

Kunnallisen terveydenhuoltojärjestelmän valtion hallintovalvonnan luonne 2000-luvulla – tekstianalyysi lääninhallitusten kanteluratkaisuista

Panu Huczkowski, Leena Paasivaara & Marjo Suhonen

ABSTRACT

The Nature of state control over municipal health care organisations in the 21st century

Due to public administration reforms, the state has increasingly adopted the role of provider of general preconditions in the Finnish health care service. As health care service providers, municipalities have been required to take a bigger and more demanding role in organising their own activities. The aim of the article is to analyse the nature of state control over municipal health care organisation in 21st century Finland. Data used in this study included edited resolutions concerning written complaints against municipal health care organisations between the years 2000 and 2006 (n=28). The perspective is organisational. The data was analysed using textual analysis. The state uses abstract and technical expressions in its resolutions in order to describe the complex processes through which health care is provided in municipalities. State control establishes, maintains and regenerates common meanings about municipal health care organisations and the state regional administration office. State hegemony over municipal health care providers is produced and reproduced in the texts through terms that control shared meanings and that, in so doing, exercise power.

Keywords: health care, organisations, states, municipalities, supervision, textual analysis, complaints

JOHDANTO

Suomalaisessa yhteiskunnassa terveydenhuollon palvelujen järjestämistä vastuu kohdistuu nykyään suurimmalta osin kuntien vastuulle. Terveydenhuollon palvelujen järjestäminen koetaan kunnissa haasteellisena muun muassa palvelujen kasvavan kysynnän (Lindell 2011, 56) johdosta. Valtio vastaa osaltaan terveydenhuollon yleisistä toimintaedellytyksistä valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtio käyttää ohjaus- ja valvontavaltaa varmistaakseen kansanedustuslaitoksen tahdonilmaisujen toteutumisen kunnallisissa terveydenhuollon organisaatioissa.

Kunnallisten terveydenhuollon organisaatioiden toiminnasta tehtyihin kanteluihin annettujen ratkaisujen luonnetta ei aikaisemmin ole tutkittu. Valvonnan luonteen ymmärtämiseksi valitsimme tutkimukseemme näkökulman, jossa valvontatoimintaan liittyvät tekstinulkoksen maailman ilmiöt todentuvat kielenkäytönä (Heikkinen 1999, 257.) Valittu näkökulma tiivistyy käsitykseen, että koska tekstinulkoksen maailman ilmiötä on mahdollista tulkita merkityksinä tekstien ja diskurssien kielestä, on tekstintutkimuksella annettavaa keskustelulle terveydenhuollon järjestämisen ja valvontatoiminnan perustavista arvoista. Teksteissä ei myöskään tyydytä pelkästään kuvailemaan tekstinulkoksen maailman asiantiloja, vaan samalla valvontatoiminnassa syntyneet tekstit rakentavat sosiaalisissa prosesseissa valvojan ja valvotavan yhteisiä käsityksiä merkityskokonaisuuksista ja muokkaavat ja muuttavat todellisuutta (Fairclough 2001, 27). Artikkelissamme etsitään

vastausta kysymykseen: *Minkälaista valtion lääninhallitusten kunnallisten terveydenhuolto-organisaatioiden valvonta oli luonteeltaan vuosina 2000–2006?* Tutkimuksen tavoitteena on avata kriittisesti arvioiva näkökulma hallinnon teksteihin, minkä avulla hallinnosta kiinnostuneet voivat tulkita syvällisemmällä tavalla tekstien sisältöjä ja esittämistapaa. Tekstien kriittinen tarkastelu voi parhaimmillaan vaikuttaa heihin kirjoittajina, jolloin lopputuloksena on selkokielisempi ja ymmärrettävämpi teksti

Valtion kunnallisiin terveydenhuolto-organisaatioihin kohdistama valvonta on laajemmin osa jännitteistä kunta-valtio – suhdetta. Kunnalliset terveydenhuoltopalvelut kunnan lakisäateisinä ja yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti erittäin merkittävinä tehtävinä ovat jatkossakin valtion valvonta- ja ohjauksen kohteena erilaisten valvontatoimenpiteiden ja hallinnollisten uudistusohjelmien kautta. Tällaisessa tilanteessa valtion valvonnan luonteen ymmärtäminen voi antaa kokonaan uuden perspektiivin toiminnan kehittämiseen sekä valvonta- ja ohjaustekstien laatijoille kuin myös kunnallisille terveydenhuollon organisaatioille valvonnan kohteina.

JULKISHALLINNON REFORMI – VALVONNAN KEVENTYMINEN

Suomessa vielä 1960-luvulla vallitsevana olleen legalistisen hallinnointitavan vastapainoksi alkoi kehittyä suunnitteluajattelu. Suuntauksen taustalla oli idea pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisesta (Temmes 1994, 40) inhimillisten perustarpeiden täyttämisen pohjalta (Uoti 2003, 88). Taloudellisen kasvun ideologia, alueellisesa kontekstissa tasaisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ideologia sekä edustuksellisen ja osallistuvan demokratian aatejärjestelmä vaikuttivat Heiskasen (1977, 46) mukaan taustalla. Suunnittelujärjestelmässä valtiovalta suunnitteli uudistuksia, ja kuntien tehtävänä oli toteuttaa uudistukset (Holappa 2007, 75; Paasivaara 2002, 68; Uoti 2003, 88–89).

Kuntasuunnittelua kritisoitiin sen taustalla olevan tavoiterationaalisen ajatusmallin mahdollisuudesta, joka johti kuntien pyrkimykseen maksimoida saamansa valtionavun määrä hyläten pyrkimykset tarkoituksenmukaisesti laadittuihin päämääriin pääsemiseksi. Suunnitteluajattelun kilpailijaksi ilmoit-

tautuivatkin 1980-luvulla näkemykset, jotka korostivat tehokkuutta ja taloudellisuutta. Tehokkuuden ja tuottavuuden nimissä vaadittiin, että julkisen sektorin tulisi saavuttaa enemmän vähemmällä (Barlow & Röber 1996, 87–88). Laajat yhteiskunnalliset muutokset, kuten hyvinvointivaltion kriisiytyminen taloudellisen taantuman johdosta (Holappa 2007, 75; Paasivaara 2002, 146; Salminen 2002, 6), tietoyhteiskunnan kehittyminen ja globalisaatio (Kasvio ym. 1999, 12–21) vaikuttivat ajattelutavan muutoksen suuntaan.

Julkishallinnon uudistuspyrkimykset toteutettiin liikelaitos-, valtionosuus- ja tulosjohtamisuudistuksilla (Temmes 1994, 45–53). Uudistamisen keskeisinä alueina olivat yksityistäminen yhdessä hallinnon hajauttamisen ja johtamisen kanssa (Lähdesmäki 2003, 58). Uudistusajatukset saivat lihaa luiden päälle mm. tulosvastuuajattelusta, päätösvallan delegoinnista ja asiakasnäkökulman tehostamisesta (Karila 1998). Julkishallinnon muutoksien taustalla vaikuttivat kansainväliset julkishallinnon reformit (Suhonen 2007, 20). Reformit liittyivät New Public Management -ajatteluun (Horton 2003, 403–405), jossa oletetaan julkisen sektorin organisaatioiden toimivan tehokkaammin ja modernimmin, jos se toimii yksityissektorin organisaation tavoin (Holappa 2007, 75). NPM-oppiin liittyen on syytä muistaa perustuslaista tulevat julkisen vallan ulosliputtamisen rajoitteet, joiden mukaan julkishallinnon tehtäviä voidaan siirtää yksityisille vain lailla tai lain nojalla ja joiden mukaan merkittävää julkista valtaa voi käyttää vain viranomainen (PL 731/1999, 124§.)

Laki viranomaisten ja määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (573/1989) vähenesi tullessaan voimaan vuonna 1990 merkittävästi perinteistä valtiollista normiohjausta (Paasivaara 2002, 110). Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa Suomessa siirryttiin väljään valtion ohjaukseen, jossa ohjaus toteutui tulosohjauksena (Uoti 2003, 114–115) sekä arvioivana informaatio-ohjauksena (Paasivaara 2002, 110). Kuntien saamia valtionosuuksia ei enää sidottu valtion hyväksymiin suunnitelmiin (Oulasvirta 1996, 162; Teperi 2005, 67), mikä edellytti kuntien ottavan suuremman ja aktiivisemmän roolin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä (Suhonen 2007, 21).

Kunnallisessa sosiaali- ja terveydenhuolto-palvelujen tuottamisessa edellytettävän tehokkuuden ja palvelujen oikeudenmukaisen jakautumisen välillä voi olla ristiriitoja nykyisessä taloudellisessa tilanteessa (Heikkilä 2004, 206; Teperi 2005, 71–72). Isosaari (2008, 12) nostaa esiin mahdollisten ongelmien ja ristiriitojen taustalta asiakkaan ja palvelutuottajan suhteen asymmetrian, joka perustuu asiakkaan riippuvuuteen palveluntuottajasta. Tällaisessa tilanteessa vallan väärinkäyttö on pyrittävä estämään valvonnalla.

Artikkelimme etenee seuraavaksi valvonnan perusteiden ja kunnallisiin terveydenhuollon organisaatioihin kohdistetun valtion hallintovalvonnan lähtökohtiin ja sisältöön. Esittelemme myös tekstianalyttisen tutkimusmenetelmämme ja käytetyn aineiston. Valtion kunnallisiin terveydenhuollon organisaatioihin kohdistaman hallintovalvonnan luonteen ominaispiirteisiin paneudutaan tulososassa. Tutkimuksemme johtopäätökset ja pohdinta esitellään artikkelin lopussa.

