

Hallinnon
tutkimuksen
tulevaisuus

Anni Jäntti, Anna-Aurora Kork,
Kaisa Kurkela, Ulriika Leponiemi,
Henna Paananen, Lotta-Maria Sinervo
& Sanna Tuurnas (TOIM.)

Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus

Vastapaino
Tampere 2022

DOI: 10.58181/VP9789517689953



Tämän teoksen Open Access -editio on lisensoitu CC BY-NC-ND 4.0 -käyttöluvalla. Voit jakaa avoimen kirjan, mutta sinun on mainittava lähde asianmukaisesti.

Et voi käyttää aineistoa kaupallisiin tarkoituksiin, eikä tehdä siihen muutoksia.

Tarkastele käyttö lupaa osoitteessa:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fi>

Tämän kirjan avoimen julkaisemisen (Open Access) ovat rahoittaneet:

- Tampereen yliopisto
- Focus Localis
- Hallinnon tutkimuksen seura

Maksullinen painettu kirja ja sähkökirja (ePub) ovat myös saatavilla.



© Vastapaino, tekijät

ISBN 978-951-768-995-3 (painettu kirja)

DOI: 10.58181/VP9789517689953 (Open Access)

Kustannusosakeyhtiö Vastapaino
Yliopistonkatu 60 A
33100 Tampere
www.vastapaino.fi

Sisällys

Esipuhe 9

Hallintotieteellinen tutkimus muutoksen kohteena ja tekijänä | Henna Paananen, Anni Jäntti, Anna-Aurora Kork, Kaisa Kurkela, Ulriika Leponiemi, Lotta-Maria Sinervo & Sanna Tuurnas **13**

I TIETEENALAN MONITAHOINEN JA MUUTTUVA IDENTITEETTI

Hallintotieteellinen tutkimus hallinnon ja politiikan rajalla | Kanerva Kuokkanen, Stefan Sjöblom, Isak Vento & Sebastian Godenhjelm **39**

Hallinnon tutkimuksen vapaus poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta | Niina Mäntylä, Jari Autioniemi, Jonna Kosonen, Hanna Partinen & Hanna-Kaisa Pernaa **59**

Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajana | Esa Hyyryläinen, Jari Autioniemi & Kirsi Lehto **83**

Ilmiölähtöinen hallinta sotkuaisessa maailmassa | Harri Jalonen, Kaisa Lähteenmäki-Smith, Samuli Manu, Petri Uusikylä & Minna Branders **105**

II TUTKIMUKSEN MONIMUOTOISUUS

Pohjoismainen vertailu hallintotieteellisen

tutkimuksen täydentäjänä | Linnéa Henriksson, Siv Sandberg, Nina Tynkkynen & Sari Pikkala **131**

Kertomukset hallinnon tutkimuksessa | Paula Rossi, Samuli Björninen, Matias Nurminen ja Maria Mäkelä **153**

Vaikuttavuuden arviointi ja johtaminen julkisissa palveluissa | Elsa Paronen, Tomi Mäki-Opas & Johanna Lammintakanen **175**

Muutosprosessien dynamiikka tutkimuskohteena | Nina Lunkka, Sanna Laulainen & Helena Taskinen **197**

III TIETO JA TIETÄMISEN TAVAT MUUTOKSESSA

Julkisen hallinnon tiedonmuodostus | Harri Laihonon, Anna-Aurora Kork, Lotta-Maria Sinervo & Petra Kokko **221**

Asukastiedon hyödyntämisen kipupisteet yhteiskehittämisessä | Sanna Tuurnas, Anni Jäntti, Helka Kalliomäki, Kaisa Kurkela & Pauliina Lehtonen **245**

Kestävyyden tulkinta kaupunkitalouden johtamisen kysymyksenä | Lotta-Maria Sinervo & Harri Laihonon **269**

Luottamuksen käsite kriittisen tarkastelun kohteena | Ossi Heino & Jarmo Houtsonen **291**

IV HALLINTOTIETEELLINEN TUTKIMUS YHTEISKUNNALLISESSA MURROKSESSA

Kestävä kehitys paradigmuutoksena hallinnon

tutkimuksessa | Liisa Häikiö & Vivi Niemenmaa **315**

Innovaatiopolitiikan kehitys Suomessa | Jari Kolehmainen,

Markku Sotara & Valtteri Laasonen **341**

Osallistuva seutulainen ja demokratia kaupunkiseutujen

suunnittelussa | Kirsi Pauliina Kallio, Jouni Häkli & Olli

Ruokolainen **365**

Kuntajohtajuustutkimuksen tila ja tulevaisuus | Anni

Jännti, Henna Paananen, Jonne Parkkinen, Arto Haveri &

Jenni Airaksinen **391**

Liite **415**

Kirjoittajat **417**

Esipuhe

Kirja sai spontaanisti alkunsa kesäkuussa 2020 terassilla nautitun lounaan äärellä. Naapuripöydässä kollegat olivat viimeistelemässä omaa kirjaprojektiaan, minkä innoittamina aloitimme keskustelun siitä, mihin suuntaan hallintotieteellinen tutkimus on muuttumassa. Pohdimme, millainen olisi nykypäivää heijastava monitieteinen ja kriittinen kirja, joka voisi samanaikaisesti tarjota hallintotieteelliseen tutkimukseen uusia näkökulmia tutkijoille ja kehittäjille sekä toimia kurssimateriaalina alan opiskelijoille.

Alusta asti oli selvää, että halusimme toimia kollektiivina läpi julkaisuprosessin. Ajatuksena oli laajan kirjoittajajoukon avulla tehdä näkyväksi hallintotieteellisen tutkimuksen kirjoja moninaisuus. Toivoimme tavoittavamme laaja-alaisesti tutkijoita, jotka pohtisivat artikkeleissaan hallinnon tutkimusta reflektoiden ja tulevaisuuteen katsoen. Avoimella kirjoittajakutsulla halusimme vahvistaa tieteenalasta käytävän keskustelun moniäänisyyttä ja kollektiivisuuden periaatteita korostaen kannustaa kirjoittajia yhteiskirjoittajuuteen. Ideana oli tuottaa uudenlaisia, nyky-yhteiskuntaa ja hallintoa haastavia avauksia. Tämä heijastuu myös kirjan valintoihin ja siten sisältöön.

Onneksemme hallinnon tutkijat ympäri Suomen ja myös eri tieteenaloilta vastasivat kutsuumme ja saimme yhteensä 35 kiin-

nostavaa artikkeliehdotusta. Lämpimät kiitokset kaikille heille! Valitsimme kirjaan lopulta kokonaisuuden kannalta parhaiten soveltuvat artikkelit. Tuloksena on 16 artikkelin kokoelma erilaisista teoreettisista ja menetelmällisistä lähtökohdista ponnistavia näkökulmia hallintotieteelliseen tutkimukseen, sen monimuotoisuuteen ja muutokseen. Kirjan artikkelien yhteensä 54 kirjoittajaa edustavat eri uravaiheita ja tarkastelevat hallinnon tutkimusta omista näkökohdistaan ja erilaisilla tutkimuksellisilla lähestymistavoilla. Artikkeleita yhdistää kriittinen ääni, tulevaisuusorientaatio tai muutosnäkökulma.

Tutkimusmaailman moninaisuutta on mielestämme tärkeää nostaa esiin suomalaisessa hallinnon tutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa. Tähän tiedontarpeeseen tahdomme kirjallamme osaltamme vastata. Kirjan aloittavassa artikkelissa kuvaamme kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tunnistettuja hallintotieteellisen tutkimuksen yhteisiä kehityskulkuja ja keskeisiä teemoja. Ajatuksenamme on, että jotta voi pohtia tieteenalan tulevaisuutta, on ymmärrettävä, mistä tähän on tultu. Emme ole pyrkineet luomaan kaikenkattavaa esitystä hallintotieteellisestä tutkimuksesta ja sen tutkimuskohteista tai edes määrittelemään, mitkä ovat keskeiset tutkimuksen muutoksen alueet, vaan olemme jättäneet tilaa teoksen laajan kirjoittajajoukon tulkinnoille.

Taustoiltaan monipuolisen kirjoittajakunnan voimin olemme tuoneet esiin hallintotieteellisen tutkimuksen laaja-alaisuutta, suurkiitos siitä kaikille kanssakirjoittajille! Myös alan tieteelliset yhdistykset innostuivat kirja-ajatuksestamme ja tukivat teoksen syntymistä ja julkaisemista. Kiitos Focus Localis ry ja Hallinnon Tutkimuksen Seura! Kiitämme myös Vastapainoa luottamuksesta kirjan kantavaan ideaan. Näin pysyimme yhdessä edistämään avointa tiedettä. Kiitokset myös kolmelle anonyymille arvioitsijalle tarkkanäköisistä huomioista

ja kannustavasta palautteesta, jonka avulla pystyimme fokusoi-
maan ja kirkastamaan kirjamme sisältöä.

Toivomme, että kirja avaa kriittisen keskustelun hallintotie-
teellisen tutkimuksen mahdollisuuksista ja tarjoaa kiinnostavia
näkökulmia julkisen hallinnon tutkijoille, asiantuntijoille ja
opiskelijoille. Uskomme, että raikkaat ja syväluotaavat avauk-
set hallintotieteelliseen tutkimukseen ja sen tulevaisuuteen
hyödyttävät koko tieteenalan kehitystä ja tieteenalojen välistä
yhteistyötä.

Tampereella kesällä 2022

Anni Jäntti, Anna-Aurora Kork, Kaisa Kurkela,

Ulriika Leponiemi, Henna Paananen,

Lotta-Maria Sinervo ja Sanna Tuurnas

Hallintotieteellinen tutkimus muutoksen kohteena ja tekijänä

HENNA PAANANEN, ANNI JÄNTTI, ANNA-AURORA
KORK, KAISA KURKELA, ULRIIKA LEPONIEMI,
LOTTA-MARIA SINERVO & SANNA TUURNAS

Julkinen hallinto on jatkuvassa murroksessa sosiaalisten, taloudellisten ja ekologisten muutosten vuoksi. Näitä muutoksia ovat muun muassa väestön ikärakenteeseen ja alueiden eriytymiseen liittyvät muutokset, hyvinvointierojen kasvu, ilmastonmuutos ja luontokato, kansainväliset kriisit, politiikan painopisteiden heilahtelu, demokratian murros sekä digitalisaation uudet vaatimukset työelämässä ja johtamisessa. Muutokseen vastatakseen julkisen hallinnon kehittämisretoriikassa korostuvat tehokkuuden, vaikuttavuuden, muutosjoustavuuden, verkostoitumisen ja vuorovaikutteisuuden lisäämisen tavoitteet. Nämä hallintopolitiikan muutospaineet heijastuvat julkisiin organisaatioihin niin paikallisella, alueellisella kuin kansallisella ja kansainvälisellä hallinnon tasolla, eivätkä muutokset näyntyädy samanlaisina kaikkialla.

Julkinen hallinto koostuu eri hallinnontasoilla tehtävästä hallinto-, johtamis- sekä asiantuntijatyöstä niin valtionhallinnossa kuin alue- ja paikallishallinnossa. Edellä kuvatut yhteis-

kunnalliset muutokset vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti julkisen hallinnon päätöksentekoon, toimintaan, organisaatioiden johtamiseen ja lopulta myös kansalaisiin, asiakkaisiin ja työntekijöihin. Julkisen hallinnon toimintoja on viimeisten vuosikymmenien aikana pyritty uudistamaan monin tavoin, esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen sekä aluehallinnon uudistuksilla, parantamalla kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia, kehittämällä julkisia palveluja ja hyödyntämällä digitalisaatiota. Tällä kaikella on vaikutuksensa henkilöstöpolitiikkaan ja työntekijöiden ja kansalaisten osaamisvaatimuksiin. Poliittisten painopisteiden heilahtelu vaikuttaa osaltaan suoraan ministeriöiden ja paikallishallinnon kehittämisen painopisteisiin ja siten virkahenkilöstön työhön, kuten sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamisessa on ollut mahdollista huomata. Myös rahoituksen painopisteiden muutokset ja voimavarojen niukkuus heijastuvat julkisen hallinnon ja palvelujen toimintaan. Kansainväliset kriisit ja niihin varautuminen ovat edellyttäneet uudenlaista kriisinhallinnan näkökulman huomioimista ja julkisen hallinnon varautumistoiminnan tarkastelua uudelleen.

Tihentynyt keskinäisriippuvuus eri toimijoiden ja toimintojen sekä ratkaisuja vaativien kysymysten välillä kasvaa. Hallinnan ja johtamisen ilmiöiden eri puolien ja ulottuvuuksien sekä niiden muodostamien kokonaisuuksien hahmottamiseksi tarvitaan eri näkökulmista tuotettua tietoa ja näiden tietojen yhdistämistä. Tähän tarpeeseen hallintotieteellinen tutkimus tuo ymmärrystä julkisen hallinnon muutoksesta ja sen monenlaisista vaikutuksista esimerkiksi toiminnan organisoitumiseen, kansalaisten osallistumiseen tai henkilöstön johtamiseen.

Hallintotieteelliselle tutkimukselle on luonteenomaista pyrkiä osaltaan ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia. Samanaikaisesti yhteiskunnallisen murroksen kanssa myös hallintotieteellinen tutkimus on muutoksessa. Tieteenala on paitsi

osaltaan hallinnon muutoksen tekijä myös muutoksen kohde ja tulkitsija. Tässä teoksessa syvennymme hahmottamaan hallintotieteellisen tutkimuksen muutosta ja uusia suuntia: Mitä hallintotieteellinen tutkimus on ja miten ja miksi sitä tehdään? Miten yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat tieteenalan kehitykseen? Minkälaisia muutostarpeita siihen kohdistuu? Miten muutosta voidaan tutkia, jäsentää ja ymmärtää? Miten tutkimuksen pohjalta voidaan uudelleenorganisoida käytännön toimintaa muutoksessa ja muutoksen luomiseksi? Nämä kysymykset ovat olleet ohjaavana ajatuksena tätä kirjaa rakennettaessa.

Teoksen artikkelit lisäävät ymmärrystä yhteiskuntaa muovaavista muutoksista ja antavat lukijalle esimerkkejä siitä, miten tutkimukseen perustuvaa tietoa voisi hyödyntää julkishallinnon muutoksen tukena. Tavoitteenamme on avata hallintotieteellisen tutkimuksen laajaa kirjoa monipuolisen artikkelikokoelman avulla ja luoda näkymä tutkimusalan tulevaisuuteen eli siihen, millaisia teorioita, menetelmiä ja tutkimusasetelmia tulevaisuudessa voitaisiin hyödyntää hallintotieteellisiä tutkimusilmiöitä tutkittaessa. Teos tarjoaa uutta tutkimustietoa ja auttaa lukijaa tulkitsemaan ja ymmärtämään julkisen hallinnon ja sen tutkimuksen murrosta: miten julkishallintoa koskeviin muutoksiin voi tutkimuksella vaikuttaa ja miten muutokset vaikuttavat hallintotieteelliseen tutkimukseen.

Tässä johdantoartikkelissa esittelemme hallintotieteellisen tutkimuksen lähtökohtia ja tulevaisuudensuuntia tarkastelemalla tieteenalan monitahoista ja muuttuvaa identiteettiä, tutkimuksen monimuotoisuutta, muuttuvaa tietoa ja muuttuvia tietämisen tapoja sekä hallintotieteellisen tutkimuksen roolia osana yhteiskunnallista murrosta. Johdantoartikkelissa esiteltävät neljä teemaa johdattavat lukijan samalla kokoomateoksen sisältöön ja artikkelien näkökulmiin hallintotieteellisen tutkimuksen murroksesta.

Tieteenalan monitahoinen ja muuttuva identiteetti

Nykyaikainen hallintotieteellinen tutkimus ammentaa monista juurista. Tutkimukseen liittyy erottamattomana osana pohdinta tieteenalan identiteetistä, kuten kysymykset siitä, tulisiko hallintotieteellistä tutkimusta pitää itsenäisenä tieteenalana vai hallintoa tutkivana ja sen käytäntöä palvelevana tutkimusalana. Soveltavana yhteiskuntatieteenä se on aina keskustellut tieteenalansa identiteetistä ja asemasta tieteen kentällä.¹ Hallintotieteellistä tutkimusta erottavat sisartieteenaloistaan (mm. politiikan tutkimus, taloustiede, antropologia, sosiologia, johtamistieteet) ideaali tiedon käytännöllisestä hyödynnettävyydestä ja pyrkimys ymmärtää julkista hallintoa kokonaisuutena erityispiirteineen². Hallintotieteellisen näkökulman erityisyys näkyy tutkimuksen mahdollisuutena huomioida muita tieteenaloja laajemmin julkinen konteksti, hallinnon rakenteet sekä hyvän hallinnon periaatteet ja julkisen toiminnan arvo³.

Tieteenalan identiteettipohdinta kytkeytyy myös ideologisiin ja poliittisiin kysymyksiin julkisen hallinnon kriisistä ja roolista. Robert B. Denhardt (1981) on kuvannut hallintotieteellisen tutkimuksen identiteetikriisiä tilanteeksi, jossa ollaan epävarmoja alan historiallisesta ja filosofisesta pohjasta. Samalla identiteettipohdinta vie perustavanlaatuisiin, filosofisiin ja politologiinkin arvokeskusteluihin julkisen hallinnon ja valtion olemassaolon tarkoituksesta⁴. Identiteetin monimuotoisuudesta kertovat myös erilaiset orientaatiot ja niiden synnyttämät rinnasteiset termit (esimerkiksi hallinnon tutkimus, hallintotieteet, Public Administration, Administrative Science), joita hallintotieteellisestä tutkimuksesta käytetään.

1 Ks. Harmon 1981, Heidelberg 2018, Karlsson & Börjesson 2017, Pollitt 2010, van der Waldt 2016.

2 Raadschelders 2011.

3 Wallmeijer ym. 2019.

4 Karlsson & Börjesson 2017.

Suomalaisen ja laajemmin pohjoismaisen hallintotieteellisen tutkimuksen historiallinen perusta on nojannut saksalaiseen oikeusvaltioajatteluun, jossa julkisen hallinnon perusarvoja ovat olleet laillisuus, oikeusturva, läpinäkyvyys, tasa-arvo ja tilivelvollisuus⁵. Hallintoon kohdistuva yliopistollinen koulutus ja tutkimus käynnistyivät aikoinaan keskushallinnon virkamiesten koulutuksesta 1700-luvun Preussissa (Verwaltungswissenschaft, hallintotiede). Toisena alkusysäyksenä voidaan pitää Yhdysvalloissa 1800- ja 1900-lukujen taitteessa syntynyttä tarvetta kehittää hallintotiedettä (study / science of administration) hyvän hallinnon kehittämiseksi, minkä taustalla vaikuttivat tarpeet kitkeä korruptiota ja kouluttaa päteviä virkamiehiä.⁶

Suomalaiseen julkiseen hallintoon kohdistuvan tutkimuksen juuret ovat valtio-opin, hallinto-oikeuden, hallinnon sosiologian ja yhteiskuntasuunnittelun tutkimuserinteissä, joiden mukaisia professuureja ja oppituolet perustettiin erityisesti 1950- ja 1960-luvuilla. Hallintotieteellisiä julkishallinnon tutkimuksia on myönnetty Tampereen yliopistossa 1960-luvulta lähtien sekä Vaasan ja Lapin yliopistoissa 1980-luvulta lähtien. Lisäksi Åbo Akademiassa oppiaineena on ollut 1970- ja 1980-lukujen vaihteesta alkaen valtiotieteisiin lukeutuva julkishallinto (offentlig förvaltning). Julkishallinto korvattiin 1990-luvun alussa Tampereen, Vaasan ja Lapin yliopistoissa nimikkeellä hallintotiede ja Vaasan yliopistossa myöhemmin nimikkeellä julkisjohtaminen. Myös terveystieteiden piirissä on hallintotieteelliseksi luettava tieteenala terveyshallintotiede, jonka juuret juontavat 1970-luvun lopulle.⁷

Vaikka hallintotieteellinen tutkimus tyypillisesti näkyy institutionalisoituneen hallintotiede-oppiaineen sisältöjen kautta⁸,

5 Esim. Ongaro ym. 2018.

6 Ks. Vartola 2011.

7 Ahonen 2011, Vartola 2011.

8 Emt.

käytämme tässä teoksessa hallintotieteellistä tutkimusta katto-käsitteenä, joka kokoaa laajasti yhteen julkiseen hallintoon kytkeytyvän tutkimuksen. Hallintotieteellinen tutkimuskenttä on Suomessakin monimuotoistunut. Esimerkkeinä tästä ovat kotimaisten yliopistojen hallintotieteelliseen tutkimukseen yhdistetyt oppiaineet, kuten aluetiede, hallintotiede, johtaminen, johtamisen psykologia, julkinen talousjohtaminen, julkisjohtaminen, julkisoikeus, kunta- ja aluejohtaminen, korkeakouluhallinto, sosiaali- ja terveyshallintotiede, tietojohtaminen, turvallisuushallinto ja ympäristöpolitiikka.

Julkinen hallinto tutkimuskohteena ei ole vain hallintotieteellisen tutkimuksen yksinoikeus, vaan myös muilla tieteenaloilla tehdään paljon tutkimusta, jonka kohteena tai kontekstina on julkinen hallinto. Hallintotieteellisen tutkimuksen tutkimuskohteena ei ole pelkästään julkishallinto tai julkisorganisaatioiden johtaminen, julkinen palvelutuotanto ja organisoituminen, vaan näiden rinnalla kiinnostuksen kohteina voivat olla yhtä hyvin esimerkiksi eri toimijoiden verkostot sekä monitasohallinnan ja poliittishallinnollisten suhteiden kysymykset, jotka laajentavat hallintotieteellisen tutkimuksen kokonaisuutta.

Hallintotieteellisen tutkimuksen perinteiset hallinnon ja johtamisen kysymykset voivat ohjata tutkimusta organisaatioiden ja talousjohtamisen tutkimuksen suuntaan. Hallintotieteellisessä tutkimuksessa organisaatioiden tutkimus kohdistuu laajasti koko yhteiskuntaan julkisen toiminnan talouden ja organisaatioiden hallinnan näkökulmista⁹. Vaikka eroja sisaraloihin, kuten kauppätieteelliseen organisaation on löydettävissä esimerkiksi tutkimuksen kohdentumisen osalta, kuvastaa hallintotieteellisen tutkimuksen käsitteistö julkisen johtamisen¹⁰ ja

9 Wallmeijer ym. 2019, vrt. myös Sinervo & Laihonon tässä teoksessa.

10 Ks. esim. Osborne 2018

johtamistieteiden teorioiden välistä vuoropuhelua osana hallintotieteellistä tutkimusta¹¹.

Hallintotieteelliselle tutkimukselle kuvaavaa on kiinnostus julkisen ja poliittisen kontekstin erityisyyteen, koska tutkimus sijoittuu politiikan ja hallinnon muodostamalle alueelle¹². Kun tutkitaan hallintoa, tullaan ottaneeksi kantaa myös poliittisiin intresseihin ja prosesseihin, joissa tavoitteet asetetaan ja jotka ohjaavat hallinnon toimintaa¹³. Tarkastelun kohteina voivat olla se, mitä julkinen hallinto voi saavuttaa (poliittinen ulottuvuus), miten siihen voidaan päästä (julkisen johtamisen ulottuvuus) ja minkälaisen sääntöjen ja rajoitteiden varassa toiminta tapahtuu (oikeudellinen ulottuvuus). Näiden ulottuvuuksien ja niiden välisten suhteiden tutkiminen on hallintotieteellisen tutkimuksen ytimessä.¹⁴

Hallintotieteellisellä tutkimuksella on perustavanlaatuinen kytkös tutkimuskohteeseensa, sillä tutkimuksella on perinteisesti ollut vahva vaikutus julkisen hallinnon toimintaan ja kehittämiseen sekä suuri merkitys paikallisen hallinnon kontekstin tulkitsijana ja kehittäjänä¹⁵. Käytännönyhteys on hyödyttänyt myös teorianmuodostusta¹⁶ ja vaikuttanut esimerkiksi tutkimuksen kysymyksenasetteluihin, erityisesti menetelmällisiin valintoihin ja osaamiseen tai vaikkapa siihen, millä tarkkuudella tutkimus tavoittaa parhaiten ilmiöiden ja toimijoiden erityispiirteet¹⁷.

Käytännönläheisyys sisältää myös riskejä, sillä esimerkiksi tutkimustulosten virheelliset tulkinnat voivat vaikuttaa

11 Ks. esim. Grönroos 2019, Vargo & Lusch 2017

12 Nabatchi 2010, ks. myös Kuokkanen ym. tässä teoksessa.

13 Bertelli 2010

14 Zalmanovitch 2014.

15 Esim. Jäntti ym. tässä teoksessa.

16 Pollitt 2017, Wallmeijer ym. 2019.

17 Kolehmainen ym. tässä teoksessa.

hyvinkin välittömästi politiikkaprosesseihin¹⁸. Suomessa hallintotieteellinen koulutus ja tutkimus on keskittynyt palvelemaan suomalaista yhteiskuntaa ja hallinnon eri tasoja ja rakentanut identiteettiään myös tutkimus- ja kehittämishankkeiden kautta.¹⁹ Käytännöllisyys ja rahoittajien tiedontarpeet ovat näkyneet tutkimusaiheiden ja menetelmien valinnassa. Ulkopuolisen tutkimusrahoittajan päämäärät voivat ohjata hallintotieteellisen tutkimuksen suuntaa ja julkishallintoon liittyvien tutkimusaiheiden valintaa²⁰. Tutkimuksen rahoittajat usein edellyttävät eri tutkimusalojen yhteistyötä ja aktiivista vuorovaikutusta tiedon hyödyntäjien suuntaan. Tällaiset suuntauokset voivat vaikuttaa hallintotieteellisen tutkimuksen avautumiseen ja kannustaa monitieteisiin tutkimuskokonaisuuksiin, mutta ne voivat myös ohjata tutkimusta ja tutkijoiden valintoja liian tiukasti.

Kriittinen keskustelu esimerkiksi johtamismallien, rahoituksen ja yliopistojen strategioiden vaikutuksesta tutkimukseen on olennainen osa tieteenalan identiteetin monitahoisuutta ja muutosta. Näemme hallintotieteellisessä tutkimuksessa tarpeen kriittiselle tutkimukselle, jota suorat ja epäsuorat vaikuttamisen keinot eivät rajoittaisi. Hallinnollisetkin ilmiöt politisoituvat, sillä käytetty kieli ja käsitteet luovat todellisuutta. Toisaalta hallintoon vaikuttavat uudet megatrendit voivat palauttaa julkisen hallinnon perinteiset tutkimusteemat, kuten laillisuuden, rakenteiden ja tilivelvollisuuden, takaisin tutkimuksen keskiöön²¹.

Tämän teoksen ensimmäinen osio *tieteenalan monitahoinen ja muuttuva identiteetti* tarkastelee hallintotieteellisen tutkimuksen perinteisiä ilmiöitä, kohteita ja vallitsevia paradigmoja johtamisen sekä hallinnon ja politiikan muodostamalla alueella.

18 Gill & Meier 2000.

19 Ks. Vartola 2011.

20 Ks. lisää Mäntylä ym. tässä teoksessa.

21 Ks. myös Jäntti ym. tässä teoksessa.

Osiassa tutkijat nostavat esiin hallintotieteellisen tutkimuksen kiinnittymisen politiikan ja hallinnon vaikuttamisen piiriin. Kanerva Kuokkanen, Stefan Sjöblom, Isak Vento ja Sebastian Godenhjelm tarkastelevat artikkelissaan hallintotieteellistä tutkimusta hallinnon ja politiikan rajalla. Kirjoittajat painottavat, että hallinnon tutkimuksessa tulisi huomioida myös tarkasteltavien ilmiöiden poliittinen ulottuvuus. Poliittinen ulottuvuus heijastuu myös hallintotieteellisen tutkimuksen tutkimusvalintoihin. Niina Mäntylä, Jari Autioniemi, Jonna Kosonen, Hanna Partinen ja Hanna-Kaisa Pernaa nostavat esille artikkelissaan, että julkishallinnon tutkijoiden tutkimuksen vapauteen ja itse-sensuuriin liittyvä välillistä ja välitöntä poliittista ja hallinnollista ohjausta. Myös perustutkimus voi jäädä ulkoisen rahoituksen jalkoihin, mikä aiheuttaa paradokseja tutkimuslaitosten toimintaan ja niiden johtamiseen. Tämä on erityisen hälyttävää, kun kyseessä on julkishallintoon kohdistuva tutkimus, joka linkittyy vahvasti käytännön johtamiseen ja kehittämiseen. Esa Hyyryläinen, Jari Autioniemi ja Kirsi Lehto kehottavatkin artikkelissaan pohtimaan kriittisesti tieteenalalle vakiintuneita johtamisen ideoita. Yhdeksi vaihtoehtoiseksi tarkastelutavaksi he nostavat paradoksiteorian mahdollisuudet julkisen johtamisen tutkimuksessa. Harri Jalonen, Kaisa Lähteenmäki-Smith, Samuli Manu, Petri Uusikylä ja Minna Branders puolestaan ehdottavat artikkelissaan, että hallintotieteellisen tutkimuksen ilmiölähtöisyys ja kompleksisuusajattelu voisivat olla tapa ymmärtää ilmiöiden ja tapahtumien yhteen kietoutumista.

Tutkimuksen monimuotoisuus

Nykyisin ei ole vain yhtä tunnistettavissa olevaa hallintotieteellistä koulukuntaa, vaan tieteenalan vahvuutena on kurottava moniin suuntiin vaihtelevin orientaatioin, mikä näkyy myös tämän kirjan kokonaisuudessa. Tyypillistä hallintotieteelliselle tutki-

mukselle ovat myös muun muassa organisaatiotason teorioiden kehittelyt sekä sosiaalitieteistä ja politiikan tutkimuksesta ammentanut uusinstitutionaalinen käänne²². Uudet orientaatiot näkyvät tutkimusaiheiden, käsitteiden, teorioiden ja menetelmien monimuotoisuutena. Monitieteinen ja alan kehkeytymisen salliva lähestymistapa on tervetullut tieteenalan kehittymisen näkökulmasta²³. Hallintotieteelliselle tutkimukselle on tyyppillistä teorioiden ja lähestymistapojen lainaaminen monilta eri tieteenaloilta, mikä osaltaan vaikeuttaa tieteenalan ominaispiirteiden kirkastamista. Moniin suuntiin kurkottavan hallintotieteellisen tutkimuksen tuottama tieto kumuloituu epätasaisesti, ja toisinaan jotkut näkökulmat saavat huomattavan vahvoja painotuksia tutkimusjulkaisemisessa. Hallintotieteellinen tutkimus on rakentunut erilaisten tutkimusperinteiden varaan, sillä käytössä ei ole ollut yhtä suurta teoriaa, jonka varaan olisi voitu tai edes haluttu rakentaa identiteettiä, vaan tutkimustavoissa on sovellettu eri yhteiskuntatieteitä²⁴. Monimuotoisuus on siten luontainen osa hallintotieteellistä tutkimusta.

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa on ollut vahva määrällisen tutkimuksen perinne, mutta nykyisin laadulliset menetelmät ovat yleisempiä. Siinä, missä aiempina vuosikymmeninä tutkijat keskustelivat vilkkaasti laadullisen ja määrällisen tutkimusotteen eroista, nyt kamppailut tapahtuvat erilaisten tiedonhankinnan ja hallinnon ilmiöiden tiedonmuodostuksen tapojen ympärillä²⁵. Tutkimusten perusteella laadullinen hallintotieteellinen tutkimus voisi olla vielä rohkeampaa argumentoinniltaan, jotta tutkimustulokset eivät jäisi toteaviksi tai nykytilaa kuvaileviksi. Tutkijat ovat esittäneet kritiikkiä myös

22 Powell & DiMaggio 2012, ks. lisää Lunkka ym. tässä teoksessa.

23 Vigoda-Gadot 2003.

24 van der Waltd 2016.

25 Ks. Ospina ym. 2018, Ongaro & van Thiel 2018, myös Laihonon ym. tässä teoksessa.

liiasta käytännönläheisyydestä ja tutkimustulosten käytännöllisyyden korostamisesta, vaikka samaan aikaan huolta herättää tutkimuksen erkaantuminen julkishallinnon käytännön ongelmista tutkimuksen ammattimaistumisen ja esimerkiksi akateemisen julkaisemisen eriytymisen vuoksi.²⁶

Nykyaikaista hallintotieteellistä tutkimusta kuvastavat paitsi kiinnostus julkishallinnon arjen tarkasteluun myös sen teoreettinen ja metodologinen moninaisuus ja tieteidenvälisyys. Ajatukset suuresta teoriasta ja tieteenalan yhtenäisyydestä rakoi-levat käytännön vaatimuksien alla. Uutena kehityssuuntana on tutkimuksen hyödynnettävyyden ja monitieteisyyden korostu-minen. Tieteenalaa pitkään dominoineet ohjauksen ja toimin-tapolitiikan kysymykset ovat monimuotoistuneet ja saaneet rinnalleen uudenlaisia tarkastelukulmia ja tutkimusintressejä. Nykyisin tutkimuksissa näkyvät organisaatioiden, johtamisen ja talouden näkökulmien lisäksi myös kulttuuriset ja yhteiskun-nalliset vaikutukset. Tutkittavat ilmiöt liittyvät hallintoon, hal-linnan käytäntöihin, hallinnon tasojen ja eri toimijoiden, kuten julkisen ja yksityisen sektorin, välisiin suhteisiin, päätöksente-koon ja toimeenpanoon sekä johtamiseen.²⁷

Monimuotoisuutta kuitenkin uhkaavat tutkimustoiminnan rakenteelliset muutokset, jotka heijastuvat hallintotieteelliseen tutkimukseen ja akateemiseen maailmaan. Yliopistot mittaavat tutkijoiden tuotoksia aiempaa enemmän, tutkijat kilpailevat tut-kimusrahoituksesta ja tutkimus on ammattimaisempaa ja eri-koistuneempaa verrattuna aiempiin vuosikymmeniin. Taustalla on globaali yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten välinen kil-pailu ulkoisesta rahoituksesta, mikä heijastuu tutkimustyön edel-lytyksiin sekä tutkimuksen tekemisen tapoihin ja sisältöihin²⁸.

26 Ks. Heidelberg 2018; Pollitt 2017.

27 Kelly & Dodds 2012.

28 Pollitt 2017.

Kilpailu tutkimusrahoituksesta näkyy konkreettisesti julkaisu- ja viittausmäärissä, julkaisukanavien arvottamisessa ja työn palkittamisessa. Rakenteet ohjaavat yksilöiden toimintaa. Yksittäisen tutkijan kohdalla mittareilla on merkitystä uralla etenemisessä, rekrytointipäätöksissä ja rahoituksen saamisessa. Kehitys kannustaa pakkotahtiseen tieteelliseen julkaisemiseen, mikä osaltaan voi kaventaa tutkimusaiheiden ja tutkimuksellisten lähestymistapojen kirjoa. Näin ollen riskinä on, että erityisesti nuoremmat tutkijat eivät tartu hallinnon tutkimuksen isoihin periaatteellisiin kysymyksiin²⁹. Ulkoiset tutkimusrahoittajat painottavat usein monitieteisyyttä. Sen varjopuolena on, että yliopistojen resurs-sien niukentuessa tietealan perustutkimus voi jäädä paitsioon.

