



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

KIRSI LEHTO (Toim.)

Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA
OPETUSJULKAISUJA 65
HALLINTOTIETEET 2

ISBN 978-952-476-580-0 (print)

ISBN 978-952-476-581-7 (online)

ISSN 1455-4321 Vaasan yliopiston julkaisu. Opteusjulkaisu 65 (print)

ISSN 2323-8569 Vaasan yliopiston julkaisu. Opteusjulkaisu 65 (online)

ISSN 2242-4512 Vaasan yliopiston julkaisu. Hallintotieteet 2 (print)

ISSN 2342-7515 Vaasan yliopiston julkaisu. Hallintotieteet 2 (online)

Kirjoittajat

Hyyryläinen, Esa	HTT, professori, julkisjohtaminen
Katajamäki, Hannu	VTT, professori, dekaani, filosofinen tiedekunta
Lehto, Kirsi	HTT, yliopistonlehtori, julkisjohtaminen
Lindell, Juha	HTM, tohtorikoulutettava, sosiaali- ja terveyshallintotiede
Lundström, Niklas	HTL, yliopisto-opettaja, aluetiede
Luoto, Ilkka	FT, yliopistonlehtori, aluetiede
Mäkinen, Eija	HTT, professori, julkisoikeus
Mäntylä, Niina	HTT, OTM, tutkijatohtori, julkisoikeus
Ollila, Seija	HTT, yliopistonlehtori, sosiaali- ja terveyshallintotiede
Perttola, Laura	HTM, tohtorikoulutettava, julkisoikeus
Pitkänen, Lotta	HTM, FM, tohtorikoulutettava, julkisjohtaminen
Raisio, Harri	HTT, tutkijatohtori, sosiaali- ja terveyshallintotiede
Salminen, Ari	HTT, professori, julkisjohtaminen
Siikavirta, Kristian	OTT, yliopistonlehtori, julkisoikeus
Vartiainen, Pirkko	HTT, professori, sosiaali- ja terveyshallintotiede
Viinamäki, Olli-Pekka	HTT, yliopistonlehtori, julkisjohtaminen
Virkkala, Seija	HTT, professori, aluetiede

Kaikki kirjoittajat työskentelevät Vaasan yliopistossa.

Sisällys

Kirsi Lehto

1	JOHDANTO: PIRULLISISTA ONGELMISTA HYVÄÄN HALLINTOON	1
1.1	Hallintotieteet Vaasan yliopistossa	1
1.2	Hyvä hallinto ja pirulliset ongelmat	3
1.3	Kirjan artikkelien teemat	4
	Lähteet	7

Ari Salminen ja Olli-Pekka Viinamäki

2	JULKISJOHTAMISEN OPPIAINEIDENTITEETTI JA KESKEISET OSAAMISALUEET	8
2.1	Julkisjohtamisen keskeiset osaamisalueet	8

Esa Hyyryläinen & Kirsi Lehto

3	MILLAISEN HALLINTO- JA JOHTAMISAJATTELUN Y-SUKUPOLVEEN KUULUVAT JULKISJOHTAJAT PERIVÄT AIKAISEMMILTA SUKUPOLVILTA?	13
3.1	Johdanto	13
3.2	Hallintoajattelun traditiot	15
3.3	Y-sukupolvi hallintoajattelun traditioiden uudistajana	21
	Lähteet	26

Lotta Pitkänen & Ari Salminen

4	JOHTAMISEN ETIIKKA: KYSYMYKSIÄ INTEGRITEETISTÄ, KODEISTA JA ESIMIESTYÖSTÄ	29
4.1	Johdanto	29
4.2	Määritelmät	30
4.3	Velvollisuudet, hyödyt, hyveet	31
4.4	Integriteetti	33
4.5	Eettiset koodit	35
4.6	Eettinen esimiestyö	37
	Lähteet	40

Eija Mäkinen & Kristian Siikavirta

5	JULKISOIKEUS OPPIAINEENA JA TIETEENALANA	43
5.1	Mitä julkisoikeus on?	43
5.2	Julkinen valta	44
5.3	Hyvä hallinto	45
5.4	Julkisoikeus on oikeustiedettä	45
5.5	Julkisoikeus on laajasti ottaen yhteiskuntatiedettä ja osa hallintotieteitä	46
5.6	Julkisoikeuden koulutuksesta	47

Niina Mäntylä

6	HYVÄ HALLINTO PERUSKOULUSSA.....	50
6.1	Päätöksenteko perusopetusasioissa	50
6.2	Mitä hyvä hallinto tarkoittaa?.....	52
6.3	Lapsen vai huoltajan puhevalta?	54
6.4	Hyvän hallinnon perusteet hallintolaissa.....	55
6.4.1	Hallinnon oikeusperiaatteet	56
6.4.2	Viranomaisen palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja kielenkäyttö	60
6.4.3	Viranomaisten yhteistyö.....	61
6.5	Lopuksi – mitä voi tehdä, jos hyvä hallinto ei toteudu?.....	62
	Lähteet	63

Laura Perttola

7	PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN VANHUSPALVELUISSA	65
7.1	Johdanto.....	65
7.1.1	Päätösten perusteluvelvollisuus sosiaalihuollossa.....	65
7.1.2	Sosiaalihuollon tarveharkintaa ohjaavat säännökset ja soveltamisohjeet	66
7.2	Päätösten perusteleminen	68
7.2.1	Perusteluvelvollisuus hallintolaissa.....	68
7.2.2	Poikkeukset perusteluvelvollisuudesta	70
7.3	Tosiasiaperustelujen lähteet	73
7.3.1	Palveluntarpeen selvittäminen.....	73
7.3.2	Palvelusuunnitelma.....	74
7.4	Oikeudellisten perustelujen lähteet	75
7.4.1	Kirjoitettu laki	75
7.4.2	Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet	76
7.4.3	Hallinnon virallislähteet	76
7.5	Lopuksi.....	78
	Lähteet	80

Pirkko Vartiainen

8	SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTOTIEDE ON YHTEISKUNNAN KESKIÖSSÄ	82
8.1	Oppiaineen tausta	82
8.2	Kansalaiset ovat sosiaali- ja terveyshallintotieteen tutkimuksen ja opetuksen keskiössä	83
8.3	Mihin sosiaali- ja terveyshallintotieteilijät valmistuvat	85

Juha Lindell, Seija Ollila & Pirkko Vartiainen

9	KOMPLEKSISUUDEN JOHTAMINEN.....	86
9.1	Johdanto.....	86
9.2	Kompleksisuustieteet.....	87
9.2.1	Pirulliset ongelmat ovat osa kompleksisuusajattelua.....	88
9.2.2	Metaforat kompleksisuuden johtamisen apuna.....	89
9.3	Kompleksisuuden johtamisen periaatteet.....	92
9.4	Päätelmät.....	97
	Lähteet.....	99

Harri Raisio & Pirkko Vartiainen

10	DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA VAHVISTAA KANSALAISTEN OSALLISTUMISTA.....	101
10.1	Johdanto.....	101
10.2	Mitä on deliberatiivinen demokratia?.....	102
10.3	Deliberatiivisen demokratian mahdollisuudet.....	105
10.4	Deliberatiivisen demokratian haasteet.....	108
10.5	Päätelmät.....	110
	Lähteet.....	112

Seija Virkkala

11	ALUETIEDE OPPIAINEENA JA TIETEENALANA.....	116
----	--	-----

Seija Virkkala, Niklas Lundström & Hannu Katajamäki

12	ALUEKEHITTÄMINEN JA PIRULLISET ONGELMAT.....	122
12.1	Johdanto.....	122
12.2	Aluekehittämisen asetelma.....	123
12.2.1	Endogeeninen ja eksogeeninen kehitys.....	123
12.2.2	Sosiaalinen pääoma.....	124
12.2.3	Suhteellinen etu ja erikoistuminen.....	125
12.2.4	Aluekehittämisen menettelytavat.....	127
12.3	Pirullisia ongelmia.....	130
12.3.1	Globaali ilmastonmuutos.....	130
12.3.2	Luonnonvarojen ehtyminen.....	132
12.3.3	Liikenne ja liikkuminen: palvelujen kaikkoaminen ja pidentyneet työmatkat.....	133
12.3.4	Demokratiavaje ja suurentuvat kunnat.....	135
12.4	Yhteen veto.....	137
	Lähteet.....	138

VIII

Ilkka Luoto

13	ALUETIEDE JA PAIKKAPERUSTAINEN AJATTELU	141
13.1	Johdanto.....	141
13.2	Suvantopaikat globaaleissa virroissa.....	143
13.3	Sijainnin teknologiat.....	145
13.4	Yhdyskuntia ihmisille.....	148
13.5	Kokemuksia ja tunteita.....	151
13.6	Lopuksi.....	153
	Lähteet.....	155

Kuviot

Kuvio 1.	Julkisjohtamisen keskeiset osaamisalueet.....	8
Kuvio 2.	Sosiaali- ja terveyshallintotieteen keskeinen tutkimus ja opetus.	84
Kuvio 3.	Aluetieteen teemoja ja käsitteitä.	117
Kuvio 4.	Keskimääräinen matka lähimpään ruokakauppaan taajamissa ja haja-asutusalueilla kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaan (Putkuri, Lindholm & Peltonen 2013: 46).	134
Kuvio 5.	Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu-luokitus perustuu paikkatietojärjestelmän muuttujista tulostettuun seitsemän väriovyöhykkeen karttakuvaan (Suomen ympäristökeskus 2014, Kimmo Nurmio).....	147

Taulukot

Taulukko 1.	Pirullisten ongelmien piirteet ja niiden metaforat	90
--------------------	--	----

Lyhenteet

dnro	diaarinumero
EOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
Eoam	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
GIS	Geographical Information System
GPS	Global Positioning System
HE	hallituksen esitys
HRM	Human resource management
IPCC	hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli
ISAVI	Itä-Suomen aluehallintovirasto
KHO	korkein hallinto-oikeus
KunL	kuntalaki
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO: PIRULLISISTA ONGELMISTA HYVÄÄN HALLINTOON

Kirsi Lehto

1.1 Hallintotieteet Vaasan yliopistossa

Millaisista yhteiskunnallisista ilmiöistä hallintotieteilijät ovat kiinnostuneita? Ensiksi on hyvä määritellä hallintotiedettä tieteenalana. Hallintotiede on Salmisen (2004: 10–11) mukaan soveltavaa yhteiskuntatiedettä, jossa tarkastellaan hallintoa ja sen toimintaa, erityisesti julkisten organisaatioiden rakenteita, prosesseja, henkilöstöä, johtamista ja toimintakulttuuria. Hallintotieteessä ollaan kiinnostuneita paitsi ymmärtämään hallinnon toimintaa, mutta myös kehittämään sitä. Julkisen hallinnon tehtävänä on tuottaa vakautta, turvallisuutta ja hyvinvointia kansalaisille. Suuret linjat ja tavoitteet määritellään poliittisessa päätöksenteossa ja toiminnan reunaehdoja asetetaan taloudessa. Julkisen ja yksityisen sektorin rajat ovat nykyisin madaltuneet ja osin hämärtyneet erilaisten kumppanuuksien ja hybridiorganisaatioiden myötä. Hallintotieteiden koulutuksessa nämä reunaehdot ja rajapinnat otetaan huomioon.

Hallintotieteellinen koulutus käynnistyi Vaasan yliopistossa 1980-luvun alussa. Ensimmäiset 25 hallintotieteilijää aloittivat opintonsa syksyllä 1983. Nykyään hallintotieteiden kandidaattiohjelmaan otetaan vuosittain 75 uutta opiskelijaa. Aluksi hallintotieteiden opiskelijat lukivat pääaineenaan julkishallintoa (oppiaineen nimen vaihdoksen myötä myöhemmin hallintotiedettä ja nykyisin julkisjohtamista). Myöhemmin pääaineiden valikoima laajentui. Tänä päivänä opiskelijat suorittavat yhteisiä opintokokonaisuuksia ensimmäisen opiskeluvuoden aikana, jonka jälkeen he siirtyvät pääaineiden mukaisiin opinto-ohjelmiin.

Historia ja kokemus tarjoavat meille varmuutta ja perspektiiviä. Aikaamme seuraavina tutkijoina ja opettajina me Vaasan yliopiston hallintotieteissä olemme tietoisia hallinnon ja johtamisen haasteista tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa, ammennamme vaikutteita ympäristöstämme ja olemme aktiivisia toimijoita tutkimuksessa niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla voidaksemme välittää näitä ajatuksia opetukseemme.

Hallintotieteiden opinnot Vaasan yliopistossa tarjoavat laaja-alaisen näkökulman yhteiskunnan ja erityisesti julkishallinnon toimintaan sekä oikeudelliseen sääntelyyn ja perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Opinnoissa perehdytään myös johtami-

seen ja esimiestyöhön, eettisen johtajuuteen sekä hyvinvointiyhteiskunnan kysymyksiin ja palveluiden kehittämiseen. Lisäksi hallintotieteissä opiskellaan alueloutta ja aluekehittämistä sekä tutustutaan uudenlaisiin näkemyksiin kansalaisosallistumisesta.

Tämä kirja on toimitettu hallintotieteiden pääsykoekirjaksi Vaasan yliopistoon. Hallintotieteiden kandidaatin- ja maisterintutkinnon pääaineen voi valita neljästä vaihtoehdosta: aluetiede, julkisjohtaminen, julkisoikeus sekä sosiaali- ja terveys-hallintotiede. Kirjassa on kuvaukset ja esittelyt jokaisen oppiaineen keskeisistä opetussisällöistä ja tutkimusteemoista. Niissä kerrotaan myös millaisia tiedollisia ja taidollisia valmiuksia tulevat hallintotieteiden kandidaatit ja maisterit koulutusohjelmista saavat, jotta he voivat parhaiten vastata niihin moninlaisiin työelämän haasteisiin, joita he asiantuntijoina ja johtajina tulevat myöhemmin kohtaamaan.

Aluetiedettä oppiaineena ja tieteenalana esittelee kirjassa Seija Virkkala. Kunta-uudistukset, tuulivoimasuunnittelu, kestävä kehitys ja alueelliset innovaatioympäristöt ovat esimerkkejä niistä käytännön elämän ajankohtaisista asioista, joista aluetieteessä ollaan kiinnostuneita. Aluetiede liikkuu siten monilla tasoilla paikallisyhteisöistä, kylistä ja kaupungeista kohti globaaleja ilmiöitä.

Julkisjohtamisen oppiaineidentiteettiä ja osaamisalueita tarkastelevat Ari Salmi-nen ja Olli-Pekka Viinamäki. Kirjoituksessaan he avaavat julkisjohtamisen koulu-tuksen tarjoamia johtamisen ja esimiestyön valmiuksia ja taitoja. Esimerkkeinä näistä valmiuksista ovat: päätöksenteko, talousosaaminen ”tehdä enemmän vä-hemmällä” -tematiikalla, hyvinvointipalveluiden johtaminen, eettisyys ja ihmisten johtaminen sekä kansainvälisyys ja monikulttuurisuus.

Julkisoikeutta oppiaineena ja tieteenalana käsittelevät tekstissään Eija Mäkinen ja Kristian Siikavirta. Oppiaineessa keskeisiä teemoja ovat julkiseen toimintaan, hyvään hallintoon sekä julkisorganisaatioiden ja yksilöiden välisiin suhteisiin liittyvät oikeudelliset kysymykset. Tulevien johtajien ja asiantuntijoiden tiedolli-sia valmiuksia vahvistetaan myös perus- ja ihmisoikeustietämyksellä sekä julkis-talouden juridiikalla.

Sosiaali- ja terveyshallintotieteen opiskelijat tulevat saamaan asiantuntemusta hyvinvointijärjestelmistä ja -organisaatioista sekä niiden tuottamista palveluista. Sosiaali- ja terveyshallintotieteen esittelytekstissä Pirkko Vartiainen kertoo oppi-aineen keskeisten teemojen olevan: sosiaali- ja terveysjohtaminen, palvelujen uudistaminen, pirullisten ongelmien ratkaiseminen, ihmiskeskeinen osallistumi-nen sekä hyvinvoinnin talous ja yrittäjäyys.

Esimerkkejä näistä edellä mainituista teemoista lukija saa kirjan pidempien artikkeleiden kautta. Kirjassa on kahdeksan artikkelia, jotka on kirjoitettu aluetieteen, julkisjohtamisen, julkisoikeuden sekä sosiaali- ja terveyshallintotieteen opettajien ja tutkijoiden toimesta. Artikkelien teemat rakentuvat erilaisten ”hyvien asioiden” ympärille: hyvä hallinto, johtaminen, palvelut, vaikuttaminen ja hyvä alue.

Näkökulmia hyvään johtamiseen tarjoavat artikkeleissaan Esa Hyyryläinen ja Kirsi Lehto, Lotta Pitkänen ja Ari Salminen sekä Juha Lindell, Seija Ollila ja Pirkko Vartiainen. Hyvää hallintoa ja palveluita tarkastellaan Niina Mäntylän ja Laura Perttolan artikkeleissa. Hyvän alueen rakentumista ja siihen liittyviä haasteita taas käsitellään Seija Virkkalan, Niklas Lundströmin ja Hannu Katajamäen sekä Ilkka Luodon artikkeleissa. Hyvän yhteisön ja palveluiden kehittäminen tarvitsee myös kansalaisten ääntä. Harri Raisio ja Pirkko Vartiainen kuvaavat artikkelissaan deliberatiivisen demokratian mahdollisuuksia ja kansalaisraateja.

1.2 Hyvä hallinto ja pirulliset ongelmat

Pyrkimys määrittää ja toteuttaa hyvää hallintoa on ollut jo pidempään hallintotieteiden yhtenä kiinnostuksen kohteena. Oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa tarvitaan hyvän hallinnon periaatteita. Hyvän hallinnon rakentaminen edellyttää sääntöjä ja ohjeita, eettistä toimintaa tukevan kulttuurin, esimerkillä johtamista sekä arvoiltaan ja toimintatavoiltaan eettisiä ja oikeamielisiä toimijoita. Kansalaisten oikeus hyvään hallintoon on kirjattu perustuslakiin. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu esimerkiksi se, että viranomaiset noudattavat toiminnassaan lakia ja toimivat puolueettomasti ja avoimesti. Paitsi lainkuuliaisuutta, julkisjohtajalta odotetaan myös vastuullisuutta, rehellisyyttä ja lahjomattomuutta. Voidaan ajatella, että hyvään hallintoon eettiseltä kannalta sisällytetään enemmän vaatimuksia kuin mitä laissa määritellään tai edellytetään. Hyvin toimiva julkinen hallinto on tärkeä osa modernin yhteiskunnan toimintaa. Siihen kohdistuu aikaisempaa suurempia odotuksia. Lainalaisuuden ja oikeusturvan lisäksi hallinnon ja viranomaisten toiminnalta odotetaan hyvää laatua, avoimuutta, sujuvuutta, luotettavuutta, tehokkuutta ja palveluperiaatteen noudattamista. (Mäenpää 2010: 6.)

Pirulliset ongelmat ovat rantautuneet julkiseen hallintoon, hallintotieteilijöiden kiinnostuksen kohteiksi ja päättäjien huulille vähän myöhemmin. Kansainvälisessä hallinnon tutkimuksessa kompleksisuusajatteluun on perehdytty parinkymmenen vuoden ajan, mutta Suomessa kyse on tuoreemmasta tutkimuksesta. Miten nämä kaksi ilmiötä; hyvä hallinto ja pirulliset ongelmat liittyvät toisiinsa? Eivät välttämättä mitenkään. Koska ne esiintyvät kirjan nimessä, on silti perusteltua kysyä:

Mitä tekemistä pirullisilla ongelmilla on hyvän hallinnon kanssa?

Viime vuosien organisaatiomuutokset ja ympäröivän yhteiskunnan muuttuvat tilanteet ovat herättäneet tutkijoiden kiinnostuksen tarkastella pirullisten ongelmien ilmiötä kompleksisuusajattelun kautta. Hyvä hallinto ei estä pirullisten ongelmien syntymistä, mutta voi auttaa niistä selviytymisessä. Kirjan otsikkoa ei pidä ymmärtää niin, että pirullisista ongelmista tai niiden ratkomisesta automaattisesti seuraisi hyvän hallinnon toteutuminen.

Mitä pirullisilla ongelmilla ylipäätään tarkoitetaan? Ongelmien pirullisuus johtuu siitä, että niitä on ensinnäkin vaikea tunnistaa ja ymmärtää niiden moninaista luonnetta. Lisäksi ne muuttavat luonnetta, eivätkä lakkaa olemasta. Ne ovat ratkaistavissa, mutta niiden selvittämiseen ei ole ennalta määriteltyä kaavaa. Kuulostaa haastavalta, mutta ehkä siksi niin kiehtovalta. ”Pirullisia ongelmia ei voi välttää, mutta niistä voi selviytyä” (Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell 2013: 129). Kun yhdestä pirullisesta ongelmasta on selvitty, nurkan takana voi jo väijyä toinen. Oleellista on, miten niihin suhtaudutaan ja miten niitä ratkotaan.

Modernissa hallinnossa esiintyy pirullisia ongelmia, ja nykypäivän organisaatioelämässä niitä tulee esiintymään riippumatta siitä onko hallinto hyvää vai huonoa. Kompleksisuusajattelun mukaisesti muutos on luontainen tila ja elinehto selviytymiselle. Muutostarpeen hyväksyminen ja muutoksen avoin toteuttaminen ovat avaimia pirullisista ongelmista selviämiseen.

Hyvässä hallinnossa ei kuitenkaan olla voimattomia pirullisuuden edessä. Kirjan nimellä ”Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon” halutaan viestittää ratkaisukeskeisyyttä; pyrkimystä tarjota lukijalle ei vain näkökulmia, haasteita tai ongelmia, vaan myös avaimia hallinnon ja johtamisen ymmärtämiseen ja kehittämiseen ja samalla tulevaisuuden rakentamiseen. Hallintotieteilijällä tai hallinto-osaajalla, kuten hallintotieteiden koulutusohjelman suorittaneita voidaan kutsua, on riittävästi eväitä ja työkaluja toimia hyvän hallinnon edistämiseksi ja pirullisten ongelmien kesyttämiseksi.

1.3 Kirjan artikkelien teemat

Esa Hyyryläinen ja Kirsi Lehto pohtivat artikkelissaan millaisen hallinto- ja johtamisajattelun y-sukupolveen kuuluvat julkisjohtajat saavat perinnökseen, ja millaisia valmiuksia julkisjohtajalta edellytetään vuonna 2020. Uuden sukupolven johtajien arvomaailmaan mahtuvat oikeudenmukaisuus ja tehokkuus, ja heidän odotetaan johtavan sekä ihmisiä että tuloksia. Heille on myös luontevaa verkos-

toitua ja rakentaa kumppanuuksia, joiden kautta rakennetaan parempaa yhteiskuntaa.

Lotta Pitkänen ja Ari Salminen käsittelevät johtamisen etiikan kysymyksiä erityisesti integriteetin, eettisten koodien ja eettisen esimiestyön kautta. Näkemykset hyvästä hallinnosta, hyvästä virkamiehestä tai kansalaisia palvelevasta julkisesta hallinnosta ovat muuttuneet vuosikymmenten saatossa. Nykykäsityksen mukaan tehokkuuden ja eettisyyden ei tarvitse olla ristiriidassa keskenään. Julkisjohtajan toiminnan kulmakivenä on luottamuksen ja yhteistyökyvyn rakentaminen sekä harkittu vallankäyttö työyhteisön sisällä ja suhteessa organisaation toimintaympäristöön.

Hyvä hallinto peruskoulussa on Niina Mäntylän artikkelin aiheena. Kouluhallinnossa tehdään ihmisten päivittäiseen elämään liittyviä päätöksiä. Julkisen vallan käyttäjänä päätöksentekijän toiminnan on perustuttava lakiin. Hyvän hallinnon periaatteet on määritelty laissa. Artikkelissa tarkastellaan hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksiä perusopetusasioissa. Mäntylä korostaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastuuta toimiensa lainmukaisuudesta. Heidän on tunnettava hyvän hallinnon takeet, sillä tietämättömyyteen ei voi vedota.

Osana hyvän hallinnon toteutumista viranomaisten on perusteltava päätöksensä. Laura Perttola tarkastelee artikkelissaan sosiaalihuollon järjestämistä koskevia hallintopäätöksiä perusteluvollisuuden näkökulmasta. Erityisenä esimerkkinä on vanhusten koti- ja asumispalvelut sekä laitoshuolto. Asiakkaan oikeussuojan kannalta oikeus saada perusteltu päätös on tärkein hyvän hallinnon tae.

Juha Lindellin, Seija Ollilan ja Pirkko Vartiaisen artikkeli ”Kompleksisuuden johtaminen” valottaa kompleksisuusajattelua ja sen teoreettisia lähtökohtia sekä johtamisessa esiin nousevia pirullisia ongelmia. Pirulliset ongelmat haastavat johtajan, ja hän joutuukin usein myöntämään rajallisuutensa ongelmien ratkomisessa. Parhaiten pirullisten ongelmien selvittämisessä pärjää osallistavaa johtamistapaa toteuttava esimies, joka luottaa alaisiinsa ja arvostaa heidän asiantuntemustaan ja osaa valjastaa sen organisaation käyttöön.

Kansalaiset elävät pirullisten ongelmien arjessa. Entä voisivatko he auttaa niiden ratkaisemisessa? Harri Raison ja Pirkko Vartiaisen artikkeli ”Deliberatiivinen demokratia vahvistaa kansalaisten osallistumista” luo katsauksen siihen mitä deliberatiivinen demokratia tarkoittaa, ja millaisia uusia mahdollisuuksia se avaa kansalaisvaikuttamiseen. Kansalaisraadit monipuolisine keskusteluineen tuovat monia ääniä päättäjien kuuluville.

Aluekehittämisen pyrkimyksenä on luoda parempia menestymisen mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille niiden asuinpaikasta tai sijaintialueesta riippumatta. Seija Virkkalan, Niklas Lundströmin ja Hannu Katajamäen artikkelissa tarkastellaan aluekehittämisen merkitystä ja haasteita pirullisten ongelmien tilanteissa. Aluekehittämisen avulla voidaan suunnata ja ennakoida muutosta. Pirullisten ongelmien kannalta he pitävät tärkeänä kestäväen kehityksen periaatetta ja monien toimijoiden vuoropuhelua.

Ilkka Luodon artikkeli ”Aluetiede ja paikkaperustainen ajattelu” esittelee aluetieteen ajankohtaisia teemoja paikka-käsitteen kautta. Artikkelissa tuodaan esille paikallisuuden merkitys globaalistuneessa maailmassa. Ihmisten identiteetti rakentuu osin paikkojen kautta. Luodon mukaan meillä jokaisella on omat pyhät paikkamme, joilla on tietty tunneyhteys omassa henkilöhistoriassamme.

Kiitokset

Haluan lämpimästi kiittää kaikkia tämän kirjan toteutumiseen myötävaikuttaneita henkilöitä ja tahoja. Tämä on ollut kaikkien kirjoittajien yhteinen ponnistus. Toimitustyössä, artikkelien viimeistelyssä ja julkaisukuntoon saattamisessa on auttanut hallintotieteiden kandidaatti Matti Sahlberg. Lämpimät kiitokset hänelle!

Vaasassa 31.10.2014

Kirsi Lehto

Lähteet

Mäenpää, O. (2010). *Hallinto ja oikeus*. Forum iuris. Helsingin yliopisto.

Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteiden perusteet*. Helsinki: Edita.

Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H. & Lindell, J. (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Helsinki: Gaudeamus.

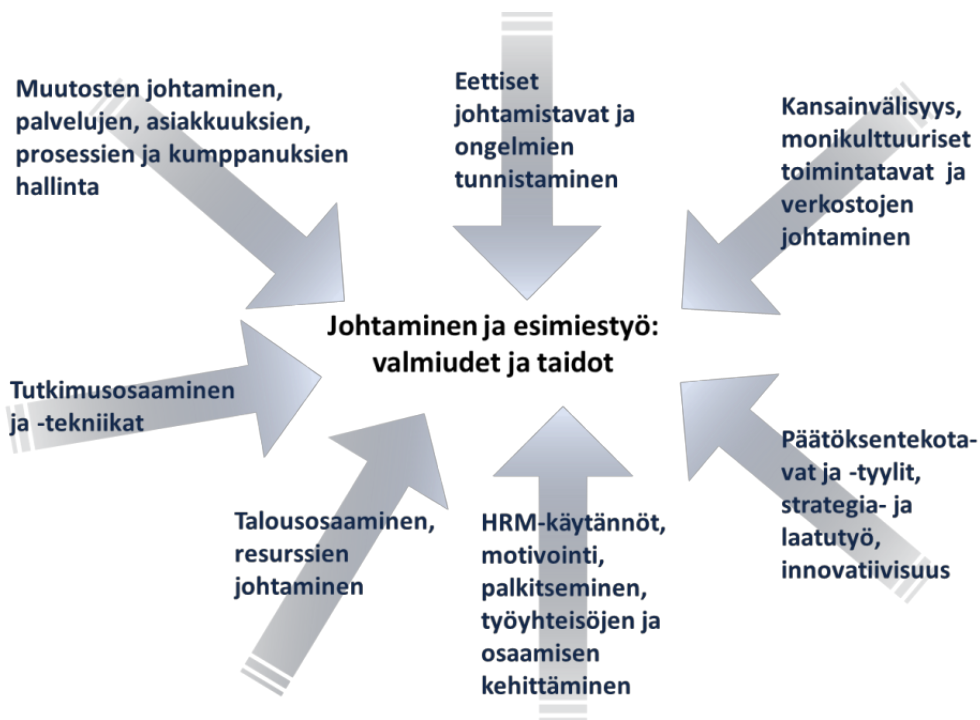
2 JULKISJOHTAMISEN OPPIAINEIDENTITEETTI JA KESKEISET OSAAMISALUEET

Ari Salminen ja Olli-Pekka Viinamäki

Julkisjohtamisen opetus ja tutkimustoiminta käynnistyi Vaasan yliopistossa vuonna 1983. Olemme kouluttaneet siten yli 30 vuotta johtamisen ja hallintotyön ammattilaisia. Julkisjohtamisen oppiaineesta valmistuneet sijoittuvat esimies- ja johtotehtäviin ja vaativiin asiantuntijatehtäviin ministeriöihin, valtion virastoihin, kuntiin, kansainvälisiin organisaatioihin (esimerkiksi Euroopan unioni ja YK), järjestöihin ja yrityksiin.

2.1 Julkisjohtamisen keskeiset osaamisalueet

Julkisjohtamisen kandidaatti- ja maisteriopinnoissa koulutus nojaa seitsemään osaamisalueeseen. Osaamisalueet on esitetty kuviossa 1. Osaamisalueiden avulla opiskelijat perehtyvät ja etenevät vaihe vaiheelta julkisen johtamisen ja esimiestyön edellyttämiin valmiuksiin ja taitoihin.



Kuvio 1. Julkisjohtamisen keskeiset osaamisalueet.

Käytännön esimies- ja johtamistöissä nämä osaamisalueet painottuvat työpaikan, työn luonteen ja työuralla etenemisen mukaan. Tiedot valmistuneiden työurista ja palaute opinnoista kertovat, että osaamisalueiden valinta on oikea ja osaamisalueilla on vahva kysyntä työelämässä. Seuraavassa avaamme muutamilla esimerkeillä osaamisalueiden sisältöjä.

Toiminta päätöksentekijänä

Johtajana toimiminen on suurelta osin päätöksentekoa. Johtaja tekee päätöksiä yksin tai osana erilaisia ryhmiä ja verkostoja. Osa päätöksistä vaikuttaa tässä ja nyt, osa päätöksistä taas realisoituu vasta vuosien kuluttua. Eräät päätökset ovat yksittäisiä ja rajattavissa olevia ratkaisuja, kun taas toiset päätöksistä liittyvät joukkoon muita päätöksiä.

Päätöksenteon hyvän osaamisen osalta pidämme tärkeänä sitä, että opiskelijat oppivat tuntemaan erilaiset päätöksentekotavat ja -tyylit sekä strategia- ja laatu-työn ja innovatiivisuuden asettamat vaatimukset päätöksenteolle. Lisäksi opinnoista saa valmiuksia merkittävien, organisaation menestymistä ja uudistumista koskevien ratkaisujen tekemiseksi.

Toiminta muutoksien ja hyvinvointipalvelujen johtajana

Julkinen hallinto on kansalaisia varten. Julkisjohtamisen näkökulmasta julkisen palvelutehtävän ytimessä on palveluiden, asiakkuuksien ja kumppanuuksien hyvä hallinta.

Palveluiden ja asiakkuuksien tuloksellinen johtaminen on tärkeää siksi, että Suomessa suurin osa verovaroista käytetään julkisiin palveluihin, kuten terveydenhuoltoon, koulutukseen, vanhustenhoitoon ja päivähoitoon. Palvelujen kehittämisessä panostetaan siihen, että asiakkaat saavat oikeat palvelut oikeaan aikaan. Hyvinvointipalveluilla on Suomessa vankka kannatus ja siksi niiden ammattimaisesta tuottamisesta tulee huolehtia jatkossakin.

Nykyisin muutosten ja uudistusten johtaminen on erityisen tärkeä osaamisalue. Hyvinvointivaltio ei ole samanlainen kuin 1980- ja 90-luvuilla. Kansalaisilla on uudenlaisia odotuksia ja tarpeita. Julkisia palveluita pitää esimerkiksi tarjota yksilöllisiin tarpeisiin ja osa palveluista on siirtynyt internetiin sähköisiksi palveluiksi. Samaan aikaan verovarot eivät tahdo riittää palvelujen tuottamiseen. Siten resurssit kansalaisten palvelemiseen on löydettävä priorisoimalla ja nostamalla tuottavuutta. Esimiehiltä ja johtajilta odotetaan uudenlaisia toimia ja johtamistapoja. Pyrimme koulutuksessa antamaan keinovalikoiman, jolla tulevat esimiehet sel-

viävät alituisista muutostilanteista sekä kehittämis- ja uudistustyön eteenpäin viemisestä.

Toiminta eettisenä johtajana

Julkisjohtamisen oppiaine on tehnyt vahvaa työtä hallinnon ja johtamisen etiikan tutkimuksessa ja opetuksessa. Johtamiselta vaaditaan nykyisin eettisyyttä ja moraalista oikein toimimista. Virastojen, kuntien ja yritysten eettisen toiminnan edistämisen kulmakivi on se, että henkilöstö tunnistaa päätöksiin tai arkiseen työhön liittyvät eettiset haasteet.

Julkisten organisaatioiden keskeinen arvo ja niissä noudatettavan etiikan johtolanka liittyy niiden erityisasemaan yhteiskunnassa. Julkisilla organisaatioilla on monopoli tiettyjen asioiden tekemiseen ja yksipuoliseen julkisen vallan käyttöön. Kyse on myös yhteisten resurssien oikeudenmukaisesta käytöstä. Ei siis ole yhdentekevää miten päätökset ovat syntyneet ja mihin ne perustuvat. Lisäksi erityisen tärkeää on se, että kansalaiset luottavat julkiseen hallintoon ja virkamiehiin. Hallinto perustuu pitkälti luottamukseen 1) kansalaisten ja poliitikkojen, 2) kansalaisten ja hallinnon sekä 3) poliitikkojen ja hallinnon välillä. Luottamusta tarvitaan myös julkisten organisaatioiden sisällä. Henkilöstö odottaa reilua ja oikeudenmukaista kohtelua esimiesten taholta. Vain sen vallitessa esimiehillä on lupa odottaa alaisten sitoutumista organisaation tavoitteisiin itsekkäiden tavoitteiden sijaan.

Jotta edellä mainittuihin asioihin pystytään esimies- ja johtamistyössä vastaamaan, saavat opiskelijat hyvät perusteet eettisen johtamisen kysymyksistä. Opetuksessa käytetään muun muassa käytännön esimerkkejä ja ongelmalähtöistä opetusta – miten itse esimiehenä ratkaisisin kyseisen eettisen ongelman, ja mitä asioita esimiehen on punnittava, kun hän tekee päätöksiä?

Toiminta erilaisissa kulttuureissa ja kansainvälisissä tehtävissä

Esimies- ja johtamistehtävissä tarvitaan kansainvälisyysvalmiuksia, monikulttuurisiin toimintatapoihin perehtymistä sekä viestinnän ja verkostojen johtamiseen liittyviä erityisvalmiuksia. Harva suomalainen työpaikka koostuu enää vain suomea puhuvista työntekijöistä. Monen työuralle tulee mielenkiintoisia ulkomaankomennuksia ja kansainvälisiä kehittämistehtäviä.

Opintojen aikana tulee esille se, miten kulttuurisidonnaisia hallintoon ja palveluihin liittyvät asiat ovat. Esimerkiksi Välimeren maissa johtajalta odotetaan vahvaa auktoriteettia ja vastaavasti Pohjoismaissa korostetaan enemmän alaisten ja johdon yhteistyötä. Johtaminen edellyttää aina kulttuurista sensitiivisyyttä ja jonkin-

laista ”herkkää korvaa”. Se ei ole mahdollista jos ei ole oppinut tunnistamaan kulttuurieroja.

Osa julkisjohtamisen opiskelijoista suorittaa maisteriopinnot Intercultural Studies in Communication and Administration (ICS) -ohjelmassa. Lähes kaikki tämän maisteriohjelman opiskelijat tulevat muista maista ja kulttuureista. Osa julkisjohtamisen kotimaisten ja kansainvälisten opiskelijoiden kursseista on yhteisiä – siten osa opinnoista suoritetaan oikeasti monikulttuurisessa opiskeluympäristössä. Tämä on hyvää käytännön harjoitusta niin kansainvälisiin tehtäviin valmistautumiseen kuin lisääntyvään monikulttuurisuuteen kotimaassa.

Toiminta henkilöstön esimiehenä

Henkilöstöjohtamiskäytäntöjen hyvä tunteminen ja työyhteisöjen kehittämiseen perehtyminen ovat avain esimiestehtävissä menestymiseen. Pohjimmiltaan esimiehisyyden on toisten ihmisten kohtaamista ja hyvää viestintää.

Henkilöstön johtamisessa on osattava erilaiset alaisten motivointi-, palkitsemis- ja kannustamiskeinot. Lisäksi on osattava uudistaa ja kehittää työyhteisöä ja tiimejä. Tavoitteemme on, että meiltä valmistuneilla henkilöillä on monipuolinen henkilöstöjohtamisen työkalupakki käytössään, ja josta he voivat esimiehinä poimia oikeat työvälineet ja keinot.

Toiminta talousinformaation soveltajana ja resurssien johtajana

Taloulosaamisen osalta painotamme resurssien johtamisen näkökulmaa. Rationaalisuusajattelun mukaisesti hallinnossa pitäisi tehdä mahdollisimman paljon tulosta mahdollisimman vähillä ja oikein mitoitetuilla resursseilla.

Johtotehtävissä vaaditaan yhä enemmän taloulosaamista ja talousinformaation hyödyntämistä ratkaisujen tekemisessä. Keskeiset valmiudet ja taidot liittyvät siihen, miten esimiehet osaavat hyödyntää eri lähteistä tulevia talouden tunnuslukuja ja kustannuslaskelmia sekä soveltaa arviointi- ja seurantatietoja päätöksenteon pohjana.

Toiminta tiedon jalostajana – tutkimusosaaminen

Hallinto- ja palvelutehtävissä työ on aikaisempaa enemmän tietotyötä – tiedon keräämistä, analysointia ja hyödyntämistä päätöksenteossa. Toiminta tiedon jalostajana ilmenee selkeimmin tiedonhankinta- ja analyysitekniikoiden opettelussa ja soveltamisessa. Kandidaatti- ja maisteritutkinnot huipentuvat opiskelijan omaan tutkimusnäyttöön eli kandidaatintutkielmaan ja pro graduun.

Tehtävämme on varmistaa, että opiskelijat osaavat soveltaa itsenäisesti eri tutkimustapoja sekä analysoida kotimaisia ja kansainvälisiä aineistoja. Tärkeää on, että opittuja tiedonhankintamenetelmiä osataan hyödyntää käytännön työelämän ongelmanratkaisutilanteissa.

Lopuksi

Julkisjohtaminen tarjoaa kompaktin paketin tietoa ja taitoa esimies- ja johtamistehtäviin sekä vaativiin asiantuntijatehtäviin tähtääville ihmisille. Opetus nojaa tutkimustietoon ja sen hyödyntämiseen käytännön työelämän vaatimusten kannalta.

Vahva viesti valmistuneilta on se, että jokainen tarvitsee jossain vaiheessa työuraansa esimiestäitoja. Samalla tavoin hallintotieteiden maisterin tutkinto on osoittautunut helposti tunnistettavaksi tutkinnoksi Suomessa ja ulkomailla – työnantajat tuntevat tutkinnon ja tietävät, mitä hallintotieteiden maisteri osaa.

Uskomme, että opinnot ja tutkinto Vaasassa ovat kilpailukykyinen vaihtoehtosiinulle ja vastaavat hyvin työelämän odotuksia.

3 MILLAISEN HALLINTO- JA JOHTAMISAJATTELUN Y-SUKUPOLVEEN KUULUVAT JULKISJOHTAJAT PERIVÄT AIKAISEMMLTA SUKUPOLVILTA?

Esa Hyyryläinen & Kirsi Lehto

3.1 Johdanto

Julkisjohtajaksi kutsutaan valtion tai kunnan organisaatioiden johtotehtävissä olevia henkilöitä. Nimityksellä halutaan erottautua yritysjohtajista siksi että toimintaympäristönä valtion ja kunnan organisaatiot ovat yritysmaailmasta poikkeavia. Julkisjohtaminen on kuitenkin lähentynyt yritysjohtamista lähivuosikymmeninä. Julkista hallintoa ja palveluita uudistettaessa on katsottu mallia yritysmaailman käytännöistä. Tehokkuuden ja tulosvastuun korostaminen, asiakastyytyväisyyden lisääminen sekä strategisen johtamisen soveltaminen ovat esimerkkejä tästä. Kaikkea ei voi koskaan tehdä niin kuin yrityksissä tehtäisiin, vaan julkisjohtajilla on erilaisia haasteita kuin yritysjohtajilla. Esimerkiksi voitontavoittelu ei kuulu julkisjohtamiseen. Julkisjohtajien suhde poliittisiin päättäjiin demokraattisessa järjestelmässä on myös erilainen kuin yritysjohtajien suhde yrityksen omistajiin. Lainsäädäntö ohjaa julkisjohtajien toimintaa tiukemmin kuin yritysjohtajien toimintaa.

Haasteisiin vastaa parhaiten sellainen julkisjohtaja, jolla on oikeanlaiset valmiudet haasteisiin nähden. Keskeinen tavoitteemme on kertoa näkemyksemme julkisjohtajalta edellytetyistä valmiuksista lähitulevaisuudessa eli noin vuonna 2020. Kerromme näkemyksemme nykyhetkestä käsin, joten se on väistämättä ainakin jossain määrin ajankuvaa tästä ajasta. Vaikka aina silloin tällöin syntyy ennakoimaton murroskohta, historian tunteminen on välttämätöntä tulevaisuutta ennakoivalle. Kerromme tarinan siitä mitä edellisten vuosikymmenien aikana tapahtui, voidaksemme sen pohjalta kertoa millainen tulevaisuus näyttää nyt todennäköisimmältä.

Vaikka jokainen julkisjohtaja toimii johtaessaan yksilönä koulutuksensa, kokemuksensa, arvojensa ja persoonallisuutensa varassa, hän kuitenkin samalla heijastaa laajempia arvoja ja uskomuksia siitä millaista on hyvä johtaminen valtion ja kuntien organisaatioissa. Nämä arvot ja uskomukset muodostavat kulloinkin noudatettavan hallinto- ja johtamisajattelun ytimen. Taaksepäin katsominen tekee

mahdolliseksi nostaa esille kolme toisistaan kohtalaisen selvästi erottuvaa hallinto- ja johtamisajattelun aikakautta. Tarkastelemme seuraavissa kappaleissa näitä kolmea aikakautta ja oppia aikajärjestyksessä niiden kukoistuskauden mukaan.

Ammattimainen hallinto valtiolla ja kunnissa alkoi vasta 1800-luvun loppupuolella. Sen periaatteena oli byrokraattinen hallinto, jonka saksalainen yhteiskuntatieteilijä Max Weber on kuvannut parhaiten. Byrokraattiselle hallinnolle on tyypillistä hierarkkisuus organisaatiossa, sääntöihin ja normeihin perustuva käskyttäminen johtamisessa sekä selkeät roolit hallinnon sisällä ja suhteessa kansalaisiin ja poliittiseen järjestelmään. Haaste byrokraattiselle hallinnolle saatiin 1980-luvulta alkaen New Public Managementina (NPM) tunnetusta opista. Siitä käytetään usein myös suomenkielistä termiä uusi julkisjohtaminen. Se kyseenalaisti byrokraattisen hallinnon hitaana, kankeana ja kalliina toimintana, joka ei enää palvele kansalaisten etua. NPM oli keskeinen tekijä siinä, että julkisjohtamiseen alettiin omaksua yritysjohtamisen malleja. 2000-luvulla esiin nousi uudenlaisia ajatuksia vastareaktionä NPM:n ongelmakohtiin. NPM unohti valtion ja kuntien toiminnan erityispiirteet ja meni monien mielestä liian pitkälle yritysmaailman oppien johdattamana. Ihmisten ja organisaatioiden verkostoituminen, hyvä hallinto, etiikkakysymykset sekä erilaiset demokratian ja laajemman kansalaisosallistumisen teemat ovat NPM:n jälkeiselle ajattelulle tyypillisiä piirteitä. Se kantaa yhteensitovaa nimitystä New Public Governance.

Juuri nyt mielenkiintoinen hallinto- ja johtamisajattelun muutostekijä on johtotehtäviin jo sijoittuva Y-sukupolvi, 1980-luvulta 1990-luvun loppupuolelle syntyneet. Aikaisempien sukupolvien hallinto- ja johtamisajattelu ei kelvanne tälle sukupolvelle sellaisenaan. Sukupolvikeskustelussa ei pelkästään ole kysymys ihmisen elinvuosista, vaan laajemminkin tietynä ajanjaksona elämisestä ja kasvamisesta, kokemuksista, muistoista, kielestä ja tavoista, jotka jättävät jälkensä kollektiiviseen ja yhteisölliseen mieleen sekä hitsaavat ikäluokkia henkisesti yhteen (Piha & Poussa 2012: 27).

Tietokoneet, älypuhelimet, tabletit, ja kaikki se mitä niillä tehdään, on sosiaalisesti verkottuneelle Y-sukupolvelle toisella tavalla selviö kuin esimerkiksi aikaisemmalle X-sukupolvelle. Y-sukupolven arvot eivät ole samalla tavalla työkeskeisiä kuin edeltävien sukupolvien. Palkan sijaan työstä haetaan usein mielekkyyttä, pitkien työtuntien sijaan vapaa-aikaakin arvostetaan, pysyvyyden sijaan työpaikat vaihtuvat nopeaan tahtiin, ja käskyttävän johtamisen sijaan odotukset kohdistuvat pikemmin arvojen määrittelyyn, asioiden perustelemiseen ja toimivaan, yhteisölliseen vuorovaikutukseen. Pohdimme tässä artikkelissa sitä millaisen perinnön nämä 2020-luvun julkisjohtajat saavat aikaisemmilta sukupolvilta, ja millaisia mahdollisuuksia heillä on jättää siihen oma leimansa ennen kuin 2000-

luvulla syntynyt Z-sukupolvi ottaa oman paikkansa työelämässä. Myönnämme, että keskustelu Y-sukupolvesta on osin stereotyyppistä. Emme voi täysin varmasti väittää, että kaikilla tietyn sukupolven edustajilla olisi samankaltaiset ja aikaisemmista sukupolvista selvästi erottuvat arvot.

3.2 Hallintoajattelun traditiot

Tämän osuuden tarkoituksena on tarkentaa kuvaa kolmesta hallinto- ja johtamisajattelun aallosta julkisjohtajan osaamisperustan rakentajina. Hallintoajattelulla tarkoitetaan hallinnon kehittämistä, ja sen kohteena on hallintokoneiston rakenteen, järjestelmien ja kulttuurin muutos. Suomessa keskeisiä hallintoajattelijoita ovat hallinnon kehittämisestä vastaavat virkamiehet ja asiantuntijat, jotka valmistelevat ja toteuttavat uudistukset. Muita hallintoajattelijoita ovat hallintouudistuksiin vaikuttavat poliitikot, tutkijat, yritysmaailman esikuvat sekä media. (Temmes 1994: 28–38; Pollitt & Bouckaert 2000.)

Byrokraattinen hallinto – kohti hierarkkista ja ennakoitavaa hallintokoneistoa

Byrokraattisen hallinnon ytimessä on byrokratia. Byrokratia tarkoitti alun perin virkamiesten valtaa. Lähtökohtaisesti termillä on varsin negatiivinen lataus. Useimmat hallinnon tutkijat eivät kuitenkaan ymmärrä byrokratiaa vain negatiivisella tavalla, vaan ovat omaksuneet termin merkityksen Max Weberin byrokratiaa koskevan käsityksen mukaisesti. Se korostaa hierarkkisen organisaation tehokkuutta, byrokraattista hallintomenettelyä, lahjomatonta virkamieskuvaa ja päätösten perustamista säädöksiin sekä tasavertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteita. Byrokraattinen hallinto on erityisesti suurten järjestelmien hallintoon hyvin soveltuvaa malli, joka historiallisesti mahdollisti modernin hallinnon toiminnan tehokkaasti johdettuna, hyvin organisoituneena ja ammatillisesti kehittyneenä toimintatapana. (Salminen & Kuoppala 1985; Lane, Arvidson & Magnusson 1986; Ahonen 1989; Vartola 2004; Niiranen, Seppänen-Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2010: 66–67)

Byrokratiaa tarvittiin julkiseen hallintoon kapitalistisen talouden järjestelmien vastapainoksi. Kun esimerkiksi osakeyhtiön kaltaiset organisatoriset järjestelyt mahdollistivat aikanaan yritysten kasvattamisen uutena tapana kerätä isompia pääomia, hallinnolta odotettiin sen vastapainona suurempaa tehokkuutta ja toimintavarmuutta. Erityisen tärkeässä roolissa oli oikeusjärjestystä ylläpitävän oikeusjärjestelmän olemassaolo (Ahonen 1989: 57). Haasteeseen vastattiin byrokraattisen hallinnon periaatteiden mukaisesti. Historiallisesti tämä ei ollut kokonaan uutta, vaan mallin periaatteita on omaksuttu esimerkiksi Fredrik Suuren ai-

kaisen Preussin armeijan organisaatiosta myös siviilipuolelle. Byrokratian piirteitä löytyy myös tätäkin vanhemman historian tuntemista valtakunnista.

Weberin kuvaaman byrokratian ydin oli rationaalisuuden (järkipärisyyden) vaatimus. Byrokraattisen hallinnon ideaalityyppi, loogisesti selkein mahdollinen tyyppi, saatiin kuvatuksi pohtimalla millainen olisi rationaalisin mahdollinen tapa järjestää hallinto. Näin kuvattu hallinto perustuu seuraaviin piirteisiin (ks. esim. Salminen & Kuoppala 1985: 59–60):

- Sattumanvaraisuuden ja tapauskohtaisuuden sijaan hallinto on säännöin sidottua ja samanlaiset asiat hoidetaan samalla tavalla.
- Oikean toimintatavan varmistaa se, että hallinnon henkilöstöllä on riittävä ja asianmukainen koulutus sääntöjen noudattamiseen eteen tulevilla, usein monimutkaisissa tilanteissa.
- Virkamiesten valta ei ole rajatonta, eikä mielivaltaa, vaan toimivalta on rajattu selvästi etukäteen.
- Hierarkiassa alemmalla tasolla olevat ovat vastuussa ylemmällä tasolla oleville ja toimivat näiden valvonnassa.
- Päätöksistä ja muista toimenpiteistä laaditaan kirjalliset dokumentit, jotta on jälkikäteen mahdollista tietää kuka on tehnyt mitä, miksi ja millä oikeudella.
- Hallinnosta ei tule kenenkään etuoikeutta, koska viranhaltijoilla ei ole omistusoikeutta virka-asemaansa, eikä työvälineisiinsä.

Edellä kuvattuihin byrokratian piirteisiin tarkentuva objektiivinen persoonattomuus on samanaikaisesti sekä byrokraattisen hallinnon hyve että sen keskeinen ongelma-kohta. Hyve se on siksi, että byrokratia säilyy toimintavarmana. Se toimii kuin kone päätöksestä toiseen ennakoitavissa olevalla tavalla. Ongelma on se, että samalla byrokratia on myös hidas ja jäykkä. Silloin kuin tarvitaan joustavuutta ja ketteryyttä, byrokratia on ongelmissa.

