

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Jonna Ström

**OIKEUDENMUKAISUUDEN JA RATIONAALISUUDEN RISTIRIITA:
KOKEMUKSIA SAIRAALAORGANISAATION PÄÄTÖKSENTEOSTA**

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2016

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen taustaa	7
1.2. Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusongelmat	8
1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	9
2. OIKEUDENMUKAINEN PÄÄTÖKSENTEKO	11
2.1. Oikeudenmukaisuus käsitteenä ja eettisenä periaatteena	16
2.2. Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria	24
2.3. Päätöksenteko käsitteenä	28
2.4. Simonin päätöksentekoteoria	32
3. OIKEUDENMUKAISUUS TERVEYDENHUOLLON HALLINNOLLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA	39
3.1. Hallinnon eettiset periaatteet	43
3.2. Hallinnollisen päätöksenteon taustatekijöitä	47
3.3. Hallinnollinen päätöksenteko sairaalaorganisaatiossa	55
4. TUTKIMUSTULOKSET	58
4.1. Näkökulman merkitys	58
4.2. Arvokeskustelu	64
4.3. Priorisoinnin tärkeys	70
4.4. Laki ja säännöt	76
4.5. Poliittinen ohjaus	82
4.6. Resurssien jakaminen	87
4.7. Valintakriteerit	94
4.8. Tiedon hyödyntäminen	99

4.9. Terveydenhuollon toimivuus	105
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	112
LÄHDELUETTELO	123
LIITTEET	
LIITE 1. Haastattelukysymykset	133
LIITE 2. Haastatteluihin osallistuneet henkilöt	136

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Yhteenveto hallinnolliseen päätöksentekoon vaikuttavista tekijöistä ja näiden keskinäisistä suhteista	54
Kuvio 2. Yhteenveto johtopäätöksistä	121
Taulukko 1. Yhteenveto oikeudenmukaisuuden ja päätöksenteon käsitteistä	38
Taulukko 2. Yhteenveto tutkimustuloksista	111

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Jonna Ström

Pro gradu -tutkielma:Oikeudenmukaisuuden ja rationaalisuuden ristiriita:
Kokemuksia sairaalaorganisaation päätöksenteosta**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisjohtaminen

Työn ohjaaja:

Esa Hyyryläinen

Valmistumisvuosi:

2016

Sivumäärä: 136

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksessa käsitellään oikeudenmukaista päätöksentekoa sekä siihen liittyvää ristiriitaisuutta yhdessä terveydenhuollon organisaatiossa. Päätöksenteon oletetaan lähtökohtaisesti olevan oikeudenmukaista julkisissa organisaatioissa, mutta eri tekijät ja näkökulmat aiheuttavat ristiriitaisuutta oikeudenmukaisuuden kokemukseen. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä on oikeudenmukainen päätöksenteko, mitkä eri tekijät vaikuttavat oikeudenmukaiseen päätöksentekoon ja miten oikeudenmukaisuuden ristiriitaisuus ratkaistaan päätöksenteossa päätöksentekijöiden näkökulmasta.

Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria on keskeinen 1900-luvun yhteiskuntafilosofinen teoria, johon perustuu pitkälti länsimaisen yhteiskunnan oikeudenmukaisuus ajattelu. Simonin päätöksentekoteorian rationaalisuusnäkökulman mukaan päätöksentekijät pyrkivät mahdollisimman hyvään lopputulokseen päätöksenteossa. Teorian avulla voidaan ymmärtää muun muassa päätöksenteon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Nämä keskeiset teoriat muodostavat tutkimuksen viitekehyksen oikeudenmukaisuuden ja päätöksenteon käsitteiden lisäksi.

Tutkimuksen aihe on tarpeellinen julkisessa terveydenhuollossa tälläkin hetkellä tapahtuvien muutosten vuoksi. Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena ja aineisto kerättiin teemahaastattelun avulla. Haastattelut tehtiin kevään 2016 aikana. Tutkimuksen empiriaosa muodostuu neljästätoista haastattelusta, johon osallistui Keski - Pohjanmaan erikoisairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymän valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä johtoryhmän jäseniä. Haastattelut toteutettiin teoriasta esiin nousseiden teemojen mukaan.

Keskeisenä oikeudenmukaisuutta vahvistavana tekijänä koettiin samanlaisten tapauksien käsittely samalla tavalla perustuen aikaisempiin päätöksiin. Yksilön huomioiminen oikeudenmukaisessa päätöksenteossa korostuu, mutta myös yleinen etu on huomioitava päätöksiä tehtäessä. Arvot koettiin tärkeimpänä toimintaa ohjaavana tekijänä ja niistä erityisesti oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus. Lainmukaisuus nähtiin myös oikeudenmukaisuutta vahvistavana tekijänä, jota Suomen lainsäädännön katsottiin tukevan hyvin. Poliitikot ovat kansalaisten ääni, jotka varmistavat oikeudenmukaisuuden toteutumisen päätöksenteossa. Mahdollisuus antaa palautetta terveydenhuollon palveluista, luottamus päätöksentekijöiden ja kansalaisten kesken sekä asiantuntijuus päätöksenteossa nähtiin niin ikään oikeudenmukaisuuden toteutumista varmistavina tekijöinä. Priorisoinnissa ja resurssien oikeudenmukaisessa jaossa koettiin eniten olevan ristiriitaisuutta. Ristiriitaa aiheuttavat myös muun muassa tunteet, erilaiset arvomaailmat ja harkintavalta. Vastaavasti oikeudenmukaisuutta vahvistavat muun muassa asiakaskeskeisyys, faktoihin perustuva päätöksenteko ja demokratia.

Kollektiivinen päätöksenteko koettiin keskeisimpänä oikeudenmukaisuutta varmistavana tekijänä, mutta oleellisia ovat myös subjektiiviset kokemukset ja hyvä hallintotapa terveydenhuollossa. Eri tekijöiden yhteen sovittaminen tapahtuu yksilöiden, yhteiskunnan ja päätöksentekijöiden vuorovaikutuksessa ja yhteistyönä, josta seuraa kompromissi mahdollisimman oikeudenmukaisen päätöksenteon toteutukseksi.

AVAINSANAT: Oikeudenmukaisuus, päätöksenteko

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa

Eettiset arvot ovat osa ihmisten ja organisaatioiden uskomusjärjestelmää. Arvoilla ohjataan eri toimintoja, muun muassa päätöksentekoa. Arvot kuvaavat yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden, instituutioiden ja yhteiskuntien tilaa ja ajattelua. Arvoilla tarkoitetaan sitä, mikä on tavoiteltavaa ja arvostettua: vapauksia, oikeuksia ja hyveitä. Eettisillä arvoilla on oma tehtävänsä julkisissa organisaatioissa ja ne ovat myös osa lainsäädäntöä. (Salminen 2009: 15.)

Ari Salmisen & Rinna Ikola-Norrbackan tutkimuksen (2009: 41–42) mukaan kansalaisten mielestä epätasa-arvoisuus ja epäoikeudenmukaisuus lisääntyvät yhteiskunnassa jatkuvasti. Rajallisten resurssien jakaminen tasapuolisesti kaikille tuntuu yhä vaikeammalta eikä päättäjien asema ole helppo. Toisaalta voidaan kysyä onko nykyisen individualismin aikakaudella vain oman edun tavoittelu ja muutamien ihmisten menestyminen sekä hyvinvointi tärkeintä?

Oikeudenmukaisuus ja päätöksenteko ovat monimuotoisia käsitteitä, joiden yhdistäminen niin, että molemmat toteutuvat terveydenhuollossa edes kohtuullisesti, on erittäin vaikeaa. Päätöksentekijöiden tulisi pystyä sovittamaan yhteen nämä kaksi asiaa huomioiden kuitenkin monta muuta arvoa, periaatetta ja toimintoa. Lisäksi tulisi ymmärtää päätöksentekoon vaikuttavien eri tekijöiden keskinäistä suhdetta ja tasapainoa sekä ottaa huomioon myös kansalaisten näkökulma.

Kiinnostukseni tutkimusaiheeseen liittyy työssäni vastaan tuleviin eettisiin ongelmiin johtamisessa ja päätöksenteossa. Päätöksentekijöiden, viranhaltijoiden ja kansalaisten käsitykset oikeudenmukaisuudesta vaikuttavat menevän jatkuvasti ristiin eri näkökulmista johtuen. Tämän vuoksi on kiinnostavaa tutkia juuri oikeudenmukaisuutta kaikista eettisistä arvoista. Oleellista on saada tietoa päätöksentekijöiden perusteista oikeudenmukaisiin päätöksiin. Miten he kokevat oikeudenmukaisuuden ja millä tavoin he päätyvät päätöksenteossa mielestään oikeudenmukaisiin ratkaisuihin? Vai onko sellainen edes mahdollista?

1.2. Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusongelmat

Tutkimuksen aihe on ajankohtainen yhteiskunnassa lisääntyvän eriarvoisuuden vuoksi. Lisäksi on tärkeää pohtia eettisiä arvoja, joiden perusteella tehdään valintoja myös terveydenhuollossa. Resurssien ja tarpeiden yhteensovittaminen on yhä vaikeampaa. Tarvitaan keskustelua siitä, mitkä arvot ja periaatteet haluamme olevan terveydenhuollon päätöksenteon perustana.

Tutkimus on rajattu koskemaan vain oikeudenmukaisuutta kaikista eettisistä arvoista ja periaatteista, koska kaikkien arvojen tutkiminen tekisi tutkimuksesta liian laajan. Oikeudenmukaisuus liittyy vahvasti tasa-arvoon ja tasapuolisuuteen, jotka ovat lain mukaankin tärkeitä arvoja julkisia palveluja tuottaessa. Julkisissa laitoksissa päätöksenteon taustana on monia eri asioita, kuten esimerkiksi resurssit, tilastot, lait, ohjeet ja poliittiset painopisteet. Lisäksi päätöksentekijöiden oma arvomaailma, motiivit, moraalit ja kokemukset vaikuttavat osaltaan päätöksentekoon. Ihmisille, yhteisöille ja päätöksentekijöille oikeudenmukaisuus voi tarkoittaa hyvinkin eri asioita riippuen tarkasteltavasta asiasta. Rawlsin (1971) teoria on valittu tutkimukseen, koska se on 1900-luvun keskeisin yhteiskuntafilosofinen oikeudenmukaisuutta käsittelevä teoria. Simonin (1945) rationaalisuuskäsityksen mukaan pyritään päätöksenteossa mahdollisimman oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Kuitenkin oikeudenmukaisuus on subjektiivinen kokemus, kun taas rationaalisuudella pyritään tekemään päätöksiä faktojen perusteella. Tämän vuoksi näiden käsitteiden yhteensovittamisessa voi olla ristiriitaisuutta.

Tutkimuksen avulla on tarkoitus selvittää eri tekijöiden vaikutuksia päätöksenteon lopputulokseen, ja miten oikeudenmukaisuus ja oikeudenmukainen päätöksenteko liittyvät kansalaisten kannalta mahdollisimman oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Mistä päätöksentekijät tietävät, että päätöksenteko on ollut mahdollisimman oikeudenmukaista? Miten mahdollinen ristiriita ratkaistaan? Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitä oikeudenmukaisuus ja päätöksenteko ovat päätöksentekijöiden mielestä. Mitä ja millaista päätöksentekijöiden mielestä on oikeudenmukainen päätöksenteko? Lisäksi tavoitteena on selvittää, millaisia kokemuksia päätöksentekijöillä on oikeudenmukaisesta hallinnollisesta päätöksenteosta. Mitä tietoja, taitoja ja kokemuksia he käyttävät päätöksenteossa,

jotta mahdollisimman oikeudenmukainen päätöksenteko toteutuu. Samalla on pohdittava myös moraalien ja etiikan merkitystä oikeudenmukaisessa päätöksenteossa.

Tutkimuksella halutaan saada vastaus seuraaviin tutkimusongelmiin:

1. Mitä on oikeudenmukaisuus hallinnollisessa päätöksenteossa?
Mitä on oikeudenmukainen / epäoikeudenmukainen päätöksenteko?
Millaisia arvoja ja periaatteita noudatetaan päätöksenteossa?
2. Miten eri tekijöiden avulla pyritään varmistamaan oikeudenmukainen hallinnollinen päätöksenteko?
3. Miten rawsilaisen oikeudenmukaisuuskäsityksen ja simonilaisen rationaalisuuskäsityksen lähtökohtainen ristiriitaisuus kyetään ratkaisemaan sairaalaorganisaatiossa?

Tutkimuskysymyksiin haetaan vastausta teoreettisesta keskustelusta ja teemahaastattelun avulla.

1.3. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen avulla pyritään ymmärtämään kohteen laatua, ominaisuuksia ja merkityksiä kokonaisvaltaisesti (<https://koppa.jyu.fi>). Laadullisen tutkimuksen avulla tarkastellaan ihmisten käyttäytymistä heidän omasta näkökulmastaan. Päämääränä on ihmisten käyttäytymisen ymmärtäminen, heidän omien tulkintojensa ja tutkittavalle ilmiölle antamiensa merkitysten hahmottaminen. Tuloksena saadaan kuvausta tutkittavasta ilmiöstä. (<http://www.valt.helsinki.fi>) Aineisto koostuu mahdollisimman yksityiskohtaisesti dokumentoiduista tilanteista. Esimerkiksi haastattelusta merkitään sanatarkasti haastateltavien vastaukset ennalta sovittuihin kysymyksiin, mutta myös haastattelijan esittämien kysymysten muoto. Laadulliselle aineistolle on ominaista ilmaisullinen rikkaus, monitasoisuus ja kompleksisuus. (Alasuutari 2011: 84–85.)

Laadullinen tutkimus perustuu induktiiviseen prosessiin eli tutkimus etenee yksityisestä yleiseen. Kiinnostuksen kohteena on usea yhtäaikainen tekijä, jotka vaikuttavat lopputu-

lokseen. Asetelma on muuttuva eli luokat muodostuvat tutkimuksen kuluessa. Laadullinen tutkimus tarkastelee kehittyviä prosesseja ja etsii säännönmukaisuuksia ja monimuotoisuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 25–26.) Laadullisessa analyysissä aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena eli yksittäiseksi ymmärretyn sisäisesti loogisen kokonaisuuden rakennetta voidaan näin ymmärtää. Laadullinen analyysi vaatii absoluuttisuutta. Kaikki luotettavat ja selvitettävään asiaan kuuluvat seikat tulee selvittää ristiriidattomasti esitetyn tulkinnan kanssa. Lisäksi laadullisen analyysin tavoitteena on muotoilla sääntöjä tai sääntörakenteita, jotka pätevät koko aineistoon. (Alasuutari 2011: 38, 41.)

Tutkimushaastattelulla on tarkoitus ja osallistujaroolit, jossa tutkija ohjaa tai ainakin suuntaa keskustelua tiettyyn suuntaan. Lisäksi haastattelulla on päämäärä, jota ohjaa tutkimuksen tavoite. Haastattelu eroaa keskustelusta institutionaalisuutensa vuoksi, jota korostaa nauhoitus ja muistiinpanojen tekeminen. Tutkimushaastattelu rakentuu kysymysten ja vastausten varaan, jossa kysymys toimii veloitteena vastaajalle. Haastattelussa keskustelun eteneminen on myös moraalisesti latautunut tilanne. Haastattelu on aina vuorovaikutustilanne, jossa haastattelija ja haastateltava toimivat suhteessa toisiinsa. Haastatteluaineisto on tässä vuorovaikutustilanteessa tuotettua verbaalista materiaalia. (Ruusuvuori & Tiittula 2005: 22–23, 27, 29.)

Teemahaastattelu ei etene tarkkojen, yksityiskohtaisten, valmiiksi muotoiltujen kysymysten kautta, vaan väljemmin kohdentuen tiettyihin ennalta suunniteltuihin teemoihin. Siinä aiempien tutkimusten ja aihepiiriin tutustumisen pohjalta valmistellut aihepiirit, teemat, ovat kaikille haastateltaville samoja, vaikka niissä liikutaankin joustavasti ilman tiukkaa etenemisreittiä. Ihmisten vapaalle puheelle annetaan tilaa, vaikka ennalta päätehty teemat pyritään keskustelemaan kaikkien tutkittavien kanssa. Teemat tuovat tutkittavien äänen kuuluviin. Ihmisten tulkinnat asioista ja heidän niille antamat merkitykset ovat keskeisiä. (<http://www.fsd.uta.fi>; Hirsjärvi ym. 2008: 47–48)

Aineisto on kerätty haastatteleamalla Keski - Pohjanmaan keskussairaalan hallituksen ja valtuuston puheenjohtajia ja varapuheenjohtajia sekä johtoryhmän jäseniä. Tutkimusmenetelmänä käytettiin teemahaastattelua. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Aineiston analyysi tehtiin käyttäen sisällönanalyysia.

2. OIKEUDENMUKAINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Hallbergin mukaan (2005: 69) etiikan peruskysymyksiä pohdittaessa on vaikea määrittää, mitä tarkoitetaan oikealla teolla. Hänen mielestään ihmisillä on kuitenkin yleispätevä käsitys oikeasta ja väärästä, eräänlainen oikeudenmukaisuuden ihanne. Samoin asioita pitäisi punnita todellisuutta vasten, eikä vain irrallisina, vastakkain aseteltuina vaatimuksina. Etiikka antaa ihmisille mahdollisuuden ajatteluun ja pohtimiseen, eikä niinkään valmiita ratkaisuja (Salminen 2009: 2). Keskusteluun nousevat asiat tulevat perimmältään huolesta etiikasta, joka kuvastaa muun muassa sellaisia käsitteitä kuin oikeudenmukaisuus, oikeudet, sitoutuminen ja velvollisuus, jotka puolestaan kuvastavat käsitystämme oikeasta ja väärästä. Huomioimme oikeaa ja väärää sen vuoksi, että ne koskettavat eettisiä periaatteita, jotka kuvastavat yhteiskunnallista ja organisatorista toimintatapaa. Huomiot hyvästä ja pahasta, oikeasta ja väärästä, ovat oleellinen osa moraalisanastoa, mutta niiden merkitys on joskus vaikeaselkoinen. Kuka voi päättää mikä on hyvää tai pahaa? Tämä on etiikan ydinkysymys. (Lawton 1998: 33, 36.)

Etiikka on hyvin monimuotoinen käsite, johon liitetään muun muassa moraaliset valinnat ja eettiset arvot. Oleellista eettisessä pohdinnassa on ihmisten tekojen, pyrkimysten ja arvostusten hyväksyttävyyys ja tuomittavuus. Hallinnon kannalta keskeistä etiikassa on viranhaltijoiden ja poliitikkojen tekojen hyvyys ja oikeellisuus. Etiikka ohjaa ihmisten toimintaa ja käyttäytymistä, etsii hyvää ja oikeaa sekä sitouttaa arvoihin ja periaatteisiin. Etiikan avulla ihminen pystyy tekemään valintoja ja arvioimaan omaa ja muiden toimintaa sekä auttaa pohtimaan, miksi hän toimii niin kuin toimii. Valmiita ratkaisuja ei ole, mutta ajattelemisen aihetta sitäkin enemmän. (Etene 2001: 4; Salminen ym. 2009: 10.)

Moraalisen henkilön sanotaan toimivan oikeudenmukaisesti. Kun oikeudenmukaisuutta sovelletaan organisaatioon, se johtaa ympäristöön jossa inhimillisyyttä, reiluttta ja rehellisyyttä esiintyy runsaasti ja toisten kunnioittaminen ylittää oman edun tavoittelun. Rakennettaessa oikeudenmukaista organisaatiota se pitää sisällään sivistyksellisen ja tasapainoisen pätevyyksien ja hyveiden joukon, jotka parantavat ratkaisuja päätöksenteossa. Toiminta on moraaliselta kannalta kannattavaa, jos vaikutin on perusteltu, ja eettinen ihminen on velvollinen tekemään oikein. (Menzel 2012: 6, 8.) Etiikan katsotaan an-

tavan toiminnalle viitekehyksen, kun taas moraalisuus on itse toimintaa (Lawton 1998: 36). Julkiselle hallinnolle eettinen tarkoittaa usein moraaliohjeiden sääntöjen noudattamista. ”Olla eettinen” voi myös laillisesti tarkoittaa olemista kytköksissä pohdintaan, mitä nämä moraaliohjeiden säännöt ovat tai mitä niiden tulisi olla, tai miten niitä tulisi soveltaa, kun kaksi tai useampi ohjesääntö on ristiriidassa keskenään. (Denhart 1988: 31.)

Etiikkaan kuuluu arvot ja moraalit, kun taas hallinnon ajatellaan olevan päätöksentekoa ja toimintaa. Etiikka etsii vastauksia siihen, mikä on oikein tai väärin. Hallinnon pyrkimyksenä on saada aikaan jotakin konkreettista. Miten etiikka ja hallinto sopivat yhteen ja auttavat toistensa määrittämisessä? (Frederickson & Walling 2001: 37.) Etiikkaa ja arvoja ei voi täysin erottaa toisistaan, ja arvot ovat moraalisten valintojen ydin. Ymmärrys arvojen merkityksestä eri valinnoissa selventää etiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Tämä tulee usein esiin julkishallinnon eettisissä ristiriitatilanteissa, kun virkamies joutuu tekemään valinnan keskenään kilpailevien arvojen kesken. (Gortner 2000: 509.) Kun etiikka ja moraalit koskevat sekä oikeaa että väärää, on tärkeää huomata että niiden välillä on ero. Etiikka olettaa, että tietty toiminta tapahtuu tai tietty käyttäminen on olemassa. Käyttäytyminen on kuitenkin se, joka lopulta määrittää oikean ja väärän. Moraali voi olla olemassa riippumatta käyttäytymisestä. Etiikkaa ovat siis arvot ja periaatteet, jotka määrittävät oikean ja väärän. Moraali tarkoittaa keskeisiä uskomuksia esimerkiksi elämästä, ihmisyydestä ja luonteesta. (Menzel 2012: 9.)

Kautta historian oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä on pohdittu niin yhteiskuntafilosofiassa kuin politiikassa. Oikeudenmukaisuus sisältää käsityksen ihanneyhteiskunnasta eli käsityksen siitä, millainen olisi mahdollisimman oikeudenmukainen yhteiskunta. Amerikkalaisfilosofi John Rawls on todennut, että ”oikeudenmukaisuus on yhteiskunnallisten instituutioiden tärkein hyve”. Rawlsin mukaan yhteiskunta on oikeudenmukainen, kun kansalaiset nauttivat liberalistisista vapausoikeuksista ja yhteiskunnassa vallitsee mahdollisuuksien tasa-arvo. Taloudelliset ja sosiaaliset erot oikeutetaan sillä, että ne ovat hyödyllisiä kaikille kansalaisille, ja huono-osaisilla on siten turva-verkko. (Lagerspetz & Räikkä 2007: 33, 39.)

Oikeudenmukaisuudesta keskustelua haittaa oikeudenmukaisuuden käsittäminen väljästi ja moninaisesti ilman hyväksytyjä määritelmiä. Yleensä oikeudenmukaisuutta ajatellaankin subjektiivisesta näkökulmasta, jolloin jokaisella on siitä oma näkemyksensä. Usein emme edes huomaa, mitä oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan. Pidämme sitä niin itsestään selvänä asiana ettemme mieti enää tarkemmin sen sisältöä. Oikeudenmukaisuudesta puhutaan paljon myös sosiaali- ja terveystaloudessa, ja se on yksi niiden keskeisimmistä arvoista. (Muuri & Nurmi - Koikkalainen 2006: 66.) Vapaus, oikeudenmukaisuus, itsemääräämisoikeus ja tasa-arvo ovat avoimia erilaisille tulkinnoille. On sanottu, että jokaisen arvot ja asema ovat samalla tavoin olemassa olevia. Ei ole kuitenkaan olemassa mitään objektiivista totuutta ja näitä arvoja on vaikea yleistää. (Lawton, Rayner & Lasthuizen 2013: 31.)

Baileyn (2001: 75–76) mukaan ehkä eniten tarvittu moraalinen ominaisuus julkisissa palveluissa on oikeudenmukaisuus, johon on liitetty armeliaisuus. Moraalinen pakko olla oikeudenmukainen on rajoittunut hyve ilman armeliaisuutta. Julkisen sektorin työntekijät joutuvat jatkuvasti kohtaamaan epätäydellistä tietoa ja oman edun tavoittelun vihjailuja päätöksenteollista analyysia tehdessään. Armeliaisuus on hyve, joka tasapainottaa epätäydellistä informaatiota ja itseen kohdistuvia epäilyksiä tehtäessä ratkaisuja, joiden tarkoituksena on olla oikeudenmukaisia. Garofalo ja Geuras (1999: 89) näkevät, että hyveet voivat olla ristiriidassa muiden avujen, kuten esimerkiksi periaatteiden, kanssa tai ne voidaan liittää myös ei-toivottuihin lopputuloksiin. Hyveet eivät voi pelkästään olla kaiken moraalisen toiminnan perustana. Ne ovat olemassa rinnakkain normien, periaatteiden ja hyvän yhteiskuntakäsityksen kanssa.

Yksilön oikeudenmukaisuus perustuu yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Yhteiskunnassa oikeudenmukaisuuden käsite koskettaa lähes kaikkea: taloutta, työelämää, tulojenmuodostusta, oikeuslaitosta, yhteiskunnallisia palveluja ja velvollisuuksia, koulutusta ja niin edelleen. Tämän vuoksi oikeudenmukaisuutta ihanteena on vaikea luonnehtia tarkasti. Tapoja, lakeja, asetuksia ja toimintoja, toisin sanoen yhteiskuntaa, arvioidaan oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ja se on siksi merkittävä yhteiskunnallinen ihanne. Lisäksi oikeudenmukaisuudella on yhteyksiä sellaisiin ihanteita ilmaiseviin käsitteisiin kuin tasapuolisuus, tasa-arvoisuus, yhdenmukaisuus, kohtuullisuus, ansionmukaisuus ja

vastuu. Näitä käsitteitä käytetään paljon keskusteltaessa oikeudenmukaisuudesta, mutta niitä ei voida yksiselitteisesti määritellä. Myös ihmisten omat toiveet ja tarpeet vääristävät oikeudenmukaisuuden käsitettä. Tämän vuoksi toisen kokema epäoikeudenmukaisuus ei sitä toisen mielestä ole. Oikeudenmukaisuuden monimielisyys aiheuttaa erimielisyyttä ja keskustelua, koska arvioinnin kohteita on rajattomasti ja perusteet sekä näkökulmat vaihtelevat. (Turunen 1992: 73–75; Turunen 1997: 225–226.)

Lainsäädännössä ja poliittisissa ratkaisuissa oikeudenmukainen päätöksenteko ei voi perustua päätöksentekijöiden tuntemuksiin vaan julkisesti esitettäviin periaatteisiin. Näiden periaatteiden tulisi olla ristiriidattomia ja keskenään yhteen sopivia sekä argumentein puolustettavissa. Maailman muuttuessa jatkuvasti on mahdotonta kuvata oikeudenmukaista yhteiskuntaa kovin tarkasti. Muuttuvat olosuhteet mahdollistavat vain yleisen kuvauksen, joka näyttää etenemissuunnan. (Lagerspetz ym. 2007: 41, 46.) Myös oikeudenmukaisuuden toteutumiseen liittyy kysymys oikeudenmukaisuuden ja lain välisestä suhteesta. Onko oikeudenmukaisuutta olemassa ilman lakeja ja oikeusjärjestelmää? (Hellsten 1996: 16.) Yhteiskunnan instituutiot valvovat oikeudenmukaisuutta, erityisesti oikeuslaitos. Yhteiskunta on tasapainoinen, jos suurin osa sen jäsenistä hyväksyy siinä vallitsevat olosuhteet ja ne voidaan tunnustaa oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Oikeudenmukaisuuden käsitys liittyy muihin ihanteisiin sekä yhteiskunnan muutokseen, jolloin se saa erityisen merkityksen juuri lainsäädännössä. (Turunen 1992: 74–75.)

Päätöksenteon tulisi perustua oikeisiin ja tarkkoihin tietoihin, jotka yksilö voi halutesaan tarkistaa, eikä päätöksentekoon saa vaikuttaa päätöksentekijän omat edut, asenteet tai ennakkokäsitykset. Päätöksenteon menettelytapojen tulee myös olla eettisiä, eli niihin ei voi liittyä vilppiä, lahjontaa tai muita eettisyyden loukkauksia. Kohtuullisen oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi viranomaisten tulisi olla puolueettomia eikä häneen saisi vaikuttaa henkilökohtaiset, rahalliset tai muut asiaankuulumattomat näkökohdat tapauksia käsitellessään. Epäoikeudenmukaisuus voi esiintyä muun muassa siten, että viranomaiset eivät noudata sääntöjä ja niiden tulkintoja ratkaisuja tehdessään. Vielä suuremmaksi epäoikeudenmukaisuuden tekee se, jos yksittäisiä tapauksia kohdellaan mielivaltaisesti. (Taskinen 2005: 60–61; Rawls 1988: 45.)

Terveydenhuollon priorisointikeskusteluissa on pyritty kiinnittämään huomiota itse päätöksentekoprosessiin: miten päätökset tehdään, kuka tekee päätökset ja mihin periaatteisiin päätökset perustuvat. Oletuksena on, että oikeudenmukaisesta päätöksentekoprosessista seuraa oikeudenmukainen lopputulos. Keskeistä oikeudenmukaisessa resurssienjaoissa on järjestää hoito tarpeiden mukaisesti. Koska julkisen terveydenhuollon rajat ovat tulossa vastaan, on tärkeää jatkaa keskustelua siitä, miten olemassa olevat voimavarat jaetaan oikeudenmukaisesti. Tarvitaan päätöksiä siitä, mitkä ovat julkisen terveydenhuollon tehtäviä ja mikä on kansalaisten vastuu omasta hoidostaan. Vaikea kysymys on muun muassa potilaiden taloudellisen omavastuun määrittäminen ilman, että kansalaiset joutuvat eriarvoiseen, epäoikeudenmukaiseen asemaan. Asiaa hankaloittaa myös päätöksenteon hajauttaminen kuntiin, koska kunnat ovat erilaisessa taloudellisessa tilanteessa. Oleellista on kuitenkin selvittää julkisen ja yksityisen vastuun raja. (Vuorenkoski & Saarni 2006: 38–39.)

Oikeudenmukaisuus on myös kiistanalainen käsite, jota voidaan lähestyä eri näkökulmista. Demokraattisesta näkökulmasta katsottuna ihmisillä voi olla hyvinkin erilainen käsitys oikeudenmukaisuusperiaatteesta ja terveydenhuollon kannalta tärkeimmästä, ensisijaisesta kysymyksestä. Tarveperusteisen näkökulman sijaan voidaan korostaa myös terveydenhuollon tuottavuutta ja tehokkuutta tärkeimpänä kysymyksenä. Ansiotai hyötyperiaatetta kannattavat painottavat eri asioita kuin tasa-arvo- tai -kohtuusperiaatteen merkitystä korostavat henkilöt. (Hänninen 2006: 18.) Lisäksi voidaan vaatia mahdollisimman monen ihmisen hyvinvointia, jossa perustarpeet asetetaan vähäisempien tarpeiden edelle. Raja tarpeiden ja toiveiden välillä on kuitenkin liukuva. Ongelman aiheuttaa myös se, että kaikki ”tarpeiden” tyydytys ei ole moraalisesti hyvää ja oikeudenmukaista, kuten esimerkiksi tupakointi tai huumeet. (Niiniluoto 1993: 120.)

Ihmisten mielestä oikeudenmukainen kohtelu tarkoittaa samanlaista hoitoa. Joskus on kuitenkin tarpeellista hoitaa ihmisiä samalla tavoin ja toisinaan taas eri tavalla, jotta saavutamme oikeudenmukaisen kohtelun. Kriteerit, joiden mukaan valitaan, miten ihmisiä tulee hoitaa, eivät ole aivan yksiselitteisiä. Miten voidaan selittää erilaiset hoidot oikeudenmukaisuuden nimissä? Kuka päättää milloin hoidetaan ihmisiä samalla tavoin ja milloin eri tavoin? Harhakuvitelmaa eettisyyden tehokkuudesta ei pitäisi olla, koska

kyseessä on myös valtaan, intohimoihin ja politiikkaan vaikuttavat asiat. Etiikalla voi olla vähäinen rooli valittaessa tiettyjä arvoja ja periaatteita vaihtoehtoisen menettelytavan tueksi. Aina tulee olemaan ongelmallista päättää keitä pitää kohdella samalla tavoin ja keitä eri tavoin. (Cooper 2004: 402–403.)

Organisaatioiden päätöksentekorakenteet ovat yhä monimutkaisempia ja päätökset tehdään kollektiivisissa järjestelmissä. Päätöksentekijöitä on siis useita ja päätöksenteon tavoitteet on tehty useiden päätöksentekijöiden toimesta. Eri päätöksenteko-organisaatiot ovat lisäksi riippuvaisia toisistaan. Suurissa organisaatioissa, kuten esimerkiksi sairaalassa, päätöksenteko ei ole pelkästään hierarkkista vaan päätöksiä tehdään rinnakkain eri osissa organisaatiota. Myös päätöksentekokulttuurit vaihtelevat organisaation sisällä. (Salminen 2005: 88–89.)

2.1. Oikeudenmukaisuus käsitteenä ja eettisen periaatteena

Tämän luvun tarkoituksena on aukaista oikeudenmukaisuuden käsitteen monimuotoisuutta ja subjektiivista luonnetta. Lisäksi kappaleessa pohditaan oikeudenmukaisuutta eettisenä periaatteena eri osapuolten; kansalaisten, viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien, näkökulmasta.

Oikeudenmukaisuus on positiivinen käsite, jota kaikki kannattavat ja jonka toteutumiseen kaikki voivat pyrkiä. Oikeudenmukaisuutta voidaan mitata muun muassa yhdenvertaisuudella, tasa-arvolla ja syrjinnän kiellolla. Määriteltäessä oikeudenmukaisuutta voidaan pohtia, millaisia eroja voi yksilöiden välillä olla eri tilanteissa ja millä ehdoilla. Perustellut erot ovat siis sallittuja ja jopa tavoiteltavia, mutta ongelmana on, mitkä niistä ovat hyväksyttäviä. (Arajärvi & Saksliin 2007: 47.) Tasapuolisuus vaatii meitä kohtelemaan samanlaisia tapauksia samalla lailla ja vastaavasti erilaisia tapauksia erilailla. Koska yksilöt kuitenkin eroavat toisistaan muun muassa arvojensa ja ansioidensa suhteen, tasapuolisuus johtaa useimmiten eri ihmisten ja ihmisryhmien erilaiseen kohteluun näiden erojen vuoksi. Egalitarismin mukaan kaikki yksilöt ovat yhdenvertaisia ja siksi oikeutettuja tarpeiden yhtäläiseen tyydytykseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita kaikkien

samanlaista kohtelua, vaan yksilöiden erilaisten tarpeiden kohtelua tasapuolisuuden periaatteen mukaan eri tavoin. (Häyry & Häyry 1997: 135, 152–153.)

Oikeudenmukaisuus on hyve itsessään eikä sitä tarvitse määritellä suhteessa muihin eettisiin arvoihin. Se on osa oikeutta ja sen noudattamista, jonka loukkauksesta tulee seurata rangaistus. Tarkoitus kuitenkin on, että oikeudenmukaisuuden loukkaukset tulisi ennakoida ja ehkäistä etukäteen. Olemme siksi sidottuja ja velvoitettuja sen noudattamiseen. Oikeudenmukaisuus on tasapuolisuutta. (Salminen 2009: 10.) Oikeudenmukaisuus sisältää monia eri asioita, kuten oikeudentajun ja ihmisoikeudet. Oikeudenmukaisuus tarkoittaa yhdenmukaista, tasavertaista ja puolueetonta päätöksentekoa ja luotettavuutta. Lisäksi se on yhteiskunnan eettisyyden perusta: yksityisyyttä, asianmukaisia prosesseja, omanarvontuntoa ja huolta yhteisestä hyvästä. Oikeudenmukaisuuden käsitteen epäselvyys on haaste julkiselle sektorille. Miten voidaan hyvinkin subjektiivinen periaate muuntaa julkisen sektorin eettiseksi periaatteeksi, ja jopa luokitella. Varsinkin kun jokaisen käsitys oikeudenmukaisuudesta riippuu jokaisen omasta arvomaailmasta. (Kinchin 2007: 112–113.)

Oikeudenmukaisuuteen liittyy tasapuolisuus ja oikeus. Oikeudenmukaisuuden pääperiaate voidaan nähdä siten, että samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin ja erilaisia tapauksia eri tavoin. Tämä on kiistanalainen asia, joka nostaa esiin myönteisen toiminnan tai todellisen syrjinnän. Oikeudenmukaisuudella voi olla kaksi muotoa: jakaava oikeudenmukaisuus ja menettelytapa- oikeudenmukaisuus. Jakoon perustuva oikeudenmukaisuus käsittelee asioita kuten, miten tavarat ja palvelut jaetaan yhteiskunnassa. Menettelytapaan perustuva oikeudenmukaisuus taas koskee sitä, miten varmistetaan, että prosessit ja toimintatavat ovat oikeudenmukaisia eivätkä ne syrji ketään. Organisaatiot luottavat tähän toimintatapaan varmistaakseen, että yksilöitä kohdellaan tasapuolisesti. Säännöt on muodostettu siten, että voidaan taata tasapuolinen kohtelu eli julkisen sektorin virkamiehet kohtelevat asiakkaitaan oikeudenmukaisesti. (Lawton 1998: 43–44; Lawton ym. 2013: 25)

Oikeudenmukaisuus on yhteiskunnallisten etujen ja uhrausten yhteensovittamista, jossa kaikkia uhrautuvat ja kaikki saavat etuja. Kukaan ei saa osuuttaan yhteisön hyvästä

maksamatta osuuttaan. Mutta kuka määrittää, mikä on kaikille kuuluva osuus ja mikä on kaikille kuuluva uhraus? Käytännön yhteiskuntapolitiikassa joudutaan tekemään kompromisseja. On mahdotonta osoittaa, minkälaiset eriarvoisuudet ovat hyväksi huonompiosaisille. Asia näyttää erilaiselta eri näkökulmasta. (Hautamäki 1993: 152–153.) Oikeudenmukaisuudella voi olla erilaisia muotoja ja ilmentymiä. Tämän vuoksi, jos ei ole yksiselitteisiä oikeudenmukaisuuden periaatteita, jotka yhdessä yhdenmukaistavat tarvittavat vakiintuneet käytännöt yhteiskunnan perustaksi, koko menettelytapaa ”oikeudenmukaisuus reiluna pelinä” on vaikeaa käyttää. Yrittäessämme selvittää miten oikeudenmukaisuutta voidaan edistää, tarvitaan yleisiä perusteluja koskien niitä väittämiä, joita saamme eri alueilta ja eriävistä näkökulmista. Toisaalta taas epäoikeudenmukaisuuden määrittäminen ei tarvitse yksiselitteistä oikeudenmukaisen yhteiskunnan tunnistamista. (Sen 2009: 57, 100, 392.)

Tarve lopulliseen ymmärrykseen oikeudenmukaisuudesta perustuu väitteeseen, jonka mukaan oikeudenmukaisuus ei voi poiketa siitä elämästä, jota ihmiset oikeasti pystyvät elämään. Kysymällä, miten asiat sujuvat ja voidaanko niitä parantaa, on pysyvä ja väistämätön osa oikeudenmukaisuuden tavoittelussa. Kysymykset siitä, miten vähennetään maailmaan kuvastavan epäoikeudenmukaisuuden moninaisuutta, parantaa oikeudenmukaisuuden analysoinnin soveltamisalan määrittämistä. (Sen 2009: 18, 86, 100.)

Kankaan (1998: 9) mukaan olemme yhtä mieltä siitä, että yhteiskunnallisia resursseja jakavien instituutioiden keskeisimpiä toimintaperiaatteita pitäisi olla juuri oikeudenmukaisuus. Resurssien jaossa on kyse velvollisuuksien ja etuuksien välisestä tasapainosta. Periaatteessa olemme yksimielisiä myös siitä, että velvollisuuksien ja oikeuksien tulisi olla oikeassa suhteessa toisiinsa. Ongelmia aiheuttaa nimenomaan oikeudenmukainen jako käytännössä. Vaihtoehtoisia ratkaisuja on monenlaisia. Oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää yksittäisten ihmisten ja ihmisyhteisöjen pohdintaa. Lisäksi julkisyhteisöissä työskentelevien on pohdittava arvojaan ja tavoitteitaan. (Muuri ym. 2006: 69, 77; ks. Wittmer 2001: 502.)

Eettisestä näkökulmasta tarkasteltuna osa oikeudenmukaisuutta on yleinen etu, joka liitetään usein juuri julkisyhteisöihin. Yleinen etu on poliittisesta näkökulmasta katsottuna

yhteisten asioiden hoitoa, joka voidaan sovittaa yhteen myös yksittäisen ihmisen etujen kanssa. Kansalaisyhteiskunnassa oikeudenmukaisuus, luottamus, vastuullisuus, epätasa-arvon torjunta sekä yleisen ja yksityisen intressin yhteensovittaminen liittyvät läheisesti toisiinsa. (Salminen ym. 2009: 34.) Oikeudenmukaisuus merkitsee tasapuolisuuden, reilouden ja oikean kohtelun henkeä ja tapaa, mikä säätelee ihmisten keskinäistä vuorovaikutusta – sääntöä kohdella muita kuten haluaisimme heidän kohtelevan meitä. Oikeudenmukaisuus on siis oikean ja oikeuksien synonyymi. (Hart 1974: 3.)

Terveydenhuollon työntekijöiden ja kansalaisten näkemys oikeudenmukaisuuden toteutumisesta voi olla erilainen kuin laissa määritelty oikeudenmukaisuus. Näkemuserot johtuvat jokaisen omasta tulkinnasta oikeudenmukaisuudesta eikä tarkoituksena kuitenkaan ole ollut toimia tahallisesti epäoikeudenmukaisesti. (Valtonen 2007: 101.) Laki- kirjoista ei selviä mikä on eettisesti oikein tai väärin. Asia, joka on lain mukaan oikein voi olla eettisesti väärin ja päinvastoin. Se, minkä uskotaan olevan oikein, ei välttämättä ole sitä todellisuudessa. Kukaan ei voi myöskään yksin päättää, mikä on eettisesti hyväksyttävää ja mikä tuomittavaa. Oikeudenmukaista asiaa voidaan moraalisesti puolustaa. Vastaavasti epäoikeudenmukaista asiaa voidaan moraalisella perusteella arvostella. (Räikkä 1994: 37–38; Räikkä 2004: 10–11.) Meillä voi olla voimakas epäoikeudenmukaisuuden tunne moniin eri syihin perustuen, ja silti emme ole yhtä mieltä kyseisestä perustasta, mikä on vallitseva syy epäoikeudenmukaisuuden määrittämiseen. Tämä on keskeistä oikeudenmukaisuuden käsitteessä. On väitetty, että oikeudenmukaisuus ei olekaan perustelun varassa oleva asia, vaan olemista sopivasti herkkä tunnistamaan epäoikeudenmukaisuuden. (Sen 2009: 2, 4.)

Oikeudenmukaisuus on hyve, jonka johdosta oikeudenmukainen ihminen tekee oikeudenmukaisia tekoja. Jakaessaan jotakin itsensä ja toisen välillä tai kahden muun välillä, hän ei ota itselleen enempää tai vähempää kuin toiselle, vaan jakaa kaikille yhtä suuria osia. Epäoikeudenmukaisuus vastaavasti synnyttää epäoikeudenmukaisia tekoja eli etujen tai rasitteiden liiallisuutta tai puutetta eriarvoisesti, noudattamatta yhtä suuruutta. (Aristoteles 1989: 94.) Keskeistä Aristoteleen filosofiassa on kansalaisten huolenpito kanssaihminen hyvinvoinnista. Hyveellisellä ihmisellä on kyky välittää yhteiskunnan jäsenistä ja lisäksi hänellä on velvollisuus kehittää tätä kykyään. Toisin sanoen hyve-

etiikkaan on aina sisältynyt moraalinen velvollisuus jättää varjoon yksilön oma etu. (Hart 2001: 133.) Hyve - etiikassa toiminnan moraalisuus määritellään sen piirteen kautta, miltä toiminta näyttää. Toiminta on moraalisesti hyvää, jos se tuottaa suurinta mahdollista onnea niille, joihin se vaikuttaa. (Garofalo ym. 1999: 59, 84.)

