja korot. Työllisyystavoitteet on vastaavasti tiivistetty keskeisiin avainindikaattoreihin. Lissabonin strategiassa unionin tavoitteeksi asetettiin maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous. Tavoitteen mukaan 3 % jäsenmaiden bkt:stä tuli käyttää tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Tavoitetta ei saavutettu vuonna 2010, ja tavoite näyttää jatkuvan Eurooppa 2020 -strategiassa.

Politiikkatavoitteiden toteutumista seurataan maittain avainindikaattoreiden avulla, jotka määritellään jäsenmaissa yhtäläisesti (Valtiovaranministeriö 2005). Myös sosiaalipolitiikkaa toteutetaan indikaattoreiden avulla. Esimerkiksi sosiaalista koheesiota mitataan seuraavilla rakenteellisilla indikaattoreilla: tulonjako, köyhyysaste, köyhyyden pysyvyys, alueellinen koheesio, vähäiselle koulutukselle jääneet nuoret ja työssä käymättömät kotitaloudet. (Palola 2002; Valtioneuvoston EU-sihteeristö 2004).

Indikaattoreihin pohjautuvat ohjaus- ja seurantamekanismit ovat tulleet keskeiseksi osaksi modernia hallintokulttuuria. Esimerkiksi yliopistojen toimintaa seurataan lukuisten koulutusta ja tutkimusta kuvaavien indikaattorien avulla. EU-

indikaattoreille asetetaan samat yleiset kriteerit kuin muillekin vastaaville indikaattoreille eli niiden tulee olla merkityksellisiä (relevanssi) ja luotettavia (reliabiliteetti) sekä mitata oikeita asioita (validiteetti). Tämän ohella EU-indikaattoreiden tulee olla sellaisia, että ne ovat maittain saatavissa ja vertailtavissa. Indikaattorit voivat kuvata prosesseja, panoksia tai tuotoksia.

EU-indikaattoreihin kohdistuu myös kritiikkiä. EU:n moniulotteisten tavoitteiden ja ohjelmien kuvaaminen kattavasti mekaanisten indikaattorikehikkojen avulla ei kriitikoiden mielestä ole mielekästä. Esimerkiksi innovaatio- ja tutkimuspolitiikan indikaattorit kuten Lissabonin strategian kolmen prosentin tutkimus- ja kehittämispanostus painottavat liikaa innovaatiopanoksia, ei niinkään tuotoksia. Innovaatiot voivat perustua muuhunkin kuin tutkimukseen ja kehittämisoihintaan. Toisaalta tutkimustoiminta ei välttämättä johda automaattisesti innovaatioihin, mutta tätä ei panosindikaattori, kuten tutkimus- ja kehittämismenojen osuus maan bruttokansantuotteesta, ota huomioon. Kritiikkiä on saanut myös indikaattoreiden rooli ohjauksessa: indikaattoreista saattaa ajan oloon muodostua tavoitteita, jolloin kevyeksi ja väljäksi menettelyksi tarkoitettu koordinaatio alkaa toimia alkuperäistä tarkoitustaan vastaan (Ahlqvist & Okkonen 2011).

Avoimen koordinaation menetelmä perustuu tietojen keräämiseen, tulkintaan ja vertailuun sekä suoriutumisen mittaamiseen ja poliittisten tavoitteiden määrittelyyn määrällisten indikaattorien avulla. Indikaattoreiden ja tilastojen avulla luodaan yhtenäistä Euroopan unionia. Tilastointia on pidetty jopa yhteisenä kieleenä kulttuurisesti heterogeenisessä unionissa. Indikaattorit eivät siis ole vain tietovaranto, jota hyödynnetään politiikan tekemisessä, vaan niillä on olennainen merkitys rakennettaessa yhteistä ymmärrystä unionin alueen yhteisestä sosiaalisesta ulottuvuudesta, siihen liittyvistä ongelmista ja niiden vaatimista ratkaisuista. (Ahlqvist & Okkonen 2011; Pfister 2009).

Eksperimentalistinen hallinta Sabelin ja Zeitlinin mukaan

Avoimen koordinaation menetelmän käyttöönottoon ovat vaikuttaneet Sabelin, Cohenin ja Zeitlinin kirjoitukset deliberatiivisesta demokratiasta, suorasta deliberatiivisesta polyarkiasta (direct deliberative polyarchy, DDP) ja horisontaalisesta oppimisesta. Suora deliberatiivinen polyarkia ("monien valta") viittaa systeemiin, jossa paikalliset yksiköt oppivat toisiltaan, seuraavat toisiaan ja asettavat yhdessä tavoitteita. Suorassa deliberatiivisessa polyarkissa paikalliset toimijat osallistuvat suoraan ongelmanratkaisuun edustaen itseään. Toimijat päättävät vaikeista asioista paikallisesti. Kollektiiviset päätökset tehdään julkisen harkinnan areenoilla,

jotka ovat avoimia kaikille osapuolille (Cohen & Sabel 2003). Teoria painottaa monia demokraattisen prosessin normatiivisia vaatimuksia, joita ovat osallistuminen, julkinen keskustelu, oppiminen (kokeilu ja uuden tiedon luominen alhaalta päin asianosaisten kesken) ja reponsiivisuus (asianosaisten suora osallistuminen politikkaprosessiin). Avoimen koordinaation menetelmä on esimerkki suorasta deliberatiivisesta polyarkiasta. EU:ssa paikalliset yksiköt (valtiot) kohtaavat samankaltaisia ongelmia ja voivat oppia toistensa pyrkimyksistä ratkaista niitä.

Avoimen koordinaation menetelmä liittyy uuteen hallintatapaan, jota Charles Sabel ja Jonathan Zeitlin (2010b) kutsuvat eksperimentalistiseksi hallinnaksi. Eksperimentalistinen hallinta muuttaa heidän mukaansa vakiintuneita käytäntöjä ja määrittelee uudelleen ryhmien, instituutioiden ja jopa kansallisvaltioiden intressejä. Lisäksi se perustuu toimijoiden konkreettiseen kokemukseen. Eksperimentalistista hallintaa ei voida heidän mukaansa palauttaa EU:n vallitseviin hallintorakenteisiin vaan se on uusi muodostamassa oleva eli emergentti hallinnan muoto, joka täydentää muita hallinnan muotoja. Eksperimentalistinen hallinta edistää valtioiden konvergenssia eli lähentymistä ja vahvistaa poliittisen areenan ulkopuolisten toimijoiden osallistumista poliittisiin prosesseihin.

Eksperimentalistinen hallinta perustuu oppimiseen seurannan avulla, jota Sabel kutsuu myös eroista oppimiseksi (”learning from difference”) tai tarkkailemalla oppimiseksi (”learning from monitoring”). Sabelin ajattelutavan juuret ovat taloustieteessä ja 1970- ja 80-lukujen taloudellisessa kehityksessä. Valtavirtataloustieteessä oppiminen nähtiin ja nähdään rationaalisena sopeutumisenä globaaleihin markkinoihin. Sabel kehitti 1980-luvulla vaihtoehdoisen lähestymistavan selittäessään alueiden taloudellista kehitystä yritysten välisen horisontaalisen oppimisen kautta. Alueelliset yritysverkostot esimerkiksi ns. kolmannessa Italiassa olivat suurten yritysten hierarkialle vaihtoehtoinen tapa organisoitua. Yritysverkostoihin kuuluvat pienet yritykset tarkkailivat toisiaan ja muuttivat toisilta yrityksiltä saamiensa ideoiden perusteella omaa toimintaansa (Priore & Sabel 1984) Avoimen koordinaation menetelmässä valtiot puolestaan tarkkailevat toisiaan ja oppivat toisiltaan. Vähemmän menestyneet oppivat paremmin menestyneiltä. Menestystä mitataan konkreettisilla indikaattoreilla.

Valtioiden välisessä eksperimentalistisessa hallinnassa ja avoimessa koordinaatiossa on kyse vertaisoppimisesta. Sabel ja Zeitlin (2010a) ovat koonneet kokemuksia avoimen koordinaation menetelmästä eri politiikkasektoreilta kirjaksi ”Experimentalist Governance in the European Union. Towards a new architecture.” Horisontaaliseen oppimiseen perustuva eksperimentalistinen hallinta on heidän mukaansa vaihtoehto hierarkialle. Eksperimentalistisen hallinnan ytimenä on rekursiivisesti sääntöjä muodostavan, muuttavan ja tarkentavan systeemin muo-

dostuminen EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Tässä hallinnan muodossa EU:n instituutiot ja jäsenvaltiot asettavat yhdessä politiikkojen tavoitteet ja toimenpiteet. Kansallisilla toimijoilla on vapaus toteuttaa tavoitteet parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta heidän tulee raportoida säännöllisesti tavoitteiden saavuttamisesta sekä osallistua vertaisarviointeihin, joissa heidän tuloksiaan verrataan muiden samaan tavoitteeseen pyrkivien tuloksiin. Toimijat myös itse tarkentavat ja muuttavat suuntaviivoja, tavoitteita, päätöksentekoprosesseja sekä tavoitteiden saavuttamisen mittaamista. Myös uusien toimijoiden näkemysten huomioiminen on tärkeää oikeudenmukaisessa deliberaatiassa. (Sabel & Zetlin 2010b).