Julkinen hallinto on järjestetty pääsääntöisesti byrokraattisen hallinnon mallin mukaan. Suurissa organisaatioissa sille ei ole juuri vaihtoehtoja. Nimenomaan hierarkia on mahdollistanut organisaatioiden kasvattamisen niin, että ne ovat säilyneet johdettavissa. Henkilökohtaisempiin kontakteihin perustuvat järjestelmät sortuvat ongelmiin kun ihmisiä yhdistävien linkkien määrä kasvaa. Byrokratian hierarkian mahdollistama virkatie, jossa kommunikaatio kulkee esimiehiltä alaisille ja alaisilta esimiehille, rajoittaa kommunikaation tarpeen tasolle, jossa se on suuressakin joukossa ihmisiä mahdollista. Ylimpänä johtajana toimiva ei anna käskyjä suoraan kaikille, vaan käskyt menevät hänen välittömille alaisilleen. Nämä taas käskyttävät omia alaisiaan jne. Kentältä tuleva tieto tulee ylintä johtajaa

kohti samoja kanavia kohti. Kukaan ei saa kaikkea tietoa, vaan ainoastaan sen mikä hänen työnsä kannalta on tarpeellista tietää.

Byrokraattisen hallinnon teki merkittäväksi 1800-luvun jälkipuoliskolla useissa maissa alkanut hallinnon kasvu (Rugge 2012). Vaikka byrokraatin arkkityyppi on aina ollut hallintovirkamies, valtaosa valtion ja kuntien palveluksessa olevista henkilöistä ei kuulu tähän ryhmään. Kyse on opettajista, lääkäreistä, sairaanhoitajista, sosiaalityöntekijöistä, kirjastovirkailijoista ym. kansalaisia palvelevista henkilöistä. Myös palveluorganisaatioiden muodostaminen on noudattanut byrokraattisen hallinnon periaatteita. Olisi ollut mahdollista, että julkista hallintoa olisi käytetty vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tuottamiseen, ja annettu markkinoiden tuottaa kansalaisille terveys-, koulutus- ja sosiaalipalvelut. Monissa maissa tehtiin toisenlainen valinta. Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita yhdistää julkisten organisaatioiden iso rooli palveluiden tuottajina. Meillä Suomessa avainasemassa ovat kunnat ja kuntayhtymät, sillä valtaosa palveluistamme on niiden tuottamia. Valtion keskeiseksi rooliksi on jäänyt palveluiden ohjaaminen ja osallistuminen niiden rahoittamiseen. Palvelumme ovat kansainvälisesti tarkastellen runsaita ja laadukkaita, mutta tämä valinta on samalla johtanut verorasituksen kasvuun.

Valtion ja kuntien toiminta kasvoi erityisesti toisen maailmansodan jälkeen aikaisempaa isommalle tasolle lähes kaikissa läntisissä maissa. Kasvu jatkui 1980-luvun taitteeseen asti, jolloin yhteiskunnallinen ja poliittinen tilanne alkoi muuttua. ”Suuren hallinnon” suorituskykyä ja kustannuksia kritisoitiin yhä näyttävämmin. Kritiikin kärjessä olivat anglosaksisten maiden oikeistolaiset poliitikot, mm. Margaret Thatcher Iso-Britanniassa ja Ronald Reagan Yhdysvalloissa. Reagan on mm. tullut tunnetuksi lauseestaan ”Hallinto ei ole ratkaisu, vaan se ongelma”. Thatcher puolestaan kritisoi sitä, että yhteiskunnan odotetaan ratkaisevan kaikki ihmisten ongelmat. Hän totesikin eräässä puheessaan, että ”Ei ole olemassa yhteiskuntia. On vain yksittäisiä miehiä ja naisia, ja heidän perheitään”. Kritiikki johti näiden poliitikkojen valtaan päästyä mittaviin uudistuksiin. Tässä kohtaa alkaa New Public Managementin aikakausi. Se ei ole hävittänyt byrokraattista hallintoa, vaan sillä on edelleen merkittävä rooli. Samalla on kuitenkin todettava, että erityisesti kansalaisten palveluissa NPM toi mukanaan melkoisen vallankumouksen.

Suomessa ei ole ollut kriittisiä oikeistopoliitikkoja, joten Suomi lähti mukaan NPM-uudistuksiin ennen kaikkea siksi, ettei meillä juuri ollut vaihtoehtoja. Itäblokin murroksista päävauhtinsa ottanut 1990-luvun syvä lama vei jatkuvaan hallinnon kasvuun johtaneen aikakauden päätökseen. Ankara työttömyys, pankkikriisi ja valtion nopea velkaantuminen pakottivat sekä supistamaan että rakenteellisesti uudistamaan julkista hallintoa ja kansalaisten palveluita. Koska NPM oli

juuri silloin vahvimmillaan hallinnon uudistamisen kansainvälisenä trendinä, se otettiin vakavasti Suomessakin. Esko Ahon lamahallitus (1991–1995) oli tässä isossa roolissa, mutta samaa kehitystä jatkettiin senkin jälkeen, kun pahimmasta lamasta oli jo selviydytty. Siksi Suomen julkinen hallinto on perin juurin NPM:n muokkaamaa.

New Public Management – kohti tehokasta ja yritysmäisesti johdettua hallintoa

NPM-perustaisia hallinto- ja johtamisreformoja toteutettiin 1980- ja 1990-luvuilla useimmissa länsimaissa. Reformilla tarkoitetaan hyödyllistä ja toivottua muutosta, uudistusta, joka on suunnitelmallinen ja tavoitteellinen. (Hyyryläinen 1999, Lähdesmäki 2003.) Uudistusten valmistelusta vastanneet virkamiehet omaksuivat ahkerasti mallia muiden maiden uudistuksista. Osin uudistukset syntyivät OECD:n kaltaisilla monikansallisilla foorumeilla uudistamisesta vastaavien virkamiesten vuorovaikutuksena (Hyyryläinen 2014). Tutkijat alkoivat jossain vaiheessa puhua uudistamisesta muotivillityksenä ja uudistustehtailuna, sillä uudistusten tarpeellisuutta ei juuri kyseenalaistettu. Uudistusten tuloksia merkittävämpää oli jatkuva uudistaminen, jota mikään maa tai organisaatio ei voinut jättää väliin. NPM muutti julkisen hallinnon arvoperustaa tehokkuusperiaatteita korostavaksi. ”Tehdä enemmän vähemmällä” -periaate kiteytti Suomessakin omaksutun julkisen hallinnon uudistamislinjan.

Julkista hallintoa kritisoitiin tehottomuuden ja hitauden ohella myös siitä, että se oli paisunut liian suureksi ja sen vaikutukset ulottuivat liian voimakkaasti kansalaisten elämään. Kaikkein kriittisimpiä näkökohtia valtion ja kuntien sekaantumisesta talouteen ja markkinoihin ei tosin Suomessa ole esitetty. Myöskään äänekästä ”vastinetta verorahoille”-kapinaa ei meillä ole koettu. Se johtuu pitkälti siitä, että kansalaiset pitävät tärkeänä pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia, jossa valtio ja kunnat vastaavat keskeisten palvelujen rahoituksesta sekä siitä, että palvelut ovat tasapuolisesti kaikkien kansalaisten saatavilla. Ajatukselta, että julkisen hallinnon tulisi itse tuottaa kaikki kansalaisten tarvitsemat hyvinvointipalvelut, on meilläkin silti luovuttu. Yhä enemmän palveluita ostetaan markkinoilta kilpailuttamalla yksityisiä palveluntuottajia. Vastuu palvelujen rahoituksesta ja järjestämisestä kansalaisten saataville on säilynyt kunnilla ja valtiolla.

NPM:n oppien mukaan julkisjohtajan tulee olla yritystyylinen ammattijohtaja, jolla on vahvaa strategista osaamista, kykyä hallita taloutta ja johtaa organisaatioitaan tuloksellisesti, muutosjohtamiskykyä sekä henkilöstöjohtamisen taitoja. Taloudellinen ajattelu on tullut yhä tärkeämmäksi julkisen johtajan työssä. NPM painotti kurinalaisuutta ja säästäväisyyttä resurssien käytössä. Johtajien piti kiinnittää enemmän huomiota siihen, mitä resursseilla saadaan aikaan ja miten saadut tulokset voidaan osoittaa. NPM on tuonut julkishallintoon myös sisäisen yrittä-

yyden kulttuuria. Henkilöstö halutaan nähdä entistä enemmän työnsä kehittäjänä. Yrittäjämäisen toimintakulttuurin luominen edellyttää julkisjohtajan toimivan työntekijöiden motivoijana, tukijana ja kannustajana. Työntekijöiden näkökulmasta on tärkeää, että heillä on tarvittavaa toimintavapautta työssään, ja että he voivat osallistua päätöksentekoon. Johtamiseen ja esimiestyöhön kaivataan uusia sisältöjä; enemmän valmentavaa ja kehittävää otetta, ja vähemmän ohjausta ja valvontaa. (Virtanen & Stenvall 2011: 48–52.)

Tilivelvollisuus (engl. *accountability*) tuli keskeiseksi osaksi julkisjohtamista NPM-opin myötä. Julkisen hallinnon vastuukysymykset ovat kuitenkin selvästi monimutkaisempia kuin yrityksissä. Tahoja, joille ollaan vastuussa, on useita. Samoin vastuullisuuden luonne ja sisällöt vaihtelevat. Virkamiehen vastuu on luonteeltaan (Pollitt 2003; Virtanen & Stenvall 2011; Salminen & Lehto 2012):

- poliittista; vastuu päättävälle poliitikoille sekä kansalaisille ja kansalaisryhmille, jotka vaikuttavat systeemissä toisaalta äänestäjinä ja toisaalta palveluiden käyttäjinä
- byrokraattista; vastuu suhteessa esimies- ja alaisasemaan organisaatiossa
- oikeudellista; vastuu lakien ja sopimusten noudattamisesta
- taloudellista; vastuu asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta.

NPM:n keskeiset arvot, tehokkuus (vähemmällä resursseilla enemmän tulosta), taloudellisuus (kurinalaisuus ja säästäväisyys resurssien käytössä) ja vaikuttavuus (kansalaisten tarpeiden tunnistaminen ja niihin vastaaminen), ovat julkisessa hallinnossa tärkeitä tänäkin päivänä. Samalla kun niistä pidetään kiinni, kriittisimmät ovat huolissaan siitä, miten käy kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun ja virkamiesten lahjomattomuuden silloin kun markkinat saavat yhä enemmän jalansijaa julkisten palvelujen tuotannossa (Frederickson 1997).

New Public Governance – kohti verkostoitunutta ja vuorovaikutteista hallintoa

Voimistunut NPM-kritiikki johti 2000-luvulla uudenlaisten ajatusten esiintuloon. Tästä alkoi New Public Governance (NPG). Monet sen ydinajatuksista on ymmärrettävissä korjausliikkeinä edeltäneen NPM:n ilmeisiin ongelmiin. Osa korjausliikkeistä palautti laillisuuden, byrokraattisuuden ja tasa-arvon kaltaisia byrokraattisen hallinnon piirteitä NPM:n tunnustamaa roolia suurempaan arvoon uudessa hallintoajattelussa, osa lähti kokonaan uuteen suuntaan. Uudet ajatukset lähtevät siitä, että julkinen hallinto on tullut entistä riippuvaisemmaksi yhteiskunnan muista toimijoista, ja että sen kohtaamat ongelmat ja haasteet ovat tulleet yhä monimutkaisemmiksi.

Tästä syystä katsottiin tarvittavan uudenlaista ajattelua hallinnon kehittämiseen. NPG:n ydintermi *governance* suomennetaan usein hallinnaksi. Se viittaa monien

julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä tapahtuvaan toimintaan pelkän hallinnon (engl. *government*) oman toiminnan sijaan. NPG ei ole yhtenäinen oppi, vaan se pitää sisällään erilaisia kehityssuuntia. Yleisesti siinä on kyse yhteiskunnan ja talouden ohjaamisesta sekä verkostojen johtamisesta. Siinä onnistuakseen julkisen hallinnon on kehitettävä vuorovaikutusta, yhteistyötä ja uusia toimintatapoja sekä yksityisen että kolmannen sektorin toimijoiden (kuten kansalaisjärjestöt) kanssa (Haveri 2011: 135–136.) Verkostoyhteistyö ja kumppanuus esimerkiksi yritysten ja julkishallinnon toimijoiden kesken (Public-Private Partnership) löydettiin uusiksi tavoiksi vastata palvelutuotannon haasteisiin. Julkisen hallinnon rooli muuttui toiminnan käynnistäjäksi ja koordinaattoriksi. Kansalaisten poliittinen osallistuminen sai uusia muotoja, kuten esimerkiksi erilaiset kansalaisraadit ja lähidemokratia. (Hakari 2013.)

Mitä tämä kumppanuuksien ja verkostojen johtamiseen pyrkivä lähestymistapa varsinaisesti pitää sisällään? Tätä voi kuvata parhaiten esimerkin kautta (vrt. Jann 2005: 152). Ajattele kaupungin keskustassa olevaa puistoa, joka on hyvällä paikalla, mutta vandalismin takia lähes käyttökelvoton. NPM:n keskeisiä arvoja noudattava hallintoajattelu lähtisi ratkaisemaan ongelmaa osin tehokkaammasta puiston johtamisesta, osin ymmärtämällä puiston käyttäjät jonkinlaisina asiakkaina. Suomessa ei niinkään, mutta monissa maissa selvästi enemmän on käytössä puiston omistuksen ja hallinnan siirtäminen yksityisiin käsiin, jos se julkisen hallinnon toimintaan perustuen ei katsota enää onnistuneeksi tai toimivaksi ratkaisuksi. NPG tarkastelee ongelmaa toisella tavalla. Puistolle ei sen oppien mukaan kannata tehdä mitään, jos samalla ei tehdä jotain puiston läheisyydessä asuville. Muutos lähtee siten ottamalla asukasjärjestöt ja vastaavat yhteisöt mukaan ongelman ratkaisuun. Ratkaisu perustuu tällöin puiston lähiasukkaiden ja julkisen hallinnon kumppanuuteen, jossa puistoa kehitetään yhdessä. Mekanismi on ihan sama esimerkiksi koulun kehittämässä. Sekin tapahtuisi NPG:n mukaan kumppanuudessa koululaisten ja heidän vanhempiansa kanssa. Ilman heidän panostaan hyvän ja työstään innostuneen rehtorin johdolla tehty työ jäisi vaikutuksettomaksi.

NPG:n keskeinen ongelmakehto liittyy juuri tähän kumppanuuteen. NPG olettaa lähtökohtaisesti kansalaisten olevan aktiivisia kansalaisia, jotka ovat valmiita antamaan panoksensa esimerkiksi puiston ja koulun kehittämiseen. Valtaosa kansalaisista ei kuitenkaan näyttäisi olevan valmis tällaista roolia ottamaan. Osallistuminen keskittyy siksi helposti pienelle osalle aktiivisia kansalaisia. Se on ongelma mm. siksi, että NPG:n perimmäisenä tavoitteena on laajempi kansalaisosallistuminen, kansalaisten äänen kuuleminen ja sitä myöten lisääntynyt demokratia. Se, että aktiivisimmille kansalaisille tulee lisää foorumeita osoittaa aktiivisuuttaan, ei pysty yksinään demokratiaa lisäämään.

NPM loi kuvan julkisjohtajasta, joka johtaa virastoaan yritysjohtajan tapaan. Vaikkei se ei ole täysin toteutunutkaan, idean ytimessä oli alun perin tulos tai ulos-ajattelu. Johtajan oli ajateltu olevan määräaikainen, joten määräajan lopussa piti arvioida toiminnan menestyksellisyys ja toimia sen mukaan. Tämä on kuitenkin vain yksi osa totuutta. Kyse ei ole vain taloudellisesta tuloksesta, vaan luottamuksen säilymisestä erityisesti suhteessa poliittisiin päättäjiin. NPG vie tämän vaatimuksen NPM-ajattelua pidemmälle. Verkostoituminen ja kumppanuus edellyttävät julkisjohtajalta uudenlaista osaamista, kuten kykyä rakentaa ja johtaa verkostosuhteita, sosiaalisia taitoja toimia yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa mitä erilaisimpien toimijoiden kanssa, sekä vahvaa eettisyyttä julkisen intressin edustajina. (mm. Virtanen & Stenvall 2011: 48, 58–59.)

Byrokraattisen hallinnon mallissa johtaja osoitti hyvyytensä toimimalla normien mukaisesti, ja NPM:ssä olemalla tehokas ja johtamalla organisaationsa hyviin tuloksiin. Vastaavasti NPG:ssä hyvä johtaja on ennen kaikkea eettinen. Eettisesti toimivassa organisaatiossa määritellään keskeiset arvot, eettisesti kestävät toimintatavat sekä menettelyohjeet mahdollisten väärinkäytöstapausten varalta. Johtajan odotetaan omalla toiminnallaan näyttävän esimerkkiä organisaatiossa ja monin eri tavoin tukevan alaiensa eettistä käyttäytymistä. (Menzel 2007; ks. myös Pitkäsen ja Salmisen artikkelin luku 4.6 tässä teoksessa.)

3.3 Y-sukupolvi hallintoajattelun traditioiden uudistajana

Vuonna 2020 Y-sukupolvi on suurin työelämässä olevista ikäryhmistä (25–39-vuotiaat). Tuolloin myös Z-sukupolvi on aloittamassa työuraansa. Edellä kuvatuista hallintoajattelun traditioista käsin tilannetta katsoen Y-sukupolveen kuuluva julkisjohtaja vuonna 2020 olisi parhaimmassa mahdollisessa tapauksessa

- tehokas, oikeudenmukainen ja tasapuolinen (byrokraattisen hallinnon traditio)
- ammattijohtaja, joka antaa tilaa, vaatii alaisiltaan tulosta ja rohkaisee heitä yrittäjämäiseen käyttäytymiseen (NPM:n traditio) sekä
- omaa kyvyn aktivoida kansalaiset ja yritykset mukaan vastaamaan yhteiskunnallisiin haasteisiin yhdessä julkisten organisaatioiden kanssa (NPG:n traditio).

Jotta tällaiseen parhaaseen mahdolliseen tilanteeseen päästäisiin, eri puolilla tehdään töitä sen eteen, että uuden sukupolven olisi mahdollista osoittaa kykynsä suhteessa aikaisempiin sukupolviin. Esimerkiksi meneillään olevan Työelämä 2020 -hankkeen kunnianhimoisena tavoitteena on tehdä Suomen työelämästä Eu-

roopan paras (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013). Tekemistä varmasti myös riittää, sillä nyt eletään jo mahdollisen uuden massatyöttömyyden aikaa, nuorten työllistymisessä on isoja ongelmia, työuria ollaan pidentämässä kestävyysvajeen yhtenä ratkaisuna, ja monet puhuvat jopa johtamiskriisistä viitaten erilaisiin lieveilmiöihin nykyisessä työelämässä. Tässä vaiheessa päävastuun työelämän ongelmien ratkaisemisesta kantavat X-sukupolven edustajat. Vetovastuu siirtyy pian Y-sukupolvelle, jonka on viimeistään siinä vaiheessa otettava omalta osaltaan kantaa myös siihen, miten se näkee itsensä suhteessa aikaisempien sukupolvien hallinto- ja johtamisajattelun traditioihin.

Olemme käyttäneet termiä ”johtaminen”, mutta millaisen sisällön käsitteelle voi antaa? Johtamista voidaan määritellä eri tavoin. Sitä voidaan kuvata päätöksentekona, vaikuttamisena, vallankäyttönä tai asioiden ja ihmisten ohjaamisena. Juutin (2006: 233–234) mukaan johtaminen on merkitysten rakentamista ja jatkuvaa neuvottelua, jossa painotetaan toivotun tulevaisuuden kannalta keskeisiä vaihtoehtoja ja toimenpiteitä. Johtamisen avulla pyritään luomaan sopusointua toimintaan ja selkeyttä tavoitteisiin, ja saamaan ihmiset työskentelemään näiden tavoitteiden suuntaisesti. Tässä tullaan kysymykseen, onko johtaja muiden yläpuolella vai yksi muiden joukossa. Mikäli johtaja mieltää olevansa muiden yläpuolella, hän ei selviydy tästä johtamisen perustehtävästä. Uudenlainen ajattelutapa johtajuuteen lähtee siitä, että mielekkyyden ja merkityksen kokemuksia ei voi muokata yksin, vaan se vaatii toimivaa vuorovaikutusta muiden ihmisten kanssa arvostavalla ja kannustavalla tavalla. Kukin johtaja omalta osaltaan muovaa johtamistyyliään. Myös y-sukupolven johtajat luovat oman tyyliinsä.

Y-sukupolvi byrokraattisen hallinnon tradition uudistajina

Byrokraattisen hallinnon traditio voidaan tiivistää kolmeen yhtä aikaa vaikuttavaan tekijään: 1) sääntöperustaisuuteen ja hierarkkiseen ohjaukseen johtamisessa, 2) objektiiviseen persoonattomuuteen ja konemaisuuteen toiminnassa ja organisaatioissa sekä 3) julkisten organisaatioiden merkittävään rooliin kansalaisten palveluiden tuottamisessa (vrt. Osborne 2006; Hakari 2013).

Lähtökohtaisesti byrokraattisen hallintoajattelun perinnössä on sellaisia piirteitä mitkä Y-sukupolvi on ottanut omakseen, ainakin tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden arvoina; ihmisiä on kohdeltava reilusti ja tasapuolisesti. Y-sukupolvi on erittäin kiinnostunut siitä, sopivatko työnantajan edustamat arvot heidän omaan arvomaailmaansa, kun taas vanhemmat ikäpolvet ajattelivat asian päinvastaisella tavalla. Yrityksiltä ja julkisilta organisaatioilta vaaditaan siksi vankempaa moraalaa ja eettisten lähtökohtien selventämistä. Y-sukupolven edustajat haluavat erityisesti, että organisaatiot huomioivat ympäristön ja ekologisuuden, osallistuvat yhteiskunnan sosiaalisen hyvinvoinnin rakentamiseen ja tukevat omalta osaltaan

kulttuurin kehittymistä. (Ahonen, Hussi & Pirinen 2010: 23–24; Piha & Poussa 2012: 103.)

Työn mielekkyys motivoi Y-sukupolvea. Työn pitäisi olla innostavaa, haastavaa ja joustavaa (Ahonen ym. 2010: 23–24). Kysymys kuuluu, tarjoaako byrokraattinen hallintomalli riittävästi sellaisia työtehtäviä, joita tehdessä voi toteuttaa itseään ja saada onnistumisen kokemuksia? Ongelmaksi voi tältä osin muodostua se, että byrokraattinen ja hierarkkinen hallintokoneisto on toimintatavoiltaan liian jäykkä, hidas ja persoonaton Y-sukupolvelle. He ovat tottuneet nopeaan reagointiin, eivätkä siedä turhaa viivytystä ja hidastelua päätöksenteossa. Virkateitse kulkeva ja harvoille tuleva tieto ei heidän mielestään ole riittävä tapa viestiä, sillä he ovat tottuneet saamaan tarvittavan tiedon internetistä, ja siten he haluavat informaation jakautuvan nopeasti, vapaasti ja kaikille.

Tätä taustaa vasten näyttää todennäköiseltä, että Y-sukupolvi tulee suhtautumaan byrokraattisen hallinnon traditioon valtaosin kriittisesti. Vaikka byrokraattinen hallinto takaa monia Y-sukupolvellekin tärkeitä asioita, sen perimmäinen toimintatapa on varsin kaukana tämän sukupolven arvoista ja ideaaleista. Ennakoimmekin, että Y-sukupolven kuuluvien johtajien johdolla julkisia organisaatioita kehitetään pääosin byrokraattisen hallinnon traditiosta poikkeavaan suuntaan. NPM on yksi mahdollisuus, mutta siinäkin on omat ongelmapaikkansa.

Y-sukupolvi NPM:n tradition uudistajina

Julkisjohtamiseen NPM:n traditio toi yrityselämän johtamisoppeja, kuten esimerkiksi tulosjohtamisen, strategisen johtamisen sekä laatuajattelun. Perinteisistä byrokraateista haluttiin tehdä sisäisen yrittäjän tavoin toimivia virkamiehiä, joita motivoidaan tulostavoitteilla ja -palkkioilla. Palveluiden tuotannossa NPM kehotti panostamaan markkinoiden hyödyntämiseen ja markkinamaisten järjestelyjen (esimerkiksi tilaaja-tuottajamallit, palvelusetelit) luomiseen. Vielä on melko vähän tutkittua tietoa siitä, mitä Y-sukupolvi ajattelee julkisen sektorin roolin kaivantamisesta palvelujen tuotannossa.

NPM loi ihanteen ammattimaisesta julkisjohtajasta, jolla on kyky johtaa organisaatiotaan täyttämään tulostavoitteensa. Ammattimainen johtaminen on tärkeää myös Y-sukupolven kuuluville työntekijöille, mutta johtajan on osattava muutaakin kuin vain vaatia tuloksia. Esimiehiltä odotetaan pikemmin henkilökohtaista johtamista, jossa tehtävät ja vastuut määritellään selkeästi, keskustellaan ja huomioidaan jokaisen mielipide ja annetaan kannustavaa palautetta. Johtajuus on ansaittava johtamalla, sillä Y-sukupolven edustajien silmissä esimiehen auktoriteetti ei ole kiinni tämän hierarkkisesta asemasta organisaatiossa, toisin kuin aiempien sukupolvien maailmassa. (mm. Vesterinen 2011; Piha & Poussa 2012.)

Yhteiskunnan ja organisaatioiden menestyminen perustuu jatkossakin työn tuottavuuteen. Se taas on aina kiinni ihmisten osaamisesta, jatkuvasta kehittämisestä ja kyvystä uusiutua ja vahvistaa luottamussuhteita. Koska maailma muuttuu koko ajan, on jatkuvasti etsittävä uusia tapoja johtaa ja organisoida työtä. Siihen prosessiin Y-sukupolven edustajilla on runsaasti annettavaa, sillä heille on tyypillistä idearikkaus ja jatkuva kyseenalaistaminen, ja se taas on tarpeen organisaatiokulttuuria ja toimintatapoja uudistettaessa. (Hussi 2011; Piha & Poussa 2012.)

Y-sukupolvi NPG:n tradition uudistajina

NPG:n traditiossa korostuu verkostojen luominen ja hyödyntäminen: ensinnäkin yritysten kanssa perinteiset julkisen ja yksityisen rajat ylittävinä kumppanuuksina, toisekseen kansalaisten kanssa laajempaa kansalaisosallistumisenä tai ruohonjuuritason uutena demokratiana (vrt. Osborne 2006: 378–379 ; Hakari 2013). New Public Governance -hallintoajattelussa korostuva verkostoajattelu vaikuttaa lähtökohtaisesti sopivan erittäin hyvin Y-sukupolven ajatusmaailmaan. Periaatteessa Y-sukupolvea verkottuneempaa sukupolvea ei ole tähän mennessä nähty. Kaljakellunnoista yms. sosiaalisen median välityksellä aikaansaaduista verkostomaisista tapahtumista ei ole vaikea keksiä esimerkkejä. Kysymys tämän laajasti sosiaalisesti verkottuneen sukupolven toimintatavasta on silti suurelta osin vastauksia vailla. Esimerkiksi tutkimustietoa siitä, miten sosiaaliseen mediaan perustuva verkottuneisuus on hyödynnettävissä johtamisessa, ei vielä juurikaan ole käytävissä. Mahdollisuuksia tähän on ilman muuta runsaasti.

Varman tiedon puuttuessa on hyviä perusteita olettaa, että Y-sukupolven edustajilla on aikaisempia sukupolvia paremmat edellytykset yhteisölliselle toiminnalle ja yhteiselle tiedon rakentamiselle (Ahonen ym. 2010: 29–31). NPG:n tradition jatkuminen ja jalostuminen Y-sukupolven edustajien toimesta vaikuttaa siksi hyvin todennäköiseltä. NPG teoreettisena johtamismallina korostaa organisaatioista ulospäin suuntautuvaa vuorovaikutusta ja verkostoitumista. Tämä on luontevaa Y-sukupolvelle. Samalla heiltä odotetaan vuorovaikutteisen johtamisen mahdollistamista ja toteuttamista nykyistä voimakkaammin myös organisaation sisällä. Johtamisen menestyksellisyyden tae on keskinäisen luottamuksen ja siihen perustuvan riippuvuuden ja kunnianhimoisia tavoitteita omaavan yhteistyön varassa.

Lopuksi

Tulevaisuudessa esimiehiltä vaaditaan aikaisempaa yksilöllisempää johtamisotetta. On siksi odotettavissa, että jatkossa esimiestyöhön valitaan nykyistä useammin henkilö, jolla on riittävä kyky johtaa ihmisiä tilanteen vaatimalla tavalla. Muodollinen pätevyys tehtävään ei enää riitä kuten aikaisemmin. Y-sukupolven työelämätarpeiden näkökulmasta tämä on hyvä asia (Halava & Pantzar 2010: 47–49).

Muutos on koko julkisen hallinnon tasollakin merkittävä. Julkisessa hallinnossa esimieheksi on perinteisesti edetty asiantuntijatehtävistä. Hyvää asiantuntijaa on ”palkittu” esimiestehtävillä, riippumatta siitä onko hänellä riittäviä valmiuksia tai edes tahtoa toimia esimiehenä.

Y-sukupolvessa on johtaja-ainesta vähintäänkin yhtä paljon kuin edeltävissä sukupolvissa, mutta tässä vaiheessa ei vielä tiedetä varmuudella, millaiseksi johtamistyön arvostus tämän sukupolven edustajien keskuudessa muodostuu. Ylen- nysmahdollisuuksia ja uralla etenemistä houkuttelevampaa voi hyvinkin olla oma henkilökohtainen kehittyminen, työ- ja vapaa-ajan parempi yhteensovittaminen, mahdollisuus irrottautua välillä työstä, elämyksellisyys tai perheeseen ja läheisiin ihmissuhteisiin panostaminen. Johtaminen on joka tapauksessa tehtävä, joka on hoidettava kunnolla. Toivommekin, että myös Y-sukupolven edustajat pitävät omalta osaltaan yllä siihen kohdistuvaa arvostusta samalla kun he uudistavat joh- tamista toimintana omista arvoistaan käsin.

Lähteet

Ahonen, P. (1989). *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Ahonen, G., Hussi, T. & Pirinen, H. (2010). Y-sukupolvi haastaa johtamisen Suomen työelämässä. Syrjäytymisen kustannukset ja tulevaisuuden työelämään liittyvät mahdollisuudet. *Työpoliittinen aikakauskirja* 53: 4, 23–32.

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

Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere: Tampere University Press.

Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään. Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa E. Hyyryläinen & Viinamäki, O.-P. (Toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. Acta Wasaensia No 238. Julkisjohtaminen 16. Universitas Wasaensis. Vaasa. 132–145.

Halava, I. & Panzar, M. (2010). *Kuluttajakansalaiset tulevat! Miksi työn johtaminen muuttuu?* Helsinki: EVA.

Hussi, T. (2011). *Y-sukupolvi haastaa kehittämään työelämää – mutta itse asiassa hyvin terveeseen suuntaan!* Teoksessa P.-L. Vesterinen & M. Suutarinen (Toim.). *Y-sukupolvi työ(elämä)ssä*. Helsinki: JTO. 104–114.

Hyyryläinen, E. (1999). *Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Acta Wasensia No. 73. Hallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Hyyryläinen, E. (2014). *New Public Managementin kukoistuskauden aikana syntynyt monikansallinen hallinnon uudistamiskäytäntö. Diskursiivisen institutionaalismien tulkinta. Hallinnon tutkimus*. (Tulossa.)

Jann, W. (2005). Modern Governance. A European Perspective. Teoksessa Fraser-Moleketi (Toim.). *The World We Could Win. Administering Global Governance*. IOS Press. 146–157.

Juuti, P. (2006). *Johtamisen kehityslinjoja*. Teoksessa P. Juuti (Toim.). *Johtaminen eilen, tänään, huomenna*. Helsinki: Otava. 13–29.

Lane, J-E., Arvidsson, S. & Magnusson, T. (1986). *Byråkrati och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia 113. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Menzel, D.C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. Armonk: M.E.Sharpe.

Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010). *Johdaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8: 3, 377–387.

Piha, K. & Poussa, L. (2012). *Dialogi paremman työelämän puolesta*. Helsinki: Talentum.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.

Rugge, F. (2012). *Administrative Legacies in Western Europe*. Teoksessa: G. Peters & Pierre, J. (Toim.). *The Sage Handbook of Public Administration*. Lontoo: Sage. 228–240.

Salminen, A. & Kuoppala, K. (1985). *Julkisvalta, byrokratia, organisaatio*. Helsinki: Otava.

Salminen, A. & Lehto, K. (2012). Accountable to Whom? Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration. *Halduskulttuur – Administrative Culture* 13: 2, 147–162.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013). Suomalaisen työelämän kehittämisen arvo-pohja – v. 2020. TEM raportteja 35/2013. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Temmes, M. (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Vartola, J. (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vesterinen, P.-L. (2011). Y-sukupolvi johdettavana. Teoksessa: P.-L. Vesterinen & M. Suutarinen (Toim.). *Y-sukupolvi työ(elämä)ssä*. Helsinki: JTO. 115–128.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2011). *Julkinen johtaminen*. 2. painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.

4 JOHTAMISEN ETIIKKA: KYSYMYS INTEGRITEETISTÄ, KOODEISTA JA ESIMIESTYÖSTÄ

Lotta Pitkänen & Ari Salminen

4.1 Johdanto

Miten etiikka liittyy hallintotieteisiin ja mihin julkisissa organisaatioissa tarvitaan etiikkaa? Vastauksia on monia. Hallinnon etiikan tutkimus on perusluonteeltaan normatiivista hallintotieteellistä tutkimusta. Normatiivisuus viittaa siihen, että teorioissa ja tutkimusten johtopäätöksissä asiat nähdään ennemminkin preskriptiivisinä, ohjailevina (miten asioiden pitäisi olla) kuin deskriptiivisinä, kuvailevina (mitä ovat tosiasiat, mitä on objektiivisuus) (Thiel 2014: 182).

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on käsitellä hallintotieteen etiikan kysymyksiä, jotka esiintyvät alan tutkimuskeskustelussa ja joilla on erityinen paino johtamisen etiikan ymmärtämisessä. Moraalifilosofisen taustoituksen jälkeen keskitymme jatkossa kolmeen teemaan: integriteettiin, eettisiin koodeihin ja eettiseen esimiestyöhön. Kirjoituksessa käydään läpi alan keskeisiä tutkimuksia pääosin 2000-luvulta.¹

Organisaatioita uudistetaan yleensä kolmen pääperiaatteen mukaan, joita ovat tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus, eli kolme E:tä (*efficiency, economy, effectiveness*). Tämä ei enää riitä, vaan on perusteltua väittää, että näiden joukkoon tarvitaan neljäs E eli etiikka (*ethics*).

Miksi etiikka on tässä yhteydessä tarpeellinen? Julkisella sektorilla tarvitaan tietoa etiikasta, koska henkilöstö joutuu työssään haastaviin päätöksentekotilanteisiin. Lainsäädännön ohella tarvitaan eettistä punnintaa juuri siksi, että yhteiskunnallisesti vaikeat ja monimutkaiset päätökset koskevat kansalaisia ja vaikuttavat monien ihmisten elämään. Julkisessa hallinnossa vastuu realisoituu suhteessa kansalaisiin, ei pelkästään sidosryhmiin tai omistajiin. Poliitiikkaa ei voi toteuttaa

¹ Kirjoituksen aihepiiri liittyy Vaasan yliopiston julkisjohtamisen oppiaineessa vuonna 2003 käynnistyneeseen tutkimusohjelmaan Hallinnon ja johtamisen etiikka.

legitiimisti eikä julkisia organisaatioita johtaa onnistuneesti, mikäli toimitaan eettisessä tyhjiössä. (Vrt. esim. Sharp, Aguirre & Kickham 2011: 1–2.)

Hallinto- ja organisaatioteoriat ovat kautta aikain sisältäneet eettisiä kysymyksiä (vrt. esim. Salminen 2004 ja Denhardt 2010). Eettiset teemat ovat vaihdelleet aikaperiodin ja teoriasuuntausten mukaan. Käsitys politiikan ja julkisen toiminnan moraalista, hyvästä hallinnosta ja hyvästä virkamiehestä on muuttunut historiallisesti. Mainittakoon tässä yhteydessä muutama hallintotieteen etiikan arvovalinta tieteenalan koulukuntien perusteella.

1900-luvun alun opit korostivat mm. tehokkaan toiminnan ja hyvän virkamiehen ideaalia organisaatioissa (vrt. Taylor; Fayol, Gulick & Urwick). Weberin byrokratiateorian eettisiä kysymyksiä olivat politiikan ja etiikan suhde sekä kutsumus.

Viime vuosisadan puolivälin jälkeen teoriasuuntauksissa nostettiin esille uusia eettisiä haasteita. Uusi julkishallinto (NPA) korosti 1960-luvun lopulta oikeudenmukaisuutta ja kansalaisten osallistumista hyvän hallinnon kriteereinä. 1980-luvulta eteenpäin hallinto- ja organisaatioteorioiden valtavirta (erityisesti New Public Management) painotti hallinnon suorituskykyä, taloudellista tehokkuutta ja tulosten aikaansaantia. Uusi julkinen palvelu (New Public Service) korosti vastaavasti yhteiskuntaeettisyyttä, arvojen yhteisyyttä ja julkista hallintoa kansalaisten palvelijana. 2000-luvun alussa ns. post-managerialismi toi hallintotieteen etiikan keskusteluun haasteet julkisen arvojen erityisyydestä ja yhteisen hyvän muodostamisesta. 2000-luvun puolella monet tutkijat ovat lisäksi käsitelleet hallinnon etiikan kysymyksiä ja haasteita suhteessa tieteenalan kehitystä koskevaan keskusteluun. (Vrt. esim. Raadschelders 1999; Miller & Jaja 2005.)

Tieteenalakeskustelun viimeisimpiä vaiheita on se, että hallinnon etiikka (*Administrative Ethics*) muodostaa selvästi itsenäisen doktriinin osana muuta hallintotieteellistä tutkimusta. Erityisesti 1980-luvulta lähtien sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa on julkaistu hallintotieteen etiikan tutkimuksia monista eri aihealueista. Tutkimusten aiheita ovat olleet eettinen päätöksenteko ja johtaminen, organisaatioiden suorituskyky ja etiikka, etiikan lainsäädäntö, korruptio, julkisen palvelun eetos ja luottamus sekä eettinen toimintaympäristö. Uusimpia teemoja ovat globalisaatiokysymykset ja eri toiminta-alueiden (*policy*) eettiset kysymykset (vrt. Menzel 2003, 2005, 2014; Lawton & Doig 2005–6).

4.2 Määritelmät

Etiikka kuvataan moraalifilosofian haaraksi, joka selvittelee ihmisten tekojen, pyrkimysten ja arvostusten hyväksyttävyyttä ja tuomittavuutta. Johtamisen etiikka

määritellään seuraavasti: Johtamisen etiikalla ylläpidetään ja kehitetään vahvaa eettistä kulttuuria työyhteisöissä. Tarkoituksena on edistää eettistä herkkyyttä ja tietoisuutta kaikissa toiminnoissa läpi koko organisaation. Laaja määritelmä pitää sisällään myös erilaiset kontrollimekanismit, joita ovat mm. eettiset koodit ja sanktiot (Menzel 2001: 355; Lawton & Macaulay 2009: 107–108).

Johtamisen etiikka sisältää joukon peruskäsitteitä, joiden avulla pystytään erittelemään julkisen johtamisen eettisiä ongelmia. Tämän kirjoituksen kannalta keskeisimmät käsitteet ovat integriteetti, korruptio, eettinen koodi ja eettinen johtajuus. (Salminen 2010; Kangas ym. 2011.)

Integriteetti (lat. *integrus* = kokonainen, ehjä, harmoninen) koskee sekä yksilöitä että organisaatioita, ja sillä viitataan riippumattomuuteen, loukkaamattomuuteen, lahjomattomuuteen, koskemattomuuteen sekä rehellisyyteen. Integriteetti kuvaa tapaa, jossa toimitaan johdonmukaisesti omien periaatteiden nojalla. Korruption torjunnan näkökulmasta integriteetillä kuvataan moraalista asennetta, jolla pyritään estämään epäeettistä toimintaa ja vallan väärinkäyttöä.

Korruptio liitetään integriteetin loukkauksiin. Korruptiolla tarkoitetaan tapojen turmeltumista ja julkisen vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Esi-merkkejä korruptiosta ovat mm. lahjonta ja epäeettiset toimintatavat. ”Grand corruption” on poliittisen järjestelmän laaja rakenteellinen korruptio (mm. lahjukset, petokset); ”petty corruption” on vaikuttamista epäeettisillä tai tuomittavilla keinoilla virkamies- ja palvelutyöhön.

Koodi on merkkijärjestelmä tiedon tai viestin antamiseksi. Eettinen koodi on toimintaohje, jonka avulla voidaan edistää eettistä käyttäytymistä ja torjua epäeettistä käyttäytymistä. Eettisten koodien sisältö vaihtelee koodien käyttötarkoituksen mukaan.

Eettinen johtajuus määrittyy osana johtajan omaa integriteettiä ja kysymystä siitä, miten kohdellaan organisaation henkilöstöä. Brownin, Treviñon ja Harrisonin (2005: 120) määritelmää seuraten eettinen johtaja käyttäytyy tavalla, jonka alaiset kokevat luotettavaksi. Johtaja/esimies on alaisilleen legitiimi ja luotettava roolimalli. Vuorovaikutuksen ja päätöksenteon avulla johtaja pyrkii vahvistamaan alaiensa eettistä käyttäytymistä.

4.3 Velvollisuudet, hyödyt, hyveet

Mitkä ajattelumallit ohjaavat johtamisen etiikan kysymyksiä ja mikä on johtamisen etiikan moraalifilosofinen tausta? On perusteltua viitata lyhyesti moraalifilo-

sofian pääsuuntauksiin. Suuntauksissa käsitellään velvollisuuksia, hyötyjä ja hyveitä.

Saksalainen filosofi Immanuel Kant (1724–1804) on velvollisuusetiikan tunnetuin länsimainen edustaja ja filosofian historian yksi vaikutusvaltaisimmista teoreetikoista. Englantilainen filosofi Jeremy Bentham (1748–1832) ja englantilainen filosofi John Stuart Mill (1806–1873) ovat utilitaristisen etiikan tunnettuja henkilöitä. Yhdysvaltalainen filosofi Alasdair MacIntyre on hyve-etiikan tunnetuimpia nykyedustajia teoksellaan Hyveiden jäljillä.

Kantin (1990: 76–120) moraalikäsitteen perustana on hyvä tahto, mikä puolestaan nojautuu universaaleihin moraalilakeihin. Kantin etiikka on velvollisuuksien noudattamisen etiikkaa järjen käytön avulla. Velvollisuusetiikassa voidaan luokitella sallittuja tai kiellettyjä asioita.

Kantin esittämä yleisesti tunnettu yleisperiaate on kategorinen imperatiivi, jossa kehoitetaan toimimaan sellaisten periaatteiden mukaan, jotka voidaan nähdä kaikkia ihmisiä koskevinä yleisinä periaatteina. Ihmisen tulee toimia oikein velvollisuudesta eikä palkkion toivossa tai rangaistuksen pelosta. Kantin moraalilaki edellyttää sellaista toimintaa, jossa ihmisyyttä, sekä itsessä että jokaisessa muussa ihmisessä, kohdellaan aina tarkoituseränä eikä koskaan pelkkänä välineenä.

Velvollisuusetiikka on oppi velvollisuuksista, normeista ja säännöistä. Velvollisuusetiikan mukaan hallinnon tulee noudattaa perustuslakia ja muita määräyksiä. Virkamiehen keskeinen velvollisuus onkin noudattaa lakeja. Erityisenä velvollisuutena ja kunnia-asiana on totteleminen ja tehtävän loppuunsaattaminen. Tämän kaltainen johtamistapa osoittautuu joskus muodolliseksi ja jäykäksi. Virkavelvollisuuden pilkuntarkka noudattaminen ”polkee alleen” yleisinhimillisiä lähtökoh-
tia, auttamishalua tai säälin tunnetta, jotka muutoin joissain ääritilanteissa saattaisivat ohjata viranomaisen päätöksentekoa.

Seurausetiikassa eli utilitarismissa seuraukset muodostavat moraalioopin perustan. Utilitarismin mukaan teko on oikea silloin, kun se muita vaihtoehtoja paremmin johtaa siihen, että mahdollisimman suuri määrä ihmisiä saa nauttia mahdollisimman suurta onnea, joka on korkein päämäärä. Millin (2000: 17, 131) mukaan moraalien perustana olevat teot ovat oikein siinä määrin kuin niillä on taipumus edistää onnellisuutta ja väärin siinä määrin kuin niillä on taipumus tuottaa onnettomuutta. Utilitarismissa teon hyödyllisyyttä tarkastellaan kahdelta kannalta. Toimintautilitarismissa yksittäinen teko on hyvä, jos sen tekeminen maksimoi hyvää maailmassa. Sääntöutilitaristit olettavat, että yksittäiset teot ovat hyviä, jos ne seuraavat moraalisääntöjä, joiden noudattaminen on pitkällä tähtäimellä hyödyllistä (Häyry 2001: 75, 157).

Johtamistyössä hyötyjä on joskus vaikea arvioida. Johtamisen utiliteetit koskevat hyötyjen ja haittojen arviointia ja sitä, mitä hyvää saadaan aikaan ja miten asioita voidaan parantaa. Poliittisessa päätöksenteossa ja johtamisessa on aina esillä kysymys ja argumentaatio siitä, miten päätökset ja valinnat vaikuttavat yhteiskunnassa ja miten ne vaikuttavat kansalaisten asemaan ja hyvinvointiin.

Hyve-etiikassa tutkitaan hyveiden merkitystä, keskinäistä suhdetta ja ristiriitaisuuksia. MacIntyren (2004: 219) mukaan ihmisen tehtävä ja tarkoitus liittyy tehtävien täyttämiseen mahdollisimman hyvin yhteisössä. Hyveen avulla ihminen voi edetä kohti omaa päämääräänsä.

Hyve-etiikassa korostuvat hyvä ihminen ja hyvän elämän pyrkimykset. Aristoteleen (1989) hyveopin mukaan hyve on kasvatuksen avulla aikaansaatu suhteellisen pysyvä luonteenpiirre. Aristoteles katsoi, että ihmisen päämääränä on elää hyvä elämä ja tulla rohkeaksi, rehelliseksi ja oikeudenmukaiseksi. Erityisesti oikeudenmukaisuus toteutuu yhteisön jäsenenä. Lainkuuliaisuus ja tapojen noudattaminen kuuluvat hyveisiin.

Osa hyveistä rakentuu oppimiseen ja osa johtajan omiin luonteenpiirteisiin. Hyveet kuitenkin vaihtuvat ajan kanssa tai ainakin niiden tärkeysjärjestys muuttuu. Koska eettinen johtajuus ei synny tyhjästä, eettiset periaatteet tarjoavat yhden perustan johtajuuden kehittämiseksi. Alkulähteet tähän löytyvät Aristoteleen hyve-eettisestä ajattelusta. Universaaleja periaatteita ovat toisten kunnioittaminen, muiden palveleminen, oikeudenmukaisuus, rehellisyys ja yhteisöllisyyden rakentaminen. (Juujärvi, Myyry & Pessa 2007; Northouse 2004: 310–311.)

4.4 Integriteetti

Edellä sanottu vahvistaa sen, että moraalifilosofiassa luodaan ennen muuta yleinen perusta johtamisen etiikan tarkasteluille. Hallintotieteen tehtävä on toisenlainen. Hallintotieteessä keskitytään eettisen johtamisen käytännön ongelmiin, joita koskeviin haasteisiin törmätään jatkuvasti erilaisissa yhteisöissä ja toimintaympäristöissä.

Näkemyksemme mukaan johtamisen etiikan keskeinen kysymys on integriteetti: Miten integriteettiä (rehellisyttä, lahjomattomuutta ja korruptoitumattomuutta) ylläpidetään ja vahvistetaan julkisissa organisaatioissa, ja miten torjutaan integriteetin loukkauksia? Toiminta lain mukaan on tietysti peruslähtökohta, joka määrittelee ja täsmentää myös etiikan rajoja. Koska integriteetti on kompleksinen käsite, sen sisältöä kannattaa hieman selventää erilaisten näkökulmien kautta.

Näkökulmat koskevat integriteetin käytötapoja, muotoja ja loukkauksien käsitteilyä.

Sixin ja Hubertsin (2008: 66–68) mukaan integriteetin käyttöyhteydet voidaan tiivistää seuraaviin huomioihin:

Integriteettiä tarkastellaan suhteessa moraaliin kysymällä mikä on oikein ja väärin. Integriteetti on joko yksittäinen arvo tai kokoelma arvoja. Integriteettiin sisältyy myös perustuslaillinen ja hallinnon lainmukaisuuden näkökulma. Virkamiehillä on eettinen velvollisuus toimia kansalaisten arvojen mukaan. Integriteetti näkyy viranomaisten toiminnassa siten, että otetaan huomioon eettiset arvot ja normit. Integriteetti liittyy myös yksilön tavoitteisiin. Tämä tarkoittaa, että yksilö pyrkii toimimaan esimerkillisesti ja moraalisten standardien mukaisesti. Kirjoittajat viittaavat Blenkertin (2004: 5) sanoihin: integriteetti on moraalista rohkeutta, jopa sankaruutta.

Teoksessaan *Ethics Management for Public Administrators* (2012: 55–56) Menzel on jaotellut integriteetin kolmeen eri muotoon, jotka ovat yksilöllinen, ammatillinen ja organisatorinen integriteetti:

- Yksilön integriteetti havainnollistuu henkilön omassa vastuullisessa toiminnassa; henkilökohtaisia suhteita ja toimintoja rakennetaan reilusti ja rehellisin perustein.
- Ammatillinen integriteetti tarkoittaa vastaavasti sitä, että ammatillisia suhteita ja toimintoja rakennetaan reilusti, rehellisesti ja lainmukaisesti. Tähän tarvitaan tietoa myös hallinnon etiikasta.
- Organisatorinen integriteetti vahvistaa eettistä käyttäytymistä henkilökohtaisen esimerkin, johtamistoimintojen ja koulutuksen kautta. Tämä edellyttää tietoa hallinnon etiikasta ja siitä, miten vastuullisuus juurrutetaan organisaatioiden toimintaan ja miten kyetään kommunikoimaan eettisistä standardeista ja koodeista muille.

Kuten huomataan, yksi keskeinen integriteetin tukijalka on vastuullisuus. Esimerkiksi Cooper (2006: 188–210) on käsitellyt vastuullisuutta painottamalla virkamiesjohtamisen vastuullisuuden sisältöä, johon kuuluvat ensinnäkin asenne ja arvot, toiseksi esikuvat ja symbolit, kolmanneksi tilivelvollisuus ja konfliktien ratkaisut, ja neljänneksi osallistuminen ja vaikuttaminen. Nämä sisällöt ovat usealla suunnalla: ne ovat yksilökysymyksiä, organisaatiokulttuurin sisältöä, organisaatorakenteissa ja yhteiskunnallisissa odotuksissa.

Entä integriteetin loukkaukset? Kehittämisen vastakohtana ovat integriteetin loukkaukset, jotka liittyvät asiallisesti korruptioon yksilötasolla, yhteiskunnassa, poliittisen järjestelmän rakenteissa tai yrityksissä. On selvää, että integriteetin omaavia organisaatioita voi rakentaa vain sellaisten johtajien avulla, jotka ovat rehellisiä, vastuullisia ja torjuvat korruption. Sekin on hyvä muistaa, etteivät johtajat ole synnynnäisesti eettisiä vaan voivat oppia johtamaan integriteetin avulla.

Työntekijät tietävät, milloin johtaja toimii korkeiden eettisten standardien mukaan. (Menzel 2012: 27.)

Johtavassa asemassa olevien henkilöiden korkea moraalit ja korruptoitumattomuus ovat erityisen tärkeitä. Heidän toimintansa nojaa laajaan luottamukseen, oli sitten kyseessä poliittinen päätöksentekijä, yritysjohtaja tai johtava virkamies. Mikäli luottamus jostain syystä menetetään, se vaikuttaa sekä yksilöiden asemaan että heidän edustamansa järjestelmän uskottavuuteen ja hyväksyttävyyteen kansalaisten silmissä.

Koska integriteetin turvaaminen ottaa joskus lujille, korruption valvontaan varaudutaan monin tavoin (ks. Salminen 2013). Aukotonta torjuntajärjestelmää ei kyetä kuitenkaan luomaan. Tärkeintä on, että yhteiskunnan instituutioilla on tahtoa ja valmiutta torjua integriteetin loukkauksia. Suomalaisessa yhteiskunnassa on valvonnan keinoja, jotka ovat erilaisia sisällöltään ja vaikutuksiltaan, mutta tähtäävät periaatteessa samaan tavoitteeseen eli integriteetin vahvistamiseen ja korruptiivisten käytäntöjen torjuntaan. Mikäli etukäteinen torjunta ei onnistu, joudutaan arvioimaan lainrikkomuksia ja niihin perustuvia oikeudellisia sanktioita. Tärkeimmät instrumentit ovat (vrt. Salminen & Mäntysalo 2013:60):

- eettisyyttä edistävät yhteiset arvot, koodit ja käytännöt
- rikkomuksia estävä virkamiesetiikka ja hyvä hallintotapa
- rikkomuksia estävä korruption vastainen lainsäädäntö
- epäeettistä toimintaa valvovat oikeusviranomaiset
- epäeettistä toimintaa valvova tilintarkastustoiminta
- eettisyyttä edistävä aktiivinen kansalaisyhteiskunta järjestöineen
- vallan väärinkäytöksiä valvova media (tutkiva journalismi).

