

SOSIAALISET INNOVAATIOT JA HALLINNOINTI  
SOSIAALIALAN KEHITTÄMISESSÄ

Anu Kari

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden

ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2007

## TIIVISTELMÄ

### SOSIAALISET INNOVAATIOT JA HALLINNOINTI SOSIAALIALAN KEHITTÄMIS- SESSÄ

Anu Kari

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Risto Heiskala & Marita Husso

Kevät 2007

Sivumäärä 101

---

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on sosiaaliset innovaatiot ja hallinnointi sosiaalialan kehittämisessä. Tarkoituksena on tutkia, miten sosiaaliset innovaatiot ilmenevät ja millainen merkitys niillä on sosiaalialan kehittämisessä. Tähän liittyen tarkastelun kohteena on se, miten sosiaalisista innovaatioista puhutaan, missä yhteyksissä ja miten niitä perustellaan. Tutkielman toisena tehtävänä on tarkastella millaista hallintaa ja hallinnointia sosiaalialan kehittämisessä tavoitellaan ja toteutetaan. Tutkimus kohdentuu valtionhallinnon ja Keski-Suomen alueellisen tason linjauksiin, joiden mukaisesti sosiaalialan kehittämistä toteutetaan.

Tutkimusaineisto koostuu kolmesta valtionhallinnon ja kolmesta Keski-Suomen alueellisen tason asiakirjasta. Tutkimusmenetelmänä on käytetty poststrukturalistista ja kriittistä diskurssianalyysia. Analyysin avulla muodostettiin yksi päädiskurssi, sosiaaliset innovaatiot ja sille kolme aladiskurssia: kilpailukyvyyn, sosiaalisen vastuun ja sosiaalisen pääoman - diskurssit. Lisäksi analyysin avulla tuotettiin tulkinta sosiaalialan kehittämisen kontekstissa siitä hallinnasta ja hallinnoinnista, jota tavoitellaan ja toteutetaan.

Tässä tutkimuksessa saatujen tulosten perusteella sosiaalialan kehittäminen perustuu olennaisesti sosiaalisiin innovaatioihin. Niitä käytetään palvelurakenteen ja -järjestelmän sekä toimintatapojen uudistamiseen ja uudelleenorganisointiin. Sosiaalisten innovaatioiden avulla voidaan lisätä ihmisten hyvinvointia ja terveyttä sekä vastata rakennemuutokseen. Sosiaaliset innovaatiot toimivat myös hallinnan välineinä. Saadut tulokset osoittavat, että hallinnan avulla tavoitellaan kilpailukyky-yhteiskunnan poliittisia päämääriä sekä pyritään asettamaan uudelleen hyvinvointivaltion rajoja. Kyse on erityisesti hyvinvoinnin ja hyvinvointipolitiikan hallinnasta, jota luonnehtii julkisen vastuun hajauttaminen yhteiskuntaan ja yksilön oman vastuun korostaminen. Tämän hallinnan välineinä ja samalla sen päämäärinä toimivat sekä sosiaalinen vastuu että sosiaalinen pääoma.

---

Avainsanat diskurssianalyysi, hallinta/hallinnointi, kilpailukyky, sosiaaliset innovaatiot, sosiaalinen pääoma, sosiaalinen vastuu

## **SISÄLLYS**

1 JOHDANTO	5
2 SOSIAALISET INNOVAATIOT	8
2.1 Sosiaalisen innovaation käsite	8
2.2 Sosiaaliset innovaatiot käytännössä	10
2.3 Sosiaaliset innovaatiot sosiaalialalla	13
2.4 Sosiaalisten innovaatioiden synty- ja leviämisprosessi	15
3 SOSIAALINEN PÄÄOMA	18
3.1 Sosiaalisen pääoman käsitteestä	18
3.2 Sosiaalisia innovaatioita mahdollistavana tekijänä	19
3.3 Sosiaalista ja taloudellista yhdistävänä käsitteenä	20
4 KILPAILUKYKY-YHTEISKUNTA	23
4.1 Kilpailukyvyn käsite	23
4.2 Suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan	23
5 HYVINVOINTIVALTION UUSI HORISONTTI	27
5.1 Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio	27
5.2 Julkisen hyvinvointivastuun hajauttaminen	30
6 UUSI HALLINTA JA HALLINNOINTI	32
6.1 Hallintamentaliteetti	32
6.1.1 Poliittiset rationalisaatiot	34
6.1.2 Hallintatekniikat	36
6.2 Biovalta ja yhteiskunnan uusi hallitsemisen tapa	37
7 TUTKIMUKSEN TEHTÄVÄ, METODI JA AINEISTO	42
7.1 Sosiaaliset innovaatiot sosiaalialan kehittämisessä	42
7.2 Diskurssianalyysi	43
7.2.1 Poststrukturalistinen ja kriittinen diskurssianalyysi	46
7.2.2 Tutkijan ja aineiston välinen vuoropuhelu	49
7.3 Sosiaalialan kehittämistä linjaavat asiakirjat	49
7.3.1 Hyvinvointipoliittiset ohjelmat	52
7.3.2 Asiakirjojen sisältö ja rakenne	53
7.4 Tutkimustyön suorittaminen	55
8 SOSIAALISTEN INNOVAATIODEN -DISKURSSI	58
8.1 Kilpailukyvyn -diskurssi	61
8.2 Sosiaalisen vastuun -diskurssi	63
8.3 Sosiaalisen pääoman -diskurssi	66

9 HALLINNAN JA HALLINNOINNIN ”MAAILMA”	69
9.1 Hallinnalla kohti vastuunottamisen yhteiskuntaa	70
9.2 Sosiaaliset innovaatiot hallinnan välineenä	71
9.3 Sosiaalinen vastuu ja sosiaalinen pääoma hallinnassa	72
9.4 Hallinnan päämäärät, hallintatekniikat ja poliittiset rationalisaatiot	73
10 JOHTOPÄÄTÖKSET	76
11 POHDINTA	89
KIRJALLISUUTTA	91

# 1 JOHDANTO

Viime vuosina sosiaaliset innovaatiot ovat nousseet innovaatiopolitiikan keskiöön sekä yhteiskunnalliseen kielenkäyttöön. Sosiaalisten innovaatioiden puheen nousu ja lisääntyminen liittyy yhteiskunnan rakennemuutokseen eli siirtymään suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan. (Tässä luvussa esitettyihin teoreettisiin perusteluihin esitetään viittaukset seuraavissa luvuissa.) Rakennemuutoksessa on kyse kulttuurisessa tulkintamallissa tai mentaaliparadigmassa tapahtuneesta murroksesta, joka on johtanut yksityisen, julkisen ja kansalaissektorin rakenteelliseen murrokseen. Toimintaympäristön muutos vaatii yhteiskunnalta laaja-alaista uudistumista, jolloin etenkin sosiaalisten innovaatioiden tarve korostuu kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Erityisesti sosiaalialan palvelujärjestelmän ja -rakenteen uudistamisessa sosiaaliset innovaatiot ovat ajankohtaisia.

Itse sosiaalisen innovaation käsite on moniselitteinen ja -ulotteinen. Sosiaaliset innovaatiot määrittyvät tarkasteluyhteyksiensä kautta. Sosiaalisilla innovaatioilla tarkoitetaan esimerkiksi uusia tapoja organisoida etenkin sosiaali- ja terveysalan toimintoja. Ne voivat johtaa lisäarvoa tuottavaan tulokseen yksilön tai yhteiskunnan hyvinvoinnissa ja terveydessä tai palvelujärjestelmässä. Laajemmassa tulkinnassa sosiaaliset innovaatiot kytetään koko yhteiskunnallisen kokonaisuuden tai sen eri sektoreiden toimintatavan sekä niiden keskinäisen suhteen muutoksiin. Sosiaalisissa innovaatioissa olennaista on se, että nämä uudet tai uutena pidetyt mallit, ideat tai käytännöt muuttavat vallitsevia käytäntöjä siten, että seurauksena on kohonnut taloudellinen, teknologinen tai sosiaalinen suoritus- tai toimintakyky.

Rakennemuutoksesta voidaan puhua myös jälkiekspansiivisena hyvinvointivaltiona, joka tuottaa uudenlaista hyvinvointivaltiollista politiikkaa. Kyse on hyvinvointivaltion laajenemisen jälkeisestä toiminta- ja hallintatavasta. Uusi hallintatapa merkitsee hyvinvointivaltion rajojen uudelleenasettamista, jossa keskeistä on hyvinvointivastuun supistaminen, karsiminen ja kaventaminen sekä uudenlaiset julkiset vastuut. Käytännössä tämä merkitsee palvelutuotannon hajauttamista sekä julkisen hyvinvointivastuun jakamista yhteiskunnan eri toimijoille, kuten yksityiselle, kolmannelle ja kansalaissektorille. Samalla korostetaan yksilöiden omaa vastuuta ja roolia hyvinvointinsa ja terveytensä ylläpitämisestä ja edistämisestä. Hyvinvointia ja hyvinvointipolitiikkaa hallitaan uudella tavalla ja hallintaa hajautetaan useisiin alueisiin erityisesti sosiaalisen pääoman avulla.

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on sosiaaliset innovaatiot ja hallinnointi sosiaalialan kehittämisessä. Tarkastelun kohteena on se, miten sosiaalisista innovaatioista puhutaan asiakirjoissa, millaisissa yhteyksissä niistä puhutaan ja miten niitä perustellaan. Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin sosiaalisten innovaatioiden roolia ja merkitystä sosiaalialan kehittämisessä. Lisäksi tutkimuksessa tutkitaan millaista hallintaa ja hallinnointia sosiaalialan kehittämisessä tavoitellaan ja toteutetaan. Tutkimus kohdentuu sekä valtionhallinnon että alueellisen tason linjauksiin, joiden mukaisesti sosiaalialan kehittämistoimintaa toteutetaan tällä hetkellä ja tulevina vuosina. Valtakunnallisen ja alueellisen tason tarkastelu mahdollistaa sen tutkimisen, miten puhe sosiaalisista innovaatioista ilmenee ja toteutuuko samanlainen hallintamalli molemmin tarkastelutasoilla. Analyysissa on käytetty diskursiivista lähestymistapaa, jolloin asiakirjoja lähestytään sosiaalisen todellisuuden rakentajina.

Tutkimuksen aihe on ajankohtainen, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne ja -järjestelmä on tällä hetkellä muutospaineiden ja uudistustoimenpiteiden pyörteissä. On mielenkiintoista tutkia, miten kehittämistä linjataan ja miten haasteisiin sekä vaatimuksiin vastataan sosiaalisten innovaatioiden avulla. Sosiaalisten innovaatioiden tutkiminen on tärkeää myös siksi, että sosiaaliset innovaatiot ovat vielä suhteellisen tuore tutkimuskohde. On myös tärkeää tutkia sitä, millaista hallintaa ja hallinnointia tavoitellaan ja toteutetaan, sillä kyse on linjauksista ja pyrkimyksistä, jotka vaikuttavat yksilöihin. Tämä tutkimus näkökulmineen ja tuloksineen tuottaa siten uutta tietoa sosiaalisista innovaatioista ja niiden asemasta sekä hallintatavasta sosiaalialan kehittämisessä. Samalla saadaan käsitys siitä, millaista sosiaalista todellisuutta tullaan tuottaneeksi. Tutkimuksella on siten sekä teoreettista että käytännöllistä arvoa.

Tutkimuksen luvuissa 2-6 käsitellään sosiaalisia innovaatioita, sosiaalista pääomaa, kilpailukyky-yhteiskuntaa ja siihen liittyvää mentaaliparadigman muutosta sekä hyvinvointivaltion ja tarkemmin julkisen sektorin muutokseen liittyviä tekijöitä. Lisäksi käsitellään hallinnan ja hallinnoinnin tematiikkaa. Nämä yhdessä muodostavat tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen, joka pohjustaa empiirisen osan luentaa. Tutkimuksen empiirisen osan luvuissa 7-9 esitellään ensin tutkimuksen tehtävä, tutkimusmenetelmä ja -aineisto sekä kuvataan tutkimustyön suorittamista. Tämän jälkeen tarkastellaan aineistosta tuotettua sosiaalisten innovaatioiden -diskurssia sekä sen aladiskursseiksi muodostuneita kilpailukykyä, sosiaalista vastuuta ja sosiaalista pääomaa. Näiden diskurssien lisäksi empiriaosuuden kolman-

tena kokonaisuutena on hallinnan ja hallinnoinnin ”maailma”. Tulosten perusteella luvussa 10 esitetään keskeiset johtopäätökset. Lopuksi luvun 11 pohdintaosuudessa arvioidaan tutkimusprosessia ja esitetään jatkotutkimusehdotukset.

## 2 SOSIAALISET INNOVAATIOT

Keskustelu innovaatioista on perinteisesti keskittynyt tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä teknologisten innovaatioiden ympärille. Sosiaalisten innovaatioiden nouseminen innovaatiopolitiikan painopisteeksi liittyy toimintaympäristön murrokseen. Nopeassa muutoksessa yhteiskunnan taloudellinen ja sosiaalinen menestys riippuu sen rakenteellisesta uudistumis- ja innovointikyvystä. Toimintaympäristön murros vaatii yhteiskunnalta laaja-alaista uudistumista, jolloin innovaatioita tarvitaan yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla. (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 9-10.) Etenkin tilanteessa, jossa koko sosiaalialan palvelujärjestelmää ja -rakennetta pyritään uudistamaan, ovat sosiaaliset innovaatiot ajankohdaisia (Husso 2004, 48). Tässä luvussa selvennetään ensin sosiaalisen innovaation käsitettä ja sitä, mitä sosiaaliset innovaatiot ovat käytännössä ja erityisemmin sosiaalialalla. Lisäksi käsitellään sosiaalisten innovaatioiden synty- ja leviämisprosessia.

### 2.1 Sosiaalisen innovaation käsite

Siirtymään suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan liittyi muutokset puhetavoissa. Innovaatiopuheen lisääntyminen oli yksi näistä puhetavoista ja se laajeni taloudellisesta kielenkäytöstä yhteiskunnalliseen, jolloin alettiin puhua sosiaalisista innovaatioista (Heiskala 2006a, 202). Sosiaalisista innovaatioista käytävä keskustelu sai sysäystä ja vauhtia, kun Valtion tiede- ja teknologianeuvoston raportti *Osaaminen, innovaatio ja kansainvälistyminen* nosti innovaatiopolitiikan painopisteeksi sosiaaliset innovaatiot teknologisten innovaatioiden rinnalle (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 10; VTTN 2002, 2).

Institutionalististen oppien mukaan innovaatiossa on aina kyse uudesta tavasta tulkita todellisuutta tai organisoida toimintaa, mutta kaikki uudelleenorganisoinnin tavat eivät kuitenkaan ole innovaatioita. Innovaatioihin liitetään positiivinen merkitys, jolloin innovaatio on jotain, joka parantaa tilannetta suhteessa tarjolla oleviin vaihtoehtoisiin tapoihin tai aiempaan nähden. On kuitenkin löydettävä jokin yleinen tekijä, jonka suhteen innovaatio merkitsee parannusta ja yksi vaihtoehtoinen tapa on sitoa termin merkitys valtaan. Tästä näkökulmasta innovaatio on sellainen uusi tapa organisoida totunnaistuneita tapoja tulkita todellisuutta tai organisoida toimintaa, joka lisää toimijoiden valtaa suhteessa luonnonympäristöön tai muihin toimijoihin. Tässä kohdin valta ymmärretään yleistyneeksi resurssiksi,



jota voidaan jakaa ja kohdentaa, mutta jonka määrää voidaan lisätä kollektiivisella toiminnalla. (Heiskala 2003, 15, 24-25.)

Kaikki innovaatiot ovat sosiaalisia kahdessa mielessä. Ensinnäkin se, mikä ymmärretään innovaatioksi ja millaiseksi innovaatioksi se ymmärretään, riippuu yhteiskunnallisesta kontekstista. Siitä riippuu myös kyky ottaa sosiaalinen innovaatio käyttöön. On siis huomioitava se, että kaikki yhteiskunnat eivät voi, eivätkä kykene ottamaan käyttöönsä kaikkia sosiaalisia innovaatioita. Kaikkia sosiaalisia innovaatioita ei siis voida kopioida yhteiskunnasta toiseen. Toiseksi innovaatiot ovat sosiaalisia siinä merkityksessä, että mikä tahansa tapa organisoida uudelleen käytäntöjä ja niihin liittyvää todellisuuden tulkintaa on sosiaalinen prosessi. (emt., 25-26.)

Sosiaalisen innovaation käsite on sisällöltään moniselitteinen ja -ulotteinen. Markku Joutsenon & Jari Lindhin (2004, 50) mukaan sosiaalinen innovaatio on itsessään käsitteellinen innovaatio. Timo J. Hämäläisen ja Risto Heiskalan (2004) mukaan sosiaalinen innovaatio on uusi tai uutena pidetty malli (idea tai käytäntö), joka muuttaa vallitsevia käytäntöjä siten, että seurauksena on kohonnut (taloudellinen, teknologinen tai sosiaalinen) suoritus- tai toimintakyky. Määritelmä kattaa myös teknologiset ja taloudelliset innovaatiot, sillä kaikki innovaatiot ovat sosiaalisia siinä mielessä, että ne muuttavat vallitsevia käytäntöjä. Erottelu teknologisten ja sosiaalisten innovaatioiden välillä voidaan tehdä sen mukaan, onko innovaation kohteena teknologinen vai sosiaalinen rakenne. (emt., 46.) Sosiaalinen innovaatio on siis muutos sosiaalisissa rakenteissa.

Sosiaaliset innovaatiot laajentavat innovaatiokäsitettä merkittävästi (Hämäläinen, H. 2005, 198). Sosiaaliset innovaatiot eroavat teknologista siinä, että ne ovat sellaisia innovaatioita, joihin liittyy yhteiskunnan institutionaalisiin rakenteisiin kohdistuvia muutoksia. Laajan määritelmän mukaan instituutiolla tarkoitetaan toistuvaa ja inhimillistä vuorovaikutusta muokkaavaa sosiaalisen toiminnan mallia. Kaikkien instituutioiden tehtävänä on epävarmuuden vähentäminen yhteiskunnallisen käytännön kokonaisuudessa. Yhteiskunnan rakenne voi tarkoittaa eri asioita riippuen lähestymistavasta. Rakennekäsitteen merkitykset voidaan ryhmitellä jatkumolle, joka ulottuu luonnosta kulttuuriin seuraavasti:

- 1) luonnonympäristön rakenne,
- 2) ihmisen biologinen rakenne ja väestörakenne,
- 3) teknologinen rakenne,

- 4) organisatorinen rakenne (yksityisellä, julkisella ja kansalaissektorilla toteutettavat organisatoriset käytännöt),
- 5) poliittinen rakenne (julkisen sektorin hallintajärjestelmä ja sen suhde ympäröivään yhteiskuntaan),
- 6) regulatiivinen rakenne eli säätelyrakenne (lait ja muut pakottein tuetut ja julkilausutut sääntöjärjestelmät kuten kollektiiviset sopimukset),
- 7) normatiivinen rakenne (arvot ja sosiaaliset normit) sekä
- 8) kulttuurinen rakenne.

Yhteiskunnan institutionaalisilla rakenteilla tarkoitetaan kohtien 4-8 rakenteita yhdessä. Tämän määritelmän tulkintakehyksessä mikä tahansa näiden rakenteiden (4-8) suoritus- ja toimintakykyä parantava muutos on sosiaalinen innovaatio. Teknologinen muutos sitä vastoin on muutos yhteiskunnan teknologisissa rakenteissa. (Heiskala 2006a, 204-206.) Teknologiset innovaatiot ovat alisteisia sosiaalisille innovaatioille. Vaikka ne ovat keskeisiä välineitä sosiaalisille innovaatioille, ne edellyttävät uudenlaista vuorovaikutusta teknologisen ja sosiaalisen välillä. (Hämäläinen, H. 2005, 199.)

Yhteiskunnan rakenteisiin kohdistuvat muutokset voivat koskea julkisen vallan toimintamalleja, institutionaalisia sääntöjä (lakeja, määräyksiä, sopimuksia) sekä julkisella, yksityisellä ja kansalaissektorilla vallitsevia käytäntöjä ja järjestelyjä. Näillä alueilla tapahtuvat uudelleenorganisoinnit voivat olla sosiaalisia innovaatioita. (Heiskala 2003, 26.) Kun sosiaaliset innovaatiot liitetään yhteiskunnalliseen uudistumiskykyyn, voidaan ne määritellä sellaisiksi regulaatioon (lainsäädäntöön ja viranomaissäätelyyn), politiikkaan sekä organisatorisiin rakenteisiin ja toimintamalleihin liittyviksi uudistuksiksi, jotka parantavat yhteiskunnan taloudellista ja sosiaalista suorituskykyä (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 10).

## 2.2 Sosiaaliset innovaatiot käytännössä

Sosiaalisten innovaatioiden tulkinnat vaihtelevat kapea-alaisista laajempiin puheenvuoroihin. Kapeammassa tulkintakehyksessä sosiaalisilla innovaatioilla tarkoitetaan yksinkertaisesti uusia tapoja organisoida etenkin sosiaali-, terveys- ja opetustoimen alan toimintoja. Laajemmissa tulkinnoissa sosiaaliset innovaatiot kytketään koko yhteiskunnallisen kokonaisuuden ja sen eri sektoreiden – yksityisen, julkisen ja kansalaissektorin – toimintatavan sekä keskinäisen suhteen muutoksiin. Tällöin sosiaaliset innovaatiot käsitetään sellaisena

saranakohtana, jossa yhteiskunnan toimintaperiaatteet muuttuvat niin paljon, että sen voidaan ajatella siirtyneen aiemmalta uraltaan perusteellisesti uudelle kehityspolulle. Nämä saranakohdat voivat olla sosiaalisia innovaatioita silloin, kun ne sisältävät aiemmin vallinneen toimintamallin muuttamiseen tähtäävää suunnitelmallista toimintaa eli ne eivät satu vahingossa. (Heiskala 2006a, 202-203.)

Marita Husson (2004) mukaan sosiaalisilla innovaatioilla tarkoitetaan eri asioita riippuen tarkastelu yhteyksistä. Niillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi uusia organisaatiomuotoja, ohjaus- ja sääntelymalleja tai elämäntapoja. Olennaista on, että ne ratkaisevat ongelmia aikaisempaa paremmin ja ovat riittävän arvostettuja imitoitaviksi ja/tai institutionalisoitaviksi. Sosiaalisten innovaatioiden merkitys muodostuu siitä, että ne hyväksytään käytännöiksi, jolloin on kyse olemassa olevien käytäntöjen, asenteiden ja tottumusten muuttamisesta. (emt., 32, 35.)

Sosiaalisilla innovaatioilla voidaan tarkoittaa uudenlaisia sääntelymalleja, jotka tehostavat markkinoiden toimintaa tai joiden tavoitteena on ratkaista ongelmiksi koettuja ilmiöitä, jotka eivät suoraan jäsenny markkinoilla. Esimerkkejä näistä tavoitteista voivat olla muun muassa tehokas julkinen hallinto, sosiaalinen koheesio, demokratian toimintakyky tai alueellisesti tasapainoinen kehitys. Sosiaalisia innovaatioita voidaan määritellä myös uudistuksen luonteen mukaan. Tällöin niillä voidaan tarkoittaa ongelmanratkaisuun suuntautuneita sosiaalisten suhteiden ja sosiaalisten instituutioiden uudistuksia, joiden tarkoituksena on ratkaista esimerkiksi teknologiaan, organisaatioiden toimivuuteen tai sosiaaliseen toimintaan liittyviä ongelmia. Näin määritellen sosiaalisia innovaatioita voivat olla myös uudenlaiset työjaon tai yhteisöllisyyden muodot, kommunikaation tai toiminnan koordinoiminen tavat tai keinot edistää sosiaalista oppimista. (Ruuskanen 2004, 37-38.) Sosiaaliset innovaatiot voidaan nähdä myös sosioteknokonomisina verkostoina, jotka koostuvat toisistaan määräytyvistä osista. Tämän näkemyksen mukaan sosiaalisia innovaatioita tulisi tarkastella heterogeenisinä verkostoina, joissa ihmisten välinen vuorovaikutus organisoituu sekä talouden että teknologian välityksellä. (Joutsenoja & Lindh 2004, 56.)

Juho Saari (1998) käyttää käsitettä sosiaalipoliittiset innovaatiot (sosiaalisten innovaatioiden sijaan) ja kiinnittää huomiota niiden kysyntään. Innovaatioiden kysyntään keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ovat yhteiskunnan rakenteen muutoksen nopeus ja näiden muutosten seurauksena syntyneiden riskien jakamispyrkimysten sijoittuminen sosiaalipoliittisten in-

stituutioiden muodostamaan järjestelmään. Taloudellisen aktiivisuuden tukemisessa ja uudesta teknologisesta aiheutuvien syrjäytymistendenssien eliminoimisessa sosiaalipoliittisten innovaatioiden asema on keskeinen. (emt., 40, 48.)

Sosiaaliset innovaatiot voidaan jakaa makro- ja mikrotason innovaatioiksi. Makrotason innovaatiot uudistavat esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmää muuttuvissa oloissa ja niiden avulla voidaan kytkeä sosiaalipolitiikka entistä paremmin kansainväliseen kilpailukykyyn (Saarinen 2004, 18). Etenkin talouden ja kilpailukykyyn lähteenä sosiaalisten innovaatioiden merkitys korostuu. Mikrotason innovaatiot uudistavat olemassa olevia toimintatapoja vähitellen ja niihin pyritään esimerkiksi kansallisella sosiaalialan kehittämishankkeella (emt., 18).

Pienet, yhteiskunnan marginaalissa toteutettavat kokeiluhankkeet ovat usein ainoa tapa kokeilla uusien sosiaalisten innovaatioiden toimivuutta käytännössä. Sosiaalisiin innovaatioihin liittyy usein monimutkaisia systeemiä riippuvuussuhteita yhteiskunnan eri alajärjestelmien kesken. Siksi sosiaalisten innovaatioiden kehittämiseen tarvitaan paljon paikallista soveltamista, hiljaista tietoa ja kasvokkain tapahtuvaa viestintää. Tarvitaan strategia, joka tukee itsetutkiskelua, jatkuvaa kriittisyyttä ja kilpailevien vuoropuhelujen dialogia. Lisäksi verkostomaisia toimintamalleja tulisi ottaa käyttöön. Julkisen sektorin tulisi tukea innovatiivisia kokeiluhankkeita, joilla voidaan edistää ”sosiaalisia oppimisprosesseja”. (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 125, 127, 142, 148.)

Innovaatioilla, myös sosiaalisilla innovaatioilla, on aina seurauksia, jotka Everett M. Rogers (1995) määrittelee sellaisiksi muutoksiksi, jotka ilmenevät yksilölle tai sosiaaliselle järjestelmälle. Näitä seurauksia ovat halutut vs. ei-halutut (toivotut vs. ei-toivotut), suorat vs. epäsuorat sekä odotetut vs. odottamattomat seuraukset. Sen määrittely, ovatko seuraukset haluttuja tai toivottuja vai eivät, riippuu siitä kuinka innovaatio vaikuttaa sen omaksujiin. On kuitenkin huomioitava se, että innovaatio voi aiheuttaa seurauksia myös muille yksilöille kuin sen omaksujille. Innovaatio voi lisäksi olla tarkoituksenmukainen itse järjestelmälle, mutta ei tietyille yksilöille järjestelmän sisällä. Samoin positiiviset seuraukset voivat esiintyä tietyille järjestelmän jäsenille muiden kustannuksella. (emt. 31, 412-413.)

## 2.3 Sosiaaliset innovaatiot sosiaalialalla

Sosiaali- ja terveydenhuolto suuntaa ja laajentaa sosiaalisen innovaation käsitettä yksilön ja yhteisön hyvinvointiin, terveyteen ja palveluihin. Hannu Hämäläinen (2005) määrittelee sosiaali- ja terveydenhuollon sosiaalisen innovaation yksilön, ryhmän tai yhteisön luovan toiminnan tuloksena syntyneeksi uudeksi ideaksi, joka johtaa lisäarvoa tuottavaan tulokseen yksilön tai yhteiskunnan hyvinvoinnissa ja terveydessä tai palvelujärjestelmässä. Määritelmä kattaa laajasti systeemiset innovaatiot, jotka koskevat lainsäädäntöä, ohjausjärjestelmää, palvelujen ja etuuksien järjestämistä paikallisesti, seudullisesti, alueellisesti ja kansallisesti sekä niiden erilaisia järjestämistapoja ja -muotoja. Määritelmä kattaa edelleen sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat innovaatiot, jotka kehittävät muun muassa hoitokäytäntöjä ja -prosesseja, palveluketjuja sekä asiakaslähtöisyyttä. Lisäksi määritelmään sisältyy yksilöiden ja väestön hyvinvointia ja terveyttä koskevat innovaatiot, jotka ylläpitävät tai lisäävät yksilöiden toimintakykyä työssä, asumisessa, asiointissa julkisissa tai yksityisissä palveluissa ja vapaa-aikana sekä hyvinvoinnin ja terveyden tuote- ja palvelumarkkinoita koskevat innovaatiot, joilla vastataan yksilöiden hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitämisen tai kehittämisen tarpeeseen. Teknologiset innovaatiot läpäisevät näitä sosiaalisen innovaatioiden alueita. (emt., 198-199.)

Sosiaali- ja terveydenhuollossa erilaiset innovaatiot ovat vaikuttaneet ja välittyneet positiivisina ihmisten hyvinvointiin ja arkeen jo monen vuosisadan ajan. Varhainen esimerkki sosiaalisesta innovaatiosta on Arvo Ylpön kehittämä neuvolajärjestelmä ja siihen liittyneet lasten rokotusohjelmat. Niiden avulla lasten ja äitien kuolleisuus saatiin pudotettua yhdeksi maailman alhaisimmista. Myös systeemisten sosiaalisten innovaatioiden, kuten koulu- ja päivähoitojärjestelmän avulla on vaikutettu sekä ihmisten hyvinvointiin ja arkeen että kansalliseen osaamispääomaan. Hyvällä koulutusjärjestelmällä turvataan osaavan työvoiman saatavuutta työmarkkinoilla ja se merkitsee myös miesten ja naisten tasavertaisempaa hyvinvoinnin kehittymistä, itsenäistä terveydestä huolehtimista ja vastuun kantamista sekä tietoisuutta mahdollisuuksista vaikuttaa omaan terveyteen. Päivähoitojärjestelmä on mahdollistanut naisten, äitien osallistumisen työelämään ja tuottavaan työhön. Kahden elättäjän perhemallin avulla on voitu kehittää edelleen hyvinvointia ja varallisuutta. (Hämäläinen, H. 2005, 197-198.) Lähihistorian merkittävin systeeminen sosiaalinen innovaatio niin väes-

tön hyvinvoinnin kuin nykytalouden kilpailukyvyn kannalta näyttää olevan itse hyvinvointivaltio ja etenkin sen pohjoismainen versio (Virtanen 2005, 120).

Sosiaalisten innovaatioiden avulla voidaan vauhdittaa sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla Stakes on kehittänyt monia sosiaalisia innovaatioita, joita ovat muun muassa rikosten sovittelutoiminta, varhaisen puuttumisen metodiikka ja vanhustenhuollon palvelujärjestelmän tuottavuuden kehittäminen. Myös palvelujen järjestämiseen tai niiden kehittämiseen on kehitetty menetelmiä. Esimerkiksi dialogisen kehittämisen metodeja sovelletaan työyhteisöjen tulevaisuussuuntautuneeseen kehittämiseen ja alueellisia malleja taas palvelujen järjestämiseen vaikkapa sosiaali- ja terveystieteiden avulla. (Hämäläinen, H. 2005, 198, 204.) Panostamista sosiaalisiin innovaatioihin tukee se, että eri alueiden ja kuntien toimintapolitiikalla on vaikutusta sosiaali- ja terveyspalveluihin (Husso 2004, 34).

Hyvinvoinnin ja terveyden sosiaalisiin innovaatioihin liittyy suuria mahdollisuuksia, sillä parhaimmillaan ne voivat olla hyvinvointia ja terveyttä edistäviä. Toisaalta ne voivat huonoimmillaan aiheuttaa ongelmia, jotka näkyvät lisääntyneenä palveluntarpeena ja ylimääräisinä kustannuksina. Sosiaalisten innovaatioiden hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudessa hyvinvointi ja terveys ovat koko yhteiskuntaa läpäisevä näkökulma. Tästä seuraa se, että tällöin ei arvioida vain palvelujen, tuotteiden ja rakenteiden hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia, vaan niillä pyritään lisäämään yksilön toimintakykyä. Esimerkiksi ikääntyvien kohdalla tämä voi tarkoittaa tavoitteita toimintakyvyn ylläpitämiseen, sen alenemisen hidastamiseen sekä sen korvaamista apuvälineillä. Tulevaisuudessa sosiaalisille innovaatioille on kysyntää siinä, miten hyvinvoinnin ja terveyden palvelujärjestelmä jakaantuu paikalliseksi, seudulliseksi, alueelliseksi ja kansalliseksi sekä miltä osin siihen liittyy ylikansallisia piirteitä. (Hämäläinen, H. 2005, 198.)

H. Hämäläisen (2005) tekemän innovaatiotoiminnan selvityksen mukaan seuraavat haasteet korostuivat sosiaalisen innovaatiotoiminnan painopistealueina: tulevaisuuden ennakointi, hyvinvoinnin ja terveyden erot, ikääntyminen sekä itsenäinen suoriutuminen ja kotona asuminen, palveluissa ja teknologiassa palvelujärjestelmä, toimivuus ja uudistaminen, tuottavuudessa, malleissa, tuotteistuksessa ja asiakaslähtöisyydessä alueelliset palvelujärjestelmät, julkinen-yksityinen kilpailuttaminen, sähköiset palvelut ja teknologia prosessien kehittäjänä sekä kansainvälisyys. (emt., 203.)