VALVONNAN PREMISSIT

Valvonnalla ei ole käsitteenä yhtä yhteisesti hyväksyttyä määritelmää. Valvonnan erilaisissa määrittelyissä painotetaan valvonnan eri puolia tai valvonnan luonne saa erilaisia sävyjä. Valvonta ei ole myöskään pelkästään tieteellinen käsite, vaan valvontatoimintaa on useilla arkisillakin eri elämänaloilla. Verbinä sana valvoa on intransitiivisena nukkumisen vastakohta (Haarala ym. 1994, 478). Valvominen on siis valveilla oloa ja jatkuvaa, herkeämätöntä huomiointia ja silmällä pitoa, jonka kyseisen toiminnan subjekti kohdistaa muuhun kuin subjektin omasta tahdosta välittömästi riippuvaan aktiviteettiin. Edellä olevassa V. Merikosken (1938, 17) valvonta verbin määrittelyssä valvonta nähdään lähinnä siis tarkkailuna, huomiointina ja silmälläpitoa.

Tarkkailu laajenee valvonnaksi, kun yhdistetään tarkkailuun valvonnan toinen funktio, oikaisutoimenpiteet eli toimenpiteet, jotka kohdistetaan valvonnanalaiseen toimintaan siinä tapauksessa, että toiminta ei ole esimerkiksi ohjeistuksen mukaista (Merikoski 1938, 17; Hidén 1970, 256). Mäenpää (1976, 73) katsoo valvonnan sisältävän ainoastaan tarkkailun ja huomioon ilman oikeutta korrektiivitoimenpi-

teisiin. Vaikka em. määrittely on asialliselta laajuudeltaan vaatimattomampi kuin Merikosken (1938) ja Hidénin (1970) esittelemät määritelmät, on se soveltamisalaltaan huomattavasti laajempi.

Purhonen (1955, 1–2) tuo valvonnan määrittelyyn säpinää lisäämällä valvonnan käsitteeseen valvonnan funktioksi väärinkäytösten estämisen. Ennen toiminnan aloittamista edellytettävät luvat ja ilmoitukset valvontatoimintana omaavat preventiivistä vaikutusta (Merikoski 1938, 40; Lepistö 2008, 53; Lindstedt 2007, 1018). Preventiivisen eli ennakkoon tapahtuvan valvonnan tarkoitus on ennakolta estää toiminnasta mahdollisesti aiheutuvat haitat ja virheet sekä ei-toivotut vaikutukset (Gerber ym. 2005, 28; Lepistö 2008, 53). Preventiivistä tehoa on myös jälkivalvonnalla, joka ollessaan tehokasta estää yksistään olemassaolollaan rikkomuksia tapahtumasta. Jälkivalvonnan preventiivinen teho tulee sen olemisesta uhka ja pelote. (Purhonen 1955, 160.) Virheellisen toiminnan jälkeen tapahtuva sanktioiden jakaminen on tärkeää, koska teon huomioimatta jättäminen toimii Foucaultin (1980, 107) mukaan esimerkkinä, ylläkkeenä sen uusimiseen ja altistaa moitittavan toiminnan yleistymiseen.

KUNNALLISTEN TERVEYDENHUOLLON ORGANISAATIOIDEN HALLINTOVALVONTA

Valtion kohdistuessa valvontatoimenpiteitä oman organisaationsa ulkopuolisiin yhteiskunnallisiin hallintotehtäviin hoitaviin organisaatioihin on kyseessä hallintovalvonta (Uoti 2003, 56 Merikoski 1938, 20; Hidén 1976, 256.) Hallintovalvontaa Suomessa harjoittavat eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja hallintotuomioistuimet sekä lääninhallitukset. Tänä päivänä työssämme tutkittuja kantelutapauksia käsitelleitä lääninhallituksia ei enää ole, vaan ne ovat korvattu 1.1.2010 aloittaneilla aluehallintovirastoilla. Kunnallisen terveydenhuoltojärjestelmän hallintovalvonta on valtion kunnalliseen terveydenhuoltojärjestelmään kohdistamaa valvontaa, jonka tarkoituksena on valvoa kansanedustuslaitoksen päätöksentekoprosesseissa syntyneiden tahdonilmaisujen toteutumista: Terveydenhuoltoon liittyvien hallintotehtävien hoitamista ja palve-

lujen tuottamista sekä edelleen terveydenhuollon toiminnan laillisuutta.

Hallintovalvonnassa valvonnanalainen eli kunnallinen terveydenhuoltojärjestelmä ja valtio valvontatoiminnan suorittajan ovat selkeästi toisistaan erillisiä (Merikoski 1938, 20; Hidén 1976, 256). Valvojan ja valvottavan organisaattorinen erillisuus erottaa hallintovalvonnan sisäisestä valvonnasta, jossa valvontatoiminta on kiinteä osa yrityksen tai laitoksen hallintoa (Vasudev 2010; Barlow & Röber 1996, 73, 79) ja yrityksen toimintaa valvova elin on itsekin osana yrityksen toimintaa (Aidemark 2010, 738). Terveydenhuoltoalan yksityisten palveluntuottajien valvonta perustamisvaiheen valvonnan jälkeen on paljolti em. sisäistä valvontaa.

Valtion hallintovalvonnan kokonaisuudessaan läpäisevänä intressiperustana on julkinen intressi eli suojan antaminen valtion yleisedulle (Merikoski 1938, 25). Hallintovalvonnan intressinä nähdään uudemmassa keskustelussa yhteiskunnallisten epäkohtien ehkäisy ja ihmisten välisen tosiasiallisen tasa-arvon toteuttaminen (Uoti 2003, 55–56). Yksittäisen terveydenhuollon organisaation intressinä sisäiselle valvonalle voi olla varmistuksen saaminen sille, että organisaation palveluksessa oleviin työntekijöihin on vaikutettu sillä tavalla, että he edistävät edustamansa organisaation toiminnallista ja aatteellista suuntaa (Thompson 1993, 303–304.) Tällaisen valvonnan intressinä on oman organisaation edun suojaaminen, jolloin yleisempi yhteinen etu saa väistyä oman edun edeltä.

Hallintovalvonnan sisältö voidaan jakaa a) laillisuus- eli oikeusvalvontaan ja b) tarkoituksenmukaisuusvalvontaan. Hallintovalvonnan normaalimuoto on laillisuusvalvonta, mutta sen rinnalla tulee tietyin edellytyksin käytettäväksi myös tarkoituksenmukaisuusvalvonta (Ryynänen & Telakivi 2006, 99–100). Valtiolta delegoitujen tehtävien hoitamiseksi toimiva kunnallinen terveydenhuoltojärjestelmä on siltä osin, kun se toteuttaa em. delegoituja tehtäviä, valtion hallintovalvonnan kohteena sekä laillisuus-, että tarkoituksenmukaisuusperustein (Merikoski 1938, 32; Harjula & Prättälä 2007, 79; Heuru 2006, 78). Kunnallisen terveydenhuoltojärjestelmän tuottaessa palveluja, jotka eivät kunnille kuulu valtiolta delegoituina, on pääsääntönä vain laillisuusvalvonta valtion puolelta (Harjula & Prättälä 2007, 79; Heuru 2006, 78).

Kunnallisten terveydenhuolto-organisaatioiden hallintovalvontaan liittyen on vuoden 2000 perustuslaissa (HE 1/1998, vp.) kunnallisesta itsehallinnosta detaloituneet säännökset kuin oli perustuslakia edeltäneessä hallitusmuodossa. Lisäksi Suomen vuonna 1991 voimaansaattaman Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8 artikla antaa Harjula ja Prättälän (2007, 79) näkemyksen mukaan valtiolle mahdollisuuden suorittaa hallinnollista valvontaa kuntaa kohtaan varmistuakseen perustuslainmukaisuuden ja lainmukaisuuden toteutumisesta. Kansainvälisten sopimusten mukaiset ihmis- ja perusoikeudet ovat myös kansallisella lainsäädännöllä voimaansaattetuina viranomaisia velvoittavia (Rosas 1993, 16). Ihmis- ja perusoikeuksien kansallisesta toteuttamisesta on viimekädessä vastuussa valtio (Harjula & Prättälä 2007, 77; Heuru 2006, 78; PL 731/1999, 22§), jolloin kansallisen lainsäädännön vaatimukset kunnallisesta itsehallinnosta eivät saa estää valtion valvontaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen suhteen edes tilanteissa, joissa kunnallinen toiminta ei ole valtiolta kunnille delegoitu.

Valtion hallintovalvonnan paikallistaminen osana kunnallisen terveydenhuoltojärjestelmän ohjaus- ja valvontajärjestelmää ei ole helppoa. Suhonen (2007, 22) määrittelee valvonnan ohjaamiseksi, joka perustuu toiminnan onnistumisen varmistamiseen tiettyjen kriteerien täytymisen näkökulmasta. Myllymäki (1994, 14), Mäenpää (2000, 139) ja Tuori (1983, 369–370) yhdistävät valvonnan ja johtamisen muodostaen niistä ohjauksen kokonaisuuden. Linnas (2007, 288) toteaa valvonnan, tarkastuksen ja seurannan olevan yhteyksissä toisiinsa kompleksisella, ei-lineaarisella tavalla, josta johtuen sen osia on hankala tai mahdotonta määritellä. Heuru (2000, 141) arvioi valvonnan ja ohjauksen välistä suhdetta siten, että valvonta suuntautuu pääasiallisesti menneisyyteen ja tapahtuu siis jälkikäteen ollen repressiivistä. Ohjauksessa mielenkiinto kohdistuu tulevaisuuteen, siihen mitä tulisi tapahtua. Pölönen (2005, 1112) ja Husa (2002, 352) katsovat ohjaavien, tuleviin käytäntöihin vaikuttamaan pyrkivien valvontatoimenpiteiden olevan luonteeltaan ”pedagogisia”.