4.5 Eettiset koodit

Kuten edellä todettiin, koodit ovat yksi tapa torjua integriteetin loukkauksia. Koodit ovat hyödyllisiä johtamisen etiikan kehittämistyössä erityisesti siksi, että ne toimivat hyvänä apuna kompleksisissa päätöksentekotilanteissa. Eettisten koodien perimmäinen tarkoitus on kaksinainen: yhtäältä edistää eettistä käyttäytymistä ja torjua epäeettistä käyttäytymistä ja toisaalta tarjota perusta yhtenäiselle ja johdonmukaiselle ohjeistukselle.

Koodit eivät kuitenkaan yksin takaa eettisesti hyvää hallintoa ja johtamista. Julkisen sektorin johtajien ja työntekijöiden tulee toimia vastuullisesti ja olla valmiita noudattamaan koodeja. Esimerkiksi virkamiehen tulisi oman eettisen punnintansa perusteella kyetä erottamaan oikea toiminta väärästä. Aihepiirin kohdalla puhu-

taan ns. high road- eli integriteetinäkökulmasta, jossa korostuvat arvot ja henkilön oma integriteetti toisin kuin tiukka sääntely ja valvonta. (Menzel 2012: 26–27.)

Eettisten koodien sisällön laajuus riippuu paljolti niiden käyttötarkoituksesta (Lawton 1998: 88–89). Koodeilla pyritään vaikuttamaan monipuolisesti eettisiin ongelmiin ja kuten seuraavassa esitetään, koodien ala kattaa myös erilaisia sisältöjä, joita ovat arvot, velvollisuudet, kiellot, ohjeet ja seuraamukset. Alan tutkimuksiin perustuen tiivistämme koodien tehtävät seuraavasti:

- Koodeissa on kirjattuna organisaation arvot ja periaatteet.
- Koodeissa avataan eettisiä arvoja, joita tavoitellaan.
- Koodeissa luetellaan oikeuksia ja velvollisuuksia.
- Koodeissa on ohjeita siitä, millainen käytös on sallittua ja millainen kiellettyä.
- Koodeissa voi myös olla tarkempia ohjeita, kuinka suhtautua lahjojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamiseen tai tarjoamiseen.
- Koodit sisältävät ohjeita siitä, kuinka menetellä eettisesti hyväksyttävällä tavalla eri sidosryhmien kanssa.
- Koodit antavat joissain tapauksissa viitteitä, mitä seuraa eettisten periaatteiden rikkomuksista. Ne voivat sisältää myös sanktioita.

Eettiset koodit kuuluvat olennaisesti myös julkisen hallinnon käytäntöihin. Koodeja laaditaan kansainvälisissä järjestöissä, eri maiden poliittis-hallinnollisissa järjestelmissä, valtionhallinnoissa ja kunnissa, eri elinkeino- ja toimialoilla, lukuisissa ammateissa jne. Joissain tapauksissa niillä tavoitellaan yleispätevyyttä ja joissain tapauksissa spesifisyyttä tiettyä ammattialaa tai toimintaa varten.

Seuraavat Nolanin komitean, ASPA:n ja Suomen valtionhallinnon esimerkit ovat ennen kaikkea julkisen hallinnon eettisiä koodistoja, joiden tarkoitus on edistää hyvän hallinnon ja johtamisen käytäntöjä. Vaikka koodistot ovat eri maista ja eri hallintokulttuureista, on yllättävää, että niistä löytyy useita yhteisiä arvoja ja periaatteita, kuten integriteetti, puolueettomuus ja vastuullisuus.

Iso-Britanniassa laaditut Nolanin komitean eettiset periaatteet vuodelta 1995 ovat olleet monien koodistojen esikuvina. Niihin kuuluvat epäitsekkyys, integriteetti, puolueettomuus, vastuullisuus, avoimuus, rehellisyys ja johtajuus.

American Society for Public Administration (ASPA) on laatinut vuoden 2013 päivitettyt eettiset koodit julkisia tehtäviä varten. Koodit nojaavat seuraaviin periaatteisiin: julkisen edun palveleminen; peruslakien ja muiden lakien kunnioittaminen; henkilökohtaisen riippumattomuuden toteuttaminen julkisissa tehtävissä;

organisaatioiden eettisyyden edistäminen ja ammattitaidon ja osaamisen kehittäminen.

Suomessa valtionhallinto on 2000-luvun alussa määriteltyt seuraavat arvot: toiminnan tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus (Valtiovarainministeriö 2005).

Koodeja käytetään myös sääntelyyn ja sanktioihin. Tällöin johtamisen etiikkaa tarkastellaan ns. low road- eli sääntöperustaisesta näkökulmasta. Noudattamalla ohjeita ja säännöksiä virkamiehet toimivat oikein. (ks. Rohr 1978: 52.) Käytännössä poliittisia päätöksentekijöitä ja johtavia virkamiehiä koskevat luonnollisesti lainsäädännön määräykset. Sääntely luo rajoja eettisesti hyväksyttävälle toiminnalle. Suomen oloissa tämä koskee keskeisimmin sidonnaisuuksia, esteellisyyttä, virkavelvollisuuksia ja -asemaa sekä lahjontarikkomusten torjuntaa.

Suomen perustuslaki säättää hyvän hallinnon perustasta, laillisuusperiaatteesta sekä ministerien sidonnaisuuksien selvittämistä vastuusta. Valtioneuvostolaki tarkentaa ministerien esteellisyyden perustan. Hallintolaki säättää mm. hyvästä hallinnosta ja oikeusturvan edistämisestä hallintoasioissa. Valtion virkamieslaissa on määräyksiä viranomaisten ja virkamiesten velvollisuuksista. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta käsitellään viranhaltijan velvollisuudet, oikeudet ja esteellisyys. Varsinainen korruptionvastainen laki Suomen oloissa on rikoslaki. Laissa säädetään mm. erityyppisistä lahjusrikkomuksista ja virka-aseman väärinkäytämisestä.

4.6 Eettinen esimiestyö

Työyhteisön eettistä tilaa punnitaan usein esimiestyön perusteella. Syykin on mielestämme selvä. Esimiestyössä yhdistyvät hallintotieteen etiikan edellä esitetyt perusasiat: kysymys moraalisisista valinnoista, integriteetin toteutumisesta, koodien tarpeellisuudesta ja lakien noudattamisesta. Käytännössä eettisellä esimiehellä on muitakin tehtäviä: lujittaa organisaation arvoperustaa, toimia eettisenä esimerkkinä ja esikuvana sekä vahvistaa eettistä toimintakulttuuria erityisesti johtajan ja työntekijän välisessä suhteessa (vrt. esim. Rugeley & Van Wart 2006; Cooper & Menzel 2013). Esimiestyö voi onnistua tai sisältää merkittäviä puutteita.

Eettinen johtajuus on vahvimmillaan organisaatioissa, joissa sitoudutaan etiikkaan henkilötasolla ja joissa on infrastruktuuri, jonka avulla etiikka kyetään juurruttamaan käytäntöön. Näissä olosuhteissa johtajat pystyvät ennakoimaan eettisesti pulmallisia tilanteita ja kannustamaan työntekijöitä avoimuuteen ja vastuullisuuteen (Lawton & Macaulay 2009).

Huono johtajuus aiheuttaa pulmia koko organisaatiossa sekä asiakkuuksissa että henkilöstösuhteissa. Organisaation perimmäinen tavoite hämärtyy, ja strategisesta otteesta ajaudutaan ajelehtimiseen. Välinpitämättömyys, laiminlyönnit ja vääristyneet toimintatavat johtavat pahimmillaan muihin korruptiivisiin seurauksiin. Huono esimies-alassuhde sisältää esimiehen puolelta käyttäytymistä, jonka alainen kokee epäjohtonmukaiseksi ja oleellisten tietojen salailuksi. Myös alainen voi huonolla käyttäytymisellään vaikeuttaa eettisesti hyvän johtamisen toteutumista.

Yksi mahdollisuus tarkastella eettisen esimiestyön sisältöä on kuvata johtajuuteen kuuluvia osatekijöitä ja johtajalle asetettavia vaatimuksia. Osatekijöiden kohdalla on oleellista huomata se, että johtajuuteen syntyy useita kerrostumia, joiden kautta voi ymmärtää paremmin eettistä esimiestyötä. Esimiehen vaatimusten kohdalla kysymys on mm. siitä, mitä käskyjä tai toivomuksia voidaan asettaa johtajuudelle. Näitä koskevia jaotteluja on kirjallisuudessa useita.

Osana eettistä johtajuutta Lawton, Rayner ja Lasthuizen (2013: 158–163) kuvaavat moraalista ihmistä, esimiestä managerin roolissa sekä esimiehen suhdetta alaisiin. Keskeinen sanoma on koottu seuraaviin kohtiin:

Kysymys moraalista henkilöstä sisältää ajatuksen siitä, että eettisen johtajuuden perustana on moraalisesti käyttäytyvä ihminen. Johtajuus perustuu rohkeuteen toimia omien arvojen mukaan ulkoisista paineista huolimatta. Johtaja välittää aidosti muista ihmisistä, mikä näkyy myös hänen käyttäytymisessään. Moraalisena johtajana toimiminen on puolestaan osa johtajuuden manageriaalista perustaa. Tällöin johtaja on roolimallina alaisilleen, puuttuu epäeettisiin toimintatapoihin ja kommunikoi eettisistä arvoista alaisensa kanssa. Eettinen johtajuus perustuu pohjimmiltaan esimiehen ja alaisen väliseen myönteiseen ja vuorovaikutteiseen suhteeseen. Johtaja tukee työntekijöitään ja kohtelee heitä kunnioittavasti. Näin toimien asiat saadaan tehtyä (alkuperäisidea, ks. Treviño, Hartman ja Brown 2000).

Kun esimieheen sovelletaan integriteetin vaatimusta, voidaan vastaavasti kysyä mitä pitää tehdä ja mitä ei pidä tehdä. Kerriltä (1988) löytyy tähän yksi hyvä vastaus, joka sisältää sekä kehotuksia että kieltoja. Hän luettelee johtajan integriteetin kymmenen käskyä. Ne ovat eräänlainen muistilista eettisen johtajan toimintaa varten. Käskyt ovat seuraavat:

1. puhu totta,
2. noudata lakia,
3. pidä asiat selkeinä,
4. huolehdi muista ihmisistä,
5. tunne vastuu alaisten kehityksestä ja kypsymisestä,
6. osallistu älä alista,
7. pysy erossa korruptiosta,
8. toimi aina tarvittaessa,

9. ole johdonmukainen eri tilanteissa ja
10. osoita johdonmukaisuutta erityisesti kun kyseessä on arvojen ja toiminnan välinen suhde.

Julkisen sektorin kohdalla on otettava huomioon esimiehen toiminnan konteksti: millaiseen johtajuuteen on tällöin varauduttava ja millaisin pelisäännöin? Julkisissa organisaatioissa lainsäädäntö luo vahvat ja tiukat raamit yksilön vastuuta ja velvollisuuksia korostavalle johtajuudelle. Vaikka esimiehellä on toimivalta ja tietty asema hierarkiassa, virallinen päätöksenteko sekä asioiden ja prosessien johtaminen kaventavat mahdollisuuksia sen kaltaisille tehokkuuden ja taloudellisuuden valinnoille, ts. puhtaitten taloudellisten hyötyjen maksimoinnille, joihin on totuttu yritysmaailmassa. Julkisissa organisaatioissa henkilöresurssit eivät aina jousta markkinatilanteeseen vedoten eikä nopeille ja rajuille työvoiman uudelleen järjestelyille ole mahdollisuutta. Toisin kuin yritysjohtajien kohdalla, julkisen hallinnon johtajien vastuun ja tilivelvollisuuden kohde on kansalaiset. Julkisen sektorin johtajien tulee noudattaa pelisääntöjä, joihin kuuluvat mm. tasapuolisen kohtelun vaatimus ja julkisesta edusta huolehtiminen.

Julkisen sektorin johtajien tulee tulevaisuudessa täyttää monia odotuksia, jotka ovat osa eettistä johtajuutta. Täyttyvätkö odotukset tai eivät, johtajuutta tulee joka tapauksessa kehittää jatkuvasti. Johtajuuden perustana on luottamuksen ja yhteistyökyvyn parantaminen työyhteisön sisällä ja suhteessa toimintaympäristöön. Johtajan hyveisiin kuuluvat myös tehokkuuden ja suorituskyvyn lisääminen, koska tehokkuuden ja eettisyyden ei tarvitse olla ristiriidassa keskenään. Vaikka julkista valtaa käytetään kansalaisten hyväksi, johtajan moraalista luonnetta koettelee myös se, miten hän pystyy käyttämään valtaa harkitusti organisaation sisällä suhteessa henkilöstöön (ks. Hart & Hart 1992: 81–82).

Lähteet

- American Society for Public Administration (ASPA) (2013). *ASPA Code of Ethics* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 26.8.2014]. Saatavissa: http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code%20of%20Ethics1.aspx.
- Aristoteles (1989). *Nikomakhoksen etiikka (Teokset VII)*. Suomentanut ja selitykset laatinut Simo Knuutila. Helsinki: Gaudeamus.
- Brown, M.E., Treviño, L.K. & Harrison, D.A. (2005). Ethical Leadership: A Social Learning Perspective for Construct Development and Testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 97, 117–134.
- Cooper, T.L. (2006). *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. 5. painos. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cooper, T.L. & Menzel, D.C. (Toim.) (2013). *Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. (2010). *Theories of Public Organization*. 6., tark. painos. Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning.
- Hart, D.K. & Hart, D.W. (1992). George C. Marshall and J. Edgar Hoover: Noblesse Oblige and Self-Serving Power. Teoksessa T. L. Cooper & N. D. Wright (Toim.). *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government*. San Francisco: Jossey-Bass. 80–105.
- Häyry, M. (2001). *Mahdollisimman monen onnellisuus. Utilitarismin historia, teoria ja sovellukset*. Vantaa: WSOY.
- Juujärvi, S., Myyry, L. & Pessa, K. (2007). *Eettinen herkkyyden ammatillisessa toiminnassa*. Helsinki: Tammi.
- Kangas, M., Lämsä, A-M, Huhtala, M. & Feldt, T. (2011). Suomalaisten johtajien itsearviointit eettisestä johtamistyylistään ja niiden yhteydet eettiseen organisaatiokulttuuriin. *Hallinnon tutkimus* 30: 2, 95–110.
- Kant, I. (1990). *Siveysopilliset pääteokset. Immanuel Kant*. Suomentanut sekä johdannolla ja selityksillä varustanut J.E. Salomaa. 2. painos. WSOY.
- Kerr, S. (1988). Integrity in Effective Leadership. Teoksessa Suresh Srivastva and Associates (Toim.). *Executive Integrity*. Jossey-Bash Publishers. 122–139.
- Lawton, A. (1998). *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.

- Lawton, A. & Doig, A. (2005–2006). Researching Ethics for Public Service Organizations. The View from Europe. *Public Integrity* 8:1, 11–33.
- Lawton, A. & Macaulay, M. (2009). Ethics Management and Ethical Management. Teoksessa R.W. Cox (Toim.). *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases*. Armonk, NY, USA: M.E.Sharpe. 107–119.
- Lawton, A., Rayner, J. & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- MacIntyre, A. (2004). *Hyveiden jäljillä. Moraaliteoreettinen tutkimus*. Suomentanut Niko Nojonen. Helsinki: Gaudeamus.
- Menzel, D. C. (2001). Ethics Management in Public Organizations. What, Why and How? Teoksessa T. L. Cooper (Toim.). *Handbook of Administrative Ethics*. 2. painos. New York: Marcel Dekker. 355–366.
- Menzel, D.C. (2003). *State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance* [Verkkójulkaisu]. A paper prepared for presentation at the Annual Conference of the European Group of Public Administration. [Viitattu 25.8.2014]. Saatavissa: <https://www.law.kuleuven.be/icr/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/lisbon-2003/menzeldonalds.pdf>.
- Menzel, D.C. (2005). Research on Ethics and Integrity in Governance. A Review and Assessment. *Public Integrity* 7:2, 147–168.
- Menzel, D.C. (2012). *Ethics Management for Public Administrators. Leading and Building Organizations of Integrity*. 2. painos. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Menzel, D.C. (2014). *Research on Ethics and Integrity in Public Administration: Moving Forward, Looking Back* [Verkkójulkaisu]. A paper prepared for presentation at the 2014 Annual Conference of the American Society of Public Administration. Washington, D.C. [Viitattu 25.8.2014]. Saatavissa: <http://ethicalgovnow.org/iseg/Resources.html>.
- Mill, J. S. (2000). *Utilitarismi. Huomautuksia Benthamin filosofiasta*. Suomentaneet Kari Saastamoinen, Seppo Sajama & Marko Järvenpää. Helsinki: Gaudeamus.
- Miller, H.T. & Jaja, C (2005). Some Evidence of a Pluralistic Discipline: A Narrative Analysis of Public Administration Symposia. *Public Administration Review* 65: 6, 728–738.
- Nolanin komitean eettiset periaatteet (1995). *The 7 Principles of Public Life* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 25.8.2014]. Saatavissa: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>.
- Northouse, P. G. (2004). *Leadership: Theory and Practice*. 3. painos. Thousand Oaks, CA.: Sage.

Raadschelders, J. C. N. (1999). A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9, 281–303.

Rohr, J. A. (1978). *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker.

Rugeley, C. & Van Wart, M. (2006). Everyday Moral Exemplars. The Case of Judge Sam Medina. *Public Integrity* 8: 4, 381–394.

Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.

Salminen, A. (2010). *Julkisen johtamisen etiikka*. 3., uudistettu painos. Opetusjulkaisuja 60. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, A. (2013). Control of Corruption: Case of Finland. Teoksessa J. Quah (Toim.). *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Research in Public Policy Analysis and Management 23. Bingley: Emerald Group Publishing. 57–77.

Salminen, A. & Mäntysalo, V. (2013). *Epäeettisestä tuomittavaan. Korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sharp B.S., Aguirre, G. & Kickham, K. (2011). *Managing in the Public Sector. A Casebook in Ethics and Leadership*. Boston: Longman.

Six, F. & Huberts, L.W.J.C. (2008). Judging a Public Official's Integrity. Teoksessa L.W.J.C. Huberts, J. Maesschalck, C. L. Jurkiewicz (Toim.). *Ethics and Integrity of Governance. Perspectives Across Frontiers*. Cheltenham: Elgar. 65–82.

Thiel, S. Van (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management. An Introduction*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Treviño, L., Hartman, L. P. & Brown, M. (2000). Moral Person and Moral Manager. How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review* 42: 4, 128–142.

Valtiovarainministeriö (2005). *Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka* [Verkköjulkaisu]. 2. painos. Valtiovarainministeriö. [Viitattu 20.8.2014]. Saatavissa: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20050114Arvota/Arvot_arjessa_2.painos.pdf.

5 JULKISOIKEUS OPPIAINEENA JA TIETEENALANA

Eija Mäkinen & Kristian Siikavirta

5.1 Mitä julkisoikeus on?

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

Oikeudenalojen jako ei ole tarkkarajainen ja siinä on käytössä hieman toisistaan poikkeavia jaotteluja. Asiaa voidaan lähestyä esimerkiksi seuraavalla tavalla. Yksityisoikeus on tapana jakaa *yleiseen yksityisoikeuteen* eli siviilioikeuteen – ja edelleen varallisuus oikeuteen, perheoikeuteen ja perintöoikeuteen. Varallisuus oikeus voidaan vielä jakaa esineoikeuteen, velvoiteoikeuteen ja immateriaalioikeuteen. Yksityisoikeus jaetaan toisekseen vielä *erityiseen yksityisoikeuteen* eli kauppoikeuteen, työoikeuteen ja talousoikeuteen ja talousoikeus edelleen maa- ja vesioikeuteen/ympäristöoikeuteen ja elinkeino-oikeuteen. Julkisoikeus taas jaetaan *valtionsisäiseen julkisoikeuteen* ja *kansainväliseen oikeuteen*. Valtion sisäinen oikeus jakaantuu valtio-oikeuteen, rikosoikeuteen ja prosessioikeuteen. *Valtio-oikeus*, joka on Vaasan julkisoikeuden oppiaineen ydinaluetta, jakaantuu puolestaan *valtiosääntöoikeuteen* ja *hallinto-oikeuteen* ja hallinto-oikeus puolestaan yleishallinto-oikeuteen, erityishallinto-oikeuteen ja finanssioikeuteen. Erityishallinto-oikeus sisältää oikeushallinnon, sosiaali- ja terveyshallinnon, puolustushallinnon ja kunnallishallinnon. Finanssioikeus taas sisältää vero-oikeuden ja finanssihallinto-oikeuden. Vaasassa painopisteet ovat valtiosääntöoikeuden puolella perus- ja ihmisoikeuksissa sekä hallinnon ja itsehallinnon järjestämistä koskevissa normeissa, mutta erityisen vahvasti kuitenkin hallinto-oikeudessa ja sen eri aloilla. Hallinto-oikeuden eri aloilla tarkastellaan hyvän hallinnon oikeudellisia vaatimuksia.

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

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

Jaottelulla on kuitenkin edelleen merkitystä. Eri oikeudenalojen yleiset opit eroavat toisistaan ja ne toimivat myös eräällä tavalla heuristisina² silmälaseina. Julkisoikeuden puolella esimerkiksi hallinnon lainalaisuuden periaate on keskeinen lähtökohta, kun taas yksityisoikeuden puolella sopimusvapauden periaate on keskeinen periaate. Eri oikeudenaloilla myös riidanratkaisutiet eroavat toisistaan. Julkisoikeuden puolella hallinnollisista päätöksistä valitetaan hallintolainkäytön järjestyksessä yleensä ensin hallinto-oikeuteen ja lopuksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun taas yksityisoikeudellisissa kysymyksissä pääasiallinen muutoksenhakutie on käräjäoikeus- hovioikeus ja lopulta tietyn edellytyksin korkein oikeus.

5.2 Julkinen valta

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

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

² Heuristinen ominaisuus, etsimään ja keksimään johtava, ongelman ratkaisuun liittyvä. Heuristiikka; oppi tietoon johtavista menetelmistä, keksimistaito. (Nykysuomen sanakirja.)

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

5.3 Hyvä hallinto

Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Hyvään hallintoon sisältyy vaatimus viivytyksettömästä ja asianmukaisesta asian käsittelystä, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Tarkemmin hyvän hallinnon osatekijöistä säädetään hallintolaissa ja muussa erityislainsäädännössä. Hallintolaki (434/2003) määrittelee hyvän hallinnon perusteiksi tasapuolisen kohtelun, toimivallan lainmukaisen käytön, puolueettomuuden, toimien oikean mitoituksen tavoiteltavaan päämäärään nähden sekä oikeutettujen odotusten suojaamisen.

Hyvän hallinnon vaatimukset näkyvät tässä kirjassa. Laura Perttola kirjoittaa päätösten perustelemisesta vanhustenhuollossa ja Niina Mäntylä nuorten osallisuudesta ja hyvän hallinnon vaatimuksista kouluympäristössä. Tutkimustiimimme HYPER (hyvä hallinto ja perusoikeudet) kuuluu Deliberatiivinen hyvinvointipolitiikka -nimiseen monitieteiseen tutkimusryhmään. Tässä yhteydessä hyvän hallinnon osatekijänä korostuu erityisesti osallisuus ja avoimuus julkisessa toiminnassa.

5.4 Julkisoikeus on oikeustiedettä

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

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

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

Eräs uusi oikeustieteen näkökulma tai aputiede on oikeustaloustiede. Sen avulla oikeustieteessä on mahdollista käyttää apuna taloustieteen erilaisia näkökulmia ihmisten ja yritysten toimintaan ja siinä saavutettuja tutkimustuloksia. Taloustieteen avulla voidaan esittää arvioita esimerkiksi lainsäädännön teoreettisista vaikutuksista ja tehokkuudesta. Empiirisen taloustutkimuksen avulla voidaan löytää lainsäädännön toteutuneita vaikutuksia. Tutkimustuloksia voi käyttää myös reaalisten argumenttien tapaan, jos lain joustavat ja ehkä epäselvätkin säännökset pakottavat tulkintaan.

5.5 Julkisoikeus on laajasti ottaen yhteiskuntatiedettä ja osa hallintotieteitä

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

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

Hedelmällisintä hallinnon tutkimuksen voi ajatella olevan tutkittaessa hallintoa ja siinä vallitsevia ilmiöitä ja kehityssuuntia monelta eri näkökulmalta: hallinnon tosiasiallisen toiminnan, johtamisen ja kehittämisen (hallintotiede/julkisjohtaminen ja sosiaali- ja terveystieteet), alueellisen ja ympäristöllisen kehittämisen (aluetiede) ja hallinnon toimintaa sitovien normien (julkisoikeus) kautta. Nämä lähestymistavat täydentävät toisiaan ja voivat parhaimmillaan olla mukana myös samassa monitieteisessä tai poikkitieteellisessä tutkimuksessa.

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

5.6 Julkisoikeuden koulutuksesta

Julkisoikeuden koulutuksen hieno perusidea on liittää oikeudellinen osaaminen substanssiosaamiseen. Kaikilla erilaisilla julkisen toiminnan alueilla tarvitaan sisällön hallintaa mutta lisäksi oikeudellisen normimaailman tuntemusta. Opiske- lija voikin valita häntä kiinnostavan substanssin ja liittää sen sivuaineena opin- toihinsa. Hyvän peruslähtökohdan antavat jo kandidaattivaiheessa pakolliset yhä- teiset opinnot, jotka ovat samat kaikilla hallintotieteen kandidaatin tutkintoa luke- villa.

Maisterivaiheessa opiskelija voi valita häntä kiinnostavan linjan ja suuntautua esimerkiksi yleisen hallinnon juridiikan linjan puolelle, jossa voi opiskella lisää

esimerkiksi moninaisia kuntien toimintaan ja johtamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Esimerkiksi kuntien henkilöstöpolitiikan hoitamisessa on tärkeää tuntea kunnallista viranhaltijaa velvoittavat ja suojaavat säännöt tai se, minkälaisia toimivaltuuksia eri toimijoilla kunnissa on. Opiskelija voi vahvistaa osaamistaan myös sosiaali- ja terveyshallinto-oikeudessa ja suuntautua esimerkiksi lasten, nuorten ja vanhusten oikeuksia käsitteleviin kysymyksiin. Mitä tarkoittaa lapsen etu kouluasioissa, päivähoitossa tai vaikkapa lastensuojelussa ja miten sen pitää vaikuttaa toimintaan? Mitä tarkoittaa vanhuksen itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus? Miten päätökset on perusteltava, kun etuuksia evätään? Kiinnostavia ja käytännössäkin tärkeitä voivat olla myös laajemmin henkilöstöoikeuden kysymykset. Milloin valtion virkamiehen saa lomauttaa tai irtisanoa, ja millä edellytyksillä virkamies voidaan siirtää toisiin tehtäviin?

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

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

Kansallisen lainsäädännön kannalta on muistettava, että sekä julkisia hankintoja että valtiontukia koskevat säädökset velvoittavat jäsenvaltioissa valtiota ja kuntia ja erilaisia välillisen julkisen hallinnon organisaatioita. Lisäksi julkisen vallan harjoittaman liiketoiminnan osalta on otettava huomioon, että eurooppalaiset kil-

pailua koskevat säännökset koskevat julkisia yrityksiä ja yhteisöjä niiden harjoittaessa liiketoimintaa.

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

6 HYVÄ HALLINTO PERUSKOULUSSA

Niina Mäntylä

6.1 Päätöksenteko perusopetusasioissa

Suomalaisessa koulumaailmassa kunnalla on tärkeä tehtävä perusopetuksen järjestäjänä. Kunnat (ja kuntayhtymät) saavat päättää itse minkä nimiset lautakunnat ja viranhaltijat huolehtivat opetustoimen hallinnosta. Kunnassa voi toimia esimerkiksi sivistyslautakunta ja sivistystoimenjohtaja. Kunnan tai koulun johtokunnan johtosäännössä määritellään tarkemmin päätöksentekijät. (Lahtinen & Lankinen 2010: 383.) Kunnanvaltuustossa tai lautakunnissa päätetään esimerkiksi yleisistä opetuspaikan määräytymisperusteista (miltä alueelta mennään mihinkin lähikouluun). Valtuusto voi myös tehdä päätöksen vaikkapa koulun lakkauttamisesta.

Vaikka hallintopäätös voi olla kollektiivinen, useaa asianosaista koskeva, tyypillisimmillään hallintopäätöksestä puhutaan kun päätös vaikuttaa suoraan jonkin yksittäisen henkilön *etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen* ja päätöksentekijä käyttää yksipuolisesti julkista valtaa. Hallintopäätöksillä on siis kolme perustyyppiä. *Velvoittavasta päätöksestä* voitaneen puhua esimerkiksi määräaikaista koulusta erottamista koskevan päätöksen yhteydessä, koska oppilaan on tällöin poistuttava koulusta tietyksi ajaksi. *Edunsuova päätös* on kyseessä kun oppilaalle myönnetään jokin etu, joka parantaa hänen asemaansa (vaikkapa maksuton linja-autokuljetus jos koulumatka on yli 5 kilometriä). Esimerkkinä *oikeuksia perustavasta päätöksestä* voisi olla erityisen tuen päätös. Kun muut tukitoimet eivät riitä, oikeus erityiseen tukeen tulee kyseeseen ja lapsella on tuon päätöksen jälkeen oikeus erityisiin tukipalveluihin.

Näitä yksittäisiä oppilaita koskevia päätöksiä tekevät kunnassa monet toimielimet ja viranhaltijat. Yksittäisen viranhaltijan mahdollisuuksia päättää asioista, joissa käytetään hallinnollista pakkoa, on rajoitettu kuntalain (365/1995) 14 §:ssä. Jos huoltaja siis on sitä mieltä, että lapsi ei ole erityisen tuen tarpeessa ja vastustaa erityisen tuen päätöstä, päätöstä ei voi tehdä yksittäinen viranhaltija vaan toimielin, kuten kunnan lautakunta. Myös oppilaan koulusta erottamista koskeva päätös tehdään monijäsenisessä toimielimessä, esimerkiksi koulun johtokunnassa tai kunnan opetus- tms. lautakunnassa. Koulutoimen johtaja tai vastaava muulla nimikkeellä toimiva viranhaltija voi sen sijaan päättää vaikkapa opetuksen poikkeavasta alkamisajankohdasta jonkin oppilaan kohdalla (eli oppilas aloittaa koulun

esimerkiksi vuotta aiemmin tai myöhemmin kuin ikätoverinsa). Hän päättää yksittäisen oppilaan kohdalla monessa kunnassa myös maksuttoman koulukuljetuksen myöntämisestä, joissain kunnissa tämän päätöksen tekee rehtori.

Vaikka julkisen vallan käyttö on hallintopäätösten tunnuspiirre, julkista valtaa voidaan käyttää myös muuten kuin konkreettisia hallintopäätöksiä tekemällä. Opettaja harjoittaa välitöntä julkisen vallan käyttöä esimerkiksi poistaessaan oppilaan luokasta voimakeinoin. Opettajan tehtäviin kuuluu myös runsaasti toimintaa, jossa ei käytetä julkista valtaa, tällaista on esimerkiksi itse opetus. Tällöin puhutaan tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Sen määritelmänä käytetään yleensä sitä, että tällaisessa toiminnassa ei tehdä kirjallisia päätöksiä ja toiminta liittyy julkisten palveluiden toteuttamiseen (Koivisto 2014: 61). Aivan selkeä raja ei tosin ole, sillä esimerkiksi todistusten antaminen tai luokalta siirtäminen lukuvuoden lopuksi ovat hyvin lähellä hallintopäätöksen määritelmää (Arajärvi 2005: 235). Opettajan osalta ei siten ole aivan selvää, milloin toiminta on tosiasiallista hallintotoimintaa, tai milloin hän tekee hallintopäätöksiä. Tämän kirjoituksen teeman kannalta jaottelulla ei ole suurta merkitystä, sillä sekä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa että hallintopäätöksiä tehtäessä on noudatettava hyvää hallintoa (Miettinen & Kuosmanen 2006: 36). Se seuraus tällä jaottelulla kuitenkin on, että hallintopäätökseen voi yleensä *hakea muutosta* (valittaa esimerkiksi hallinto-oikeuteen). Sen sijaan tosiasiallisesta hallintotoiminnasta – kuten opettajan huonosta kielenkäytöstä opetustilanteessa oppilaitaan kohtaan – voi tehdä *hallintokantelun*.

Julkista valtaa käyttävän tulee yleensä olla virkasuhteessa, ei siis työsuhteessa. Jos opettajan tehtäviin kuuluu kurinpitokeinojen käyttö tai vaikkapa päättötodistusten antaminen, hänet tulisi ottaa virkasuhteeseen. Sen sijaan esimerkiksi koulunkäyntiavustaja otetaan työsuhteeseen, eikä laki sallikaan heille esimerkiksi jälki-istunnon määräämistä oppilaille. Kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden lisäksi edellä mainittiin valtuusto ja lautakunnat. Näissä tehtävissä toimivat luottamushenkilöt: kuntalaiset valitsevat valtuuston, joka taas valitsee jäsenet kunnanhallitukseen, lautakuntiin ja muihin luottamustehtäviin. Luottamustehtäviä hoidetaan yleensä oman palkkatyön ohessa, omalla vapaa-ajalla. Kuten edellä huomattiin, myös luottamustehtävissä käytetään julkista valtaa.

Kaikessa hallinnossa, kuten kouluhallinnossakin, tehdään tärkeitä, ihmisten jokapäiväiseen elämään liittyviä päätöksiä. Koska päätöksentekijä käyttää julkista valtaa, on oleellista, että hänen toimintansa perustuu lakiin. Tätä kutsutaan laillisuusperiaatteeksi. Lakia ei kuitenkaan voida useinkaan kirjoittaa niin konkreettiseen muotoon, etteikö siihen jäisi tulkinnanvaraa. Puhutaankin viranomaisen harjantavallasta. Esimerkiksi maksuton koulukuljetus voidaan myöntää perusopetuslain (628/1998) 32 §:n mukaan muun muassa silloin kun oppilaan ikä ja muut

olosuhteet huomioon ottaen matka muodostuisi oppilaalle liian rasittavaksi tai vaaralliseksi. Viranomaisen on tällöin harkittava onko koulumatka kunkin yksittäisen lapsen kohdalla liian vaarallinen tai rasittava. Harkintaa ohjaavat myös hallinnon oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiiviteetti-, suhteellisuus- sekä luottamuksensuojan periaate.

6.2 Mitä hyvä hallinto tarkoittaa?

Hyvästä hallinnosta on säännelty esimerkiksi Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa ja se on käsite, jonka alle sijoittuu monenlaisia asioita³. Kotimaisessa sääntelyssä perustuslain (731/1999) 21 §:ssä on luettelo hyvän hallinnon takeista. Koivisto (2014: 101) erittelee perustuslain säännökseen kirjoitetut takeet näin:

- oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti
- oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä
- oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa
- hallintoasian käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi
- oikeus saada perusteltu päätös
- oikeus hakea muutosta päätökseen
- muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet

Asianmukaisella käsittelyllä tarkoitetaan sitä, että viranomainen on luotettava taho, joka tekee tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Asianosaisen on siis voitava luottaa järjestelmään ja sen tietynlaiseen pysyvyyteen. Tähän liittyy myös seuraava kohta, eli että asia käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Lasten kohdalla viivytyksettömällä käsittelyllä on erityinen tarve, joka voidaan johtaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksesta⁴. Ei ole lapsen edun mukaista, että koulun lukukausi saattaa olla pian kulunut, jos päätös erityisestä tuesta tai maksuttomasta koulukuljetuksesta kestää liian kauan (ks. Mäntylä 2009: 135). Viranomaisen on oltava lisäksi toimivaltainen, jotta se voi tehdä asiassa päätöksen. Laissa tai alemmanasteisissa määräyksissä on säädetty kuka on asiassa toimivaltainen. Jos esimerkiksi

³ Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksella on hieman vaikutusta hyvän hallinnon sisältöön muun muassa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimuksen vuoksi. Silti kyseisen sopimuksen vaikutus on huomattavasti merkittävämpi jälkikäteen oikeusturvan osalta, eli kun kyseessä ei ole niinkään hallintoasian käsittely viranomaisessa, vaan tuomioistuinprosessiin kohdistuvat vaateet.

⁴ YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (1991/1130 SopS 60). Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on useissa ratkaisuissaan korostanut, että lasta koskevat asiat tulee ratkaista mahdollisimman nopeasti (Eoam 1051/2005 ja Eoam 88/2005).

kunnan johtosäännössä on määritelty koulukuljetusasiat rehtorin päätettäväksi ja huoltaja toimittaa hakemuksen perusopetuspäällikölle, jälkimmäisen viranomaisen on siirrettävä asia rehtorin käsiteltäväksi. Koska oikeassa toimielimessä käsitteleminen on lapsen perus- ja ihmisoikeus, huoltajan suostumuksellakaan asiaa ei voida käsitellä siinä toimielimessä, johon hakemus virheellisesti toimitettiin, vaikka tuollainen tapa säästäisi aikaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa dnro 2541/4/08 oli kyse oppilaan määräaikaisesta erottamisesta peruskoulusta kurinpidollisena rangaistuksena. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan päätös oli lainvastainen, koska se oli tehty väärässä toimielimessä. Asianmukainen käsittely laissa määrättyssä viranomaisessa katsottiin lapsen perus- ja ihmisoikeudeksi ja lain edellyttämän päätöksentekomenettelyn nähtiin toteuttavan lapsen oikeusturvaa. Näin siitä huolimatta, että huoltaja oli toivonut, ettei asiaa siirrettäisi, koska se hidastaisi asian käsittelyä ja lapsen erottamista ei ehdittäisi muutoin käsitellä ennen kesälomaa.

Myös käsittelyn julkisuus on osa hyvää hallintoa. Sen kautta viranomaisten toimintaa voidaan valvoa. Julkisuusperiaate on kirjoitettu perustuslakiin (12.2 §) ja siinä todetaan, että ”[v]iranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta”. Julkisuuslaissa (621/1999) on tarkempia säännöksiä asiasta ja vielä perusopetuslakikin sääntelee esimerkiksi henkilötietojen salassapidosta. Tässä kirjoituksessa ei ole mahdollista mennä syvemmälle tähän tematiikkaan, mutta otetaan esimerkkinä koulumaailmasta vaikkapa valintakokeet tiettyihin erikoiskouluihin esimerkiksi englanninkieliseen opetukseen. Onko huoltajalla oikeus saada kopio valintakokeesta, arvosteluperusteista ja lapsen vastauksista?

Lähtökohta siis on, että viranomaisen asiakirjat ovat julkisia. Ne voivat olla kuitenkin salassa pidettäviä tietyin laissa säädetyin perustein. Julkisuuslain⁵ 24 §:ssä on muun muassa mainittu, että asiakirjat, jotka sisältävät tietoja pääsy- tai muusta kokeesta tai testistä, ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa. Voidaanhan ajatella, että jos testin sisältö kovin laajalti leviää ihmisten tietoisuuteen, samaa testiä ei voida jatkossa käyttää. Silti julkisuuslaissa on vielä yksi poikkeus, joka mahdollistaa nimenomaan asianosaiselle oikeuden saada tietoja salassa pidettävästäkin asiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (11 §). Lapsi olisi tässä asiassa juuri asianosainen ja on selvää että

⁵ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

valintakoemateriaali on sellaista, mikä on voinut vaikuttaa lasta koskevan asian käsittelyyn. Asianosaiselle (tai hänen edustajalleen, esim. huoltaja) tulisi siis luovuttaa edellä mainittu materiaali. Käytännössä kouluilla on toisinaan kuitenkin linjattu, että huoltaja saa vain käydä katsomassa näitä asiakirjoja koululla, eikä saa kopiota mukaansa. Tällaista käytäntöä ei ole pidetty lainmukaisena. Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan valintakokeista, lapsen vastauksista ja arvos-
teluperusteista tulee huoltajan pyytäessä luovuttaa hänelle myös kopio, eikä typis-
tää asianosaisjulkaisuutta vain oikeuteen nähdä koululla kyseinen materiaali (Hel-
singin hallinto-oikeus 28.12.2010, 03284/10/1203).

6.3 Lapsen vai huoltajan puhevalta?

Edellä on monessa kohtaa tullut esille asianosaisen käsite. Se liittyy lasta koske-
vissa asioissa myös sen pohdintaan, mikä lapsen itsensä rooli on häntä koskevissa
asioissa, ja miten huoltajan rooli tähän suhteutuu. Hyvän hallinnon takeissa mai-
nitaan esimerkiksi kuuleminen. Kuullaanko siis lasta vai huoltajaa?

Asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (hallintola-
ki 11 §). Hallintolain 14 §:ssä todetaan, että viisitoista vuotta täyttäneellä lapsella
ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan (esim. huostaan otetun
lapsen ollessa kyseessä) on oikeus erikseen käyttää puhevaltaa hallintoasioissa, eli
heitä on kuultava tai heillä on oikeus valittaa (Lahtinen 2012: 409). Perusopetus-
asioissa suurin osa lapsista on kuitenkin alle 15-vuotiaita. Perusopetuslaissa onkin
tarkempaa sääntelyä lapsen kuulemisesta. Lapsen iästä riippumatta oppilasta on
kuultava esimerkiksi kurinpitoasiassa (perusopetuslaki 36 a §). Oppilaan ja huol-
tajan kuulemisesta on oma säännöksensä myös erityisen tuen päätöstä koskevassa
pykälässä (perusopetuslaki 17.3 §). Kansainvälisesti meitä velvoittaa myös lapsen
oikeuksien sopimuksen 12 artikla, joka varsinaisen kuulemisen lisäksi velvoittaa
lapsen näkemysten huomioimiseen lapsen iän ja kehitystason mukaisesti kaikissa
lasta koskevissa asioissa. Samoin perustuslakimme 6.3 §:n mukaan lasten tulee
saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi perus-
tuslain säännöksessä todetaan myös, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksi-
löinä. Tämä kertoo siitä, että lapsi on itsenäinen oikeussubjekti, jolla on kasvatta-
jasta riippumattomia oikeuksia (ks. Nieminen 2004: 278–279).

Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös, että päätös perustellaan. Hallintolaki
(434/2003) täsmentää jälleen perustuslaissa esitettyä. Hallintolain mukaan päätös
on perusteltava (45 §). Perusteluista tulee käydä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset
ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä ne säännökset, joita on sovellettu asiassa. (Ks.
HE 72/2002; Jukarainen 2014.) Hallintolaista löytyy kuitenkin listattuna myös

poikkeustilanteita, joissa päätöstä ei tarvitse perustella. Laura Perttola on selvittänyt näitä tilanteita tarkemmin toisessa tähän pääsykoekirjaan sisältyvässä artikkelissa. Perusteluilla on tärkeä merkitys oppilaan oikeusturvalle ja niiden avulla oppilas ja huoltaja voivat myös arvioida tarvitseeko päätökseen hakea muutosta vai ei (Lahtinen 2012: 413). Yksi keskeinen hyvän hallinnon elementti onkin oikeus hakea muutosta sellaiseen hallintopäätökseen, johon päätöksen kohteet ovat tyytymättömiä. Eli huoltajalla ja 15 vuotta täyttäneellä oppilaalla on oikeus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi esimerkiksi kielteinen koulukuljetusta koskeva päätös. Perusopetusasioiden muutoksenhakujärjestelmä on monimutkainen, joten siihen ei ole mahdollista syventyä tässä. Tavallisesti valitus tehdään ensiasteena hallinto-oikeudelle ja usein tuosta tuomioistuimen päätöksestä on vielä mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Joissain asioissa valitetaan ensiasteena aluehallintovirastoon (esim. oppilaaksiotto, eli mistä koulusta oppilas saa koulupaikan) ja näistä on jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuteen. Joskus valitusta edeltää kuitenkin myös oikaisuvaatimusvaihe, kuten koulun lakkauttamista koskevissa päätöksissä. Tällaisessa päätöksessä myös valituslaji on kunnallisvalitus, mikä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että valituksen saa tehdä kuka tahansa kunnan jäsen (ks. tarkempi analyysi valituslajeista esim. Mäkinen 2010). Hallintovalituksen esimerkiksi siitä päätöksestä, että jollekin oppilaalle ei ole osoitettu lähikouluksi huoltajien toivomaa kouluvaihtoehtoa, saa tehdä vain asianosainen. Tällöin valituslaji on hallintovalitus.

6.4 Hyvän hallinnon perusteet hallintolaissa

Perustuslain lista hyvän hallinnon takeista ei ole tyhjentävä, kuten viimeisen kohdan sanamuodosta voidaan huomata. On siis olemassa vielä muitakin asioita, jotka ovat hyvän hallinnon takeita. Perustuslain 21.2 §:ssä säädetään, että ”[k]äsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” Tavallisella, perustuslakia alemmanasteisella lainsäädännöllä siis tarkennetaan esimerkiksi julkisuusasioita tai kuulemista, kuten edellä selvitin. Tavallisesta lainsäädännöstä löytyy myös lisää sellaisia hyvän hallinnon takeita, joista perustuslaissa ei suoraan puhuta. Kulla (2008:47) toteaa, että esimerkiksi kaikki hallintomenettelyn keskeiset säännöt ovat hyvän hallinnon takeita. Hallintomenettely tarkoittaa hallintoasian käsittelyä. Eli sitä vaihetta, kun viranomainen, kuten sivistystoimenjohtaja selvittää asiaa, kuulee asianosaisia ja tekee sitten vaikkapa maksutonta koulukuljetusta koskevan päätöksen. Hallintomenettelyä ohjaava keskeinen säädös, joka täsmentää edellä mainittua perustuslain pykälää, on hallintolaki. Siinä säädetään muun muassa *esteellisyyssperusteista* (27–30 §) ja asian *selvittämisvelvoitteista* (31–33 §). Esimerkiksi opetuksen poik-

keavaa alkamisajankohtaa koskevaa päätöstä tehdessä, päätöksentekijällä on siten velvollisuus huolehtia, että asiaa on selvitetty asianmukaisesti ja riittävästi. Rehtorin on päätöksentekijänä tällaisessa asiassa huolehdittava, että käytössä on esimerkiksi psykologin tai lääkärin lausunto lapsesta, eikä päätös voi perustua vain rehtorin tai huoltajien omaan näkemykseen. Asianosaisen, eli käytännössä perusopetusasioissa lapsen huoltajan, on myös myötävaikutettava asian selvittämiseen. Kouluvalmiutta kartoitettaessa huoltajan osalta myötävaikuttaminen tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että hän vie lapsen psykologin tai lääkärin vastaanotolle ja liittyy näiltä asiantuntijoilta saadun lausunnon hakemukseen. Esteellisyys puolestaan tarkoittaa, että päätöksentekijällä ei saa olla sellaista sidonnaisuutta käsiteltävään asiaan, joka vaikuttaisi asian puolueettomaan ratkaisemiseen. Rehtorin tulee jäädä itsensä esimerkiksi omaa lastaan koskevan päätöksen tekemisestä, jottei luottamus viranomaistoimintaan vaarannu.

Hallintolain hyvän hallinnon takeet eivät vielä tyhjenny näihinkään asioihin. Hallintolain toisen luvun otsikkona nimittäin on vielä ”hyvän hallinnon perusteet”. Luvun alla käsitellään seuraavia asioita koskevat pykälät:

- hallinnon oikeusperiaatteet
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus
- neuvonta
- hyvän kielenkäytön vaatimus
- viranomaisten yhteistyö

6.4.1 *Hallinnon oikeusperiaatteet*

Hallinnon oikeusperiaatteet mainittiin edellä harkintavallan yhteydessä ja niitä ovat siis: objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus-, yhdenvertaisuus- sekä luottamuksensuojaperiaate. *Objektiviteettiperiaate* liittyy siihen, etteivät päätöksentekijään liittyvät seikat tai muutenkaan asiaankuulumattomat sivuvaikutukset saa vaikuttaa asian ratkaisuun (ks. Kulla 2008: 102–103). Siten tällä periaatteella on selkeä liittymäkohta esimerkiksi edellä esitettyihin esteellisyyssäännöksiin. Viranomaisen on toimittava puolueettomasti ja hän ei saa osallistua siksi sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa hänellä on jokin henkilökohtainen intressi tai sidonnaisuus. Virkamies ei saa suosia päätöksissään ystäviä tai tavoitella henkilökohtaista etua itselleen (HE 72/2002 vp s.55). Viranomaisen toiminnassa on myös huomioitava miltä toiminta näyttää ulospäin (objektiivinen puolueettomuus). Eli vaikka virkamiehestä itsestä tuntuisi, että hän kyllä pystyy tekemään päätöksen puolueettomasti, tämä ei riitä, vaan pitää miettiä miltä päätöksentekijän sidonnaisuus näyttää ihmisten silmissä. Silti pelkkä asianosaisen subjektiivinen mielipide siitä, että rehtori on puolueellinen, koska vaikkapa musiikkipainottei-

seen opetukseen koulupaikkaa hakemassa ovat asianosaisen lapsen lisäksi esimerkiksi rehtorin tuttavaperheen lapset, ei vielä riitä esteellisyyteen. Sidonnaisuuden täytyy olla riittävän konkreettinen ja merkittävä. Virkamies arvioi ensisijaisesti itse, onko hän esteellinen. (Koivisto 2014: 121.) Koska objektiviteettiperiaate on melko väljä, sitä konkretisoidaan monilla muillakin säännöksillä, kuten esimerkiksi lahjuksen ottamiseen liittyvällä kriminalisoinnilla rikoslaissa (39/1889) (40:1) (Kulla 2008: 102).

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu käytettäväksi. Toimivaltaa saa käyttää vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. (Ks. Lahtinen 2012: 398.) Seuraava kurinpitokeinoja koskeva ratkaisu avaa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältöä:

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 9.11.2011, 00988/11/1301 oli kyse 8-vuotiaalle oppilaalle annetusta varoituksesta, kun hän oli käyttäytynyt väkivaltaisesti koulun henkilökuntaa ja muita oppilaita kohtaan. Koulussa tapahtui lukuisia vaaratilanteita ja lapsesta oli tehty lukuisia lastensuojeluilmoituksia. Moniammatillisen oppilashuoltoryhmän mukaan lapsi tarvitsi pikaista apua psyykkisen tilan selvittämiseksi, mutta koulun ja huoltajien välillä oli yhteistyövaikeuksia, jonka vuoksi näihin toimiin ei ollut ryhdytty. Vanhemmat eivät halunneet erityisen tuen päätöstä tai psykologin tutkimusta. Oppilaan kohdalla oli aiemmin käytetty luokasta poistamista ja kasvatusteskusteluja tilanteeseen puuttumiseksi. Oppilas oli ollut myös kriisijaksolla sosiaalisessa kuntoutuksessa. Varoitukseen päädyttiin tilanteessa, jossa oppilas oli lyönyt terävällä kynällä toista oppilasta ohimoon, lähelle silmää.

Hallinto-oikeus kumosi rehtorin päätöksen varoituksen antamisesta perustellen päätöstään tarkoituksenmukaisuusperiaatteella. Päätöksentekijä saa käyttää toimivaltaansa vain sille annetussa tarkoituksessa ja varoituksen tarkoitus oli toimia koulussa rangaistus- ja ojentamiskeinona. Hallinto-oikeus arvioi poikkeuksellisen rajusta ja pitkäkestoisesta häiriökäyttäytymisestä saadun selvityksen sekä oppilaan iän perusteella, ettei oppilas kykene ymmärtämään varoituksen merkitystä tai tarkoitusta rangaistus- ja ojentamiskeinona. Selvityksen perusteella oli ilmeistä, ettei varoituksella voitu vaikuttaa oppilaan käyttäytymiseen. Varoituksen kohteena voi olla vain oppilas, eikä sitä tule käyttää muussa tarkoituksessa kuin oppilaan rangaistus- ja ojentamiskeinona.

Tuomioistuin toteaa päätöksessään, että varoituksen kohteena voi olla vain oppilas. Se ei lausu suoraan siitä, että varoituksella voitiin nähtävästi vaikuttaa enemmänkin tällaisessa tilanteessa lapsen huoltajiin ja heidän ymmärrykseensä tilanteen vakavuudesta, mutta olosuhteista voinee päätellä tämän (ks. Mäntylä ym. 2013: 57–58). On siis otettava huomioon kurinpitokeinojen tarkoitus (lapsen käy-

tökseen puuttuminen) ja jos kurinpitokeinolla ei voida olettaa olevan tällaista vaikutusta, kyseisen kurinpitokeinon käyttö ei ole tarkoituksenmukaista. Tapauksen perusteella huomataan, ettei ole yksiselitteistä mikä on viranomaisen toimivallan oikea tarkoitus ja missä menee sallitun toimivallan käytön raja⁶. Nämä määrittävätkin usein vasta oikeuskäytännössä.