## 2.4 Sosiaalisten innovaatioiden synty- ja leviämisen prosessi

Sosiaalisia innovaatioita syntyy monella eri tasolla ja usein ns. ”kimpuissa”. Näissä ns. ”kimpuissa” institutionaaliset, organisatoriset ja poliittiset uudistukset täydentävät toisiaan ja niiden rinnalla syntyviä teknologisia ja taloudellisia innovaatioita. Sosiaalisia innovaatioita voi syntyä yksityisissä ja julkisissa organisaatioissa, järjestöissä ja yhteistyöverkostoissa, eri sektoreilla, toimialoilla ja ammattiryhmissä, alueilla, kansallisvaltiossa sekä kansainvälisissä järjestöissä. Sekä sosiaaliset innovaatiot että rakenteelliset uudistukset syntyvät kollektiivisten oppimisprosessien ja kulttuuristen rakenteiden uudistumisen kautta. Sosiaalisten innovaatioiden syntyminen on riippuvainen etenkin yhteisöllisistä oppimisprosesseista, joiden kautta rakenteelliset uudistukset tulevat mahdollisiksi. Keskeistä on yhteisön jäsenten yhteisiin kokemuksiin ja informaatioon perustuva toisen asteen oppimisprosessi, joka on ensimmäisen asteen oppimista syvempi prosessi. Toisen asteen oppiminen johtaa yhteisten arvojen, normien ja viitekehysten uudistumiseen, joka tukee merkittävien innovaatioiden syntymistä ja yhteiskunnan rakenteellisia muutoksia. (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 11, 48, 68-69.)

Sosiaalisia innovaatioita syntyy usein niillä alueilla, joilla rikotaan perinteisiä rajoja ja joissa erilaiset osaamiset kohtaavat. Sosiaalisten innovaatioiden toimijoita, subjekteja voidaan kutsua innovaattoreiksi. Innovaattoreiden toimintakenttä on laaja sosiaali- ja terveydenhuollossa ulottuen kansallisista ja alueellisista tutkimus- ja kehittämisorganisaatioista palvelujen järjestämistä vastuussa oleviin julkisiin ja yksityisiin palveluntuottajiin, ammattilaisista johtajiin ja päättäjiin sekä järjestöistä asiakkaisiin ja kansalaisiin. (Hämäläinen, H. 2005, 199-200.)

Sosiaaliset innovaatiot mahdollistavina avainprosesseina ovat 1) tiedon ja osaamispääoman tuottaminen, 2) tiedon ja osaamisen välittäminen yksilöiden ja organisaatioiden välillä ja 3) tiedon ja osaamisen siirtäminen käytäntöön (Husso 2004, 45). Sosiaalisten innovaatioiden prosessiluonne on vuorovaikutteinen. Innovaatioprosessissa on samaan aikaan kaksi prosessia eli hallinnollinen prosessi ja toiminnallinen vuorovaikutus. Innovaatioprosessin voi kuitenkin ajatella lineaarisesti ajallisesti ja resurssien käytön mielessä. Näin hahmoteltuna ensin tutkitaan ja sen seurauksena innovaatio syntyy. Sitä kehitetään sitten eteenpäin lait-

teeksi, tuotteeksi tai palveluksi, jota sitten pilotoidaan eli kokeillaan oikeassa asiakas- ja toimijaympäristössä. Kokeilun jälkeen tehdään saatujen tulosten perusteella ratkaisut sen suhteen, onko innovaatio valmis sovellettavaksi ja välitettäväksi joko julkisten tai yksityisten tai muiden välittämiprosessien kautta asiakkaille ja toimijoille uusina tuotteina tai palveluina. (Hämäläinen, H. 2005, 199.)

Innovaation diffuusio eli leviäminen on prosessi, jossa innovaatio välitetään sosiaalisen järjestelmän jäsenten keskuudessa tiettyjen kanavien kautta. Leviämisprosessissa muutos esiintyy sosiaalisen järjestelmän rakenteessa ja toiminnassa. Innovaatioihin sisältyvät myös muutokset ajattelussa ja käyttäytymisessä. Innovaatioiden leviämisen prosessin ydin on informaation vaihdossa. Innovaatioiden leviäminen on siten erittäin sosiaalinen prosessi. Informaatio voi levitä massamediakanavien välityksellä, mutta usein ihmisten väliset kanavat ovat tehokkaampia. Leviäminen voi tapahtua sekä suunniteltuna että spontaanina. (Rogers 1995, 1, 5-7, 18.)

Rogers (1995) esittelee kaksi erilaista innovaatioiden leviämismallia: keskitetyn ja hajautetun. Keskitetyssä innovaatioiden leviämisympäristössä kontrolloidaan yleisesti päätöksiä, jotka koskevat sitä, mitkä innovaatiot levitetään, mitä kanavia tässä käytetään ja kuka niitä levittää. Tämä päätösten kontrolli on esimerkiksi hallitusten virkamiesten ja asiantuntijoiden käsissä, jolloin innovaatioiden leviäminen valuu ylhäältä alas, asiantuntijoilta käyttäjille. Mallia voi täten kutsua myös vertikaaliseksi leviämisympäristöksi. Toinen leviämisympäristö on hajautettu ja se on asiakkaiden kontrollissa. Valta ja kontrolli ovat jaettuna laajasti järjestelmän jäsenten kesken. Innovaatiot ”kumpuavat” paikallisesta kokemuksesta, eivät asiantuntijoiden toimesta. Paikalliset yksiköt päättävät, mitkä innovaatiot levitetään horisontaalisten verkostojen kautta. Malli perustuu lähestymistyyppiseen viestintään, jossa osallistujat luovat ja jakavat informaatiota toistensa kanssa saavuttaakseen vastavuoroisen ymmärryksen. Tätä järjestelmää kutsutaan horisontaaliseksi malliksi. (emt., 367, 370.) Viime vuosina innovaatio toiminnan mallit ovat muuttuneet siten, että innovaatioketjut ovat korvautuneet osaksi innovaatioverkostoilla (Husso 2004, 21).

Innovaation leviäminen esiintyy aina sosiaalisen järjestelmän sisällä ja järjestelmän sosiaalinen rakenne vaikuttaa innovaation leviämiseen useilla tavoilla. Sosiaalisella järjestelmällä on suoraa vaikutusta innovaation leviämiseen normiensä ja muiden järjestelmätasoisien ominaisuuksien kautta. Sosiaalisen järjestelmän rakenne voi helpottaa tai estää innovaati-



oiden leviämistä järjestelmässä. Myös paikallisilla perinteillä, kulttuurisilla tekijöillä ja normeilla on vaikutusta leviämisen prosessiin. Monet innovaatiot hyväksytään ja omaksumaan organisaatioissa. Ei ainoastaan innovaatioita muovata sopimaan organisaatioon, vaan myös organisaation rakennetta voidaan muuttaa soveltumaan innovaatioon. Näin innovaatio voi vaikuttaa koko organisaation rakenteeseen. (Rogers 1995, 24-26, 371, 395.)

Yleisesti innovaatiopolitiikkaan kuuluvat ne politiikan osa-alueet koulutus-, vero- ja ympäristöpolitiikkaa myöden, jotka vaikuttavat innovaatiotoiminnan edellytyksiin ja suuntautumiseen joko edistävästi tai rajoittavasti. Käytännössä innovaatiopolitiikkaa ovat kaikki sellaiset julkiset päätökset, joilla vaikutetaan innovaatioiden syntyyn ja innovaatiotoiminnan edistämiseen tai rajoittamiseen. (Honkanen & Lemola 2004, 9, 11.) Sosiaalisesti innovaatiopolitiikaksi voidaan kutsua niitä toimenpiteitä, jotka parantavat yhteiskunnan rakenteellista uudistumiskykyä. Olennaista ovat ne aktiiviset toimenpiteet, joilla tuetaan rakenteellisia uudistusprosesseja ja yhteiskunnan kollektiivisia oppimisprosesseja. Esimerkiksi alueellista innovaatiopolitiikkaa on vahvistettu luomalla alueellisia osaamiskeskuksia. (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 92, 121.)

### 3 SOSIAALINEN PÄÄOMA

Sosiaalisen pääoman käsite nousi yhteiskunnalliseen kielenkäyttöön erityisesti 1990-luvulla. Käsitteen tarkastelu voidaan tehdä luontevimmin inhimillisen pääoman kautta. Inhimillinen koskee yksilöä ja inhimillisessä pääomassa näkökulmana ovat yksilön ominaisuudet. Sosiaalisen pääoman käsite tuo sen rinnalle yhteisöllisen näkökulman, sillä sosiaalisessa pääomassa on kyse myös ihmisten välisistä suhteista, yhteisön ominaisuuksista. (Kajanoja 1998a 36-37; 2002, 163; 2003, 190.) Tällöin sosiaalinen pääoma nähdään yhteiskunnan institutionaaliseen rakenteeseen ja sen toimivuuteen liittyvänä käsitteenä (Hjerppe 1998, 13). Sosiaalinen pääoma on kuin liimaa, joka pitää yhteiskunnan instituutiot koossa (Voipio 2000, 102). Tässä luvussa tarkastellaan sosiaalisen pääoman käsitettä, sitä millainen merkitys sosiaalisella pääomalla on sosiaalisille innovaatioille sekä miten sosiaalinen pääoma liittyy talouteen ja sen kehitykseen.

#### 3.1 Sosiaalisen pääoman käsitteestä

Puhuttaessa sosiaalisesta pääomasta viitataan yleensä sosiaalisen ympäristön tai sosiaalisten suhteiden tiettyihin ulottuvuuksiin, kuten sosiaalisiin verkostoihin, normeihin ja luottamukseen, jotka edistävät yhteisön jäsenten välistä vuorovaikutusta ja heidän toimintojensa yhteensovittamista (Ruuskanen 2002, 5). Sosiaalista pääomaa ovat yhteiskunnan sosiaalisiin rakenteisiin juurtuneet normit ja sosiaaliset suhteet, jotka antavat ihmisille mahdollisuuden koordinoita toimintaansa tavoitteidensa saavuttamiseksi (Woolcock 2000, 37; Kajanoja 2003, 196). Sosiaaliset verkostot toimivat normien ja luottamuksen ylläpitäjinä sekä informaation välittäjinä (Ruuskanen 2003, 61). Sosiaalisen pääoman yhteydessä puhutaan myös yhteiskunnan toimintasäännöistä, niitä välittävistä verkostoista ja niihin kohdistuvasta luottamuksesta sekä yhteiskunnan hyvästä hallinnoinnista, sosiaalisesta koheesiosta eli yhteenkuuluvuudesta ja elinvoimaisesta kulttuurista (Kajanoja 1998a, 37).

Sosiaalisen pääoman käsitteen empiirisen merkityksen on tuonut ilmi erityisesti yhdysvaltalainen professori Robert Putnam. Hän tutki ja seurasi Italian aluehallintouudistuksen vaikutuksia kahdenkymmenen vuoden ajan. Tutkimuksessaan Putnam havaitsi, että tulokset tästä uudistuksesta olivat hyvin erilaisia eri alueilla. Pohjois-Italia oli pystynyt hyödyntämään uudistusta paremmin kuin eteläinen Italia ja Putnamin mukaan keskeinen selitys tälle

oli Pohjois-Italian suurempi sosiaalinen pääoma. Ratkaisevana tekijänä oli erilaisten horisontaalisten sosiaalisten verkostojen ja niiden välittämän informaation rooli. Pohjoisessa Italiassa verkostot olivat tiheämmät ja niiden rooli merkittävämpi kuin etelässä. Lisäksi tutkimuksessa ilmeni, että kansalaisyhteiskunnalla oli merkittävä vaikutus hallinnon uudistumisen toteutumiselle ja samalla taloudelliselle kehitykselle. (ks. Putnam 1993.) Putnamin mukaan kansalaisvelvollisuudella, osallistumisella ja yhteistyöllä/järjestötoiminnalla on merkitystä demokratioiden toimivuuteen ja hyvinvointiin (Walters 2002, 378).

Sosiaalisen pääomaan liittyvää kausaliteettia eli syy-suhdetta voidaan tarkastella erottelemalla sosiaalisen pääoman lähteet, tuotokset ja näitä välittävät sosiaaliset mekanismit. Sosiaalisen pääoman lähteinä ovat yksilö, yhteisö ja yhteiskunta, välittävinä mekanismeina luottamus muihin ihmisiin ja instituutioihin sekä kommunikaatio ja tuotoksina välittömät sekä välilliset hyödyt. Sosiaalisen pääoman välittämiä hyötyjä ovat luottamuksen ja kommunikaation tuottama välitön mielihyvä, välillisiä hyötyjä ovat yhteistoiminnan helpottuminen, sosiaalinen tuki, uuden tiedon kombinaatiot eli yhdistelmät, toimintojen koordinointi sekä liiketoimintakustannusten aleneminen. (Ruuskanen 2003, 83-84.) Sosiaalisen pääoman käsitettä käytetään esimerkiksi eliniän ja terveyden selittämiseen ja vertailevat tutkimukset ovat osoittaneet, että hyvät vuorovaikutussuhteet yhteisössä yhdistyvät hyvään terveyteen ja pitkään elinikään (Kajanoja 2002, 164).

### 3.2 Sosiaalisia innovaatioita mahdollistavana tekijänä

Sosiaalinen pääoma vaikuttaa keskeisesti sosiaalisiin innovaatioprosesseihin, sillä myös se muuttuu uudistumiskykyisessä yhteiskunnassa (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 13-14). Sosiaalisten innovaatioiden ja sosiaalisen pääoman välillä näyttää olevan positiivinen kytkentä (Kajanoja 2002, 166). Itse innovatiivinen prosessi on luonteeltaan sosiaalinen, sillä uusien ideoiden luominen, niiden tuloksena syntyvä tieto ja innovaatiot rajautuvat sosiaalisiin verkostoihin (Ruuskanen 2004, 33). Sosiaalista pääomaa eli erilaisten ihmisten ja yhteiskunnan ryhmien vuorovaikutusta ja luottamusta pidetään etenkin tiedonkulun, oppimisen ja innovaatioiden syntymisen avaintekijöinä (emt. 2002, 20). Tutkimusten mukaan eri toimijoiden välinen vuorovaikutus on uusien ideoiden ja innovaatioiden syntymisen oleellinen edellytys ja olennaista on erityisesti kyky vuorovaikutukseen niiden kesken, joilla on erilaista osaamista ja kokemusta (Kajanoja 2002, 166; Husso 2004, 44). Innovaatioiden

syntymisen ja toimintamallien uudistamisen näkökulmasta myös toimijoiden välisellä sujuvalla tietojen vaihdolla on tärkeä osuus. Tämä edellyttää toimijoiden välistä luottamusta. (Ruuskanen 2002, 5; 2004, 35.)

Oppimisessa ja uuden luomisessa näyttää olevan erityisen keskeistä verkostoon sitoutuneen vaikeasti ilmaistavissa olevan käytännön tiedon ja hiljaisen tiedon esiin saaminen, mikä edellyttää toimijoiden välistä vuorovaikutusta, sosiaalisia verkostoja ja luottamusta (Nonaka & Takeuchi 1995, 222 Ruuskasen 2003, 60 mukaan). Vuorovaikutteisuus muodostuu tutkimuksen, kehittämisen, pilotoinnin ja välittämisen välisestä yhteydestä. Se on keskeistä tutkijoiden ja kehittäjien välillä, mutta olennaista on saada myös käyttäjien tarpeet mukaan. (Hämäläinen, H. 2005, 199.) Sosiaalisella pääomalla on merkitystä myös yleisesti innovaatiojärjestelmän toimintaan ja kehittymiseen, sillä se riippuu ratkaisevalla tavalla yhteiskunnan sosiokulttuurisesta ympäristöstä, arvoista ja luottamuksesta (Hautamäki 1998, 89).

### 3.3 Sosiaalista ja taloudellista yhdistävänä käsitteenä

Inhimillinen pääoma on tietoa sekä osaamista ja se voi pitkällä aikavälillä tuottaa talouskasvua. Mutta pelkästään tiedot ja taidot eivät riitä selittämään taloudellista menestystä, vaan siihen tarvitaan myös sosiaalista pääomaa. Sosiaalinen pääoma on inhimillistä pääomaa vahvemmin yhteydessä talouskasvuun. Mutta inhimillinen ja sosiaalinen pääoma kietoutuvat yhteen ja siten inhimillinen pääoma kukoistaa hyvän vuorovaikutuksen ja luottamuksen yhteisöissä. (Kajanoja 2002, 162-164.)

Sosiaalinen pääoma on yksi monista tavoista, jolla sosiaalisen ja taloudellisen välinen erotelu voidaan määrittää uudelleen (Walters 2002, 378). Talouskehitykseen, yhteiskuntien suorituskykyyn sekä hyvinvointiin vaikuttavat fyysisen pääoman ja laadun lisäksi talouden sosiaalinen toimintaympäristö (Ruuskanen 2003, 56-57). Sosiaalisen pääoman avulla voidaan yhdistää sosiaaliset rakenteet ja normit yhteiskunnan toimintakykyyn ja talouden tehokkuuteen (Kajanoja 2002, 164). Yhteisön ominaisuuksina ilmenevät sosiaaliset tekijät, toisin sanoen yhteisöllisyys eli sosiaaliset rakenteet ja normit voidaan ymmärtää pääomana niiden edistäessä tuotantoa (Kajanoja 1998a, 42). Sosiaalisen pääoman käsite sisältää ajatuksen, että luottamus yhteiskuntaan, yhteisöjen viralliset ja epäviralliset toimintatavat,

kansalaisten vuorovaikutusverkostot, sosiaaliset normit ja arvot sekä muut sosiaaliset rakenteet vaikuttavat olennaisesti taloudelliseen kehitykseen ja ne ovat yksi taloudellisen toiminnan keskeinen mahdollistaja (Kajanoja 2002, 163-164; Ruuskanen 2003, 60).

Sosiaalisen pääoman käsite on tarjonnut myös mahdollisuuden elvyttää taloudellisen tehokkuuden ja sosiaalisen eheyden hyvää kehää (Julkunen 2006, 55). Yhtenä avaimena tähän hyvään kehään on ymmärryksen ja tiedon sillan rakentaminen sosiaalisen ja taloudellisen kuilun yli. Tässä sillan rakentamisessa auttaa sekä sosiaalisen pääoman käsite että pääoman tuoton ymmärtäminen hyvänä elämänä. Parhaimmillaan saattaa käydä niin, että hyvää elämää tuottavat ratkaisut osoittautuvat tehokkaiksi myös talouden kannalta, sillä samat hyvinvointivaltion piirteet, jotka edistävät välittömästi hyvää elämää ja sen sosiaalisesti oikeudenmukaista jakautumista, edistävät myös talouden tehokkuutta. (Kajanoja 1997, 10; 1998a, 47; 1999, 15.) Lisäksi silloin, kun yhteiskunta ajautuu epävakaaseen tilaan, vahva sosiaalinen pääoma mahdollistaa yhteiskunnan koossapysymisen. Se mahdollistaa dynaamisen kehityksen ja yhteiskunnallisen vakauden elämisen rinnakkain. (Lehto 2003, 22.) Sitä vastoin sosiaalisen pääoman väheneminen voi olla riski hyvinvoinnille ja talouden kehitykselle (Kajanoja 2002, 167). Sosiaalinen pääoma on samalla sekä syy että seuraus. Se johtaa positiivisiin lopputuloksiin, kuten taloudelliseen kehitykseen ja vähempään rikollisuuteen, ja sen olemassaolo voidaan päätellä samoista lopputuloksista. (Walters 2002, 380.)

Sosiaalisen pääoman käsitteen avulla voidaan ylittää taloustieteen trade-off-doktriini, jonka mukaan sosiaalinen eli sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltio ovat taakka talouden tehokkuuden ja samalla hyvinvoinnin kannalta. Hyvinvointivaltion toimet ja sosiaaliturva voidaan nähdä investointeina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan ja siten taloudelliseen tehokkuuteen. Ne hyvinvointivaltion toimenpiteet, jotka edistävät hyvää elämää ja sen sosiaalisesti oikeudenmukaista jakautumista, edistävät myös talouden tehokkuutta. (Kajanoja 1997, 10; 1998a, 45.) Hyvinvointivaltion yhteydessä julkista kulutusta onkin perusteltu investointina sosiaaliseen pääomaan (Ruuskanen 2003, 59). Hyvinvointivaltio tulonsiirtoineen ja palveluineen voi edistää sosiaalista pääomaa esimerkiksi luomalla yhteenkuuluvuutta ja ehkäisemällä syrjäytymistä (Kajanoja 1998b, 49).

Sosiaalisen pääoman avulla voidaan nähdä yhteistyö, luottamus ja yhteisöllisyys välineinä parantaa yhteiskunnan suoritus- ja kilpailukykyä (Walters 2002, 392). Sosiaalisen pääoman

käsitteen avulla kansalaisyhteiskunta ja kumppanuus osoittautuvat tärkeiksi talouden kehityksen kannalta. Myös julkisen vallan, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan välinen keskustelu ja niitä yhdistävä kumppanuus tulevat yhä tärkeämmiksi. Avain menestykseen ja hyvinvointiin on olosuhteissa, joissa on hyvät edellytykset erilaisten ihmisten kohtaamiselle. (Kajanoja 1999, 5; 2002, 160.)

## 4 KILPAILUKYKY-YHTEISKUNTA

Suomen yhteiskunnallinen malli muuttui jyrkästi 1980- ja 1990-lukujen taitteessa, jolloin suunnittelutaloudellisen ajattelun korvasi kilpailukykytaloudellinen periaate. Muutosta edelsi 1980-luvulla käyty kriittinen yhteiskunnallinen keskustelu, joka kyseenalaisti suunnittelutaloudellisen yhteiskuntamallin ja kulttuuriparadigman. Uusi tehokkuus-, markkina-, teknologia- ja kilpailukyky-suuntautunut paradigma omaksuttiin nopeasti 1990-luvun alun kriisin (lama) aikana poliittisen päätöksenteon periaatteeksi. Tämä uusi kulttuuriparadigma tarjosi valmiin mentaalisen mallin päätöksentekijöille, jonka mukaan elinkeinoelämän ja yhteiskunnan rakenteita alettiin uudistaa. (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 70, 75-76.) Seuraavissa kappaleissa selvennetään aluksi kilpailukyky-käsitettä ja sen jälkeen käsitellään kilpailukyky-yhteiskuntaa ja sen toimintaperiaatteita.

### 4.1 Kilpailukyky-käsite

Kilpailukyky-käsitteen käyttö laajeni 1990-luvulla ja sitä ryhdyttiin käyttämään moninlaisissa merkityksissä ja yhteyksissä. Kilpailukyky-käsite tulee taloustieteestä ja se on vaeltanut yrityspuheesta politiikkaan. Yksi keino vaikuttaa kansalliseen politiikkaan oli vetoaminen kansalliseen kilpailukykyyn ja siitä tuli perustavaa laatua oleva politiikan lähtökohhta. Käsite esiintyi yleensä tavoitteena ja perusteena, johon muulla politiikalla pyritään ja joka velvoittaisi tiettyihin toimenpiteisiin. Kilpailukykyvystä muodostui keskeinen sana, jolla yhteiskuntaa ja sen toimintaa luonnehdittiin. Toiminnan arvo ja eri toimijat määriteltiin kilpailukykyyn kautta ja toimintaa muokattiin kilpailukyky-nimissä. Osaaminen, innovaatiot ja teknologia liittyvät kiinteästi käsitteeseen. Niistä tuli 1990-luvulla kansallisen kilpailukyky-hokemia ja keinoja, joiden avulla pyrittiin kohentamaan kansallista kilpailuvaltiota sekä ohjaamaan sen politiikkaa. (Kantola 2006, 165-168.) Kilpailukyky-käsitteistö ei ole ainoastaan muovannut valtiota kilpailuvaltioksi vaan se on myös tunkeutunut yhteiskuntaan (Julkunen 2006, 56).

### 4.2 Suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan

Siirtymää suunnittelutaloudesta kilpailukykytalouteen voidaan kuvata hyvinvointivaltioon suuntautuneen kansallisen keynesiläisen hyvinvointivaltion keskustelua jäsentävän tulkin-

tamallin siirtymisenä taustalle ja korvautumisena työkykyyn suuntautuneella schumpeterilaisella kilpailuvaltiolla. Keynesiläisen kansallisen hyvinvointivaltion talouspoliittisia piirteitä ovat pyrkimys täystyöllisyyteen, kysynnän säätely ja infrastruktuurin tarjoaminen massatuotannolle ja -kulutukselle. Sosiaalipolitiikalle on ominaista, että kollektiiviset neuvottelut ja valtio auttavat massakulutuksen normien yleistämistä ja samalla hyvinvointioikeuksia laajennetaan. Ensisijaisessa toimintakentässä korostuu kansallisen mittakaavan suhteellinen ensisijaisuus talous- ja sosiaalipolitiikassa sekä keskusvallan että alueellisen yhteistyö. Markkinat ja valtio muodostavat ”sekatalouden” ja valtion odotetaan kompensoivan markkinoiden tuottamat ongelmat. (Jessop 2002, 59.) Huomattakoon, ettei Suomessa ole koskaan noudatettu mallia puhtaana (Heiskala 2006b, 24).

Schumpeterilaiselle kilpailuvaltiolle sitä vastoin on ominaista keskittyminen innovaatioihin sekä kilpailukykyyn avoimissa talouksissa ja tukirakenteiden tarjonnan korostaminen, jotta tietoon perustuvaa taloutta voidaan edistää. Sosiaalipolitiikka alistetaan laajennetulle käsitykselle talouspolitiikasta ja hyvinvointioikeuksia karsitaan sekä harjoitetaan niin sanottua aktiivista ja kannustavaa sosiaalipolitiikkaa ja pyritään ennemminkin kehittämään kansalaisten työkykyä kuin tarjoamaan ja rahoittamaan heidän hyvinvointiinsa välittömästi vaikuttavia palveluja. Ensisijaisessa toimintakentässä korostuu mittakaavan suhteellistuminen kansallisen mittakaavan kustannuksella ja vaikka kansallisvaltiolla on edelleen tärkeä rooli toimintojen koordinoinnissa, esiintyy kilpailua uuden alueellisen mittakaavan muodostamisessa. Sekä markkinoiden että valtion tuottamien ongelmien korjaamisessa itseorganisoidun hallinnan osuus kasvaa ja valtion rooli painottuu yhä enemmän toimintojen koordinointiin niiden suorittamisen sijasta. (Jessop 2002, 154-156, 159, 251-252.)

Muutosta voidaan kuvata myös Suomen luopumisena hallinnoidun kapitalismin ja valtiokapitalismin yhdistelemisestä. Tämän sijaan Suomessa alettiin sovittaa yhteen hallinnoitua kapitalismia ja markkinakapitalismia. Tällä muutoksella on ollut merkittäviä vaikutuksia suomalaiseen kulttuuriin, julkisen sektorin ja liiketoimintajärjestelmän sekä kansalaisyhteiskunnan kehitykseen. Esimerkiksi julkisella sektorilla uudelleenorganisoinnin myötä on kiinnitetty yhä enemmän huomiota toimintojen tehostamiseen ja erilaisia tukia on suunnattu tuen saajia aktiivisesti. Suuren ongelman tässä on muodostanut valtion ja kuntien työnjako, sillä samalla kun valtion henkilöstöä on vähennetty, on sitä ollut pakko lisätä kunnallishallinnossa valtion kunnille säätämien tehtävien lisääntymisen vuoksi. Lisäksi kuntien edellytykset suoriutua niille säädetyistä tehtävistä ovat hyvin erilaiset, jonka seurauksena



alueellinen eriarvoisuus on lisääntynyt ja saatavilla olevien julkisten palveluiden laatu ja määrä vaihtelevat eri alueilla. Myös yhteiskunnallinen jakomalli on muuttunut vinommaksi laman aikana suureksi nousseen työttömyyden jäätyä pysyväksi samaan aikaan, kun bruttokansantuote on kasvanut voimakkaasti. (Heiskala 2006b, 24, 32-35.)

Muutokseen liittyy uusien tuotantopanosten, teknologioiden, organisatoristen ratkaisujen, markkinoiden, uuden lainsäädännön ja sääntelyn kehittäminen sekä julkisen sektorin tehtävien uudelleenarviointi (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 20). Rakennemuutoksessa on institutionaalisesti kysymys siitä, että monilla sektoreilla on siirrytty julkishallinnon resursiohjauksesta markkinaohjaukseen. Valtion ja kuntien byrokraattisen hallintokoneiston tilalle on tullut ohjausjärjestelmä, jossa todellisilla tai näennäismarkkinoilla sekä niiden toimintaa tehostamaan pyrkivällä kilpailulainsäädännöllä on entistä merkittävämpi asema. (Alasuutari 2006, 43; Alasuutari & Lampinen 2006, 58.) Muutokseen on liittynyt monien valtionhallinnon osana olleiden laitosten liikelaitostaminen, yhtiöittäminen sekä yksityistäminen ja kehityslinja on näkynyt myös kunnissa. Samaan aikaan on toteutettu myös hallinnollinen muutos, jossa valtion keskushallitukset ovat muuttuneet kehittämiskeskuksiksi, jotka tuottavat ja markkinoivat erilaisia kehittämis-, arviointi- ja tietopalveluja. Samalla normiohjaus on siirretty asianomaisiin ministeriöihin. (Alasuutari 2006, 44.)

Politiikan suuntaviivoja ovat olleet yksityisen sektorin kilpailukyvyn palauttaminen, julkisen talouden supistaminen ja tasapaino sekä tietoyhteiskunnan ja kansallisen innovaatiojärjestelmän vahvistaminen (Julkunen 2003a, 19). Kilpailutalous on sisältänyt ajatuksen siitä, että sosiaalipoliittisia järjestelmiä voi parhaiten kehittää antamalla asiakkaille valinnan tai ”kilpailuttamisen” mahdollisuus (Alasuutari & Lampinen 2006, 57). Sen jälkeen, kun uudet kilpailutalouteen ja sen mukaiseen lainsäädäntöön soveltuvat käytännöt valtionhallinnossa muuttuivat arkipäiväksi, levisivät ne vähitellen myös kuntiin. Prosessi on kuitenkin monilta osin vasta alkamassa. (Alasuutari 2006, 50.)

Siirtymä on ymmärrettävä nimenomaan suuntautumistavan muutoksena, joka muuttaa käsitteitä siitä, mikä on asioiden normaali kulku. Suunnittelutaloudessa luonnollisena tapana tuottaa tavaroita ja palveluita pidettiin keskitettyä, hierarkkista, säännösteltyä ja suljettua tapaa. Sitä vastoin kilpailukyky-yhteiskunnassa normaalilta ja tavoiteltavalta menettelyltä näyttää hajautettu ja markkinoiden sekä niiden kaltaisten mekanismien koordinoima toiminta. (Heiskala 2006b, 36.) Instituutioita määritellään ja muotoillaan uudelleen niin,

että ne palvelevat entistä paremmin taloudellisen kilpailukyvyn uusia vaatimuksia, erityisesti niitä, jotka painottavat innovaatioita, tietoa, kommunikaatiotaitoja, sitoutumista työelämään sekä toimintakykyisyyttä. Kilpailuvaltion retoriikassa toimintaympäristön muutos asettaa vaatimuksen yhteiskunnalle laaja-alaisesta uudistumisesta ja tätä uudistumista on tuotettava aktiivisesti innovoimalla. (Julkunen 2006, 55, 57.)

Rakennemuutoksen ohella tapahtui myös diskursiivinen muutos, jonka seurauksena maailma alettiin nähdä toisella tavalla. Muutos liittyi sosiaalisia normeihin ja niitä perusteleviin arvoihin sekä vaikutti siihen tapaan, jolla sosiaalista todellisuutta tulkitaan. Nämä diskursiiviset muutokset ilmenevät monilla elämänalueilla ja niitä on helpointa analysoida puhe- tavoista. On myös huomioitava, että puheen muuttumisen myötä muuttuu myös tapa toimia. (Heiskala 2006b, 36.)

Kilpailukyvyn yhteiskunnassa yhteiskunnallinen toiminta ilmentyy monikeskuksisina verkostoina ja vapaus nousee keskeiseksi arvoksi. Uuden diskurssin vallitessa huoli turvallisuudesta ja jatkuvuudesta ilmaistaan vapauteen ja kilpailukykyyn suuntautuneella kielellä. Uudistusten myötä esimerkiksi suunnittelutaloudelliselle diskurssille ominaiset alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon tavoitteet joko menettivät asemansa taloudellisen tehokkuuden ja innovaatioille rakentuvan kasvun tavoitteille tai ne oli pakko artikuloida uudelleen kilpailukyky-yhteiskunnan kielelle. (Heiskala 2006b, 36.) Kilpailuvaltion retoriikassa, kun kuvataan valtion suhdetta kansalaisiin, nousee keskeiseksi käsitteeksi kansalaisten kannustaminen. Tähän liittyy myös henkilöstön osaamisen parantaminen. (Kantola 2006, 171.) Kilpailukyky-yhteiskunnan mentaliteettiin kuuluu lisäksi siirtymä kollektiivisesta turvasta kohti valinnanvapautta, yksilöllistä ja yksityistä varautumista ja omaa vastuuta (Julkunen 2006, 59).