Hyveet ymmärretään taipumuksena tai toimintakykynä eikä vain kykynä ajatella tai tuntea tietyllä tavalla. Hyveet eivät ole ihmiselle luontaisia ja siksi niitä pitää muokata. Hyveet liittyvät älylliseen toimintaan. Hyveellinen toiminta ei merkitse vain heijastusta toiminnasta eli se ei ole vain harkitsematonta tavanomaista vastausta ärsykkeeseen. (Cooper 1987: 323; Lawton ym. 2013: 21; Garofalo ym. 1999: 89.) Hyveet koskettavat luonnetta, tapoja ja kykyä hallita hyveelliset tavat tai taipumusta toimia hyveellisesti. Hyve on hankittu inhimillinen ominaisuus, joka sallii meidän toteuttaa käytännön sisäistä hyvyttä. Esimerkiksi, jos oikeudenmukaisuus on tärkeää, on reiluus välttämätön hallinnoijan ominaisuus. Hyve pitäisi ottaa uudelleen etiikan perustaksi julkisissa palveluissa ja sen tulisi määrittää julkisen hallinnon moraalin, joka sisältää kunnian, hyvyyden ja oikeudenmukaisuuden. (Lawton 1998: 41–42, 48.) Hyveillä voi olla myös erilaisia muotoja julkisen sektorin eri tehtävissä. Mitkä hyveet voisivat olla oleellisia julkisen sektorin virkamiehille ja muuttuvatko ne ajan myötä? (Lawton ym. 2013: 21–22.)

Hyve sisältää jatkuvan havainnoinnin ja käyttäytymisen mallin. Yleiset hyveet, kyky elää lupauksen mukaan, lakien noudattaminen ja toimintaohjeiden seuraaminen, riippuvat ensisijaisesti moraalisesta kyvystä. Ilman itsensä hallintaa hyveellisyys on mahdotonta. Hyveet eivät korvaa lakeja, normeja tai poliittisia velvollisuuksia, mutta antavat niille moraalisen ulottuvuuden. Hyve yksistään ei ylläpidä julkista yhtenäisyyttä tai täydellistä poliittista etiikkaa. Monien hyveiden, kuten rohkeuden, kohtuullisuuden, anteillisuuden ja armon, tulee olla poliittisen toiminnan päällimmäinen piirre. (Dobel 1999: 195–196.)

Aristoteles (1989: 84–86) esittää oikeudenmukaisuuden lainmukaisuudeksi ja tasapuolisuudeksi, ja päinvastoin epäoikeudenmukaisuuden lain vastaiseksi ja epätasapuolisuudeksi. Oikeudenmukaisiksi voidaan sanoa sellaisia tekoja, joiden tarkoituksena on tuottaa yhteiskuntaan onnellisuutta. Toisaalta oikeudenmukaisuus voidaan nähdä täydellise-

nä hyveenä, jonka tarkoitus on täydellisen hyveen toteuttaminen. Hyveen täydellisyys perustuu siihen, että sitä voidaan toteuttaa suhteessa muihin eikä vain suhteessa omaan itseen. Tällä perusteella Aristoteles toteaa oikeudenmukaisuuden olevan hyveistä suurin, joka sisällyttää itseensä kaikki hyveet, ja joka ainoana hyveenä on myös toisen hyvä. Lisäksi Aristoteles mainitsee, että vaikka epäoikeudenmukainen on jaettu laittomaan ja epätasapuolisuuteen, niitä ei voida pitää samana asiana. Hänen mukaansa kaikki, mikä on epätasapuolista on lainvastaista, mutta lainvastainen ei ole epätasapuolista. Siten useimmat lainmukaiset asiat ovat sellaisia, joita laajasti ymmärretty hyve, kuten esimerkiksi oikeudenmukaisuus, määrää tekemään.

Moraali- ja hyvesäännöt ja -ohjeet eivät ole sattumalta olemassa. Yksilöt kehittävät säännöt ja ohjeet organisaatioissa. Näiden sääntöjen ja ohjeiden moraali on riippuvainen kyseisten yksilöiden harkinnasta. Tarkkaa harkintaa edellyttäen oikeudenmukaisuus, reiluus, tasa-arvoisuus ja muut moraaliperiaatteet, -säännöt ja -ohjeet voidaan kehittää ja niitä voidaan noudattaa hyvällä omatunnolla. (Denhardt 1988: 89.)

Oikeudenmukaisuus koskee hyviä ratkaisuja ja tasapuolisuuden tunnetta. Se on hyve, joka on erityisen tärkeä niille, jotka päättävät ja tuomitsevat. Se tarkoittaa yhtäläisyyttä. Esimerkiksi kahden ihmisen ollessa oikeudessa samasta rikoksesta heidät huomioidaan tasavertaisesti lain edessä, vaikka he muutoin olisivatkin hyvin erilaisia. Tila, jota kaikki tarkoittavat puhuessaan oikeudenmukaisuudesta, on tila joka tekee meistä oikeudenmukaisen toiminnan tekijöitä; joka saa meidät toimimaan oikeudenmukaisesti ja tahtomaan oikeudenmukaisuutta. (Solomon & Murphy 1990: 39.) Oikeudenmukaisuus antaa elintärkeän viitekehyksen keskusteltaessa, miten yksilöt voivat samanaikaisesti säilyttää useat sitoumuksensa ja saavuttaa moraalisesti puolustettavan tasapainon niiden kesken. Monimuotoisessa maailmassa oikeudenmukaisuus on välttämätön hyve moraaliseen elämälle. (Dobel 1999: 3.)

Oikeudenmukaisuus on kiistanalainen käsite, jota voidaan tarkastella monesta näkökulmasta ja ihmisillä voi olla hyvinkin erilainen näkemys ensisijaisesta oikeudenmukaisuusperiaatteesta terveydenhuollossa. Siksi terveydenhuollon oikeudenmukaisuuskysymys on vahvasti poliittinen ja tärkeää on, että valinnat tehdään mahdollisimman demo-

kraattisesti. (Hänninen 2006: 18.) Kekomäen (2001: 14–16) mukaan oikeudenmukaisuusongelma terveydenhuollossa liittyy lähinnä yhteisen rahoitusresurssin olemassaoloon. Varat kootaan kollektiivisella päätöksellä yhteiseen ”kassaan”, josta ne jaetaan asiantuntijan, esimerkiksi lääkärin, määrittelemän terveystarpeen mukaan. Oikeudenmukaisuuden kannalta keskeistä on, miten varat kerätään ”kassaan” ja miten varoja käytetään. Suomalaisen käsityksen mukaan varojen käyttö on oikeudenmukaista silloin, kun samanlaiset terveystarpeet tyydytetään samalla tavalla.

Oikeudenmukaisuus tulee aina olemaan politiikan ydinkysymyksiä, koska sen tulkinta täytyy ratkaista uudelleen ja uudelleen. Terveydenhuollossa oikeudenmukaisuuskysymyksiä kärjistää monet eri seikat, kuten esimerkiksi ammatillisten eliittien ja professioiden kilpailu sekä lääketeollisuuden ja lääketieteellisen teknologian kehittyminen, vaikka ne eivät vaikuttaisi suoraan hoitoon. Bisnes-ajattelu ja yksityisen sekä julkisen sektorin palveluiden nivoutuminen toisiinsa oikeudenmukaisesti tuovat oman lisänsä oikeudenmukaisuuskysymyksiin. (Lindqvist 2001: 20–22.)

Hänninen (2006: 16–18) nostaa esiin terveydenhuollon oikeudenmukaisuuden neljä kriteeriä, jotka ovat tuottavuus, tasa-arvo, kohtuus ja tarve. Hänen mukaansa oikeudenmukaisuudessa on kysymys priorisoinnista, jossa laitetaan tärkeysjärjestykseen asiat, tavoitteet ja valinnat. Tärkeimmät asiat priorisoidaan ensimmäiseksi ja siksi niihin liittyviä kysymyksiä kysytään ensiksi. Vaikeaksi asian tekee se, mikä näkökulma terveyspalveluihin kulloinkin otetaan. Pohditaanko sitä, mihin meillä on terveydenhuollossa varaa vai mitkä ovat tärkeimmät tarpeet ja kiireellisimmät ongelmat. Toisaalta näkökulma vaikuttaa myös siihen toimitaanko tietoisesti poliittisesti, jolloin päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää, vai onko kyse niin sanotusta reaktiivisesta politiikasta eli lähinnä kontrollista ja valinnan pakosta.

Oikeudenmukaisuus liittyy läheisesti lainmukaisuuteen ja tehokkuuteen, mutta ne ovat kuitenkin eri asioita. Lisäksi oikeudenmukaisuus liittyy läheisesti myös moraaliin, mutta nämäkään käsitteet eivät ole samoja asioita. Moraali, käsitys oikeasta ja väärästä, on laajempi käsite kuin oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukaisuus on vain osa moraalijärjestelmää, ja siten suppeampi käsite kuin moraalisuus. Oikeudenmukaisuuden yhteydes-

sä puhutaan myös hyötyjen ja haittojen jakamisesta. Hyöty tarkoittaa ihmisten arvostamaa asiaa ja haitta taas asiaa, jota pyritään välttämään. Kuitenkin on huomattava, että toisen ihmisen haittana pitämä asia voi olla toisen mielestä hyöty. Esimerkiksi asevelvollisuus voi olla tällainen asia. (Herne 2010: 11–12.)

Arvojen näkökulmasta terveydenhuollon oikeudenmukaisuus voidaan nähdä erilaisena tarkasteltaessa sitä moraalisenä tai eettisenä periaatteena. Moraaliperiaate viittaa tapoihin ja sopimuksiin, joilla yksilön käyttäytymistä ohjataan. Eettisenä periaatteena oikeudenmukaisuus viittaa taas yksilön omiin arvoihin ja vakaumuksiin, joilla hän ohjaa henkilökohtaista käyttäytymistään. Näitä kahta periaatetta ei tietenkään voi täysin erottaa toisistaan. (Hänninen 2006: 14.) Tasa-arvon keskeisenä ideana taas on, että erot, joihin ihminen ei voi vaikuttaa, eivät saa johtaa ihmisten eriarvoiseen kohteluun. Kuitenkaan ihmisten erilainen kohtelu ei välttämättä ole kohtelua eriarvoisena, vaan hyvän elämän kannalta keskeisten erojen kunnioittamista. Voidaan siis myös toimia epäoikeudenmukaisesti, jos kohdellaan kaikkia aina samalla tavoin. (Hellsten 1996: 22.)

Periaatetta, jonka mukaan samassa tai samankaltaisessa asemassa olevia on kohdeltava samalla tavoin, kutsutaan myös yhdenmukaisuuden periaatteeksi. Tämä periaate sisältää tasa-arvon vaatimuksen, esimerkiksi kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä. Kuitenkin on myös sallittava ihmisten kohtelu eri tavoin heidän ollessaan erilaisessa asemassa. Tämä ei tarkoita mielivaltaa, vaan erilaisen kohtelun on perustuttava todellisiin eroihin, jotka on perusteltu. Tällaisia eroja voivat olla vain sellaiset seikat, joista henkilö on itse vastuussa eli hänellä on ollut mahdollisuus hankkia ne tai välttää niitä. (Niiniluoto 1993: 118–119.)

Oikeudenmukaisuuden periaatteen mukaisesti samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin. Keskeistä on siis resurssien oikeudenmukainen jakautuminen. Tästä johtuen joskus joudutaan tekemään kompromisseja muiden eettisten periaatteiden kustannuksella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ihmisten eriarvoiseen asemaan saattaminen olisi aina epäoikeudenmukaista, vaan voi joissakin tilanteissa olla moraalisesti oikeutettua, jopa velvoittavaa. Kuitenkin käsitys oikeudenmukaisuuden ”eettisestä minimistä” on maailmalajuisesti hyväksytty ydinsisällöltään samalla lailla. Tällä tarkoitetaan lain-

säädännöllä määriteltyä eettisyyden minimiä. (Räikkä 1994: 43, 45; Louhiala & Launis 2009: 18, 37, 157–158; Rawls 1988: 45; Pajukoski 2006: 28.)

Terveydenhuollossa oikeudenmukaisuuden periaate tarkoittaa yhtäläistä oikeutta terveydenhuollon peruspalveluihin, oikeutta harkita terveydentilaansa koskevia toimenpiteitä ja toimia harkintansa mukaisesti sekä mahdollisuutta päästä osallistumaan normaaleihin toimintoihin tasapuolisesti. Lisäksi oikeudenmukaisuuden periaate tarkoittaa voimavarojen jakamista siten, että edellä mainitut vaatimukset toteutuvat ja erityisesti huonompiosaisten asema turvataan. (Rauhala - Hayes 1998: 67–68.) Oikeudenmukaisuus, joka tarkoittaa reilutta ja valvoo muiden oikeuksia, voidaan varmistaa ainoastaan julkisen sektorin työntekijöiden hyveellisellä toiminnalla, laeilla ja muilla vakiintuneilla käytännöillä, jotka suojelevat yksilöiden oikeuksia (Garofalo ym. 1999: 90).

2.2. Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria

Oikeudenmukaisuusteorioissa pyritään määrittelemään ja perustelemaan oikeudenmukaisuuden ihannetta sekä pohtimaan millaisia periaatteita tulisi olla oikeudenmukaisen yhteiskunnan taustalla. Lisäksi teorit käsittelevät oikeudenmukaisuuden ihanteen perusteluja, jotka ovat tärkeä osa teoreettista keskustelua oikeudenmukaisuudesta. (Herne 2010: 13.) Tässä kappaleessa kuvataan lyhyesti Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa. Teoria käsitellään erikseen siitä syystä, että se on 1900 -luvun keskeisin yhteiskuntafilosofinen teoria, johon monen muun oikeudenmukaisuusteoreetikon oma teoria pohjautuu. Rawlsin teoriaan pohjautuu pitkälti länsimaisen yhteiskunnan oikeudenmukaisuusajattelu muun muassa Aristoteleen ja Platonin filosofisten pohdintojen lisäksi.

Rawlsin (1988: 17) mukaan yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus koskee ensisijaisesti yhteiskunnan perusrakennetta eli kuinka jaetaan perusoikeudet ja velvollisuudet, ja miten määrätään ihmisten yhteistoiminnasta saatavan hyödyn jako yhteiskunnan instituutioiden toimesta. Lisäksi yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus riippuu siitä, mitkä ovat yhteiskunnan eri osien taloudelliset mahdollisuudet ja sosiaaliset olot. Koska yhteiskun-

nassa on väistämättä puutteita yhdenvertaisuudessa, on yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden periaatteita voitava soveltaa näihin puutteisiin.

Oikeudenmukaisuusteorian pääajatus lähtee yhteiskunnan perusrakenteen oikeudenmukaisuusperiaatteista. Lähtökohtana on, että nämä periaatteet voivat ihmiset hyväksyä yhteenliittymisensä perusehtojen määritelmäksi tasa-arvoisessa alkuasetelmassa. Lisäksi periaatteet sääntelevät sosiaalisen yhteistoiminnan muodot ja hallitusmuodot. Tämä tarkoittaa sitä, että ne jotka päätyvät yhteistoimintaan, valitsevat yhteiset periaatteet, jotka jakavat perusoikeudet ja -velvollisuudet ja määräävät hyödyn jaon. Etukäteen siis päätetään, miten säännellään keskinäisiä vaatteita ja mikä on niin sanottu yhteiskunnan peruskirja. Eli päätetään, mitä pidetään oikeudenmukaisena ja mitä epäoikeudenmukaisena. Tätä Rawls kutsuu reiluksi peliksi käsitetyksi oikeudenmukaisuudeksi. (Rawls 1988: 19–20.)

Rawlsin teoriassa, käsitettäessä oikeudenmukaisuus reiluksi peliksi, ymmärretään tasa-arvon alkuasetelma hypoteettiseksi tilanteeksi. Kukaan ei tiedä yhteiskunnallista asemaansa, omia avujaan, ruumiinvoiniaan, käsityksiään eikä taipumuksiaan. Jokainen on samassa asemassa, ja siten oikeudenmukaisuuden periaatteet ovat reilun sopimuksen tulos. Ihmisten keskinäiset suhteet ovat symmetriset ja siksi lähtötilanne on reilu jokaiselle. Teoriassa käsitetään ihmiset moraaliksiksi ja rationaalisiksi henkilöiksi, joilla on oikeudenmukaisuuden taju. Reiluksi peliksi käsitetty oikeudenmukaisuus tarkoittaa siis sitä, että oikeudenmukaisuuden periaatteet on valittu reilun pelin mukaisessa lähtötilanteessa. (Rawls 1988: 20.)

Lähtötilanteessa ihmiset valitsevat kaksi erilaista periaatetta: perusoikeuksien ja -velvollisuuksien tasajaon sekä sosiaalisten ja taloudellisten eriarvoisuuden ilmauksia oikeudenmukaisina vain, jos niistä on etua kaikille ja erityisesti vähäosaisille yhteiskunnan jäsenille. Teorian mukaan ei ole oikeudenmukaista, että toisten tulee tyytyä vähempään muiden kustannuksella. Toisaalta kuitenkin toiset voivat saada suurempia etuja, jos samalla vähäosaistenkin tilanne paranee. Jokaisen hyvinvointi riippuu siis yhteistoimintamallista. Reiluksi peliksi käsitettynä oikeudenmukaisuus alkaa siis oikeudenmukaisuuskäsityksen pääperiaatteiden valinnalla, jotka sääntelevät kaikkea myöhempää insti-

tuutioiden arvostelua ja uudistamista. Yhteiskunta, jossa oikeudenmukaisuuden periaatteet on tyydytetty, on vapaaehtoisuudelle perustuva yhteistoimintamalli. (Rawls 1988: 20–21, Lawton 1998: 44.)

Rawls (1988: 23) kuvaa teoriassaan niin sanottua alkuasemaa ja oikeuttamista, joka takaa reilun sopimuksen eli ”reiluksi peliksi käsitetyn oikeudenmukaisuuden”. Hänen mielestäänärkevin oikeudenmukaisuuskäsitys on se, jonka rationaaliset ihmiset valitsevat oikeudenmukaisuuden perustaksi. Lisäksi on selvitettävä ne periaatteet, jotka ovat kyseessä olevassa sopimustilanteessaärkevää valita. Tällä perusteella oikeudenmukaisuusteoria voidaan yhdistää rationaalisen valinnan teoriaan. Rationaalisessa päätöksenteossa ongelman ratkaisuun vaikuttavat muun muassa osapuolten käsitykset ja edut, keskinäiset suhteet, vaihtoehdot ja päätöksenteon menettelytavat. Eri olosuhteissa valitaan erilaiset periaatteet.

Oikeudenmukaisuuden perusteilla ja periaatteilla itsellään on myös rajoituksia. Periaatteita valittaessa onni ja sosiaaliset olosuhteet eivät saisi suosia tai syrjiä ketään. Periaatteita ei saisi laatia omaa tilannettaan vastaavaksi tai suosivaksi. Myöskään tietyt taipumukset ja toiveet tai ihmisten käsitys omasta hyvästä ei saisi vaikuttaa valittaviin periaatteisiin. Toisin sanoen tietyn yksittäisen oikeudenmukaisuuden näkökulman korostamista tulisi välttää. Teoriassa pyritään sulkemaan pois ihmisten ennakkokäsitykset ja satunnaisten tietojen antama etulyöntiasema toisiinsa nähden. Tätä Rawls kutsuu niin sanotuksi tietämättömyyden verhoksi. Ihmiset nähdään moraalisisina henkilöinä, joilla on käsitys hyvästä ja jotka kykenevät oikeudenmukaisuuden tajuun. Lisäksi heillä on kyky ymmärtää erilaiset periaatteet ja kyky toimia niiden mukaan. (Rawls 1988: 23–24.)

Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus koskee yhteiskunnan perusrakennetta eli instituutioiden järjestämistä yhteistyömalliksi. Instituutiot määrittävät yhteiskunnallisten etujen ja rasitusten asianmukaisen jaon. Näitä periaatteita ei tule sekoittaa yksilöä ja hänen tekojaan koskeviin periaatteisiin. Instituutio voi olla joko abstrakti asia eli säännösten ilmaisema käyttäytymismuoto tai sääntöjen erittelemien tekojen toteutumista ihmisten ajattelussa tai käyttäytymisessä. Toimiessaan instituutiossa ihminen tietää nämä säännöt ja mitä ne vaativat häneltä ja muilta. Instituutiolla on oikeutta luovat säännöt,

jotka määrittävät oikeudet ja velvollisuudet sekä strategioita ja toimintaohjeita tavoitteiden saavuttamiseen parhaalla mahdollisella tavalla. Sääntö, instituutio ja yhteiskuntajärjestelmän perusrakenne voidaan erottaa toisistaan käsitteellisesti. Yhden toimiessa epäoikeudenmukaisesti kokonaisuus ei välttämättä sitä ole. (Rawls 1988: 43–44.)

Rawlsin (1988: 46–48) teorian mukaan jokaisella on yhtäläinen oikeus perusvapauteen. Lisäksi kaikki yhteiskunnalliset arvot tulee jakaa tasan, ellei ole kaikkien edun mukaista jakaa niitä epätasaisesti. Yksilöiden perusvapaus tulee olla sovitettavissa muiden samanlaisen vapauden omaavien kanssa. Vapausoikeuksia ei voi millä perusteilla tahansa rajoittaa. Eriarvoisuuden ehtona taas on, että siitä pitää olla kaikille hyötyä. Kuitenkaan toisten kärsimysten vähäisyys verrattuna toisten lisäetuuksiin ei saa olla epätasa-arvoisuuden peruste. Ja erityisesti ei voida näin antaa vastapainoa vapauden loukkauksille eli joidenkin saaman hyödyn toisten kärsimän menetyksen korvauksena. Sen sijaan jokaisen on hyödyttävä sosiaalisesta ja taloudellisesta eriarvoisuudesta. (Kts. Salminen ym. 2009: 37.)

Muodolliseksi oikeudenmukaisuudeksi Rawls määrittää puolueettoman ja johdonmukaisen lakien ja instituutioiden hoitamisen niiden sisältöperiaatteista riippumatta. Tämä tarkoittaa samanlaisten tapauksien hoitamista samalla tavoin, jossa normit määrittävät hyväksyttävän eroavaisuuden ja samankaltaisuuden. Toisin sanoen viranomaiset hoitavat instituutioita puolueettomalla ja johdonmukaisella tavalla. He noudattavat toistuvasti ja tulkitsevat asiaan kuuluvalla tavalla instituutioiden määrittelemää sääntöä. Muodollinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa siis muun muassa lakien soveltamista yhtäläisesti eli tasa-arvoisesti. Lisäksi se on periaatteeseen pitäytymistä ja kuuliaisuutta järjestelmälle. Samanlaisten tapauksien kohtelu samalla tavoin ei tosin takaa sisällöllistä oikeudenmukaisuutta. Myös epäoikeudenmukaisia lakeja voidaan toteuttaa yhtäläisesti. Muodollinen oikeudenmukaisuus sen sijaan ei salli mitään tahansa epäoikeudenmukaisuutta, vaan pyrkii tukemaan ja varmistamaan oikeutettuja odotuksia. (Rawls 1988: 45.)

2.3. Päätöksenteko käsitteenä

Tutkimuksessa pyritään pohtimaan päätöksentekoa julkishallinnon ja erityisesti terveydenhuollon kannalta. Luvussa käsitellään muun muassa päätöksentekotapoja, päätöksentekoprosessia ja päätöksentekoon liittyviä eettisiä näkökohtia sekä eettistä päätöksentekoa, joihin myös oikeudenmukaisuus sisältyy.

Organisaatioihin, niiden jäseniin ja yhteisöihin, vaikuttavat ne eettiset päätökset, jotka johtavat henkilöt tekevät. Tämän vuoksi on tärkeää ymmärtää eettiseen päätöksentekoon liittyvää toimintaa sekä johtamisstrategioiden ja toimintaperiaatteiden kehittämistä edistävää eettistä päätöksentekoa. Eettisiä tilanteita määrittävät päätöksiä oleellisesti ohjaavat normit, standardit ja lait. Moraalisiin normeihin ja periaatteisiin sisältyy muun muassa tasapuolisuus, rehellisyys, oikeudenmukaisuus ja ihmisarvo. Nämä arvot ja periaatteet ovat olosuhteiden eettisiä ulottuvuuksia ja ne tulee huomioida eri tilanteissa. (Wittmer 2001: 481, 483.)

Moraalikäsityksistä ei voida mitata tai laskea esimerkiksi sellaisia arvoja kuin vapaus, oikeudenmukaisuus tai tasa-arvoisuus, joita pitäisi käyttää, kun arvioidaan julkisen sektorin toimintaperiaatteiden päämääriä ja tavoitteita. Hallitseva perustelutapa nykyorganisaatioissa epäonnistuu sekoittaessaan eettiset asiat päätöksentekoprosessiin. Hallinnon virkamiehille tämä tarkoittaa sitä, että valitessaan sopivan perustelun saavuttaakseen tietyt arvot, ehdoton valinta jättää huomiotta muut sosiaaliset arvot. Erityiset arvot, jotka hallinnon virkamiehen tulee huomata sosiaalisten asioiden noustessa esiin, ovat tasa-arvoisuus, oikeudenmukaisuus, reiluus ja erilaiset yksilön oikeudet. (Denhardt 1988: 95, 126.)

Organisaatioiden etiikkaan liittyy ajatus, että työntekijöiden tulisi kyetä tekemään automaattisesti eettisiä päätöksiä, jotka perustuvat järkeviin eettisiin perusteisiin ja pohdintaan. Heidän tulisi olla itsessään motivoituneita tekemään oikein. Julkisen sektorin virkamiehillä on objektiivinen vastuu kohdatessaan ulkoisia odotuksia liittyen lakiin, organisatorisiin vaatimuksiin ja yhteiskunnallisiin arvoihin ja normeihin. He ovat vastuussa omasta eettisestä käytöksestään ja toiminnastaan. Heillä on oma velvollisuuden tun-

teensa. Tämä subjektiivinen vastuu omasta moraalista on tärkeä opas eettisiin päätöksiin ja käytökseen. (Lawton ym. 2013: 117, 123.)

Päätöksenteossa tehdään valintoja kahden tai useamman vaihtoehdon välillä. Päätöksentekijällä on tieto muun muassa päätösvaihtoehtojen kustannuksista. Hänen tulee pohtia näitä kustannuksia sekä vaihtoehdosta saatavia hyötyjä, ja valita vaihtoehdoista paras. Hänen tulee kuitenkin huomioida resurssit ja muut rajoitteet koskien päätöksentekoa, aikaa ja niin edelleen. Yksi tapa jaotella päätöksentekoa on jakaa se yksilölliseen, interaktiiviseen ja kollektiiviseen päätöksentekoon. Yksilöllisessä päätöksenteossa tehdään yksilöä itseään koskevia päätöksiä. Interaktiivisessa taas ihmiset ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Kollektiivinen päätöksenteko tarkoittaa organisaatiota koskevia päätöksiä ja ratkaisuja. (Paloheimo & Wiberg 2005: 261–262.)

Lawton ym. (2013: 127–128) esittävät eettisen päätöksenteon mallin, jossa on viisi askelta. Ensimmäinen askel on eettisen ongelman havainnointi. Toinen askel on ongelman kuvaaminen ja eettisen pulman määrittäminen. Kolmanneksi tunnistetaan ratkaisuvaihtoehdot, jotka perustuvat moraalisiin sääntöihin, eettisiin periaatteisiin ja ennakoivaan itsearviointiin. Neljänneksi pohditaan mahdollisia seurauksia ja viidenneksi valitaan vaihtoehdoista paras toiminnan pohjaksi.

Hallinnon virkamies etsii periaatteita tai syitä, jotka ohjaavat ja oikeuttavat päätöksenteon. Erityisesti tämä näkyy julkisten organisaatioiden virkamiehissä, joiden täytyy pystyä puolustamaan päätöksiään päättäjille ja kansalaisille. Moraalinen ja eettinen päätöksenteko pitää sisällään tilanteiden analysoinnin ja hyväksytyt standardit, normit ja periaatteet, jotka soveltuvat kyseiseen tilanteeseen. Periaatteet ja säännöt ohjeistavat ja oikeuttavat toiminnan. Päätöksenteko ja toiminta lähtökohtanaan periaatteet, tuovat hallinnoijalle johdonmukaisuutta, yhtäläisyyttä ja ennustettavuutta hänen omaan rooliinsa. Näitä piirteitä vaaditaan niiltä, jotka ovat johtamisvastuussa julkisissa laitoksissa. Hallinnollisen päätöksenteon tulisi ohjautua erityisesti oikeudenmukaisuuden periaatteen ja toimintatavan mukaan. Ymmärrystä siitä, miten kasvattaa eettistä herkkyyttä voidaan hyödyntää eettisen päätöksenteon parantamisessa. (Wittmer 2001: 493, 496, 503.)

Salmisen (2005: 78–81) mukaan päätöksenteko jaetaan kolmeen strategiaan: rationaaliin päätöksentekoon, inkrementaaliseen päätöksentekoon ja näiden yhdistelmään niin sanottuun mixed-scanning-päätöksentekoon. Rationaalinen päätöksenteko korostaa kokonaisvaltaisuutta, tavoitteellisuutta ja tehokkuutta päätöksenteossa. Inkrementaalinen taas on jaksottaista ja lisäyksellistä päätöksentekoa. Mixed-scanning-lähestymistapa sisältää elementtejä molemmista edellisistä päätöksentekotavoista. Sekä byrokraattiseen hallintoon että hallinnolliseen päätöksentekoon liittyy usko rationaalisudesta, joka jää kuitenkin usein saavuttamatta, koska kaikki mahdollisuudet ja seuraukset pitäisi arvioida. Rationaaliseen puoleen organisaatioissa viittaa myös päätöstapahtuman luonne, jossa ratkaisu valitaan monien päätösvaihtoehtojen joukosta.

Rationalismissa huomioidaan toiminnan tavoitteellisuus, tehokkuus ja tulokset. Päätöksenteon taustalla on ajatus formaalista tiedosta, mutta päätöksentekoon vaikuttavat erilaiset intressit ja ristiriidat. Päätöksenteko itsessään on siis epärationalista. Ihmisillä on rajoitetusti kykyä, tietoa ja taitoa tehdä päätöksiä. Lisäksi päätöksenteon taustalla vaikuttavat ihmisten arvot. Inkrementaalisen päätöksenteon katsotaan tapahtuvan pitkällä aikavälillä ja olevan osa useampaa tapahtumaa. Päätöksenteossa ei voida nähdä yhtä irrallista tapahtumaa, vaan aiemmin tehdyt valinnat vaikuttavat tuleviin päätöksiin. Eri selitysmallien mukaan rationaalisuus on suhteellista ja päätöksenteko epärationalista. Päätöksenteko nähdään epärationalisena, koska siihen liittyy eri intressit ja ristiriidat sekä niiden muodostama kokonaisuus. (Jalonen 2006a: 57; 2006b: 45.)

Mitä tahansa valintaa koskevaa päätöstä voidaan tarkastella kahdesta eri päätöksestä muodostuvasta kokonaisuudesta. Ensiksi tehdään päätös tavoitteista ja päämääristä, jotka asettavat suunnan toiminnalle. Toiseksi valitaan se vaihtoehto, jolla uskotaan saavutettavan parhaiten mainitut tavoitteet ja päämäärät. Kumpaakin päätöstä koskee joukko rajoitteita, jotka voidaan ottaa huomioon tai jättää huomiotta. Valintoja tehtäessä on niiden perusteena käsitys kustannusten ja hyötyjen suhteesta. Niukkuuden vuoksi täytyy vaihtoehdot laittaa järjestykseen eli arvottaa ne jollakin perusteella. Valinta on teko, jonka yksilö joutuu tekemään niiden odotusten pohjalta, joita hänellä on eri vaihtoehtojen suhteen. Valinta perustuu siis päätöksentekijän käsitykseen siitä, että valinta on paras mahdollinen. Päätöksentekijä siis pyrkii valitsemaan sen vaihtoehdon, joka antaa

mahdollisimman suuren hyödyn, ja vastaavasti jokainen menetetty mahdollisuus on mahdollisimman pieni. (Hyyryläinen 2006: 6–7, 11.)

Organisaation päätöksentekoon sisältyy eettisiä arvolähtökohtia. Muun muassa se, että päätöksenteko kuvataan eettisenä prosessina ja toisaalta päätöksenteon eettinen arvio nojaa lähtökohtiin ja perusteisiin, jotka johtavat eettisiin lopputuloksiin. (Salminen 2009: 34.) Päätöksentekoprosessiin kuuluvat eri vaiheet, joita ovat suunnittelu ja valmistelu, päätöksenteko ja valinta, täytäntöönpano ja valvonta sekä seuranta. Suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa virkamiehet ja asiantuntijat tuottavat informaatiota päätöksenteon pohjaksi. Täytäntöönpanovaiheessa pitää tehdyt päätökset panna täytäntöön tehokkaasti ja seurantavaiheessa taas arvioida tehtyjen päätösten vaikutuksia ja hyötyjä. Seurantavaihe on tärkeä muun muassa siksi, että se toimii uuden suunnittelun perustana. (Salminen 2004: 61.)

Organisaatioiden hallintotoiminnot ovat olemassa päätöksentekoa varten muun muassa sen vuoksi, että yksiköissä on jatkuvasti ratkaisua odottavia ongelmia. Tavoitteena on aina rationaalinen päätöksenteko, mutta käytännössä tämä jää usein haaveeksi, koska kaikkia vaihtoehtoisia ratkaisuja ei voida käsitellä. Julkishallinnon päätöksiä ei voida tehdä miten hyvänsä, vaan niitä ohjataan tarkoilla juridisilla säännöillä, muun muassa lainsäädännöllä. Keskeistä niissä on kansalaisten ja hallinnon keskinäinen suhde. Lainsäädäntöön on kirjattu viranomaisten toimivaltaa koskevat säännöt ja hallinto-oikeus ohjaa asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa. (Salminen 2004: 60–61.)

Vaikka käytännöllisen rationaalisuuden tavoittelu elää hallinnossa, rikkoo se rationaalisen päätöksenteon malleja jatkuvasti. Päättäjien on vaikea myöntää omien toimien epärealistisuutta. Kuitenkin heidän on pakko tulla toimeen sen tiedon kanssa, ettei valittu vaihtoehto ole välttämättä kaikkein paras. Tästä johtuu, etteivät päättäjät tavoittelekaan parasta mahdollista ratkaisua, vaan tyytyvät riittävän hyvään vaihtoehtoon. (Valovirta & Hjelt 2005: 96–97.)

Julkisissa kuin myös yksityisissä organisaatioissa päätöksenteko liitetään organisaation päätöksentekijöihin eli johtoon, jotka päätöstä tehdessään analysoivat tilanteen ja valit-

sevat parhaimman vaihtoehdon organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätöksenteon rakenteelliset ulottuvuudet liittyvät päätöksenteon yhteiskuntapoliittiseen luonteeseen, muun muassa valtiolliseen, kunnalliseen ja kansantaloudelliseen päätöksentekoon. Päätöksenteon näkökulmasta suuret organisaatiot ovat ongelmallisia, koska niiden hallinta on vaikeaa, ja tavoitteellisuus sekä organisatorinen yhtenäisyys vaikeampi saavuttaa. Huomioon täytyy ottaa se seikka, että päätöksiä tehdään myös ylikansallisesti, josta seuraa se, että tiedon määrä lisääntyy koko ajan. (Salminen 2005: 81–83.)

Julkisen sektorin virkamiehet joutuvat tekemään päätöksiä päivittäin. Kiinnostavaa on se, mikä etiikan alue on päällimmäisenä näissä päätöksissä. Voimme tehtyjen päätöksiä avulla arvioida virkamiesten yhtenäisyyttä. Joskus päätökset ovat rutiniinomaisia ja toisinaan ne ilmentävät julkisen sektorin suurta vaihtelua. Julkisten palvelujen luonne on kuitenkin sellainen, että kaikki päätökset vaikuttavat aina jonkun elämään. Jotkut päätökset voivat olla toisia tärkeämpiä, esimerkiksi jos ne vaikuttavat laajasti tai syvästi. Päätökset ovat siis laajuudeltaan ja vaikutukseltaan erilaisia. Pitäisikö näissä erilaisissa päätöksissä käyttää samanlaisia perusteluja? Usein myös julkisen sektorin virkamiehillä on vähemmän tilaa harkinnalle kuin voisi kuvitella. (Lawton ym. 2013: 13–14.)

Julkishallinnon toiminta vaikuttaa ihmisten elämään monin tavoin. On tärkeää varmistaa viranomaisten asianmukainen ja laillinen toiminta, sekä yksilön oikeuksien toteutuminen. Hyvinvointipalvelujen tuottamiseen kohdistuu laadullisia ja sisällöllisiä vaatimuksia, joissa eivät pelkkä lainmukaisuus ja riittävä saatavuus riitä. On saatava laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua. (Mäenpää 2002: 1–2.)

2.4. Simonin päätöksentekoteoria

Tarkoitus on tärkein kriteeri määriteltäessä tehtäviä asioita, jos hallinnon tehtävä on saada asiat tehdyksi. Yksittäiset päätökset ohjaavat tiettyjä toimenpiteitä, ja ne ovat välttämättömiä suuremman tarkoitukseen liittyvän päätöksen sovelluksia. (Simon 1982: 48.) Vaikka Simon ei teoriassaan käsittele suoranaisesti oikeudenmukaisuutta, on sen mukaan ottaminen perusteltua sen vuoksi, että hänen rationaalisuuskäsityksensä mukaan

päätöksentekijät pyrkivät mahdollisimman hyvään tulokseen olemassa olevilla resursseilla. Eli juuri samaan kuin oikeudenmukaisella resurssien jaolla pyritään. Lisäksi Simonin teorian kautta voidaan ymmärtää päätöksenteon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä, päätöksentekoprosessia ja päätöksentekijöiden haasteellista tehtävää.

Herbert A. Simonin päätöksentekoteoria on hallintotieteen kentässä päätöksenteon perusteoria. Näkökulma on käyttäytymisperusteinen. Simonin mukaan täytyy toisaalta kehittää inhimillistä päätöksentekokykyä, ja toisaalta parantaa päätöksenteko- ja johtamistaitoja. Hallinnollisessa päätöksenteossa korostuu rationaalisuus, tehokkuus ja päätöksentekosuorituksen maksimointi. `Economic man`- käsite Simonin mukaan sisältää näkökulman, jossa tietyt tavoitteet saavutetaan maksimaalisesti tietyin resurssein. `Administrative man`-käsite tarkoittaa hallinnon päätöksentekijää, jonka rationaalisuus on rajoittunut eikä ole maksimissaan. Rajoitettu rationaalisuus voidaan selittää muun muassa päätöksentekijän rajallisilla tiedoilla, päätöksenteon seurauksilla ja päätösvaihtoehtojen rajallisuudella. Ihmisen on mahdotonta tajuta kaikki päätöksentekoon vaikuttavat asiat, koska hän on tietojensa, tapojensa, arvostustensa ja käsitystensä vuoksi rajallinen. (Salminen 2004: 62; Salminen 2005: 85–87; Vuori 2007: 42.)

Rationaalisesti, objektiivisissa olosuhteissa, tehty valinta merkitsee yhden vaihtoehdon valintaa useista muista vaihtoehdoista. Vaihtoehdot eroavat toisistaan seurausvaikutuksiltaan, ja näitä seuraamuksia koskevat päätöksenteon objektiivisten tekijöiden analysointi. Toisin sanoen rationaalinen päätöksenteko on tiettyjen tavoitteiden toteutumiseen johtavien vaihtoehtoisten keinojen vertaamista. Rationaalinen hallintomies on kiinnostunut oikeaan päätökseen johtavien tehokkaiden keinojen valinnasta tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätösprosessissa valitaan vaihtoehdot, jotka ovat sopivia keinoja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet ovat välineitä jonkin lopullisemman tarkoituksen saavuttamiseksi. Näin ollen tavoitteet muodostavat sarjan ja hierarkian, ja rationaalisuus on tekemisissä tämän tavoite-keino-ketjun kanssa. (Simon 1982: 100–101, 103.)

Simonin (1982: 105) mukaan päätöstehtävään kuuluu kolme vaihetta: Kaikkien vaihtoehtoisten strategioiden selvittäminen, kaikkien strategioiden seuraamusten määrittäminen ja kaikkien näiden seurausten vertaileva arviointi. Kuitenkaan yksilön ei ole mah-

dollista tietää kaikkia vaihtoehtoja ja kaikkia seuraamuksia. Voidakseen toimia täysin rationaalisesti, yksilön pitäisi saada täydellinen kuvaus kaikkien vaihtoehtojen seurauksista sekä hänen tulisi verrata näitä keskenään. Lisäksi esimerkiksi julkisissa organisaatioissa hallinnon tulee harkita päätöksiään suhteessa yhteiskunnallisiin arvoihin. Yksilön täytyy arvioida näitä arvoja ja tehdä valintansa niiden järjestyksestä. Tätä kutsutaan arvottamiseksi. Tavoite-keino-ketju on sarja ennakoiteja, joka sitoo arvon sen toteuttaviin tilanteisiin, ja nämä taas käyttäytymiseen, joka aiheuttaa tilanteet. (Simon 1982: 107, 110–111.)

Simonin rationalisuus -käsitteen kaksi ulottuvuutta ovat proseduaalinen (menettelytapa) ja substantiaalinen (sisällöllinen) rationaalisuus. Proseduaalisessa rationalisuudessa keskitytään siihen, miten päätöksiä tehdään. Substantiaalinen rationaalisuus on taas kiinnostunut siitä, mitä päätöksiä tehdään. Simon jakaa päätöksentekotyypit ohjelmoituihin ja ohjelmoimattomiin. Ohjelmoidut päätökset ovat rutiininomaisia, toistuvia päätöksentekotilanteita ja ohjelmoimattomat taas ainutkertaisia, ennen kokemattomia päätöksentekotilanteita. (Salminen 2004: 62; Salminen 2005: 86–87.)

Simonin päätöksentekoteoriassa hallinnollinen päätöksenteko jaetaan seuraavasti: tilanteen ja ympäristön hahmottaminen (intelligence), eri toimintavaihtoehtojen hahmottaminen (design), valinta eri toimintavaihtoehtojen välillä (choice) ja päätösten evaluointi (review). Teoriassa keskitytään inhimillisen päätöksenteon kehittämiseen sekä päätöksenteko- ja johtamistapojen parantamiseen. Päätöksenteossa tulee huomioida niin sanottu rajoitettu rationaalisuus, johon vaikuttavat muun muassa päätöksentekijän rajalliset tiedot, päätöksenteon seuraukset ja päätösvaihtoehtojen rajallisuus. (Salminen 2004: 62–64; Vuori 2007: 39.) Hallinnon eräs erittäin suuri ongelma on varmistaa, että päätöksenteko-organisaatio saa relevanttia tietoa juuri silloin kun päätös tehdään (Simon 1982: 119).

Simonin (1982: 49) mukaan päätökset etenevät hierarkkisesti siten, että alaspäin mentäessä yläpuolella olevan tason päätökset toimeenpannaan välittömästi. Päätösten hierarkisuus on siis päämäärätietoista. Päämäärätietoista käyttäytymistä ohjaavat yleiset päämäärät ja tavoitteet. Rationaalisesti käyttäytyessä valitaan vaihtoehtoja, jotka johta-

vat asetettujen päämäärien saavuttamiseen. Julkisen hallinnon organisaatiota saatetaan ohjata monien eri päämäärien suuntaan yhtäaikaaisesti, eikä hierarkia ole mitenkään täydellisesti organisoitu.