Teoksen toiseen osioon on koottu neljä esimerkkiä hallinto-tieteellisen *tutkimuksen monimuotoisuudesta*, mutta lukija löytää erilaisia tutkimuksellisia lähestymistapoja myös muiden osioiden artikkeleista. Linnéa Henriksson, Siv Sandberg, Nina Tynk-kynen ja Sari Pikkala käsittelevät artikkelissaan pohjoismaista vertailua ilmiöiden taustojen ja syiden ymmärtämisen väli-neenä ja havainnollistavat vertailevan tutkimusotteen hyödyn-nettävyyttä hallintotieteellisessä tutkimuksessa. Paula Rossi, Samuli Björninen, Matias Nurminen ja Maria Mäkelä avaavat artikkelissaan kertomuksen tutkimuksen käsitteistöä ja mah-dollisuuksia hallintotieteellisten ilmiöiden ymmärtämiseksi sekä institutionaalisen muutoksen taustalla vaikuttavan dyna-miikan ja ristiriitaisuuksien tutkimiseksi. Elsa Paronen, Tomi Mäki-Opas ja Johanna Lammintakanen nostavat artikkelissaan esiin tieteiden välisen yhteistyön, moniammatillisen ja monitie-teisen osaamisen sekä monimenetelmällisyyden merkityksen vaikuttavuuden arvioinnissa. Nina Lunkka, Sanna Laulainen ja Helena Taskinen käsittelevät artikkelissaan prosessorientaation

29 Nabatchi 2010, ks. myös Mäntylä ym. tässä teoksessa.

tarjoamia mahdollisuuksia hallintotieteelliselle muutostutkimukselle. Prosessorientaatiossa huomio kiinnittyy muutoksen kohteena olevasta asiasta tai ilmiöstä muutosprosessissa ilmenevään tekemiseen ja toimintaan, jotka tuottavat muutoksen organisaatioissa. Prosessorientaation avulla pyritään havainnollistamaan organisatorista tekemistä ja toimintaa ylläpitävää tai muuttavaa dynamiikkaa ja sitä kautta lisäämään ymmärrystä siitä, miten muutos itse asiassa tapahtuu.

Tieto ja tietämisen tavat muutoksessa

Hallintotieteellisen tutkimuksen tekijöillä on perinteisesti ollut tiivis yhteys käytännön toimintaan ja toimijoihin ja siten myös merkittävä mahdollisuus tuottamansa tiedon kautta vaikuttaa esimerkiksi politiikan muotoutumiseen, hallinnon kehittämiseen ja kansalaisten osallistumisen vahvistamiseen. Tietopohjalla on erityinen merkitys julkishallinnon kontekstissa, koska usein tutkimuksen tuottama tieto toimii suunnannäyttäjänä hallinnon kehittämislle. Esimerkkinä tästä on tutkimuksen mielenkiinnon siirtyminen hallintoproseduurien tehokkuudesta kohti toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden ymmärtämistä³⁰, vaikka hallinnon käytännöt muuttuvat hitaasti. Vanha tietopohja ei täysin korvaudu uudella, vaan kerrostuneisuus vaikuttaa sekä tutkimuksen kohteena olevaan hallintoon että sitä käsittelevään tutkimukseen. Positiivisiin vaikutusmahdollisuuksiin liittyy kuitenkin myös kriittinen ulottuvuus, mikä edellyttää tutkijoilta kriittistä suhtautumista omaan toimijuuteensa ja erilaisten tiedonlähteiden asemaan.³¹ Tutkijat kaipaavat lisää kriittisyyttä myös erilaisten, hyviä lupauksia ja positiivisia konnotaatioita sisältävien ismien ja käsitteiden avaamiseen³².

30 Ks. Paronen ym. tässä teoksessa.

31 Brower ym. 2000.

32 Ks. Heino & Houtsonen tässä teoksessa.

Hallinnon ja julkisen johtamisen uudistukset ovat olleet hallintotieteellisen tutkimuksen tutkituimpia aiheita³³. Jatkuvasta kehittämisestä ja kehittämisestä huolimatta osa hallinnon käytäntöjä ja tiedonmuodostusta ohjaavista käsityksistä on ollut varsin pysyviä. Esimerkiksi 1980- ja 1990-luvuilla julkishallinnon uudistamisen ohjenuoraksi nousi uusi julkisjohtaminen, joka on saanut valtavan painoarvon osana hallinnon kehittämistä ja hallintotieteellistä tutkimusta. Uusi julkisjohtaminen on muodostunut yhdeksi hallinnonparadigmaksi ja vallitsevaksi julkisjohtamista ja sen tutkimusta määrittäväksi normiksi, jopa julkisen sektorin ominaisuudeksi³⁴. Näihin tunnistettuihin ja tunnistamattomiin perintöihin suhtautuminen vaikuttaa tieteenalan kehittymiseen, mutta myös julkisen hallinnon kehittämiseen ja reformeihin³⁵.

Tietopohjan karttumisen ohella hallinnon kehittäminen on tapahtunut vaiheittain. Tämä kerrostuneisuus näkyy hallintotieteellisessä tutkimuksessa ja julkishallinnon kehittämisessä siten, että on siirrytty perinteisistä julkisen hallinnon tarkasteluista ja uuden julkisjohtamisen opeista (New Public Management, NPM) kohti hallinta-ajattelua kumppanuus- ja verkostosuhteeseen (New Public Governance, NPG). Hallinta-ajatteluun kytkeytyvät ideat digitalisoituvasta hallinnosta, julkisesta arvosta ja yhteistyöhön perustuvasta hallinnasta.³⁶ Kehitys suuntautuu kohti yhä laajempia demokratian ja julkisen arvon sekä tiedonmuodostuksen keskusteluja.

Perinteisten oppien rinnalla on tilaa uusille avauksille ja uudelleentulkinnoille. Esimerkiksi yhteiskunnalliset ja hallinnolliset muutokset ovat muovanneet käsityksiä kansalaisten

33 Ongaro ym. 2018.

34 Funck & Karlsson 2020, Greve 2015.

35 Ongaro ym. 2018.

36 Ks. esim. Haveri 2002; Greve 2015.

roolista³⁷. Siinä, missä byrokratian näkökulmasta kansalaiset näyttäytyvät mandaatin antajina ja passiivisina päätöksenteon kohteina, hallinta-ajattelu korostaa kansalaisten asemaa aktiivisina toimijoina, vallankäyttäjinä, asiakkaina ja yhteistyökumppaneina³⁸. Legitiimin, tehokkaan ja demokraattisen julkishallinnon turvaamiseksi hallintotieteellisessä tutkimuksessa kiinnitetään yhä enemmän huomiota kansalaisiin, kansalaisosallistumiseen sekä hallinnon ja kansalaisten väliseen suhteeseen ja yhteistyöhön³⁹.

Avoimen hallinnon ja vuorovaikutteisen hallinnan näkökulmat korostavat kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa hallinnon toiminnasta, mutta myös ottaa osaa agendojen määrittelyyn ja päätöksentekoon⁴⁰. Kansalaisten tuottaman kokemuksellisen tiedon merkityksen tunnistaminen asiantuntijatiedon rinnalle edesauttaa hallinnon avautumista ja kansalaisten roolin kasvamista edelleen. Julkisen hallinnon muutosprosessit korostavat tiedon uudenlaista roolia ja sen hyödynnettävyyttä päätöksenteossa. Yhteisten merkitysten muodostamisen sekä erilaisten tiedonmuotojen tunnistamisen ja hyödyntämisen tarpeet ovat myös tutkimuksellinen ja metodologinen haaste. Tutkimuksen mukanaan tuomaa kriittistä otetta on mahdollista hyödyntää myös julkishallinnon käytännön kehittämisessä ja johtamisessa.

Teoksen kolmannessa osiossa jäsennetään *tiedon ja tietämisen tapojen muutosta*. Harri Laihon, Anna-Aurora Kork, Lotta-Maria Sinervo ja Petra Kokko tarkastelevat artikkelissaan julkisen hallinnon tiedolla johtamista tiedonmuodostuksen näkökulmasta ja korostavat sosiaalista prosessia ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta tiedon merkityksen rakentumisessa. Sanna Tuurnas, Anni Jäntti, Helka Kalliomäki, Kaisa Kurkela ja

37 Jäntti ym. 2017, ks. myös Kallio ym. tässä teoksessa.

38 Thomas 2013, Bäcklund 2007.

39 Ks. esim. Bherer ym. 2016, Zalmanovitch 2014.

40 Maier-Rabler & Huber 2011, Røiseland & Vabø 2016.

Pauliina Lehtonen jäsentävät artikkelissaan julkisten organisaatioiden edellytyksiä yhteiskehittämiseen ja asukastiedon hyödyntämiseen. Lotta-Maria Sinervo ja Harri Laihonen lähestyvät artikkelissaan kestävyiden käsitettä kaupunkiorganisaation taloudellisen toiminnan näkökulmasta ja haastavat perinteisen talousajattelun kytkemällä sen osaksi laajempaa kestävyysajattelua ja siihen liittyviä tiedonmuodostuksen tapoja. Ossi Heino ja Jarmo Houtsonen tarkastelevat artikkelissaan kriittisesti positivistisina pidettyjä käsitteitä ja pohtivat luottamusta yhteiskunnan haavoittuvuutena. Tällaiset tietokäsityksiin liittyvät lähestymistavat ruokkivat hallintotieteellistä keskustelua julkishallinnon tietämisen tavoista, tottumuksista ja rajoitteista.

Hallintotieteellinen tutkimus yhteiskunnallisessa murroksessa

Julkista hallintoa kehitetään ja sen tutkimusta tehdään yhä vahvemmin globalisoituvassa maailmassa, jossa korostuvat rajat ylittävät yhteydet ja keskinäisriippuvuus eri toimijoiden välillä. Monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkominen on nykyaikaisen julkishallinnon toiminnan ydintä. Tämä asettaa muutosvaatimuksia hallintotieteelliselle tutkimukselle, jotta se voi tuottaa laajasti sovellettavissa olevaa tietoa tulevaisuuden julkishallinnosta. Hallintotieteellinen tutkimus kehittää paitsi hallintoa koskevia teorioita ja käsitteistöä myös metodologiaa ja tuottaa käytännön kehittämissuosituksia⁴¹. Hallintotieteellinen tutkimus ei voi keskittyä vain nykyhetken kuvaamiseen tai ymmärtämiseen, vaan tämän päivän tutkimuksen on tuotettava tietoa, jonka varassa rakennetaan tulevaisuuden julkista hallintoa⁴². Jotta tutkimus vastaa yhteiskunnallisiin muutoksiin, myös hallintotieteellinen tutkimus on muutoksen kohteena.

41 Hyyryläinen & Viinamäki 2011, Kiviniemi 2011.

42 Ongaro & van Thiel 2018, ks. myös Paronen ym. tässä teoksessa.

Tässä artikkelissa edellä kuvaamamme yhteiskunnallinen murros ja julkishallinnon toiminnan muutokset vaikuttavat siihen, miten julkishallintoa tutkitaan. Hallinnontasojen ja -tahojen määrän kasvettua vertikaalisesti ja horisontaalisesti myös hallintotieteellisen tutkimuksen ala on samalla laajentunut. Tämä korostaa ilmiölähtöisyyden merkitystä tutkimuksessa: ongelmat ovat kompleksisia, yhteen kietoutuneita, nopeasti ja globaalistikin syntyviä muutoksia, jotka heijastuvat kaikkialle ja joiden ymmärtäminen edellyttää monien erilaisten näkökulmien huomioimista ja yhteensovittamista. Uudistukset eivät tapahdu tyhjiössä, vaan ne heijastavat yleisemmin hallinnollisia muutostarpeita, jotka kumpuavat turbulentista ja arvaamattomasta toimintaympäristöstä. Siksi viimeaikaisessa hallinnon järjestelmien vertailussa on yhä enemmän keskitytty toimintaympäristöjen kompleksisuuteen ja nostettu esiin kyky sopeutua instituutioiden muutoksiin ja saada aikaan uudenlaisia ratkaisuja⁴³.

Globaalin hallinnan kysymykset ovat esimerkki uusista kriittistä tutkimusta kaipaavista hallintotieteellisistä tutkimusteemoista. Vaikka julkinen hallinto itsessään on globaali ilmiö, tutkimus on ollut kiinni paikallisessa kontekstissa ja kulttuurissa. Julkisen kontekstin erityisyys tarkoittaa myös hallinnon poliittisen luonteen sekä kansalaisten preferenssien ja arvojen ymmärtämistä⁴⁴. Tämä on vaikuttanut siihen, mihin hallintotieteellinen tutkimus on kiinnittänyt huomionsa⁴⁵. Toisen maailmansodan jälkeen tutkimusta dominoivat kansalliset ja paikalliset kehittämisagendat, eri maiden omat tutkimusperinteet ja vakiintuneet tutkimusdiskurssit. Vaikka valtioiden poliittis-hallinnolliset järjestelmät eroavat toisistaan, hyvinvointivaltion

43 Ks. Jalonen ym. tässä teoksessa.

44 Nabatchi 2010.

45 Raadschelders 2011.

ideaali ja erityisesti EU:n perustaminen vauhdittivat eurooppalaisen hallinnon ja siten ylikansallisen ja monitasoisen hallinnon järjestelmien tutkimuksen kehittymistä ja samalla eriytymistä amerikkalaisesta tutkimusperinteestä⁴⁶.

Vaikka megatrendeihin ei ole hallintotieteellisessä tutkimuksessa tartuttu vielä yhtä laajasti kuin muissa yhteiskuntatieteissä, kuten taloustieteissä, politiikantutkimuksessa tai sosiologiassa⁴⁷, muutos on jo nähtävissä. Tutkijat ovat nostaneet esiin tutkimustarpeita, jotka liittyvät globaalien kehityskulkujen hallinnolle asettamiin haasteisiin, suurten, yleistettävien hallinnonteorioiden kehittämiseen, eri näkökulmia integroivaan tutkimustietoon ja globaalin hallinnan toimijoihin ja organisaatioihin kohdistuvaan tutkimukseen⁴⁸.

Hallintotieteellisen tutkimuksen yhteiskuntatieteellistä ulottuvuutta ilmentää teoksen neljäs osio, joka tarkastelee *hallintotieteellistä tutkimusta osana yhteiskunnallista muutosta*. Osion artikkelit esittelevät yhteiskunnallisia muutoksia, hallinnon ajallista ja paikallista muutoskontekstia sekä muutosten luomia vaatimuksia tulevaisuuden hallintotieteelliselle tutkimukselle. Yhteiskunnan eri osa-alueilla korostuvat uudistamisen paineet vaikuttavat hallinnon ja johtamisen kehittämiseen, millä on vaikutuksensa myös tutkimuksen suuntautumiseen ja menetelmällisiin valintoihin. Liisa Häikiö ja Vivi Niemenmaa tarkastelevat artikkelissaan kestävästä kehitystä ilmiönä, joka luo uudistamisen paineita hallintotieteelliseen tutkimukseen. Artikkelissa hahmotellaan julkisen hallinnon paradigmanmuutosta kestävästä kehityksen sisällyttämiseksi hallintotieteellisen tutkimuksen ilmiöihin. Jari Kolehmainen, Markku Sotarauta ja Valtteri Laasonen pohtivat artikkelissaan suomalaisen innovaatio-

46 Ongaro ym. 2018.

47 Gerton & Mitchell 2019, Pollitt 2017, ks. myös Häikiö & Niemenmaa tässä teoksessa.

48 Puppim de Oliveira ym. 2015; Ashley ym. 2021.

politiikan ajallista muutosta ja tulevaisuuden suuntaa. Nopeasti muuttuvassa poliittishallinnollisessa kontekstissa korostuu jatkuva oppiminen, jonka avulla politiikkatoimia voidaan tarvittaessa täsmentää tai suunnata uudelleen. Kirsi Pauliina Kallio, Jouni Häkli ja Olli Ruokolainen paneutuvat artikkelissaan osallistuvaan demokratiaan yhtenä esimerkkinä julkisen hallinnon murroksesta. He tarkastelevat kansalaisten muuttuvaa roolia ja asemaa seudullisten strategisten tavoitteiden ratkaisemisessa. Teoksen päättää Anni Jäntin, Henna Paanasen, Jonne Parkkinen, Arto Haverin ja Jenni Airaksisen artikkeli, jossa hahmotetaan kuntajohtajuustutkimuksen tulevaisuuden näkymiä globaalien megatrendien valossa: eri näkökulmia ja lähestymistapoja yhdistävässä tutkimuksessa tulevat esiin hallinnon paradigmojen kerroksellisuus ja koordinaatiomekanismien rinnakkaisuus. Globaalit muutokset tulevat konkreettisesti näkyviksi ja ratkaistaviksi paikallisessa ja alueellisessa julkisessa toiminnassa. Ne muuttavat toimintatapoja ja johtamismalleja ja heijastuvat hallintotieteelliseen tutkimukseen.

Hallintotieteellinen tutkimus muutoksessa

Tulevaisuudessa hallintotieteellisen tutkimuksen tehtävänä on etsiä ja löytää uudenlaisia kehityssuuntia ja tutkimuksellisia painotuksia ja siten rakentaa ja vahvistaa tieteenalan omaleimaista identiteettiä. Tässä johdantoartikkelissa olemme tarkastelleet hallintotieteellisen tutkimuksen monitieteistä ja monimuotoista perustaa. Siinä, missä aiemmin suuret hallinnon paradigmat ja julkisen hallinnon kehitys ovat luoneet vakautta jopa melko muuttumattomina tutkimuksellisinä näkökulmina, toivomme kriittisen otteen ja yhä monialaisemman hallintotieteellisen tutkimuksen valtaavan alaa tulevaisuuden tutkimustyössä. Uskomme, että murroksessa oleva julkinen hallinto voi hyötyä monimuotoisesta ja -äänisestä tutkimuksesta.

Tämän teoksen teemat *tieteenalan muuttuva identiteetti, tutkimuksen monimuotoisuus, tieto ja tietämisen tavat muutoksessa ja hallintotieteellinen tutkimus yhteiskunnallisessa murroksessa* muodostavat pohjan muutoksen paremmalle ymmärtämiselle. Kirjan artikkelit toimivat kukin itsenäisinä tutkimusartikkeleina, mutta luovat samalla osaltaan kuvaa hallintotieteellisen tutkimuksen tulevaisuuden suuntaviivoista. Artikkelit tuovat esiin tieteenalan laaja-alaisuuden ja moninaisuuden, mutta yksi kirja ei voi tarjota kaikenkattavaa esitystä hallintotieteellisestä tutkimuksesta ja sen tutkimuskohteista.

Kirja sai alkunsa tarpeesta avata kriittistä keskustelua siitä, miten ja mihin suuntaan tieteenala on muuttumassa. Tuloksena on kokoelma erilaisista teoreettisista ja menetelmällisistä lähtökohdista ponnistavia näkökulmia hallinnon tutkimukseen ja tieteenalan kehittymiseen. Kirjan artikkelit ammentavat erilaisista hallintotieteellisistä suuntauksista. Näitä ovat esimerkiksi organisaatiotutkimus, julkisen johtamisen tutkimus, julkisoikeus, turvallisuushallinto ja aluetiede. Monitieteisyyttä kirjan artikkeleissa edustavat näkökulmat muilta tieteenaloilta, kuten politiikan tutkimuksesta, sosiaalipolitiikasta ja sosiologiasta aina filosofiaan, kirjallisuustieteisiin ja tekniikan alaan. Kirjamme kirjoittajat tarkastelevat julkista hallintoa eri lähestymistavoilla ja näkökulmista käsin, mikä tuo esiin hallintotieteellisen tutkimuksen heterogeenisyyden ja ominaisen tavan tarttua moninaisiin aiheisiin.

Kirjan monitieteinen ote tukee hallinnon tutkimukseen liitettyä ilmiölähtöisyyttä eli pyrkimystä monialaisuuteen. Tämän johdantoartikkelin alussa esiin nostamamme julkiseen hallintoon vaikuttavat yhteiskunnalliset ja globaalit muutokset ilmentävät sitä, että ilmiölähtöinen lähestymistapa vaatii monipuolista tietämystä ja ymmärrystä ja niiden yhteen saattamista tutkimusongelmiin vastatessa. Kirjan monipuolinen kirjoitta-

jajoukko ja laaja kirjo eri teemoja tukevat ajatusta ilmiöiden syvällisemmästä ymmärtämisestä. Erilaisten näkökulmien ja lähestymistapojen kautta artikkelit myös rakentavat näkymiä hallintotieteellisen tutkimuksen tulevaisuuteen ja muutokseen.

Uudenlaisia tutkimusperinteitä sekä kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia yhdistävän tutkimuksen tarve korostuu tulevaisuudessa. Tämä on olennaista myös julkisen hallinnon uudistamisen näkökulmasta. Uskomme, että monialaisella lähestymistavalla on mahdollista tarjota vastauksia julkista hallintoa koskettaviin muutospaineisiin. Esimerkiksi demokratiamurros ja sosiaalisten ongelmien yhteen kietoutuneisuus ovat ilmiöitä, joita on syytä katsoa ainakin sosiaalisten, poliittisten, taloudellisten ja hallintotieteellisten linssien läpi. Monialainen ymmärrys voi osaltaan auttaa julkisen hallinnon legitimitietin turvaamisessa. Haluammekin kirjallamme kannustaa lukijoita pohtimaan julkishallinnon ja hallintotieteellisen tutkimuksen tulevaisuuden kehityssuuntia. Julkinen hallinto on jatkossakin monien muutosten kohteena, mikä tarjoaa yhä uusia tutkimuskohteita ja -aiheita ja haastaa hallintotieteellistä tutkimusta uudistumaan.

Lähteet

- Ahonen, Pertti (2011) Maamme hallinnontutkimuksen institutionalisoituminen: Prosesseja, prosessien tuloksia ja tulevaisuuden mahdollisuuksia. Teoksessa: Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?* Tampereen Yliopistopaino, Juvenes Print, Tampere. 73–109.
- Ashley, Shena, Sonhee Kim & William H. Lambright (2021) Charting Three Trajectories for Globalising Public Administration Research and Theory. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 43:1, 11–22. <https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1789482>
- Bäcklund, Pia (2007) Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/21178>.
- Bertelli, Anthony. M. (2010) Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2020: The Importance of Political Environments. *Public Administration Review*, 70(1), 307–308. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02295.x>
- Bherer, Laurence, Pascale Dufour & Françoise Montambeault (2016) The Participatory Democracy Turn: An Introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), 225–230. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1216383>
- Brower, Ralph S., Mitchel Y. Abolafia & Jered B. Carr (2000) On Improving Qualitative Methods in Public Administration Research. *Administration & Society*, 32(4), 363–397. <https://doi.org/10.1177/00953990022019470>
- Denhardt, Robert. B. (1981) Toward a Critical Theory of Public Organization. *Public Administration Review*, 41(6), 628–635. <https://doi.org/10.2307/975738>
- Funck, Elin K., & Tom S. Karlsson (2020) Twenty-five Years of Studying New Public Management in Public Administration: Accomplishments and Limitations. *Financial Accountability & Management*, 36(4), 347–375. <https://doi.org/10.1111/faam.12214>.
- Gerton, Teresa & Joseph P. Mitchell (2019) Grand Challenges in Public Administration: Implications for Public Service Education, Training, and Research. *Journal of Public Affairs Education*, 25:4, 435–440. <https://doi.org/10.1080/15236803.2019.1689780>.
- Gill, Jeff & Kenneth J. Meier (2000) Public Administration Research and Practice: A Methodological Manifesto. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 157–199. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024262>.
- Greve, Carsten. (2015) Ideas in Public Management Reform for the 2010s. Digitalization, Value Creation and Involvement. *Public Organization Review*, 15(1), 49–65. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0253-8>.
- Grönroos, Christian (2019) Reforming Public Services: Does Service Logic Have Anything to Offer? *Public Management Review*, 21(5), 775–788. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1529879>.
- Harmon, Michael M. (1981) *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman.
- Haveri, Arto (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon uudistajana. *Hallinnon tutkimus* 20(1), 4–19.
- Heidelberg, Roy L. (2018) Getting it Right: Public Administration Undergoing Epistemology. *Administrative Theory & Praxis*, 40:1, 23–42. <https://doi.org/10.1080/10841806.2017.1420744>.
- Hyryläinen, Esa & Olli-Pekka Viinamäki (2011) Vertailu hallinnon teorianmuodostuksessa. Teoksessa: Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti

- Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?* Tampereen Yliopistopaino, Juvenes Print, Tampere, 218–243.
- Jäntti, Anni, Jenni Airaksinen & Arto Haveri (2017) Osallistuminen julkishallinnon legitimititeettikysymyksenä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press, 34–56.
- Karlsson, Lars & Angelica Börjesson (2017) Emphasizing the Intrinsic Purpose of Public Administration: A Way Out of the Identity Crisis? *Revue Gouvernance*, 14(1), 1–19. <https://doi.org/10.7202/1040634ar>.
- Kelly, Josie & Anneliese Dodds (2012) Public Administration in an Age of Austerity: The Future of the Discipline. *Public Policy and Administration*, 27(3), 199–211. <https://doi.org/10.1177/0952076712440006>.
- Kiviniemi, Markku (2011) Hyvän hallinnan käsite: Analyysi osatekijöistä ja soveltamisen ongelmista. Teoksessa: Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?* Tampereen Yliopistopaino, Juvenes Print, Tampere, 273–302.
- Maier-Rabler, Ursula & Stefan Huber (2011) “Open”: The Changing Relation Between Citizens, Public Administration, and Political Authority. *Journal of eDemocracy and Open Government*, 3(2), 182–191. <https://doi.org/10.29379/jedem.v3i2.66>.
- Nabatchi, Tina (2010) The (Re)discovery of the Public in Public Administration. *Public Administration Review*, 70(1), 309–311. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02296.x>.
- Ongaro, Edoardo & Sandra van Thiel (2018) Introduction. Teoksessa: Edoardo Ongaro & Sandra van Thiel (toim.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan. London, 3–10. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_1.
- Ongaro, Edoardo, Sandra van Thiel, Andrew Massey, Jon Pierre & Hellmut Wollmann (2018) Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends. Teoksessa: Edoardo Ongaro & Sandra van Thiel (toim.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan. London, 11–39.
- Osborne, Stephen P. (2018) From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-production and Value Co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>.
- Ospina, Sonia M., Mark Esteve, & Seulki Lee (2018) Assessing Qualitative Studies in Public Administration Research. *Public Administration Review*, 78(4), 593–605. <https://doi.org/10.1111/puar.12837>.
- Pollitt, Christopher (2010) Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2020. *Public Administration Review*, 70, 292–294.
- Pollitt, Christopher (2017) Public Administration Research Since 1980: Slipping Away From the Real World? *International Journal of Public Sector Management*, 30(6–7), 555–565. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2017-0113>.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (toim.) (2012) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago press.
- Puppm de Oliveira, Jose. A. & Yijia Jing & Paul Collins (2015) Public Administration for Development: Trends and the Way Forward. *Public Administration and Development*, 35, 65–72. <https://doi.org/10.1002/pad.1716>.
- Raadschelders, Jos C. N. (2011) The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology.

- Public Administration Review*, 71(6), 916–924. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02433.x>.
- Røiseland, Asbjørn & Signy I. Vabo (2016) Interactive – Or Counteractive – Governance? Lessons Learned About Citizen Participation and Political Leadership. Teoksessa: Jurian Edelenbos & Ingmar van Meerkerk (toim.) *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-organization and Participation in Public Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Thomas, John C. (2013) Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration Review*, 73(6), 786–796. <https://doi.org/10.1111/puar.12109>.
- Vargo, Stephen. L., & Robert F. Lusch (2017) Service-Dominant Logic 2025. *International Journal of Research in Marketing*, 34(1), 46–67. <https://doi.org/10.1016/j.ijresmar.2016.11.001>.
- Juha Vartola (2011) Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä. Teoksessa: Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?* Tampereen Yliopistopaino, Juvenes Print, Tampere, 25–72.
- Vigoda-Gadot, Eran (2003) Rethinking The Identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts on Managerial Reconstruction. *Public Administration & Management: An Interdisciplinary Journal*, 8, 1–22.
- van der Walldt, Gerrit (2016) A Unified Public Administration? Revisiting The Prospects of Constructing a Grand Theory for The Field. *Journal of Social Sciences*, 48(3), 213–224. <https://doi.org/10.1080/09718923.2016.11893584>.
- Wallmeier, Franziska & Bernd Helmig & Mary K. Feeney (2019) Knowledge Construction in Public Administration: A Discourse Analysis of Public Value. *Public Administration Review*, 79(4), 488–499. <https://doi.org/10.1111/puar.13005>.
- Zalmanovitch, Yair (2014) Don't Reinvent the Wheel: The Search for an Identity for Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 808–826. <https://doi.org/10.1177/0020852314533456>.

I

TIETEENALAN MONITAHOINEN JA
MUUTTUVA IDENTITEETTI

Hallintotieteellinen tutkimus hallinnon ja politiikan rajalla

KANERVA KUOKKANEN, STEFAN SJÖBLOM,
ISAK VENTO & SEBASTIAN GODENHJELM

Tässä artikkelissa tarkastelemme hallintotieteellisen tutkimuksen sijoittumista hallinnon ja politiikan rajalle. Taustalla on Helsingin yliopiston Svenska social- och kommunalhögskolanissa edustamamme oppiaine (statskunskap med förvaltning), joka ei tee tiukkaa rajanvetoa hallinnon ja politiikan välille, mutta myös havaintomme siitä, että monet yhteiskunnallisista muutoksista ja uudistuksista tapahtuvat tällä hetkellä hallinnossa ja toimintapolitiikoissa (policy), eivät ensisijaisesti puolue- tai intressipolitiikassa (politics).

Hallinnon ja politiikan välisestä rajanvedosta on käyty keskustelua aina klassikoista (mm. Max Weber) lähtien, mutta keskustelu on aktivoitunut 1980- ja 1990-lukujen uuden julkisjohtamisen (New Public Management) myötä. Erityisesti 2000-luvun ilmiöitä ovat verkostomainen hallinta, uudet osallistumisen muodot¹ ja yhteiskunnan ”hankkeistuminen”², mutta myös mer-

¹ Warren 2009.

² Sjöblom ym. 2013; Rantala & Sulkunen 2006.

kittävät hallinnonuudistukset (erityisesti sote-uudistus) sekä esimerkiksi hallintopolitiikan ja demokriatiipolitiikan vahvistuminen omina politiikan aloinaan. Uudet hallintatavat edustavat siirtymistä keskitetystä ja hierarkkisesti järjestetystä käskyvaltasuhteista hajautettuihin rakenteisiin 2000-luvun epävakaassa ja vaikeasti hallittavassa kontekstissa. Ne eivät välttämättä muuta muodollisia hallintorakenteita, mutta vaikuttavat keskeisesti yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin, politiikan toimintatapoihin ja laajemmin demokratian toimivuuteen. Seuraavassa tarkastelemme hallinnon ja politiikan välistä suhdetta koskevan ajattelun kehitystä sekä uuden hallinnan ilmenemismuotoja politiikan ja hallinnon rajalla. Lopuksi pohdimme hallintatapojen vaikutuksia hallintoon ja hallintotieteelliseen tutkimukseen. Artikkelin keskeinen viesti on, että näiden ilmiöiden ymmärtämiseen tarvitaan myös laajasti määriteltyä hallintotieteellistä tutkimusta, jossa valtio- ja hallintotieteelliset näkökulmat rikastuttavat toisiaan ja joka ei rajaudu pelkästään puhtaaseen hallintoon, organisaatioihin tai johtamiseen.

Weberin byrokratiamallista uuteen julkisjohtamiseen

Saksalaista Max Weberiä (1864–1920) voi pitää hallinnon ja politiikan välisen suhteen teoretisoimisen uranuurtajana. Weberin ideaalimallissa politiikka ja hallinto ovat toisistaan irrallisia. Poliittinen päätöksenteko on poliitikkojen tehtävä, kun taas hallinnon toiminta perustuu lakiin ja oikeusvaltion periaatteeseen. Hallinnon edustajien oletetaan olevan toiminnassaan neutraaleja, puolueettomia ja ammattimaisia, ja heidät rekrytoidaan meriittien, ei esimerkiksi poliittisten näkökantojen perusteella. Hallinnon toiminnassa painottuvat myös asiaperusteisuus ja ihmisten tasaveroinen kohtelu.³ Poliitiikan ja hallinnon välisen

3 Weber 2009.

jakolinjan lisäksi tutkimuksessa käytetään usein myös jaottelua politiikkaan intressi- tai puoluepolitiikkana (politics) ja toimintapolitiikkana (policy)⁴. Toimintapolitiikkana viitataan tällöin yleensä politiikan toimeenpanoon usein tietyllä määritellyllä alalla (esimerkiksi ympäristöpolitiikka tai sosiaalipolitiikka). Toimintapolitiikan tutkimus kattaa myös policy-analyysin, joka edelleen perinteisesti on jaettu politiikanteon eri vaiheiden mukaan ongelman määrittelyyn, ratkaisuvaihtoehtojen pohdintaan, lähestymistavan valintaan, toimeenpanoon ja arviointiin⁵.

Tiukkaa jakoa politiikkaan ja hallintoon tai politiikkaan politics/policy-merkityksissä alettiin kritisoida enenevässä määrin 1970-luvulla toimeenpano- eli implementaatiotutkimuksen myötä⁶. Tämän tutkimusperinteen mukaan ylätasolla muotoillut politiikkatoimet muuttavat usein muotoaan siinä vaiheessa, kun niitä pannaan käytännössä toimeen. Samaan aikaan organisaatiotutkijat korostivat poliittisten toimien ”roskapönttömallia” (garbage can model) tai poliittisten vaatimusten, ongelmien ja ratkaisuiden monimutkaista ja sattumanvaraistakin suhdetta⁷.

Myös Michael Lipskyn⁸ tutkimuksen niin kutsutuista katusen byrokraateista (street-level bureaucrats) voi laskea osaksi toimeenpanotutkimusta. Lipskyn mukaan katusen eli suorassa asiakaskontaktissa toimivat hallinnon tai laajemmin julkisen sektorin työntekijät (esimerkiksi sosiaalityöntekijät, opettajat ja vankiloiden työntekijät) käyttävät työssään harkintavaltaa, joka vaikuttaa siihen, kuinka he toimivat yksittäisten asiakkaiden kohdalla. Taustalla vaikuttavat myös muun muassa julkisen sektorin rajalliset resurssit, työn ristiriitaiset vaatimukset

4 Ks. esim. Keränen 2014.

5 Cairney 2012.

6 Esim. Pressman & Wildavsky 1973.

7 Cohen ym. 1972.

8 Lipsky 1980.

ja työn määrä. Lipskyn mukaan katutason byrokraatit kehittävät erityyppisiä selviytymisstrategioita pärjätäkseen työssään ja he saattavat esimerkiksi suosia asiakkaita, jotka ovat heidän näkökulmastaan helppoja tai kehittymiskykyisiä. Käytännössä siis katutason byrokratia ei ole koskaan neutraalia politiikan toimeenpanoa, vaan siihen vaikuttavat yksittäisten katutason byrokraattien toimintatavat, jotka taas riippuvat laajemmasta taloudellisesta ja poliittisesta viitekehyksestä.