## 5 HYVINVOINTIVALTION UUSI HORISONTTI

Paul Piersonin (2002a) mukaan olemme uudella hyvinvointivaltion ankaruuden aikakaudella. Tämä aika eroaa hyvinvointivaltion laajenemisen kaudesta, sillä se luo erilaisia poliittisia ongelmia, lisää eri toimijoiden valtaa ja vaatii uudenlaisia strategioita. Uusi jatkuvan ankaruuden aikakausi tuottaa siten uudenlaista hyvinvointivaltiollista politiikkaa. (emt., 2.) Raija Julkunen (2001) puhuu jälkiekspansiivisesta hyvinvointivaltiosta. Jälkiekspansiivisella hän korostaa syvempiä muutoksia kuin laman aikaansaamat, pakottamat tai oikeuttamat muutokset. Jälkiekspansiivisessä on kyse hyvinvointivaltion kasvun ja laajenemisen jälkeisestä toiminta- ja hallintatavasta. (emt., 291.)

Julkisen sektorin rakennemuutosta voidaan tarkastella sekä menorakenteen että hallintamallin muutoksen perspektiivistä. Näissä kummassakin tapahtui 1990-luvulla merkittäviä muutoksia. Lisäksi julkishallinnon eri sektoreilla tapahtui suuria muutoksia politiikan sisällöissä ja toteuttamiskeinoissa. Myös sosiaalipolitiikassa on tapahtunut käänne, joka on katkaissut sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion laajenemisen kauden. (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 88.) Kyseessä on myös hyvinvointivaltion rajojen uudelleen asettamisesta ja julkisen vastuun määrittelystä. Nähtävissä on siirtymä kohti vastuun asettamisen yhteiskuntaa eli kohti uudenlaista hyvinvoinnin ja hyvinvointipolitiikan hallintaa. Tämän luvun aihealueita ovat jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio ja siihen liittyvä sosiaali- ja hyvinvointipolitiikka sekä julkisen hyvinvointivastuun hajauttaminen. Uutta hallintamallia ja hallinnointia käsitellään luvussa kuusi omana kokonaisuutena.

### 5.1 Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio

Julkisen sektorin reformi laitettiin liikkeelle jo 1980-luvulla ennen 1990-luvun alun lamaa, mikä mahdollisti julkisen sektorin säästöohjelman. Lama myös toimi katalysaattorina uuden, jälkiekspansiivisen regiimin rakentamiselle sekä eetoksen vaihtamiselle. (Julkunen 2003b, 74, 86.) Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio on ennen kaikkea poliittinen horisontti. Tässä uudessa politiikassa laajenemisesta on siirrytty rajoittamisen ja sopeuttamisen aikaan. Jälkiekspansiivinen regiimi on jatkuvaa taistelua kansalaisten tarpeiden rajoittamisesta ja niiden priorisoinnista sekä menojen hallinnasta kestäväällä tavalla. Uutta politiikkaa tehdään pysäytetyn resurssikasvun ja kasvavien riskien välimaastossa. Tällä uudella

politiikalla näyttää olevan kolme yhteistä prioriteettia, joista ensimmäinen on julkisten menojen kasvun patoaminen. Toinen on työllisyysasteen nostaminen ja sosiaaliturvan muotoilu sitä tukevaksi, työhön kannustavaksi ja aktivoivaksi. Kolmantena tavoitteena on sosiaalipolitiikan ”tarkkuuttaminen” eli jo luotujen järjestelmien rationalisointi ja uusiin ongelmiin vastaaminen. (Julkunen 2001, 11, 292; 2003a, 18; 2006, 15; Pierson 2002b, 419-426.)

Julkisen sektorin rakennemuutokseen liittyi suuria muutoksia politiikan sisällössä ja toteuttamiskeinoissa. Myös sosiaalipolitiikkaa ja sen järjestelmiä alettiin arvioida entistä enemmän taloudellisen tehokkuuden ja kannustavuuden näkökulmasta. (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 88.) Julkisen toimintaan ovat tulleet yksityiseltä sektorilta omaksutut johtaminen ja strategiat: teollisuus-, teknologia-, yritys-, hyvinvointi- tai aluestrategiat. Myös yhteiskuntapoliittisessa vallassa on siirrytty hyvinvointi- tai (uudelleen)jakopolitiikasta tuotavaan eli elinkeino-, teknologia-, tietoyhteiskunta- ja innovaatiopolitiikkaan. (Julkunen 2001, 111; 2003a, 16.) Sosiaalipolitiikan toimeenpanossa on yhä enemmän kysymys eri toimijoiden välisistä vastuusuhteista, resurssien käytön tehostamisesta, tuottavuudesta sekä kannustimista (Durose & Rummery 2006 Julkunen 2006, 26 mukaan).

Muutokseen liittyy vaihtelevassa määrin rakenteellisia ja laadullisia uudistuksia, kuten sosiaalipoliittisten järjestelmien uudelleenmuotoilua. Palvelurakenteen muutoksella on pyritty tehostamaan palvelutuotantoa ja ehkäisevällä politiikalla vähentämään palvelutarvetta. Sosiaaliturvaa koskevat uudistukset ovat ilmenneet siirtymänä universalismista kohti yksityistä vastuuta sekä tarvehankintaa. Poliitiikan suunnaksi on otettu sekä etuuskien että palveluiden karsinta ja säästöpolitiikkaan on liittynyt kannustavuus- ja aktivointipolitiikka. (Julkunen 2001, 11, 236; 2003a, 19-20.)

Sosiaaliturvan institutionaalinen uudelleenmuotoilu on ollut siirtymää ansioturvan suuntaan, työstä palkitsevaksi ja siihen kannustavaksi tai työvastikkeita edellyttäväksi (Julkunen 2001, 279). Aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan siirtyminen oli kriittisesti tarkasteltuna sekä siirtymä suoritusperustaisen ja residuaalisen sosiaalipolitiikan mallien suuntaan että rekkommodifikaatio eli toimeentulon ja sosiaaliturvan sitominen takaisin (työ)markkinoihin (Helne 2003a, 58). Sosiaaliturvaa tarkastellaan yhä enemmän työllisyyden ja työhön kannustamisen näkökulmasta, jolloin työmarkkinoihin liittyvät kysymykset sulautuvat sosiaalipoliittisiin linjauksiin (Julkunen 2003c, 414-415). Muutos voidaan nähdä siten siirtymänä

hyvinvoinnin politiikasta työperustaiseen hyvinvointiin (Helne 2003b, 37). Voidaan myös sanoa, että kansalaisuuden, sosiaalisten oikeuksien ja palkkatyön suhteet ovat rakenteistuneet uudelleen (Julkunen 2003a, 20).

Uusi hyvinvointipolitiikka nojaa tietoiseen desentralisaatioon, jossa valtion rooli on kaventunut ja toimeenpano on yhä hajautetumpaa. Seurauksena on ollut hyvinvointipalvelujen tuotannon säätelyn paikallistuminen ja kuntien vallan kasvaminen. Muutoksen seurauksena kunnista tuli kriisin toimeenpanijoita. Kunnat ovat joutuneet ottamaan yhä suurempaa vastuuta supistuvien resurssien tilanteessa, jossa toimintaympäristöt ovat voimakkaasti erilaisumassa. Niissä on omaksuttu uusia markkinoita jäljitteleviä ja manageristisia toiminta- ja puhetapoja, joka on ilmennyt kilpailuttamisena ja yhteistyönä kolmannen sektorin kanssa. Kuntia kohdanneisiin haasteisiin vastaaminen edellyttääkin paikallista terveys- tai hyvinvointipoliittista pohdintaa ja päätöksentekoa. (Julkunen 2001, 117-118, 120, 240; 2003a, 23; Kinnunen & Kurkinen 2003, 3, 5.)

2000-luvulla hyvinvointipoliittisten ratkaisujen painopiste on siirtynyt uudella tavalla paikalliselle ja seudulliselle tasolle. Viime vuosikymmenien aikana valtiollisia instituutioita on muokattu siirtämällä vastuuta julkisen palveluntarjonnan suunnittelusta ja toteutuksesta paikallisille toimijoille. Samalla poliittisten, hallinnollisten ja ammatillisten toimijoiden sekä vapaaehtoistoimijoiden riippuvuus toistensa työstä on korostunut. Päätöksentekoa on tuotu lähemmäs kansalaisia ja toimintaan osallistuvia rohkaistaan innovatiivisuuteen sekä hyväksi havaittujen käytäntöjen levittämiseen ja kokemuksista oppimiseen. (Rantala & Sulkunen 2006, 69, 119.)

Uudenlaista sosiaalipoliittista ajattelua kuvastaa myös se, että eri puolilla maata tehdään aktiivisesti kunnallisia, seudullisia, maakunnallisia sekä laajempia hyvinvointistrategioita ja mukana on useita eri toimijoita. Alueelliset sosiaalipoliittiset strategiset ja pitkäkestoiset toimintasuunnitelmat ovat tulleet yhä välttämättömämmiksi uusien ratkaisujen kehittämiseksi vastauksena eriytyviin sosiaalisiin haasteisiin. (Kinnunen & Kurkinen 2003, 5-7.) Suurista linjauksista on luovuttu ja käytännön sosiaalipolitiikassa suositaan pienimuotoisia ohjelmia. Moniin sosiaalisiin ongelmiin pyritään vastaamaan lukuisien erillishankkeiden avulla. Myös aluepolitiikka on muuttunut ohjelmaperustaiseksi. (Helne 2003b, 26.) Julkunen (2001, 29) mukaan nykyinen hyvinvointivaltion reformointi on asteittaista, askelittaista ja kokeilevaa, jolloin linjan muutos voi kertyä vain pienistä paloista. Nyt asioita on tehtävä

entisillä resursseilla toisin, mistä seuraa, että innovaatioiden kysyntä on suurempaa kuin koskaan (emt. 2003a, 28).

## 5.2 Julkisen hyvinvointivastuun hajauttaminen

Pohjoismaiseen hyvinvointieetokseen on kuulunut perinteisesti vahva julkinen ja yhteiskunnan vastuu. Julkinen vastuu toteutuu julkisen vallan hyvinvointitehtävinä, joita ovat hyvinvoinnin edistäminen, turvaaminen, tarjoaminen, tuottaminen ja uudelleenjakaminen (Spiker 2000 Julkusen 2006, 16 mukaan). Julkisen hyvinvointivastuun keskiössä on toimeentulotuen, hoidon ja hoivan turvaaminen riskitilanteissa. Julkinen valta toteuttaa vastuutaan myös luomalla ja säätelemällä institutionaalisia puitteita taloudelle, markkinoille ja yksityisille toimijoille. Lisäksi se pyrkii ohjaamaan monia hyvinvoinnin edellytyksinä toimivia prosesseja, taloutta, elinkeinoelämää, työllisyyttä ja väestö- ja aluerakennetta. Pohjoismaisessa eetoksessa julkinen ja yksityinen vastuu eivät ole toisensa poissulkevia, vaan ne kombinoituvat ja sekoittuvat toisiinsa. Esimerkiksi julkinen valta pyrkii luomaan perheille olosuhteet, joissa ne pystyvät kantamaan oman vastuunsa. (Julkunen 2006, 11, 18, 109.)

Jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion toimintatapaan ja samalla yhteiskunnan uuteen hallitsemisen malliin liittyy myös hyvinvointivaltion rajojen uudelleenasettaminen ja julkisen vastuun uudelleenmäärittäminen. Hyvinvointivastuun supistaminen, karsiminen ja kapeeneminen sekä uudenlaiset julkiset vastuut ovat hyvinvointivaltion rajojen asettamista. Sillä tarkoitetaan hyvinvoinnin yksityisten tuottajien varaan laskemista sen ajatuksen perusteella, että hyvinvointivaltion roolia voidaan supistaa ja sen tehtäviä siirtää yrityksille, järjestöille ja ihmisille itselleen, ja että politiikan sijasta markkinat voivat ohjata hyvinvoinnin tuotantoa ja jakamista. Hyvinvointivaltion ja etenkin sen kustannusten rajoja vedetään tavalla, jota voidaan kutsua julkisen hyvinvointivastuun rajoittamiseksi tai siirtämiseksi yksityisille tahoille. (Julkunen 2006, 140, 158.) Heikki Lehtonen (1996, 88) puhuu vastuun yksityistämisestä, jolla hän tarkoittaa sitä, että valtiolle asetettua vastuuta siirretään takaisin yksilöille.

Hyvinvointipluralismi tai hyvinvointisekoitus (welfare mix), hyvinvoinnin jaottelu erilaisiin sektoreihin on vakiintunut tapa tarkastella julkisen ja yksityisen hyvinvointivastuun

suhteita. Julkusen mukaan hallitseva ajattelutapa katsoo, että muut toimijat voivat korvata julkisia tahoja, ottaa itselleen julkisten toimijoiden vastuuta sekä näin vähentää ”julkista taakkaa”. Toisaalta kuitenkin ajatus kiistetään ja esimerkiksi järjestöt haluavat korostaa omalaatuisuuttaan ja sitä, etteivät ne voi ottaa vastuulleen julkista hyvinvointivastuuta. (Julkunen 2006, 105.)

Heiskalan (2006, 39) mukaan vuosituhanneillamme on näkyvissä merkkejä 1990-luvulla vallitsevaksi tulleen kilpailutalouden tai kilpailukyvyn diskurssiin kriittisesti suhtautuvasta ja sitä haastavasta sosiaalisen vastuun diskurssin noususta. Vastuutematikan nouseminen esityslistoille on seurausta hyvinvointivaltion uudesta politiikasta. Vastuu on aktualisoitunut tekstijulkaisuudessa, yhteiskuntatieteissä ja ns. uuden hallinnan opissa. Julkunen (2006) ei ole tehnyt systemaattista katsausta oman vastuun diskursseihin, mutta hän uskaltaa silti väittää, että tarjolla on lisää omaa vastuuta, vastuuta omista teoista, toimeentulosta, eettisistä valinnoista, läheisten hoivasta ja lasten kasvatuksesta, osaamisesta, työllistyvyydestä, terveydestä sekä vanhuudesta (hoidosta, hoivasta ja eläketurvasta) tai sairaudesta (terveyspalveluista). Vastuuta vaaditaan laajalti eri toimijoilta ja eri asioista, meitä kaikkia puhutellaan yhä enemmän vastuun nimissä. Tarjolla on paitsi omaa myös yksityistä vastuuta toisessa mielessä, julkisten hyvinvointitehtävien siirtämistä markkinoille, yrityksille tai järjestöille. (emt., 5, 9-11, 20-21, 26.)

Voidaan jopa puhua vastuunottamisen yhteiskunnasta, jossa perheen ja valtion tehtävien sekä roolien rinnalle ja tilalle on tullut puhe perheen vastuusta ja julkisista vastuista. Vastuunotto on kansalaisuuden tai toimijuuden uudelleenmuotoilun ydintä. ”Mutta vastuuta ei osoiteta vain ’yhteiskunnalle’, vaan yksilöidyille tahoille, kunnille, viranomaisille, johtoasemassa oleville, työnantajille, yrityksille, työntekijöille, työnhakijoille, perheille, vanhemmille, omaisille, jokaiselle omaa vastuuta ja vastuunottoa”. Lisäksi hyvinvointipolitiikassa erotellaan yhä tarkempia vastuun lajeja: hyvinvointivastuuta, sosiaalista vastuuta, hoivavastuuta, kasvatusvastuuta, terveys- ja elämäntapavastuuta, järjestämisvastuuta, tilaajavastuuta, tuottajavastuuta, rahoitusvastuuta, tulostavastuuta, laatuvastuuta, vaikuttavuusvastuuta. Yhtenä ongelmana on, että julkisen vallan hajauttaminen itsenäisemmiksi toimijoiksi tekee julkisten toimijoiden keskinäiset vastuukysymykset ongelmallisiksi. (Julkunen 2006, 11, 251.)

## 6 UUSI HALLINTA JA HALLINNOINTI

Tässä luvussa käsitellään hallinnan ja hallinnoinnin tematiikkaa selventämällä ensin, mitä hallintamentaliteetilla tarkoitetaan ja mitä se on. Tämän jälkeen tarkastellaan sitä, millaista on se hallinta ja hallinnointi, jota nykyisessä kilpailukyky-yhteiskunnassa tavoitellaan ja toteutetaan.

Hallinnoinnin, hallinnoimisen ja hallintamentaliteetin käsitteet ovat peräisin Michel Foucault'n vallan analyttikasta. Hallinnoimisessa ja hallintamentaliteetissa on kyse lähinnä määrätynlaisesta politiikan taidosta, joka edellyttää tietynlaista ajattelua. Foucault'n ajattelun mukaisesti hallinnoimista voidaan pitää ”valtiotaidon” ja ”valtiojärjen” johdannaisena. Valtion hallinnoitavuus ja hallinnoivuus on modernissa yhteiskunnassa tähdellisempää kuin sen toiminta pakkovaltana ja alistamisena. Hallinnoimista voidaan ”harjoittaa” laaja-alaisesti, sillä alueiden ohella voidaan hallinnoida sopimuksia, uskontokuntia, perhekuntia, kotitalouksia, lapsia ja sieluja. Hallinnointi viittaa sellaisiin toimiin, joiden tarkoituksena on muovata, ohjata ja vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen eli kyse on ”käyttäytymisen käyttäytymisestä”. (Hänninen & Karjalainen 1997, 11.) Kyse on enemmän tai vähemmän laskelmoitusta keinosta ohjata ihmisten käyttäytymistä (Dean 1999, 2).

Hallinnointi liittyy ihmisten käyttäytymisen ja toiminnan muovaamiseen, jossa hallinnoitava on toiminnan ja vapauden keskiössä. Hallinnointi on toimintaa, joka muokkaa toiminnan kenttää ja siten tässä mielessä se on yritys muokata vapautta. Hallinnointi on moninaisten toimijoiden ja auktoriteettien rationaalista ja laskelmoitua toimintaa, jossa käytetään monia sellaisia tiedon tekniikoita ja muotoja, jotka pyrkivät muokkaamaan käyttäytymistä toimien halujen, toiveiden, intressien ja uskomusten kautta saavuttaakseen ehdottomia, mutta muuttuvia tavoitteita erilaisten suhteellisesti ennustamattomien seurausten, vaikutusten ja lopputulosten kanssa. (Dean 1999, 6, 11.)

### 6.1 Hallintamentaliteetti

Vasta ”väestön” keksiminen hallinnoimisen kohteeksi ja sen edellyttämän tiedontuotannon kehitys yhdessä muodostavat sen vallankäytön ja totuudentuotannon kudelman, jota kutsutaan Foucault'n mukaan hallintamentaliteetiksi (Hänninen & Karjalainen 1997, 10). Hal-



lintamentaliteetti tarkoittaa kokonaisuutta, joka muodostuu instituutioista, prosesseista, analyyseista sekä reflektioista, laskelmista ja taktiikoista, jotka sallivat tämän vallan erityisen, joskin kompleksisen muodon. Sen kohteena on väestö, pääasiallisena tiedon muotona poliittinen talous ja välttämättömänä hallintakeinona ”turvallisuuskoneisto”. Se on myös suuntaus, joka pitkällä aikavälillä ja läpi läntisen maailman, on ottanut muita vallan muotoja, kuten kuria ja suvereenisuutta, korkeamman aseman. Hallintamentaliteetti on hallinnointia, joka on tulosta erityisten hallinnollisten koneistojen muodostuksesta ja toisaalta tiedon monimutkaisen kokonaisuuden kehittymisestä. Lisäksi se on prosessi, tai paremmin sen prosessin tulos, jonka kautta Keskiajan oikeusvaltiot ovat muotoutuneet hallinnolliseksi valtioksi tullen lopulta ”hallintamentalisoituiksi” (suom. AK). (Foucault 1991, 102-103.) Valtion hallinnoituminen on prosessi, jonka myötä valtion juridiset ja hallinnolliset koneistot alkavat yhdistyä niihin sääntöjen erillisiin areenoihin, joissa on kyse väestön hallinnoinnista (Dean 1999, 20).

Hallintamentaliteetti on määrättyjen poliittisten rationaalisuuksien ja poliittisten teknologioiden yhdistelmä (Hänninen & Karjalainen 1997, 11). Se korostaa hallinnoinnin ja tiedon välistä yhteyttä (Dean 1999, 31). Hallintamentaliteetissa on kyse toisaalta erityisestä representaation muodosta; hallinta määrittää sen diskursiivisen kentän, jossa vallankäyttö ”rationalisoidaan”. Hallinta mahdollistaa ongelman osoittamisen sekä tarjoaa strategioita ratkaista ja käsitellä se. Toisaalta kyse on erityisten interventioiden järjestämisestä. (Lemke 2001, 191.) Hallintamentaliteetissa yksilöt tunnustetaan toisaalta hallinnollisen toiminnan objektina, kohteena ja toisaalta jossakin mielessä välttämättömänä ja tarpeellisena hallinnoinnin kumppanina (Walters 2000, 5-6). Mentaliteetti-loppuosa kuvaa hallinnan läpikäytävyyttä. Mentaliteetin tavoin hallinta on olemassa läsnä kaikissa operaatioissa aina valtiollisten asioiden hoidosta oman elämän kontrolliin. (Heiskanen 2001, 8.)

”Sosiaalisen” hallinnoinnissa on kyse tarkasteluista, jotka erittelevät sitä, kuinka määrätty tiedontuotannot ja sovellukset eli rationaalisuudet ja niitä vastaavat käytännön toimet eli tekniikat punoutuvat yhteen sosiaalisen elämän hallinnoinnissa (Hänninen & Karjalainen 1997, 7). Peter Millerin & Nikolas Rosen (1997) mukaan ”hyvinvointivaltion ajatus noudattaa hallinnoimisen periaatetta.” Hyvinvointivaltion kautta on yhdistetty suuri määrä toimenpiteitä vaativia ongelmia, luotu kattava kehikko, jonka sisällä voidaan ymmärtää ja ratkaista näitä ongelmia. Sen kautta on kehitelty ne erilaiset käytännöt, joilla näitä päämää-

riä pyritään toteuttamaan. Tämän uuden hallinnointitavan kehittämässä asiantuntijatieto oli ratkaiseva kaikissa näissä suhteissa. (emt., 123.)

Hyvinvointijärjestelmä on hallintorationaalisuutta, joka on järjestetty yhteiskunnallisen vastuun ja riskin vastavuoroisuutta koskevien käsitysten ympärille. Hyvinvointijärjestelmä hallintorationaalisuutena suuntautuu riskiin ja vastuuseen kahdessa ulottuvuudessa eli ennaltaehkäisevässä ja reaktiivisessa, jotka se pyrkii jatkuvasti yhdistämään. Kaksi pääasiallista teknologiaa, jotka tukevat tätä hallintorationaalisuutta ja panevat sen käytäntöön, ovat sosiaalivakuutus ja sosiaalityö. (emt., 122.)

### **6.1.1 Poliittiset rationalisaatiot**

Poliittisilla rationalisaatioilla tarkoitetaan määrättyjä tiedon tuotantoja ja sovelluksia, erilaisia ”suhteellisen systemaattisia diskursiivisia matriiseja, joissa hallinta artikuloidaan”. Nämä matriisit ovat sidoksissa tietoon. Tieto määrittää, mitä ja ketä on määrä hallita sekä kuka voi hallita. Kielellä on keskeinen asema hallinnassa eli hallinta tapahtuu kielen avulla ilmaisemalla hallinnan kohteet ja päämäärät sekä työstämällä nämä ilmaisut yhteiskuntaelämää eritteleviksi, laajoiksi ohjelmallisiksi ilmauksiksi. Samalla tuotetaan hallinnan legitiimiyttä. Kielen avulla ei ainoastaan tuoda päämääriä ja ongelmia hallinnoitavaksi, vaan myös määritellään hallinnolliset toiminta-alueet sekä tehdään niiden tarkastelu ja hallinta mahdolliseksi. Kielen avulla representoidaan se todellisuus, jota pyritään hallitsemaan. (Hänninen & Karjalainen 1997, 7; Miller & Rose 1989, 146.) Esimerkiksi sosiaaliset ongelmat liittyvät erottamattomasti niitä tulkitseviin prosesseihin. Mikään käyttäytyminen tai mitkään olosuhteet eivät ole sinänsä sosiaalisia ongelmia, vaan niitä aletaan käsitellä vasta, kun ne jostain näkökulmasta katsottuna määritellään niin haitallisiksi, että tulkinta ”asialle pitäisi tehdä jotain” vahvistuu. Kun asialle sitten tehdään jotakin, vahvistaa se puolestaan edelleen tulkintaa siitä, että kyseessä on vakava ongelma. Kaikkein vakavimman statuksen ongelma saavuttaa silloin, kun se on institutionalisoitunut jonkin profession toiminta-alueeksi. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 167.)

Länsimaisen sosiaali- ja hyvinvointivaltion poliittista rationaalisuutta määrittää hallinnan järki. Sen mukaan valtiiovallan pääasiallinen tehtävä on huolehtia yhteiskunnan ja sen jäsenten turvallisuudesta ja onnellisuudesta, ja se toimii ensisijaisesti ohjaamalla vapaat yksilöt hallitsemaan itseään ja elämäänsä. Hallinnan järjen logiikkaan liittyy myös valtion hal-

linnallistuminen. Moderneissa hyvinvointivaltioissa valtiovallalla ja politiikalla on taipumus hajaantua lukuisiksi käytäntöjen sommitelmiksi, joille on ominaisia rajatut hallinnan päämäärät, asiantuntijuudet ja tieto-valta-muodostumat. Yhdessä ne muodostavat sen instituutioiden, prosessien ja hankkeiden kudoksen, jolla pyritään johtamaan ja ohjaamaan eri tavoin ihmisten toimintaa. Elämää hallitaan yhtäältä aina yhteiskunnan nimissä ja sen hyväksi. Toisaalta yhteiskunnallisiin ongelmiin puuttumisella on aina elämän hallinnan ulottuvuus. (Helén & Jauho 2003, 19.) Modernin poliittisen rationaalisuuden mukaista on pyrkiä hallinnoimaan samalla kertaa kaikkia yhdessä ja kutakin erikseen (Hänninen & Karjalainen 1997, 11-12).

Uusliberalismi on sellaista poliittista rationaalisuutta, joka pyrkii tekemään sosiaalisesta alueesta taloudellista ja yhdistämään (hyvinvointi)valtion palvelu- ja sosiaaliturvajärjestelmän kaventamisen ”yksilöllisen vastuullisuuden” ja ”itseavun” vaatimukseen (Lemke 2001, 203). Barbara Cruikshankin (1999) mukaan voidaan puhua valtaistamisesta. Valtaistamisen käsite voidaan nähdä tietyn tyyppisen hallintorationaliteetin osatekijänä (Dean 1999, 68). Tahto valtaistaa on tyyppillistä hyvinvointivaltion poliittiselle rationaalisuudelle. Valtaistamisen logiikka tähtää ”voimattomien” kykyihin, se mittaa ja pyrkii maksimoimaan heidän toimintansa, motivaationsa, intressit sekä taloudellisen ja poliittisen osallistumisen. Valtaistamisen logiikalle on tyyppillistä dikotomisoida valta ja voimattomuus: ongelma ja strategia ovat samat: rajoittaa hallinnon interventiota saamalla ihmiset hallitsemaan itse itseään. (Cruikshank 1999, 69-70, 72.) Valtaistamisen projektit ovat erityisen selviä esimerkkejä niistä nykyisistä hallinnoinnin liberaaleista rationaliteeteista, jotka pyrkivät operationalisoimaan hallinnoitavan itsehallinnan kykyjä hallinnoinnin tavoitteiden toteuttamiseksi (Dean 1999, 67).

Valtaistaminen nousee ns. ”kansalaisuuden teknologiasta”, strategiasta tai tekniikasta muuttaa subjektiviteetti voimattomasta aktiiviseksi kansalaiseksi (Dean 1999, 67). ”Kansalaisuuden teknologiat” ovat keinoja, joiden kautta hallinnointi toimii (Cruikshank 1996, 69). Ne ovat moninaisia itsetunnon, valtaistamisen, keskustelun ja neuvottelun tekniikoita, joita käytetään yhteisötoiminnassa ja kehitysohjelmissa, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten tutkimuksissa, terveyden edistämisessä, yhteisöpolitiikassa ja erilaisten riippuvuuksien taistelussa. Niitä täydennetään muilla teknologioilla, jotka liittyvät niiden suorituskyvyn valvontaan, vertailuun ja arviointiin, joiden toimintaa aktivoidaan. Siten voidaan puhua myös ”suorituskyvyn teknologioista”, joihin liittyy moraalisia ja poliittisia vaatimuksia

käyttäytymisen muokkaamisesta suorituskyvyn optimoimiseksi. (Dean & Hindess 1998, 10.)

Määrätyt tiedon muodot ovat ehto valtaistamisen käytäntöjen toiminnalle ja käänteisesti nuo käytännöt synnyttävät tietyn tyyppistä tietoa ja totuutta. ”Kansalaisuuden teknologia” vaatii tietoisuutta voimattomuudesta, tietoa sen syistä sekä toimintaa muuttaa näitä olosuhteita. (Dean 1999, 67-68.) Valtaistaminen on vallan prosessi ja valtaistamisen suhteet muistuttavat hallinnan suhteita. Nämä suhteet ovat samaan aikaan vapaaehtoisia ja pakottavia. (Cruikshank 1999, 72, 86.) Nykyisessä vallan sanastossa ja valtasuhteissa termit, kuten valtaistaminen, toiminta, aktiivisuus ja vastustus kuin myös riippuvuus, passiivisuus ja alistaminen ovat avainaspekteja (Dean 1999, 71).

### **6.1.2 Hallintatekniikat**

Hallintatekniikat ovat menettelytapoja, joiden avulla hallinta instrumentalisoidaan ja saadaan toimimaan. Niiden avulla todellisuus muunnetaan hallinnan laskelmointeihin sopivaksi ja saadaan mukautumaan väliintuloihin. Hallinnan kohteiksi otettavat ilmiöt ja tapahtumat käännetään tietynmuotoiseksi, vertailtavaksi ja yhdistettäväksi olevaksi informaatioksi. Tämä informaatio puolestaan ei ole neutraalia tallentamisen tulosta, vaan sen avulla vaikutetaan todellisuuteen ja muokataan hallinnoitavaa aluetta sopivaksi kalkylointia, arviointia ja interventiota varten. (Miller & Rose 1997, 147.) Materiaalisten kuvausten, kuten tilastojen ja taulukkojen yms. termein ja niiden avulla todellisuus rakennetaan ohjelmalliseksi alueeksi (Walters 2000, 5).

Kielellä on keskeinen osa myös hallintatekniikoiden synnyssä. Osaksi kielen kautta tuotettujen ja vakiinnutettujen tekniikoiden avulla mitä erilaisemmat päämäärät tulevat hallittaviksi tavoilla, jotka sopivat yhteen vallitsevien poliittisten ihanteiden, tieteellisten totuuksien ja yhteiskunnallisten arvojen kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että kielet ja hallinnan kielelle muuttaminen ja tekniikat luovat hallinnan eri piirit muuntaen samalla mitä erilaisimmat yhteiskunnan kentät alttiiksi sääntelylle ja interventioille. Hallinnan kohteet representoidaan poliittisten rationalisaatioiden avulla ja hallintatekniikoilla puolestaan suoritetaan interventioita. Hallintatekniikoiden avulla poliittiset rationalisaatiot saadaan toimintaan sen mutkikkaan suhdeverkon kautta, jossa kansalaisille opetetaan itsehallintatekniikoita. (Miller & Rose 1989, 148, 156.)

Hallinnoinnin tulee siis käyttää teknisiä välineitä saavuttaakseen tavoitteitaan. Nämä tekniset keinot ovat hallinnoinnin ehto ja ne määräävät usein ne rajat, mitä on mahdollista tehdä. Uusliberalistinen hallinnointi käyttää kahta erillistä teknologiaa: ”toiminnan teknologiaa”, joka pyrkii vahvistamaan ja parantamaan kykyä osallistua, saavuttaa yksimielisyys ja toimia sekä ”suorituskyvyn teknologiaa”, jolla nämä kyvyt tehdään laskettavissa oleviksi ja vertailtaviksi, jotta ne voidaan optimoida. Yhdessä nämä teknologiat muovaavat uuden yhteyden käyttäytymisen sääntelyn ja suorituskyvyn optimoinnin teknisten vaatimusten välille. Yksi esimerkki sosiaalisen hallinnoinnin teknologiasta on sosiaaliturva. (Dean 1999, 31, 173, 188.)

Foucault näkee, että hallinnointi on ”kohtauspiste”, jossa vallan tekniikat ja yksilöiden itsen tekniikat ovat ”vuorovaikutuksessa” (Burchell 1996, 20). Hallinnoinnissa on keskeistä yksilön käyttäytymisen sääntely. Yksilön poliittiseksi teknologioiksi kutsutaan tapoja, joilla ihmiset ovat tulleet käsittämään itsensä ”yhteiskuntana, sosiaalisen kokonaisuuden osana, kansakunnan tai valtion osana”. (Hänninen & Karjalainen 1997, 11.) Hallintamentaaliteetin näkökulmasta yksilön poliittiset teknologiat ovat tulleet täydentämään hallinnointia poliittisten rationalisaatioiden ja hallintatekniikoiden rinnalle. Niissä on kyse siitä, että poliittisten rationalisaatioiden puhettavat, normit ja pyrkimykset vaikuttavat yksilöihin siinä mielessä, että heistä saadaan voimavaroineen liittolaisia. Kun nämä puhettavat, normit ja pyrkimykset voidaan muuntaa ammatillisia ja henkilökohtaisia voimavaroja omaavien yksilöiden arvoiksi, arvostelmiksi ja päätöksiksi, ne alkavat toimia heidän ohjausmekanismeinaan. Siten poliittisilla hallintatekniikoilla ja ohjelmilla voidaan pyrkiä monin eri tavoin vaikuttamaan yksilöiden henkilökohtaisiin voimavaroihin tuottajina, kuluttajina, vanhempina ja kansalaisina. Hallinta ei ole vain toimintojen ja prosessien säätelyä, se operoi myös alamaissubjektien välityksellä. (Miller & Rose 1989, 152.)