Koivisto toteaa, että hallinto-oikeudessa tarkoitus ei *suhteellisuusperiaatteesta* johtuen pyhitä keinoja, vaan vallankäyttö ja päätökset tulee suhteuttaa niillä tavoiteltuun hyötyyn. Hänen mukaansa suhteellisuusperiaate korostuu erityisesti poliisin toiminnassa, jossa joudutaan arvioimaan miten voimakeinojen käyttö tulisi mitoittaa, jotta tavoitteeseen päästään, muttei käytetä kuitenkaan liikaa valtaa. (Koivisto 2014: 123.) Myös perusopetuksessa esiintyy vastaavia tilanteita, koska esimerkiksi oppilaan poistamisessa luokasta voimakeinoin, tai hänen vaatteiden tarkastamisessa päällisin puolin vaarallisen esineen löytämiseksi käytetään yksilön ruumiiseen suoraan kohdistuvaa julkista valtaa. Jos oppilas siis häiritsee opetusta vaikkapa heittelemällä luokassa tavaroita ja kiusaamalla muita, eikä suostu opettajan kehotuksesta poistumaan luokasta, opettajalla ja rehtorilla on oikeus käyttää voimakeinoja.⁷ Voimakeinojen suhteellisuuteen, eli siihen, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden, annetaan tarkentavia ohjeita perusopetuslaissa. Perusopetuslain 36 b §:n mukaisesti: ”Jos poistettava oppilas koettaa vastarintaa tekemällä välttää poistamisen, rehtorilla ja opettajalla on oikeus käyttää sellaisia oppilaan poistamiseksi välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina oppilaan ikä ja tilanteen uhkaavuus tai vastarinnan vakavuus sekä tilanteen kokonaisarviointi huomioon ottaen”⁸.

Esimerkiksi ensimmäisen luokan pienikokoiseen oppilaaseen kohdistetaan erilaisia voimakeinoja kuin suurikokoiseen yhdeksäsluokkalaiseen. Oppilaita ei voi myöskään esimerkiksi työntää portaikkoon tai raahata hiuksista. Suhteellisuus tarkoittaakin myös sitä, etteivät toimenpiteet saa olla kohtuuttomia. Jos suhteellisuusperiaatetta ei noudateta, voi opettajan tai rehtorin toiminta täyttää pahoinpitelyn tunnusmerkit, jolloin siirrytään rikosoikeudellisen arvioinnin puolelle. Yksityisen oikeuksia on siis rajoitettava mahdollisimman vähän ja käytettävä valtaa oikeassa suhteessa: juuri sen verran että tavoite voidaan saavuttaa, muttei yhtään

⁶ Näin Mäenpää (2008: 72) määritellesään tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

⁷ Perusopetuslakiin tuli muutoksia vuonna 2014, jolloin opettajien mahdollisuuksia turvaamistoimenpiteisiin lisättiin ja sääntelyä ojentamis- ja kurinpitokeinoista täsmennettiin. HE 66/2013. Ks. myös Mäntylä 2013: 241–267.

⁸ Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt suhteellisuuteen huomiota voimakeinojen käytössä. PeVL 70/2002 vp.

enempää (Kulla 2008: 104–105). Toimien on myös oltava välttämättömiä, jotta ne täyttävät suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Toisin sanoen niitä voidaan käyttää vasta, kun ei ole muuta mahdollisuutta käytettävissä, eli oppilasta ei saada poistumaan luokasta esimerkiksi juttelemalla hänelle rauhallisesti.

Yhdenvertaisuus on yksi oikeusjärjestelmämme keskeisistä perusarvoista. Hallinnollisten oikeusperiaatteiden lisäksi yhdenvertaisuus normina löytyy myös perustuslain 6 §:stä, jossa todetaan, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja kielletään syrjintä esimerkiksi ihmisen uskonnollisen taustan tai sukupuolen perusteella. Hallituksen esityksessä on viitattu hallinnossa erityisesti viranomaisten velvollisuuteen toimia tasapuolisesti, kun he käyttävät harkintaa. Ratkaisutoiminnassa tulisi olla johdonmukaisia ja kohdella kaikkia ihmisiä samanlaisissa tilanteissa samalla tavoin. (HE 72/2002 vp s.54.) Kunta ei voi esimerkiksi tehdä ratkaisua, että se sijoittaa kaikki maahanmuuttajataustaiset lapset eri luokkaan kuin syntyperäiset suomalaiset lapset, jos ei voida osoittaa hyväksyttävää syytä tällaiselle järjestelylle. Se että maahanmuuttajaluokassa oppilaat saivat yhden viikkotunnin enemmän oman opettajan antamana suomenkielen opetusta, ei riittänyt ns. positiiviseksi erityiskohteluksi hallinto-oikeuden päätöksen mukaan (ks. Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu 07/0838/2).

Eriäinen kohtelu on siis kuitenkin sallittu, jos sille on jokin hyväksyttävä syy. Tällöin puhutaan positiivisesta erityiskohtelusta. Jotain vähemmistöä tai heikommassa asemassa olevaa kansanryhmää tai yksilöä voidaan kohdella suotuisammin, jotta saavutetaan tosiasiallinen tasa-arvo. (Koivisto 2014: 125.) Jotkin oppilaat saavat esimerkiksi erityisopetusta pienryhmissä, koska heillä on tähän erityinen tarve ja se on arvioitu oppilaan edun mukaiseksi. (Mäntylä 2009: 121–140.)

Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa sitä, että oppilailla huoltajineen on oikeus luottaa päätösten pysyvyyteen ja toiminnan johdonmukaisuuteen. Viranomaisten toimien on siis suojattava oikeusjärjestyksen perusteella luotuja odotuksia. Koivisto kiteyttää tämän niin, että viranomaisen ei saa yllättävästi tai takautuvasti muuttaa päätöksiään yksilön oikeuksia rajaavaan suuntaan (Koivisto 2014: 126). Kunta voi kuitenkin esimerkiksi päättää koulukuljetusperusteista niin, että joinakin vuosina kaikki 1-2 luokkalaiset saavat maksuttoman kuljetuksen jos koulumatka on yli 3 kilometriä, vaikka laki velvoittaa vain yli 5 kilometrin matkalla järjestämään koulukuljetuksen. Taloudellisen tilanteen huonontuessa kunnalla on mahdollisuus tehdä uusi päätös, jolloin tällaista etua ei kyseiselle ikäluokalle enää seuraavana lukuvuonna myönnetä. Tästä tulee kuitenkin tiedottaa riittävällä tavalla, jolloin tilanteen muutos on ollut ennakoitavissa. (Lahtinen 2012: 413–414.)

Luottamuksensuojan poistaa esimerkiksi asianosaisen vilppi tai asianosaisen antamat virheelliset tai olennaisesti puutteelliset tiedot (HE 72/2002 vp s. 56). Jos

huoltajat ovat ilmoittaneet väärää tietoa vaikkapa koulumatkan mittaamisen perusteeksi, koulukuljetukseen ei ole jatkossa enää oikeutta asiantilan paljastuessa, vaikka kuljetus olisi jo ehditty tästä asuinpaikasta järjestää maksuttomasti usean vuoden ajan.

6.4.2 *Viranomaisen palveluperiaate, neuvontavelvollisuus ja kielenkäyttö*

Viranomaisen palveluperiaate, neuvontavelvollisuus sekä kielenkäyttöön liittyvät vaatimukset kiinnittyvät hallinnon ja kansalaisen väliseen suhteeseen. Palveluperiaatteen nojalla hallinnossa asioivan tulee saada asianmukaisesti hallinnon palveluita, mutta toisaalta viranomaisen on voitava suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (hallintolaki 7 §). Tehokkuuden tulee siten olla tasapainossa oikeussuojan kanssa (Kulla 2008: 112). Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että huoltajan ja oppilaan asiallisiin kysymyksiin tulee vastata ilman aiheetonta viivytystä (Lahtinen 2012: 400–402). Jos huoltaja tiedustelee sähköpostitse rehtorilta, mihin toimiin koulukiusaamisasiassa on ryhdytty, tällaiseen viestiin on vastattava, eikä vastaus voi kestää kuukausia. Jokaista asiakasta on myös autettava asian hoidossa ja tähän liittyy myös viranomaisen *neuvontavelvollisuus*. Neuvontavelvollisuudesta on säädetty hallintolain 8 §:ssä ja sen on oltava maksutonta. Hyvä hallinto tarkoittaa siten myös sitä, että huoltaja ja oppilas saavat neuvontaa tarvittaessa esimerkiksi siitä, kuka on toimivaltainen viranomainen heidän asiassaan. Kysymyksiin ja tiedusteluihin voi vastata suullisesti tai kirjallisesti. (Kulla 2008: 112–117.)

Hallintolain 9 §:stä seuraa viranomaisille vielä hyvän kielen käytön vaatimus: ”Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä”. Hallituksen esityksessä 72/2002 on täsmennetty, että viranomaisen kieli ei saa olla asiakasta loukkaavaa eikä väheksyvää. Myös rehtorin ja opettajan toiminnassa tämä hyvän hallinnon elementti tulee ottaa huomioon. Vaikka koulussa kohdataan haastaviakin vuorovaikutustilanteita, viranomaisen on käytettävä asiallista kieltä, jotta luottamus viranomaisiin säilyy (Mäntylä 2013: 255). Rehtori ei voi oppilaan kanssa keskustellessaan käyttää esimerkiksi ilmaisua ”Ooks sä vähän pimee”⁹.

⁹ Eduskunnan oikeusasiamies puuttui kyseiseen ilmaukseen ratkaisussaan dnro 1993/4/00. Opetushenkilökunnan kielenkäyttöön liittyviä kanteluratkaisuja löytyy myös aluehallintovirastoista: esim. ISAVI/1261/06.06.01/2011.

6.4.3 Viranomaisten yhteistyö

Hallintolaki luo pohjan myös viranomaisten yhteistyölle (10 §) ja edellyttää, että ”viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä”. Tämä säännös ei kata virka-apua, vaan siitä säädetään aina erikseen. Poliisin antamasta virka-avusta säädetään esimerkiksi poliisilaissa (9:1).

Oppilaan opetuksen asianmukaiseksi järjestämiseksi perusopetuslaissa salassapitosäännöksiä on lievennetty ja tietojensaantioikeutta eri ammattiryhmien välillä kehitetty (perusopetuslaki 40–41 §). Nämä korostuvat oppilashuollollisissa asioissa, esimerkiksi koulunkäyntiä haittaavien käyttäytymisongelmien ratkaisemisessa, jolloin saatetaan tarvita koululle mukaan keskusteluun vaikkapa psykologia, kuraattoria tai sosiaalityöntekijää. Opetustoimen henkilöstöllä on myös lastensuojelulakiin kirjoitettu velvollisuus salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittaa kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä (lastensuojelulaki 25 §).

Viranomaisten yhteistyö on siis myös osa hyvää hallintoa. Toisaalta tällaisissa toimenpiteissä tulee myös noudattaa muita hyvän hallinnon takeita. Koulu ei voi esimerkiksi uhkailla lastensuojeluilmoituksella huoltajia, koska tämä on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista. Toimenpiteissä myös esimerkiksi suhteellisuusperiaatteella saattaa olla merkitystä. Seuraavasta ratkaisusta näkyy hyvin myös toimivallan merkitys hyvän hallinnon takeena – kukin viranomainen voi toimia vain toimivaltansa rajoissa, ja siksi tarvitaan toisinaan virka-apua.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetussa kantelussa kantelija arvosteli sitä, että 7-vuotiaan lapsen saadessa raivokohtauksen koululla (mm. heitteli jääkalikoita ja löi toisia lapsia), poliisi soitettiin paikalle, koska lasta ei saatu muuten ambulanssiin. Tilanne oli edennyt niin, että raivokohtauksen tapahtuessa oppilaan huoltajaa ei ollut tavoitettu, ja lapsen mielentila oli sellainen, että häntä ei uskallettu päästää lähtemään yksin kotiin. Tällöin rehtori oli soittanut lastensuojelun päivystykseen. Sosiaalityöntekijä oli puolestaan ollut yhteydessä terveyskeskuslääkəriin, jonka näkemys oli, että paikalle tarvittiin ambulanssi. Kun oppilas ei suostunut menemään ambulanssiin, lääkäri kutsui poliisit antamaan virka-apua. Kantelijan mukaan poliisin virka-apuun turvautuminen oli liioiteltua ja lapsen edun vastaista.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa kuitenkin päätöksessään, että koulu toimi tilanteessa lapsen parasta ajatellen ja harkintavaltansa puitteissa. Ambulanssimiehillä ei ollut toimivaltaa ottaa lasta kyytiin ilman hänen suostu-

mustaan, joten poliisin apu oli välttämätöntä ja perustui sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. Eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan poliisin kutsuminen koululle oli ollut tarpeellista lapsen saamiseksi lääkärin tutkittavaksi. (Dnro 975/4/11.)

6.5 Lopuksi – mitä voi tehdä, jos hyvä hallinto ei toteudu?

Jos hyvä hallinto ei lapsen tai hänen laillisen edustajansa mielestä toteudu perusopetukseen liittyvissä tilanteissa, kuten vaikkapa oppilaiden kohtelussa koulupäivän aikana, näistä epäkohdista voi kannella kunnan ylemmille viranomaisille, aluehallintovirastoille tai valtakunnallisille ylimmille lainvalvojille (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri). Asioissa, joissa tehdään päätös (kuten esimerkiksi päätös maksuttomasta koulukuljetuksesta), on sen sijaan muutoksenhakumahdollisuus. Tällöin puhutaan yleensä valituksesta, joka tehdään ensiasteena hallinto-oikeuteen, mutta perusopetusasioissa on tästä myös poikkeuksia, kuten oppilaaksiottoasiat, joista valitetaan ensin aluehallintovirastoon. Valituksen yhteydessä voi valituksessa vedota hyvän hallinnon puutteisiin, kuten esimerkiksi siihen ettei tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ole noudatettu tai oppilasta ei ole kuultu. Menettelyvirhe, kuten puutteet vaikkapa kuulemisessa tai perusteluissa johtavat herkästi siihen, että asianosainen saa valituksellaan päätöksen kumottua, jos virhe on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön.

Lopuksi on hyvä vielä korostaa, että perusopetusasioissa viranhaltijat, kuten opettajat ja rehtorit tai toisaalta luottamushenkilöt, kuten lautakunnan jäsenet, vastaavat toimiansa lainmukaisuudesta. Heidän on siis oltava perillä myös hyvän hallinnon takeista, eikä tietämättömyyteen vetoaminen ole siten mahdollista.

Lähteet

- Arajärvi, P. (2005). Oppilaan ja opiskelijan arviointi – oikeusturvan kysymyksiä. Teoksessa M. Myrsky, P. Vartiainen & T. Miettinen (Toim.). *Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945*. Oikeustieteellisiä julkaisuja 14/10. 253–271.
- Jukarainen, H. (2014). *Hallintopäätöksen perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta*. Edilex.
- Koivisto, I. (2014). *Johdatus hyvään hallintoon*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kulla, H. (2008). *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Talentum.
- Lahtinen, N. (2012). *Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Lahtinen, M. & Lankinen, T. (2010). *Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä*. Helsinki: Tietosanoma.
- Mäenpää, O. (2008). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Mäkinen, E. (2010). *Kunnallisvalitus: kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa*. Helsinki: Edita.
- Miettinen, T. & Kuosmanen, E. (2006). *Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä*. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. Oikeusministeriön julkaisu 2006:10. Helsinki.
- Mäntylä, N. (2009). Lapsen etu erityisoppilaan opetuspaikkaratkaisuissa. Oikeudellisia näkökulmia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2009, 121–140.
- Mäntylä, N. (2013). Karttakepistä kasvatuskeskusteluun. Lainmukainen kurinpito kouluissa tänään. Teoksessa S. Hakalehto-Wainio & L. Nieminen (Toim.). *Lapsioikeus murroksessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 241–267.
- Mäntylä, N., Kivelä, J., Ollila, S. & Perttola, L. (2013). *Pelastakaa koulukiusattu! Koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa tarkastelussa*. Vammala: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Nieminen, L. (2004). Koulu lasten perus- ja ihmisoikeuksien rajoittajana – vai turvaajana? *Oikeus* 3/2004, 277–297.

Virallislähteet:

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 66/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukio-lain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta

PeVL 70/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeuskäytäntö:

Eduskunnan oikeusasiamies:

Eoam 1051/2005

Eoam 88/2005

Dnro 1993/4/00

Dnro 975/4/11

Aluehallintovirastot:

ISAVI/1261/06.06.01/2011

Hallinto-oikeus:

Helsingin hallinto-oikeus 03284/10/1203

Helsingin hallinto-oikeus 00988/11/1301

Helsingin hallinto-oikeus 97/0838/2

7 PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN VANHUSPALVELUISSA

Laura Perttola

7.1 Johdanto

7.1.1 Päätösten perusteluvelvollisuus sosiaalihuollossa

Vanhusten koti- ja asumispalvelut sekä laitoshuolto ovat sosiaalihuoltoon kuuluvia hyvinvointipalveluja, joita jakaessaan kunnat käyttävät julkista valtaa eli päättävät yksilöiden edusta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Sosiaalihuollon asiakaslain¹⁰ (812/2000) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Palveluista on siis tehtävä asiakkaalle hallintopäätös, johon asiakas voi halutessaan hakea muutosta. Silloinkin, kun kirjallisen päätöksen tekeminen ei ole tarkoituksenmukaista esimerkiksi palveluihin tehtyjen vähäisten muutosten vuoksi, päätös on annettava asiakkaan sitä pyytäessä (HE 137/1999 vp s. 21).

Säännös hallintopäätöksen tekemisestä sosiaalihuollossa on ollut voimassa yli kymmenen vuotta ennen vanhuspäätöslain voimaantuloa, ja uusi laki korostaa päätöksen merkitystä entisestään. Kuitenkin vanhuspäätöslain seurantatutkimuksen ensimmäinen vaihe osoitti, että kuntien päätöksenteossa on paljon puutteita ja lainvastaisia käytäntöjä (Aejmelaeus, Ahonen & Uusitalo 2014: 177). Erityisesti kotipalveluja myönnettäessä on yleistä, ettei kirjallisia päätöksiä tehdä lainkaan (36 %:ssa kunnista) tai ne koskevat ainoastaan asiakasmaksuja (43 %:ssa kunnista) (THL 2013).

Tässä artikkelissa tarkastellaan sosiaalihuollon järjestämistä koskevia hallintopäätöksiä erityisesti *perusteluvelvollisuuden* näkökulmasta. Suomen perustuslain (731/1999) 21.2 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon sisältyy oikeus saada perusteltu päätös. Tämä oikeus toteutuu hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädettyinä viranomaisten perusteluvelvollisuutena. Päätösten perustelujen tehtävänä on toteut-

¹⁰ Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

taa hyvää ja avointa hallintoa sekä hallinnon asiakkaan oikeusturvaa¹¹ (Mäenpää 2012: 265).

Artikkelissa vastataan lainopilliseen kysymykseen: *mikä on voimassaolevan oikeuden mukaan perusteluvelvollisuuden sisältö, laajuus ja merkitys vanhusten sosiaalihuollon palveluja myönnettäessä?* Tarkastelu on rajattu julkista sosiaalihuoltoa koskeviin päätöksiin, sillä yksityisistä palveluista tehdään päätöksen sijaan sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan välinen kirjallinen sopimus (sosiaalihuollon asiakasL 6 §).

7.1.2 *Sosiaalihuollon tarveharkintaa ohjaavat säännökset ja soveltamisohjeet*

Kotipalvelu, palveluasuminen ja laitoshuolto ovat lakisääteisiä, tarveperusteisia sosiaalihuollon etuuksia, joihin etuuden tarvitsijalla ei kuitenkaan ole subjektiivista eli määrärahoista riippumatonta oikeutta (HE 160/2012 vp s. 5–6; Arajärvi 2014: 265–266). Palveluja ja etuja on käytettävissä kuntien resurssien mukaisesti rajallinen määrä, joten kuntien sosiaalitoimen hallinnossa ratkaistaan hakemusten perusteella palvelujen piiriin pääsevät henkilöt ja asetetaan heidät yksilöllisten tarpeiden mukaiseen etusijajärjestykseen. (Mäenpää 2013: 185, 190–191.)

Sosiaalihuoltolakiin (710/1982) ja vanhuspalvelulakiin¹² (980/2012) perustuva yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään vanhuspalvelut kunnan ikääntyneen väestön tarpeita vastaavasti ja varaamaan riittävästi määrärahaa ja henkilöstöä palvelujen järjestämiseen. Vanhuspalvelujen määrärahasidonaisuus tarkoittaa periaatteessa sitä, että kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää koti- ja asumispalveluja niitä tarvitseville, mikäli sen talousarviossaan varaama määräraha on loppunut (Tuori & Kotkas 2008: 247). Käytännössä etuuskien epäminen vetoamalla talousarvion asettamiin rajoituksiin osoittaisi kunnan rikkooneen yleistä järjestämisvelvollisuuttaan, joten lakisääteiset etuudet myönnetään, mutta odotusajat palvelujen saamiseen saattavat olla pitkiä (Tuori & Kotkas 2008: 248–249).

Kesällä 2013 voimaan tulleeseen vanhuspalvelulakiin sisällytettiin määräyksiä palvelujen laadun ja riittävyyden turvaamisesta (5–7 §, 9§) sekä kolmen kuukauden määräaika palvelujen myöntämiselle (18.2 §). Lisäksi laissa säädetään palvelujen yleisistä periaatteista, palveluntarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitel-

¹¹ Oikeusturvan muita osa-alueita käsitellään Niina Mäntylän artikkelissa tässä teoksessa.

¹² Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista.

mista tarkemmin kuin sosiaalihuoltolaissa. Kuntia koskevat veloitteet on kirjattu lakiin käskymuodossa ”kunnan on järjestettävä”, mikä on yleensä tulkittu erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvan subjektiivisen oikeuden tunnusmerkiksi (Tuori & Kotkas 2008: 246). Näillä keinoilla vanhuspalvelut on pyritty saattamaan subjektiivisen oikeuden omaisiksi, vaikka varsinaista määrärahoista riippumatonta oikeutta palveluihin ei alkuperäisestä tarkoituksesta poiketen säädettykään (Arajärvi 2014: 279; HE 160/2012 vp s. 5–6). Palvelujen laatua ja riittävyttä koskevat säännökset ovat kuitenkin muotoilultaan yleisiä eikä niihin sisälly sanktion uhkaa, joten niitä voidaan pitää pikemminkin ohjelmallisina kuin kuntia velvoittavina (Arajärvi 2014: 263).

Sosiaalihuollosta vastaava kunnallinen toimielin, tavallisimmin sosiaali- ja terveyslautakunta, vahvistaa usein viranhaltijoille soveltamisohjeita asioissa, jotka on johtosäännöllä siirretty näiden ratkaistavaksi. (Tuori & Kotkas 2008: 138). Soveltamisohjeet ovat erityisen tarpeellisia päätettäessä hakijoiden etusijajärjestyksestä vanhusten koti- ja asumispalveluja tai laitoshuoltoa myönnettäessä, sillä näitä etuuksia koskevat säännökset ovat muotoilultaan väljiä ja yleisiä. Soveltamisohjeilla voidaan määrätä palvelujen myöntämisen etusijajärjestys, mutta niillä ei voida asettaa lakiin ja asetuksiin perustumattomia ehtoja etuuksien saamiselle (emt. 140).

Kunnalliset soveltamisohjeet ovat usein tärkein oikeusohje viranhaltijoiden päätöksenteossa (Huhtanen 1994: 307). Yhtenäisillä kriteereillä pyritään turvaamaan kuntalaisten yhdenvertaisuus eli yhtenäinen ratkaisulinja samankaltaisissa tapauksissa (Tuori & Kotkas 2008:141). Samalla eriarvoisuus kuntien välillä saattaa kuitenkin lisääntyä, sillä palvelujen myöntämisen kriteerit ovat eri kunnissa erilaiset.

Viranhaltijaa sitovat soveltamisohjeet ovat ongelmallisia, mikäli ne heikentävät tapausittaisen tarvearvioinnin merkitystä. Hakijalla on oikeus saada asiansa käsitellyksi yksilöllisesti ja kokonaisarviointiin perustuen, mikä ei välttämättä toteudu ennalta määrättyjen kriteerien perusteella. Onkin argumentoitu, että sosiaalihuoltoa koskevien väljien säännösten tarkoituksena ei ole valtuuttaa kuntia päättämään etuuksien yleisistä myöntämisperusteista, vaan mahdollistaa viranomaisen itsenäinen harkintavallan käyttö jokaisessa ratkaisutilanteessa (Huhtanen 1994: 328).

7.2 Päätösten perusteleminen

7.2.1 Perusteluvelvollisuus hallintolaissa

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21.2 §:ssä mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Tämä perustuslaillinen toimeksianto toteutuu hallintolain 45 §:ssä, jossa säädetään päätöksen perustelemisestä sekä poikkeuksista perusteluvelvollisuudessa. Viranomaisia koskee perusteluvelvollisuus: hallintolain 45 §:n mukaan päätökset on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava *tosiasiaperustelut* eli mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi on ilmoitettava *oikeudelliset perustelut* eli ratkaisussa sovelletut lain tai asetuksen säännökset sekä ja yleiset oikeusperiaatteet (HE 72/2002 vp s. 100). Velvollisuus esittää ratkaisussa sovelletut oikeuslähteet toteuttaa hallinnon lainalaisuuden vaatimusta. Pelkän sovelletun lainkohdan mainitseminen ei kuitenkaan ole riittävä perustelu. Sovelletujen säännösten lisäksi on aina yksilöitävä ratkaisun perusteena olevat tosiasiat ja todettava niille annettu merkitys. (Mäenpää 2013: 525; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 228–230.)

Päätösten perusteluilla on kaksi keskeistä tehtävää: ne turvaavat hyvän ja avoimen hallinnon toteutumisen sekä toteuttavat etuuksien hakijan oikeusturvaa. Perusteluilla informoidaan hakijaa siitä, mikä on ratkaisijan kanta asiassa ja miten siihen on päädytty. Ilman perusteluja olisi mahdotonta arvioida päätöksen lainmukaisuutta, viranomaisen harkintavallan käytön asianmukaisuutta ja muutoksenhaun tarvetta. (Mäenpää 2013: 523–524; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 227.) Perusteluvelvollisuus korostuu erityisesti silloin, kun yksilöä koskeva päätös on kielteinen tai jollain tavoin oikeuksia rajoittava. Perusteluvelvollisuus edellyttää riittävän tiedon antamista, jotta päätöksen kohteena olevan henkilön oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon eli oikaisuvaatimuksen tekemiseen toteutuisi. (HE 70/2002 vp s. 100.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2009:69 oli kyse valituksesta, joka koski sosiaali- ja terveyslautakunnan hylkäämää oikaisuvaatimusta. Alkuperäisessä hakemuksessa oli pyydetty vanhainkotipaikkaa, ja siihen annetussa kielteisessä päätöksessä oli myönnetty palveluasumispaikka, jota hakija ei pitänyt asianmukaisena. Hallinto-oikeus oli katsonut, että päätöksessä oli kyse sosiaalihuollon tosiasiallista toteuttamista koskevasta ratkaisusta, johon ei voi hakea muutosta valittamalla. Hallinto-oikeus poisti sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökseen liitetyn valitusosoituksen ja jätti valituksen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että vanhainkotipaikkaa koskevaan hakemukseen annettu kielteinen ratkaisu oli valituskelpoinen päätös, kuten viranhaltija oli tarkoittanutkin liittäessään päätökseensä muutoksenhakuohjeet. Päätös oli myös perusteltu toimintakykykartoituksen ja

kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun nojalla, sillä hakijan katsottiin pystyvän asumaan itsenäisesti avohoidon tukipalvelujen avulla.

Päätöksen perustelut ovat keskeisessä roolissa myös muutoksenhakuprosessissa: päätöksen oikeellisuus voidaan arvioida jälkikäteen vain perustelujen pohjalta (Laakso ym. 2006: 227). Onkin tärkeää huomata, että perusteluvollisuus koskee sekä yksittäistä viranhaltijaa että monijäsenistä toimielintä riippumatta siitä, onko kyse sosiaalietuuksia koskevan hakemuksen vai viranhaltijan päätökseen tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelystä (Huhtanen 1994: 238).

Yleisemmällä tasolla perusteluelvoite liittyy viranomaisasioiden huolelliseen selvittämiseen, josta säädetään hallintolain 31.1 §:ssä. Puutteellisesti selvitetty asia on väistämättä myös puutteellisesti perusteltu (ks. Jukarainen 2013: 28). Hallintolakiin ei sisälly tarkkaa kuvausta selvittämismääräyksen sisällöstä, joten huolellisen selvittämisen kriteerit on johdettava erityissäännöksistä. Vanhuspalvelulain 18.3 §:n mukaan palvelujen riittävyyden määrittelyn perustana on pidettävä lain 15.3 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeiden selvittämistä sekä 16 §:n mukaista palvelusuunnitelmaa, mikäli se on tehty. Selvityksiä ja suunnitelmaa koskevat säännökset tarkentavat sosiaalihuoltolain 40 a §:n ja sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n vastaavia määräyksiä, mikä helpottaa huolellisen selvittämisen määrittelyssä ja arvioinnissa niin viranomaista kuin etuuden hakijaakin.

Asian ratkaisuun vaikuttaneiden selvitysten merkityksen ja painoarvon ilmaiseminen perusteluissa lisää hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Jos tosiseikoista on selvityksissä esitetty eriäviä kantoja, tämäkin olisi syytä huomioida päätöksessä. Mahdollisuus arvioida viranomaisen harkintavallan käyttöä perustelujen kautta lisää luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Erityisen tärkeää tämä on väljien ja laajan harkintavallan sallivien säännösten soveltamisessa. (Mäenpää 2013: 523–524.)

Perusteluvollisuus myös toteuttaa oikeusvarmuuden periaatetta lisäämällä ratkaisujen ennakoitavuutta (Laakso ym. 2006: 227–234). Perusteluista voidaan arvioida, onko tarveharkinnassa noudatettu *yhdenvertaisuusperiaatteeseen* sisältyviä vaatimuksia *tasapuolisesta kohtelusta ja johdonmukaisesta käytännöstä*. Tasapuolinen kohtelu ja syrjinnän kielto edellyttävät, että päätöksenteko tapahtuu ennalta määriteltyjen ja tasapuolisesti sovellettavien kriteerien mukaisesti eikä mielivaltaisesti eikä syrjivästi. (Eml. 317–321.) Kun palvelujen myöntämisen edellytykset täyttäviä hakijoita on enemmän kuin palveluja pystytään tarjoamaan, määrärahat voidaan kohdentaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja kiireellistä apua tarvitseville (ks. EOA 31.12.2002 dnro 1301/4/01).

Johdonmukaisen käytännön vaatimus puolestaan edellyttää viranomaisen noudattavan omaksumaansa ratkaisulinjaa myös pidemmällä aikavälillä. Ratkaisulinjaa voidaan perustellusta syystä muuttaa, kun esimerkiksi olosuhteet tai oikeuskehitys sitä edellyttävät. Kun käytäntöä muutetaan, sitä on jatkossa noudatettava johdonmukaisesti ja muutos on perusteltava hallintopäätöksessä. (Laakso ym. 2006: 322–323.) Tämä ilmenee myös hallintolain 45.3 §:stä: olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön merkitsevä päätös on perusteltava, vaikka sen kohdalla ei muutoin olisi perusteluvollisuutta. Poikkeuksia perusteluvollisuudesta käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

7.2.2 *Poikkeukset perusteluvollisuudesta*

Oikeus saada perusteltu päätös on yksi keskeisimmistä hyvän hallinnon takeista. Lähtökohtaisesti asianosaisella on aina oikeus saada perusteltu päätös, mutta perusteluvollisuudesta voidaan poiketa siihen nimenomaisesti oikeuttavan lain säännöksen nojalla. Tällöin perusteluja ei voida pitää asianosaisen oikeusturvan kannalta ehdottoman välttämättöminä. Poikkeussäännöksiä on kuitenkin tulkittava suppeasti, ja vakiintuneeseen käytäntöön merkitsevä päätös on perusteltava näissäkin tapauksissa. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa perustelut on syytä antaa, sillä mahdollisessa muutoksenhaussa ne on joka tapauksessa ilmoitettava valitusviranomaiselle. Lisäksi hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti perustelut on useimmissa poikkeustapauksissakin annettava jälkikäteen, jos asianosainen niitä pyytää. On myös huomattava, että poikkeustapauksiin ei sisälly perustelukieltoa, vaan ne sallivat mahdollisuuden jättää perustelut esittämättä. Perustelut on siten mahdollista esittää asianosaiselle aina, kun salassapitosäännökset eivät sitä nimenomaisesti estä (ks. esim. KHO 2004:25). (Mäenpää 2013: 525–528.)

Hallintolain 45.2 §:n mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä seuraavanlaisissa tapauksissa:

1. Tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista.
2. Päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia.
3. Päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin.
4. Päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta.
5. Perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kohta 2 koskee henkilöiden valintaa kunnan luottamustoimeen tai kunnallisen viranhaltijan valintaa toimielimen suorittamassa vaalissa. Kohta 3 puolestaan koskee kilpailutilanteita, joissa hakijat tavoittelevat opiskelupaikkaa tai esimerkiksi apurahaa. (Ks. Mäenpää 2013: 525–527; Laakso ym. 2006: 231–234.) Seu-

raavassa käsitellään tarkemmin kohtia 1, 4 ja 5, jotka ovat merkityksellisiä vanhusten sosiaalihuollon palveluja myönnettäessä.

Tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista. Tällaisessa tapauksessa päätös on annettava niin kiireellisesti, ettei perustelujen esittäminen ole mahdollista. Kiireellisissä tilanteissa viranomaisen on vertailtava yksityisen ja yleisen edun vaatimuksia ja annettava päätös välittömästi, mikäli se on yksityisen intressissä. Viranomaisen oma intressi ei sen sijaan voi olla syynä jättää päätös perustelematta. (Laakso ym. 2006: 231.) Viranomaisen tulee tässäkin tapauksessa antaa perustelut oma-aloitteisesti heti, kun siihen on mahdollisuus (Mäenpää 2013: 528).

Vanhusten sosiaalihuollossa myönnetään kiireellisiä palveluja esimerkiksi silloin, kun yksin asuneen vanhuksen kunto heikkenee äkillisesti, omaishoitaja sairastuu tai menehtyy, vanhuksen koti tuhoutuu esimerkiksi tulipalossa tai vanhuksen kotioloissa ilmenee kaltoin kohtelua (ks. HE 160/2002 vp s. 48). Palvelut on myönnettävä tällöin jopa samana päivänä, joten palveluntarpeen kartoitus ja palvelusuunnitelma on tehtävä myöhemmin. Näihin selvityksiin pohjautuvia perusteluja ei kiireellisessä päätöksessä voida luonnollisesti esittää, mutta kiireellisyyden peruste tulee ilmoittaa päätöksessä. Lain edellyttämät selvitykset on tällaisissa tapauksissa tehtävä jälkikäteen mahdollisimman pian (emt. 48). Hakijan edun mukaista saattaa olla etuutta koskevan myönteisen päätöksen perustelematta jättäminen kiireellisissä tapauksissa, ja näissä tapauksissa perusteluvollisuudesta voidaan poiketa myös kohdan 4 nojalla (ks. Tuori & Kotkas 2008: 337). Tällöin on kuitenkin oltava varmuus siitä, että päätös vastaa hakijan vaatimuksia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOA 8.11.2013 dnro 3895/4/12) on ottanut kantaa tapaukseen, jossa vanhus siirrettiin kiireellisesti uuteen hoitopaikkaan ilman hallintopäätöstä. Valituskelpoinen päätös annettiin kaksi viikkoa myöhemmin ja sen perusteluna oli 1,5 vuotta aiemmin tehty hoitotasoratkaisu. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tämä oli epäasianmukaista jo ennen vanhuspalvelulain voimaantuloa, eikä tällä hetkellä ole lain mukaan mahdollista myöntää edes kiireellisiä sosiaalipalveluja ilman hallintopäätöstä. Vanhuspalvelulain 18.1 §:n mukaan *päätös on tehtävä ja palvelut järjestettävä viipymättä* niin, ettei perustuslain 19.1 §:n mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu.

Päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta. Kun hakemus hyväksytään sellaisenaan ja päätöksessä on vain yksi asianosainen, oikeussuojan tarvetta ei synny. Poikkeus perusteluvollisuudesta edellyttää kuitenkin, että hakemus on hyväksytty kaikilta osin. Mikäli päätös poikkeaa hakemuksesta joltakin osin tai siihen sisältyy jo-

kin rajoittava tai velvoittava ehto, päätös on perusteltava ainakin tältä osin. (Laakso ym. 2006: 233; Mäenpää 2013: 527.)

Jotta sosiaalihuollossa voidaan arvioida, onko päätöksellä hyväksytty etuuden saamista koskeva vaatimus, vaatimuksen sisällön on oltava yksiselitteisesti tiedossa (Huhtanen 1994: 239). Hallintolain yleissäännöksestä poiketen vanhuspalveluja koskevat hakemukset on mahdollista aina panna vireille myös suullisesti (VanhuspalveluL 18 §). Tällöin perustelemisvelvollisuuden täyttäminen edellyttää, että suulliset vaatimukset on dokumentoitu tarkasti ja asiakasta on informoitu sosiaalihuollon asiakaslain ja vanhuspalvelulain edellyttämällä tavalla hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä palvelujen erilaisista vaihtoehdoista vaikutuksineen. Viranomaisella ja asiakkaalla tulee olla yhteinen näkemys siitä, onko käydyn keskustelun tarkoituksena ollut panna vireille suullinen hakemus vai onko kyseessä pelkkä neuvonta (HE 160/2012 vp s. 48). Vanhuspalvelulain perusteluissa on kiinnitetty hakemusten vireilletulon kynnyksen madaltamiseen erityistä huomiota, sillä aiempien tutkimusten mukaan sosiaaliviranomaiset ovat tulkinneet suullisia hakemuksia pelkäksi keskusteluksi, joita ei dokumentoida ja joiden johdosta ei anneta päätöstä (Mäntysaari 1991: 246–248).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu (EOA 7.8.2006 dnro 964/4/04) koskee tapausta, jossa kunta on myöntänyt vammaispalvelulain mukaista määrärahasidonnaista korvausta auton muutostöihin ja apuvälineisiin puolet haetusta määrästä. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetussa päätöksessä kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta ei ottanut kantaa täyttä korvausta koskeviin vaatimuksiin vaan totesi kantelijalle myönnetyn määrärahasidonnaisen korvauksen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hakijan kannalta osittain kielteisen ratkaisun asianmukainen perusteleminen olisi edellyttänyt esitettyjen seikkojen arviointia päätöksessä.

Perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Perustelujen esittäminen päätöksessä voi olla erityisestä syystä tarpeetonta, kun ne on selvitetty yksityiskohtaisesti päätöksentekoon johtavassa menettelyssä (Mäenpää 2013: 527). Sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen liittyy laaja selvitysvelvollisuus, jossa asiakkaalle tehdään palveluntarpeen arviointi ja sen perusteella palvelusuunnitelma (SosiaalihuoltoL 40 a §, Sosiaalihuollon asiakasL 7 §). Perustelujen tulisi kuitenkin käydä aina ilmi varsinaisesta päätöstekstistä ollakseen riittäviä, pelkkä viittaus päätöksen liitteisiin tai asiassa esitettyihin selvityksiin ei ole riittävä (Laakso ym. 2006: 229).

Tehokkuuteen pyrkivässä hallinnossa rutiiniluontoiset päätökset tehdään usein lomakkeille tai ne perustuvat vakiolauseisiin eli koneellisesti tulostettaviin fraaseihin. Tällöin perusteluille on hyvin vähän tai ei lainkaan tilaa, eikä suppeissa perusteluissa välttämättä oteta kantaa kaikkiin hakijan esittämiin vaatimuksiin tai

väitteisiin. (Jukarainen 2013: 21.) Vanhusten sosiaalihuollon päätökset perustuvat palveluntarpeen arviointiin ja palvelusuunnitelmaan, joiden tekemiseen hakija on itse osallistunut (VanhuspalveluL 15.1 § ja 16.2. §). Tällöin erityisesti myönteinen päätös saatetaan perustella ainoastaan toimielimen vahvistamalla palvelun myöntämisen yleisillä kriteereillä, jotka liitetään päätökseen. Esitettyjen tosiseikkojen yksilöllistä kokonaisarviointia ei ilmaista päätöksessä, koska sen katsotaan olevan jo selvitetty. Tämä saattaa heikentää hakijan kykyä arvioida, kuinka hyvin hänelle myönnetty palvelu vastaa hänen esittämiään vaatimuksia ja palvelusuunnitelmaa.

Terveystieteiden ja erikoissairaanhoidon alalla hoitoonmääräämispäätökset tehdään tavallisesti lomakkeilla, jolloin päätöksen perustelut ilmenevät muista potilasasiakirjoista. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2004:4 oli kyse määräämisestä tahdosta riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon lomakkeella, josta ei käynyt ilmi tarkempia perusteluja. Ratkaisun mukaan hoitoonmääräämispäätöksissä esitetään erityisiä perusteluja vain silloin, kun päätöksen tekevä ylilääkäri pitää niitä tarpeellisena tarkkailulausunnon lisäksi tai jos hoitoonmääräämispäätöksen perustelut oleellisesti poikkeavat tarkkailulausunnossa jo esitetyistä perusteluista. Potilaalla on oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin ja saada niistä jäljennöksiä, joten hoitoon määräämistä koskeva päätöslomake täyttää mielenterveyslaisissa ja hallintomenettelylaissa (nyk. hallintolaissa) olevat perusteluvaatimukset.

7.3 Tosiasiaperustelujen lähteet

7.3.1 *Palveluntarpeen selvittäminen*

Vanhusten sosiaalipalvelujen myöntämistä koskevan asian selvittäminen perustuu ensi sijassa palveluntarpeen arviointiin. Palvelujen tarve on vanhuspalvelulain 15 §:n mukaan selvitettävä yhteistyössä vanhuksen ja tarvittaessa hänen omaisensa, läheisensä tai edunvalvojansa kanssa. Tällä toteutetaan osaltaan sosiaalihuollon oikeusperiaatteisiin kuuluva asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja osallistumisen turvaaminen (Tuori & Kotkas 2008: 168).

Palveluntarpeen selvittäminen on lain mukaan toteutettava monipuolisesti ja luotettavia arviointivälineitä käyttäen, mikä toteutetaan käytännössä erilaisten fyysistä, kognitiivista ja sosiaalista toimintakykyä mittaavien testien avulla (STM & Suomen Kuntaliitto 2013: 20). Testien tulos ilmaistaan pisteinä, ja pisterajoista voidaan muodostaa yhdenmukaiset kriteerit eriasteisen hoivan piiriin pääsulle. Nämä kriteerit eivät kuitenkaan perustu lakiin vaan kuntien omiin soveltamisoh-

jeisiin, joten erityisesti kielteinen päätös tulee perustella paitsi vetoamalla soveltamisohjeisiin, myös ilmoittamalla, miten lain säännöksiä on sovellettu selvitettyjen tosiseikkojen perusteella (ks. HE 70/2002 vp s. 100).

7.3.2 *Palvelusuunnitelma*

Palvelusuunnitelmassa määritellään asiakkaan toimintakykyä koskevan arvioinnin perusteella, millainen palvelujen kokonaisuus tarvitaan hänen hyvinvointinsa ja hyvän hoitonsa turvaamiseksi. Palvelujen toteuttamisen vaihtoehtoista on neuvoteltava asiakkaan kanssa ja asiakkaan näkemykset on kirjattava suunnitelmaan. (VanhuspalveluL 16.2 §.) Asiakkaan näkemykset eivät kuitenkaan velvoita päätöksentekijää, mikäli palvelut muutoin toteutetaan tasoltaan riittävinä (18.3 §). Kaikista sosiaalihuollon palveluista tehdään sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukainen suunnitelma, joka ei yleensä luo palvelun käyttäjälle oikeutta palvelun saamiseen. Suunnitelma tulee ottaa huomioon päätöksen tosiasiaperusteluissa, mutta viranomaisella on velvoite toteuttaa suunnitelmaa vain kunnan voimavarojen asettamissa rajoissa. (Arajärvi 2012: 100.)

Kun vanhuspalvelulain ensimmäinen luonnos valmistui keväällä 2011, lakiehdotus sisälsi iäkkäälle henkilölle subjektiivisen oikeuden niihin palveluihin, jotka sosiaalityöntekijä oli arvioinut palvelusuunnitelmassa henkilölle tarpeellisiksi (HE 160/2012 vp s. 5). Palvelusuunnitelman sitovuus todettiin myöhemmin oikeudellisesti ongelmalliseksi, todennäköisesti samoista syistä kuin vankien rangaistusajan suunnitelman tai lastensuojelun avohuollon asiakassuunnitelman kohdalla oli käynyt aiemmin (Arajärvi 2014: 277–278). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että suosituksenomaisena pidettävä suunnitelma ei voi saada oikeudellisesti velvoittavia ja lain säännöksiä syrjäyttäviä piirteitä (PeVL 58/2006 vp s. 8–9). Palvelusuunnitelman sitovuus poistettiin lakitekstistä, ja vanhuspalvelulain 18 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus vain *hänelle myönnettyihin* palveluihin.

Vanhuspalvelulain 15 §:n ja 16 §:n melko yksityiskohtaiset säännökset selvitysten ja suunnitelmien sisällöstä asettavat iäkkäät henkilöt muuta väestöä parempaan tilanteeseen sosiaalihuollon palveluja järjestettäessä (Arajärvi 2014: 274). Tämä vähentää osaltaan myönteisten päätösten perustelujen tarvetta, mikäli selvitykset on tehty asianmukaisesti ja annettu asiakkaalle tiedoksi. Kielteisessä päätöksessä tosiasiaperustelut on sen sijaan esitettävä ja niiden merkitystä arvioitava sovellettavien säännösten valossa. Mikäli asiakas täyttää kunnan asettamat kriteerit palveluun, joka on arvioitu hänelle sopivaksi palveluntarpeen ja kirjattu palvelusuunnitelmaan, hakemuksen hylkääminen muihin syihin vedoten olisi hyvän hallinnon ja vanhuspalvelulain tarkoituksen vastaista.

Valtakunnallisissa soveltamisohjeissa pidetään mahdollisena hylätä hakemus kunnan resursseihin liittyvästä syystä (STM & Suomen Kuntaliitto 2013: 23). Tällöin asiakasta neuvottaisiin tekemään uusi hakemus heti, kun palvelun myöntäminen säädetyssä määräajassa tulee mahdolliseksi. Palvelujen myöntämiselle asetettuja määräaikoja koskevien säännösten kiertäminen tällä tavoin rikkoo kuitenkin sekä kunnan yleistä järjestämisvelvollisuutta että sosiaalihuollon oikeusperiaatteita. Hyvän hallinnon mukaista on tehdä myönteinen päätös ja asettaa asiakas jonoon odottamaan vapautuvaa hoitopaikkaa. Kunta ei pysty huolehtimaan vanhuspalvelulain mukaisesti palvelujen laadun ja riittävyuden valvonnasta, mikäli jonotustilanne ja odotusajat palveluihin pääsyyn eivät vastaa vanhusväestön todellisia tarpeita.

7.4 Oikeudellisten perustelujen lähteet

7.4.1 Kirjoitettu laki

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Tämän *hallinnon lainalaisuusperiaatteen* vuoksi päätökset eivät voi perustua yksinomaan hallinnollisiin määräyksiin tai ohjeisiin vaan päätöksessä on mainittava tapauksessa sovellettavat toimivalta- ja menettelysäännökset (Mäenpää 2013: 525). Sosiaalihuollon määrärahasidonnaisia palveluja myönnetään sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvilla hallintopäätöksillä, joissa oikeus palveluun määrittyy laillisuusharkinnan perusteella ja palvelun toteuttamisen tapa määritellään tosiasiaperusteisiin nojautuvalla tarkoituksenmukaisuusharkinnalla (vrt. Tuori & Kotkas 2008: 113–115, 246–251).

Keskeiset vanhusten sosiaalihuollon palvelujen myöntämistä ohjaavat oikeuslähteet ovat sosiaalihuoltolaki ja -asetus, sosiaalihuollon asiakaslaki sekä vanhuspalvelulaki, joissa säädetään melko yleisellä tasolla julkisen vallan velvoitteista, palveluihin ja etuuksiin oikeuttavista kriteereistä, palvelujen järjestämisen periaatteista sekä hallintolain säännöksiä tarkentavista menettelytavoista. Kunnille on jätetty laaja harkintavalta säännösten soveltamisessa ja päätökset tehdään hallinto-toiminnassa muun kuin oikeudellisen erityisasiantuntemuksen pohjalta (Tuori & Kotkas 2008: 164). Esimerkiksi jo *iäkkään henkilön* määrittelemisen vanhuspalvelulain 3 §:n edellyttämän toimintakyvyn aleneman mukaisesti edellyttää laaja-alaista sosiaali- ja terveysalan erityisosaamista. Osa palveluista myönnetään sosiaali- ja terveydenhuoltoalan erityislakien nojalla, ja samaan päätökseen sisältyy usein sekä sosiaali- että terveyspalveluja. Sosiaalihuollossa ei yleensä sovelleta

EU-oikeutta, sillä sosiaalipolitiikan rakennetta ja sisältöjä koskevat ratkaisut kuuluvat pääosin jäsenvaltioiden kansalliseen päätösvaltaan (Tuori & Kotkas 2008: 128).

7.4.2 *Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet*

Oikeusperiaatteiden merkitys on sosiaalioikeuden alalla erityisen suuri, koska etuuksien myöntämistä ohjaavat säännökset ovat muutoilultaan väljiä. Lainsäädännössä ja lakien esitöissä on vahvistettu joukko periaatteita, jotka ohjaavat soveltamisohjeiden ja palvelujen järjestämistä ohjaavien kansallisten laatusuositusten laatimista. Pääosa periaatteista sisältyy sosiaalihuollon asiakaslakiin ja niitä on noudatettava sekä päätöksenteossa että palvelujen järjestämisessä. (Ks. Tuori & Kotkas 2008: 166, 172.)

Ensi asteen päätöksenteon kannalta merkittävimpiä sosiaalihuollon oikeusperiaatteita ovat *hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä* sekä *tarveperiaate* (Tuori & Kotkas 2008: 166). Lisäksi päätöksen tekijän tulee huomioida *luottamuksellisuus* tärkeimpänä sosiaalihuollon julkisuutta ja salassapitoa ohjaavana periaatteena (emt. 172). Epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa, joissa lain säännökset ja soveltamisohjeet eivät tarjoa ratkaisua, on valittava hakijan kannalta myönteinen vaihtoehto. Taustalla tässä kuten koko sosiaalihuollon lainsäädännössä on *yksilön ja perheen etu*, jota on pidettävä lähtökohtana kaikessa päätöksenteossa. (Tuori & Kotkas 2008: 166–167.)

Tarveperiaate ohjaa kaikkien sosiaalihuollon etuuksien myöntämistä. Kotipalveluja annetaan sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon sekä muuhun tavanomaiseen elämään kuuluvista toiminnoista. Asumispalveluja puolestaan annetaan 23 §:n mukaan henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Tarveperiaate on siis etuuksien jakamisen lähtökohta, mutta periaate on liian epämääräinen ja erottelukyvyltään heikko, jotta yksin sen perusteella voitaisiin asettaa hakijat järjestykseen. Tarveperiaatetta täydennetäänkin yleensä jonotusperiaatteella sekä kunnan sosiaalihuollon toimielimen vahvistamalla ohjeilla tai palvelujen myöntämisen kriteereillä. (Tuori & Kotkas 2008: 168.)

7.4.3 *Hallinnon virallislähteet*

Kunnallisen toimielimen vahvistamat soveltamisohjeet ovat hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta toimiva tapa varmistaa yhtenäinen ratkaisulinja sosiaali-

huollon päätöksenteossa. Ylempien viranomaisten ja virkamiesten määräykset ovat kunnan sisäisissä suhteissa päätöksentekijää oikeudellisesti velvoittavia, elleivät ne ole sisällöltään ilmeisen lainvastaisia. Soveltamisohjeissa on otettava huomioon ylempienasteisten säännösten lisäksi sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden toteutuminen, eikä niillä voida rajoittaa lainsäädännössä yksilölle turvattuja oikeuksia tai etuuksia. (Tuori & Kotkas 2008: 140–141.) Soveltamisohjeissa ei voida esimerkiksi evätä vanhuuseläkkeen saajilta sellaista etuutta, jonka saaminen ei lain mukaan riipu hakijan iästä (ks. KHO 2003: 101).