1970-luvun kirjallisuutta määritti myös implementaatiokirjallisuutta laajempi keskustelu yhteiskuntien hallittavuudesta ja sen ongelmista, mikä osittain liittyi myös aikakauden taloudellisiin, rakenteellisiin ja ideologisiin muutoksiin, kun toisen maailmansodan jälkeinen kasvun aika loppui vuoden 1973 öljykriisiin. 1970-luvun kriisikirjallisuutta edusti Crozierin, Huntingtonin ja Watanukin vuonna 1975 julkaistu teos *The Crisis of Democracy*⁹, mutta myös esimerkiksi uusmarxilaisten tutkijoiden teoretointi siirtymästä fordistisesta liukuhihnataloudesta postfordistiseen epävarmuuden aikaan¹⁰. 1970-luvun keskustelu vahvisti käsitystä, jonka mukaan hallintajärjestelmät ovat monitahoisia ja dynaamisia kokonaisuuksia. Hallittavuus on jatkuvasti muuttuva ominaisuus, joka riippuu ulkoisten ja sisäisten tekijöiden monimutkaisesta vuorovaikutuksesta sekä vallitsevasta yhteiskunta- ja hallintorakenteesta. Riippumatta siitä, onko kyseessä kunta, valtio, poliittinen verkosto tai ylikansallinen organisaatio, toimijat joutuvat tämän näkemyksen mukaan sopeutumaan selviytyäkseen yhä monimuotoisemmista muutoksista ja vaatimuksista¹¹. Keskeiseksi välineeksi muodostuu tarkoituksenmukaisuuden logiikka (the logic of appropriateness) eli toiminnan asteittainen sopeuttaminen virheiden, kokeilujen ja oppimisen kautta¹².

9 Crozier, Huntington & Watanuki 1975.

10 Ks. esim. Amin 1994.

11 Schneider 2012.

12 March & Olsen 2011.

Keskustelu hallittavuudesta sekä hallinnon ja politiikan välisestä rajasta aktivoitui uudelleen 1980- ja 1990-lukujen uuden julkisjohtamisen (New Public Management) myötä. Tämä oli pääasiassa 1980-luvulla syntynyt ja 1990-luvun aikana vahvistunut julkisen sektorin johtamisoppi, joka sai runsaasti vaikutteita yksityisen sektorin johtamis- ja organisointitavoista¹³. Uudessa julkisjohtamisessa kritisoitiin perinteiseen hallintoon yhdistettyä raskautta, kalleutta tai tehottomuutta ja byrokraattisuutta. Näihin ongelmiin etsittiin ratkaisuja muun muassa yksityistämisestä ja markkinaistamisesta, mutta myös erilaisista muista toimintamuodoista. Esimerkkejä jälkimmäisistä olivat muun muassa erilaiset ohjeistukset ja hyvät käytännöt, mutta myös muut perinteisesti yksityiseen sektoriin yhdistetyt toimintatavat, kuten sopimukset, kumppanuudet ja hankkeet. Eräs taustalla ollut ajatus oli politiikan roolin määrittely ennen kaikkea strategiseksi johtamiseksi ja tulosjohtamiseksi, jolloin hallinnolle määriteltiin tietyt tavoitteet, mutta niiden käytännön toimeenpanoon annettiin enemmän harkintavaltaa. Uutta julkisjohtamista on toisaalta alusta lähtien myös kritisoitu muun muassa julkisen sektorin alasajosta, siis sen roolista avoimesti poliittisena projektina. Myös uuden julkisjohtamisen tehokkuutta on kyseenlaistettu.¹⁴

Uuden julkisjohtamisen vaikutuksissa on suurta kansainvälistä vaihtelua. Tutkimustiedon valossa on kuitenkin selvää, että uusi julkisjohtaminen vaikutti keskeisesti kansalaisten, hallinnon ja poliittisten instituutioiden väliin suhteisiin¹⁵. Kansalaisten roolit kuluttajina ja asiakkaina korostuivat perinteisen kansalaisroolin ohella. Hallinnon organisointi- ja toimintatavat eriytyivät. Poliittinen ohjaus muuttui entistä välillisemmäksi.

13 Esim. Osborne & Gaebler 1992; Lynn 2006.

14 du Gay 2000; Hall 2012.

15 Esim. Christensen & Lægreid 2002.

Demokratian toimivuuden näkökulmasta korostuivat etenkin kansalaisten osallistumiseen, poliittiseen ohjaukseen ja vastuullisuuteen liittyvät ongelmat. Vuosituhannen alun uudistuspyrkimyksiä, kuten myös tutkimuksen painopisteitä, voidaan osittain pitää reaktioina näihin ongelmiin.

Uudet hallinnan muodot politiikan ja hallinnon rajalla

1990-luvulta lähtien ja erityisesti 2000-luvun aikana vahvistunut keskustelu verkostomaisesta hallinnasta (governance) on osittain rakentunut uuden julkisjohtamisen perinteen päälle ja osittain ottanut pesäeroa siihen¹⁶. Samaan aikaan tutkijat ovat halunneet korostaa hallinnan eroa suhteessa perinteiseen hierarkkiseen hallintoon, ja varhaisessa hallinnan tutkimuksessa puhuttiin usein siirtymästä ”hallinnosta hallintaan” (from government to governance)¹⁷. Kun uudessa julkisjohtamisessa painopiste oli hieman yksinkertaistaen yksityistämisessä ja markkinapohjaisissa ratkaisuissa, keskustelussa hallinnasta painottuvat ennen kaikkea yhteistyö ja verkostot eri toimijoiden välillä, jotka edustavat julkisen sektorin lisäksi markkinoita ja usein myös kansalaisyhteiskuntaa. Tutkijat ovat haastaneet esimerkiksi myytin julkisen sektorin väitetystä tehottomuudesta ja osoittaneet julkisen sektorin yrittäjyyden merkityksen muun muassa innovaatioiden luomisessa¹⁸. 2000-luvulla hallintakeskustelu on muuttunut aiempaa spesifimmäksi, ja siinä erotetaan usein erityyppisiä hallinnan muotoja (esimerkiksi ”kollaboratiivinen” tai ”interaktiivinen” hallinta)¹⁹. Nämä tutkimusperinteet korostavat kuitenkin edelleen sitä, että hallinta ei rajaudu vain julkiseen hallintoon, vaan politiikan toimeenpanoon osallistuu myös esimerkiksi yrityksiä, järjestöjä ja kansalaisia.

16 Sørensen & Torfing 2007.

17 Esim. Rhodes 2012.

18 Mazzucato 2015.

19 Ansell & Gash 2008; Torfing ym. 2012.

Uusien hallinnan muotojen taustalla on ajatus siitä, että yhteiskunnat ovat muuttuneet aiempaa monimutkaisemmiksi ja perinteinen hierarkkinen tai byrokraattinen hallinto ei yksinään kykene vastaamaan yhteiskunnan niin kutsuttuihin viheliäisiin ongelmiin (wicked problems)²⁰. Esimerkkejä näistä ovat muun muassa ilmastonmuutos, väestön vanheneminen tai uusimpana vaikkapa pandemiat. Christopher Ansell kollegoineen on puhunut uusista hallinnan muodoista keinona hallita ”turbulenssia” eli tilannetta, jossa erilaiset tapahtumat tai vaatimukset yhdistyvät toisiinsa vaihtelevalla, epäjohdonmukaisella, odottamattomalla tai ennustamattomalla tavalla²¹. Turbulenssin taustalla voi olla useita eri syitä. Ensinnäkin politiikan ja hallinnon toimintaympäristössä voi tapahtua muutoksia, joihin olemassa olevilla politiikkatoimilla ei pystytä vastaamaan (esimerkiksi talouskriisit tai pandemiat). Turbulenssi voi kuitenkin liittyä myös organisaatioiden sisäiseen toimintaan, esimerkiksi julkishallintoon vaikuttaviin poliittisiin vaatimuksiin.²² Uudet hallinnan muodot, politiikan sääntely ja sen toimeenpano edellyttävät yhä enemmän erityisratkaisuja, jotka harvoin voidaan selkeästi jakaa tietyille lainkäyttöalueille tai virastoille²³.

Turbulenssi voi liittyä myös politiikan eri tasojen väliseen vuorovaikutukseen, kun ylikansallinen, kansallinen ja paikallinen taso vaikuttavat toinen toisiinsa²⁴. Omat haasteensa tuo alueellisten ja maantieteellisten rajojen muuttunut merkitys. Kunnat ja alueet mielletään enenevässä määrin strategisiksi, joustaviksi ja dynaamisiksi. Esimerkiksi rajat ylittävän yhteistyön, kasvukäytävien ja ekosysteemiajattelun kautta alueiden kehitys irrottautuu hallinnollisista ja maantieteellisistä rajoista.

20 Rittel & Webber 1973; Head 2019.

21 Ansell ym. 2017b, 7.

22 Ansell ym. 2017a.

23 Lægreid & Rykkja 2015.

24 Ansell ym. 2017a.

Euroopassa viime vuosikymmenten alue- ja paikallistason kehitys on johtanut eriytymiseen pikemmin kuin yhdenmukaistumiseen²⁵. Näin ollen hallinnan ja demokraattisen päätöksenteon välineitä tulee voida sopeuttaa alueellisiin ja maantieteellisiin muutoksiin.

Turbulenssia lisäävät myös politiikan vahvistuvat ajalliset jännitteet²⁶. Yhtäältä politiikan vaikutuksia voidaan monessa tapauksessa arvioida vasta vuosikymmenten jälkeen. Toisaalta päättäjiltä vaaditaan nopeaa päätöksentekoa ja välittömiä reaktioita. Toisin kuin esimerkiksi markkinat tai tiedotusvälineet, parlamentaarinen päätöksenteko on hyötynyt suhteellisen vähän teknologian kehityksestä. Mahdollisuudet mukauttaa julkinen päätöksenteko kasvaviin ulkoisiin haasteisiin muuttamalla demokraattisia ja parlamentaarisia peruseräpäätteitä ovat rajalliset. Tämä johtaa jatkuviin ja suhteellisen avoimiin strategisiin suunnittelu- ja uudistusprosesseihin.

Hallinta-ajattelu perustuu oletukseen, että erityyppiset toimijat edustavat erilaisia tiedon muotoja, jolloin myös eri toimintapolitiikkojen toimeenpano on tehokkaampaa ja siinä pystytään paremmin huomioimaan eri näkökulmat²⁷. Verkostomainen hallinta on yhdistetty myös innovatiivisuuteen ja uusien innovaatioiden tuotantoon²⁸. Uudemmassa tutkimuksessa puhutaan usein hallinnan sijaan yhteistuottamisesta (co-production) tai yhteisluomisesta (co-creation) esimerkiksi julkisten palveluiden tuotannossa²⁹. Tähän liittyy myös lisääntyvä keskustelu julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä sekä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoita ja toimintatapoja yhdistävistä niin kutsutuista hybridiorganisaatioista. Toiveena on, että hybridior-

25 Charron 2013.

26 Sjöblom & Andersson 2017.

27 Kooiman 1993; Sørensen & Torfing 2007.

28 Esim. Sørensen & Torfing 2017.

29 Osborne ym. 2016.

ganisaatiot lisäävät erilaisten tietopohjien yhdistämistä, rahoituslähteiden hyödynnettävyyttä, toiminnan legitimitettä ja toiminnan kautta luotua arvoa (value creation), mutta hybridiorganisaatioihin voi liittyä myös ristiriitoja ja epäselvyyksiä³⁰. Kriittisessä tutkimuksessa hallinta-ajattelua on arvosteltu siitä, että kyse on pohjimmiltaan uuden julkisjohtamisen pohjalle rakentuvasta hyvinvointivaltion purkamisesta tai vaihtoehtoisesti ”politiikkatrendistä” (policy fad), joka perustuu ensisijaisesti kansainvälisten instituutioiden suosituksiin ja politiikkatoimien siirtymiseen maasta ja kontekstista toiseen. Osa tutkijoista on myös kysynyt, kuinka paljon verkostomaista hallintaa ylipäänsä on aiempaan verrattuna ja kuinka paljon kyse on innokkaiden tutkijoiden käyttämistä ”silmälaseista”.³¹

Hallintakeskusteluun liittyy osaltaan 2000-luvun aikana voimistunut ajatus kansalaisten, asukkaiden tai asiakkaiden osallistumisesta, ja usein tässä yhteydessä puhutaan osallistuvasta hallinnasta (participatory governance)³². Uusia osallistumisen muotoja perustellaan usein perinteisten poliittisten puolueiden ja joukkoliikkeiden laskeneella jäsenmäärällä ja alentuneella äänes-tyksaktiivisuudella, mutta myös esimerkiksi informaatio- ja kommunikaatioteknologian tarjoamilla uusilla osallistumismahdollisuuksilla ja uudentyyppisten demokratian muotojen kehittämällä³³. Uusien osallistumismuotojen kehittäminen on suoraan vaikuttanut myös hallinnon toimintaan. Ensinnäkin kansalaisten perinteinen rooli ”hallintoalamaisina” on muuttunut aktiivisen kansalaisuuden sekä kansalaisten kohonneen koulutustason, kompetenssin ja yksilöllistymisen vuoksi³⁴. Toisekseen hallinnon toimijat kehittävät uudenlaisia osallistavan (eli kansalais-

30 Vakkuri & Johanson 2021.

31 Davies 2011.

32 Katso esim. Fischer 2012.

33 Esim. Papadopoulos & Warin 2007; Polletta 2016.

34 Katso myös Sjöblom 2006.

ten suoraan osallistumiseen perustuvan) ja deliberatiivisen (eli keskustelevan ja puntaroivan) demokratian muotoja erityisesti paikallistasolla³⁵. Demokratiatutkija Mark Warren käyttää tässä yhteydessä käsitettä ”hallintavetoinen demokratisaatio” (governance-driven democratisation) ja alleviivaa hallinnon keskeistä roolia kehityksessä, sillä perinteisesti demokratia on sijoittunut enemmän politiikan kuin hallinnon piiriin.³⁶ Ilmiöistä on merkkejä myös Suomesta, kun muun muassa kunnat ovat kehittäneet uusia osallistumisen ja vuorovaikutuksen kanavia. Tämän tyyppistä osallistumispolitiikkaa on kuitenkin myös kritisoitu osallistumisen ”hallinnallistumisesta” ja osallistumisen kehittämisen ammattimaistumisesta³⁷. Osallistuvan hallinnan kanssa osittain päällekkäinen käsite on demokradiapolitiikka, jolla tarkoitetaan demokratian kehittämispolitiikkaa, esimerkiksi vaalilainsäädännön kehittämistä, mutta myös erilaisia suoran kansalaisosallistumisen kanavia. Tällöin politiikan (politics) ydinalueeseen kuuluva demokratia muuttuu toimintapolitiikan (policy) kohteeksi, mitä puolestaan on kriittisessä tutkimuksessa syytetty demokratian epäpolitisoinnista³⁸.

Yhteiskunnan ”hankkeistuminen”³⁹ on myös ilmiö, joka osaltaan liittyy verkostomaiseen hallintaan. Erilaisten julkisten politiikkatoimien, kuten ympäristöpolitiikan tai aluepolitiikan, toimeenpanossa on käytetty 1990-luvulta lähtien määräaikaista hankkeita eli projekteja. Taustalla on monta eri tekijää, kuten Euroopan unionin vaikutus erityisesti aluepolitiikkaan⁴⁰. Hankkeita käytetään yleisesti myös osana hallinnon kehittämistä tai uusien politiikkatoimien kokeilua ennen kuin niitä mahdolli-

35 Hertting & Kugelberg 2018.

36 Warren 2009.

37 Bherer ym. 2017; Wilson & Swyngedouw 2014.

38 Palonen 2009.

39 Hodgson ym. 2019; Sjöblom ym. 2013; Rantala & Sulkunen 2006.

40 Büttner 2019; Godenhjelm ym. 2015.

sesti otetaan käyttöön laajassa mittakaavassa⁴¹. Oletuksena on usein se, että hankkeiden ja niihin osallistuvien eri sidosryhmien kautta syntyy uutta tietoa⁴². Toisaalta hankkeiden ongelmana on niiden määräaikaisuus ja tulosten heikko hyödyntäminen hankerahoituksen loppumisen jälkeen⁴³. Vaikka hankkeet sijoittuvat selvästi politiikan toimeenpanon tai toimintapolitiikojen alueelle, niillä voidaan nähdä olevan myös poliittista merkitystä: hankkeisiin osallistuu paitsi julkishallinnon toimijoita myös erilaisia sidosryhmiä, kuten järjestöjä, yrityksiä tai paikallisia asukkaita. Esimerkiksi EU-hankkeissa erilaisten sidosryhmien osallistuminen tai asukkaiden ”valtaistaminen” onkin yksi hankkeiden ääneen lausutuista tavoitteista⁴⁴. Viime vuosina julkisessa keskustelussa on tuotu esiin, että määräaikaistamisella hankkeilla puututaan usein poliittisesti hyvinkin tärkeisiin ja ajankohtaisiin kysymyksiin, kuten esimerkiksi väkivaltaisen radikalisoitumisen vaarassa olevien ihmisten deradikaloimiseen tai nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen⁴⁵. Tällöin ongelmaksi nousee kuitenkin hankkeiden määräaikaisuus ja hyvin alkaneen toiminnan katkeaminen hankerahoituksen loppuessa⁴⁶.

Hallinnon ja politiikan rajalle sijoittuvista ilmiöistä voidaan myös mainita hallintopolitiikan vahvistuminen omana politiikan alanaan⁴⁷. Hallintopolitiikan käsitteessä yhdistyvät sekä hallinto että politiikka, joita on perinteisesti pidetty toisistaan erillisinä. Hallintopolitiikalla tarkoitetaan hallinnon kehittämispolitiikkaa, jota Suomessa on tehty 1980-luvulta lähtien mutta jonka voi nähdä vahvistuneen viime vuosina. Hallintopolitiikan

41 Esim. Bailey ym. 2019.

42 Katso myös Godenhjelm & Johanson 2018.

43 Esim. Kuokkanen 2016a.

44 Kuokkanen 2016b.

45 YLE 12.12.2018; YLE 23.10.2018.

46 Katso myös Forssell ym. 2013.

47 Lisää aiheesta verkkosivustolla Valtiovarainministeriö: Hallintopolitiikka, <https://vm.fi/hallintopolitiikka> (viitattu 23.4.2021).

kan taustalla ovat myös kansainväliset organisaatiot ja niiden suositukset, joista voi erityisesti mainita OECD:n, mutta myös esimerkiksi Euroopan unionin instituutiot⁴⁸. 2000-luvun keskeinen hallintopoliittinen ilmiö on ollut paine politiikan aiempaa vahvempaan koordinoointiin⁴⁹. Myös 2000- ja 2010-luvuilla vahvasti esillä ollut niin kutsuttu paremman sääntelyn politiikka ja normien tai byrokratian purkaminen⁵⁰ voidaan nähdä osaksi hallintopoliittikkaa laajasti ymmärrettynä. Käytännössä kyse on hallinnon kehittämisestä, mutta samaan aikaan myös poliittisesta projektista⁵¹. Myös merkittävät hallinnonuudistukset, esimerkiksi sote- ja maakuntauudistus, ovat esimerkkejä siitä, kuinka hallintorakenteiden kehittäminen voi olla hyvinkin poliittista ja politisoitua. Lisäksi hallintopoliittikka on erittäin dynaaminen politiikan ala. Käytännössä hallinnon rakenteet ja hallinnan toimintatavat ovat koko 2000-luvun olleet jatkuvassa muutostilassa. Hallintopoliitikassa on aina sekä organisatorisia että poliittisia ulottuvuuksia. Pienetkin muutokset voivat vaikuttaa keskeisellä tavalla julkisen toiminnan tuloksellisuuteen ja vastuullisuuteen. Usein muutokset tapahtuvat hallinnon ja politiikan rajalla. Näin ollen muutosten ja niiden vaikutusten ymmärtämiseksi tarvitaan sekä valtio- että hallintotieteellisiä lähestymistapoja.

Uusien hallintatapojen vaikutukset hallintoon ja hallintotieteelliseen tutkimukseen

Kuten edellä on esitetty, uudet hallinnan muodot edustavat siirtymää keskitetystä ja hierarkkisesti järjestetystä hallinnosta hajautettuihin rakenteisiin 2000-luvun turbulentissa ja vaikeasti hallittavassa kontekstissa. Uudet hallinnan muodot eivät vält-

48 Katso myös Tiihonen 2006.

49 Sjöblom & Vento 2018.

50 Katso esim. Rantala 2011; Rantala ym. 2018.

51 Katso myös Hall 2012.

tämättä muuta muodollisia hallintorakenteita, mutta vaikuttavat keskeisesti yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin, politiikan toimintatapoihin ja laajemmin demokratian toimivuuteen. Ne myös vaikuttavat yhteiskunnassa vallitseviin käsityksiin siitä, mikä on ”tehokas ja toimiva julkinen organisaatio”. Edellä mainittuja esimerkkejä yhdistää se, että vaikka kyse on hallinnon ilmiöistä, niillä on myös vahva poliittinen ulottuvuus. Monilla niistä tarkoitus on vastata perinteisen hallinnon koettuihin ongelmiin, ennen kaikkea sen ”byrokraattisuuteen” ja väitettyyn tehottomuuteen, mutta myös esimerkiksi toimintapolitiikkojen taustalla olevaan tietopohjaan. Samaan aikaan uusilla hallinnan muodoilla pyritään vastaamaan myös konkreettisiin yhteiskuntia koskeviin kysymyksiin, kuten esimerkiksi ilmastonmuutoksen ja pandemioiden torjuntaan, palveluiden saavutettavuuteen ja ihmisten osallisuuden kokemuksiin. Kaikkia näitä ilmiöitä on kuitenkin myös kritisoitu esimerkiksi perinteisen hyvinvointivaltion purkamisesta tai politiikan piiriin kuuluvien ilmiöiden (kuten demokratian ja osallisuuden) ”hallinnollistumisesta”. Myös kriittistä keskustelua voi pitää esimerkkinä hallinnollisten ilmiöiden tietynasteisesta poliittisuudesta.

Hallintotieteellisen tutkimuksen sisällä nimenomaan hallinnan tutkimus on osaltaan seurannut edellä mainittuja kehityskulkuja. Englantilainen politiikan ja hallinnon tutkija Rod Rhodes kutsuu näitä hallinnan kolmeksi aalloksi (waves of governance). Ensimmäisessä aallossa korostui kiinnostus 1980-luvun uuden julkisjohtamisen uudistuksiin ja sitä seuranneeseen verkostohallintaan (network governance), joka perustui modernistiseen ja empiristiseen käsitykseen julkisen sektorin kehityksen koordinoinnista ja sen mahdollisista toiminnallisista seurauksista. Suurin kysymys oli, miten verkostoja voidaan ohjata

keskitetyksi.⁵² Toinen aalto, jota Rhodes kutsuu metahallinnaksi (metagovernance), rakentui pääpiirteittäin ensimmäisen aallon lähtökohtaoletusten varaan, mutta siinä tuotiin esiin myös pehmeiden ohjausvälineiden merkitys sekä koordinoinnin ja neuvottelujen tarve⁵³. Valtion koordinoiva rooli korostui erityisesti tilanteissa, joissa valtiosta enemmän tai vähemmän riippumattomat toimijat aktivoituivat⁵⁴.

Myös suomalaisessa hallintotieteellisessä tutkimuksessa on erityisesti 2010-luvulla korostettu aiempaa vahvempaa tarvetta hajaantuneen toimintaympäristön koordinointiin. Verkostot, hankkeet, paikallistason politiikkatoimet ja osallistumiskoikeilut muodostavat hajaantuneen ja hankalasti hallinnoitavan toimintaympäristön. Uudet organisaatiomuodot hallinnan välineinä voivat johtaa yllättäviin seurauksiin. Hallintaverkoston toiminnan ja kulttuurin on esimerkiksi havaittu vaihtelevan erilaisissa hallinnollispoliittisissa ympäristöissä⁵⁵. Kuten edellä on todettu, hankkeet voivat yhdistää erilaisia toimijoita menestyksekkäästi ongelmanratkaisussa⁵⁶, mutta hankkeista seuraa myös byrokratiaa hakemusten, hallinnoinnin ja raportoinnin vuoksi, mikä koettelee erityisesti kokemattomia hankejohtajia⁵⁷. Poliittista ohjausta ja hallinnonuudistuksia tutkinut ruotsalainen Bengt Jacobsson kollegoineen käyttää valtion muuttuneesta roolista vaikeasti suomeksi kääntyvää käsitettä *embedded state* ("upotettu" tai "sisällytetty" valtio). Tällä he tarkoittavat valtion ja tätä kautta myös hallinnon asemaa ulkoisten ja sisäisten kehityskulkujen "puristuksessa".⁵⁸

52 Rhodes 2012.

53 Emt.; katso myös Sørensen ja Torfing 2007.

54 Jessop 2000; Rhodes 2012.

55 Gronow ym. 2020.

56 Godenhjelm & Johanson 2018.

57 Vento & Kuokkanen 2020.

58 Jacobsson ym. 2015.

Rhodes näkee, että hallinnan tutkimuksen kolmannessa aallossa korostuu niin kutsuttu tulkitseva hallinta (interpretive governance). Tämä lähestymistapa keskittyy hallinnan ja hallinnon merkityksiin ja näiden merkitysten rakentumiseen sekä eri toimijoiden rooliin tässä prosessissa. Tulkitseva näkökulma kyseenalaistaa kyvyn luoda objektiivisia sosiaalisia prosesseja ja korostaa sen sijaan toimijakeskeisiä alhaalta ylöspäin suuntautuvia lähestymistapoja. Tämän näkemyksen mukaan hallinto syntyy erilaisista toimista, jotka perustuvat erilaisiin uskomuksiin ja perinteisiin. Toisin sanoen tulkitseva näkökulma korostaa ihmisten roolia hallinnan ja hallinnon määrittelyssä.⁵⁹

Toinen merkittävä piirre viimeaikaisessa yhteiskuntien hallintaan keskittyvässä hallintotieteellisessä tutkimuksessa on organisaatiotutkimuksen valjastaminen empiirisen analyysin näkökulmaksi. Uuden julkisjohtamisen jälkeen syntyneessä uudessa julkisessa hallinnassa (New Public Governance), jossa prosessit ja päätökset ovat siirtyneet yhä suuremmissa määrin hallintorakenteiden ulkopuolelle erilaisiin joustaviin ja tilapäisiin organisaatioihin⁶⁰, politiikan ymmärtäminen edellyttää organisaatioiden huomioimista. Organisaatiotutkimus on tuonut monipuolisen teoriavalikoiman hallinnan kautta tapahtuvan politiikan prosessien ja tuotosten tutkimiseen. Organisaatiotutkimuksen rikastamanakaan hallinnan tutkimus ei kuitenkaan ole aina riittävästi analysoinut demokratiaan liittyviä kysymyksiä⁶¹. Keskeistä hallinnan tutkimuksen tulevaisuudelle onkin, että huomio kiinnittyy jatkossa tehokkuuden ja muiden taloudellisten arvojen lisäksi myös hallinnon perinteisesti ylläpitämiin keskeisiin demokratian ulottuvuuksiin: tilivelvollisuuteen, läpinäkyvyyteen ja tasapuolisuuteen. Modernissa julkishallinnon ja

59 Rhodes 2012, 34–35.

60 Osborne 2010.

61 Bekkers ym. 2007.

hallinnan tutkimuksessa tarkasteltavan ilmiön poliittinen ulottuvuus mainitaan järjestään yleisellä tasolla, mutta politiikan tai poliittisuuden olemusta tai merkitystä ei kuitenkaan tarkemmin eritellä. Erityisesti hallintajärjestelmissä tapahtuneiden muutosten pitkän aikavälin vaikutukset demokratian toimivuuteen ovat jatkossakin keskeinen tutkimusalue.

Toimintapolitiikan tutkimuksen kentällä erilaiset teoreettiset viitekehykset ovat viime vuosikymmeninä kehittyneet ja tarjoavat monipuolisen vaihtoehdon nykyaikaisen demokraattisen hallintojärjestelmän tutkimukselle⁶². Hallintotieteellisen tutkimuksen onkin syytä pyrkiä ymmärtämään entistä tarkemmin muuttuneen ohjauksen tapahtumia, tuotoksia ja vaikutuksia jalostamalla teorioistaan potentiaalisia selityksiä ja empiirisiä selitysmalleja. Hallinnon ja hallinnan ilmiöiden ymmärtämiseen tarvitaan laajasti määriteltä hallintotieteellistä tutkimusta, jossa valtio- ja hallintotieteelliset näkökulmat rikastuttavat toisiaan ja joka ei rajaudu pelkästään puhtaaseen hallintoon, organisaatioihin tai johtamiseen.

62 Sabatier 2007.

Lähteet

- Amin, Ash (toim.) (1994) *Post-Fordism: A reader*. Oxford: Blackwell.
- Ansell, Chris & Alison Gash (2008) Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18:4, 543–571.
- Ansell, Christopher & David Levi-Faur & Jarle Trondal (2017a) An organizational-institutional approach to governance. Teoksessa Christopher Ansell, Jarle Trondal, & Mårten Øgård (toim.) *Governance in turbulent times*. Oxford: Oxford University Press, 27–54.
- Ansell, Christopher & Jarle Trondal & Mårten Øgård (2017b) Turbulent governance. Teoksessa Christopher Ansell, Jarle Trondal, & Mårten Øgård (toim.) *Governance in turbulent times*. Oxford: Oxford University Press, 1–23.
- Bailey, Simon & Damian Hodgson & Kath Checkland (2019) Pilots as projects: Policy making in a state of exception. Teoksessa Damian Hodgson, Mats Fred, Simon Bailey & Patrik Hall (toim.) *The projectification of the public sector*. Abingdon: Routledge, 130–148.
- Bherer, Laurence & Mario Gauthier & Louis Simard (toim.) (2017) *The professionalization of public participation*. Abingdon: Routledge.
- Bekkers, Victor & Arthur Edwards (2007) Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices. Teoksessa Victor Bekkers, Geske Dijkstra, Arthur Edwards & Menno Fenger (toim.) *Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Abingdon: Routledge, 35–60.
- Büttner, Sebastian M. (2019) The European dimension of projectification: Implications of the project approach in the EU funding policy. Teoksessa Damian Hodgson, Mats Fred, Simon Bailey & Patrik Hall (toim.) *The projectification of the public sector*. Abingdon: Routledge, 169–188.
- Cairney, Paul (2012) *Understanding public policy: Theories and issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Charron, Nicolas & Victor Lapuente & Rothstein, Bo (2013) Evaluating EU countries by QoG: national level. Teoksessa Nicolas Charron, Victor Lapuente & Bo Rothstein (toim.) *Quality of government and corruption from a European perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 37–69.
- Christensen, Tom & Per Laegreid (2002) New public management: Puzzles of democracy and the influence of citizens. *The Journal of Political Philosophy* 10:3, 267–295.
- Cohen, Michael D. & James G. March, & Johan P. Olsen (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17:1, 1–25.
- Crozier, Michel & Samuel P. Huntington & Joji Watanuki (1975) *The crisis of democracy*. New York: New York University Press.
- Davies, Jonathan S. (2011) *Challenging governance theory: From networks to hegemony*. Bristol: Policy Press.
- du Gay, Paul (2000) *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. London: SAGE Publications Ltd.
- Forssell, Rebecka & Mats Fred & Patrik Hall (2013) Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser. *Scandinavian Journal of Public Administration* 17:2, 37–59.
- Godenhjelm, Sebastian & Jan-Erik Johanson (2018) The effect of stakeholder inclusion on public sector project innovation. *International Review of Administrative Sciences* 84:1, 42–62.

- Godenhjelm, Sebastian & Rolf Lundin & Stefan Sjöblom (2015) Projectification in the public sector – the case of the European Union. *International Journal of Managing Projects in Business* 8:2, 324–348.
- Gronow, Antti & Paul Wagner & Tuomas Ylä-Anttila (2020) Explaining collaboration in consensual and conflictual governance networks. *Public Administration* 98:3, 730–745.
- Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Head, Brian W. (2019) Forty years of wicked problems literature: Forging closer links to policy studies. *Policy and Society* 38:2, 180–197.
- Hertting, Nils & Clarissa Kugelberg (toim.) (2018) *Local participatory governance and representative democracy: Institutional dilemmas in European cities*. Abingdon: Routledge.
- Hodgson, Damian & Mats Fred & Simon Bailey & Patrik Hall (toim.) (2019) *The projectification of the public sector*. Abingdon: Routledge.
- Jacobsson, Bengt & Jon Pierre & Göran Sundström (2015) *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, Bob (2000) Governance failure. Teoksessa Gerry Stoker (toim.) *The new politics of British local governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 11–32.
- Keränen, Marja (2014) Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 33–55.
- Kooiman, Jan (1993) Governance and governability: Using complexity, dynamic and diversity. Teoksessa Jan Kooiman (toim.) *Modern governance: New government–society interactions*. London: SAGE, 35–50.
- Kuokkanen, Kanerva (2016a) *Developing participation through projects? A case study from the Helsinki Metropolitan Area*. Faculty of Social Sciences Publications 6/2016. Helsinki: University of Helsinki.
- Kuokkanen, Kanerva (2016b) *Hankeperustainen kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistuminen*. Teoksessa Marko Nousiainen & Kari Kulovaara (toim.) *Hallinnan ja osallistamisen politiikat*. Jyväskylä: SoPhi, 125–157.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lynn, Lawrence E. Jr. (2006) *Public management: Old and new*. Abingdon: Routledge.
- Lægreid, Per, & Lise H. Rykkja (2015) Organizing for ‘wicked problems’ – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management* 28:6, 475–493.
- March, James, G. & Johan P. Olsen (2011) The logic of appropriateness. Teoksessa Robert, G. Goodin (toim.) *The Oxford handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 478–497.
- Mazzucato, Mariana (2015) *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. New York: Public Affairs.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992) *Re-inventing government*. Reading: Addison-Wesley.
- Osborne, Stephen (2010) Conclusions: Public governance and public services delivery: a research agenda for the future. Teoksessa Stephen Osborne (toim.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon: Routledge, 413–428.

- Osborne, Stephen & Zoe Radnore & Kirsty Strokosch (2016) Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment?, *Public Management Review* 18:5, 639–653.
- Palonen, Kari (2009) ”Demokratiapolitiikka” – demokration epäpolitisointia: Reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan ”Demokratiapolitiikan suuntaviivat”. *Politiikka* 51:2, 146–150.
- Papadopoulos, Yannis & Philippe Warin (2007) Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research* 46, 445–472.
- Polletta, Francesca (2016) Participatory enthusiasms: A recent history of citizen engagement initiatives. *Journal of Civil Society* 12:3, 231–246.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1973) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Rantala, Kati (2011) *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Rantala, Kati & Pertti Ahonen & Noora Alasuutari, & Jussi Kauppila & Petrus Kautto & Kanerva Kuokkanen & Essi Römpötti & Karolina Saarenpää & Jyrki Tala & Petri Uusikylä (2018) *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Rantala, Kati & Pekka Sulkunen (toim.) (2006) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rhodes, Roderick A. W. (2012) Waves of governance. Teoksessa David Levi-Faur (toim.) *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 33–48.
- Rittel, Horst W. J. & Melvin M. Webber (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Sabatier, Paul A. (2007) The need for better theories. Teoksessa Paul A. Sabatier (toim.) *Theories of the policy process*. Bolder: Westview Press, toinen painos, 3–20.
- Schneider, Volker (2012) Governance and complexity. Teoksessa David Levi-Faur (toim.) *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 129–142.
- Sjöblom, Stefan (2006) Kuntalaiset vaikuttajina. Teoksessa Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander & Stefan Sjöblom (toim.) *Kuntalainen – kansalainen*. Acta 182. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 243–263.
- Sjöblom, Stefan & Kjell Andersson (2017) Governance mechanisms as promoters of governability: A political science perspective on institutional complexity. Teoksessa Terry Marsden (toim.) *The SAGE Handbook on Nature*. London: SAGE, 105–127.
- Sjöblom, Stefan & Karl Löfgren & Sebastian Godenhjelm (2013) Projectified politics – Temporary organizations in a public context: Introduction to the special issue. *Scandinavian Journal of Public Administration* 17:2, 3–12.
- Sjöblom, Stefan & Isak Vento (2018) Medborgaren i förvaltningsförändringen. Teoksessa Hanna-Mari Kivistö, Kanerva Kuokkanen, Marjukka Weide & Joonatan Virtanen (toim.) *Politiikan tulkinta: Juhlakirja Marja Keräselle*. Jyväskylä: SoPhi, 267–274.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2007) Introduction: Governance network research: Towards a second generation. Teoksessa Eva Sørensen & Jacob Torfing (toim.) *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–20.

- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2017) Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *The American Review of Public Administration* 47:7, 826–839.
- Tiihonen, Seppo (2006) Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.). *Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 82–104.
- Torfing, Jacob & B. Guy Peters & Jon Pierre & Eva Sørensen (toim.) (2012) *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Vakkuri, Jarmo & Johanson, Jan-Erik (toim.) (2021) *Hybrid Governance, Organisations and Society: Value Creation Perspectives*. Abingdon: Routledge.
- Valtiovarainministeriö Hallintopolitiikka. <https://vm.fi/hallintopolitiikka> (haettu 23.4.2021).
- Vento, Isak & Kanerva Kuokkanen (2020) Mapping the post-bureaucratic landscape: project managers' perception of bureaucracy in European Union Cohesion policy projects (sähköinen versio ennen painettua julkaisua). *International Review of Administrative Sciences*. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852320969801> (haettu 16.6.2022).
- Warren, Mark (2009) Governance-Driven Democratization? *Critical Policy Studies* 3:1, 3–13.
- Weber, Max (2009, alkup. 1946) *From Max Weber: Essays in sociology*. Käännös H.H. Gerth & C.W. Mills. Abingdon: Routledge.
- Wilson, Japhy & Erik Swyngedouw (2014) *The post-political and its discontents: Spaces of depoliticisation, spectres of radical politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- YLE 23.10.2018. On työpajaa, Reipasta Aamua ja sirkustemppeja – nuorten syrjäytymistä ehkäistään sadoissa projekteissa, mutta onki niitä jo liikaa? <https://yle.fi/uutiset/3-10465862> (haettu 13.2.2021).
- YLE 12.12.2018 Suurin terrorismin uhka Suomessa on islamistinen ääriajattelu – Radikalisoitumista ehkäisevä toiminta on saanut rauhanpalkinnon, mutta nyt siltä aiotaan viedä rahat. <https://yle.fi/uutiset/3-10551464> (haettu 13.2.2021).

Hallinnon tutkimuksen vapaus poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta

NIINA MÄNTYLÄ, JARI AUTIONIEMI, JONNA KOSONEN,
HANNA PARTINEN & HANNA-KAISA PERNAÄ

Tutkimuksen vapauteen kohdistuvat vaikuttimet

Tieteen vapaus on yksi demokratian kulmakivistä. Tieteen vapauteen liittyviä eriasteisia ongelmia on kuitenkin tunnistettu laajasti eri maissa.¹ Tämä kehitys on yhdistetty viimeisen vuosikymmenen aikana erityisesti autoritaarisen populismin nousuun. Puolan ja Unkarin esimerkit ovat lisänneet huolta vastaavanlaisista kehityssuunnista myös muualla Euroopassa.² Tieteen, globaalien kehitystrendien ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen yhteen kietoutuminen ei mahdollista kiistatonta tai universaalia, yhteiskuntaan tai sen hallintaan kohdistuvan tieteen tai tutkimuksen objektiivisuutta. Sen sijaan huomiota tulisi enenevästi kiinnittää tämän suhteen ja sen kehityksen objektiiviseen tarkasteluun.³

1 Cram & Femwick 2018.

2 Altbach & de Witt 2018; Bard 2018; Grimm & Saliba 2017, 46.

3 Novotny ym. 2008, 232–236.

Tieteelliseen tutkimukseen kohdistuu Suomessakin monenlaista ohjausta ja vaikuttamista. Tähän kuuluu olennaisena osana tiedeyhteisön sisältä ja ulkopuolelta tuleva kritiikki. Sen sijaan harmittomalta vaikuttava, monista tekijöistä koostuva epäasiallinen vaikuttaminen ja ohjaus voivat kontrolloimattomina johtaa voimakkaaseenkin tutkijan itsesensuuriin, ja siksi näitä eri tekijöitä on oleellista analysoida. Tässä artikkelissa karotoitamme erilaisia epäsuoria ja suoria tekijöitä, jotka vaikuttavat julkishallinnon tutkijoiden tutkimusvalintoihin. Keskitymme erityisesti poliittiseen ohjaukseen ja hallinnolliseen vaikuttamiseen. Tutkimuksen vapaus muodostaa puolestaan arviointikehikon, jonka kautta analysoimme näihin vaikuttamismuotoihin liittyviä riskejä. Kiinnostuksemme kohdistuu erityisesti tutkijan tekemiin aihevalintoihin ja tutkimustuloksiin liittyvään vaikuttamiseen tai valikointiin.

Rajaamme tarkastelun julkishallintoon kohdistuvaan, yliopistoissa tehtävään tutkimukseen. Tällaista tutkimusta tehdään esimerkiksi hallintotieteen, oikeustieteen ja muiden yhteiskuntatieteiden piirissä. Julkishallintoon kohdistuvan tutkimuksen ja siihen liittyvien valintojen tarkastelun tekee erityisen merkittäväksi julkishallinnon eri tasoilla tapahtuva julkisen vallan ja varojen käyttö, jonka on oltava avointa myös kritiikille. Julkishallinnon tutkimuksella on keskeinen rooli yhteiskunnan kehittämisen kannalta ja poliittisen päätöksenteon tukena. Hukkinen kirjoittaa kahden kaupasta, sillä tutkijat tarvitsevat päättäjiä tutkimuksensa resursointiin.⁴ Poliitiikkaorientoituneissa projekteissa rahoituksesta kilpailevat yliopistojen kanssa myös erilaiset sektoritutkimuslaitokset, ajatushautomot ja konsultti-toimistot. Ne saattavat vastata ketterämmin päätöksentekijöiden nopeasti muuttuviin tiedontarpeisiin, mutta ovat myös alisteisia

4 Hukkinen 2020a, 262.

näiden julkisuuskuvan mukaiseen raportointiin.⁵ Julkishallintoon kohdistuvan tutkimuksen hyödyntäjänä on monia muita aloja korostuneemmin ammattileisö eli tutkimusta tuotetaan julkishallinnon käytäntöjen parantamiseksi suoraan myös organisaatioiden käyttöön, esimerkiksi kunnille. Tiedon luonne on tällöin käytännöllistä.⁶ Julkishallintoon kiinnittyvät teemat liittyvät läheisesti ihmisen arkeen (esimerkiksi kansalaisten oikeuksiin, palveluihin, julkishallinnon eettisyyteen), mistä syystä tutkimus kiinnostaa myös mediaa ja kansalaisia. Tämä synnyttää omanlaisiaan haasteita ja mahdollisuuksia alan tutkimukselle.

Artikkelin aloittaa luku tutkimuksen vapauden oikeudellisesta perustasta, jonka jälkeen tarkastelemme lyhyesti kansallista ja kansainvälistä suomalaisten tutkijoiden autonomian tilaa kartoittavaa kirjallisuutta. Artikkelin pääsisällön muodostaa suomalaisten yliopistojen tutkijoilta (N=124) kerätty empiirinen kyselyaineisto, jonka analysoimme peilaamalla sitä teoreettiseen keskusteluun tiedontuottamisen yhteiskunnallisesta vastuusta. Kyselyn avulla selvitimme julkishallinnon tutkijoiden kokemuksia erilaisista tutkimukseen kohdistuvista vaikuttimista. Kyselylomake oli tarkoituksella suomenkielinen, sillä lähtökohtana oli kartoittaa niiden tutkijoiden näkemyksiä, jotka seuraavat suomenkielistäkin media- ja tiedekeskustelua. Erilaisista vaikuttamisen muodoista ja tasoista ovat valikoituneet tässä artikkelissa erityiseen tarkasteluun poliittinen ohjaus ja hallinnollinen vaikuttaminen, koska ne näyttäytyivät aineistossa olennaisina julkishallintoon kiinnittyvien tutkimusteemojen näkökulmasta.

Tutkimuksen ja tässä tapauksessa julkishallintoon suuntautuvan tutkimuksen vapautta on tutkittu Suomessa vähän. Keskeinen keskustelunavaus aiheesta on vuonna 2020 ilmestynyt

5 Hukkinen 2020b.

6 Ks. Ylijoki 2020, 143–144.

kokoomateos *Tieteen vapaus & tutkijan sananvapaus*.⁷ Akateemisen vapauden, tieteen vapauden ja tutkimuksen vapauden käsitteet eivät ole saaneet Suomessa erityisen vakiintuneita määritelmiä.⁸ Akateemisen vapauden käsite on kuitenkin laajasti käytössä eri oikeusjärjestelmissä ja saa niissä toisistaan poikkeavia määritelmiä.⁹ Myös kansainvälisissä sopimuksissa ja politiikka-asiakirjoissa korostuu akateemisen vapauden käsite. Suomessa on perustuslain tasolla turvattu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus sekä yliopistojen autonomia, joka on käsitetty sen funktion mukaisesti tieteen vapauden institutionaaliseksi muodoksi.¹⁰ Siten Suomen kansalliseen oikeusjärjestykseen sisältyy itsessään hienojakoisempi korkeakoulutukseen liittyvien oikeudellisten lähtökohtien jaottelu kuin useisiin muihin oikeusjärjestelmiin. Yliopistolaissa (558/2009) tieteen vapaus on edelleen konkretisoitu tutkimuksen vapauden käsitteen alla. Artikkelissa käytämme tutkimuksen vapauden käsitettä.

Tutkimuksen vapauden oikeudellinen perusta

Tieteellisen tutkimuksen vapaus on turvattu perustuslain 16.3 pykälässä ja EU:n perusoikeuskirjan 13. artiklassa. Myös yliopistolaissa on säädetty, että yliopistoissa vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus. Perusoikeutena tutkimuksen vapauden sisältyy yksilön oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä sekä julkaista tutkimustuloksensa.¹¹ Tutkimustulosten julkaisemisen on katsottu saavan suojaa myös sopimuksesta, joka koskee Euroopan unionin toimintaa.¹² Tutkimuksen vapauden on liitetty lisäksi tutkijan oikeus valita tutkimuksen kohde,

7 Väliaverron & Ekholm 2020.

8 Väliaverron 2020, 25–26.

9 Barendt 2010; Altbach 2013.

10 Tuori 2011, 625–629.

11 HE 309/1993 vp, 64; PeVM 25/1994 vp, 36.

12 Ks. Jukka 2018, 7–8.

asettaa tutkimusongelma ja saada tietoa tutkimastaan asiasta.¹³ Tutkimuksen vapauden on nähty jääneen periaateluonteiseksi ja julkilausumatyyppiseksi perusoikeudeksi¹⁴.

Tutkimuksen vapautta on turvattu myös kansainvälisissä sopimuksissa.¹⁵ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen eli TSS-sopimuksen (SopS 6/1976 15 artikla) mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä tieteen ja sivistyksen säilyttämisen, kehittämisen ja levittämisen kannalta. Lisäksi sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa tieteelliselle tutkimukselle ja luovalle toiminnalle välttämätöntä vapautta. TSS-sopimuksen mukaisen tieteen vapauden on katsottu pitävän sisällään muun ohessa tutkijoiden oikeuden määritellä tutkimuksen tavoitteet ja menetelmät, tiedon julkaisemisen ja sen varmistamisen, että (yksityinen) resursien jako ei ohjaa aiheettomasti tutkimuksen suuntautumista.¹⁶

Tieteen vapaus liitetään eri oikeusjärjestelmissä ja kansainvälisissä asiakirjoissa sanan- ja ilmaisunvapauteen. Suomessa tieteen vapauden on tunnustettu kiinnittyvän sananvapauteen, mutta tieteen vapauden ja sananvapauden välinen suhde on kuitenkin varsin jäsentymätön.¹⁷ Ilman jäsentää sananvapauden turvaavan tieteen ja taiteen aloilla toimivien toimintamahdollisuudet.¹⁸ Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Yksilön akateemiset oikeudet saavatkin tukea kahdesta perusoikeudesta: perustuslain 16.3 pykälässä turvatusta tutkimuksen vapaudesta ja perustuslain 12.1 pykälässä turvatusta sananvapaudesta.

13 Miettinen 2001b, 279–285; Tuori 2001, 622–623.

14 Miettinen 2001b, 470–476.

15 Beiter, Karran & Appiaqyei-Atua 2016, 261–264.

16 CESCR General Comment No 25, Comment 13, 21–22, 43, 59.

17 Neuvonen 2019a; Neuvonen & Rautiainen 2013.

18 Illman 2020, 17.

Havainnot maalittamisesta ovat vauhdittaneet tutkijan sananvapauteen liittyvää oikeudellista keskustelua Suomessa. Maalittamisella tarkoitetaan henkilöön tai hänen läheisiinsä kohdistuvaa, järjestäytynyttä, epäsuoraa tai suoraa häirintää. Maalittamisella yritetään vaikuttaa laajemmin yhteiskunnan instituutioihin ja rapauttaa niihin kohdistuvaa luottamusta.¹⁹ Tutkijan sananvapautta on myös pyritty rajoittamaan erityisesti sektoritutkimuslaitoksissa työnantajan tutkijoihin kohdistamilla virkamiesoikeudellisilla seuraamuksilla, kuten varoituksilla (EOA dnro 3098/2/2010).

Sekä kotimaisessa että eurooppalaisessa keskustelussa on havaittavissa samanlaista argumentoinnin keskittymistä yksittäisiin tieteen tai akateemista vapautta tukeviin oikeuksiin, kuten ilmaisun-, sanan- tai yhdistymisvapauden doktriiniin. Euroopan unionin parlamentin suosituksessa todetaan, että Euroopan unionissa akateemisen vapauden loukkauksia käsitellään harvoin ihmisoikeuskehyksen nojalla. Siksi akateemisen vapauden normit ovat puutteellisesti kehittyneitä, eikä niihin kohdistuvista loukkauksista ilmoiteta. Suomessakin on hyvä huomata, että tieteen harjoittaminen on ihmisoikeus, joka on johdettu oikeudesta koulutukseen ja oikeuksista mielipiteen- ja ilmaisunvapauteen.²⁰ Tällaiselle laajemmalle kuin vain tutkijan sananvapauteen keskittyvälle oikeuksien tarkastelulle ja tähän liittyvien oikeusturvakeinojen kehittämiseen voi tulevaisuudessa olla entistä enemmän tarvetta, kun otetaan huomioon kehitys Euroopassa ja sen ulkopuolella.

Suomi kansainvälisessä tarkastelussa

Tieteen vapaus on turvattu eri maiden lainsäädännössä, mutta se ei ole ollut tae tieteen vapauden toteutumisesta. Päinvastoin,

19 Sisäministeriön työryhmäraportti 2021.

20 Euroopan parlamentin suositus 2018; Ks. myös Miettinen 2001a, 1314–1315.

lainsäädännön ja akateemisen vapauden tosiasiallinen toteutuminen näyttää olevan useissa maissa ristiriidassa. Esimerkiksi Venäjä sijoittuu akateemisen vapauden indekseissä edelleen heikon vapauden luokkaan D.²¹ Kiinaan liittyvä sensuurikohu puolestaan ravisteli tiedemaailmaa laajasti muutama vuosi sitten, kun kansainväliset tunnetut tiedejulkaisijat poistivat tietokannoistaan Kiinalle epäedullisia julkaisuja.²² Väliverronen ja Ekholm nostavat esiin tutkijoiden vapauden kaventumista kuvaavana ilmiönä tieteen vapauden loukkauksia kartoittavan toiminnan yleistymisen populismin myötä myös länsimaissa. Näin siitä huolimatta, että valtionhallinnon diktatuuri ei ole länsimaissa ollut perinteisesti uhka vapaalle tutkimukselle.²³ Alessandra Russo ja Federico Russo varoittavatkin pitämästä akateemista vapautta itsestäänselvyytenä ”vahvan demokratian” maissa, joissa tutkimuksen suuntaamista ohjataan hienovaraisemmin, esimerkiksi taloudellisen tuen tai sujuvan uralla etene-
misen kautta.²⁴ Esimerkiksi Iso-Britanniassa on tunnistettu yhä useampia välittömiä tutkimuksen vapauden loukkauksia.²⁵

Academic Freedom Indexin mukaan kolmasosassa niissä maista, joissa akateeminen vapaus toteutuu huonoiten, akateeminen vapaus on turvattu maiden valtiosäännöissä.²⁶ Indeksien avulla on mahdollista tarkastella viiden keskeisen indikaattorin kautta akateemisen vapauden toteutumista. Indeksissä on kiinnitetty huomiota tutkimusaiheen valinnan vapauteen tai siihen vaikuttamiseen määräyksin, rajoittein ja kannustein sekä sensuurin ja itsensensuurin keinoin. Indeksissä on myös tarkasteltu tutkimuksen julkaisemisen vapausastetta ja pääsyä tutkimusai-

21 Academic Freedom Index, AFI.

22 Greitens & Truex 2018; Airaksinen 2020a; 2020b.

23 Väliverronen & Ekholm 2020.

24 Russo & Russo 2017.

25 Civitas 2020.

26 Spannagel ym. 2020, 2–3.

neistoihin. Indeksien mukaan akateeminen vapaus näyttää kokonaisuudessaan toteutuvan Suomessa hyvin, sillä Suomi kuuluu luokituksen parhaaseen luokkaan A.²⁷

Göteborgin yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksesta käsin johdettu V-Dem instituutti kerää globaalisti demokratian ja poliittisen päätöksenteon tilaa kuvaavia indikaattoreita.²⁸ Indikaattoreiden joukossa tarkastellaan myös tieteen vapautteen liittyviä tunnuslukuja. Toisen maailmansodan jälkeen tutkimuksen ja opetuksen harjoittamisen ja kehittämisen tunnusluku on pysynyt Suomessa lähellä 4,0:n maksimiarvoa (1945–2019: 3,72.). Myös akateemisen vapauden indeksi 1 on pysytellyt 2000-luvulla 0,93:n ja 0,95:n (maksimi 1,0) välillä. Sen sijaan poliittisiin teemoihin liittyvän, akateemisen tai kulttuurisen ilmaisuvapauden aste on kääntynyt laskuun. Vuoteen 2012 saakka tasaisesti 3,8:ssa pysynyt arvo (maksimi 4,0) laski vuonna 2018 lukemaan 3,72 ja vuonna 2019 jyrkemmin arvoon 3,19.

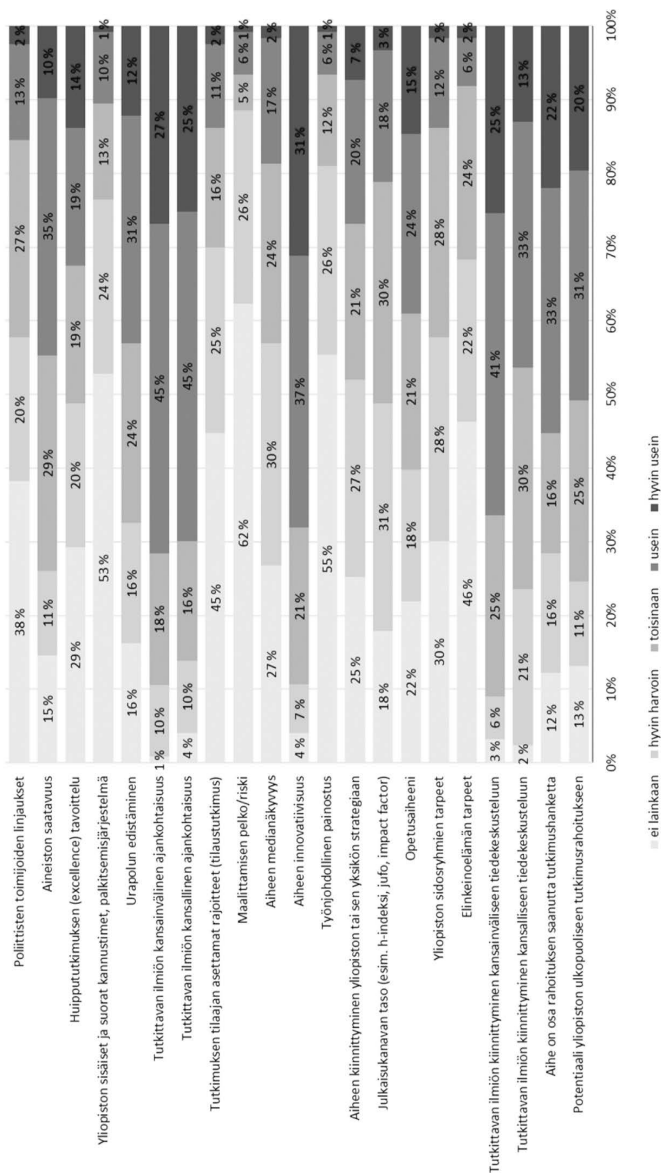
Aineiston kuvaus

Vuoden 2020 tammi-helmikuussa lähetimme sähköisen kyselyn tutkijoille, jotka tekevät julkiseen hallintoon liittyvää tutkimusta. Julkisen hallinnon tutkijat eivät ole rajattavissa tiettyyn tieteenalaan tai määrättyihin tiedekuntiin. Lähetimme kyselyn sähköpostitse Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin, Tampereen, Turun ja Vaasan yliopistojen sekä Åbo Akademin yksiköihin, joissa arvioimme olevan julkisen hallinnon tutkijoita. Jätimme tutkijoille itselleen mahdollisuuden päättää, kuuluvatko he kyselyn kohderyhmään. Teimme kyselylomakkeesta vain suomenkielisen version. On huomioitava, että suomalaisissa yliopistoissa työskentelevän kansainvälisen tutkijajoukon vastaukset olisivat saattaneet poiketa suomenkielisestä vastaajajoukosta.

27 Kinzelbach ym 2020, 6–9.

28 V-Dem instituutti 2016.

Tutkimusaiheen valintaan vaikuttavat tekijät



Rajasimme kyselyä niin, että kiinnitimme huomiota ensisijaisesti ulkopuolisiin tekijöihin tutkimusaiheen valinnassa. Perustelemme valintaa institutionaalisen tietoteorian avulla.²⁹ Teorian mukaan käytäntöjen, sosiaalisten normien ja kannustimien kaltaiset institutionaaliset järjestelyt vaikuttavat tutkimusaiheiden valikoitumiseen. Näin ollen tutkimuksen vapaudessa ei ole kyse pelkästään tutkijan sisäisestä motivaatiosta, vaan tutkimuksen tekemisen taustaedellytyksistä ja tiedollisista seurauksista.³⁰

Kyselyyn vastasi yhteensä 124 julkisen hallinnon tutkijaa. Vastanneista 45 prosenttia oli miehiä ja 52 prosenttia naisia. Prosentti vastanneista valitsi vaihtoehdon ”Muu”, ja kaksi prosenttia valitsi vaihtoehdon ”En halua vastata”. Suurin osa (37 %) vastanneista oli neliportaisella tutkijan uralla ensimmäisellä portaalla. Neliportaisella uramallilla kategorisoidaan tutkijoiden ja opettajien uravaihetta yliopistoissa. Toiseksi suurin osa (24 %) vastaajista edusti tutkijan uran neljättä porrasta. Kolmannella portaalla vastaajista oli 21 prosenttia ja vähiten toisella portaalla (18 %). Suurimmalla osalla vastaajista tehtävä yliopistolla oli tutkimuspainotteinen (77 %).

Tutkimusvalintoja ohjaavat tekijät

Kyselyssä kysyimme, miten eri tekijät vaikuttavat tutkijoiden tutkimusaiheiden valintoihin. Kysymyksessä käytettiin Likert-asteikkoa (1=ei lainkaan, 2=hyvin harvoin, 3=toisinaan, 4=usein, 5=hyvin usein). Vastaukset on kuvattu kuviossa 1.

Vastauksista voidaan päätellä, että tutkimusaiheiden valintaa ohjaavat merkittävästi aiheiden innovatiivisuus, kansallinen ja kansainvälinen ajankohtaisuus sekä kiinnittyminen tiede-keskusteluun. Paljon julkisuudessa esillä olleet maalittamisen pelko ja elinkeinoelämän vaikutteet tutkimuksen vapauteen

29 Goldman & McGrath 2015; Reijula & Ylikoski 2020.

30 Reijula & Ylikoski 2020, 73.

näyttelevät pientä roolia julkishallinnollisen tutkimuksen aihevalinnoissa. Aiemmissa tutkimuksissa onkin havaittu, että maalittaminen kiinnittyy erityisesti tiettyihin teemoihin, kun taas osa tutkijoista on täysin tällaisen ilmiön ulkopuolella.³¹ Toisaalta vastauksissa nousi esille, että tutkimusvalintoihin voivat vaikuttaa myös maalittamista lievemmät ”somemyrskyt”, jos tutkijat kokevat näissä tilanteissa jäävänsä ilman organisaation tai yhteisön tukea. Niin positiiviset kuin negatiivisetkin suoraan henkilöön kohdistuvat työnjohdolliset ohjauskeinot näyttävät vaikuttavan tällä hetkellä hyvin vähän aihevalintoihin.

Tässä tutkimuksessa poliittisten toimijoiden ohjaus ei näyttäytynyt merkittävänä tutkimuksen aiheen valintaa ohjaavana tekijänä. Vastaajat kokivat keskimäärin, että poliittiset linjaukset vaikuttavat tutkimusaiheen valintaan vähän. Avoimissa vastauksissa poliittinen ohjaus nousi kuitenkin voimakkaasti esille. Vastauksissa kysymyksen tiedeyhteisön kirjoittamattomista odotuksista ja käytännöistä nousi esille yliopisto-organisaation ja keskushallinnon vaikutus tutkimusvalintoihin. Kyse on yleensä rahoitukseen liittyvästä suorasta tai epäsuorasta ohjauksesta. Tämä vahvistaa tutkimuseettisen neuvottelukunnan barometrin tuloksen, jonka mukaan tutkijat mainitsevat rahoituksen suurimmaksi huoleksi tutkimustyössä.³²

Aiheen potentiaali ulkopuolisen rahoituksen hankinnassa vaikutti aiheen valintaan usein tai hyvin usein puolella vastaajista (50,8 %). Yli puolella tutkimusaihe valikoituu usein tai hyvin usein myös siltä pohjalta, että aihe on osana rahoitusta saanutta hanketta. Poliittisten toimijoiden linjaukset näyttävät vaikuttavan vain vähän tutkimusaihevalintoihin, mutta koska poliittiset päättäjät ohjaavat myös rahoituksen kohdentumista, politiikan olennaisin vaikutus tutkimusaiheiden valikoitumi-

31 Ilman 2020, 118.

32 Salminen & Pitkänen 2019, 11.

seen on rahoitukseen pohjautuva. Avoimissa vastauksissa nousi esiin huoli perustutkimuksen tulevaisuudesta. Huoli liittyy sekä edellä mainittuun rahoituksen vaikutukseen aihevalintoihin, mutta myös muihin aihevalintaa ohjaaviin tekijöihin, kuten tiedekunnan arvostukseen.

”Rahoitusta saa vain tietynlaiseen tutkimukseen, joka väistämättä ohjaa tekemään tutkimusta tietyltä alalta. Ei voida puhua enää tutkimuksen vapaudesta, koska esim. rahoittajat päättävät sen, mistä tutkimusta tehdään.”

”Perustutkimukselle ei näytä olevan tilausta missään muodossa, vaikka juuri omalla alallani [...] ei ole juuri mitään tutkimusta olemassakaan. Eli tämän vuoksi rahoituksen ja miksei tiedekunnan arvostuksen keskittyminen innovaatiohumpaan ja monimutkaiseen soveltavaan tutkimukseen ohjaa väistämättä tutkimusaiheiden valintaa.”

”STN-hakujen ja lippulaivarahoituksen kaltaiset vahvasti poliittisesti ylhäältä käsin raamitetut ja käytännön sovelluksiin suuntaavat rahoitusinstrumentit ohjaavat kenttää vahvasti ja vapaalle perustutkimukselle on tarjolla yhä vähemmän yhteiskunnallista tukea.”

Erityisen kiinnostavaa kyselymme vastauksissa oli se, että osassa niistä oli merkittävää hajontaa. Hajonta voi kertoa esimerkiksi liikkumavarasta tieteenaloittain, yliopistoittain tai tehtävittäin. Tyypillistä hajonta oli huippututkimuksen tavoittelun, yliopiston strategian, urapolun edistämisen, medianäkyvyyden, julkaisukanavan tason ja omien opetusaiheiden vaikutuksissa aihevalintoihin. Yliopiston strategia esimerkiksi ei vaikuttanut koskaan tai vaikutti vain harvoin aihevalintoihin yli puolella vastaajista, mutta kuitenkin usein viidesosalla vastaajista.

”Organisaatioiden strategiset valinnat myös ohjaavat sitä, millaisia aiheita voidaan ottaa tutkimuksessa työn alle. Kaikkiin hankkeeseen ei lähdetä mukaan, ellei se tue organisaation strategisia painopisteitä, täysin riippumatta ko. hankkeen akateemisesta mielenkiintoisuudesta.”

Tulosten perusteella tutkijoiden tutkimusaiheen valintaa näyttävät ohjaavan pääosin sellaiset tekijät, joiden luontevasti voidaan olettaa olevan toivottavia tutkijan toiminnan lähtökohtia. Seuraavaksi keskitymme erittelemään tarkemmin, miten tutkimukseen kohdistuva poliittinen ohjaus ja muut yliopiston ulkopuolelta tulevat vaikutteet heijastuvat myös muihin tieteen vapauden elementteihin kuin aiheen valintaan.

Poliittinen ja hallinnollinen vaikuttaminen

Korkeakoulutus kiinnittyy yhteiskuntaan. Valtiovalta ja hallinnonalan ministeriöt pyrkivät erilaisin ohjauskeinoin saavuttamaan korkeakoulu- ja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Kansallisella korkeakoulukentällä on tunnistettavissa ohjausstrategioiden rinnakkaisuus ja moninaisuus: korkeakoulutukseen kohdistuu lainsäädäntö-, talous-, informaatio- ja tulossopimusohjausta. Lainsäädäntö korkeakoulujen ohjauskeinona on väistynyt viime vuosikymmeninä laajasti eri korkeakoulujärjestelmissä ja tehnyt tietä erityisesti talousohjaukselle. Valtio on edelleen yliopiston tärkein rahoittaja. Rahoitus tapahtuu niin sanotun rahoitusmallin kautta, joka ohjaa yliopistojen toimintaa.³³

Yhteiskunnallisen tutkimuksen ja julkisen rahoituksen välistä suhdetta voidaan kuvata perinteisesti panosten ja tuotos-ten väliseksi suhteeksi: tutkimus tuottaa tietoa, jota käytetään

33 Neave 2012, 3–60; Jongbloed & Vossensteyn 2016; Kivistö ym. 2017.

yhteiskunnan tilan edistämiseen.³⁴ Hukkinen nostaa *Tieteessä tapahtuu* -julkaisun pääkirjoituksessa esiin kansallisen tiedepoliittisen keskustelun ja tieteen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaateen aiheuttamien haasteiden tarkastelun merkityksen. Hukkinen mukaan erilaiset tiedon yhteistuotannon muodot ja eriasainen riippuvuus valtionrahoituksesta rajoittavat lähtökohtaisesti tutkijan vapautta, erityisesti ministeriöiden tulosohjauksen ja tiedotusohjeistuksen alla toimivissa tutkijaorganisaatioissa. Hän peräänkuuluttaa tiedepolitiikan pelisääntöjen selkeyttämistä, jotta (yhteis)tuotettavan tiedon sisällön riippumattomuus voidaan turvata.³⁵

Kyselyn vastausten mukaan tutkijoiden odotetaan osallistuvan yhä enemmän yhteiskunnalliseen keskusteluun ja tutkimukselta vaaditaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tutkimuksen odotetaan tuottavan vastauksia poliittisten toimijoiden määrittelemiin kysymyksiin.

”Tällä hetkellä tutkimuksen tekemiseen ja aihevalintoihin vaikuttaa vahvasti kapeasti ymmärretty ’policy relevanssi’, on vahvana ajatus tutkimuksesta ylhäältä käsin asetettujen ongelmien ratkaisijana, vallanpitäjien ja viranomaisten tarpeisiin vastavana tiedontuottajana. Yhteiskunnallisen insinööritaidon henki jyllää vahvana. [...] Tieteen taso tulee luultavasti laskemaan ja päädytään tuottamaan kapeaa ja olemassa olevaa uusintavaa ja vahvistavaa tutkimusta. Tieteen autonomia kärsii ja tiede ajautuu yhä vahvemmin poliittisen ja talouselämän intressien alle.”

Kyselyn vastauksissa poliittiseen ohjaukseen suhtauduttiin myös sensuurina. Hälyttävimpiä olivat havainnot, joiden mu-

34 Mabry 2009.

35 Hukkinen 2020b, 1–2.

kaan ministeriöt olivat estäneet tutkimustulosten julkaisemisen. Sensuuria ilmoitettiin esiintyneen poliittisesti arkojen aiheiden yhteydessä.

”[...] ministeriö luokitteli raportille turvallisuusluokituksen 4, joka tarkoitti sitä, että tuloksia ei saanut julkaista eikä niistä saanut puhua missään. Lakimiesten avustuksella turvallisuusluokitus lopulta purettiin, mutta raporttia ei virallisesti koskaan julkaistu.”

”Joskus taannoin ministeriö (rahoittaja) ei halunnut joillekin tuloksille julkista huomiota”

”Yliopistohallinto ja OKM rajaavat ja sensuroivat ihmistieteitä ja niiden aihevalikoimaa painopiste- ja profiloitumiskäsittein. Muu sensuuri on minimaalista tähän väheän ja tuhoisaan poliittiseen ohjaukseen verrattuna.”

Julkisuutta pidetään keskeisimpänä tieteen perusarvona: ”Tieteen vapaus ja sananvapaus liittyvät toisiinsa erityisesti julkisuuden kautta”.³⁶ Mertonin mukaan tieteen arvomaailmaan kuuluu tieteellisen tiedon avoimuus vastakohtana salailulle.³⁷ Hän tulkitsee tieteellisen tiedon olevan kaikkien, ei pelkästään yliopistoinstituutioiden, omaisuutta. Julkisuus tarkoittaa muun muassa sitä, että tutkimuksen tulokset julkaistaan ja tavat niiden aikaansaamiseksi avataan. Tutkijoilla täytyy olla oikeus tutkimustulostensa julkaisemiseen, sillä julkisuuden kautta tiedosta tulee varsinaisesti tieteellistä tietoa.³⁸ Muussa tapauksessa esimerkiksi tiedeyhteisö ja tiedeyleisö eivät voi asettaa tutkimuksen väitteitä kriittiseen valoon.