EU:n hallinnan muotoa ja EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, alueiden ja paikallistason toimijoiden välisiä suhteita ja niissä ilmeneviä muutoksia on usein kuvattu monitasohallinnan teorian avulla. EU-asioissa toimivaltaa on siirretty alueellisille toimijoille mutta myös ylikansallisille instituutioille. Niillä molemmilla on yhä enemmän itsenäistä toimivaltaa linjata EU-politiikkojen sisältöjä. Toimeenpanossa on kyse vähintään kolmesta hallinnontasosta ja niiden välisestä toiminnasta. Toimijoiden suuri määrä ja niiden ajamat intressit vaikeuttavat yhteisymmärryksen ja yhteisten tavoitteiden saavuttamista. (Viinamäki 2007: 138). Monitasohallinnan teorian lisäksi EU:n rakennetta on Sandra Eckertin ja Tanja Börzelin (2012) mukaan kuvattu käsitteillä uusi hallinta (Heritier & Rhodes), verkostohallinta (Kohler-Koch & Eising 1999) ja informaallinen hallinta (Christensen & Piattoni 2003).

Sabelin ja Zeitlinin (2010b) mielestä monitasohallinnan käsitteen tulisi ottaa huomioon EU:ssa muodostumassa oleva emergentti rakenne. Kansallinen ja EU-taso eivät ole erillisiä eivätkä kiinteitä vaan liikkeessä ja muodostumassa olevia. EU:n instituutiot ja jäsenvaltiot asettavat yhdessä kehityksen suuntaviivat, tavoitteet ja keinot. Tavoitteita ovat mm. täystyöllisyys, sosiaalinen osallisuus eli inklusio sekä ylikansallinen energiaverkosto. Sabel ja Zeitlin (2010a) ovat löytäneet hyviä avoimen koordinaation menetelmän sovelluksia 13 alalta. Näitä ovat mm. energia, kilpailu, ruoan turvallisuus, geeni muotoillut organismit, perusoi-keudet, tietosuoja, ympäristönsuojelu, oikeus ja sisäasiat sekä ulkosuhteet. Tutkimukset näiden alojen hallinnan muodosta osoittavat heidän mukaansa nykyisen kehityksen olevan osa ns. eksperimentalistista käännettä. Deliberaatioon ja kokeiluihin perustuvassa eksperimentalistisessa hallinnassa voidaan hyväksyä vastakkaisia tulkintoja, mutta osallistujat (valtiot) voivat myös halutessaan edetä traditionaalisten hierarkkisten hallinnan muotojen mukaan.

Sabelin ja Zeitlinin (2010b) mielestä EUn avoimen koordinaation toimialoilla päätöksenteko on ainakin osaksi deliberatiivista eli monien toimijoiden harkintaan perustuvaa. Tavoitteita ja suuntaviivoja asetetaan ja alkuperäisiä preferenssejä

muokataan keskustelujen ja parhaiden argumenttien avulla. Deliberaatio riippuu puolestaan toimijoiden eli viranomaisten, asiantuntijoiden ja intressiryhmien edustajien sosialisatiosta eri alojen ylikansallisiin episteemisiin yhteisöihin. Episteemiset yhteisöt ja niihin kuuluvat jäsenvaltioita edustavat toimijat luovat uutta hallintaa esimerkiksi kun politiikkahankkeita muutetaan harkinnan ja avoimen koordinaation tulosten ja harkinnan perusteella. (Sabel & Zeitlin 2010b).

EU:ssa korostetaan moninaisuutta eli diversiteettia, mikä merkitsee käytännössä sitä, että politiikkoja voidaan toteuttaa ja seurata monin institutionaalisin tavoin. Sabel ja Zeitlin pohtivat deliberaation, informalismin ja monitasoisen päätöksenteon roolia EU:ssa muodostumassa olevassa eksperimentalistisessa hallinnassa. Kun traditionaalisessa deliberaatiossa tavoitteena on konsensus ja reflektiivinen tasapaino, EUn eksperimentalistisessa hallinnassa deliberatiivista päätöksentekoa kuvaa keskustelu ja erojen tarkentaminen. Pohdinnan tuloksena saavutettu konsensus on edellytys päätöksille, mutta se on vain alustavaa, sillä deliberatiivinen tasapaino ei ole lopullista vaan kyseessä on avoin ja kokeileva prosessi. Informalismi taas liittyy formaalisten sanktioiden puutteeseen, mikä edistää erojen hyödyntämistä ja parhaista käytännöistä oppimista.

Osallistumisen ja läpinäkyvyyden lisäksi on tärkeää korostaa oppimisprosesseja eurooppalaisella tasolla, jotta voidaan lisätä tiedon vaihtoa ja parhaiden käytäntöjen levittämistä ja auttaa näin jäsenvaltioita parantamaan kansallista politiikkaansa. Tämä edistää myös yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Avoin koordinaatio korostaa läpinäkyvyyttä, demokraattista osallistumista, tiedon vaihtoa ja oppimista, kuten myös deliberatiivinen demokratia. Cohen ja Sabel (2003) ovat kehittäneet avoimen koordinaation menetelmän desentralisoituneessa tilanteessa, jossa julkinen harkinta tapahtuu alhaalta ylöspäin.

Eksperimentalistisessa hallintatavassa deliberaatio koskee etenkin asiantuntijoita, mutta eikö tällainen elitistinen asiantuntijavalta päinvastoin heikennä demokratiaa? Sabelin ja Zeitlinin (2010b) mukaan näin ei ole, sillä kansalliset hallinnot oikeuttavat valintansa julkisesti ja asioita käsitellään sekä kansallisissa parlamenteissa että EU:n parlamentissa. Poliittisesti valitut elimet päättävät viime kädessä tavoitteista ja ne ovat vastuussa valitsijakunnilleen. Asiantuntijat avustavat näitä edustuksellisia elimiä vaihtoehtoisilla esityksillä. EU:n laajuiset esitykset perustuvat laajempaan tietomäärään kuin kansalliset esitykset, ja ne mahdollistavat näin ollen on myös suuremmat valinnan mahdollisuudet tarjoten monipuolisemman ymmärryksen politiikan perusteista. Vertaisarviointi, asiantuntijoiden kritiikki ja kritiikkiin vastaaminen julkisesti vähentää teknokraattisen auktoriteetin mahdollisuutta (Sabel & Zeitlin 2012). Eksperimentalistinen hallinta edistää tili-velvollisuutta, mutta vain välillisesti edustuksellista demokratiaa.

Avoimen koordinaation menetelmän arviointia

Avoim koordinaatio painottaa läpinäkyvyyttä, demokraattista osallistumista ja oppimista. Caroline de la Porte ja Patrizia Nanz (2004) arvioivat avoimen koordinaation käyttöä EU:ssa deliberatiivisen demokratian teoriasta johdettujen kriteerien avulla. De la Porten ja Nanzin mukaan avoimuus edellyttää kansalaisyhteiskunnan huomioimista ja osallistamista. EU:n ohjeet korostavat kansalaisyhteiskunnan osallistumista poliittiseen päätöksentekoprosessiin (kumppanuusperiaate), mutta eivät niinkään kansalaisten suoraa osallistumista. Avoimen koordinaation menetelmän (AKM) ohjeiden mukaan kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja sosiaalipartnerit ovat tärkeitä demokratian toteuttamiselle, sillä ne antavat äänen kansalaisten politiikkaa koskeville huolille.

De la Porte ja Nanz tarkastelevat avointa koordinaatiota deliberatiivisen demokratian ideaalin kriteereistä käsin. Nämä kriteerit ovat läpinäkyvyys, julkinen keskustelu, osallistuminen, oppiminen ja responsiivisuus.

Läpinäkyvyys tarkoittaa sitä, että kansalaiset, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot sekä muut asianosaiset saavat relevanttia informaatiota politiikkaprosessien eri vaiheista. Läpinäkyvyys edellyttää selkeää viestintää monilla foorumeilla. Läpinäkyvyys mainitaan erikseen AKM:n ohjeissa.

Julkinen keskustelu. Läpinäkyvyys on julkisen keskustelun välttämätön edellytys. Asiantuntijoiden ja poliitikkojen harkinnan tulisi olla julkista ja näkyä niin mediassa kuin parlamenteissa. Julkinen keskustelu on demokraattisen hallinnan olennainen ulottuvuus, sillä julkisen mielipiteen tulisi muodostua tietoon vaihtoehtoisista valinnoista ja niiden vaikutuksista. Julkista keskustelua ei mainita erikseen AKM:n ohjeissa, vaan siinä korostuu pikemminkin tiedon ja ideoiden vaihto politiikkaprosessiin osallistuvien kesken.

Osallistuminen. Kansalaisilla tulisi olla tasa-arvoinen mahdollisuus tehdä huolensa tunnetuiksi. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta tämän tulisi tapahtua artikuloimalla julkisessa tilassa tai osallistumalla suoraan poliittiseen prosessiin. Osallistumista on korostettu AKM:n ohjeissa, mutta ohjeet eivät tarkenna osallistumisen muotoja. Laajan osallistumisen tulisi olla mahdollista koko politiikkaprosessin ajan tavoitteiden asettelusta toteutukseen ja seurantaan.