Joidenkin sosiaalipalvelujen ja etuuksien (esim. toimeentulotuki) osalta kunnat on valtuutettu nimenomaisella lain säännöksellä määräämään myöntämisperusteista. Vanhuspalveluissa kunnilla ei ole tällaista valtuutta eikä velvollisuutta, joten soveltamisohjeiden oikeuslähdeopillinen asema on heikko erityisesti hallintolainkäytössä eli valitettaessa hallinto-oikeuteen. (Hurskainen 2003: 154–155.) Vanhuspalvelulain 7.1 §:n mukaan ikääntyneen väestön sosiaalipalvelut on kuitenkin järjestettävä niin, että ne ovat saatavissa yhdenvertaisesti. Tämä puoltaa vahvistettujen soveltamisohjeiden käyttämistä päätöksenteossa yhtenäisen ratkaisulinjan varmistamiseksi.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että palvelutarpeen arviointi kuuluu kunnalle itselleen (Tuori & Kotkas 2008: 249), eikä palvelujen myöntämistä koskeviin kunnallisiin soveltamisohjeisiin kohdistu etukäteisvalvontaa. Ohjeistuksella pyritään yhdenmukaistamaan ja helpottamaan väljästi säänneltyä päätöksentekoa (Huhtanen 1994: 310) sekä lisäämään hallinnon avoimuutta julkaisemalla palvelujen saamisen kriteerit esimerkiksi kunnan sosiaalipalveluja koskevilla internet-sivuilla. Soveltamisohjeet ovat usein varsin tiukkoja tarveharkintaan liittyvine pisterajoineen, mikä osoittaa kuntien tarvetta tiukentaa myöntämisperusteita väljiä säännösten mahdollistamissa puitteissa. Tällä on tarkoitus hillitä palvelujen järjestämisestä kunnalle aiheutuvia kustannuksia (ks. Huhtanen 1994: 311) ja turvata palvelujen saanti heikoimmassa asemassa oleville.

Päätöksen perusteluissa on mahdollista nojautua pääasiassa soveltamisohjeisiin, mikäli niiden sisällössä ei ole ristiriitaa sovellettaviin säännöksiin nähden. Soveltamisohjeiden käyttäminen päätöksen ainoana perusteluna on kuitenkin vastoin tarveperiaatteen yksilöllistä soveltamista, mikäli tapauskohtainen harkinta kaventuu vähäisemmäksi kuin lainsäätäjä on tarkoittanut (Tuori & Kotkas 2008: 140–141; Huhtanen 1994: 299). Soveltamisohjeisiin ei tule vedota päätöksen perusteluissa siten, että asiakkaalle syntyy käsitys ohjeiden velvoittavuudesta eli siitä, että asia on voitu ohjeesta johtuen ratkaista vain yhdellä tavalla. Etuuksien hakijoiden oikeusturva heikkenee, mikäli viranomaisen harkinnassa ei oteta yksittäistapauksen erityispiirteitä huomioon. (Huhtanen 1994: 299, 324.) Lisäksi oi-

kaisuvaatimuksen tekeminen soveltamisohjeet vahvistaneelle lautakunnalle menettää merkityksensä, mikäli päätös on tehty lautakunnan asettamien velvoittavien ohjeiden mukaisesti (Huhtanen 1994: 325; Tuori & Kotkas 2008: 141).

Soveltamisohjeet vanhuspalvelujen myöntämisen perusteista vaihtelevat kunnittain. Kriteerit perustuvat lainsäädännön lisäksi valtakunnallisiin soveltamisohjeisiin (esim. STM & Suomen Kuntaliitto 2013) sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (2013) julkaisemaan laatusuosituksen, mutta kuntien laaja harkintavalta mahdollistaa soveltamisohjeiden sisällön merkittävän vaihtelun eri puolilla maata. Lisäksi kaikki kunnat tai kuntayhtymät eivät käytä vahvistettuja soveltamisohjeita. Kriteerien kiristyminen osoittaa myös, ettei ohjeiden sisältö määräydy ensisijaisesti etuuksien hakijoiden edun mukaisesti, vaan yleisempien, taloudellisten ja rakenteellisten intressien pohjalta. (Vrt. Huhtanen 1994: 321–322, 330–331.) Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta onkin ongelmallista, mikäli soveltamisohjeet saavat sosiaalihuollon päätöksenteossa ensisijaisen tai ainoan päätösperusteen aseman.

7.5 Lopuksi

Oikeus saada perusteltu päätös on sosiaalihuollon asiakkaan oikeussuojan kannalta tärkein hyvän hallinnon tae. Ilman päätöstä asiakas ja hänen omaisensa eivät tiedä, mitä palveluja on myönnetty. Ilman perusteluja ei puolestaan tiedetä, miksi juuri kyseiset palvelut on myönnetty – tai miksi hakemus on hylätty. Vanhuspalveluihin liittyvä oikeuskäytäntö koskee pääasiassa asiakasmaksujen määräämistä, joten oikeussuojatarpeidenkin voisi olettaa painottuvan maksujen määräämisen perusteisiin. Palvelujen myöntämistä koskevien valitusten vähäinen määrä saattaa kuitenkin johtua myös siitä, että noin kolmasosa kunnista tekee vanhusten kotipalveluista, palveluasumisesta ja laitoshoidosta lain vastaisesti vain asiakasmaksupäätöksiä (THL 2013).

Hallintolaissa yksilön oikeussuojan tarpeen ja siten myös viranomaisen perusteluvollisuuden katsotaan poistuvan, mikäli asiakkaan hakemus hyväksytään sellaisenaan. Vanhuspalveluissa myönteisten päätösten perustelematta jättämiseen olisi kuitenkin syytä suhtautua pidättyvästi, sillä hakemukset tehdään usein suullisesti ja asiakkaiden toimintakyky on poikkeuksetta alentunut – muutoin he eivät olisi palveluihin oikeutettujakaan. Tällaisissa tapauksissa voi olla vaikeaa saavuttaa viranomaisen ja asiakkaan välillä täyttä yksimielisyyttä siitä, mitä asiakas koee tarvitsevansa ja mitä hänen hakemuksensa koskee.

Laki ei aseta esteitä sosiaalihuollon palveluja koskevien päätösten perustelemiselle. Sen sijaan on hyvän hallinnon mukaista soveltaa perustelemisvelvollisuudesta säädettyjä poikkeuksia suppeasti ja perustella päätökset aina, kun siitä ei koidu palvelujen myöntämiselle tarpeetonta viivästystä. Perusteluissa nojaututaan tavallisesti vain kunnassa käytettäviin soveltamisohjeisiin, mutta lain mukaan on lisäksi esitettävä tosiasiaperustelut sekä sovelletut säännökset. Näin siksi, että sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön tarkoituksena on suoda päätöksen tekijälle yksittäistapauksessa mahdollisimman laaja harkintavalta. Tätä valtaa on käytettävä asiakkaan eduksi eikä sitä pidä soveltamisohjeilla perusteettomasti rajoittaa.

Lähteet

Aejmelaeus, R., Ahonen, H. & Uusitalo, E. (2014). Vanhuspalvelulain valvonnan haasteet. Teoksessa A. Noro & H. Alastalo (Toim.). *Vanhuspalvelulain 980/2012 toimeenpanon seuranta. Tilanne ennen lain voimaantuloa vuonna 2013*. Raportti 13/2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 171–180.

Arajärvi, P. (2012). Palvelusuunnitelmista ja niiden sitovuudesta. Teoksessa J.-E. Helenelund, I. Luoto, N. Mäntylä & K. Siikavirta (Toim.). *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Acta Wasaensia 265. Oikeustiede 11. Julkisoikeus. Vaasa: Vaasan yliopisto. 97–108.

Arajärvi, P. (2014). Vanhuspalvelulaki. Mitä ja miksi? Teoksessa: A. Mäki-Petäjä-Leinonen & L. Nieminen (Toim.). *Vanhuus ja oikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 257–282.

Huhtanen, R. (1994). *Toimeentulotuen myöntäminen: Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöistä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 202. Tampere: Finnpublishers.

Hurskainen, A. (2003). *Hallintopäätöksen perustelemisesta*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 63. Joensuun yliopisto.

Jukarainen, H. (2013). Hallintopäätöksen perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta. Teoksessa M. Paso, P. Saukko & M. Tolvanen (Toim.). *Iura novit curia: Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta*. Helsinki: Edita. 17–32.

Laakso, S., Suviranta, O. & Tarukannel, V. (2006). *Yleishallinto-oikeus*. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.

Mäenpää, O. (2012). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 4. uud. laitos. Helsinki: Edita.

Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Sanoma Pro.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. Helsinki.

STM & Suomen Kuntaliitto (2013). Vanhuspalvelulaki. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista. Muistio lain toimeenpanon ja tulkinnan tueksi. 28.6.2013. Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto.

THL (2013). Vanhuspalvelulain (980/2012) toimeenpanon seuranta [Verkkodokumentti]. Kunnille, kuntayhtymille ja yhteistoiminta-alueille suunnatun kyselyn 05/2013 tulokset. THL & Valvira. [Viitattu 23.6.2014]. Saatavissa: <http://www.thl.fi/attachments/vanhuspalvelulainseuranta/kuntakysely/2013/Luku3.html>.

Tuori, K. & Kotkas, T. (2008). *Sosiaalioikeus*. 4., uudistettu painos. Helsinki: WSOYPro.

Virallislähteet:

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksiin liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 160/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta.

Oikeuskäytäntö:

KHO 2003:101

KHO 2004:4

KHO 2004:25

KHO 2009:69

8 SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTOTIEDE ON YHTEISKUNNAN KESKIÖSSÄ

Pirkko Vartiainen

Vaasan yliopistossa toimivan sosiaali- ja terveyshallintotieteen tutkimus ja opetus tarkastelee suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta olennaisia kysymyksiä monesta eri näkökulmasta. Tavoitteena on antaa pääaineen opiskelijoille laaja-alainen asiantuntemus hyvinvointijärjestelmistä ja -organisaatioista sekä niiden tuottamista palveluista. Analysoimme sekä teoreettisen että käytännöllisen tiedon varassa esimerkiksi seuraavia teemoja: sosiaali- ja terveysjohtaminen, ihmislähtöinen osallistuminen, pirullisten ongelmien ratkaiseminen, palvelujen uudistaminen sekä hyvinvoinnin talouden ja yrittäjyyden periaatteiden ymmärtäminen.

Vaasan sosiaali- ja terveyshallintotiede on laaja opetus- ja tutkimuskokonaisuus, sillä siinä yhdistyvät sisällöllisesti kaikki keskeisimmät hyvinvointialan kysymykset. Tästä muodostuukin oppiaineen identiteetti, sillä olemme varmoja, että sosiaali- ja terveyshallintotieteen osa-alueiden tarkasteleminen yhtenä kokonaisuutena auttaa ymmärtämään hyvinvointiyhteiskuntaa ja sen toimintaperiaatteita. Toiminnan tasolla esimerkiksi sosiaalijohtamisen periaatteet ja tavoitteet poikkeavat terveysjohtamisen vastaavista, mutta se ei estä meitä luomasta yhtenäistä käsitystä sosiaali- ja terveysjohtamisesta ilmiönä ja toimintana.

8.1 Oppiaineen tausta

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

Keskustelun myötä asiasta kiinnostuttiin myös Vaasassa sekä tutkimuksellisessa että koulutuksellisessa mielessä. Tutkimme muun muassa kansalaisten, asiakkaiden ja potilaiden roolia palvelujärjestelmässä sekä arvioimme, miten laadukkaita suomalaiset hyvinvointipalvelut ovat. Kiinnostus johti sittemmin myös opetusministeriölle tehtyyn konkreettiseen ehdotukseen sosiaali- ja terveyshallinnon pääaineen perustamisesta silloiseen yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan. Ehdotus sai myönteisen vastaanoton ja sosiaali- ja terveyshallinnon pääaine aloitti toimintansa vuoden 1992 syksyllä. Oppiaineen nimi on sittemmin muutettu sosiaali- ja terveyshallintotieteeksi.

Oppiaineen opetus- ja tutkimustoiminta on menneen kahdenkymmenen vuoden aikana kokenut monia muutoksia. Tänä päivänä toimintaamme luonnehtii pyrkimys sekä kansainvälisen että kotimaisen hyvinvointipolitiikan, -palvelujen ja johtamisen syvälliseen analyysiin. Tässä teoksessa julkaistavat kaksi muuta artikkelia konkretisoivat laajemmin näkemystämme nykypäivän johtamisen keskeisistä kysymyksistä sekä kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista.

8.2 Kansalaiset ovat sosiaali- ja terveyshallintotieteen tutkimuksen ja opetuksen keskiössä

Sosiaali- ja terveyshallintotiede on aktiivinen kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista tutkiva ja opettava oppiaine. Voi sanoa, että koko opetus- ja tutkimuskokonaisuus lähtee liikkeelle kansalaisista, koska ymmärrämme, että suomalaisen hyvinvointijärjestelmän tärkein tavoite on ihmisten hyvinvoinnin edistäminen niiltä osin kuin se on yhteiskunnallisoin keinoin mahdollista. Oppiaineen opetus- ja tutkimuskokonaisuus on koottu seuraavan sivun kuvioon 2.



Kuvio 2. Sosiaali- ja terveyshallintotieteen keskeinen tutkimus ja opetus.

Kuvio 2 korostaa oppiaineen suuntautumista sosiaali- ja terveystoimen laajalaiseen ymmärtämiseen. Ei riitä, että ymmärrämme miten sosiaali- ja terveysjärjestelmä toimii, vaan tarvitaan myös ymmärrystä siitä, miksi tuo järjestelmä toimii niin kuin toimii. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysjohtamisessa tämä tarkoittaa, että ymmärretään sosiaali- ja terveysjohtamisen moninaisuus ja sen vahva kytkentä ihmisten väliseen vuorovaikutukseen. Tuota vuorovaikutusta kuvaavat esimerkiksi sellaiset tekijät kuin oikeudenmukaisuus, eettisyys, asiakasorientaatio ja yksilöllisyys. Kaikki tämä vaatii laajaa tietotaitoa terveydenhuollon henkilöstöltä. Samalla se vaatii johtajilta kykyä tulkita ja ratkaista organisaatioissa vastaan tulevia monimutkaisia asioita ja ilmiöitä. Sosiaali- ja terveysjohtajien johtamisvalmiuksien oppiminen onkin oppiaineessa kytketty osaksi yhteiskunnassamme tapahtuvaa jatkuvaa muutosta ja muutosten aiheuttamien seurausten ja vaikutusten ymmärtämistä.

8.3 Mihin sosiaali- ja terveystieteilijät valmistuvat

Oppiaineesta valmistuu taitavia ja osaavia maistereita eri alojen palvelukseen. Henkilöstön tarve on hyvinvointiorganisaatioissa suuri toisaalta siksi, että tulevat uudistukset muuttavat henkilöstön osaamisvaatimuksia, mutta erityisesti siksi, että hyvinvointiorganisaatioista jää eläkkeelle suuri määrä henkilöstöä tulevien vuosien aikana.

Sosiaali- ja terveystieteiden pääaine ei valmista pelkästään valtion ja kuntien tehtäviin, vaan yhtä lailla yksityisiin ja vapaaehtoisorganisaatioiden tehtäviin. Oppiaineen valmistuneet opiskelijat ovat sijoittuneet esimerkiksi seuraavia nimikkeitä edustaviin tehtäviin: henkilöstöjohtaja, palvelupäällikkö, peruspalvelujohtaja, kuntayhtymän johtaja, projektipäällikkö, ylihoitaja, osastonhoitaja, ikäkeskuksen johtaja, seurakunnan taloudenhoitaja, yhdistyksen toiminnanjohtaja, konsultti, yrittäjä ja tutkija.

Hyvinvointiala on laaja. Esimerkiksi kunnan budjetista keskimäärin 70 prosenttia käytetään hyvinvointipalvelujen ylläpitämiseen ja hallintaan. Tässä mielessä myös valmistuneiden maistereiden työpaikkojen kirjo on hyvin monipuolinen. Sinusta itsestäsi ja kiinnostuksestasi on kiinni, mihin valmistuttuasi suuntaudut. Sosiaali- ja terveystieteiden antaa hyvät valmiudet menestymiseen.

9 KOMPLEKSISUUDEN JOHTAMINEN

Juha Lindell, Seija Ollila & Pirkko Vartiainen

9.1 Johdanto

Suomalaisessa yhteiskunnassa viime aikoina toteutetut ja tulevat rakenteelliset uudistukset (esim. sosiaali- ja terveysalan palvelurakenteen uudistus) ovat merkittävästi lisänneet organisaatioiden johtamiskäytäntöjen muutostarpeita. Erityisen tärkeä on pyrkiä johtamiseen, joka korostaa kokonaisuuksia ja niiden ymmärtämistä. Kokonaisuuksia korostavassa johtamisessa ei tyydytä siihen, että asioita tarkastellaan vain oman organisaation kannalta tai siihen, että nojaututaan pelkästään hierarkkisiin (arvovaltaan perustuviin) ja käskytystä ylläpitäviin perinteisiin johtamismalleihin. Tarvitaan johtamista, jonka tavoitteena on ymmärtää ja kehittää organisaation tai toimialan sisältöjä, palvelujen toimivuutta ja henkilöstön osaamista. Tällaisen näkökulman tarjoaa kompleksisuuden johtaminen, jonka keskeinen sanoma on perinteisten toimintatapojen korvaaminen innovatiivisilla, ihmisten vuorovaikutukseen tukeutuvilla toimintatavoilla.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan innovatiivinen ja kokonaisuuksia korostava johtaminen ei ole helppoa, koska toimiala on laaja ja monipuolinen. Sosiaali- ja terveysalalla toimii suuri joukko eri ammattiryhmiä ja alan tuottamat palvelut ovat erittäin monipuolisia sekä vahvaa ammattiosaamista vaativia. Lisäksi alan kehittäminen ja päätöksenteko on sidottu suomalaisen hyvinvointipolitiikan linjauksiin. Tästä johtuen sosiaali- ja terveysalalla on paljon niin sanottuja pirullisia ongelmia. Pirulliset ongelmat ovat asioita ja ilmiöitä, joiden ymmärtäminen ja ratkaiseminen on vaativaa. Lisäksi pirullisilla ongelmilla on taipumus kasaantua laajoiksi kokonaisuuksiksi, koska ne kasvavat, kuten lumipallot lumiukkoja tehtäessä. Siksi korostamme, että pirullisia ongelmia ei pystytä selvittämään ilman toimivaa yhteistyötä eri ihmisten ja eri organisaatioiden välillä (vrt. Rittel & Webber 1973; Grint 2005).

Tämän artikkelin tavoitteena on analysoida johtamisen kompleksisuutta ja johtamisessa esiin nousevia pirullisia ongelmia. Tavoitteenamme on vastata kysymykseen: mitä on kompleksisuuden johtaminen ja miten sen avulla voidaan selviytyä organisaatioiden pirullisista ongelmista? Artikkelin etenee siten, että käymme ensin lyhyesti läpi kompleksisuustieteiden ja kompleksisuusajattelun peruskysymyksiä. Sen jälkeen perehdymme siihen, mitä ja millaisia ovat pirulliset ongelmat, kun niitä tarkastellaan johtamisen näkökulmasta. Emme kytke tarkastelu-

amme mihinkään tiettyyn julkiseen toimintaan, koska kompleksisuus ja pirulliset ongelmat ovat ominaisia kaiken tyyppisille organisaatioille.

9.2 Kompleksisuustieteet

Kompleksisuuden johtamisen teemaan on hyvä lähteä syventymään sen perustan eli kompleksisuustieteiden kautta. Yleisessä kielenkäytössä sana kompleksisuus viittaa lähes poikkeuksetta johonkin kielteiseen (Jalonen 2006; 2007). Kompleksisuustieteissä ei asia kuitenkaan ole näin. Kompleksisuutta ei automaattisesti yhdistetä kielteisiin asioihin, vaan asioihin, joihin liittyy monia toisiinsa liittyviä näkökulmia tai asioihin, joiden selvittäminen vaatii perusteellista paneutumista.

Kompleksisuuden johtaminen pohjautuu kompleksisuustieteiden teoriaryppäeseen. Näin se saa vaikutteita useista kompleksisuustieteiden teoria- ja ajattelusuuntauksista, joista merkittävimpiä tämän artikkelin kannalta on kolme koulukuntaa:

1. Kova kompleksisuus eli neo-reduktionistinen koulukunta,
2. Pehmeä kompleksisuus eli metaforinen koulukunta ja
3. Kompleksisuusajattelu eli kriittispluralistinen koulukunta.

Kova kompleksisuus on matemaattinen teoria, joka korostaa matemaattisia kaavoja ja lausekkeita. Koulukunnan keskeinen tavoite on kehittää tieteellisiä lakeja tai kaavoja, joiden avulla pystytään selittämään ja mallintamaan erilaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden toimintaperiaatteita. Tämä tarkoittaa, että kovassa kompleksisuudessa etsitään yksinkertaisia sääntöjä, joiden varassa voidaan hallita ja ennustaa kompleksisia ilmiöitä mahdollisimman hyvin. (Richardson & Cilliers 2001; Richardson 2008). Jotta koulukunnan tavoitteisiin päästäisiin, tarvitaan selitettävien ilmiöiden ja asioiden pelkistämistä ja jakamista pieniin osiin. Pehmeän koulukunnan edustajien mielestä juuri pelkistäminen on vaarallista. Liiallinen pelkistäminen voi nimittäin johtaa siihen, että kompleksisia asioita ryhdytään käsittelemään rutiininomaisina ja helppoina, mikä voi johtaa huonoihin ja epätoivottuihin ongelmanratkaisuihin.

Kovan kompleksisuuden vastakohtana on *pehmeä kompleksisuus* eli metaforinen (havainnollistava vertaus) koulukunta, joka pyrkii ymmärtämään kompleksisia asioita ja ilmiöitä vertausten avulla. (Richardson & Cilliers 2001; Richardson 2008). Vartiaisen ja Raisonin (2011) mukaan metaforien käyttö on hyödyllistä siksi, että ne auttavat johtajia ja päätöksentekijöitä ymmärtämään kompleksisia asioita ja ilmiöitä ajassa muuttuvina kokonaisuuksina. Liiallinen ja huonosti asiaa selventävien metaforien soveltaminen ei kuitenkaan ole suotavaa. Esimerkiksi monet

luonnontieteelliset metaforat eivät välttämättä ole sovellettavissa yhteiskunnallisiin ilmiöihin, joten ne voivat heikentää kompleksisuustieteiden uskottavuutta (Richardson 2008).

Kompleksisuusajattelu eli kriittis-pluralistinen koulukunta (Richardson 2008; Richardson & Cilliers 2001) asettuu näkemyksiltään kahden edellä mainitun koulukunnan väliin ja se pyrkii yhdistämään niiden parhaita puolia. Kompleksisuusajattelun perusidea on, että ihmisten ymmärrys kompleksisista ilmiöistä on aina enemmän tai vähemmän vajavaista. Ainoa mahdollisuus on pyrkiä parhaaseen mahdolliseen ymmärrykseen, johon päästään vain siten, että tarkastellaan kompleksisia ilmiöitä kriittisesti ja useasta eri näkökulmasta. Tässä tarkastelussa voidaan hyödyntää kovan kompleksisuuden mallinnuksia, mutta ymmärtäen, että kyseiset mallit ovat aina vaillinaisia. Ne eivät yksinään pysty selittämään kompleksisen ilmiön toimintaa, joten pehmeän kompleksisuuden metafora-ajattelu voidaan ottaa avuksi. Matemaattisten mallien ja metaforien yhdistäminen monipuolistaa ja lisää kompleksisten ilmiöiden ymmärtämistä.

9.2.1 *Pirulliset ongelmat ovat osa kompleksisuusajattelua*

Pirullisiksi ongelmiksi nimitetään asioita ja ilmiöitä, joita on vaikea tunnistaa, ymmärtää ja ratkaista. Lisäksi ne ovat luonteeltaan elinvoimaisia ja muuttuvia, koska se toimintakenttä, jossa ongelmat ilmenevät on jo itsessään muuttuva (Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell 2013: 9).

Pirullisen ongelman kehittäjät Horst Rittel ja Melvin Webber (1973) ovat määritelleet kymmenen pirullisten ongelmien ominaisuutta, jotka Conklin (2005) tiivisti kuuteen paremmin toimivaan määritelmään. Vartiainen ym. (2013) ovat kuvanneet Conklinin määritelmiä seuraavalla tavalla:

1. ***Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen auttaa ymmärtämään ongelman sisältöä:*** Kun ongelmaa tarkastellaan monelta eri näkökannalta, on päätöksentekijöillä mahdollisuus löytää uusia tapoja ratkaista ne. Lisäksi ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen saattaa johtaa siihen, että olemassa olevia ratkaisuja muokataan entistä paremmiksi. Näin ongelman käsittely ja ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen muodostavat keskenään vuorovaikutuksessa olevan prosessin.
2. ***Ratkaisut pirullisiin ongelmiin eivät ole lopullisia:*** Pirullisen ongelman ratkaisemisessa ei ole olemassa selkeää loppua. Ongelman ratkaisemiseksi kehitettyjä toimintatapoja tai -malleja tulee jatkuvasti kehittää, sillä pirullisilla ongelmilla on taipumus muuttua ja mukautua jokaisen ratkaisun myötä. Käytännössä pirullisen ongelman ratkaisu päättyy vain ulkoisista syistä, kuten resurssien tai kärsivällisyyden loppuessa.

3. **Ratkaisut eivät ole oikeita tai väriä:** Pirullisiin ongelmiin ei ole olemassa oikeita tai väriä ratkaisuja, vaan tavoitteena on paras mahdollinen ratkaisu. Eri ihmiset ja eri sidosryhmät kokevat toteutetut ratkaisut eri tavalla. Joidenkin mielestä esitetty ratkaisu voi olla hyvä, joidenkin mielestä huono. Tämä ei kuitenkaan estä ratkaisuvaihtoehdon toteuttamista, sillä pirullisen ongelman luonteeseen kuuluu, että yksilöt voivat muodostaa oman näkemyksensä ongelman ratkaisuvaihtoehdon toimivuudesta tai toimimattomuudesta.
4. **Ratkaisut ovat aina ainutlaatuisia ja uudenlaisia:** Vaikka erilaisilla pirullisilla ongelmilla saattaa olla samankaltaisia piirteitä, ovat niiden erityispiirteet kuitenkin niin merkittäviä, että samankaltaisuudella ei ole suurta merkitystä. Siksi ongelmien samankaltaisten piirteiden tunnistamisesta ei ongelman ratkaisutilanteessa ole apua. Se, mikä toimi kerran, ei välttämättä toimi toista kertaa, vaikka ongelman asiayhteys olisi samankaltainen.
5. **Jokaisen ongelman ratkaisu on ainutkertainen:** Pirullisia ongelmia ei voida ratkaista kokeellisten menetelmien avulla tai laboratorioolosuhteissa. Siksi ongelmanratkaisutilanteissa joudutaan aina tasapainottelemaan epävarmuudessa, joka johtuu siitä, että ratkaisujen kaikkia vaikutuksia on mahdotonta selvittää tai arvioida etukäteen.
6. **Pirullisiin ongelmiin on aina olemassa useita ratkaisuvaihtoehtoja:** Pirullisiin ongelmiin on löydettävissä paljon toisistaan poikkeavia ratkaisuvaihtoehtoja. Jokaista vaihtoehtoa ei voida ongelman ratkaisua harkittaessa huomioida. Syinä ovat käytännölliset tekijät aina taloudellisista resursseista osaamisen puutteeseen.

9.2.2 *Metaforat kompleksisuuden johtamisen apuna*

Kompleksisuusajatteluun sisältyy lukuisia metaforia (vertauskuvia) (ks. esim. Mitleton-Kelly 2003). Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä niitä kaikkia, vaan valita pirullisen ongelman ja kompleksisuuden johtamisen kannalta parhaiten toimivat. Samalla kyseiset metaforat ovat suorassa yhteydessä edellä esitettyihin pirullisten ongelmien ominaisuuksiin (luku 2.1.). Artikkelissa jatkossa tarkasteltavia metaforia ovat; emergenssi, itseorganisoituminen, alkuarvoherkkyys, yhteisevoluutio, elävä nykyhetki ja epälineaarisuus. Seuraavan sivun taulukossa 1 nämä metaforat ja luvun 9.2.1 pirullisten ongelmien piirteet on liitetty yhteen.

Taulukko 1. Pirullisten ongelmien piirteet ja niiden metaforat

Pirullisen ongelman kuvaus	Kompleksisuusmetafora
Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen auttaa ymmärtämään ongelman sisältöä	Emergenssi
Ratkaisut pirullisiin ongelmiin eivät ole lopullisia	Itseorganisoituminen
Ratkaisut eivät ole oikeita tai väriä	Alkuarvoherkkyys
Ratkaisut ovat aina ainutlaatuisia ja uudenlaisia	Yhteisevoluutio
Jokaisen ongelman ratkaisu on ainutkertainen	Elävä nykyhetki
Pirullisiin ongelmiin on aina olemassa useita ratkaisuvaihtoehtoja	Epälineaarisuus

Emergenssillä tarkoitetaan tilannetta, jossa uusia ideoita, asioita ja toimintatapoja syntyy spontaanisti silloin, kun ihmiset ovat avoimessa vuorovaikutuksessa keskenään. Tätä vuorovaikutusta tapahtuu kaikissa organisaatioissa ja kaikissa tilanteissa. Spontaaniksi tilanne muodostuu silloin, kun ihmiset ryhtyvät ratkomaan vastaantulevia ongelmia ilman, että heidät on siihen tehtävään määrätty (Stacey 2010; Kauffman 1995). Juuri tästä on kyse silloin, kun pirullisiin ongelmiin etsitään erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja vaikkapa kahvikupin ääressä yhteisellä kahvitauolla. Seuraavassa esimerkki avoimesta vuorovaikutuksesta muutostilanteessa:

”Organisaatiossa toteutetaan usean organisaation yhteen liittäminen. Tavoitteena on toteuttaa matalampi organisaatorakenne, jossa päätöksenteko saadaan nopeammaksi ja toiminta yhtenäisemmäksi. Muutosta pohjustetaan eri toimijoiden kanssa vuorovaikutteisesti riittävän ajoissa erilaisten valmistelevien toimenpiteiden avulla, kuten esimerkiksi tutustutaan lakiin ja säädöksiin, määritellään yhteistyökumppanit ja asetetaan tavoitteet. Kun uuden organisaation toiminta vihdoin käynnistyy, laaditaan sille toimintastrategia yhdessä henkilöstön kanssa. Tämä pohjautuu henkilöstön haluun olla ylpeitä omasta työstään ja työpaikastaan. Organisaatiomuutoksen onnistumisen avaimiksi nostetaan luottamuselimen rooli muutoksen suunnittelussa, tehokas johtoryhmätyöskentely sekä kehittämistyöhön sitoutuva henkilökunta. Haasteina ovat tiedottaminen sekä työntekijöiden laaja-alainen osallistaminen. Panos toteuttamiseen tulee lähinnä yksikköjen kautta, jolloin esimiehet ovat päävastuussa yksikkönsä osallistumisesta. Positiivisen leimansa tuo henkilöstön rooli ja sitoutuminen muutoksen toteuttamiseen. Kaikki ideat ja asiat, mitä hankkeen aikana yhdessä tehdään, säilytetään, ja ne jäävät konkreettiseksi hyödyksi ja osaamiseksi.

Toinen pirullisten ongelmien ominaisuus on, että valitut ratkaisut eivät ole lopullisia. Kompleksisuusajattelussa tätä ominaisuutta kuvataan *itseorganisoitumisen* metaforalla. Sillä viitataan tilanteeseen tai prosessiin, jossa prosessin alullepanijaa ei välttämättä pystytä tunnistamaan. Itseorganisoitumisen hyviä puolia on, että johtajan ei aina tarvitse olla itse aloitteentekijä silloin, kun ratkotaan pirullisia ongelmia. Hän voi luottaa siihen, että osaava henkilöstö löytää ratkaisuvaihtoehdot yhteistyön ja ammattitaitonsa varassa. Jotta positiivinen itseorganisoituminen olisi onnistunutta, tarvitaan mahdollistavaa johtamistyyliä. Mahdollistava johtaminen antaa henkilöstölle signaalin siitä, että on sallittua ratkoa työyhteisön ongelmia itseorganisoituvasti. Työyhteisön kannalta huono, mutta aika usein koettu, itseorganisoitumisen esimerkki on juorun leviäminen ihmisten keskuudessa. Sen jälkeen, kun juoru on laskettu liikkeelle, ei itse aloittajan tarvitse juurikaan toimia sen leviämisen eteen. Mikäli aihe on kiinnostava ja ihmiset keskustelevat toistensa kanssa, juoru leviää kuin itsestään, haluttiin sitä tai ei.

Kolmas pirullisten ongelmien ominaisuus (luku 2.1.) on näkemys tehtyjen ratkaisujen luonteesta. Pirullisiin ongelmiin löydettyjä ratkaisuja ei koskaan voi tuomita oikeiksi tai vääriksi, koska ratkaisujen toimivuus arvioidaan aina yksilön näkemysten kautta. Tästä syystä tehdyt ratkaisut näyttäytyvät joko hyviksi tai ei niin hyviksi riippuen siitä, kenen mielipidettä kysytään. Kompleksisuusajattelussa tätä yksilön näkemykseen perustuvaa ajattelua kuvataan *alkuarvoherkkyyden* metaforan kautta (Gleick 1989). Ajatuksena on, että jokainen yksilöllinen mielipide voidaan nähdä alkuna pirullisen ongelman ratkaisulle. Koska ratkaisujen toimivuudesta ollaan monta mieltä, ei pirullisten ongelmien yhteydessä voida päästä tilanteeseen, jossa yksikantaan todettaisiin jonkin ratkaisun olevan oikea tai väärä. Tämä pätee myös yksilön mielipiteisiin ja ehdotuksiin. Etsittäessä ratkaisuja pirullisiin ongelmiin ei kenenkään mielipiteitä tai ratkaisuehdotuksia tule tuomita etukäteen vääriksi tai oikeiksi. Näin kompleksisuusajattelu ei anna etusijaa johtajan tai muun asemaltaan korkea-arvoisen henkilön ehdotuksille. Tärkeintä on mielipide tai ratkaisuehdotus, joka vaikuttaa sillä hetkellä parhaalta mahdolliselta.

Yhteisevoluution nimellä kulkeva metafora pyrkii selittämään, miksi pirullisten ongelmien ratkaisemiseen täytyy aina suhtautua siten kuin ongelmat olisivat ainutlaatuisia ja ennen kokemattomia. Tämä näkemys johtuu siitä, että pirulliset ongelmat ovat aina sidoksissa ympäristöönsä, joten myös niiden ratkaisemisessa on tuo ympäristö otettava huomioon. Käytännössä ongelma muokkaa ympäristöä ja ympäristö ongelmaa. Näin yksittäiset asiat vaikuttavat kokonaisuuteen ja vastaavasti kokonaisuus vaikuttaa yksittäiseen asiaan (Kauffman 1995; Lewin 1998) muovaten jokaisesta pirullisesta ongelmasta ainutlaatuisen. Yhteisevoluution metaforalla kuvataan sitä, että ongelmia ei kannata pyrkiä ratkaisemaan aina samalla tavalla. Lisäksi metafora opastaa johtajia ja muita organisaation jäseniä huomioi-

maan oman toimintansa seuraukset. Kaikella, mitä teet, on seurauksia, jotka vaikuttavat koko organisaation tai yhteisön toimintaan ja lopulta myös sinuun itseesi ja toimintaasi.

Pirullisen ongelman ratkaisut nähdään ainutkertaisina tapahtumina tai tapahtumaketjuina. Kompleksisuusajattelussa tätä ominaisuutta selitetään *elävän nykyhetken* metaforalla. Ainutkertaisuus tarkoittaa, että ongelman ratkaisu on sidoksissa ratkaisulla aikaansaatuihin seurauksiin. Kun ratkaisu on toteutettu käytännössä, ei tilannetta voida enää palauttaa sellaiseksi kuin se oli ennen ratkaisun toteuttamista. Tämä johtuu siitä, että tehdyt ratkaisut muokkaavat ihmisten käsityksiä. Elävän nykyhetken vertaus viittaa myös siihen, että ihmiset suhtautuvat tulevaan aina menneisyyden luomien kokemusten ja tulevaisuuden odotusten valossa (Stacey 2003; Stacey, Griffin & Shawn 2000.) Tämä tarkoittaa johtamisen kannalta, että henkilöstö odottaa johtajan noudattavan aikaisemmin omaksumiaan toimintatapoja myös tulevaisuudessa. Jos johtajalla on maine, että hän kohtelee alaisiaan tasa-arvoisesti, odotetaan hänen toimivan näin myös tulevaisuudessa. Samoin johtaja, joka on toiminut epätasa-arvoisesti, ei henkilöstön silmissä tule muuttamaan käytäytymistään, vaikka häntä siihen olisi kehoitettu.

Epälineaarisuuden metafora korostaa pirullisen ongelmien vivahteikkuutta ja laajuutta sekä niihin löydettyjen ratkaisuvaihtoehtojen moninaisuutta. Tilanne on jopa sellainen, että kaikkia löydettyjä vaihtoehtoja ei voida ratkaisusta päätettäessä ottaa huomioon. Tästä syystä kompleksisuusajattelussa korostetaan, että ratkaisuja etsittäessä ei kannata soveltaa liian suoraviivaisia (lineaarisia) menetelmiä, vaan menetelmiä, jotka tarkastelevat ongelmaa ja sen sisältöä mahdollisimman epälineaarisesti pyrkimällä ymmärtämään ongelman eri vivahteet ja sävyt sekä niihin liittyvät ratkaisuvaihtoehdot. (Ks. esim. Mitleton-Kelly 2003.)

9.3 Kompleksisuuden johtamisen periaatteet

Pirullisten ongelmien käsitteistö ja kompleksisuusajattelu haastavat hierarkiaan, komentamiseen ja auktoriteetteihin perustuvaa johtamiskäsitystä. Kompleksisessa ympäristössä kaikkietävä ja kaikki asiat hallitseva johtamismalli ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä johtuu siitä, että organisaatiot ja niiden ympäristöt ovat jatkuvassa muutoksessa (vrt. Kauffman 1995). Kompleksisuusajattelun perusteella on kyetty osoittamaan, että johtajien mahdollisuudet hallita organisaatioiden pirullisia ongelmia on vaikeampaa kuin on osattu odottaakaan. Tarvitaan kompleksisuusajattelun tarjoamia suuntaviivoja, jotka antavat johtajille uskoa siihen, että pirullisista ongelmista on mahdollista selviytyä. Nämä metafora-

ajattelua hyödyntävät suuntaviivat pitävät sisällään seitsemän erilaista ehdotusta, joiden arvellaan helpottavan johtajan työtä (Vartiainen ym. 2013: 88).

Ehdotukset ovat:

- Älä kesytä pirullisia ongelmia,
- Älä pyydystä perhosta, se tukahduttaa luovuuden,
- Vältä liiallista täydellisyyden tavoittelua,
- Älä oleta tuntevasi ongelmia historian perusteella,
- Älä oleta olevasi aina oikeassa,
- Älä eristäydy omasta työyhteisöstäsi,
- Älä unohda organisaatiosi arkista työtä.

Usein johtajan on vaikea hyväksyä, että hänen johtamassaan organisaatiossa ilmenee pirullisia ongelmia. *Tästä syystä organisaation johto saattaa pyrkiä kesyttämään tai jopa kieltämään kohtaamansa vaikeat ongelmat.* Yleisin kesyttämisen syy on, että ongelmia ei tunnisteta eikä tunnusteta pirullisiksi. Tästä johtuen niitä käsitellään liian yksioikoisesti ja kuvitellaan, että ne voidaan ratkaista joko unohdamalla tai nopealla päätöksenteolla, joka ei perustu ongelman ymmärtämiseen ja analyysiin. (ks. Conklin 2005.) Kompleksisuuden tutkimusperinne osoittaa, että kieltämisen sijasta pirulliset ongelmat kannattaa hyväksyä osaksi jokaisen modernin organisaation toimintaa, jolloin kompleksisuudesta tulee voimavara, ei rasite.

Esimerkiksi organisaation henkilöstösuhteita koettelevat tilanteet ovat usein erittäin hankalia. Ne voivat liittyä johdon tai henkilöstön epäasialliseen käytökseen, työyhteisöstä eristämiseen tai suoranaiseen kiusaamiseen. Ohessa erään organisaation henkilöstösuhteita kuvaava esimerkki:

”Vastaan tullessaan esimies kääntää katseensa pois minusta, hän ei ole näkevinään minua, olen kuin ilmaa. Ei esimies ole puhunutkaan minulle ainkaan puoleen vuoteen, saattikka sanonut ’huomenta’. Ennen kuin hän lopetti puhumisen, sain kyllä kuulla kunniani. Jokaiseen tekemiseeni hän puuttui ja kasasi minulle ylimääräisiä töitä.”

Mikäli työyhteisöä runtelevat ongelmat kielletään, niitä väheksytään tai niistä pyritään selviytymään pelkästään sääntökeskeisesti, päädytään näennäisiin ja hättiköityihin ratkaisuihin. Näennäiset ratkaisut eivät kestä organisaation arkea, mistä seuraa, että jonkin ajan kuluttua ongelma pulpahtaa esiin entistä suurempana ja hankalampana.

Kompleksisuusajattelussa perhosen siiveniskut ymmärretään metaforiksi innovaatioista, teoista ja ajatuksista, jotka auttavat kehittämään organisaatiota. Siksi johtajien tulisi välttää *perhosten pyydystämistä, sillä se tukahduttaa luovuuden.* Tavoitteena on, että johtajat omalla toiminnallaan antaisivat mahdollisuuden näiden

metaforisten perhosten lentelyille. Vaikka perhosefekti (ks. Gleick 1989) on jo paljon käytetty vertauskuva, on se kaikesta huolimatta äärimmäisen toimiva silloin, kun halutaan korostaa organisaation tai yhteiskunnan käyttäytymisen ennustamattomuutta. Siinä, missä perhosen siiveniskun yhtäällä kuvataan aikaansaavan pyörremyrskyn toisaalla, voi yksi työntekijä tai yksi uusi innovatiivinen toimintatapa saada organisaatiossa aikaan muutoksen, jolla on kauaskantoiset seuraukset organisaatiolle tai koko toimintakentälle. Samaan tapaan kuin on turhaa pyrkiä hallitsemaan muutosta estämällä perhosten lentäminen, on yhtälailla turhaa pyrkiä estämään muutoksia organisaatioissa.

Organisaatioiden näkökulmasta on rauhoittavaa, että kompleksisuusajattelussa muutos on luontainen tila tai jopa elinehto (vrt. Mitleton-Kelly 2003). Näin ollen on mahdollista ajatella, että monista pirullisista ongelmista voi selvittää hyväksymällä muutostarpeet ja toteuttamalla muutos mahdollisimman avoimesti. Mikäli taas toimitaan niin, että pyritään estämään muutos kaikin mahdollisin tavoin, ollaan tilanteessa, jossa organisaation on hankala kehittyä positiiviseen suuntaan.

Vältä liiallista täydellisyyden tavoittelua. Täydellisyyden sijaan kompleksisuusajattelu kannustaa pyrkimään parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Pyrkiessään parhaaseen mahdolliseen organisaatioille avautuu lukuisia kehityspolkuja, joista yksikään ei ole täydellinen, mutta riittävän hyvä. Tällöin liikutaan kaaoksen reunalla, jossa on valittavana monia erilaisia tulevaisuuden polkuja ja mahdollisuuksia (Kingdom 2003). Näkymä on tuolloin myönteisen avartava.

Ohje on tärkeä siksi, että maailmassa täydellisyys ei ole mahdollista eikä edes tavoiteltavaa. Ei ole olemassa täydellistä organisaatiota, täydellistä henkilöstöä saati täydellistä ratkaisua organisaatioiden pirullisiin ongelmiin. Usein organisaatiokulttuuri ja johtamisopit kuitenkin korostavat toimintaa, joka ei salli epäonnistumista tai tyytymistä kohtuullisen hyviin ratkaisuihin. Päinvastoin ihannoidaan menetelmiä ja malleja, joita käyttämällä tavoitteena on päästä lähelle täydellisiä päätöksiä ja täydellistä toimintaa. Kompleksisuusajattelu kuitenkin tuo esiin, että täydellisyyden liiallinen ihannoiti ehkäisee luovuutta ja haittaa siten organisaation kehittämistä.

Älä oleta tuntevasi ongelmia historian perusteella. Ongelmanratkaisuun ei tulisi koskaan suhtautua rutiininomaisesti. Voi olla, että aikaisempaa muistuttava ongelma sisältää runsaasti asioita ja tekijöitä, joiden ratkaisemiseen ei päästä vanhalla kaavalla (Rittel & Webber 1973). Siksi kompleksisuusajattelun mukaan johtajan tulee jatkuvasti havainnoida toimintaympäristöä ja siinä tapahtuvia muutoksia. Hänen ei kuitenkaan kannata toimia kuten esimerkkinä johtaja näyttää toimivan.

”Työyhteisön johtajalla on tapana tehdä päätös ennen kuin työntekijä ehtii edes selostaa asiansa loppuun. Hänestä se antaa dynaamisen ja jämäkän kuvan; sitä paitsi hän on nopea tekemään päätöksiä. Hän usein ehtii jo tiedottaa päätöksestään paitsi alkuperäiselle kysyjälle myös koko muutaman kymmenen hengen työyhteisölle ennen kuin tajuaa, mitä toiminnallaan saa aikaan.”

Organisaatioissa kohdataan ongelmia, jotka tuntuvat tutuilta ja ennen koetuilta. Tällöin johdolle ja asiantuntijoille tulee helposti houkutus selvittää ongelmasta samoilla toimintatavoilla kuin aikaisemmin. Pirullisten ongelmien kohdalla tällainen menettely ei kuitenkaan toimi, sillä samankaltaiselta näyttävä tilanne saattaa olla ytimeltään täysin erilainen kuin aikaisemmin koettu. Voi olla esimerkiksi niin, että organisaation henkilöstössä tai yhteistyökumppaneissa on tapahtunut muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet ongelman muotoutumiseen ja muuttaneet sen sisältöä (vrt. Marion 1999). Kun ongelman syyt ja seuraukset muuttuvat, ei tilannetta pystytä korjaamaan aikaisemmin hyväksi koetuilla menetelmillä.

Älä oletta olevasi aina oikeassa. Kun johtajat hyväksyvät, että he voivat olla väärässä, he hyväksyvät samalla mahdollisuuden yhteistyöhön. Tällöin mielensä muuttaminen ei ole uhka ammatti-identiteetille, vaan luonnollinen toimintamalli.

Yleisesti hyväksytty asenne on, että johtajan ammatti-identiteetti vaatii häntä olemaan aina oikeassa. Vastaavasti sen myöntäminen, että on väärässä, on johtajalle usein hyvin vaikeaa. Syynä tähän on se, että organisaatiokulttuurissa ylläpidetään käsitystä, jonka mukaan väärässä tai vähemmän oikeassa oleminen on yhtä kuin virheellistä toimintaa. Lisäksi ajatellaan, että virheiden syntyminen johtuu johtajan huonosta ammattitaidosta tai liian vähäisestä valmistautumisesta kulloinkin esillä olevan asian käsittelyyn. Kompleksisuusajattelussa asiaa ei tulkita näin. Päinvastoin ajatellaan, että virheelliset tulkinnat tai toimintatavat johtuvat pirullisten ongelmien luonteesta ja organisaation toimintaympäristön luontaisesta kompleksisuudesta. Kompleksisuusajattelussa korostetaan, että toimiessaan alati muuttuvassa ympäristössä ei voida olettaa tai edes toivoa, että johtajat olisivat erehtymättömiä. Kompleksisuusajattelussa tulkitaankin, että johtajat, jotka muuttavat mielensä perusteltuihin syihin nojautuen, omaavat usein korkean ammattitaidon ja pystyvät mukautumaan organisaationsa toimintakulttuurin tai toimintaympäristön muutoksiin.

Älä eristäydy omasta työyhteisöstäsi. Lukitut ovet eivät sovi pirullisten ongelmien maailmaan. Päinvastoin johtajan tulisi pyrkiä mahdollisimman avoimeen yhteistyöhön. Avoimuus auttaa lisäämään päätösten hyväksyttävyyttä ja johtajaa saamaan arvokasta tietoa toimintansa tueksi.

Pohjimmiltaan suomalainen yhteiskunta arvostaa autoritaarista johtamismallia ja sen eri ilmenemismuotoja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että johtaminen yhdistetään yhteen henkilöön tai pieneen joukkoon korkeantason asiantuntijoita tai päätöksentekijöitä. Oletuksena on, että kyseinen henkilö tai ryhmittymä on kykenevä tekemään päätöksiä itsenäisesti ottamatta organisaation muita jäseniä mukaan päätöksentekoon.

Kompleksisuusajattelussa korostetaan, että autoritaarinen johtaminen on harvoin hyvä tapa ratkaista pirullisia ongelmia. Ensiksi johdon yksinään tekemiä päätöksiä voi olla vaikea viedä eteenpäin, koska niillä ei ole koko organisaation tukea. Toiseksi autoritaarisesti tehty päätös ei välttämättä ole paras mahdollinen, koska sitä tehtäessä ei ole käytetty organisaatiossa piilevää tietoa. Kolmanneksi autoritaarinen johtamistapa sulkee ainakin osaksi pois kompleksisuusajattelun keskeisen piirteen, joka liittyy yhteistyön korostamiseen (vrt. Lewin 1998). Näkemys on, että pirullisista ongelmista selviäminen onnistuu parhaiten johtajilta, jotka kykenevät rakentamaan ja ylittämään heikkojakin siltoja eri tahojen välillä. Tällä tarkoitetaan, että ongelmien ratkaisemisessa ei riitä yhteistyö oman organisaation sisällä, vaan lisäksi tarvitaan yhteistyötä eri organisaatioiden ja eri ammattialojen välillä.

Kun organisaation johto välttää lukkiutumista oman arvovaltansa taakse, se samalla antaa toiminnalleen paremmat onnistumisen mahdollisuudet. Organisaation henkilöstön osallistaminen ja kaiken saatavilla olevan ammattitaidon valjastaminen osaksi pirullisten ongelmien ratkaisemista lisää päätösten oikeutusta ja hyväksyttävyyttä sekä henkilöstön motivaatiota. Samalla organisaation johtajasta tulee eräänlainen fasilitaattori, joka ohjaa, helpottaa ja edistää organisaationsa toimintaa eikä ole yksinvaltiainen, vaan mahdollistaja. Kyseessä on tasapelitilanne, jossa kukaan organisaation jäsenistä tai yhteistyökumppaneista ei ole häviöjä, eikä johto menetä arvovaltaansa. Päinvastoin luovuttamalla osan vallastaan organisaation henkilöstölle johtaja saa todellisuudessa lisää valtaa, joka näyttäytyy toimintojen ja päätösten korkeana hyväksyttävyytenä ja sen myötä muuttuneena organisaatiokulttuurina. Tällaista johdon tapaa toimia kuvaa osuvasti seuraava esimerkki.

”Organisaation taloudellinen tilanne on yllätys valitulle uudelle johtajalle. Tilanne on heikko ja toiminta tapahtuu ainoastaan velkarahan turvin. Organisaatio on lähes konkurssikypsä ja tilanne näyttää aluksi mahdottomalta suurien velkojen vuoksi. Määrätietoisella, mukaansa tempaavalla ja aktiivisella johtamisella johtaja onnistuu osallistamaan henkilökunnan, joka sitoutuu lomautusvaroituksista huolimatta työpaikan säilyttämistalkoisiin ja tukee toisiaan vaikean tilanteen edessä. He suostuvat jopa luopumaan lomarahoistaan organisaation toiminnan jatkumiseksi, eikä työyhteisöihin muodostu minkäänlaisia kuppikuntia tai takanapäin puhumisia. Organisaatiossa val-

litsee yhteen hiileen puhaltamisen meininki ja organisaation talous lähtee hitaaseen, mutta varmaan nousuun.”

Älä unohda organisaatiosi arkista työtä. Jotta kompleksisista ongelmista selvitäisiin, täytyy johtajien ottaa huomioon organisaatio ja sen arki kokonaisuutena. Tuo organisaatioiden arki täyttyy monenlaisista tehtävistä ja toimista. Nämä toiminnot eivät sisällä vain virallisia tehtäviä, kuten sovittuja tapaamisia ja kokouksia, vaan myös epävirallisia toimintoja, kuten käytävillä ja kahvihuoneissa käytyjä keskusteluja.

Toimittaessa pirullisten ongelmien alueella ei johtajilla ole mahdollisuutta osallistua vain organisaation viralliseen toimintaan. Ei ole mahdollista kuvitella, että vain viralliset toiminnot kehittävät organisaatiota. Itse asiassa epävirallinen toiminta voi muokata organisaation käyttäytymistä enemmän kuin virallinen toiminta. Esimerkiksi kahvitauolla käydyt keskustelut voivat tuottaa ideoita, jotka ovat olleet tavanomaista innovatiivisempia, ja jotka ovat muuttaneet merkittäväällä tavalla organisaation toimintaa.