MENETELMÄ JA AINEISTO

Tutkimusprosessin kuvaus

Tutkimuksen aineiston analyysimenetelmäksi valittiin tekstianalyysi. Tekstianalyysi kuuluu tekstintutkimuksen tutkimussuuntaukseen, jonka avulla tarkastellaan kirjoitettuja tekstejä. Tekstintutkimus tiivistää tietoa kirjoitetusta tekstistä tai aukikirjoitetusta haastattelusta. (Suhonen ym. 2008, 3.) Tekstianalyysi on terveyshallintotieteellisessä tutkimuksessa vähän käytetty analyysimenetelmä (Suhonen & Paasivaara 2012). Yhteiskuntatieteissä ja liiketaloustieteen johtamis- ja organisaatiotutkimuksessa tekstejä on tutkittu ja tulkittu kasvavalla innolla 1990-luvulta lähtien (Ahonen & Kallio 2002, 28).

Kielen sosiaalisuutta korostava traditio tekstianalyysissa perustuu systeemifunktionaaliseen kielioppiin. Hallidayn & Mathiessenin (2004, 29–30) mukaan sosiaalisen kielen tarkoituksena on tyydyttää inhimillisiä tarpeita tavalla, jossa kielellä on useita päämääriä, ja jotka voidaan järjestää metafunktionensa mukaisesti, tarpeistaan lähtevällä tavalla. Tutkimuksemme kannalta merkityksellinen on myös Hallidayn (1978, 142–145) kehittämä tilannekontekstin käsite, jota kuvataan kolmella abstraktilla muuttujalla: ala (*field*), osallistujaroolit (*tenor*) ja kielellinen ilmenemismuoto (*mode*), joiden avulla jäsennetään tutkimuksemme analyysia. Heikkisen (1999, 41) mukaan diskurssin ”ala” viittaa siihen mitä tapahtuu, sosiaalisen kanssakäymisen luonteeseen. Diskurssin ”sävy” viittaa viestijöiden rooleihin ja statuksiin. Diskurssin ”tapa” viittaa tekstin tehtävään ja siihen, mitä viestijät odottavat tekstin ja kielen tekemän heidän puolestaan kielenkäyttötilanteessa: suostuttelu, informaation välittäminen, jne.

Tässä tutkimuksessa tekstejä ei nähdä pelkästään todellisuuden ja ihmiskokemuksen kielellisinä kuvauksina, vaan kieli ja tekstit nähdään vuorovaikutusta ja merkityksiä rakentavana tekijänä yhteiskunnassamme (vrt. Heikkinen 1999, 257), jotka toimivat myös alustana sosiaalisten prosessien tuottamisessa, uudelleen tuottamisessa ja muuttamisessa (Fairclough 2001, 27). Tutkimuksessa johtavana ajatuksena on tekstin ulkoisen maailman tunkeutuminen tekstiin, tilanne tekstinulkoisessa maailmassa todentuu

tekstinä, kielenkäyttönä (Heikkinen 1999, 257.) Lääninhallitusten kunnallisiin terveydenhuolto-organisaatioihin kohdistama valtion hallintovalvonta on yhteiskunnallinen, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kielellisinä merkityksinä ilmenevä ilmiö, joka aktualisoituu valvontadokumenttien kautta, joita käytettiin tässä tutkimusaineistona.

Tutkimusprosessi alkoi aineistoon tutustumisella. Aineistoa yritettiin hahmottaa alustavasti siitä näkökulmasta, että minkälaiseen tutkimuskysymykseen se voisi tarjota vastauksia. Johtajatuksena lukemisessa oli tutkimuksen tarkoitus eli kunnallisiin terveydenhuolto-organisaatioihin lääninhallitusten taholta kohdistaman hallintovalvonnan luonnetta kuvaavat tekstin ominaisuudet. Metodiodppaiden ohjeiden vastaisesti tutkimuskysymystä ei tässä vaiheessa vielä määritelty (vrt. Metsämuuronen 2003, 8–9.)

Aineistoon tutustuminen kirkasti näkökulman aineiston mahdollistamille kysymyksille. Tutkimuskysymykseksi muodostui: Minkälaista valtion lääninhallitusten kunnallisten terveydenhuolto-organisaatioiden valvonta oli luonteeltaan vuosina 2000–2006? Tutkimusongelma voitiin tässä vaiheessa tarkentaa analyysin jäsentämiseksi seuraaviin osiin Hallidayn (1978, 142–145) tekstin sosiaalisen kontekstin käsitteiden mukaisesti: a) valvontatekstien diskurssin ”ala”, b) valvontatekstien diskurssin ”sävy” ja c) valvontatekstien diskurssin ”tapa”.

Aineisto käytiin tutkimuskysymyksen näkökulmasta uudestaan läpi, jolloin se tuntui aluksi hangoittelevan kovasti vastaan. Tutkimuskysymys jäseni lukemista, mutta aiheutti ongelmia tulkinnassa: Ensimmäisellä lukukerralla tehdyt tulkinnat eivät vaikuttaneet enää ongelmattomilta, mikä pakotti tekstin implisiittisten merkitysten pohtimiseen (vrt. Palonen 1988, 144–145; Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 1998.) Toisella lukukerralla aineisto käsiteltiin yhtenäisenä tekstien muodostamana joukkona erilaisia merkityksiä, joista nostettiin esiin aineiston analysoinnin perusteella valikoituja ja aineistoa hyvin kuvaavia seikkoja.

Tekstintulkinnan hermeneuttisen kehän mukainen tulkinta eteni Hallidayn (1978, 142–145) sosiaalisten tilanteiden konteksteista sanoihin, jolloin kontekstin avulla pyrittiin ymmärtämään sanojen merkitys. Sanojen kautta palattiin kontekstiin, jolloin esiyymmärryksen muut-

tuminen auttoi tulkitsemaan kontekstia uudella tavalla auttaen edelleen sanojen ymmärtämistä. Kyseessä on tekstin mikro- ja makrotason kehämäinen tulkinta, joka perustuu Hallidayn (1978, 142–145) tilannekonteksteihin (makrotaso) ja Hallidayn (2004, 29–30) semanttisiin meta-funktioihin (mikrotaso). Valvontatekstit analysoidaan mikrotasolla SF- teorian semanttisten metafunktioiden kautta nojaten kielentutkijoiden tutkimuksissaan raportoimiin tuloksiin. Makrotasolla kontekstipiirteet perustuvat tutkijoiden hermeneuttisen kehän mukaisessa tulkinnassa saatuun käsitykseen valvontatekstien kontekstista. Tekstin seurauksia ja ideologisia vaikutuksia voidaan tutkia organisaatiotutkimuksessa linkittämällä tekstin mikroanalyysi valtasuhteiden rakenteiden ja toimintatapojen verkoston kautta toimivien valtasuhteiden analyysiin (Fairclough 2003, 15–16.) Kokonaisuutta ymmärretään sen osien avulla ja osia vastaavasti kokonaisuuden kautta.

Tutkimusaineistona kanteluratkaisut ja tekstilajina viranomaisten asiantuntijakieli

Tutkimuksessa aineistona käytettiin valmiita tekstidokumentteja, lääninhallitusten ratkaisulyhennelmiä (n=28), jotka olivat syntyneet kunnallisten terveydenhuolto-organisaatioiden valvonnan johdosta. Ratkaisulyhennelmät sijoittuvat vuosille 2000–2006. Ratkaistut asiat ovat käynnistyneet pääasiassa potilaiden ja heidän omaistensa yhteydenottojen perusteella. Ratkaisulyhennelmien eri vuosille sijoittuvien painoksien toimittamisesta ovat vastanneet lääninhallituksissa kanteluja käsittelevät terveydenhuollon ylitarkastajat ja lakimiehet. (Männistö 2005, III.) Kunnallisille terveydenhuollon yksiköille kantelujen seurauksena kanteluratkaisuisa annettiin hallinnollisena ohjauksena seuraavia päätöksiä: huomautuksia, huomion kiinnittämiä ja käsityksen ilmaisuja. Kanteluratkaisujen keinovalikoima valvontatoimenpiteenä on rajallinen, kanteluratkaisussa ei voida muuttaa esimerkiksi alkuperäistä päätöstä.

Tekstianalyysin ensimmäinen vaihe oli aineiston tekstilajin eli *genren* tunnistaminen. Erilaiset tekstilajit ovat osin limittäisiä ja hankalasti rajattavia (Shore & Mäntynen 2006, 11.) sekä mahdollisesti tekstin sisällä yhdestä tekstilajista toiseksi ”suodattuvia” (Fairclough 2003,

34.) Tekstilajin määrittely luokittelee tekstin ja kertoo tutkijoiden ennakkokäsityksestä, jolloin sen julkilausuminen on tutkimuksessamme käytetyn tekstianalyysin luotettavuuden kannalta oleellista.

Useimmat ihmiset pystyvät erottamaan toisistaan joukkotiedotuksen uutisjutun, mielipidekirjoituksen tai hallintoasiassa annetun hallintopäätöksen. Tämä perustuu meillä olevaan käsitykseen esimerkiksi sanomalehtiartikkelin muodosta ja sisällöstä (Shore & Mäntynen 2006,10.) Tekstilaji viittaa tekstien ryhmään ja systemaattiseen joukkoon odotuksia tekstien ulkoasun ja sisällön suhteen (Lehtonen 1996, 183–184), jotka ovat vakiintuneet tietyn diskursiivisyhteisön käyttöön mm. yhteisen päämäärän ja saman yleisön suhteen (Shore & Mäntynen 2006, 27).