Oppiminen. Deliberatiivisessa demokratiassa oppiminen tapahtuu deliberaation tai harkinnan prosessissa, joka voidaan ymmärtää politiikkaa koskevien erilaisten episteemisten näkemysten kamppailuna. Päätöksentekoprosessissa mukana olevat toimijat oppivat menneen politiikan epäonnistumisista ja onnistumisista. He hyödyntävät näitä oppeja käsitellessään uusia ongelmia. Avoimen koordinaation tulisi

edistää myös eri hallinnan tasojen (EU, jäsenvaltiot, alueet) välistä oppimista. Suora deliberatiivinen polyarkia pyrkii ottamaan eri tasojen asianosaiset huomioon ja laajentamaan oppimisen prosesseja niin, että aluetasolla tehdään kokeiluja, jotka voivat levitä ”alhaalta ylöspäin”. Oppiminen on mainittu AKM:n ohjeissa.

Responsiivisuus tarkoittaa sitä, miten hyvin kansalaisten toiveet ja huolet otetaan huomioon poliittisessa päätöksenteossa ja hallinnassa. Responsiivisuus on keskeistä deliberatiivisissa demokratiateorioissa. AKM:n ohjeissa ei mainita responsiivisuutta, mutta siinä korostetaan kansalaisyhteiskunnan ja sosiaalipartnereiden äänen kuulumista ja osallistumista EU:n politiikkojen päätöksentekoprosesseihin.

De la Porte ja Nanz (2004) arvioivat EU:n työllisyysstrategiaa ja eläkepolitiikkaa yllä mainittujen viiden deliberatiivisen demokratian normatiivisista piirteistä johdetun kriteerin perusteella. Kumpikin politiikkaprosessi oli luonteeltaan keskittyntä sekä tavoitteiden asettelussa että vertaisoppimisessa. Prosessit eivät olleet kovin läpinäkyviä eivätkä avoimia, mutta niihin osallistui sosiaalipartnereita ja kansalaisyhteiskunnan edustajia. Avoin koordinaatio oli asiantuntijoiden deliberaatiota eli harkintaa ja komiteat olivat sen keskiössä. Deliberatiiviseen demokratiaan perustuvan hallinnan mallin tulisi de la Porten ja Nanzin (2004) mukaan edellyttää laajempaa julkista harkintaa Euroopan politiikkavalinnoista. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sekä jäsenmaiden parlamenttien nykyistä suurempi osallistuminen asiantuntijavetoiseen politiikkaan edistäisi myös julkista keskustelua. Tämä olisi tärkeää etenkin EU:n laajuisessa, ylikansallisessa politiikkatarkastelussa. Avoimen koordinaation menetelmän riskinä on, että valmistelu- ja toimintaprosessit ovat vain pienen asiantuntijajoukon tiedossa, jolloin avoimuus ja läpinäkyvyys ovat vähäisiä. Avoimen koordinaation haasteena onkin ottaa huomioon nykyistä laajemmin kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja paikalliset toimijat.

Missä määrin avoimen koordinaation menetelmä sitten auttoi Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamista? Lissabonin strategian tavoitteita ei saavutettu vuoteen 2010 mennessä. Lisäksi maailman tilanne on 2010-luvulla muuttunut, kun Kiina ja Intia haastavat Euroopan maat tavara- ja palvelutuotannossa. Unionin sisällä jäsenmaiden (EU27) väliset erot eivät ole supistuneet: köyhät maat eivät ole vaurastuneet eivätkä maiden väliset erot innovaatioissa ole pienentyneet. Eurokriisi paljasti myös sen, että monet maat eivät ole tehneet tarvittavia rakenteellisia uudistuksia. Näyttää siltä, että jäsenvaltiot eivät toimineet aktiivisesti Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä johdu avoimen koordinaation menetelmästä, jota pyritään jatkossakin kehittämään. Eurooppa 2020 -strategiassa tavoitteita tuli lisää ja indikaattoreihin perustuva vertailu ja oppiminen jatkuu entistä tarkempien tavoitteiden ja indikaattoriperustan pohjalta.

EU:n vahvuutena pidetään toisaalta sen diversiteettiä eli kansakuntien ja alueiden moninaisuutta, jonka pitäisi toimia myös innovaatioiden lähteenä. Moninaisuus edistää myös vertaisoppimista. Yhteiset taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet voidaan toteuttaa eri tavoin erilaisissa institutionaalisissa ympäristöissä. Jotkut tutkijat ovat nostaneet esiin ajatuksen jäsenmaiden politiikan samankaltaistumisesta. Jäsenvaltiot voivat kopioida ja soveltaa ratkaisumalleja kriittikittömästi (Viinamäki 2007: 113). Toisaalta avoimen koordinaation menetelmällä on tarkoitettukin olevan ohjausvaikutusta. Vertaisarviointi voi johtaa uudistuksiin, jotka eivät ole välttämättä linjassa niiden kansallisten politiikkojen, hallintokäytäntöjen tai traditioiden kanssa (Palola 2002). Tämän hetken Euroopassa näyttää kuitenkin siltä, että kansalliset yritysjärjestelmät ja innovaatiojärjestelmät sekä hyvinvointimallit ovat voimissaan ja ne kilpailevat keskenään. Tällaisia malleja ovat saksalainen malli, anglosaksinen malli, eteläeurooppalainen malli, ranskalainen malli ja pohjoismainen malli. Eräs syy eurokriisiin voikin olla juuri eurooppalaisen mallin heikkous, kun melkein kaikki euromaat velkaantuivat samanaikaisesti vuoden 2008 jälkeen.

Mendez (2011) on arvioinut avoimen koordinaation menetelmän ja eksperimentalistisen hallinnan vaikutuksia EU:n koheesipolitiikkaan. Hänen mukaansa Lissabonin strategiaan liittyvä avoin koordinaatio on edistänyt uusien organisatoristen platformien eli keskusteluforumien luomista EU:ssa, vaikka prosessi ja siihen liittyvät raportoinnit onkin koettu raskaiksi. Oppimista ja muutosta todetaan tapahtuneen muodollisen vertaisarvioinnin ja seurannan tuloksena. Toisaalta avoimen koordinaation menetelmä vertaisarviointeineen on ollut enimmäkseen äänetön prosessi, jossa osallistujat oppivat toisiltaan eri tavoin ja edistävät sitten kansallisen politiikan muutoksia. On vaikea todistaa, mitä vertaisoppimisesta on seurannut, sillä kansallisen politiikan reformien ei yleensä katsota olevan seurausta EU-tason avoimesta koordinaatiosta. Kansallisen politiikan muutokset perustellaan kansallisten systeemien muutosten avulla, ei EU:n deliberaatiosta juontuviksi. (Mariussen & Virkkala 2013.)

Krögerin (2009) mukaan avoimeen koordinaatioon perustuva horisontaalinen oppiminen estyi seuraavien tekijöiden takia: ensinnäkin makrotasolla valtioiden välisessä dialogissa ydinkäsitteiden, kuten sosiaalisen inklusion eli osallisuuden, määrittely perustui kansallisten käsitteiden sekä hyvinvointimallien kompromissiin. Toiseksi EU:n toimeenpano-ohjeet ja suositukset eivät noudattaneet avoimen oppimisen ideoita vaan niissä korostui kvantitatiiviset tavoitteet, mikä ei suosinut keskinäistä luottamusta, vaan kilpailua ja kaupankäyntiä. Kolmanneksi vertaisarvioinneissa ja neuvotteluissa saatuja kokemuksia ei useinkaan toteutettu käytännössä.

Avoin koordinaatio on oppimisprosessi, jonka sisältö muotoutuu kulloistenkin tavoitteiden mukaan. Sen keskeisiä piirteitä ovat tiedon jakaminen mahdollisimman laajalti, paikallisen ja kansallisen tason tiivis yhteistyö, kumppanuuksien ja monialaisuuden korostaminen sekä strateginen lähestymistapa. Avoin koordinaatio on ollut yhteydessä EU:n monitasohallintaan. Joidenkin tutkijoiden mielestä avointa koordinaatiota haittasi EU:n komission eli ”hierarkian varjo”. Etenkin vertailua ja EU:n ranking-systeemiä on kritisoitu (”naming and shaming”), koska hänille jääneiden on tulkittu epäonnistuneen. Voi jopa olla, että juuri eurooppalaisiin indikaattoreihin perustuva ranking-systeemi on estänyt valtioiden ja alueiden kognitiivisen oppimisen prosesseja. (Mariussen & Virkkala 2013.)