## 6.2 Biovalta ja yhteiskunnan uusi hallitsemisen tapa

Väestön hallinnoimista kutsutaan Foucault’n mukaan biovallaksi. Modernin yhteiskunnan kontekstissa valta nähdään biovallaksi muuttuneena hallintana eli hallinnoinnin muotona. Väestön hallinnalla tavoitellaan erilaisia yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä, jolloin väestön toimiin, voimiin ja suhteisiin vaikutetaan laskelmoidusti laillisen vallan avulla.

(Hänninen & Karjalainen 1997, 10-12.) Biovallassa ja -politiikassa on kyse siitä, miten ulkoisen hallinnan tekniikat käännetään itsen hallinnan tekniikoiksi. Ominaista on se, että hallinta ei voi olla ”yksilölle” ulkoista, vaan sen täytyy onnistua muuntautumaan subjektin tuottamisen tekniikaksi. Kyse on myös siitä, kuinka elämän säilyttäminen nostetaan tietoon ja totuuteen vetoavan vallankäytön tavoitteeksi. Samalla ihmisten elämä pyritään laskellamallistamaan. (Hänninen & Karjalainen 1997, 12; Vähämäki 1998, 129, 135, 148.) ”Biovallan aikakaudessa” on kysymys siitä, että väestön biologinen olemassaolo on noussut poliittiseksi kysymykseksi. Tilannetta, jossa lajien, myös ihmislajien säilyminen riippuu valitusta poliittisesta strategiasta, voidaan Foucault’n mukaan kutsua moderniteetin ”kynnykseksi”. (Hänninen & Karjalainen 1997, 13.)

Väestön käsite on ratkaiseva valtion hallinnan päämäärien määrittelylle (Dean 1999, 19). Hallinnon tarkoitus ei ole hallinnon toiminta itsessään, vaan väestön hyvinvointi, sen olosuhteiden parantaminen, vaurauden lisääminen, pitkäikäisyys ja terveys (Foucault 1991, 100). Valtion valtaa sidotaan yhä enemmän tähän väestön terveyden, vaurauden ja hyvinvoinnin optimoimiseen (Dean 1999, 20; Walters 2002, 389). Hallinnointi toimii joko suoraan esimerkiksi laajamittaisten kampanjoiden kautta tai epäsuoraan niiden tekniikoiden kautta, jotka mahdollistavat esimerkiksi syntyvyyden stimuloimisen tai väestön ohjailun tietyille alueelle tai toimintoihin ilman, että he ovat siitä tietoisia (Foucault 1991, 100).

Uusliberalistisessa hallinnossa on valtiiovallan suorien interventioiden lisäksi kyse selvaisista epäsuorista tekniikoista, joiden avulla pyritään johtamaan ja kontrolloimaan yksilöitä olematta kuitenkaan vastuussa heistä. Strategia tehdä yksilöistä vastuullisia subjekteja sisältää sen, että vastuu sosiaalista riskeistä, kuten esimerkiksi köyhyydestä, ja elämästä yhteiskunnassa siirtyy alueelle, jossa vastuu on yksilöillä itsellään. Uusliberalistisen rationalisuuden pääpiirre on se yhteneväisyys, jonka se yrittää saavuttaa vastuullisen ja moraalisen yksilön sekä taloudellisen toimijan välillä. Se tavoittelee harkitsevien subjektien luomista, joiden moraalisuus perustuu siihen, että he rationaalisesti harkitsevat tietyn toiminnan kustannukset ja hyödyt suhteessa muihin vaihtoehtoihin. Vapaa tahto päättää valinnanmahdollisuuksista johtaa siihen, että toiminnan seuraukset ovat vain ja ainoastaan kiinni subjektista, joka on yksistään vastuussa niistä. (Lemke 2001, 201.) Uusliberalistinen valta ei siis yritä hallita ”yhteiskunnan” kautta, vaan yksilöllisten kansalaisten säänneltyjen valintojen kautta. Yksilöitä hallinnoidaan heidän vapautensa kautta ja ”yhteisö” nousee uutena tapana käsitteellistää ja hallinnoida moraalisia suhteita. (Rose 1996, 41, 61.) Mo-

dernissa yhteiskunnassa vapaudesta on tullut hallinnon yksi resurssi ja tekninen ehto (Barry, Osborne & Rose 1996, 8; Burchell 1996, 24).

Uusliberalistiset strategiat etsivät sellaisia hallinnon tekniikoita, jotka luovat etäisyyttä virallisten poliittisten instituutioiden päätösten ja muiden sosiaalisten toimijoiden välille, ne keksivät nämä toimijat uudella tavalla vastuullisina, autonomisina ja valinnan subjekteina ja pyrkivät toimimaan niiden yläpuolella muokkaamalla ja käyttämällä heidän vapauttaan. Subjektien valta erikoistuu uudella tavalla: aktiivisina yksilöinä, jotka pyrkivät ”olemaan yrittäjiä” ja maksimoimaan elämänlaatunsa valinnoillaan. (Rose 1996, 53-54, 57.) Uusliberalismin hengessä yksilöitä rohkaistaan antamaan elämälleen tietynlainen ”yrittäjän muoto” (Lemke 2001, 202).

Hallinnan tematiikassa on kyse markkina- ja kilpailukyky-yhteiskunnalle ja -valtiolle rakentumassa olevasta uudesta valta- ja hallintamuodosta. Se rikkoo valtion rajan ja hallintamuoto ulottuu koko yhteiskuntaan. Julkusen (2006) mukaan ”uudet hallinto- ja hallintatavat lävistävät hyvinvointi-instituutioiden eri tasot ja sulauttavat sosiaalista rationaliteettia taloudelliseen”. (emt., 83, 268-270.) Uusi hallintamalli toteutuu myös uudessa julkisjohtamisessa (new public management), jossa on kysymys julkisten toimijoiden vastuusta (Sulkunen 2006, 17). Se on pyrkinyt tekemään julkisen sektorin toiminnasta taloudellisesti vastuullisempaa (Julkunen 2006, 82). Asiakasnäkökulma on osa uutta julkisjohtamisen mallia ja sen keskeisinä arvolähtökohtina ovat hyvän palvelun ohella taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, joustavuus ja dynaamisuus (Pajukoski 2005, 177). Uutta julkisjohtamista ja uutta hallintaa voidaan pitää toisiaan täydentävinä ilmauksina uusista tavoista tuottaa hallintaa ja siten myös hyvinvoinnin ja hyvinvointipolitiikan hallintaa nykyisissä olosuhteissa. Monet nimeämiset, kuten aktiiviyhteiskunta, vaikuttavuusyhteiskunta, arviointi- ja auditointiyhteiskunta, projekti- ja sopimusyhteiskunta, viittaavat samaan hallinnan muutokseen. (Julkunen 2006, 251-252, 254.)

Hallinnan uusissa suunnissa on siis kyse niistä hallintokäytännöistä, joilla ohjataan hyvinvointipolitiikkaa. Hallinnan uusien muotojen yhteydessä Julkunen (2006) puhuu vastuunottamisen yhteiskunnasta ja hän analysoi sekä kommentoi sitä kolmesta kokoavasta näkökulmasta, joista ensimmäinen koskee valtion, yhteiskunnan ja hyvinvoinnin hallinnan uusia muotoja. Uusi hallinta (new governance) on oppia ja teoriaa, jonka avulla pyritään sekä ymmärtämään että ottamaan hallintaan yhä monimutkaisemmaksi muodostunut hyvinvoin-

nin tuotanto ja sen vastuutahot. Uudessa hallinnassa on kyse erillisten toimijoiden kordinoinnista ja keskinäissuhteista. Tätä ilmentää muun muassa kumppanuus- ja sopimusideologia. (emt., 25-26, 79, 252.) Uusi julkinen hallinta (new public governance) taas viittaa nykyiseen ajatteluun siitä, miten valtiota sekä valtion suhdetta yhteiskuntaan ja kansalaisiin tulisi hallinnoida ja hallita (Van Berkel & Van der Aa 2005, 341).

Toisena näkökulmana on demokratia, joka liittyy edelliseen. 2000-luvulla hyvinvoinnin hallinta on yhä enemmän makrotalouden ja julkisen sektorin oman talouden hallintaa, toisin sanoen julkisten vastuiden ja taloudellisten näkymien yhteen sovittelu. Tuloksena näyttää olevan asiakkuutta korostava hallinto ja hallinta. (Julkunen 2006, 253.) Hallinnoinnista tulee taloudellista, hallinnoinnin itsessään tulee olla taloudellista (Dean 1999, 19). Kolmantena näkökulmana on vastuutetut yksilöt ja kansalaiset eli niin sanotut ”vastuusubjektit” (Julkunen 2006, 253). Uudessa hallintatavassa kansalaisten lisääntyvällä vastuuttamisella ja valtaistamisella tavoitellaan eräänlaista sisäistettyä itsehallintaa. Samalla raja julkisen ja yksityisen välillä sekoittuu ja hämärtyy, koska julkinen hallinta nojaa paljolti yksityiseen elämänhallintaan eikä enää niinkään valtioinstituutioiden toimintaan. (Määttä & Kalliomaa-Puha 2006, 181.)

Julkisen sektorin rakennemuutoksista voidaan puhua siis uudenlaisena hallintamallina, jossa hallinta ei kuulu aiemmassa määrin valtion vastuulle vaan yksityisille ratkaisuille eli markkinoille ja kansalaisyhteiskunnalle annetaan etusija (Alasuutari 2006, 92). Poliitiikka on hajaantunut ”yhteiskuntaan” ja valtiovalta toimii epäsuorasti ja etäältä, toimijana muiden joukossa (Helén & Jauho 2003, 20). Modernissa hallinnassa luotetaan markkinoiden itsesäätelyyn sekä kansalaisyhteiskunnan ja yksilöiden omaan vastuuseen. Uudessa hallinta-ajattelussa valtiolla on etuoikeutettu ja muita vastuullisempi asema hallintaverkostojen johtamisessa. Hallinta-ajattelussa painottuvat kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan yritysten suora osallistuminen ja osallisuus sekä yksityisen ja julkisen luottamukseen perustuva yhteistoiminta ja yhteisesti määriteltävät pelisäännöt. Lisäksi korostetaan moninaisten keinojen merkitystä eli yksityisten toimijoiden omavastuuta byrokraattisten ratkaisujen rinnalla sekä kuhunkin ongelmaan sopivien ratkaisujen etsintää. (Alasuutari 2006, 92.)

Kati Rantala & Pekka Sulkunen (2006) puhuvat yhteiskunnan uudesta hallitsemisen tavasta projektiyhteiskuntana. Projektiyhteiskunnan ”henkeen” kuuluu se, että sosiaalisia ongelmia pyritään ehkäisemään korostamalla kansalaisten omaehtoisuutta ja lähiyhteisöjen vastuuta.



(emt., 177.) Hallinnon ohjailun sijasta puhutaan osallistumisesta, kumppanuudesta ja sopimuksista. Yhteiskunnallisen hallinnan ja palvelujärjestelmien muutokseen liittyy uusi sopimuksellisuus, jota kuvaavat valtiohallinnon vetäytymien vastuusta, paikallis- ja itsehallinnan korostuminen, palvelujen kaupallistuminen, julkisen ja yksityisen sekoittuminen sekä tarve määritellä uudelleen kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia monimutkaistuvassa yhteiskunnassa (Määttä & Kalliomaa-Puha 2006, 180; Durose & Rummery 2006, 317). Sopimusten käyttö on yleistynyt yhteiskunnallisen ohjauksen ja hallinnan välineenä. Uuden julkishallintoajattelun sanotaan edellyttävän sopimuksellisuutta tai ainakin sen sanotaan tekevän sille tilaa. Sopimusmenettelyllä pyritään useasti informaation jakamiseen ja se liittyy selkeästi yksilöllistymiseen sekä yksilöiden vastuuttamiseen. Sillä pyritään tuottamaan uudenlaista toimijuutta, jossa kansalaisista tulee aktiivisia vastuunottajia. (Määttä & Kalliomaa-Puha 2006, 189-191.) Sopimusretoriikassa kansalaisia puhutellaan autonomisina ja vastuullisina subjekteina (Julkunen 2006, 216).

## 7 TUTKIMUKSEN TEHTÄVÄ, METODI JA AINEISTO

### 7.1 Sosiaaliset innovaatiot sosiaalialan kehittämisessä

Tutkimuksen aiheena on sosiaaliset innovaatiot ja hallinnointi sosiaalialan kehittämisessä. Sosiaaliala käsitteenä on laaja-alainen, eikä sille ole mitään tarkkaa määritelmää. Pääasiassa sosiaaliala muodostuu sosiaalipalvelujärjestelmästä. Sosiaalipoliittisessa järjestelmässä julkisesti tuotetuilla sosiaali- ja terveystaloudellisia arvoja ja näillä palveluilla on erityinen merkitys ihmisten hyvinvoinnille. (Möttönen 2002, 117; Simpura 2003, 145.)

Tarkoituksena on tutkia, miten sosiaaliset innovaatiot ilmenevät sosiaalialan kehittämisessä. Tarkastelun kohteena on se, miten sosiaalisista innovaatioista puhutaan eli miten käsitettä käytetään ja millaisissa yhteyksissä sekä miten niitä perustellaan. Lisäksi tutkitaan sitä, millaista hallintaa ja hallinnointia sosiaalialan kehittämisessä tavoitellaan ja toteutetaan. Tutkimus kohdentuu sekä valtionhallinnon että Keski-Suomen alueellisen tason linjauksiin, joiden mukaisesti sosiaalialan kehittämistoimintaa toteutetaan. Tutkimusaineisto koostuu valtionhallinnon ja Keski-Suomen alueellisen tason strategioista, ohjelmista ja yhdestä toimeenpanosuunnitelmasta. Tämä mahdollistaa sen tarkastelun, miten sosiaaliset innovaatiot sekä hallinta ja hallinnointi näkyvät eri tasojen kehittämislinjauksissa.

Tutkimuskysymykset ovat siis seuraavat:

- 1) Miten sosiaaliset innovaatiot ilmenevät sosiaalialan kehittämisessä?
- 2) Miten niistä puhutaan, missä yhteyksissä ja miten niitä perustellaan?
- 3) Millaista hallintaa ja hallinnointia sosiaalialan kehittämisessä tavoitellaan ja toteutetaan?

Aineiston analyysissä hyödynnetään diskursiivista lähestymistapaa ja aineiston tulkinta liitetään keskeisesti teoreettiseen viitekehykseen. Tuloksena on kuvailevaa ja tulkitsevaa analyysia siitä, miten sosiaaliset innovaatiot näyttäytyvät sosiaalialan kehittämisessä ja millaista hallintaa ja hallinnointia tavoitellaan ja toteutetaan.

## 7.2 Diskurssianalyysi

Olen käyttänyt tutkimusmenetelmänä diskurssianalyttista lähestymistapaa, joka soveltuu hyvin asiakirjatekstien analysointiin. Tutkimuksen tehtävänä on tutkia, miten sosiaaliset innovaatiot ilmenevät sosiaalialan kehittämistä linjaavissa asiakirjoissa. Tarkastelun kohteena on se, miten sosiaalisista innovaatioista puhutaan eli miten käsitettä käytetään ja millaisissa yhteyksissä sekä miten niitä perustellaan. Lisäksi tavoitteena on tutkia sitä, millaista hallintaa ja hallinnointia asiakirjoissa välitetään ja tuotetaan. Asiakirjoja lähestytään siten sosiaalisen todellisuuden rakentajina. Toisin sanoen tutkimuksessa tarkastellaan samalla myös sitä, millaista sosiaalista todellisuutta asiakirjoissa tullaan tuottaneeksi. Diskurssianalyysi on nimenomaan sellaista kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimusta, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä (Eskola & Suoranta 1998, 196). Tutkimuskohteena on siis sosiaalinen todellisuus, mutta myös tutkimus itsessään on osallisena sosiaalisen todellisuuden rakentamisessa (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 41).

Diskurssianalyysin tarkoituksena on tehdä aineistojen tarkkaan analysointiin perustuvia tulkintoja kielenkäytöstä (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 234). Diskurssianalyysissa aineiston asema on poikkeuksellisen korkea, sillä sen ajatellaan olevan tutkimuskohdetta eli sosiaalista todellisuutta itseään (emt., 2004, 49). Etusijalla on usein valmiit aineistot, sillä näin voidaan eliminoida tutkijan vaikutus tutkimusaineistoon (Eskola & Suoranta 1998, 199).

Diskurssianalyysin teoreettiset juuret ovat sosiaalisen konstruktionismin traditiossa, jossa kiinnostus kohdistuu kulttuurisiin merkityksiin ja yhteisen todellisuuden rakentumiseen (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 39, 54). Diskurssianalyysissa tavoitteena on etsiä sitä, miten merkityksiä tuotetaan tekstissä (Eskola & Suoranta 1998, 195). Käyttäessämme kieltä, konstruimme eli merkityksellistämme ”kohteet”. Kieltä käyttäessämme emme siis ainoastaan kuvaa asioita, vaan ennen kaikkea merkityksellistämme maailmaa. Kieltä voidaan pitää erottelujen systeeminä, jolloin merkitykset rakentuvat suhteessa toisiinsa ja ne vaihtelevat riippuen sosiaalisista ja institutionaalisista puitteista. Diskurssianalyysissa nähdään, ettei ole olemassa vain yhtä kielisysteemiä, vaan useita kielenkäytössä jatkuvasti uusiutuvia ja rakentuvia merkityssystemejä. Ne rakentuvat osana erilaisia sosiaalisia käytäntöjä.

Merkityssystemien kirjo tarkoittaa sitä, että sosiaalinen todellisuus hahmottuu moninaisena eli useiden rinnakkaisten tai keskenään kilpailevien systeemien kenttänä, jotka merkityksellistävät maailmaa, sen suhteita ja prosesseja eri tavoin. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 67; 2004, 18-19, 21, 24; Punch 2005, 227.)

Erilaiset merkityssystemit eivät kuitenkaan rakenna sosiaalista todellisuutta itseriittoisesti, vaan ne määrittyvät suhteessa toisiinsa. Tätä kuvataan interdiskursiivisuuden tai -tekstuaalisuuden käsitteellä, jolla tarkoitetaan sitä, että diskurssit eivät ole itseriittoisia, vaan niihin on integroitunut elementtejä toisista diskursseista. Kaikki kirjoitetut ja puhutut tekstit viittaavat siis aina toisiin teksteihin. (Fairclough 1995, 135; 2003, 47; Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 28, 102.)

Merkityssystemejä kutsutaan diskursseiksi. Ne ovat verrattain eheitä säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemejä, jotka rakentuvat, uusiutuvat ja muuntuvat sosiaalisissa käytännöissä, mutta jotka samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta. Myös ei-sanallisia tekoja voidaan tarkastella merkityksellisinä. Diskurssit eivät ole analyysin raakamateriaalia, vaan tutkijan tulkintatyön tuloksia. Analyysin raakamateriaalina olevaa aineistoa on esimerkiksi teksti. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 26-29.) Tekstit kuvailevat tapahtumia ja rakentavat samalla sosiaalista elämää. Tekstit muodostavat aktiivisesti jonkinlaisen version asioista. (Eskola & Suoranta 1996, 107.) Tekstien ja diskurssien tulkitseminen sosiaalisen todellisuuden välittäjinä antaa tutkijalle mahdollisuuden tehdä sosiaalisesta todellisuudesta näkyvää lukijalle avaamalla tutkimusaineistossa tuotettuja merkityksiä (Latour 2005, 128, 143).

Diskurssianalyysissa ei tulkita itse diskursseja, vaan selitetään tai tulkitaan sitä, miten ne aktualisoituvat (tulevat todellisiksi/läsnä oleviksi) erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Analysoitavaa toimintaa tarkastellaan tietyssä ajassa ja paikassa, johon myös tulkinta pyritään suhteuttamaan. Tarkoituksena on tehdä selitysvoimaisia kuvauksia siitä, miten sosiaalinen todellisuus on rakentunut ja miten sitä jatkuvasti rakennetaan. Sosiaalinen todellisuus on sekä analyysin kohteena että samalla sen tuote. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 20-23, 28, 30.) Analyysin avulla tutkija kokoaa sosiaalista todellisuutta uudelleen (Latour 2005, 221).

Tarkastelun kohteena olevia kuvauksia nimitetään usein selonteoiksi. Niillä ihmiset tekevät ymmärrettäväksi omaa itseään ja maailmaa toisille toimijoille. Selonteot pohjautuvat niiden asioiden ymmärrettäväksi tekemisen tapoihin, merkityksiin, joita selonteon antaja nostaa maailmasta. Selonteot myös muotoilevat sitä, millaiseksi maailma ymmärretään eli millainen maailma on. Selontekojen ja maailman välinen suhde on vuorovaikutteinen eli maailma pohjautuu selontekoihin, joita annetaan vuorovaikutustilanteissa. Selonteot taas muotoilevat maailmaa eli niitä merkityksiä, joilla maailmaa voidaan tarkastella. Tämä ”maailma” on mahdollista jakaa pienemmiksi yksiköiksi eli diskursseiksi. Selontekoja voidaan tarkastella kolmen näkökulman avulla: 1) mitä merkityksiä selonteissa voidaan käyttää, 2) miten nuo merkitykset esitetään vuorovaikutustilanteissa sekä 3) miten selonteot ovat osallisena jaetun sosiaalisen maailman eli kulttuurin rakentumisessa. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 20-21.)

Diskurssianalyysi on pikemminkin väljä teoreettinen viitekehys kuin selkeärajainen tutkimusmenetelmä, joka antaa tutkijalle mahdollisuuden erilaisten menetelmällisten sovellusten käyttöön ja tulkintojen tekoon. Tämän viitekehysten lähtökohtaetuksina ovat:

- 1) oletus kielenkäytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta,
- 2) oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssystemien olemassaolosta,
- 3) oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta,
- 4) oletus toimijoiden kiinnittymisestä merkityssystemeihin sekä
- 5) oletus kielenkäytön seurauksia tuottavasta luonteesta.

Se, kuinka merkittävässä roolissa kukin lähtökohdista yksittäisessä tutkimuksessa on, riippuu pitkälti tutkimusongelmasta ja -asetelmasta. Diskurssianalyysi väljänä teoreettisena viitekehysenä asettaa myös tutkijalle erityisiä vaatimuksia. Yksi näistä vaatimuksista on vastuu, sillä tutkijan on määriteltävä omalle tutkimukselleen soveltuva tapa käyttää diskurssianalyysia. Tutkijan tulee selventää lukijalle, mihin hänen tutkimuksensa sijoittuu diskurssianalyysin kentällä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 17-18, 231.) Väljän teoreettis-metodisen viitekehysten myötä tutkijan omien rajausten, määritelmien ja metodisten ratkaisujen merkitys kasvaa (Valtonen 1998, 97). Tämä edellyttää tutkijalta refleksiivisyyttä. Tutkijan täytyy pyrkiä olemaan mahdollisimman tietoinen tekemistään valinnoistaan sekä siitä millaisia eritasoisia seurauksia käytetyillä käsitteellisillä konstruoinneilla ja tutkimustuloksilla voi olla. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 24, 45.)

### 7.2.1 Poststrukturalistinen ja kriittinen diskurssianalyysi

Jukka Törrösen (2005) mukaan analyysivälineitä ei voida soveltaa sellaisenaan tekstien analyysiin ilman, että ne räätälöidään aktiivisesti tutkimuskysymysten tarpeisiin. Metodi pelkistyy siinä prosessissa, jossa sitä räätälöidään analyysia varten. Metodista valitaan vain muutama analyysiväline palvelemaan tutkimuskysymysten ratkaisemista ja samalla muu analyysivälineistö rajataan ulos analyysia tukeviksi resursseiksi. (emt., 153.)

Olen analysoinut aineistoa käyttämällä ja soveltamalla sekä poststrukturalistista diskurssi-analyysia että kriittistä diskurssianalyysia. Poststrukturalistisessa diskurssianalyysissa huomio suunnataan laajoihin diskursseihin, jotka kiertävät useilla yhteiskunnan alueilla sekä keskitytään valtasuhteisiin. Lähestymistavassa aineiston järjestämisen kautta etsitään siitä yhteisiä piirteitä, joita sitten jäsennetään teoreettisen käsitteistön avulla. Suvi Keskinen (2005) viittaa tanskalaisiin Marianne Winther Jörgenseniin ja Louise Phillipsiin (2000), joiden mukaan diskurssi on analyttinen käsite, jonka tutkija määrittelee löytääkseen välineitä tulkita todellisuutta tutkimustehtävänsä soveltuvalla tavalla. Diskurssien nimeäminen ja rajaaminen tapahtuu siten strategisesti suhteessa tutkimustehtävään. Diskurssien ei oleteta olevan olemassa aineiston kuvaamassa todellisuudessa jo valmiiksi rajattuina. Apuna diskurssien rajaamisessa ja nimeämisessä käytetään tutkimusaihetta käsittelevää tutkimuskirjallisuutta, minkä perusteella tutkija rakentaa käsityksensä tarkoituksenmukaisista ja oman aiheen kannalta keskeisistä diskursseista. Tutkijan on silti oltava herkkä myös aineiston tuottamalle tiedolle ja jatkettava diskurssien rajaamiseen liittyvää työtä analyysivaiheessa. Olennaista on myös dokumentoida omat ratkaisut ja perustella rajaukset. (Keskinen 2005, 150-153.)

Edellisen menetelmän ohella olen käyttänyt tutkimuksessa kriittistä diskursiivista analyysitapaa tutkimustehtävääni soveltuvalla tavalla. Lilie Chouliaraki ja Norman Fairclough (1999, 16) näkevät kriittisen diskurssianalyysin sekä teoriana että metodina. Kriittisessä diskurssianalyysissa kielenkäyttö ja diskurssi nähdään sosiaalisena käytäntönä ja sitä tarkastellaan tekemisenä, joka muotoutuu sosiaalisissa prosesseissa ja samalla rakentaa sosiaalista todellisuutta (Fairclough 1992, 63, Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 17; 2004, 22). Myös kriittisessä lähestymistavassa tutkimusaineistoa analysoidaan diskursseina. Törrönen (2005) määrittelee diskurssin Fairclough'ia mukaillen toisteiseksi ja suhteellisen vakiintuneeksi puhetavaksi, joka antaa sosiaalisen maailman tapahtumille, tilanteille, teoille, tiloille

ja suhteille merkityksen erityisestä näkökulmasta (emt., 142). Diskurssi on erityinen tapa esittää maailman jotain osaa ja on olemassa vaihtoehtoisia sekä usein kilpailevia diskursseja. Ne eroavat muun muassa siinä, miten sosiaaliset tapahtumat esitetään, mitä on sisällytetty ja mitä on ulossuljettu ja kuinka abstraktisti tai konkreettisesti tapahtumat esitetään. (Fairclough 2003, 17.)

Diskurssit voivat myös kietoutua yhteen monin tavoin ja toisista merkityssysteemeistä voidaan vetää paloja tukemaan tiettyjä diskursseja. Nämä diskurssien keskinäiset suhteet voivat olla erityisen kiinnostava analysoinnin kohde. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 64, 95.) Lisäksi yksittäisestä asiasta tai teemasta on mahdollista puhua useasta eri diskurssiivisesta viitekehystä käsin. Teema saa kussakin diskurssissa erilaisia merkityksiä ja painoarvoja ja se tuotetaan erilaiseksi. (Valtonen 1998, 98.) Sama diskurssi voi myös olla seurauksiltaan ristiriitainen eli tuottaa näkökulmasta riippuen sekä kielteisiä että positiivisia seurauksia. Diskurssit voivat olla sekä rinnakkaisia että keskenään kilpailevia merkityssysteemejä. Lisäksi sama diskurssi saattaa ilmetä erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Tai vastavuoroisesti ajettaessa varsin erilaisia, jopa vastakkaisiakin päämääriä, voidaan vedota samaan diskurssiin. Ratkaisevaa on se, minkälaisen kokonaisuuden osana puhe tai teko rakentuu. Käytetty diskurssi myös sulkee toisenlaisia puhetapoja pois. Kielen käytön seurauksia tarkasteltaessa ei siis ole kyse vain mikrotason yksityiskohdista, vaan myös makrotason yhteiskunnallisten instituutioiden läsnäolosta vuorovaikutuksessa. Valtasuhteiden verkostossa tietyt diskurssit saattavat saada muita diskursseja vahvemman jalansijan. Näistä diskursseista saattaa muodostua yhteisesti jaettu ja itsestään selvinä pidettyjä ”totuuksia”, jotka vaientavat vaihtoehtoisia ”totuuksia”. Analyysin tarkoituksena voi olla selvittää näitä toisinaan selkeitä, mutta useimmiten piiloisia ja ristiriitaisia seurauksia. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 29, 43, 81, 101, 222.)

Samaa ilmiötä, tekoa tai asiantilaa voidaan tehdä ymmärrettäväksi monin perustelluin tavoin. Tutkimuskohteena on siten ne tavat, joilla toimijat kuvaavat ilmiöitä ja nimeävät niille syitä. Tavoitteena on selvittää, miten toimijat tekevät asioita ymmärrettäväksi kielenkäytöllään. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 18.) Kriittisessä diskurssianalyysissä on tarkoituksena osoittaa mitä tekstissä tullaan tuottaneeksi eli millaisia merkityksenannon ja/tai toiminnan mahdollisuuksia tekstissä avataan ja mitä suljetaan sekä minkälaisia tulkintoja teksti houkuttelee tuottamaan (Fairclough 2003, 47; Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 21, 42-43).

Puhetavoissa voidaan erottaa analyytisesti kolme ulottuvuutta: ne materialisoituvat teksteissä, ne ovat diskurssikäytännön tuottamia ja ne esiintyvät dialogisessa suhteessa sosiokulttuurisiin käytäntöihin. Diskurssikäytännöillä tarkoitetaan niitä tapoja, joilla tuotetaan tekstejä, joilla tekstit otetaan vastaan sekä tekstien yhteiskunnallista jakautumista. Diskurssikäytännön kontekstin osat voivat muodostua useista sosiokulttuurisen käytännön tasoista: ”tilannekohtaisista” (erityiset sosiaaliset tilanteet), ”institutionaalisista” (institutionaaliset viitekehykset) ja ”yhteiskunnallisista” (laajempi yhteiskunnallinen yhteys). Diskurssikäytäntö on ikään kuin välittäjänä tekstin ja sosiokulttuurisen välillä, se muodostaa sosiokulttuurisen ja tekstuaalisen välisen kytköksen. Sosiokulttuuriset käytännöt muovaavat tekstejä muuttamalla tekstien tuottamisen ja kuluttamisen tapoja eli diskurssikäytännön luonnetta, mikä näkyy sitten itse tekstin ominaisuuksissa. Fairclough’n kriittinen diskurssianalyysi tähtää paljastamaan diskursiivisten käytäntöjen, tapahtumien ja tekstien sekä laajempien sosiaalisten ja kulttuuristen rakenteiden, suhteiden ja prosessien välisen suhteen. Se on myös sen analysoimista, miten tekstit toimivat sosiokulttuuristen käytäntöjen sisällä. (Fairclough 1995, 7, 93, 133; 1997, 28-29, 81-82, 132.)

Diskurssien ja yhteiskunnallisten rakenteiden välinen suhde nähdään kaksisuuntaisena: yhtäältä yhteiskunnalliset rakenteet muovaavat diskursseja ja toisaalta diskurssit yhteiskunnallisia rakenteita tulkitessaan ovat luonteeltaan tuottavia ja yhteiskuntaa sekä sen rakenteita uusintavia. Diskurssin ja sosiaalisen rakenteen välillä on siten dialektinen suhde. Muutokset kielen käytössä ovat siis linkittyneet laajempiin sosiaalisiin ja kulttuurisiin prosesseihin. Ja siten vastavuoroisesti sosiaaliset ja kulttuuriset muutokset ovat laajalti muutoksia diskursiivisissa käytännöissä. Modernin yhteiskunnan sosiaalisissa prosesseissa diskursseilla ja kielellä on keskeinen merkitys. (Fairclough 1992, 1, 50, 64; 1995, 96.)

Politiikassa kielen tasolla käytävillä ”kamppailuilla” voi olla huomattavia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Etenkin valtasuhteiden tuottamisessa, ylläpitämisessä ja muuttamisessa kielen käytöllä on suuri merkitys. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 189.) Yleisesti tulisi pohtia, millainen vaikutus politiikan diskurssilla on ihmisten elämään eli millaisia laajoja seurannaisvaikutuksia sillä on suoran kosketuksen lisäksi (Fairclough 1997, 261). Poliittiset puheet ovat suhteessa myös koko yhteiskuntaan ja kyseisen ajankohdan diskursiiviseen ilmastoon. Tämä mahdollistaa sen tarkastelun, millä tavoin laajemman kulttuurisen kontekstin muuttuminen tulee näkyviin puheessa. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 190.)



### 7.2.2 Tutkijan ja aineiston välinen vuoropuhelu

Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa esitetty tulkinta on yksi tulkinta muiden joukossa, ei sen oikeampi kuin toinen tulkinta. Diskurssianalyysin teoreettiseen perusluonteeseen kuuluu se, ettei etsitä yhtä ”oikeaa” tulkintaa, vaan mahdollisimman hedelmällistä ja perusteltua tulkintaa monien kenties ”yhtä oikeiden” joukosta. Kaikille teksteille on ominaista, että ne ovat avoimia erilaisille tulkinnoille. Tällöin analyysissä on kyse perustellusta tulkinnasta, joka pohjautuu tutkijan ja aineiston väliseen vuoropuheluun. Diskurssianalyysia soveltava tutkija ei tavoittele tulkinnoilleen universaalien faktan statusta, mutta hänen tulee esittää tutkimustuloksilleen evidenssiä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 234; 2004, 28, 107, 231.)