Tekstilajitietoa voidaan pitää ensiarvoisen tärkeänä tekstin tulkinnan kannalta (Kalliokoski 2002, 21; Pölönen 2005, 13; Suhonen ym. 2008, 7). Heikkinen (1999, 57–58) ja Fairclough (2003, 67–68) näkevät tekstilajin tuntemisella roolin tekstianalyysin tulosten selittämisessä, mutta tekstilajitieto ei heidän mukaansa voi antaa itsestään selvyyskinä otettavia ennakkokäsityksiä tulkittavasta tekstistä. Tekstilajituntemuksesta nousi ennako-oletukseksi tutkimusaineistona olleiden kanteluratkaisujen asiantuntijakieli eufemismeineen, jota ei nostettu tulkinnan perusteeksi, vaan tyyppilliseksi ennako-oletukseksi osana hermeneuttisen kehän tulkintatapaa.

Lääninhallitusten ratkaisut terveydenhuollon organisaatioiden valvonta-asioissa, joita tästä eteenpäin kutsumme valvontateksteiksi, ovat kirjoitettu hallinnon, lääketieteen ja oikeustieteen asiantuntijakielellä (*järjestämisvelvollisuutensa perusteella, järjestää ostopalveluna, gastrokopian ja patologian lausunnon*). Hiidenmaa (1998, 7) arvioi asiantuntijakielen vahvuudeksi sen, että se mahdollistaa merkityksien maailman hahmottamisen monipuolisesti käyttäen useita eri ilmaisutapoja.

Valvontatekstien erikoiskieli kohdistuu terveydenhuollon organisaatioiden johtavissa asemissa oleviin, lääninhallitusten kanssa samassa asiantuntijamaailmassa opeoiviin asiantuntijoihin. Johanssonin ym. (2010, 13) mukaan asiantuntijatyön viestintäkonteksteihin osallistuvat ovat kulttuuriselta ja kielelliseltä taustaltaan erilaisia. Tämän vuoksi valvontateksti

jää avautumatta esimerkiksi valvonta-asian vireille laittaneella terveydenhuollon asiakkaalle. Tällainen erikielisyys on maailmojen ja näkökulmien erilaisuutta. Terveydenhuollon asiakas, olkoon kuinka koulutettu hyvänsä, ei puhu yleensä valvontapäätöksen kanssa samaa kieltä.

Valvontatekstit ovat myös viranomaiskieltä. Viranomaiskieli on tunnistettavissa esittämistavastaan, jolla se pyrkii määrittelemään ja nimeämään asiat täsmällisesti (Heikkinen & Hiidenmaa 1998, 10.) Asioiden täsmällisestä nimeämisestä seuraa hahmottamista vaikeuttavia pitkiä yhdyssanoja (*hammaslääkäripalvelukapasiteetti*). Yhdyssanat yhdessä lainasanojen käytön kanssa ovat tyypillisiä arjesta etäännyttävän asiantuntijuuden konstruoinnissa (Heikkinen 1999, 132). Paperikielelle tyypilliset johdokset löytyvät myös valvontateksteistä (*alaisensa hoitohenkilökunnan*). Yhdellä ilmauksella voidaan selittää myös toista (*sairaankuljettajat olivat koulutukseltaan pelastajia*). Hallintolaki (HL 434/2003, 9§) edellyttää viranomaisilta asiallista selkeää ja ymmärrettävää kielenkäyttöä. Valvontateksteissä asiantuntijatyön viranomaiskieli joutuu uhraamaan tekstin ymmärrettävyyden ottaessaan etäisyyttä arkikielestä ja tavoitellessaan tekstin täsmällisyyttä.

TULOKSET

Kanteluratkaisujen tekstien maailman rakentuminen

Hallintovalvonnan valvontatekstit edustavat tekstinulkoisen maailman ilmiöiden kokemista ja nimeämistä sosiaalisessa kontekstissaan. Sosiaaliseen kontekstiin, ympäristöön, jossa merkityksiä välitetään, on tulkinnessa mahdollista tarttua Hallidayn (1985, 24–26) mukaan diskurssin ”alan”, ”sävy” ja ”tavan” käsitteiden avulla. Tilannekonteksteista ”alalla” Shore & Mäntymaa (2006, 19) sanovat tekstien liittyvän toimintaan, jonka osana teksti on ja joka on tunnistettavaksi tietyksi sosiaalisiksi toiminnaksi. Analyysin tässä vaiheessa etsitään vastausta kysymykseen mitä tekstissä tapahtuu? Mistä tekstissä on pohjimmiltaan kyse?

Seuraava suora lainaus valvontatekstistä kuvaa valvontateksteille tyypillistä otsikointia ja tekstinulkoisten ilmiöiden nimeämistä.

”TERVEYSKESKUKSEN VASTAAVAN LÄÄKÄRIN HUOMION KIINNITTÄMINEN SAIRAANKULJETUSSOPIMUKSEEN

Lääninhallitukselle kanneltiin tarkkailulähetteestä ja mielisairaalaan toimittamisesta. Kantelija vietiin tahdostaan riippumatta mielisairaalaan hoitoon. Kaksi sairaankuljettajaa ja kolme poliisia olivat hakeneet hänet kotoa. Sairaankuljettajat eivät kertoneet potilaalle hänen pyynnöstään huolimatta nimeään. Sairaankuljetuksesta täytettiin Kansaneläkelaitoksen lomake.”

Merkille pantavaa on otsikon rooli lukijaa todellisuuden tulkintaan valmentavana tekijänä. Valvontatekstin otsikko orientoi lukijaa aiheen sopimustekniseen tai -oikeudelliseen arvioimiseen. Otsikko on tiivistelmä valvontapäätöksestä (Komppa 2002, 77–78). Sairaankuljetustekstin lukijaksi kirjoittuu otsikossa sairaalan ulkopuolisen ensihoitojärjestelmän organisoiminen tunteva lukija, joka tietää ennestään, että on sairaankuljetussopimus ja että terveyskeskusten vastaavat lääkärit vastaavat sopimusten tekemisestä palveluntuottajan kanssa.

Kun kantelijan näkökulmasta epäolennainen sairaankuljetussopimus nostetaan kanteluratkaisun keskiöön, kirjoittuu tekstiin valvontaratkaisun teknisen luonteen kanssa pärjäävä vastaanottaja. Kirjoittaja ottaa huomioon vastaanottajan roolin kunnallisessa terveydenhuollon organisaatiossa ja etsii lukijalle teknisen ja helpoimman tien ulos kantelun aiheuttaneesta sosiaalisen vuoro vaikutuksen epäonnistumisesta. Terveyskeskuksen vastaavan lääkärin huomio tulee kohdistua sairaankuljetussopimukseen, nippuun papereita, ei ensihoitohenkilöstön toimintaan. Valvontateksti ottaa seuraavassa lainauksessa myös etäisyyttä tekstinulkoisen maailman ilmiöistä.

”Lääninhallitus totesi hyvän hoidon periaatteiden edellyttävän, että potilas saa halutesaan tietää häntä hoitaneiden henkilöiden nimet. Myös hyvä yleisöpalvelu edellyttää, että työntekijän nimi on näkyvässä.”

Valvontatekstin kuvaus etäännyttää ihmiset ja heidän tekemisensä johdonmukaisesti kauem-

mas tekstistä. Tekstissä on luontevampaa ajatella käsiteltävää tapahtumasarjaa mieluummin abstraktien asiantilojen kuin konkreettisten toimijoiden näkökulmasta. Valvontatekstin abstrakteja ilmauksia ovat esimerkiksi *yleisöpalvelu ja hyvän hoidon periaatteet*.

Valvontatekstin prosessin osalliset kuvataan neutraalisti ja numeraalisesti. Kun valitaan tekstin toimijoita kuvaamaan sanat kantelija ja sairaankuljettaja, otetaan etäisyyttä tekstin ulkoiseen maailmaan. Kantelija ja sairaankuljettaja transformoituvat tekstissä numeroitaviksi, laskettaviksi, kasvottomiksi, persoonattomiksi, osaksi kaltaistensa massaa.

Valvontateksteissä analysoidaan terveydenhuolto-organisaatioiden toimintaa tarkkojen lukujen avulla. Seuraavassa yksikön hoitajamitoitusta verrataan tilastoihin ja suositukseen.

”Lisäksi yksikössä oli mitä ilmeisimmin annettu kuntouttavaa lyhytaikaishoitoa, mitkä seikat kokonaisuudessaan olisivat edellyttäneet hoitohenkilökunnan määrän olevan potilasta kohden vähintäänkin 0,7, jolloin henkilöstön osalta olisi päästy keskivertomitoitukseen. Lääninhallitus totesi myös, että hyvään mitoitukseen olisi tarvittu 0,8 hoitajaa potilasta kohden. Lääninhallitus viittasi sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevaan vuonna 2001 annettuun laatusuositukseen [...]”

Tilasto terveyskeskuksen hoitajamitoituksesta suhteutetaan laatusuosituksen hoitajamitoitukseen. Valvontateksteissä usein vilahteleva arvio jonkin asian ”riittävästä” määrästä yhteen sovitetaan mainittujen tarkkojen lukujen kanssa. Valvontateksti kuvaa maailmaa, jossa ihmiset esiintyvät tarkkoina lukuina. Kun ihmiset kuvataan matemaattisesti, todellisen ihmisen kymmenesosina, siirrytään tekstinulkoisesta todellisuudesta kohti tekstinsisäistä abstraktia maailmaa. Hoitajamäärän numeerinen ja teoreettinen ilmaisu antaa kuvan ongelman yksinkertaisesta, matemaattisesta, ratkaisusta.