9.4 Päätelmät

Tämän artikkelin tarkoituksena oli analysoida organisaatioiden johtamista kompleksisuuden ja pirullisten ongelmien näkökulmasta. Tavoitteena oli pohtia ja vastata kysymykseen, mitä on kompleksisuuden johtaminen ja miten sen avulla voidaan selviytyä organisaatioiden pirullisista ongelmista.

Kompleksisuuden johtaminen haastaa suomalaisessa yhteiskunnassa arvostetun hierarkiaan perustuvan johtamiskäsityksen, jossa johtaja on aina oikeassa. Perusajatuksena kompleksisuuden johtamisessa on, että täydellisyys ei ole mahdollista eikä edes tavoiteltavaa. Täydellisiä ratkaisuja ei voida saavuttaa, koska toimintaympäristö, jossa jokainen moderni organisaatio toimii, on jatkuvassa liikkeessä, muutoksessa. Sen sijaan on tarkoituksenmukaista pyrkiä parhaisiin mahdollisiin lopputuloksiin.

Kompleksisuuden johtaminen on parhaiden mahdollisten ratkaisujen etsimistä yhteistyössä eri organisaatioiden, ammattialojen, henkilöstöryhmien ja yksilöiden kesken. Samalla se on luovimista monimutkaisessa toimintakentässä, jossa mielensä muuttaminen ei ole uhka ammatti-identiteetille, vaan viisautta. Johtaja ei yksin välttämättä kykene päättämään, mikä olisi paras mahdollinen ratkaisu ongelmaan, mutta hän voi omalla vuorovaikutteisella toiminnallaan mahdollistaa sen löytämisen.

Pirulliset ongelmat ovat osa kompleksista toimintakenttää. Ne näyttävät vaativan osakseen kompleksisuuden johtamista. Ongelmien rutiininomainen ja pintapuolinen ratkaisuyritys voi johtaa näennäisiin ratkaisuihin, jotka voivat jopa pahentaa ongelmaa. Näennäiset ratkaisut kestävät huonosti organisaation arjessa. Koska johtajien on usein vaikea hallita organisaatioiden odottamattomia pirullisia ongelmia, he voivat tutustuessaan kompleksisuusajatteluun ja pirullisten ongelmien tematiikkaan toimia menestyksekkäämmin muuttuvassa, elinvoimaisessa toimintaympäristössä. Erityisen tärkeää tämä voi olla sosiaali- ja terveysalalla, missä kokonaisvaltaiset ja ammattialat ylittävät ratkaisut voivat olla avain kehitykseen.

Lähteet

- Gleick, J. (1989). *Kaaos*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Grint, K. (2005). Problems, Problems, Problems. The Social Construction of Leadership. *Human relations* 58: 11, 1467–1493.
- Conklin, J. (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: Wiley.
- Jalonen, H. (2006). Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. *Politiikka* 48 (2), 115–216.
- Kauffman, S. A. (1995). *At Home in the Universe. The Search for the Laws of Self Organization and Complexity*. Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Lewin, K. (1998). Group Decision and Social Change. Teoksessa M. Gold (Toim.). *The Complete Social Scientist: A Kurt Lewin Reader*. 265–284.
- Marion, R. (1999). *The Edge of Organization: Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems*. Lontoo: Sage Publications.
- Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten Principles of Complexity & Enabling Infrastructures. Teoksessa E. Mitleton-Kelly (Toim.). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organization. The Application of Complexity Theory to Organizations*. Lontoo: Elsevier. 23–50.
- Richardson, K. A. (2008). Managing Complex Organizations. Complexity Thinking and the Science and Art of Management. *Emergence: Complexity & Organization (E:CO)* 10: 2, 13–26.
- Richardson, K.A. & Cilliers, P. (2001). Special Editors' Introduction: What Is Complexity Science? A view from different direction. *Emergence* 3: 1, 5–23.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 2, 155–169.
- Stacey, R. D., Griffin D. & Shaw P. (2000). *Complexity and Management: Fad or Radical Challenge to Systems Thinking*. Washington D.C: Routledge.
- Stacey, R. D. (2003). *Strategic Management and Organizational Dynamics. The Challenge of Complexity*. Harlow: Prentice-Hall.

Stacey, R. D. (2010). *Complexity and Organizational Reality: Uncertainty and the Need to Rethink Management after the Collapse of Investment Capitalism*. 2. painos. Lontoo: Routledge.

Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H. & Lindell J. (2013). *Johtajana kaaoksen reu-
nalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Helsinki: Gaudeamus.

10 DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA VAHVISTAA KANSALAISTEN OSALLISTUMISTA

Harri Raisio & Pirkko Vartiainen

10.1 Johdanto

Suomessa kansalaisten tärkeä poliittisen vaikuttamisen muoto on äänestämisen erilaisissa vaaleissa. Tämän lisäksi meillä on käytössä kansalaisten osallistumista edellyttäviä demokratian malleja, kuten asiakasraateja, kuntalaiskuulemisia tai neuvostoja. Monien mielestä edellä mainitut mallit eivät ole riittäviä. Ne eivät anna kansalaisille tarpeeksi hyviä vaikuttamisen keinoja, eivätkä välttämättä innosta kansalaisia osallistumaan yhteiskunnallisiin asioihin ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Siksi viime vuosina on Suomessakin ryhdytty soveltamaan uusia demokratiainnovaatioita, joissa sovelletaan deliberatiivisen demokratian periaatteita. Deliberatiivisella demokratialla tarkoitetaan kansalaisten syvälliseen keskusteluun ja pohdintaan perustuvaa demokraattista toimintaa, jossa päätettäviin asioihin perehdytään puolueettoman informaation ja monipuolisten keskustelujen avulla. Kehitystä, jossa kansalaisten osallistumista kannustavia uusia demokratiainnovaatioita otetaan käyttöön, kutsutaan kansainvälisessä kirjallisuudessa deliberatiiviseksi käänneeksi. (Dryzekin 2010.)

Deliberatiivinen käänne merkitsee muutosta siinä, miten ymmärrämme demokratian ideaalitalan. Esimerkiksi Chambers (2003) määrittelee deliberatiivisen käänteen muutokseksi äänestyskeskeisestä demokratiasta kohti keskustelevaa demokratiaa. Keskustelevässä demokratiassa kansalaisille annetaan mahdollisuus osallistua julkiseen keskusteluun (deliberaatioon) ennen merkittävien yhteiskunnallisten päätöksen tekemistä. Toisin sanoen ne, joita päätös koskee tai tulee koskemaan, voivat saada yhtäläisen mahdollisuuden keskustella, harkita ja punnita päätöksen kohteena olevaa asiaa ennen kuin se etenee päätöksentekoon. Tavoitteena on, että päätöksen legitimitetti (hyväksyttävyyys) kasvaa kansalaisten keskuudessa, kun se perustuu laaja-alaiseen ja monipuoliseen julkiseen keskusteluun.

Deliberatiivinen demokratia on yksi nopeimmin kasvavista demokratiateorioista maailmalla, mutta sen käsittely suomalaisessa hallintotieteellisessä tutkimuksessa

on vielä suhteellisen vähäistä. Tämän artikkelin tavoitteena onkin toimia yleiskatsauksena deliberatiiviseen demokratiaan¹³. Artikkelin aluksi määrittelimme, mitä tarkoitetaan deliberatiivisella demokratialla, sen jälkeen kartoitamme deliberatiiviseen demokratiaan mahdollisuuksia ja haasteita.

10.2 Mitä on deliberatiivinen demokratia?

Deliberatiivinen demokratia suomennetaan yleensä harkitsevaksi, pohdiskelevaksi tai keskustelevalaksi demokratiaksi. Nämä suomenkieliset käsitteet ovat kuvaavia, mutta eivät tutkimuksellisesti tarpeeksi kattavia, joten maamme hallintotieteen ja politiikan tutkimuksessa on ryhdytty käyttämään pelkästään deliberatiivisen demokratian käsitettä (esim. Herne & Setälä 2005; Raisio & Vartiainen 2011; Pekonen 2011). Näin tehdään tässäkin artikkelissa.

Deliberatiivisen demokratian esikuvana pidetään yhdysvaltain kantaisien, ja erityisesti James Madisonin ihannemallia, jossa päättäjien ja kansalaisten roolit on erotettu toisistaan. Tuossa ihanteessa deliberaatio tapahtuu siten, että valitut päättäjät keskustelevat ja pohtivat asioita kansan puolesta. Ajatuksena on, että vaaleilla valittu elin (esim. eduskunta) on eräänlainen suodatin, joka suodattaa kansanäänestykseen perustuvan kansalaismielipiteen toimiviksi ja koko yhteiskunnan hyvää edustaviksi päätöksiksi. (Fishkin 2009.)

Edellä esitettyä ihannetta on vaikea olla hyväksymättä demokratian ideaalitulaksi. Samalla on kuitenkin todettava, että Madisonin ideoima edustuksellisuuden ihanne toteutuu hyvin harvoin sellaisenaan. Syitä tähän on lukuisia (ks. Järvinen, Lindell & Raisio 2011). Sen sijaan, että valitut päättäjät onnistuisivat tekemään koko yhteiskunnan kannalta parhaita ratkaisuja, he joutuvat tekemään ratkaisuja, jotka vaikuttavat heidän puolueensa näkökulmasta parhaimmilla (Fishkin 2009). Myös vaalikaudet ja niiden seurauksena esiintyvä poliittinen laskelmointi voi heikentää vakautta ja jatkuvuutta valtion ja kuntien toimissa ja niiden kehittämisessä. Edustuksellinen demokratia vaatii puolueilta ja poliittisilta toimijoilta vahvaa julkista näkyvyyttä ja erilaisten, joskus yhteiskunnan kannalta aika merkityksettömienkin seikkojen vastakkainasettelua, jotta menestyminen vaaleissa olisi mahdollisimman laajaa. Tästä johtuen poliittinen keskustelu voi johtaa vuorovaikutukseen, joka ei edusta deliberaation edellyttämää laajaa harkintaa ja puntarointia. (Warren 2008). Pekosen tutkimus vahvistaa, että edellä esitettyjä edustuksellisuuden ideaa-

¹³ Artikkelin perustuu teokseen ”Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen: Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa” (Raisio & Vartiainen 2011).

lin ongelmia on myös Suomen eduskunnassa. Tämä pätee erityisesti eduskunnan täysistuntoihin, joista Pekonen (2011: 69) toteaa seuraavaa: "*näyttää siltä, että eduskunnan täysistunto on kiistelyn ja monologiin, ei deliberaation paikka. Täysistunnossa puheet eivät ole keskustelevia, eikä niillä pystytä vaikuttamaan edustajien mielipiteisiin*".

Edustuksellisuuden toteutumista heikentää lisäksi äänestysaktiivisuuden ja poliittisen osallistumisen hiipuminen. Tämä puolestaan johtaa päätösten legitimitettkriisiin, jolla tarkoitetaan sitä, että kansalaiset eivät pidä tehtyjä päätöksiä hyväksyttävänä. Demokratian kannalta on ongelmallista myös se, että tulevaisuuden äänestäjistä ja päättäjistä yhä suurempi osa tulee kuulumaan sosiaalisesti ja taloudellisesti hyväosaisimpiin väestönsosiin. Mikäli näin käy, syntyy päättäjien ja kansalaisten välille kokemuksellinen kuilu, mikä entisestään heikentää edustuksellisen demokratian legitimitettä. Kun tarkastellaan edellä esitettyjä tekijöitä, voidaan väittää, että vaaleissa valittujen päättäjien deliberaatio kansan puolesta ei ole riittävä edellytys koko yhteiskunnan kannalta parhaiden ratkaisujen aikaansaamiseen. Edellisen lisäksi tarvitaan deliberaatiota, jonka toteuttavat kansalaiset itse.

Deliberatiivisen demokratian kriteerit

Deliberatiivisen demokratian käsitettä voidaan tarkentaa kolmen keskeisen kriteerin avulla (Carson & Hartz-Karp 2005). Ensimmäinen näistä on vaatimus *inklusiivisuudesta*, eli osallistujaryhmän edustavuudesta. Toisin sanoen, deliberatiiviseen tapahtumaan valittavien osallistujien tulisi edustaa taustajoukkoaan mahdollisimman hyvin. Pyrkimällä hyvään edustavuuteen saavutetaan tilanne, jossa valittujen osallistujien näkemykset kattavat käsiteltävän asian kannalta tärkeimmät yhteiskunnalliset arvot ja mielipiteet.

Toinen deliberatiivisen demokratian kriteereistä koskee *deliberatiivisen keskustelun* sisältöä. Fishkin (2009) on määritellyt laadukkaalle deliberatiiviselle keskustelulle viisi standardia, joita ovat:

- käytettävissä olevan informaation tarkkuus ja relevanssi,
- keskustelujen monipuolisuus, jossa on mukana argumentointi (perustelu) ja vasta-argumentointi,
- osallistujien mielipiteiden monipuolisuus,
- osallistujien tunnollisuus, joka tarkoittaa sitä, että keskustelijat sitoutuvat aidosti punnitsemaan toistensa argumentteja,
- jokaisen osallistujan mielipiteiden huomioiminen, mikä tarkoittaa sitä, että osallistujat punnitsevat toistensa argumentteja ja niiden ansioita, riippumatta siitä kuka argumentin on esittänyt.

Mikäli deliberatiivinen keskustelu onnistuu toteuttamaan edellä kuvatut standardit, syntyy niin sanottu "ideaali puhetilanne". Ideaali puhetilanne on tilanne, jossa kaikki osallistujat saavat esittää omat argumenttinsa eikä osallistujien yhteiskunnallinen asema vaikuta keskustelun kulkuun. Ainut todellinen painoarvo on esitettyjen argumenttien ansioilla, jolloin keskustelu siirtyy kaupankäynnistä, yksittäisten ihmisten intressien summaamisesta (vrt. äänestystilanne) ja vallankäytöstä kohti tasa-arvoisten osallistujien välistä harkittua ja punnittua keskustelua. (Cohen & Fung 2004; Habermas 1999).

Deliberatiivisen demokratian kolmas kriteeri on *vaikuttavuus*. Deliberaatiota ei pidä ymmärtää pelkkänä vuoropuheluna, vaan todellisena pyrkimyksenä ratkaista deliberaation kohteena oleva asia tai ongelma. Jotta deliberatiivisella demokratialla saataisiin aikaan vaikuttavuutta, tarvitaan esitettyjen ratkaisujen ja kehittämisehdotusten toimeenpanoa. Tässä poliittiset päättäjät ja viranhaltijat ovat avainasemassa. Mikäli he sitoutuvat ratkaisujen täytäntöönpanoon, päästään osallistumisen illuusiota varsinaiseen vaikuttamiseen. (Carson & Hartz-Karp 2005).

Deliberatiivinen demokratia pitää sisällään lukuisia eri malleja ja sovelluksia, joilla luodaan edellä esitetty ideaali puhetilanne (Nabatchi 2010). Deliberatiivisen demokratian malleja ovat muun muassa kansalaisraadit, deliberatiiviset mielipidemittaukset, konsensuskonferenssit ja 2000-luvun kuntakokoukset. Kukin malli tavoittelee deliberatiivisen demokratian ideaalia. Tavanomaisiin mielipidemittauksiin ja kansalaiskuulemisiin verrattuna kaikki edellä mainitut mallit ovat kestoitään pidempiä, osallistujajoukoltaan edustavampia, keskustelun sisällön kannalta laadukkaampia ja vaikuttavampia. Suomessa on viime vuosien aikana toteutettu monia deliberatiivisen demokratian malleja, mutta meillä keskeisen aseman ovat saaneet kansalaisraadit, joita tarkastelemme seuraavaksi.

Kansalaisraati

Kansalaisraadın esikuvana toimivat amerikkalaisten tuomioistuinten valamiehistöt, jossa valamiehet todistusaineiston kuulemisen ja punnitun keskustelun jälkeen päätyvät esittämään tuomionsa. Samoin kuin valamiehistössä, kokoontuu kansalaisraadissakin joukko valittuja ihmisiä käsittelemään heille annettua teemaa. He tenttaavat kansalaisraadissa käsiteltävän teeman kannalta parhaimpia asiantuntijoita, käyvät keskenään monipuolista keskustelua ja vasta tämän jälkeen esittävät julkisesti johtopäätöksensä. Keskeinen ero valamiehistön ja kansalaisraadın välillä on kuitenkin se, että kansalaisraadissa ei tuomita ketään, vaan muodostetaan valistunut näkemys kulloinkin käsiteltävänä olevaan yhteiskunnalliseen asiaan. Tuo valistunut näkemys voi olla vaikkapa toimenpide-ehdotus.

Kansalaisraateja on toteutettu maailmalla jo satoja. Tämän mittavan kehitystyön myötä kansalaisraatien perustaksi on muodostunut seitsemän keskeistä toimintaperiaatetta:

1. Kansalaisraadissa kootaan yhteen ositetulla satunnaisotannalla luotu yhteiskunta tai yhteisö pienoiskoossa.
2. Laadukkaan keskustelun aikaansaamiseksi raadin koko on syytä olla 16–24 henkilöä.
3. Osallistujat saavat käyttöönsä korkealaatuista ja objektiivista informaatiota.
4. Raadin sujumista auttavat fasilitaattorit eli ryhmänohjaajat, jotka varmistavat suojaisan keskusteluilmapiiirin säilymisen.
5. Osallistujien johdattelua ja manipulointia vältetään kaikin keinoin sekä taataan, että käsiteltävä teema ja kuultavaksi kutsutut asiantuntijat ovat tasanpuolisia.
6. Varmistetaan, että kansalaisraadilla on riittävästi aikaa toimia; raatien pituus on keskimäärin kolme päivää.
7. Lopuksi raatilaiset laativat yhteisen julkilausuman, jossa esitetään raadin näkemykset ja mahdolliset kehittämisehdotukset. (ks. Crosby & Nethercut 2005; Raisio & Vartiainen 2011.)

10.3 Deliberatiivisen demokratian mahdollisuudet

Deliberatiivisen demokratian ajatellaan tuottavan sekä instrumentaalista että ekspressiivistä arvoa (Gutmann & Thompson 2004). *Instrumentaalinen eli välineellinen arvo* liittyy deliberatiivisen demokratian mahdollisuuteen lisätä päätöksenteon legitimitettä ja tuottaa hyviä, oikeudenmukaisia ja yhteiseen hyvään tähtääviä ratkaisuja yhteiskunnan ongelmiin. Deliberaation instrumentaalisessa arvossa korostuu toteutetun prosessin (esim. kansalaisraati) lopputulos, ei itse deliberatiivinen keskustelu. Sen sijaan *ekspressiivinen eli prosessiin liittyvä arvo* muodostuu itse deliberaatioprosessista. Ajatellaan, että deliberatiivisen toiminnan toteuttaminen on itsessään arvokasta, vaikka tällä toiminnalla ei olisikaan kovin suuria vaikutuksia esimerkiksi yhteiskunnan päätöksentekoon. Tuo arvo perustuu siihen, että deliberatiivisen toiminnan myötä vahvistetaan kansalaisten osallistumista ja vähennetään ihmisten välisiä empatiaongelmia.

Sekä deliberatiivisen demokratian instrumentaalisia (legitimitetin vahvistamista ja yhteistä hyvää korostavia ratkaisuja) että ekspressiivisiä (kansalaisten osallistumisen vahvistaminen ja empatiaongelmien vähentäminen) mahdollisuuksia käsitellään seuraavaksi.

Päätöksenteon legitimitetin vahvistaminen

Oletuksena on, että deliberaation avulla voidaan lisätä tehtyjen päätösten legitimitettä eli hyväksyttävyyttä. Legitimitetti vahvistuu, koska deliberaation myötä päätökset tai ratkaisuvaihtoehdot perustuvat tasa-arvoisten ihmisten harkittuun ja punnittuun keskusteluun. Hyväksyty deliberaation lopputulos ei kuitenkaan tarkoita sitä, että keskustelujen tulisi päätyä konsensukseen (yhteisymmärrykseen). On epärealistista tavoitella täydellistä konsensusta. Sen sijaan kannattaa tavoitella sitä, että ymmärretään ne perustelut, joita keskustelukumppanit tarjoavat. Mansbridge ym. (2010) kutsuu tällaista toimintaa ”keskinäiseksi perusteltavuudeksi”. Tällöin deliberatiiviseen tilaisuuteen osallistuvat pystyvät perustelemaan omat näkökantansa niin, että ne voidaan hyväksyä oikeutetuiksi, vaikka kaikki osallistujat eivät olisikaan samaa mieltä. Keskinäisen perusteltavuuden myötä osallistujat voivat hyväksyä deliberaation kehittämisehdotukset legitimeiksi, vaikka heidän oma kantansa ei nousisikaan niissä esiin.

Edellä sanottu ei kuitenkaan sulje pois sitä, että lopputulokseen päästään vasta äänestyksen jälkeen. Äänestykset voidaan jakaa kahteen luokkaan. Äänestys, jota ei edellä laaja-alainen keskustelu, ei ole deliberaatiota. Sen sijaan äänestys, jota edeltää aito asiaan perehtyminen sekä monipuoliset keskustelut, täyttää deliberaation vaatimuksen (esim. Levine, Fung & Gastil 2005; Pekonen 2011). Voidaan olettaa, että jälkimmäisessä äänestyksessä otetaan huomioon myös niiden mielipiteet, jotka ovat sitä mieltä, että jokin muu kuin äänestystuloksena aikaansaatu ratkaisuehdotus olisi parempi. Tällöin äänestystulosta voidaan pitää legitimiä eli oikeutettuna (Addis 2007). Deliberatiivinen demokratia on tällöin suotuissa prosesseissa myös vähemmistöryhmien näkökulmasta, ts. puheella pystyy vaikuttamaan eri tavalla kuin yhdellä äänellä. (Wheatley 2003.)

Yhteistä hyvää korostavien päätösten aikaansaaminen

Deliberatiivisen demokratian voimakkain ihanne liittyy oletukseen, että sen avulla on mahdollista toteuttaa yhteisymmärrys siitä, mikä olisi parasta koko yhteisölle, ei pelkästään tietyille yksilöille tai ryhmille. Tässä deliberatiivinen demokratia eroaa suorasta demokratiasta. Esimerkiksi kansanäänestys, joka on keskeinen suoran demokratian muoto, tuottaa kuvan yksittäisten ihmisten intresseistä. Ihmiset toimivat äänestystilanteessa omien näkemystensä ja omien intressiensä mukaisesti. Tuota näkemystä ei useinkaan ohjaa ajatus yhteisestä hyvästä, vaan ajatus äänestäjän omasta tai hänen ryhmänsä hyvästä. Chambersin (2003) mukaan tämä voi johtaa – varsinkin paikallistasolla – niin sanottuihin *not in my back yard* -ilmiöihin (NIMBY), joissa yksilöt vastustavat tiettyjä asioita, mikäli ne tulevat liian lähelle heidän omaa reviiriään. Tällaisia asioita on monia, kuten tuulivoimapuiston perustaminen tai mielenterveyskuntoutujille tarkoitettun asumisyksikön

rakentaminen. Ihmiset eivät yleensä vastusta näiden asioiden toteuttamista sinälään, vaan sitä, että ne tulevat liian lähelle heidän omaa toimintaympäristöään. Deliberatiivisten mallien avulla on kuitenkin päästy siihen, että osallistujat ovat nähneet esimerkiksi tuulivoiman yhteiskunnallisen tärkeyden, joten heidän vastustuksensa vähenee. Oletuksena on, että deliberatiivisessa prosessissa kehittämisehdotuksiksi pääsevät vain sellaiset näkökannat, jotka mahdollisimman suuri joukko osallistujia hyväksyy. Omaa etua tavoittelevia näkökantoja ei ole helppo perustella siten, että muut hyväksyisivät ne yhteisiksi näkemyksiksi. (esim. Wilson 2009; Fishkin ym. 2010.)

Kansalaisten osallistumisen vahvistaminen

Kansalaisten osallistumisintressien vähenemistä kuvataan kansalaisuusvajeen käsitteellä. Termillä tarkoitetaan monia negatiivisia ilmiöitä, kuten kansalaisyhteiskunnan murenemista, kansalaisosallistumisen vähenemistä ja kansalaistaitojen heikentymistä. Nabatchi (2010) korostaa valtion ja kuntien velvollisuutta pyrkiä vähentämään kansalaisuusvajeen kasvua, koska niiden vastuulla on demokraattisten prosessien ja kansalaistaitojen ylläpitäminen.

Toteuttamalla deliberatiivisia sovelluksia on mahdollista ensinnäkin kasvattaa kansalaisten demokratiataitoja ja erityisesti demokraattista mielikuvitusta. Toiseksi deliberaation avulla voidaan rakentaa paikallistason aktiivisuutta, esimerkiksi oman asuinalueen ihmisten yhteistyötä alueensa hyvinvoinnin eteen (ks. Friedman 2006). Tutkimukset ovat osoittaneet, että sellaiset ihmiset, jotka ovat osallistuneet deliberatiivisiin toimintamalleihin suhtautuvat muuhunkin kansalaisosallistumiseen positiivisemmin kuin muut (esim. Warburton 2006; Raisio, Ollila & Vartiainen 2011).

Empatiaongelmien vähentäminen

Deliberatiivisen demokratian merkitys korostuu tämän päivän tietoyhteiskunnassa. Massamedian ja Internetin kasvanut rooli ihmisten informaation lähteinä on johtanut siihen, että heidän on entistä helpompi hakea vain sellaista tietoa, joka vahvistaa kunkin omia mielipiteitä. Melville ja Kingston (2011) toteavat, että tämä kehitys on johtanut siihen, että nykyisin monet ihmiset elävät "ideologisten kuplien" sisällä. Tämä näkyy erityisesti siinä, että ei olla kiinnostuneita toisten ihmisten mielipiteistä tai elämäntilanteesta yleensä, mikä omalta osaltaan voi johtaa ihmisten välisiin empatiaongelmiin. Pekosen (2011: 45) sanoin "Suurin uhka piilee unohtamisessa ja siinä, ettei tarvitse välittää".

Empatiaongelmia muodostuu, koska ihmisten todellisuus muodostuu yksipuoliseksi, jokainen korostaa omia näkemyksiään ja eriävät näkemykset jätetään täysin

huomiotta. Tämä voi johtaa siihen, että epäoikeudenmukaisetkin päätökset hyväksytään oikeutetuiksi (Morrell 2010). Deliberatiivisen demokratian kehittäjät uskovatkin, että deliberatiivisten mallien avulla pystytään edesauttamaan oikeudenmukaisten ja viisaiden päätösten syntymistä, kun yksipuolisen informaation sijaan saadaan ja käytetään monipuolista informaatiota.

Fishkinin (2009) tutkimukset osoittavat konkreettisesti, että toteutetut deliberatiiviset prosessit vähentävät ihmisten välisiä empatiaongelmia ja ennakkoluuloja. Esimerkiksi Bulgariassa järjestetyssä romanien integraatiota käsittelevässä deliberatiivisessa mielipidemittauksessa osallistujien mielipiteet romaneja kohtaan muuttuivat selkeästi positiivisemmiksi kuin mitä ne olivat ennen kolmipäiväistä deliberatiivista tapahtumaa. Vastaavanlaisia tuloksia saatiin Pohjois-Irlannissa toteutetussa koulutuspolitiikka käsittelevässä deliberatiivisessa mielipidemittauksessa. Alkuasetelma tilaisuudessa oli, että osallistujien keskinäiset ristiriidat olivat niin suuria, että heidän oli jopa vaikea katsoa toisiaan silmiin. Koko päivän kestäneen deliberaation jälkeen osallistujien empaattisuus toisiaan kohtaan lisääntyi ja he rupesivat ymmärtämään toistensa näkemyksiä ja niiden tarkoitusta. Fishkin käyttää tapahtuneesta nimitystä *ideal roletaking*. Hän tarkoittaa sillä tilannetta, jos ihminen oppii avoimen vuorovaikutuksen kautta ymmärtämään toisen henkilön näkökulmia, vaikka ne eroaisivat hänen omista näkemyksistään. Myös Suomessa on saatu vastaavankaltaisia tutkimustuloksia (ks. esim. Raisio, Valkama & Peltola 2014).

10.4 Deliberatiivisen demokratian haasteet

Vaikka deliberatiivisen demokratian mallit ovat verrattain toimivia, liittyy niihin myös haasteita, kuten osallistujien aidon edustavuuden saavuttaminen, pienryhmäkeskusteluiden valtasuhteiden ja ryhmäpolarisaation minimisointi, vaikuttavuuden varmistaminen ja prosessin luotettavuuden säilyttäminen.

Osallistujien aidon edustavuuden saavuttaminen

Mikäli deliberaatioon osallistuvien edustavuus on tavalla tai toisella vajavaista, voi prosessin lopputulosten toteuttaminen olla hankalaa. Samalla deliberaation vastustajat saavat hyvän mahdollisuuden kyseenalaistaa kaikki deliberatiiviset mallit ja niiden toimivuuden. Tästä syystä on tärkeätä, että osallistujien edustavuuden varmistamiseen suhtaudutaan erittäin vakavasti. Esimerkiksi pelkillä lehti-ilmoituksilla markkinoidut tapahtumat eivät tuota edustavaa osallistujajoukkoa, sillä lehti-ilmoitukset tavoittavat mitä todennäköisimmin vain sellaiset ihmiset, jotka muutoinkin osallistuvat ja ovat aktiivisia (Kadlec & Friedman 2007). Hyvin

toteutetuissa deliberatiivisissa malleissa osallistujia haetaan monipuolisella markkinoinnilla, monipuolisin menetelmin. Tavoitteena on, että mahdollisimman suuri joukko ilmoittaisi halukkuutensa osallistua. Ilmoittautuneiden joukosta lopullinen valinta tehdään tutkimuksellisin perustein ja siten, että osallistujat edustavat omaa yhteisöään mahdollisimman hyvin (ks. Raisio & Vartiainen 2011).

Edwards (2008) nostaa esiin edustavuuteen liittyvän haasteen, jonka käsittely on deliberatiivisen demokratian kirjallisuudessa jäänyt vähälle. Hän pohtii deliberatiivisen demokratian kykyä ottaa huomioon ihmisryhmät, jotka ovat jostakin syystä jääneet yhteiskunnan ulkopuolelle. On selvää, että elleivät deliberatiivisen demokratian mallit toimi siten, että kaikilla ihmisryhmillä (esim. nuoret, työikäiset, vanhat, maahanmuuttajat tai vammaiset) on halutessaan mahdollisuus osallistua, menettävät mallit merkittävän osan hyväksyttävyyttään ja hyödyllisyyttään. (Clifford 2012; Edwards 2008).

Pienryhmäkeskustelun valtasuhteiden ja ryhmäpolarisaation minimointi

Vallankäyttö ja ryhmäpolarisaation minimoiminen on suuri haaste deliberatiivisten mallien toteuttamiselle. Siitä, miten *vallankäyttö* näkyy erilaisissa deliberatiivisissa keskusteluissa, ollaan monta mieltä. Esimerkiksi Young (1996) ja Sanders (1997) pitävät vallankäytön minimointia epärealistisena tavoitteena. Heidän mukaansa poliittiseen ja taloudelliseen asemaan liittyvää vallankäyttöä ei ole mahdollista sulkea deliberaation ulkopuolelle, ja vaikka tässä onnistuttaisiinkin, ei poissulkeminen takaa keskustelijoiden tasa-arvoa. Tämä johtuu yhteiskunnan sosiaalisista ja kulttuurisista tekijöistä, jotka antavat tiettyjen ihmisten argumenteille enemmän painoarvoa kuin toisten. Vastaavasti tiettyjen ihmisten argumentteja ei oteta välttämättä huomioon, vaikka ne olisivat perusteltuja ja hyvin esitettyjä. Kadlec ja Friedman (2007) ovat kuitenkin eri mieltä, ja toteavat, että edellä esitetyt väitteet aliarvioivat ihmisten todelliset vaikutusmahdollisuudet. Heidän mukaansa monissa deliberatiivisissa hankkeissa on todistettusti pystytty takaamaan osallistujien tasa-arvo ja yhtäläinen vaikutusmahdollisuus.

Sunstein (2003) kritisoi deliberatiivisia keskusteluja *ryhmäpolarisaation* synnyttämisestä. Ryhmäpolarisaatiolla hän tarkoittaa deliberaatioon osallistuvien ihmisten ennakoasenteiden vahvistumista entisestään siten, että osallistujien näkemykset etäännyvät toisistaan huomattavasti. Mikäli näin käy, johtaa deliberaatio – Sunsteinin mukaan – mielipiteiden ja keskustelujen kärjistymiseen. Fiskin (2010) on toista mieltä. Hänen mukaansa ryhmäpolarisaatiota ilmenee tavanomaisissa keskustelutilanteissa huomattavasti enemmän kuin deliberatiivisissa keskusteluissa. Yksi esimerkki on Internet, jossa samanmielisten kommunikointi etenee itseään ruokkivalla tavalla. Muun muassa maahanmuuttajavastaisissa keskusteluforumissa on ryhmäpolarisaatio hyvin todennäköistä. Joka tapauksessa deliberatiiv-

visissa malleissa on syytä pyrkiä estämään ryhmäpolarisaation syntyminen. Tämä onnistuu parhaiten siten, että osallistujille jaetaan monipuolista ja totuudenmukaista informaatiota, osallistujajoukko on mahdollisimman edustava, ja deliberatiivista tapahtumaa ohjaavat osaavat fasilitaattorit.

Vaikuttavuuden varmistaminen

Deliberatiivisten mallien vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, miten hyvin niiden kehittämissuositukset ja kannanotot on otettu päätöksenteon ohjenuoraksi. Vaikuttavuutta heikentää esimerkiksi se, että päätöksentekijät ovat näennäisesti deliberatiivisten mallien kannattajia, mutta jättävät käytännössä niiden kannanotot ja julkilausumat vaille huomiota. Deliberatiivisen osallistumisen kannalta on kuitenkin tärkeää pohtia, millaisia vaikutuksia deliberatiivisen demokratian avulla voidaan ylipäätään tavoitella. Asiaa pohtineet tutkijat suhtautuvat vaikuttavuuteen kahdella tavalla. Toiset korostavat deliberatiivisten tulosten sitovuutta ja toiset niiden neuvoo-antavaa merkitystä. Friedman (2011) pitää parhaana niin sanottua kultaisista keskitietä, mutta korostaa samalla, että deliberaation yhteydessä pitäisi aina vaatia päättäjien vastine, jossa he kertovat, miten deliberaation kautta syntyneet ehdotukset otetaan huomioon. Silloin kun lopputulos sisältää useita ehdotuksia, tulisi päättäjien perustella, mitkä ehdotukset voidaan toteuttaa ja mitkä jätetään toteuttamatta.

Prosessin luotettavuuden säilyttäminen

Deliberatiivinen demokratia perustuu teoriaan, jossa korostetaan deliberatiivisten mallien toteuttamisen säännönmukaisuutta. Tämä on tärkeää siksi, että deliberatiivisten mallien soveltajilla olisi mahdollisuus taata tapahtumien mahdollisimman hyvä toteutus. Kansainvälisesti on olemassa useita esimerkkejä, joissa pienikin poikkeama olosuhteissa on johtanut koko prosessin ja sen lopputuloksen kyseenalaistamiseen. Tällaisia poikkeamia voivat olla esimerkiksi osallistujien epätasaisen edustavuus, johdatteleva informaatio käsiteltävästä asiasta, tietyn sidosryhmän korostunut rooli prosessin suunnittelussa ja ylipäätään prosessin manipulointi tavalla tai toisella. Tästä syystä muun muassa kansalaisraadit on rekisteröity Yhdysvalloissa tavaramerkeiksi (ks. Crosby & Nethercut 2005). Syynä ei ole voiton tavoittelu, vaan tavoite varmistaa sovelluksen oikea toteuttaminen.

10.5 Päätelmät

Deliberatiivista demokratiaa ei tule nähdä edustuksellisen demokratian vaihtoehtona, vaan edustuksellista ja suoraa demokratiaa täydentävänä demokratian mallina. Verrattuna edustukselliseen demokratiaan, jossa jokaisella on yksi ääni,

antaa deliberatiivinen demokratia ihmisille enemmän kuin ”yhden äänen”, eli vaikuttamismahdollisuuden vaalien välillä. Verrattaessa deliberatiivista demokratiaan suoran demokratian prosesseihin (esim. kansanäänestys), lisää deliberaatio mahdollisuuksia laaja-alaiseen julkiseen harkintaan ja punnintaan. Tämä vähentää suoran demokratian mahdollisuutta ajautua yhden asian liikkeisiin ja yhteisen hyvän unohtamiseen. Kuten millä tahansa muullakin demokratiateorialla, on myös deliberatiivisella demokratialla omat haasteensa. Osittain haasteet liittyvät itse teoriaan, osittain muuttuviin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin.

Suomessa deliberatiivisen demokratian mukainen toiminta on vasta aluillaan. Merkkejä deliberatiivisesta käänteestä ovat esimerkiksi viime vuosien laaja-alainen kansalaisraatien (ks. Vartiainen & Raisio 2012) ja muiden keskustelevan demokratian mallien (Niinikoski & Setälä 2012; Raisio & Lindell 2013) toteuttaminen, ministeriöiden kiinnostuksen kasvu keskustelevan demokratian mahdollisuuksiin (esim. Karjalainen 2012) sekä Deliberatiivisen demokratian instituutti ry:n perustaminen (ks. Raisio 2013). Vaikkakin deliberatiivisen demokratian merkit ovat näkyvissä vahvimmin paikallisella tasolla, ovat ministeriöiden kiinnostus ja kansallisen yhdistyksen perustaminen tehneet tietä yhteiskunnan tasoiselle deliberaatiolle. Erityisen mielenkiintoista on ollut seurata uuden kuntalain laadintaa. Kansalaisraati on lisätty lakiluonnokseen täysin uutena osallistumiskeinona. Lausuntokierrokselle lähetetyssä luonnoksessa kansalaisraatien lisäämistä lakiin on perusteltu erittäin kuvaavasti, laitamme sen tähän kokonaisuudessaan:

”Kansalaisraati terminä olisi laissa uusi. Eräänlaisena yläkäsitteenä se kuvaisi aiempaa vuorovaikutteisempia osallistumistapoja. Kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämisessä kansalaisraadit voisivat toimia vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille kuntalaiskyselyille, jotka usein heijastavat yksittäisten kuntalaisten mielipiteitä. Kansalaisraati ja sitä vastaavat keinot soveltuisivat menetelminä erityisesti tilanteisiin, joissa suunnittelun lähtökohtana on monimutkainen asiakysymys. Kansalaisraadilla olisi mahdollista myös tuottaa kokonaisvaltaisempi kansalaismielipide kunnan päätäjille päätösharkintaan. Jo ennakolta tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten kansalaisraadin tuotokset käsitellään edustuksellisessa päätöksenteossa. Kansalaisraatia käyttämällä on mahdollista edistää kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien yhtäläisiä osallistumismahdollisuuksia sekä tuoda erityisryhmiä vahvemmin mukaan päätöksenteon valmisteluun.” (HE-luonnos 8.5.2014.)

Lähteet

- Addis, A. (2007). Constitutionalizing Deliberative Democracy in Multilingual societies. *Berkeley Journal of International Law* 25: 2, 101–148.
- Carson, L. & Hartz-Karp, J. (2005). Adapting and Combining Deliberative Designs. Teoksessa J. Gastil & P. Levine (Toim.). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco, 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.
- Cohen, J. (1991). Deliberation and Democratic Legitimacy. Teoksessa A. Hamlin & P. Pettit (Toim.). *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Oxford: Blackwell.
- Cohen, J. & Fung, A. (2004). The Radical-Democratic Project. *Swiss Political Science Review* 10: 4, 23–34.
- Crosby, N. & Nethercut, D. (2005) Citizens Juries. Creating a Trustworthy Voice of the People. Teoksessa J. Gastil & P. Levine (Toim.). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 111–119.
- Dryzek, J. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. New York, NY: Oxford University Press.
- Edwards C. (2008). Participative Urban Renewal? Disability, Community, and Partnership in New Labour's Urban Policy. *Environment and Planning* 40: 7, 1664–1680.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. (2010). Response to Critics of When the People Speak. The Deliberative Deficit and What To Do About It. *The Good Society* 19: 1, 68–76.
- Fishkin, J. S., He, B., Luskin, R. C. & Siu, A. (2010). Deliberative Democracy in an Unlikely Place. Deliberative Polling in China. *British Journal of Political Science* 40: 2, 435–448.
- Friedman, W. (2006). Deliberative Democracy and the Problem of Scope. *Journal of Public Deliberation* 2: 1.

- Friedman, W. (2011). Coming to Public Judgment. Strengthening Impacts, Exploring National Possibilities. Teoksessa D. Yankelovich & W. Friedman (Toim.). *Toward Wiser Public Judgment*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press. 131–156.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1999). *Moral Consciousness and Communicative Action*. 6. painos. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hendriks, C. (2005). Participatory Storylines and Their Influence on Deliberative Forums. *Policy Sciences* 38: 1, 1–20.
- Herne, K. & Setälä, M. (2005). Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47: 3, 175–188.
- Järvinen, T., Lindell, J. & Raisio, H. (2011). Kansalainen hyvinvoinnin ytimessä. Tarkastelussa deliberatiivinen hallinta hyvinvointiyhteiskunnan kontekstissa. Teoksessa P. Vartiainen & M. Vuorenmaa (Toim.). *Kohti sosiaalisesti kestävää hyvinvointia. Näkökulmia Pohjanmaalta*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 295. Sosiaali- ja terveystieteiden tiede 6. Vaasa: Vaasan yliopistopaino. 27–40.
- Kadlec, A. & Friedman, W. (2007). Deliberative Democracy and the Problem of Power. *Journal of Public Deliberation* 3: 1.
- Karjalainen, M. (2012). *Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa*. Oikeusministeriön selvityksiä 51.
- Karpowitz, C.F. & Mansbridge, J. (2005). Disagreement and Consensus: The Need for Dynamic Updating in Public Deliberation. *Journal of Public Deliberation* 1: 1.
- Levine P., Fung A. & Gastil J. (2005). Future Directions for Public Deliberation. Teoksessa J. Gastil & P. Levine. (Toim.). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass. 271-288.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Føllesdal, A., Fung, A., Lafont, C., Manin, B. & Martí, J.L. (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy* 18: 1, 64–100.
- 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.

Melville, K. & Kingston, R.J. (2011). The Experience of the National Issues Forums. Teoksessa D. Yankelovich & W. Friedman (Toim.). *Toward Wiser Public Judgment*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press. 51–72.

Morrell, M.E. (2010). *Empathy and Democracy. Feeling, Thinking, and Deliberation*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

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.

Niinikoski, M.-L. & Setälä, M. (2012). Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon Tutkimus* 4, 261–276.

Pekonen, K. (2011). *Puhe eduskunnassa*. Vastapaino: Tampere.

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

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. & Lindell, J (2013). Demokratiaa ”täplittämällä”. Dotmocracy-prosessi kahdessa deliberatiivisessa foorumissa. *Kansalaisyhteiskunta* 4: 1, 61–73.

Raisio, H. (Toim.) (2013). *Deliberaatio demokratian syventäjänä*. 1. Deliberatiivisen demokratian tutkimus- ja kehittämispäivä. Abstraktikirja. Deliberatiivisen demokratian instituutti ry.

Raisio, H., Valkama, K. & Peltola, E. (2014). Disability and Deliberative Democracy. Towards Involving the Whole Human Spectrum in Public Deliberation. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 16: 1, 77–97.

Sanders, L.M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory* 25: 3, 347–376.

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. & Raisio, H. (2012). Riittääkö edustuksellinen demokratia? *Valtiotieteellisen yhdistyksen verkkolehti Poliitikasta.fi*.

Warburton, D. (2006). *Evaluation of Your Health, Your Care, Your Say. Final Report* [Verkkójulkaisu]. Department of Health. [Viitattu 5.8.2011.] Saatavissa: <http://www.cehi.org.uk/your%20health%20full%20rep.pdf>.

Warren, M.E. (2008). Citizen Representatives. Teoksessa M. E. Warren & H. Pearse (Toim.). *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press. 50–69.

Wheatley, S. (2003). Deliberative Democracy and Minorities. *European Journal of International Law* 14: 3, 507–527.

Wilson, P.A. (2009). Deliberative Planning for Disaster Recovery. Remembering New Orleans. *Journal of Public Deliberation* 5: 1.

Yankelovich, D. (1995). The Debate That Wasn't: The Public and the Clinton Plan. *Health Affairs* 14: 1, 7–23.

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, NJ: Princeton University Press. 120–135.

11 ALUETIEDE OPPIAINEENA JA TIETEENALANA¹⁴

Seija Virkkala

Aluetieteessä käsitellään monia ajankohtaisia asioita kuten kuntauudistusta, tuuli-voimasuunnittelua, ympäristöongelmia, alueiden kehityseroja, yritystoiminnan alueellista vaikutusta ja alueellisia innovaatioympäristöjä. Tehtävänä on vastata kysymyksiin mitä, missä, miksi ja milloin. Yhteiskuntaa ja taloutta, eri alueita, alueellista kehitystä ja kehittämistä sekä suunnittelua tarkastellaan tilallisista, alueellisista näkökulmista. Aluetiede on näkökulmatiedettä.

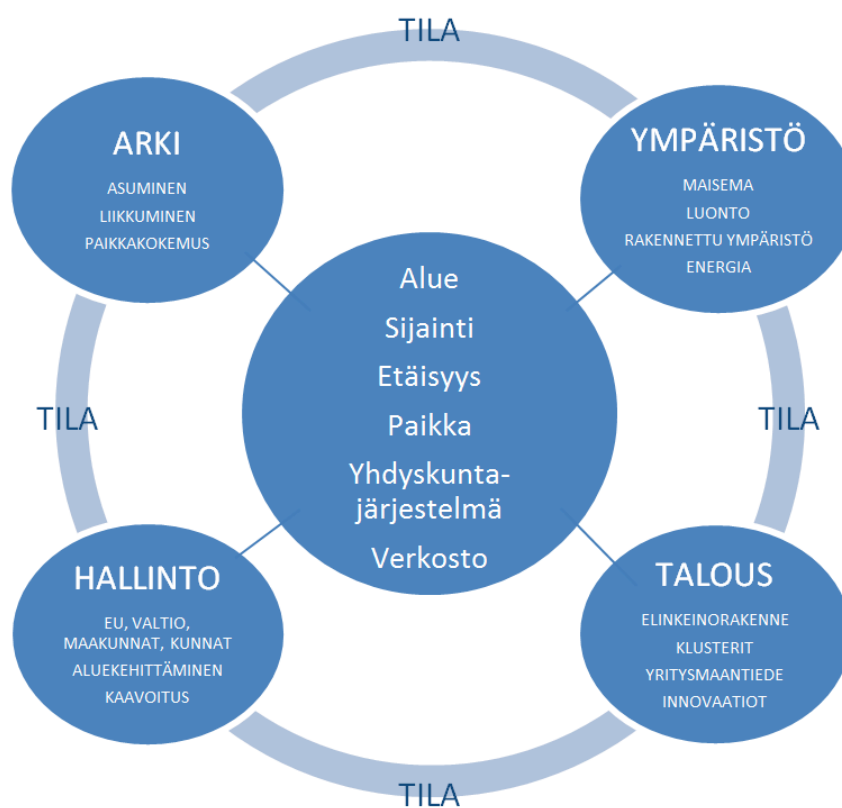
Aluetieteen juuret ovat maantieteessä. Maantieteessä on monia osa-alueita: luonnonmaantiede, kulttuurimaantiede, yhteiskuntamaantiede ja talousmaantiede. Luonnonmaantiede tutkii maanpinnan, ilmakehän, vesien ja eliömaailman toimintaa ja rakennetta. Kulttuurimaantiede selvittää ihmisen toiminnan alueellisia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

Aluetiede on soveltavaa talous- ja yhteiskuntamaantiedettä. Aluetieteen kohteena voivat olla niin kylät, kaupungit, maakunnat, kansallisvaltiot, EU:n tapaiset suuralueet kuin koko maapallo. Aluetiede liikkuu monilla tasoilla alkaen paikallisyhteisöistä ja päätyen globaaleihin ilmiöihin. Aluetieteilijät kehittyvät opintojensa aikana aluetalouden ja aluekehittämisen asiantuntijoiksi. Lisäksi he perehtyvät johonkin erikoisalaan, kuten maaseudun kehittämiseen, ympäristökysymyksiin, matkailuun, elinkeinojen ja yritysten kehittämiseen tai liikennejärjestelmiin. Opetuksen kantavana ideana on teorian ja käytännön vuoropuhelu.

Aluetieteen keskiössä on yhteiskunnan alueellinen organisoituminen. Vaasan yliopiston aluetieteessä yhteiskunnan alueellista organisoitumista jäsennetään neljän

¹⁴ Artikkelin perustuu osittain artikkeliin Virkkala, S. & Koski, R. (2012). Aluetiede on soveltavaa yhteiskuntamaantiedettä. Teoksessa E. Hyyryläinen (Toim.). *Näkökulmia hallintotieteisiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 63. 9-18.

teeman kautta. Ne ovat ihmisten arki, aluetalous, ympäristö ja hallinto (kuvio 3). Ne ovat myös vuorovaikutuksessa keskenään: esimerkiksi *ihmisten arkielämään* vaikuttaa niin talous (elinkeinot), ympäristö (maisema, luonto, rakennettu ympäristö) kuin hallintokin (kaavoitus). Näkökulmana ovat paikat ja alueet sekä verkostot ja liikkuminen. Ihmisten arkea tarkastelemme asumisen ja liikkumisen kannalta. Liikkuminen viittaa tällöin asiointiin, jolloin keskiössä on palvelujen sekä harrastusmahdollisuuksien sijoittuminen, työ- ja opiskelumatkat sekä muutoliike. Liikkuminen, asuminen ja mielikuvat vaikuttavat ihmisten inhimillisiin kokemuksiin paikoista. Paikat koetaan eri tavoin ja niille annetaan merkityksiä.



Kuvio 3. Aluetieteen teemoja ja käsitteitä.

Aluetieteessä tutkitaan *aluetalouksia* ja niiden toimijoita. Etsimme selityksiä taloudellisen kehityksen epätasaiselle jakautumiselle maapallon pinnalla. Puhutaan paikallistaloudesta, aluetaloudesta, kansantaloudesta, EU-alueen taloudesta ja maailmantaloudesta. Ne ovat vuorovaikutusjärjestelmiä, joissa eri elinkeinot, toi-

minnat ja yritykset ovat keskenään yhteydessä sekä – maailmantaloutta lukuun ottamatta – yhteydessä myös alueiden ulkopuoliseen talouteen. Aluetalouksia voidaan tyypitellä esimerkiksi käsitteillä ”maaseututalous”, ”teollisuusalue”, ”kaupunkitalous” tai ”metropolialue”.

Yritykset ovat keskeisiä aluetalouden toimijoita. Yritysten tärkein alue on usein niiden lähiympäristö. Esimerkiksi lukuisat kaupan ja palvelujen sekä pienteollisuuden yritykset elävät välittömässä takamaassaan sijaitsevien resurssien, muun muassa kuluttajien, työvoiman, energian ja raaka-aineiden varassa. Yritysten toiminta käsittää kuitenkin yhä useammin koko maakunnan, maan tai koko maapallon. Tutkimme myös yritysten alueellisia keskittymiä eli klustereita sekä alueiden erikoistumista. Monilla alueilla on pulaa työpaikoista ja eräs vastaus kasvun luomiselle ovat uudet innovaatiot ja alueellisten innovaatioympäristöjen luominen ja vahvistaminen.

Maailma on kutistunut ja fyysiset etäisyydet ovat liikkuvuuden kasvun myötä lyhentyneet. Globalisaation ytimenä ovat taloudellinen integraatio eli kaupan, pääomien ja suorien ulkomaisten sijoitusten laajeneminen maailmanlaajuisiksi sekä monikansallisten yritysten merkityksen kasvu. Muutokseen kytkeytyy informaatio- ja viestintäteknologian kehitys. Talous on globalisaation ytimessä, mutta monet muutkin tekijät ovat lisänneet vuorovaikutteisuuden ja keskinäisen riippuvuuden kasvua.

Aluetiede on kiinnostunut kestävästä kehityksestä ja *ympäristön* ja talouden välisistä suhteista ja konflikteistakin. Kestävän kehityksen tulisi painottaa luonnon monimuotoisuutta ja vaalia luonnonvarojen riittävyttä. Globalisaatio ja ilmastomuutos ovat nyky-yhteiskuntamme suurimpia haasteita. Niiden ymmärtämisessä maantieteellä ja aluetieteellä on tärkeä rooli, sillä juuri ne tutkivat ihmisen ja luonnon välistä suhdetta sekä maapallon alueellisia eroja. Lisäksi tutkitaan maisemaa, rakennettua ympäristöä ja energiahuoltoa.