Diskurssianalyysin luotettavuuden tärkein kriteeri on siis diskurssien rakentumisesta esitettyjen tulkintojen perusteltavuus (Eskola & Suoranta 1998, 199). Tulkintojen perusteltavuus on mahdollista todentaa olemalla vuorovaikutuksessa aineiston kanssa riittävän tiiviillä tavalla ja raportoimalla vuorovaikutuksen kuluessa kehkeytyneet havainnot. Merkitykset eivät ole pelkästään aineiston ominaisuus, sillä tutkijan vuoropuhelu aineiston kanssa ratkaisee osaltaan sen, mitkä merkityspotentiaalit herätetään henkiin. Tämän vuoksi tutkijan tulisi argumentoida kohtuullisessa määrin herättämiensä merkityspotentiaalien puolesta. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 13, 106-107.)

### 7.3 Sosiaalialan kehittämistä linjaavat asiakirjat

Tutkimusaineisto koostuu yhteensä kuudesta sosiaalialan kehittämistä linjaavasta asiakirjasta, kolmesta valtionhallinnon ja kolmesta alueellisen tason asiakirjasta. Nämä kuusi asiakirjaa koostuvat kolmesta strategiasta, kahdesta toimintaohjelmasta ja yhdestä toimeenpanosuunnitelmasta. Aineiston valinnan apuna käytin esianalyysia, jolla testasin varsinaisen analysoitavan aineiston (aineisto-otoksen) soveltuvuutta tutkimukseen. Asiakirjat valitsin sillä perusteella, että ne ovat keskeisimpiä sosiaalialan kehittämistä linjaavia dokumentteja kummallakin tarkastelutasolla. Oletettavaa on, että myös muissa samanlaisissa sosiaalialan kehittämistä linjaavissa asiakirjoissa toteutuu samat puhettavat ja sama todellisuus, jolloin olisin voinut valita aineistoon muita asiakirjoja koko aineistokorpuksesta.

Varsinaiseksi analysoitavaksi aineistoksi valitsin kuitenkin jäljempänä esitettävät asiakirjat, sillä esianalyysin perusteella ne edellä esitetyn kriteerin ohella soveltuivat hyvin tutkimustehtävän suorittamiseen. Kolmantena aineiston valinnan kriteerinä käytin tasojen vastaavuutta. Olen pyrkinyt valitsemaan asiakirjat niin, että valtakunnallinen ja alueellinen taso vastaavat mahdollisimman hyvin toisiaan. Asiakirjoissa käsitellään sosiaali- ja terveydenhuoltoa rinnakkain ja niissä hyvinvointi ja terveys nivoutuvat kiinteästi toisiinsa. Myös tässä tutkimuksessa näen ne yhtenä kokonaisuutena, mutta koska näkökulmana on sosiaalialan kehittäminen, olen kohdistanut analyysin erityisesti sosiaalihuoltoa ja -palveluja koskeviin selontekoihin.

Valtakunnalliselta tasolta olen valinnut seuraavat asiakirjat:

- 1) Sosiaalialan kehittämishanke - toimeenpanosuunnitelma (2003),
- 2) Sosiaali- ja terveyshuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007 (2004),
- 3) Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimasta yhteiskuntaa (2001).

Keski-Suomen alueelliselta tasolta olen valinnut seuraavat asiakirjat:

- 1) Kansallisen sosiaalialan kehittämishankkeen Keski-Suomen alueellinen toimintaohjelma 2006 (2005),
- 2) Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategia (2004),
- 3) Keski-Suomen hyvinvointistrategia (2005).

Asiakirjat ovat saatavilla Sosiaali- ja terveysministeriön, Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen ja Keski-Suomen liiton internetsivuilla. Aineiston kokonaismääräksi kertyi 268 sivua, joista analyysiin otin mukaan 180 sivua. Analyysin ulkopuolelle jätin valtakunnalliselta tasolta Sosiaalialan kehittämishanke - toimeenpanosuunnitelmasta hankkeen organisoinnin, viestintäsuunnitelman sekä seurannan ja arvioinnin, Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman 2004-2007 loppuun listatut hankkeet ja ohjelmat sekä Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010 linjausten taustaosuuden lukuun ottamatta lähtökohtia ja uudistamisen viitekehikkoa. Alueelliselta tasolta jätin analysoimatta Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellisesta toimintaohjelmasta 2006 liitteet lukuun ottamatta maakunnallisia yhteistyöhankkeita ja hyviä käytäntöjä sekä Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategiasta tavoitekohtaiset strategiamatriisit ja liitteet. Näiden osioiden sisältämä informaatio ei ollut tutkimustehtävän kannalta oleellista, jolloin ne voitiin jättää analysoimatta.

Aineistomäärän rajaamisessa käytin saturaation eli aineiston kylläntymisen periaatetta. Aineisto on riittävä silloin, kun samat asiat alkavat kertaantua eikä lisääineisto tuo tutkimusongelman kannalta uutta tietoa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 181; Eskola & Suoranta 1998, 62). Kolme asiakirjaa kummaltakin tasolta kattaa analyysin, sillä samantyyppiset puhuvat alkoivat hallita aineistoa, joten useamman asiakirjan mukaan ottaminen ei olisi tuonut lisäarvoa tulosten kannalta. Lisäksi kuudesta asiakirjasta kertyi analysoitavaa aineistoa riittävästi, jotta aineiston teoreettinen kattavuus saavutettiin. Laadullisessa tutkimuksessa tavoitteena on tuntea aineisto mahdollisimman hyvin ja aineiston tieteellisyden kriteerinä pidetään sen laatua, ei määrällisyyttä (Eskola & Suoranta 1998, 18, 65).

Kiinnostukseni tutkia sosiaalialan kehittämistä sekä valtakunnalliselta että alueelliselta tasolta heräsi tehdessäni projektityötä Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukseen. Työni myötä minulle tarjoutui tilaisuus kurkistaa alueellisen tason kehittämistoimintaan. Valtakunnallisen tason kehittämislinjauksiin perehdyin jo tehdessäni kandidaatin tutkielmaa samasta aiheesta, mutta hieman eri näkökulmasta. Alueellisen tason mukaan ottaminen tutkimukseen on perusteltua, sillä hyvinvointipoliittisten ratkaisujen painopiste on siirtynyt uudella tavalla paikalliselle ja seudulliselle tasolle. Markku Lehdon (2001, 108) mukaan hyvinvointivaltiosta on siirrytty opillisesti hyvinvointikuntaan. Kunnista on tullut keskeisiä toimijoita hyvinvointipolitiikassa ja kuntien rooli hyvinvointipalveluiden järjestäjänä on uuden hallintamallin myötä korostunut. Myös muiden alueellisten ja paikallisten toimijoiden rooli ja merkitys hyvinvoinnin tuottamisessa, turvaamisessa ja edistämässä on kasvanut. Alueellisen tason ottaminen mukaan tutkimukseen on perusteltua myös sosiaalisten innovaatioiden tutkimisen kannalta. Erityisesti sosiaalisten innovaatioiden synty- ja leviämispöressissä alueellisen ja paikallisen eli ns. ruohonjuuritason toiminta ja vuorovaikutus on merkityksellistä.

Tutkimuksen alueelliseksi tasoksi valitsin siis Keski-Suomen. Alueelliseksi tasoksi olisin voinut valita jonkin muunkin alueen, sillä oletettavasti samat puhuvat ja sama sosiaalinen todellisuus toteutuu myös muilla alueellisilla tasoilla. Keski-Suomen valitseminen alueellisen tason analyysikohteeksi perustuu Keski-Suomen omaleimaisiin piirteisiin ja sosiaalisten innovaatioiden asemaan kehittämistoiminnassa. Keski-Suomen alueella on meneillään paljon kehittämishankkeita ja kokeiluja, joilla pyritään luomaan uusia toimintamalleja ja

käytäntöjä esimerkiksi sosiaalipalvelujen organisoimiseksi, hyvinvoinnin ylläpitämiseksi sekä sosiaalisten ongelmien kohtaamiseksi.

### **7.3.1 Hyvinvointipoliittiset ohjelmat**

Hyvinvointipoliittisille ohjelmille on yhteiskunnallista ja sisällöllistä tilausta. Ne ovat uudenlaisen suunnittelu- ja kehittämiskulttuurin välineitä, jotka kertovat hallinnollisesta toimintatavan muutoksesta, jossa pyritään verkostomaiseen laaja-alaiseen yhteistyöhön. Toimijoina voidaan tunnistaa niin julkisia viranomaisia kuin yksityisiä yrityksiä, järjestöjä ja kansalaisia. Hyvinvointipoliittiset ohjelmat luovat kuvaa yhteiskunnallisesta kehitysvaiheesta, jossa haetaan uudella tavalla yhteistyökumppaneita tai yhteistä tapaa tunnistaa muuttunut toimintaympäristö. Ohjelmat ja strategiat ovat ilmentymä läpinäkyvästä demokratiasta ja hallinnoinnista. (Kinnunen 2003a, 169-170.)

Jorma Kurkisen (2003) mukaan hyvinvointistrategiset kokonaisuohjelmat ovat hyvinvoinnin edistämiseen pyrkiviä ohjelmia, joiden tavoitteena on valmistautua asianomaisen tehtävän mukaiseen ympäristön ja tulevaisuuden kohtaamiseen. Strategiaa voidaan rakentaa perusteluista hankkeisiin päin tai toisaalta lähtemällä olemassa olevista hankkeista kokoamalla ne yhteen sekä rakentamalla ohjelmallinen yhteenveto ja ohjeistus. Strategian laadinta voi olla myös kehämäinen prosessi. Strategiapaperit ja -asiakirjat eivät luonnollisesti ole lopputuotteita, vaan strategiatyö on luonteeltaan jatkuva prosessi ja strategiat ovat jatkuvasti ikään kuin muodostumassa olevia. (emt., 39, 41.)

Hyvinvointistrategiassa on kyse tietoisesta toiminnan suunnan valinnasta ja voimavarojen kohdentamisesta. Sen on perustuttava niiden tahojen tarpeisiin, joihin sillä pyritään vaikuttamaan. Strategian välttämätön lähtökohta on toimintaympäristön analyysi, joten se edellyttää toimintaympäristön jatkuvaa seuraamista. Samalla analyysi toimii myös strategian ennakoinnin, päivittämisen ja ylläpitämisen välineenä. Hyvinvointistrategiset kokonaisuohjelmat ovat hyvinvoinnin edistämistä tavoittelevia ohjelmia, joilla kunta pyrkii valmistautumaan asianomaisen tehtävän mukaiseen ympäristön ja tulevaisuuden kohtaamiseen. Niiden tarkoituksena on luoda pohjaa muutoksen hallinnalle ja kunnan oman toiminnan ohjaamiselle. (Kurkinen 2003, 41-44.) Aluetasolla strategisessa hyvinvointisuunnittelussa on lähtökohtaisesti kyse siitä, että kunnat ottavat käyttöön aikaisempaa kokonaisvaltaisemman toisenlaisen suunnittelutradition. (Kinnunen & Kurkinen 2003, 7).

Toimintaohjelma suuntautuu toteutukseen ja on hankepainotteinen. Se on sisällölliseen muotoilemiseen, toteuttamiseen, resursseihin ja tuloksiin suuntautunut. (Kurkinen 2003, 40-41.) Asiakirja, joka on tuotettu ohjelmalliseksi, edustaa aina jonkintasoista formaalia, julkisen päätöksenteon hyväksymää näkemystä (Kinnunen 2003a, 162; 2003b, 66). Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma keskushallinnon työkalu, jolla pyritään hallinnoimaan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaissuunnittelua kunnissa (Sulkunen 2006, 45). Alueellisista sosiaalipoliittisista strategioista ja pitkäkestoista toimintaohjelmista on tullut kunnille yhä välttämättömpiä keinoja löytää ratkaisuja eriytyviin sosiaalisiin haasteisiin (Kinnunen 2003b, 72).

Sosiaalialan kontekstissa toimeenpanosuunnitelmalle ei ole virallista, tarkkaa määritelmää. Yleisesti toimeenpanosuunnitelma on asiakirja, joka sisältää käynnistettävät hankkeet ja toimenpiteet jonkin selonteon linjausten toteuttamiseksi. Siinä määritellään myös hankkeiden ja toimenpiteiden vastuutahot ja mahdollisesti myös aikataulut sekä keskeiset resurssit ja voimavarat. Lisäksi se sisältää usein suunnitelman seurannan ja arvioinnin toteuttamisesta.

### **7.3.2 Asiakirjojen sisältö ja rakenne**

*Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma* toimeenpanee sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi annetun valtioneuvoston periaatteen (2.10.2003). Hankkeen tavoitteena on palvelujen saamisen ja laadun turvaaminen, palvelurakenteen ja toimintojen uudistaminen sekä henkilöstön osaamisen ja työolojen kehittäminen. Toimeenpanosuunnitelma koostuu seuraavista osioista: sosiaalialan uudistamisen tavoite ja periaatteet, sosiaalialan kehittämishankkeen hankekokonaisuudet, kehittämishankkeen organisointi, viestintäsuunnitelma sekä seuranta ja arviointi.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007* on valtioneuvoston hyväksymä ohjelma, jossa määritellään lähivuosien sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisimmät kehittämistavoitteet ja niihin liittyvät tarkemmat toimenpidesuosituksukset. Ne koskevat ensisijassa kuntia ja ovat luonteeltaan suosituksia. Ohjelmassa pyritään vahvistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon integroitua kehittämistä. Keskeiset tavoitteet liittyvät asiakkaan ja potilaan osallisuuden vahvistamiseen sekä palvelujen saatavuuden turvaamiseen,

paikallisen ja alueellisen hyvinvointipolitiikan edistämiseen, lasten ja nuorten sekä lapsiperheiden palveluihin, ikäihmisten palveluihin, sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämiseen. Tavoite- ja toimintaohjelma koostuu seuraavista osioista: toimintaympäristö ja sen muutokset, sosiaali- ja terveydenhuollon integroitu kehittäminen, sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, voimavarat sekä seuranta ja arviointi.

*Sosiaali- ja terveystoimen politiikan strategiat 2010* perustuu sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen sosiaali- ja terveystoimen lähivuosisuunnitelmien strategisista painotuksista. Ministeriö kiteyttää lähivuosisuunnitelmien sosiaaliturvan suunnan neljään strategiseen linjaukseen, jotka ovat terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, syrjäytymisen hoito ja ehkäisy sekä toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva. Strategia koostuu seuraavista osioista: uudistamisen tavoitteet, strategiset linjaukset, linjausten taloudelliset vaikutukset sekä linjausten taustat.

*Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintaohjelma 2006* toteuttaa valtakunnallista sosiaalialan kehittämishanketta alueellisista lähtökohdista. Kehittämistyötä tehdään ”sosiaalisen vastuun kantajien” ja ”sosiaalialan modernisaation” teemojen pohjalta. Periaatteet toimivat samalla myös kehittämistoiminnan yleisinä tavoitteina. Alueellinen toimintaohjelma koostuu seuraavista osioista: Keski-Suomen toimintaohjelman lähtökohdat, toimintaympäristö ja kehittämisnäkökulmat sekä kansallisen sosiaalialan kehittämishankkeen Keski-Suomen hankkeet.

*Keski-Suomen sosiaali- terveystoimen palvelustrategia* perustuu Keski-Suomen palvelurakennemuutoshankkeeseen, jonka tarkoituksena on ollut selvittää, miten peruspalveluja voidaan järjestää mahdollisimman hyvin ja kustannustehokkaasti. Palvelustrategia on jatkoa Keski-Suomen hyvinvointistrategialle ja muille maakunnallisille linjauksille. Strategiaassa asetetaan Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimelle 15 tavoitetta vuoteen 2008. Palvelustrategia koostuu seuraavista osioista: tarkoitus ja tavoitteet, lähtökohdat, nykytila, paikallisuus muuttaa muotoaan, palveluiden tuottamisen tasot, Keski-Suomen palvelustrategian rakennekuvaus, Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palveluvision, etenemismalli, tavoitteet 2008 sekä tavoitekohtaiset strategiamatriisit.

*Keski-Suomen hyvinvointistrategia* kokoaa yhteen alueellisen ja sektorikohtaisen hyvinvoinnin visio- ja strategiaproessin. Strategisina linjauksina ovat kuusi teema-alueita: en-

naltaehkäisevä toiminta ja kansalaisen oma hyvinvoinnista huolehtiminen, hyvinvointipalvelujen turvaaminen ja muutostarpeen ennakointi, hyvinvointialan työvoiman saanti ja osaamistaso, hyvinvointitoimialan kehittäminen, syrjäytymisen ja eriarvoisuuden ehkäiseminen sekä kansalaisten osallisuuden ja yhteisöllisyyden tukeminen ja vahvistaminen. Hyvinvointistrategia koostuu seuraavista asioista: hyvinvointistrategian lähtökohdat, Keski-Suomen hyvinvoinnin visio 2015, Keski-Suomen hyvinvointistrategian linjaukset ja välttämättömät toimenpiteet sekä hyvinvoinnin tilan seuranta.

## 7.4 Tutkimustyön suorittaminen

Aineiston analyysissä lähdin liikkeelle lukemalla läpi kaikki asiakirjat, joista tein kokoavat tiivistelmät aineiston alustavaa hahmottamista varten. Tämän jälkeen luin asiakirjoja yksi kerrallaan ja hain teksteissä esiintyviä diskursseja ja puhetapoja. Lähdin analyysissä liikkeelle siten induktiivisesti. Etenin analyysissä osista kokonaisuuteen ja merkityksistä merkityssysteemeihin eli diskursseihin. Merkityssysteemit esiintyvät aineistossa paloina, joiden sisällöllinen merkitysyhteisyys voidaan tunnistaa kontekstisidonnaisessa tulkintaprosessissa. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2004, 80.)

Analyysin avulla tuotin aineistosta yhden päädiskurssin sosiaaliset innovaatiot ja sille kolme aladiskurssia: kilpailukyvyyn, sosiaalisen vastuun ja sosiaalisen pääoman -diskurssit. Diskurssien rajaamisessa, nimeämisessä ja määrittelyssä hyödynsin tutkimuskirjallisuutta. Analyysin avuksi laadin taulukon (Taulukko 1), johon sijoitin kaikki aineistosta nousseet diskurssit omiksi sarakkeiksi pystysuoraan. Vaakasuorille sarakkeille sijoitin kaikki asiakirjat. Tämän jälkeen tarkastelin mitkä kaikki diskurssit esiintyvät missäkin asiakirjassa. Näin sain aikaiseksi matriisin, josta näkyi selkeästi mitkä diskurssit sisältyivät mihinkin asiakirjaan. Koska kaikki diskurssit esiintyivät kaikissa asiakirjoissa, päätin jatkaa analyysia kartoittamalla, mikä diskurssi tai mitkä diskurssit näyttäytyivät ns. ”kehystävinä” diskursseina. ”Kehystävällä” diskurssilla tarkoitan sellaista diskurssia, joka nousee selonteos- sa niin sanotuksi ”vahvimaksi” diskurssiksi, jonka suhteen muut diskurssit näyttäytyvät sitä tukevana ja jonka ”raameissa” nämä muut diskurssit toimivat. (ks. Manning 1992) Matriisin laatimisen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut kvantifioida aineistossa esiintyviä puhetapoja tai diskursseja, vaan havainnollistaa niiden esiintymistä asiakirjoissa.

Taulukko 1: Kehystävät diskurssit

	Sosiaaliset innovaatiot	Kilpailukyky	Sosiaalinen vastuu	Sosiaalinen pääoma
Sosiaalialan kehittämishanke -toimeenpanosuunnitelma	<i>Kehystävä diskurssi</i>			
Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma	<i>Kehystävä diskurssi</i>	<i>Kehystävä diskurssi</i>		
Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010		<i>Kehystävä diskurssi</i>		
Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintaohjelma 2006	<i>Kehystävä diskurssi</i>		<i>Kehystävä diskurssi</i>	
Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategia		<i>Kehystävä diskurssi</i>		
Keski-Suomen hyvinvointistrategia	<i>Kehystävä diskurssi</i>		<i>Kehystävä diskurssi</i>	

Diskurssien yhteydessä esittelen aineistosta otettuja sitaatteja, joita tarkastellaan siinä yhteydessä, missä ne esiintyvät. Sitaatit kuvaavat itse selontekoja, niistä tehtyjä tulkintoja



(Eskola & Suoranta 1998 197). Tulosten raportoinnin yhteydessä oleviin aineistositaatteihin olen lisännyt sen asiakirjan nimen ja sivunumeron, joissa sitaatti esiintyy. Näin olen pyrkinyt tekemään analyysityöstäni (läpi)näkyvää. Sitaatit toimivat myös tulkintojeni tukena sekä havainnollistavat käyttämäni aineistoa. Sitaattien avulla lukija voi seurata tulkintaprosessia ja tehdä myös omat tulkintansa.

Suhteessa tutkimuskohteeseen olen asettanut itseni tulkitsijan positioon. Tulkitsijalle tutkimusaineistot, tekstit ja erilaiset puheet näyttäytyvät monenlaisten mahdollisuuksien maailmana. Esimerkiksi tekstejä voi lukea useilla erilaisilla tavoilla, jolloin keskeistä on tutkijan ja aineiston välinen vuorovaikutuksellinen suhde. Analysoidessaan suoria sitaatteja teksteistä tutkija rakentaa niille diskurssianalyttisen kehyksen ja ne tulevat sijoitetuksi uudenlaiseen vuorovaikutukselliseen yhteyteen tutkimusraportissa. Analyysissa tulkitsija nojaa siis vahvasti aineistoon, sillä analyysin vihjeiden on löydettävä sieltä. Siitä huolimatta aineiston voi saada puhumaan monilla kielillä. Siten ainoastaan aineisto ei puhu tutkijalle vaan tutkija puhuttaa sitä valitsemansa lähestymistavan kautta. Tulkitsija voi tehdä analysoimastaan aineistosta perusteltuja tulkintoja, mutta hänellä ei ole välineitä auktorisoida yhtä (omaa) tulkintaa ylitse muiden. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 212-213, 230.)

Seuraavissa pääluvuissa siirrytään tarkastelemaan tutkimuksen empiiristä osuutta. Luvussa kahdeksan tarkastellaan aineistosta tuotettua sosiaalisten innovaatioiden -diskurssia ja sen aladiskursseina näyttäytyviä kilpailukykyä, sosiaalista vastuuta ja sosiaalista pääomaa. Luvussa yhdeksän käsitellään hallinnan ja hallinnoinnin ”maailmaa”. Tulosten pohjalta luvussa kymmenen esitetään keskeiset johtopäätökset. Tutkimuksen päättää lyhyt pohdintaosuus, jossa arvioidaan tutkimusta kokonaisuudessa sekä esitetään jatkotutkimusehdotukset.

## 8 SOSIAALISTEN INNOVAATIODEN -DISKURSSI

Aineiston analyysissä sosiaaliset innovaatiot nousevat asiakirjoista vahvana diskurssina suunnatessa ja linjatessa sosiaalialan kehittämistä. Diskurssi nivoutuu kilpailukykyyn, josta muodostui sosiaalisten innovaatioiden yksi aladiskurssi. Aineistosta nousi esiin lisäksi kaksi muutakin sosiaaliin innovaatioihin liittyvää diskurssia. Nämä aladiskurssit olen nimennyt sosiaalisen vastuun ja sosiaalisen pääoman -diskursseiksi.

Sosiaaliset innovaatiot ovat keskeisiä sosiaalialan kehittämisessä. Diskurssi nousee vahvana kummankin tason asiakirjoissa. Itse käsitettä sosiaalinen innovaatio käytetään ainoastaan kahdessa alueellisen tason asiakirjassa, Keski-Suomen hyvinvointistrategiassa ja Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellisessa toimintaohjelmassa, joista jälkimmäisessä sosiaalisen innovaation käsite on myös määritelty.

*”Jotta kasvavaan palvelukysyntään kyetään vastaamaan, tarvitaan sekä sosiaalisia että teknologisia innovaatioita.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 8)*

*”Sosiaalialan modernisaatiotarpeeseen vastaamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä hyvinvointipalveluiden perustan vahvistamista tutkimus-, arviointi- ja kokemustiedolla, sosiaalialan sosiaalisten innovaatioiden tutkimista ja synnyttämistä [sekä] hyvinvointipalveluiden uudelleenorganisointia.” (Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintaohjelma 2006, 7)*

Sosiaaliset innovaatiot -diskurssissa on oleellista koko sosiaalialan modernisointi. Sosiaalisia innovaatioita perustellaan sosiaalialan kehittämisen tarpeilla ja haasteilla. Kehittämisen haasteisiin vastaaminen ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttää palvelujärjestelmän innovatiivisuutta sekä panostamista sosiaalisten innovaatioiden tuottamiseen. Asiakirjoissa diskurssi nivoutuu kehittämisen tavoitteisiin ja kohteisiin, kuten esimerkiksi palvelurakenteen ja toimintojen uudistamiseen sekä uusiin yhteistyö- ja ajattelumalleihin. Muutoksen tulee tapahtua laaja-alaisesti ja järjestelmän useilla tasoilla, ajatuksen tasolta toimintaan. Oleellista on uusien tapojen ja menetelmien, sosiaalisten innovaatioiden käyttöönotto. Sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla sosiaaliin innovaatioihin pyritään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaissektorin toimintojen, roolien ja vastuiden jakamisella. Konkreettisesti tämä ilmenee esimerkiksi tavoitteessa organisoida palveluiden tuotantoa uudelleen.

*”Kehitetään perhekeskus-malli kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja nuorisotoimen sekä järjestöjen yhteistyönä.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 22)*

*”Kuntien välinen, seutukunnallinen ja maakunnallinen yhteistyö, eriateinen verkostoituminen ja julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tiivistyvä yhteistyö tarjoavat erinomaisen mahdollisuuden hyvinvointialan rakenteiden sekä toiminta- ja ajatusmallien muutoksille.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 19)*

Valtakunnallisella tasolla sosiaalisia innovaatioita haetaan myös uusilla hallintomalleilla, työtapojen, toimintarakenteiden ja johtamiskäytäntöjen, sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen, rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän, lähiympäristöjen ja -yhteisöjen sekä työelämän uudistamisella. Työtapojen uudistamisessa keskeisellä sijalla on hyvien käytäntöjen käyttöönotto sekä niiden levittäminen toimijoiden kesken. Alueellisella tasolla sosiaalisia innovaatioita haetaan myös uudenaikaisilla yhteistoimintamuodoilla ja vastuun jakamisella, luovuudella sekä kulttuurin ja taiteen avulla. Luovuus nähdään yhteisöjä, yhteiskuntaa ja kulttuuria uudistavana voimavarana.

*”Uutena kehittämisenäkymänä on nousemassa esiin luovuus, joka nähdään yhteisöjä, yhteiskuntaa ja kulttuuria uudistavana voimavarana. Se ilmenee esimerkiksi uusina ideoina, merkityksinä, tulkintoina, käytäntöinä tai tuotteina.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 8)*

Valtakunnallisella tasolla konkreettisia sosiaalisia innovaatioita ovat esimerkiksi palveluseteli, seudulliset kehittämissyksiköt, työvoiman palvelukeskukset, perhekeskustoiminta ja viranomaisradioverkko. Näistä valtakunnallisen tason sosiaalisista innovaatioista Keski-Suomen alueellisella tasolla toteutetaan työvoiman palvelukeskuksia ja kehittämissyyskiköä, jonka lisäksi muutama on jo suunnitteilla. Lisäksi alueellisella tasolla toteutuu erilaisia hyviä käytäntöjä, joiden voidaan katsoa ilmentävän sosiaalisia innovaatioita. Keski-Suomen aluetasolla sosiaalisia innovaatioita ovat myös säätiöyhteistyö/palvelusäätiöt, kansalaiskunta-palvelukunta -malli (Pihlputaan ja Viitasaaren kuntaspari) ja uudet työllistämismallit.

*”Osana hallituksen työllisyysstrategiaa uudistetaan julkisen työvoimapalvelun palvelurakennetta, jolla pyritään rakenteellisen työttömyyden alentamiseen ja työllisyysasteen nostamiseen.” (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007, 28)*

*”Säätiöyhteistyön avulla saadaan yhteiset voimavarat käyttöön sekä uutta ajattelua ja toimintaa, mikä tuottaa kestäviä rakenteita.” (Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintasuunnitelma 2006, 14)*

Sosiaaliset innovaatiot ilmenevät siis palvelurakenteen ja toimintojen uudistamisessa sekä hyvinvointipalveluiden uudelleenorganisoimisessa, uusien ajattelu-, toiminta- ja yhteistyötapojen kehittämisessä, vastuun jakamisessa ja erilaisten verkostomallien muodostamisessa. Diskurssissa korostuu sosiaalisten innovaatioiden merkitys ja rooli hyvinvoinnin turvaamisessa ja edistämässä. Sosiaaliset innovaatiot ovat yksi keino turvata hyvinvoinnin tuottamista ja niiden avulla voidaan pyrkiä saavuttamaan tasa-arvoisesti jakautuvaa hyvinvointia.

*”Yhteiskunnalliset ja maakunnalliset hyvinvoinnin ja sen edellytysten kehityspiirteet edellyttävät uusien ajatus-, toiminta- ja yhteistyötapojen kehittämistä sekä käyttöönottamista, jotta tasa-arvoisesti jakautuva hyvinvointi maakunnassa voitaisiin turvata jatkoissakin.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 5)*

Sosiaaliset innovaatiot nivoutuvat teknologisiin innovaatioihin. Tieto- ja informaatioteknologian avulla voidaan uudistaa palvelujärjestelmää ja -käytäntöjä sekä helpottaa yhteistyötä ja tietojen vaihtoa. Etenkin aluetasolla tietoteknologian avulla voidaan luoda uudenlaisia palvelumalleja. Erityisesti tämä näkyy vanhustenhuollon ja -palveluiden kehittämisessä.

*”Myös tieto- ja vuorovaikutusteknologian kehitys on mahdollistanut aivan uudentyyppisiä palvelumalleja.” (Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategia 2004, 13)*

Sosiaalisten innovaatioiden -diskurssiin liittyy sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla tutkimus-, kehittämis- ja arviointitoiminta. Tutkimus- ja kehittämistoiminta nähdään sekä sosiaali- että terveysalan kehittymisen välttämättömänä edellytyksenä. Palveluiden ja muun muassa sosiaalityön uudistamisessa tiedon tuottaminen ja välittäminen on oleellista, kuten myös hyvien käytäntöjen yhteydessä. Myös käytännön työmenetelmien tulee perustua tutkittuun ja arvioituun tietoon.

*”Uudet käyttöön otettavat työmenetelmät perustuvat tutkittuun ja arvioituun tietoon.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 16)*

## 8.1 Kilpailukyvyyn -diskurssi

Sosiaaliset innovaatiot liittyvät kiinteästi kilpailukykyyn, josta muodostui tutkimuksen ensimmäinen aladiskurssi. Asiakirjoissa sosiaalisia innovaatioita perustellaan kilpailukyvyllä eli sosiaaliset innovaatiot toimivat kilpailukyvyyn yhtenä lähteenä ja keinona. Sosiaalisten innovaatioiden tarve ja käyttöönottoaminen on olennainen osa kilpailukyvyyn tavoitteita. Toisin sanoen sosiaalisten innovaatioiden avulla voidaan tukea ja edistää yhteiskunnan kilpailukykyisyyttä. Niiden avulla voidaan tavoitella elinvoimaisempaa, taloudellisempaa sekä tehokasta ja dynaamista yhteiskuntaa.

*”Tavoitteena on, että Suomi on vuonna 2010 sosiaalisesti elinvoimainen, taloudellisesti kestävä, toiminnoiltaan tehokas ja dynaaminen yhteiskunta.” (Sosiaali- ja terveystieteiden strategiat 2010, 6)*

*”Keski-Suomessa on mahdollista selvittää vuoteen 2010 saakka voimakkailta kunnallistalouden saneeraustoimenpiteillä ja suuntaamalla palvelutarjontaa uudelleen. Pidemmällä tähtäimellä tämäkään ei ole riittävä keino. Tarvitaan uudenlaisia malleja kunnallisen palvelutuotannon järjestämiseen.” (Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategia 2004, 11)*

Kun sosiaaliset innovaatiot liittyvät palvelujen uudelleenorganisointiin yhteiskunnan eri sektoreiden ja toimijoiden roolien sekä vastuiden uudelleenmäärittämisen avulla, myös kilpailukyvyyn tavoitteisiin pyritään tällä samalla keinolla. Kilpailukyvyyn -diskurssiin sisältyy vahvasti eri toimijoiden välisten suhteiden, roolien ja vastuiden uudelleenjärjestäminen. Tämä näkyy etenkin (hyvinvointi)palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa.

*”Palvelujen monipuolinen järjestäminen edellyttää kuntien sekä yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön kehittämistä.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 13)*

*”Tulevaisuuden hyvinvointipalveluja tuottavat erilaisten toimijoiden verkostot, joissa ovat mukana julkiset ja yksityiset palvelujen tuottajat sekä kolmas sektori.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 8)*

Valtakunnallisella tasolla kilpailukykyä tavoitellaan kehittämällä valtion ja kuntien välisiä suhteita, lisäämällä yksityisen ja julkisen palvelutuotannon välistä kilpailua, lisäämällä palvelujärjestelmän ja -rakenteen sekä työelämän joustavuutta sekä panostamalla innovatiivisuuteen. Kilpailukyvyyn tavoitteita perustellaan suorasti esimerkiksi vetoamalla hallitusohjelmaan sekä sillä, että voimavaroja on suunnattava uudelleen.