Valtioiden välisestä avoimesta koordinaatiosta alueiden väliseen horisontaaliseen oppimiseen: esimerkkinä innovaatiopolitiikka

Avoimella koordinaatiolla on ollut vain vähän merkitystä esimerkiksi innovaatiopolitiikassa, sillä valtiot ovat halunneet suojella kansallisia innovaatiomallejaan. (Mariussen & Virkkala 2013). Kansalliset innovaatiostysteemit ovat lukkiutuneita, vaikka EU:n tavoitteisiin olisi päästy ja ehkä välttytty nykyiseltä eurokriisiltäkin, jos olisi luotu EU:n innovaatiojärjestelmä kansallisten innovaatiojärjestelmien suojelun ja kehittämisen sijasta. Kansallisia malleja ei ole helppo muuttaa, ja mielestäni ratkaisu EU:n innovatiivisuuden puutteeseen ja taloudellisiin ongelmiin löytyy aluetasolta. Alueiden diversiteetti ja alueellisista eroista oppiminen on tie EU:n innovatiivisuuden lisäämiseen.

Vertaisoppimisen käytäntöjä on jatkettu vuonna 2010 päätetyssä Horizon 2020 politikassa. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteena on älykäs, kestävä ja osallistava kasvu. Älykkääseen kasvuun liittyy käsite Euroopan innovaatiounioni, jota toteuttavat aluetasolla älykkään erikoistumisen strategiat. Strategian ytimenä toimii älykäs, kestävä ja osallistava alueellinen erikoistuminen, jolla mahdollistetaan taloudellinen kasvu. Alueiden tulisi tunnistaa niitä ominaisuuksia ja resursseja, joihin erikoistuminen perustuu. Tavoitteena ei ole kansallisten politiikkojen koordinointi kuten avoimessa koordinaatiossa, vaan alueellisia innovaatiostysteimejä haastetaan älykkään erikoistumisen strategioiden avulla luomaan uutta kasvustrategiaa Euroopassa. Finanssikriisi ja sen myötä velkaantuminen on koetellut etenkin Euroopan ”vanhaa periferiaa” Kreikkaa, Irlantia, Portugalia ja Espanjaa. Ratkaisu uuden kasvun luomiseen löytyy Euroopan unionin alueilta.

Avustaakseen alueiden älykkään erikoistumisen strategioiden laatimista Euroopan komissio perusti vuonna 2011 Älykkään erikoistumisen foorumin (S3 Platform),

jota organisoii Espanjan Sevillassa toimiva Institute for Prospective Technological Studies (ITPS). Tähän foorumiin kutsutaan eri alueiden päättäjiä ja asiantuntijoita ja kaikki EU:n alueet voivat osallistua siihen. Liittyessään foorumiin alueet sitoutuvat tekemään älykkään erikoistumisen strategioita. Foorumi on julkaissut alueiden strategiatyön avuksi oppaan (European Commission 2012), joka sisältää yleisiä ohjeita siitä, miten älykkään erikoistumisen strategiaa tulisi toteuttaa. Strategia perustuu kansallisen ja alueellisen kontekstin ja innovaatiopotentialin kartoitukseen, osallistavan hallinnan rakenteen luomiseen, yhteisen jaetun vision tuottamiseen alueen tulevaisuudesta, prioriteettien valintaan, politiikkatoimenpiteisiin sekä seurannan ja arvioinnin organisointiin. Strategian viitekehys on avoin ja tarkoituksena on luoda älykkään erikoistumisen ohjelmat paikallisista olosuhteista käsin. Pyrkimyksenä on mobilisoida alueellisia resursseja älykkäästi eli tiedepurtaisesti. Alueellisen innovaatiostrategian perustana on uuden etsiminen alueella jo olemassa olevilta aloilta ja niiden lähialoilta yhdistelemällä näitä luovasti. Innovaatiostrategiaan liittyy yrittäjämäinen etsiminen ja avainteknologioita hyödyntäminen.

Älykkään erikoistumisen foorumi organisoii konferensseja, joihin halukkaat alueet voivat tulla esittelemään strategiatyötään. Konferensseissa alueiden edustajat ja asiantuntijat arvioivat älykkään erikoistumisen strategioita. Tavoitteena on auttaa alueita muuttumaan ja uudistumaan. Konferensseissa sovelletaan kokemuksia vertaisarvioinnista ja avoimesta koordinaatiosta. Koska yhteistyö on horisontaalista ja suoraa ja alueet oppivat yhdessä, pystytään ohittamaan hierarkia (EU:n komissio), joka varjosti valtioiden välistä avointa koordinaatiota. Älykkään erikoistumisen haasteena on alueellisten innovaatiotietojen kehittäminen, lukkiutumien poistaminen ja uuden kasvustrategian luominen EU:lle, ei niinkään valtioiden välinen horisontaalinen oppiminen. Pohjanmaa liittyi foorumiin ensimmäisenä suomalaisena maakuntana ja Vaasassa tullaan pitämään toukokuussa 2013 kansainvälinen konferenssi, jossa eri eurooppalaiset alueet arvioivat toistensa strategioita.

Älykkään erikoistumisen strategiat perustuvat yliopistojen, yritysten ja hallinnon (triple helix) sekä kansalaisyhteiskunnan (quadruple helix) väliselle vuorovaikutukselle. Mitä tiiviimpää tämä vuorovaikutus on, sen innovatiivisempi alue on, sillä innovaatiot syntyvät vuorovaikutuksesta. Eräs mahdollisuus olisikin tarkastella Pohjanmaan älykkään erikoistumisen strategiaa deliberatiivisen demokration välineiden kautta ja saattaa myös kansalaisten näkökannat osaksi älykkään erikoistumisen strategiaa. Eräs oiva väline on kansalaisraati, jota Pirkko ja hänen tutkimusryhmänsä ovat merkittävästi soveltaneet ja kehittäneet Pohjanmaan alueella.

Yhteenveto

Avoim koordinaatio liittyy EU:ssa muodostumassa olevaan uuteen hallinnan muotoon, jota Sabel ja Zeitlin kutsuvat eksperimentalistiseksi hallinnaksi tai suoraksi deliberatiiviseksi polyarkiaksi. Eksperimentalistinen hallinta korostaa alemmanton asianosaisten osallisuutta. Avoimen koordinaation ydin on vertaisoppimisessa ja asiantuntijoiden tiedon vaihdossa sekä kansallisten olosuhteiden huomioimisessa. Avoim koordinaatio otettiin käyttöön etenkin Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseksi.

Avoimella koordinaatiolla ja eksperimentalistisella hallinnalla on samoja piirteitä kuin ns. deliberatiivisella demokratiolla, mutta deliberaatiota käyvät eri maiden ja politiikkasektoreiden asiantuntijat, eivät suoraan kansalaiset. Eksperimentalistista hallintaa ja avointa koordinaatiota haittaa monitasohallintaan liittyvä hierarkian varjo sekä kansallisvaltioiden halu suojella omia kansallisia mallejaan.

Vaikka Lissabonin strategian tavoitteita ei saavutettu, kokemuksia avoimesta koordinaatiosta voidaan hyödyntää etenkin EU:n alueiden välisessä horisontaalisessa oppimisessa. Alueet ovat kriittisiä ystäviä arvioidessaan toistensa älykkään erikoistumisen strategioita. Tämä voidaan tehdä ilman hierarkian varjoa. Eksperimentalistisen hallinnan tutkimisessa ja kehittämisessä tulisikin valtioiden sijasta keskittyä alueisiin ja niiden mahdollisuuksiin.

Lähteet

- Ahlqvist, K. & Okkonen, K-M. (2011). EU, tilastot ja köyhyyspolitiikka. *Hyvinvointikatsaus* 3/2011. Tilastokeskus. [12.2.2013]. Saatavissa: http://www.stat.fi/artikkelit/2011/art_2011-09-26_009.html.
- Börzel, T. (2012). Experimentalist governance in the EU: The emperor's new clothes. *Regulation & Governance* 6, 378–384.
- Cohen, J. & Sabel, C (1997). Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal* 3: 4, 313–340.
- Christiansen, T. & Piattoni, S. (toim.) (2003). *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Eckert, S. & Börzel, T. (2012). Experimentalist governance: An introduction. *Regulation & Governance* 6, 371–377.
- European Commission (2012). *Guide on regional/national Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS³)*. [10.10.2012]. Saatavissa: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide> .
- Euroopan unioni (2013). *Eurooppa 2020 pähkinänkuoressa*. [13.3.2013]. Saatavissa: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fi.htm.
- Heriter, A. & Rhodes, M. (toim.) (2010). *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Kari, M. & Saari, J. (2005). Sosiaalinen Eurooppa – Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. Eurooppa-tiedotus. Ulkoasiainministeriö. [12.2.2013]. Saatavissa: <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/download.aspx?ID=19261&GUID=%7Bb1b7d93f-c019-44c7-923e-497faf98f10%7D>.
- Kokler-Koch, B. & Eising, R. (toim.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kröger, S. (2009). The open method of coordination: Underconceptualisation, overdetermination, depoliticisation and beyond. Teoksessa S. Kröger (toim.). *What We Have Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions in OMC Research*. European Integration online Papers (EIoP)1: 13, 5. [20.7.2012]. Saatavissa: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm>.
- Mariussen, Å. & Virkkala, S. (2013). Methodologies and methods of transnational learning. Teoksessa Å. Mariussen & S. Virkkala (toim.). *Learning Transnational Learning. The Case of Regional and Local Development*. Routledge Studies in Human Geography. 155–195.

Mendez, C. (2011). The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance? *European Planning Studies* 19: 3, 519–537.