Hallinnon ja hallinnan avulla ohjataan taloutta, ympäristöä ja ihmisten arjen edellytyksiä haluttuun suuntaan. Hallintaan osallistuu hallinnon lisäksi laaja joukko erilaisia toimijoita, kuten etujärjestöjä, työmarkkinajärjestöjä, kansalaisliikkeitä ja kansalaisia. Aluekehittämisellä tarkoitetaan alueyhteisöjen omaehtoista tavoitteiden asettamista ja suunnittelua. Aluekehittämisellä vastataan talouden ja toimintaympäristön muutoksiin ja vaikutetaan alueiden menestyksen edellytyksiin. Aluetieteessä tutkitaan kunta-, maakunta- ja valtakunnantason sekä EU:n aluekehittämisen järjestelmiä. Selvitämme myös kaavoitusta aluekehityksen kannalta. Aluekehittämisen opetus keskittyy Suomen ja EU:n aluekehittämisen järjestelmään, elinkeinojen ja palvelujen kehittämiseen ja suunnittelun kysymyksiin.

Arkielämää, ympäristöä, taloutta ja hallintoa tutkitaan aluetieteen käsitteiden avulla. Aluetieteen keskeisiä käsitteitä ovat *alue*, *tila*, *sijainti*, *etäisyys* ja *paikka*. Myös globalisaatiosta on tullut tärkeä käsite ja samalla monien tutkimusten lähtökohta. *Alueella* tarkoitetaan jollain kriteerillä rajattua maanpinnan osaa. Aluetieteessä on perinteisesti kuvattu ja selitetty alueiden välisiä eroja. Alueiden puitteissa on myös tutkittu ihmisen ja luonnon välisiä suhteita.

Aluejako voi perustua hallinnollisiin, homogeenisiin tai toiminnallisiin alueisiin. *Hallinnolliset aluejaot* on tehty toiminnan valvomista ja ohjaamista varten. Valtioryhmit, valtiot, maakunnat, seutukunnat ja kunnat ovat esimerkkejä hallinnollisesta aluejaosta. Hallinnolliselle aluejaolle tyypillistä on hierarkkisuus: alemman- tasoiset alueet kuuluvat osa-alueina johonkin suurempaan kokonaisuuteen. Hallinnollinen aluejako, esimerkiksi kuntajako, ohjaa toimintojen suuntautumista ja yhteiskunnan tulevaa kehitystä. Suomessa kerätään tilastotietoja juuri hallinnollisilta alueilta. Esimerkiksi muuttoliikkeen kehitystä seurataan hallinnollisilta alueilta kerättyjen lukujen ja niiden perusteella laadittujen karttojen avulla.

Homogeeninen aluejako perustuu usein joihinkin luontoon tai kulttuuriin liittyviin tekijöihin. Homogeeninen alue eroaa yhden tai useamman tekijän suhteen ympäröivistä alueista. Kaupunkirakenteeseen liittyviä homogeenisia alueita ovat esimerkiksi liikekeskusta sekä kerrostalo-, pientalo- ja teollisuusalueet.

Toiminnallinen aluejako tehdään vuorovaikutuksen perusteella. Alueiden välinen raja vedetään niin, että alueen osa-alueet ovat läheisessä vuorovaikutuksessa keskenään. Toiminnallisia alueita ovat mm. keskukset ja niiden vaikutusalueet. Keskuksista ja vaikutusalueista on usein kehittynyt yhtenäisiä talousalueita. *Yhdyskuntajärjestelmät* perustuvat usein keskusten hierarkiaan: Maakunnan keskus on suurempi kuin kunnan keskus.

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

Yhteiskunnan ja ihmisten toiminta tapahtuvat tilassa. *Tila* sisältää ja välittää erityyppisiä vuorovaikutussuhteita, jotka eivät ole aina suoraan nähtävissä. Ihmisten toiminnat muodostavat toisiinsa vaikuttavia riippuvuussuhteita ja verkostorakenteita. Esimerkiksi yksilöiden muuttopäätökset riippuvat toimintojen, kuten työpaikkojen alueellisesta jakaumasta sekä yhteiskunnallista ja tilallisista tekijöistä,

mutta muuttopäätökset myös vaikuttavat tilallisen järjestyksen muotoutumiseen. Luvussa 13 tarkastellaan laajemmin yhteiskunnan tilallisia ilmiöitä.

Sijainti voidaan ilmaista konkreettisina koordinaatteina maapallon pinnalla. Kahden pisteen, esimerkiksi kaupungin, välistä *etäisyyttä* mitataan kilometreinä linnuntietä tai liikennejärjestelmässä. Maantieteellinen etäisyys liikennejärjestelmässä lasketaan kaupunkien välisen maantien, radan tai lentoreitin pituutena. Etäisyyttä voidaan mitata myös aikayksiköllä, kustannuksina tai vuorovaikutuksen suuruutena. Aikayksiköllä mitattuna lasketaan, kauanko matka kaupungista toiseen kestää eri kulkuneuvoilla; kustannusmittauksessa lasketaan matkan hintaa eri kulkuneuvoilla kuljettuna.

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

Paikat ovat aluetieteen perinteisiä tutkimuskohteita. Paikalla on ensinnäkin fyysinen rakenne ja tunnistettava ilmiasu. Toiseksi se on ihmisten toiminnan ja keskinäisen vuorovaikutuksen tapahtumapaikka. Kolmanneksi paikan merkityksellä tarkoitetaan tuntemuksia, joita paikka herättää. Tällöin viitataan usein paikan merkitykseen ihmisen tai ryhmän identiteetissä. Paikalla on paitsi maantieteellinen myös kulttuurinen ja sosiaalinen merkitys. Luvussa 13 tarkastellaan laajemmin paikan käsitettä.

Aluetieteilijät ammatissa

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

EU:n komissiossa on suuri aluekehittämisestä vastaava pääosasto, jossa valmistellaan koko EU:n laajuisia aluekehittämisen ohjelmia. Alueiden väliset kehityserot ovat EU:ssa suuria ja EU:n budjetista noin 30 prosenttia ohjataan aluekehittämiseen. Tämä takaa sen, että myös jatkossa aluekehittämisestä vastaava pääosasto tarvitsee runsaasti asiantuntijoita, myös suomalaisia aluetieteilijöitä.

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

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

12 ALUEKEHITTÄMINEN JA PIRULLISET ONGELMAT

Seija Virkkala, Niklas Lundström & Hannu Katajamäki

12.1 Johdanto

Aluekehittämisen idea on luoda edellytyksiä erilaisille alueille kehittyä omista lähtökohdistaan. On otettava huomioon alueiden järjestelmän kokonaisuus erilaisine vuorovaikutusasetelmineen. Kehittämisessä tulee tunnistaa erilaiset teemat esimerkiksi keskuskaupunkien ja maaseutujen välillä. Pohjimmiltaan aluekehittäminen ei ole organisaatioiden, vaan ihmisten välistä. Keskiöön nousee vuorovaikutus, kommunikatiivisuus. Aluekehittämisessä johtaminen ja monien tahojen edustajien osallistuminen on tärkeää. Onnistunut aluekehittäminen edellyttää monipuolisen kommunikaation prosesseja. Niiden avulla muotoillaan aluekehittämisen strategiset tavoitteet.

Aluekehittämistä voi toteuttaa hyvin monella tasolla alkaen paikallisyhteisöistä ja päätyen globaaliin tasoon. Suomessa keskeisiä aluekehittämisen ympäristöjä ovat kaupunginosat, kylät, kunnat, kaupungit, maakunnat ja valtakunta. Aluekehittäminen on tavoitteiden ja keinojen pohdintaa sekä käytännön toimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Aluekehittäminen pyrkii luomaan uutta. Tässä hyödynnetään olemassa olevia resursseja, mutta luodaan myös uusia.

Aluekehittämisessä kiinnitetään huomiota kansalaisten hyvän elämän ja yritysten kilpailukyvyn edellytysten parantamiseen sekä luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen. Aluekehittämisessä tarkastellaan jonkin alueen tulevaisuuden toimintaedellytyksiä suhteessa alueen menneeseen kehityspolkuun.

Aluekehittämisessä painitaan monitahoisten ja hankalien ongelmien kanssa. Niitä kutsutaan aluekehittämisen kielenkäytössä pirullisiksi ongelmiksi. Niihin voi olla monta ratkaisua ja kaikki voivat olla yhtä oikeita tai väärä riippuen kenen kannalta asiaa tarkastelee. Pirulliset ongelmat eroavat kesyistä ongelmista, joihin löytyy yksiselitteisiä ratkaisuvaihtoehtoja. Pirullisista ongelmista puhutaan myös ilkeinä ongelmina. (Rittel & Webber 1973) Myös Lindell, Ollila ja Vartiainen tarkastelevat pirullisia ongelmia tämän teoksen luvussa 9.

Pirullisia ongelmia ovat esimerkiksi ilmastonmuutos, luonnonvarojen ehtyminen, nälänhätä ja sodat. Suomessa pirullisia ongelmia ovat esimerkiksi kuntaliitoksiin

liittyvät demokratiaongelmat (Lundström 2012; Lundström & Raisio 2013) sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ns. sote-uudistus, minkä lisäksi meilläkin luonnonvarojen käyttöön liittyy monia ratkaisemattomia ongelmia.

Ihmisten välisessä kanssakäymisessä on erilaisia intressejä. Kuka loppujen lopuksi määrittää kehityksen? Pitääkö aluekehittämisessä painottaa taloutta ympäristön kustannuksella? Entä kannattaako pienet paikallisyhteisöt unohtaa, ja keskittää kaikki voimavarat suuryksiköihin? Pitääkö tuulivoimaa rakentaa, ja jos pitää, niin minne? Tällaiset kysymykset synnyttävät väistämättä ristiriitoja. Pyrkimykset ratkoa pirullisia ongelmia muistuttaa peliä, jossa on osattava tehdä viisaita siirtoja oman päämäärän kannalta. Tarkemmin ottaen aluekehittämisessä puhutaan *pirullisista peleistä* (Lundström & Raisio 2013). Niissä eri osapuolet etsivät ratkaisuvaihtoehtoja yhdessä tai erikseen.

Esittelemme tässä artikkelissa aluekehittämisen teoriapohjaa ja menettelytapoja perustuen Katajamäen ja Lundströmin (2011) artikkeliin *Aluekehittäminen on teorian ja käytännön vuoropuhelua*. Aluekehittämisen teoriapohja on hyvin laaja kokonaisuus. Pureudumme vain peruskäsitteisiin, kuten endogeeniseen ja eksogeeniseen kehitykseen, sosiaaliseen pääomaan ja suhteelliseen etuun sekä kehittämisen tärkeimpiin menettelytapoihin. Artikkelimme loppupuolella tarkastelemme neljää konkreettista aluekehittämisen ongelmaa hieman tarkemmin.

12.2 Aluekehittämisen asetelma

12.2.1 Endogeeninen ja eksogeeninen kehitys

Monet yhteiskunnalliset prosessit vaikuttavat aluekehitykseen. Niitä kutsutaan ulkoisiksi eli *eksogeenisiksi* riippuvuuksiksi. Esimerkkejä ulkoisista riippuvuuksista ovat yritysten toimintaa säätelevä kilpailulainsäädäntö, EU:n yhteinen maatalouspolitiikka tai kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut. Monien yritysten ylin päätöksenteko on alueen ulkopuolella; myös tämä on osa ulkoista riippuvuutta. Ulkoiseksi riippuvuudeksi luetaan myös luonnon määräämät tekijät, kuten alueen luonnonvarat ja ilmastolliset olosuhteet. Ulkoisia riippuvuuksia eritellään *eksogeenisen kehityksen* teorioissa. Onnistuneen aluekehittämisen välttämätön ehto on eksogeenisten riippuvuuksien monipuolinen tunnistaminen.

Alueyhteisöt eivät kuitenkaan ole tahdottomia eksogeenisen kehityksen sätkynukkeja. Niiden asukkaat, yritykset ja hallinto voivat vaikuttaa omaan kehitykseensä. Alueen sisältä nousevaa kehitystä kutsutaan *endogeeniseksi*. Tällöin korostetaan paikallisia resursseja ja kykyä tuottaa innovaatioita sekä keskittää re-

surssit aluekehittämisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Endogeenisen kehityksen keskeinen osa on ihmisten välinen vuorovaikutus, osaaminen ja inhimillinen pääoma. Aluekehittämisen yhteydessä tähän viitataan käsitteellä *kumppanuus*. Aidossa kumppanuudessa erilaiset elämismaailmat kohtaavat ja syntyy avointa osallistujien välistä vuorovaikutusta. Hyvään aluekehittämisen asetelmaan osallistuvat yritysten, kansalaisjärjestöjen, hallinnon ja erilaisten asiantuntijaorganisaatioiden edustajat. Myös tavallisten kansalaisten on saatava osallistua. (Hyyryläinen ym. 2011)

Erilaisten ihmisten yhteiset pohdinnat auttavat ymmärtämään monia näkökulmia. Tällöin eksogeenisen kehityksen avaamat mahdollisuudet voidaan paremmin tuoda osaksi alueen omia pyrkimyksiä. Oman alueen myönteistä kehitystä siivittävät kohtalon hetket, momentumit, syntyvät eksogeenisen ja endogeenisen hallitusta vuorovaikutuksesta. Ulkoa välittyvän globaalin ja sisäsyntyisen lokaalin kohtaamista kutsutaan aluekehittämisessä *glokalisatioksi*.

12.2.2 *Sosiaalinen pääoma*

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

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

Bourdieulaisessa tulkinnassa sosiaalinen pääoma on yksilön ominaisuus: minkälaisissa verkostoissa hän on jäsenenä ja keitä hän tuntee. Putnamilainen tulkinta liittää sosiaalisen pääoman alueyhteisöihin, ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen sekä monipuolisiin kontakteihin oman alueen ulkopuolelle.

Aluekehittämisen yhteydessä sosiaaliseen pääomaan viitataan yleensä putnamilaisessa merkityksessä. Toisaalta aluekehityksen kannalta sellaiset henkilöt ovat erityisen hyödyllisiä, joilla on paljon bourdieulaista sosiaalista pääomaa, esimerk-

kinä pieneen kylään asettunut eläkkeellä oleva kansainvälisen pörssiyhtiön entinen toimitusjohtaja tai korkea virkamies, joka yhteiskuntasuhteillaan voi olla hyödyksi uudelle kotipaikalleen. Putnamin (1993) pääteesi on, että sosiaalinen pääoma auttaa yhteisöä toimimaan yhteistyössä. Tämän kautta sosiaalinen pääoma edistää alueyhteisöjen kehitystä.

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

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

Syvähenkkinen aluekehittäminen perustuu monipuoliseen vuorovaikutukseen sisäsyntyisen ja ulkoa välittyvän kehityksen välillä. Sitovia verkostoja tarvitaan yhtenäisyyden ja luottamuksen vahvistamiseksi. Yhdistäviä verkostoja tarvitaan ulkoisten vaikutteiden, omaa aluetta hyödyttävien alueiden välisten ja ylipaikallisten yhteyksien tunnistamiseen.

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

12.2.3 Suhteellinen etu ja erikoistuminen

Onnistuneen globalisaation avulla alueella voidaan tunnistaa sen kilpailukykyä, työllisyyttä ja hyvinvointia edistäviä *suhteellisia etuja*. Suhteellisen edun teorian esitti ensimmäisen kerran kattavasti *David Ricardo* vuonna 1817. Lähtökohtana oli jo *Adam Smithin* 1700-luvulla teoksessaan *Kansojen varallisuus* esittämä abso-

luuttisen edun käsite. Alueella on absoluuttinen etu, jos hyödykkeen tuotantokustannukset ovat siellä halvemmat kuin muilla alueilla.

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

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

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

Ricardon ajoista lähtien on käyty keskustelua suhteelliseen etuun vaikuttavista tekijöistä. Alun perin luonnonolosuhteet tai runsaana esiintynyt luonnonvara vaikuttivat suhteelliseen etuun. Suomen metsät olivat vuosisatoja suhteellisen etumme perustana. Nytemmin suhteellisen edun määräytymisen perusteet ovat monimutkaistuneet. Yksi näkökulma on kyseenalaistaa suhteellinen etu. Esimerkiksi *Paul Krugmanin* (1995) mukaan taloudellinen menestys perustuu suurtuotannon takaamiin tehokkuusetiuihin eikä perinteisellä ricardolaisella suhteellisella edulla ole enää merkitystä.

Aluekehittämisessä eniten vastakaikua ovat herättäneet *Michael Porterin* ajatukset. Porter julkaisi vuonna 1990 kirjan, jossa hän pohti kansakuntien kilpailuetua. Alun perin Porter keskittyi valtioihin, mutta sittemmin hän on ulottanut ajattelun-

sa myös alue- ja paikallistalouksiin, joihin pätevät hänen tulkintansa mukaan samat periaatteet. Porterin mukaan alueiden suhteelliseen etuun vaikuttavat klusterit. Klusteri on toisiinsa kytkeytyneiden yritysten ja yhteisöjen muodostama kokonaisuus. Klusteriin kytkeytyy myös valtion ja kuntien organisaatioita; Suomessa yliopistot, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset sekä muut julkisen sektorin tukiorganisaatiot ja rahoitusjärjestelmät. Klusterit ovat erikoistuneita: esimerkiksi Vaasan seutu on erikoistunut energiateknologiaan, Seinäjoen seutu elintarviketeollisuuteen ja Kokkolan seutu orgaanisen kemian teollisuuteen (Sjölund & Virkkala 2009).

Klustereiden muodostumiseen voidaan vaikuttaa ja Suomessa klusteriajattelu vaikiintui 1990-luvulla. Se oli perustana valtionhallinnon vuosina 1994–2013 toteutetussa osaamiskeskusohjelmassa. Vuoden 2014 alusta vaikuttanut valtionhallinnon ns. Innovatiiviset kaupungit -ohjelma (INKA) perustuu niin ikään klusteriajatteluun. Lisäksi lukemattomat aluekehitysviranomaiset, yksittäiset kunnat sekä kuntien yhteistoiminta-alueet eli seutukunnat ovat soveltaneet klusteriajattelua.

EU:n komissiossakin on otettu erikoistuminen aluekehittämisohjelmien suuntaaviksi. Ohjelmat perustuvat vuosina 2014–2020 ns. älykkään erikoistumisen strategiaan, jonka mukaan kaikkien EU:n alueiden tulee löytää omat vahvuutensa ja erikoistumisalansa. Alueellisten toimijoiden tulee vetää yhtä köyttä sen eteen, että oman alueen vahvuudet saadaan kartoitettua. Älykäs erikoistuminen edellyttää yritysten, korkeakoulujen, julkisten organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuoropuhelua. Mitä tiiviimpää tämä vuorovaikutus on, sen innovatiivisempi alue on, sillä innovaatiot syntyvät vuorovaikutuksesta. (Mäenpää 2014; Virkkala, Mäenpää & Mariussen 2014).

12.2.4 Aluekehittämisen menettelytavat

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

Rationaalisen menettelytavan lähtökohtana on tarkka tavoitteiden asettaminen ja tiedon objektiivisuus. Sen jälkeen tehdään yksityiskohtainen suunnitelma siitä,

miten tavoitteet saavutetaan. Parhaiten rationaalinen suunnittelu sopii teknisen alan ongelmiin ja hankkeisiin. Jos esimerkiksi tarvitaan uusi silta, on se ensin suunniteltava tarkasti ja rakennettava huolellisesti suunnitelmaa noudattaen. Aluekehittämisessä ei ole kovin usein mahdollista tehdä rationaalisen menettelytavan mukaisia suunnitelmia, koska yhteiskunnalliset tilanteet vaihtuvat melko yllättävästi eikä tulevaa pystytä ennakoimaan riittävän tarkasti.

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

Rationaalista ja inkrementalistista näkökulmaa yhdisteleväksi on kehitetty *iteratiivinen* menettely (Hautamäki 1991). Siinä asetetaan tavoitteet, ja tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan toimintaohjelmia. Oletetaan, että pienehkössä kunnassa on tällä hetkellä 5 000 työpaikkaa. Kunnanvaltuusto asettaa tavoitteeksi, että 10 vuoden kuluttua työpaikkoja tulee olla 7 500. Kolmelle seuraavalle vuodelle laaditaan toimenpideohjelma, joka tähtää yritysten kehittämiseen ja työpaikkojen lisäämiseen. Kolmen vuoden jälkeen arvioidaan toimintaohjelman tuloksia. Jos työpaikat ovat lisääntyneet odotetusti, voidaan toimintaohjelmaa jatkaa. Jos toivottua kehitystä ei ole tapahtunut, on toimintalinjaa muutettava, jotta tavoiteltu työpaikkakehitys toteutuisi. Tällaista aika ajoin arvioitavaa ja tarvittaessa muuttuvaa toimintatapaa kutsutaan iteratiiviseksi. Iteratiivisen menettelytavan ongelma-kohtana pidetään sen hitautta ja monimutkaisuutta.

Aluekehittämisen haasteet ovat laaja-alaisia. Kansalaisten hyvän elämän, yritysten toimintamahdollisuuksien ja ympäristön monimuotoisuuden turvaaminen edellyttävät hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Hallintosektoreiden yhteistyöhön perustuvaa menettelytapaa kutsutaan aluekehittämisessä *kommunikatiiviseksi* (esim. Healey 1997). Keskeistä kommunikatiivisessa aluekehittämisessä on pyrkimys päästä yhteisymmärrykseen. Jotta esimerkiksi maaseutualueiden asukkaiden hyvän elämän vaatimukset, ympäristön monimuotoisuus ja yritysten toimintaedellytykset pystytään ottamaan huomioon, on maataloushallinnon, sosiaali- ja terveyshallinnon, maankäytön suunnittelusta vastaavien viranomaisten sekä eri-

laisten maaseudulla toimivien kansalaisjärjestöjen tehtävä yhteistyötä. Eri sektori- en edustajien on pohdittava yhdessä aluekehittämisen kysymyksiä. Tämä hallin- nonalojen ja kansalaisjärjestöjen väliseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön pe- rustuva toiminta on aluekehittämisen kommunikatiivisen menettelytavan ydin.

Hyvä aluekehittäminen edellyttää kansalaisten ja yritysten edustajien osallistu- mista suunnitteluprosesseihin. Kansalaisia ja yrityksiä kuuntelevaa ja huomioon ottavaa aluekehittämisen menettelytapaa kutsutaan *toimintasuuntautuneeksi*. Esi- merkiksi asuntoalueiden suunnittelussa otetaan huomioon asukkaiden näkemyk- set. Jos taas tavoitteena on yritysten toimintaedellytysten parantaminen, tehdään suunnitelmat yhdessä yritysten edustajien kanssa.

Käytännön aluekehittäminen yhdistelee edellä käsiteltyjä viittä menettelytapaa. Joskus on mahdollisuus rationaalisen käytännön mukaiseen ”suureen suunnitel- maan” ja sen toteuttamiseen kerralla. Useimmiten kuitenkin edetään inkrementa- lismien ja etenkin iteratiivisen menettelyn avulla. Käytännön aluekehittämisessä korostuvat kommunikatiivisuus ja toimintasuuntautuneisuus; molemmissa koros- tuu aluekehittämisen ydin – ihmisten välinen vuorovaikutus.

Voidaankin todeta, että suhtautumisessa aluekehittämiseen on tapahtunut muutos. Aiemmin ihmisille kerrottiin ulko- tai yläpuolelta, mikä heille on parasta. Nyt samaa asiaa halutaan selvittää keskustelemalla ja yhdessä pohtimalla. Tällainen lähestymistapa ei suinkaan ole ongelmaton (esim. Hillier 2003). Erilaisten ja jopa vastakkaisten näkemysten yhtensovittaminen voi olla työlästä ja aikaa vievää. Aluekehittämistä voidaankin verrata pelien pelaamiseen, mutta kyseessä ei kui- tenkaan ole mikä tahansa peli sääntöineen, pelikenttineen ja pelaajineen, vaan kyseessä on pirullinen peli (Lundström & Raisio 2013).

Pirullisten kehittämisongelmien tunnistaminen, käsittely ja ratkaisuyritykset edel- lyttävät monien toimijoiden, intressiryhmien, kansalaisten ja globaalilla tasolla myös valtioiden vuoropuhelua. Pirullinen peli eroaa muista peleistä siinä, että jokainen pelaaja pelaa peliä omine tavoitteineen ja sääntöineen, jotka voivat olla suuressakin ristiriidassa muiden pelaajien päämäärien kanssa. Laajan toimijajou- kon vuoksi kukaan ei hahmota kaikkia pelaajia, koska pelaajat tulevat ja menevät joidenkin ollessa hieman pysyvämpiä. Pelaajilla viitataan aluekehittämisen toimi- joihin, kohteisiin ja intressiryhmiin – periaatteessa kaikkiin, joita kehittäminen koskee.

Pelikenttä muodostuu kehitettävästä alueesta, mutta alueiden väliset vuorovaiku- tusjärjestelmät tekevät tarkan määrittämisen mahdottomaksi. Pelaajat voivat siis pelata samanaikaisesti monella eri alue- tai organisaatiotasolla. Kuten pirullinen

ongelma, ei myöskään pirullinen peli pääty. Tämä johtuu kehittämisulottuvuudesta; kehittäminen ei pääty koskaan, eikä alue tule valmiiksi.

12.3 Pirullisia ongelmia

Olemme edellä kuvanneet aluekehittämisen asetelmaa. Jotta lukija pääsee paremmin kiinni aluekehittämisen ympäristöön, paneudumme seuraavaksi neljään aluekehittämisen ongelmaan: ilmastonmuutokseen, luonnonvarojen ehtymiseen, liikenteeseen ja liikkumiseen sekä demokratiavajeeseen ja suurentuneisiin kuntiin. Kaikki nämä ongelmat ovat kuitenkin jonkin toisen, ylemmän tason ongelman oireita. Esimerkiksi ilmastonmuutos aiheutuu ihmisten vääristyneistä kulutustottumuksista, ja myös demokratiavajeen taustalla on ihmisten tekemiä päätöksiä. Näin pirullisten ongelmien ratkaisuyrityksiinkin on keskiöön nostettava tavalliset ihmiset.

12.3.1 *Globaali ilmastonmuutos*

Ilmastonmuutoksen syyt ja vaikutukset ovat tunnettuja. Ilmaston lämpeneminen johtuu kasvihuonekaasujen määrän kohoamisesta ilmakehän alaosassa. Ilmakehän kaasut päästävät lyhytaaltoisen auringonsäteilyn esteettä maanpinnalle. Säteily lämmittää maata ja meriä, jotka lämmittävät ilmakehää. Lisäksi kasvihuonekaasut hidastavat ulossäteilyä avaruuteen. (Ervasti, Kytömäki & Paananen 2006: 31–33). Kasvihuonekaasuja ovat hiilidioksidi, vesihöyry ja metaani. Hiilidioksidi on niistä tunnetuin ja haitallisin. IPCC:n (2014) eli hallitusten välisen ilmastonmuutospaneelin mukaan nykytahdilla kasvavat kasvihuonepäästöt johtavat maapallon keskilämpötilan kohoamiseen 3-5 astetta viime vuosikymmenten jo lämmenneestä tasosta vuoteen 2100 mennessä. Jos päästöt onnistutaan kääntämään nopeaan laskuun vuoden 2020 tienoilla, lämpötila nousee nykyisestä noin asteen. Ilmastonmuutos aiheuttaa yhtäältä kuivuutta kasvattaen maapallon aavikoiden kuten Saharan ja Gobin autiomaan alaa, ja toisaalta epävakaisia säätiloja eli myrskyjä ja tulvia. Lämpeneminen pienentää satoja suuressa osassa maapalloa lisäten ongelmia ravinnonsaannissa.

Suomen keskilämpötila on kohonnut asteen sadassa vuodessa. Suomen kasvihuonepäästöt ovat kuitenkin alentuneet ja Suomi saavutti Kioton sopimukseen liittyvän tavoitteen, jonka mukaan kasvihuonepäästöt vakiinnutetaan vuosina 2008–2012 vuoden 1990 tasolle. (Putkuri, Lindholm & Peltonen 2013: 26–28). Suomen energiankulutus ei ole kasvanut enää 2000-luvulla. Syynä tähän on pitkälti teolli-

suuden tehostunut energiankäyttö ja raskaan teollisuuden vähentyminen Suomessa.

Jäätiköiden sulamisen arvioidaan nostavan merenpintaa jopa monilla metreillä. Pohjoisen jäämeren jääpeite on sulanut nopeammin kuin ilmastomallit ovat ennustaneet. Pohjoinen jäämeri menettää kesäisen jääpeitteensä jo muutaman vuosikymmenen kuluttua. Jääpeitteen alta paljastuvat valtavat luonnonvarat, etenkin öljy- ja kaasuvarat. Niiden hyödyntämistä suunnitellaan laajamittaisesti niin Grönlannissa kuin Barentsinmeren alueella. Tämä on paradoksaalista, sillä juuri öljy- ja kaasuvarantojen käyttö on aiheuttanut ilmaston lämpenemisen. (Putkuri, Lindholm & Peltonen 2013: 38.)

Ilmastonmuutoksen pirullisuus piilee siinä, että ongelma koskettaa koko maapalloa ja tulevia sukupolvia, ongelman aiheuttajat ovat keskeinen osa myös ongelman ratkaisua, ja ongelman ratkaisulla on kiire. Ilmastonmuutosta on kuvattu jopa *superpirulliseksi ongelmaksi* (Lazarus 2009).

Ratkaisuyrityksiä

Hiilidioksidia syntyy aina kun poltetaan hiilipitoista polttoainetta ja eräs ratkaisu globaaliin ilmastonmuutoksen onkin siirtyminen uusiutuvan energian käyttöön niin energiantuotannossa, liikenteessä, teollisuudessa kuin asumisessa. EU-maat ovat sitoutuneet lisäämään uusiutuvan energian osuutta. EU:n uusiutuvan energian direktiivissä on tavoitteena nostaa Suomen uusiutuvan energian osuus vuoteen 2020 mennessä 38 prosenttiin loppukäytöstä. Päästöjä hillitään säästämällä energiaa ja siirtymällä energiatehokkaisiin järjestelmiin sekä päästöoikeuksien avulla. Ilmastonmuutosta voi torjua myös hiilinielujen avulla. Metsät sitovat hiiltä, kun puuston vuosittainen kasvu on poistumaa suurempi (Putkuri, Lindholm & Peltonen 2013: 38).

Ilmastonmuutoksen torjunta edellyttää globaalien hallintamekanismien kehittymistä. Ilmastonmuutoksen torjuntaa tulee tarkastella monista näkökulmista myös köyhien maiden kannalta; onko oikein, että kivihiilen polttoon ja öljyn käyttöön vaurastumisensa perustaneet maat vaativat nyt maapallon köyhiä maita siirtymään hiilineutraaliin yhteiskuntaan. Olisikin löydettävä tapa, jolla globaalia ilmastonmuutosta torjutaan niin, että köyhillä mailla on mahdollisuus kohentaa kansalaisensa elintaso.

Ilmastonmuutoksen haittojen vähentäminen edellyttää sellaisia yhdyskuntarakenteita, joissa uusiutumattomien polttoaineiden käyttö vähenee. Tämä edellyttää tiiviitä asuinyhteisöjä ja tehokkaita liikenneverkkoja sekä erityisesti raideliiken-

teen kehittämistä. Haasteet ovat suuria Suomen kaltaisessa maassa, jossa etäisyydet ovat pitkiä ja asutus hajallaan pienissä paikallisyhteisöissä.

Ilmastonmuutos on ollut myös haaste luoda uusia paikallisen tason kehittämislähteenä. Kohti hiilineutraalia kuntaa (HINKU) -hankkeessa, johon kuului vuonna 2014 yhteensä 19 suomalaista kuntaa, kokeillaan vähähiilisiä ratkaisuja. Näissä kunnissa on yhdistetty päästöjen vähentäminen paikallistalouden kehittämiseen. Huomiota on kiinnitetty energiantuotantoon ja energian kulutukseen, uusiin innovaatioihin sekä hyvien käytäntöjen levittämiseen. (Suomen ympäristökeskus 2014.)

12.3.2 Luonnonvarojen ehtyminen

Maapallon luonnonvarojen käyttö ylitti 1970-luvulla niiden uusiutumisen ja nykyisin käytetään vuodessa yli puolentoista maapallon varannot (Global Footprint Networks 2014). Vuonna 2014 maapallon vuoden aikana tuottamat uusiutuvat luonnonvarat loppuivat elokuussa. Sen jälkeen ihmiskunta kuluttaa luonnon pääomaa, joka on ehtymässä. Voimakas väestönkasvu, kaupungistuminen sekä elintason kasvu lisäävät maapallon luonnonvarojen käyttöä. Uusiutumattomien luonnonvarojen ehtyminen voi johtaa ympäristöhäiriöihin ja luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen sekä kansainvälisiin jännitteisiin.

Suomessa on luonnonvarojen vuosittainen kokonaiskäyttö kaksinkertaistunut vuodesta 1970 lähtien. Luonnonvarojen käytön kasvusta suurin osa on tuontia. Vaikka kotimaisten luonnonvarojen otto ja käyttö on pysynyt ennallaan, on ulkomailta tuotujen raaka-aineiden ja valmiiden tuotteiden määrä viimeisen 40 vuoden aikana yli kaksinkertaistunut. Toisaalta *materiaalitehokkuus* on kasvanut ja hillinnyt luonnonvarojen käytön kasvua. Materiaalitehokkuudella viitataan luonnonvarojen käytön ja tuotannon väliseen suhteeseen. Samalla määrällä luonnonvaroja tuotetaan paljon enemmän tuotteita ja palveluita kuin vielä muutama vuosikymmen sitten. Vuodesta 1970 Suomen bruttokansantuote on noin kymmenkertaistunut, vaikka luonnonvarojen käyttö on vain kaksinkertaistunut. (Putkuri, Lindholm & Peltonen 2013: 12–13.)

Ratkaisuyrityksiä

Luonnonvarojen ehtymiseen ei löydy yhtä oikeaa ratkaisua, jonka kaikki voisivat hyväksyä. Eräs ratkaisuyritys ongelmaan on pyrkimys purkaa taloudellisen kasvun ja ihmisten hyvinvoinnin sekä luonnonvarojen käytön välistä yhteyttä. Tällöin pyritään resurssitehokkuuteen eli luonnonresurssien tehokkaaseen käyttöön tuotannossa niin, että sama määrä tuotetaan pienemmällä määrällä luonnonvaroja.

Ekotehokkuudella viitataan paitsi tavaroiden ja palvelujen tuottamiseen pienemmällä määrällä luonnonvaroja myös pienempiin päästömääriin.

Käsite *degrowth* viittaa talouskasvusta luopumiseen, mutta vihreässä taloudessa korostuu talouden ja ympäristönäkökulmien yhteensovittaminen. Tavoitteena on taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen samalla kun ympäristökuormitusta vähennetään. Talousjärjestelmiä pyritään sopeuttamaan ympäristön kantokyvyn, luonnonvarojen niukkuuden ja väestönkasvun asettamiin puitteisiin. Hiilineutraali tai vähähiilinen yhteiskunta perustuu materiaali- ja energiatehokkuuteen sekä uusiin kulutusrakenteisiin. Tämä edellyttää ekologisista innovaatioita, uuden teknologian kehittämistä sekä toimijoiden oppimista. Vähähiilinen yhteiskunta ylläpitää tai jopa kasvattaa luontopääomaa ja sen tarjoamia hyötyjä (Antikainen ym. 2013).

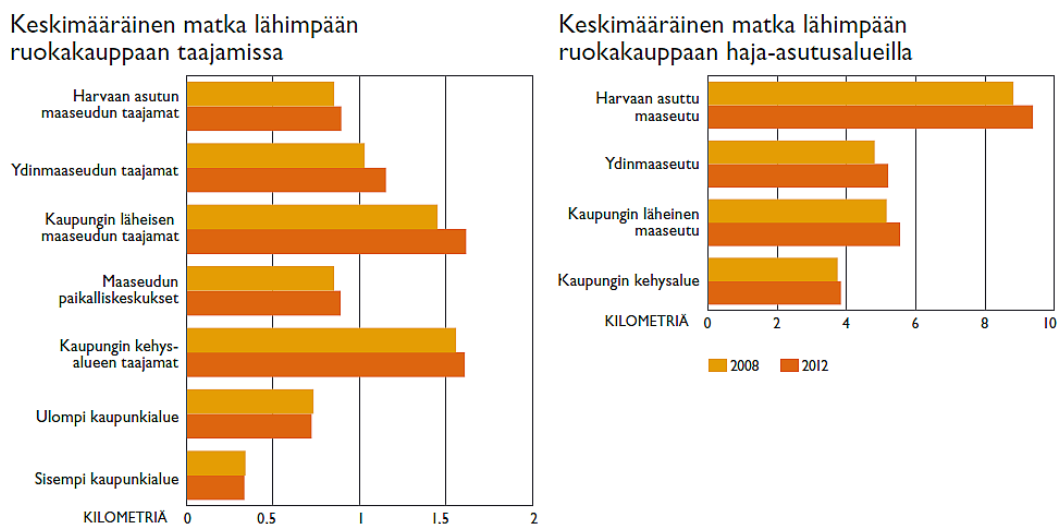
Aluetasolla luonnonvarojen käyttöä voidaan tehostaa paikallisen tuotantojärjestelmän suljetulla kierrolla. Tällöin yhden toiminnan jäte on toiselle toiminnalle panos. Merkittävää on myös hajautettu energiantuotanto, jossa maaseutualueilla on keskeinen rooli. Paikallistason innovaatiot ja uudet kulutus- ja tuotantomallit voivat olla askeleita ongelmien ratkaisuisissa, vaikka kestävä kehitys edellyttää syvempää arvojen muutosta.

Aluekehittämisen tavoitteet perustuvat kestävän kehityksen periaatteisiin. Kestävän kehityksen toteutuminen edellyttää ympäristön, talouden, kulttuurin ja sosiaalisten tekijöiden samanaikaista huomioon ottamista. Ekologisesti kestävän kehityksen tärkein periaate on luonnon monimuotoisuuden vaaliminen. Taloudellisesti kestävä kehitys ottaa huomioon luonnon monimuotoisuuden vaatimukset. Tarvitaan taloutta ohjaavia välineitä. Niitä ovat esimerkiksi teollisuuden päästöjen rajoittaminen, uusiutuvien energialähteiden käytön tukeminen, energian säästämisestä palkitseminen, merkittävien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi sekä kansainväliset sopimukset, joiden avulla pyritään vähentämään ilmastonmuutosta edistäviä hiilidioksidipäästöjä. Taloudellisesti kestävä kehitys perustuu myös tasapainoisuuden periaatteeseen, jonka ydintä on esimerkiksi liiallisen velkaantumisen estäminen. Tällä tavoin pystytään kohtaamaan tulevaisuuden haasteet, jotka liittyvät esimerkiksi väestön ikääntymisestä seuraaviin sosiaali- ja terveysmenojen kasvuun.

12.3.3 Liikenne ja liikkuminen: palvelujen kaikkoaminen ja pidentyneet työmatkat

Suomalaiset tekevät ostos- ja asiointimatkoja keskimäärin 7,4 kilometriä henkilöä kohden vuorokaudessa. Ostos- ja asiointiliikkuminen on lisääntynyt enemmän kuin muu liikkuminen (Liikennevirasto 2012). Muutoksen taustalla on kaupan

keskittyminen ja yksikkökoon kasvu. Kauppakeskukset ja hypermarketit kokoavat asiakkaita aiempaa laajemmalla alueella, jolloin pienten kauppojen kannattavuus heikkenee. Ruokakauppa on kaikkein toivotuin palvelu omalle asuinalueelle. (Putkuri, Lindholm & Peltonen 2013: 44–49). Vaikka suurin osa ihmisistä haluaa pienten kauppojen säilyvän, he kuitenkin asioivat henkilöautolla suurissa automarketeissa (kuvio 4).



Kuvio 4. Keskimääräinen matka lähimpään ruokakauppaan taajamissa ja haja-asutusalueilla kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaan (Putkuri, Lindholm & Peltonen 2013: 46). Luokituksen periaatteita selvitetään tämän teoksen luvussa 13.3.

Työmatkan keskipituus on Suomessa kasvanut 14 kilometriin. Pisimmät työmatkat tehdään suurten kaupunkiseutujen reuna-alueilta. Vuodesta 1985 työmatkojen pituudet ovat kaksinkertaistuneet. Merkittäviä syitä työmatkojen pidentymiseen ovat kaupunkiseutujen laajeneminen ja työelämän erikoistuminen. Yhä harvemmillä on mahdollisuus kulkea työmatkat jalan tai polkupyörällä. (Liikennevirasto 2012; Putkuri, Lindholm & Peltonen 2013: 42). Heikko joukkoliikenteen palvelutaso on lisännyt henkilöauton käyttöä. Ongelmallista on se, että mitä paremmaksi liikenneverkkoa (etenkin tieverkkoa) kehitetään, mitä enemmän työpaikat keskittyvät keskuksiin, ja mitä kalliimpaa on asuminen suurissa keskuksissa, sitä pitempiä työmatkat ovat.

Ratkaisuyritys: Liikkumisen minimointi ja läheisyyden ekonomia

Asiointi- ja työmatkojen pituus on ongelmallista niin yksilöiden ajankäytön kuin ilmaston muutoksen hillinnän kannalta. Yhden näkökulman liikkumisen minimointiin tarjoaa *läheisyyden ekonomian* periaate.

Suomalaisen yhteiskunnan kehitys on perustunut pieniin ja vaihteleviin paikallisyhteisöihin. Suomalaisten arjen ympäristöt ovat edelleen pieniä paikkakuntia. Niiden kilpailukykyä ei ole ratkaissut koko, vaan arjen sujuvuus ja palvelujen organisoinnin tavat. Hyvissä paikallisyhteisöissä on toteutunut läheisyyden ekonomia. Läheisyyden ekonomia on paikallisyhteisöjen kilpailukykyä kansalaisten näkökulmasta jäsentävä käsite. Se korostaa yhdyskuntien eheyttä ja arkielämän sujuvuuden huomioon ottamista yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Läheisyyden ekonomian luonnehtimissa yhdyskunnissa asunnot, työpaikat ja palvelut ovat mahdollisimman joustavasti saavutettavissa. Käsite ”läheisyys” ei viittaa pelkästään maantieteelliseen läheisyyteen, vaan esimerkiksi lyhyisiin jonotusaikoihin palveluja hankittaessa, palvelujen saamiseen ”yhdeltä luukulta”, turvallisuuden tunteeseen ja sosiaalisten verkostojen monipuolisuuteen. (Mäntylä & Lindqvist 2004.) Hajautuneista yhdyskuntarakenteista tulisi siirtyä tiiviisiin paikallisyhteisöihin, joissa korostuu asuntojen, virkistysalueiden, kauppakeskittymien ja työpaikkojen joustava saavutettavuus sekä tehokas joukkoliikenne. Maaseutuyhteisöissä läheisyyden ekonomian toteutuminen edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä palvelujen organisointiin, uusien työpaikkojen synnyttämisen välineisiin, tietoverkkoyhteyksien kehittämiseen, maankäytön suunnitteluun sekä liikkumisen joustavuuteen.

12.3.4 Demokratiavaje ja suurentuvat kunnat

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

Kiintoisa aluekehittämisen kysymys on, toteutuuko alueellinen demokratia tyydyttävästi suurentuvissa kunnissa. Saavatko kuntien osa-alueiden asukkaat riittävästi äänensä kuuluviin? Onko alueellinen demokratia uhattuna, jos aikaisemmin

itsenäisenä kuntana ollut alue saakin uuden suurkunnan valtuustoon ainoastaan yhden tai kaksi valtuutettua?

Ratkaisuyrityksiä: alueellisen demokratian lisääminen ja kansalaisraadit

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

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

Ratkaisuksi alueellisen demokratian tehostamiseen on esitetty kansalaisraateja (Lundström & Raisio 2013; Vartiainen & Raisio 2011). Kansalaisraatien on tulokittu mm. vähentävän NIMBY-ilmiötä (*not in my backyard*) ja mahdollisesti myös oikeusteitse tehtäviä valituksia esimerkiksi kaavoituksen osalta. Tämä johduttaa siitä, että kansalaiset otetaan aktiivisiksi pelaajiksi jo suunnitteluvaiheessa. Aiemmin kansalaisten rooli on ollut lähinnä päätösten vastustaminen helposti pitkittyvien oikeusprosessien kautta. Kansalaisraatien osalta on huomioitava myös niiden vastuuta kasvattava ulottuvuus.

Aluekehittämisen näkökulmasta kansalaisraatien tavoitteena on vakinaistaa kansalaisten rooli aluekehittämisen pirullisessa pelissä. Perinteisemmin pelaajina ovat olleet esimerkiksi kunnallisvaltuustojen jäsenet, kuntien virkamiehet, kuntayhtymät, seudulliset kehittämisorganisaatiot, tutkimuslaitokset ja valtionhallinnon edustajat. Jos kansalaisten rooli uusina pelaajina vakiintuu, myös peli muuttuu. Kansalaiset eivät tosin ole staattinen ryhmittymä, vaan omaavat monimuotoisia näkemyksiä tiettyyn ongelmaan. Peliä ei pelata enää niin voimakkaasti seuraavat kunnallisvaalit mielessä tai pelkästään lakipykäliin ja vakiintuneisiin menettelytapoihin vedoten. Kansalaiset eivät välttämättä puhu ”samaa kieltä” vakiintuneiden pelaajien kanssa.

12.4 Yhteenveto

Aluekehittäminen on monitasoista, laaja-alaista ja alueperustaista kommunikatiivista toimintaa, jolla tähdätään kansalaisten ja yritysten menestyksen turvaamiseen riippumatta asuinpaikasta tai sijaintialueesta. Tavoitteena on, että nykyiseen verrattuna alueen asukkaiden, yritysten ja ympäristön tilanne olisi tulevaisuudessa parempi. Aluekehittämisessä liikutaan hallintoon ja hallintaan, ihmisten arkeen, aluetalouteen ja ympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Tärkeitä teorioita ovat eksogeeninen ja endogeeninen kehitys, sosiaalinen pääoma ja suhteellinen etu. Aluekehittäminen on tavoitteiden ja keinojen pohdintaa sekä käytännön toimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeiset menettelytavat – rationaalinen, inkrementaalinen, iteratiivinen, kommunikatiivinen ja toimintasuuntautunut – eroavat tiedonhankintaprosessien, arvojen ja tavoitteiden muodostumisen sekä kommunikaation järjestämisen osalta.

Aluekehittämisessä ollaan usein tekemisissä pirullisten ongelmien kanssa, joita ovat esimerkiksi ympäristöön, luonnonvarojen käyttöön, liikkumiseen, maankäyttöön, palvelujen järjestämiseen sekä kuntajaon muutoksiin liittyvät ongelmat. Näihin ongelmiin ei löydy yhtä ainoaa ratkaisua ja itse ongelmatkin muuttuvat jatkuvasti. Pirullisissa ongelmissa keskeistä on kestävä kehityksen periaate sekä monien toimijoiden vuoropuhelu. Vaikka kehitystä ei voi täysin hallita suunnitellulla – sillä muuttuva ympäristö ja uudet tilanteet tuovat yllätyksiä –, aluekehittämisen avulla voidaan suunnata ja ennakoida muutosta.

Lähteet

- Antikainen, R., Lähtinen, K., Leppänen, M. & Furman, E. (2013). *Vihreä talous suomalaisessa yhteiskunnassa*. Ympäristöministeriön raportteja 1/2013.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121: 1, 19–31.
- Ervasti, V., Kytömäki, J. & Paananen, J. (2006). *Globus. Sininen planeetta. Yhteinen maailma*. 1–2. painos. Helsinki: WSOY.
- Global Footprint Networks (2014). *World Footprint* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 10.10.2014]. Saatavissa: http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/world_footprint/.
- Hautamäki, L. (1991). *Alueellisen suunnittelun teorit ja menetelmät*. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Sarja A 12.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Lontoo: Macmillan.
- Hillier, J. (2003). ‘Agon’izing over Consensus – Why Habermasian Ideals cannot be ‘Real’. *Planning Theory* 2: 1, 37–59.
- Hyyryläinen, T., Katajamäki, H., Piispanen, S. & Rouhiainen, V. (2011). Neoenodogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa. *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 2, 20–38.
- IPCC (Intergovernmental Panel for Climate Change) (2014). *Climate Change 2014. The Fifth Assessment Report*. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 7.10.2014]. Saatavissa: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/>.
- Jauhianen, J. S. & Niemenmaa, V. (2006). *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.
- Katajamäki, H. & Lundström, N. (2012). Aluekehittäminen on teorian ja käytännön vuoropuhelua. Teoksessa E. Hyyryläinen (Toim.). *Näkökulmia hallintotieteisiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 63. Hallintotieteet 1. 19–35.
- Krugman, P. (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. Lontoo: MIT Press.
- Lazarus, R. J. (2009). Super Wicked Problems and Climate Change. *Cornell Law Review* 94, 1153–1234.

- Liikennevirasto (2012). *Henkilöliikennetutkimus 2010–2011. Suomalaisten liikuminen*.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review* 19: 2, 79–88.
- Lundström, N. (2012). *Perhosista pyörremyrskyjä: Aluekehittäminen kompleksisessa toimintaympäristössä*. Aluetieteen lisensiaatintutkielma. Filosofinen tiedekunta. Vaasan yliopisto.
- Lundström, N. & Raisio, H. (2013). Kansalaisraadit aluekehittämisen pirullisissa peleissä. Deliberaation mahdollisuuksista muuttaa näkemyksiä alueen kehittämisestä. *Hallinnon tutkimus* 32: 3, 179–196.
- Mäenpää, A. (2014). *Älykkään erikoistumisen mittaaminen. Esimerkkinä Pohjanmaan triple helix -tutkimus*. Aluetieteen pro gradu -tutkielma. Filosofinen tiedekunta. Vaasan yliopisto.
- Mäntylä, M. & Lindqvist, P. (2004). *Onnelaa etsimässä. Läheisyyden ekonomia alueiden menestystekijänä*. Levón-instituutin tutkimuksia 112. Vaasan yliopisto.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Lontoo: Macmillan.
- Putkuri, E., Lindholm, M. & Peltonen, A. (2013). *Ympäristön tila Suomessa*. SYKE:n julkaisu 1/2013. Suomen ympäristökeskus.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Sjölund, M. & Virkkala, S. (2009). Klusterit ja aluekehitys. Esimerkkinä Vaasan energiateknologiaklusteri. Teoksessa S. Virkkala & R. Koski (Toim.). *Yhteiskuntatieteiden maailma*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 59. Aluetiede 5. 43–54.
- Sotarauta, M. (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Jyväskylä: Finnpublishers.
- Suomen ympäristökeskus (2014). *HINKU-foorumi.fi. Kohti hiilineutraalia kuntaa*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 1.10.2014]. Saatavissa: http://www.hinkufoorumi.fi/etusivu/fi_FI/etusivu/.
- Vartiainen, P. & Raisio, H. (2011). *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Virkkala, S., Mäenpää, A. & Mariussen, Å. (2014). *The Ostrobothnian Model of Smart Specialisation*. Proceedings of the University of Vaasa. Reports.

13 ALUETIEDE JA PAIKKAPERUSTAINEN AJATTELU

Ilkka Luoto

13.1 Johdanto

Suurella parkkialueella henkilöautoja saapuu ja poistuu jatkuvana jonona. On kuuma elokuinen päivä. Hieman kauempana näkyy raidallinen telttakatos. Myytävänä on marjoja ja herneitä, lähimaaseudulla kasvatettuja. Maantieteellinen mielikuviutus askaroi vapaa-ajallakin. Ympäröivä tila esittäytyy toimintoja ohjaavina ja muotoilevina fyysisinä rakenteina sekä merkitysjärjestelminä. Näkyvän liikkeen takana on näkymättömiä virtoja kokoavia solmuja sekä merkityksellisiä paikkoja. Kaupallinen alue on monikerroksinen tila. Katse tavoittaa seisoskelevan väkijoukon, jossa rupatellessaan, kulutetaan aikaa ja viihdytään yhdessä. Rakennuksen taakse porhaltaa jakeluyrityksien kuorma- ja pakettiautoja. Seinässä on pankkiautomaatti, jonka edessä jonotetaan ja odotetaan, että bitit muuntuvat käteiseksi.

Kauppakeskukseen astuessaan ei ehkä ensimmäiseksi tule ajatelleeksi, miten sen olemassaoloa voidaan jäsentää tieteellisin menetelmin. Voidaankin kysyä, kuinka kauppakeskus kiinnittyy erilaisiin hallinta-, päätäntä- ja suunnittelukäytäntöihin. Miten se voidaan nähdä osana aluetieteen teoriaperintöä? Vieläkin vähemmän tulee pohdittua humanistisia ja psykologisia ulottuvuuksia; elettyä tulkinnallisuutta. Kaikkia näitä ulottuvuuksia voidaan kuitenkin tarkastella aluetieteessä, joka luetaan osaksi laajempaa ihmismaantieteen tieteenalaa. Aluetiedettä on usein luonnehdittu tilan tieteenksi. Tila määritellään sen kautta, mitä se sisältää, ilmentää ja välittää (Hubbard & Kitchin 2011). Tilassa tapahtuva vuorovaikutus ei ole aina suoraan nähtävissä. Sen voidaankin ajatella olevan näkymätön säiliö, jossa ilmeviä aineellisia ja aineettomia asioita mitataan sekä tulkitaan. Valtarakenteita, taloudellista toimintaa tai ihmisten liikettä voidaan tutkia menetelmillä, jotka havainnollistavat tilallisia suhteita (Jones 2012: 12–21).