Tärkeintä on tiedostaa, että päätös on aina lopulta kompromissi ja sisältää siksi niin sanotun suhteellisen elementin. Valittu vaihtoehto ei ole koskaan täydellinen tavoitteen kannalta, vaan paras ratkaisu niissä olosuhteissa. Ympäröivät olosuhteet rajoittavat käytävissä olevia vaihtoehtoja ja määrittävät näin mahdollisten saavutettavissa olevien tavoitteiden tason. Tämän vuoksi on välttämätöntä löytää yhteinen nimittäjä, kun toiminta tähtää samanaikaisesti useampiin tavoitteisiin. Tätä yhteistä nimittäjää etsittäessä ja tavoitteita tasapainotettaessa on syytä lakata ajattelemasta tavoitteita lopputuloksina ja alkaa tarkastella niitä keinoina ylemmän tavoitteen saavuttamiseksi. Lopullinen päätös riippuu eri tavoitteiden suhteellisista painoista sekä ratkaisuvaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta suhteessa annettuihin tavoitteisiin. (Simon 1982: 49–50; Simon 1997: 5.)

Hallinnolliset prosessit ovat päätöksentekoprosesseja. Lisäksi hallinnolliselle organisaatiolle on luonteenomaista erikoistuminen: tehtävät delegoidaan eri organisaation osille. Ryhmäkäyttäytyminen edellyttää oikeiden päätösten lisäksi toimimaan päätösten edellyttämällä tavalla. Organisaatiossa tehtävä työ jaetaan asiantuntijoiden kesken siten, että erityisiä taitoja vaativat prosessit suorittaa nämä taidot omaava henkilöstö. Vastaavasti asiantuntemuksen hyödyntäminen päätöksenteossa edellyttää päätöksentekovastuun jakamista niille, joilla on vaadittavat tiedot ja taidot päätöksentekoon. (Simon 1982: 51–53.)

Hyödynnettäessä suunnitteluprosessia päätöksenteossa on virallisella organisaatiolla merkitystä vasta prosessin viimeisessä vaiheessa. Jos päätös edellyttää kompromissia vaihtoehtoisten, mahdollisesti kilpailevien arvojen välillä, muodostuvat organisatoriset tekijät erittäin tärkeiksi. Lopullisen päätöksen tekävän henkilön samastuminen ja huomion kohde vaikuttavat siihen, miten hän suhtautuu organisaation jäsenten tarjoamiin neuvoihin ja antaa niiden vaikuttaa itseensä. Päätösten seurantaprosessilla on neljä eri tehtävää: päätösten laadun arvioiminen, tuleviin päätöksiin vaikuttaminen, tehtyjen pää-

tösten korjaaminen ja pakotteiden käyttäminen toimivallan hyväksymiseksi. Seurannalla siis muun muassa selvitetään ovatko tehdyt päätökset oikeita vai vääriä, annetaan päätöksiä ohjaavia toimintaohjeita, varmistetaan päätöksen oikeellisuus ylemmän viranomaisen taholta ja käytetään toimivaltaa tehokkaasti. (Simon 1982: 257–259.)

Päätöksentekijät käyttävät yhtenä kriteerinä päätöksissä tehokkuutta, mutta käytettävissä olevat resurssit ja panokset ovat hyvin rajoitetut. Päätöksentekijän tehtävänä on kuitenkin tavoitteiden toteuttaminen käytettävissä olevilla rajoitetuilla resursseilla mahdollisimman tehokkaasti. Tehokkuus päätöksenteon kriteerinä edellyttää empiirisen tiedon hankkimista eri vaihtoehtojen tuloksista ja seuraamuksista. Tehokkuusongelmaa pohdittaessa on analysoitava kaikkien erikoisosien kustannukset ja niiden vaikutukset tavoitteiden toteutumiseen. Hallinnollisia tilanteita analysoidaan neljällä tasolla. Ensiksikin mitataan tuloksia eli tavoitteiden toteutumista. Toiseksi tarkastellaan näihin tuloksiin vaikuttavat hallinnollisten suoritusten eri tekijät. Kolmantena ovat erilaiset toimenpiteet ja neljäntenä analysoidaan rahalliset kustannukset. (Simon 1982: 216–217.)

Jokainen päätös sisältää tosiasioihin ja arvoihin perustuvia osia, eli päätökset sisältävät siis myös muutakin kuin tosiasioihin perustuvia osia. Päätökset ovat kuvauksia tulevaisuuden asiantiloista, eivät ainoastaan olettamuksia. Päätökset voivat olla oikein tai väärin kokemusperäisessä tietoisuudessa, mutta omaavat väistämättömän laadun. Niillä on siis eettinen ja tosiasioihin perustuva sisältö. Mitään toteamusta tai väitettä, joka sisältää eettisen elementin, ei voida kuvata vain oikeaksi tai vääräksi. Tämä tulee huomioida myös päätöksentekoprosessissa, jossa on eettinen lähtökohta. (Simon 1982: 85; Simon 1997: 55–56, 59.) Päätöksiä voidaan aina arvioida eli päätellä ovatko ne oikeita asetetun tavoitteen toteuttamiseksi. Tarkasti ottaen itse päätöksiä ei arvioida, vaan päätöstä ja sen tarkoituksen välistä suhdetta. Tavoitteiden muuttuessa myös arviointimenettelyn tulee muuttua. (Simon 1982: 88.)

Päätösten jakaminen eettisiin ja faktoihin perustuviin päätöksiin voi johtaa siihen, ettei päätöksentekoa voida arvioida. Tämä ongelma voidaan välttää, mikäli tarkastellaan laajassa näkökulmassa sanoja ”tosiasioihin perustuva”. Havainnoinnin kohteena oleva maailma on faktaan perustuva, jos se voidaan todeta oikeaksi tai vääräksi. Tämä ei kui-

tenkaan tarkoita sitä, että voimme etukäteen päättää onko se oikea tai väärä, vaan joudumme arvioimaan sitä. Hallinnollisessa päätöksenteossa on jatkuvasti välttämätöntä tehdä tosiasioihin perustuen päätöksiä, joiden oikeellisuutta tai virheellisyyttä ei voi tarkasti tietää, eikä saatavissa olevan tiedon ja ajan puitteissa voida varmasti selvittää tosiasioita päätöksen tekemiseksi. Liika luottaminen harkinnan oikeellisuuteen saattaa joskus estää riittävän vakavan ja systemaattisen harkintaprosessin arvioinnin. (Simon 1982: 90; Simon 1997: 60.)

Taulukko 1. Yhteenveto oikeudenmukaisuuden ja päätöksenteon käsitteistä

	Oikeudenmukaisuus	Päätöksenteko
Teoria	Rawls: ”reilu peli”, rationaalisuus, perusvapaus	Simon: arvottaminen, rajoitettu rationaalisuus, kompromissi
Näkökulma	Subjektiiivisuus Horisontaalisuus	Kollektiivisuus Vertikaalisuus
Arvosisältö	Syrjimättömyys, yhdenvertaisuus, tasa-arvo, hyveet	Syrjimättömyys, yhdenvertaisuus, tasa-arvon erilaisuus, eettinen prosessi
Priorisointi	Kansalaisten arvot, eettinen valinta, näkökulman vaikutus lopputulokseen	Kustannus – hyöty –suhde, yhteiskunnan arvot, poliittinen valinta
Laki, säännöt	Oikeus, subjektiivinen näkemys, lainmukaisuus, ”eettinen minimi”, muodollinen oikeudenmukaisuus	Velvollisuus, lainmukaisuus, puolueettomuus, kansalaisten ja hallinnon välinen suhde
Politiikka	Demokratia, palvelujen saatavuus	Demokratia, palvelujen tuottaminen, terveyserojen kaventaminen
Resurssit	Samanlaisten tarpeiden tyydyttäminen samalla tavalla, tasa-arvo, oikeus	Resurssien riittäminen, priorisointi, tuottavuus, tehokkuus, velvollisuus, valinta
Kriteerit	Yksilön etu, hyöty vs. haitta	Yleinen etu, laillisuus, oikeus vs. velvollisuus
Tiedon käyttö	Uskomus, henkilökohtainen käsitys	Tosiasiat, informaation seuranta, rationaalisuus
Terveydenhuolto	Yksilö, yksityinen	Yhteiskunta=kansalaiset, Julkinen, yleinen

Taulukossa on koottuna päätöksentekoon liittyvän kahden eri näkökulman ydinasiat. Rawlsin teoria painottaa yksilön asemaa ja oikeudenmukaisuutta. Simonin teoria painottaa tehokkuutta ja yhteiskunnallista hyötyä. Taulukko kuvaa näiden kahden eri näkökulman ristiriitaisuutta hallinnollisessa päätöksenteossa.

3. OIKEUDENMUKAISUUS TERVEYDENHUOLLON HALLINNOLLISSA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Tässä tutkielmassa sairaalaorganisaatiolla tarkoitetaan keskussairaالاتasoista organisaatiota. Keskussairaala kuuluu yliopistosairaalojohtoiseen ERVA -alueeseen (erityisvastualue). Päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti paikallistasolla, mutta osaksi keskussairaala on sidottu myös yliopistosairaalan päätöksiin, esimerkiksi osassa hankinnoista ja tietyissä potilashoito-ohjeissa. Keskussairaala toimii myös yhteistyössä perusterveydenhuollon kanssa, mutta päätöksenteko on kuitenkin erillistä näissä organisaatioissa. Päätöksenteko tapahtuu eri organisaatiotasolla samalla tavalla kuin organisaatioiden sisällä eli hierarkkisesti ylhäältä alaspäin. Samoin päätöksentekoa on osittain siirretty alemmille tasoille, mutta pääsääntöisesti voidaan eri organisaatiotasolla tehdä täysin itsenäisiä toimintaa koskevia päätöksiä.

Nykyisin terveydenhuollon päätöksentekoa on hajautettu kunnille, jotka painivat heikossa taloudellisessa tilanteessa. Tämän vuoksi varsinkaan pienet kunnat eivät ole pystyneet hyödyntämään saamaansa valtaa, vaan peruspalvelut ovat huonontuneet. Valta on usein siirtynyt sairaanhoitopiireille, joilla on vahvempi neuvotteluasema. Nämä rakenteelliset tekijät edesauttavat palvelujen epäoikeudenmukaista kohdentumista. Oikeudenmukaisesti toimivien palvelujen tuottamiseksi olisi erityisen tärkeää luoda käytännöt palvelujen kattamiseksi ja laadun varmistamiseksi. (Keskimäki, Manderbacka & Teperi 2008: 62–63.) Oikeudenmukaisuuden käsitettä sovelletaan muun muassa periaatteisiin, tekoihin, lakeihin, sosiaalisiin oloihin ja instituutioihin. Lisäksi oikeudenmukaisuus liittyy sellaisiin sosiaalisiin asiantiloihin tai järjestelyihin, jotka ihminen saa toiminnallaan aikaan. Epäoikeudenmukaisuus voi johtua politiikan ja talouden rakenteellisista piirteistä, eikä niinkään ihmisten pahasta tahdosta. (Niiniluoto 1993: 105–107.)

Kuntien on järjestettävä kuntalaisten erikoissairaanhoito. Kuntien on kuuluttava johonkin erikoissairaanhoidon kuntayhtymään, jotta tarpeelliset erikoissairaanhoidon palvelut saadaan järjestettyä kuntalaisille. Erikoissairaanhoito huolehtii omaan alaansa kuuluvista tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoiminnasta. Yhteistyössä terveystieteiden kanssa erikoissairaanhoito muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden hoidon suunnittelemiseksi

ja kehittämiseksi. Lainsäädännössä ei ole erityisiä vaatimuksia erikoissairaanhoidon laajuudelle tai laadulle. (Vahermo 2004: 28.) Julkisen sektorin luonteesta johtuen eettiset asiat ovat aina keskiössä. Julkinen sektori on se alue, mihin poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset arvot ovat sijoittuneet. Eettinen viitekehys heijastaa poliittista, sosiaalista ja taloudellista ympäristöä. Se, minkä ajatellaan olevan hyväksyttävää käytöstä poliittisessa ja sosiaalisessa elämässä sekä talouselämässä, tulee perustua huomioihin oikeudenmukaisuudesta, tasapuolisuudesta, velvollisuudesta ja sitoutumisesta. (Lawton 1998: 10, 95).

Palvelujen toimivuutta eivät takaa virallisesti määritetty päätöksentekojärjestelmät ja valtasuhteet eikä terveydenhuollon tavoitteiden saavuttamista takaa toimivat tietojärjestelmät. Tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi korostaa palvelujen tasapuolisuutta, hoitoon pääsyn nopeutta, hoidon jatkuvuutta ja ennen kaikkea asiakkaiden tarpeisiin vastaamista. Ongelmalliseksi tavoitteiden saavuttamisessa nähdään usein se, että kyseessä olevista asioista on erilaisia näkemyksiä ja potilaan tilanteen hoitamista ”omalla tavalla” puolustetaan ammatillisesti. (Vuori 2007: 36.)

Suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa oikeudenmukaisuus nähdään erityisesti tasa-arvon ja turvallisuuden toteutumisena sekä näiden arvojen yhteisvastuullisena turvaamisena. Oikeudenmukaisuuden periaatteen tarkoitus on estää yksittäisten ihmisten mielivaltainen kohtelu. Lisäksi hyödyt ja taakat jaetaan yhteiskunnassa niin, että jokainen saa niistä hänelle kuuluvan osuuden. Oikeudenmukaisen resurssienjaon tavoitteena on turvata kaikkien kansalaisten tarpeet. Miten tämä jako toteutetaan terveydenhuollossa? (Rauhala - Hayes 1998: 67, 69.) Ne, jotka hallitsevat, vaaleilla valitut, virkaan nimetyt tai julkisen puolen työntekijät, ovat pakotetut lukuisien lakien ja sääntöjen vuoksi varmistamaan ettei julkista etua uhrata oman edun alttarille. Silti on mahdotonta tehdä riittävästi lakeja ja sääntöjä, joilla voitaisiin seurata yksilöiden käyttäytymistä ja toimintaa hallinnossa ja sen ulkopuolella. Ilman eettistä hallintoa tehokasta julkisten palvelujen tuottamista tuskin on olemassa. Toisin sanoen julkisia toimintatapoja ja organisaatioita ei saavuteta eettisessä tyhjiössä. Eettinen hallinto on tehokkaan ja demokraattisen hallinnon elinehto. (Menzel 2012: 3–4.)

Eettiset ohjeet ovat systemaattinen pyrkimys määrittää hyväksytyt menettelytavat. Niiden merkitys on antaa ohjeita julkisen sektorin virkamiehille, miten tehdä oikein ja miten välttää suoranainen pahuus. Ne juurruttavat luottamusta hallintoon ja kohottavat hallinnollisen toiminnan laatua julkisissa organisaatioissa. Lisäksi ne antavat ohjeita päätöksentekijöille, jotka käsittelevät tilanteita joissa arvot voivat olla ristiriidassa keskenään. Ohjeiden merkitys näkyy myös eettisten ohjeiden määrittelyssä julkisen sektorin ammattilaisille liittäen ammattistandardit julkiseen toimintaan. (Plant 2001: 309.) Eettiset ohjeet vaativat julkisen hallinnon ammattilaisia näyttämään toteen henkilökohtaisen oikeudenmukaisuuden, jolla herätetään julkinen luottamus julkisiin palveluihin. Tämä tarkoittaa sitä, että johtajien tulee olla rehellisiä ja vilpittömiä, eikä heidän tule tehdä kompromisseja näiden arvojen suhteen oman etenemisen, kunnian tai henkilökohtaisen hyödyn vuoksi. Erityisesti organisaation ylimmän tason johtajien tulee näyttää sitoutumisensa ohjeisiin sisällytettyihin arvoihin ja periaatteisiin. (Menzel 2012: 55, 95.)

Muista hyvinvointipalveluista poiketen riittävien terveystalvelujen määrittäminen on vaikeaa, koska palvelun tarpeen arvion yksittäisen potilaan kohdalla tekee laillistettu ammattilainen, useimmiten lääkäri. Arviot poikkeavat kuitenkin usein toisistaan eikä valitusoikeutta ole. Yksilön tasolla on siis vaikea arvioida Suomen perustuslain mukaiset riittävät terveystalvelut. Väestötasolla taas voidaan verrata eri väestöryhmien saamia palveluja, ja siten seurata lain toteutumista. Perustuslaissa mainitulla riittävien palvelujen periaatteella tarkoitetaan palvelujen tarpeeseen perustuvaa palvelujen saamista, johon ei saa vaikuttaa esimerkiksi asuinpaikka, sukupuoli, maksukyky tai sosiaalinen asema. (Teperi 2004: 106; Teperi & Keskimäki 2007: 275–276.) Etiikka edellyttää, että toiminta ja menettelytavat palvelevat kaikkien etua tai ne voi hyväksyä kuka hyvänsä, joka ei tiedä toisen yksilön erityisiä piirteitä kuten rotua, sosiaalista asemaa tai kansalaisuutta (Thompson 2001: 79).

Terveyspolitiikassa oikeudenmukaisuus vaatii erilaisten voimavarojen ja olosuhteiden jakamista järjestyksessä eri ihmisille, jotta se edistäisi yhdenvertaisuutta. Lisäksi oikeudenmukaisuus tulisi määrittää tietyin välein ennemminkin terveydellisenä kykynä kuin yksistään terveydellisinä saavutuksina tai suorituksina. Kun ryhmien väliset erot ovat tärkeitä toimintaperiaatteiden ja julkisen terveydenhuollon tarkoitukselle ja päämäärälle,

määriteltäessä yksittäistä haittaa on oikeudenmukaisuuden kriteeri moraalisesti oleellista. (Ruger 2010: 112, 116.)

Suomen terveystalouden tavoitteena on muun muassa vähentää eri väestöryhmien välisiä eroja. Tämän saavuttamiseksi terveydenhuollon tulee huolehtia palvelujen oikeasta kohdentumisesta. Terveystalouden jakaumatavoitteen mukainen toimintatapa terveydenhuollossa varmistaa siis tarpeenmukaiset palvelut Suomessa asuville. Oikeudenmukaisuuden vähimmäisvaatimus on se, että palvelujen kohdentuminen terveydenhuollossa ei lisää terveyseroja. Kuitenkin päätöksentekijöiden pitäisi myös aktiivisesti pyrkiä kaventamaan terveyseroja muun muassa turvaamalla ja painottamalla sellaisia palveluja, joilla niitä voidaan kaventaa. Terveystaloutta tarkasteltaessa voidaan tehdä jako horisontaaliseen ja vertikaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa samanlaiseen ongelmaan saatavaa samanlaista apua, kun taas vertikaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa hoidon antamista terveysongelman vakavuuden perusteella erilaisilla. (Teperi 2004: 107; Teperi ym. 2007: 274, 276, 286.)

Nykyään terveydenhuollossa joudutaan valitsemaan huonojen vaihtoehtojen joukosta vähiten huonoin. Valintoja on pakko tehdä resurssien rajallisuuden vuoksi. Päätöksiä joudutaan tekemään niin yleisellä kuin yksilö tasolla, kun jaetaan terveydenhuollon voimavaroja. Priorisointia tehdään makro-, meta- ja mikrotasolla. Makrotasolla resurssit jaetaan yhteiskunnan eri sektoreiden kesken ja päätökset ovat poliittisia. Metatason resurssipäätökset tehdään paikallistasolla poliittisten päättäjien ja terveydenhuollon vastuhenkilöiden kesken. Mikrotason päätökset ovat yksittäisen ihmisen, esimerkiksi lääkärin, tekemiä päätöksiä. Tulevaisuudessa pohdittavaksi tulee, mihin yhteisiä varoja käytetään ja miten hoidot laitetaan tärkeysjärjestykseen. Kyseessä on usein erilaisten ihmisten arvomaailmojen yhteensovittamisesta. (Louhiala ym. 2009: 158–159, 160–161.)

3.1. Hallinnon eettiset periaatteet

Päätöksenteon taustalla ovat vahvasti hallintoa ohjaavat periaatteet ja arvot. Kappaleen tarkoituksena on kuvata, millaisia eettisiä ohjeita, periaatteita ja arvoja terveydenhuollon hallintoon, ja siten myös päätöksentekoon, liitetään.

Hallinnon kaikkien toimintaperiaatteiden, käytäntöjen ja tulosten taustalla tulisi olla hyveet. Hyveet yksistään eivät kuitenkaan ole riittäviä, vaan myös yksilöiden on tuettava hyvin järjestettyjä instituutioita. Hyveellisten hallintovirkamiesten keskeinen näkökulma on hyve, joka johtaa kaikkea heidän organisatorista toimintaa. Lisäksi heidän täytyy tietoisesti yrittää toimia niiden hyveiden esimerkkeinä, jotka johtavat heidän toimintaansa. (Hart 2001: 139, 145–146.) Hallinnon virkamiesten oletetaan olevan korkean moraalin ja hyveellisyyden omaavia henkilöitä. Hyvää tarkoittavat julkisen sektorin johtajat ja päättäjät eivät voi olettaa, että tehokkaat julkiset toimintatavat ja organisaatiot ovat mahdollisia eettisessä tyhjiössä. Julkisen hallinnon työntekijät elävät päivästä toiseen eettisessä ja epäeettisessä todellisuudessa. He toimivat eettisinä johtajina ja näkevät myös sen seuraukset. Julkisten organisaatioiden ylimpien johtajien täytyy edistää ja ilmentää ydinarvoja ja sitoumusta. (Menzel 2001: 356–358.)

Hallinnon eettisillä ohjeilla on kolme päätehtävää: ylläpitää eettistä laatua hallinnon palveluissa, kasvattaa yleistä luottamusta julkisen sektorin virkamiesten ja työntekijöiden oikeudenmukaisuuteen sekä avustaa virkamiehiä ja työntekijöitä päättämään toiminnan oikea suunta, kun he ovat epävarmoja suunniteltujen toimien soveltuvuudesta. Lisäksi tehtävänä on ehkäistä tahatonta sekaannusta julkisen ja yksityisen edun välillä. Eettiset ohjeet korostavat virka-asemaan liittyvää julkista luottamusta, jonka poliittiset ja moraaliset normit ovat korkeammat kuin muilla aloilla työskentelevillä. Huolellisesti luonnostellut eettiset koodit ja eettinen lautakunta voivat auttaa ylläpitämään, tai tarvittaessa palauttamaan, kansalaisten luottamuksen siihen, että julkiset asiat ovat tulleet suoritetuksi korkeiden eettisten normien mukaisesti. (Zimmerman 2001: 222, 235.) Eettiset ohjeet ovat julkaistuja sääntöjä ja periaatteita, jotka opastavat viranhaltijoiden käytöstä tietyissä ympäristöissä. Hyve taas on yksilön voimavara tai taito, joka auttaa elä-

mään kuten pitäisi. Hyve - etiikka pyrkii kehittämään näitä hyveellisiä luonteenpiirteitä, jotka taas auttavat moraalisesti toimivia henkilöitä toimimaan hyvin moraalista ratkaisua vaativissa tilanteissa. (Cooper 2004: 21, 35.)

Oikeudenmukaisuus tulisi nähdä keskeisenä sisäisenä hyvänä, joka on seurasta yleisestä tahdosta tehdä hyvää. Oikeudenmukaisuus määrittää olennaisimman poliittisen hyvän. Se on keskeisin demokraattisen yhteiskunnan toimintaperiaate, josta ovat peräisin muun muassa poliittinen yhdenvertaisuus ja kansallinen kehitys. Tästä seuraa se, että oikeudenmukainen ajattelutapa, järkevyyys, harkitsevaisuus ja rohkeus ovat julkista hallintoa harjoittavien keskeisiä hyveitä. Toteuttaakseen päätöksiä, sääntöjä, toimintaohjeita ja resurssien jakoa on olennaista ja väistämätöntä, että hallinnoijan harkintaa ohjaa taipumus etsiä ja säilyttää se, mikä on oikeudenmukaista. (Cooper 1987: 325.) Todellista rohkeutta julkisissa palveluissa on rohkeus tehdä päätöksiä. Jos kaikilla menettelytavoin on katkeransuloisia seuraamuksia, päätökset tuottavat aina myös kärsimystä. (Bailey 2001: 75.)

Palvelutyön etiikalla tarkoitetaan toimintaa, jossa asiakas ja hallinnon toimija tasavertaisesti vuorovaikutuksessa toistensa kanssa pyrkivät hyvään julkiseen palveluun. Palvelujen perustana ovat arvot, joiden avulla pyritään yksilön kannalta eettisesti ja taloudellisesti mahdollisimman hyvään tulokseen. (Salminen ym. 2009: 13.) Asiakassuhde on yleensä lakisääteisen palvelujen käyttäjän ja viranomaisen välinen hallinto-oikeudellinen suhde. Tämän vuoksi suhteen sisältö ja siinä käytettävä menettely määräytyvät hallinto-oikeudellisten normien ja viranomaispäätösten mukaan. Asiakas ei siis voi täysin itsenäisesti päättää palvelun sisällöstä vaan hallintoelimet päättävät siitä suurelta osin. Tätä päätöksentekoa sääntelee muun muassa hallintomenettelylaki. (Mäenpää 2002: 18.)

Suomessa on pyritty huomioimaan niin kansallisella kuin kuntatasolla suomalaisten terveyserojen vaikutus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Koska terveyspalvelut kuuluvat muiden hyvinvointipalvelujen kanssa kunnan organisaatioon, on mahdollista tehdä yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa ja vaikuttaa niiden päätöksentekoon. Monilta osin onkin onnistuttu tasa-arvoiseen ja yhdenvertaiseen palvelujen saatavuuteen. (Kes-

kimäki, Koskinen & Teperi 2002: 291.) Suomen hallinnon etiikka ja yksilöiden perusoikeudet pohjautuvat perustuslakiin, jossa mainitaan muun muassa, että vallan käytön tulee perustua lakiin ja lakia on noudatettava tarkoin kaikessa julkisessa toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 38; Ikola-Norrbacka 2010: 52.)

Voimassa olevasta lainsäädännöstä löytyvät eettiset ohjeet oikeudenmukaisuuteen. Julkisen vallan on perustuslain mukaan huolehdittava siitä, että yksilö voi muun muassa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. (Salminen ym. 2009: 38, 116; Ikola - Norrbacka 2010: 51.) Hyvän hallinnon periaatteita ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoituksidonnaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet. Näitä soveltamalla on toiminta tasapuolista ja johdonmukaista. Tällöin viranomaisen perustaa ratkaisunsa ja toimenpiteensä vain objektiivisiin perusteisiin sekä käyttää toimivaltaansa annettuihin tarkoituksiin. (Pajukoski 2004: 187.) Oikeudenmukaisuus voidaan liittää myös luottamukseen, vastuullisuuteen, epätaasa-arvon torjuntaan, yleisen ja yksityisen intressin yhteensovittamiseen sekä yhteiskunnalliseen kehittämiseen (Salminen ym. 2009: 37–38).

Ihmisten täytyy hyväksyä ne moraaliperiaatteet, johon lainsäädäntö perustuu, jotta lainmukaisuus ja oikeudenmukaisuus toteutuvat yhteiskunnassa. Eettinen vastuu ei ole pelkästään juridista vastuuta. Lakikirjoista yksistään ei selviä, mikä on eettisesti oikein tai väärin. Alkaako eettinen arviointi siitä, mihin laki loppuu? Laki ei välttämättä kerro, mikä on eettisesti oikein tai väärin, vaikka se voi määrittää yhteiskunnallisen oikean ja väärän. Laki ja eettisyys eivät kulje rinnakkain siten, että laillisesti oikein on myös eettisesti oikein. Eettinen ei aina tarkoita lainmukaista, vaikka laki voitaisiinkin eettisesti perustella. Lait määrittävät kuitenkin toiminnan reunaehdot. (Ikola-Norrbacka 2010: 53.)

Julkisessa hallinnossa eettisiin ohjeisiin sisältyy kolmenlaisia merkityksiä: kirjoitettu laki, sääntöjen järjestelmä, jotka eivät ole lakeja, mutta joihin liittyy moraalisia sidoksia sekä mielekäs kommunikaatio. Näihin usein sisältyy ajatus ihanteesta sekä ohjesääntö, joka on sopusoinnussa ihanteen kanssa ja joka pakottaa toimimaan niiden rajojen sisä-

puolella, jotka ohjeet saavat aikaan. Ohjeiden korusanainen käyttö on merkki siitä, että ne ovat symbolinen ilmaus liittyen laajempaan yleiseen etuun, ammatilliseen tai henkilökohtaiseen identiteettiin tai oikeaan menettelytapaan. Ohjeiden tarkoituksena on kunnioittaa demokratian arvoja ja lisätä kansalaisten luottamusta hallintoon. Julkisen hallinnon asenne eettisiä ohjeita kohtaan heijastaa sen mainetta monimuotoisena alana, älykästä järjestystä ja itsekuria sekä roolia palvelujen korkean laadun edistäjänä. (Plant 2001: 311.)

Perustuslakiin kirjattu ihmisarvon loukkaamattomuus on ihmisten oikeuksien perusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon oikeudenmukaisuuteen viitataan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevissa perustuslain säännöksissä. Näissä säännöksissä määritellään muun muassa muiden välttämättömien asioiden lisäksi riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tehtävä edistää väestön terveyttä. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tähän säännökseen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa sekä kieltö mielivallan käytöstä. Säännöstä täydentää syrjintäkieltö, joka rajoittaa kunnallisten viranomaisten harkintavaltaa etuja ja palveluja myönnettäessä. Yhdenvertaisuus voi sosiaali- ja terveyspalveluissa liittyä myös sellaisiin perusoikeuksiin kuin oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen ja yksityiselämän suojaan. (Pajukoski 2006: 28–29.)

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista ja tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneiden oikeusturvaa. Lain mukaan viranomaisten täytyy edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joiden avulla voidaan varmistaa yhdenvertaisuus asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi sellaiset olosuhteet on muutettava viranomaisten toimesta, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumisen. (Luhtanen 2011: 340–341.) Organisatoriseen vaikuttavuuteen ja julkiseen vastuuseen liittyvät ongelmat muotoilevat hallinnollista työtä ja siten myös eettisiä pulmia. Päämääränä on tasapainottaa henkilökohtaisia ja ammatillisia yhtäläisyyksiä ja palvella yhteistä etua eikä erityistä tai henkilökohtaista etua. Eettiset ohjeet nähdään tämän määritelmän valossa eli mitä työ tällä alalla on ja miten ala näkee itsensä. Ohjeiden pääasiallinen arvo on tulkita yh-

teiskunnalle olennaisia perusstandardeja oikeasta ja väärästä julkisten palvelujen työympäristöihin. (Plant 2001: 316, 327.)

Julkista valtaa ja hallintoviranomaisia velvoittavat vapausoikeudet sekä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa turvaavat oikeudet. Tulkintatilanteessa hallintoviranomaisen on valittava se vaihtoehto, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumisen. Perustuslain säännökset turvaavat sekä vertikaalista eri palvelujen ja palvelunsaajaryhmien että horisontaalista palvelujen sisällä tapahtuvaa yhdenvertaisuutta. Niin sanottuun subjektiiviseen oikeuteen ei liity palvelujen järjestämisen suhteen juurikaan harkintavaltaa. Kunta ei voi esimerkiksi määrärahojen puuttumisen vuoksi kieltäytyä palvelujen järjestämisestä. Jos katsotaan, että lainsäätäjän tekemä jako on oikeudenmukainen, harkintavallan kasvaessa myös mahdollisuus epätasa-arvoon tai syrjintään kasvaa. Subjektiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan oikeuksia, joiden järjestäminen on kunnan velvollisuus, jotka ”on järjestettävä” tai ”on korvattava”, joka ei ole määrärahasidonnaista ja joita voidaan oikeussuojakeinoilla turvata. Millään sääntelytavalla ei kuitenkaan voida täysin turvata palvelujen jakautumista yhdenvertaisesti. Mitä enemmän käytetään tulkintaa, sitä enemmän koetellaan yhdenvertaisuutta. Vaikka palvelut olisivat jakautuneet kunnassa yhdenvertaisesti, harkintavallasta seuraa väistämättä eroja palveluissa kuntien välille. (Pajukoski 2006: 29, 31.)

3.2. Hallinnollisen päätöksenteon taustatekijöitä

Päätöksenteon taustalla on useita eri tekijöitä, joilla ohjataan päätöksentekoa ja vaikutetaan lopputulokseen. Tässä luvussa on tarkoitus esitellä päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä ja niiden merkitystä terveydenhuollon organisaatiossa tapahtuvaan päätöksentekoon.

Kunnan on järjestettävä asukkaiden sairaanhoito ja huolehdittava tarpeellisesta erikoissairaanhoidosta. Kiireellisessä hoidontarpeessa olevalle on annettava hoitoa kotipaikkakunnasta riippumatta. Kunnalla on velvollisuus myös ei-kiireellisen hoidon järjestämiseen. Hoitopäätöksen tekee hoitava lääkäri. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on

kyse kansalaisten perusoikeuksista ja kunnan velvollisuuksista palvelujen toteuttajana. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ovat julkisen vallan tehtäviä. Julkisella vallalla tarkoitetaan sekä valtiota että kuntia, ja niiden päätöksentekuelimiä ja virkamiehiä. Perustuslailla vahvistettu velvollisuus riittävien ja sopivien palvelujen järjestämisestä on heikentänyt rajaa subjektiivisten oikeuksien ja muilla laeilla turvattujen palvelujen välillä. (Pajukoski 2004: 178, 183; Pajukoski 2006: 30–31.) Oikeudenmukaisuudesta yleensä ja oikeudenmukaisuuden kokemisesta on erotettava yksilön omat, subjektiiviset, arviointiperusteet. Oleellista on eettisiin käsityksiin ja periaatteisiin perustuva oikeudenmukaisuus sekä oikeudenmukaisuuden arviointi hyvinvointiyhteiskunnan ja -valtion kannalta. (Arajärvi ym. 2007: 56.)

Oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaisesti samanlaisen hoidon tarpeessa olevat hoidetaan samanlaisin periaattein. Ihmisten hoitoon ja kohteluun eivät saa vaikuttaa potilaan ikä, asuinpaikka, sosiaalinen asema, äidinkieli, sukupuoli, etninen tausta, kulttuuri, sukupuoli suuntautuminen tai vakaumus. Oikeudenmukaisuuteen vaikuttavat myös resurssien jako ja käyttö. Valtio ja kunnat ovat vastuussa siitä, että kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuu. Oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi terveydenhuollolla tulisi olla riittävät resurssit ja mahdollisuus huolehtia niiden tasa-arvoisesta käytöstä. (Etene 2001: 13–14.)

Oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaan kaikilla tulisi olla samanlainen mahdollisuus saada tarkoituksenmukaista hoitoa. Lisäksi tulisi ottaa huomioon erityisesti heikommasa asemassa olevat. Keskeinen kysymys ei siis välttämättä ole se, mikä on riittävä määrä resursseja vaan, mikä on oikeudenmukainen määrä. Käytännössä terveydenhuollossa joudutaan jatkuvasti ratkaisemaan resurssien jaon ongelmia. Tällöin joudutaan oikeudenmukaisuuden nimissä arvioimaan eri potilaiden ja potilasryhmien oikeuksia ja tarpeita, sekä tekemään kompromisseja suhteessa muihin eettisiin periaatteisiin. (Pietarinen & Launis 2005: 26–27.)

Oikeudenmukaisuutta pidetään niin itsestään selvänä ja olennaisena osana pohjoismaista hyvinvointivaltiota, ja siten myös demokratiaa, ettei sitä mainita Suomen laissa kuin kaksi kertaa. Perustuslaissa yhteiskunnallisella oikeudenmukaisuuden edistämällä tar-

koitetaan nimenomaan yhdenvertaisuuden ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien edistämistä, ja siten myös tasa-arvon edistämistä. (Arajärvi ym. 2007: 51.) Kunnat ja kuntayhtymät käyttävät julkista valtaa ja kuuluvat perusoikeussäännösten piiriin. Perusoikeuksien velvoittavuutta on laajennettu muun muassa käsitemuutoksilla. Perusoikeuksien kannalta merkityksellistä valtaa käyttävien tulee erityisesti huomioida vapausoikeudet, yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja oikeusturva. (Hallberg 2005: 79.)

Terveydenhuollossa joudutaan tekemään priorisointipäätöksiä kaikilla tasoilla: valtionhallinnossa, kunta-, sairaanhoitopiiri- ja klinikatasolla sekä viime kädessä yksittäisen lääkärin tasolla. Nämä eri tasot vaikuttavat toisiinsa siten, että ylemmän tason päätökset vaikuttavat alemman tason päätöksiin. Keskeinen kysymys onkin poliittisen ja asiantuntijapäätöksenteon keskinäinen suhde. Perinteisesti Suomessa on luotettu asiantuntijoiden ja klinikoiden päätöksiin, mutta on huomattu, että tärkeää olisi myös huomioida yhteiskunnan ja kansalaisten arvot. Tämä johtaa siihen, että priorisointipäätöksentekoon tulisi entistä enemmän ottaa mukaan poliitikot tai muut kansalaisten valitsevat edustajat. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että päätöksentekijät kokevat vaikeana ottaa vastuun priorisointipäätöksistä sekä eri ryhmien päätösten yhteensovittamisen tasapuolisesti. (Vuorenkoski ym. 2006: 37.)

Yhteiskunnassa tehdään terveydenhuollon priorisointia eri tahoilla. Päätökset varojen jaosta tehdään valtion ja kuntien budjetissa. Terveydenhuollon sisäisestä jaosta päätehtään kuntien, kuntayhtymien ja sairaaloiden tasolla. Myös terveydenhuollon henkilöstö tekee priorisointipäätöksiä yksittäisten potilaiden kohdalla. Lisäksi kansalaiset priorisoivat valitessaan terveydenhuoltopalvelun tai jonkin muun menokohteen välillä. Terveydenhuollossa muun muassa lääkäreillä on velvollisuus tuoda esiin tarvittavat resurssit ja priorisointipäätösten seuraukset yksittäiselle potilaalle. Julkisen terveydenhuollon oikeudenmukaisuudesta on vastuussa julkinen valta, ja siksi priorisointia koskevien päätösten tulisi olla mahdollisimman läpinäkyviä. Lisäksi myös kansalaisilla tulisi olla oikeus osallistua keskusteluun ja mahdollisuus palautteen antoon priorisointipäätöksistä. (Suomen lääkäriliitto 2005: 123, 125.)

Priorisointi on ensisijaistamista, jossa tehdään valintoja tärkeiden ja vähemmän tärkeiden asioiden välillä. Priorisointi on keskittymistä tärkeisiin asioihin ja vähemmän tärkeiden asioiden syrjäyttämistä. Se on myös tietoista terveydenhuollon kasvun hallintaa. Voimavarojen suuntaaminen tiettyyn asiaan poistaa ne jostakin muualta. Priorisointi on poliittinen ja eettinen valinta. Sen tulee pohjautua oikeudenmukaisuuteen, hyvinvoinnin maksimointiin ja inhimillisten perustarpeiden kunnioitukseen. Hyvinvointiyhteiskuntaajatteluun mukaisesti priorisoinnin tavoitteena on löytää oikeudenmukaiset keinot jakaa yhteistä hyvää ja löytää tasapaino tarpeiden ja voimavarojen välille. (Ryynänen & Mälykangas 2000: 236–237; Suomen lääkäriliitto 2005: 123.)

Priorisoinnilla tarkoitetaan asioiden laittamista tärkeysjärjestykseen. Terveystieteissä priorisoinnissa tehdään valintoja palvelutarpeen ja taloudellisten resurssien ristiriitatilanteessa ja yhteensovittamisessa. Valintatilanteessa pyritään yhteisen ja yksilön hyvän tasapainottamiseen sekä mahdollisimman monen auttamiseen resurssien sallimissa rajoissa. Eettisinä valintakriteereinä ovat muun muassa hoidon vaikuttavuus, tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus sekä ihmisarvon ja oikeuksien kunnioittaminen. Arvokeskustelulla ja sovituilla säännöillä taataan etteivät valinnat perustu esimerkiksi sattumaan, henkilön asemaan tai kykyyn ajaa omaa asiaansa. (Etene 2001: 8.)

Asioita laitetaan tärkeysjärjestykseen, koska kaikkea ei ole mahdollista eikä tarpeellistakaan saada. Tämän vuoksi tasa-arvo muodostuu ongelmalliseksi, ja joudutaan myös pohtimaan arvoja uudelleen. (Jallinoja 1993: 40.) Ihmiset ja yhteiskunnan eri ryhmät painottavat arvoja eri tavoin ja myös tulkitsevat niitä eri tavoin. Tämä johtuu heidän omista kokemuksistaan ja eduistaan sekä tarpeesta nostaa esiin niitä arvoja, jotka edistävät heidän omia etujaan. Tärkeää on siis oikeudenmukaisen yhteiskunnan peruseriaatteita mietittäessä, että olosuhteet ovat niin sanotusti ”moraalisesti suosiolliset” ja eettisen harkinnan on oltava vapaa erilaisista etunäkökohdista, jotta asioita voidaan katsoa puolueettomasti ja objektiivisesti. (Uusitalo 1993: 65.)

Priorisointi voidaan nähdä kahdella eri tavalla: lopputuloksena eli kuinka suuri osa verotuloista kohdennetaan terveydenhuoltoon, ja miten nämä resurssit jaetaan terveydenhuollon sisällä. Toisaalta taas oikeudenmukaisena menetelmänä eli miten, missä ja ke-

nen tulee tehdä päätökset. Priorisointi voidaan nähdä jatkuvana prosessina. Lisäksi kyseessä on asiantuntijuuden ja tosiasioiden sekä poliittisten ja yhteiskunnallisten arvovallintojen suhteesta. Oikeudenmukaisesti terveydenhuoltoon tarvittava raha on poliittinen kysymys. Priorisoinnin tulee perustua eettisesti hyväksytyihin periaatteisiin. Keskeistä on ihmisarvo ja siihen liittyvät oikeudet. Lisäksi olennaista on priorisointi tarpeen mukaan eli samanlaisessa hoidon tarpeessa olevalle tulee antaa samanlainen hoito. Priorisoinnissa on tämän lisäksi huomioitava myös kustannusvaikuttavuus eli käytetyt resurssit hyödyttävät eniten potilasta. Tiedon lisäksi on hyväksyttävä päätöksentekoon vaikuttavat arvot ja eettiset periaatteet. (Suomen lääkäriliitto 2005: 123–124.)

Oikein tekeminen ei ole helppoa. Silti oikeudenmukaiset ihmiset yrittävät tehdä oikein houkutuksista huolimatta. On vaikea saada aikaan oikeat teot rajallisella vallalla ja tiedolla vastarintaa vastaan. Julkisen sektorin virkamiehet joutuvat suunnistamaan ristiriitaisen lojaaliuden, vallan houkutuksen, suorasekäisyyden ja oman oikeudenmukaisuuden vaatimusten pyörteissä. Usein toiminta on sekä hyvää että pahaa. Kaiken tämän kohtaaminen on ratkaisevaa vilpittömän oikeudenmukaisessa toiminnassa. (Dobel 1999: 48.) Hallinnolla täytyy olla tietoa, mitä moraalijärjestys tarkoittaa ja miten sitä käytetään päätöksenteossa. Jos moraalijärjestys on sovitettu yleisiin periaatteisiin, jotka hallinnon virkamiehen odotetaan tietävän ja noudattavan, silloin niillä on vaikutuksensa hallinnon etiikkaan. (Denhardt 1988: 59.)

Hallintopäätöksen tekijänä ja esittelijänä voi toimia vain virkasuhteessa oleva henkilö. Hän vastaa myös päätöksen lainmukaisuudesta. Kunnan toimielimissä asiat päätetään esittelyn perusteella. Hallintopäätöksen tekeminen kuuluu joko yksittäiselle virkamiehelle tai monijäseniselle toimielimelle. Monijäsenisissä toimielimissä tehdään päätökset yleensä keskustelun pohjalta enemmistön kannan mukaisesti. Hallintoasioihin kuuluvat sekä hallintopäätöksiin ratkaistavat asiat että julkisten palvelujen toteuttaminen. Lisäksi tulee huomioida palvelujen toteuttamiseen kuuluvat asiakassuhteet viranomaisen ja palvelujen käyttäjän välillä. Vaikka kyseessä ei ole varsinainen hallintopäätös tällaisessa asiakassuhteessa, on hallintolain säännöksiä noudatettava soveltuvin osin. (Mäenpää 2008: 222, 224.)