Palola, E. (2002). Avoin koordinaatiomenetelmä ja hyvinvointipolitiikka EU:ssa. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 2, 92–104.

Pfister, T. (2009). Governing the knowledge society: Studying Lisbon as epistemic setting. Teoksessa S. Kröger (toim.). *What We Have Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions in OMC Research*. European Integration online Papers (EIoP) 1: 13, 6. Saatavissa: http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_006a.

de la Porte, C. & Nanz, P. (2004). The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? the cases of employment and pension. *Journal of Public Policy* 11: 2, 267–288.

Priore, M. & Sabel, C. (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.

Sabel, C & Zeitlin, J. (toim.) (2010a). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press. 1–28.

Sabel, C. & Zeitlin, J. (2010b). Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. Teoksessa C. Sabel & J. Zeitlin (toim.). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press. 1–28.

Sabel, C. & Zeitlin, H. (2012). Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences: A rejoinder. *Regulation & Governance* 6, 410–426.

Valtioneuvoston kanslia (2002). *Valtioneuvoston selvitys avoimesta koordinaatiosta*. Saatavissa: [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.36/1363792356_201192&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.36/1363792356_201192&${TRIPPIFE}=PDF.pdf).

Valtioneuvoston EU-sihteeristö (2004). *Avoin koordinaatiomenetelmä, selvitys eduskunnalle 10.12.2004*. Saatavissa: [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/-?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.23/1363792643_22990&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/-?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.23/1363792643_22990&${TRIPPIFE}=PDF.pdf).

Valtiovarainministeriö (2005). *Indikaattoryöryhmän raportti. Keskustelualoite 73. Indikaattorit ohjauksen ja seurannan välineenä 2005*. VVm kansantalousosasto. 11–16. [12.2.2013]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asia_kirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20060102Indika/Keskustelualoite-73.pdf.

Vartiainen, P. (2011). Osallistumisen oikeutus: deliberatiivisen demokratian legitiimit piirteet. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki (toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Acta Wasaensis No 238. Julkisjohtaminen 16. 54–63.

Viinamäki, O-P. (2007). *Eurooppahallinto ja Suomi*. Tampere: Gaudeamus.

LOCAL GOVERNMENTS, CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS, AND PRIVATE ENTERPRISES. PARTNERSHIPS IN PROVIDING SOCIAL SERVICES: THE CASE OF EGER, HUNGARY*

György Jenei & Éva Kuti

Introduction

This paper explores the transition of public services at a local level. It identifies and analyzes the more and more noticeable signs of an emerging partnership between the grassroots, community controlled service providing nonprofit organizations and the local government actors in a Hungarian town, Eger. We think this case study provides the readers with an overview of facts and tendencies detailed enough to help them understand the everyday practice, difficulties, and prospects of inter-sectoral co-operation in a changing economic and social environment. However, some background information on the town itself and on the development of nonprofit service provision might contribute to interpret the case study results in a wider context.

Basic Information about Eger

Eger is a town with a population of about 60,000. It is located in northeastern Hungary at the meeting point of the Great Hungarian Plain and the North Mountain area. Traditionally, it has been a commercial and educational center, as well as one of the Catholic religious centers of Hungary.

Eger is one of the oldest Hungarian towns. At the beginning of the eleventh century, King Stephen I, the state founder, established an archbishopric district there. The fortress of Eger was built in the thirteenth century, after a Mongolian invasion. The fortress fell in 1596. That was followed by 100 years of Turkish occupation. The Turks were the first people to use mineral springs and the medicinal

* This paper is based on the results of two different research projects. The first one was a joint project of Aston Business School and of Hungarian partners (Budapest University of Economic Sciences, Károly Eszterházy College, Eger) led by Stephen P. Osborne. The second one was led by György Jenei and Éva Kuti under the auspices of the TÁMOP-4.2.1.B-09/1/KMR-2010-0005 Project carried out by the Budapest Corvinus University.

waters of the town. Eger also is famous for its wine culture, which began to be developed during the eighteenth century. Throughout the eighteenth and nineteenth centuries, Barkóczy, Eszterházy and Pyrker, the archbishops in Eger, built a great number of public buildings and churches. This was also the period during which the educational character of the town developed.

Compared with other Hungarian towns, Eger has its own unique heritage and values. Such values are embodied in its historical traditions, monuments, medicinal waters, geographical position, and wine culture. Historically, industry has not been of primary importance in Eger. Apart from the processing of such agricultural products as grapes, wood, and tobacco, industry did not develop until the middle of the twentieth century, starting primarily in small, affiliated factories. At present, the machine and food industries play a significant role in Eger's economy. Foreign investments by ZF Hungaria ZRT and other international companies are taking place in the industry. Other investments involve the reorganization of the wine-growing units of EGERVIN and the modernization of the dairy industry. Eger also has developed a retail trade and catering network.

The environmental quality of Eger is good; the only pollution derives from a few industrial plants that adversely affect the town. Substantial tourism offers further opportunities for potential investors. It is obvious that considerable opportunities exist in the areas of health and wellness tourism, in the development of the Eger fortress and its surroundings, and in the establishment of hotels, restaurants, swimming pools, and other recreational sites (for example, an open-air bath). Local nonprofit organizations and grassroots movements (just like many other similar organizations all over the country) are eager to play a significant role in taking these opportunities and having an impact on development policy both in their capacity as lobbyists and as service providers.

Background information on nonprofit companies and social enterprises in service provision in Hungary

The service providing role of the Hungarian nonprofit sector started to develop right after the political changes in 1989 when the state monopoly of public services had been broken (Kuti 1996). The initiative generally came from enthusiastic professionals (teachers, librarians, social workers, artists, etc.) or from potential clients and other stakeholders (e.g. unemployed people, parents of disabled children), but government authorities (e.g. local governments, ministries) and public institutions (e.g. universities, research institutes) also appeared among the founders.

In the beginning, the newly established service providers were mainly foundations or voluntary associations. It took about five years to introduce the company form into nonprofit legislation. Nonprofit companies (called public benefit companies from 1994 till 2006, and nonprofit ltds, joint stock companies, limited partnerships and unlimited partnerships since the regulation was changed in 2006) have largely contributed to the dynamic growth of the third sector's service providing segment.¹ Our estimation (*Figure 1*) based on data of the last full coverage² nonprofit sector survey shows that service providing NPOs represent the strongest part of the sector in economic terms.

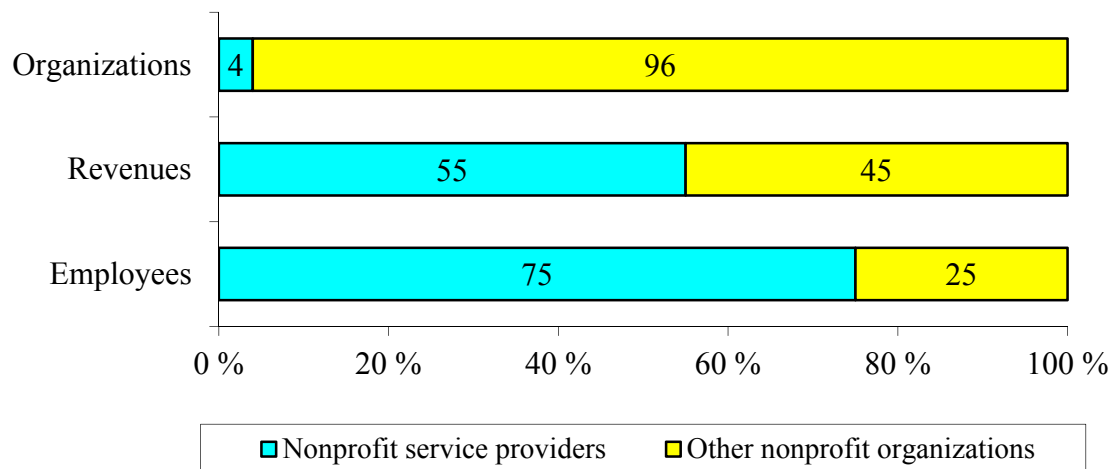


Figure 1. The share of service providing nonprofit organizations within the nonprofit sector, 2007 (Authors' estimation based on the nonprofit data base of the Central Statistical Office)

While their number is low compared to the number of the traditional kinds of voluntary organizations, the nonprofit service providers realize more than half of the sector's total income and employ three quarters of its employees. This also means that – as far as the value added is used as an output indicator – it is a handful of the NPOs which produce the overwhelming majority of what is the nonprofit sector's contribution to the gross domestic product.

¹ This development went parallel with the emergence, official recognition, and mushrooming of the social enterprises (Borzaga & Defourny, 2001; Nyssens 2006), hybrid organisations (Evers & Laville, 2004) and service providing nonprofit organizations (Anheier 2005) in Western Europe.

² The Central Statistical Office carries out an either full coverage or sample survey of NPOs every year but only the full coverage survey is detailed enough to make further data processing feasible.

Nonprofit companies play an outstanding role among the nonprofit service providers (*Figure 2*). This suggests that nonprofit entrepreneurs, for obvious reasons, prefer the company form to other, more traditional organizational forms when they intend to engage in large scale service delivery.