36 Väliaverron 2020, 25.

37 Merton 1973, 273–275.

38 Niiniluoto 2001.

Julkisuuteen sisältyy tieto julkilausuttujen ja tunnistettavissa olevien menetelmien käytöstä. Tieteeseen on sisäänrakennettu ajatus siitä, että tiede voi perustua ainoastaan systemaattiseen ja kriittiseen jokaiselle avoimeen keskusteluun. Miettinen on nostanut tässä yhteydessä esille tieteellisen yhteisön itsekontrollin käsitteet.³⁹ Julkisuuden ja sananvapauden yhteys on ilmeinen erityisesti akateemisen yhteisön ulkopuolella, jolloin puhutaan tieteen ja tutkijan roolista yhteiskunnassa. Erilaiset toiveet kuitenkin monimutkaistavat tieteen julkisuutta ja sananvapautta: näihin kuuluvat esimerkiksi taloudellista hyötyä hakevat motiivit.⁴⁰ Tieteellisen tiedon julkisuutta haastavat käytännöllisiä hyötyjä etsivä soveltava tutkimus ja kehittämistyö, joissa rahoittaja tahtoo salata tuloksia.⁴¹

Kansainvälisissä tarkasteluissa on viime vuosina kiinnitetty laajasti huomioita akateemiseen sensuuriin. Akateemiselle sensuurille on tyypillistä, että se saa erilaisia ja eriasteisia ilmenemis- muotoja, eikä sen käsitettä ole tyhjentävästi määriteltä. Sensuuri voi ilmetä esimerkiksi valtion tai yliopisto-organisaation välittömänä tutkijaan tai tutkimukseen kohdistuvina toimina.⁴² Tällaiset toimet, kuten yliopiston antama määräys julkaista tiettyssä julkaisussa tai keskushallinnosta tuleva kielto julkaista tiettyjä tutkimustuloksia, ovat vastoin kansallisessa oikeusjärestyksessä turvattua tutkimuksen vapautta. Itsesensuurissa on puolestaan kyse tutkijan itsensä tekemistä tutkimukseen liittyvistä valinnoista⁴³, joilla pyritään turvaamaan esimerkiksi uralla eteneminen. Toisin kuin välittömissä yksilöön kohdistuvissa määräyksissä tai muissa rajoitustoimissa, itsesensuurin kohdalla on vaikea määrittää, milloin kyse on oikeudellisesta tutkimuksen vapauden loukkaamisesta.

39 Miettinen 2001a, 1317.

40 Välvärrönen 2020, 26–27.

41 Niiniluoto 2001.

42 Report of the Scholars at Riski 2020.

43 Neuvonen 2019b, 30–31.

Raamitettu ja ohjattu tutkimuksen vapaus

Kesäkuussa 2020 julkaistiin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen liittyvä yleiskommentti, jossa kiinnitettiin huomiota tieteen vapauden ongelmiin. Tällöin todettiin, että tieteen vapauden kehittämiseksi tulisi kehittää sellaista lainsäädäntöä, joka sisältäisi oikeusturvauskeinot tieteen vapauden rikkomustilanteisiin. Lisäksi tulisi laatia kansallinen strategia tieteen säilyttämisen, kehittämisen ja levittämisen edistämiseksi sekä indikaattorit tieteen edistymisen ja sen eduista nauttimisen mittaamiseksi.⁴⁴

Tieteen vapautteen sisältyy muun muassa tutkijan oikeus valita tutkittavat aiheet ja julkaista vapaasti tuloksensa. Nämä on turvattu juridisin instrumentein. Oikeuksiin liittyy tyypillisesti oikeusturvakeinoja eli mahdollisuus saattaa oikeuksia loukkaavat teot riippumattoman elimen arvioitaviksi. Tieteen vapauden osalta tällaiset keinot ovat heikot, sillä tyypilliset oikeusturvainstrumentit eivät tavoita useita sellaisia tilanteita, joihin tieteen vapausloukkaukset voivat kohdentua. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa esille nousseissa välillisissä tilanteissa ei ole useinkaan kyse sellaisesta toiminnasta, joka olisi mahdollista saattaa tuomioistui-
men tai muun riippumattoman oikeusturvaelimen arvioitavaksi.

Tiedeyhteisön itsekонтроlli on nähty keskeiseksi elementiksi tieteen vapauden toteutumisessa. Kyse on siitä, että tiedeyhteisö toteuttaa tieteen itsekorjautuvuutta ja tieteen eettisiä periaatteita.⁴⁵ Suomessa tiedeyhteisön eettinen valvonta toteutuu hyvän tieteellisen käytännön (HTK) valvomiseen liittyvissä prosessissa.⁴⁶ Prosessissa tiedeyhteisö arvioi jäsentensä hyvän tieteellisen käytännön noudattamista eli kyse on itsesääntelystä. HTK-prosessi saa piirteitä whistleblowing-järjestelmästä (pil-

44 CESCR General Comment No 25, Comment 53, 88–89.

45 Miettinen 2001b, 1317.

46 Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyiden käsitteleminen Suomessa 2012, 4.

liin puhallus), jonka kautta voidaan tuoda esille väärinkäytöksiä ja lainvastaista tai epäeettistä toimintaa.⁴⁷ HTK-järjestelmä ei ole kuitenkaan anonyymi. Nykyisellään HTK-prosessi ei ulotu koskemaan kattavasti artikkelissa esille nostettuja, tutkimusaiheen valintaan liittyviä ja tutkimuksen vapautta rajoittavia epäasiallisia vaikuttimia. Prosessi ulottuu kuitenkin esimerkiksi niihin tilanteisiin, joissa vanhempi tutkija epäasiallisesti vaikuttaa nuoremman tutkijan toimintaan. Yhtenä ratkaisuna tiedeyhteisön ongelmiin voisikin olla tiedeyhteisön sisäisen whistleblowing-tyyppisen järjestelmän kehittäminen.⁴⁸

Haasteellisimpia oikeusturvakeinojenkin osalta ovat tiedeyhteisön ulkopuoliset, poliittisen ja rahoitukseen liittyvän ohjauksen epäasialliset muodot, joita tutkimustuloksemme toivat laajasti esille. Akateemisen vapauden rajaamisen ja tutkimuksen ohjaamisen raja on häilyvä ja vaikeasti määriteltävissä, kun sitä tarkastellaan tutkimuksen julkishallinnollisen priorisoinnin, yliopistojen rahoitusmekanismien ja niistä tutkimuksen suuntaamiselle aiheutuvien seurausten kautta.⁴⁹

Tässä tutkimuksessa tehdyt havainnot tukevat V-Dem-instituutin tuloksia siitä, että Suomessa poliittisiin teemoihin liittyvän ilmaisunvapauden aste on alkanut heikentyä. Myös tällä tasolla kaivattaisiin anonyymiä ilmiantajajärjestelmää, mikä olisi hyvä huomioda whistleblowing-järjestelmiä kehitettäessä. Esimerkiksi ministeriöiden estäessä joidenkin tutkimustulosten julkaisemisen tulisi tutkijoita varten olla olemassa helposti lähestyttävä foorumi, johon tämänkaltaisia loukkauksia voisi saattaa arvioitaviksi. Osittain tarpeeseen toki vastaa ylimpien lainvalvojen kantelujärjestelmä, kun tutkimuksen rahoittaja hoitaa julkista tehtävää.

47 Neuvoonen 2016, 250–251.

48 Ks. Viinamäki ym. 2020.

49 Russo & Russo 2017.

Kyselyn tulokset eivät osoittaneet, että elinkeinoelämä vaikuttaisi merkittävästi vastaajien tutkimusaiheiden valintaan. Nykyisin tiedeyhteisön ohella tietoa tuotetaan yhteistyössä erilaisten muiden toimijoiden kanssa.⁵⁰ Elinkeinoelämän vaikutuksia on tärkeää seurata, sillä tästä suunnasta tuleviin loukkauksiin ei nykyjärjestelmässä ole oikeusturvavälinettä.

Tieteen ja laajemmin akateemisen vapauden viimeaikaisiin haasteisiin on kiinnitetty kansainvälisesti laajasti huomiota. Oikeusturvahaasteet on tunnistettu myös ihmisoikeustasolla ja Euroopan unionin kontekstissa. Tästä näkökulmasta tarkastelu on kiinnittynyt pikemminkin yksittäisten oikeuksien (sanavapauden, ilmaisunvapauden, yhdistymisvapauden) tulkinnan kehittämiseen kuin laajemmin akateemisen vapauden turvaamistulkintaan. Tieteen vapauden uhkakuvat näyttäytyvät maailmalla jo niin vahvoina, että akateemisen vapauden kansainvälinen kehittämissä on välttämätöntä.⁵¹ Tieteen vapauden uhkakuvat näyttäytyvät maailmalla jo niin vahvoina, että kansainvälinen kehittämissä on välttämätöntä. Suomalaisessa keskustelussakin on syytä vielä korostaa, että tieteen harjoittamisen vapaus on perus- ja ihmisoikeus, joka on julkisen vallan velvoite turvata.

Tutkimuksen yksi keskeinen havainto on itesesensuurin vaikutus, johon liittyviä ongelmia on hyvin vaikea ratkaista oikeudellisin instrumentein. Jos tutkija esimerkiksi turvaa tulevaisuuden urapolkuaan tutkimalla vain sellaisia teemoja, joiden rahoitus on turvattu, kysymys on itesesensuurista, johon auttavat vain läpinäkyvyys, seuranta ja lopulta rakenteelliset muutokset.

Tässä tutkimuksessa nousi esille joitain hälyttäviä sensuuriin liittyviä tuloksia. Tämä on erityisen ongelmallista, kun kohteena on julkishallintoon kohdistuva tutkimus. Tutkimuksen on

⁵⁰ Gibbons ym. 1994, 3–8.

⁵¹ Ks. Euroopan parlamentin suositus 2018.

oltava avointa ja vapaata epäasiallisesta poliittisesta vaikuttamisesta, jotta yhteiskuntaa voidaan tehokkaasti kehittää. Tämä tutkimus oli ensimmäinen nimenomaan suomalaiseseen julkishallinnon tutkimukseen ja tutkijoiden henkilökohtaisiin kokemuksiin kohdistuva kartoitus. Tutkimus nostaa esille tarpeen erilaisten indeksien kontekstualisointiin jo lähitulevaisuudessa, jotta eri tieteenaloihin tai teemoihin liittyviä riskejä voidaan arvioida täsmällisemmin.

Lähteet

- Airaksinen, Tiina H. (2020a) Kiinan sensuuri ulottuu kansainvälisiin julkaisuihin. Teoksessa Esa Välierronen & Kai Ekholm (toim.) *Tieteen vapaus & tutkijan sananvapaus*. Tampere: Vastapaino, 20–21.
- Airaksinen, Tiina H. (2020b) Sensuuri, kielletty aiheet ja julkaiseminen Kiinassa. *Tieteessä tapahtuu* 2/2020, 3–11.
- Altbach, Philip G. (2013) *The international imperative in higher education*. Rotterdam: Sense.
- Altbach, Philip G. & Hans de Witt. Are We Facing a Fundamental Challenge to Higher Education Internationalization? *International Higher Education*, 2:93, 2–4.
- Bard, Petra (2018) The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary. *European Political Science* 19:1, 87–96.
- Barendt, Eric (2010) *Academic freedom and the law (a comparative study)*. Lontoo: Bloomsbury Publishing.
- Beiter, Klaus D., Terence Karran & Kwadwo Appiagyei-Atua (2016) Academic freedom and its protection in the law of European states. *European journal of comparative law and governance* 3:3, 254–346.
- CESCR General Comment No 25. General comment No. 25 (2020) on science and economic, social and cultural rights (article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the international covenant on economic, social and cultural rights. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 (haettu 10.2.2021).
- Civitas research team (2020) Academic freedom in our universities: the best and the worst. Institute for the study of civil society. <https://www.civitas.org.uk/publications/academic-freedom-in-our-universities/> (haettu 10.2.2021).
- Cram, Ian & Helen Fenwick (2018) Protecting free speech and academic freedom in universities: Free speech and academic freedom. *Modern law review* 81:5, 825–873.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOA dnro 3098/2/2010.
- Euroopan parlamentin suositus 29. marraskuuta 2018 neuvostolle, komissiolle ja komission varapuheenjohtajalle / unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle akateemisen vapauden puolustamisesta EU:n ulkoisessa toiminnassa (2018/2117(INI)).
- Gibbons, Michael & Camille Limoges & Helga Nowotny & Simon Schwartzman & Peter Scott & Martin Trow (1994) *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Los Angeles: Sage Publications.
- Goldman, Alvin & Matthew McGrath (2014) *Epistemology: A contemporary introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Greitens, Sheena Chestnut & Rory Truex (2020) Repressive experiences among China scholars: New evidence from survey data. *The China quarterly (London)* 242/2020, 349–375.
- Grimm, Jannis & Illyas Saliba (2017) Free research in fearful times: conceptualizing an index to monitor academic freedom. *Interdisciplinary political studies* 3:1, 41–75.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Hukkinen, Janne I. (2020a) Tutkijoiden sananvapaus yhteiskunnallisesti vaikuttavan tieteen aikakaudella. Teoksessa Esa Välierronen & Kai Ekholm (toim.) *Tieteen vapaus & tutkijan sananvapaus*. Tampere: Vastapaino, 261–282.
- Hukkinen, Janne I. (2020b) Kohti tiedostavampaa tiedepolitiikkaa. *Tieteessä tapahtuu* 5/2020, 1–2.

- Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa.
 Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje (2013). https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf (haettu 8.10.2021).
- Illman, Janne (2020) *Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen*. Lainsäädännön arviointia. Valtioneuvoston selvitys 3:2020.
- Jongbloed, Ben & Hans Vossensteyn (2016) University funding and student funding: International comparisons. *Oxford review of economic policy* 32:4, 576–595.
- Jukka, Leena (2018) Tutkimuksen tieteellisyys, tutkijan oikeus tietoon ja rajoituksia tiedon julkaisemisessa. *Edilex-sarja* 2018/6, 25.1.2017.
- Karran, Terence & Klaus D. Beiter & Kwadwo Appiagyei-Atua (2017) Measuring academic freedom in Europe, a criterion referenced approach. *Policy reviews in higher education* 1:2, 209–239.
- Karran, Terence & Lucy Millinson (2019) Academic freedom and world-class universities, A virtuous circle? *Higher education policy* 32:3, 397–417.
- Kinzelbach, Katrin (2020) *Researching academic freedom, guidelines and sample case studies*. Erlangen: FAU University Press.
- Kinzelbach, Katrin & Ilyas Saliba & Janika Spannagel & Robert Quinn (2020) Free universities, putting the academic index into action. Global public policy institute & scholars at risk network. https://www.gppi.net/media/KinzelbachEtAl_2020_Free_Universities.pdf (haettu 8.2.2021).
- Kivistö, Jussi & Elias Pekkola & Anu Lyytinen (2017) The influence of performance-based management on teaching and research performance of Finnish senior academics. *Tertiary education and management* 23:3, 260–275.
- Mabry, Linda (2009) Governmental regulation in social science. Teoksessa Donna M. Mertens & Pauline E. Ginsberg (toim.) *The handbook of social research ethics*. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc., 107–120.
- Merton, Robert K. (1968) *Social theory and social structure*. New York (NY): The Free press.
- Merton, Robert K. (1973) *The sociology of science: Theoretical and empirical investigations*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Miettinen, Tarmo (2001a) Tieteen vapaus. *Lakimies* 8/2001, 1314–1318.
- Miettinen, Tarmo (2001b) *Tieteen vapaus. Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Neuvonen, Riku (2016) Pilliinpuhaltajien asema Suomessa. Teoksessa Päivi Korpisaari (toim.) *Viestinnän muuttuva sääntely – Viestintäoikeuden vuosikirja 2016*. Helsingin yliopisto 2013, 241–254.
- Neuvonen, Riku (2019a) Sananvapautta uusin silmin? Viestinnälliset perusoikeudet yksilön oikeuksien turvaajana. *Lakimies* 7–8/2019, 984–1009.
- Neuvonen, Riku (2019b) *Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet*. Helsinki: Kauppakamari.
- Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli (2013) Viestinnällisten perusoikeuksien kokonaisuus Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Teoksessa Anniina Huttunen, Riku Neuvonen, Taina Pihlajarinne, Pauli Rautiainen, Anna Ronkainen, Veli-Markus Tapio & Päivi Tiilikka (toim.) *Nettajan oikeus. Viestintäoikeuden vuosikirja*. Helsingin yliopisto 2013, 109–131.
- Neave, Guy (2012) *The evaluative state, institutional autonomy and re-engineering higher education in Western Europe: The prince and his pleasure*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Niiniluoto, Ilkka (2001) Julkisuusperiaate ja tutkimustulosten salailu. *Tieteessä tapahtuu* 19:2.

- Novotny, Helga & Peter Scott & Michael Gibbons (2008) *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Report of the Scholars at Risk (2020) Academic Freedom Monitoring Project. Free to Think. Scholars at Risk. <https://www.scholarsatrisk.org/wp-content/uploads/2020/11/Scholars-at-Risk-Free-to-Think-2020.pdf> (haettu 10.2.2021).
- Reijula, Samuli & Petri Ylikoski (2020) Tutkijan vapaus institutionaalisen tietoteorian näkökulmasta. Teoksessa Esa Väliaverronen & Kai Ekholm (toim.) *Tieteen vapaus & tutkijan sananvapaus*. Tampere: Vastapaino, 73–102.
- Russo, Alessandra & Russo, Federico (2017) Free to think, free to research: challenges to academic freedom in the context of contemporary global politics. *Interdisciplinary political studies* 3:1, 7–10.
- Salminen, Ari & Pitkänen, Lotta (2019) *Tutkimusyhteisöissä kaikki hyvin? Tutkimuseettinen barometri 2018*. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisu 1/2019. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta.
- Scholars at risk (2020) Scholars at risk network. Promoting high education values. https://www.scholarsatrisk.org/wp-content/uploads/2020/05/SAR_PHV_DiscussionGuide_v20_ONLINE.pdf (haettu 10.2.2021).
- Spannagel, Janika & Kinzelbach, Katrin & Saliba Ilyas (2020) *The academic freedom index and other new indicators relating to academic space: An introduction*. University of Gothenburg. Series 2020:26. https://www.v-dem.net/media/filer_public/0d/a3/0da3981c-86ab-4d4f-b809-5bb77f43a0c7/wp_spannagel2020.pdf (haettu 9.2.2021).
- Tirronen, Jarkko (2010) *Yliopistoa etsimässä. Johdatus yliopiston ajatukseen*. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Tuori, Kaarlo (2011) Sivistyskelliset oikeudet. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen (toim.) *Perusoikeudet, 2. uudistettu painos*. Helsinki: WSOYpro, 605–629.
- V-Dem Institute (2016) Policy brief. https://www.v-dem.net/media/filer_public/f9/08/f908eb53-coe2-40fo-9294-e067537d8fob/v-dem_policybrief_5_2016.pdf (haettu 7.2.2021).
- Viinamäki, Olli-Pekka, Mäntylä, Niina & Jokipii, Annukka (2020) Whistleblowing in Finland. Teoksessa Carmen R. Apaza & Yongjin Chang (toim.) *What makes effective whistleblowing: global comparative studies from the public and private sector*. Cham: Palgrave Macmillan, 49–69.
- Välimaa, Jussi (2019) *A history of Finnish higher education from the middle ages to the 21st century*. Cham, Switzerland: Springer.
- Väliaverronen, Esa & Ekholm, Kai (2020) Johdanto: Vapaan ajattelun tila kaventuu maailmalla. Teoksessa Esa Väliaverronen & Kai Ekholm (toim.) *Tieteen vapaus & tutkijan sananvapaus*. Tampere: Vastapaino, 7–23.
- Väliaverronen, Tero (2020) Tieteen vapauden ja tutkijan sananvapauden yhteiskunnallinen merkitys. Teoksessa Esa Väliaverronen & Kai Ekholm (toim.) *Tieteen vapaus & tutkijan sananvapaus*. Tampere: Vastapaino, 25–57.
- Ylijoki, Oili-Helena (2020) Tiede markkinoilla. Teoksessa Esa Väliaverronen & Kai Ekholm (toim.) *Tieteen vapaus & tutkijan sananvapaus*. Tampere: Vastapaino, 135–165.

Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajina

ESA HYYRYLÄINEN, JARI AUTIONIEMI & KIRSI LEHTO

Artikkeli perustuu paradoksiteorian mahdollisuuksien tarkasteluun julkisen johtamisen kontekstissa. Paradoksiteorian ideana on, että organisaatiossa vaikuttavia vastakkaisuuksia hyödynnetään johtamisessa niiden aktiivisen poissulkemisen sijaan. Tästä syystä paradoksiteoria muodostaa vastakohdan johtamisen rationaalisille malleille, jotka näkevät organisaation vastakkaisuudet, vastakkaisiin suuntiin vetävät tekijät, ratkaisutavina ongelmina. Tarkastelemme artikkelissa paradoksiteorian lähtökohtia sekä teorian tunnistamia yleisimpiä paradoksytyyppejä, jotka liittyvät organisaation suoriutumiseen, yhteenkuuluvuuteen, organisoitumiseen ja oppimiseen. Tämän jälkeen esittelemme konkreettisia paradokseja, joita johtamisessa ja organisaation jokapäiväisessä toiminnassa ilmenee. Näitä ovat organisatorinen molempikäisyys, hybridiorganisaatio ja menestysparadoksi. Kaikki ovat tulkintoja siitä, miten samaan aikaan pitää kiinni menestyksestä ja hyödyntää uusia mahdolli-

suuksia, minkä vuoksi ne edustavat oppimisen paradoksityyppejä. Samalla paradoksit kuitenkin osoittavat, että käytännössä paradoksityypit sekoittuvat toisiinsa konkreettisemmalle tasolle siirryttäessä.

Paradoksiteorian ideaa ja lähtökohtia valottavassa kontribuutiossamme kyseenalaistamme lähestymistavan, jonka olemme itsekin julkisen johtamisen tutkijoina oppineet ja sisäistäneet. Tarkoituksemme on samalla esitellä uudenlainen tapa ymmärtää johtamisen haasteita. Paradoksin ideaa ja käsitettä on sovellettu organisaatioiden ja johtamisen tutkimukseen niin monin tavoin, että monikkomuoto *paradoksiteoriat* olisi mahdollinen. Yksikkömuoto on kuitenkin vakiintunut, joten pitäydymme sen käytössä.

Paradoksiteoria avaa mahdollisuuden kriittisempään johtamisen ideaalien uudelleen tarkasteluun. Yksi hallinnon tutkijoita ja käytännön toimijoita yhdistävä piirre on usko johtamisen vaikuttavuuteen, jonka mukaan johtamisella on väliä, koska sen avulla voi välttää ja ratkaista haasteita. Tunnistamme tämän ajattelutavan myös itsessämme ja sen kautta olemme pyrkineet kouluttamaan tulevia hallinnon johtajia ja asiantuntijoita tarttumaan asioihin ja tekemään valintoja tilanteissa, joissa valinta on kaikkea muuta kuin helppo. Meitä ei ainoastaan yhdistä usko johtamisen vaikuttavuuteen, vaan nimenomaan usko näkyvän ja asioihin aktiivisesti puuttuvan johtamisen vaikuttavuuteen. Usko on säilynyt, vaikka valintatilanteiden ja vaihtoehtojen hahmottaminen onkin usein todettu ”pirulliseksi” haasteeksi.

Lähestymistapamme voidaan tulkita myös kritiikiksi managerialismia kohtaan. Etenkin uuden julkisjohtamisen opit johtajien tarvitsemasta toimintavapaudesta ja vahvasta johtamisosaamisesta olivat 1980- ja 1990-luvuilla hallinnon uudistusajattelun

ytimessä.¹ Managerialismi ymmärretään melko yksioikoisesti uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) reformien myötä syntyneeksi johtamis- ja johtajakeskeisyydeksi.² On olemassa myös vanhempi managerialismi, jossa näkyi huoli siitä, mihin johtamiskeskeisyys mahdollisesti johtaa.³ Kaikkea managerialismia yhdistää vahva usko johtamisen vaikuttavuuteen. Paradoksiteoria mahdollistaa tämän kyseenalaistamisen, sillä teoriassa johtamiselle jäävä tila on suppeampi kuin managerialismissa oletetaan.

Paradoksiteoria kyseenalaistaa erityisesti joko–tai-valinnat, jotka ovat aktiiviselle ja näkyvälle johtamiselle tyypillisiä. Samalla paradoksiteoria kyseenalaistaa monet johtamista koskevat ideaalit. Niiden tilalle paradoksiteoria tarjoaa johtamista, jossa paradokseina ilmenevien vastakkaisuuksien annetaan tuottaa jotain sellaista, jota ei saada aktiivisesti puuttumalla ja tekemällä poissulkevia valintoja. Sen sijaan, että johtamisen vaatimukset olisivat vastakkaisia esimerkiksi dilemmana, jossa on vain huonoja vaihtoehtoja, pöydältä poistetaan vastakkaisuuksien näkeminen vaihtoehtoina. Ideana on johtaa niin, että vastakkaisuuksien keskinäinen vuorovaikutus säilyy dynaamisena ja potentiaalisesti uutta tuottavana voimana. Tämä tarkoittaa mieluummin pieniä jatkuvia liikkeitä kuin suuria ja näyttäviä kehityskaaria.

Tulkintatapana paradoksiteoria tarjoaa teoreettiset tai käsitteelliset linssit, joiden läpi organisaatioita ja johtamista katsottaessa näkyy jotain sellaista, mitä ei näkyisi muuten.⁴ Linssien läpi katsomalla syntynyt tulkinta tarjoaa neuvoja siihen, mitä johtamisessa kannattaa tehdä tai jättää tekemättä. Paradoksiteorian hyödyllisyys määrittyykin lopulta käytännöissä, joissa

1 Hood 1991.

2 Ks. esim. Koikkalainen 2012.

3 Cunliffe 2009, 18.

4 Feldman & Orlikowski 2011, 1240–1241.

näitä neuvoja noudattamalla kyetään tunnistamaan ja ratkaisemaan ongelmia eri tavalla kuin vaihtoehtoisissa teorioissa. Kyse on mahdollisuudesta ajatella ja toteuttaa tutkimuksia aikaisemmasta poikkeavalla tavalla ja löytää sellaista, jota aikaisempi tutkimus on jättänyt jopa huomiotta.

Määrittelemme aluksi paradoksin paradoksiteorian kontekstista käsin. Sen jälkeen siirrymme esittelemään tutkimuksen ja käytännön tarpeen paradoksiteorialle ja vastaaville totutusta poikkeaville lähestymistavoille. Sitä seuraa erilaisten paradoksiin reagoimisen mahdollisuuksien avaaminen osana organisaation johtamista. Etenemme tästä konkreettisemmalle tasolle vaiheittain. Kuvaamme ensin yleisimmin tutkimuksessa esillä olevat paradoksytyypit ja sitten avaamme kolme versiota samasta paradoksytyypistä tarkemmin. Lopuksi pohdimme paradoksiteorian mahdollisuuksia ja rajoitteita sekä teoriaan liittyvän kriittisen uudelleenajattelun tarvetta.

Paradoksin käsite

Paradoksiteorian teoreettisten ja käsitteellisten linssien ytimessä on paradoksin käsite, jota paradoksiteoria ei kuitenkaan ole tulkinnut totuttuun tapaan. Paradoksi on yleisesti väite, joka on vain näennäisesti looginen tai epälooginen.⁵ Hyvä esimerkki aidosta paradoksista on yksi Zenonin neljästä tunnetusta paradoksista, Akilleksen ja kilpikonnan kilpajuoksu.⁶ Kun Akilles saapuu siihen, missä kilpikonna on, kilpikonna on jo siirtynyt eteenpäin. Paradoksi syntyy siitä, etteivät aika ja liike ole yhdistettävissä ongelmitta toisiinsa.

Paradoksiteorian paradoksissa ei ole vastaavalla tavalla kyse loogisuudesta tai epäloogisuudesta. Paradoksiteoriassa ristiriitaisten ja vastakkaisten tekijöiden dynamiikan annetaan tuottaa

5 Esim. Lukkari 2020.

6 Booth 1957, 187–188; ks. Hyyryläinen ym. 2018, 10.

sellaista, jota ei saataisi aikaan poissulkevalla valinnalla. ”Tämä yhtäaikaaisesti esiintyvien jännitteiden kahtalaisuus tuottaa kaaoksen reunan, ei kahden ääripään valjua puoliväliä”⁷

Paradoksiteorian käsitys paradokseista on sekä siunaus että ongelma. Hyvää siinä on se, ettei ole tarpeen rajautua ”aitoihin” paradokseihin. Mutta kun näin ei tehdä, paradoksiksi nimeämistä ei pidättelee juuri mikään. Hyyryläinen kollegoineen (2018) nimesi esimerkiksi kymmenen kuntiin liittyvää paradoksia haastatteluihin perustuvan aineistonsa perusteella. Paradokseja olisi ollut mahdollista löytää enemmänkin, sillä vaatimusten tai asioiden vastakkaisuus tai ristiriitaisuus on varsin yleinen ilmiö. Kaikki, joiden sanastoon ”paradoksi” kuuluu, eivät myöskään ole paradoksiteorian edustajia. Esimerkiksi dilemmaksi jännitteet tulkitseva ei ole varsinaisesti paradoksiteorian edustaja, mutta hän voi lukea tutkimuksensa institutionaaliseen kompleksisuuteen tutkimussuuntana.⁸ Se korostaa sitä, miten kilpailevat vaatimukset ilmenevät rinnakkaisina institutionaalisina logiikkoina. Yhteys paradoksiteoriaan on yhteisen jännitteiden ja vastakkaisuuksien korostamisen vuoksi ilmeinen, joten näitä voi pitää vastakkaisuuden sijaan myös toisiaan täydentävinä näkemyksinä.

Paradoksiteoria haastaa perinteiset johtamismallit

Iso kysymys, jonka Clegg nostaa esille, on se, ovatko paradoksit luontaisia organisaatioiden ja johtamisen todellisuudessa vai pikemmin tuon todellisuuden tarkastelemisen ja tulkinnan keinoja? Schad ja Bansal puhuvat samasta asiasta paradoksien ontologisena ja epistemologisena tarkasteluna. Smith ja Lewis taas nostavat esille paradoksit järjestelmien luontaisina piirteinä

7 Eisenhardt 2000, 703.

8 Katso tästä lisää Smith & Tracey 2016.

ja sosiaalisina konstruktioina.⁹ Voimme yhtyä kaikkien edellä mainittujen käsitykseen siitä, että paradoksiteoriassa on kumpikin puoli. Teoria pyrkii tarkastelemaan paradokseja kohteenaan ja lähestymistapanaan.

Paradoksinäkökulmalla on pyritty haastamaan rationaalisuutta, lineaarisuutta ja suunniteltua muutosta korostavia johtamismalleja ja avaamaan ovia uudentlaisille lähestymistavoille. Viimeisen reilun vuosisadan ajan esimerkiksi johtamisfunktioita, -toimintoja, -rooleja ja -kompetensseja korostavat rationaaliset, loogiset ja lineaariset mallit olivat vallitsevia johtamisen tutkimuksessa ja käytännössä.¹⁰ Kehityksen alkupisteinä olivat Taylorin ja Fayolin kaltaiset tutkijat ja toimijat, jotka halusivat lisää ammattimaisuutta (eli teknistä rationaalisuutta, systemaattisuutta ja objektiivisuutta) johtamiseen ja sen tutkimukseen. Samalla he tekivät johtamisen ”taidosta” tieteellisesti perusteltavaa ja suuremmillekin joukoille helpommin opetettavissa olevaa ”tiedettä”.

Monet kaipaavat tällaista johtamisoppia edelleen. Ann Cunliffe¹¹ kuvaa kaipuuta osuvasti: ”Ja johtamiskurssien opiskelijat usein haluavat tietää mikä on oikea vastaus, oikea tapa tehdä jotain, ja kuinka saada selville ’totuus’”. Hän jatkaa, että ”rationaalisena oleminen on oikeassa olemista ja uskottavuutta”. Kun tällainen ”oikeassa oleminen” on tiukasti sidoksissa edellä kuvattuihin johtamisen ideaaleihin, joita juurrutetaan aina uusiin sukupolviin tutkimuksen ja koulutuksen vuorovedolla, käsityksen kyseenalaistavat ovat ison haasteen äärellä. Askel kriittisempään ja refleksiivisempään tutkimukseen on kuitenkin tarpeen. ”Oikeassa olevat” voivat hyvin olla väärässäkin. Vähintään heille on paikallaan reflektoida tietämäänsä ajoittain.

9 Clegg 2002, 1–2; Schad & Bansal 2018; Smith & Lewis 2011; ks. myös Smith ym. 2017.

10 Cunliffe 2009, 30; ks. Lewis & Smith 2014.

11 Cunliffe 2009, 30.

Paradoksiteorian omaleimaisuus

Paradoksiteoria on sateenvarjomainen koti organisaatio- ja johtamisteoreettisille näkemyksille, jotka hakevat sekä-että-tyyppisiä ratkaisuja. Organisaation kannalta kyse voi olla esimerkiksi vastakkaisuuden ja jännitteiden dynamiikkaa hyödyntävästä dialogista, vakiintuneiden toimintatapojen kyseenalaistamisesta tai uudennlaisista oppimismahdollisuuksista. Kyse on sellaisista mahdollisuuksista, joita ei olisi olemassa, jos pyritäisiin poissulkeviin valintoihin.¹²

Paradoksiteoria eroaa muista vastakkaisuuksia, jännitteitä ja ristiriitaisuuksia korostavista näkemyksistä kolmessa asiassa. Näitä asioita voi hyödyntää, kun arvioidaan, mitkä paradoksiksi väitetyistä jännitteistä ovat paradokseja paradoksiteorian puitteissa. Ensinnäkin paradoksiteoria olettaa vastakkaisuuksien keskinäisen riippuvuuden. Vastakkaisuudet eivät esiinny itsestään, vaan suhteessa toisiinsa. Toinen oletus tehdään paradoksien luonteesta, jolloin vastakkaisuudet ovat organisaation sisäsyntyisiä tekijöitä. Toki organisaation ympäristöllä on oma roolinsa, mutta se ei tyhjennä organisaatioiden sisäistä ulottuvuutta. Kolmas piirre on se, että paradoksiteoria näkee vastakkaisuudet pysyväksi olotilaksi. Vastakkaisuudet kuuluvat organisatoriseen dynamiikkaan koko ajan eivätkä ohimenevinä vaiheina. Jos niitä ei koko ajan oteta huomioon, tulkinta ei tavoita sitä, mitä todellisuudessa tapahtuu.¹³

Smith kollegoineen¹⁴ toteaa, että paradoksiteorian sisällä on erilaisia oletuksia siitä, mistä paradokseissa lopulta on kyse. Nämä oletukset ovat osin vastakkaisia, osin toisiaan täydentäviä. He kuvaavat kolme sisäistä paradoksia, jotka ovat paradoksaaliset lähtökohdat (paradoksi synnynnäisenä vs. sosiaalisesti

12 Lukkari 2020, 12; Lewis 2000; Waldman ym. 2019, 2.

13 Smith & Tracey 2016; Lewis & Smith 2014; Hyyryläinen ym. 2018.

14 Smith ym. 2017, 4–7

konstruoituna), paradoksaalinen ontologia (paradoksi entiteettinä vs. prosessina) ja paradoksaaliset tarkoitukset (paradoksi normatiivisena vs. empiiriset linssit).

Paradoksaaliset lähtökohdat viittaavat siihen, syntykö paradoksi merkityksellistämisen kautta vai onko se olemassa ihmisistä ja heidän toiminnastaan riippumattomana järjestelmän tai organisaation synnynnäisenä piirteenä tai ominaisuutena.¹⁵ Tällä on vaikutuksia muun muassa siihen, miten paradoksia voi tutkia. Jos paradokseja avataan sosiaalisen konstruktion kautta, täytyy ottaa huomioon, miten niiden kanssa toimitaan. Tällöin paradoksia ei voi jättää systeemin tai organisaation ominaisuudeksi, jota voisi tarkastella irrallaan ihmisistä, mikä johtaa kysymykseen siitä, mikä on toimijuuden rooli suhteessa rakenteellisiin tekijöihin. Me painotamme tarkastelussamme rakenteellisia tekijöitä toimijuutta enemmän.