*”Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi julkisen hallinnon ja palveluiden tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen.” (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007, 10)*

Alueellisella tasolla kilpailukyky ilmenee pyrkimyksessä palveluiden vaihtoehtoisten tuottajien avoimempaan kilpailuun ja yhteistyöhön sekä muun muassa pyrkimyksessä kohtuuden työkuultuuriin ja joustavien työaikojen sopimukseen. Työntekijöiden hyvinvointi nähdään tärkeänä tekijänä edistettäessä tuottavuutta. Kilpailukykyä tavoitellaan pyrkimyksellä jalostaa hyvinvointi-innovaatioita liiketoiminnaksi. Hyvinvointiala ja sen kehittäminen nähdään uuden, luovan talouden yhtenä kärkialueena. Laadukkaita ja omavaraisia palveluja pidetään yhtenä resurssina kilpailukyvyn toteuttamisessa ja ne voidaan turvata parhaiten yhteistoiminnalla ja vaihtoehtoisilla tuottamistavoilla.

*”Kilpailukykyisyyden keskeisenä voimavarana on tuottaa maakunnassa laadukkaita ja omavaraisia hyvinvointipalveluja.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 21)*

Kilpailukyvyn -diskurssissa korostetaan tehokkuutta, tuottavuutta, joustavuutta ja aktiivisuutta. Taloudellisuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta vaaditaan julkiselta hallinnolta ja julkisilta palveluilta. Pyrkimyksenä on supistaa julkista taloutta ja tehostaa palvelutuotantoa. Keinoina kilpailukyvyn toteuttamisessa ovat muun muassa palvelurakenteen ja toimintojen uudistaminen, hyvinvoinnin priorisointi ja kansalaisten oman vastuun korostaminen. Tutkimus- ja kehittämistoiminta nähdään tärkeänä edellytyksenä kilpailukyvyille ja menestykselle. Kilpailukyvyn -diskurssissa nostetaan esiin myös henkilöstön osaamisen kehittäminen sekä hyvät työolot. Tärkeää on myös turvata työvoiman saanti. Sosiaali- ja terveydenhuollon tärkeimmän voimavaran eli henkilöstön hyvinvointia, työkykyisyyttä ja saatavuutta pyritään turvaamaan muun muassa kehittämällä työnjakoa sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

*”Osaava, riittävä ja hyvinvoiva henkilöstö on sosiaali- ja terveydenhuollon tärkein voimavara.” (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007, 35)*

*”Priorisoitaessa hyvinvointia tuetaan maakunnan menestymistä ja kilpailukykyä.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 21)*

Kilpailukyvyyn tavoitteet ulotetaan kansalaisiin, sillä kehittämisesä olennaista on yksilöiden työ- ja toimintakykyisyyden sekä omatoimisuuden turvaaminen, vahvistaminen ja kehittäminen. Diskurssi kohdistuu erityisesti työikäiseen väestöön sekä ikääntyviin ihmisiin ja vanhuksiin. Taustalla on pyrkimys supistaa palveluista aiheutuvia kustannuksia sekä vähentää palvelun tarvetta. Asiakirjoissa taloudellisuutta tavoitellaan palvelujen saamisen ja laadun turvaamisella sekä asiakaslähtöisyydellä. Kilpailukyvyyn -diskurssissa on olennaista, että tavoitteita ja ylipäättään sosiaalialan uudistamistarvetta perustellaan kansalaisten, palvelun tarvitsijoiden ja käyttäjien sekä yksilöiden ”parhaalla”, heidän edullaan ja aseman parantamisella sekä valinnanmahdollisuuksien lisäämisellä.

*”Kuntien ohella yksityinen ja kolmas sektori tuottavat palveluja niin, että asiakkaalla on nykyistä parempi mahdollisuus valita haluamansa palveluntuottaja.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 11)*

*”[Hyvinvointipalvelujen] vaihtoehtoisten toteuttajien välinen avoimempi kilpailu ja yhteistyö ovat kansalaisten parhaaksi.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 7)*

Myös ennaltaehkäisy palvelee kilpailukyvyyn tavoitteita. Ennaltaehkäisyn avulla parannetaan yhteiskunnan toimivuutta ehkäisemällä ongelmien syntymistä sekä puuttamalla varhaisessa vaiheessa esiin nousseihin ongelmiin. Kustannusten alentamista tavoitellaan myös hyödyntämällä tieto- ja informaatioteknologiaa sekä teknologisia innovaatioita. Teknologian avulla pyritään joustavimpiin ja saumattomiin palveluketjuihin sekä toimijoiden yhteistyön kehittämiseen ja vahvistamiseen sekä muutoksen vauhdittamiseen.

*”Strategia alkaneelle vuosikymmenelle korostaa ennakoinnin ja ongelmien ehkäisyn sekä omavastuun tärkeyttä.” (Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010, 5)*

*”Tietoyhteiskunnan kehitys on keskeinen muutoksen moottori meneillään olevassa julkisen hallinnon ja palveluiden uudistamisessa.” (Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategia 2004, 13)*

## 8.2 Sosiaalisen vastuun -diskurssi

Sosiaalisiin innovaatioihin liittyy sosiaalinen vastuu ja siitä muodostui tutkimuksen toinen aladiskurssi. Kehittämisessä ja tavoitteiden saavuttamisessa sekä sosiaalisilla innovaatioilla että sosiaalisella vastuulla on olennainen rooli. Etenkin hyvinvointia pyritään turvaamaan

sekä sosiaalisen vastuun että sosiaalisten innovaatioiden (niiden synnyttämisen ja käyttöönottamisen) avulla. Sosiaalisten innovaatioiden avulla voidaan saavuttaa laajempaa sosiaalista vastuuta. Sosiaalisen vastuun ja erityisemmin julkisen vastuun hajauttamisen avulla voidaan pyrkiä synnyttämään ja levittämään sosiaalisia innovaatioita. Diskurssi näkyy erityisesti alueellisella tasolla.

*”Kehittämistyötä jatketaan teemojen ”sosiaalisen vastuun kantajien kokoaminen” ja ”sosiaalialan modernisaatio pohjalta.” (Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintasuunnitelma 2006, 5)*

Diskurssissa eritellään toimijoita, joiden yhteisvastuulla hyvinvointi ja sen edistäminen sekä sosiaaliturvajärjestelmän perusta ja rahoitus ovat. Näitä keskeisiä toimijoita ovat kansalaiset, kansalaisyhteiskunta, markkinat ja julkinen valta. Julkisen vallan roolina on luoda sääntelyn ja voimavarojen uudelleenjaon kautta edellytyksiä siihen, että laaja sosiaalinen vastuu voi toteutua. Etenkin valtakunnallisella tasolla pyritään määrittämään julkista hyvinvointivastuuta ja sen toteutumisen ehtoja.

*”Julkinen vastuu luo sääntelyn ja voimavarojen uudelleenjaon kautta edellytykset sille, että perhe-, työ- sekä lähi- ja paikallisyhteisöt ja kolmas sektori voivat kantaa osuutensa ihmisten hyvinvointia koskevasta yhteisvastuusta.” (Sosiaali- terveystalouden strategiat 2010, 8)*

*”[Hyvinvointi 2015 ohjelmassa] tarkasteluun otetaan myös julkisen hyvinvointivastuun laajuus ja toteutuminen erilaisissa riskeissä ja elämänvaiheissa sekä työnjako kansalaisten omavastuun, kansalaisyhteiskunnan, markkinoiden ja julkisen välillä.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 34)*

Sosiaalisen vastuun -diskurssissa hallitsevaa on omavastuun ja kattavan yhteisvastuun korostaminen. Diskurssissa painottuu näkemys siitä, että hyvinvoinnin tulee olla laajan yhteisvastuun tulosta. Vastuuta hyvinvoinnista pyritään hajauttamaan ja siirtämään yhä enenevästi valtiolta yhteiskunnan muille toimijoille ja sektoreille. Hyvinvoinnin nähdään syntyvän yhä useamman toimijan yhteisvaikutuksesta, mutta yksilön rooli oman hyvinvointinsa ja etenkin työ- ja toimintakykynsä ylläpitämisessä ja edistämässä korostuu. Yksilön omavastuuta täydentää yhteisöjen ja kolmannen sektorin kanssa muodostettu yhteisvastuu. Valtakunnallisella tasolla linjataan, että julkisen hyvinvointivelvoitteen ylläpidon tulee perustua vahvasti yksilöiden omavastuuseen ja sosiaaliturvajärjestelmän kattavaan yhteisvastuuseen.



*”Sosiaaliturvajärjestelmä perustuu edelleen kattavaan yhteisvastuuseen. Hyvinvoinnin kulmakivinä ovat työ- ja toimintakyvyn ylläpito ja omatoimisuus.” (Sosiaali- ja terveystieteiden strategiat 2010, 9)*

*”Sosiaalipalvelujen järjestämisen lähtökohtana on kansalaisten omien voimavarojen vahvistaminen ja vastuullisuus omasta elämästä.” (Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintasuunnitelma 2006, 18)*

Alueellisella tasolla sosiaalisen vastuun kantajien kokoaminen on määritelty tarkemmin. Määrittelyssä korostetaan laajaa, yhteisöllistä hyvinvointivastuuta, siinä siis nivotaan yhteen vastuullisuutta ja yhteisöllisyyttä. Määrittelyssä pyritään lisäämään kuntalaisten ja järjestöjen tiedon sekä kokemuksen (paikallisdemokratian) hyödyntämistä palvelujärjestelmän uudistamisessa ja kehittämisessä. Samalla toimijoiden riippuvuus toistensa työstä korostuu. Uudella yhteisöllisyydellä pyritään vahvistamaan sosiaalisia verkostoja ja ihmisen kokonaisuuden huomioivaa palveluotetta. Yhteisvastuullisuus esitetään myös toimintaa ohjaavana eettisenä tekijänä.

*” Sosiaalisen vastuun kantajien kokoamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä laajaa, yhteisöllistä hyvinvointivastuuta, uutta yhteisöllisyyttä, sosiaalihuollon kokemuksen, tiedon ja näkemyksen hyödyntämistä kehitystyössä sekä paikallisdemokratian arvostamista.” (Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintasuunnitelma 2006, 5)*

*”Hyvinvoinnin maakunnassa toimintaa ohjaavia eettisiä periaatteita ovat ihmisarvon kunnioittaminen, oikeudenmukaisuus ja yhteisvastuullisuus.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 5)*

Sosiaalinen vastuu perustuu yhteistoimintaan. Asiakirjoissa sosiaalista vastuuta tavoitellaan ja toteutetaan laajan yhteistoiminnan avulla. Kehittäminen nähdään laajan yhteiskunnallisen toimijajoukon yhteiseksi asiaksi. Diskurssissa painotetaan, että palvelujen saataavuuden turvaamisessa laajalla yhteistyöllä on suuri merkitys. Valtakunnallisella tasolla linjataan jopa, että palvelujen parempi järjestäminen yhteistyöllä alueellisesti ja seudullisesti voidaan tarvittaessa toteuttaa lainsäädännöllisin keinoin. Alueellisella tasolla puhutaan kumppanuudesta, etenkin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Myös järjestöjen, vapaaehtois- ja kansalaistoiminnan sekä lähiyhteisöjen rooli korostuu. Olen-naista on lisäksi kehittää poikkihallinnollista sekä kuntien välistä yhteistyötä. Paikallisuus korostuu, sillä yhä useammin palvelut annetaan asiakkaan kodissa tai lähipalveluina.

*”Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä poikkihallinnollinen ja alueellinen yhteistyö on erityisen tärkeää.” (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007, 14)*

*”Kunnat järjestävät palvelut yhteistoiminnassa keskenään yritysten, yhdistysten ja muiden yhteisöjen kanssa.” (Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategia 2004, 25)*

Sosiaalinen vastuu ja yhteistoiminta ilmenevät selkeästi ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Oleellista ennaltaehkäisevässä työssä on hyödyntää alueen vahvaa monipuolista osaamista ja tiivistää yhteistyöverkostoja. Toimintatapojen muuttamisen lisäksi myös yhteiskunnallista ajattelutapaa on muutettava. Ennaltaehkäisevää toimintatapaa pyritään juurruttamaan erityisesti vaikuttamalla ajatustapojen ja asenteiden muuttumiseen. Välitöntä auttamista ja ongelmiin puuttumista pyritään oikeuttamaan yhteisvastuuseen ja eettisyyteen vetoamalla. Tavoitteena on tehdä ennaltaehkäisystä normaalin toiminnan osa.

*”Yhteiskunnallista ajattelutapaa on muutettava siten, että välitön auttaminen ja ongelmiin puuttuminen koetaan kulttuurisesti ja eettisesti välttämättömäksi. On otettava laajasti käyttöön toimintatapa, joka korostaa yhteisöllisyyttä ja yhteisvastuuta lapsista ja nuorista. Syrjäytymisen torjunnan perustana on hyvinvointipolitiikan rakenteiden vahvistaminen ja eri sektorit ylittävien toimintakäytäntöjen kehittäminen.” (Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010, 16)*

*”Ihmisten hyvinvoinnin kannalta on olennaista paikallisyhteisössä tapahtuva kansalaisten ja ammattilaisten yhteistyö ongelmien ehkäisemiseksi...” (Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintasuunnitelma 2006, 7)*

### 8.3 Sosiaalisen pääoman -diskurssi

Sosiaalisesta pääomasta muodostui sosiaalisten innovaatioiden -diskurssin kolmas aladiskurssi. Sosiaalinen pääoma näyttäytyy tärkeänä tekijänä sosiaalialan kehittämisessä ja se mahdollistaa sosiaalisten innovaatioiden syntymistä ja leviämistä. Esimerkiksi uusilla verkostomalleilla, toimintaverkkojen vuorovaikutuksella ja monitoimijudella tavoitellaan sosiaalisia innovaatioita. Sosiaalinen pääoma on oleellista informaation välittämisessä ja siten myös sosiaalisten innovaatioiden kannalta. Vastavuoroisesti sosiaaliset innovaatiot voivat synnyttää, lisätä ja vahvistaa sosiaalista pääomaa.

*”Esimerkiksi perhekeskustoiminta luo mahdollisuuksia perheiden omien voimavarojen, sosiaalisen yhteyden ja vertaistuen hyödyntämiselle. Yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa kehitetään.” (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007, 18)*

Sosiaalisen pääoman -diskurssissa korostuu yhteisöllisyys, vuorovaikutus ja osallisuus, joihin nivoutuu kiinteästi vastuullisuus. Julkisen vallan rooliksi nähdään niiden edellytysten luominen ja tekijöiden tukeminen, joilla on merkitystä yhteisöllisyyden rakentumisessa. Lähiyhteisön ja -ympäristöjen merkitys sekä kehittäminen ovat oleellisia sosiaalisen pääoman kannalta. Diskurssiin sisältyy myös kulttuurisidonnaisen osaamisen ja kulttuurikompetenssin korostaminen käytännön työssä. Alueellisella tasolla korostetaan kulttuurin merkitystä sosiaalisen pääoman muodostumisessa ja puhutaan hyvinvoinnin kulttuurimuutoksesta sekä jopa uudesta yhteisöllisyydestä.

*”Kulttuuri, hyvinvointi, luovuus ja innovatiivisuus merkitsevät vahvaa sosiaalista pääomaa.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 14)*

*”Alueen ihmisten kuuleminen, kohtaaminen ja arvokas tukeminen edellyttävät kulttuurikompetenssia.” (Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintasuunnitelma 2006, 18)*

Asiakirjoissa sosiaalisen pääoman -diskurssi liittyy kiinteästi hyvinvointiin, ihmisten sosiaaliseen toimintakykyyn ja sosiaaliseen turvallisuuteen sekä terveyteen. Sosiaalisen pääoman avulla voidaan tukea hyvinvointia ja terveyttä. Osallisuudella ja yhteisöllisyydellä voidaan edistää myös ennaltaehkäisevää toimintaa. Diskurssissa korostuu eri toimijoiden vuorovaikutus ja kumppanuus sekä rakenteiden ja normien kehittäminen. Laaja toimijaverkko nähdään yhtenä kehittämisen resurssina. Asiakirjoissa korostetaan vapaaehtois- ja kansalaistoiminnan roolia yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman vahvistamisessa sekä sosiaalisena resurssina. Diskurssissa ilmenee selvästi järjestöjen vastuu ja rooli hyvinvoinnin tuottamisen kokonaisuudessa, etenkin vanhusten palveluissa sekä päihdepalveluissa. Niiden yhteistyö etenkin kuntien kanssa on tärkeää palvelutuotannon ja hyvinvoinnin turvaamisen kannalta.

*”Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöt ovat tärkeitä vaikuttajia ja yhteistyön edistäjiä.” (Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010, 18)*

*”Järjestöjen merkitys on lisääntymässä kansalaisten osallistumisfoorumina, palvelutarpeiden esille tuojana, mutta yhä useammin myös hyvinvointialan palvelujen tuottajana.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 18 & Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintasuunnitelma 2006, 17)*

*”Vapaaehtoinen yhteistoiminta voi antaa jotain sellaista, mitä muu sosiaalinen tukiverkosto tai palvelujärjestelmä ei tarjoa.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 18)*

Asiakirjoissa korostuu näkemys, jonka mukaan sosiaalisen pääoman avulla voidaan vaikuttaa taloudelliseen kehitykseen ja tuottavuuteen. Sosiaalisella pääomalla perustellaan kilpailukyvyn tavoitteita ja se nähdään kansallisena kilpailutekijänä. Vahva sosiaalinen pääoma tuottaa hyvinvointia sekä terveyttä ja vähentää näin palvelutarvetta. Valtakunnallisella tasolla sosiaaliturvajärjestelmä nähdään sekä tuotantoa että hyvinvointia turvaavana, sillä se lisää sosiaalista pääomaa. Sosiaalinen pääoma myös yhdistää taloudellisia tekijöitä sosiaaliin ja kulttuurisiin tekijöihin, etenkin kestävän kehityksen kannalta niiden tasapainoinen kehittäminen on olennaista.

*”Eri toimijoiden yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta muodostuu sosiaalinen pääoma, jonka merkitys kansallisena kilpailutekijänä korostuu.” (Sosiaali- terveyspolitiikan strategiat 2010, 8)*

*”Toisenlaisen verkostoitumisen rakentuminen, uudenlaiset toimijarakenteet ja paikallisen osaamisen vahvuuksien löytäminen voivat olla keinoja vahvistaa sosiaalihuollon asiakkaille palveluita. Taloudellisten tekijöiden rinnalla kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät ovat muotoutumassa aikaisempaa tärkeämmiksi alueiden kehitystä rakentaviksi tekijöiksi.” (Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellinen toimintaohjelma 2006, 17)*

## 9 HALLINNAN JA HALLINNOINNIN ”MAAILMA”

Tutkimuksen toisena tehtävänä oli tutkia millaista hallintaa ja hallinnointia asiakirjojen ja diskurssien välityksellä tavoitellaan ja toteutetaan. Asiakirja-aineisto sopii hyvin tähän tarkoitukseen, sillä hallinta tapahtuu kielen avulla. Kielen avulla ilmaistaan hallinnan päämäärät, kohteet ja ongelmat. Nämä ilmaukset työstetään kielen avulla edelleen ohjelmalliseksi ja samalla tuotetaan hallinnan legitimiys. Kielen avulla määritellään myös hallinnolliset toiminta-alueet ja tehdään niiden tarkastelu ja hallinta mahdolliseksi.

Hallinnan ja hallinnoinnin ”maailmaa” voidaan tarkastella analysoimalla ja purkamalla asiakirjoista ja diskursseista auki erityisesti sitä, mitkä ongelmat määritellään ja artikuloidaan keskeisiksi, miten ne tulee ratkaista eli toisin sanoen mitä millekin asialle ja ongelmalle on tehtävä. Lisäksi tarkastellaan, mitkä tai ketkä ovat aktoreita eli toimijoita, minkälaiset suhteet niiden välillä on ja kuka vastaa mistäkin asiasta, ongelmasta tai tehtävästä. Kyseessä on siis sen tutkiminen, miten hallinnointi toimii, miten yhteiskuntaa, ongelmia ja ihmisten käyttäytymistä hallitaan sekä millaista sosiaalista todellisuutta tullaan samalla tuottaneeksi.

Asiakirjoissa keskeisiksi ongelmiksi artikuloidaan väestön ja työvoiman ikääntyminen ja siihen liittyen väestön työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen sekä ikääntyvien palvelutarpeeseen vastaaminen, hyvinvoinnin ja taloudellisten resurssien alueelliset erot ja erityisesti julkisen talouden tila. Haasteita ovat myös syrjäytymisen ehkäisy, palvelurakenteen sopeutus väestö- ja ikärakenteen muutoksiin, julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen sekä osaavan työvoiman saanti. Keskeistä on uudistaa palvelutuotantoa sekä pyrkiä turvaamaan ja edistämään hyvinvointia, terveyttä ja kilpailukykyisyyttä.

Hallinnassa ja hallinnoinnissa on kyse erillisten toimijoiden koordinoinnista ja keskinäis-suhteista. Sosiaalialan näkökulmasta keskeisenä toimijana on koko yhteiskunnan toimijajoukko eli valtio/julkinen sektori, markkinat/yksityinen sektori/yritykset, kolmas sektori ja kansalaissektori eli järjestöt, yhdistykset, vapaaehtoistyöntekijät sekä työ- ja lähiyhteisöt, perheet ja yksilöt. Näiden toimijoiden välisten suhteiden, roolien ja vastuiden uudelleen määrittelyn avulla pyritään vastaamaan ongelmiin ja haasteisiin sekä toteutetaan nykyistä

hallintaa. Ongelmiin ja haasteisiin pyritään vastaamaan myös sosiaalisten innovaatioiden, sosiaalisen vastuun (vastuullisuus, yhteistoiminta), vallan hajauttamisen ja sen (hajauttamisen) vahvistamisen sekä sosiaalisen pääoman (yhteisöllisyys, osallisuus, sosiaaliset suhteet ja vuorovaikutus) avulla sekä ohjaamalla ja vaikuttamalla yksilöiden toimintaan ja ajattelutapoihin.

## 9.1 Hallinnalla kohti vastuunottamisen yhteiskuntaa

Sosiaalialan haasteisiin ja ongelmiin pyritään vastamaan ensinnäkin uudistamalla palvelutuotantoa ja sen toimintaperiaatteita täydentämällä julkista sektoria markkinoilla, yksityisellä ja kolmannella sektorilla, tai jopa korvaamaan sitä joiltakin osin. Julkisen roolin palveluiden tuotannossa vähenee samalla kun yksityisten toimijoiden roolia halutaan kasvattaa. Markkinoiden ja erityisemmin yksityisen sektorin vastuulla on tuottaa palveluita julkisen sektorin ohella ja edistää näin kilpailua. Myös kolmannelle sektorille siirretään yhä enenevästi vastuuta palveluiden tuottamisesta. Etenkin järjestöjen asema ja merkitys on korostunut ja niistä on muodostunut yksi merkittävä toimija ja palveluiden tuottaja. Alueellisten toimijoiden roolia kasvatetaan ja poikkihallinnollista sekä kuntien välistä yhteistyötä korostetaan. Hallintaa hajautetaan näin yhteiskuntaan ja etenkin kunnista on tullut keskeisiä hallinnan kenttiä.

*”Kunnat lisäävät toimenpiteitä väestöryhmien välisten terveyden ja hyvinvoinnin kaventamiseksi...kehittävät ravitsemusohjausta ja -hoitoa...ja tehostavat koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyä.” (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007, 15)*

Asiakirjojen ja diskurssien kautta sekä niiden välityksellä myös hyvinvoinnin tuottamista, turvaamista ja edistämistä määritellään uudelleen. Hyvinvointia pyritään tuottamaan uudella tavalla hajauttamalla ja siirtämällä vastuuta hyvinvoinnista yhteiskuntaan määrittelemällä uudelleen toimijoiden vastuuta, rooleja ja suhteita. Julkisen vallan vastuuksi nähdään voimavarojen uudelleenjakoa, säätely sekä tukeminen ja valtion roolina on pikemminkin toimintojen koordinointi kuin niiden suorittaminen. Hyvinvoinnin tuottaminen ja vastuu hyvinvoinnista sekä terveydestä pyritään siirtämään tai hajauttamaan julkiselta sektorilta yhteiskunnan muille toimijoille, kuten yksityiselle ja kolmannelle sektorille sekä kansalaisyhteiskuntaan eli järjestö- ja vapaaehtoistoimijoille. Myös lähiyhteisöjen, perheiden ja yksilöiden vaikutus hyvinvointiin nostetaan selkeästi esille.

*”Vallan siirtyminen julkiselta sektorilta erilaisiin toimijatahoihin, kuten kolmannelle sektorille, luo kestävyttä hyvinvointia tukeville ratkaisuille.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 20)*

*”Sektorihallinnosta on siirrytty hyvinvoimin johtajuuteen.” (Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategia 2004, 27)*

## 9.2 Sosiaaliset innovaatiot hallinnan välineenä

Sosiaaliset innovaatiot toimivat hallinnan ja hallinnoinnin välineenä. Ne nähdään yhtenä keinona ratkaista ja hallita ongelmia. Uudenlaisina sääntelymalleina sosiaaliset innovaatiot ilmentävät nykyistä hallitsemisen tapaa, sillä niiden avulla pyritään ratkaisemaan ongelmallisiksi koettuja ilmiöitä ja tavoitellaan esimerkiksi tehokasta julkista hallintoa ja alueellisesti tasapainoista kehitystä sekä pyritään tehostamaan markkinoiden toimintaa. Hallinnassa korostuu sosiaalisten innovaatioiden asema myös yhteiskunnan kokonaisuuden ja sen eri sektoreiden eli yksityisen, julkisen ja kansalaissektorin toimintatavan sekä sen keskinäisyyden muutoksessa. Tämä ilmenee esimerkiksi tavoitteessa organisoida palvelutuotantoa uudelleen. Sosiaalisia innovaatioita hyödynnetään konkreettisesti esimerkiksi myös sosiaalityön uudistamiseen, joka on yksi hallinnan teknologia. Niiden avulla pyritään myös lisäämään hyvinvointia, terveyttä ja yhteiskunnan kilpailukykyisyyttä sekä tuottamaan lisäarvoa palvelujärjestelmässä. Sosiaalisilla innovaatioilla pyritään vallitsevien käytäntöjen muuttamiseen ja taloudellisen, teknologisen sekä sosiaalisen suoritus- ja toimintakyvyn kohottamiseen.

*”Työtapoja, toimintarakenteita ja johtamiskäytäntöjä uudistetaan niin, että ihmisten yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen, toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen sekä omatoimisen suoriutumisen tukeminen toteutuu joustavasti yhteistyöllä.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 16)*

Sosiaaliset innovaatiot ovat muutoksia sosiaalisissa rakenteissa eli niillä alueilla, joissa hallintaa toteutetaan. Sosiaalisiin innovaatioihin liittyy yhteiskunnan institutionaalisten rakenteiden eli organisatoristen, poliittisten, normatiivisten, kulttuuristen ja säätelyrakenteiden muutoksia. Hallinnoinnin kannalta sosiaaliset innovaatiot toimivat välineinä etenkin poliittisen rakenteen eli julkisen sektorin hallintajärjestelmän ja sen suhteen ympäröivään yhteiskuntaan muuttamisessa. Niiden avulla voidaan muuttaa julkisen vallan toimintamalleja. Sosiaaliset innovaatiot toimivat hallinnan välineenä myös muuttaessaan yhteiskunnan

normatiivista ja kulttuurista rakennetta eli yhteiskunnassa vallitsevia arvoja ja sosiaalisia normeja.

*”Lähivuosina on arvioitava ja kehitettävä normeja ja rakenteita, joilla vakiinnutetaan ennaltaehkäisy normaalin toiminnan osaksi.” (Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010, 16)*

Sosiaaliset innovaatiot voivat olla myös uusia toiminnan koordinoimien tapoja, jolloin niiden avulla voidaan toteuttaa hallintaa. Sosiaaliset innovaatiot toimivat siten myös hallinnan ja hallinnoinnin pääasiallisen kohteen, yksilön käyttäytymisen ohjaamisen ja muuttamisen välineinä. Hallinnoinnilla pyritään lisäämään yksilön vastuuta omasta ja muiden elämästä, etenkin työ- ja toimintakyvystä, itsenäisestä selviytymisestä ja omatoimisuudesta. Sosiaalisten innovaatioiden avulla voidaan lisätä toimijoiden, yksilöiden toimintakykyä ja valtaa suhteessa ympäristöön ja muihin toimijoihin. Sosiaalisilla innovaatioilla voidaan lisätä siten ihmisten elämänhallintaa. Niiden avulla voidaan lisätä myös asiakaslähtöisyyttä, mikä ilmentää nykyistä hallintamentaliteettia.

*”...etsitään uusia malleja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaslähtöiseen työskentelyyn.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 23)*

### 9.3 Sosiaalinen vastuu ja sosiaalinen pääoma hallinnassa

Myös sosiaalinen vastuu ja sosiaalinen pääoma toimivat sekä hallinnan välineinä, keinoina että sen päämäärinä. Ongelmia pyritään ratkaisemaan ja hallitsemaan niiden avulla. Nykyistä hallitsemisen tapaa ilmentää se, että sosiaalisia ongelmia pyritään ehkäisemään korostamalla kansalaisten omaehtoisuutta, omaa vastuuta, lähiyhteisöjen vastuuta ja yhteistyöverkoston merkitystä. Nämä nähdään tärkeinä tekijöinä hyvinvoinnin, terveyden ja yhteiskunnan toiminta- ja suorituskyvyn sekä kilpailukyvyn turvaamisessa ja edistämisesä. Hallinnan ja hallinnoinnin yksi päämäärä ja tavoite on vahvistaa ja hajauttaa sosiaalista vastuuta yhteiskuntaan. Sosiaalisen vastuun ja etenkin omavastuun vaatimuksella pyritään siirtämään vastuuta hyvinvoinnista ja terveydestä sekä elämänhallinnasta yksilöille itselleen.

*”Hyvinvoinnin kulmakivinä ovat työ- ja toimintakyvyn ylläpito ja omatoimisuus.” (Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010, 9)*



Hallinnassa myös sosiaalinen pääoma on merkityksellistä. Sosiaalisen pääoman eli vuoro-vaikutuksen, sosiaalisten verkostojen sekä kumppanuuksien korostaminen hallinnoinnissa tähtää toimijoiden vallan lisäämiseen ja samalla sosiaalisten innovaatioiden tuottamiseen. Vahvistamalla ihmisten välisiä siteitä ja verkostoja, yhteisöllisyyttä ja luottamusta voidaan lisätä hyvinvointia ja terveyttä. Sosiaalisen pääoman avulla voidaan myös hajottaa hallintaa yhteiskuntaan. Hallinnan välineen lisäksi sosiaalisen pääoman vahvistaminen ja lisääminen on yksi hallinnan päämäärä.

*”Kansalaisten osallisuutta ja yhteisöllisyyttä on tuettava...hyvinvoinnin edistämiseksi.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia, 17)*

#### 9.4 Hallinnan päämäärät, hallintatekniikat ja poliittiset rationalisaatiot

Nykyistä hallinnointia luonnehtii vahvasti etenkin yksilön oman vastuun korostaminen, hyvinvoinnista pyritään tekemään yhä vahvemmin yksilön asia. Näin hyvinvoinnin ja terveyden turvaamisen, säilyttämisen ja edistämisen keskiöön sijoittuu kansalaiset. Ongelmiin ja haasteisiin vastataan hallinnoimalla yksilöitä vaikuttamalla heidän käyttäytymiseen. Yksilöitä pyritään vastuuttamaan ja valtaistamaan antamalla heille aktiivinen ja vastuullinen rooli oman hyvinvointinsa edistäjänä. Tämä niin sanottu valtaistamisen logiikka on yksi nykyisen hallinnan poliittinen rationaalisuus ja se toimii ohjaamalla yksilöt hallitsemaan itseään ja elämäänsä. Hallintaan sisältyy myös se, että palvelujärjestelmän tehtävänä on tukea yksilöitä, asiakkaita ja potilaita ottamaan vastuuta itse itsestään ja elämästään sekä tämän ohella myös lähimmäisistään.

*”Työ- ja toimintakyvyn ylläpidon ja kehittämisen sekä oman vastuun ja aktiivisuuden kehittämisen tärkeänä edellytyksenä on se, että yhteiskunnalliset palvelujärjestelmät toimivat tehokkaasti ja tukevat aktiivisesti ihmisten omatoimista suoriutumista.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 16)*

*”Tulevaisuuden haasteena on nähdä hyvinvointipalvelut ihmisten oman elämänhallinnan tukijana ja merkityksellistä tässä on kansalaisille annettu aktiivinen ja vastuullinen rooli oman ja lähiyhteisönsä terveyden, sosiaalisten rakenteiden ja itsensä kehittämisen ylläpitäjänä.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 18)*

Nykyinen hallintamentaliteetti korostaa myös asiakaslähtöisyyttä, hallinnosta on tullut asiakkuutta korostava. On siirrytty kohti valinnanvapautta ja yksilöiden omaa vastuuta. Yksi-

löistä pyritään tekemään asiakkaina aktiivisia, osallistuvia ja vastuullisia sekä hallinnon kumppaneita, ammattilaisten yhteistyövereiä. Asiakkaiden omaa vastuuta ja valtaa pyritään lisäämään laajentamalla heidän vapauttaan valita esimerkiksi eri palveluntuottajien väliltä sekä antamalla näin heille ”kilpailuttamisen” mahdollisuus. Ihmisiä hallitaan siis heidän vapautensa kautta. Asiakaslähtöisyyteen liittyy myös asiakkaan velvollisuudet. Vastuullisuus, aktiivisuus ja osallistuvuus/osallisuus alkavat näyttäytyä velvollisuuksina.