Tekstin kohteen dynaamisuus selitetään Saukkosen (1984, 38–40) mukaan tekstin dynaamisuustason käsitteellä. Tyypillinen taiteellinen teksti on lähellä aistikokemuksesta ollen konkreettista ja kuvaa dynaamisia prosesseja. Tieteellisteoreettinen teksti on kauempina todellisesta

aistikokemuksesta ollen staattista. Heikkinen (1999, 119) sanoo dynaamisuudella ja staattisuudella olevan eri asteita ja samakin kohde on esitettävissä joko dynaamisempaan tai staattisempaan. Valvontatekstin kohteen staattisuutta kuvaava virke ”*Aluepelastuslaitoksen selvityksestä ilmeni, että pelastuslaitos ei tuntenut kyseistä mielenterveyslain säännöstä*” voitaisiin kirjoittaa tekstin kohteen osalta dynaamisemmin ja konkreettisemmin parafraasina. ”*Aluepelastuslaitos palvelun tuottajana kertoi selvityksessään, ettei ollut aikaisemmin joutunut arvioimaan henkilöstönsä oikeutta osallistua saattajan ominaisuudessa mielenterveyspotilaiden poliisijohtoisiin kuljetustehtäviin.*” Tieteellis-teoreettista, staattista, tekstinulkoista maailmaa valvontateksteissä voi tekstin kohteen kautta ymmärtää parafraasin avulla.

Heikkinen (1999, 136) nostaa esiin itsestään tapahtuvat asiat esimerkkinä staattisuudesta. Itsestään tapahtuvia asioita sisältyy aineistomme valvontateksteihinkin ”*suunnitellut leikkaukset venyivät odottamattoman pitkiksi*”. Toiminnan kuvaaminen itsestään tapahtuvaksi häivyttää kiistatta ihmistoimijan, ja nostaa esille inhimillisen tekijän ja kokijan sijasta muun muassa paikan ja välineen. Esimerkissä leikkaus on kokija ihmistoimijan sijaan.

Passiivitulokinnan saavia muotoja esimerkiksi ”*Kantelija asetettiin jonoon*” on teksteissä runsaasti. Ensimmäisen ja toisen persoonan puuttuminen ilmaisee pyrkimystä etäännyttää teksti konkreettisista ihmisistä ja tavoitteesta institutionalisoida ja objektiivistaa ilmaisua (ks. Heikkinen 1999, 124). Valvontatekstien persoonapronomininit ovat tapa perustaa, säilyttää ja tarvittaessa vaihdella tekstinlaatijan asemaa tekstiin kirjoituvassa yhteistoiminnassa (Nevile 2001, 60–62). Lääninhallitus perustaa ja vahvistavaa asemaansa ja valvonnan ja ohjauksen legitimeettään valvontateksteissä pronomivalinnoillaan. Pronominivalinnat osoittavat kuka on kuka ja missä roolissa, sekä mistä asioista kukin on vastuussa tekstinulkoisessa maailmassa.

Tekstin ulkoisen maailman pysäyttämisen ja abstrahointi antavat tekstin tuottajalle tarkkailuaseman, josta on helpompi ilmaista oma näkemys käsiteltävästä asiasta. Tekstinulkoisen maailman dynaamiset prosessit pysäytetään, jotta pystytään ottamaan objektiivinen ja in-

stitutionaalinen lähestymistapa käsiteltävään tapaukseen. Valvontateksteissä informaatiota ja ohjeita jaetaan absoluuttisina totuuksina, jolla tavalla pyritään korostamaan lääninhallituksen asemaa instituutiona ja asiantuntijana terveydenhuollon kysymyksissä. Samalla legitimitoidaan lääninhallituksen asema institutionaalisenä mielipiteenilmaisijana terveydenhuollon kysymyksissä.

Valvontatekstien informaatio ja valta

Diskurssin ”tapa” on tekstin tilanteinen kontekstipiirre, joka viittaa kielen tehtävään ympäristössä, jossa merkityksiä vaihdetaan (Halliday 1978, 142–145). Systeemis-funktionaalisen kieliopin tekstuaalisessa, semanttisessa, metafunktiossa lause käsitetään viestinä (Halliday & Mathiessen 2004, 59; Heikkinen 1999, 150.) Tekstin kirjoittaja perustelee informaatiolla valitsemansa merkitykset (Halliday & Mathiessen 2004, 59.) Kirjoittajalla on mahdollisuus valita käyttämänsä ilmaukset epäluokuisesta määrästä ilmauksia. Heikkisen (1999,127) mielestä kirjoittaja ei tee aktiivista valintaa liittyen tekstiin valittuihin merkityksiin, vaan toistaa oman kieliyhteisönsä luonnollistuneita nimeämistapoja. Kirjoittajan valintojen taustalla on siis kirjoittajan omaan käsite- ja merkitysjärjestelmään vaikuttavat arvot ja luonnollistuneet käsitykset asioiden tilasta. Analyysissa etsitään vastausta kysymyksiin: Mitä viestijät odottavat kielen tekevän heidän puolestaan kielenkäyttötilanteessa? Mitä tekstilä saadaan aikaan?

Tekstiin kirjoittuva informaatio rakentuu sille tyypillisellä tavalla. Halliday & Mathiessen (2004, 89–92) katsovat informaation sisältävän erillisinä osina, näkökulmina, tutun ja uuden, joiden vuorovaikutuksessa syntyvää informaatiota Heikkinen (1999, 152) kutsuu informaatiotyöyksiköksi. Informaatiorakenteessa tuttu on se osa annettua informaatiota, jonka viestin vastaanottaja tietää entuudestaan käsiteltävästä asiasta. Vastaavasti uusi on ennustamaton, aiempaan palautumaton informaation osa, jonka viestijä tekee omassa viestissään olennaiseksi vastaanottajalle. Tekstin tasolla kirjoituksen informaatiota tarkastellaan käyttäen Faircloughin (2003, 40) käsitettä alkuoletus. Alkuoletukset ovat yhteinen rajapinta, joka kiinnittää uuden vanhaan, tunnetun tuntemattomaan ja terve-

järkisen kiistanalaiseen. Tekstissä alkuoletus on läsnä implisiittisenä.

”[...]vastaanotolle pääsyä tulee arvioida potilaan hoidon tarpeen perusteella, eikä aikaisempien maksamattomien käyntimaksujen perusteella.”

Eksistentiaaliset alkuoletukset edellyttävät, että on olemassa sellaiset yllä olevan esimerkin mukaiset asiat kuten tarpeellinen hoito ja hoidon epääminen potilaan maksamattoman laskun vuoksi. Lisäksi em. asioista tulee olla laaja ja yhteinen käsitys sekä tekstin kirjoittajalla että vastaanottajalla.

Fairclough (2003, 11) katsoo vallankäytön edellyttävän mahdollisuutta vaikuttaa yhteisesti jaetun merkitysten perustan luonteeseen ja sisältöön. Vallankäyttönä ja yhteisen merkitysten perustan muokkaamisena lauseessa on valvovan viranomaisen näkemys, jonka mukaan aikaisemmat maksamattomat käyntimaksut eivät voi olla vastaanotolle pääsyn kriteerinä hoidon tarpeen sijasta.

”Sosiaali- ja terveyslautakunnan velvollisuutena on huolehtia terveyskeskuksen toiminnan asianmukaisuudesta. Kunnan tulee talousarviosta päättäessään mitoittaa taloutensa mahdollistamissa puitteissa määrärahasa tiedossa olevaa palvelutarvetta vastaavaksi.”

Ehdolliset alkuoletukset koostuvat oletuksista mitä on, mitä on mahdollista olla tai mitä tulee olemaan. Ehdolliset alkuoletukset sisältävät alkuoletuksen, että sosiaali- ja terveyslautakunnan velvollisuutena on huolehtia terveyskeskuksen toiminnasta. Lisäksi vakuutetaan, että toiminnan tulee olla asianmukaista. Oletetaan, että terveyskeskuksen toiminnasta huolehtiminen edellyttää palvelutarvetta vastaavaa budjetointia terveyskeskuksen toimintaan.

Vastaanottajan ohjaaminen perustuu Honkasen (2002, 153) näkemyksen mukaan erilaisiin tekstin muoto- ja merkitysjaksoihin. Toimintakehotuksia edeltävän taustajakson normien tausta rakennetaan vastaansanomattomalta vaikuttavan faktatiedon varaan. Tällaisessa rakenteessa toimintakehotukset perustellaan tiedolla ja normeilla. Konkreettiset toimintakehotukset sijaitsevat yleensä tekstin loppupuolella,

esimerkiksi: *”...ja pyysi seurantaraporttia kesäkuun 2004 loppuun mennessä.”*

Kunnallisten terveydenhuolto-organisaatioiden toimintaa valvoessaan lääninhallitus arvottaa organisaatioissa jo tapahtunutta toimintaa. Arvostuksiin liittyvät alkuoletukset voivat olla tekstissä eksplisiittisesti ilmaistuna: *”...tätä lääninhallitus piti hyvänä asiana.”* Mutta useimpien arvostukset ovat oletettuja, implisiittisiä:

”Lääninhallitus totesi, että sairaanhoitopiirin on huolehdittava siitä, että jokaiselle turvataan perustuslaissa tarkoitetut ja kuntien tehtäväksi säädetty palvelut ja ettei tiettyjen potilasryhmien palvelutasoa voi laskea yleisesti hyväksytyt tason alle kuntayhtymän päätöksillä.”

Valvontateksteissä esiintyy ilmiöiden luonnollistumista, jotka ilmenevät seuraavassa esimerkissä, kun vastaanottajan huomion kiinnittämiseksi esitetään korkeita yksikkökustannuksia, heikkoa tuottavuutta ja tehokkuuden puutetta.

”Selvityksessä oli todettavissa, että korkeat menot eivät kuitenkaan selittyneet palvelujen käytöllä vaan palvelutuotannon korkeilla yksikkökustannuksilla (korkeat palkka- ja kiinteistö-kustannukset) ja osaksi palveluyksikön heikolla tuottavuudella.”

Yllä olevassa esimerkissä luonnollistumista osoittaa arvio, jossa kumotaan luonnollistumisen tuomia ennako-oletuksia. Kunnallisten terveydenhuolto-organisaatioiden tuottamien palveluiden korkeat kustannukset liittyen palveluiden käyttöön annetaan tekstissä vastaanottajalle luonnollistuneena.

”Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, joten kunnan asukkaiden tulee saada hammashuollon palveluja yhteneväisten perusteiden mukaan.”

Lääninhallituksen vallan legitiimi käyttö kostuu niistä toimenpiteistä, joilla kunnalliset organisaatiot pakotetaan noudattamaan niitä sääntöjä, joita ne itse asiassa ovat jo valmiiksi veloitettu ja noudattamaan. Lääninhallituksen hegemonia on osaltaan kunnallisen terveydenhuolto-organisaation sille oikeuttamaa.

Valvontatekstien informaatorakennetta tarkastelemalla tekstistä löydetään toisten tekstien sekä tekstin sisäisiä koherentteja rakenteita. Globalisaatiolla tarkoitetaan diskurssien ja käsitteiden representaatioiden leviämistä kielirajojen estämättä (Fairclough 2006, 3). Valvontatekstit nojaavat uuden julkisjohtamisen ideologiaan, joka on meille levinnyt globalisaation aallonharjalla muutama vuosikymmen sitten.

Valvontatekstit vuorovaikutuksena – valvojan ja valvottavat roolit

Tässä alaluvussa tarkastelemme valvontatekstien kontekstipiirteiden kolmatta pääulottuvuutta, diskurssin ”sävyä”, joka toteutuu Renkemanin (2004, 47; Kts myös Heikkinen 1999, 212) mukaan tekstissä interpersoonaisina merkityksinä. Halliday (2004, 59) sijoittaa interpersoonaisen merkityksen tekstin ja kontekstin väliseksi suhteeksi, jossa kielen tehtäväksi tulee toimia vaihdon välineenä, puhujan ja kuulijan välisenä merkitysten siirtona. Analyysissa etsitään tekstiin kirjoitettuja vastaanottajan ja lähettäjän vuorovaikutuksellisia rooleja.

Kun kirjoittaja kuvaa ja tulkitsee todellisuutta ja määrittelee oman suhteensa kerrottavaan asiaan sekä käyttää kieltä asettamiensa tavoitteiden toteuttamiseen, hän sijoittaa itsensä ja lukijan tekstiin. Kirjoittajan ja vastaanottajan roolit ovat välittömässä yhteydessä toisiinsa (Heikkinen 1999, 217; Lehtonen 1996, 39).

Valvontateksteissä esiintyy lääninhallitus, jonka interpersoonainen rooli on *tietäjä*. Otaessaan itselleen tietäjän roolin, kirjoittaa lääninhallitus tekstiin kunnalliselle terveydenhuollon organisaatiolle *tietämättömän* roolin. Tietäjän roolissa lääninhallitus lausuu tekstissä vastaansanomattoman luonteisia totuuksia tekstinulkoisesta tilanteesta.

”Lääninhallitus totesi, että jos kunnan kanssa ei ole sopimusta siitä, mitkä asiat ja kysymykset kuuluvat erikoissairaanhoidon vastuualueeseen, käy helposti niin, että kukaan ei kanna vastuuta näistä asioista. Silmänpainepotilaiden hoito ja diagnostiikka kuuluvat ainakin hoidon alkuvaiheessa silmätautien erikoislääkärille [...]”

Tekstilajille tyypillinen selostuksen abstraktius ja staattisuus aikaansaavat vaikutelman valvontatekstistä absoluuttisena totuutena. Tietäjän roolissa lausutut arviot asioiden tilasta ilmaistaan eksplisiittisesti lääninhallituksen subjektiivisena näkemyksenä. Valitulla ilmaisutavalla on tuotettu kuitenkin implisiittisesti vaikutelma objektiivisesta totuudesta. Absoluuttisen totuuden esittäminen subjektiivisen näkemyksen kautta sekä perustuu että uudistaa lääninhallituksen institutionaalista hegemoniaa kunnalliseen terveydenhuolto-organisaatioon nähden. Valvontatekstiin kirjoittuvien osapuolten keskinäinen asema vaikuttaa tekstissä olevan implisiittisesti asymmetrinen. Lääninhallituksen hegemonia rakentuu esimerkkitekstissä lääninhallituksen ottaessa ongelmanosoittajan ja ratkaisun osoittajan roolit.

Lääninhallituksen ongelmanosoittajan rooliin liittyen kunnallinen organisaatio ottaa haritteilleen ongelman myöntäjän roolin jo ennen valvonnan viranomaisen näkemystä asioiden oikeasta tilasta: ”*Hammashuollosta todettiin, että tarvittavia uusia hammaslääkärin virkoja ei ollut säästösystistä voitu perustaa.*” Valvontateksteissä esiintyykin usein kunnallinen organisaatio, joka eksplisiittisesti kertoo ongelman olevan esimerkiksi resurssien puute. Implisiittisesti tällä viitataan kunnallisiin päättäjiin ja edelleen mahdollisesti valtionosuuksien riittämättömyyteen. Toisaalta voidaan ajatella myös siten, että kunnallinen organisaatio tietää menettelevänsä väärin, mutta säädöksen vastainen tapa toimia on luonnollistunut tavaksi toimia tiukassa taloudellisessa tilanteessa.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Artikkelimme etsi vastausta seuraavaan kysymykseen: *Minkälaista valtion lääninhallitusten kunnallisten terveydenhuolto-organisaatioiden valvonta oli luonteeltaan vuosina 2000–2006?* Tutkimuksen tuloksena saatu ymmärrys valtion valvonnan luonteesta kunnallisten terveydenhuollon organisaatioiden kontekstissa paljasti valvontatekstien implisiittisiä motiiveja, joihin ei muilla analyysimenetelmillä olisi päästy samalla tavoin kiinni.

Tutkimuksessa havaittu valvontasuhteen asymmetrisuus osoittaa valtionvalvonnan muuttuneen kasvattavaksi, ”pedagogiseksi” (Pölönen

2005, 1112; Husa 2002, 352). Oikeustieteilijöiden arvio valvonnan ”pedagogisuudesta” on eksplisiittisesti tarkoitettu kuvaamaan valvonnan luonteen ohjaavaa puolta. Implisiittisesti pedagogiseen toimintaan – käsiteltäessä sitä sen omassa kasvatustieteellisessä kontekstissaan – on liitettävissä samoja elementtejä kuin valtion kunnallisiin terveydenhuolto-organisaatioihin kohdistamassa hallintovalvonnassa on havaittavissa.

Myös pedagogiseen suhteeseen liittyy toiminnan interaktiivisuus ja mielenkiintoisesti ja samansuuntaisesti lääninhallituksen ja kunnallisen terveydenhuolto-organisaation välisen suhteen kanssa interaktion epäsymmetrisuus sekä pakon ja vapauden ristiriita (ks. Siljander 2002, 24–28). Kasvatustieteellisen pedagogisen suhteen paradoksina pidetään Kantin (1906, 27–28) artikuloimaa ongelmaa siinä, että kuinka ”kultivoida vapautta pakolla?” Pedagoginen suhde ja pedagoginen ristiriita ovat nähdäksemme käsitteiden tasolla konvertoitavissa valvontatekstien kontekstiin. Myös valvontateksteissä lääninhallitus ja kunnalliset terveydenhuolto-organisaatiot ovat interaktiossa, joka on ei-symmetrinen luonteeltaan. Analogisesti pedagogisen paradoksin kanssa kunta-valtio –suhde on nähtävissä jännitteiseksi kunnan itsenäisyyden ja valtion valvontavallan välillä.

Valvontatekstien lääninhallituksen toiminnan pedagogisuus – *pedagogin rooli* – antaa mahdollisuuden tarkastella myös toiminnan intentionaalisuutta, päämääräsuuntautuneisuutta. Kunnallisen terveydenhuollon organisaatiolle kirjoittuu tässä vuorovaikutuksessa *opastettavan alaikäisen rooli*. Lääninhallituksen agendalla on eksplisiittisesti erityisesti lakien noudattaminen. Korostuneesti esiin nousevat perus- ja ihmisoi-keudet.

Implisiittisesti tekstin ulkoisen todellisuuden päämääränä valtion hallintovalvonnassa on mahdollista nähdä itsenäisempi kunnallinen terveydenhuolto-organisaatio. Lääninhallitus käyttäessään valtaansa ja pakkoa kunnalliseen terveydenhuolto-organisaatioon rajoittaa sen vapautta ja itsenäisyyttä. Asettaessaan vaatimuksia terveydenhuolto-organisaatiolle, lääninhallituksen voidaan katsoa pedagogisen suhteen näkökulmasta tavoittelevan kunnallisen organisaation vapautta ja itsenäisyyttä. Onko utopiaa ajatella kunnallista terveydenhuolto-or-

ganisaatiota, jota ei lopulta tarvitse enää lääninhallituksen pedagogisia toimia? Puheena olevan organisaation täytyisi omassa toiminnassaan kyetä toimimaan tavalla, jolla varmistetaan mm. perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kaikissa mahdollisissa toimintaympäristön muutoksissakin.