Paradoksaalinen ontologia viittaa siihen, pitäisikö paradoksia tarkastella staattisena vai dynaamisena ilmiönä. Kyse on samalla siitä, voiko paradoksin pelkistää kahden vastakkaisuuden välille vai onko kysymys pikemminkin moninaisten vastakkaisuuksien kanssa toimimisesta. Staattisuutta korostavat haluavat rajata ja nimetä tutkimansa paradoksit perusteellisen kuvauksen avulla. Dynaamisuutta korostavien kiinnostus on laveammin siinä, millaiset prosessit synnyttävät ja ylläpitävät paradoksaalisia piirteitä. Tähän osaan paradoksitutkijoita kuuluvat esimerkiksi dialektisuuden kautta paradokseja ja paradoksaalisuutta tutkivat.¹⁶ Kuulumme myös itse tähän joukkoon. Meille paradoksaalisuus on isompi kysymys kuin yksittäiset paradoksit. Niiden kuvaamisella ja nimeämisellä saa kuitenkin kuvattua paradoksaalisuuden ilmenemisen esimerkiksi päätöksentekotilanteissa.¹⁷

15 Vrt. Clegg 2002; Smith & Lewis 2011; Schad & Bansal 2018.

16 Esim. Vieira da Cunha ym. 2002.

17 Ks. Hyyryläinen ym. 2018.

Paradoksaaliset tarkoitukset viittaavat siihen, tarkastellaanko paradoksia mahdollisuutena ymmärtää ja toteuttaa johtamista paremmin vai onko paradoksi ennen kaikkea väline, joka auttaa löytämään mahdollisia selityksiä asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Edellisellä kannalla olevat haluavat tutkimuksellaan edistää parempaa johtamista, usein tyytymättöminä siihen, miten johtamisen haasteet kuvataan ja ymmärretään. Kuulumme tähän joukkoon. Paradoksiteoria on meille tapa haastaa valtavirran piintyneitä ajatusmalleja. Paradoksia empiiriseen tutkimukseen ja selitysten hakemiseen käyttävät ovat skeptisempiä. Empiirisen paradoksiteorian tutkijoille on varsin tyypillistä epäillä mahdollisuuksia hallita organisaatioita paradoksien avulla.

Tavat reagoida paradoksiin

Vieira da Cunha kollegoineen¹⁸ tarkentaa paradoksin kohtaamisen mahdollisuuksia nostamalla esille kolme mahdollista tapaa reagoida paradoksiin johtamisessa. Ensimmäisen mukaan paradoksia voidaan yksinkertaisesti pitää ratkaisemattomana. Paradoksia pitää jatkaa, ei yrittää ratkaista.

Toinen mahdollisuus paradoksiin reagoimiseen on yrittää aktiivisesti päästä kompromissiin johtamiselle asetettujen vaatimusten välillä. Tällaisen toimintatavan tausta on usein kontingenssiteoriassa, jossa huomioidaan ympäristön vaatimukset. Kompromissi voi näyttää tällöin mahdolliselta vaihtoehdolta. Ongelmia voi olla muun muassa siinä, miten ulkoiset ja sisäiset vaatimukset sovitetään yhteen menestyneesti. Joskus jännitettä ei kyetä pitämään, ja asia ratkeaa useiden pienten päätösten seurauksena tarkoittamatta.

Kolmas mahdollisuus on pyrkiminen synteisiin dialektiikan mielessä. Tällöin vastakkain asettuvat vaatimukset ovat ymmär-

18 Vieira da Cunha ym. 2002, 13–14.

rettävissä teesinä ja antiteesinä ja niiden vuorovaikutus synteesinä. Tämä edellyttää johtamisen uudelleenajattelua, jossa monet perinteiset tavat toimia on kyseenalaistettava. Niiden varjolla olisi loogisempaa lähteä tekemään strategisia valintoja tiettyyn suuntaan sen sijaan, että sallisi vastakkaisten vaatimusten vaikuttaa organisaation kehitykseen dynaamisen vuorovaikutuksensa kautta.

Perinteinen käsitys dialektiikasta ei kuitenkaan ole se, mitä Vieira da Cunha kollegoineen ajaa. Heidän pyrkimyksensä on pysyvän dialektiikan tie, jota he kuvaavat perinteisestä käsityksestä poikkeavaksi tulkinnaksi. Tämä pysyvän dialektiikan näkökulma on keskeinen paradoksiteorian kannalta. Näkökulma auttaa avaamaan sitä, millaisina johtamisen haasteet näyttäytyvät paradoksiteorian lähtökohdista käsin. Ei riitä, että johtajat tunnistavat mahdollisia paradokseja, vaan heidän täytyy pystyä sanomaan jotain siitä, miten niiden kanssa olisi toimittava.

Vieira da Cunha kollegoineen perustavat pysyvän dialektiikkansa neljän periaatteen varaan. Nämä ovat yhtäaikaisuus, paikallisuus, minimaalisuus ja yleisyys.¹⁹ Yhtäaikaisuudella he tarkoittavat sitä, etteivät dialektisen suhteen vastakkaisuudet ole toisistaan riippumattomia, vaan keskinäisessä suhteessa toisiinsa. Ne eivät ole olemassa toistensa antiteeseinä itsestään, vaan asettuvat antiteeseiksi vastakkaisen jännitteen vuoksi. Esimerkiksi muodollinen rakenne ei estä epävirallista ei-hierarkista yhteistyötä, vaan muodollisen rakenteen on pikemmin todettu mahdollistavan sitä.

Paikallisuudella tarkoitetaan sitä, että vastakohtien synteesi syntyy tapauksittain etenevästä erityisestä toiminnasta ja siihen liitetyistä merkityksistä. Lopputulos määräytyy paikallisesti. Voi olla niin, että vaikka jännitteet ovat näennäisesti samat, nii-

19 Emt. 29–32.

den synteesi ei välttämättä ole sama. Kontekstilla on aina väliä.

Minimaalisuus viittaa siihen, ettei vahvaa valintaa jännitteiden suhteen voida tehdä. Vahva valinta voi tukahduttaa dialektisen suhteen jännitteiden välillä, eikä toivottua synteisiä pääse syntymään. Kompleksisuustutkimuksen väite siitä, että pienet syyt johtavat isoihin seurauksiin, pätee myös dialektiseen organisaatioon. Organisaatio ei tarvitse välttämättä esimerkiksi isoja ja näyttäviä kontrollimekanismeja, vaan tulee toimeen vähäisemmällä ja näkymättömämmällä kontrollilla.

Yleisyys viittaa siihen, että ennakolta määriteltyjen toimintojen ja rakenteiden täytyy sallia vastakkaisten jännitteiden olemassaolo. Niitä täytyy sietää. Jos on oltava yhtä aikaa esimerkiksi vaikuttava ja tehokas, rakenteeltaan määritelty ja määrittelemätön, erikoistuminen ei johda toivottuun lopputulokseen. Tiukka työnjako ja pitkälle viety erikoistuminen lukitsee turhaan tilanteen. Ne voivat mahdollistaa suuremman osaamisen, mutta hintana on se, ettei osaaminen välttämättä taivu uuteen tilanteeseen. Kyse on siis organisaatioiden tyypillisestä tilanteesta, jossa yhden ongelman ratkaisusta tulee toisen ongelman lähtökohta.

Yleisimmät paradoksityypit

Paradoksiteoreettisissa tutkimuksissa on usein päädytty kolmeen paradoksien päätyyppiin.²⁰ Nämä kolme yleisimmin esiteltävää päätyyppiä ovat suoriutumisen paradoksit, yhteenkuuluvuuden paradoksit ja organisoimisen paradoksit. Tähän joukkoon voidaan lisätä oppimisen paradoksit ja viisi välityyppiä, jotka on nimetty yhdistämällä perustyyppien nimet.²¹ Jätämme nämä välityypit tässä huomiotta, mutta esittelemme lyhyesti kunkin perustyyppin (taulukko 1).

20 Lewis 2000; Lüscher ym. 2006; Lüscher & Lewis 2008; Hyryläinen ym. 2018.

21 Smith & Lewis 2011.

Taulukko 1: Keskeiset paradoksytyypit

Paradoksytyyppi	Mistä on kyse?	Kuinka ilmenee?
Suoriutumisen paradoksit	Sidosryhmiltä tulevien vaatimusten vastakkaisuus	Organisaatiot ovat esimerkiksi yhtä aikaa nähtävissä toimintapolitiikkojen toteutumisen välineinä ja itsearvoina, joiden olemassaolo ei ole vain niiden aikaansaannoksista riippuvaista.
Yhteenkuuluvuuden paradoksit	Organisaatiokokonaisuuden ja -ulottuvuuden määrittelyjen vastakkaisuus	Organisaatiot ovat esimerkiksi yhtä aikaa nähtävissä yhtenä kohtuullisen yhtenäisenä kokonaisuutena ja isompien kompleksisten kokonaisuuksien osana.
Organisointimisen paradoksit	Organisaatorakenteelle asettuvien vaatimusten vastakkaisuus	Organisaatiossa on esimerkiksi tarvetta keskittää ja hajauttaa, tehdä yhteistyötä ja kilpailla, osallistaa henkilöstöä ja sidosryhmiä ja lisätä johtamisen autonomiaa samanaikaisesti.
Oppimisen paradoksit	Uudistamisen ja säilyttämisen tarpeen vastakkaisuus	Organisaatiossa on esimerkiksi tarvetta etsiä ja löytää uusia asiakasryhmiä tai toimintatapoja samalla säilyttäen entiset asiakkaat ja aikaisempien toimintatapojen hyödyt.

Suoriutumisen paradoksit ovat paradokseja, joissa ilmenee se, mitä organisaation pitäisi saada aikaiseksi.²² Usein lähtökoh-
tana on tilanne, jossa resursseilla ei näytetä saavan aikaiseksi

22 Lüscher ym. 2006, 494–496, Lüscher & Lewis 2008, 230–232; Hyryläinen ym. 2018, 13–14.

kaikkea, mitä organisaatiolta odotetaan. Asiat asettuvat siksi helposti toisilleen vastakkaisiksi johtamisessa, jossa on vaikea ottaa huomioon sidosryhmien moninaisia odotuksia.

Yhteenkuuluvuuden paradoksit liittyvät organisaatioiden rajoihin ja identiteetteihin. Kyse on siitä, millaiseksi kokonaisuudeksi organisaatio mielletään ja keitä tai mitä siihen katsotaan kuuluvan. Organisaatio tarvitsee rajat, koska niiden avulla se erottuu ympäristöstään. Samalla rajat ovat monin osin veteen piirretyn viivan kaltaisia. Esimerkiksi voimakkaasti ulkoistamiseen toimintansa perustavassa organisaatiossa yhteisen tavoitteen eteen työskentelee ihmisiä, joilla ei ole samaa työnantajaa. Organisoimisen paradoksit liittyvät ristiriitaisuuksiin rakenteissa ja niiden muodostamisessa. Kysymys on muun muassa siitä, miten kontrolli ja joustavuus yhdistyvät toisiinsa organisaatiossa. Kontrollin nimissä on perusteltua tehdä erilaisia keskittämistoimenpiteitä. Samalla kontrolli vähentää organisaation joustavuutta toimia kulloisenkin tilanteen mukaisesti.²³

Oppimisen paradokseissa on kyse uuden ja vanhan vastakkaisuuksista. Kyse on siitä, kuinka samaan aikaan uudistua ja pysyä ennallaan. Ideaalitulanteessa etsiminen ja hyödyntäminen erotetaan organisaatiossa eri puolille. Käytännössä valtaosa organisaatioista joutuu hakemaan molemmat asiat samoista rakenteista ja ihmisistä käsin. Tämä tapahtuu muun muassa yhdistämällä organisaation osaaminen ja ulkopuolinen hankinta sopimuksien ja kumppanuuksien avulla.²⁴

Konkreettiset paradoksit tarkemmassa esittelyssä

Nostamme lyhyesti esille kolme konkreettista paradoksia, organisatorisen monikäätisyyden, hybridiorganisaation ja menestys-

23 Lewis 2000, 767–769; Lüscher ym. 2006, 496–499; Lüscher & Lewis 2008, 232–234; Hyyryläinen ym. 2018, 14–17.

24 Smith & Lewis 2011, 385; Sandberg 2017, 464–465.

paradoksin. Kaikki kolme ovat erillisyytensä ohella tulkintoja siitä, kuinka sovittaa yhteen kaksi vastakkaista vaatimusta, jotka ovat tässä tapauksessa vanhasta menestyksestä kiinnipitäminen ja uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen. Vaatimukset siis paikantuvat varsinaisesti oppimisen paradokseihin. Ne osoittavat samalla, että käytännössä paradoksityypit sekoittuvat toisiinsa konkreettisemmalle tasolle siirryttäessä.

Organisatorisesta monikäätisyydestä puhutaan silloin, kun vanha ja uusi yhdistyvät organisaation toiminnassa tasapainoisesti. Hybridiorganisaatio puolestaan edustaa organisaatioiden strategista pyrkimystä hakea uusia mahdollisuuksia vanhoja vahvuuksia kadottamatta. Se on menestystarina silloin, kun uudet omaksutut piirteet eivät jyrää vanhoja piirteitä alleen. Menestysparadoksi onkin esillä nimenomaan, kun hybridiorganisaatio epäonnistuu. Menestysparadoksissa vanha pidättelee uutta siinä määrin, ettei organisatorinen monikäätisyys voi onnistua, vaan organisaatio pysyy organisatorisesti yksikäätisenä.

James March jatkaa Duncanin²⁵ ideaa organisatorisesta molempikäätisyydestä (ambidexterity). Alun perin kaksi- tai molempikäätiseksi on kutsuttu ihmisiä, joilla on kyky käyttää vasenta ja oikeaa kättään yhtä tehokkaasti. Idea on sama organisaatiotutkimuksessa. Organisatorinen molempikäätisyys viittaa organisaatioihin, jotka kykenevät ajamaan eräänlaista moniajoa ja olemaan tehokkaita ristikkäisten vaatimusten suhteen.

March korostaa uusien mahdollisuuksien etsimisen ja vanhojen vahvuuksien hyödyntämisen rinnakkaisuutta monikäätisessä organisaatiossa. Etsimisellä hän tarkoittaa uuden omaksumista, innovoimista ja uudenlaisiin tilanteisiin sopeutumista. Etsiminen on sitä, miten organisaatio osaa ennakoida ympäristön asettamia haasteita tai vastata jo kohdattuihin haasteisiin.

25 March 1991; Duncan 1976; ks. myös Papachroni ym. 2014, 2–4.

Hyödyntämistä sen sijaan voi ajatella organisaation sisäisenä haasteena. Kyse on siitä, miten organisaatio säilyy tehokkaana ja tuloksellisena tehtävissä, joihin se on asetettu ja joita se on tottunut tekemään. Jos puhutaan yliopiston tutkimuksesta, hyödyntämisellä tarkoitetaan sitä, mitä yliopiston on tehtävä pysyäkseen tutkimuksessa vähintään samalla tasolla koko ajan. Etsiminen on vuorostaan sitä, miten yliopisto löytää uusia kiinnostavia ilmiöitä tutkittavaksi ja kuinka se kykenee uudistamaan tapoja tutkia uusia tai vanhoja ilmiöitä.

Organisatorisesti ideaali ratkaisu on usein eriyttää organisaatiossa etsiminen ja hyödyntäminen. Tässä on kytkeä organisoimisen paradokseihin. Käytännössä eriyttäminen ei ole useimmille organisaatioille mahdollista, vaan molempikätisyyden on toteuduttava samojen rakenteiden puitteissa ja usein myös samojen ihmisten tekemänä. Organisaatio ei pysty molempikätisyyden vaatimuksiin, jos siinä työskentelevät ihmiset eivät siihen pysty. Tämä haaste tulee vastaan osaajien rekrytoinnista lähtien ja ulottuu kaikkiin organisaation johtamiseen kuuluviin toimintoihin. Molempikätisyys on myös merkittävä koulutuksellinen ongelma, joka puhuu vahvasti organisaatio- ja johtamiskysymysten yleisosaajia kouluttavan generalistikoulutuksen puolesta kapeamman specialistikoulutuksen sijaan. Yleisempi koulutustausta antaa enemmän mahdollisuuksia toimivaan organisatoriseen kaksikätisyyteen maailmassa, joka on aikaisempaa vaikeammin ennakoitavissa.

Hybridiorganisaatioita avaava kirjallisuus ei ole tarttunut paradoksiteoriaan hybridisyyttä käsitellessään. Yksinkertaisesti määriteltynä hybridiorganisaatio on organisaatio, jossa sekoittuvat ainakin kahden erilaisen mallin piirteet.²⁶ Hybridiorganisaation haaste on toteuttaa piirteiden sekoittaminen niin, että

hyödyt ovat mahdollisia haittoja isompia.²⁷ Kyse ei ole ainoastaan piirteiden sekoittumisesta, vaan samalla hybridioorganisaation johtamiseen kohdistuu ristikkäisiä vaatimuksia. Tämän vuoksi sitä on mahdollista tarkastella esimerkkinä paradoksien hyödyntämisestä johtamisessa. Paradoksina hybridioorganisaatio liittyy ainakin oppimisen ja organisoimisen paradoksiin.

Suomalainen yliopisto voidaan ajatella hybridioorganisaatioksi, jossa on yliopistolain uudistusta edeltäneen valtionyliopiston ja markkinaehtoisemman yliopistomallin piirteitä. Markkinaehtoisuutta lisäisi talouden perustuminen lukukausi-maksuihin. Tällä hetkellä ne ovat kuitenkin yliopistoille marginaalinen kysymys. Yliopistot hakevat ulkopuolista rahoitusta uusien mahdollisuuksien luomiseksi ja osin rahoitusvajeiden paikkaamiseksi. Tämä on mullistanut tavan tehdä tutkimusta. ”Virkatyönä” tehtävä perustutkimus jää lähes väistämättä ulkoisella rahalla rahoitettujen projektien jalkoihin, mikä tuottaa jännitteisyyttä ja vastakkaisuutta organisaatiossa.

Yliopisto ei välttämättä ole koskaan siirtymässä valtionyliopistomallista täysin markkinaehtoiseen malliin. Pikemminkin väitämme näiden mallien väliin syntyneen uuden mallin, joka ei kauttaaltaan muistuta kumpaakaan ääripäätä. Kehitys voi jatkua kohti uutta mallia tai kääntyä kohti lähtömallia. Todennäköisimmin puhutaan uudesta polusta, joka ei edusta suoraa siirtymää valtionyliopiston mallin tai markkinaehtoisen mallin välillä. Hybridi ei ole siis välivaihe, vaan pysyvä jännitteinen olotila, jonka puitteissa yliopistoja johdetaan myös jatkossa. Näin ollen hybridi on esimerkki, joka soveltuu hyvin paradoksiteorian avatavaksi ja sen periaatteiden mukaan johdettavaksi ilmiöksi.

Menestysparadoksi kuvaa tilannetta, jossa menestynyt organisaatio jatkaa aikaisempia strategioitaan ja sokeutuu sille,

27 Hyyryläinen & Viinamäki 2017.

ettei tilanne ole enää sama.²⁸ Merkkejä tilanteen muutoksesta ja aikaisemman strategian hankaluuksista vähätellään. Samalla johdolla on ylikorostunut usko aikaisempaan strategiaan ja siinä määrittävään tapaan toimia. Tällaista toimintatapaa kutsutaan käsitteellä vallitseva logiikka.²⁹ Pahimmillaan käyttäytyminen johtaa hallinnan menettämiseen. Paradoksin ydin on siinä, että ne samat tekijät, joihin aikaisempi menestys perustui, johtavat nyt epäonnistumiseen. Mytologisen Ikaroksen kuolemaksi koi-tuivat samat siivet, jotka vapauttivat hänet alun perin lentämään.

Menestysparadoksi on selvästi oppimisen paradokseihin liittyvä paradoksi. Samalla siinä on muun muassa suoriutumisen paradokseihin liittyviä piirteitä. Johdossa ei ehkä kyetä tul-kitsemaan sidosryhmien asettamia vaatimuksia oikealla tavalla, jolloin johto painottaa vanhassa pysymisen ja uuden tavoittelun suhdetta väärin. Suomessa menestysparadoksista ei voi puhua mainitsematta Nokian. Yritys menetti vuosia säilyneen etulyön-tiasemansa älypuhelimissa hyvin nopeasti. Mitä ilmeisimmin kyse oli siitä, että Nokian usko Symbian-käyttöjärjestelmään oli niin vahvaa, että se johti väärään tulkintaan siitä, millaisia puhe-limia käyttäjät halusivat. Kun Apple esitteli käytettävyydeltään edistyneemmän iPhoneen, Nokia jäi nopeasti sen ja Android-pu-helmien jalkoihin.

Niin paradoksaalista kuin asia onkin, paradoksiteoria saattaa itse kärsiä menestysparadoksista. Reilussa 25 vuodessa paradok-siteoria on noussut näkyvästi esiin organisaatio- ja johtamistut-kimuksessa. Tämä on voinut aiheuttaa sen, että paradoksiteoria on jumissa omissa malleissaan, eikä kykene näkemään niiden ongelmia tai ottamaan riittävästi huomioon haastavia ja korjaa-via näkemyksiä.³⁰

28 Ks. esim. Audia ym. 2000; Cunha & Putnam 2019.

29 Prahalad & Bettis 1986.

30 Katso tästä lisää Cunha & Putnam 2019.

Paradokseista ei ole pulaa

Kuten alussa ennakoimme, kontribuutiomme muodostui kriittiseksi itsereflektioksi, sillä paradoksiteoria pakottaa miettimään uudestaan monia sisäistämiämme johtamisen ideaaleja. Siihen kannustamme muitakin hallinnon, organisaatioiden ja johtamisen tutkijoita. Jos ei koskaan mieti kriittisesti tekemiään oletuksia tai vaivaudu perehtymään vaihtoehtoisiin tapoihin ajatella esimerkiksi organisaatioiden johtamista, kohtaa tutkijana hyvin todennäköisesti jonain päivänä edellä kuvatun menestysparadoksin käytännössä.

Paradoksiteoriaa tutkimukseen tai käytäntöön soveltaakseen ei voi tukeutua ”varmuuteen”, jonka rationaaliin, loogiin ja lineaarisiin periaatteisiin nojaavat vakiintuneet lähestymistavat tarjoaisivat. Tilalle nousevat yllätyksellisyys, totutusta poikkeava ajattelu ja jännitteet. Siinä, missä perinteinen tutkimus olettaa tieteellisen prosessin paljastavan totuuden, paradoksiteorian edustajat katsovat, että ymmärrykset muodostuvat ajan mittaan paradoksissa näennäisen vastakkaisten tekijöiden vuorovaikutuksena mukana olevien toimijoiden kognition ja sosiaalisten konstruktoiden kautta.³¹

Ajattelemme paradoksiteorian linseiksi, joiden läpi katsottaessa tilanne hahmottuu eri tavalla kuin toisenlaisten linssien läpi katsomalla. Uskomme, että paradoksiteorian avulla päästään osuvampiin näkemyksiin ja asianmukaisempiin neuvoihin kuin rationaalisuutta, loogisuutta ja lineaarisuutta korostavien linssien mukaiseen tarkasteluun nojaavien näkemyksien ja neuvojen avulla. Korostamme kuitenkin sitä, että tie tähän on kaikkea muuta kuin helppo. Perille pääsee vain, jos on valmis kyseenalaistamaan organisaatioista oppimaansa ja sisäistäänsä. Paradoksiteoriassa on tässä mielessä paljon samaa kuin

31 Vrt. Lewis & Smith 2014.

runsaasti huomiota Suomessakin saaneessa kompleksisuustutkimuksessa.³² Kumpikin lähtee siitä, että tutkimukseen perustuvat neuvot johtajille ja päättäjille ovat väärä siksi, että ne perustuvat oletuksiin, jotka eivät ole totuudenmukaisia. Kumpikin pyrkii osoittamaan, miltä tilanne näyttää ja mihin neuvoihin se johtaa, kun nämä oletukset on laitettu uusiksi.

Keskeinen ero on siinä, että kompleksisuustutkimuksessa korostetaan ongelman perusluonnetta. Pirullisiin tai viheliäisiin ongelmiin eivät kesyjen ongelmien ratkaisemiseen tarkoitetut menetelmät ja neuvot päde, vaan tilanne on ajateltava uusiksi. Tilanne kuitenkin pyritään parhaimmalla mahdollisella tavalla ratkaisemaan ja käyttämään vielä viisautta. Paradoksiteorian puitteissa hyvä ratkaisu on pikemminkin se, ettei paradoksia yritetä ratkaista lainkaan. Viisautta on se, että maltaa olla puutumatta paradoksiin. Jännitteiden annetaan muovata tilannetta, eikä nopeita muutoksia odoteta. Jos hyvin käy, tilanteesta syntyy jotain sellaista, jota ilman olisi jääty, jos paradoksia olisi yritetty purkaa perinteisen organisaatio- ja johtamistutkimuksen keskeisiä neuvoja noudattamalla.

Paradoksiteoria ei tietenkään riitä kaikkeen. Schad ja Bansal³³ ovat tyytymättömiä siihen, miten paradoksiteoria kääntyy hyväksi käytännön neuvoiksi johtamiseen. Tähän he hakevat ratkaisuja kääntymällä voimakkaammin kompleksisuustutkimuksen ja sen perustana olevan systeemiteoreettisen tarkastelun suuntaan. Ongelma on heidän mukaansa siinä, että paradoksiteoriaa vaijaa episteeminen harhaluulo. Se painottaa paradokseja koettuina asioina ja jättää liian vähälle huomiolle paradoksit, joiden tausta on luonnossa ja konkreettisissa järjestelmissä. Jotkin ongelmat ovat paradoksaalisia riippumatta siitä, kuinka asianosaiset ne kokevat. Kritiikki osuu siinä oikeaan siinä, että valtaosa tässäkin

32 Esim. Vartiainen & Raisio (toim.) 2020.

33 Katso tästä lisää Schad & Bansal 2018.

kontribuutiosta esiinnousseista paradokseista on palautettavissa asianosaisten kokemuksiin asioihin. Siitä, onko se harhaa, voidaan olla myös toista mieltä. Kysymys ei ainakaan ratkea tässä, vaan vaatii pidemmän ja perusteellisemmän pohdinnan.

Paradokseista ei ole puutetta, sillä jännitteisyys ja johtamiseen kohdistuvat ristikkäiset vaatimukset ovat varsin yleisiä erilaisissa organisaatioissa. Sen sijaan puutetta saattaa olla tiedosta, mitä ristikkäisille vaatimuksille voi tehdä. Vaikka paradoksiteoriaa on sovellettu ainakin 1990-luvun lopusta ja vaikka siihen liitettävissä olevia tekstejä on ehtinyt tuona aikana kertyä aika tavalla, tietoisuus paradoksiteoriasta on edelleen aika suppeaa myös tutkimuksessa – käytännön toimijoista puhumattakaan. Paradoksiteoria ei ole vielä kyennyt haastamaan perinteistä tutkimusta samalla tavalla kuin vaikkapa kompleksisuustutkimus. Näin ollen jää tulevaisuuden näytettäväksi, tuleeko paradoksiteoriasta merkittävää haastajaa lainkaan. Lupaavia näkymiä olisi kyllä edessä organisaatio- ja johtamistutkimusta vakavissaan harrastaville, joilla on riittävästi valmiutta päästää irti aikaisemmin oppimastaan ja mennä avoimin silmin sisään paradoksiteorian maailmaan.

Lähteet

- Audia, Pino & Edwin Locke & Ken Smith (2000) The paradox of success: An archival and a laboratory study of strategic persistence following radical environmental change. *Academy of Management Journal* 43:5, 837–853.
- Booth, N. W. (1957) Zeno's paradoxes. *The Journal of Hellenic Studies* 77, 187–201.
- Clegg, Stewart R. (2002) General introduction. Teoksessa Stewart R. Clegg (toim.) *Management and Organization Paradoxes*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, 1–8.
- Cunha, Miguel Pina e & Linda L. Putnam (2019) Paradox theory and the paradox of success. *Strategic Organization* 17:1, 95–106.
- Cunliffe, Ann L. (2009) *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about management*. Lontoo: Sage.
- Duncan, Robert (1976) The ambidextrous organization: Designing dual structures for innovation. Teoksessa Ralph H. Kilmann & Louis R. Pondy & Dennis P. Slovin (toim.) *The Management of organization design: Strategies and implementation*. New York: North Holland, 167–188.
- Eisenhardt, Kathleen M. (2000) Paradox, spirals, ambivalence: The new language of change and pluralism. *The Academy of Management Review* 25:4, 703–705.
- Feldman, Martha S. & Wanda J. Orlikowski (2011) Theorizing practice and practicing theory. *Organization Science* 22:5, 1240–1253.
- Hood, Christopher (1991) A public management for all seasons. *Public Administration* 69: spring, 3–19.
- Hyryläinen, Esa & Mikko Karhu & Ilkka Luoto (2018) Tulevaisuuden kunta kehitty organisatioparadoksien ristiaallokossa. *Focus Localis* 46:1, 8–21.
- Hyryläinen, Esa & Olli-Pekka Viinamäki (2017) Hybridiorganisaation muodostamisen strategiset valinnat. *Hallinnon Tutkimus* 36:2, 92–103.
- Johanson, Jan-Erik & Jarmo Vakkuri (2018) *Governing hybrid organizations: Exploring diversity of institutional life*. Lontoo: Routledge.
- Koikkalainen, Petri (2012) Managerialismi ideologiana. *Niin & Näin* 4/12, 42–50.
- Lewis, Marianne W. (2000) Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review* 25:4, 760–776.
- Lewis, Marianne W. & Wendy K. Smith (2014) Paradox as a metatheoretical perspective: Sharpening the focus and widening the scope. *The Journal of Applied Behavioral Science* 50:2, 127–149.
- Lukkari, Hanna (2020) *Law, politics and paradox: Orientations in legal formalism*. Doctoral Dissertation at University of Helsinki, Faculty of Law.
- Lüscher, Lotte & Marianne W. Lewis (2008) Organizational change and managerial sensemaking: Working through paradox. *Academy of Management Journal* 51:2, 221–240.
- Lüscher, Lotte & Marianne W. Lewis & Amy Ingram (2006) The social construction of organizational change paradoxes. *Journal of Organizational Change Management* 19:4, 491–502.
- March, James G. (1991) Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science* 2:1, 71–87.
- Papachroni, Angeliki & Loizos Heracleous & Sotirios Paroutis (2014) Organizational ambidexterity through the lens of paradox theory: Building a novel research agenda. *The Journal of Applied Behavioural Science* 51:1, 1–23.
- Prahalad, G.K. & Richard A. Bettis (1986) The dominant logic: A new linkage between diversity and performance. *Strategic Management Journal* 7:6, 485–501.

- Sandberg, Erik (2017) Introducing the paradox theory in logistics and SCM research – examples from a global sourcing context. *International Journal of Logistics Research and Applications* 20:5, 459–474.
- Schad, Jonathan & Pratima Bansal (2018) Seeing the forest and the trees: How a systems perspective informs paradox research. *Journal of Management Studies* 55:8, 1490–1506.
- Smith, Wendy K. & Marianne W. Lewis (2011) Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *The Academy of Management Review* 36:2, 381–403.
- Smith, Wendy K., Marianne W. Lewis & Paula Jarzabkowski & Ann Langley (2017) Introduction: The paradoxes of paradox. Teoksessa Wendy K. Smith, Marianne W. Lewis & Paula Jarzabkowski & Ann Langley (toim.) *The Oxford handbook of organizational paradox*. Oxford: Oxford university press.
- Smith, Wendy K. & Paul Tracey (2016) Institutional complexity and paradox theory: Complementarities of competing demands. *Strategic Organization* 14:4, 455–466.
- Vartiainen, Pirkko & Harri Raisio (toim.) (2020) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. Helsinki, Gaudeamus.
- Vieira da Cunha, João & Stewart R. Clegg & Miguel Pina e Cunha (2002) Management, paradox, and permanent dialectics. Teoksessa Stewart R. Clegg (toim.) *Management and organization paradoxes*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Waldmann, David A., Linda L. Putnam & Ella Miron-Spektor & Donald Siegel (2019) The role of paradox theory in decision making and management research. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 155 (November), 1–6.

Ilmiölähtöinen hallinta sotkuisessa maailmassa

HARRI JALONEN, KAISA LÄHTEENMÄKI-SMITH,
SAMULI MANU, PETRI UUSIKYLÄ & MINNA BRANDERS

Ilmastonmuutos, väestökehitys, kansainvälinen rikollisuus ja pandemiat ovat tuoneet eteemme kirjon uusia yhteiskuntapoliittisia haasteita. Samalla hallinnon tutkimuksen perustavaa laatua olevien kysymysten, kuten hajauttamisen ja keskittämisen, hierarkioiden ja itseohjautuvuuden sekä projektimaisuuden ja elinkaariajattelun rinnalle ovat nousseet tutkimuskohdetta koskevaan tietoon ja tietämisen luonteeseen liittyvät kysymykset. Yksittäisten ja selkeästi rajautuvien asiakokonaisuuksien sijaan poliittishallinnollinen järjestelmä ja siinä toimivat organisaatiot ja yksilöt kohtaavat yhä useammin hallinnonalojen rajoja ylittäviä ilmiöitä. Kompleksisten politiikkakysymysten haltuunotto ja niiden ohjaaminen vaatii kokonaisvaltaista näkemystä ja uudenlaista yhteistyökyvykkyyttä. Systemistä muutosta ei saada aikaan eikä sitä kannata yrittää hallita perinteisin keinoin, sillä systeemisessä muutoksessa kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Systemisen muutoksen ymmärtämisessä ja ohjaamisessa tarvitaan uudenlaiseen ajatteluun

pohjautuvaa toimintaa.¹ Siksi onkin paikallaan kysyä, millaista tietoa hallinnon tutkimus tarjoaa kohteensa muutoksesta ja miten tiede auttaa ymmärtämään tutkimuksen kohteena olevia ilmiöitä ja systeemistä muutosta.

Ilmiöille on luonteenomaista se, että niitä on vaikea sijoittaa hallinnon luomiin rakenteisiin. Nuorten syrjäytyminen on kouluesimerkki ilmiöstä, jonka hallinnollinen lokerointi on tuomittu epäonnistumaan. Ilmiöt pakottavat etsimään systeemisiä ratkaisukeinoja. Nuorten syrjäytymisen vastaisessa kamppailussa systeemisyyden vaatimus tarkoittaa sujuvaa yhteistyötä ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon, työllisyyspalvelujen ja opetustoimen ammattilaisten välillä. Toinen ilmiö, joka osoittaa hallinnonalojen rajat, on liikkumattomuus: samalla, kun materiaallinen hyvinvointimme on lisääntynyt, monien ihmisten arkiliikunta on vähentynyt ja erityisesti istuminen on lisääntynyt. Kun liikkumattomuus lisääntyy suomalaisessa yhteiskunnassa, vaikutukset ulottuvat laajalle ja koskevat yhä suurempaa osaa väestöstä. Ongelmat näkyvät muun muassa sairauspoissaoloina, ikääntyneiden tapaturmien lisääntymisenä ja kielteisinä ilmastovaikutuksina.² Ilmiön taustalla vaikuttaa moninainen joukko eri tekijöitä: vapaa-aikaa vietetään yhä enemmän mobiililaitteiden äärellä istuen, työelämä on monille yhä istumisvoittoisempaa ja monien arkielämä on suunniteltu autolla, ei kävellen saavutettavaksi. On osoitettu, että liikkumattomuuden, erityisesti istumisen, vähentäminen on todennäköisesti yksi tehokkaimmista ja helpoimmin toteutettavista tavoista edistää terveyttä ja ehkäistä kroonisia sairauksia.³ Liikkumattomuuden kierteen katkaisemiseen ei kuitenkaan ole tarjolla yksittäistä keinoa tai yhden politiikkasektorin toimenpidettä. Ilmiön juurisyyt ovat monimuotoiset ja siksi myös ratkaisuja on

1 Ks. Stroh 2015.

2 Vasankari ym. 2018.

3 Huttunen 2016.

etsittävä monesta näkökulmasta, kuten lasten koulupäivän suunnittelusta työelämän arkeen ja liikenteen ja rakentamisen ratkaisuista arkiliikuntaan kannustaviin tapotottumuksiin.