*”Palveluja annettaessa otetaan huomioon asiakkaan toivomukset ja yksilölliset tarpeet sekä parannetaan asiakkaan mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 11)*

*”...korostetaan palveluiden tuotannossa asiakaslähtöisyyttä, joka sisältää kansalaisten osallisuuden ja vastuullisuuden oman hyvinvointinsa liittyen.” (Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2005, 23)*

Hallinnoinnilla tavoitellaan yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä, joista keskeisimpänä on kilpailukykyisyys. Nykyinen hallintamentaliteetti korostaa kilpailukyvyn merkitystä yhteiskunnan suorituskyvyn perustavana lähteenä, takaajana, turvaajana ja edistäjänä. Julkisen sektorin toiminnasta pyritään tekemään taloudellisempaa ja taloudellisesti vastuullisempaa. Hallinnoinnissa korostuu siis taloudelliset näkökulmat ja hallinnan kieli itsessään on taloudellisuuteen pyrkivää. Hallinnoinnilla pyritään palvelemaan ja täyttämään kilpailukyvyn tavoitteita vaikuttamalla väestön, kansalaisten ja yksilöiden asenteisiin, ajattelutapoihin ja käyttäytymiseen, heidän toimiin, voimiin ja suhteisiin. Asiakirjoista välittyy lisäksi nykyiseen hallintamentaliteettiin kuuluva uusi sopimuksellisuus. Kumppanuus- ja sopimusideologialla pyritään sovittamaan julkisia vastuuta ja taloudellisia näkökulmia yhteen.

*”Kunnat ovat tehostaneet yhteistyötään myös erilaisten sopimus pohjaisten menettelyjen avulla.” (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007, 27)*

Hallinnointi ja hallinta toimivat suorasti erilaisten hankkeiden, ohjelmien ja projektien kautta, jotka määrittellään ja joita toteutetaan asiakirjojen välityksellä ja niiden avulla. Epäsuorasti hallinta ja hallinnointi toimivat sosiaalisten innovaatioiden ja erilaisten hallintatekniikoiden kautta. Nykyinen hallinta toteuttaa kahta hallintatekniikkaa: ”suorituskyvyn teknologioita”, joihin liittyy moraalisia ja poliittisia vaatimuksia käyttäytymisen muokkaamisesta suorituskyvyn optimoimiseksi sekä ”toiminnan teknologioita”, jotka pyrkivät

vahvistamaan ja parantamaan yksilön kykyä toimia ja osallistua. ”Suorituskyvyn teknologioita” ilmentää esimerkiksi yksilön työ- ja toimintakyvyn sekä omatoimisuuden säilyttämisen ja edistämisen vaatimukset. ”Toiminnan teknologioista” esimerkkinä ovat asiakkaiden, osallisuuden ja osallistuvuuden korostaminen ja lisääminen sekä sosiaalisen pääoman ja vastuun lisäämisen painotukset ja keinot. Myös vapaus on yksi hallinnoinnin tekninen ehto, sillä vapauksien avulla voidaan hallita ihmisiä. Näiden hallintatekniikoiden avulla hallinnoitava alue muokataan interventioille mahdolliseksi.

*”Sosiaalipalveluilla, sosiaalityöllä ja toimeentuloturvalla ehkäistään syrjäytymistä ja vahvistetaan ihmisten työ- ja toimintakykyä, sosiaalista turvallisuutta sekä omatoimisuutta.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 10)*

Asiakirjoissa painotetaan asiantuntijaverkostojen sekä tiedon keräämisen ja asiantuntijaryhmissä tuotetun tulkinnan merkitystä. Nämä erilaiset asiantuntijuudet ja tieto-valta muodostumat ilmentävät valtion hallinnallistumista. Näiden poliittisten rationaalisuuksien avulla representoidaan hallinnan kohteet ja määritetään mitä on määrä hallita. Niiden avulla pyritään hallitsemaan ja ratkaisemaan ongelmia sekä ohjaamaan ja vaikuttamaan ihmisten ja organisaatioiden toimintaan.

*”...tehdään toimenpide-ehdotukset tilastoinnin ja muun tiedontuotannon koordinoimiseksi ja tehostamiseksi.” (Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007, 32)*

*”Luodaan tietoa perustaksi toimenpiteille, joilla ehkäistään lasten ja lapsiperheiden köyhyyttä ja syrjäytymistä.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma, 19)*

## 10 JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen Bruno Latouria (2005) mukailleen tulkinut käsittelemäni asiakirjat sekä niistä esiin analysoimani diskurssit välittäjinä (mediator), jotka uudelleenartikuloivat ja muodostavat sosiaalista todellisuutta (emt., 124, 128). Tekstit muodostavat aktiivisesti tietynlaisen version asioista. Siten asiakirjojen ja diskurssien välityksellä sosiaalisesta todellisuudesta välitetään tietynlainen kuva ja samalla sosiaalisesta todellisuudesta rakennetaan tietynlainen. Myös asiakirjojen ja diskurssien välillä on vuorovaikutteinen suhde. Asiakirjat toimivat diskurssien välittäjinä ja asiakirjoja perustellaan diskursseilla. Ne heijastavat rakennemuutosta ja kilpailukyky-yhteiskunnan mentaliteettia sekä välittävät samalla nykyistä hallinnan ja hallinnoinnin mallia. Asiakirjat ja diskurssit siis toimivat hallinnan ja hallinnoinnin sekä rakennemuutoksen välineenä. Samalla hallinnointi ja rakennemuutos kytkeytyvät toisiinsa.

Tutkimuksessa tuotetut diskurssit ilmenevät sekä valtakunnallisen että alueellisen tason asiakirjoissa, mutta ne esiintyvät ”eri vahvuisina” riippuen asiakirjasta ja tarkastelutasosta. Tulosten analysoinnin pohjalta ja niiden tueksi laaditusta matriisista (Taulukko 1 sivulla 56) nähdään, että ”kehystävät” diskurssit vaihtelevat kussakin asiakirjassa. ”Kehystäväksi” diskurssiksi määrittelin sellaisen diskurssin, joka nousee selonteossa niin sanotuksi ”vahvimaksi” diskurssiksi, jonka suhteen muut diskurssit näyttäytyvät sitä tukevinä ja jonka ”raameissa” nämä muut diskurssit toimivat.

Valtakunnallisella tasolla Sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanosuunnitelmassa sosiaaliset innovaatiot -diskurssi kehystää muita diskursseja. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa 2004-2007 kehystäviä diskursseja on kaksi, sosiaalisten innovaatioiden ja kilpailukyvyyn -diskurssit. Sosiaali- ja terveystalitiikan strategiassa 2010 kilpailukyvyyn -diskurssi on niin sanottu ”vahvin” diskurssi, jonka raameissa muut diskurssit näyttäytyvät. Alueellisella tasolla Keski-Suomen sosiaalialan kehittämishankkeen alueellisessa toimintaohjelmassa 2006 sosiaalisten innovaatioiden ja sosiaalisen vastuun -diskurssit yhdessä toimivat kehystävinä diskursseina. Keski-Suomen sosiaali- ja terveys-toimen palvelustrategiassa sitä vastoin korostuu kilpailukyvyyn -diskurssi. Myös Keski-Suomen hyvinvointistrategiassa kilpailukyky -diskurssi toimii kehystävänä diskurssina, mutta yhdessä sosiaalisen vastuun -diskurssin kanssa.

Valtakunnallisella tasolla kehystävinä näyttäytyvät siis sosiaalisten innovaatioiden ja kilpailukyvyyn -diskurssit, kun taas alueellisella tasolla korostuu enemmän sosiaalisen vastuun -diskurssi. Sosiaalisen pääoman diskurssi on siis ainut diskurssi, joka ei ole missään asiakirjassa kehystävä diskurssi. Näin sosiaalisen pääoman -diskurssi näyttää esiintyvän yksistään ”heikoimpana” asiakirjoissa. Se siis ”kehystyy” jonkin muun tai muiden diskurssien sisään ja tukee sekä perustelee muita diskursseja. Tulosten perusteella kuitenkin silloin, kun sosiaalisen vastuun -diskurssi on yksi kehystävistä diskursseista, myös sosiaalisen pääoman -diskurssi esiintyy vahvempana. Nämä kaksi diskurssia kietoutuvat toisiinsa olennaisesti.

Vertailevan tarkastelun perusteella voidaan todeta, että valtakunnallisella tasolla sosiaalisten innovaatioiden asema korostuu kehystävänä diskurssina, vaikkakin se on vahva diskurssi myös alueellisella tasolla. Kilpailukyky sen sijaan näyttäytyy kehystävänä diskurssina kummallakin tasolla. Ainoastaan yhdessä, Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategiassa se on yksistään kehystävä diskurssi, muuten se nivoutuu aina johonkin toiseen diskurssiin. Valtakunnallisella tasolla kilpailukyvyyn -diskurssi liittyy etenkin sosiaalisiin innovaatioihin ja alueellisella tasolla myös sosiaaliseen vastuuseen. Alueellisella tasolla myös sosiaalinen vastuu ja sosiaaliset innovaatiot liittyvät kiinteästi toisiinsa. Tarkasteltaessa kehystäviä diskursseja, voidaan todeta, että ainakin sosiaalisten innovaatioiden ja kilpailukyvyyn puhetavat näyttävät ”valuvaan” ylhäältä alas. Sosiaalinen vastuu kehystävänä diskurssina ainoastaan alueellisella tasolla ilmentää sitä, että puhetapa näyttää vaikuttavan enemmän linjausten sisältöön paikallisella ja niin sanotulla ruohonjuuritasolla. Tätä voidaan tulkita myös niin, että puhe sosiaalisesta vastuusta saattaa ”nousta” vastakkaiseen suuntaan eli alhaalta ylös. On kuitenkin huomioitava se, että sosiaalisen vastuun -diskurssi liittyy olennaisesti myös valtakunnallisen tason linjauksiin.

Asiakirjoissa eri diskurssit siis nivoutuvat monin tavoin toisiinsa, ne ovat limittäisiä ja päällekkäisiä sekä leikkaavat toisiaan. Yhdessä selonteossa saattaa toteutua useita diskursseja, kuten esimerkiksi seuraavassa kaikki tutkimuksessa tuotetut diskurssit:

*”Laajan julkisen hyvinvointivaroituksen ylläpito edellyttää sekä palvelujen priorisointia että kansalaisten oman vastuun korostamista. Yhä enemmän korostuvat tällöin yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen, aktiivisuus ja kyky tukea ihmisiä toimintakyvyn säilyttämisessä. Tämä edellyttää palvelujärjestelmältä jous-*

*toa, innovatiivisuutta ja verkostomaista työskentelyotetta.” (Sosiaalialan kehittämishanke – toimeenpanosuunnitelma 2003, 9)*

Tulosten perusteella voidaan todeta, tutkimuksen päädiskurssin eli sosiaalisten innovaatioiden aladiskurssit sekä tukevat että perustelevat tätä diskurssia. Kuten edellisestä sitaatista voidaan nähdä sosiaaliset innovaatiot nivoutuvat sosiaaliseen pääomaan ja sosiaaliseen vastuuseen. Lisäksi nämä kaikki liittyvät olennaisesti kilpailukykyyn. Diskurssien välillä on vuorovaikutteinen suhde. Nämä suhteet voidaan nähdä vastavuoroisina eli sosiaalisten innovaatioiden -diskurssilla voidaan perustella ja tukea kilpailukykyä, sosiaalisen vastuun ja sosiaalisen pääoman -diskursseja. Vastavuoroisesti näiden aladiskurssien avulla voidaan perustella ja tukea sosiaalisten innovaatioiden -diskurssia.

Samoin tutkimuksessa tuotetut aladiskurssit kietoutuvat toisiinsa ja ne ovat vuorovaikutteisessa suhteessa toisiinsa. Esimerkiksi sosiaalinen vastuu lisää mahdollisuuksia kilpailukykyä edistämiseen ja kilpailukykyä edellytykset, esimerkiksi työ- ja toimintakyky, lisäävät mahdollisuutta ottaa lisääntyvästi vastuuta. Sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen vastuun diskurssit kietoutuvat vahvasti toisiinsa ja ne vahvistavat toinen toistaan sekä toimivat toistensa perusteluina. Sosiaalisen pääoman -diskurssia käytetään myös kilpailukykyä -diskurssin perusteena sekä tukena ja vastavuoroisesti kilpailukykyä voidaan perustella sosiaalisen pääoman lisäämistä ja vahvistamista. Toisaalta sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen vastuun -diskurssit osaltaan haastavat kilpailukykyä -diskurssia korostamalla sosiaalisten tekijöiden merkitystä ja vaikutusta hyvinvointiin sekä toimintakykyyn. Tämän aineiston ja analyysin perusteella ainakin alueellisella tasolla sosiaalisen vastuun -diskurssi ”nousee” kilpailukykyä ohitse ja näin tulkitseen sen haastavan kilpailukykyä -diskurssia.

Hyvinvointistrategisen ajattelun mukaisesti kehittämisessä oleellista on ennaltaehkäisy ja hyvinvoinnin turvaamiseksi toteutetaan ongelmia ehkäisevää politiikkaa. Ennaltaehkäisy onkin yksi aineistosta noussut esimerkki, joissa diskurssit risteytyvät toistensa kanssa ja joka ilmentää aineistosta analysoitua hallintaa ja hallinnointia. Ennaltaehkäisystä ei kuitenkaan tuotettu omaa diskurssia, sillä se sisältyy jokaiseen tutkimuksessa tuotettuun diskurssiin. Ennaltaehkäisyssä sosiaaliset innovaatiot, laaja sosiaalinen vastuu ja sosiaalinen pääoma ovat keskeisessä roolissa. Sosiaalisten innovaatioiden avulla voidaan luoda uudenlaisia malleja ja ratkaisuja ennaltaehkäisyn toteuttamiseksi. Sosiaalisen vastuun ja sosiaalisen pääoman avulla voidaan toteuttaa ja edistää ennaltaehkäisyä. Ennaltaehkäisyssä olennaista

on toimintatapojen muuttaminen ja siihen pyritään toimijoiden hallinnan ja hallinnoinnin kautta. Huomiota kiinnitetään ajattelutapojen muuttamisen tarpeeseen, sillä ajattelutapojen muutoksen myötä muuttuu myös tapa toimia. Ennaltaehkäisyllä ja varhaisella puuttumisella pyritään vastaamaan sosiaalialan haasteisiin ja ongelmiin ja niiden avulla voidaan vähentää palvelujärjestelmän kuormittavuutta ja palvelutarvetta sekä niistä aiheutuvia kustannuksia. Ennaltaehkäisevällä toiminnalla tavoitellaan sekä kilpailukykyisyyttä että vastuun jakamista. Ehkäisevän politiikan retoriikka voidaan nähdä yksilöitä vastuuttavan ja menoja karsivan hyvinvointipolitiikan oikeuttamisena (Määttä & Kalliomaa-Puha 2006, 180).

Analyysin avulla osista muodostui kokonaisuus, jossa toimintaympäristön muutoksen asettamiin haasteisiin ja vaatimuksiin vastaamiseksi asetetut tavoitteet edellyttävät sosiaalialan laaja-alaista kehittämistä. Kehittäminen taas perustuu olennaisesti sosiaalisten innovaatioiden tuottamiseen ja niiden käytäntöön siirtämiseen. Uudistettaessa sosiaalipalveluja sekä koko sosiaalialan palvelujärjestelmää ja palvelurakenteita etenkin sosiaalialan sosiaaliset innovaatiot ovat ajankohtaisia (Husso 2004, 48).

Sosiaalisia innovaatioita perustellaan monin tavoin, niiden merkitys kulkee mukana jokaisessa asiakirjassa ja niitä perustellaan samoilla tavoilla. Ne myös ilmenevät samoilla tavoilla asiakirjoissa, vaikka itse käsitettä sosiaaliset innovaatiot käytetään vain kahdessa alueellisen tason asiakirjassa. Sosiaaliset innovaatiot voidaan nähdä yhtenä tärkeänä kehittämisen resurssina. Niillä pyritään parantamaan nykyistä tilannetta suhteessa aikaisempaan. Sosiaalisilla innovaatioilla pyritään vastaamaan rakennemuutokseen ja turvaamaan yhteiskunnan myönteistä taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystä. Niiden avulla pyritään edistämään yhteiskunnan kilpailukykyisyyttä. Sosiaalisten innovaatioiden avulla voidaan vastata hyvinvointipalveluiden uudelleenorganisoinnin vaatimukseen, parantaa julkisen sektorin toimintakykyä, turvata hyvinvointia kansalaisten kesken sekä poistaa ja ehkäistä syrjäytymistä. Sosiaaliset innovaatiot nähdään mahdollisuutena parantaa suoriutumiskykyä selviytyä sosiaali- ja terveydenhuollon hajautuneen ja monitoimijaisen kentän kehittämisessä (Hämäläinen, H. 2005, 203). Sosiaalisten innovaatioiden avulla ihmisten arkielämä sekä julkisen ja yksityisen sektorin uusien toimintamallien ja rakenteiden välille voidaan saada parempi tasapaino (Hämäläinen, T. & Heiskala 2004, 120).

Sosiaaliset innovaatiot näkyvät tavoitteissa parantaa organisatoristen, poliittisten ja regulaatiivisten, normatiivisten ja kulttuuristen rakenteiden suoritus- ja toimintakykyä. Sosiaalisten innovaatioiden avulla pyritään muuttamaan yksityisellä, julkisella ja kansalaissektorilla toteutettavia organisatorisia käytäntöjä, julkisen sektorin hallintajärjestelmää ja sen suhdetta ympäröivää yhteiskuntaan sekä säätelyrakennetta. Kahdessa viimeisessä sosiaaliset innovaatiot toimivat hallinnan välineenä. Näiden yhteiskunnan rakenteiden kohdalla tavoitteet asetetaan valtakunnallisella tasolla, jolloin sosiaaliset innovaatiot lähtevät ikään kuin ”ylhäältä käsin”, mutta toteutuvat alueellisilla tasoilla käytännössä. Arvojen ja sosiaalisten normien sekä kulttuurisen rakenteen muuttaminen sitä vastoin lähtee etenkin ruohonjuuritasolta, paikallisesta vuorovaikutuksesta ja toiminnasta. Erityisesti kulttuurisen rakenteen kontekstissa sosiaaliset innovaatiot ovat aluetasolla olennaisia.

Sosiaaliset innovaatiot toimivat siis myös hallinnan välineenä. Sosiaalisilla innovaatioilla voidaan hallita ja ratkaista yhteiskunnassa ilmeneviä ongelmia. Niiden avulla pyritään muuttamaan yhteiskunnan poliittista rakennetta eli julkisen sektorin hallintajärjestelmää ja sen suhdetta ympäröivään yhteiskuntaan. Sosiaaliset innovaatiot ilmenevät myös yhteiskunnan kokonaisuuden ja sen eri sektoreiden toimintatavan sekä sen keskinäissuhteiden muutoksena. Sosiaaliset innovaatiot toimivat yksilöiden hallinnan välineenä, sillä niiden avulla voidaan muuttaa heidän toimintaa ja käyttäytymistä. Sosiaalisilla innovaatioilla voidaan lisätä toimijoiden valtaa ja siten myös vastuuta omasta työ- ja toimintakyvystä, oma-toimisuudesta sekä omasta että muiden hyvinvoinnista ja terveydestä.

Sosiaalisia innovaatioita esiintyy sekä mikro- että makrotasolla. Sosiaalisia innovaatioita synnytetään ja niitä syntyy kummallakin, sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Ne leviävät sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Vertikaalisesti siten, että ylhäältä käsin suunnitellut ja kehitellyt sosiaaliset innovaatiot siirretään ruohonjuuritasolle toteutettavaksi. Sosiaalisten innovaatioiden leviäminen tapahtuu myös horisontaalisesti etenkin alueellisella tasolla, kun ruohonjuuritasolla syntyneitä sosiaalisia innovaatioita, hyviä käytäntöjä levitetään toimijoiden kesken. Alueellisella tasolla sosiaaliset innovaatiot konkretisoituvat ja niitä toteutetaan käytännössä. Tutkimuksen tulosten perusteella tutkitulla tiedolla sekä sen tuottamisella ja välittämällä toimijoille on oleellinen merkitys juuri sosiaalisille innovaatioille, sillä niiden mahdollistavina avainprosesseina ovat tiedon ja osaamisen tuottaminen, välittäminen ja siirtäminen käytäntöön. Etenkin alueellisella tasolla halutaan tuoda esille niin sanotun hiljaisen tiedon merkitys kehittämisessä ja tuottavuuskehittämissä.



Hyvinvoinnin ja terveyden edistämishankkeissa korostetaan nykyään toimijoiden kokemustietoa sekä alhaalta ylöspäin kumpuavia sosiaalisia innovaatioita. Samalla sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja selvitystoiminta on saanut merkittävämmän aseman poliittis-hallinnollisen ohjauksen välineenä. (Warpenius 2006, 143.)

Sosiaaliset innovaatiot nivoutuvat teknologisiin innovaatioihin. Konkreettisesti tämä näkyy tietoteknologian hyödyntämisenä sosiaali- ja terveystoimissa ja -palveluissa. Tietoteknologiaa, teknologiaa ja sähköisiä palveluja on arvioitu keskeisiksi muutosten sosiaalisten innovaatioiden mahdollistajiksi ja niiden nähdään tuovan helpotusta hoitoon ja palveluketjuihin sekä parantavan tuottavuutta ja laatua (Hämäläinen, H. 2005, 203). Niiden avulla pyritään saumattomampiin palveluketjuihin ja vuorovaikutukseen eri toimijoiden kesken ja siten vähentämään kustannuksia ja saavuttamaan tehokkuutta sekä joustavuutta. Kyse on siten myös kilpailukykytavoitteista.

Kuten yllä jo ilmeni sosiaaliset innovaatiot ja kilpailukyky nivoutuvat usealla tavalla toisiinsa. Sosiaaliset innovaatiot ovat keskeinen osa kilpailukyky-yhteiskunnan toimintaperiaatteita. Esimerkiksi yksi sosiaalialan kehittämisen tavoitteista ja haasteista on henkilöstön osaaminen, työhyvinvointi, jaksaminen ja työtavat. Tavoitteen taustalta löydetään kilpailukykytavoitteet ja pääasiallisena keinona ovat sosiaaliset innovaatiot. Sosiaalialan henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin turvaaminen palvelee osaltaan kilpailukykytavoitteita ja se on oleellista myös sosiaalisten innovaatioiden kannalta. Sosiaalisissa innovaatioissa työyhteisö ja sen verkostot ovat keskeinen voimavara ja ne antavat yhteisölle mahdollisuuden arvioida ja kehittää omaa toimintaansa (Hämäläinen, H. 2005, 199).

Kilpailukyky-yhteiskunnan tavoitteiden saavuttamiseen ja toteuttamiseen liittyy kiinteästi sosiaalisten innovaatioiden ohella yhteiskunnallisten toimijoiden roolien ja vastuuden uudelleenmäärittely. Kilpailukyky nivoutuu näin myös sosiaaliseen vastuuseen. Asiakirjoissa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin sekä markkinoiden roolia muotoillaan siten, että julkisen vallan rooli voimavarojen uudelleenjakajana, sääntelijänä ja tukijana korostuu. Samalla painotetaan yksityisen ja kolmannen sektorin roolia ja vastuuta palveluiden tuottamisessa. Tehokkuuden ja tuottavuuden tavoitetta ilmentää se, että palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuuta eriytetään, vaihtoehtoja halutaan lisätä ja rahoitusvastuuta laajentaa. Markkinaehtoistamisessa, kilpailun lisäämisessä ja yksityisessä yritystoiminnassa nähdään mahdollisuus sekä julkisen palvelutuotannon tehostamiseen että yksityisen palve-

lusektorin kasvuun (Julkunen 2006, 136). Palveluiden ohella myös hallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta halutaan lisätä. Vaihtoehtojen tarjoamista perustellaan myös asiakkaiden näkökulmasta. Asiakkaiden mahdollisuutta valita haluamansa palvelu julkiselta tai yksityiseltä sektorilta halutaan lisätä. Samalla tällä pyritään myös asiakkaiden aktivointiin. Näin myös kilpailukyvyyn tavoitteet ja keinot ilmentävät hallintaa ja toimivat sen välineinä.

Kilpailukyvyyn näkökulmasta asiakirjojen välityksellä tavoitellaan uuden politiikan prioriteetteja eli julkisten menojen supistamista, työllisyysasteen nostamista sekä järjestelmien rationalisointia sekä pyritään vastaamaan uusiin haasteisiin. Perusteluissa vedotaan konkreettisesti hallitusohjelmaan ja valtiosuusudistukseen sekä siihen, että laajan hyvinvointivelvoitteen ylläpito edellyttää priorisointia. Kilpailukykykonsernia oikeutetaan hyvinvointiyhteiskunnan pidolla, kansalaisten hyvinvointia on mahdotonta ylläpitää ilman kilpailukykyistä taloutta (Julkunen 2006, 130).

Kilpailukyvyyn tavoitteita perustellaan ja oikeutetaan lisäksi sosiaalisella pääomalla. Sosiaalinen pääoma on siten keskeistä kilpailukyvyyn retoriikassa. Sosiaalinen pääoma, joka syntyy yhteistyön ja vuorovaikutuksen tuloksena, lisää ihmisten hyvinvointia ja se nähdään myös tärkeänä kansallisena kilpailutekijänä. Sosiaalisen pääoman avulla voidaan lisätä sekä ihmisten että yhteiskunnan hyvinvointia ja siten parantaa talouden suorituskykyä ja menestystä. Taloudellisuus ja hyvinvointi linkitetään näin yhteen sosiaalisen pääoman avulla ja niiden keskinäistä yhteyttä korostetaan. Tavallaan tällä tavoin voidaan ”kovat” tavoitteet näennäisesti naamioida ”pehmeiksi” tavoitteiksi. Sosiaalisen pääoman avulla taloudellinen suorituskyky voidaan laittaa sosiaalisten projektien ytimeen. Se edellyttää toimijoilta yhteistyötä, luottamusta ja yhteisöllisyyttä välineinä parantaa yhteiskunnan suoritus- ja kilpailukykyä. (Walters 2002, 392.)

Sosiaalinen pääoma on tärkeää myös sosiaalialan kehittämisessä ja sosiaalisten innovaatioiden kannalta. Kehittäminen nähdään onnistuvan parhaiten yhteistyöllä ja verkostomaisia työmenetelmiä käyttämällä. Verkostomaisen työskentelytavan lisääntyminen taas liittyy oleellisesti sosiaalisten innovaatioiden tuottamiseen ja käytäntöön juurruttamisen lisääntymiseen. Verkostojen ja yhteistyön sekä -toiminnan avulla luodaan tiloja/paikkoja sosiaalisille innovaatioille. Sosiaalinen pääoma eli toimijoiden välinen vuorovaikutus ja informaation vaihto liittyy siis kiinteästi sosiaalisiin innovaatioihin, sillä se mahdollistaa sosiaalisten innovaatioiden syntymisen sekä levittämisen. Asiakirjoissa korostuneet käsitteet kump-

panuus, yhteistoiminta ja verkostomallit tukevat informaation ja hyvien käytäntöjen levittämistä. Innovaatioajattelu pukeutuu hyvien käytäntöjen retoriikkaan, jossa annetaan työntekijöille ja asiakkaille mahdollisuus keksiä uudenlaisia toimintamalleja (Sulkunen 2004, 28).

Sosiaalinen pääoma toimii sosiaalisena resurssina. Sosiaalisella pääomalla voidaan tukea hyvinvointia ja terveyttä vahvistavaa politiikkaa. Sen avulla voidaan lisätä yhteisöjen ja yksilöiden elämänlaatua. Vahvistamalla muun muassa yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja vuorovaikutusta voidaan lisätä ihmisten hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä sekä samalla myös yhteiskunnan suorituskykyä. Yhteisöllisyys nähdään välineenä uusien ihmissuhteiden ja sosiaalisten verkostojen rakentamiseen, sosiaalisen pääoman kartuttamiseen, hyvinvoinnin ja terveyden tuottamiseen sekä sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen (Koskinen 2003, 207). Yhteisölliset rakenteet voivat myös paikata ohenevaa julkista vastuuta (Nummela 1998, 72).

Keskusteluissa sosiaalinen pääoma rinnastetaan usein kollektiiviseen yhteisvastuuseen (Lehto 2003, 27). Tulosten perusteella sosiaalinen pääoma nivoutuu olennaisesti myös sosiaaliseen vastuuseen, sillä sosiaalisen pääoman avulla voidaan lisätä sosiaalista vastuuta. Samalla sosiaalinen pääoma toimii myös hallinnan ja hallinnoinnin välineenä ja se on yhtenäinen biopolitiikan kanssa yhdellä tärkeällä tavalla: sitä käytetään ja se valjastetaan hallituksellisiin projekteihin (Walters 2002, 391). Sosiaalisen pääoman avulla voidaan lisätä toimijoiden vastuuta ja yhteisön ja/tai vertaistuen avulla käyttäytymisen muuttaminen on helpompaa. Vahvistamalla yhteisöllisyyttä, sosiaalisia siteitä ja verkostoja sekä luottamusta pyritään hallitsemaan ja ratkaisemaan ongelmia sekä ehkäisemään niitä. Hallinta siis tarvitsee sosiaalista pääomaa saavuttaakseen tavoitteitaan. Sosiaalisen pääoman avulla ongelmien ”ratkaisun avaimia” sekä hyvinvoinnin ja terveyden turvaamista, tuottamista ja edistämistä siirretään yhteisöille ja yksilöille. Kansalaisyhteiskunnan roolia hyvinvoinnin turvaajana ja edistäjänä pyritään vahvistamaan. Näin sosiaalisen pääoman avulla julkista vastuuta pyritään hajauttamaan yhteiskuntaan. Sosiaalisen pääoman teorian mukaan hallinta on hajotettu moniin alueisiin – kansalaisyhdistyksiin, kumppanuuksiin ja yhteisöihin. Samalla sosiaalinen pääoma edellyttää aktiivisempia poliittisia ja sosiaalisia subjekteja. (Walters 2002, 394.)

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuus ja yhteistoiminta sekä kansalais- ja vapaaehtoistoiminta ja sosiaalinen pääoma vahvistavat sosiaalista vastuuta sekä samalla ne yhdessä mahdollistavat sosiaalisia innovaatioita sekä pyrkivät luomaan niitä. Sosiaaliset innovaatiot ja sosiaalinen vastuu siis liittyvät toisiinsa. Kuten aikaisemmin todettiin sosiaalisia innovaatioita voivat olla yhteiskunnan normatiivisessa ja kulttuurisessa rakenteessa tapahtuvat muutokset, jotka parantavat suoritus- ja toimintakykyä. Sosiaalista vastuuta toteutetaan juuri näillä rakennetasoilla.

Kuten sosiaalisen pääoman yhteydessä tuli jo ilmi myös sosiaalisella vastuulla ja siihen liittyvällä yhteistoiminnalla pyritään vastaamaan kehittämisen haasteisiin ja tavoitteisiin sekä turvaamaan hyvinvointia. Sosiaalisen vastuun laajentamisen avulla pyritään tekemään sosiaalialan kehittämisestä ”kaikkien” yhteinen asia ja pyritään myös vähentämään julkista ”hyvinvointitaakkaa” ja näin palvelemaan kilpailukyvyn tavoitteita. Sosiaalisen vastuun -diskurssi ilmentää siten nykyistä hallintamentaliteettia. Sosiaalisia riskejä ja sitä kautta sosiaalipoliittista kuormaa voidaan vähentää sosiaalisesti vastuullisella toimintatavalla (Julkunen 2006, 131). Etenkin hyvinvoinnin turvaamisessa ja kehittämisessä laajalla sosiaalisella vastuulla, tai paremminkin hyvinvoinnin vastuun jakamisella on suuri merkitys. Käsitys hyvinvoinnin turvaamisesta ja edistämisestä pyritään rakentamaan yhä enenevästi yksilöiden oman vastuun ja kattavan yhteisvastuun pohjalle. Hyvinvoinnin turvaamisessa ja edistämisessä vastuu jakautuu yksilön, perheen, työ-, lähi- ja paikallisyhteisön, kolmannen sektorin sekä julkisen vallan kesken. Omaa vastuuta korostavan puheen painopiste on ongelmia välttävissä käyttäytymisessä, seuraustietoisissa oman elämän valinnoissa ja elämänpolitiikassa. Vastuudiskurssi pyrkii tekemään omasta ja muiden hyvinvoinnista läpinäkyvää. (Julkunen 2004, 156; 2006, 281.) Kyse on myös hallintamallin muutoksesta, joka näkyy myös sosiaalialan kehittämisessä.

Yleisesti analyysin perusteella voidaan todeta, että asiakirjoista heijastuu kehittämisen aluevetoisuus. Alueellisuutta, seudullisuutta sekä paikallisuutta korostetaan ja haasteisiin on vastattava pääasiallisesti alueen omin voimavaroin. Ohjelmaperusteisuutta ilmentää valtakunnallinen painotus, jonka mukaan kunnissa tulee jatkaa paikallisten hyvinvointipoliittisten ohjelmien laatimista ja toteuttamista. Siten hyvinvointipoliittisia ratkaisuja tehdään yhä useammin paikallisella tasolla. Myös palveluiden järjestäminen on siirtynyt enenevästi paikalliselle tasolle. Siirtymän mukana myös sosiaalisten innovaatioiden, sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen vastuun merkitys on korostunut. Poliittisin termein paikalli-

suus on etuoikeutettua, koska se on kumppanuuksien ja yhteisön, osallistumisen, itsehallinnan ja erityisyyden liittymisen tila/paikka (Walters 2000, 109). Paikallisessa verkostotoiminnassa merkittäviä toimijaryhmiä ovat kunnat ja järjestöt. Kunnan voidaan ajatella tuottavan eräänlaista sosiaalisen pääoman rakentamisen politiikkaa, silloin kun se on mukana ja edesauttaa paikallisten verkostojen toimintaa. (Möttönen 2002, 120.)