Poliittisten päätöksentekijöiden valta perustuu muodolliseen vallankäyttöön, jota he käyttävät asioiden käsittelyssä suhteessa viranhaltijoihin. Viranhaltijat valmistelevat ja luottamuselimet tekevät päätöksiä. Poliittiset päätöksentekijät käyttävät valtaansa kollektiiveina. Sekä poliittisten päättäjien että viranhaltijoiden valta määritellään lainsäädännöllä ja muun muassa kunnan sisäisillä säännöillä. Poliittisten päättäjien valta perustuu muodolliseen valtaan ja viranhaltijoiden valta taas tiedon ja informaation sääntelyyn. Tiedon vuoksi viranhaltijat ovat suhteellisen itsenäisiä suhteessa poliittisiin päättäjiin, koska heillä on sellaista tietoa mitä päättäjillä ei ole. (Möttönen 2002: 181–182.)

Kunnat vastaavat itsehallintonsa kautta kuntalaisten hyvinvoinnista. Vaikka kunnat toimivat itsenäisesti, ne joutuvat huomioimaan palveluja järjestäessään valtakunnalliset tavoitteet ja ohjelmat. Tämän vuoksi hyvinvointipolitiikan toteuttaminen ja johtaminen vaatii poikkihallinnollista päätöksentekoa, yhteisvastuuta ja yhteistyötä. Huomioimalla terveystieteelliset päätöksentekijat voivat vaikuttaa väestön terveyteen yksilö- ja yhteisötasolla poliittisella päätöksenteolla. Luottamushenkilöillä on kunnassa ylin päätösvalta ja heidän tehtävänä on varmistaa kuntalaisten terveys ja hyvinvointi. Ongelmana voidaan nähdä se, että valtuutetut joutuvat tekemään päätöksensä esittelystä, joten heillä ei välttämättä ole käytössään kaikkea tarvitsemaansa tietoa tai esimerkiksi vaihtoehtoja päätöksiä tehdessään. Myös raportointi valtuutettujen tekemien, muun muassa terveyttä edistävien, päätösten seurauksista on usein puutteellista. Suunnittelun ja päätöksenteon pohjana käytetään valtakunnallisia terveystilastoja, vaikka tiedetään, että paikalliset erot ovat merkittäviä. Mihin luottamushenkilöiden tieto kuntalaisten terveydestä perustuu? (Poikajarvi & Perttilä 2006: 7, 29–30.)

Itsehallinnollinen päätöksenteko kunnassa tarkoittaa tavoitteiden laatimista ja hyväksymistä palveluista ja kehityksestä, myös yhdyskuntakehityksestä. Keskeisiä ovat ne tavoitteet, jotka määrittävät palvelujen laatua, määrää ja saatavuutta. Nämä ovatkin edustuksellisen demokratian tärkeimpiä päätöksiä ja tuloksia. Huomion arvoista on myös se seikka, että suoraan valittujen päätöksentekijöiden lisäksi kunnissa on välillisesti valittuja luottamushenkilöitä, jotka käyttävät valtaa ja tekevät päätöksiä. Päätösvaltaa on siirretty luottamushenkilöiltä viranhaltijoille eli he toimivat sekä viranhaltijoina että luottamushenkilöinä. Tällä on oma vaikutuksena päätöksentekoon viranhaltijoiden työtaus-

tojen kautta ja kuntalaisten edustaminen on heillä vähäisempää kuin muilla luottamushenkilöillä. (Vahermo 2004: 8, 10.)

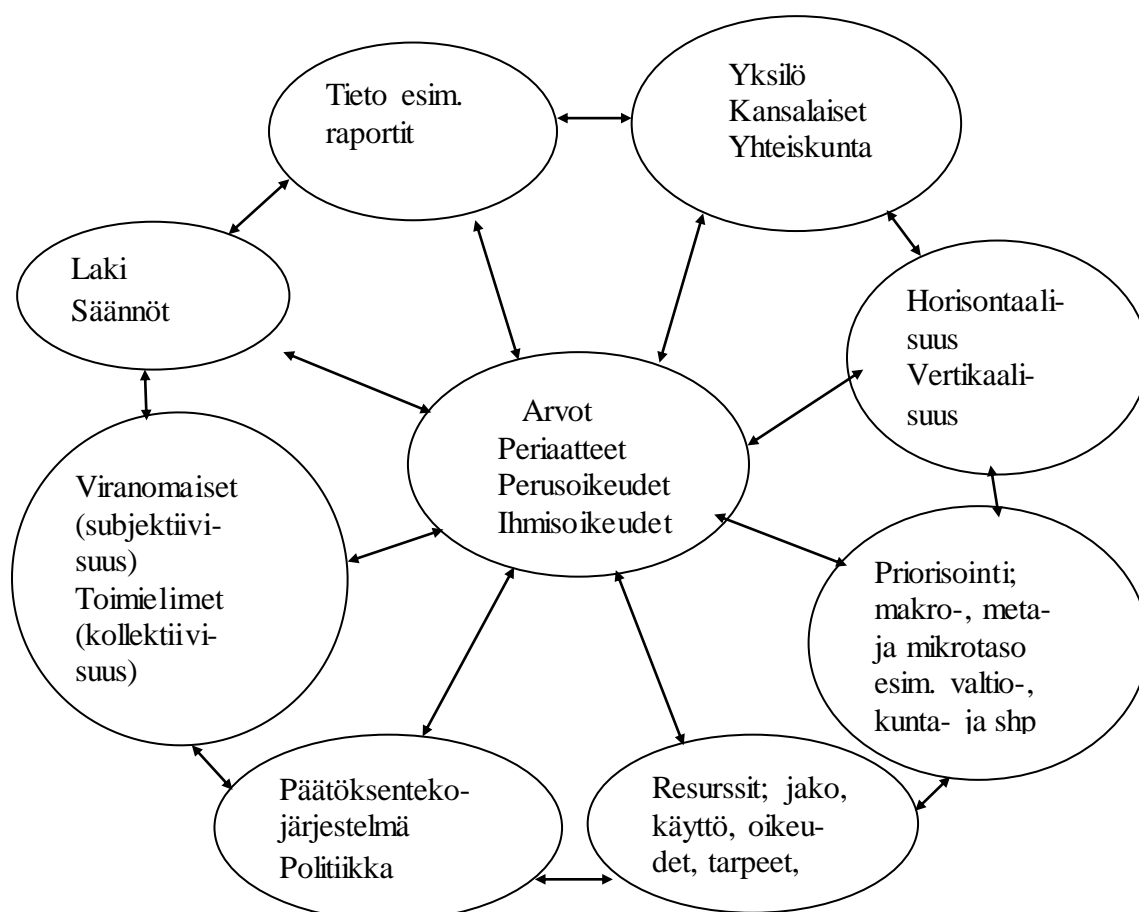
Poikajärven ym. (2006: 31–32) mukaan poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan tietoa kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista, jotta voitaisiin tehdä terveyttä edistäviä päätöksiä ja sitoutua niihin. Ongelmaksi voi muodostua se, että terveyden edistämistä pidetään ideologisesti merkittävänä, mutta siihen ei haluta sijoittaa rahaa. Kunnat pyrkivät hyvinvointistrategioita laatimalla määrittämään kunnan hyvinvointipolitiikan suuntaa. Strategian laadinta kuuluu kunnan johdolle, mutta siihen sitoutetaan myös viranhaltijaorganisaatio ja luottamushenkilöhallinto. Strategian tavoitteena on saada yhteinen näkemys hyvinvointilanteesta ja siitä, mihin ollaan menossa. Strategia toimii suunnittelun, kehittämisen ja johtamisen välineenä. Tarkoituksenmukaista olisi, että sekä itse strategiaa että strategiasta saatuja seurantatietoja käytettäisiin entistä enemmän hyväksi suunnittelussa.

Tiedolla on suuri merkitys päätöksenteko- ja valtasuhteissa terveydenhuollon organisaatioissa. Kiistatilanteissa päätöksenteko tehdään muun muassa virallisen johtajan tai asiantuntijan asemaan vetoamalla, josta voi seurata ongelmia organisaation hallinnolliseen sujuvuuteen. Ongelmia syntyy tavallisesti siitä, että johtajat ja asiantuntijat olettavat omaavansa yhteisen käsityksen muun muassa potilaan hoidon tarpeesta ja terveydenhuollon organisaatioiden tehtävistä sekä oletuksesta, että asioilla ja ilmiöillä on kaikille yhteinen merkitys. (Vuori 2007: 38.)

Hyvinvointivaltion laajentumisen myötä hallinnolliset oikeudet ja edut ovat lisääntyneet. Tyypillistä on, että nämä oikeudet ja edut määrittelevät ja tuottavat viranomaisorganisaatio, ja ne voivat olla myös harkinnanvaraisia. Perusoikeudet ovat lailla suojattu kaikille ihmisille, joihin hän voi vedota suhteessa viranomaiseen. Viranomaisen on huomioitava perusoikeudet toiminnassaan ja sovellettava siihen liittyviä normeja päätöksenteossaan. Myös ihmisoikeudet on huomioitava hallintotoiminnassa. Subjektiiviset oikeudet ovat niitä lakisääteisiä oikeuksia, etuja ja palveluja, joihin viranomaisella ei ole harkintavaltaa. Olemassa on myös harkinnanvaraisia oikeuksia ja etuja, joiden rajanveto ei ole täysin yksiselitteistä. Viranomaisen tulee lain mukaan kohdella kaikkia asiakkaita

yhdenvertaisesti. Tähän perustuen voi lainkäyttöviranomainen tutkia, onko harkintavaltaa käytetty asianmukaisesti ja lainmukaisesti. (Mäenpää 2002: 20–21, 23, 25.)

Suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän oikeudenmukaisuuden takaajana on pidetty verorahoitaisuutta, alue-eroja tasaavaa valtionosuusjärjestelmää, lähes kokonaan julkista tuotantojärjestelmää, kunnallisen palveluverkoston kattavuutta, julkisen sairausvakuutusjärjestelmän pakollisuutta ja pieniä käyttäjä maksuja (Teperi ym. 2007: 280–281). Koska palvelujärjestelmä on yhä verkostoituneempi, on päätöksenteon ja valtasuhteiden selkiyttäminen yhä tärkeämpää. Etenkin kun palvelujärjestelmä organisoituu yhä enemmän lain ja normien tarkoituksenmukaisuuden tulkinnalla alueellisiin terveysteroihin ja oikeudenmukaisuuteen vetoamalla. (Vuori 2007: 34.)



Kuvio 1. Yhteenvedo hallinnolliseen päätöksentekoon vaikuttavista tekijöistä ja näiden keskinäisistä suhteista.

3.3. Hallinnollinen päätöksenteko sairaalaorganisaatiossa

Tarkastelun kohteena tässä tutkimuksessa on Suomen keskussairaaloista Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymään kuuluvan keskussairaalan päätöksentekojärjestelmä. Tarkastellussa ovat valtuuston ja hallituksen puheenjohtajiston sekä johtoryhmän jäsenten toiminta päätöksentekotilanteissa.

Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymässä päätösvaltaa käyttävät kunnat. Kunnat valitsevat valtuustoon jäsenet ja heille varajäsenet kunnanvaltuustojen toimikautta vastaavaksi ajaksi. Äänimäärä valtuustossa määräytyy jokaista tuhatta alkavaa asukasta kohden, kuitenkin enintään kaksi viidesosaa kaikkien jäsenkuntien valitsemien jäsenten yhteenlasketusta rajoittamattomasta äänimäärästä. Valtuusto on päätösvaltainen kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on saapuvilla ja heistä puolet edustaa kaikkien jäsenten äänimäärää. Jäsenillä on oikeus osallistua vain sellaisen toiminnan päätöksentekoon, jota jäsenyys koskee. Valtuusto voi perustaa lautakuntia, johtokuntia ja neuvottelukuntia sekä nimetä niiden jäsenet. (Perussopimus 2009: 3–5.)

Hallituksen jäsenet (seitsemän) ja heidän varajäsenensä valitsee valtuusto sekä nimeää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Huomioon on otettava alueellinen edustavuus, kielisuhteet ja tasa-arvolain määräykset. Millään kunnalla ei saa olla enemmistöä hallituksessa. Hallitus johtaa kuntayhtymää kuin sitä kuntalaissa ja erityislaeissa määrätään. Valtuuston päätösvaltaa voidaan siirtää hallitukselle kuntayhtymän hallintosäännön mukaisesti. Hallituksen kokouksessa asiat ratkaistaan viranhaltijan esittelystä. (Perussopimus 2009: 4–5.) Kuntayhtymän toiminnassa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja johtaminen perustuu hyvään johtamis- ja hallintotapaan sekä yhteisesti määriteltyihin arvoihin. Kuntayhtymän toimielimet hoitavat niille lainsäädännön ja hallintosäännön osoittamia tehtäviä. Toiminta on läpinäkyvää ja päätökset perustuvat riittäviin ja asianmukaisiin selvityksiin. Päätösten toimeenpanoa myös seurataan. (Sisäisen valvonnan ohje 2009: 3.)

Sisäinen tarkastus tukee virastoa ja laitosta tavoitteiden saavuttamisessa, ja on olennainen osa organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmää. Sisäinen tarkastus arvioi johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinta- ja valvontaprosessien tehokkuutta. Se tuottaa lisäarvoa organisaation johdolle ja koko organisaatiolle sekä parantaa organisaation toimintaa. Sisäisen tarkastuksen keskeisiä tehtäviä julkishallinnossa ovat johtamisen tehokkuuden edistäminen, tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden toteutuminen, toiminnan tuloksellisuus ja hyvän hallintotavan toteutuminen toiminnassa ja päätöksenteossa. Lisäksi on tärkeää edistää riski-, valvonta- ja tuloksellisuusinformaation raportointia. Sisäinen tarkastus voi tuottaa lisäarvoa muun muassa päätöksentekoprosessin ja organisaation ydinprosessien kehittämiseen. (Holmberg & Kiviaho 2009: 12–13.)

Kuntayhtymän valvonnan rakenne koostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta. Ulkoisesta valvonnasta vastaa valtuuston asettama tarkastuslautakunta ja valtuuston valitsema tilintarkastaja. Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu tarkastaa kuntayhtymän hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Sisäisen valvonnan järjestää kuntayhtymän hallitus ja toteuttamisesta vastaa toimitusjohtaja. Toimitusjohtaja vastaa lisäksi sisäisestä tarkastuksesta ja raportoinnista. Myös tulosalueiden ja tulosyksiköiden johtajat vastaavat omalta osaltaan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (Sisäisen valvonnan ohje 2009: 3–4.)

Sisäinen tarkastus arvioi muun muassa riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuutta. Sisäinen tarkastus ei osallistu päätöksentekoon eikä päätösten täytäntöönpanoon. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat olennaisesti toiminnan suunnitteluun, seurantaan ja johtamiseen. Valvontaa suorittavat kuntayhtymän johto, johtavat viranhaltijat, esimiehet ja henkilöstö. Tavoitteena on varmistaa tehtävien toteutuminen ja lainmukaisuus, tavoitteiden saavuttaminen, toiminnan tuloksellisuus ja tehokkuus, hyvän hallintotavan mukaiset menettelytavat, omaisuuden ja voimavarojen turvaaminen sekä taloudellisen ja toiminnallisen tiedon oikeellisuus, riittävyys, ajantasaisuus ja luotettavuus. Sisäisen valvonnan vastuut on jaettu hierarkkisesti siten, että kuntayhtymän valtuusto, hallitus, peruspalvelulautakunta, toimitusjohtaja, johtavat viranhaltijat, tulosalueiden johtajat, tulosyksiköiden esimiehet ja henkilöstö vastaavat ku-

kin omalta osaltaan valvonnan toteutumisesta sekä ovat velvollisia raportoimaan esmiehelleen havaitsemistaan epäkohdista. (Sisäisen valvonnan ohje 2009: 4–5.)

4. TUTKIMUSTULOKSET

Tässä luvussa käsitellään tutkimuksessa saatuja tuloksia. Aineisto esitetään teoriassa esiin tulleiden teemojen kautta, joiden avulla analysoidaan oikeudenmukaista päätöksentekoa, päätöksenteossa ilmeneviä ristiriitoja ja niiden ratkaisuja. Vastajat käyttivät vastauksissaan oikeudenmukaisuuden synonyymeina muun muassa yhdenvertaisuutta, tasapuolisuutta ja tasa-arvoisuutta (kts. Turunen 1997: 225–226.) Siksi myös tulosten analysoinnissa käytetään näitä eri käsitteitä vastausten mukaisesti synonyymeina.

4.1. Näkökulman merkitys

Oikeudenmukaisuus käsitetään väljästi ja moninaisesti. Yleensä oikeudenmukaisuutta ajatellaan subjektiivisesta näkökulmasta, jolloin jokaisella on siitä oma näkemyksensä. (Muuri ym. 2006; 66). Lawtonin ym. (2013; 31) mukaan vapaus, oikeudenmukaisuus, itsemääräämisoikeus ja tasa-arvo ovat avoimia erilaisille tulkinnoille. Jokaisen arvot ja asema ovat samalla tavoin olemassa olevia. Ei ole olemassa objektiivista totuutta ja näitä arvoja on vaikea yleistää. Vastauksissa tuli esiin, että lähtökohtana oikeudenmukaisessa päätöksenteossa on yksilöiden näkökulman huomioiminen. Kuitenkin on toisaalta vaikea ottaa vain yksilöt huomioon, koska pääsääntöisesti ylimmällä päätöksenteon tasolla puhutaan asiakasryhmistä eikä niinkään yksilöistä. Osa vastaajista koki myös, ettei yksilöitä huomioida ollenkaan ja siten perusoikeudet eivät toteudu yksilön kannalta. Mutta oli myös näkemyksiä, ettei näiden välillä ole ristiriitaa vaan sekä yksilön että yhteiskunnan etu voidaan huomioida päätöksenteossa.

”Sanotaan niin, että se (oikeudenmukaisuus) pyritään ottaan, mutta siinä ei aina onnistuta.”

”En oo kyllä missään vaiheessa enkä enkä koskaan törmänny semmoseen tilanteeseen, että luottamushenkilönä olis edes tiedossa semmosia asioita, jossa jossa tarvittis ruveta puntaroimaan semmosta, että että onko siinä niin kö yhteisön etu kontra se yksilön etu, että tulisko niille ristiriitoja.”

Yksilön oikeudenmukaisuus perustuu yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Oikeudenmukaisuuden käsite koskettaa lähes kaikkea yhteiskunnassa: taloutta, työelämää, yhteiskunnallisia palveluja ja niin edelleen. Tämän vuoksi oikeudenmukaisuutta ihanteena on vaikea luonnehtia tarkasti. (Turunen 1992; 73–75.) Osa vastaajista koki, että isommat kokonaisuudet ja esimerkiksi taloudellinen hyöty menevät yksilön asioiden edelle ja siksi oikeudenmukaisuutta vaikea taata yksilötasolla. Yksilön etu ei siis aina ole ensisijalla, mutta osa vastaajista pohti tarvitseeko aina ollakaan.

”Kyllä aika pitkälti se katotaan sitä kokonaisuutta ja siinä niin ku ihan yksittäisen...niin silloinhan se kyllä ajaa sen kokonaisuuden eteenpäin vieminen, niin joissakin tilanteissa sitten niin ku menee yksittäisen edelle.”

”Sitte toinen asia mikä ehkä hallituksessakin nosti nosti keskustelua, oli nämä hintojen korotukset. Kyllä se niin ku puhutaan sitte kuitenkin sen verran suurista taloudellista suunnista organisaatiolle, niin sitte se niin ku ajaa edelle siinä.”

Mahdollisimman oikeudenmukaisen toiminnan lähtökohdaksi nähtiin, että päätökset tehdään asiakaskeskeisesti organisaatiokeskeisyyden sijaan. Periaatteena pidettiin ihmisten tasa-arvoisuutta palveluja suunniteltaessa. Kuitenkin koettiin, että heikommassa asemassa olevien ihmisten kannalta palvelujen suunnittelu ei ole aina oikeudenmukaista. Toisaalta joku vastaajista pohti tarvitseeko ylimmän johdon edes huomioida yksilöä vaan enemmänkin asiakasryhmiä.

”No kyllähän me asiakas- ja potilaslähtöisyydestä lähdetään aina liikkeelle elikkä elikkä kyllähän me pyritään siinä päätöksenteossa aina siihen, että että niitä ei tehtäs organisaatio vaan asiakaskeskeisesti.”

”Mut jos mä otan konkreettisen esimerkin, niin niin niin se niin kö tota se liittyy siihen, että että niin ku ne ihmiset jotka kaikkein eniten on riippuvaisia palveluista, niin heidän näkökulmasta palveluiden suunnittelu ei oo niin kö keskeistä.”

Salminen (2005: 88–89) toteaa, että organisaatorakenteet ovat yhä monimutkaisempia ja päätökset tehdään kollektiivisissa järjestelmissä. Suurissa organisaatioissa, kuten esimerkiksi sairaalassa, päätöksenteko ei ole pelkästään hierarkkista vaan päätöksiä tehdään rinnakkain eri osissa organisaatiota. Haastateltavat kokivat, että päätöksenteossa ylimmässä hallinnossa varmistetaan yleisen edun ja asianmukaisen toiminnan toteutu-

minen. Tältä osin kollektiivinen päätöksenteko koettiin hyväksi. Yksilön ja yleisen edun yhteensovittaminen tapahtuu vastaajien mukaan alempana hierarkiaassa.

”Tavallaan se niin ku asettelu yksityinen etu, yleinen etu ei niinkö tavallaan tun...tunkeudu sinne ylimpään hallintoon.... se on niin kö keskijohto joka sovittaa yhteen taloutta, taloutta ja yksilöitä koskevia päätöksiä ja ja sillä tavalla niin niin tavallaan ylin ylin johto, joka tekee strategisista ja ja taloushallinnollista suunnittelua, niin tuota se ei kohtaa sitä.”

Vastauksissa ilmeni, että ylimmän johdon on vaikea hahmottaa yksilön tilannetta, koska kyseessä on ensisijaisesti laajemmat asiakokonaisuudet hallinnollisessa päätöksenteossa.

”No sen sen yhden yksittäisen ihmisen tilannetta ei varmaan edes siinä päätöksentekotilanteessa voida tunteakaan....Tuolla kollegiossa se siinä on sitte jo jo tuota jonkin verran vaikeuksia saada niin kun sitä koko porukkaa tietoiseksi siitä samalla tavalla siitä tilanteesta. Että kun kaikki mieltää sen eri tavalla.”

Oikeudenmukaisuuden käsitteen epäselvyys on haaste julkiselle sektorille. Miten voidaan hyvinkin subjektiivinen periaate muuntaa julkisen sektorin eettiseksi periaatteeksi, kun jokaisen käsitys oikeudenmukaisuudesta riippuu jokaisen omasta arvomaailmasta. Oikeudenmukaisuus tarkoittaa yhdenmukaista, tasavertaista ja puolueetonta päätöksentekoa. (Kinchin 2007: 112–113.) Erään haastateltavan mielestä on vaikea mitata oikeudenmukaisuutta yksilöiden kannalta. Vaikka eri mittareilla mitattuna palvelujen saataavuus olisi oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti toteutettu, niin näin ei asia välttämättä ole yksilön näkökulmasta.

”...Öö mutta tuota niin sitte ko mennään yksilötasolle, niin se muuttuukin se tilanne. Kuka mittaa yksilön kokemusta riittävästä? Ja sillon me tullaan ihan toiseen tilanteeseen. Ja ja se on niin subjektiivinen kokemus.”

Oikeudenmukaiseksi päätöksenteossa koettiin samanlaisten tapausten käsittely samalla tavoin. Aikaisemmin tehdyt päätökset vaikuttavat tuleviin päätöksiin, kun tarkastellaan miten aiemmin on vastaavassa tilanteessa päätetty.

”Kyllähän aina otetaan huomioon se, että onko meillä jotain aikasempia päätöksiä, saman tyyppisiä päätöksiä mitä on tehty, että että tuota tehään niinkö saman tyyppisiä ratkasuja.”

Toisaalta vastauksissa tuli esiin myös näkökulma etteivät tasa-arvoisuus ja oikeudenmukaisuus toteudu päätöksenteossa ollenkaan.

”Eli eli eli, jos aatellaan sitä, että miten yksilön oikeusturva, jos aatellaan ihan et lähetään perusoikeuksista; tasapuolisuus, yhdenvertaisuus ja tämmöset, niin mä väitän näin et ne ei toteudu oikeestaan millään tavalla.”

Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus koskee yhteiskunnan perusrakennetta eli instituutioiden järjestämistä yhteistyömalliksi. Instituutiot määrittävät yhteiskunnallisten etujen ja rasiusten asianmukaisen jaon. Instituutioilla on oikeutta luovat säännöt, jotka määrittävät oikeudet ja velvollisuudet sekä strategioita ja toimintaohjeita tavoitteiden saavuttamiseen parhaalla mahdollisella tavalla. (Rawls 1988: 43–44.) Tuloksissa näkyi se, että koska toiminta järjestetään verorahoilla se velvoittaa pohtimaan resurssien järkevää ja oikeudenmukaista käyttöä.

”Se on järkevää, että priorisoidaan mitä tehdään ja myös siitä että mehän ollaan tuota julkinen sektori, me saajaan rahat verorahoista, mitkä meillä on käytettävissä. Kyllähän meidän täytyy miettiä, että mitä me tällä rahalla saadaan, mitä me tällä rahalla saadaan aikaseks, niin se vaatii kyllä priorisointia.”

Haastateltavat toivat esiin, että lakisääteinen palvelutaso on turvattava eikä sitä voida jättää huolehtimatta. Mutta lakisääteisestä ylimenevää osuutta voidaan purkaa tiukassa taloudellisessa tilanteessa.

”Et se mitä voijaan purkaa, niin on tavallaan siitä perusturvasta niinku sitä ylimenevää sitä sitä semmosta spesiaali hyvää. Vain sitä voijaan purkaa, mut lakisäästeistä tasoa ei voija purkaa.”

Vuoren (2007: 36) mukaan terveydenhuollon tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi korostaa muun muassa palvelujen tasapuolisuutta ja asiakkaiden tarpeisiin vastaamista. Tutkimustulosten mukaan pääsääntönä palveluissa on pidettävä yksilön etua ennen yleistä etua. Lisäksi on turvattava heikommassa asemassa olevien, esimerkiksi vammaisten, asema palvelujen saatavuuden suhteen.

”Mun mielestä se lähtökohta että ihminen, kun tarvitsee apua, hoidollista apua, niin hän pääsee hoitoon.”

”Meillä on tiettyjä asiakas- ja ihmisryhmiä, jotka ei oikein pysty niinku omia asioitaan puolustamaan. Meillä on tietyt vammaisryhmät, meillä on tietyt kehitysvammaiset esimerkiksi tän tyyppiset, niistä niinku meidän on tavallaan huolehdittava vielä jotenki eri tavalla.”

Yksilön tasolla on vaikea määrittää mitä ovat Suomen perustuslain määrittämät riittävät terveyspalvelut. Väestötasolla voidaan verrata eri väestöryhmien saamia palveluja ja siten seurata lain toteutumista. Perustuslaissa mainitulla riittävien palvelujen periaatteella tarkoitetaan palvelujen tarpeeseen perustuvaa palvelujen saamista, johon ei saa vaikuttaa esimerkiksi asuinpaikka, maksukyky tai sosiaalinen asema. (Teperi 2004: 106; Teperi ym. 2007: 275–276.) Haastattelussa tuli esiin ettei oikeudenmukaisuuden toteutumiseen yksilön kannalta saisi vaikuttaa ulkoiset seikat eli esimerkiksi asuinpaikka tai taloudellinen tilanne. Mutta on myös tilanteita, joissa ihmiset joutuvat eriarvoiseen asemaan.

”Ei saisi myöskään olla näkyvissä, että mistä jäsenkunnasta tai muualta se on tullolla, että se se niin ko yksilö pitäis sen tarpeensa kans tulla aina tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti käsiteltyä.”

”Tausta vaikuttaa aivan liikaa palvelun laatuun.”

Vastaajat toivat esiin lain velvoittavuuden turvata tasapuoliset ja riittävät terveyspalvelut. Lisäksi palveluja mitataan eri tavoin, joilla voidaan arvioida niiden riittävyttä.

”Meidän järjestämisvastuu terveydenhuollossa on, lähtee siitä et meidän pitää turvata meidän alueen asiakkaille lakisääteiset ja riittävät terveyden- ja sosiaalihuollon palvelut. Ja ja tuota laki on se ykkönen, se meidän pitää täyttää. Ja esimerkiksi hoitotakuu on mitä seurataan ja ja tuota tottahan me seurataan sitten myöskin meidän hoitotuloksia erilaisten benchmarkkaus ja muitten semmosten kautta.”

Sosiaali- ja terveydenhuollon oikeudenmukaisuuteen viitataan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevissa perustuslain säännöksissä. Niissä määritellään muun muassa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tehtävä edistää väestön terveyttä.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tähän sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa sekä kieltö mielivallan käytöstä. Lisäksi säännöksessä kielletään syrjintä, joka rajoittaa viranomaisen harkintavaltaa esimerkiksi etuja ja palveluja myönnettäessä. (Pajukoski 2006: 28–29.) Tutkimustuloksissa todettiin, että toimittaessa lain mukaisesti myös oikeudenmukaisuus palveluissa toteutuu. Palvelun tarpeeseen tulisi vastaajien mielestä vastata yksilöiden tarpeiden mukaisesti ja kansalaisia kuullen. Riittävien terveystalvurjen määrittely ei ollut yksiselitteistä ja osa vastaajista ei tiennyt missä ne on määrätelty.

”Siellähän on se on perustuslaki, tavallinen laki ja sitten tuota niin niin alemman tason asetukset. Tähän on ihan laintasoista asiaa.”

”Riittävyys tässä on sitä, että usein tarvittavat palvelut, niin sanotut lähipalvelut ovat aidosti ja oikeasti kansalaista, asukasta lähellä ja sitten taas ne palvelut, joita se kansalainen, asukas harvemmin tarvitsee, niin ne ovat sitten siinä niinku vaikka kuinka kaukana.”

”Mun täytyy kyllä vastata, että mä en kyllä tiä missä määritellään se ihan tarkkaan, että mikkä on riittävät terveystalvurjen.”

Subjektiiiset oikeudet ovat lakisääteisiä oikeuksia, joihin viranomaisella ei ole harkintavaltaa. Olemassa on myös harkinnanvaraisia oikeuksia ja etuja, joiden rajanveto ei ole täysin yksiselitteistä. Viranomaisen on kohdeltava kaikkia asiakkaita lain mukaan yhdenvertaisesti. Tähän perustuen voi lainkäyttöviranomaisen tutkia onko harkintavaltaa käytetty asianmukaisesti ja lainmukaisesti. (Mäenpää 2002: 20–21, 23, 25.) Perustuslain säännökset turvaavat sekä vertikaalista eri palvelujen ja palvelunsaajaryhmien että horisontaalista palvelujen sisällä tapahtuvaa yhdenvertaisuutta. Subjektiiisiin oikeuksiin ei kuitenkaan juurikaan liity palvelujen järjestämisen suhteen harkintavaltaa. Harkintavallan kasvaessa myös mahdollisuus epätasa-arvoon tai syrjintään kasvaa. Mitä enemmän käytetään tulkintaa, sitä enemmän koetellaan yhdenvertaisuutta. Vaikka palvelut olisivat jakautuneet kunnassa yhdenvertaisesti, harkintavallan seurauksena palveluissa on väistämättä eroja kuntien välillä. (Pajukoski 2006: 29, 31.) Vastaajien mielestä päätöksenteossa talous ja kuntien väliset erot painottuvat liikaa vaikka näkökulman pitäisi olla enemmän yksilötasolla. Vaikeaksi koettiin määrittää se, mikä on yksilöiden mielestä riittävää, esimerkiksi harkinnanvaraisissa oikeuksissa, kun lait takaavat vain tietyn riit-

tävyuden palveluissa. Viranhaltijoiden ja kansalaisten keskinäinen vuorovaikutus nähtiin tässä oleellisena asiana.

”Sehän se rajahan hiipuu koko ajan kauemmaks ja kauemmaks. Ja viimeks tänään tuolla mejän johtotiimissä keskusteltiin siitä, että pitäis saaha semmosta yleistä keskustelua aikaan mediassa ja ihmisten kesken, että että mitä on, mikä missä mikä on riittävä. Se on auki ja se liikkuu se raja koko ajan. Se se mikä oli riittävää seikyt luvulla, niin se on ihan eri asia kun se on tänään.”

4.2. Arvokeskustelu

Salminen ym. (2009; 10) toteavat, että hallinnon kannalta keskeistä etiikassa on viranhaltijoiden ja poliitikkojen tekojen hyvyys ja oikeellisuus. Etiikka ohjaa ihmisten toimintaa ja käyttäytymistä. Etiikan avulla ihminen pystyy tekemään valintoja ja arvioimaan omaa ja muiden toimintaa. Menzelin (2012; 6, 8) mukaan moraalinen henkilö toimii oikeudenmukaisesti. Sovellettaessa oikeudenmukaisuutta organisaatioon syntyy inhimillinen, reilu ja rehellinen ympäristö. Vastaajien mielestä päätöksentekijöillä on taustalla erilaiset arvomaailmat, jotka vaikuttavat päätöksentekoon ja ohjaavat heidän toimintaa. Jokainen päätöksentekijä tekee arvovalinnat itse, mutta yhteinen linja löytyy keskustelun kautta päätöksentekijöiden kesken. Vastaajat katsoivat, että julkisen terveydenhuollon hallintoon haluavilla henkilöillä on halu toimia oikeudenmukaisesti.

”Kyllähän siinä sitten yksittäisenä päätöksentekijänä niin ne omat arvot ja näkemykset tulee sitä kautta esille, että mitä painotuksia näkee. Ja sitten taas yhteisenä päätöksentekona, kun niistä riittävä keskustelu on käyty, niin siitähän se sitte seleviää mikä on porukan näkemys.”

”Kyllähän siitä tämmönen niinkun aika usein kuitenkin poliittisesta taustasta riippumatta niin tietynlainen solidaarisuus niillä poliitikoilla, jotka haluavat sosiaali- ja terveydenhuollon, julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon niinkun hallintoon, niin kyllä se siellä niinkun näkyy ja painottuu (yhdenvertaisuus).”

Ymmärrys arvojen merkityksestä eri valinnoissa selventää etiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Julkishallinnon ristiriitatilanteissa virkamies joutuu tekemään valinnan keskenään kilpailevien arvojen kesken. (Gortner 2000: 509.) Vastauksien mukaan lain perusteella on mahdollista toteuttaa yhdenvertaisuutta, mutta ihmisten toiminta eri tilanteissa

voi vaikuttaa sen toteutumiseen. Lähtökohtana pidetään kuitenkin sitä, että yhdenvertaisuuden pitäisi toteutua. Vastaajat näkivät, että arvovalinta on jokaisen henkilökohtainen valinta ja sen joutuu jokainen itse tekemään päätöksiä tehdessään.

”Edellytykset on lain perusteella hoitaa sitä (yhdenvertaisuutta) moitteettomasti, mutta niin kauan kun me oomme ihmisiä ja me näämme niitä pieniä reikiä, karnavia, väyliä minkä pitkin voi mennä, niin aina me oomme valmiita ottamaan se helpoin reitti siihen ja jolloin nämä lain perusteet ja tarkoitus ei tule niinkään huomioitua.”

Vastaajien mielestä muista arvoista korostuvat talous, tehokkuus ja vaikuttavuus. Suurin osa koki, että talous ohjaa eniten päätöksentekoa muiden arvojen lisäksi ja jopa yhdenvertaisuuden kustannuksella. Eräs vastaaja koki, ettei yhdenvertaisuutta oteta ollenkaan huomioon. Päätöksenteossa keskitytään laajempiin kokonaisuuksiin, eikä yksilöä koskeva yhdenvertaisuus ulotu ylimpään hallintoon asti. Osittain tämän nähtiin olevan asiainkuuluvaakin.

”En osaa ehkä sanoa painottuuko joku tietty arvo, että oikeestaan se mikä aika pitkälti toimintaa ohjaa on se talous. Taloudelliset arvot on niin ku se mikä sanelee oikeestaan.”

”...toi arvo ei siis toteudu toi yhdenvertaisuus siis millään tavalla, sitä ei oteta huomioon...”

Kuitenkin nähtiin, että inhimillisuus, tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus ovat arvoja, johon kaikki toiminta perustuu. Päätöksenteossa kohdellaan yksilöä samalla tavalla samassa tilanteessa. Oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus nähdään tärkeimpinä ohjaavina arvoina päätöksenteossa.

”...esimerkiks se tasapuolisuus ja se tuota sillä tavalla niin kö se oikeudenmukaisuus, että me on tästä asiasta sovittu näin ja aikasemminki on tehty päätökset niin kaikkien kohdalla päätetään niin kun samalla tavalla. Tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus.”

Demokraattisesta näkökulmasta katsottuna ihmisillä voi olla hyvinkin erilainen näkemys oikeudenmukaisuusperiaatteesta ja terveydenhuollon kannalta tärkeimmästä ensisijaisesta kysymyksestä. Tarveperustaisen näkökulman sijaan voidaan korostaa tervey-

denhuollon tuottavuutta ja tehokkuutta tärkeimpänä kysymyksenä. Ansio- tai hyötyperiaatetta kannattavat painottavat eri asioita kuin tasa-arvo- tai kohtuusperiaatteen merkitystä korostavat henkilöt. (Hänninen 2006: 18.) Niiniluodon (1993: 120) mukaan voidaan myös vaatia mahdollisimman monen ihmisen hyvinvointia, jolloin perustarpeet asetetaan vähäisempien tarpeiden edelle. Raja tarpeiden ja toiveiden välillä on liukuva. Tutkimuksessa nostettiin esiin se, ettei talous ole aina ratkaiseva tekijä, kun haetaan väestön kannalta parasta terveydenhuollon palvelua ja yhdenvertaisuutta. Eräs vastaaja korosti sitä, ettei voida mennä sen mukaan mitä joku osaa vaatia vaan toteuttaa lakia.

”Mutta tota tästä oikeestaan sanoisin sen, että yhdenvertaisuutta on koitettu haakea esimerkiksi meidän ensihoitotoiminnalla. Et erityisesti meidän syrjäseutualueille on haluttu luoda niinku tätä keskustajaamaan nähden niinku poikkeuksellisenkin hyvä ensihoidon taso. Et me voitais turvata se kriittinen terveydenhuollon palvelu myös siellä syrjäseuduilla. Me maksetaan siitä aika kallis hinta, mut se on just tätä yhdenvertaisuuden toteuttamista.”

”Ja musta se on se yks hallintoon ja jopa politiikkaan liittyvä moraalinen velvollisuus et me muistetaan tää näkökulma. Että me emme lähe kehittämään toimintaa niinku aina sen suhteen vaan, että mistä kuuluu suurin huuto.”

Ristiriitaa nähtiin siinä mistä näkökulmasta oikeudenmukaisia palveluja katsotaan. Oikeudenmukaisuus tarkoittaa eri asioita eri ihmisille. Yleisesti ajatellaan, että samassa tilanteessa samanlainen ratkaisu olisi oikeudenmukaista. Kuitenkin yksilöiden tilanteet ovat harvoin täysin identtisiä. Joskus voi olla oikeudenmukaista kohdella ihmisiä eri tavoin.

”Että kaikille samassa tilanteessa niin kun samalla lailla. Mutta kun kaikilla ei ole ihan samoja tilanteita, niin ei siis se se oikeudenmukaisuus ei oo niin kun samaa kaikille vaan siinä samassa tai vastaavassa tilanteessa samanlainen ratkaisu.”

”Toisen mielestä oikeudenmukaista on eri asia kun toisen mielestä.”

Rawlsin (1988: 23–24) teoriassa todetaan, että oikeudenmukaisuuden perusteilla ja periaatteilla itsellään on rajoituksia. Periaatteita valittaessa muun muassa sosiaaliset olosuhteet eivät saisi suosia tai syrjiä ketään. Myöskään tietyt taipumukset ja toiveet tai ihmisten käsitys omasta hyvästä ei saisi vaikuttaa valittaviin periaatteisiin. Tietyn yksittä-

sen oikeudenmukaisuuden näkökulman korostamista tulisi siis välttää. Ihmiset nähdään moraalisisina henkilöinä, jotka kykenevät oikeudenmukaisuuden tajuun ja heillä on kyky ymmärtää erilaiset periaatteet sekä kyky toimia niiden mukaan. Haastattelujen perusteella yhdenvertaisuus ei toteudu esimerkiksi siksi, että kaikilla ihmisillä ei ole varaa valita eri palvelun tuottajien välillä. Osalla tämä mahdollisuus on, mutta osa joutuu käyttämään vain julkisia palveluja. Sosioekonominen asema vaikuttaa siis valinnan mahdollisuuteen. Myöskin alueellisesti on eroja palvelujen saatavuudessa ja ”tuttuus” voi vaikuttaa palvelujen saantiin.

”Ee mun mielestä tässä ei toteudu yhdenvertaisuus. Meil on esimerkiks työssä olevia ihmisiä, jotka voi käyttää julkisia palveluja, ne voi käyttää privaattipalveluja ja niillä on työterveyshuolto käytettävissä. Sitte meillä on hyväosaset; riippumatta iästä ne voi käyttää julkista tai privaattia. Sitte meil on nää tuota, jos voi käyttää semmosta sanaa ko huono-osaset, vanhukset, lapset öö vammaset, heillä ei oo mitään muuta mahdollisuutta kuin julkinen sektori ja sitte sen tarjoamat palvelut. Että se että se mistä voijaan niitä valita, niin siinä me ei olla yhdenvertasia.”

”Mmmm ei varmaan ei kovin hyvin. Mun mielestäni. Se toteutuu alueellisesti eri tavalla ja sitten se toteutuu varmaan tässä niin ku alueen sisälläkin eri tavalla. Ja tuota, vaikka ei olekaan lahjontaa eikä tällaisia vai mitä ne on, kyllä siinä kyllä tässä näkyy kuitenkin se, että ihmiset suhteillaan, asemallaan voivat saada parempia palveluita tai paremmin palveluita kuin kun tuota ne, joilta ne puuttuu ne.”

Kaikki yhteiskunnalliset arvot tulee jakaa tasan, ellei ole kaikkien edun mukaista jakaa niitä epätasaisesti. Eriarvoisuuden ehtona on, että siitä pitää olla kaikille hyötyä. Jokaisen pitää hyötyä sosiaalisesta ja taloudellisesta eriarvoisuudesta. (Rawls 1988: 46–48.) Vastauksissa ilmeni, että yhdenvertaisuudessa on eroja kansalaisten terveydessä ja väestöryhmissä. Esimerkiksi se vaikuttaa palvelujen saantiin onko yksilö työssä käyvä vai työtön. Eriarvoisessa asemassa olevat eivät pääse palvelujen piiriin yhdenvertaisesti. Alueellisesti nähtiin eroja esimerkiksi maaseudun ja kaupunkien välillä, mutta vastaajat totesivat, että jos toiminta on arvojen mukaista, toteutuvat palvelut alueellisesti tasapuolisemmin.

”Kohtuullisesti, mutta ei riittävän hyvin eli kyllähän me tiedetään nämä terveyserot ja ja tuota väestöryhmien erot. Eli muun muassa se, että puhutaan siitä että

*työterveyshuolto on ohituskaista palveluiden piiriin työelämässä oleville. Ja kyl-
lähän tosiasiaassa näin onkin.”*

*”Että kyllähän meillä se tavoitteena on, että kaikki saavat tasapuolisesti ja oi-
keudenmukaisesti samanlaisia palveluja.”*

Denhardtin (1988: 95, 126) mukaan erityiset arvot, jotka hallinnon virkamiehen tulee huomata sosiaalisten asioiden noustessa esiin, ovat tasa-arvoisuus, oikeudenmukaisuus, reiluus ja erilaiset yksilön oikeudet. Vastaajat näkivät terveyden sellaisena arvona, ettei sitä voida ohittaa missään tilanteessa. Inhimillisuus, ihmisarvo ja ihmisten kunnioittaminen ovat palvelujen perusta. Lisäksi nähdään tärkeänä syrjimättömyyden toteutuminen. Vaikka taloudelliset arvot ovat esillä lähes aina terveydenhuollon päätöksenteossa, niin ketään ei jätetä hoitamatta heikosta taloudellisesta tilanteesta huolimatta.