Avaamme artikkelissa ilmiölähtöisyyden, systeemisyiden ja ennakoivan hallinnan välistä yhtälöä ja politiikasta nousevaa tarvetta löytää tulevaisuuskestäviä ratkaisuja julkishallinnon rakenteisiin, prosesseihin ja organisoitumiseen. Oletuksena on, että organisaatioiden luonteen, toiminnan ja verkostoitumisen kannalta systeemisyys siirtää tarkastelun painopistettä yksittäisistä toimijoista koko systeemin ja sen vuorovaikutusten ja toiminnan tarkasteluun. Lähestymme keskinäisriippuvuuksien ja systeemin dynaamisen käyttäytymisen synnyttämiä rakenteita kompleksisuusajattelun tarjoamalla käsitteistöllä.⁴ Teoreettisen osion lisäksi tarkastelemme systeemisyiden ja ilmiölähtöisyyden vaatimusta pandemianhallinnan ja kokonaisturvallisuuden yhteydessä. Pandemia edustaa artikkelissa nopeasti eskaloituneen kriisin mukanaan tuomia hallinnan haasteita, kun taas kokonaisturvallisuudessa on kysymys ennakoivasta yhteiskunnan turvallisuusrakenteiden kehittämisestä.

Ilmiölähtöisyys on asioiden kokonaisvaltaista tarkastelua

Politiikan, talouden, teknologian ja kulttuurin areenoilla sekä niiden rajapinnoilla syntyy uusia ilmiöitä ja olemassa olevat ilmiöt saavat uusia muotoja. Esimerkiksi covid-19-pandemian on ennakoitu muuttavan ihmisten vapaa-ajanviettopa- ja työnte- tekemisen muotoja sekä vaikuttavan kaupunkien yhdyskuntarakenteisiin. Ilmiöille on tavanomaista se, että samalla, kun ne haastavat olemassa olevaa tietoa, ne myös tuottavat keskenään ristiriitaisia tulkintoja. Suomalaisessa keskustelussa ilmiölähtöi-

4 Esim. Byrne & Callaghan, 2014.

syys voidaan osaltaan johtaa Opetushallituksen vuoden 2014 opetussuunnitelmaan, jossa otettiin tavoitteeksi ilmiöpohjainen oppiminen. Opetussuunnitelmatyössä ilmiölähtöisyydellä tarkoitettiin laajoja kokonaisuuksia, joiden nähtiin ylittävän perinteiset oppiainerajat. Tämän arveltiin edellyttävän monipuolisten opetus- ja opiskelumetodien, kuten tutkivan oppimisen, hyödyntämistä. Taustalla vaikuttivat huomiot ympäröivän maailman nopeasta muuttumisesta, asioiden yhteenkietoutumisesta ja viheliäisten haasteiden lisääntymisestä.

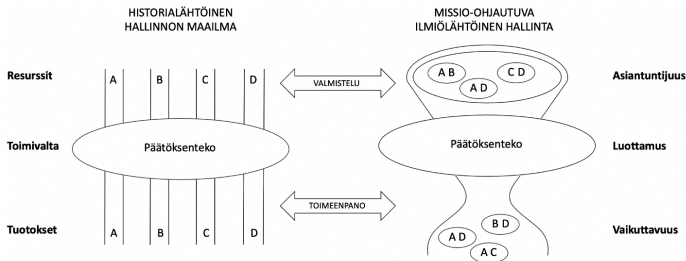
Samanlainen ilmiöitä ja laajempia kokonaisuuksia painottava ajatus on ollut nähtävillä myös hallintotieteellisessä tutkimuksessa. Julkisen hallinnon kapea-alainen, säädöksiä ja muodollisia prosesseja painottava tutkimus on yhä enemmän korvautunut uuden julkisen hallinnan painotuksilla, joissa korostuvat verkostomaisuus ja monitoimijuus.⁵ Uudessa julkisessa hallinnassa korostetaan organisaatioiden keskinäisiä suhteita sekä toimijoiden yhteistyötä paikallisesti ja alueellisesti. Yksittäisen organisaation tarkastelun sijaan tutkijat ovat olleet yhä enemmän kiinnostuneita erilaisista verkostoista,⁶ hybridiorganisaatioista⁷ ja ekosysteemeistä.⁸ Suomessa ilmiölähtöistä julkista hallintaa koskevaa keskustelua vahvisti erityisesti Sitran keskusteluavaus vuodelta 2018, jossa kytkettiin ilmiölähtöisyyden kansakunnan kannalta merkittävien muutoshankkeiden edistämiseen. Sitran mukaan ilmiölähtöisyys mahdollistaa yhteiskunnallisten kokonaisuuksien uudenlaisen hahmottamisen, mikä puolestaan tukee innovatiivisten ratkaisujen löytämistä.

5 Ks. lisää esim. Osborne 2006, Bryson ym. 2014, Torfing ym. 2019, Sørensen & Bentzen 2020.

6 Ks. lisää verkostoista Peters & Pierre 1998, van Kersbergen & van Waarden 2004.

7 Ks. lisää hybridiorganisaatioista Johanson & Vakkuri 2017, Sørensen & Torfing 2019, Koppenjan ym. 2019.

8 Ks. lisää ekosysteemeistä Petrescu 2019, Kinder ym. 2020.



Kuvio 1. Hallinnon maailmasta ilmiölähtöiseen hallintaan.

Uudessa julkisessa hallinnassa painotetaan kokonaisuuk-
sien tarkastelua ja eri alojen toimintapolitiikkojen yhteensovit-
tamista. Päätöksentekijät ja viranhaltijat ovat huomanneet, että
tulevaisuuden kannalta merkittävimmät ilmiöt istuvat huonosti
hallinnon luomiin lokeroihin. Vastaukset ilmiöihin eivät löydy
yhden hallinnonalan sisältä. Kuviossa 1 on hahmotettu perinte-
isen hallinnon ja ilmiölähtöisen hallinnan muotoutumista pää-
tösten valmistelun ja toimeenpanon näkökulmasta. Perinteisen
hallinnon ja uuden ilmiölähtöisen hallinnan väliset erot näkyvät
resurssien määräytymisessä, päätöksenteon muotoutumisessa
ja politiikkojen toimeenpanossa.

Hallintokunnittain rakentuneessa ja yhteiskuntapolitiikan
lohkoille perustuvassa hallintomallissa voimavarat on jaettu tar-
kasti eri toimintasektoreille. Esimerkiksi kansalaisten terveyteen
liittyviä haasteita tarkastellaan vain sosiaali- ja terveydenhuolto-
sektorin kysymyksinä. Voimavarojen määräytymisen perusteena
on yleensä historiatieto, ja budjetoitujen varojen käyttö perus-
tuu muodollisiin myöntövaltuuksiin ja toimivaltamäärityksiin.
Päätöksentekoprosessin aikana resurssien kohdentamiseen teh-
dään yleensä vain marginaalisia muutoksia. Toimeenpanovai-
heessa kukin sektori toteuttaa päätökset kapeiden erityisvastui-

den kautta. Ilmiölähtöisessä mallissa sen sijaan resurssien jako lähtee yhteisestä missiosta tai haasteesta⁹ ja yhteensovittaminen tapahtuu kyvykkyyksien ja täydentävyyden näkökulmasta – ei muodollisen toimivallan kautta. Prosessia ohjaavat sääntöjen ja normien sijaan luottamus ja päämäärien saavuttamisen edellyttämä tilannekuva ja -harkinta. Missiolähtöisten politiikkatoimien vaikuttavuuden arvioiminen edellyttääkin kykyä hahmottaa laajempia ilmiökokonaisuuksia ja niiden muutokseen vaikuttavien toimenpiteiden verkostovaikutuksia.¹⁰

Ilmiölähtöisyyden hyväksyminen merkitsee kompleksisuuden lisääntymisen ja yleistettävyyden vähenemisen hyväksymistä.¹¹ Tämä on asettanut myös tutkijat uuden eteen. On esimerkiksi esitetty, että lukkiutuminen tietyn teorian tarjoamaan käsitteistöön ja selitysmekanismiin saattaa muodostua esteeksi tosielämän ilmiöiden moniulotteisuuden näkemiselle ja ymmärtämiselle.¹² Ilmiöt eivät luonnollisestikaan ole tehneet teorioista merkityksettömiä. Ennemminkin kysymys on siitä, että hallinnonalojen rajat ylittävien ilmiöiden haltuunotto ja käsitteellistäminen edellyttää myös tieteenalarajojen ylittämistä tai vähintäänkin kiinteää vuoropuhelua tieteenalojen välillä. Tämä on välttämätöntä, sillä aiemmin olemattomia tai tunnistamattomia ilmiöitä ei saada haltuun tiedolla, joka on johdettavissa aikaisemmasta tiedosta.¹³

Kompleksisuusajattelu ilmiölähtöisen hallinnan taustalla

Kompleksisuusajattelu tarjoaa tavan jäsentää ilmiölähtöisen hallinnan edellytyksiä monitulkintaisena kokonaisuutena, joka

9 Vrt. Mazzucato 2018.

10 Uusikylä 2019.

11 Von Krogh ym. 2012.

12 Ks. lisää Hambrick 2007.

13 Nissani 1995.

rakentuu lukemattomasta määrästä toisistaan riippuvaisia osatekijöitä. Kompleksisuusajattelu edustaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa erilaisten ilmiöiden väliset riippuvuussuhteet nähdään luonnolliseksi ja olennaiseksi osaksi sosioekonomisten järjestelmien, kuten organisaatioiden ja hallintajärjestelmien, toimintaa.¹⁴ Lisäksi korostetaan, että kokonaisuuden osatekijät voivat itseorganisoidua ja synnyttää näennäisesti koordinoitua ja mukautuvaa käyttäytymistä ilman keskushallintoa tai keskitettyä johtoa.¹⁵ Kysymys on keskinäisriippuvaisessa suhteessa olevien ilmiöiden, politiikkojen, areenoiden ja toimijoiden sekä niitä ohjaavan sääntely-ympäristön vuorovaikutuksessa syntyvästä kehityksestä. Muutoksen dynamiikka ei noudata kausaalisiin syy-seuraussuhteisiin pohjautuvaa vaikutusajattelua, vaan kehämäistä kehittymispolkua, jossa pienillä toimintakäytäntöihin, mentaalimalleihin ja käyttäytymiseen vaikuttavilla muutoksilla saattaa olla hyvinkin merkittäviä seurauksia. Epälineaarisessa kehityksessä pienet asiat kertaantuvat tavalla, joka saattaa johtaa yllättävään lopputulokseen. Ilmiölähtöisessä systemisessä muutoksessa kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa.¹⁶ Tämä haastaa perinteisen hallintonäkemyksen, sillä useimmat seuranta- ja indikaattorijärjestelmät (esimerkiksi kilpailukykyindeksit ja Pisa-mittaukset) perustuvat reduktionistiseen ajatteluun, jossa tavoitteet pilkotaan osiin ja toimenpiteet kohdistetaan osien kehittämiseen.

Ongelmana on se, että tavanomaisilla panos–tuotosmallilla ja panos–vaikutussuhteita tarkastelemalla on mahdotonta päästä käsiksi mekanismeihin, joiden kautta muutos tosiasiallisesti tapahtuu. Kukaan ei voi varmuudella tietää esimerkiksi sitä, mitkä asiat johtavat nuorten syrjäytymiseen, mikä on vai-

14 Ks. lisää kompleksisuusajattelusta Mitleton-Kelly 2003, Byrne & Callaghan 2014, Puustinen & Jalonen 2020.

15 Klijn 2008.

16 Esim. Ehresmann ym. 2018.

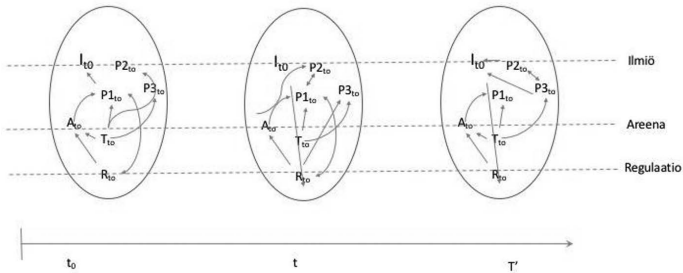
kuttavin keino vähentää liikkumattomuutta tai mitkä asiat lisäävät elinkeinoelämän innovatiivisuutta. Samasta syystä on mahdotonta laatia varmuudella tuloksia tuottavaa toimenpideohjelmaa syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja innovatiivisuuden lisäämiseksi.

Ilmiölähtöistä systeemistä muutosta voidaan tarkastella kuviossa 2 hahmotetulla tavalla evolutionaarisena prosessina, jossa systeemi (S) kehittyy ilmiölähtöisten vuorovaikutuskenttien rakenteellisten muutosten avulla.¹⁷ Kuvion ilmiökenttä (I) pitää sisällään erilaisia politiikkoja (P), toimijoita (T), areenoita (A) ja näiden välisiä suhteita määrittelevää sääntelyjärjestelmää (R). Toimijat tavoittelevat vuorovaikutuskentällä omia päämääriään, jotka liittyvät ilmiökokonaisuuden sisällä oleviin politiikkatavoitteisiin. Tavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on pääsy erilaisille muodollisille ja epämuodollisille päätöksentekoaarenoille. Kuvion ympyröidyt ilmiökokonaisuudet ovat poikkileikkauksia ajassa. Niiden muutos syntyy kuitenkin edellä kuvattujen systeemin osatekijöiden muutoksen ja vuorovaikutusrakenteiden ja -mekanismien suhteellisen muutoksen avulla.

Järjestelmä kehittyy ajassa toistuvien ja itseään korjaavien vuorovaikutussilmukoiden avulla. Näin syntyvä politiikkaprosessien ilmaantuminen (emergence) eroaa monessa mielessä perinteisestä politiikkasyklin ajatuksesta.¹⁸ Keskeinen ero on ilmiölähtöisen prosessin epälineaarisuus ja vuorovaikutusrakenteiden aikaansaama ilmiöiden yhteisvaikutus. Perinteisessä yksinkertaistetussa politiikkasyklin ideaalimallissa muutokset ovat peräkkäisiä ja etenevät lineaaristen kausaalisten vaikutusten kautta. Yksinkertaistetusti voidaan esimerkiksi todeta, että tupakointikielloilla ja -rajoituksilla on ollut vaikutusta tupakoinnin vähentymiseen, millä on ollut myönteisiä terveysvai-

17 Ks. tarkemmin Lehtimäki ym. 2020.

18 Esim. Hill 2005, Kingdon 1995.



Kuvio 2. Ilmiölähtöinen systeeminen muutos evolutionaarisena prosessina.

kutuksia. Sen sijaan monilla terveyspolitiikan alueilla tällaisten suorien kausaliteettien osoittaminen on haastavaa. Varsinkin terveyden edistämisen toimet ovat usein riippuvaisia ihmisten ajattelun ja käyttäytymisen muuttumisesta. Nämä toimet poikkeavat terveyspolitiikan tavanomaisesta suunnittelusyklistä, sillä ne linkittyvät kieltojen ja rajoitteiden sijaan hallinnonrajat ylittäviin, terveyttä edistäviin ja ennaltaehkäiseviin toimiin.¹⁹

Evolutionaarinen prosessimalli on lähellä Donella Meadowsin näkemystä systeemisen vaikutuksen ”vipupisteistä” (leverage points).²⁰ Kysymys on järjestelmän murroskohdista, jotka mahdollistavat, että hyvin pienikin interventio oikeaan aikaan toteutettuna saattaa johtaa ratkaisevan käännekohdan (tipping point) ylittymiseen ja käynnistää systeemisen muutoksen. Meadowsin näkemys sisältää muutostekijöitä sääntelymuodoista mentaalimalleihin ja takaisinkytkentämekanismeihin, jotka etenevät aina aiemman järjestelmää määrittävän oppirakennelman haastamiseen ja muuttamiseen. Voidaankin sanoa, että molemmat mallit edustavat siirtymää, jossa huomiota kiinnitetään yk-

¹⁹ Esim. Koskinen & Martelin 2013.

²⁰ Meadows 1999.

sittäisten toimijoiden ja asioiden tarkastelun sijaan ajatteluun, joka auttaa ymmärtämään keskinäisriippuvuuksia, systeemien dynaamista käyttäytymistä ja niiden synnyttämiä rakenteita.²¹

Pandemia ilmiölähtöisen hallinnan ajurina

”Älä koskaan tuhlaa hyvää kriisiä” – lähteestä riippuen joko Churchillin tai Machiavellin poliittisen opportunistin ytimen kiteyttävä lausuma on korona-aikana hätkähdyttävän osuva. Lausuma kuvaa myös hallintotutkimuksellista haastetta: pitkäjänteinen tutkimus- ja teoriaperustainen sisältöosaaminen ja hallinnon nopeat tietotarpeet eivät aina kohtaa. Koronakriisi nostaa tarkastelun keskiöön julkisen sektorin päätöksenteon ja hallintojärjestelmien keskinäiset suhteet, hallinnon ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen palvelujen kehittämisessä ja kriiseihin vastaamisessa sekä ylipäänsä hallinnon toimintatavat.

Koronapandemian aikana hallinto joutui ennennäkemättömään testiin, sillä mikään yksittäinen hallinnon- tai tieteenala ei kyennyt vastaamaan kriisiin yksin. Yhden tieteenalan oppeihin perustuvat ratkaisut osoittautuivat riittämättömiksi koko ilmiön haltuunottoon. Kriisi pakotti etsimään yhteistyötä yli hallinnonrajojen. Samalla pandemia loi nopeasti yhteiskunnallisen tilauksen hallinnollisten haasteiden ilmiölähtöiselle tarkastelulle. Tulevaisuus näyttää, millaiseksi oppimiskokemukseksi pandemia lopulta osoittautuu. Suomi on koko kriisin ajan ollut kansainvälisesti kiinnostava erityisesti hallinnan ja hyvän hallinnon näkökulmasta, sillä kuolleisuus ja taloudelliset vaikutukset ovat jääneet Suomessa ainakin pandemian kahden ensimmäisen vuoden aikana kohtuullisiksi. Samalla Suomessa on käyty kriittistä keskustelua hallinnon tilasta ja hallinnan mahdollisuuksista pandemian kaltaisissa kriiseissä.

21 Vrt. Vartiainen & Raisio 2020.

Pandemia ohjaa tarkastelemaan ilmiölähtöisyyden monitasoisuutta.²² Yhteiskunnassa koronakriisi näyttäytyy erityisesti ennakoivan hallinnan haasteena. Kysymys on uudenlaisesta sopeutumisesta ja epävarmuuden sietämisestä. Yksilötasolla uudet toimintatavat, työkalut ja kokeilut saadaan koko järjestelmän käyttöön ainoastaan silloin, jos yhteisöissä vallitsevat systeemin luottamus ja vakaus, joiden varaan on mahdollista rakentaa joustavia, tilanteiden epävarmuuden ja jatkuvan muutoksen huomioivia hallintamalleja. Monitasoisuus on heijastunut myös hallinnontutkimukseen. Hallinnontutkimuksen painopiste keskittyi 1980-luvulta 2000-luvun alkuun asti voimakkaasti johtamisen ja ohjelasuunnittelun käytäntöihin ja innovaatioihin, joiden nähtiin parantavan hallinnon tehokkuutta.²³ Huomattavasti vähemmän huomiota kiinnitettiin yhteiskunnallisen johtamisen hallintokysymyksiin, kuten prosesseihin, joilla kansalliset prioriteetit ja laaja kansallinen politiikka määritetään ja toteutetaan käytännössä (emt.). Vakaana ajanjaksona tällainen tarkastelun kohdentaminen ei ole ongelma, mutta kriisitilanteessa se osoittaa järjestelmän heikot kohdat. Koronakriisi onkin pakottanut kiinnittämään huomiota tehokkuuden ohella hallinnon systeemiin yhteyksiin.²⁴ Kriisiaikana tehokkaan hallinnon rinnalle on noussut kysymyksiä, jotka liittyvät perustavalla tavalla hallintoon, hallintaan, valtaan ja oikeusvaltion toimivuuteen.

Ilmiölähtöisen hallinnan kannalta kehitys on ollut täynnä paradokseja ja ristiriitoja. Samalla, kun koronakriisi on korostanut toimivaltasuhteiden merkitystä, se on paljastanut tarpeen systeemisille ratkaisuille. Jännite liittyy yhtäältä varmuuden ja hallittavuuden kaipuuseen ja toisaalta epävarmuuden ja tietämättömyyden kanssa elämiseen. Päätösten laillisuutta on tar-

22 Ks. Leadbeater & Windhall 2020.

23 Brousselle 2021.

24 Esim. OECD 2020, Brousselle ym. 2021.

kasteltu normaalioloja kriittisemmin, mikä on korostanut laillisuusperiaatteen ja virkavastuun merkitystä. Samalla lainsäädännön on esitetty olevan ristiriidassa sen kanssa, että julkisen hallinnon pitäisi olla ennakoiva ja askeleen reaaliprosesseja edellä.

Pandemian vahvistama hallinnan tarve on saanut myös toisenlaisia tulkintoja. Lainsäädännön ja laillisuuden merkitys on korostunut ja toimivaltasuhteille on annettu aiempaa suurempaa painoarvoa. Kokemus turvallisuudesta on osittain assosioitunut perinteisiin julkishallinnollisiin käytäntöihin. Huolen voi tiivistää kysymyksen: voimmeko luottaa siihen, että hallinnon laillisuutta korostava ydin on edelleen tallella ja riittävän vakaa poikkeustilanteen yllättäessä? Voidaan tulkita, että lakiperusteisuus toimii tietyissä asiayhteyksissä eräänlaisena luottamuksen testaajana.²⁵ Kriisissä lakiperustainen hallinto on potentiaalisesti legitiimi ja vallankäyttö koetaan oikeutetuksi. Hallinnontutkimuksen perinteessä lakiperusteisuus ja teknokraattisempi managerialismi näyttävät hyväksyttävyyden ja tilivelvollisuuden kannalta selkeiltä ideaalimalleilta. Kriisinaikainen olennaiseen keskittymisen tarve ja ”paluu juurille” ovat korostaneet legalistisen perinteen merkitystä. Samalla kuitenkin teknisten ratkaisujen tarkastelu on antanut tilaa uusille tutkimustarpeille. Niissä korostuvat johtamisstrategiat, kansalliset agendat ja paradigmat sekä oletukset eräänlaisesta kansallisesta intressistä tai missiosta. Kehityksen seurauksena julkisjohtajien tehtävä on kytettyyn kriittisten kansallisten intressien muotoiluun ja edistämiseen. Strategiat ja intressit vaikuttavat valtion johtamisen kokonaisarkkitehtuuriin. Ne ovat muun muassa nostaneet esille käytäntöjen tarkastelun yhteisötason kysymyksenä, mutta myös valtionhallinnon virkamiesten ja heidän alaisuuteensa kuuluvien ihmisten asenteet, toimintakulttuurin ja käyttäytymisen.

25 Vrt. Luhmann 1995.

Hallinnon tutkimuksen kannalta kriisijohtaminen ja ennakoiva hallinta ovat tehneet ilmiölähtöisyydestä käytännön tutkimuksen kannalta entistä houkuttelevamman tutkimuskohteen ja myös ravistelleet hallinnontutkimuksellisia rajanvetoja.²⁶

Monitieteellisen ymmärryksen tarpeeseen liittyy myös koronakriisin esiin tuomia hallinnon ja hallinnan paradokseja. Toimivaltasuhteiden korostuminen on ristiriidassa sen havainnon kanssa, että yksittäiset hallinnon- tai tieteenalat eivät kykene ratkaisemaan koronakriisiä ilmiönä. Toisaalta koronatoimissa on ollut myös kyse lainsäädännön ja valtion toimivallan muokkaamisesta ja uudelleentulkinnasta. Ilmiölähtöisyys toimii tietämisen kulttuurin kritiikkinä sekä työvälineenä hallinnan tarpeen, hallinnan käytäntöjen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden välisen suhteen tarkasteluun.

Tietämisen sijaan kriisit ovat tyypillisesti tietämättömyydessä tarpomista. Mitä suurempi kriisi, sitä suurempi tietämättömyys. Intuitiivisesti ymmärrettävä asia on hallinnan näkökulmasta pirullinen ilmiö. Tietämättömyyden paljastaminen on monin verroin tiedon jakamista vaikeampaa, sillä tietämättömyyden tunnustaminen tulkitaan helposti kykenemättömyydeksi.²⁷ Siksi onkin ymmärrettävää, että hallinnan käytännöt perustuvat tietämiseen ja sen johtamiseen, eivät tietämättömyyden kohtaamiseen. Yllättävissä ja ennakoimattomissa kriisitilanteissa tietämättömyyteen suhtaudutaan yleisesti ottaen sallivammin kuin normaalioloissa. Oletus normaaliolojen tietämisen ”täydellisyydestä” on toiveajattelua, sillä tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen välillä on aina kohtaanto-ongelma. Tutkimustieto syntyy pääsääntöisesti hitaammin kuin tietoa tarvitaan päätöksenteossa. Seurauksena ei ole näyttöperustaista (evidence-based), vaan korkeintaan näytön informoimaa (evidence-in-

²⁶ Guston 2014.

²⁷ Ks. lisää tietämättömyydestä esim. Jalonen 2020.

formed) päätöksentekoa, jossa on aina läsnä prosessuaalista tietämättömyyttä.²⁸ Tietämättömyys ja sen tunnustaminen eivät ole yksinomaan järjestelmän kriisikestävyyden, ennakkoinnin tai yksilöiden kyvyttömyyden osoitus. Vaikka yhdessä ääripäässä onkin tietämättömyys, joka juontuu tosiasioiden kieltämisestä, puutteellisista tiedonkeruun prosesseista tai asenneongelmista, toisessa ääripäässä on tietämättömyyttä, joka johtuu ilmiökonaisuuden kompleksisuudesta ja siitä kumpuavasta luonnollisesta tarpeesta tunnistaa ja tunnustaa aiemmin kootun ja tieteellisesti vahvistetun tietämyksen rajat. Monimutkaiseen ilmiöön liittyvä tietämättömyys synnyttää epävarmuutta, jota on siedettävä, sillä epävarmuuden peittely ja tietämisen teeskentely estävät ratkaisujen ennakoluulotonta etsimistä. Jos luottamus on kriittistä informaation prosessoinnille, luottamus on sitäkin kriittisempää tietämättömyyden kohtaamisessa. Luottamuksen puute voi luoda moitteen välttämisen ja vastuun siirtelyn kulttuuria, jossa toiminnan motiivina ei ole asiaintilojen parantaminen, vaan syntipukiksi joutumisen välttäminen.²⁹

Kokonaisturvallisuuden ilmiö systemisen hallinnan esimerkkinä

Kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan suomalaisen varautumisen yhteistoimintamallia, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan yhteistyössä viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten kanssa.³⁰ Kokonaisturvallisuudella on useita ulottuvuuksia, kuten vakaan ja rauhallisen toimintaympäristön kehittäminen sekä yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden ja huoltovarmuuden varmistaminen.³¹ Yhteiskunnan turvallisuuskulma yhdistää ulkoisen ja si-

28 Ks. näytöperusteisen päätöksenteon haasteista Head 2015, Scambler 2020.

29 Esim. Hood 2002.

30 Valtioneuvosto 2017.

31 Branders 2016.

säisen turvallisuuden, kansallisen turvallisuuden, terrorismin torjunnan, järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen kamppailun, rikosten torjunnan, pelastustoiminnan, riskien hallinnan ja jatkuvuuden hallinnan.³² Suomalaista kokonaisturvallisuusmallia voidaan pitää kansainvälisesti varsin ainutlaatuisena. Sen idea on oikeassa, oikea-aikaisessa ja tarkoituksenmukaisessa varautumisessa sekä huoltovarmuuden ja yhteiskunnan jatkuvuuden varmistamisessa. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on kehittynyt ennen kaikkea prosessitasolla, ja turvallisuutta edistetään esimerkiksi strategisen ennakkoinnin keinoin. Nykyisellään prosessi sisältää ennakkoinnin lisäksi suunnittelun, toiminnan ja palautekäytännöt.

Turvallisuuden yhteydessä riskien hallinnan ongelmana ei niinkään pidetä riskien todennäköisyyksiä ja vaikutuksia, vaan ensisijaisesti päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta.³³ Turvallisuuskriisien johtaminen perustuu aina varautumiseen ja on ainakin jossain määrin harjoiteltujen operaatioiden tulosta. Varautuminen edellyttää päätöksiä, jotka on tehtävä epävarmana siitä, millaisiksi turvallisuusuhat tulevaisuudessa muodostuvat. Kompleksisten turvallisuusuhkien kohtaaminen edellyttää siksi vankkaa näkemystä turvallisuuden osatekijöistä ja niiden välisistä riippuvuussuhteista sekä kykyä hallinnonrajat ylittävään yhteistyöhön. Kokonaisturvallisuus ei synny hallinnon siiloissa, vaan eri toimijoiden yhteistyössä. Tämä on helpommin sanottu kuin tehty, sillä vaatimus haastaa funktionaalisen eriytymisen perusidean. Eriytymistä voidaan luonnehtia funktionaaliseksi, kun systeemin identiteetti muodostuu kokonaisuusjärjestelmälle tuotettavasta tehtävästä.³⁴ Eriytyminen kuitenkin haittaa oppimista ja kokonaisuuden hallintaa tilanteissa, joissa

32 Nordfors 2013.

33 Merkelbach & Daudin 2011.

34 Luhmann 2004.

on ymmärrettävä laajempia asiayhteyksiä ja keskinäisriippuvuuksia.

Kokonaisturvallisuus voidaan nähdä myös paradoksina, sillä se, mitä systeemi ei ole, määrittää samalla, mitä se on. Siksi voidaan sanoa, että turvattomuutta aiheuttavat ilmiöt auttavat kokonaisturvallisuuden kehittämisessä, kun yhteiskunta pyrkii sopeutumaan kulloisiinkin olosuhteisiin ja vastaamaan erilaisiin turvallisuusuuhkiin. Tätä ajatusta voidaan havainnollistaa tarkastelemalla järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa, joka hyödynää tehokkaasti ja ketterästi lainsäädännön puutteita ja sovittaa toimintansa suhteessa lailliseen systeemiin.³⁵ Esimerkiksi vaarallisen jätteen käsittelystä on tullut kannattavaa liiketoimintaa rikollisjärjestöille. Espanjan poliisin yhteydessä toimiva ympäristönsuojelua valvova viranomainen (Servicio de Protección de la Naturaleza) tutki vastikään rikollisjärjestöjen toimintaa eri puolilla Espanjaa. Yhden tutkintalinjan kohteena olleella yrityksellä havaittiin yhteyksiä Portugalissa toimivaan yhtiöön, jonka avulla yritys käsitteli sairaalajätteitä tavalla, joka täytti ympäristörikoksen tunnusmerkit ja aiheutti vaaraa yleiselle terveydelle. Lisätäkseen voittojaan yritys lyhensi jätteiden käsittelyaikaa, minkä seurauksena saastunutta jätettä ei steriloitu riittävästi ennen hävittämistä. Rikoshaittaa voidaan pitää systeemisenä ja kokonaisturvallisuutta vähentävänä ilmiönä, jonka vaikutukset näkyvät eri hallinnonaloilla ja yhteiskunnassa laajasti.³⁶

Turvallisuuden ja sen vasta-aiheiden sattumanvaraisuus ja tilannekohtaisuus sekä turvallisuusuuhkiin liittyvä tiedostamaton tuntematon (unknown unknown) tekevät turvallisuuden hallinnollisesta ohjauksesta vaikeaa. Tiedostamattomassa tuntemattomassa on kysymys tilanteesta, jossa toimijat eivät tunnista omaa tietämättömyyttään, eivätkä siksi kykene toimenpiteisiin

35 Ks. esim. Luhmann 1995.

36 Europol 2021

sen vähentämiseksi. Kokonaisturvallisuus edellyttää strategista, johdonmukaista ja systeemistä ohjauslogiikkaa, sillä sekä itse turvallisuutta edistävät että sitä uhkaavat tekijät ovat keskinäisriippuvaisia. Valitettavan usein ratkaisuihin pyritään kuitenkin kohdentamaan uhka asiasta vastuussa olevalle hallinnonalalle ja palauttamaan jo systeemiä ratkaisuja hakenneet ilmiöt toimivaltarajojen sisäpuolelle. Kokonaisuuden hallinnollinen lokerointi on tunnistettu pandemia-aikana keskeiseksi systeemisyiden esteeksi.³⁷ Ongelmana on, että toimivaltainen, mutta rajattu vastuutaho kykenee hallinnoimaan vain osasysteemiinsä liittyvää ja eriytynyttä ratkaisukokonaisuutta. Kompleksisten ilmiöiden kohtaamisessa tarvittava uudenlainen ohjauskompetenssi edellyttää oman toimialan ja ”substanssisiilon” ymmärtämisen lisäksi helikopteriperspektiiviä.³⁸

Funktionaalisen eriytymisen sijaan kokonaisturvallisuus tulisi mieltää ideaaliksi tavoitetilaksi ja toiminnalliseksi alustaksi.³⁹ Kysymys on systeemin kriisinsieto- ja palautumiskyvystä (resilience), joka syntyy turvallisuusuuhkien monialaisessa puntaroinnissa, jossa tunnustetaan turvallisuuteen liittyvien ilmiöiden yhteenkietoutuneisuus ja suhde tilannekohtaisiin tekijöihin.⁴⁰ Sen lisäksi, että tämä muuttaa perinteistä käsitystä johtamisesta, se myös tarjoaa hallinnontutkimukselle uusia mahdollisuuksia. Tämä on tarpeen erityisesti siksi, että johtajuuden ja vastuiden jakaantumiseen liittyy paljon epäselvyyttä. On jopa esitetty, että hallinnon kehittämisessä vallitsee eräänlainen tyhjiö, jossa eri toimijoilla ei ole kaikin osin selkeää kuvaa omasta roolistaan suhteessa muihin ja jossa on samanaikaisesti sekä aukkoja että päällekkäisyyksiä.⁴¹ Tällaisessa tilanteessa

37 Lähteenmäki-Smith ym. 2021.

38 Esim. Virtanen & Tammeaid 2020.

39 Valtonen & Branders 2021.

40 Virta & Branders 2016.

41 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021.

tutkimuksella voi olla erityisen merkittävä ilmiölähtöisiä ongelmaryppäitä ja osaamiskokonaisuuksia yhdistävä rooli.