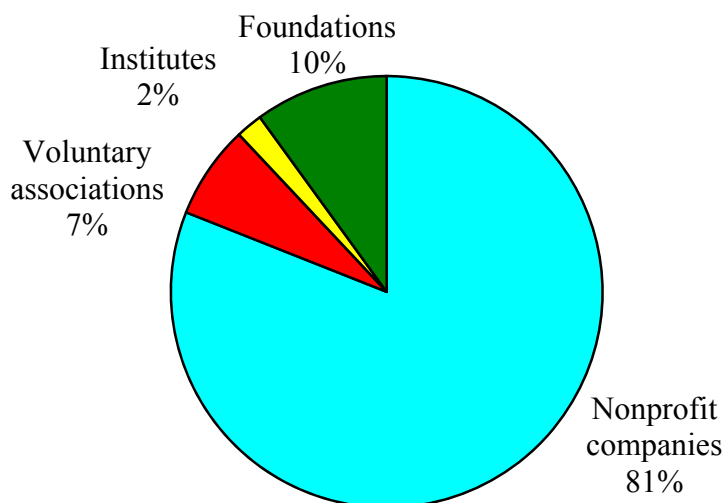


Figure 2. Composition of the employees of nonprofit service providers by the organizational form of their employer, 2007 (Authors' estimation based on the nonprofit data base of the Central Statistical Office)

The company form is clearly dominant among the nonprofit organizations working in *regional, local and economic development*³ which is by all means the most important field of activity of the nonprofit service providers (*Table 1*). The actual tasks they perform are very different and extremely varied. Many of them tackle the unemployment problem and try to promote community development, economic co-operation and development projects. Many others focus on public security and on the protection of the built and/or natural environment. The initiative may come from different actors. Both citizens and public authorities (especially local governments) establish nonprofit companies in order to revive the local economy, to protect and beautify their neighborhood and to develop the local infrastructure. Both voluntary organizations of the unemployed and other social entrepreneurs design employment programs, create jobs and launch business ventures which offer transitional and sheltered employment thus helping the unemployed to re-

³ These are the fields of outstanding importance in a town like Eger which, as we explained above, depends on tourism for much of its income and development perspectives.

turn to the labor market. As a result, most of the innovative and experimental employment programs are run by nonprofit companies.

Many grassroots organizations and municipalities also opt for the legal form of nonprofit companies when they intend to improve the supply of local welfare services and develop the local infrastructure through creating local jobs. Professional and business federations often cooperate with the government in the creation of NPOs which are supposed to offer assistance (training, counseling, coaching, etc.) to the newly emerging entrepreneurs and to small enterprises.

Table 1. Composition of the nonprofit service providers by fields of activity (%), 2007

Field of activity	Number of organizations	Revenues	Number of employees
Regional, local and economic development	28,4	34,9	44,5
Health and social care	24,8	21,7	32,3
Education and research	20,2	12,2	7,9
Culture	13,0	10,0	7,8
Other	13,6	21,2	7,5
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Source: Author's estimation based on the nonprofit data base of the Central Statistical Office

The field of the traditional health care is still characterized by the dominance of public institutions run by the central and local governments in Hungary though they try to attract more and more private funding. As a consequence, the nonprofit service provision concentrates on two fields. One of them is the application of alternative and/or wellness-related therapies, and medical treatments requiring modern or simply special equipment. The other is the treatment of 'problematic' clients, e.g. drug addicts, alcoholics, homeless, etc. These target groups are also served by the much more colorful set of the nonprofit organizations engaged in social care. A major difference is that most of the nonprofit health institutions are run by doctors and other professionals, while a lot of the social care organizations are established and managed by the stakeholders themselves or by their families and friends. Mutual help is one of the core ideas. The initiators want to find common solutions, a way out from a temporary crisis or a permanently critical situation. In a much smaller number, but it also happens that classical charities are

established by individuals who intend to help people in need (e.g. mentally disabled, frail elderly, homeless).

The majority of the nonprofit service providers active in the field of *education* are kindergartens and schools serving special kinds of clients (e.g. foreign, religious, drop-out or disabled children) and/or using special education methods (e.g. Waldorf, Montessori). Most of them were established by professionals but the parents of their pupils generally play an important role in their everyday life, they participate both in the organization of events and in the management and fund raising. There exist also some languages schools, adult education centers, ‘folk high schools’, universities and other higher education institutions with similar professional background but without significant client involvement and control. Most of the nonprofit *research* institutes are strongly affiliated to universities and to government bodies. The establishment of public benefit companies has been a largely applied method of making the research activities independent from bureaucratic bodies and free from the strict administrative rules implemented in the public sector. More recently, some new kinds of nonprofit think tanks have also been created by researchers, which might be a sign of strengthening private initiatives.

The private initiatives have always played a decisive role in the creation of nonprofit service providers in the field of *culture*. Avant-garde artists, amateur singers, dancers, actors, painters as well as minority groups and local communities committed to the preservation of their cultural heritage have frequently organized their activities in the framework of nonprofit organizations. The larger the project, the more likely that they have selected the company form as most appropriate for the purposes and they have managed to involve the local government in supporting its establishment and operation. Several of these projects (e.g. music festivals, international cultural events, folk art fairs) have become crucial parts of the tourism chapter in the local development plans. The nonprofit provision of some cultural services (local radio and television, publication of books and journals) is quite common, as well.

The above summary of the most important services delivered by nonprofit organizations also reveals that a large part of these economic activities are either directly or indirectly related to economic development and employment issues. Traditional charities have become rare, and even the remaining part of them tend to reinterpret their mission. Beyond helping their disadvantaged clients they also try to involve them in activities which are likely to serve their social integration. This is how the improvement of employability becomes an organic part of social and health care, education and cultural services. On the other hand, a large part of the nonprofit companies specialize in distinctly market-type production and services

in order to promote economic development and to increase employment. This latter objective is frequently achieved through complex employment projects (highly supported by the Hungarian government and the European Union's Structural Funds, as well). The target population of these projects mainly consists of long-term unemployed or otherwise disadvantaged people who (provisionally or permanently) need sheltered employment, unusual working conditions and special assistance.

Local government/nonprofit co-operation in Eger

It goes without saying that the growing awareness and general recognition of the importance of nonprofit service provision has an impact at all levels of government. At a local level, most cities and towns have developed their own system of co-operation with various representatives of civil society. In the case of Eger, this co-operation has equally included the identification of social problems, the development of priorities and the actual provision of public services.

The network of co-operation

The local government of Eger has traditionally frequent, systemic relationships with the civil society organizations. Their co-operation is well co-coordinated and they form a network of different actors, namely

- representatives of the local government (the deputy major, chairwoman and members of the Social Committee in the Local Council, chairman and members of the Minority Authority of Gypsies, director and members of the Office of Social Affairs),
- the civil organizations (classical advocacy groups, charitable organizations, associations and foundations that are socially involved),
- the agencies of the local government (a working group in the Mental Hygiene Service, the Institute for Family Care, the Day Care Centre for Elderly),
- the enterprises (service providers in electricity and other public utilities, representatives of major firms).

In the 1990s after some initial hesitation, both the municipality officials and the local civil society leaders came to the conclusion that local problems cannot be solved without regular dialogue and substantial co-operation between the local government, nonprofit organizations and private firms. As an institutional basis

for this dialogue and co-operation a support centre (called Civil House) has been established.

The Civil House is a co-ordination centre of the relations of different civil society organizations (NPOs) and has a central role in organizing the co-operation between the nonprofit organizations, the local government, and the private supporters. The Civil House is also the location of the Civil Roundtable, a permanent forum of the exchange of ideas and preparation for joint actions. Voluntary organizations are members of the Civil Roundtable and they form different sections.

The Roundtable has gained influence not only on local social policy, but also on the distribution of the municipal support targeted to nonprofit organizations. Recipients of this annual support were originally selected at the discretion of the local government Assembly. In 1999, an innovative policy process was established. Civil society organizations can apply for local government grants twice a year. Their applications are evaluated and prioritized by the Roundtable and, based on its recommendations, the decisions are made by the Assembly. These decisions are basically only a formal confirmation of the Civil Roundtable's recommendations. This democratic model of the distribution of government grants is so popular, that its use has become widespread in Hungary both at a local and at a national level.

Co-operation in identifying social problems and main tasks

Social problems in Eger are numerous. The social costs of the transformation were underestimated in the transitional countries, and Eger was not an exception, at all (Jenei & Palotai 1996; Osborne & Kaposvári 1998). Facing the high number of problems, local actors of the social service provision had to come to the conclusion that the key social problem areas have to be identified through a careful selection process (Jenei & Vári 2000). Representatives of the local government, the nonprofit organizations, and the major private enterprises agreed on creating a priority scale. According to this jointly developed scale, the most important problem areas were and are:

- Problems of families with children
- Problems of the elderly
- Problems of mentally or physically handicapped persons
- Poverty
- Housing

The local government representatives and the delegates of civil society organizations and private enterprises also made a joint effort to identify the actual tasks related to the most pressing problem areas, so that they provide basic orientation for social service provision.