Aluetiede on näkökulmatiede. Tämä tarkoittaa, että aluetieteessä voidaan soveltaa eri tieteenalojen näkökulmia. Valittuja tutkimuskohteita virittäydytään tarkastelemaan tilallisina eli *spatiaalisina* ilmiöinä; kuten alueiden ja paikkojen välisenä vuorovaikutuksena sekä niiden rajautumisperusteiden kautta näyttäytyvänä ainutkertaisuutena. Useimmilla tieteenaloilla viestitään niille ominaisilla käsitteillä. Aluetieteen avainkäsitteitä ovat alue (*region*), tila (*space*), sijainti (*location*), etäisyys (*distance*) ja paikka (*place*), kuten Virkkala määrittelee aikaisemmin tämän

teoksen luvussa 11. Artikkelini tavoitteena on esitellä tieteenalamme ajankohtaisia teemoja erityisesti paikka-käsitteen kautta. Käytännöllisenä tavoitteena on esitellä paikkaperustaisen ajattelun soveltamista yleisemmin aluekehittämisen menetelmänä (ks. Vartiainen 1998).

Paikka on kätevä ja monimerkityksinen yleiskielen sana. Sillä voidaan viitata esineiden ja asioiden fyysiseen sijoittumiseen, mutta sitä käytetään myös kielikuvana, kun asiat ovat kohdallaan tai asiayhteyteen sopivia. Normaalisissa puhetilanteissa käsitteen sisältöä ei suuremmin pohdita, jolloin sen käyttö on luontevaa ja automaattista. Yleensä paikalla tarkoitetaan eritasoisia maantieteellisiä kokonaisuuksia, kuten määrättyä tilan osiota, joka voi olla rakennus, yksittäinen paikkakunta, kaupunki tai alue.

Tieteellisessä kielenkäytössä käsitteitä määritellään tarkemmin. Määritelmiä myös perustellaan huolellisesti. Käsitteet saavat täsmällisen sisältönsä tieteenalan historiallisen perinteen ja vallitsevien tulkintojen kautta. Yksiselitteiseltäkin vaikeuttava asia voidaan avata teoreettisella tasolla, jolloin sen sisältö rikastuu ja syvenee. Filosofisessa katsannossa paikat muodostavat lomittaisia, rinnakkaisia ja sisäkkäisiä kokonaisuuksia. Jeff Malpas (1999: 39, 177) korostaakin, että paikassa esineet, asiat ja ihmiset ovat vuorovaikutuksessa rajallisessa aika-tila-jatkumossa, johon sijoittuneena tapahtumat ja ihmisten välinen kommunikaatio esittäytyvät. Paikat kytkeytyvät sosiaalisten verkostojen sekä merkityksien kautta toisiinsa. Siten ne mahdollistavat toinen toisensa: tämä teemuki, tietokone, kirjoituspöytä ja työhuone. Kotona, internetissä ja kohta jo harrastusporukassa. Illalla puhelinkeskustelu toiselle mantereelle, joka käytiin eräässä talossa, kaupunginosassa, maakunnassa, valtiossa ja maanosassa.

Suurkaupungit järjestyvät paikkaperustaisesti kaupunginosiin ja kortteleihin siinä missä maaseutumaisetkin alueet kyliin, kirkonkyliin ja haja-asutusalueisiin. Ne sisältävät toimintoja sekä sosiaalisia suhteita, jotka ovat ajallisesti ainutlaatuisia. Koska paikka on toimintoja ja kokemuksia yhdistelevä käsite, myöskään sen rajat eivät usein ole yksiselitteisesti todennettavia. Paikkojen läpi kuljetaan, niiden tarjoamia mahdollisuuksia käytetään asiaa suuremmin pohtimatta. Ne asettavat sosiaalisia ja fyysisiä kehyksiä – toisinaan jopa tarkempia rajoja, jotka määrittävät yhdys- ja yhteiskuntien perusrakenteita. Rajat osoittavat moraalisia, sosiaalisia ja kulttuurisia toimintamalleja sekä yhteisöjen historiallisuutta. Kaikki merkityksellinen toiminta edellyttää mahdollisuutta kohdata ja tehdä asioita jossakin tai jostakin käsin.

Robert David Sack (2010) näkee paikan keskeisenä ihmisyyttä määrittävänä rakenteena. Hän kuvailee sitä *paikan tekemisen (place-making)* käsitteen avulla. Tällä tarkoitetaan kansalaisten aktiivista toimintaa, jossa paikat muotoutuvat yh-

teisen ja yksityisen merkityksenannon tahdistamina tekoina. Paikoista käydäänkin jatkuvaa hiljaista kamppailua. Taloudellisen ja poliittisen paineen myötä käynnistyneet kuntaliitokset johtavat tilanteeseen, jossa maaseutumaisia ja kaupunkimaisia alueita kehitetään samanaikaisesti, mutta ei ongelmitta. Niukkenevien resursien tilanteessa eri toimijoiden kehittämispyrkimykset asettuvat yhä useammin suoraan konfliktiin. Esimerkiksi Lapissa Kolarin kunnassa matkailuvetoiseen yritystoimintaan on satsattu siinä määrin, että puhtaaseen luontoon ja seesteisyyteen liittyvät mielikuvat eivät välttämättä kestä Yllästunturin läheisyyteen kaavailtua kaivostoimintaa.

13.2 Suvantopaikat globaaleissa virroissa

Laite seinässä raksuttaa ja lukee EAN-viivakoodeja. Tölkkien alumiini kierretetään, kuten myös uusiokäyttöön kelpuutettavat muovi- ja lasipullot, jotka kolisevat omiin astioihinsa. Fiksu järjestelmä, jossa yli 90 % juomapakkausista kiertää. Lopuksi laite sylkee asiakkaalle kuitin – paperinpalan, joka kätkee sisällensä logistisen kertomuksen. Asiakas nimittäin ostaa virvoitusjuoman, vie sen autollaan kesämökille, ajaa pätkän tyynessä kesäillassa veneellään ja pujottaa madon koukkuun. Kun jano yllättää, hän kiertää korkin auki. Illan hämärtyessä hän lipuu takaisin laiturin ja nostaa veneen pohjalla kolisevan pullon talteen. Viikon kuluttua asiakas laittaa tyhjän pullon kassiin. Lähimarketin palautusautomaatissa pullo taas lajitellaan, kunnes se noudetaan säännöllistä reittiä ajavan kuorma-auton kyytiin ja viedään pestäväksi uusiokäyttöä varten.

Virvoitusjuomapullo kulkee elinkaarensa aikana useiden paikkojen kautta. Yllä oleva logistinen kertomus ei sisältänyt mahdollisia väri-, maku- ja raaka-ainetoimituksia virvoitusjuomatehtaalle. Se ei myöskään sisältänyt valmistukseen liittyviä aineettomia lisenssi- ja tavaramerkkisopimuksia ja niiden rahaliikennevirtoja. Tavaraliikenne kauppakeskuksessa on osa globaalia eli maailmanlaajuista tuotanto- ja jakelujärjestelmää. Myytävät tavarat valmistetaan jossakin, yhä useammin maanosissa, joissa tuotanto ja materiaalikulutukset ovat länsimaita selvästi halvempia. Tavarat ja elintarvikkeet saapuvat konteissa meri-, juna- ja rekarahtina, mutta toisinaan myös lentorahtina. Paikalliset tavaraterminaalit ja tukkuvarastot toimivat napoina, joista jakeluautot toimittavat hyödykkeet eteenpäin.

Globaalin työnjaon rattaistoja pyörittävät tunnetut tuotemerkit sekä liiketoimintamallit. Edellä kuvatussa lajitteijärjestelmässäkkin vaeltavat tutut virvoitusjuomamerkit – kuluttajabrändit – joihin liitettyjä mielikuvia ei pääse pakoon missään maailman kolkassa. Sosiaalisen median aikakaudella asiakkaat ovat kuitenkin entistä valveutuneempia ja valmiita vaikuttamaan suuryritysten toimintaan.

Yritykset joutuvat huomioimaan asiakkaiden huolenaiheet tarkemmin tuotantomenetelmissä sekä eettisissä kysymyksissä (esim. Klein 2000).

Edellisen vuosituhannen lopussa yleistyi ajattelutapa, jossa yhteiskuntia tarkastellaan verkostoina ja virtoina. (Castells 1996). Virtojen tilassa taloudellisen ja sosiaalisen pääoman verkostot eivät tunnista perinteisiä valtio-, kulttuuri- tai toimialarajoja, niillä ei ole yksiselitteistä sisä- tai ulkopuolta. Verkostot muuntuvat tilannekohtaisesti ja toiminnan suuntaisesti (Eriksson 2009: 36). Verkostoajattelu ruokkii teoreettista mielikuvitusta lähes kitkattomasta liikkeestä, mutta se unohtaa sijainnin keskeisyyden. Kun asiaa katsoo tarkemmin, voi huomata, että verkostotoimijat tunnistavat yllättävänkin tarkasti toimiala- ja kulttuurirajoja. Monikansallisten yritysten siirtäessä tuotantoaan Kiinaan, myös sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset jakautuvat usealle mantereelle, ja viime kädessä ne ulottavat lonkeronsa yksittäisiin paikallisyhteisöihin saakka. Suomalainen metsäteollisuus on määrätietoisesti rakentanut selluntuotantoa Etelä-Amerikkaan, jolloin myös ympäristöongelmat ovat siirtyneet Suomen ulkopuolelle. Näin ollen myös työvoiman sosiaalisia käytäntöjä, palkkatasoa ja työturvallisuutta sääteleviä säädöksiä sovelletaan paikallisesti.

Paikat ovat vapaan markkinatalouden kannalta hankalia, elleivät suorastaan pirullisia, koska ne avaavat pääsyn moraalisten pohdintojen äärelle. Miten ja missä tavat tuotetaan ja valmistetaan? Ketkä tavaran tai elintarvikkeen valmistavat? Millainen on heidän arkinen elinpiirinsä? Tavallinen kansalainen saattaa huomata tämän tehdessään päivittäisostoksia. On aivan normaalia, että ostoskoriin päätyvistä tuotteista ei selviä valmistusmaata tai -paikkaa. (Massey 2003: 51–52.) Kun tuotantoketjut ja -paikat häivytetään tietoisesti, tuotteista tulee ikään kuin paikatomia, vaikka ne eivät sitä todellisuudessa koskaan ole. Ne on valmistettu jossakin, ja siirretty johonkin, missä ne kenties saavat lopullisen muotonsa. Sieltä ne jatkavat matkaansa eri kuljetusmuodoilla tai niiden yhdistelmillä ja lopulta tavat hankitaan jostakin kulutusta ja käyttöä varten. Valmistuspaikan ja lopullisen käyttöpaikan välillä tavat sivuavat lukuisten henkilöiden paikallista elämäntilaa. Ihmisten, esineiden, valuutan ja informaation liike asettuu, lepää, käynnistyy ja kiihdyttää jostakin käsin. Perimmäisessä mielessä yhteiskunnat ovat aina paikka-perustaisia (vrt. Lehtonen 2013).

Ulrich Beckin (1999) mukaan globalisaatiota luonnehtii ylikansallisten yritysten mahdollisuus peluuttaa kansallisvaltioita ja yksittäisiä paikkakuntia toisiaan vastaan. Suuren konsernin toimintoja hajautetaan maantieteellisesti niin sijoitus-, tuotanto- kuin verotusperusteisesti. Seurauksena on maailmanyhteiskunta, joka suhteellistaa perinteisesti ymmärretyt kansallisvaltiot, sosiaaliset piirit ja elämän-

tavat (Beck 1999: 34–36). Maailmanyhteiskunnassa sosiaalinen hyvinvointi ja talouden ulkoisvaikutukset eivät jakaudu maantieteellisen tasapuolisesti.

Tietoverkot ovat muuttaneet kuluttamista ja perinteisiä tuotanto-, jakelu- ja vähittäismyyntiketjuja. Hyödykkeiden kauppatahtumat ovat siirtyneet usein myös sähköisille kauppapaikoille. Nykyisin hyödykkeet voivat olla aineettomia eli immateriaalisia, jolloin ne toimitetaan asiakkaille bitteinä. Esimerkiksi musiikkia, elokuvia ja tietokoneohjelmia myydään verkon välityksellä. Immateriaaliset tuotteet säästävät luonnonvaroja ja osaamiseen perustuva tuotanto on usein resurssitehokasta. Viimeiset vuosikymmenet ovat osoittaneet, että vastavetona tihentyvälle globalisaatiolle kuluttajat ovat alkaneet vaatia lähellä tuotettuja elintarvikkeita, luomutuotteita sekä reilun kaupan tuotteita.

13.3 Sijainnin teknologiat

*Yksittäisten tavaroiden, esineiden ja ihmisten sijaintitietojen verkottaminen sekä niiden toimintatilan jakaminen verkossa tarkoittaa yhteiskunnan toimintojen rakentumista entistä selvemmin liikkeen ja sijainnin välisenä vuoropuheluna. Älykkäät tavarahyllyt lähettävät automaattiviestejä, jolloin tuotanto ja varastointi sovitaan kysynnän mukaisesti. Jakeluketjua ohjaavat paikkatietojärjestelmät välittävät käsittelyohjeet suoraan huolitsijoiden, ah-
taajien ja kuljettajien käyttöön. Mikään ei joudu hukkaan, kun kaikilla esineillä ja asioilla on oma paikkansa. Maakulkuneuvot, laivat ja lentokoneet paikantuvat kolmiulotteisesti metrien tarkkuudella ja suhteessa aikaan. Tämä puolestaan mahdollistaa sen, että kulkuneuvot tunnistavat toistensa sijainnin, jolloin ne voivat neuvotella keskenään. Itsetoimivat autot sekä jakelulennot ovat jo kokeiluasteella.*

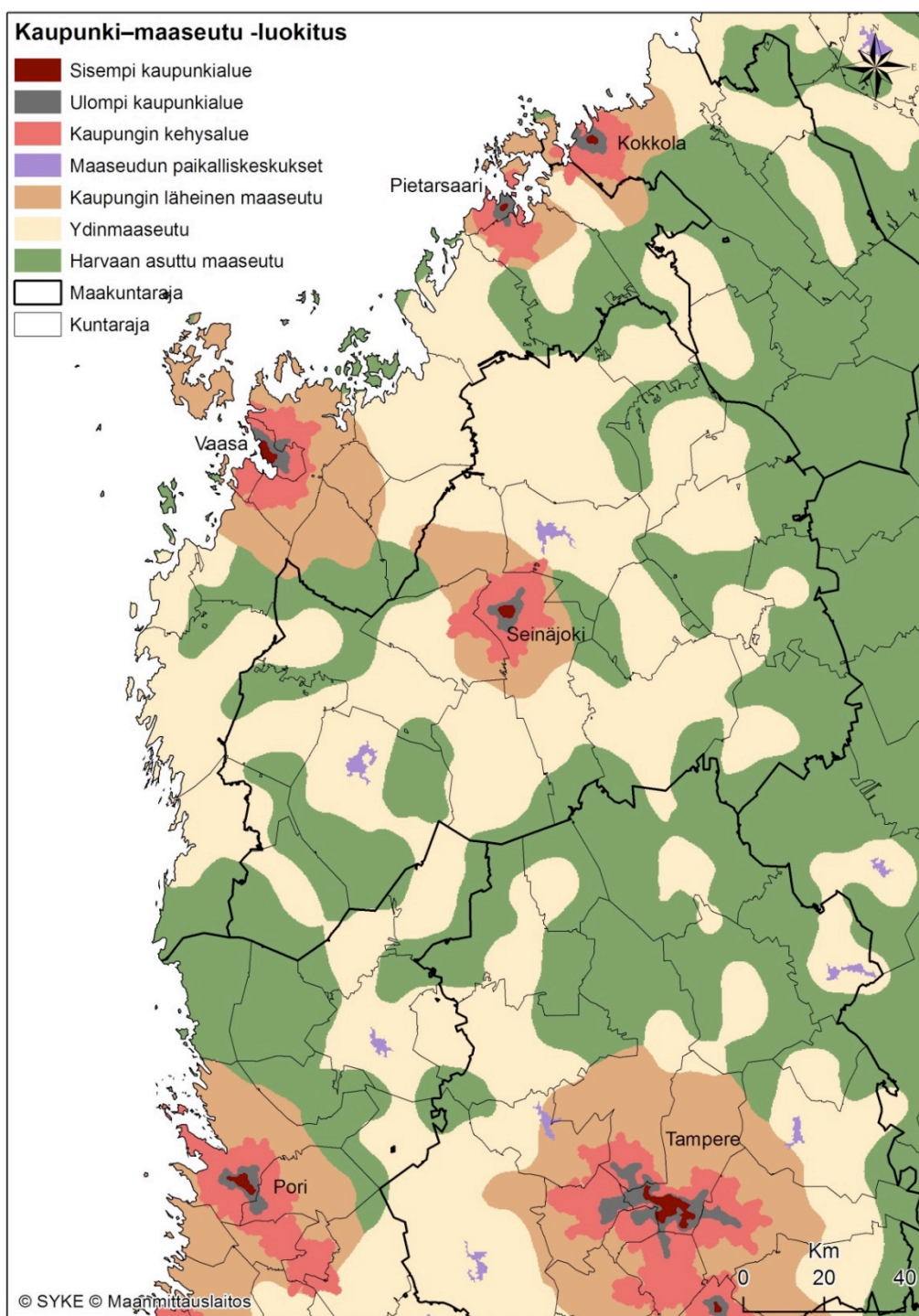
Patikointi, eläinkulkuneuvot sekä purje- ja jokialukset olivat ainoita vartenotettavia liikkumisen muotoja 1800-luvulle saakka. Koneistumisen ja teollistumisen myötä ilmaantuivat rautatiet ja ensimmäiset televiestintäverkot. Tätä seurasi 1900-luvun alkupuolelta alkanut kiihtyvä autoistuminen sekä kattavan viestiliikenneverkon rakentaminen. Kolme vuosikymmentä myöhemmin kaupallinen lentoliikenne alkoi ruuhkauttaa myös ilmatilaa. Nopea liikkuminen lyhensi matka-aikoja ja samalla muuttui käsitys paikkojen asemasta osana nopeasti kehittyviä tavara, henkilö- ja tietoliikennejärjestelmiä (ks. Rodrigue 2013: 58–65).

Kehittyvät teknologiat ovat aina herättäneet epäluuloa ja osin aiheellistakin vastustusta. Vielä niinkin myöhään kuin 1960-luvulla suomalaisella maaseudulla saatettiin ajatella, että uusia liikenneväyliä pitkin kaupunkien haitallisiksi koetut lieveilmiöt löytävät tiensä maaseudun kyliin. Puhutaanhan nykyäänkin tietoverkkosisältöjen riskeistä. On jokseenkin kuvaavaa, että tekniikan historiassa korostu-

vat liikkumista nopeuttaneet keksinnöt. Vauhtia ihannoidaan, kun taas paikallaan oloon liittyy ajatus pysähtyneisyydestä (Virilio 1998). Tämä on vain kolikon toinen puoli. Liikkeen rinnalla ovat kehittyneet sijainnin teknologiat, kuten maanmittaus, kartografia, postiosoitteet ja -numerot sekä viimeisimpinä paikkatietojärjestelmät. Ne ovat jäsentäneet liikettä tilan katkoksina ja risteyksinä. Solmuilla, sijainneilla ja näin ollen myös paikoilla on yhtäläinen historia verkostomaisessa ja vauhtia korostavassa maailmassa.

Tutkimus-, suunnittelu-, seuranta- ja mallintamistyökalut eli niin kutsutut geoinformatiikan sovellukset, kuten paikkatietojärjestelmät (GIS, *Geographical Information System*) sekä paikantamisjärjestelmät (GPS, *Global Positioning System*), tukevat uudenlaista paikkaperustaista ajattelua. Siinä yhdistyvät luonnontieteelliset sekä ihmistieteelliset lähestymistavat. Perusidea ei ole uusi, sillä jo 1990-luvulla sovellettiin koordinaattipohjaisten karttaruututiedostojen käyttöä alueellisessa tutkimuksessa (Kuukasjärvi 1993: 40–41). Paikkatietojärjestelmien avulla valmistetaan käytännön suunnittelua tukevaa tietoa, kuten kaavoitusta. Niillä tuotetaan myös erilaisia tietojärjestelmiä yhdistäviä esitystapoja (Schuurman 2006).

Aluetieteessä digitaalisen kartografian aiheuttama muutos on ollut perustavanlaatuisen siksi, että useimmat ilmiöt eivät noudata yksiselitteisesti sopimusperustaisia hallinto- tai tilastoalueiden rajoja. Eri tietokannoista muodostettuja muuttujia voidaan tarkastella suhteessa pinta-alaltaan hyvin pieniin 250 m x 250 m -kokoiisiin karttaruutuihin. Suomen ympäristökeskus SYKE on laatinut uuden kaupunki-maaseutu-luokituksen, joka perustuu edellä mainittuun tarkempaan esitystapaan (Helminen 2014, ks. seuraavan sivun kuvio 5). Paikkatietosovellukset vaikuttavat tapoihin arvioida sosiaalista, poliittista ja yhteiskunnallista tilaa. Alueiden rajat eivät välttämättä näyttäydy enää yksiselitteisinä sellaisten järjestelmien valossa, jotka kuvaavat aiempaa tarkemmin yhdyskuntien eri toimintojen ja muodostumien, kuten rakennusten, yritysten ja ajoneuvojen, sijaintia. Verotusta, kulutusta, kysyntää ja tarjontaa voidaan säädellä liukuvasti – toisin sanoen tarve- ja paikkaperustaisesti. Hallinnollisten alueiden rajat muuttuvat läpinäkyviksi tai tilannekohtaisiksi sekä yhteiskunnan väliaikaisia tarpeita mukaileviksi.



Kuvio 5. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu-luokitus perustuu paikkatietojärjestelmän muuttujista tulostettuun seitsemän väri-vyöhykkeen karttakuvaan (Suomen ympäristökeskus 2014, Kimmo Nurmio).

Tietojärjestelmät ja -kannat tukeutuvat yhä useammin sijaintitietoon, jonka merkitys on kasvanut. Kuvatunlaisella kehityksellä on myös varjopuolensa, sillä se tuottaa paikkaperustaisen yhteiskunnan määritelmällisiä lähtökohtia niin taloudellisen kuin poliittisenkin tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, missä kartografiaa ja suunnittelutilaa tuottavat teknologiat ovat vallankäytön välineitä (ks. myös Monmonier 1996). Tällä hetkellä välillisesti paikkateknologiaan perustuvaa informaatiota kerätään monella tavoin ja eri järjestelmien tarkoituksiin. Etukortit, matkapuhelimien sijaintitiedot, maksutapahtumat, valvontakamerat, elektroniset avaimet ja internet-liikenne jättävät sijainnillisia lokimerkintöjä kansalaisten liikkeistä.

Uudet teknologiat korostavat sijainnin strategista merkitystä. Sijaintitietoa hyödyntävien sovellusten käytössä tulisi huolehtia kansalaisten tarpeista, oikeusturvasta sekä moraalisesta oikeutuksesta yksityisyyteen ja henkilökohtaisiin paikkasidoksiin. Laskennallinen sijainti ei ole synonyyminen humanistiselle paikalle. Tim Cresswell (2004: 11) muistuttaa, että on eri asia ajatella Bagdadia asuinpaikkana kuin koordinaatein osoitettuna sijaintina, johon pommit pudotetaan. Aseistetut raketit ohjataan perille satelliittien avulla, mutta niiden aiheuttamaa inhimillistä hätää ja kärsimystä ei voi mitata luonnontieteellisin menetelmin.

13.4 Yhdyskuntia ihmisille

Uuden kauppakeskuksen työmaalla perustuksien valu on alkamassa. Teot ja sanat kiinnittyvät toisiinsa magneettisesti. Siellä kommunikoidaan aktiivisesti: sovitaan, sovitellaan, haetaan työkaluja ja liikutellaan valumuotteja yhteisvoimin. Sosiaalinen pääoma, vuorovaikutus ja luottamus selittävät ihmisten välistä toimintaa. Oli kysymys sitten betoniraudoituksen asentamisesta tai kaavojen, määräyksien ja lakien valmistelusta. Aistimellinen havainnointi kertoo tai vähintäänkin vihjaa vallitsevasta arvomaailmasta. Onko ympäristö historiallisesti kerroksellinen? Onko edellisiä sukupolvia kunnioitettu? Ovatko pellot viljavia ja navetat siistejä? Näkykö kaupunkikuvassa leikkiviä lapsia, ylipäätään ihmisiä, elämää, eläimiä ja kasveja? Lait, asetukset ja hallintokulttuuri perustuvat arvovalintoihin. Nämä valinnat tulevat näkyviksi poliittisessa päätöksenteossa ja kehittämislinjauksissa. Viime kädessä erilaiset valinnat materialisoituvat ihmisten arkipäiväisessä toimintaympäristössä.

Tätä kirjoitettaessa Vaasan Risön alueelle suunnitellaan suurehkoa kaupallista aluetta. Kauppakeskuksen rakentamista edeltävät suunnitelmat ja lupakäytänteet. Jokaisesta laadittavasta kaavasta tehdään viranomaisen toimesta osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa osoitetaan mahdollisuudet vaikuttaa kaavan valmisteluun. Niin kutsutulla osallisella, kuten maanomistajalla, asukkaalla ja yrityksellä,

on mahdollisuus jättää kaavaa koskeva kirjallinen mielipide tai muistutus. Kunnan viranomaisten päätöksiin tyytymätön voi tehdä oikaisuvaatimuksen (KunL 89 §). Muutoksenhakuprosessi on järeämpi keino. Eriävä mielipide annetaan kunnallisvalituksen muodossa (KunL 90 §). Se jätetään hallinto-oikeudelle tai edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kauppakeskuksen rakentaminen saattaa edellyttää ympäristövaikutusten arviointia eli niin kutsuttua YVA-menettelyä, mikäli hanke on mittava tai se rakennetaan esimerkiksi alueelle, missä tulee huomioida erityisiä luontoarvoja.

Niin kutsutulla NIMBY-ilmiöllä (*not in my backyard*) tarkoitetaan sitä, että kansalaiset herkistyvät hankkeille, jotka vaikuttavat heidän lähipiiriinsä. Tämä on inhimillisesti ymmärrettävää. Yleensä kysymys on hankkeista, joiden oletetaan heikentävän vallitsevia asuinolosuhteita, aiheuttavan terveydellisiä tai sosiaalisia uhkia; joko todellisia, liioiteltuja tai varsinaisia motiiveja piilottelevia. Asukkaat saattavat vedota uhanalaisiin eliölajeihin, vaikka määrävänä vaikuttimena olisikin kiinteistöjen arvon alentuminen tai esteettiset haitat. Espoon Riihilahden omakotialueella on itsepintaisesti vastustettu kehitysvammaisten nuorten asunto-
lahanketta. Tontin kaavamuuutoksesta on jätetty Helsingin hallinto-oikeuteen neljä valitusta, joissa vedottiin asuntojen arvon alenemiseen, häiritsevään kuljetusliikenteeseen, rakennuksen sopimattomuuteen pientaloalueelle sekä liito-oraviin. Hallinto-oikeuden päätöksien jälkeen valituslupaa haettiin aina korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joka ei sitä kuitenkaan myöntänyt. Asukkaiden sitkeästä viivytystaistelusta huolimatta asuntola on lopulta valmistumassa. (HS 9.6.2013.)

Monet espoolaiset kokivat Riihilahden NIMBY-ilmiön kiusalliseksi. Syntyi muuallakin Euroopassa yleistynyt positiivisesti kanta-aottava YIMBY-ilmiö (*yes in my backyard*, toisinaan myös WIMBY eli *welcome in my backyard*). Tämän seurauksena järjestettiin muun muassa YIMBY-juoksutapahtuma, jossa kaupunkilaiset kampanjoivat asuntolahankkeen puolesta (HS 3.1.2014). Kun suositaan tiiviimpää ja ekologisempaa yhdyskuntarakennetta, rakennetun ympäristön kehittäminen on entistä haastavampaa: eri toiminnat sekä väestöryhmät sijoittuvat lähekkäin sekä toimivat päällekkäin jakaen rajallisen tilaresurssin. Siksi alueiden kehittämistä ja suunnittelua tehdään sektorirajat ylittävässä yhteistyössä. Varsinkin tavallisten kansalaisten oma-aloitteisuus ja halu vaikuttaa lähiympäristönsä kehittämiseen tulee hyödyntää nykyistä paremmin jo suunnitteluvaiheessa. Sitouttamalla asukasyhdistykset ja yksittäiset kansalaiset mukaan suunnitteluun vähennetään periaatteellista tai tietämättömyyteen pohjaavaa hankevastarintaa. Samalla lisätään osallisuutta, keskustelemaa demokratiaa ja kyetään huomioimaan paremmin asukkaiden sekä alueen käyttäjien toiveita ja näkökumia.

Pierce, Martin & Murphy (2010: 60) tarkastelevat hallintaa poliittisen maantieteen teorian määrittelemänä sosio-tilallisina suhteina. He ehdottavat *relationaallista* eli tilanteiden ja toimijoiden mukaan suhteisiin asettuvaa paikka-käsitettä. Monimutkaisessa maailmassa jokainen tilanne on tavallaan ainutlaatuinen ja määrättyyn hetkeen sidottu. Tämä voidaan nähdä taustana pyrkimyksille kohti monitasoista osallistavaa hallintaa, joka perustuu eri mittakaavojen, politiikkatasojen ja verkostojen yhtäaikaisen tarkasteluun. Verkostosuhteiden varassa määrittyvät paikat rakentuvat sosiaalisten suhteiden kohtaamisista; siitä kuinka nuo suhteet kutoutuvat yhteen paikallisuuksina, joiden sisäinen dynamiikka valetaan niiden kootessa ulkopuolelle ulottuvia sosiaalisia kytkentöjä risteävien kertomuksien yhtäaikaisuutena. (Massey 2008: 29–31, 123.) Tämä näkökulma kuvaa ehkä parhaiten vallitsevia haasteita sekä sitä kehitystä, jota yleisesti luonnehditaan monipaikkaiseksi elämäntavaksi.

Sivistisyhteiskuntien ajattelun kantavana periaatteena on, että paikallisia toimintoja, palveluja ja maankäyttöä toteutetaan demokraattiseen päätöksentekoon perustuen. On kuitenkin niin, että aina joku käyttää suurempaa poliittista tai taloudellista valtaa kuin joku toinen. Hallinnon puheavaruus ei ole tyhjiö: joku jossakin aina perustelee, suunnittelee, kaavoittaa ja päättää. Kysymys ei kuitenkaan ole siitä, että kansalaisilla ei olisi mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen omalla toiminnallaan. Laajasti ajatellen kaikki yhteiskunnan jäsenet ovat enemmän tai vähemmän ”maan kirjoittajia” ja ”paikan tekijöitä” (Gren 1994: 62). He siis tuottavat suunnitelmien, kannanottojen ja kulutuskäyttäytymisen muodossa tahdon ja halun muotoisia jälkiä maisemaan. Vähintäänkin kansalaiset vahvistavat tai heikentävät sellaisia toimintatapoja, jotka vaikuttavat niihin, joilla on kyky, mahdollisuus ja valta tehdä päätöksiä.

Paikkaperustaisessa kehittämisessä nähdään tarve toimintamalleille, jotka kanaivoivat paikallista osallistumisen tarvetta joustavasti. Paikkaperustainen kehittäminen vastaa globalisaation moninaisiin haasteisiin liittämällä ylipaikallisia verkostoja paikallisiin voimavaroihin ja vahvuuksiin. Nykyisin paikkaperustaista kehittämistä toteutetaan julkisen, vapaaehtoisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien muodossa. Tämän ovat etupäässä mahdollistaneet EU:n osarahoittamat Leader-toimintaryhmätyö ja rakennerahastot. Nämä ovat olleet tärkeimmät ohjelma- ja hankeperustaisen aluekehittämisen työkalut.

Poliittisen järjestelmän kyky reagoida arjen ongelmiin on synnyttänyt oikeutetun epäilyn edustuksellisen demokratian kyvystä tarjota riittäviä paikallisen vaikuttamisen mahdollisuuksia. Kuntien yhdistyminen laajemmiksi hallinnollisiksi alueiksi on haaste kotiseutuidentiteetin kannalta, joka saattaa vaikuttaa muun muassa ihmisten sitoutumiseen ja halukkuuteen ponnistella alueen kehittämisen puolesta.

(Zimmerbauer & Paasi 2013: 39; ks. myös Virkkala ym. tämän kirjan edellisessä artikkelissa luvussa 12.3.4.) Ratkaisumalliksi on tarjottu toimivaltaista lähidemokratiaa, joka kattaisi kuntatasoa pienempiä alueita kuten kyliä (Kattilakoski & Backa 2013; Metsälä & Leinamo 2013: 118–126). On puhuttu myös tekemisen demokratiasta, jossa kansalaiset organisoituvat yhdistysten ja projektien kautta edistämään tärkeäksi kokemiaan asioita ja hankkeita (Kuisma 2013). Maakunnista kantautuvat huhut kertovat myös positiivisesta anarkiasta. Siinä toimeen tartutaan tarveperustaisesti ja ratkaisukeskeisesti, jolloin suoralla kansalaistoiminnalla ratkotaan lähiympäristön puutteita tai ongelmia. Tarvittavat luvat muistetaan toki hakea jälkikäteen.

13.5 Kokemuksia ja tunteita

Vantaalla sijaitseva Martinkeskus oli avautuessaan vuonna 1970 Pohjoismaiden suurin kauppakeskus. Ei todellakaan uskoisi, kun mitättömän kokoista rakennusta katselee nyt. Aikanaan kauppakeskuksen etupihalla oli metalliputkista valmistettu oranssi kiipeilyteline, joka jäljitteli lentokonetta. Aikuisen silmissä lapsuuden mittakaava on kutistunut. Tuuli pyörittää laiskasti roskaa. Kiipeilyteline on olemassa vain nostalgisena muistojen paikkana. Ravintolan terassilla hilpeän pöytäseurueen ääni kantautuu pitkälle betonisessa lähiömaisemassa. Vain kivenheiton päässä sijaitsee graffitein koristeltu ja purkutuomion saanut Laajavuoren ala-aste. Merkkejä lähiöiden kulttuurihistoriallisesta arvonnoususta on nähtävissä. Suomen ensimmäinen ostoskeskus Helsingin Munkkivuorella avasi ovensa 3.12.1959. Yhä edelleen vireästi toimiva ostoskeskus on nykyisin Museoviraston määrittelemä suojelukohde.

Kauppakeskuksista rakennetaan viihtyisiä, koska toivotaan, että ihmiset viettäisivät niissä aikaa ja kuluttaisivat enemmän. Tietyt väestöryhmät nähdään kauppiaiden kannalta ei-toivottuina vieraina, kuten maleksivat nuorisojoukot tai valtaväestöstä poikkeavan etnisen taustan omaavat henkilöt, jotka saattavat vaikuttaa häiritseviltä tai pelottavilta asiakkaiden mielestä (Sibley 1995; Koskela 2009). Periaatteessa julkisena pidettävän tilan käyttöä siis kontrolloidaan, jolloin joku käyttää valtaa suhteessa muihin tilan käyttäjiin (Kymäläinen 2009: 93–96). Epäilyttävää tai normeista poikkeavaa käytöstä monitoroidaan. Nuorisoa on pyritty karkottamaan ”vääristä paikoista”, kuten kauppakeskuksien sisäänkäyntien edestä jopa soittamalla klassista musiikkia. Julkisessa tilassa risteävät kokemusmaailmat kohtaavat toisensa. Kauppakeskus on satojen ihmisten työpaikka. He saapuvat töihin ja kiiruhtavat koteihinsa työvuorojen päätyttyä. Näkökulma on toisenlainen kuin asiakkailta, jotka pistäytyvät tai viettävät muuten vain aikaansa näyteikkunoiden äärellä. Kauppakeskus voi olla satunnaisen kohtaamisen tai joutilaisuuden tila.

Siellä henkilökohtaisesti ja sosiaalisesti tärkeä paikka voi olla määrätty penkki tai tietty kahvilan pöytä, jossa rupertellaan ja pohditaan maailman menoa.

Paikkojen subjektiivinen tulkinnallisuus nousi osaksi ihmismaantieteellistä keskustelua 1970-luvun puolivälin jälkeen. Alettiin puhua paikan tunnusta, kokemuksellisuudesta ja elämyksellisyydestä (Relph 1976; Tuan 1977). Sittenkin samaa tematiikkaa on syvennetty emotionaalisen kiinnittymisen sekä tunteiden maantieteen käsitteistöillä (Davidson ym. 2005). Tunneperäisten paikkaa tulkitsevien lähestymistapojen painolastina on ollut niiden soveltamisen hankaluus käytännön kehittämistyössä. Niillä on kuitenkin sijansa. Esimerkiksi kuntaliitosten yhteydessä on jäänyt vähemmälle huomiolle kansalaisten kokema kotiseututunne ja paikannimiin liittyvät kysymykset. Laajemman yhteiskunnallisen eheyden kannalta – jos kohta myös kilpailukyvyyn kannalta – on merkityksellistä, tuntevatko kansalaiset yhteenkuuluvuutta johonkin yhteisöön vai eivät. Yhteisöhistoria ja tunneperäisten näkökulmien huomioiminen osana aluekehittämisen keinovalikoimaa auttaa tunnistamaan identiteettirakenteita, jotka tekevät olemassaolosta tarkoituksellisen ja mielekkään (Knuutila 1998). Kotiseuduilla ja paikallisilla kulttuureilla on tässä merkityksessä hyvinvointia ja osallisuutta tuottava ulottuvuus.

Tunteiden sijainnillisuus liitetään ensisijaisesti positiivisiin kokemuksiin, kuten juurtumiseen, identiteettiin ja kotiseutuun. Vastavuoroisesti paikka voi olla myös vieraantumisen, väkivallan ja pelon symboli (Blunt 2005: 506; Peltonen 2003). Paikka siis voi olla jotakin vältettävää, surullista, vaarallista ja tuntematonta. Onnettomuuspaikat jäävät elämään samoin kuin mielihyvää ja hyvinvointia tuottavat paikat. On vaikea unohtaa vantaalaisen kauppakeskus Myyrmannin vuoden 2002 pommi-iskua tai Riian kauppakeskuksen romahdusta vuonna 2013.

Tahatonta stigmaa tai negatiivista mainetta ei voi hallita. Vieläkin muistellaan Helsingin Sanomien Kuukausiliitteen artikkelia tammikuulta 1995, jossa Pieksämäki sai onnettomimman kaupungin leiman, kun vastaavasti Uusikaarlepyy julistettiin onnellisimmaksi. Alueita ja valtioita myös markkinoidaan aktiivisesti (Gold & Ward 1994). Vaasaa markkinoidaan energiateollisuuden vetovoimaisena alueena, jollainen se nykytilastojen valossa pitkälti onkin. Mutta onko se sitä kaikkien toimijoiden näkökulmasta? Markkinointiviestinnässä moniääniset ja usein myös keskenään ristiriitaiset symbolisuhteet alistetaan jonkin helposti määrittävän ja yksiselitteisen mielikuvan käyttövoimaksi. Tietenkin on niin, että yleistettävyyden myötä kohotetun imagon huomioarvo kasvaa. Usein tarvetta tälle perustellaan elinkeinojen kehittämisellä ja työpaikkojen luomisella.

Taloudellisen integraation edetessä on syntynyt vastavoimia, jotka ponnistavat paikallisista voimavaroista, yrityksistä, kulttuureista ja perinteistä. Monimutkai-

nen, -kulttuurinen ja -tasoinen tuottavat tarpeen uusille kiinnittymisen ja sitoutumisen tavoille. Emotionaalisen hallittavuuden tunnetta etsitään ”esimerkiksi pitämällä loitolla ihmiset ja esineet, joiden ei katsota sopivan kuvaan” (Massey 2003: 54). Yhteys luontoon, nostalgiseen menneisyyteen ja maaseutuun edustavat jatkuvuutta muutoksien keskellä. Perinteitä heijastelevat paikat kasvattavat suosiota, koska ne kykenevät tarjoamaan levotonta ajankuvaa vastustavia turvallisia kiinnikkeitä (Robins 1991). Ihmiset pyrkivät järjestämään tai valitsemaan lähiympäristönsä rakenteita sellaisella tavalla, missä tavoitellaan positiivisia kiinnittymisen kokemuksia ja hyvinvointia kannattelevia tunteita. Esimerkiksi ikääntyessään monet löytävät juurensa uudestaan ja ovat halukkaita osallistumaan paikallisyhteisöjen toimintaan. Paikkaperustaisessa kehittämisessä tunnistetaan kansalaisten tarve kuulua johonkin yhteisöön; oli se sitten virtuaalista tai fyysisesti jaettavaa. Paikkatunnetta, identiteettiä ja tulevaisuususkoa rakennetaan vuorovaikutteisesti ja osallisuuden kokemuksilla edistämällä. Paikallista ympäristöä, historiaa ja kulttuuriperintöä voidaan tuoda osaksi myös hyvinvointipalveluja ja matkailun kehittämistä. (Luoto 2011.)

Viime kädessä paikat ovat suhteellisia, koska sama sijainti ei tarkoita itsestään selvästi yhteistä paikkaa. Jokaisella yksilöllä on omat pyhät paikkansa, joilla on määrätty tunneyhteys yksityisessä henkilöhistoriassa. Arttu Wiskari (2011) tiivistää kappaleessaan Mökkitie 1980-luvun lomamuistot ja henkilökohtaisen kokemuksen. Ajan henki, elämän käännekohtat ja onnelliset muistot kiinnittyvät nostalgian sävyttämälle soratielle; sen tuttuihin kiviin ja kantoihin, vaikka myöhemmin ”vanhemmat eros ja mökki myytiin [...] tutut reitit vaihtuneet pintoihin mustiin”. Tärkeitä paikkoja voivat olla myös harrastajaryhmien määrittelemät paikat tai muut syvähenkiset paikat, joihin liitetään jokin tapahtuma tai sattuma. Niiden ”käsillä oleminen” riippuu merkityksen antajan kokemushistoriasta sekä omasta kulttuurisesta havaintopaikasta. Se, mitä minä koen, ei ole koskaan täysin sama kuin mitä jokin toinen kokee.

13.6 Lopuksi

Keskittyminen ylipaikallisiin virtojen tilaan alleviivaa ajattelutapaa, jossa yksittäisen ihmisen, alueen tai paikkakunnan mahdollisuudet vaikuttaa yhteiseen tulevaisuuteen ovat vähäiset ja taloudellisten lainalaisuuksien määäämiä. Viime vuosikymmenien aikana kiihtynyt globalisaatiokehitys on johtanut vastaliikehdintään, jossa korostetaan paikkojen suhteellisen merkityksen muutosta. Tätä kirjoitettaessa Euroopassa on halukkuutta jopa uusien valtioiden muodostamiseen esimerkiksi Kataloniassa ja Skotlannissa. Separatistiset ja nationalistiset pyrkimykset heijastelevat toki laajempaa geopoliittisten voimasuhteiden muutosta – kuten voidaan

selvästi nähdä Ukrainassa – mutta myös aidompia pyrkimyksiä luoda omaehtoista hallintoa ja hallintaa, joka kykenee vastaamaan monimutkaisen maailman haasteisiin kulttuurisesti ymmärrettävistä lähtökohdista käsin (vrt. Anderson 1996). Paikkaperustaisessa ajattelussa vahvuuksien ja heikkouksien tunteminen luo edellytykset uhkien ja mahdollisuuksien tunnistamiseksi.

Laajojen skaalojen verkostomaiset hallintojärjestelmät saattavat kadottaa paikallisen erityisyyden, kun vastuusuhteet hämärtyvät. Hätäkeskuspäivystäjä ei tunne paikallisia olosuhteita, eikä ulkoistetun terveystalouden tarjoaja koe osallistuvansa yhteisöllisen hyvinvoinnin tuottamiseen. Systeemisidonnaisia uhkia ja onnettomuuksia ei voida lukea kenenkään syyksi (Beck 1990: 98). Jos yhteiskunnan perusrakenteet tai poliittinen luottamus rakoilevat, ylätasojen järjestelmät eivät välttämättä toimi kuten on suunniteltu. Paikat kokoavat yhteen eritasoisia ilmiöitä, jolloin vaikeatkin ongelmat näyttäytyvät ymmärrettävinä. Käytännön sovelluksia on luontevaa kehittää paikallisista lähtökohdista – oli kysymyksessä sitten yhdyskuntarakenne, palveluiden järjestäminen tai jopa energia- tai lähiruoantuotanto. Myös paikallisen hallinnan ja kulttuurin kehittäminen nähdään yhteisön, identiteetin sekä yhä useammin myös kilpailukyvyn kannalta tärkeänä. Tällä ei tulisi tarkoittaa eristäytymistä tai ylevöitettyä yhteisöllisyyttä, vaan ennemminkin omaehtoista liittymistä verkostorakenteisiin vahvoina toimijoina.

Aluetieteen yksi tärkeimmistä tehtävistä pureutuu artikkelissani esiintyneeseen erityisen ja yleisen väliseen ratkaisemattomaan ristiriitaan. Siinä pohditaan maailmanlaajuisten kehityskulkujen alueellisia vaikutuksia. Vastavuoroisesti yhtä tärkeää on nähdä paikallisuuksien risteytyminen osaksi ylipaikallisia ja globaaleja verkostoja: ei tietenkään hinnalla millä hyvänsä, vaan omaperäisyyttä jalostamalla ja jakamalla. Aluetiede pyrkii aktiivisesti yhteiskuntaa havainnoimalla sekä teoreettisella valppaudella muodostamaan teräväpiirtoisia näkökulmia jokapäiväisen toimintaympäristön kehittämiseen. Viime kädessä tarkastelun ytimessä on kansallinen arkisessa toimintaympäristössään: toreilla, lähiöissä, kouluissa, kylissä ja kaupungeissa. Näkökulmana alue ja paikka edustavat itsessään menetelmällistä valintaa. Silloin voidaan kysyä esimerkiksi, miten eri toiminnot määrittävät ihmisten käyttäytymistä sekä sitä, miten osallistuminen ja hallinta muotoilevat paikkoja.

Lähteet

- Anderson, B. (1996). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Lontoo: Verso.
- Beck, U. (1990). *Riskiyhteiskunnan vastamyrryt. Organisoitu vastuuttomuus*. Tampere: Vastapaino.
- Beck, U. (1999). *Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia*. Tampere: Vastapaino.
- Blunt, Alison (2005). Cultural Geography. Cultural Geographies of Home. *Progress in Human Geography* 29:4, 505–515.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge: Blackwell.
- Cresswell, T. (2004). *Place. A Short Introduction*. Cornwall: Blackwell Publishing.
- Davidson, J., Bondi, L., & Smith, M. (2005). *Emotional Geographies*. Farnham: Ashgate.
- Eriksson, K. (2009). *Maa ilma ilman ulkopuolta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Gold, J. R. & Ward, S. V. (Toim. 1994). *Place Promotion. The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Gren, M. (1994). *Earth Writing. Exploring Representation and Social Geography In-between Meaning/matter*. Göteborg: Department of Geography, University of Gothenburg B 85.
- Helminen, V. (2014). *Siirtyminen paikkatietoihin perustuvaan kaupunki-maaseutu luokitukseen – Kuntien luokittelusta paikkatietoperusteiseen aluejakoon* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 12.4.2014]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/raportit-artikkelit/2013/Sivut/2013-10-28-helminen.aspx>.
- HS = Helsingin Sanomat (9.6.2013). *Naapurit hylkivät vammaisia*. Tommi Hanula, kaupunki, A16.
- HS = Helsingin Sanomat (3.1.2014). *Vuoden kaupunkilainen kannustaa rohkeuteen*. Teppo Moisio, kaupunki, A17.
- Hubbard, P. & Kitchin, R. (2011). *Key Thinkers on Space and Place*. Los Angeles: Sage.
- Jones, A. (2012). *Human Geography. The Basics*. Lontoo: Routledge.

- Kattilakoski, M. & Backa, P. (Toim. 2013). *Uuden lähidemokratian aika. Närde-
mokrati för en ny tid*. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2. Tampere:
Juvenes Print.
- Klein, N. (2000). *No Logo: Solutions for a Sold Planet*. Lontoo: Flamingo.
- Knuuttila, S. (1998). Menneisyys identiteetin paikkana. Teoksessa S. Hänninen
(Toim.). *Missä on tässä?* Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja
18. Jyväskylän yliopisto. Saarijärvi: Gummerus. 17–41.
- Koskela, H. (2009). *Pelkokierre. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu
kaupunkitilasta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuisma, J. (2013). Tekemisen demokratia on tulossa. Teoksessa M. Kattilakoski
& P. Backa (Toim.). *Uuden lähidemokratian aika. Närdemokrati för en ny tid*.
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2. Tampere: Juvenes Print. 59–66.
- Kuukasjärvi, L. (1993). Maaseutu, tutkimus ja paradigmat. Maantieteellisen maa-
seutututkimuksen lähestymistavat 1960-luvulta 1990-luvun alkuvuosiin. Teoksessa
P. Rannikko. (Toim.) *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen vuosikirja*.
Joensuu: Joensuun yliopisto, Maaseutuinstituutti. 29–47.
- Kymäläinen, P. (2009). Kaupunkitaide ja julkisen tilan hetkittäiset käytöt. Teok-
sessa S. Ridell, P. Kymäläinen, & T. Nyysönen (Toim.). *Julkisen tilan poetiikkaa
ja politiikkaa. Tieteidenvälisiä otteita vallasta kaupunki-, media- ja virtuaaliti-
loissa*. Tampere: Tampere University Press. 91–113.
- Lehtonen, M. (2013). *Liikkuva maailma. Liike, raja, tieto*. Tampere: Vastapaino.
- Luoto, I. (2011). *Paikkoja, kertomuksia ja kulttuuria. Kartoituvaiheen tuloksia*
[Verkkojulkaisu]. Jyväskylän yliopisto & Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.
[Viitattu 2.5.2012]. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4338-7>.
- Malpas, J. E. (1999). *Place and Experience. A Philosophical Topography*. New
York: Cambridge University Press.
- Massey, D. (2003). Paikan käsitteellistäminen. Teoksessa M. Lehtonen & O.
Löytty (Toim.). *Erilaisuus*. Tampere: Vastapaino. 51–83.
- Massey, D. (2008). *Samanaikainen tila*. Tampere: Vastapaino.
- Metsälä, R. & Leinamo, K. (2013). *Lähidemokratiaa etsimässä. Korpilahtelais-
ten, lammilaisten ja alastarolaisten vaikutusmahdollisuuden kuntaliitoksen jäl-
keen*. Levón-instituutin julkaisuja 137. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Monmonier, M. (1996). *How to Lie with Maps*. Chicago: University of Chicago
Press.

Peltonen, U.-M. (2003). *Muistin paikat. Vuoden 1918 sisällissodan muistamisesta ja unohtamisesta*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Pierce, J., Martin, D. G. & Murphy, J. T. (2010). Relational Place-Making. The Networked Politics of Place. *Transactions of the Institute of British Geographers* 36:1, 54–70.

Relph, E. (1976). *Place and Placelessness*. Lontoo: Pion.

Robins, K. (1991). Tradition and Translation. National Culture in Its Global Context. Teoksessa J. Corner & S. Harvey (Toim.). *Enterprise and Heritage: Cross-currents of National Culture*. Lontoo: Routledge. 21–44.

Rodrigue, J.-P. (2013). *The Geography of Transport Systems*. Lontoo: Routledge.

Sack, R. D. (2010). *Geography as a Tool for Developing the Mind. A Theory of Place-Making*. Lewiston: The Edwin Mellen Press.

Schuurman, N. (2006). *GIS. A Short Introduction*. Malden: Blackwell.

Sibley, D. (1995). *Geographies of Exclusion. Society and Difference in the West*. Lontoo: Routledge.

Tuan, Y.-F. (1977). *Space and Place. The Perspective of Experience*. Lontoo: Edward Arnold.

Vartiainen, P. (1998). Paikallisen ja globaalin uusi välitön yhteys vai epäjärjestyks? Teoksessa S. Hänninen (Toim.). *Missä on tässä? Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 18*. Jyväskylän yliopisto. Saarijärvi: Gummerus. 148–169.

Virilio, P. (1998). *Pakonopeus*. Tampere: Gaudeamus.

Zimmerbauer, K. & Paasi, A. (2013). When Old and New Regionalism Collide: Deinstitutionalization of Regions and Resistance Identity in Municipality Amalgamations. *Journal of Rural Studies* 30, 31–40.