Tutkimuksen tulosten perusteella on mahdollista vetää seuraavat johtopäätökset:

1. Ratkaisulyhennelmien tekstien ulkoinen maailma rakentuu staattisesta tilasta, jossa kasvottomat, numeroiksi muutettavat, ei-materiaaliset ihmisoliot toimivat. Myös aiemmin hallinnon maailmaa on kuvattu usein abstraktiksi ja kaukaiseksi arkisesta kokemusmaailmastamme (Tiililä 2011, 180). Hallintaan liittyvässä tekstissä (Fairclough 2004, 34) toiminta tapahtuu etäällä vuorovaikutuksen osallistujista. Valvontateksteissä tekstinulkoisen maailman dynaamisuuden pysäyttäminen staattiseksi aloittaa prosessin, jossa lääninhallitus etäänny systemaattisesti aina vain etäämmälle tekstinulkoisesta todellisuudesta. Siirtyminen abstraktiin maailmaan antaa lääninhallitukselle mahdollisuuden muodostaa terveydenhuollon ilmiöihin liittyen absoluuttisen totuuden kaltaista tietoa, jolla voidaan perustella annettujen päätösten legitimitetti ja lääninhallituksen kyvykyys terveydenhuollon kysymyksissä.
 2. Valvontateksteissä perustetaan ja uudistetaan valtion valvojan viranomaisen hegemoniaa kunnallisiin terveydenhuollon organisaatioihin nähden. Tällaisessa yksilöiden tai ryhmien välisessä vuorovaikutustilanteessa näkyy rakenteellinen ja symbolinen valta, jolla tarkoitetaan rakenteita, ehtoja ja rajoituksia rakentavaa kielellistä valtaa (Mälkiä 1997, 31). Suhteen asymmetrisuus on vuorovaikutuksen rooleissa, argumentaatioissa ja valvojan viranomaisen luomassa omaa asemaansa hyödyttävässä lume- tai keinotodellisuuden yhteisiä alkuoletuksia muokkaavassa vallankäytössä. Kunnallisen terveydenhuollon organisaation alistaisuus suhteessa valtioon uudistetaan valvontateksteissä. Tähän liittyen valtio-kunta suhteen pelätään kehittyvän suuntaan, jossa valtio katsoo kuntien olevan osa valtiokoneis-
- toa, valtion pidennetty käsivarsi, tehtävänä vastata ensisijaisesti valtion niille uskomista asioista (Ryynänen 2004, 10).
3. Kunnallinen terveydenhuollon organisaatio ja lääninhallitus tuottavat sanavalinnoillaan itsensä yhdessä ja erikseen valvontatekstien kautta. Valvontatekstin epäsymmetrinen suhde on tutkimuksessamme roolien ja vallankäytön tuottamisen konteksti. Tämä lähtötilanteen konteksti pitkälti määrää osallisten roolit diskurssissa (Mälkiä 1997, 33). Kunnallisen terveydenhuollon organisaation ottaessaan itselleen autettavan roolin olemalla toteuttamatta, osin tietoisesti, potilaiden oikeuksia ja säädettyjä velvollisuuksiaan resurssipulan, olemattoman lainsäädännön tuntemuksen ja toiminnan heikon organisoinnin taakse piiloutuen. Lääninhallitus tuottaa loogisesti tekstin kautta itsensä tekstinulkoiseen maailmaan kunnallisille organisaatioille, autettaville, oppimestariksi.
 4. Lääninhallitus pyrkii ohjaamaan valvottavia organisaatioita haluamaansa suuntaan antamalla niille informaatiota. Valvontatekstien luonnollistuneet käsitykset ja yhteiset alkuoletukset muokataan haluttuun muotoonsa lääninhallituksen vallankäyttönä. Informaatio-ohjauksen ymmärtäminen yksisuuntaiseksi, normiohjauksen kaltaiseksi ylhäältä alaspäin eteneväksi ja kunnan vapausasteita rajoittavaksi on valtion keskushallinnossa tavallista (Stenvall & Syväjärvi 2006, 38–39). Käytetystä kielestä tulee diskurssin osallisten olemista ohjaavia merkityksiä, ne toteuttavat itse itsensä. Uuden julkisjohtamisen hengessä leimattiin julkinen hallinto tehottomaksi (Lähdesmäki 2003, 61). Niiivi usko uuteen julkisjohtamiseen ongelmien ratkaisijana ja käsitys kunnallisen terveystalvorganisaation toiminnan tehottomuudesta rakentavat tekstin informaatioyksiköissä diskurssin kielen käytön kautta osallisten yhteistä tekstinulkoista todellisuutta.
 5. Ratkaisuteksteissä globalisaatio ja lokalisatio lyövät kättä, kun maailmalta Suomeen levinnyt uuden julkisjohtamisen ideologia kolonialisoi ja ottaa hallintaansa valvojan ja valvottavan käsitykset tehokkuudesta kunnallisen terveydenhuollon päämääränä ja keinoista päämäärään pääsemiseksi. Maailmalta meille tulleet uudistusajatukset on koettu terveydenhuollon

järjestämisesäkin välttämättöminä muutoksina. Moisio (2012, 307–3011) arvioi globaalintuottavuusajattelun kopioinnin ja istuttamisen suomalaisen yhteiskuntaan yleisinä totuuksina ja suoranaisina olemassaolon edellytyksinä tapahtuneen politiikoiden ja virkamiesten näköalattomuuden kautta.

6. Teksteissä tapahtuu tekstiin kirjoittuvan kirjoittajan ja vastaanottajan siirtymiä. Tekstin alkuperänä on usein oikeastaan lainsäätäjän tahto lääninhallituksen sijasta ja vastaanottajana terveydenhuollon asiakkaan sijasta hallinnon asiantuntija. Ristiriita on seurausta lainsäädännön ja terveydenhuollon asiakkaan erilaisesta merkitysten ja kulttuurin rakenteesta.

Tutkimuksen luotettavuus

Tekstianalyysi tutkimusmetodin perustuu tulkintaan. Tulkitseva tutkimus on tulkintaa ilman absoluuttisia mittareita: tulkinta on ehdollinen, vajavaainen ja yksipuolinen käsitys ilmiöstä. Tulkintaa ei pidä kuitenkaan käsittää puhtaasti intuition varassa tehtäväksi, vaan myös se sisältää eksplisiittisesti perusteltavat strategiset valintansa (Ahonen & Kallio 2002, 21.) Yksi tulkitsevan tutkimuksen solmukohtista on aineiston valikointi ja tietoinen rajaaminen (Suhonen & Paasivaara 2012). Tutkimuksessamme alustava kysymyksenasettelu ohjasi ennalta aineiston valintaa ja valittu aineisto rajasi lopullista kysymyksenasettelua. Palonen (1988, 132–135) sanookin kysymyksenasettelun ja aineiston valinnan kietoutuvan toisiinsa valintaprosessissa.

LÄHTEET

- Ahonen, A. & Kallio, T.J. (2002). *Käsite- ja tekstintutkimuksen metodologia. Perusteita, näkökulmia ja haasteita johtamis- ja organisaatiotutkimuksen kannalta*. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.
- Aidemark L.-G. (2010). Cooperation and competition: Balanced scorecard and hospital privatization. *International journal of Health Care Quality Assurance*, 23(8), 730–748.
- Barlow, J. & Röber, M. (1996). Steering not rowing. Co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany. *International Journal of Public Sector Management*, 9 (5/6), 73–89.
- SopS 1991. *Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja* (SopS 66/ 1991)
- Fairclough, N. (2001). Critical discourse analysis. In McHoul, A. & Rapley, M. (Eds.), *How to analyse talk in institutional settings. A casebook of methods*. Cornwall: Continuum.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Fairclough, N. (2006). *Language and globalization*. London: Routledge.
- Foucault, M. (1980). *Tarkkailla ja rangaista*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset.
- Gerber, B., Maestas, C. & Domestrius, N. (2005).

Tutkimuksemme dokumenttiaineisto oli toimitettu uudelleen alkuperäisistä kanteluratkaistuista kanteluratkaisuja työkseen käsittelevien lääninhallitusten ylitarkastajien ja lakimiesten toimesta. Kun käytetään tällaisia editioita aineistoina, on Palosen (1998, 128) mukaan vaarana, että tekstin ulkopuolelle jätetyistä osista löytyy kannanottoja tai ainakin formulointeja, jotka ovat tekstissä esitetyille vastakkaisia.

Tulkinnan tavoitteena on paljastaa tutkittavan tekstin merkityssisältö kokonaisuudessaan, ts. maksimoida tekstin mielekkyys (Kakkuri-Knuuttila & Ylikoski 1998, 30.) Tulkinnan ja käytetyn empiirisen aineiston yhteyttä pyrittiin kuvaamaan käyttämällä suoria lainauksia aineistosta, jolloin lukija voi arvioida tutkijoiden tekemien tulkintojen luotettavuutta. Tulkinnan onnistumisen kriteerinä pidetään hermeneutiikassa *ilmeisyyden periaatetta*. Kun tulkinta on onnistunut, ei tekstin sisällön ja tulkinnan välillä ole ristiriitoja ja tekstin sisältö on lukijalle ilmeinen. (Kakkuri-Knuuttila & Ylikoski 1998, 30–31). Tutkimuksessamme tulkinta teki valvontatekstit ymmärrettäviksi. Esimerkiksi valvontatekstien osallisten roolit osana epäsymmetristä suhdetta tulivat tulkinnan kautta lukijalle ilmeisiksi.

Jatkotutkimushaasteena valtion kunnallisiin terveydenhuolto-organisaatioihin kohdistaman hallintovalvonnan luonteen jatkoprosessointi historiallisena kehityskaarena antaisi mahdollisesti lisävalaistusta valvonnan roolista yhteisten merkitysten tekijänä ja avaisi näkökulman myös terveydenhuollon todellisen vallan alkuperän tutkimiselle.