Types of co-operation

Co-operation between the local government, civil society organizations, and private firms can take different forms. It is sometimes occasional, in other cases it follows jointly accepted goals based on shared values. The local government in Eger has established different types of co-operation with the NPOs. They are as follows:

- A. Contractual strategic partnerships
- B. Task-related contracts
- C. Occasional co-operation
- D. Project grants

Type A: Some of the nonprofit organizations have developed contractual strategic partnerships with the local government. We can illustrate this partnership with several case descriptions.

Support Fund for Poor People (SZETA), which was originally registered as a local affiliate of a nation-wide organization. It established a “home for endangered children” thus taking charge of a task the fulfillment of which is required by the Act of Child Protection. In the case of Eger SZETA took over this task from the local government.

The building of the shelter is owned by the local foundation of the SZETA. The running costs are covered by the local government and private firms such as ZF Hungaria KFT, Philip Morris Foundation of Eger, Bosch KFT. In 2003, SZETA received normative support from the central government and had resources of its own, as well.

The number of its permanent residents is 12 from the age group 6-18 years. Apart from that, temporary residents also stay in the shelter. Other activities of the SZETA are the collection and distribution of second-hand clothes and the organization of summer schools and camps for children of socially disadvantaged families.

Now, they have an initiating and a leading role in establishing a Community and Information Centre for the Roma minority in Eger.

Consensus Foundation, Eger: This organization also took over responsibilities and tasks from the government. In accordance with a requirement set up

in the Act of Child Protection, it established a “temporary home for families in need”. In this family home the Foundation takes care of homeless families. These services are financed from exactly the same sources of income as SZETA has at the home of endangered children.

The Foundation also contributes to meeting the requirements of the Social Act: it participates in organizing a soup kitchen for the eligible groups and a “Meals on Wheels” movement, based on international experiences.

Apart from that, the Consensus Foundation runs other projects in close co-operation with the local government. The main focus of these programs is how to mitigate the problems of unemployment through special training and vocational education. There are 30-40 participants in an average vocational program. Among the special training courses the most frequent ones are carrier orientation programs and communication trainings.

These projects are supported by the Regional Labor Centre and the National Employment Fund. Some additional funding is also secured through the Foundation’s own fund-raising activities. It also has a good record in participating in tenders. Basically, the 20-25 million HUF cost of each program can be covered from funds distributed on application.

Type B: This second type of co-operation is only partly connected to the tasks of the local government. It is also contract based. By way of illustration we can mention the following organizations:

Foundation for Family Support: This foundation has different target groups. In the first place it organizes summer day care program for the children of disadvantaged families. On the other hand, it provides the elderly with a well appreciated Open University program every year. Special event is the “Month of Elderly” consisting of different cultural performances, hygienical gymnastics lessons and, other programs.

Financial resources of the activities come from donations, supports, tenders, and contributions of the participants.

A special feature of the Foundation’s work is that civil servants are also involved in these activities.

Two rival organizations work parallel with each other in providing the same family services. One of them is the *Eger Association of Great Families* and the second is the *Association of Great Families*. Their members originally belonged to one organization but they have just recently separated because of political tensions. Both associations organize summer camps for children and they celebrate separately the national festive events.

The same parallelism caused by political tensions exists between two NPOs providing services for the elderly (*Pensioners` Club and Interest Protection*

Organization for Pensioners). They are both membership organizations. The vast proportion of their income comes from donations and support. They organize advocacy, cultural and social activities.

Type C: There exists some occasional co-operation with religious organizations established by the Catholic Church. They sometimes co-operate with the local government, but also work independently. Their activities can be illustrated with the example of two organizations:

Hungarian Charity Organization of Eger: They provide services for drug-addicts in their own property based on a contract with the local government. Two thirds of running costs come from the local government; one third is donated by the Catholic Church. They could not get normative support from the central government because they were not able to fulfill the conditions set by the Act. In order to avoid similar difficulties in the future they make ongoing efforts to meet the requirements. In addition, they also have seasonal (usually wintertime) supportive activities for homeless people.

“Heart of Jesus Christ” Charity Group. They regularly collect and distribute second-hand clothes for the poor people. Last year, they established an appropriate place for homeless people providing shelter and meals for them. The running costs were covered jointly by the local government and the Catholic Church. The voluntary work is done by a group of religious people.

Type D: We can also talk about another, relatively loose type of co-operation when the NPO is basically independent from the local government, only some of its projects are supported by the municipality. A typical example of this co-operation is the local organization of the Red Cross.

The Red Cross of Eger is a local group of a nation-wide organization. It has numerous activities that are independent from the local government. However, some of its programs are run in co-operation with the municipality. For example, social workers employed by the local government are involved in the services for homeless people. When the Red Cross set up a moving kitchen service for people living at the poverty line, it applied for and received support from the municipal budget. In this program, it also managed to get military support.

Besides the nonprofit service providers and other voluntary organizations and church institutions, private enterprises could also be important partners of the local government in alleviating social problems and facing development challenges. No doubt, there are several signs of an emerging co-operation in these fields but the maturity of the relationship is still questionable.

Sponsorship or partnership? The role of private enterprises

Private enterprises support social service provision in a project-oriented approach with donations in cash or in kind. There are three outstanding, multinational firms with regular, institutionalized activities: ZF Hungaria KFT, Philip Morris and Bosch. These private enterprises are strategic partners of the local government and important sponsors of the NPOs at the same time.

The ZF Hungaria KFT supports the mitigation of social problems in different ways. The estimated annual amount of their support is about 40 million HUF. Sample projects are supporting the acquisition of surgical instruments and machines, helping the education of children of low-income families and contributing to the reduction of the entrance fee of the local swimming pool.

Philip Morris has a special foundation for supporting social service provision and every registered NPO may apply for contributions to its ongoing social activities. The tender has transparent criteria and applications are evaluated by the board of the foundation. The grantees have to make a final report on the implementation of their objectives.

In the international literature there are different definitions of public private partnership. The reason why the term Public Private Partnership (PPP) is an English expression is that it originally developed from the privatization and deregulation efforts of Ronald Reagan in the USA and Margaret Thatcher in Great Britain. Although it is quite fashionable to consider PPP as an essential component of neoliberalism, in Hungary this partnership is not connected to any political ideologies. It is applied mainly at the regional and the local level and this orientation has emerged due to the financial constraints that local governments are facing. In other words, budget deficits confronted with limited opportunities in answering the challenges are the most frequent impact factors in the background (Horváth & Péteri 1993; Davey, Horváth & Péteri 2000).

According to the international literature, it is important not to obsess with being too exact when you define PPP (Bailey 1994; Harding 1990; Holland 1984; Lyons & Hamlin 1991 quoted by McQuaid 2000). One of its advantages is its flexibility. So you should not be trapped by words, it is simply a collaboration between the public and private sectors whose purpose is to support or provide public services. A wide variety of different structures can be experimented in different Western countries. This is part of the reason why these countries present sometimes a confused picture when you try to learn lessons from it. The best known

and most common structures are single asset developments (a hospital, a road, a bridge, a piece of military equipment).

In addition to creating new assets, the term PPP also refers to arrangements where existing assets are transferred to the private sector or to vehicles that are jointly owned by the public and the private sectors and then improved, refined, and further developed. There are also joint ventures where the private sector simply takes a minority stake in a public vehicle for the purpose of introducing know-how or additional capital. Long term outsourcing contracts have also been described as PPPs, particularly in the IT-area.

Another variable that makes the definition so complicated is the degree to which the public and the private parties collaborate. In some cases, 100 percent of the activity is transferred to the private sector. For example, in the UK the prisons are constructed, financed and operated by private firms. In hospitals however, the arrangement is different. Physical facilities are financed and maintained by the private sector, but all the professional, medical and clinical activities remain in the hands of the public sector. The legal form of the partnership also varies from case to case. Sometimes, the co-operation is purely based on a contractual relationship, typically a long-term concession contract with duration of 30–35 years. In other cases, a special entity is created jointly by the two sectors, so that the relationship becomes an organizational rather than a contractual relationship.

In Germany the definition of PPP is not as broad as in other countries. In many cases the term PPP only applies to co-operation between local governments and enterprises of which public institutions have the majority share (Strünck and Heinze 2001).

The main differences between PPP and sponsoring are as follows:

- In a sponsoring relationship, the private donor is not involved in policy making.
- Sponsoring is connected to special programs with additional financial needs to their own resources.
- Sponsoring is a direct contact between service providers and foundations established by private enterprises (Strünck and Heinze, 2001).

In the light of this latter definition, the involvement of private firms in Eger in social service provision is basically a sponsoring relationship.

Main tasks of improvement

During the previous years it turned out that, despite all its rather spectacular development, the co-operation between different local actors was not completely satisfactory, thus there is plenty of room for improvement. The key issues of the necessary improvement have been identified as follows:

- strategic approach to social problems and tensions must be taken,
- an exchange of information and experiences between civil organizations and the local government is crucial,
- the civil organizations have demonstrated that they can function as partners of the local government,
- it is necessary to prepare a comprehensive list of civil organizations that are active in the social policy area,
- a permanent full-scale partnership should be developed between civil organizations and the local government and this partnership should play a role in both the decision making and in the implementation processes,
- in order to establish effective partnership, civil organizations should improve their skills of communication, negotiation, and fund raising,
- civil organizations should follow a step-by-step, incremental strategy, as great jump strategies can easily result in serious failures,
- resources of local government and civil organizations has to be used in a complementary and highly efficient way,
- civil organizations have to contribute to conflict resolution primarily by collecting and disseminating information and by organizing and mediating, while the local government has to provide financial support and coordination,
- empathy and tolerance among the representatives of local authorities has to be strengthened, while the representatives of the civil organizations have to be loyal without being subservient and also have to be constructively critical.