*”Niin kyllä se viime kädessä taitaa sittenkin mennä siihen ihmisen, ihmisestä huolehtimisen arvoon ja ja siihen, että tota esimekriks terveys nähdään jo itses-
sänsä niin suurena arvona, että että tuota vaikka paljon jupistaan siitä rahasta niinku tiukka paikka tulee, niin kyllä se aina sitte se viime kädessä se ratkasu tehdään sit sen suhteen, että hoitamatta ei jätetä.”*

Eettiset ohjeet antavat ohjeita päätöksentekijöille, jotka käsittelevät tilanteita joissa arvot voivat olla ristiriidassa keskenään (Plant 2001: 309). Eettisillä ohjeilla luodaan luottamus julkisiin palveluihin. Johtajien tulee olla rehellisiä ja vilpittömiä eikä heidän tule tehdä kompromisseja näiden arvojen suhteen esimerkiksi oman hyödyn vuoksi. Erityisesti organisaation ylimmän johdon tulee näyttää sitoutumisensa ohjeisiin sisällytettyihin arvoihin ja periaatteisiin. (Menzel 2012: 55, 95.) Useimpien vastaajien mielestä arvokeskustelua ei käydä joko ollenkaan tai sitä ei käydä riittävästi. Osan mielestä arvokeskustelua käydään ajoittain tai pienemmissä ryhmissä. Kaikki vastaajat kuitenkin pitivät arvokeskustelua tärkeänä. Eräs vastaaja oli sitä mieltä, että arvokeskustelua ei käydä sen vuoksi, koska oletetaan olevan itsestään selvää, että oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus huomioidaan terveydestä ja elämästä puhuttaessa.

”Tähän mennessä ei oo käyty minkäänlaista arvokeskustelua koskaan.”

”Kait..jotenki sitä arvokeskustelua ei ehkä käydä noilla arvoilla. Se käydään jotenkin niin kun niin kun ne arvot olis annettuna. Eli niitei, sitei käydä sillä tavalla, että olisiko tämä oikeudenmukaista tai onko tämä tasa-arvoista.”

Oikeudenmukaisuus voidaan liittää luottamukseen, vastuullisuuteen, epätasa-arvon torjuntaan, yleisen ja yksityisen intressin yhteensovittamiseen sekä yhteiskunnalliseen kehittämiseen (Salminen ym. 2009: 37–38). Vastaajien mielestä ristiriitaa yleisen ja yksityisen edun välillä kuvastavat kantelut ja muistutukset. Näiden kohdalla vastaajat pohtivat kuinka pitkälle voidaan mennä yhden yksittäisen yksilön asiassa, ettei taas tästä seuraa epäoikeudenmukaisuutta. Yksilö jää näin olleen yleiseen etuun verrattuna heikompaan asemaan, koska kaikki muutkin potilaat ja potilasryhmät on huomioitava tasavertaisesti.

”Ne on oikeesti vaan niitä valitustilanteita, muistutustilanteita ja niitä tulee mun pöydälle aika harvoin. Siinähan on toisaalta kysymys siitä, että et tota kumpi, onko se yhteinen etu ja tämmönen tasa-arvo kysymys, joka on maksuissa vai lähetäänkö kuinka pitkälle niinku arvioimaan sitte sen ihmisen taloudellista ja sosiaalista tilannetta”

Vastaajat kokivat, että asiakasryhmien yhdenvertainen kohtelu on tärkeää. Yksilön ja organisaation väliset ristiriitatilanteet arvioidaan aina erikseen yksittäistapauksina. Koska näitä tilanteita on harvoin, on mahdollista näin toimia.

”En mä voi linjata asioita yksilöitten kautta vaan on pakko linjata asiakasryhmien kautta ja ja tuota sitte ne on aina yksittäistapauksia, kun se yksilön tilanne ja meidän niinku niin meidän yleiset toimintalinjaukset on ristiriidassa keskenään.”

Uusitalon (1993: 65) mukaan ihmiset ja yhteiskunnan eri ryhmät painottavat arvoja eri tavoin ja myös tulkitsevat niitä eri tavoin. Tämä johtuu heidän omista kokemuksistaan ja eduistaan sekä tarpeesta nostaa esiin niitä arvoja, jotka edistävät heidän omia etujaan. Oikeudenmukaisen yhteiskunnan peruseriaatteita mietittäessä on eettisen harkinnan oltava vapaa erilaisista etunäkökohdista, jotta asioita voidaan katsoa puolueettomasti ja objektiivisesti. Vaikka vastaajien mielestä tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus ovat päätöksenteon peruspilareita, niin oikeudenmukaisuus on kuitenkin hyvin subjektiivinen käsite ja sitä tulkitaan eri tavoin eri tilanteissa. Päätöksenteossa tämä aiheuttaa ongelmia

siinä kuinka paljon voidaan yksilöiden näkemyksiä huomioida ilman, että objektiivisuus kärsii.

”Jos on kyse jonku yksilön etu tai tai tuota tällöinen yhteinen etu, niin kyllä se monesti se se yksilö jää siinä heikompaan osaan. Ko tässäki peilataan sitä oikeudenmukaisuutta, että jos jos hirveesti ruvetaan ottaan kaikkien yksilöitten omia haluja huomioon niin se on aika vaikea sillon niinkö kuka sanoo sitte enää että, jos sulla on sata päätöstä siinä että mikä on oikein ja mikä väärin.”

4.3. Priorisoinnin tärkeys

Terveydenhuollon priorisointikeskusteluissa kiinnitetään huomio siihen, mihin periaatteisiin päätökset perustuvat. Oletuksena on, että oikeudenmukaisesta päätöksentekoprosessista seuraa oikeudenmukainen lopputulos. Keskeistä on järjestää hoito tarpeiden mukaisesti, mutta koska terveydenhuollon rajat ovat tulossa vastaan, on tärkeää keskustella voimavarojen jakamisesta oikeudenmukaisesti. (Vuorenkoski ym. 2006: 38–39.)

Priorisoinnin perusteista kysyttäessä vastaajat kokivat, etteivät tehokkuus ja laatu ole välttämättä toisensa poissulkevia asioita vaan ne tukevat toisiaan. Kun toiminta on tehokasta, voi se olla myös laadukasta yksilöiden kannalta. Koska oikeudenmukaisuus on hyvin subjektiivinen kokemus, on tärkeää perustella resurssien jakoa myös faktoilla. Päätöksenteon taustalla tulee vastaajien mielestä aina olla taloudelliset ja toiminnalliset perusteet eikä kaikkea voida päättää yksilöiden kannalta täysin demokraattisesti.

”Niin tuota onko se oikeudenmukaista sitten niin se oikeudenmukaisuus mun mielestä on on aika pitkälle subjektiivinen kokemus. Et ku sä teet sitä prioriteettilistaa, tärkeätä on et sä perustelet faktisilla perusteilla, ei tunneperusteilla. Niin sillon mä oon mielestäni tehny sen mitä mä niinku, mitä mun kuuluu tehdä. Mut mun on myönnettävä tai niinku annettava lupa sille, että joku kokee sen että se ei ollut oikeudenmukaista. Se ei tuntunu musta oikeudenmukaiselta. Se on musta kaks eri asiaa.”

”....mutta ei tämä sillä tavalla demokraattinen paikka oo, että se otettas tuota noin niin aina huomioon. Että kyllä ne taloudelliset ja toiminnalliset perusteet siellä niinkö ajaa sen tavallaan eelle. Se on minun näkemys.”

Priorisointi on ensisijaistamista, jossa tehdään valintoja tärkeiden ja vähemmän tärkeiden asioiden välillä. Se on myös tietoista terveydenhuollon kasvun hallintaa. Voimavarojen suuntaaminen tiettyyn asiaan poistaa ne jostain muualta. Priorisoinnin tulee pohjautua oikeudenmukaisuuteen, hyvinvoinnin maksimointiin ja inhimillisten perustarpeiden kunnioitukseen. Tavoitteena on löytää oikeudenmukaiset keinot jakaa yhteistä hyvää ja myös löytää tasapaino tarpeiden ja voimavarojen välille. (Ryyänen ym. 2000: 236–237; Suomen lääkäriliitto 2005: 123.) Rajallisten resurssien oikeudenmukaisessa jaossa nähtiin keskeisenä asiana vaikuttavuus ja siten voimavarojen suuntaaminen keskeisiin palveluihin ja ihmisten hyvinvoinnin edistämiseen.

”Tuota valitettava tosiasia on, että meidän resurssit on kuitenkin rajalliset. Ja ko me julkisia palveluja järjestetään, niin kyllähän meidän pitää niin kun huolehtia siitä, että ne rajalliset voimavarat käytetään aa niihin palveluihin joittenka vaikuttavuus on paras.”

Vuorenkoski ym. (2006: 38–39) nostavat esiin myös päätöksien tärkeyden siitä, mitkä ovat julkisen terveydenhuollon tehtäviä ja mikä on kansalaisten vastuu omasta terveydestään ilman, että kansalaiset joutuvat eriarvoiseen epäoikeudenmukaiseen asemaan muun muassa taloudellisen omavastuun osalta. Asiaa hankaloittaa myös kuntien erilainen taloudellinen tilanne. On oleellista selvittää julkisen ja yksityisen vastuun raja. Vastaajat kokivat, ettei julkisen terveydenhuollon tule taipua kaikkiin yksilöiden subjektiivisiin toiveisiin juuri resurssien rajallisuuden vuoksi. Mutta myöskään ei voida jättää huomiotta yksilöiden sosioekonomista asemaa vaan on huolehdittava kaikkien palvelujen tarpeesta yksilöiden henkilökohtaisesta tilanteesta huolimatta.

”Että me on pyritty saamaan samanlaista laatua, että me ei voija toteuttaa kaikkia potilaan toivomuksia.”

”Et me ei voida koskaan jättää sitä kansanosaa niinko priorisoinnissa niinkotavallaan niinku heitteille, joilla oikeesti, aidosti ei ole varaa.”

Oikeudenmukaisuudessa on kysymys priorisoinnista, jossa laitetaan tärkeysjärjestykseen asiat, tavoitteet ja valinnat. Vaikeaksi asian tekee se, mikä näkökulma terveystalouteen kulloinkin otetaan: mihin meillä on terveydenhuollossa varaa vai mitkä ovat tärkeimmät tarpeet ja kiireellisemmät ongelmat. (Hänninen 2006: 16–18). Useammassa

vastauksessa kiinnitettiin huomio resurssien niukkuuteen ja niiden oikeudenmukaiseen jakamiseen. Priorisoinnissa koettiin tärkeänä, että keskitytään olennaiseen perustehtävään. Koska resurssit eivät riitä kaikkeen, tarkoittaa se että joku saa tarvitsemansa palvelun ja joku jää vähemmälle. Tai että kaikki saavat joko yhtä paljon tai yhtä vähän. Kuitenkin vastaajat kokivat, että yhdenvertaisuuden on toteuduttava ja palvelu on saatava yhdenvertaisesti.

”Kun ei riitä resurssit. Ihan tällanen peruskuvio, että kaikkea ei pystytä tekemään. Olis saatavissa, mutta maksaa liikaa tai olis saatavissa, mutta mutta tuota veis resurssit joltain toiselta pois. Eli sen takia että se, ne voimavarat on niukkoja, resurssit on niukkoja ja niitä resursseja on sekä raha että henkilöt että osaminen.”

”No kyllä se varmaan lähtökohta pitää olla se, että se yhdenvertaisuus toteutuu ja se hoito on saatavilla.”

Louhiala ym. (2009: 158–159, 160–161) toteavat, että valintoja on pakko tehdä resurssien rajallisuuden vuoksi ja usein joudutaan valitsemaan huonojen vaihtoehtojen joukosta vähiten huonoin. Päätöksiä joudutaan tekemään sekä yleisellä että yksilö tasolla terveydenhuollon voimavaroja jaettaessa. Tulevaisuudessa joudutaan pohtimaan, mihin yhteisiä varoja käytetään ja miten hoidot laitetaan tärkeysjärjestykseen. Vastaajien mielestä priorisoinnissa huomioidaan isot potilasryhmät, kansansairaudet ja heikommassa asemassa olevien asiakkaiden tarpeet sekä näiden hoidon kehittäminen. Yksilöiden asemaan keskitytään ehkä vähemmän.

”Elikä ne hankkeet tai ne asiat, jolla pystytään turvaamaan ja vahvistamaan suurimpien niinku, joko heikoimmassa asemassa olevien potilasryhmien tilanetta tai sitten tämmösiin kansansairauksiin ja ja tuota tämmösiin isoihin potilasryhmiin liittyvää, liittyvän hoidon kehittämistä.”

Vastauksissa nousi esiin huoli, miten tulevaisuudessa turvataan palvelujen saatavuus resurssien rajan tullessa vastaan. Voidaanko kaikille antaa kaikkea vai joudutaanko tekemään enemmän valintoja muun muassa hoitojen suhteen tai rajaamaan hoidon saantia. Toisaalta eräs vastaaja koki, ettei palvelujen heikentämiseen ole kuitenkaan jouduttu priorisoinnin vuoksi tällä hetkellä.

”Et et mua pelottaa sellanen juttu, että joudutaanko me tulevaisuudessa jopa priorisoimaan se, et saako joku hoitoa.”

”Että todellisuudessa ois jouuttu siihen tilanteeseen, että nyt jouutaan heikentämään palveluja, niin en oo kokenu vielä, että semmoseen tilanteeseen ois jouuttu.”

Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa tehdään valintoja palvelutarpeen ja taloudellisten resurssien ristiriitatilanteessa ja yhteensovittamisessa. Valintaa tehtäessä pyritään yhteisen ja yksilön hyvän tasapainottamiseen ja mahdollisimman monen auttamiseen resurssien sallimissa rajoissa. Valintakriteereinä ovat muun muassa hoidon vaikuttavuus, tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus sekä ihmisarvon ja oikeuksien kunnioittaminen. (Etene 2001:8.) Vastauksien mukaan priorisoinnissa asioita laitetaan tärkeysjärjestykseen esimerkiksi kiireellisyyden tai vaikuttavuuden mukaan. Huomionarvoista oli se, että vaikuttavuus ja tarve eivät aina ole sama asia. Resursseja on helpompi saada toimintoihin, joissa vaikuttavuus tulee nopeammin esiin. Pitkäkestoisia ja kauaskantoisempia tuloksia ei niinkään huomioida vaan keskipisteenä ovat usein nopeat tulokset vaikuttavuudessa ja tehokkuudessa.

”Ne on tietysti usein miten ne on niin, et että suunnataan voimavaroja niin ko päätöksillä nopeaan ja helposti hahmottuvaan ongelmaan. Ja ja tuota niin niin sillon niin kö semmoset pitkäkestoset ja ja niin kun koko väestöön suuntautuvat interventiot, niin ne tahtoo jäädä muiden jalkoihin....esimerkiks voimavarojen siirtäminen akuuttivastaanotto toimintaan ennaltaehkäsevistä terveydenhuollosta tai lapsiperheiden palveluista, se on semmosia tyypillisiä.”

Epäoikeudenmukaisuutta palvelujen saatavuudessa aiheuttaa palvelujen keskittyminen isompiin kaupunkeihin. Tällöin muun muassa etäisyydet palveluihin ovat yksilöille erilaisia ja palvelujen saatavuus on heikompa.

”No kyllä varmaan jotain keskittymistä tulee tulee ja siinä mielessä on varmaan etäisyydet voi voi tulla jollain alueella ongelmiks. Et siinä mielessä varmaan varmaan voi olla, että tota oikeudenmukaisuus saattaa jollain tavalla kärsiä kärsiä sitten.”

Oleellista vastaajien mielestä priorisointikeskustelussa on läpinäkyvyys ja ihmisten kunnioittaminen. Asiakastyytyväisyydellä voidaan mitata toteutuuko nämä arvot esimerkiksi terveydenhuollon priorisoinnissa.

”No ne määrittää justiin se arvokeskustelu, että mitkä meidän tasavertaisuus, oikeudenmukaisuus, läpinäkyvyys, ihmisarvon kunnioittaminen, niin aina kun niitä päätöksiä tehdään niin aina pitäis peilata sitä vasten, että noudattaako nyt nämä niitä...”

Priorisointipäätöksissä keskeistä on poliittisten ja asiantuntijapäätöksenteon keskinäinen suhde. Suomessa on luotettu asiantuntijoiden ja klinikoiden päätöksiin, mutta tärkeää olisi myös huomioida yhteiskunnan ja kansalaisten arvot. Tämän vuoksi priorisointipäätöksentekoon tulisi yhä enemmän ottaa mukaan poliitikot tai muut kansalaisten valitsemat edustajat. Päätöksentekijät kokevat kuitenkin vaikeana ottaa vastuun priorisointipäätöksistä ja eri ryhmien päätösten yhteensovittamisesta tasapuolisesti. (Vuorenkoski ym. 2006: 37.) Tutkimuksen mukaan priorisointi on kollektiivista päätöksentekoa, johon osallistuvat poliittiset päättäjät kansalaisten edustajina, johtavat viranhaltijat ja alemman tason virkamiehet. Osa vastaajista koki, että priorisointipäätökset tekee ensisijaisesti hallitus, osan mielestä taas esityksen valmistelija. Oleellista oli kuitenkin keskinäinen luottamus asioiden valmistelussa. Ongelmana koettiin ehkä eniten se, että päätösesityksissä ei ole vaihtoehtoja useamman esityksen välillä vaan päätösesitys on suhteellisen valmiiksi tehty.

”Sillon kun siihen valmisteluun uskaltaa luottaa, että se valmistelu on tehty aidosti ja oikeesti todella hyvin, niin silloin on helpompi seisoa sellasen päätöksen takana.”

”Mutta sitte taas niin ku päätösesityksethän on se yks tietty esitys. Et siinä ei tarjota välttämättä semmosta niin ku, että tässä on vaihtoehdot, kumpaan päädytte.”

Eräs vastaaja nosti esiin, että yhdenvertaisuus on lain mukaan otettava huomioon ja siitä ei voida poiketa.

”Kysymys ei ole että otetaanko vai eikö oteta (huomioon yhdenvertaisuus). Se on lainsäädännössämme meillä ja esimerkiksi, jos me atellaan niinkö perustuslakia, lakia yhdenvertaisuudesta, se on vaan otettava huomioon.”

Vastaajien mielestä priorisointipäätökset valmisteleva asiantuntija pohjaa esityksensä aikaisempiin päätöksiin ja tutkittuun tietoon. Poliittiset päättäjät eivät useinkaan ole terveydenhuollon ammattilaisia, jonka vuoksi tarvitaan asiantuntijoiden valmistelua päätösesityksiin. Lisäksi vastaajien mukaan poliittisilla päättäjillä myös usein tunne mukana päätöksenteossa eikä päätös aina perustu faktoihin. Nämä seikat voivat vaikuttaa negatiivisesti oikeudenmukaisuuden toteutumiseen terveydenhuollossa. Toisaalta eräs vastaaja mietti kuinka paljon on merkitystä sillä, mitä asioita päätösesityksessä painotetaan ja voidaanko näin ohjata päätöksentekoa haluttuun suuntaan. Tärkeänä nähtiin vuoropuhelu eri päätöksentekijöiden kesken ja roolijaon selkeys: asiantuntijat valmistelevat päätösesitykset virkavastuulla ja poliitikot päättävät. Poliitikkojen haluttiin antavan raamit toiminnalle, mutta heidän ei oletettu puuttuvan toiminnan sisältöön.

”...niin me (poliitikot) halutaan vaikuttaa joihinkin määrättyihin lähtökohtiin ja se on tunnetasolla sillon ne päätökset. Ja ne ei aina välttämättä pohjaudu siihen oikeudenmukaisuuteen.”

”Kun johdetaan asiantuntijaorganisaatiota ja hyvin vahvasti lainsäädäntöön ja näihin klinisiin erikoisaloihin perustuvaa organisaatiota ja vahvasti todellakin asiantuntijaorganisaatiota, aivan mahdotonta absurdia odottaa ja olettaa, että meidän poliitikot, jotka tulee ihan eri ammattiryhmistä vois niinkun hallita sen sisällön niin hyvin et ne pystyis tekemään niin ku faktoihin perustuvaa priorisointia. Et kyllä mä koen et se on sen asiantuntijajohdon ja sitte tän hallinnollisen johdon niinku vuoropuheluun liittyvä juttu.”

Priorisoinnissa on kyse asiantuntijuuden ja tosiasioiden sekä poliittisten ja yhteiskunnallisten arvovalintojen suhteesta. Olennaista on priorisointi tarpeen mukaan eli samanlaisessa tilanteessa olevalle tulee antaa samanlainen hoito. Lisäksi on huomioitava kustannusvaikuttavuus eli käytetyt resurssi hyödyttävät eniten potilasta ja hyväksyttävä päätöksentekoon vaikuttavat arvot ja eettiset periaatteet. (Suomen lääkäriliitto 2005: 123–124.) Vastaajien mielestä priorisointi ei aina kuitenkaan ole epäoikeudenmukaista, jos päätöksenteko perustuu vallitseviin arvoihin. Toisaalta päätöksentekijöiden eri arvomaailmoista johtuen priorisointilista voi olla erilainen eri henkilöillä. Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus nähtiin kuitenkin perusarvoina terveydenhuollon priorisoinnissakin.

”En osaa ainakaan nyt tällä kokemuksella sanoa, että siinä olis, tulis epäoikeudenmukaisuutta. Että tavallaan jos sää priorisoi, niin sää teet sen tietyn tota taustatiedon ja arvomaailman pohjalta sen priorisoinnin ja se on sitte sen mukainen.”

Perussääntönä pidettiin sitä, että yhdenvertaisuus toteutuu ja ihmisiä kohdellaan samalla tavoin samassa tilanteessa myöskin priorisointia tehtäessä. Kaikkien tulee saada samanlainen asianmukainen hoito samassa tilanteessa ja on määriteltävä missä palvelun raja on.

”No mehän ollaan kaikki niinkö yhdenvertasia lain edessä eli sehän pitäis olla ihan selvää, että meitä niinkö kohdellaan samalla tavalla.”

”Sehän tarttetaan sen takia, kun meillä on rajalliset resurssit. Elikkä priorisointi mun mielestä tarkoittaa niin kun asianmukaisen hoidon toteuttamista. Esimerkiksi syöpähoidossa se voi joskus olla se, että sitä hoitoa ei anneta.”

Vastaajat kokivat, että priorisoinnin taustalla tulee olla tehokkuus, vaikuttavuus ja yksilöiden saama hyöty. Silloin priorisoinnin koettiin olevan mahdollisimman oikeudenmukaista, kun se perustuu erilasiin mittareihin ja tilastoihin.

”Ne pitää priorisoida tiettyyn järjestykseen, että... ja ja miettiä että tuota mis..mikä on mistä sitte niin ku eniten sitä vaikuttavuutta ja hyötyä tulee ja niin pois päin.”

4.4. Laki ja säännöt

Lagerspetz ym (2007: 41, 46) toteavat, että lainsäädännössä ja poliittisissa ratkaisuissa oikeudenmukainen päätöksenteko ei voi perustua päätöksentekijöiden tuntemuksiin. Hellsten (1996: 16) taas pohtii voiko oikeudenmukaisuutta olla olemassa ilman lakeja ja oikeusjärjestelmää. Tutkimuksessa ilmeni, että lait turvaavat oikeudenmukaisuuden ainakin tiettyyn pisteeseen asti, mutta päätöksentekijöiden harkintavallasta ja inhimillisistä syistä johtuen voi oikeudenmukaisuuden toteutumisessa olla eroja. Kuitenkin katsottiin, että oikeudenmukaisuuden toteutumisesta huolehtiminen kuuluu organisaation tehtäviin. Organisaatio vastaa toiminnan oikeellisuudesta ja lainmukaisuudesta. Vastaajat

kokivat, että Suomessa lainsäädäntö on varsin kattava ja kansalaisten oikeusturva on hyvä.

”Kyllähän Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö, niin onhan se aika kattava. Ja ja tuota kun otetaan sitte vielä kaikki Thl:n ja Valviran ja ja AVI:n määräykset sen lainsäädännön rinnalle, niin tuota kyllä mun mielestä suomalaisten oikeusturva on kyllä aika hyvin taattu.”

Oikeudenmukaisuuden käsitys liittyy myös muihin ihanteisiin ja yhteiskunnan muutokseen, jolloin se saa erityisen merkityksen juuri lainsäädännöstä (Turunen 1992: 74–75). Lainsäädännön odotetaan tutkimuksen mukaan takaavan kansalaisille riittävät ja oikeudenmukaiset palvelut. Kun päätöksenteko on läpinäkyvää, niin kaikki voivat nähdä sen taustalla olevat perusteet ja arvioida oikeudenmukaisuuden toteutumista.

”No tottakai ja oikeestaan lainsäädäntö kaikkienensa, niin ku myös hallintoon liittyvä lainsäädäntö, ei ainoastaan terveydenhuollon lainsäädäntö, niin sehän lähtee siitä, että päätöksenteon pitää olla oikeudenmukaista ja ja yhdenvertasta ja ja tuota perustua läpinäkyvyyteen julkisella puolella. Sen pitää olla perusteltua, perustelut pitää olla näkyvissä.”

Oikeudenmukaisuus tarkoittaa yhdenmukaista, tasavertaista ja puolueetonta päätöksentekoa ja luotettavuutta (Kinchin 2007: 112–113). Vastaajien mielestä Suomessa noudatetaan hyvin lakia julkisella puolella, mutta ongelmana voidaan nähdä erot lain tulkinnassa eri viranhaltijoiden kesken esimerkiksi siinä tulkitaanko lakia tiukemmin vai hieman väljemmin.

”Kyllähän julkisella puolella noudatetaan pääsääntöisesti hyvin lakeja ja erilaisia ohjeita.”

”No kyllä laki sinänsä aika lailla hyvin huomioi (oikeudenmukaisuuden). Se täytyy sanoa. Mutta sun pitää aina muistaa se sitten, että lain tulkinnassa saattaa syntyä eroja.”

Garofalon ym. (1999: 90) mukaan oikeudenmukaisuus, joka tarkoittaa reiluutta ja valvoo muiden oikeuksia, voidaan varmistaa ainoastaan julkisen sektorin työntekijöiden hyveellisellä toiminnalla, laeilla ja muilla vakiintuneilla käytännöillä, jotka suojelevat yksilöiden oikeuksia. Vastaajien kokivat, että kansalaiset luottavat toiminnan lainmu-

kaisuuteen ja virkamiesten osaamiseen. Heidän mielestään oikeudenmukaisuuden toteutumisen tulisi olla automaattista ja sisäsyntyistä jokaisen päätöksentekijän ja virkamiesten toiminnassa.

”Koska sitte taas niin ku se päätöksenteossa aika pitkälti luotetaan sen virkamiesten ammatilliseen osaamiseen sitä oikeellisuuden hallinnasta, että se niin ku lainsäädäntöä noudatetaan.”

*”Oikeudenmukaisuus on muun muassa meidän strategiaan kirjoitettu arvolistas-
sa ja yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus, niin niin tuota senhän pitää olla
silloin niin ku niin sisäsyntyinen asia et ku mitä tahansa me päätetään, niin se
huomaamatta vaikuttaa siihen meidän tekemämme päätöksen lopputulokseen.”*

Rawlsin (1988: 45) mukaan muodollinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa lakien soveltamista yhtäläisesti eli tasa-arvoisesti. Samanlaisten tapauksien kohtelu samalla tavoin ei takaa sisällöllistä oikeudenmukaisuutta. Viranomaisten odotetaan kuitenkin hoitavan instituutioita puolueettomalla ja johdonmukaisella tavalla. Vastausten perusteella lainsäädännön kautta toteutuvat muun muassa kansalaisten subjektiiviset oikeudet. Laki varmistaa kuitenkin vain palvelujen saatavuuden, mutta ei sisältöä ja laatua. Vastauksissa nousi esiin se, että laki ja käytäntö voivat olla eri asia. Oikeudenmukaisuuden muuttuminen toiminnaksi ei tapahdu lakien vaan ihmisten toiminnan kautta. Eräs vastaaja otti esimerkiksi sen, että vaikka terveydenhuollon ammattiryhmillä on eettiset ohjeet ja pääsääntöisesti noudatetaan hyvää hallintotapa, on pitänyt erikseen kirjoittaa laki potilaan asemasta ja oikeuksista. Tämä koettiin ristiriitaisena lakia ja eettistä toimintatapaa ajatellen.

”Varmaan niin kun ne varmistaa sen, että niin kun tietyt asiat on pitää olla kaikkien saatavilla. Eli nämä jotka on niin kun.. subjektiiviset oikeudet tuota tulee hoidetuksi monesti sen lainsäädännön kautta.”

”Sitten tuota kaikilla ammattiryhmillä on tämmöset eettiset periaatteet ja säännöt, minkä mukaan niin kö tulee niin kun toimia, niin siitä huolimatta on pitänyt rakentaa tämmönen laki potilaan asemasta ja oikeuksista, että potilaat saisi niin kö riittävän hyvän niin ku kohtelun. Niin niin se on niin kö, mitä aina niin ku niin ku mietityttää.”

Vastaajien mielestä myös kansalaisten täytyy voida luottaa siihen, että he saavat tarvitsemansa palvelut omalla kohdallaan ajallaan. Lisäksi kansalaisilla on oikeus odottaa, että resursseja käytetään mahdollisimman tehokkaasti.

”Sitte kun tulee ite kullekin se vuoro, että apua tarvihtee, niin sitte sitä omalla kohdallaan saa. Tämä oikeus jokaisella kansalaisella on olemassa.”

Tutkimuksen mukaan verorahotteisuus velvoittaa tuottamaan oikeudenmukaisia ja tasapuolisia palveluja. Yksilöiden tulee saada samanlaista palvelua samassa tilanteessa kehtään syrjimättä. Oikeudenmukaiseksi koetaan se, että lähtökohtana päätöksissä on kansalaisten tarpeet ennen organisaation tarpeita.

”Ku kerran nää palvelut tuotetaan verovaroilla, johon me kaikki osallistutaan, niin meillä on meillä jokahisella on oikeus odottaa se, että meistä jokahinen saa samanlaista asiantuntevaa, hyvää ja tasapuolista, nopeaa ja oikeudenmukaista palvelua.”

Periaatteet ja säännöt ohjeistavat ja oikeuttavat toiminnan. Nämä tuovat hallinnoijalle johdonmukaisuutta, yhtäläisyyttä ja ennustettavuutta hänen omaan rooliinsa. Hallinnollisen päätöksenteon tulisi ohjautua erityisesti oikeudenmukaisuuden periaatteen ja toimintatavan mukaan. (Wittmer 2001: 493, 496, 503.) Vastaajat toivat esiin, että päätöksentekijöiden toiminnan tulee olla avointa, rehellistä ja läpinäkyvää. Päätöksenteon odotetaan takaavan täysin oikeudenmukaisen, mistään riippumattoman ja syrjimättömän palvelun kansalaisille. Palvelun tulee olla hyvää, tehokasta ja inhimillistä. Vastaajat kokivat, että pelkästään organisaation omia sääntöjä noudattamalla voitaisiin taata oikeudenmukaisuuden toteutuminen aika pitkälle.

”Kansalaisilla on lupa nimenomaan odottaa terveysorganisaation, terveysjärjestelmän päätöksistä oikeudenmukaisuutta, avoimuutta ja nimenoman niin, että siellä on rehellisyyttä taustalla kun tehdään.”

”Kansalaisilla on lupa odottaa juuri sitä mitä perustuslaissa ja kaikessa lainsäädännössä sanotaan eli täydellisen semmosta oikeudenmukaista, täysin yhdenvertaista, mistään riippumatta: rodusta, uskonnosta mistään riippumatonta palvelua, joka on laadukasta ja joka on myös niin kun ystävällistä.”

Julkishallinnossa on tärkeää varmistaa viranomaisten asianmukainen ja laillinen toiminta, sekä yksilön oikeuksien toteutuminen. Hyvinvointipalvelujen tuottamiseen kohdistuu laadullisia ja sisällöllisiä vaatimuksia, joissa eivät pelkkä lainmukaisuus ja riittävä saatavuus riitä. On saatava laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua. (Mäenpää 2002: 1 – 2.) Tutkimuksessa nousi esiin se, että aina on myös huomioitava kansalaisten kokemus oikeudenmukaisuuden toteutumisesta. Päätös voi tuntua yksilöstä epäoikeudenmukaiselta, jos hän ei saa toivomaansa palvelua.

”Sille oikeudenmukaisuudelle tulee sen päätöksenteon oikeestaan jälkeen tai sen tekemisen yhteydessä niin myös toiset kasvot ja ne on ne subjektiiviset ja kokemukseen perustuvat kasvot. Arvo muuttuu tunteeksi. Ja ja tuota.. oo... se ihminen, jota se päätös koskettaa negatiivisella tavalla, hän ei esimerkiksi saa sitä etuutta mitä hän tai hoitoa mitä hän niinku omasta mielestään ja omaistensa mielestä tarvitsee, niin hänhän kokee sen ehkä arvottomana päätöksenä ja ja tuota ei ainakaan oikeudenmukaisena päätöksenä. Niin se muuttuu tunteeksi ja se voi muuttua myös erittäin negatiiviseksi tunteeksi.”

Toiminnan oikeudenmukaisuuden yhtenä takeena koettiin vuorovaikutus ammattilaisten ja kansalaisten kesken. Nimenomaan poliitikot ovat kansalaisten ääni ja heidän kauttaan kansalaisten näkemykset tulevat esiin. Erään vastaajan mielestä oikeudenmukaisuuden toteutumista voisi lisäksi edistää kansalaisten valinnanvapautta lisäämällä esimerkiksi palvelun ajankohdan valinnassa.

”Ajattelen, että se järjestelmä on sen takia tehty niin, että siinä on se niin ku ammatillinen virkamiespuoli ja sitte on tämä niin ku tota niin ku kansalaiset, valitut henkilöt hallitsee sitä.”

Eettinen vastuu ei ole pelkästään juridista vastuuta. Lakikirjoista ei välttämättä selviä, mikä on eettisesti oikein tai väärin. Eettinen ei aina tarkoita lainmukaista vaikka laki voitaisiinkin eettisesti perustella. Lait määräävät kuitenkin toiminnan reunaehdot. (Ikola - Norrbacka 2010: 53.) Vastauksissa ilmeni, että lait takaavat toiminnan oikeellisuuden ja antavat sille viitekehyksen. Lisäksi vastaajat katsoivat, että päätöksenteon tulee olla eettistä ja moraalista, jotta oikeudenmukaisuus voisi toteutua.

”Kyllähän ne sen tuota viitekehyksen niin kö antaa ja takaa ettei se nyt valtakunnan tasolla kukaan voi toimia ihan miten sattuu ja haluaa.”

”Kansalaisilla on lupa odottaa se, että s..ne on eettisesti ja moraalisesti pitäviä. Eli ne ei oo rahan ohjaamia vaan ne on etiikan ja moraalien ohjaamia päätöksiä.”

Vastaajat toivat esiin myös sen, että oikeudenmukaisuus voi olla myös muodollista. Eli päätös voi olla laillisesti perusteltu ja hallinnon näkökulmasta täysin oikea, mutta tuntuu yksilöstä vääraltä.

”Se että päätös päätös voi olla vaikka niin ku mun kannaltani niin kun tosi ikäväkin, tuntuu pahalle, mutta tuota se voi olla hyvin perusteltu ja ja sillon se niin ku hallinnon näkökulmasta riittää.”

Lain mukaan viranomaisten täytyy edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Lisäksi heidän täytyy vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joiden avulla varmistetaan yhdenvertaisuus asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. (Luhtanen 2011: 340 – 341.) Vastaajien mielestä lait ja säännöt takaavat kansalaisille mahdollisuuden esittää eriävän mielipiteensä toiminnan oikeudenmukaisuudesta ilman pelkoa muun muassa valitusjärjestelmän kautta. Oleellista vastaajien mielestä on, että eri tason viranhaltijat ymmärtävät lain velvoittavuuden. Lakia ja sääntöjä on pakko noudattaa, että kansalaisten oikeusturva toteutuu. Lisäksi vastaajat totesivat, että voidaan toimia täysin lain mukaisesti, mutta silti yksilö voi kokea epäoikeudenmukaisuutta. Muodollisesti siis oikeudenmukaisuus toteutuu, mutta yksilön kokemana ei välttämättä toteudu.

”Tätähän julkishallinto on. Kyllähän siinä on tuo lainsäädäntö, mikä mahdollistaa nämä niin ku valitusprosessit ja muut. Mutta sitte taas en osaa sanoa, että takaako ne todellisuudessa sitä. Koska se, että jos hallitus tekee jonkun päätöksen tai valtuusto ja jos se on mennyt sen lainsäädännön mukaisen prosessin läpi ja ei oo niin ku räikeesti rikottu mitään, niin se on niin ku käsittääkseni oikeudenmukainen päätös vaikka sen sitte joku kokis, että se on epäoikeudenmukaista vaikka yksilön kannalta.”

Oikeudenmukaisuuden toteutuminen vaatii lainsäädännön tuntemista sekä viranhaltijoiden yhtäläistä toimintatapaa. Lisäksi vastaajat katsoivat, että on tärkeää erottaa oikea ja väärä sekä tarpeellinen ja tarpeeton tieto toisistaan.

”Elikä että pitäs niin kö määritellä, että mitkä on ne niin ku ohjeet mitä niin ku tarvitaan, mitkä on ne ohjeet ja periaatteet. Niistä pitäs hyvin niin kö tiedottaa, ne pitäs olla hyvin yksiköissä esillä henkilökunnan, henkilökunnalla esillä ja siten se, että että valvottas sitä, että kaikki niitä niin kö noudattaa.”

Vastaajien mielestä pelkästään sääntöjä kirjoittamalla ei voida taata oikeudenmukaisuuden toteutumista. Oikeudenmukaisuuden tulee olla yksilön omaan arvomaailmaan kuuluva arvo. Päätöksentekijällä tulee lisäksi olla mahdollisuus käyttää harkintavaltaa, jotta hän voi ottaa huomioon yksilöiden tarpeet päätöstä tehdessään.

”Ihmiset tekee arkista työtä ja tota kirjoittamalla vaikka kuinka tarkkoja sääntöjä, niin on vaikea vaikuttaa ihmisten arvojärjestykseen ja jos oikeudenmukaisuus ei niin ku priorisoidu arvona korkealle toiminnassa, niin kirjoittamalla sääntöjä ei voi sitä hirveesti muuttaa.”

”....samassa tilanteessa suurin piirtein samanlainen tapa toimia, siitä sopiminen toimis ehkä paremmin kun niiden niin ku säännöiksi kirjoittaminen....kyllä sen päätöksentekijän pitää joka tilanteessa pystyä myös käyttämään omaa harkintaansa.”

4.5. Poliittinen ohjaus

Yleinen etu on poliittisesta näkökulmasta katsottuna yhteisten asioiden hoitoa, joka voidaan sovittaa yhteen myös yksittäisen ihmisen etujen kanssa. Kansalaisyhteiskunnassa muun muassa oikeudenmukaisuus ja epätasa-arvon torjunta sekä yleisen ja yksityisen intressin yhteensovittaminen liittyvät läheisesti toisiinsa. (Salminen ym. 2009: 34). Vastaajien mielestä politiikan kautta kansalaisten ääni tulee esille ja heidän on mahdollista osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa demokratian, ja sitä kautta oikeudenmukaisuuden, toteutumiseen. Poliitikot tuovat kansalaisten toiveet ja tarpeet esille. He takaavat, ettei päätöksenteko ole mielivaltaista ja verovaroja käytetään mahdollisimman oikeudenmukaisesti.

”Että niiden tehtävien valintojen hyväksyttävyyys pitää sinne kentälle viedä keskustelun kautta ja tiedon kautta, että kansalaiset kokee, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa näihin asioihin. Se on tärkeää ja se tapahtuu tämän poliittisen käytäntöjen kautta.”

Hännisen (2006: 18) mukaan oikeudenmukaisuus on kiistanalainen käsite ja ihmisillä voi olla hyvinkin erilainen näkemys ensisijaisesta oikeudenmukaisuusperiaatteesta terveydenhuollossa. Siksi oikeudenmukaisuuskysymys terveydenhuollossa on vahvasti poliittinen ja valinnat tulee tehdä mahdollisimman demokraattisesti. Vastaajat esittivät, että on ajateltava ensisijaisesti yksilöä ja hänen intressinsä on oltava etusijalla. Demokraattisessa yhteiskunnassa on noudatettava lakia eivätkä päätöksentekijät voi toimia lainvastaisesti. Keskeisenä ajatuksena on, että tulisi löytää kompromissi terveystalouden tuottajan ja kansalaisten tarpeiden välillä.

”Potilaan etu on aina ensisijainen, koska se tulee se potilaan etu tulee suoraan lainsäädännöstä. Ja eihän se, eihän se siellä se viranhaltija siellä sairaalassa tai jossain tai työntekijä, niin eihän hän voi toimia lainvastaisesti.”

Toisaalta vastauksissa tuli esiin rajallisten resurssien jakamisen vaikeus yksilöiden näkökulmasta. Yksilöillä voi olla toiveita ja odotuksia, joita ei voida toteuttaa ja kuitenkin hän voi saada hyvää lainmukaista palvelua. Vastaajien mielestä ei voida antaa kaikille kaikkea vaan riittävät palvelut tasapuolisesti jokaiselle kansalaiselle. Lisäksi vastaajat kokivat, että demokratiaa tarvitaan eniten suurien toimintalinjojen määrittämisessä. Eli sen määrittämiseen, että nämä palvelut tuotetaan tällä alueella näillä resursseilla. Yksilöasioiden hoito koettiin paremmaksi antaa asiantuntijan päätettäväksi alemmalle organisaatiotasolle. Vastaajat näkivät tärkeäksi kuitenkin sen, että tarvitaan yhteiskunnallisesti yhteistä pohdintaa tarvittavista palveluista terveydenhuollossa.

”Tää ei oo mikään hu.. niin ku huvimaja eikä huvilaitos.”

”Se on se on perustuslaillinen itseisarvo et meillä on demokratia, niin kyllä sitä varmasti niin ku semmosessa strategisessa, sitä tarvittas nimenomaan strategisessa pohdinnassa. Mutta sitä ei minun mielestä tarvita yksilöasioitten hoitamiseen.”

Kekomäki (2001: 14–16) taas toteaa, että oikeudenmukaisuus terveydenhuollossa liittyy lähinnä yhteiseen rahoitusresurssiin ja niiden käyttöön. Suomalaisen käsityksen mukaan varojen käyttö on oikeudenmukaista silloin, kun samanlaiset terveystarpeet tyydytetään samalla tavalla. Vastauksista tuli esiin, että poliittisessa päätöksenteossa ristiriitaa aiheutuu usein miten resurssien oikeudenmukaisessa jakamisessa. Päätös voi olla oikeu-

denmukainen suurimmalle osalle kansalaisia tai asiakasryhmiä, mutta jollekin yksittäiselle yksilölle epäoikeudenmukainen. Tällöin kokonaisuuden huomioiminen menee yksilön edun edelle.

”Minun mielestä siinä ei oo mitään muuta ristiriitaa, kun se on tämä resurssiky-symys ja sen jako.”

”Tai jos tehdään joku iso päätös, se voi olla että se on hyvä asia vaikka useille tuhansille ja se voi olla muutamalle tota niin ku ristiriidassa. Kyllä siinä sitte ajaa tavallaan se kokonaisuus edelle.”

Oleellista vastaajien mielestä oli, että keskitytään perustehtävän hoitamiseen. Silloin myös mahdollisimman oikeudenmukainen resurssien priorisointi ja palvelu voivat toteutua. Poliittisen järjestelmän kautta määritellään toiminnan rajat ja painopisteet. Vastajat kokivat, että ristiriitatilanteessa potilaan etu menee aina edelle, jopa organisaation edun edelle.

”Ja musta aina on tärkeätä, myöskin siihen prorisointikeskusteluun liittyen, on se että me muistetaan mejän perustehtävä. Vähän ...niin se on oikeestaan se, et me ollaan priorisoitu asiat oikein ja ja tota kohdeltu oikeudenmukaisesti potilaita sillon ku me ollaan keskitytty siihen.”