Kuten edellä olevista johtopäätöksistä on jo ilmennyt asiakirjat ja diskurssit ilmentävät myös nykyistä hallintamentaliteettia ja ne toimivat hallinnan ja hallinnoinnin välineenä. Samat puhetavat, diskurssit ja samanlainen hallinta(mentaliteetti) toteutuvat kummallakin tasolla. Sosiaalialan kehittämisen kontekstissa kummallakin tarkastelutasolla pyritään ja niillä toteutetaan samanlaista hallintaa. Hallinta on vertikaalista ja horisontaalista samaan aikaan. Hallinnointi ja hallinta toimivat yhteiskunnan institutionaalisten ja tarkemmin organisatoristen, poliittisten, normatiivisten, kulttuuristen ja säätelyrakenteiden kautta. Sen kohteena on väestö, erityisemmin yksilöt ja tavoitteena on vaikuttaa heidän käyttäytymiseen ja ajattelutapoihin sekä suoraan että epäsuoraan keinoin.

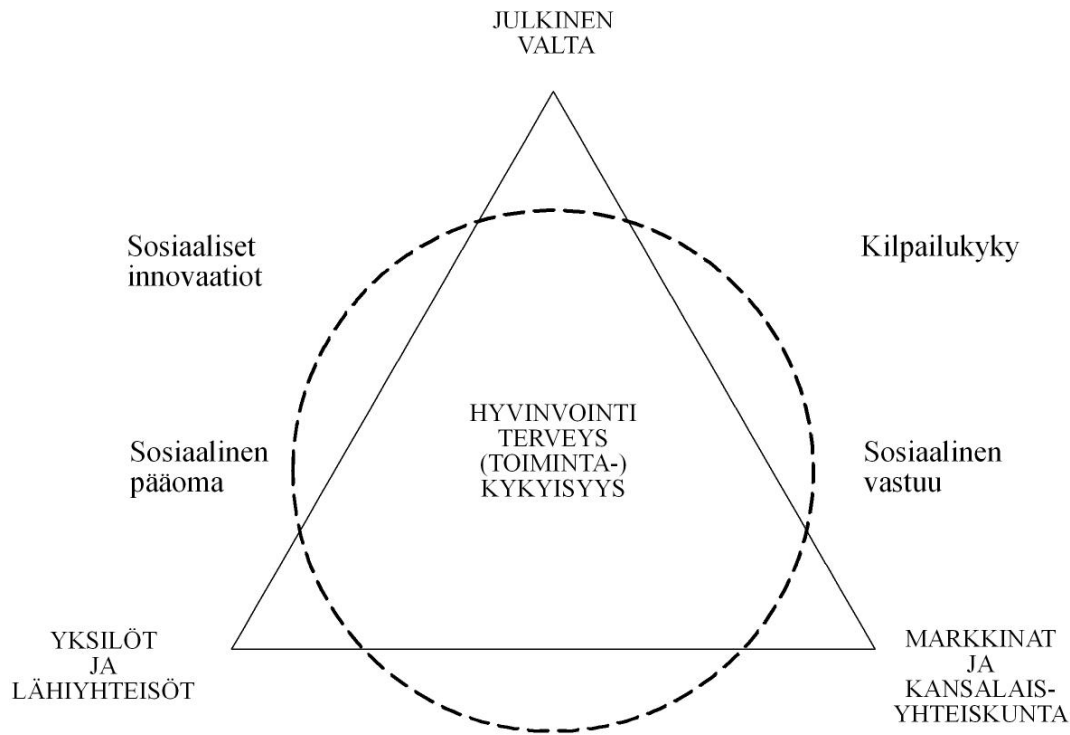
Hallinnan tematiikassa on kyse erityisesti hyvinvoinnin ja hyvinvointipolitiikan hallinnasta nykyisissä olosuhteissa. Uuden hallinnan avulla pyritään asettamaan uudelleen hyvinvointivaltion rajoja. Kyseessä on julkisen vastuun hajauttaminen, jossa vastuuta hyvinvoinnin ja palveluiden tuottamisesta siirretään julkisilta tahoilta yhteiskunnan muille sektoreille. Samalla vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitämisestä ja edistämisestä siirretään lähiyhteisöille ja etenkin yksilöille itselleen. Sosiaalisen vastuun lisääminen ja hajauttaminen yhteiskuntaan on siis sekä hallinnan tavoite että väline.

Hallinta toimii myös sosiaalisen pääoman eli sosiaalisten suhteiden ja verkostojen, niiden välittämän tiedon sekä yhteisöllisyyden avulla ja välityksellä. Sosiaalinen pääoma on myös yksi hallinnan päämäärä. Sosiaalisen pääoman avulla voidaan muun muassa edesauttaa toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja lisätä sosiaalista tukea ja sitä kautta vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Samalla voidaan lisätä hyvinvointia ja terveyttä. Hyvinvoinnin, terveyden, työ- ja toimintakykyisyyden säilyttäminen ja edistäminen asettuu kansalaisten, yksilöiden elämän keskiöön. Hallinnoinnin ja hallinnan näkökulmasta hyvinvoinnista ja terveydestä on tullut koko yhteiskuntaa läpäisevä näkökulma. Yhtäältä sosiaalipolitiikan pääasiaksi tulee ohjata kansalaiset tavoittelemaan hyvinvointia, terveyttä ja työ- ja toimin-

takykyä, toisaalta näistä tavoitteista on tullut poliittisen ja hallinnollisen kiinnostuksen kohteita (Helén & Yesilova 2003, 259).

Hallinta ja rakennemuutos kytkeytyvät toisiinsa ja niiden välillä on vastavuoroinen suhde. Hallinnalla pyritään parantamaan yhteiskunnan kilpailukykyä ja kilpailukyky-yhteiskunnan mentaliteetti taas vahvistaa tätä hallintamallia. Hallinnan tavoitteet valjastetaan palvelemaan kilpailukyyn ja yhteiskunnan suorituskyvyn parantamisen pyrkimyksiä. Yksilöiden vastuullisuuden ja oman elämänhallinnan lisäämistä korostetaan yhteiskunnan, hyvinvointivertovoitteen ylläpitämisen ja kilpailukyyn nimissä ja sen hyväksi. Yksilöistä pyritään tekemään ”yrittäjiä”, johon liittyy vastuu itsestä ja tulevaisuudesta, innovatiivisuus sekä taloudellinen näkökulma. Kilpailukyky-yhteiskunnan näkökulmasta nykyisen biopolitiikan keskiössä näyttävät olevan toimintakykyiset ja ”tuottavat” yksilöt (Vähämäki 1998, 130). Nykyinen hallintamentaliteetti myös korostaa asiakaslähtöisyyttä eli toisin sanoen nykyinen hallinta on asiakkuutta korostava. Asiakkaille annetaan yhä enemmän valinnan ja ”kilpailuttamisen” mahdollisuuksia ja näin heistä pyritään tekemään aktiivisempia, osallistuvampia, vastuullisempia kansalaisia sekä luomaan heistä ”oman elämänsä yrittäjiä”. Nykyinen hallinta toteuttaa siten valtaistamisen logiikkaa. Millerin & Rosen (1997) mukaan hyvinvointimentaliteettien ja -teknologioiden taustalla piilee kansalaisuuden etiikka, joka on juurrutettava ihmisiin, toisin sanoen kansalainen on ”vastuullistettava”. Hyvinvointijärjestelmän on tehtävä kansalainen vastuulliseksi yhteiskuntaa kohtaan. (emt., 122.)

Hallinnalla pyritään myös lisäämään ihmisten vapauksia, se on yksi hallinnan tavoitteista. Hallinnassa vapauksilla on välineellinen rooli, vapauksien avulla voidaan saavuttaa hallinnan päämääriä. Modernissa hallinnassa pyritään laajentamaan ihmisten vapauksia muun muassa julkisen politiikan avulla ja sen keinoin. Vapauksien avulla ihmiset voivat lisätä toimintamahdollisuuksiaan ja -kykyjään ja siten voidaan kasvattaa myös yhteiskunnan suorituskykyä ja edistää taloudellisia prosesseja. Vapaudet ja vastuullisuus kietoutuvat olennaisesti toisiinsa ja niiden välillä on kaksisuuntainen yhteys. Vastuullisuus edellyttää vapautta ja toisinpäin. Ilman vapautta tai mahdollisuutta tehdä jokin asia, ihminen ei voi olla vastuullinen tekemään tätä kyseistä asiaa. Siten lisääntyvät vapaudet kasvattavat ihmisen kykyä ja mahdollisuutta ottaa lisääntyvästi vastuuta. Vapaudet ja niiden saaminen/saavuttaminen taas edellyttävät vastuullisuutta, vastuuta vapauksien myötä saaduista valinnanmahdollisuuksista ja niiden seurauksista. (ks. Sen 2001.)



Kuvio 1: Hyvinvoinnin kehä

Hallintaa ja hyvinvointia koskevat keskeiset johtopäätökset olen koonnut tiivistetysti kuvioon 1. Hyvinvoinnin kehän avulla voidaan luoda kokonaiskuva hyvinvoinnin ja hallinnan keskeisistä tekijöistä. Kuvio ilmentää hallintaa, sen keinoja ja päämääriä sekä hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä. Se muodostuu kolmiosta ja sitä kiertävästä kehästä.

Kolmion keskiöön sijoittuvat hyvinvointi ja siihen keskeisesti liittyvä terveys sekä (toiminta)kykyisyys. Toiminnan olen laittanut sulkeisiin, sillä siihen sisältyy ihmisten toimintakykyisyyden ohella olennaisesti myös yhteiskunnan suoritus- ja kilpailukykyisyys. Nämä kaikki tekijät ovat keskeisiä hyvinvointipolitiikan ja hallinnan päämäärinä.

Kolmio kuvaa niitä tekijöitä, jotka ovat hyvinvointiin keskeisesti vaikuttavia tekijöitä eli yksilöt ja lähiyhteisöt, markkinat eli yksityinen ja kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta sekä julkinen valta. Kolmion kannan muodostavat yksilöt ja lähiyhteisöt sekä markkinat ja kansalaisyhteiskunta, kärkeen sijoittuu julkinen valta. Tällä haluan kuvastaa tulkintaani julkisen hyvinvointivastuun hajauttamisesta. Vastuuta hyvinvoinnista, sen tuottamisesta,

turvaamisesta, säilyttämisestä ja edistämisestä ”valutetaan” kolmion kärjestä, julkiselta vallalta kohti kolmion kantaa, yksityisille ja yhteisöllisille toimijoille.

Kolmiota kiertävä kehä kuvaa hallintaa ja tutkimuksessa tuotettuja diskursseja eli sosiaalisia innovaatioita, sosiaalista pääomaa, sosiaalista vastuuta ja kilpailukykyä. Kilpailukyky itsessään on hallinnan yksi tavoite. Sosiaalisen pääoman, sosiaalisen vastuun ja sosiaalisten innovaatioiden avulla pyritään saavuttamaan hallinnan tavoitteita eli hyvinvointia, terveyttä ja (toiminta)kykyisyyttä vaikuttamalla toimijoiden ja yksilöiden käyttäytymiseen. Kolmiota kiertävä kehä ilmentää (aikalaisanalyttisesti) näitä diskursseja, jotka ”pyörittävät” sosiaalialan kehittämistä ja joiden avulla perustellaan nykyistä hyvinvointipolitiikkaa ja -ratkaisuja. Kehä kuvastaa myös sitä, miten hallinnassa nämä diskurssit ”pyörivät” yhteiskunnassa hyvinvointiin ja sen tuottamiseen vaikuttavien tekijöiden kautta ja samalla vaikuttamalla näiden tekijöiden toimintaan.

Edellä esitetyt johtopäätökset ovat luoneet kuvan siitä, millainen ”maailma” sosiaalialan kehittämistä linjaavan aineiston sisälle on rakennettu. Asiakirjojen ja diskurssien välityksellä on luotu tietynlainen sosiaalinen todellisuus, mutta myös tämä tutkimus on ollut osallisena siinä, millaiseksi tämä sosiaalinen todellisuus on rakentunut. Tutkijana olen konstruoinut oman tulkintani sen perusteella, mitä aineistosta selontekojen perusteella on noussut esiin. Tulkitsijan positiosta olen analysoinut aineistoa tutkimustehtävän näkökulmasta ja vuorovaikutukseni aineiston kanssa on vaikuttanut siihen, mitkä merkityspotentiaalit on nostettu esiin. Näin olen luonut tutkimusraporttini välityksellä yhden tulkinnan sosiaalisesta todellisuudesta.



## 11 POHDINTA

Tutkijana olen ollut tutkimukseni keskeinen väline, jolloin olen myös sen pääasiallinen luotettavuuden kriteeri. Tällöin luotettavuuden arvioinnin tulee koskea koko tutkimusprosessia. Kokonaisuutena tutkimus onnistui hyvin. Sain rakennettua tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen vuorovaikutteiseen ja toisiaan tukevaan suhteeseen empiirisen osuuden kanssa ja sitä tukemaan. Aineiston valinta ja rajaaminen osoittautui onnistuneeksi, sillä sen avulla saavutin aineiston teoreettisen kattavuuden ja sain tuotettua vastaukset tutkimuskysymyksiin. Aineiston merkittävyys perustuu myös siihen, että se on suhteellisen ajankohdainen. Sosiaalialan kehittämistä on viime vuosina toteutettu tutkimuksen kohteena olevien asiakirjojen perusteella ja osaltaan kehitetään myös edelleen. Metodiset valinnat ja tutkimukseen ”räätälöidyt” analyysivälineet palvelivat tarkoitustaan eli analyysin tuloksena sain tuotettua sekä odotettuja että uusia tuloksia ja niiden pohjalta kattavan tulkinnan sosiaalisista innovaatioista sekä hallinnasta ja hallinnoinnista sosiaalialan kehittämisessä. Tutkimuksen luotettavuuteen ja tulkintojeni läpinäkyvyyteen sekä analyysin arvioitavuuteen olen pyrkinyt perustelemalla tulkintani sekä käyttämällä runsaasti aineistositaatteja.

Tutkimuksen teoria ja empiria tukevat toisiaan. Tulokset liittyvät laajempaan yhteiskunnalliseen rakennemuutokseen, kilpailukyky-yhteiskuntaan siirtymiseen ja siihen liittyvään julkisen sektorin sekä sen toimintatapojen muutokseen ja niiden seurauksena syntyneeseen diskursiiviseen muutokseen. Saadut tulokset myös ilmentävät uutta yhteiskunnan ja hyvinvoinnin sekä hyvinvointipolitiikan hallintaa. Tulokset saavat tukea myös aikaisemmista tutkimuksista, mikä vahvistaa tulkintojen luotettavuutta sekä vahvistavat tehtyjä tulkintoja. Näiltä osin ne tukevat tulosten yleistettävyyttä. On kuitenkin huomioitava se, että aineisto on kooltaan pieni ja fokusoituu vain kapeaan yhteiskunnallisen toiminnan kenttään.

Tulosten merkittävyys perustuu niiden tuottamaan uuteen tietoon. Tutkimuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa sosiaalisista innovaatioista sekä hallinnasta ja hallinnoinnista sosiaalialan kehittämisessä. Tämä tavoite saavutettiin. Lisäksi tutkimus tuotti tietoa yleisemmin siitä, miten sosiaalialan kehittämistä linjataan ja mihin kehittäminen perustuu. Tutkimus avaa siten toimijoille mahdollisuuden nähdä kehittämistyönsä taustalla olevia ajattelu- ja puhetapoja sekä arvoja ja arvostuksia. Lisäksi tutkimuksen tulosten avulla voidaan nähdä, miten sosiaaliset ja kulttuuriset prosessit ja rakenteet vaikuttavat diskursseihin ja miten

vastavuoroisesti diskursseilla voidaan vaikuttaa näihin prosesseihin sekä muovata yhteiskunnallisia rakenteita.

Antaessaan vastauksia tutkimus herätti samalla uusia kysymyksiä, jotka olisivat varmasti tutkimisen arvoisia. Näkisin, että keskustelu sosiaalisista innovaatioista ja niiden kasvavasta tarpeesta heijastaa osaltaan sitä hyvinvointivaltiollisen ajattelun ja käytäntöjen kehitysuuntaa, jossa on korostumassa kykyihin nojaava lähestymistapa. Sosiaaliset innovaatiotahan perustuvat kykyihin tuottaa uusia ideoita ja käytäntöjä, jotka muuttavat vallitsevia käytäntöjä niin, että seurauksena on kohonnut suoritus- ja toimintakyky. Toisaalta innovatiivisuuden korostaminen ja sosiaalisten innovaatioiden perustelut nojaavat nähdäkseni myös niistä saataviin hyötyihin, hyveisiin ja arvotuksiin.

Sosiaalisten innovaatioiden näkökulmasta voitaisiin tutkia esimerkiksi tapaustutkimuksella millainen konkreettinen merkitys ja hyöty jollakin tietyllä tai tietyillä sosiaalisilla innovaatioilla on ollut jollekin alueelle, kuten esimerkiksi kunnalle ja sen rakenteille, toiminnalle, ihmisille ja palvelujärjestelmälle sekä miten sosiaalisia innovaatioita saadaan juurrutettua käytäntöön. Sosiaalialan kehittämistä koskeviin linjauksiin voisi ottaa myös historiallis-ideologisen perspektiivin. Tällöin voitaisiin tutkia esimerkiksi sitä, miten hyvinvointivaltiollinen ajattelu ja sen taustalla olevat perustelut ovat muuttuneet jollakin ajanjaksolla sekä miten puhe sosiaalisista innovaatioista on ilmennyt tällä samaisella ajanjaksolla. Puhuttaasti asiakirja/tekstiaineistoon perustuvaa tutkimusta voisi myös laajentaa käytännön tasolle, jolloin olisi mielenkiintoista tutkia sitä, perustuuko käytännön tasolla toteutettava kehittäminen strategioissa esitettyihin linjauksiin.

Hallinnan ja hallinnoinnin näkökulmasta voisi olla mielenkiintoista tutkia sitä, ollaanko siirtymässä kohti ”yksilöiden hyvinvointipolitiikkaa”, jossa vapaus nousee keskeisimmäksi arvoksi ja jossa hyvinvointi on yksinomaan ja ainoastaan riippuvainen ja tulosta yksilön toimista, kyvyistä ja valinnoista. Tässä kontekstissa mielenkiintoiseksi kysymykseksi nousee myös se, tehdäänkö hyvinvoinnin ja terveyden säilyttämisestä yksi kansalaisvelvollisuus ja millaisia ongelmia lisääntyvät valinnanvapaudet saattavat aiheuttaa niin yksilöille kuin koko yhteiskunnalle?

## KIRJALLISUUTTA

### *Painetut teokset*

Alasuutari, Pertti (2006) Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, s. 43-64.

Alasuutari, Pertti & Lampinen, Marjaana (2006) OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2006) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, s. 56-68.

Barry, Andrew; Osborne, Thomas & Rose, Nikolas (1996) Introduction. Teoksessa Barry, Andrew; Osborne, Thomas & Rose, Nikolas (ed.) (1996) Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government. London: Routledge, s. 1-17.

Burchell, Graham (1996) Liberal government and techniques of the self. Teoksessa Barry, Andrew; Osborne, Thomas & Rose, Nikolas (ed.) (1996) Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government. London: Routledge, s. 19-36.

Chouliaraki, Lilie & Fairclough, Norman (1999) Discourse in late modernity. Rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Cruikshank, Barbara (1999) The will to empower. Democratic citizens and other subjects. New York: Cornell University Press.

Dean, Mitchell & Hindess, Barry (1998) Introduction. Government, Liberalism, Society. Teoksessa Dean, Mitchell & Hindess, Barry (ed.) (1998) Governing Australia. Studies in contemporary rationalities of government. Cambridge: Cambridge University Press, s. 1-19.

Dean, Mitchell (1999) Governmentality. Power and rule in modern society. London: Sage.

Durose, Catherine & Rummery, Kristein (2006): Governance and collaboration: review article. *Social Policy and Society* 5 (2), s. 315-321.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1996) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Lapin yliopisto: Kasvatustieteellinen laitos.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Fairclough, Norman (1992) *Discourse and social change*. Cambridge: Polity.

Fairclough, Norman (1995) *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London: Longman.

Fairclough, Norman (2003) *Textual analysis for social research*. London & New York: Routledge.

Foucault, Michel (1991) *Governmentality*. Teoksessa Burchell, Graham; Gordon, Colin & Miller, Peter (ed.) (1991) *The Foucault effect. Studies in governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. London: Harvest Wheatsheaf, s. 87-104.

Hautamäki, Antti (1998) *Innovaatiot ja sosiaalinen pääoma*. Teoksessa Kajanoja, Jouko & Simpura, Jussi (toim.) (1998) *Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, s. 89-92.

Heiskala, Risto (2003) *Instituutiot, sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan rakenteellinen muutos*. Teoksessa Melin, Harri & Nikula, Jouko (toim.) (2003) *Yhteiskunnallinen muutos*. Tampere: Vastapaino.

Heiskala, Risto (2006a) *Sosiaaliset innovaatiot ja hegemonisten mallien muutokset: kuinka tulkita Suomen 1990-luvun murrosta?* Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006) *Uusi Jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, s. 202-217.

Heiskala, Risto (2006b) Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, s. 14-42.

Heiskanen, Joonas (2001) Hallinta, näkyvyys ja julkisuus. Teoksessa Kauppinen, Marko A. & Korvela, Paul-Erik (toim.) (2001) Vai pelkkää retoriikkaa? 6. Valta, politiikka, subjekti. Jyväskylän yliopisto. Valtio-opin laitos. Julkaisuja 76, s. 7-16.

Helén, Ilpo & Jauho, Mikko (2003) Terveyskansalaisuus ja elämän politiikka. Teoksessa Helén, Ilpo & Jauho, Mikko (toim.) (2003) Kansalaisuus ja kansanterveys. Helsinki: Gaudeamus, s. 13-32.

Helén, Ilpo & Yesilova, Katja (2003) Vietti, väestö ja valinta. Seksuaaliterveyden kerrostumat Suomessa. Teoksessa Helén, Ilpo & Jauho, Mikko (toim.) (2003) Kansalaisuus ja kansanterveys. Helsinki: Gaudeamus, s. 233-259.

Helne, Tuula (2003a) Sosiaalipolitiikan nykyiset haasteet. Teoksessa Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; Laitinen-Kuikka, Sini; Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, s. 69-92.

Helne, Tuula (2003b) Sosiaalipolitiikka epävarmassa maailmassa. Teoksessa Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; Laitinen-Kuikka, Sini; Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, s. 17-37.

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (1997) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä.

Hjerppe, Reino (1998) Sosiaalinen pääoma taloudellisena ilmiönä. Teoksessa Kajanoja, Jouko & Simpura, Jussi (toim.) (1998) Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, s. 13-28.

Honkanen, Petri & Lemola, Tarmo (toim.) (2004) Innovaatiopolitiikka: kenen hyväksi, keiden ehdoilla? Helsinki: Gaudeamus.

Husso, Marita (2004) Innovaatioiden aika. Sosiaalialan tutkimus, tieto ja välittämisen taito. Keski- Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Julkaisuja 2. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino. (Saatavilla myös [www-muodossa](http://www.muodossa) [viitattu 30.1.2007]: [http://www.koske.jyu.fi/doc/458/Marita\\_Husso - Innovaatioiden aika.pdf](http://www.koske.jyu.fi/doc/458/Marita_Husso_-_Innovaatioiden_aika.pdf))

Hämäläinen, Hannu (2005) Innovaatiotoiminnalla ratkaisuja hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden haasteisiin. Yhteiskuntapolitiikka 70 (2), s. 197-204.

Hämäläinen, Timo J. & Heiskala, Risto (2004) Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Helsinki: Edita.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (1997) Johdanto. Teoksessa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1997) Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Helsinki: Gaudeamus, s. 7-27.

Jessop, Bob (2002) The future of the capitalist state. Cambridge: Polity.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1999) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2004) Diskurssianalyysin aakkoset. 3.painos (1.painos 1993). Tampere: Vastapaino.

Joutsenoja, Markku & Lindh, Jari (2004) Sosiaaliset innovaatiot: mobilisaatioharjoitus. Teoksessa Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.) (2004) Innovaatiopolitiikka- Kenen hyväksi, keiden ehdoilla? Helsinki: Gaudeamus, s. 49–61.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2003a) Hyvinvointistrategisen ajattelun muutos. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.) (2003) Alueelliset hyvinvointistrategiat. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5, s. 16–37.

Julkunen, Raija (2003b) Suunnanmuutosta lukemassa. Teoksessa Saari, Juho (2003) Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Julkunen, Raija (2003c) Työelämää ja -politiikkaa. Teoksessa Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; Laitinen-Kuikka, Sini; Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, s. 413–434.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Kajanoja, Jouko (1997) Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. Keskustelualoitteita 144.

Kajanoja, Jouko (1998a): Sosiaalinen pääoma. Yhteiskuntapolitiikka 63 (1), s. 36-49.

Kajanoja, Jouko (1998b) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointivaltio. Teoksessa Kajanoja, Jouko & Simpura, Jussi (toim.) (1998) Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, s. 45-51.

Kajanoja, Jouko (1999) Sosiaalisen pääoman merkitys. Social capital. Kuopio: Snellman-instituutin B-sarja (1999): 42.

Kajanoja, Jouko (2002) Sosiaalinen pääoma ja yhteiskunnalliset jaot. Teoksessa Piirainen, Timo & Saari, Juho (toim.) (2002) Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö? Helsinki: Gaudeamus, s. 160-178.

Kajanoja, Jouko (2003) Sosiaalipolitiikka ja talousteoria. Teoksessa Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; Laitinen-Kuikka, Sini; Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, s. 183–213.

Kantola, Anu (2006) Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006) Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, s. 156-178.

Keskinen, Suvi (2005) Perheammattilaiset ja väkivaltatyön ristiriidat. Sukupuoli, valta ja kielelliset käytännöt. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos: Tampere University Press.

Kinnunen, Petri (2003a) Maakunnalliset ja seudulliset hyvinvointistrategiat. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.) (2003) Alueelliset hyvinvointistrategiat. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5., s. 156-170.

Kinnunen, Petri (2003b) Maakunnallinen hyvinvointi ja sen ennakointi. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) (2003) Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Kinnunen, Petri & Kurkinen, Jorma (2003) Kohti hyvinvointistrategiaa. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.) (2003) Alueelliset hyvinvointistrategiat. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5, s. 3-15.

Koskinen, Simo (2003) Suomalaisen yhteisösosiaalityön kehitys ja nykysuuntaukset. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) (2003) Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Jyväskylä: PS-Kustannus, s. 206-236.

Kurkinen, Jorma (2003) Kuntien hyvinvointistrateginen työ. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.) (2003) Alueelliset hyvinvointistrategiat. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5, s. 38-76.

Latour, Bruno (2005) Reassembling the social. An introduction to Actor-Network-Theory. New York: Oxford University Press.

Lehto, Markku (2003) Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltion tulevaisuus. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) (2003) Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Lehtonen, Heikki (1996) Sosiaalipolitiikka moraalitaloutena. Helsinki: Gaudeamus.



Lemke, Thomas (2001) The birth of bio-politics. Michel Foucault's lecture at the college de France on neo-liberal governmentality. *Economy and Society* 30 (2), s. 190-207.

Manning, Philip (1992) Erving Gofman and modern sociology. Cambridge: Polity.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1989) Poliittiset rationalisuudet ja hallintatekniikat. *Poliittikka* 30 (3), s. 145-158.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1997) Köyhiä ohjelmoimassa: köyhyys laskelma ja asiantuntijatieto. Teoksessa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1997) Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Helsinki: Gaudeamus, s. 111-149.

Määttä, Mirja & Kalliomaa-Puha, Laura (2006) Sopivaksi kasvattava yhteiskunta. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2006) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, s. 179-193.

Möttönen, Sakari (2002) Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot. Teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.) (2002) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Keuruu: Otava, s. 112-135.

Nummela, Juhani (1998) Sosiaalinen pääoma ja julkinen hallinto. Teoksessa Kajanoja, Jouko & Simpura, Jussi (toim.) (1998) Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, s. 71-75.

Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka (1995) The knowledge-creating company: how Japanese create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press.

Pajukoski, Marja (2005) Asiakkaan asema sosiaali- ja terveydenhuollossa – oikeudellinen näkökulma. Teoksessa Heikkilä, Matti & Roos, Milla (toim.) (2005) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, s. 176-204.

Pierson, Paul (2002a) Introduction. Investigating the welfare state at century's end. Teoksessa Pierson, Paul (ed.) (2002) The new politics of the welfare state. Oxford University Press, s. 1-14.

Pierson, Paul (2002b) Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies. Teoksessa Pierson, Paul (ed.) (2002) The new politics of the welfare state. Oxford University Press, s. 410-456.

Punch, Keith (2005) Introduction to social research. Quantitative and qualitative approaches. Second Edition. London: Sage.

Putnam, Robert D. (1993) Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2006) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus.

Rogers, Everett M. (1995) Diffusion of innovations: Fourth edition. New York: The Free Press.

Ruuskanen, Petri (2002) Teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.) (2002) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveystieteille. Keuruu: Otava, s. 5-27.

Ruuskanen, Petri (2003) Verkostotalous ja luottamus. SoPhi. Jyväskylän yliopisto: Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.

Ruuskanen, Petri (2004) Innovaatioiden sosiaalisuus ja sosiaalinen pääoma. Teoksessa Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.) (2004) Innovaatiopolitiikka- Kenen hyväksi, keiden ehdoilla? Helsinki: Gaudeamus, s. 32-48.

Saari, Juho (1998) Sosiaalipoliittinen innovaatiotutkimus. Teoksessa Niemelä, Heikki; Saari, Juho & Salminen, Kari (1998) Innovatiivinen sosiaalipoliittikka. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25. Helsinki: Hakapaino Oy.

Saarinen, Erja (2004): Sosiaaliset innovaatiot esiin. *Sosiaaliturva* 14, s. 18-19.

Simpura, Jussi (2003) Hyvinvoinnin tasojen ja erojen politiikat. Teoksessa Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; Laitinen-Kuikka, Sini; Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY, s. 123–160.

Sulkunen, Pekka (2006) Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2006) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, s. 17-38.

Törrönen, Jukka (2005) Puhetapoja analysoimassa. Rajan käyntiä kriittisen diskurssianalyysin ja semioottisen sosiologian välillä. Teoksessa Räsänen, Pekka; Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (2005) *Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat*. Jyväskylä: PS-kustannus, s. 139-159.

Valtonen, Sanna (1998) Hyvä, paha media. Diskurssianalyysi kriittisen mediatutkimuksen menetelmänä. Teoksessa Kantola, Anu; Moring, Inka & Väliverronen, Esa (1998) *Media-analyysi. Tekstistä tulkintaan*. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, s. 93-121.

Van Berkel, Rik. & Van Der Aa, Paul (2005) The marketization of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience. *Journal of European Social Policy* 15 (4), s. 329-343.

Virtanen, Matti (2005): Sosiaaliset innovaatiot. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (2), s. 119-120.

Voipio, Timo (2000) Sosiaalinen pääoma ja köyhyyden vähentäminen. Teoksessa Kajanoja, Jouko & Simpura, Jussi (toim.) (2000) *Sosiaalinen pääoma: globaaleja ja paikallisia näkökulmia*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 252, s. 101-138.

Vähämäki, Jussi (1998) Elämänpolitiikka ja biopolitiikka. Teoksessa Hoikkala, Tommi & Roos, J.P (1998) *Elämänpolitiikka*. Helsinki: Gaudeamus, s. 128-151.

Walters, William (2000) Unemployment and government. Genealogies of the social. Cambridge: Cambridge University Press.

Walters, William (2002): Social capital and political sociology: Re-imagining politics? *Sociology* 36 (2), s. 377-397.

Warpenius, Katariina (2006) Näkymätön näyttö – vaikuttavuusarvioinnin pulmat paikallisprojekteissa. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2006) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, s. 143-160.

Woolcock, Michael (2000) Sosiaalinen pääoma: menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus. Teoksessa Kajanoja, Jouko & Simpuri, Jussi (toim.) (2000) Sosiaalinen pääoma: globaaleja ja paikallisia näkökulmia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 252, s. 25-56.

#### *Muut kirjalliset lähteet*

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto (2002) Osaaminen, innovaatiot ja kansainvälistyminen. Helsinki.

#### *Aineisto*

Sosiaalialan kehittämishanke - toimeenpanosuunnitelma:

<http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/toimeenpanosuun/toimeenpanosuunnitelma.pdf> (poimittu: 2.1.2006)

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite ja toimintaohjelma 2004-2007:

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2003/12/vk1102508770318/passthru.pdf> (poimittu: 2.1.2006)

Sosiaali- ja terveysministeriön strategiat 2010:

<http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/strategia/strategiat2010/strategia2010.pdf> (poimittu: 2.1.2006)

Kansallisen sosiaalialan kehittämishankkeen Keski-Suomen alueellinen toimintaohjelma 2006: [http://www.koske.jyu.fi/doc/Sosiaalialan\\_kehittamishanke - Alueellinen toimintaohjelma 2006.pdf](http://www.koske.jyu.fi/doc/Sosiaalialan_kehittamishanke_-_Alueellinen_toimintaohjelma_2006.pdf) (poimittu: 2.1.2006)

Keski-Suomen sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategia: <http://www.keskisuomi.fi/filebank/157-palvelustrategia.pdf> (poimittu: 2.1.2006)

Keski-Suomen hyvinvointistrategia: [http://www.keskisuomi.fi/filebank/589-ks\\_hyvinvointistrategia.pdf](http://www.keskisuomi.fi/filebank/589-ks_hyvinvointistrategia.pdf) (poimittu: 2.1.2006)