Which experiences could be generalized?

To be sure, the Eger experience is not likely to be fully generalizable. First, the town itself is somewhat special. Second, the rather mixed information basis and analytical tools make our findings a bit vulnerable. However, we think that it is useful to identify the major characteristics of the partnerships in Eger because they might serve as a basis of comparison for other case studies and as a starting point for further, more comprehensive and more sophisticated research.

These main characteristics are as follows:

- What are the main purposes of entering into partnerships in Eger? One purpose is to gain extra resources for the social area, project or organization, to release synergy through collaboration and merging various types of resources, or to transform one or more of the partner organizations. The second purpose is to improve effectiveness and efficiency and to attract additional resources for social services.
- Does partnership also mean relationship on the strategic run? In Eger, partnership can be strategic or program driven. Partnership may focus on a single project or larger programs affecting a range of factors which influence the quality of life of city's inhabitants. It may also focus on a narrow or sometimes on a wide range of activities.
- Who are the key actors of partnership? In Eger, a major actor is the local government itself, than the government-funded agencies, voluntary organizations, community groups or individuals, and finally, the private for-profit sector. The 'private sector' is far from being monolithic and covers many types of organization with different motives and resources.
- The formal structure of partnerships can also take various forms from formal contracts to public or general agreements.
- The next issue is whether the structure of the local government/NPO partnerships belongs to the top-down or the bottom-up developmental structure⁴. Especially in the area of environmental protection in Eger, NPOs are controlled by local communities as they use local resources, address local needs and, as a result, reduce external dependency. On the other hand, NPOs acting in social policy and health care have many projects that initially started as a top-down approach, and afterwards, developed bottom-up characteristics.
- Partnerships have their advantages and disadvantages. Among the main advantages of partnerships are the increased ability of accessing to financial resources, the increased effectiveness and efficiency and the strengthened legitimacy.
- The social problems Eger faces are particularly the problems of the groups suffering from multiple deprivations. These problems are often interrelated, overlapping and mutually reinforcing each other. Partnerships between the key actors are therefore essential in order to cure social problems. A lesson is that formal or informal co-operations or partnerships are im-

⁴ Are they created through a top-down process (e.g. the initial impetus from a higher level of authority such as central government) or are they the results of bottom-up catalytic processes.

portant mechanisms to achieve complementarity and to avoid wasteful duplication of effort.

- Another finding is that a partnership allows a pooling of resources that results in a greater flexibility of the larger projects than the ones an individual agency otherwise would have (or it allows the agency to devote some resources targeted at one policy to be released for use elsewhere). Key actors may lose total control of their own resources but on the other hand they may gain influence over a larger set of resources.
- Partnerships may enable the partners to combine different types of resources, such as information, expertise, legislative power, and alternative perspectives on the issues and contacts from local community participants or from the private sector.
- Especially contractual partnerships can increase effectiveness and efficiency through improved co-ordination between organizations by creating synergy between the various bodies. Greater output and cost savings might be achieved by the key actors.
- Partnerships can strengthen legitimacy of social policy and health care as they may involve participants from the community directly rather than through the representative democracy of local government. Certainly, in the case of policy-implementation decisions, made by employed officials of an elected local government or unelected quasi-autonomous non-governmental organizations, the legitimacy of social policy at the local level can be enhanced through community participation.
- There are numerous disadvantages of partnerships including unclear goals, unequal power relations and differences in philosophy among the key actors. It can happen very often that partnership agreements are rather sketchy, their goals and details remain unclear or the partners may have different opinion about how to interpret the written goals. This can result in misunderstanding, lack of co-ordination and conflicts between the partners.
- Partnerships are sometimes unequal because they are more important for one partner than for the other, which can cause considerable tensions. Some actors have greater legitimacy because of their greater involvement in social policy, while others have greater political legitimacy (elected bodies).
- Organizational difficulties in co-ordination and bad networking can cause serious limitations. The example of Eger illustrates the typical barriers of partnership. These barriers can be organizational (they include differing missions, professional orientations set down by higher authority and the technological capacity and practice of the organization) or they can be po-

litical (both external political environment and internal bureaucracy politics).

- The improvement of communication is of great importance. The information provided is sometimes false and other pieces of information are very superficial. Because public opinion is often based on the available information, it can complicate the decision-making process. Public servants should seek to increase public trust and reduce unrealistic public expectations. Therefore, special units for public communication need to be established. Public servants have to know that there is much more public scrutiny of government action than that of private sector activities. Public servants should accept that an increasing number of groups and interest parties have access to the means of communication. The government does not have a monopoly on information. When dealing with the media, only the principle of ‘balanced information’ makes sense. A good communicative relationship with the public is a precondition for legitimacy of public administration. Thus, civil servants can build support for the civil society by promoting better public understanding. The increasing complexity of governance issues often results in special difficulties in keeping the public informed. Public servants can cope with these special difficulties of the communication process with quick answers to the questions once they are raised (Jenei & Zupko 2001; Hajnal 2001).

Conclusion

This short overview of the complex relationships between the local government and nonprofit organization suggests that both parties are in favor of developing partnerships in order to face the challenges of the social and economic transition. Moreover, their contacts are close, regular and intensive; the co-operation is rich in forms and variations. The development of local government/NPO relationships has been gradual and almost imperceptible. Nothing really spectacular happened, but local governments and local nonprofits equally went through a learning process. As a result, their relationships have become more sophisticated, instinctive reactions have been replaced by political and economic awareness. This growing awareness of various aspects of the local government/nonprofit co-operation seems to be very important because, once the present economic crisis is over, it can result in building a solid partnership between municipalities and local voluntary organizations in the long run. The emergence of innovative local solutions can also contribute to the development of public private partnership at the national level.

References

- Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*. London and New York: Routledge.
- Bailey, N. (1994). Towards a research agenda for public private partnerships in the 1990`s. *Local Economy* 8, 292–306.
- Borzaga, C. & Defourny, J. (eds.) (2001). *The Emergence of Social Enterprise*. London, New York: Routledge.
- Davey, K., Horváth, M. T. & Péteri, G.. (2000). Local autonomy and responsibility. Summary report. In *Helyi Önállóság és önkormányzati feladatok*. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal. Közigazgatás-és Területpolitikai Államtitkárság.
- Evers, A. & Laville, J-L. (eds.) (2004). *The Third Sector in Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Hajnal, G. (2001). Hopes and reality: The first decade of the Hungarian local government System in the eyes of the public. In P. Swianiewicz (ed.). *Public Perception of Local Governments*. Budapest: OSI/LGI.
- Harding, A. (1990). Public-private partnerships in urban regeneration. In M. Campbell (ed.). *Local Economic Policy*. London: Cassell.
- Holland, R. C. (1984). The new era in public-private partnerships. In P. R. Porter & D.C. Sweet (Eds). *Rebuilding America`s Cities: Roads to Recovery*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.
- Horváth, M. T. & Péteri, G. (1993). Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban (A new diversity. Political framework and economic strategies in the local governments). Budapest: Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány.
- Jenei, G. & Palotai, Z. (1996). Szociális problémák és szociális irányítás Egerben. (Social problems and social management in Eger) In K. Lévai & J. D. Straussman (eds.). *Innovatív önkormányzatok* (Innovative local governments). Budapest: Helyi Társadalom Kutató Csoport.
- Jenei, G. & Vári, A. (2000). Partnership between local government and the local community in the area of social policy: A Hungarian experience. *Public Management* 2: 2.
- Jenei, G. & Zupko, G. (2001). Public sector performance in a new democratic state: the Hungarian case. *International Review of Administrative Sciences* 67: 1, 77–99.

- Kuti, É. (1996). *The Nonprofit Sector in Hungary*. Manchester: Manchester University Press.
- Lyons, S.T. & Hamlin, R. E. (1991). *Creating an Economic Development Action Plan*. New York: Praeger.
- McQuaid, R. W. (2000). The theory of partnership: why have partnerships. In S. P. Osborne (ed.). *Public Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*. London and New York: Routledge.
- Nyssens, M. (2006). *Social Entrepreneurship. New Models of Sustainable Change*. London, New York: Routledge.
- Osborne, S. P. & Kaposvári, A. (1998). Managing social needs in postcommunist Hungary. In *Non Governmental Organizations, Local Government and the Development of Social Services*. Discussion Papers. No. 4. Published by the Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest.
- Strünck, C. & Heinze, R. G. (2001). Public private partnership. In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (eds.). *Handbuch zur Verwaltungsreform* 2. Auflage Leske + Budrich, Opladen.



Pirkko Vartiainen ja György Jenei Egerissä helmikuussa 2009.