”Tuota kyllähän potilaan etu painaa enemmän. Me ollaan kuitenkin asiakasta ja potilasta varten olemassa ja ja se, että et tuota minusta se kuuluu hyvään johtamiseen, että tunnistetaan ne tilanteet ja osataan sillonki toimia joskus jopa organisaation edun vastasesti.”

Organisaatioiden työntekijöiden tulisi olla itsessään motivoituneita tekemään oikein. Julkisen sektorin virkamiehillä on objektiivinen vastuu kohdatessaan ulkoisia odotuksia muun muassa liittyen lakiin ja yhteiskunnallisiin arvoihin ja normeihin. Lisäksi julkisen sektorin virkamiehet ovat vastuussa omasta eettisestä käytöksestään ja toiminnastaan. Heillä on oma velvollisuuden tunteensa. Tämä subjektiivinen vastuu on tärkeää eettisen päätöksenteon ja käytöksen kannalta. (Lawton ym. 2013: 117, 123.) Julkisen sektorin virkamiehet joutuvat suunnistamaan ristiriitaisen lojaaliuden, vallan houkutuksen, suoraskäisyyden ja oman oikeudenmukaisuuden vaatimusten pyörteissä. Silti oikeudenmukaiset ihmiset yrittävät tehdä oikein houkutuksista huolimatta. (Dobel 1999: 48.) Ongelmana osa vastaajista koki oikeudenmukaisen päätöksenteon tunnevärikkyyden.

Arvomaailmojen erilaisuus saattaa aiheuttaa ristiriitaa päätöksentekijöiden kesken ja joskus voi olla vaikeaa tehdä niin sanottuja kovia päätöksiä. Oman alueen edustaminen ja palvelujen puolustaminen tunnetasolla voi vaikuttaa verovarojen oikeudenmukaiseen ja oikeaan käyttöön.

”Ja sit mä sanosin, et niille poliitikoille tulee se arvomaailma arvomaailmaongelma kun tuota, ja ne tahtoo sekotta meijänkin pään siinä vaiheessa, kun ne asettaa meille hirvittävän ison vaatimuksen siihen, että ei euronlatia saa mennä enempiä rahaa, mutta sitte tuota jotta me pystytään niin ku vaikka lainsäädännön edellyttämällä tavalla vaikka kouluterveydenhuollon juttuja kehittämään, vahvistamaan, niin meijän pitäs sitte jostaki ottaa pois, jos me sillä samalla rahalla aiotaan pärjätä. Niin sitte ne ottaa ne samat poliitikot kantaa siihen, että joo mut sitä sitä lastenneuvola ei siitä meijän kylältä oteta pois. Sitä ei voi sulkea. Nehän on ihan äärettömässä ristiriidassa.”

”Poliitikko elää paljon enemmän tunnemaailmassa kuin virkamies.”

Menzelin (2012: 3–4) mukaan ilman eettistä hallintoa tehokasta julkisten palvelujen tuottamista ei ole olemassa. Eettinen hallinto on tehokkaan ja demokraattisen hallinnon elinehto. Vastauksissa ilmeni, että resurssien oikeudenmukaisesta käytöstä on käytävä arvokeskustelua eri näkökulmista. Samalla voidaan valvoa toiminnan eettisyyttä ja varmistaa päätöksenteon ja kansalaisten kannalta perusasioissa pysyminen.

”No kyllähän se on siis ku me toimitaan yhteiskunnan rahoilla, että me kaikki kansalaiset omistetaan tämäki sairaala, niin sehän kuuluu tähän demokraatiaan, että se on tätä arvojohtamista. Et tuota ja siihen tulee niin ko vaaleilla valittujen päättäjien se erilaiset ja painotukset näkyviin siinä päätöksenteossa, että mitenkä me halutaan että sitä meijän yhteistä omaisuutta käytetään, miten meillä sitä hyvinvointia luodaan.”

Oikeudenmukaisuus on keskeisin demokraattisen yhteiskunnan toimintaperiaate, josta ovat peräisin muun muassa poliittinen yhdenvertaisuus. Päätösten, sääntöjen ja toimintaohjeiden toteuttamisessa sekä resurssien jaossa on olennaista, että hallinnoijan harkintaa ohjaa taipumus etsiä ja säilyttää se, mikä on oikeudenmukaista. (Cooper 1987: 325.) Kollektiivinen päätöksenteko tukee vastaajien mielestä oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista, mutta ei aina takaa sitä. Poliittinen järjestelmä valvoo kansalaisten etua ja virkamiehet pääsääntöisesti yhteisön etua. Tällöin molemmat näkökulmat ovat esillä päätöksenteossa ja molempien edut toteutuvat mahdollisimman hyvin.

”Ja kun joudutaan punnittemaan hyvin eri mittasia asioita, niin niin sillon mun mielestä pitää niin ku se olla yhteisöllistä se päätöksenteko.”

”Eli mä väitän näin päin että se poliitikko tuo yksityisen näkökulmaa ja sen etua enemmän esiin ja pitää sitä enemmän esillä kun se virkamiesjohto. Ja näin ehkä pitääkin olla. Tää on ehkä hyvä, että tämä on näin, koska kyllä sen yhteisön etuahan pitääkin valvoa juuri virkamiesjohdon...mut siten jos ne ei vahvasa ristiriidassa ole keskenään niin, että molemmat edut voisivat toteutua.”

Lisäksi vastaajat kokivat, että asiaan perehtynyt poliitikko tukee yhdenvertaisuuden toteutumista, mutta päinvastaisessa tilanteessa mennään pelkästään asiantuntijuuden ehdoilla ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen voi vaarantua. Selkeällä työnjaolla poliitikkojen ja virkamiesten kesken koettiin olevan merkitystä lopputuloksen kannalta. Keskinäinen roolijako ja vuorovaikutus edistävät oikeudenmukaisuuden toteutumista ja yhteisen näkemyksen löytymistä.

”Musta se nimenomaan olis sen niin kun aktiivisen asiantuntijatyön ja aktiivisen niin ku poliittisen päätöksenteon, joka perustuu hyvään valmisteluun, niin niiden niin ku... niin ku niiden vuorovaikutusta on niin ku mennä kohti oikeudenmukaisuutta.”

Koska valmistelun päätösesitykseen tekevät virkamiehet ja poliitikot päättävät lopputuloksesta vastaajat näkivät, että tulee olla luottamusta asioiden hyvään valmisteluun. Oletuksena on, että valmistelija on päätösesitystä tehdessään harkinnut oikeudenmukaisuuden toteutumista ja tarkistanut muun muassa yhdenmukaisuuden aiempiin vastaaviin päätöksiin.

”Jos aattelee sitä sitä tilannetta, että asiantuntijat tekee niin ku sen esityksen, niin sehän joutuu niin ku jo pää...niin kö sitä esitystä tehdessään niin ku miettämään, miten me on tästä aikasemmin päätetty ja ja onko tämä esitys nyt sitte tuota yhdenvertanen ja niin pois päin että.”

Palvelutyön etiikan avulla asiakas ja hallinnon toimija pyrkivät hyvään julkiseen palveluun. Palvelujen perustana olevien arvojen avulla pyritään yksilön kannalta eettisesti ja taloudellisesti mahdollisimman hyvään lopputulokseen. (Salminen ym. 2009: 13.) Asiakas ei voi täysin itsenäisesti päättää palvelun sisällöstä vaan hallintoelimet päättävät siitä suurelta osin (Mäenpää 2002: 18). Vastauksissa nousi esiin näkemys, että yhteinen

linja julkisista palveluista löytyy asiantuntijoiden ja poliittisten päättäjiä vuorovaikutuksessa. Keskinäinen avoin vuorovaikutus ja linjaukset palvelujen painopisteistä edistävät oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Vuorovaikutuksen kautta eri näkökulmat tulevat esiin ja jokainen tuo oman osaamisensa yksilön ja yhteisen edun valvontaan, jotta molempien etu toteutuu.

”Ja se on vuorovaikutusta niin ku tämmösen maalaisjärjen tuomisessa tänne ammattiosajille ja sitte taas ammattiosajat tuo omat näkemyksensä vastapainoks tänne ja niistä pitää löytyä se yhteinen linja.”

4.6. Resurssien jakaminen

Jakoon perustuva oikeudenmukaisuus käsittelee asioita, miten tavarat ja palvelut jaetaan yhteiskunnassa. Menettelytapaan perustuva oikeudenmukaisuus taas koskee sitä, miten varmistetaan prosessien ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus siten etteivät ne syrji ketään. Säännöt on muodostettu siten, että julkisen sektorin virkamiehet kohtelevat asiakkaitaan oikeudenmukaisesti. (Lawton 1998: 43–44; Lawton ym. 2013: 23.) Tutkimuksen mukaan resurssien jaossa joudutaan jatkuvasti valitsemaan painopistealueita, mihin resursseja sijoitetaan. Erilaisilla ohjeistuksilla voidaan vastaajien mielestä lisätä oikeudenmukaisuutta, mutta enemmänkin tunnetasolla siten, että kaikkia kohdellaan tasapuolisesti.

”Mehän on jouduttu ja joudutaan vastakin niin käymään perusteellisia keskusteluja siitä, että mitkä on ne painopisteet mihinkä milloinkin resurssia suunnataan.”

”Ohjeistusta niinkö lisäämällä ja auki kirjoittamalla, niin mun mielestä myöskin oikeudenmukaisuutta on voitu lisätä. Ja nimenomaan siellä tunnetasolla.”

Osittain vastaajat kokivat, ettei oikeudenmukainen resurssien jako ole onnistunut toiminnan kannalta oikein ja tasaisesti palvelujen tuottamiseksi tarpeiden mukaisesti. Resurssit ovat jakautuneet epätasaisesti, mutta ei välttämättä tarvittavien palvelujen mukaan sinne missä olisi kysyntää. Vastaajat kokivat myös, ettei tarvittaviin muutoksiin resurssien jaossa ole kyetty vaan on toimittu vanhojen mallien mukaan.

”Toiminnan kannalta niin ei välttämättä kovin kovin tota oikeudenmukasesti, että jossaki paikassa saattaa olla kovastikki työtä, mutta ei tarpeeksi resursseja ja ja tota noin niin, että ei välttämättä niinko resurssit ei kohdennu sinne missä sitä tarvittas että.. Että onko se oikeudenmukaista vai ei. Ehkä jäykkä koneisto tässä nyt sitte kuitenkin estää tämmöstä niinkö asioitten sovittelimista ja ja tuota ohjaamista oikeaan paikkaan.”

Hautamäen (1993: 152–153) mukaan oikeudenmukaisuus on yhteiskunnallisten etujen ja uhrausten yhteensovittamista. Käytännön yhteiskuntapolitiikassa joudutaan tekemään kompromisseja. On mahdotonta osoittaa minkälaiset eriarvoisuudet ovat hyväksi huonompiosaisille. Asia näyttää erilaiselta eri näkökulmasta. Vastaajien mielestä keskeistä resurssien jaossa on yhteisen linjan ja toiminnan painopisteiden löytyminen päätöksentekijöiden kesken. Vaikeaksi asian tekee se, että nykyiset mittarit eivät kerro missä resursseja tarvitaan minkäkin verran ja millä perusteella.

”Tämä on niin ko tilanteiden arvioimista ja resurssien ja painopisteiden tärkeysjärjestykseen asettamista.”

”Toi kysymys on se joka on niin ku mun mielestä yks vaikeimpia asioita ratkasta sairaalamaailmassa, jossa niinku se tunnemaailma on vielä niin kun niin tota vahva ja ja tuota ne suoritettuotteet, suoritteitten määrä esimerkiksi, niin ne ei kerro sitä resurssitarvetta suoraan. Koska lukumääriä ku ruvetaan seuraamaan, vaikka poliklinikkakäyntejä tai vuodeosasto hoitovuorokausia, niin niin tuota ne ei oo yhteismitallisia.”

Resurssien jaossa on kyse velvollisuuksien ja etuuksien välisestä tasapainosta ja näiden välisestä oikeasta suhteesta. Ongelmia aiheuttaa nimenomaan oikeudenmukaisuuden jako käytännössä. (Kangas 1998: 9.) Vastaajien näkemyksen mukaan esittelijän oikeudenmukaisuuskäsitys vaikuttaa resurssien jakoon. Lisäksi perustelutaidot vaikuttavat siihen, miten saa oman esityksensä esiin. Arvomaailmasta johtuen voidaan onnistua hyvinkin oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa. Ongelmalliseksi koetaan oikeudenmukaisuuskäsitteen subjektiivisuus ja yksilöiden näkemys nimenomaan tunnetasolla.

”Jos siellä on oikeudenmukainen esittelijä ja esittelevä porukka tai taustatekijä, niin kyllä se usein miten hyvin menee.”

”Ton oikeudenmukaisuus sanan probleema on se, että kun se on niin vahvasti tunneväritteinen.”

Vastaajat kokivat, ettei resurssien jaossa ole kyetty riittävästi uudenlaiseen ajatteluun ja uusien toimintamallien luomiseen. Toisaalta resursseja pyritään suuntaamaan toiminnan kannalta keskeisiin kehittämiskohteisiin ja palveluihin joita kansalaiset oikeasti tarvitsevat.

”Että siellä enemmän on tavallaan käyttämätöntä resurssia jossain vähän syrjemässä, kun tuota siellä vaatimustaso ei oo korkea ja sitten siellä on ne vanhat rakenteet, jotka on ollu kunta kuntajaon alusta asti. Niihin ei oo hirveesti puututtu.”

Oikeudenmukaisuuden periaatteen mukaisesti samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin. Keskeistä on resurssien oikeudenmukainen jakautuminen. Tämän vuoksi joudutaan tekemään kompromisseja muiden eettisten periaatteiden kustannuksella. Kuitenkaan ihmisten eriarvoiseen asemaan saattaminen ei ole aina epäoikeudenmukaista vaan joissakin tilanteissa oikeutettua, jopa velvoittavaa. Oikeudenmukaisuuden ”eettinen minimi” tarkoittaa lainsäädännöllä määriteltyä eettisyyden minimiä. (Räikkä 1994: 43, 45; Louhiala ym. 2009: 18, 37, 157–158; Rawls 1988: 45; Pajukoski 2006: 28). Vastaajien mielestä tärkeää on kuitenkin se, että yksilöt kokevat oikeudenmukaisuuden toteutuvan. Lisäksi pitäisi pystyä todistetusti osoittamaan oikeudenmukaisuuden toteutuminen resurssien jaossa ainakin jollakin tavalla. Tärkeänä vastaajat pitivät myös sitä, että yksilöt saavat asiaankuuluvat palvelut riippumatta ympäröivistä tekijöistä tai yksilöiden asemasta. Resurssien tasapuoliseen jakamiseen tämä tuo omat haasteensa.

”Asiakkaat pitäs ja potilaat kokea, että oikeudenmukaisuus toteutuu ja sitte toisaalta, että se pitäs näillä ihan faktamittareillakin mitaten pystyä osoittamaan, että se toteutuu. Et se ei oo pelekkä tunne ja mielikuva.”

”Se, että potilas saa viivytyksetöntä, laadukasta hoitoa riippumatta siitä missä hän asuu, riippumatta siitä mikä on hänen varallisuusasemansa, riippumatta siitä mikä on hänen ikänsä tai muu statuksensa.”

Vastausten mukaan on tasapuolista kohdistaa resurssit niin, että kansalaisia kohdellaan samalla lailla samassa tilanteessa. Rajallisten resurssien jakamisen kannalta oleellista on määrittää mihin asti kyseessä olevassa tilanteessa resurssit riittävät. Resurssien jaon tulee olla siis perusteltua. Toisaalta oikeudenmukainen resurssien jako ei tarkoita saman verran resursseja kaikille vaan nimenomaan tarpeen mukaan.

”Se se oikeudenmukaisuus tarkoittaa samassa tilanteessa samanlaista palvelua tai samanlaista hoitoa. Ja sitten määriteltäis vaan ne tilanteet, että mihin asti.”

”Se oikeudenmukainen resurssien jako ei oo tosiaan sitä, että kaikille saman verran vaan vaan se, että että siinä mikä sillä kertaa eniten eniten niin ko tarvii. Että sille löytyy ne perustelut.”

Simonin (1982: 257–259) mukaan päätösten seurannalla selvitetään muun muassa ovatko tehdyt päätökset oikeita vai vääriä, varmistetaan päätöksen oikeellisuus ylemmän viranomaisen taholta ja käytetään toimivaltaa tehokkaasti. Vastaajat toivat esiin, että resurssien jaon kriteerit tulee selkeästi määrittää ja päätöksenteon tulee olla läpinäkyvää. Tärkeää vastaajien mielestä on se, että heikommissa asemassa olevien tarpeet tulee erityisesti huomioida, etteivät he jää huonompaan asemaan. Lisäksi vastaajat painottivat arvokeskustelua tässäkin asiassa, että resurssien käyttö olisi mahdollisimman eettistä.

”No varmaan se, että se päätöksenteko mihin se perustuu, niin on läpinäkyvää. Ja sitte se, että ne kriteerit ylipäättänsä on, minkä pohjalta toimitaan, niin on selkeät ja ymmärrettävät.”

”No se, että se peilautuu siihen niin ympäröivään yhteiskuntaan. Se peilautuu siihen arvokeskusteluun mitä käydään. Ja sitte, että me käytetään niin kun eettisesti niitä voimavaroja mitä meillä on.”

Päätöksentekijät käyttävät yhtenä kriteerinä päätöksissä tehokkuutta, mutta käytettävissä olevat resurssit ovat rajoitetut. Päätöksentekijän tehtävänä on kuitenkin tavoitteiden toteuttaminen käytettävissä olevilla rajoitetuilla resursseilla mahdollisimman tehokkaasti. (Simon 1982: 216–217.) Vastauksissa ilmeni muun muassa se, että resurssien jaossa on kysymys luottamuksesta päätöksentekijöiden moraaliin ja etiikkaan, jotta resurssien jako on mahdollisimman oikeudenmukainen. Tällä todettiin olevan suora vaikutus tuottavuuteen ja tehokkuuteen. Tätä on kuitenkin erittäin vaikea mitata ja päättää lopullinen oikea jako.

”Että kuin paljon me voidaan niitä resursseja kiristää niin, että meillä on vielä henkilökunnan luottamus siihen työhön. Ja jos henkilökunta ja sen luottamus menee, niin silloin se kyllä heijastuu nopeasti myös potilasvirtaan.”

”Siihen liittyy se vaikuttavuus vielä, et yks oleellinen asia on se, että se yksikkö on niinku optimaalisesti resurssoitu yksikkö niin se johtaa tämmöseen niin ku vaikuttavaan ja toimivaan toimintaan. Ja sitä vaikuttavuutta on ihan hirvittävän vaikeeta mitata.”

Oikeudenmukainen resurssien jako voi vastaajien mukaan tarkoittaa myös toimintayksiköiden vähentämistä, jotta rajalliset resurssit saadaan riittämään. Tämä tuntuu tietenkin joidenkin mielestä epäoikeudenmukaiselta.

”Kysymys on siitä, että miten me se yks resurssi jaetaan niihin eri yksiköihin niin, että se ois oikeudenmukaista ja se ois tuottavaa ja se ois tehokasta. Pahimmillaan se tarkoittaa sitä, et meidän pitää miettiä pitääkö meidän joku niinku tuota erillisistä yksiköistä poistaa, jotta me saahaan se järkevällä tavalla se kokonaisresurssi riittämään. Sit pitää jopa miettiä sitä, että vähennetään niitä jakoyksiköitä.”

Rauhala ym. (1998: 67, 69) toteavat, että oikeudenmukaisuuden periaatteen tarkoitus on estää yksittäisten ihmisten mielivaltainen kohtelu. Hyödyt ja taakat tulisi jakaa niin, että jokainen saa niistä hänelle kuuluvan osuuden. Oikeudenmukaisen resurssienjaon tavoitteena on turvata kaikkien kansalaisten tarpeet. Vastaajat kokivat, ettei oikeudenmukaisuus toteudu riittävästi eri asiakasryhmien kesken tai sisällä. Palvelut eivät jakaudu tasaisesti ja tasapuolisesti.

”No... ei se... ei se tietysti niin kauan oikein hyvin toteudu, ku meillä on sellasia niinkö isoja kansansairauksia, jossa tuota niin niin vain puolet saa hoitoa ja ja niistä puolet tarpeenmukaista hoitoa.”

Vastauksissa ilmeni, että kansalaisten tarpeiden turvaaminen voi tulla kalliiksikin, jos joudutaan turvautumaan esimerkiksi niin sanottuihin ostopalveluihin. Lisäksi edelleenkin ajatellaan esimerkiksi, että aina potilas liikkuu paikasta toiseen eikä osaajat. Vanhoja totuttuja ajattelutapoja koettiin olevan vaikea muuttaa.

”No sanotaan nyt näin, että että tuota varmaan ostopalveluilla me jouutaan tai sitte sillä kerta kaikkiaan, että tota jos sitä osaamista ei siellä ole alueella, niin sitte ihmiset joutuu liikkumaan elikkä potilaat ja asiakkaat joutuu liikkumaan sitte. Eipä siinä paljo muuta vaihtoehtoa ole.”

”...kun perusasenne kuitenkin, että että niitten asiakkaitten ja potilaitten pitää liikkua kun se, että sitten ne osaajat liikkuis sillä alueella.”

Terveyspolitiikassa oikeudenmukaisuus vaatii erilaisten voimavarojen jakamista eri ihmisille, jotta se edistäisi yhdenvertaisuutta. Lisäksi oikeudenmukaisuus tulisi määrittää tietyin välein ennemminkin terveydellisenä kykynä kuin yksistään terveydellisinä saavutuksina ja suorituksina. (Ruger 2010: 112, 116.) Tutkimuksessa nousi esiin se, että resurssit kohdentuvat enemmän väestökeskittymiin ja kaupunkeihin, jolloin pienemmät kunnat saavat vähemmän resursseja. Tämä vaikuttaa oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden tasapuoliseen jakautumiseen. Toisaalta vastaajien mielestä yksilöt tekevät esimerkiksi siinä itsenäisiä ratkaisuja, missä asuvat. Jos tietoisesti valitsee asuinpaikkaan kunnan, jossa on vähemmän mahdollisuuksia päästä palvelujen piiriin tai voi tehdä valintaa, kansalaiset hyväksyvät tämän tiettyyn pisteeseen asti.

”No mä koen, että tavallaan väestökeskittymissä, väestökeskittymiin sinnehän ne palvelut keskittyy. Niin selkeästi on resursoinnissa eroa.”

”Siinä ihminen tekee omia valintoja haluaako se asua Lestijärvellä vai haluaako se asua kaupungin keskustassa.”

Toisaalta vastaajien mielestä palvelujen keskittämisessä on myös etuja esimerkiksi osaamisen vahvistamisen suhteen ja siten palvelujen laatuun. Resurssien jaon tulee kuitenkin perustua palvelun tarpeeseen eikä mihinkään muuhun.

”Kyllähän asuinpaikka mielestäni vaikuttaa resurssijakoon. Monesti on vain niin, että tiettyjä toimintoja halutaan keskittää, koska se tuo tiettyjä etuja....se osaaminen vahvistuu ko sulla on muita asiantuntijoita siinä ympärillä. Että jos se on hyvin hajautettua, niin tuota mielestäni se osaaminen kärsii siitä.”

”Potilaan tavallaan se tarpeitten huomioon ottaminen, se että tuota niin katoaan se, että missä niitä resursseja tarvitaan ja ohjataan niitä sinne, että potilaat ja asiakkaat saa palvelua.”

Oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaan erityisesti heikommassa asemassa olevat tulisi ottaa huomioon. Kaikilla tulisi olla mahdollisuus saada tarkoituksenmukaista hoitoa. Keskeinen kysymys ei välttämättä ole se, että mikä riittävä määrä resursseja vaan mikä on oikeudenmukainen määrä. Käytännössä joudutaan jatkuvasti ratkaisemaan resurs-

sienjaon ongelmia. Tällöin joudutaan oikeudenmukaisuuden nimissä arvioimaan eri potilaiden ja potilasryhmien oikeuksia ja tarpeita sekä tekemään kompromisseja suhteessa muihin eettisiin periaatteisiin. (Pietarinen ym. 2005: 26–27.) Vastaajien näkemyksen mukaan resurssia on ohjattu myös muualle kuin väestökeskittyisiin, mutta ei ole saatu esimerkiksi henkilöstöä riittävästi kyseessä oleviin tehtäviin. Myös työntekijät tekevät siis valintoja, jotka heijastuvat kansalaisiin. Eri valinnoista johtuen on vaikea taata riittäviä resursseja pienille paikkakunnille eikä siihen löydy yksiselitteistä vastausta.

”...et jos ajatellaan nyt niin kö meidän tämän hetkisiä peruskuntia, niin kyllähän kokonaisresurssien jaossa sinne on annettu, että voivat ottaa tietyn määrän sairaanhoitajia, voivat ottaa tietyn määrän lääkäreitä. Mutta niin kö se mahdollisuus on, mutta sinne ei oo niin ko tulijoita. Et se on vain sit näin, että että kun työntekijät niin ku ite määrittelee sen missä he haluaa olla töissä ja että he enemmän sitte täällä odottaa, että pääsee tänne töihin kun menevät jonnekin muualle, että asuinpaikalla on merkitystä siinä mielessä.”

”Se osaamisen varmistaminen pienille paikkakunnille se on kyllä hirveän haastavaa. Mulla ei oo mitään sellasta niinkun yksiselitteistä ratkaisua tähän millä me se osaaminen siellä varmistetaan.”

Lisäksi vastaajat näkivät, että kunnittain on suuriakin taloudellisia eroja, jotka vaikuttavat palvelujen tuottamiseen. Oman haasteensa tuovat etäisyydet ja erikoispalvelujen saatavuus. Vastaajien mielestä myös yksilölliset tarpeet tulisi pystyä huomioimaan kokonaisuuksien rinnalla. Lähinnä juuri niiden kohdalla, jotka eivät itse pysty niitä vaatimaan.

”Siis yksinkertaisesti maakunnittain meidän, ku katotaan näitä kantokykytekijöitä, taloutta, valtio-osuuksia, verotulokertymää, niin vaikuttaahan se siihen palvelutasoon vaikka kaikilla on sama lainsäädäntö. Ja sitte maakuntien sisällä, niin tottakai tää kaupunkikeskukset versus syrjäseutu, niin jokainen ymmärtää, että et tuota siellä on vähemmän palveluita ja ja tuota syrjäseuduilla on hankalampi päästä palveluiden piiriin ja kaikkia erikoispalveluita ei oo kovin helposti saatavilla.”

”Ja ja erityisesti niiden kuuleminen, jotka pystyy heikosti vaikuttaa päätöksiin ja joille palvelut on erityisen tärkeitä.”

4.7. Valintakriteerit

Ihmisten mielestä oikeudenmukainen kohtelu tarkoittaa samanlaista hoitoa. Joskus on kuitenkin tarpeellista hoitaa ihmisiä samalla tavoin ja toisinaan taas eri tavalla, jotta saavutetaan oikeudenmukainen kohtelu. Kriteerien valinta, miten ihmisiä tulee hoitaa, eivät ole yksiselitteisiä. Aina tulee olemaan ongelmallista päättää keitä pitää kohdella samalla tavoin ja keitä eri tavoin (Cooper 2004: 402–403.) Tutkimuksen mukaan kansalaisten ja päätöksentekijöiden mielipiteet palveluista saattavat erota kovastikin toisistaan. Esimerkiksi laadun riittävydestä voi tulla mielipide-eroja. Kokemus palvelusta on aina subjektiivinen ja tästä aiheutuu ajoittain ristiriitoja.

”Elikkä kyllähän tuota se kokemus tuota on aina hyvin subjektiivinen. Ja ja tuota ne odotukset on varsin suuria niin potilaalla ku omaisilla. Ja ja tuota sen meidän kantokyvyn resurssien ja sen, että mitä kuuluu ylipäättänsä julkisten palveluitten piiriin, niin sen ja odotusten välillä on ristiriita. Ja kyllä se monesti johtaa näihin konfliktitilanteisiin.”

Kuitenkin vastaajat kokivat, että monesti ristiriitatilanteiden ratkaisut ovat helppoja ja yksinkertaisia. Usein auttaa jo kansalaisen kuuleminen ja huomioon ottaminen. Eräs vastaaja kuitenkin korosti, että palautteiden kautta kansalaisten ääni tulee kuuluviin eikä heitä pidä sitoa suoraan päätöksentekoon.

”...ku se palautteenantaja otetaan tosissaan ja ku siihen asiaan paneutuu ja asiansa perustelee, niin vaikei voi ikään kuin potilaalle antaa sitä, mitä hän niin kun valituksessaan hakee niin silti se, että hänhän tulee, tuntee tulevansa kuuluksi, niin se monesti on se asia joka riittää.”

Oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää yksittäisten ihmisten ja ihmisyhteisöjen pohdintaa (Kangas 1998: 9). Vastauksissa ilmeni muun muassa, että esimerkiksi palautteiden perusteella on syytä tehdä johtopäätöksiä organisaation toiminnasta. Vastaajien mielestä yksilöt tulisi huomioida kokonaisuuksien rinnalla, mutta vaarana voi olla, että eri ryhmät alkavat ajaa vain omaa etuaan ja kokonaisuus jää huomiotta.

”Mä oon huomannu et nuo potilasjärjestötkin niin niin on aika tietenki ajaa omaa asiansa ja eivät nää välttämättä niitä kokonaisuuksia, että ne on jaka-massa sitä pottia muittenki kanssa. Että sen takia se politikkoryhmä ja se asian-

tuntijaryhmä, joka on täällä viran..viranomaisina, niin niillä on suuri vastuu, että ne huomioi kuitenkin nää yksilöt, mutta ottaa sen kokonaisuuden huomioon.”

Herneen (2010: 11–12) mukaan oikeudenmukaisuuden yhteydessä puhutaan hyötyjen ja haittojen jakamisesta. Huomattava on kuitenkin, että toisen haittana pitämä asia voi olla toisen mielestä hyöty. Vastaaajien mielestä toiminnan muutokset saavat kansalaiset aktivoitumaan ja ottamaan kantaa siihen mikä on oikeudenmukaista. Kuitenkin erityisesti poliitikkojen ajateltiin olevan lähellä kansalaisia heidän edustajinaan ja siksi he eivät kokeneet ristiriitaa kansalaisten mielipiteiden kanssa. Taas viranhaltijoiden mielestä aika useinkin on ristiriitaa ja näkemyseroja nimenomaan terveyspalvelujen osalta suhteessa kansalaisiin.

”Ainut missä tulee tämä asia, niin tulee vaan niin ku mielipidekirjoituksissa, jos jotain asiaa ollaan siirtämässä, supistamassa tai lakkauttamassa.”

Päätöksenteossa tehdään valintoja kahden tai useamman vaihtoehdon välillä. Päätöksentekijän tulee pohtia kustannuksia sekä vaihtoehdoista saatavia hyötyjä ja valita vaihtoehdoista paras. Hänen tulee kuitenkin huomioida resurssit ja muut rajoitteet koskien päätöksentekoa, aikaa ja niin edelleen. (Paloheimo ym. 2005: 261–262.) Vastauksien perusteella haasteita tulee esiin ristiriitatilanteiden yhteensovittamisessa. Näissä tilanteissa vaaditaan eri osapuolilta taitoa, kykyä ja perusteluja päätöksenteossa. Vastajaat kokivat kuitenkin, että ristiriitoja on aika vähän suhteessa päätösten määrään. Jos ristiriitoja tulee, yksilön tilanne tarkastellaan aina erikseen ja tarvittaessa virhe korjataan.

”Kyllä siinä, että miten nämä saajaan sovitettua yhteen, niin se kyllä vaatii sitä vastapuolelta semmosta aika suurta diplomatiaa. Että pystyy tuoda sen esille, että millä tavalla tämä asia tai joku sairaus täällä hoidetaan ja että se on ihan näitten käypäsuositusten mukainen hoito.”

Rawlsin (1988: 17) mukaan yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus koskee muun muassa sitä, miten määrätään ihmisten yhteistoiminnasta saatavan hyödyn jako ja mitkä ovat yhteiskunnan eri osien taloudelliset mahdollisuudet ja sosiaaliset olot. Hyyryläinen (2006: 6–7, 11) mukaan valintoja tehtäessä on niiden perusteena käsitys kustannusten ja hyötyjen suhteesta. Niukkuuden vuoksi täytyvät vaihtoehdot laittaa järjestykseen eli arvottaa ne jollakin perusteella. Valinta perustuu päätöksentekijän käsitykseen siitä, että

valinta on paras mahdollinen. Päätöksentekijä pyrkii siis valitsemaan sen vaihtoehdon, joka antaa mahdollisimman suuren hyödyn. Vastaaajien mielestä kustannukset nähtiin yhtenä olennaisena valintakriteerinä hyödyn ja vaikuttavuuden rinnalla.

”No kyllähän niin ku jossaki siellä on tietysti aina, että että mikä siitä on se hyöty ja mikä siitä on se vaikuttavuus, mutta kyllähän myös sitte ne kustannukset on tietysti yks oleellinen niin ku valintakriteeri.”

Julkisen vallan on perustuslain mukaan huolehdittava siitä, että yksilö voi muun muassa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (Salminen ym. 2009: 38; Ikola–Norrbäck 2010: 51). Hyvän hallinnon periaatteita noudattamalla toiminta on tasapuolista ja johdonmukaista. Tällöin viranomaisen perustaa ratkaisunsa ja toimenpiteensä vain objektiivisiin perusteisiin ja käyttää toimivaltaansa annettuihin tarkoituksiin. (Pajukoski 2004: 187.) Vastauksista ilmeni, että nykyään kansalaiset voivat päättää itse mistä palvelun saavat mikäli jossain paikassa palvelu ei tyydytä. Tällä on voitu lisätä tasa-arvoisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi tuli esiin, että ristiriitoja ei koskaan voida täydellisesti ratkaista niin, että kaikki olisivat tyytyväisiä. jonkin verran siis ristiriitoja joudutaan sietämään.

”...että vaikka nyt on päätetty että nä..näitä palveluja täällä järjestetään, mutta sitte se palvelujen laatu ei tyydytä, niin sitten äänestetään kyllä ja hae..haetaan muualta sitä. Potilas voi äänestää mistä hän halua sitä palvelua ja pääsääntöisesti tuota, että ristiriita niin ratkastas että kaikki olis tyytyväisiä, niin en mä nyt, mä en usko että päästäs siihen sataprosenttiin. Että monilla se se ajatus on niin niin syvällä ja se näkemys, että ei se niin kun kokonaan niin kun ratkea.”

Arajärvi ym. (2007: 56) toteavat, että oikeudenmukaisuudesta yleensä ja oikeudenmukaisuuden kokemisesta on erotettava yksilön omat, subjektiiviset arviointiperusteet. Oleellista on eettisiin käsityksiin ja periaatteisiin perustuva oikeudenmukaisuuden arviointi hyvinvointiyhteiskunnan ja -valtion kannalta. Vastajaat kokivat, että terveydenhuollon päätöksenteossa korostuu asiakaslähtöisyys. Tilanteiden vaihtelevuus voi vaikuttaa vaikkapa talouteen rajustikin esimerkiksi yhden yksilön tarpeesta johtuen. Terveys koettiin kuitenkin perustarpeista tärkeimmästä päästä olevaksi.

”Eli kyllä se on niin ku terveys on ihmisen niin ku yks perustarpeista ja asioista, että kyllä tää niin ku on aika niin ku tärkeimmästä päästä niin ku tää terveydenhuollon päätöksenteko.”

Osan vastaajien mielestä päätöksenteko ei kuitenkaan poikkea mitenkään muista julkisista organisaatioista. Samat lainalaisuudet ja etiikka oltava hallinnossa oli kyse mistä julkisesta organisaatiosta tahansa.

”Jos aattelee julkishallinnon ja hallintotieteen näkökulmasta, niin ja melekeen sanosin vielä että tuotantotaloudenkin näkökulmasta, niin tosiasiasa tai siis mun mielestä samat lainalaisuudet täällä ja samat arvot, samat niin kun hyvän hallinnon periaatteet. Kyllä ne toteutuu, koska kaikkialla missä hallintoa on, niin siellä on myös erityislainsäädäntöä ja siellä on etiikkaa.”

Joidenkin vastaajien mielestä hierarkkisuus näkyy päätöksenteossa, koska terveydenhuollossa voidaan tehdä päätöksiä eri tasoilla. Lisäksi päätöksiä pitää joskus tehdä nopeastikin tilanteiden muuttuessa äkisti. Joissakin tilanteissa vaikutukset ovat jopa peruuttamattomia. Eli substanssin asiantuntemus vaikuttaa kansalaisiin eri tavalla kuin muissa julkisissa organisaatioissa. Yleisesti ottaen vastaajat kokivat, että muissa julkisissa organisaatioissa kansalaisilla on tasa-arvoisempi asema suhteessa päättäjiin johtuen juuri edellä mainitusta terveydenhuollon asiantuntijuusasemasta. Päätökset ovat ratkaisevia yksilön terveyden kannalta ja vaikutus terveyteen on ajoittain jopa välitön.

”...no kyllä se varmaan se sävyero on just siinä, että me puhutaan ihmisten terveydestä ja sairaudesta ja kuolemanuhasta. Että kuitenkin kaupungilla, kun päätetään tuota joku kirjastoasia, niin onhan sekin terveydellinen asia, mutta se ei oo niin välittömästi henkeä uhkaava kun tää.”

Julkisen terveydenhuollon oikeudenmukaisuudesta on vastuussa julkinen valta ja siksi priorisointia koskevien päätösten tulisi olla mahdollisimman läpinäkyviä. Lisäksi myös kansalaisilla tulisi olla oikeus osallistua keskusteluun ja mahdollisuus palautteen antoon priorisointipäätöksistä. (Suomen lääkäriliitto 2005: 123, 125.) Vastausten mukaan oikeudenmukaisuutta lisää toiminnan läpinäkyvyys ja mahdollisuus hakea oikeutta. Heidän mielestään tämä oli mahdollistettu organisaatiossa monin tavoin muun muassa kantelun ja muistutuksen muodossa. Palautteenantojärjestelmän kautta kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa ja esittää mielipiteensä käyttäjän näkökulmasta. Yksilön näkö-

kulma katsottiin tärkeäksi kuulla, mutta sen koettiin tulevan esiin paremminkin itse palvelutilanteessa, ei niinkään hallinnollisessa päätöksenteossa.

”No mun mielestä sekin on, se oikeudenmukaisuus tulee sitte sitä kautta, että meillä täytyy olla järjestelmät, läpinäkyvät järjestelmät, joka joka tuota mahdollistaa kansalaiselle ja potilaalle mahdollisuuden hakea oikeusturvaa. Ja ja tuota siks meillä on potilasasiamies, sosiaaliasiamies. Se on ihan lainsäädännöstä tuleva juttu. Meillä on muistutus ja kantelu mahdollisuus. Voiiaan tehdä potilasvahinkoilmoituksia.”

Osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että luottamusmiesorganisaatio riittää kansalaisten ääneksi ja sitä kautta kansalaisten tulisikin ilmaista mielipiteensä palveluista. Eräs vastaaja oli sitä mieltä, että kansalaisten asema päätöksenteossa tulisi olla yhdenvertainen päätöksentekijöiden kanssa ja sen tulisi perustua lakiin.

”Kyllähän potilaan ensisijainen edunvalvonta tapahtuu tämän luottamushenkilöorganisaation kautta.”

”No se tulisi olla yhdenvertainen, se tulisi olla tasapuolinen, se tulisi olla syrjimätön. Meistä kukaan ei voi naamioitua sen taakse et mä en tiedä, mä en tunne perustuslakia, mä en tunne lakia yhdenvertaisuudesta.”

Osa vastaajista toi esiin, että asiakasryhmät olisi tärkeä ottaa mukaan päätöksentekoon esimerkiksi asiakasraatien muodossa. Heidän katsottiin voivan osallistua organisaation suurempien toimintalinjojen muodostamiseen, mutta sisältö haluttiin edelleenkin jättää asiantuntijoiden päätettäväksi. Mahdollisuus palautteenantoon koettiin jo nyt aika kattavaksi, mutta vastaajat näkivät, että olisi hyvä saada myös suoraa tietoa väestöltä tarvittavista palveluista ja siitä, miten niiden järjestämisessä on onnistuttu tähän asti.

”...asiakasraadit mejän pitäis ehdottomasti saada niin kun tuota niin kun toimintaan. Ja sitte se, että tuota niin näitten potilasjärjestöjen rooli roolia pitäis vielä enemmän enemmän niin kun mieltää”

”Ja jos aattelee, että terveydenhuollon päätöksenteossa, että paljon enemmän pitäis niin ku terveydenhuollon organisaatioitten niin kö mejän meidänkin niin kö kerätä sitä tietoa suoraan väestöltä, että mitä ne haluaa.”

4.8. Tiedon hyödyntäminen

Päätöksenteon tulee perustua oikeisiin ja tarkkoihin tietoihin eikä päätöksentekoon saa vaikuttaa päätöksentekijän omat edut, asenteet tai ennakkokäsitykset. Kohtuullinen oikeudenmukaisuus saavutetaan, jos viranomaiset ovat puolueettomia eikä häneen vaikuta henkilökohtaiset, rahalliset tai muut asiaankuulumattomat näkökohdat. Epäoikeudenmukaisuutta esiintyy, jos sääntöjä ei noudateta tai yksittäisiä tapauksia kohdellaan mielivaltaisesti. (Taskinen 2005: 60–61; Rawls 1988: 45.) Vastaajat pohtivat sitä onko päätöksenteon hetkellä tarpeeksi tietoa kyseessä olevasta asiasta esimerkiksi päätöksen vaikutuksista kansalaisiin tai palveluihin.

”Tässä ollaan justin tässä poliittisessa lähtökohassa, että onko tarpeeks tietämystä kun tekee päätöstä. Eli kun teet päätöksen, tiedätkö sä mistä sä päätät.”

Vastauksissa ilmeni myös, että joskus päätöksiä tehdään pehmeillä arvoilla, kun ei kyetä tekemään esimerkiksi taloudellisesti tiukkaa päätöstä. Myös yksilön näkökulmasta toiminta voi olla epäinhimillistä, jos päätöksiä tehdään vain faktojen perusteella. Joskus tehdään päätöksiä enemmän arvojen kuin faktojen mukaan. Saatetaan ylläpitää jotakin toimintaa, kun halutaan vaikka faktat näyttävät ettei kyseessä oleva toiminta ole kannattavaa.

”Ku faktat näyttää sitä, että euro juoksee kyytiä et ei ei oo euroja. Ja ja tuota samaan aikaan arvomaailma sanoo, että ei me voija niitä neuvoloita lopettaa. Ja sitte ku sitä on puitu, niin ne poliitikot on sitte tehnyt sen päätöksen, että ei voi mitään, ei ei me ei me voija laittaa sitä neuvola kiinni ja se neuvola on jääny ja ne eurot on menny vaan koko ajan yli ja yli ja yli. Et siinä se siinä se niin ku arvomaailma on menny faktojen yli. Ei oo pystytty tekemään kovia päätöksiä kun on vaan haluttu tehdä päätöksiä pehmeillä arvoilla.”

Vastaajien mielestä yksilöiden palaute tai päätöksentekijän omat mielikuvat tai kokemukset palveluista vaikuttavat joskus päätöksentekoon faktoja enemmän. Esimerkiksi kansalaisten tunnepuoleen vaikuttavien asioiden koettiin ajoittain ohjaavan päätöksentekoa ja sellaisen päätöksen perusteleva on myös päätöksentekijälle helpompaa.

”Että kyllä se nimenomaan se saatu yksilötason palaute ja ja omat kokemukset ja omaisten kokemukset, niin kyllä ne monesti vaikuttaa ku me puhutaan.”

”Tuota....no arvoista on ehkä kuvaavia se, että nää kysymykset että että eri tavoin hoidetaan se, että näitä helikoptereita pörrää terveydenhuollossa oli niin terveysvaikutus mikä tahansa, koska siinä on on kysymys turvallisuuden tunteesta. Niin tän tyyppiset asiat, jotka on on yleisesti poliittisesti niin kun hyväksyttävii miellyttäviä ja liittyvät väestön turvallisuuden tunteeseen, niin silloin mennään ohi faktojen.”