- State legislative influence over agency rulemaking: The utility of ex ante review. *State Politics and Policy Quarterly*, 5(1), 24–46.
- Haarala, R., Lehtinen, M., Grönros, E.-J., Ko-
lehmainen, T., Nissinen, I., Eronen, R., &
Suorsa, M. (1994). *Suomen kielen perussana-
kirja. Kolmas osa. S-Ö*. Helsinki: Kotimaisten
kielten tutkimuskeskus.
- Halliday, M.A.K. & Mathiessen, C.M.I.M. (2004).
An introduction to functional grammar. London:
Arnold.
- Halliday, M.A.K. (1978). *Language as social semi-
otic. The social interpretation of language and
meaning*. London: Edward Arnold.
- HL 434/2004. *Hallintolaki*. 6.6.2003.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2007). *Kuntalaki. Tausta
ja tulkinat*. Helsinki: Talentum.
- HE 1/1998 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle
Suomen uudeksi hallitusmuodoksi*.
- Heikkilä, M. (2004). Ohjauksen tarve ja tulevai-
suus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa
Heikkilä, M & Roos, M. (toim.), *Sosiaali- ja
terveydenhuollon palvelukatsaus 2005*. Sosiaali-
ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
Saarijärvi: Stakes.
- Heikkinen, V. (1999). *Ideologinen merkitys kriitti-
sen tekstintutkimuksen teoriassa ja käytännössä*.
Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia
728. Helsinki: SKS.
- Heikkinen, V. & Hiidenmaa, P. (1998). Kuka muut-
taa virkakieltä ja miten? *Kielikello* 4, 10–13.
- Heiskanen I. (1977). *Julkinen, kollektiivinen ja
markkinaperustainen. Suomalaisen yhteiskun-
nan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksente-
on ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960-
ja 1970-luvuilla*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Heuru, K. (2006). *Perustuslaillinen itsehallinto*.
Helsinki: Edita.
- Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvalan siirtyminen*.
Acta Universitatis Tampereensis 760. Tampere:
Tampereen yliopisto.
- Hidén, M. (1970). *Eduskunnan oikeusasiamies*.
Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-
sarja N:o 90. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Hiidenmaa, P. (1998). Hallinnon kieli näkyy.
Kielikello 4, 7–9.
- Holappa, A.-S. (2007). *Perusopetuksen opetussuun-
nitelma 2000-luvulla – uudistus paikallisina pro-
sesseina kahdessa kaupungissa*. Acta Universitatis
Ouluensis Scinetiae Rerum Socialium E 94.
Oulu: Oulun yliopisto.
- Honkanen, S. (2002). Päämäärien valtakunta.
Välttämättömyys ja toiminta viraston ohjaile-
vissa kirjeissä. Teoksessa Heikkinen, V. (toim.),
Virkapukuinen kieli (s. 137–156). Tampere:
SKS.
- Horton S. (2003). Participation and involment
– the democratisation of new public manage-
ment? *International Journal of Public Sector
Management*, 16(6), 403–411.
- Husa, J. (2002). Oikeusasiamies käsittelyn joutui-
suuden valvojana. *Lakimies*, 100(3), 352–376.
- Isosaari, U. (2008). *Valta ja tilivelvollisuus tervey-
denhuollon organisaatiossa*. Acta Wasaensia no
188, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 4. Vaasa:
Vaasan yliopisto.
- Johansson, M., Nuolijärvi, P. & Pyykkö, R. (2011).
Työelämän kielimaisema asiantuntijatyös-
sä. Teoksessa Johansson, M. Nuolijärvi, P. &
Pyykkö, R. (toim.), *Kieli työssä. Asiantuntijatyön
kielelliset käytännöt* (s. 10–23). Suomalaisen kir-
jallisuuden seuran toimituksia. Vantaa: SKS.
- Kakkuri-Knuutila, M.-L. & Ylikoski, P. (1998).
Merkitys ja tulkinta. Teoksessa Knuutila-
Kakkuri, M.-L. (toim.), *Argumentti ja kritiikki*.
Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot
(s. 24–33). Tampere: Gaudeamus.
- Kalliokoski, J. (2002). Tekstilajin taju. Teoksessa
Herlin, I., Kalliokoski, J., Kotilainen, L. &
Onnikki-Rantajääskö, T. (toim.), *Äidinkielen
merkitykset* (s. 147–159). Vaasa: SKS.
- Kant, I. (1906). *Kant on education*. Boston: D.C.
Heath & CO.
- Karila, A. (1998). *Kuntien talouden ohjaus ja sen
muutos. perinteisestä politiikasta rinnakkaisten
ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen*. Helsinki:
Suomen kuntaliitto.
- Kasvio, A., Lahtonen, M., Varis M. & Airaksinen,
J. (1999). *Kehittäminen arjen voimavaraksi*.
*Tutkimus toimintatapojen kehittämisestä
Helsingin kaupungin työpaikoilla vuosina 1995–
1998*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Komppa, J. (2002). Me tiedotamme – kenelle?
Teoksessa Heikkinen, Vesa (toim.), *Virkapu-
kuinen kieli* (s. 73–84). Tampere: SKS.
- Lehtonen, M. (1996). *Merkitysten maailma*.
Kulttuurisen tekstintutkimuksen lähtökohtia.
Tampere: Vastapaino.
- Lepistö, O. (2008). *Hyvän hallinnon periaate ympä-
ristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä*.
Helsinki: Yliopistopaino.
- Lindell, J. (2011). Muutos systeemittämi ymmär-
rettävässä organisaatiossa. *Hallinnon Tutkimus*,
30(1), 56–71.
- Lindstedt, J. (2007). Turvallisuus, kontrollipoli-
tiikka ja laillisuusvalvonta. *Lakimies*, 105(7–8),
1006–1037.
- Linnas R. (2007). Theoretical and practical prob-
lems related to the audit, control and supervi-
sion system of local governments (based on
the case of the Estonia). *Kunnallistieteellinen
aikakauskirja*, 35(3), 282–294.

- Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tuulosvastausta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia 113, Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Merikoski V. (1938). *Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta*. Vammala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja.
- Metsämuuronen, J. (2003). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino.
- Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. Tampere: Vastapaino.
- Mäenpää, O. (1976). *Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta*. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Mäenpää, O. (2000). *Hallinto-oikeus*. Porvoo: Werner Söderström Lakitieto.
- Mälkiä, M. (1997). Kieli, yhteisöllisyys ja valta. Näkökulmia alan tutkimusperinteen kehittämiseksi. Teoksessa Mälkiä, M. & Stenvall, J. (toim.), *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen* (s. 17–48). Tampere: Tampere University Press.
- Männistö, J. (2005). *Terveiden huollon oikeusturvakeskus. Terveidenhuollon oikeusturvakeskuksen ja lääninhallitusten ratkaisuja 2004*. Helsinki: Edita Prima.
- Myllymäki, A. (1994). *Julkistalouden valvonta. Finanssivalvonnan sääntelystä, tehtävistä ja muutoksesta*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Neville, M. (2001). Understanding who's who in the airline cockpit: pilots' pronominal choices and cockpit roles. In McHoul, A. & Rapley, M. (Eds.), *How to analyse talk in institutional settings. A casebook of methods*. Cornwall: Continuum.
- Oulasvirta, L. (1996). *Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä*. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 494. Tampereen yliopisto. Vammalan kirjapaino.
- Paasivaara, L. (2002). *Tavoitteet ja tosiasiallinen toiminta. Suomalaisen vanhusten hoitotyön muotoutuminen monitasotarkastelussa 1930-luvulta 2000-luvulle*. Acta Universitatis Ouluensis Medica D 707. Oulu: Oulun yliopisto.
- Palonen, K. (1998). *Tekstistä politiikkaan*. Hämeenlinna: Vastapaino.
- PL 731/1999. *Suomen perustuslaki*. 731/1999. 11.6.1999.
- Purhonen, E. (1955). *Parlamentaarinen valtioni-*
- lintarkastus Suomen valtionalouden valvontajärjestelmässä*. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Pölonen, P. (2005). Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. *Lakimies* 103 (7–8): 1103–1119.
- Renkema, J. (2004). *Introduction to discourse studies*. Amsterdam: Benjamins.
- Rosas, A. (1993). Kansainvälinen normisto ja Suomen oikeusjärjestelmä. Teoksessa Rosas, A. & Krause, C. (toim.), *Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä* (s. 9–41). Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.
- Ryynänen, A. & Telakivi, H. (2006). *Eurooppalainen mallikunta*. Helsinki: Edita.
- Ryynänen, A. (2004). *Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 44*. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Salminen, A. (2004). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Saukkonen, P. (1984) *Mistä tyyli syntyy?* Porvoo, Helsinki & Juva: WSOY.
- Shore, S. & Mäntymaa, A. (2006). Johdanto. Teoksessa Mäntynen, A., Shore, S. & Solin, A. (toim.), *Genre – tekstilaji* (s. 9–41). Helsinki: SKS.
- Siljander, P. (2002). *Systemaattinen johdatus kasvatustieteeseen*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Suhonen M. (2007). *Osallistajaohjaus ristipaineiden keskellä. Tapaustutkimus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluvaiheesta vuosina 2003–2004*. Acta Universitatis Ouluensis Medica D 924. Oulu: Oulun yliopisto.
- Suhonen, M. & Paasivaara, L. (2012). Challenges and Limitations of Text Analysis: Health Care Projects in the Focus. *Arvioitavana Qualitative Research Journal* -lehdessä.
- Suhonen, M., Paasivaara, L. & Stenvall, J. (2008). Tekstianalyysin mahdollisuudet ja käytännön sovellukset terveyshallintotieteellisessä tutkimuksessa. *Hallinnon tutkimus* 27(2):3–14.
- Temmes M. (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Painatuskeskus.
- Teperi, J. (2005). Pitääkö terveydenhuolto lupauksensa. Teoksessa *Julkisen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa* (s. 60–91).

- Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005. Helsinki: Edita Prima oy.
- Tiililä, U. (2011). Sanoilla lavastettu virasto. Teoksessa Johansson, M. Nuolijärvi, P. & Pyykkö, R. (toim.), *Kieli työssä. Asiantuntijatyön kielelliset käytännöt* (s. 162–189). Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia. Vantaa: SKS.
- Tontti, J. (2005). *Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta*. Tampere: Vastapaino.
- Tuori, K. (1983). *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyötyyppisten elinten asemasta Suomen valtioorganisaatiossa 2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut*. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Uoti, A. (2003). *Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Thompson, F. (1993). Matching responsibilities with tactics. *Public Administration Review*, 53(4), 303–318.
- Vasudev, P.M. (2010). Default swaps and director oversight: lessons from AIG. *The Journal of Corporation Law*, 35(4), 757–797.