Hallinnolliseen päätöksentekoon liittyy usko rationaalisuudesta, joka jää usein saavuttamatta, koska kaikki mahdollisuudet ja seuraukset pitäisi arvioida. Rationaaliseen puoleen viittaa myös päätöstapahtuman luonne, jossa ratkaisu valitaan monien päätösvaltoehtoien joukosta. (Salminen 2005: 78–81.) Päätöksentekijöiden on tultava toimeen sen tiedon kanssa, ettei valittu vaihtoehto ole välttämättä kaikkein paras vaan he tyytyvät riittävän hyvään vaihtoehtoon (Valovirta ym. 2005: 96–97). Eräs vastaaja nosti esiin, että tiedon käytössä oma näkökulma voi vaikuttaa sen tulkintaan ja toisen näkökulmasta sama asia voi näyttää toisenlaiselta. Tiedollakin koettiin olevan monet ”kasvot”.

”Tuo on tosi hyvä kysymys sen takia, että minun faktani on minun faktani. Ja olenko mä niin varma, että mä oon sitte sataprosenttisesti tietoinen siitä että tämä on faktaa.”

Jalonen (2006a: 57; 2006b: 45) toteaa, että päätöksenteon taustalla on ajatus formaalista tiedosta, mutta päätöksentekoon vaikuttavat erilaiset intressit ja ristiriidat. Ihmisillä on rajoitetusti kykyä, tietoa ja taitoa tehdä päätöksiä. Lisäksi päätöksentekoon vaikuttavat ihmisten arvot ja aiemmin tehdyt valinnat. Vastausten mukaan jokaisella ihmisellä on arvoja, jotka ylittävät niin sanotut kovat arvot. Eräs vastaaja koki, että on arvoja joista voi tehdä kompromissin, mutta on myös arvoja joista ei voi neuvotella.

”Kyllähän meillä jokaisella on arvoja, jotka menee niin kö talouellisten arvojen yli.”

”Meillä jokaisella on niin ko oma arvomaailmansa ja on asioita josta voi keskustella ja neuvotella ja sitten on joitakin asioita omalla kohalla, josta ei niin kö jotka ei oo niin kö mielipidekysymyksiä.”

Esiin tuli myös se näkökulma, että ristiriitaa voi tulla tiedon käytössä siinä ovatko päätökset tunteisiin vai tietoihin perustuvia. Vastaajien mielestä arvomaailma vaikuttaa fak-

toja enemmän monesti silloin, kun ajetaan jonkun yksilön tai ryhmän asiaa. Toisaalta arvot ja faktat nähtiin yhteensopivina toisiaan tukevinä asioina.

”Oikeestaan kaikissa tota poliittisissa päätöksissä on riski, että tota nämä arvot ajaa faktojen yli. Että siinä mun mielestä punnitaan sen päätöksentekijän ammatillisuus, että osaako käyttää päätöksenteossa sitä niin ku faktainformaatiota vai onko kaikki päätökset ”musta tuntuu” - arvomaailma päätöksiä.

”No kyllähän mä en tiää miten arvot ja faktat välttämättä eroaa toisistaan, että tota mehän nehän perustuu ne arvothan pitää perustua niihin faktoihin, mitä meillä on.”

Hallinnollisessa päätöksenteossa korostuu rationaalisuus, tehokkuus ja päätöksentekosuorituksen maksimointi. Rajoitettu rationaalisuus voidaan selittää muun muassa päätöksentekijän rajallisilla tiedoilla, päätöksenteon seurauksilla ja päätösvaihtoehtojen rajallisuudella. (Salminen 2004: 62; Salminen 2005: 85–87; Vuori 2007: 42.) Vastaajien mielestä tiedon analysointia ei osata riittävästi eikä siihen ole mahdollisuuksiakaan ajan rajallisuuden vuoksi. Aikaa säästyy ja tieto on luotettavampaa, jos tietoa analysoi asiantuntija päätösesityksen pohjaksi, koska päätöksentekijällä voi olla osaamisvajetta tiedon käytössä. Toisaalta luotetaan siihen, että johtavat viranhaltijat seuraavat toimintaa ja informoivat tarvittaessa päättäjiä.

”Meillä ei oo ehkä aikaa sen analysointiin eikä kaluja..työkalujakaan, mutta ei välttämättä halujakaan.”

”Mutta se on sitä niin ku toimitusjohtajan ja johtavassa asemassa olevien henkilöitten, niin se on jokapäiväistä työtä seurata mittareita ja sitä kautta ohjata niitä ja operatiivisia päätöksiä.”

Simonin (1982: 105, 119) mukaan voidakseen toimia täysin rationaalisesti yksilön pitäisi saada täydellinen kuvaus kaikkien vaihtoehtojen seurauksista sekä hänen tulisi verrata näitä keskenään. Lisäksi esimerkiksi julkisissa organisaatioissa hallinnon tulee harkita päätöksiään suhteessa yhteiskunnallisiin arvoihin. Näitä arvoja yksilön täytyy arvioida ja tehdä valintansa niiden järjestyksestä eli arvottaa ne. Lisäksi hallinnon eräs erittäin suuri ongelma on varmistaa, että päätöksenteko-organisaatio saa relevanttia tietoa juuri silloin kun päätös tehdään. Vastaajat kokivat tiedon käytön ongelmaksi sen menneisyy-

teen painottumisen. Terveysthuollossa on vaikea ennustaa tulevaisuutta tai hahmottaa sitä nopeaan muuttuvassa maailmassa. Johtamiskulttuurilla katsottiin olevan merkitystä tiedon käyttöön. Esimerkiksi uusien näkökulmien käyttöönottoa ei välttämättä uskalleta tehdä tai tiedon kulku eri organisaatioiden välillä on joustamatonta tiedolla johtamisen puuttuessa.

”.....sehän tarkoittaa sitä, että kerätään valtavasti tietoa eri eri tuota tietojärjestelmistä vaikka väestökisteriennusteita ja ja muuta vastaavaa ja niistä laaditaan sitte ennusteita, niin tota niitä on tehty kyllä, mutta aineistoa on niin valtavasti saatavilla ja siitä sais puristettua vaikka mitä, niin niitä ei juurikaan sitä aineistoa ei juurikaan käytetä. Että mä sanoisin sitä ei niinkö ei käytetä päätöksenteon ennusteissa, vaan tuota noin niin paneudutaan aika lailla siihen menneeseen ja ja ja tuota eikä niinkään visioida sitä tulevaisuutta.”

Organisaatiossa tehtävä työ jaetaan asiantuntijoiden kesken niin, että prosessit suorittaa kyseiseen tehtävään vaadittavat taidot omaava henkilöstö. Asiantuntemuksen hyödyntäminen päätöksenteossa edellyttää päätöksentekovastuun jakamista niille, joilla on vaadittavat tiedot ja taidot päätöksentekoon. (Simon 1982: 51–53.) Vastajaat näkivät, että asiaan perehtyneisyys ennen päätöksentekoa nähtiin asialliseksi käyttäytymiseksi. Eräs vastaaja koki tässä olevan vaihtelua eri henkilöiden välillä. Myös esittelijästä riippuu mitä tietoa esitetään päätöksenteon tueksi.

”Mutta sää näät joskus semmosen hallituksen jäsenen, joka tuli hallituksen kokoukseen, niin aukas sen kirjeen siinä kokouksen niin ku alussa. Että oon mä oon nähny niitäkin ko mä oon niin kauan tässä ollu. Ja sitte mä oon taas nähny niitä, että ne paperit on luettu ihan hiirenkorville. Että et sitte on siitä päättäjäsikin kiinni, että miten hyvin hän haluaa perehtyä siihen asiaan.”

”Esittelijän kädessä aika paljon mitä esitetään.”

Hallinnollisessa päätöksenteossa on jatkuvasti välttämätöntä tehdä tosiasioihin perustuen päätöksiä, joiden oikeellisuutta tai virheellisyyttä ei voida tarkasti tietää, eikä saatavissa olevan tiedon ja ajan puitteissa voida varmasti selvittää tosiasioita päätöksen tekemiseksi (Simon 1997: 60). Vastauksissa näkyi ongelmallisena se, että eri mittarit eivät ole verrannollisia keskenään, ne puuttuvat kokonaan tai tieto ei ole luotettavaa. Tiedon hyödyntämisen esteenä nähtiin kyky tulkita tilastoja, mutta myös resurssipula. Aikaa koettiin olevan liian vähän asioihin perehtymiseen. Lisäksi tietojärjestelmiä pidettiin

vielä kehittymättöminä ja relevantin tiedon saamista vaikeana. Informaatio saattaa jopa olla täysin irrallaan päätöksenteosta. Kuitenkin riittävän ja luotettavan informaation avulla koettiin voivan parantaa päätöksentekoa.

”Yks on se, että luotettavan datan saaminen ei oo mitenkään yksinkertasta. Ja ja tuota ja semmosen niin ku yhteismitallisen datan saaminen. Et kyllä se on se siinä arjessa tuotettavan datan luotettavuus, niin se on minusta nyt se avainkysymys.”

”Kun päätöksentekijällä on riittävä informaatio, erilaiset tilastot, tilastotiedot, erilainen data, kaikki se rationaalinen fakta mitä tän päätöksen pohjaksi tarvitaan, niin kyllähän se parantaisi sitä päätöksentekoa niinkun ihan merkittävästi ja kyllä siitä este muodostuu.”

Kunnan toimielimissä asiat päätetään esittelyn perusteella. Esittelijänä voi toimia vain virkasuhteessa oleva henkilö ja hän vastaa myös päätöksen lainmukaisuudesta. Monijäsenisissä toimielimissä tehdään päätökset yleensä keskustelun pohjalta enemmistön kannan mukaisesti. (Mäenpää 2008: 222, 224.) Vastaajat kokivat, että oikeudenmukaisuuden ja lain toteutumisen kannalta on tärkeää, että päätöksenteko on kollektiivista. Lisäksi esitettyihin tietoihin täytyy voida luottaa, että voidaan tehdä hyviä ja oikeudenmukaisia päätöksiä.

”Sen takia on on hyvä, että on laajempi kolleegiokokonaisuus siihen, että avataan ne faktat.”

”Jos ei kokousmateriaali, taustat, asiakirjatulosteet oo asianmukaisessa kunnossa, niin ei siellä oo mitään edellytyksiä tehdä järkeviä päätöksiä.”

Viranhaltijat valmistelevat ja luottamuselimet tekevät päätöksiä. Poliittiset päätöksentekijät käyttävät valtaansa kollektiiveina. Poliittisten päätöksentekijöiden valta perustuu muodolliseen valtaan ja viranhaltijoiden valta taas tiedon ja informaation sääntelyyn. Tiedon vuoksi viranhaltijat ovat itsenäisiä suhteessa poliittisiin päättäjiin, koska heillä on sellaista tietoa mitä päättäjillä ei ole. (Möttönen 2002: 181–182.) Poliittisten päättäjien mielestä tieto tulee heille valmiina paketteina, jolloin heidän on luotettava tietojen oikeellisuuteen ja asiantuntijoiden rehellisyyteen ja osaamiseen. Erilaisten mittareiden

heikkous tai puuttuminen kokonaan nähtiin ongelmalliseksi päätöksenteon kannalta. Nimenomaan riittävän tarkan tiedon saaminen koettiin ongelmalliseksi.

”Tahtotilahan on se, että niin ku päättäjän pitää osata ja pystyä luottaa siihen tota niin ku virkamieskoneiston, että he on niin ku hyödyntäny niitä kaikkia mittareita ja tarvittavia mittareita käytetään ja se pohjautuu se päätösesitys siihen.”

”Että ne tilasto-ohjelmat ovat niin semmosia yleismalkasia, että jos sää haluat jotain semmosta tiettyä asiaa, niin se on tosi vaikeeta saaja.”

Poikajärven ym. (2006: 7, 29–30) mukaan ongelmallista voi olla se, että valtuutetut joutuvat tekemään päätöksensä esittelystä. Tällöin heillä ei välttämättä ole käytössään kaikkea tarvitsemaansa tietoa tai vaihtoehtoja päätöksiä tehdessään. Myös raportointi päätösten seurauksista on usein puutteellista. Suunnittelun ja päätöksenteon pohjana käytetään valtakunnallisia terveystilastoja, vaikka tiedetään paikallisten erojen olevan merkittäviä. Simon (1982: 49–50) huomauttaa, että päätös on aina lopulta kompromissi. Valittu vaihtoehto ei ole koskaan täydellinen tavoitteen kannalta, vaan paras ratkaisu niissä olosuhteissa. Ympäröivät olosuhteet rajoittavat käytettävissä olevia vaihtoehtoja. Osa vastaajista koki, että tiedot toimivat hyvin päätöksenteon tukena. Toisaalta osa poliitikoista koki, että haluaisivat tietoa enemmän päätöksenteon tueksi ja pitivät valmistelua huonona. Toiset taas toivoivat tiivistetympää tietoa. Lisäksi vastauksissa huomioitiin se, että esittelijän vastuulla on tietojen poimiminen esityksen tueksi. Esittelijänä toimii asiantuntija, joka voi omalla valinnallaan ohjata päätöstä haluamaansa suuntaan. Oleellista on siis esitykseen käytettävän tiedon ymmärrettävyys.

”....meillä päätökset on tähän mennessä äärettömän huonosti valmisteltuja.”

”Meille palaute, tilastot on muokattu kyllä hyvin luottamushenkilöpäätöstä varten ja sitä tukevaks.”

Vastaajien mielestä tulisi myös löytää oikeat raportointikeinot, joilla voitaisiin ohjata toimintaa vaikuttavaan suuntaan. Erään vastaajan mielestä raportointia voisi jopa vähentää, kun raporteja ei tehtäisi velvollisuudesta.

*”Mutta että jos toinen tuottaa raportin vaan sen raportin tekemisen takia ja ja sitä ei es toinen osapuoli lue, niin sillonhan siitä ei ollu mitään hyötyä, oli väli-
neet hyviä tai huonoja.”*

Poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan tietoa kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista, jotta voitaisiin tehdä terveyttä edistäviä päätöksiä ja sitoutua niihin. Ongelmana voidaan nähdä se, että terveyden edistäminen nähdään ideologisesti merkittävänä, mutta siihen ei haluta sijoittaa rahaa. (Poikajärvi ym. 2006: 31–32.) Vastaajien mielestä kansalaisten näkökulmasta olisi tärkeää saada esiin palvelujen tarve ja vaikuttavuus. Nämä eivät tule esille raportoinnin nykykäytännöissä. Eräs vastaaja pohti sitä, että väestötasolla tilastoista saadaan esille vain toimintalukuja, ei niinkään vaikuttavuutta.

”Eli me pystytään aika hyvin kattoon miten mejän oma sairaala toimii, mutta miten se niin kun näkyy väestön kannalta niin se näkyvyys mä toivon, että se soten kautta tulis paremmin. Nyt me tiedetään aika hyvin sairaalan käyttö, mutta ei me tiedetä kokonaiskäytöstä.”

4.9. Terveydenhuollon toimivuus

Oikeudenmukaisuudella on yhteyksiä myös käsitteisiin tasapuolisuus, tasa-arvoisuus, yhdenmukaisuus, kohtuullisuus, ansionmukaisuus ja vastuu. Näitä käsitteitä käytetään oikeudenmukaisuudesta keskusteltaessa, mutta niitä ei voida yksiselitteisesti määritellä. Ihmisten omat toiveet ja tarpeet vääristävät oikeudenmukaisuuden käsitettä ja siksi toisen kokema epäoikeudenmukaisuus ei sitä toisen mielestä ole. (Turunen 1997; 225–226.) Vastaajat toivat esiin, että jos kaikki saisivat kaiken haluamansa, toteutuisi oikeudenmukaisuus tunnepohjaisesti kaikkien osalta. Kuitenkin nykyisessä tilanteessa yksilön odotukset ja organisaation voimavarat eivät aina kohtaa. Myöskään asiantuntijoiden ja yksilöiden näkemykset palvelusta eivät aina kohtaa. Toisaalta etenkin poliitikot kokivat, ettei yhdenvertaisuuden toteutumisen ja päätösten välillä saisi olla ristiriitaa, koska kansalaiset ovat asiakaskuntaa, jolle palvelu tuotetaan.

”Kaikille kaikkia hyviä asioita heti. Niin sillon varmasti kaikki kokisivat, että tää on todella oikeudenmukaista. Ja ja tuota rikkaat ja köyhät on keskenään niinku samassa asemassa ja sairaat ja terveet on samassa asemassa.”

”Yksilön kannalta niin tuota tarpeet ja odotukset voi olla niin kö kokonaisuuden kannalta täysin ylimitoitettuja.”

Poliittinen päätöksentekojärjestelmä parantaa vastaajien mielestä väestön asemaa terveydenhuollossa. Tässä ei koettu olevan ongelmaa etenään poliitikkojen taholta. Vastaajat näkivät, ettei asiakasryhmittäin ongelmia niinkään ole ja päätöksenteossa on laajemmassa näkökulmassa onnistuttu, mutta yksilötasolla voidaan kokea epäoikeudenmukaisuutta subjektiivisen kokemuksen vuoksi. Hyvä ja asianmukainen hallinnollinen päätöksenteko ei siis ole aina sama kuin yksilön kokema hyvä. Myöskään kansalainen ei aina tiedä mikä on hänen edun mukaista.

”Et ko se on se yksilön oikeudenmukaisuus, niin se on niin subjektiivinen kokemus. Ja ja tuota vaikka jonkun potilasryhmän osalta olis hallinnollisesti pystytty tekemään päätöksiä, niin sit se kuitenkin joku yksilö kokee että tää ei oo oikeudenmukasta. Niin ne on useinkin ristiriidassa keskenään. Ja faktoihin perustuva tai siis semmonen niinku yleinen päätöksenteko, joka perustuu semmosiin yhteisesti hyväksytyihin normeihin, ei aina ole ihan sama mikä on ihmisen subjektiivinen kokemus hyvästä.”

Terveydenhuollon työntekijöiden ja kansalaisten näkemys oikeudenmukaisuuden toteutumisesta voi olla erilainen kuin laissa määritelty oikeudenmukaisuus. Näkemuserot johtuvat jokaisen omasta tulkinnasta epäoikeudenmukaisuudesta. (Valtonen 2007: 101.) Vastaajien mielestä terveydenhuollon päätöksenteossa oikeudenmukaisuus toteutuu suhteellisen hyvin. Osittain lainsäädäntö takaa oikeudenmukaisuuden toteutumisen, osittain erilaiset tietojärjestelmät ja arvot. Osan vastaajien näkemyksenä oli, että jonkin verran ongelmia voi olla niissä tilanteissa, jotka eivät ole niin sanotusti akuutteja. Tietoisesti ei kuitenkaan haluta tehdä huonoja päätöksiä.

”Lainsäädäntö tietenkin ohjaa sitä, perusteet perusteita sille, mutta sen jälkeen sitte tulee ne tota niin ku mittaroinnit ja arvomaailmat. Mutta kyllä mä koen, että täällä meidän organisaatiossa niin päätöksenteossa se oikeudenmukaisuus, oikeudenmukaisuus toteutuu. Mutta tämä ei oo mitattua tietoa, tämä on tuntemus.”

Vastauksissa tuli esiin, että resurssien jako tasaisesti ympäri vuorokauden ja vuoden voi aiheuttaa ongelmia oikeudenmukaisuuden toteutumisessa, koska tietty palvelun taso on säilytettävä, oli asiakkaita tai ei. Esimerkiksi ruuhka-aikoina palvelun taso voi olla huo-

nompaa ja se näkyy muun muassa jonottamisena ja odottamisena. Vastaajien mielestä asiakkaiden subjektiivinen kokemus palvelusta ja yhteiskunnan säännöt eivät aina koh-
taa.

”Niukkuus on olemassa. Sairaita tulee eri määrä joka päivä. Ja tuota varuste, pitää varustaa organisaatio niin kun tiettyyn resurssiin koko ajan tuli sairasta tai ei.”

”No joskus siellä voi syntyä semmosta tyytymättömyyttä ja tuota jopa katkeruuta palvelujärjestelmää kohtaan, jos jos niin ku se oma kokemus siitä et mitä palvelua on saanu tai pitää pitää ois pitäny saada, niin törmää tähän oikeudenmukasuuteen ja yhteiskunnan sääntöihin ja näihin normeihin.”

Vastaajat esittivät, että jos päätökset perustuvat eettisesti, moraalisesti ja lääketieteellisesti oikeisiin arvoihin kansalaisten etu toteutuu. Lisäksi, jos päätökset perustuvat lakiin ja asetuksiin ja toimitaan sääntöjen mukaan sekä tehdään samanlaisia yhdenvertaisia päätöksiä, oikeudenmukaisuus toteutuu. Aina kuitenkin joku haluaa enemmän ja kaikkea ei voi saada.

”...että jos aattelee, että et niin ko hallinnollisia päätöksiä, niin perustuu sitten, että on ne lait ja asetukset ja miten on sovittu ja säännöt ja ja jos ei sääntöä niin aina ennen on tässä kohassa niin kun niin ku toimittu... Että sitte jos joku haluaa niin kun enemmän, kun enemmän kun niin kun voi myöntää tai antaa niin tuota... ja niitäki tilanteita vain on.”

Terveystieteiden oikeudenmukaisuuden periaate tarkoittaa yhtäläistä oikeutta terveydenhuollon peruspalveluihin. Lisäksi se tarkoittaa voimavarojen jakamista siten, että edellä mainitut vaatimukset toteutuvat ja erityisesti huonompiosaisten asema turvataan. (Rauhala - Hayes 1998: 67–68). Alueelliset erot saattavat vastaajien mielestä vaikuttaa oikeudenmukaisuuden toteutumiseen terveydenhuollossa esimerkiksi resurssien osalta. Muun muassa asiantuntijoiden saatavuudessa koettiin oleva eroja alueiden kesken. Lisäksi vastaajat näkivät, että jonkun yksittäisen henkilön kohdalla voi tulla epäonnistumisia oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa. Myös sukulaisuuden koettiin voivan joissakin tapauksissa vaikuttaa jonkin verran esimerkiksi palvelujen saatavuuteen. Vastaajien mielestä talouden näkökulma ajaa usein terveyden näkökulman edelle. Ensisijaisesti lähtökohdaksi palvelujen tuottamisessa nähdään talous, ei vaikuttavuus, mikä nähtiin osittain ongelmallisena kansalaisten näkökulmasta.

”Vaikka ollaan sairaanhoitopiiri, niin meillä on myös monta eri aluetta, missä on niinkö, missä se osaaminen on on tiettyjen ihmisten varassa ja jos he eivät silloin ole paikalla ko tää potilas tulee käymään, niin hän ei ehkä saa sitä paras-ta mahdollista hoitoa, mitä hänen kuuluis saaja.”

Vastausten mukaan oikeudenmukaisuus kansalaisten osalta toteutuu parhaiten, kun resurssit kohdistetaan oikeisiin asioihin ja epäolennaiset toiminnot jätetään pois. Tehokas toiminta vaikuttaa prosessien toimivuuteen ja silloin resursseja olisi enemmän käytettävissä. Tämä on myös kansalaisten etu. Vastajien mielestä tehokkuus ja rationalisointi tuottavat laatua ja vaikuttavuutta. Päästään kaikkien näkökulmasta win-win- tilanteeseen. Kansalaisten kokemus oikeudenmukaisuuden toteutumisesta koettiin tärkeäksi, mutta sitä koettiin olevan vaikea mitata yhteismitallisesti.

”Hmm no tuota.....kun yksikkö toimii todella aidosti ja oikeesti tehokkaasti ja tuottaa vaikuttavaa ja hyvää toimintaa, hyvää hoitoa, niin voiko sen oikeudenmukasempaa niin niin ku ihmisille tarjota. Se on asiakkaan näkökulmasta silloin niin ku, se on myös oikeudenmukasta. Mä en nää sitä tehokkuutta semmosena asiana, että että tuota tehokas niinku on aina jotenki kamala. Vaan se oikeesti tehokas on, se on niinku myöskin se on vaikuttava vaikuttava ja hyvä ja siihen liittyy myös se asiakastytyvyisyys.”

Kuitenkin esiin nousi myös se, että tehokkuuden tavoittelussa on tällä hetkellä talous etusijalla. Tämä ajaa ainakin joskus yksilöiden edun edelle. Ristiriitaa aiheutuu säästö-paineista, jossa vastassa ovat laatu ja vaikuttavuus. Vähemmän pitäisi olla enemmän.

”No tällä hetkellähän räikeästi ajaa esiin, että tehokkuuden tavoittelu on taloudellista tavoittelua. Tietyissä tilanteessa se ajaa sen potilaan edun ohi. Jos näitä niin ku...ööö...palveluverkostoa niin ku supistetaan taloudellisista syistä.”

Lawton ym. (2013: 13–14) toteavat, että julkisten palvelujen luonteesta johtuen päätökset vaikuttavat aina jonkun elämään. Jotkut päätökset voivat olla toisia tärkeämpiä, jos ne vaikuttavat laajasti ja syvällisesti. Päätökset ovat siis laajuudeltaan ja vaikutukseltaan erilaisia. Tutkimustulosten perusteella tehokkuudella saadaan aikaan enemmän ja siten oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus toteutuvat paremmin. Resurssien runsaan käytön ei koettu olevan tae esimerkiksi palvelun laadusta. Vastauksissa ilmeni, että palvelu voi olla yksilöllistä ja laadukasta vaikka toimitaan taloudellisesti tehokkaasti. Organisaation

tasolla toivottiin voivan antaa kaikille mahdollisuus tuottaa palveluja tehokkaasti. Tehtömyys voi tarkoittaa jopa jonkun yksittäisen yksilön menehtymistä pahimmassa tapauksessa.

”No se on minusta se, että mitä tehokkaammin resurssit käytetään, niin sitä useammalle me pystytään palvelemaan tarjoamaan, koska ne resurssit on rajalliset.”

”...että ei se, että ollaan taloudellisesti tehokas, ei se tarkoita sitä et se palvelu ei ois yksilöllistä ja laadukasta.”

Suomen terveystalouden tavoitteena on muun muassa vähentää eri väestöryhmien välisiä eroja. Terveystalouden tulisi siis kohdentaa palvelut oikein. Oikeudenmukaisuuden vähimmäisvaatimus on se, että palvelujen kohdentuminen terveystaloudessa ei lisää terveyseroja. Lisäksi päätöksentekijöiden pitäisi aktiivisesti pyrkiä kaventamaan terveyseroja. Terveystaloudet voidaan jakaa horisontaaliseen ja vertikaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa samalaiseen ongelmaan saatavaa samanlaista apua, kun taas vertikaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa hoidon antamista terveysohjelman vakavuuden perusteella eri lailla. (Teperi 2004: 107; Teperi ym. 2007: 274, 276, 286.) Vastauksista näkyi se, että oikeudenmukaisuuden toteutumattomuus johtuu enemmän järjestelmän toimimattomuudesta kuin päätöksentekijöiden halusta tehdä oikeudenmukaisia päätöksiä. Järjestelmä ohjaa toimimaan joskus epätasa-arvoisesti, vaikka se olisikaan asiantuntijoiden tietoinen valinta.

”Kyllä se oikeudenmukaisuus suomalaisessa terveystaloudessa aika hyvin toteutuu. Et jos jos ei toteudu, niin se on enemmän, se ei oo niinkään kiinni jostain yksittäisen ammattihenkilön mielivallasta taikka tavasta toimia, vaan se on enemmänkin sitte, jos näin ei oo, niin siihen meidän järjestelmään sisään rakentuvaa asiaa. Eliikka viittaa viittaa näihin sosioekonomisen aseman tuota erojen vaikutuksiin muun muassa hakea yksityisen puolen palveluita tai juuri tämä tuota työterveyshuollon piirissä olevien mahdollisuus saada paremmin palveluita. Taikka asuinpaikkaan tai tai jopa asuinmaakuntaan liittyvät asiat, jotka liittyvät siihen palvelutasoon.”

Etenen julkaisussa (2001: 13–14) todetaan, että ihmisten hoitoon ja kohteluun eivät saa vaikuttaa potilaan ikä, asuinpaikka, sosiaalinen asema ja niin edelleen. Oikeudenmukaisuuteen vaikuttavat myös resurssien jako ja käyttö. Valtio ja kunnat ovat vastuussa kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi ter-

veydenhuollolla tulisi olla riittävät resurssit ja mahdollisuus huolehtia niiden tasa-arvoisesta käytöstä. Vastajaat toivat esille näkemyksen valinnan mahdollisuuden tuotamasta epäoikeudenmukaisuudesta terveyspalvelujen saatavuudessa. Kansalaiset ovat epätasa-arvoisessa asemassa valinnan suhteen sosioekonomisesta asemastaan johtuen. Lisäksi alueellisissa eroissa näkyvät muun muassa etäisyydet, jotka aiheuttavat ongelmia yhdenvertaisessa palvelujen saatavuudessa. Myös resurssien vähyyys tai puuttuminen vaikuttavat oikeudenmukaisuuden toteutumiseen epätasaisesti.

”Ja tuota että niin ko taas joku justiin joku Kainuu ja Lappi, niin aivan aivan erilaiset ne etäisyydet mitkä tekee siitä ja sitte tuota se et jos harvaan asuttuja alueita niin kyllä on hankala sitä palveluja niin ko oikeudenmukaisesti järjestää.”

”...sitte se miten niitä terveydenhuollossa, että jos ajattelee että et siellä tarvitaan aina niitä resursseja. Ja jos ei niitä ole, niin niin niitä ei sitten ole.”

Huomioimalla terveystieteelliset näkökohdat päättäjät voivat vaikuttaa väestön terveyteen yksilö- ja yhteisötasolla poliittisella päätöksenteolla. Luottamushenkilöiden tehtävänä on varmistaa kuntalaisten terveys ja hyvinvointi. (Poikajärvi ym. 2006: 7, 29–30.) Vastajaat esittivät, että rajallisilla resursseilla saadaan aikaan enemmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden kautta. Tämän katsottiin olevan myös kansalaisten ja yhteiskunnan etu. Voimavarat tulee suunnata oikeisiin vaikuttaviin toimintoihin.

”Että meillä niin ku niin kun peruspotilas niin ku odottaa ja odottaa ja odottaa. Ensin odottaa sitä että pääseekö tänne ja sitte odottaa sitä että pääseekö leikkaukseen ja sitten taas niin kun niin ku odottaa. Että se on niin kun, että jos siihen saatat niin kö tehokkuutta ja niin kun nopeutta ja potilaat ja asiakkaat niin ku aikasemmin takasi työelämään, niin olishan se yhteiskunnankin etu.”

Taulukko 2. Yhteenveto tutkimustuloksista

	Oikeudenmukaisuus	Päätöksenteko
Teoria	Rawls	Simon
Näkökulma	Yksilön tarpeet, perusoikeudet, asiakaskeskeisyys, tasa-arvo, koettu oikeudenmukaisuus, heikommassa asemassa olevien palvelujen saatavuus, kansalaisten kuuleminen	Yhteiskunta, lakisääteinen palveluntaso, asiakasryhmät, yleinen etu, mitattu oikeudenmukaisuus, aikaisemmat päätökset
Arvosisältö	Samalla tavalla samassa tilanteessa, ihmisten kunnioittaminen, inhimillisuus, syrjimättömyys, tasapuolisuus, tasa-arvo, yhdenvertaisuus, terveys, ihmisarvo, arvokeskustelu	Arvomaailmat, arvovalinnat, talous, tehokkuus, vaikuttavuus
Priorisointi	Kollektiivinen päätöksenteko, asiakastyytyväisyys, laatu, tehokkuus, vaikuttavuus, yhdenvertaisuus, läpinäkyvyys, arvoperusteisuus, yksilön hyöty	Kollektiivinen päätöksenteko perustehtävän hoito, vaihtoehtoiset ratkaisut, asiantuntijuus, luottamus, faktat, taloudelliset ja toiminnalliset perusteet, tehokkuus, vaikuttavuus,
Laki, säännöt	Subjektiiiviset oikeudet, asiakaslähtöisyys, oikeellisuus, syrjimättömyys, rehellisyys, avoimuus, läpinäkyvyys, riippumattomuus, harkintavalta	Harkintavalta, perustehtävä, viitekehys, organisaation säännöt, verorahotteisuus, valitusoikeus, vuorovaikutus, lainsäädäntö
Politiikka	Potilaan etu ensisijainen, roolijako, riittävät palvelut jokaiselle, palvelun sisältö, kompromissi, toiveet, tarpeet, demokratia	Kansalaisten ääni, suuret linjat, palveluiden rajat, toiminnan painopisteet, lainmukainen toiminta
Resurssit	Yksilön kokemus ja valinta, jakoperusteet, palvelun tarve perustana, verorahotteisuus, lainsäädännön noudattaminen	Moraali, etiikka, vaikuttavuus, tehokkuus, talous, verorahat, painopisteet, valintakriteerit, kantokyky, kysyntä, mittarit, palvelun tarve perustana
Kriteerit	Laatu, terveys, palautteenantojärjestelmä, luottamus, subjektiiivisyys	Asiakasraati, substanssin osaaminen, asiantuntijuus, valinta luottamushenkilöorganisaatio
Tiedon käyttö	Osaaminen, luottamus, mielikuvat, kokemukset, ajan ja yksilöiden rajallisuus	Riittävä tieto, tiedolla johtaminen, arvot vs. faktat, tilastojen puutteellisuus
Terveydenhuolto	Subjektiiiviset kokemukset, odotukset, maantieteelliset etäisyydet, alueelliset erot	Lainmukaisuus, hyvä hallintotapa, asiakasryhmät, palvelujen saatavuus, hoitoprosessit

Taulukkoon on koottu keskeiset tutkimustulokset teorian pohjalta tehdyn taulukon mukaisesti. Taulukossa on esitetty oikeudenmukaisuuden ja päätöksenteon yhtäläisyydet ja eroavaisuudet. Eroavaisuudet aiheuttavat ristiriitaa hallinnollisessa päätöksenteossa. Sekä yhtäläisyydet että eroavaisuudet vaikuttavat oikeudenmukaisuuden toteutumiseen ja päätöksentekoprosessiin.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeudenmukaisuudesta on keskusteltu ja tullaan keskustelemaan niin kauan kuin julkista hallintoa on olemassa. Oikeudenmukaisuuden määrittäminen on vaikeaa, jollei jopa mahdotonta sen subjektiivisen luonteen vuoksi. Kuitenkin arvot, ja erityisesti arvoista oikeudenmukaisuus, ovat keskeinen osa julkista hallintoa ja siellä tehtävää päätöksentekoa. Tämän vuoksi ei ole samantekevää, miten päätöksentekijät näkevät oikeudenmukaisuuden ja erityisesti sen toteutumisen julkisissa palveluissa.

Tämän pro gradu -tutkielman kysymyksiä olivat:

1. Mitä on oikeudenmukaisuus hallinnollisessa päätöksenteossa?
Mitä on oikeudenmukainen / epäoikeudenmukainen päätöksenteko?
Millaisia arvoja ja periaatteita noudatetaan päätöksenteossa?
2. Miten eri tekijöiden avulla pyritään varmistamaan oikeudenmukainen hallinnollinen päätöksenteko?
3. Miten rawsilaisen oikeudenmukaisuuskäsityksen ja simonilaisen rationaalisuuskäsityksen lähtökohtainen ristiriitaisuus kyetään ratkaisemaan sairaalaorganisaatiossa?

Tutkimuskysymyksiin haettiin vastauksia teoriasta nousseiden aihealueiden pohjalta teemahaastattelulla. Vastausten avulla pyritään saamaan käsitys oikeudenmukaisuuden ja päätöksenteon ristiriitaisuudesta, ristiriitaisuuteen vaikuttavista tekijöistä sekä ratkaisutavoista.

Vastausten perusteella voidaan sanoa, että lähtökohtana oikeudenmukaisessa päätöksenteossa on aina yksilö. Kuitenkin etenkin ylimmässä hallinnossa käsitellään enemmänkin asiakasryhmiä kuin yksilöä, koska kokonaisuuksien hallinta menee edelle ennen yksilöiden etua. Asiakasryhmittäin ei niinkään koettu olevan ongelmia päätöksenteossa ja oikeudenmukaisuuden toteutumisessa, mutta yksilöiden tasolla voi olla ristiriitaa. Yksilöiden huomioiminen jää lähes aina alemman päätöksentekotason asiantuntijoille ja virkamiehille. Näkemuserot päätöksentekijöiden kesken esimerkiksi päätöksenteon perus-

tana olevista arvoista aiheuttavat ristiriitaisuutta päätöksenteossa. Kuitenkin mahdollisimman oikeudenmukainen toiminta ja päätöksenteko vaativat yksilökeskeistä ajattelua. Ylimmän hallinnon tehtäväksi nähdään yleisen edun toteutumisen varmistaminen. Yleisen ja yksilön edun yhteensovittaminen tapahtuu alempana organisaatiossa. Yksilön huomioiminen on vaikeampaa ylimmässä hallinnossa, koska siellä käsitellään laajoja kokonaisuuksia. Yksilölliset tarpeet tulee kuitenkin huomioida kokonaisuuksien rinnalla.

Asiakaslähtöisyyden koettiin korostuvan nimenomaan terveydenhuollon päätöksenteossa. Terveydenhuollon päätöksenteon katsottiin koskevan erityisesti ihmisten terveyttä, elämää ja kuolemaa. Terveys nähtiin perustarpeena, johon jokaisella yksilöllä on oikeus. Tämä nähtiin erona muiden julkisten organisaatioiden päätöksentekoon, jonka vuoksi koettiin että muissa julkisorganisaatioissa kansalaisilla on tasa-arvoisempi asema suhteessa päätöksentekijöihin. Muuten hallinnon ei nähty poikkeavan muusta julkisesta hallinnosta. Etiikkaa on kaikessa julkishallinnossa.

Oikeudenmukaisuuden mittaaminen on vaikeaa, koska palvelujen järjestäminen oikeudenmukaisesti esimerkiksi lain mukaan ei takaa oikeudenmukaisuuden kokemusta yksilön tasolla. Kokemuksen subjektiivisuus estää täydellisen oikeudenmukaisuuden saavuttamisen. Oikeudenmukaiseksi kuitenkin koetaan samanlaisten tapausten käsittely samalla tavalla. Perusteena käytetään aiempia päätöksiä vastaavassa tilanteessa ja näin päätös voidaan perustella myös yksilölle. Tutkimuksessa ristiriita tuli esille siten, että toisaalta koettiin, ettei oikeudenmukaisuus ja siten myös tasa-arvoisuus toteudu läheskään aina yksilön näkökulmasta. Koska palvelukokemus on aina yksilöllinen, ei ristiriidoilta voida välttyä. Ristiriitatilanteita joudutaan aina jonkin verran sietämään ja tyytyä yksilön epätäydelliseen kokemukseen oikeudenmukaisuudesta. Suurimman osan mielestä näiden asioiden yhteensovittaminen on kuitenkin mahdollista. Tutkimuksessa tuli esiin, että tähän asti asioiden selvittäminen ja sopiminen on ollut helppoa ja kaikkia tyydyttävään ratkaisuun on yleensä päästy. Ristiriitatilanteiden ratkaisuisa huomioidaan aina kuitenkin yksilö ja hänen kokemansa epäoikeudenmukaisuus.

Tutkimuksessa tuli esiin, että julkisten palvelujen veroihin perustuva palvelujärjestelmä velvoittaa toimimaan oikeudenmukaisesti. Lakisääteinen palvelujen taso nähtiin niin ikään oikeudenmukaisena ja lait velvoittavana. Laki nähtiin voimakkaimpana ohjaavana tekijänä oikeudenmukaisuuden toteutumisen perusteluissa. Lakien todettiin antavan viitekehysten toiminnalle ja turvaavan oikeudenmukaisuuden toteutumista, mutta harkittavallasta ja inhimillisistä tekijöistä johtuen lain tulkinta saattaa vaikuttaa oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Aina ei myöskään lait ja säännöt sekä yksilön odotukset ole samansuuntaisia. Vaikka katsotaan, että lait, asetukset, säännöt, oikeanlainen toiminta ja yhdenvertaiset päätökset takaavat oikeudenmukaisuuden toteutumisen, aina on joku yksilö, jolle tämä ei riitä vaan kokee epäoikeudenmukaisuutta. Tutkimuksessa tuli kuitenkin esiin, että päätöksentekijöiden mielestä Suomessa terveydenhuollon lainsäädäntö on varsin kattava ja yksilöiden oikeusturva hyvä. Terveydenhuollon päätöksenteossa koettiin oikeudenmukaisuuden toteutuvan hyvin eikä tietoisesti haluta tehdä huonoja päätöksiä. Eettisesti ja moraalisesti tehtyjen päätösten katsottiin takaavan kansalaisten etujen toteutumisen.

Pääsääntönä palvelujen järjestämisessä nähdään yksilön tarpeet ja yksilön etu ennen yleistä etua. Lisäksi erityisen tärkeänä nähtiin heikommassa asemassa olevien yksilöiden oikeudenmukaisuuden toteutumisen turvaaminen. Kuitenkaan ei voida mennä täysin yksilön toiveiden ja odotusten mukaan palveluja järjestettäessä, koska kaikilla on hieman erilaiset toiveet ja tasapuolisuus ei voi toteutua tilanteessa, jossa kaikkien yksilölliset tarpeet otetaan huomioon. Resurssien rajallisuus ei mahdollista kaikkien odotusten toteutumista. Aina eivät yksilön odotukset ja organisaation voimavarat kohtaa. Eivätkä aina myöskään yksilön ja asiantuntijan näkemykset kohtaa. Ristiriitaa tulee esiin näkemyksissä milloin tilanteet ovat samanlaisia ja milloin erilaisia. Yleensä yksilöiden tilanteet ovat aina jossain määrin erilaisia. Joskus on kuitenkin oikeudenmukaista kohdella samalla tavoin, joskus eri tavoin. Vastajaat miettivätkin kuinka paljon yksilön tilannetta voidaan huomioida päätöksenteossa.

Palvelujen saatavuuden toteutumiseen ei saisi vaikuttaa yksilön tilanne, mutta sen koettiin vaikuttavan oikeudenmukaisuuden toteutumiseen jossain määrin. Lisäksi talouskonaisuudessaan ja kuntien väliset erot vaikuttavat oikeudenmukaisuuden toteutumi-

seen. Pohdintaa aiheutti juuri kuntien taloudelliset erot ja miten palvelut voidaan tuottaa oikeudenmukaisesti näiden erojen vuoksi. Ongelmia aiheuttavat lisäksi muun muassa maantieteelliset etäisyydet, resurssien vähyys ja osaajien saatavuus. Tutkimuksen mukaan kaikilla ei ole valinnanvapautta palvelujen saatavuudessa esimerkiksi yksilön oman taloudellisen tilanteen vuoksi. Kaikilla ei ole samoja mahdollisuuksia hakeutua minkä tahansa palvelun piiriin, kuten esimerkiksi yksityiselle palveluntuottajalle. Myös palvelujen määrässä ja laadussa on eroja alueellisesti. Lähtökohtana pidettiin kuitenkin sitä, että palvelut tulee saada tasapuolisesti riippumatta yksilön asemasta yhteiskunnasta. Valinnanvapaus on osittain myös lisännyt yksilöiden tasa-arvoisuutta. Oikeudenmukaisuuden kannalta tärkeänä nähtiin, että päätöksentekijöiden tulee määrittää mihin rajalliset resurssit riittävät huomioiden lakisääteiset palvelut. Tällöin voidaan puhua perustellusta resurssien jaosta.

Kuitenkin nähtiin, että toiminnan pohjautumisen yhteisesti sovittuihin arvoihin takasi myös oikeudenmukaisuuden toteutumisen paremmin. Myös syrjimättömyyden toteutuminen nähtiin erittäin tärkeänä ja sen koettiin olevan oikeudenmukaisuuden kannalta olennaista. Mahdollisista ristiriidoista huolimatta yksilö hoidetaan aina tilanteesta riippumatta. Ketään ei jätetä hoitamatta, olivatpa resurssit mitkä hyvänsä. Yksilön katsottiin saavan tarvittavat palvelut, kun tarve ilmenee. Lähtökohtana tulee pitää yksilön tarvetta ja näin ollen pääsääntöisesti siis yksilö aina voittaa ristiriitatilanteessa.

Muodollisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen riittää hallinnon kannalta. Tämä turvaa kyllä päätöksentekijää, mutta kolikon toiselle puolelle jää yksilön subjektiivinen kokemus palvelusta. On voitu toimia hallinnollisesti päätöksenteossa oikeudenmukaisesti, mutta se ei yksilön mielestä tunnu oikealta. Hyvin hoidettu hallinnollinen päätöksenteko ei aina ole sama asia kuin yksilön kokema hyvä. Myöskään vaikuttavuus ei ole sama asia kuin esimerkiksi tehokkuus. Yksilöiden kokemusta palvelusta ei voida unohtaa eikä kiistää. Oleellista tässä tilanteessa koettiin olevan ammattilaisten ja kansalaisten välinen vuorovaikutus.

Riittävien terveystalujen määrittäminen oli vaikeaa. Tutkimuksessa tuli esiin ettei yhtenäistä näkemystä tai tietoa ollut missä ne määritellään. Näkemykset erosivat paljon

toisistaan ja päätöksenteossa tämä aiheuttaa ristiriitaa, koska yhteinen linja puuttuu. Ei voida varmasti sanoa mihin päätökset perustuvat tältä osin. Riittävien palvelujen ajateltiin tarkoittavan tasapuolisia palveluja kaikille.

Päätöksentekijät kokivat, että erilaiset arvomaailmat voidaan sovittaa yhteen keskustelun kautta. Muun muassa oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus olivat kaikkien päätöksentekijöiden toiminnan perustana organisaatiossa. Nämä arvot olivat tulleet toiminnan pohjaksi juuri keskustelun kautta ja ovat organisaation arvoihin kirjoitettuna. Näihin arvoihin katsottiin kaiken muun toiminnan perustuvan. Oikeudenmukaisuuden toteutumisen tulee olla automaattista ja päätöksentekijöiden ajattelutavan tulee lähteä tästä näkökulmasta. Oikeudenmukaisuuden toteutuminen tapahtuu siis ihmisten toiminnan kautta. Ristiriitaisena koettiin tarve erilaisista ohjeistuksista koskien oikeudenmukaista toimintaa, jos sen kuuluisi olla automaattista. Oikeudenmukaisuuden arvon täytyy sisältyä päätöksentekijän arvomaailmaan. Ketään ei voida pakottaa oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen. Arvokeskustelua pidettiin erittäin tärkeänä osana päätöksentekoa ja sitä toivottiin käytävän enemmän. Arvokeskustelun kautta ajateltiin eettisen hallinnon toimivan parhaiten. Arvoista koettiin voitavan neuvotella joiltakin osin, mutta jokaisella on arvoja jotka eivät ole vaihdettavissa.

Tutkimuksen perusteella oikeudenmukaisuuden toteutumiseen vaikuttavat ihmisten toiminta ja päätökset. Talous, tehokkuus ja vaikuttavuus olivat muita tärkeitä arvoja päätöksentekijöiden mielestä. Nämä nähtiin osittain ristiriitaisena oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kanssa. Mutta toisaalta tehokkuus ja laatu miellettiin toisiaan vahvistaviksi tekijöiksi ja oikeudenmukaisuuden toteutumisen mahdollistajiksi. Kustannukset ovatkin yksi keskeisimmistä valintakriteereistä terveydenhuollon palveluja järjestettäessä. Tehokkuuden ja rationalisoinnin seurauksena koettiin saatavan laatua ja vaikuttavuutta. Mutta toisaalta juuri tehokkuudessa talous on etusijalla, joka vie pohjaa yksilön edun toteutumiselta. Ristiriitaisena koettiin tehdä päätöksiä säästöistä, kun toisaalta pitäisi saada enemmän laatua ja vaikuttavuutta. Tehokkuuden avulla taas koettiin saatavan aikaan enemmän ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen paremmaksi, koska resursseja riittää tehokkuuden kautta useammalle yksilölle. Toisin sanoen oikeudenmukaisuus ei toteudu, jos järjestelmä on toimimaton.

Palautteenantojärjestelmä nähtiin tutkimuksessa yksilön etuna ja oikeudenmukaisuutta vahvistavana tekijänä. Mahdollisuus antaa palautetta lisää oikeudenmukaisuutta esimerkiksi sen vuoksi, että yksilöllä on mahdollisuus hakea oikeutta ilman pelkoa seurauksista. Hallinnon kannalta palautejärjestelmä luo mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseksi asiakaslähtöisempään suuntaan palvelutilanteissa ja asiantuntijatasolla.

Priorisoinnissa oleellisen pidettiin vaikuttavuutta ja perustehtävässä pysymistä. Perustehtävän ollessa resurssien jaon perustana, koettiin priorisointi mahdollisimman oikeudenmukaiseksi. Resurssien jaossa ei anneta kaikille yhtä vähän tai yhtä paljon, vaan toiminnan mukaan toisille enemmän ja toisille vähemmän. Resurssien jaossa nähtiin oikeudenmukaisena tarveperusteisuus. Pohjimmiltaan siis palvelutarpeen eli kansalaisten tarpeiden mukainen resurssien jako koettiin oikeaksi. Toisaalta pohdintaa aiheutti se, että tulisiko resurssit jakaa vaikuttavuuden vai tarpeen mukaan. Resurssien jako nopeasti näkyviin tuloksiin koettiin helpompana, mutta pidemmällä aikavälillä tämä ei välttämättä ole riittävää tai taloudellista. Ongelmallisena nähtiin resurssien oikeudenmukainen jako vuorokauden eri aikoina. Terveystieteiden palvelun määrän tarve vaihtelee ja oikeudenmukaisuuden kannalta voi sanoa, että mitä enemmän tarpeita sitä enemmän ongelmia oikeudenmukaisuuden toteutumisen kanssa.

Päätöksentekijöiden arvomaailman nähtiin vaikuttavan myös priorisointiin. Resurssien jaossakin koettiin tärkeänä, että samassa tilanteessa toimitaan samalla tavoin. Silloin toimitaan oikeudenmukaisesti. Priorisoinnin koetaan olevan oikeudenmukaista, kun päätökset perustuvat faktoihin eli erilaisiin mittareihin ja tilastoihin. Tärkeää resurssien jaossa on yhteinen linja ja yhteisesti sovitut toiminnan painopisteet päätöksentekijöiden kesken. Resurssien jaon edellytettiin olevan eettistä. Kansalaisten on voitava luottaa päätöksentekijöiden moraaliin ja etiikkaan, että oikeudenmukainen resurssien jako toteutuu.

Ristiriitaisuutta koettiin olevan eniten juuri oikeudenmukaisessa resurssien jaossa. Resurssien jaossa nähtiin ongelmana se, että se voi olla oikeudenmukaista suurimmalle osalle kansalaisia, mutta jollekin yksilölle ei. Kokonaisuus menee yksilön edelle väistämättä rajallisten resurssien vuoksi. Oleellista on määrittää toiminnan rajat ja painopis-

teet mahdollisimman oikeudenmukaisen jaon takaamiseksi. Kuitenkin resurssien jaosakin koettiin, että yksittäisen yksilön tarpeeseen vastataan jos ristiriitaa tulee. Toisaalta esiin nousi seikka, ettei tarpeiden mukainen resurssien jako ole täysin onnistunut, koska ei ole kyetty tekemään tarpeellisia muutoksia organisaatiossa tai ei ole kyetty uudenlaiseen ajattelutapaan palvelujen järjestämisessä. Vanhat toimintatavat suhteessa uusiin toimintatapoihin nähtiin oikeudenmukaisuuden mahdollistajana tai esteenä riippuen näkökulmasta.

Ristiriitaa nähtiin myös oikeudenmukaisuuden toteutumisessa eri asiakasryhmien välillä ja jopa asiakasryhmien sisällä. Alueellisesti resurssienjaossa ongelmana koettiin eniten resurssien kohdentuminen väestökeskittymiin, mutta toisaalta tiedostettiin, ettei osajia-kaan ole helppo saada pienempiin kuntiin ja siksi resurssien jaon epäoikeudenmukaisuus pystyttiin hyväksymään tiettyyn tasoon asti. Toisaalta koettiin yksilöiden valinta esimerkiksi asuinpaikan suhteen tietoisena valintana ja heidän oletettiin hyväksyvän alueelliset erot resurssien jaossa ja palvelujen saatavuudessa. Palvelujen keskittäminen nähtiin toisaalta vahvuutena muun muassa palvelujen laadun suhteen. Yhtenä riskinä nousi esiin myös omien etujen ajaminen. Esimerkiksi kansalaisten näkökulmaa esille tuovat potilasjärjestöt ajavat vain tietyn asiakasryhmän etuja ja tämä koettiin ajoittain ongelmalliseksi oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden toteuttamisessa.

Päätöksenteon läpinäkyvyyden, avoimuuden ja rehellisyyden koettiin vahvistavan oikeudenmukaisuuden toteutumista. Myös lakeja ja ohjeita noudattamalla oikeudenmukaisuus toteutuu suhteellisen hyvin. Tutkimuksessa ilmeni, että päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden on tunnettava ja noudatettava lainsäädäntöä, jotta oikeudenmukaisuus toteutuisi. Selkeästi nousi esiin vaikeus tehdä niin sanottuja kovia päätöksiä, kun toisaalta etenkin poliitikot kokevat tehtäväkseen puolustaa oman alueensa palveluja. Tällöin arvoista juuri taloudellisuus ja tehokkuus kärsivät. Vaikeana koettiin tehdä rationaalisia päätöksiä tosiasioista huolimatta. Pehmeiden ja kovien arvojen yhteen sovittaminen on vaikeaa, kun puhutaan esimerkiksi rajallisista resursseista. Roolijaon selkeyttä pidettiin oleellisena oikeudenmukaisessa päätöksenteossa. Roolijako ja eri päätöksentekijöiden vuorovaikutus on keskeistä yhdenmukaisen linjan löytymisessä ja oikeudenmukaisuuden toteutumisessa. Koska päätöksentekijöiden roolijaolla jaetaan tehtäviä pää-

töksenteon valmisteluun, on päätöksentekijöiden keskinäinen luottamus asioiden hyvään valmisteluun erityisen tärkeää.

Ongelmana päätöksenteossa nähdään vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen, koska tällöin ei voida arvioida eri ratkaisuja ja tehdä valintaa. Pohdintaa herätti kuinka paljon esittelijä voi vaikuttaa päätöksenteon lopputulokseen. Tutkimuksen mukaan esittelijästä riippuu, mitä tietoa hän valitsee päätösesityksen pohjaksi. Siksi koettiin, että esittelijä voi ohjata päätöksen lopputulosta ehkä liikaakin ja pohdintaa herätti onko päätösvalinta tällöin edes mahdollista tai paras mahdollinen ratkaisu demokraattisesti tarkasteltuna. Tärkeäksi nähtiin tiedon luotettavuus ja luottamus viranhaltijoihin, jotka tekevät päätösesityksiä. Poliitikkojen on voitava luottaa tietojen oikeellisuuteen ja asiantuntijoiden rehellisyyteen.

Lisäksi ongelmaksi koettiin riittävien toiminnasta kertovien mittareiden heikkous tai niiden puuttuminen kokonaan. Tiedon riittävyys ja oikeellisuus päätöksentekohetkellä mietitytti. Toisaalta koettiin, ettei päätöksiä tule tehdä ainoastaan faktojen perusteella, koska silloin inhimillisyys kärsii tai jopa häviää. Erityisesti palvelujen tarve ja vaikuttavuus haluttaisiin saada esiin eri tietojärjestelmistä, ja nimenomaan väestön terveyteen vaikuttaminen. Tiedon analysoinnissa nähtiin olevan osaamisvajetta, koska aikaa ja taitoa ei ole riittävästi kaiken tiedon läpikäymiseen. Tiedon ongelmaksi nähtiin sen menneisyyteen painottuminen ja se etteivät mittarit ole verrannollisia keskenään. Tämän vuoksi tiedon luotettavuus nähtiin heikkoutena päätöksentekojärjestelmässä, kun taas riittävä ja luotettava informaatio lisäisi oikeudenmukaisuutta päätöksenteossa. Toisaalta vaikka riittävän tarkka tieto puuttuukin, niin koettiin että päätöksiä voidaan tehdä nykyisistä järjestelmistä saatavilla tiedoilla. Raportointia tulisi kehittää tarpeellisen tiedon saamiseksi eikä vain velvollisuudesta tai pakon vuoksi.

Tutkimuksessa nousi esiin se, että päätöksentekijöiden omat tunteet ja kokemukset vaikuttavat päätöksentekoon. Tällä katsottiin olevan oma vaikutuksensa oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Ongelmallista on myös oikeudenmukaisuuden subjektiivisuus ja yksilöiden näkemys oikeudenmukaisuudesta tunne- ja kokemustasolla. Oikeudenmukaisuus tulisi pystyä osoittamaan muun muassa faktoilla. Ristiriitaisia ajatuksia herätti se,

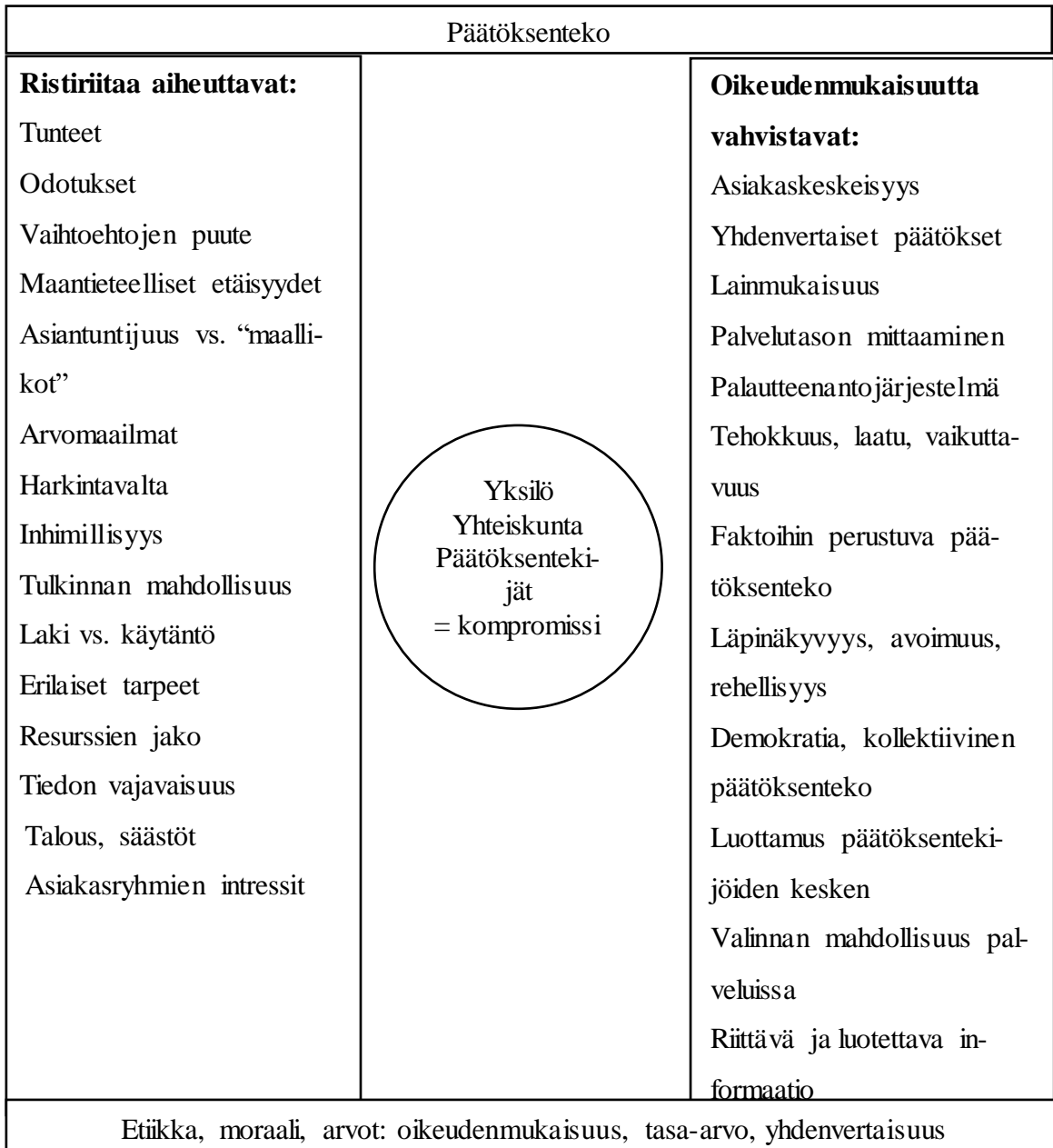
että tulisiko päätöksiä tehdä faktojen, arvojen vai päätöksentekijöiden ja kansalaisten tunteiden perusteella. Erityisesti arvojen osalta koettiin ristiriitaa eri näkökulmien välillä. Tiedolla katsottiin olevan monet ”kasvot” ja näkökulma sekä tiedon tulkinta vaikuttavat päätöksenteon oikeudenmukaisuuden kokemukseen. Vaikka arvioitiin päätösten perustamista joko tunteisiin tai faktoihin koettiin, etteivät ne aina ole toisensa poissulkevia asioita. Molemmat näkökulmat voidaan joissakin tilanteissa huomioida ja silloin päätöksenteko koettiin oikeudenmukaisemmaksi nimenomaan tunnetasolla.

Tutkimuksen mukaan poliittinen järjestelmä takaa kansalaisten äänen kuulumisen ja demokratian toteutumisen, siten myös oikeudenmukaisuuden, päätöksenteossa. Poliittikan tarkoituksena on löytää kompromissi kansalaisten, asiantuntijoiden ja päätöksentekijöiden välille. Kollektiivisen päätöksenteon koettiin tukevan oikeudenmukaisuuden toteutumista siten, että poliitikot huolehtivat yksilöiden edusta ja virkamiehet yhteisön edusta. Näin molemmat näkökulmat tulevat huomioiduksi. Tämän vuoksi kollektiivista päätöksentekoa pidettiin tärkeänä. Lisäksi katsottiin, että asioihin perehtyneisyys tukee oikeudenmukaisuuden toteutumista.

Poliitikot kokivat olevansa ehkä enemmän lähellä kansalaisia ja siksi he kokivat vähemmän ristiriitaa heidän ja kansalaisten välillä. Poliitikkojen mielestä päätösten ja kansalaisten välillä ei myöskään saisi olla ristiriitaa. Viranhaltijat taas kokivat enemmän olevan ristiriitoja suhteessa kansalaisten mielipiteisiin. Tutkimuksessa esiin tulleiden vastausten mukaan luottamusmiesorganisaatio on riittävä järjestelmä kansalaisten äänen kuuluville saamiseksi. Mutta toisaalta esiin nousi pohdintoja siitä, pitäisikö kansalaisten aseman olla tasa-arvoisempi suhteessa päätöksentekijöihin ja mahdollistaa kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon esimerkiksi toiminnan suunnittelu- ja arviointivaiheissa. Selkeästi esiin nousi kuitenkin se, että poliittinen päätöksentekojärjestelmä parantaa kansalaisten asemaa terveydenhuollossa.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että terveydenhuollossa oikeudenmukaisuuden toteutumiseen vaikuttavat monet tekijät muun muassa resurssit, asiantuntijapalvelujen saatavuus, talous, maantieteelliset etäisyydet ja niin edelleen. Kansalaisten näkökulmasta ongelmallista on, että ensisijaisena kriteerinä päätöksenteossa on tällä hetkellä talous,

vaikuttavuus. Vaikka kansalaisten kokemusta oikeudenmukaisuudesta pidetään tärkeänä, sitä ei voida sen subjektiivisuuden vuoksi yhteismitallisesti mitata. Tämä asettaa haasteensa päätöksentekijöille oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa. Oleellista on voimavarojen suuntaaminen oikein, jolloin saadaan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Molemmat asiat ovat sekä yhteiskunnan että kansalaisten etu ja näiden avulla molempien etu voi toteutua.



Kuvio 2. Yhteenveto johtopäätöksistä

Etiikka, moraalit ja arvot ovat kaiken terveydenhuollossa tapahtuvan toiminnan perusta. Ristiriitaa aiheuttavien ja oikeudenmukaisuutta vahvistavien tekijöiden yhteensovittaminen tapahtuu yhteiskunnan, yksilöiden/kansalaisten ja päätöksentekijöiden vuorovaikutuksen kautta, jolloin päästään mahdollisimman oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Kysymyksessä on siis yksilöiden ja yhteiskunnan intressien yhteensovittaminen, johon vaikuttavat eri osapuolten näkemykset. Oikeudenmukainen päätöksenteko on näiden tekijöiden summa eli kompromissi.

Tutkimuksessa ei noussut esiin oliko päätöksentekijöillä riittävästi tietoa kansalaisten näkemyksistä oikeudenmukaisuuden toteutumisesta terveydenhuollossa päätöksiä tehdessään vai perustuivatko näkemykset heidän omiin arvioihinsa ja kokemuksiinsa. Vaikka tutkimuksessa tutkittiinkin päätöksentekijöiden näkemyksiä oikeudenmukaisuuden toteutumisesta, tulisi heidän tulkintojen perustua kansalaisilta saatuihin palautteisiin. Päätöksentekijällä itsellään voi olla tunne ja faktaa, että oikeudenmukaisuus toteutuu. Keskeistä on kuitenkin niiden mielipide, joille palveluja tuotetaan ja jotka viime kädessä julkisen terveydenhuollon maksavat.

Jatkotutkimuksen aiheena voisi olla vastaava haastattelu lähiesimiehille ja kansalaisille. Miten he kokevat oikeudenmukaisuuden toteutumisen terveydenhuollon päätöksenteossa ja miten vuorovaikutusta päättäjien ja lähiesimiesten sekä kansalaisten välillä voitaisiin lisätä? Kiinnostavaa olisi nostaa esiin kysymys terveydenhuollon resurssien jaosta ja palvelujen saatavuudesta eri alueilla. Myös ristiriitojen ratkaisemiseen vaikuttavat tekijät ja päätösten vaikutus kansalaisiin kansalaisten näkökulmasta olisi mielenkiintoinen tutkimusaihe.

LÄHDELUETTELO

- Alasuutari, Pertti (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Arajärvi, Pentti & Maija Sakslin (2007). Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa, 47–61. Toim. Juho Saari & Anne Birgitta Yeung. Helsinki: Yliopistopaino.
- Aristoteles (1989). Nikomakhoksen etiikka. Suom. Simo Knuutila. Helsinki: Painokaari Oy.
- Bailey, Stephen K. (2001). Ethics and the Public Service. Teoksessa: Classics of administrative ethics, 63 -78. Toim. Willa Bruce. Colorado: Westview Press.
- Cooper, David E. (2004). Ethics for Professionals in a Multicultural World. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Cooper, Terry L. (1987). Hierarchy, Virtue and Practise of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics. Public Administration Review: July/August, 320 -328.
- Cooper, Terry L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics. A Need for Focused, Collaborative Effort. Public Administration Review 64: 4, 395–407.
- Denhardt, Kathryn G. (1988). The ethics of public service. Resolving moral dilemmas in public organizations. Westport: Greenwood Press, Inc.
- Dobel, Patrick (1999). Public Integrity. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- ETENE –julkaisuja I (2001). Terveysthuollon yhteinen arvopohja, yhteiset tavoitteet

ja periaatteet. Helsinki. Saatavissa 8.3.2012:
http://www.etene.fi/c/document_library/get_file?folderId=17185&name=DLFE-543.pdf

Frederickson, George H. & Jeremy David Walling (2001). Research and Knowledge in Administrative Ethics. Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics, 37–58. 2nd. Edition. Toim. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker Inc.

Garofalo, Charles & Dean Geuras (1999). Ethics in the public service. The Moral Mind at Work. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Gortner, Harold F. (2001). Values and Ethics. Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics, 509-528. 2nd. Edition. Toim. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker Inc.

Hallberg, Pekka (2005). Arvot tasapainossa?: Mietteitä oikeudesta, kilpailukyvystä ja hyvinvoinnista. Vantaa: Dark Oy

Hart, David K. (1974). Social Equity, Justice and Equitable Administrator. Public Administration Review 34: 1, 3 – 10.

Hart, David K. (2001). Administration and the Ethics of Virtue. In All Things, Choose First Good Character and Then for Technical Expertise. Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics, 131 - 150. 2nd. edition. Toim. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker Inc.

Hautamäki, Antti (1993). Spontaaniin yhteiskuntaan – hyvinvointia ilman valtiota. Teoksessa: Hyvinvointivaltio ristiaallokossa – arvot ja tosiasiat, 134 - 246. Toim. Jan Otto Andersson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

- Hellsten, Sikku (1996). Oikeutta ilman kohtuutta. Modernin oikeudenmukaisuuskäsit-
tyksen kritiikkiä. Tampere: Tammer-Paino.
- Herne, Kaisa (2010). Sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Teoksessa: Yhteiskuntafilosofia,
11 – 28. Toim. Juha Räikkä. Oy UNIpress Ab.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2008). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teo-
ria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Holmberg, Jan & Markus Kiviaho (2009). Sisäinen tarkastus edistää tehokasta johtamis-
ta. *Hallinto* 1: 12–13.
- Hänninen, Sakari (2006). Terveysthuollon oikeudenmukaisuus etiikan ja politiikan
valossa. Teoksessa: Riittävät palvelut jokaiselle: Näkökulmia yhdenvertaisuus-
teen sosiaali- ja terveydenhuollossa, 14–27. Stakes. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Häyry, Heta & Matti Häyry (1997). Hyvä, kaunis, tosi – arvojen filosofiaa. Helsinki:
Yliopistopaino.
- Hyyryläinen, Esa (2006). Mitä kustannus on päätöksentekijälle valintatilanteessa? Vaiht-
toehtoiskustannuksen tulkinta subjektivismissa ja objektivismissä. *Hallinnon*
Tutkimus 25: 1, 3–16.
- Ikola- Norrbacka, Rinna (2010). Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa. Esimiestyön
ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa. *Acta*
Wasaensia no 222. *Julkisjohtaminen* 14. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Jallinoja, Riitta (1993). Arvojen ambivalenssit. Teoksessa: Hyvinvointivaltio ristiaallo-
kossa – arvot ja tosiasiat, 18 – 58. Toim. Jan Otto Andersson, Antti Hautamäki,
Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo. Juva: WSOY:n graafiset lai-
tokset.

- Jalonen, Harri (2006a). Asian valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa kommunikaation näkökulmasta. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 21. Turku: Turun kaupungin painatuspalvelukeskus.
- Jalonen, Harri (2006b). Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa. Informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 34: 1. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys.
- Kangas, Olli (1998). Oikeudenmukaisuus ja sosiaalipoliittikamallit: Rawls kansainvälisissä vertailuissa. Teoksessa: Aristoteles, Rawls ja sosiaalipoliittikka. Keskustelua hyvinvointivaltion peruskysymyksistä eurooppalaisten ajatteluperinteiden valossa, 9 - 26. Stakes. Raportteja 223. Toim. Erkki Kemppainen & Mikko Mäntysaari. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kekomäki, Martti (2001). Onko terveydenhuollon oikeudenmukaisuus määriteltävissä ja mitattavissa? Teoksessa: Oikeudenmukaisuus ja ihmisarvo suomalaisessa terveydenhuollossa, 14–18. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Selvityksiä 2001:1. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Keskimäki, Ilmo, Kristiina Manderbacka & Juha Teperi (2008). Oikeudenmukaisuus terveydenhuollossa edellyttää palvelujärjestelmän uudistamista. Teoksessa: Tutkijapuheenvuoroja terveydenhuollosta, 50–66. Toim. Ulla Ashorn & Juhani Lehto. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Keskimäki, Ilmo, Seppo Koskinen & Juha Teperi (2002). Terveyspalvelujen mahdollisuudet kaventaa terveyseroja. Teoksessa: Kohti terveyden tasa-arvoa, 281–296. Toim. Ilmo Keskimäki, Seppo Koskinen, Kristiina Manderbacka, Eero Lahelma, Ritva Prättälä & Marita Sihto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon ja peruspalvelukuntayhtymä (2009). Perussopimus. Kpshp: Intranet.

- Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon ja peruspalvelukuntayhtymä (2009). Sisäisen valvonnan ohje. Kpshp: Intranet.
- Kinchin, Niamh (2007). More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision- Makers. *Australian Journal of Public Administration* 66: 1, 112–120.
- Lagerspetz Eerik & Juha Räikkä (2007). Oikeudenmukaisuusteorioiden ja hyvinvointivaltion. Teoksessa: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa, 33–46. Toim. Juho Saari & Anne Birgitta Yeung. Helsinki: Yliopistopaino.
- Lawton, Alan (1998). *Ethical management for the public services*. Buckingham: Open University Press.
- Lawton, Alan, Julie Rayner & Karin Lasthuizen (2013). *Ethics and management in the public sector*. London: Routledge
- Lindqvist, Martti (2001). Terveystieteiden eettisiä ydinkysymyksiä. Teoksessa: Oikeudenmukaisuus ja ihmisarvo suomalaisessa terveydenhuollossa, 19–23. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Selvityksiä 2001:1. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Louhiala, Pekka & Veikko Launis (2009). *Parantamisen ja hoitamisen etiikka*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Luhtanen, Raimo (2011). *Terveystieteiden lainsäädäntö*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Menzel, Donald C. (2001). *Ethics Management in Public Organizations. What, Why and How?* Teoksessa: *Handbook of Administrative Ethics*, 355 - 366. 2nd. Edition. Toim. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker Inc.
- Menzel, Donald C. (2012). *Ethics Management for Public Administrators. Leading and Building Organizations of Integrity*. 2nd. edition. New York: M.E.Sharpe, inc.

Muuri, Anu & Päivi Nurmi - Koikkalainen (2006). Sosiaalipalvelut ja piiloutuva oikeudenmukaisuus. Teoksessa: Riittävät palvelut jokaiselle: Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa, 66 - 79. Stakes. Helsinki: Edita Prima Oy.

Mäenpää, Olli (2002). Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Hakapaino Oy.

Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2. uudistettu painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Möttönen, Sakari (2002). Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa. Johdatusta aiheeseen. Hallinnon Tutkimus 21: 2, 178–188.

Niiniluoto, Ilkka (1993). Oikeudenmukaisuus yhteiskunnallisen arvona. Teoksessa: Hyvinvointivaltio ristiaallokossa, 98 - 131. Toim. Jan Otto Andersson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Pajukoski, Marja (2004). Asiakkaan asema sosiaali- ja terveydenhuollossa – oikeudellinen näkökulma. Teoksessa: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005, 176 - 204. Toim. Matti Heikkilä & Milla Roos. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino.

Pajukoski, Marja (2006). Oikeudenmukaisuus lainsäädännön näkökulmasta. Teoksessa: Riittävät palvelut jokaiselle: Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa, 28 - 34. Stakes. Helsinki: Edita Prima Oy.

Paloheimo, Heikki & Matti Wiberg (2005). Poliitiikan perusteet. Helsinki: WSOY.

- Pietarinen, Juhani & Veikko Launis (2005). Lääkintä- ja hoitoetiikan peruseriaatteen. Teoksessa: Lääkärin etiikka. 6. painos, 23 – 27. Toim. Samuli Saarni. Helsinki: Suomen lääkäriliitto.
Saatavissa 11.3.2012 <http://www.laakariliitto.fi/files/Etiikka05.pdf>
- Plant, Jeremy F. (2001). Codes of Ethics. Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics, 309 - 333. 2nd. Edition. Toim. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker Inc.
- Poikajärvi, Kristiina & Kerttu Perttilä (2006). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa: Raportti kunnanjohtajien ja luottamushenkilöiden kyselystä 2004. Työpapereita. Helsinki: Stakesin monistamo.
- Rauhala – Hayes, Marjo (1998). Etiikka ja hoito. Teoksessa: Aristoteles, Rawls ja sosiaalipolitiikka. Keskustelua hyvinvointivaltion peruskysymyksistä eurooppalaisen ajatteluperinteiden valossa, 61 - 73. Stakes. Raportteja 223. Toim. Erkki Kempainen & Mikko Mäntysaari. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Rawls, John (1988, alkuperäinen 1971). Oikeudenmukaisuusteoria. Suom. Terho Pursiainen. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Ruger, Jennifer Prah (2010). Health and social justice. New York: Oxford University Press Inc.
- Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula (2005). Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa: Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus, 22 - 56 Toim. Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiittula. Tampere: Vastapaino.
- Ryynänen, Olli-Pekka & Markku Myllykangas (2000). Terveysthuollon etiikka. Arvot monimutkaisuuden maailmassa. 1. painos. Juva: WS Bookwell Oy.

- Räikkä, Juha (1994). Oikeudenmukainen yhteiskunta. Johdatus yhteiskuntafilosofiaan. 2. painos. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Räikkä, Juha (2004). Moraalin kanssa. Esseitä hyvästä yhteiskunnasta. 2. painos. OY UNIPress Ab.
- Salminen, Ari (2004). Julkisen toiminnan johtaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, Ari (2005). Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. 8. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, Ari (2009). Julkisen johtamisen etiikka. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60. Hallintotiede 3. Vaasa: Vaasan Yliopisto.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola- Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä?: Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Hallintotiede 37. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sen, Amartya (2009). The Idea of Justice. London: Penguin Books Ltd.
- Simon, A. Herbert (1982, alkuperäinen 1945). Päätöksenteko ja hallinto. 2.painos. Suom. Pirkko Rajala. Espoo: Amer -yhtymä Oy Weilin + Göösin kirjapaino.
- Simon, A. Herbert (1997, alkuperäinen 1945). Administrative Behavior. A study of Decision – making processes in administrative organizations. 4th edition. USA: The Free Press.
- Solomon, Robert C. & Mark C. Murphy (1990). What Is Justice? Classic and Contemporary Readings. New York: Oxford University Press, Inc.
- Suomen lääkäriliitto (2005). Priorisointi terveydenhuollossa. Teoksessa: Lääkärietiikka. 6. painos, 122 - 125. Toim. Samuli Saarni. Helsinki: Suomen lääkäriliitto.

Saatavissa 11.3.2012 <http://www.laakariliitto.fi/files/Etiikka05.pdf>

- Taskinen, Helena (2005). Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 126. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Teperi, Juha (2004). Kuka saa terveystalvveluja? Teoksessa: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005, 106-120. Toim. Matti Heikkilä & Milla Roos. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino.
- Teperi, Juha & Ilmo Keskimäki (2007). Terveystalvvelujen kohdentumisen oikeudenmukaisuus. Teoksessa: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa, 274-291. Toim. Juho Saari & Anne Birgitta Yeung. Helsinki: Yliopistopaino.
- Thompson, Dennis F. (2001). The Possibility of Administrative Ethics. Teoksessa: Classics of administrative ethics, 79 - 92. Toim. Willa Bruce. Colorado: Westview Press.
- Turunen, Kari E. (1992). Arvojen todellisuus. Johdatus arvokasvatukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy
- Turunen, Kari E. (1997). Halut, arvot ja valta. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy
- Uusitalo, Hannu (1993). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö. Teoksessa: Hyvinvointivaltio ristiaallokossa, 60 – 95. Toim. Jan Otto Andersson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo. Juva: WSOY:n graafiset laitokset
- Vahermo, Martti (toim.) (2004). Toimiva kunta. Sipoo: Silverprint Oy

- Valtonen, Hannu (2007). Oikeudenmukaisuus ja terveystalvelujen kohdentaminen. Teoksessa: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa, 97–114. Toim. Juho Saari & Anne Birgitta Yeung. Helsinki: Yliopistopaino.
- Valovirta, Ville & Mari Hjelt (2005). Onnistumista punnitien, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakoiti strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. *Hallinnon Tutkimus* 24: 3, 95–111.
- Vuorenkoski, Lauri & Samuli Saarni (2006). Priorisointi ja terveydenhuollon oikeudenmukaisuus. Teoksessa: Riittävät palvelut jokaiselle: Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa, 35–39. Stakes. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Vuori, Jari (2007). Terveys ja hallinnon käsitteet. Teoksessa: Terveys ja johtaminen: Terveysthallintotiede terveydenhuollon työyhteisöissä, 34–73. Toim. Jari Vuori. Helsinki: WSOY.
- Wittmer, Dennis P. (2001). Ethical Decision-Making. Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics, 481 - 507. 2nd. Edition. Toim. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker Inc.
- Zimmerman, Joseph F. (2001). Ethics in the Public Service. Teoksessa: Classics of administrative ethics, 220 - 237. Toim. Willa Bruce. Colorado: Westview Press.

LIITTEET

LIITE 1. Haastattelukysymykset

NÄKÖKULMA:

Miten yksilöiden tilanne otetaan huomioon hallinnollisia (yleisesti eli siis kaikkia päätöksiä: rahaa, resursseja, soteen liittyvät ratkaisut, toimintasuunnitelmat) päätöksiä tehtäessä? Miten otetaan huomioon yksilöiden tasa-arvoisuus?

Millaisissa taloudellisissa jne. päätöksissä yleinen etu menee yksilön edun edelle? Miten sellainen perustellaan yksilöille? Voitko antaa esimerkkejä yksilön edun jäämisestä yleisen hyvän jalkoihin?

Mihin esimerkiksi priorisointia tarvitaan terveydenhuollossa? Miksi priorisointia tarvitaan? Miksi priorisointi on tärkeää?

Missä määritellään mitä ovat riittävät terveystalvelut? Mitä riittävien terveystalvelujen tuottaminen tarkoittaa yksilöiden kannalta? Mitä riittävien terveystalvelujen tuottaminen tarkoittaa päätöksenteon (tuloksen) kannalta?

ARVOSISÄLTÖ:

Miten hyvin perustuslain takaama yhdenvertaisuus toteutuu käsityksesi mukaan terveydenhuollossa tällä hetkellä?

Millaisia muita arvoja päätöksenteossa otetaan huomioon?

Millaista arvokeskustelua käydään päätöksiä tehtäessä? Missä asiaan kuuluvaa arvokeskustelua käydään? Mitkä tahot käyvät arvokeskustelua?

Millaisia arvovalintoja joudutaan tekemään yksilön ja yhteisen edun ollessa ristiriidassa keskenään? Millaiset arvot painottuvat muita enemmän hallinnollisissa päätöksissä?

PRIORISOINTI:

Millaisia priorisointeja joudutaan tekemään?

Missä määrin priorisointi muodostaa ongelman oikeudenmukaisuuden toteutumisen kannalta? Millaisia esimerkkejä voisit antaa ongelmallisista priorisoinneista?

Kuka/ketkä tekevät keskeiset priorisointipäätökset? Mihin nämä päätökset perustuvat? Kuinka ne perustellaan asianosaisille?

Millaisia valintakriteerejä priorisoinnissa käytetään?

Miten priorisoinnissa huomioidaan yhdenvertaisuuden näkökulma? Minkä verran yhdenvertaisuus voi vaikuttaa terveydenhuollon priorisointiin? Miten mielestäsi yhdenvertaisuus pitäisi ottaa huomioon priorisointipäätöksissä?

Mikä olisi asiantuntijapäätösten ja poliittisten päätösten oikea suhde terveydenhuollon priorisointipäätöksiä tehtäessä?

LAKI, SÄÄNNÖT:

Miten hyvin lait ja säännöt takaavat oikeudenmukaisuuden päätösten osalta?

Millaisissa tilanteissa lain ja sääntöjen noudattaminen muodostuu oikeudenmukaisuuden toteutumisen ongelmaksi?

Mitä kansalaisilla on lupa odottaa terveydenhuollon päätöksissä?

Miten sairaanhoitopiirin/sairaalan säännöillä ja ohjeilla voitaisiin mielestäsi tukea oikeudenmukaisuuden toteutumista nykyistä paremmin?

POLITIikka:

Jos potilaan ja terveyspalvelun tuottajan/järjestäjän etu ovat ristiriidassa, kumpi painaa enemmän? Miten usein tällaisia eturistiriitoja ilmenee? Kuinka mahdolliset eturistiriidat ratkaistaan?

Mitä hyvää tai huonoa politiikka tuo terveydenhuollon päätöksiin? Miksi politiikkaa tarvitaan tai ei tarvita terveydenhuollossa?

Millä tavoin asiantuntijapäätökset ja poliittiset päätökset vaikuttavat yksilön ja yhteisen edun tasapuoliseen toteutumiseen terveydenhuollossa? (tukevatko toisiaan ja oikeudenmukaisuuden/yhdenvertaisuuden toteutumista?)

RESURSSIT:

Miten oikeudenmukainen resurssien jako mielestäsi toteutuu tällä hetkellä kuntayhtymässä? Mihin päätös resurssien jaosta perustuu? Mistä mahdolliset alueelliset erot johtuvat? Miten ongelma olisi mielestäsi ratkaistavissa?

Missä määrin mielestäsi asuinpaikalla on merkitystä resurssien jaossa? Miten resurssierot olisivat parhaiten ratkaistavissa?

Miten taataan osaaminen ja siitä seuraava tehokkuus huonoimmin resursoituilla seuduilla? (Huonommin resursoiduissa yksiköissä?)

Mikä oikeudenmukaisessa resurssien jaossa on tärkeintä?

KRITEERIT:

Mikä terveydenhuollon päätöksissä on erilaista suhteessa tyypillisiin julkisten organisaatioiden hallintopäätöksiin? Missä määrin on kyse hallintopäätöksistä?

Miten usein yksilöiden näkemys terveyspalveluista on ristiriidassa päätöksentekijöiden kanssa? Millaisia ongelmia tästä aiheutuu? Kuinka ristiriita ratkaistaan niin, että kaikki voivat olla siihen tyytyväisiä?

Millaisen mielestäsi potilaiden aseman tulisi olla terveydenhuollon päätöksenteossa? Miten tämä haluamasi asema toteutuisi?

TIEDON KÄYTTÖ:

Millaisissa päätöksissä päätöksentekijöiden arvot menevät faktojen edelle? Millaisia ongelmia tästä syntyy?

Terveydenhuollossa kerätään runsaasti erilaista päätöksenteossa käytettävää informaatiota: miten hyvin se kyetään hyödyntämään päätöksiä tehtäessä? Millä tavoin informaatiota hyödynnetään päätöksenteossa?

Mitkä ovat keskeiset esteet vahvemmalle informaation hyödyntämiselle?

TERVEYDENHUOLTO:

Kuinka hyvin oikeudenmukaisuus toteutuu terveydenhuoltoa koskevissa päätöksissä? Mitkä tekijät hankaloittavat eniten oikeudenmukaisuuden toteutumista terveydenhuollossa?

Millä edellytyksillä tehokkuutta tavoitteleva terveydenhuolto voi olla samalla myös yksilöiden kannalta oikeudenmukaista?

Miten tehokkuuden tavoittelu ilmenee terveydenhuollossa? Missä määrin tehokkuuden tavoittelu on myös potilaiden etu?

Millaisia ongelmia terveydenhuollossa aiheuttaa yksilön edun (yhdenvertaisuuden) ja päätöksenteon yhteensovittaminen?

LIITE 2. Haastatteluihin osallistuneet henkilöt.

Nimien julkaisusta on ilmoitettu haastateltaville haastattelutiedotteessa.

Antti Hietaniemi	Hallituksen puheenjohtaja	11.1.2016
Roy Sabel	Valtuuston 1. varapuheenjohtaja	14.1.2016
Timo Sillanpää	Valtuuston 3. varapuheenjohtaja	15.1.2016
Sari Innanen	Valtuuston puheenjohtaja	15.1.2016
Mats Brandt	Valtuuston 2. varapuheenjohtaja	18.1.2016
Pekka Nurmi	Hallituksen varapuheenjohtaja	19.1.2016
Minna Korkiakoski	Talousjohtaja	4.2.2016
Monika Sivula	Henkilökunnan edustaja	4.2.2016
Hannu Pikkarainen	Suunnittelu- ja kehittämispäällikkö	10.2.2016
Eija – Liisa Heikkilä	Henkilöstöjohtaja	10.2.2016
Ilkka Luoma	Toimitusjohtaja	11.2.2016
Matti Kaivosoja	Psykiatrian tulosalueen johtaja	15.2.2016
Pirjo Dabnell	Somaattisen erikoissairanhoidon tulosaluejohtaja	16.2.2016
Pirjo – Liisa Hautala – Jylhä	Hallinto ylihoitaja	11.4.2016