Ilmiölähtöinen hallinta on kokonaisuuksien hahmottamista

Ilmiölähtöisyys asettaa hallinnon tutkimukselle uusia haasteita, mutta ohjaa samalla etsimään systeemisii ratkaisukeinoja. Olemme avanneet artikkelissa ilmiölähtöisyyden, systeemisyyden ja hallinnan välistä yhtälöä sekä jäsentäneet ilmiölähtöisyyden ja systeemisen muutoksen mukanaan tuomia haasteita pandemianhallinnan ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden yhteydessä. Esitämme, että organisaatioiden luonteen, toiminnan ja verkostoitumisen kannalta systeemisyy siirtää tarkastelun painopistettä yksittäisten toimijoiden ja asioiden tarkastelusta koko systeemin toimintaa hahmottaviin ajattelumalleihin.

Erilaisille ilmiöille on yhteistä ideoiden, toimijoiden ja tapahtumien sekä näiden välisten vuorovaikutusten yhteenkietoutuminen tavalla, joka on saanut asiantuntijatkin hämilleen. Ilmiölähtöisyys on asettanut myös hallinnon tutkimukselle uusia haasteita. Se on ohjannut kysymään, mikä on hallintoa ja toisaalta miten saamme siitä tietoa, millaista tämä tieto luonteeltaan on ja millaisia yhteisen ymmärryksen prosesseja tiedon rikastaminen toiminnaksi edellyttää. Samalla ilmiölähtöisyys vaatii tarkastelemaan hallinnan ratkaisujen systeemisyyttä. Näin on erityisesti erilaisissa kriisitilanteissa, joille on tyyppilistä ratkaisujen tekeminen epävarmuuden ja tietämättömyyden vallitessa. Ilmiölähtöisyyteen voidaan liittää myös näkemys huiputtomasta ja keskuksettomasta yhteiskunnasta, jossa hallinnan ratkaisut nousevat tilannekohtaisesti erilaisten toimijoiden löytäessä toisensa enemmän tai vähemmän itseohjautuvasti.⁴²

42 Ks. lisää huiputtomasta ja keskuksettomasta yhteiskunnasta Jalava & Kangas 2013.

Kompleksisuusajattelua hyödyntävän tutkimuksen ytimessä ovat ilmiöiden, tapahtumien ja toimijoiden yhteenkietoutuneisuudesta ilmaantuvat uudet asiat. Pysyvyyden ja olemisen sijaan kompleksisuusajattelussa ollaan kiinnostuneita muutoksesta ja kehityksen dynamiikasta. Ilmiölähtöisyyden avaaminen kompleksisuusajattelulle tyypillisillä käsitteillä antaa ryhtiä tulevaisuuden kuvittelulle ilman, että käsitteistö itsessään rajaisi kuvittelun sisältöjä. Erityisen hedelmälliseksi tulevaisuuden kuvittelu muuttuu, kun kompleksisuusteoreettinen tulkintakehys yhdistetään ennakoivaan, niin kutsuttuun antisipaatioajatteluun, jossa ollaan kiinnostuneita ihmisten ja organisaatioiden toiminnallisesta suhteesta tulevaisuuteen sekä siihen liittyviin tavoitteisiin, odotuksiin ja asenteisiin.⁴³ Tällöin voidaan tavoittaa uudenlainen ennakoivan hallinnan logiikka, jossa toimijuuden korostaminen ja toisaalta eri ohjauksen mekanismien, työkalujen ja instrumenttien tilanneherkkä hyödyntäminen kohtaavat. Siinä, missä kompleksisuusajattelu auttaa ymmärtämään ilmiöiden ja tapahtumien yhteenkietoutumisesta syntyvää ennakoimatonta kehitystä, ennakkointi tarjoaa näkökulman proaktiivisuuteen eli systeemin ja ympäristön vuorovaikutteeseen ohjaamiseen toivottuun suuntaan.

Monet ilmiöt ovat monimutkaisia ja vaikeita, mutta eivät kompleksisia. Systeemisten ilmiöidenkin maailmassa on edelleen paljon tapahtumaketjuja, jotka ovat luonteeltaan lineaarisia ja melko ennustettavia. Mahdollista on myös se, että puhe kompleksisuudesta tuottaa itsessään kompleksisuutta. Monet ovat varoittaneet kompleksisuusansaasta astumisen vaaroista.⁴⁴ Hallinnassa ajaututaan nopeasti kestäättömiin tilanteisiin, jos kompleksisuutta sorrutaan käyttämään tekosyynä vaikeiden, mutta ratkaistavissa olevien asioiden välttelemiseksi.

43 Ks. lisää antisipaatioajattelusta esim. Pernaa 2020.

44 Esim. Raisio & Lundström 2015.

Ilmiölähtöisessä hallinnassa on otettu kehitysaskeleita, mutta matka on kesken. Yhteiskunnallisessa keskustelussa ja tutkimus- ja kehittämishankkeissa nousee esille hallinnon tutkimuksen kannalta tyypillinen siirtymä tai avautuminen, jossa on vaikea hahmottaa sitä, onko aloite tutkimuksellinen vai käytännöllinen.⁴⁵ Siirtymä ja siihen liittyvä sopeutuminen, jossa tutkimukselliset ja käytännöllishallinnolliset tiedonintressit kohtaavat, tarjoavat yhteistyöalustan tutkimukselle ja hallinnolle. Myös politiikka tulee osaksi siirtymää tарттуessaan tarpeitaan palveleviin ideoihin. Tutkimuksen vuorovaikutus ja suhde sekä käytännön päätöksenteon ja politiikkavalmistelun että varsinaisen päivänpoliittisen agendanmuotoilun suuntaan onkin tärkeä pitää osana kriittistä hallinnon tutkimusta.

Julkiselle hallinnolle on muutosprosessissa soviteltu ainakin yhteistyön alustan sekä verkostojen ohjaajan, dialogikumppanin ja sääntelijän rooleja. Yhteistä rooleille on poikkihallinnollinen vastuunkanto, kriittisten toimintojen turvaaminen ja voimavarojen kokoaminen sekä näihin liittyvät kyvykkyydet. Tullevaisuuden hallinnan mekanismeja muotoiltaessa olennaista on se, että ilmiölähtöisyyttä ei sälytetä yksittäisten toimijoiden vastuulle, sillä kysymys on toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ilmaantuvasta kehityksestä sekä hyvässä että pahassa. Ilmiöillä on systeemiset syynsä ja seurauksensa, minkä vuoksi ilmiöiden lokerointi politiikan, hallinnon ja organisaatioiden olemassa oleviin siloihin ei toimi, vaan tuottanee enemmän ongelmia kuin ratkaisuja. Samasta syystä myös hallinnontutkijoiden on syytä vahvistaa yhteistyösuhteitaan muiden tieteenalojen edustajiin. Moni- ja poikkitieteellisyydestä ammentava kompleksisuusteoreettinen lähestymistapa tarjoaa tähän yhden luontevan lähtökohdan. Kompleksisuusajattelu auttaa

45 Lähtenmäki-Smith ym. 2021.

ymmärtämään ilmiöiden keskinäisriippuvuuksia, systeemien dynaamista käyttäytymistä ja näiden seurauksena ilmaantuvia rakenteita.

Lähteet

- Branders, Minna (2016) *Kokonainen turvallisuus. Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Brousselle, Astrid & Emmanuelle Brunet-Jailly & Christopher Kennedy & Susan D. Phillips & Kevin Quiglet & Alasdair Roberts (2021) Beyond COVID-19: Five commentaries on reimagining governance for future crises and resilience. *Canadian Public Administration* 63:3, 369–40.
- Bryson, John & Barbara C. Crosby & Laura Bloomberg (2014) Public value governance: moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74:4, 445–456.
- Byrne, David & Gillian Callaghan (2014) *Complexity Theory and Social Sciences. The State of the Art*. New York, NY: Routledge.
- Ehresmann, Andrée & Ilkka Tuomi & Riel Miller & Mathias Béjean & Jean-Paul Vanbremeersch (2018) Towards a formal framework for describing collective intelligence knowledge creation processes that ‘use-the-future’. Teoksessa Miller, Riel (toim.) *Transforming the Future. Anticipation in the 21st Century*, 66–91. London: Routledge.
- Europol (2021) Covid-19 waste crime: Europe-wide operation to tackle unlawful sanitary waste disposal. Press Release 4.12.2020. Europol, Hague. <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/covid-19-waste-crime-europe-wide-operation-to-tackle-unlawful-sanitary-waste-disposal>
- Guston, David, H (2014) Understanding ‘anticipatory governance’. *Social Studies of Science* 44:2, 218–242.
- Hambrick, Donald, C. (2007) The field of management’s devoting to theory: too much of a good thing? *Academy of Management Journal* 50:6, 1346–1352.
- Head, Brian, W. (2015) Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, 76:3, 472–484.
- Hill, Michael (2005) *The Public Policy Process* (4. painos). Essex: Pearson Education.
- Hood, Christopher (2002) The risk game and the blame game. Government and opposition: An International Journal of Comparative Politics 37:1, 15–37.
- Huttunen, Jussi (2016) Liikkumattomuus on vaarallista – sohvaperuna kuolee ennen aikojaan. *Duodecim* 131:18, 1713–1718.
- Jalava, Janne & Risto Kangas (2013) Niklas Luhmannin systeemiteoria ja ajattelu. Teoksessa Jalava, Jaakko (toim.) *Yhteiskunnan järjestelmät. Niklas Luhmannin ajattelu*, 7–17. Helsinki: Gaudeamus.
- Jalonen, Harri (2020) Tietämättömyyden tunnustaminen on viisauden alku. *Focus Localis* 48:3, 75–85.
- Johanson, Jan-Erik & Jarmo Vakkuri (2017) *Governing Hybrid Organisations. Exploring Diversity of Institutional Life*. London: Routledge.
- Kinder, Tony & Frédérique Six & Jari Stenvall & Ally Memon (2020) Governance-as-legitimacy: are ecosystems replacing networks? *Public Management Review* 24:1, 8–33.
- Kingdon, John, W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2. painos). New York, NY: Harper Collins.
- Klijn, Erik-Hans (2008) Complexity theory and public administration: what’s new? *Public Management Review* 10:3, 299–317.
- Koppenjan, Joop & Philip Marce Karré & Katrien Termeer (2019) New governance arrangements. Towards hybrids and smarter government. Teoksessa Koppenjan,

- Joop Philip Marce Karré & Katrien Termeer (toim.) *Smart Hybridity: Potentials and Challenges of New Governance Arrangements*, 11–28. Chicago, IL: Eleven International Publishing.
- Koskinen, Seppo & Tuija Martelin (2013) Suomalaisten terveys, toimintakyky ja terveyserot. Teoksessa Sihto, Marita & Hannele Palosuo & Päivi Topo & Lauri Vuorenkoski & Kimmo Leppo (toim.) *Terveyspolitiikan perusta ja käytännöt*, 56–67. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Leadbeater, Charile & Jennie Windhall (2020) *Building Better Systems. A Green Paper on System Innovation*. Copenhagen: The Rockwool Foundation.
- Lehtimäki, Hanna & Petri Uusikylä & Anssi Smedlund (toim.) (2020) *Society as an Interaction Space. A Systemic Approach*. Singapore: Springer.
- Luhmann, Niklas (1995) *Social Systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Luhmann, Niklas (2004) *Ekologinen kommunikaatio*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lähteenmäki-Smith, Kaisa & Samuli Manu & Pirkko Vartiainen & Harri Raisio & Niklas Lundström & Ville-Pekka Niskanen & Petri Uusikylä & Harri Jalonen & Sami Kotiranta & Urho Lintinen & Mikko Annala & Iacopo Gronchi & Juha Leppänen & Silja Mertsola (2021) *Steering Beyond 2020: From Regulatory and Resource Management to Systems Navigation*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportteja, 2021:17, Helsinki.
- Mazzucato, Mariana (2018) *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth*. Brussels: European Commission.
- Meadows, Donella (1999) *Leverage Points. Places to Intervene in a System*. Hartland, VT: Sustainability Institute.
- Merkelbach, Maarten & Pascal Daudin (2011) *From Security Management to Risk Management. Critical Reflections on Aid Agency Security Management and the ISO Risk Management Guidelines*. Geneva: Geneva Centre for Security Policy.
- Mitleton-Kelly, Eve (toim.) (2003) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organizations: The Application of Complexity Theory to Organizations*. Amsterdam: Pergamon.
- Nissani, Moti (1995) Fruits, salads, and smoothies: a working definition of interdisciplinarity. *Journal of Educational Thought* 29:2, 119–126.
- OECD (2020) *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. Paris: OECD.
- Osborne, Stephen, P. (2006) The New Public Governance. *Public Management Review* 8:3, 377–387.
- Pernaa, Hanna-Kaisa (2020) *Hyvinvoinnin toivottu tulevaisuus: tarkastelussa kompleksisuus, antisipaatio ja osallisuus*. Akateeminen väitöskirja. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Peters, Guy, B. & John Pierre (1998) Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8:2, 223–243.
- Petrescu, Maria (2019) From marketing to public value: towards a theory of public service ecosystems. *Public Management Review* 21:11, 1732–1752.
- Puustinen, Alisa & Harri Jalonen (2020) Kompleksisuusajattelu organisaatiotutkimuksessa – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa Vartiainen, Pirkko & Harri Raisio (toim.) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa – Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*, 15–36. Helsinki: Gaudeamus.
- Raisio, Harri & Niklas Lundström (2015) Real leaders embracing the paradigm of complexity. *Emergence: Complexity & Organization* 17:3, 1–5.

- Scambler, Graham (2020) Covid-19 as a 'breaching experiment': exposing the fractured society. *Health Sociology Review* 29:2, 140–148.
- Sitra (2018) *Ilmiölähtöisen suunnittelun työkalupakki. Työpohjia ilmiöiden hahmottamiseen*. Työpaperi. Helsinki: Sitra.
- Nordforsk (2013) *Societal Security in Nordic Countries*. NordForsk Policy Paper Policy Paper 1. Oslo: Norden.
- Sørensen, Eva & Jakob Torfing (2019) What do we talk about when we talk about hybrid governance? Teoksessa Koppenjan, Joop & Philip Marce Karré & Katrien Termeer (toim.) *Smart Hybridity: Potentials and Challenges of New Governance Arrangements*, 123–128. Chicago, IL: Eleven International Publishing.
- Sørensen, Eva & Tina Bentzen (2020) Public administrators in interactive democracy: a multi-paradigmatic approach. *Local Government Studies* 46:1, 139–162.
- Stroh, David, P. (2015) *Systems Thinking for Social Change*. Vermont, VT: Chelsea Green Publishing.
- Torfing, Jacob & Eva Sørensen & Asbjørn Røiseland, A. (2019) Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society* 51:5, 795–825.
- Uusikylä, Petri (2019) *Endeavour to Find Evidence. The Role of Evaluation in Complex Systems of Governance*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Vaarama, Marja & Tomi Mäki-Opas (2020) Systeemisellä ja osallistavalla otteella parempaan yhteiskunnan sosiaaliseen laatuun ja yksilöiden elämälaatuun. *Focus Localis* 48:4, 65–85.
- Valtioneuvosto (2017) *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös (2.11.2017). Helsinki: Turvallisuuskomitea.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021) *Hallinnon kehittäminen elää ajassa – Katsaus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan*. Valtiontalouden tarkastusviraston näkökulmat 1/2021. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Valtonen, Vesa & Minna Branders (2021) Tracing the Finnish comprehensive security model. Teoksessa Larsson, Sebastian & Mark Rhinard (toim.) *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence*, 91–108. New York, NY: Routledge.
- Van Kersbergen, Kees & Frans van Waarden (2004) 'Governance' as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* 43:2, 143–171.
- Vartiainen, Pirkko & Harri Raisio (toim.) (2020) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa – Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Vasankari, Tommi & Päivi Kolu & Jaana Kari & Jaakko Pehkonen & Eino Havas & Tuija Tammelin & Janne Jalava & Harri Koski & Kai Pihlainen & Heikki Kyröläinen & Matti Santtila & Harri Sievänen & Jani Raitanen & Kari Tokola (2018) *Liikkumattomuuden lasku kasvaa – vähäisen fyysisen aktiivisuuden ja heikon fyysisen kunnon yhteiskunnalliset kustannukset*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportteja, 2018:13. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Virta, Sirpa & Minna Branders (2016) Legitimate security? Understanding the contingencies of security and deliberation. *British Journal of Criminology* 56:6, 1146–1164.
- Virtanen, Petri & Marika Tammeaid (2020) *Developing Public Sector Leadership – New Rationale, Best Practices and Tools*. Singapore: Springer.
- Von Krogh, Georg & Christina Rossi-Lamastra & Stefan Haefliger (2012) Phenomenon-based research in management and organization science: when is it rigorous and does it matter? *Long Range Planning* 45:4, 277–298.

II

TUTKIMUKSEN MONIMUOTOISUUS

Pohjoismainen vertailu hallintotieteellisen tutkimuksen täydentäjänä

LINNÉA HENRIKSSON, SIV SANDBERG, NINA
TYNKKYNEN & SARI PIKKALA

Kansainvälisissä vertailevissa tutkimuksissa kaikki viisi Pohjoismaata erottuvat usein yhtenäisenä maaryhmänä. Suomelle muut isommat Pohjoismaat ovat luonteva vertailukohta¹. Esimerkiksi lainsäädäntöä uudistettaessa on lähes itsestään selvää, että hallituksen esitys sisältää muiden Pohjoismaiden vastaavia ratkaisuja koskevan katsauksen. Monet globaalit ja eurooppalaiset ilmiöt, kuten muuttoliikkeiden aiheuttama paine tai kestävän kehityksen vaatimukset, edellyttävät hallinnon tutkijoilta kysymyksenasetteluja, joissa vertailu on olennainen osa tutkimustehtävää. Voiko pohjoismaisista vertailututkimuksista oppia jotain uutta? Väitämme, että voi. Hyödyntämällä Pohjoismaiden tarjoamaa ainutlaatuista vertailuasetelmaa on mahdollista erottaa yleiset lainalaisuudet yksittäisistä havainnoista ja ymmärtää ilmiöiden syitä ja taustatekijöitä. Tällä on erityistä merkitystä hallinnon tutkimuksen tulevaisuudelle, sillä vertailu

1 Tässä artikkelissa emme huomioi Islantia.

auttaa hahmottamaan sitä, mikä on mahdollista, todennäköistä ja toivottavaa. Pohjoismaisen vertailun avulla voimme pohtia sitä, mitä erilaiset hallintoa koskevat vaihtoehdot ja mahdollisuudet voivat tarjota niin hallinnon tutkimukselle kuin käytännöllekin.

Pohjoismaat ovat kooltaan, sijainniltaan ja yhteiskuntamalliltaan melko samanlaisia. Niitä yhdistävät samat perusarvot, kuten demokratia, tasa-arvo, yhdenvertaisuus, hyvinvointi sekä luonto- ja ympäristöarvojen korostaminen. Hallinnossa yhteisiä piirteitä ovat muun muassa suuri julkinen sektori sekä kuntien merkittävä rooli palvelujen tuottajina ja paikallisdemokratian ylläpitäjinä, samoin kuin läpinäkyvyys, hallinnon hajauttaminen, sääntöihin perustuva ohjaus ja helppo saavutettavuus.² Pohjoismaiden poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien ja käytäntöjen välillä on kuitenkin myös eroja. Esimerkkeiksi voidaan nostaa vaalijärjestelmiin, aluehallintoon ja osallistumisen perinteeseen liittyvät erot. Myös hallintotieteellisen tutkimuksen painopisteissä ja tavoissa tarkastella hallinnon ilmiöitä on eroavaisuuksia.

Kaikki tiedontuotanto perustuu jossakin määrin vertailuun, sillä uusi tieto suhteutuu aina tavalla tai toisella olemassa olevaan tietopohjaan. Vertailu auttaa tunnistamaan eroja ja yhtäläisyyksiä sekä niiden syitä ja lisää siten ymmärrystä tutkimuskohteen eri ominaisuuksista. Vertailujen kautta voidaan esimerkiksi havainnollistaa eroja hallinnon rakenteissa, jolloin seuraavassa vaiheessa voidaan tutkia näiden erojen merkitystä muille ilmiöille. Voimme lisätä havaintojemme ja päätelmiemme luotettavuutta vertaamalla useita tapauksia keskenään tai tarkastelemalla samoja muuttujia erilaisissa yhteyksissä. Vertailuja voidaankin pitää yhtenä hallintotieteellisen tutkimuksen kulmakivistä.

2 Jacobsson ym. 2004; esim. Greve ym. 2016.

Tieteellisessä vertailussa on tarkkaan määriteltävä ne tutkimuskohteen ominaisuudet, joita halutaan verrata. Hallintotieteessä vertailu voi kohdistua esimerkiksi tiettyyn hallinnon sektoriin, organisaatioon, tasoon, toimintoon, käytäntöön, tavoitteeseen tai ilmiöön. Jos vertailukohteiden valintaa ei ole tehty huolella ja kohteet ovat liian kaukana toisistaan, voi huomio kohdistua eroihin, jotka eivät ole tutkimusongelman kannalta oleellisia. Tunnusomaista vertailevalle tutkimusotteelle on pyrkimys minimoida ulkoisten tekijöiden vaikutus tutkimusasetelmaan esimerkiksi vakioimalla.³ Kun tutkimuksen kohteina ovat hallinto ja politiikka, vakiointi on yksinkertaista tehdä vertaamalla samantyyppisiä maita. Monin tavoin toistensa kaltaisten Pohjoismaiden vertailu onkin yleistä kaikissa yhteiskuntatieteissä, niin sosiologiassa, sosiaalipolitiikassa, valtiotieteessä kuin hallintotieteessäkin. Hallintotieteellisiä vertailuja tehtäessä ja vertailukohteiden valinnassa on hyvä pitää mielessä, että Pohjoismaiden yhteiskuntien välillä on esimerkiksi talouteen ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä eroja, jotka heijastuvat monin tavoin myös hallintoon. Suomi, Ruotsi ja Tanska ovat Euroopan unionin jäsenmaita, mutta Suomi on ainoa euroalueeseen kuuluva Pohjoismaa. Norjan ja Ruotsin taloudet ovat vahvuudessaan omaa luokkaansa, Tanska puolestaan on sekä taloudellisesti että kulttuurisesti muita Pohjoismaita läheisemmin yhteydessä Keski-Eurooppaan. Suomi ja Ruotsi ovat olleet sotilaallisesti liittoutumattomia⁴, kun taas Islanti, Norja ja Tanska kuuluvat sotilasliitto Natoon.

Esittelemme artikkelissa vertailevan hallintotieteen tutkimuksen lähtökohtia, käytäntöä ja tulevaisuutta erityisesti pohjoismaisesta näkökulmasta. Kuvaamme Pohjoismaisen hallinnon tärkeimpiä eroja ja yhtäläisyyksiä ja luomme lyhyen

3 Ragin 1989; Kekkonen 2008, 32–37.

4 Suomi ja Ruotsi hakivat Naton jäsenyyttä toukokuussa 2022.

katsauksen hallintotieteellisen tutkimuksen painopisteisiin eri Pohjoismaissa. Perustelemme vertailevan lähestymistavan tarpeellisuutta ja lisäarvoa nostamalla esimerkinomaisesti esiin kaksi ajankohtaista tutkimusaluetta, jotka kuuluvat omiin tutkimusintresseihimme. Ensimmäinen esimerkkinne koskee alueellisen ja paikallisen tason hallintouudistuksia, joissa korostuu hallintotradition, paikallisen politiikan ja eri hallintotasojen välisen tehtävänjaon merkitys. Toinen esimerkkinne koskee ympäristöpolitiikkaa ja -hallintoa ja ilmentää perinteiset sektorirajat ylittävän ja erilaisia ohjauskeinoja edellyttävän hallinnon (hallinnan) tutkimusta. Molemmat esimerkit tuovat esiin hallintotieteen kohteena olevien ilmiöiden poliittisen ulottuvuuden, joten artikkelimme valaisee myös hallinnon ja politiikan rajapintaan kohdistuvaa tutkimusta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa.

Pohjoismaisen hallinnon erot ja yhtäläisyydet: Länsipohjoismainen ja itäpohjoismainen hallintomalli

Hallinnon perusrakenteeltaan Pohjoismaat, Suomi mukaan lukien, ovat hajautettuja yhtenäisvaltioita, joiden tunnuspiirteisiin kuuluvat muun muassa yleiset hyvinvointipalvelut ja vahva kuntasektori. Perusrakenteeltaan yhteneväinen Pohjoismaiden ryhmä on perinteisesti jaettu edelleen kahteen alaryhmään. Tanska ja Norja edustavat länsipohjoismaista (*västnordisk*) hallintomallia ja Ruotsi ja Suomi itäpohjoismaista (*östnordisk*) hallintomallia.⁵ Länsipohjoismaiselle mallille ominaista on ministerien ja ministeriöiden vahva asema suhteessa muuhun hallintoon. Ruotsin ja Suomen itäpohjoismaisessa mallissa on puolestaan pidetty tärkeänä, että valtion virastoilla, kuten myös kunta- ja aluehallinnolla, on lakiin perustuva itsenäinen harkin-

5 Wockelberg & Öberg 2016.

tavalta, eivätkä ne ole suoraan hallituksen tai tietyn ministeriön määräysvallan alaisia.

Vaikka läntisen ja itäisen hallintomallin juuret ovat kaukana maiden yhteisessä historiassa, näkyvät yllä kuvatut mallien väliset erot tänäkin päivänä hallinnon ja politiikan arjessa. Esimerkkinä voidaan käyttää vuonna 2020 alkaneen koronakriisin hoitoa. Maiden koronatoimien erot ovat helpommin ymmärrettävissä, jos niitä tarkastellaan hallintomallien eroista käsin: Tanskassa ministerillä on erittäin laajat valtuudet ohjata oman hallinnonalansa viranomaisten toimintaa, kun taas ruotsalainen ministeri voisi joutua oikeuteen puuttuessaan yksittäisen viranomaisen tai kunnan toimintaan.⁶ Myös Suomessa itäpohjoismaiselle mallille tyypillinen viranomaisten itsenäinen rooli suhteessa hallitukseen on ollut keskustelun aiheena koronakriisin aikana.

Länsi- ja itäpohjoismaisten mallien välisten erojen tiedostaminen auttaa ymmärtämään kuntien ja valtion välisen suhteen eroja maiden välillä. Tanskassa ja Norjassa valtio ohjaa kuntien taloutta huomattavasti Suomea ja Ruotsia yksityiskohtaisemmin. Norjassa kuntien veroprosentista päättää kunnanvaltuuston sijaan eduskunta, *Stortinget*. Ruotsissa ja Suomessa kuntien verotusoikeudesta säädetään perustuslaissa ja kunnilla on laaja autonomia taloudellisten asioiden hoidossa.⁷

Pohjoismaisilla vertailuilla on käytännönläheistä arvoa niin ajankohtaisten tapahtumien ja ratkaisujen arvioinnissa kuin hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen muutosten valmistelussakin. Jos halutaan esimerkiksi ennakoida, mitä tapahtuisi, jos eduskunta ohjaisi kuntien taloutta tiukemmalla otteella, voidaan hyödyntää Norjaa koskevaa tutkimustietoa. Jos taas halutaan selvittää ministerin omaan hallinnonalaan kohdistu-

6 Statskontoret 2020.

7 Baldersheim ym. 2017; Ladner ym. 2019; Sletnes ym. 2013.

van ohjausvallan kasvattamisen vaikutuksia, voivat Tanskan ja Ruotsin keskenään vastakkaiset esimerkit antaa eväitä hyötyjen ja haittojen punnitsemiseen.

Suomen ja Ruotsin yhteisen historian vuoksi keskushallintojen virastorakenteessa on osittain samoja piirteitä: virastojen asema suhteessa ohjaavaan ministeriöön on itsenäisempi kuin vastaavilla virastoilla Tanskassa ja Norjassa. Ministeriöiden aseman ja toimivallan osalta Suomi on kuitenkin lähempänä Tanskaa ja Norjaa kuin Ruotsia. Suomessa, Tanskassa ja Norjassa ministerillä ja ministeriöllä on itsenäinen toimivalta toimialallaan. Ruotsissa hallitus toimii kollektiivina, ja vuodesta 1997 alkaen kaikki ministeriöt toimivat ainakin muodollisesti yhtenä viranomaisena, eikä yksittäinen ministeri voi puuttua ministeriön hallinnonalan viraston toimintaan. Ruotsin hallituksen kollektiivinen luonne tulee esille etenkin isoissa linjauksissa, joissa yksittäisen ministerin asema on heikompi kuin Suomessa tai Tanskassa.⁸

Suomen hallinnon erityispiirteet

Suomalaisessa hallinnossa on joitakin piirteitä, joiden suhteen poikkeamme kaikista muista Pohjoismaista. Suomessa hallinnon rakenteista ja toiminnasta säädetään muita Pohjoismaita useammin lailla. Tämä näkyy sekä isoissa että pienissä asioissa. Esimerkiksi ministeriöjako määritellään Suomessa lainsäädännöllä, Ruotsissa taas asetuksella ja Norjassa hallituksen päätöksellä.⁹

Kunta- ja aluehallinnon osalta Suomen yksitasoinen kuntamalli on ollut poikkeus sekä pohjoismaisessa että laajemmassa eurooppalaisessa kontekstissa. Suomen erillaisuus vain korostuu, kun otetaan huomioon kuntien lakisääteisten tehtävien

8 Premfors & Sundström 2007.

9 Laki valtioneuvostosta 175/2003 SFS 1996:1515; Statsministerens kontor 16.10.2013.

suuri määrä. Meillä kunnat hoitavat myös tehtäviä, jotka muissa maissa kuuluvat joko aluetason tai valtion vastuulle, esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja toisen asteen koulutus. Kuntien välinen yhteistyö on tästä syystä Suomessa laajempaa ja tiiviimpää kuin muualla, ja lakisääteistä yhteistoimintaa on selvästi enemmän kuin muissa vastaavissa maissa.¹⁰

Suomessa vuoden 2023 alussa toteutuva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus muuttaa edellä kuvattua tilannetta. Uusi aluetaso tulee silti poikkeamaan merkittävästi muiden Pohjoismaiden vastaavasta tasosta. Tehtävien määrällä mitattuna hyvinvointialueet ovat vahvempia kuin esimerkiksi Ruotsin alueet, joiden tehtäväportfolio on nykyisellään yksi laajimmista koko Euroopassa.¹¹ Juridiselta asemaltaan Suomen hyvinvointialueet muistuttavat lähinnä Tanskan vuonna 2007 perustettuja alueita: hyvinvointialueilla on Tanskan alueiden tapaan vaaleilla valitut valtuustot, mutta ei verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa.

Suomalaisen järjestelmän erityispiirteisiin kuuluu myös Kansaneläkelaitoksen (Kela) itsenäinen asema suhteessa valtioneuvostoon. Tanskassa ja Norjassa Kelaa vastaavan viranomaisen vastuulle kuuluva toiminta luetaan kokonaan osaksi valtioneuvostotason alaista hallintoa ja Ruotsissakin suurimmaksi osaksi. Suomen ja muiden Pohjoismaiden välinen ero näkyy vertailevissa tilastoissa siten, että Suomessa muita Pohjoismaita suurempi osuus valtion budjetista kulkee sosiaalivaikutusjärjestelmän kautta.¹²

Valtion aluehallintoa uudistettiin Suomessa vuosina 1997 ja 2010. Uudistusten vuoksi valtion aluehallinnon perusrakenne on nyt erilainen kuin muissa Pohjoismaissa. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa valtion alueellisen yleishallintoviranomaisen

10 Eythórsson ym. 2018; Teles & Kettunen 2016, 140–152.

11 Heinelt & Bertrana 2011.

12 OECD 2015.

eli läänin tai vastaavan aluejako on lähestulkoon yhteneväinen itsehallinnollisen aluetason aluejaon kanssa. Suomessa on kaksi erillistä poikkihallinnollista valtion aluehallintoviranomaista: aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY). Ensin mainittuja on yhteensä kuusi ja jälkimmäisiä kolmetoista. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejaot poikkeavat toisistaan. Myös tietoinen jako valtion viranomais-tehtäviin (aluehallintovirastot) ja valtion kehittämistehtäviin (ELY-keskukset) edustaa erilaista ajattelu- ja organisointitapaa kuin muissa Pohjoismaissa.¹³

Hallintopoliitiikan erot Pohjoismaissa

Hallintopoliitiikan asema ja näkyvyys valtakunnallisessa politiikassa on erilainen eri Pohjoismaissa. Norjassa ja Suomessa puolueiden väliset jakolinjat ovat monissa hallintopoliittisissa kysymyksissä jyrkkiä ja 1990-luvulta alkaen hallintopoliittikkaa koskevat linjaukset on kirjattu selkeästi hallitusohjelmiin. Ruotsissa hallintopoliittinen keskustelu käydään etäämmällä päivänpolitiikasta, pääosin laajan komitea- ja selvityslaitoksen puitteissa. Tanskassa hallintopoliittiset syklit ovat pidempiä kuin muissa Pohjoismaissa. Tanskan hallintoa on uudistettu harvakseltaan, mutta radikaalisti, eikä hallintopoliittikka ole toteutettujen uudistusten välisenä aikana näyttäytynyt tärkeänä kysymyksenä maan hallitusten agendalla.

Hallintotieteellinen tutkimus ja Pohjoismaiden vertailu

Hallintotieteillä on verrattain vahva asema Pohjoismaissa, ja hallintoa koskeva tutkimus on monialaista. Se, mistä puhutaan, kun puhutaan hallintotieteistä, eroaa kuitenkin jonkin verran maiden välillä. Tieteenalojen luokittelua (samoin kuin yliopis-

13 Kettunen ym. 2016.

tojen oppiaineiden nimiä) tarkastellessa voi panna merkille, että Suomessa esiintyvät *hallintotiede*, *kuntatiede* ja *aluetiede* ovat Ruotsissa osa yleisempää *politik och förvaltning* -tutkimusalueetta. Ruotsissa *julkishallinto* akateemisena alana ja oppiaineena ymmärretään monitieteiseksi yhdistelmäksi valtiotiedettä, liiketaloutta, oikeustiedettä, sosiologiaa ja kansantaloustiedettä. Havaintomme mukaan siinä, missä Ruotsissa painotetaan hallinnon poliittisia piirteitä, on Norjassa lähtökohtana usein organisaatioteoreettinen kysymyksenasettelu. Tanskassa hallintotieteiden otsikon alla tehdään myös sellaista tutkimusta, joka Suomessa luokiteltaisiin pikemminkin sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön (käytäntöjen) tutkimukseksi. Luokittelueroja voidaan pitää keinotekoisina, mutta niillä on vaikutusta siihen, mitä tutkitaan ja millaisin menetelmin. Suomalaisessa hallintotieteen tutkimuksessa sovelletaan muita Pohjoismaita useammin laadullisia tutkimusmenetelmiä, esimerkiksi diskurssianalyysejä.

Hallintotieteen tutkimusaiheet ovat aina olleet verrattain käytännönläheisiä. Ne heijastavat kunkin maan ja aikakauden ajankohtaisia kysymyksiä. Suurilla hallinnollisilla uudistuksilla ja poliittisilla avauksilla on siten ollut merkittävä vaikutus hallintotieteelliseen tutkimusagendaan. Esimerkkejä tästä ovat Ruotsin kuntauudistuksesta kumpuava laaja kuntatutkimusohjelma 1970-luvulla ja Norjan hallituksen käynnistämä valtarakenteiden tutkimusohjelma vuosina 1973–1983.¹⁴ Kummassakin tapauksessa ohjelmilla oli vaikutusta yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen aihevalintoihin ja tutkimusyhteisöjen syntyyn vuosikymmeniksi eteenpäin.

Hallintopolitiikan ja tutkimustraditioiden yhteisvaikutuksena on syntynyt toisistaan poikkeavia tapoja jäsentää maailmaa. Norjalaisissa tutkimuksissa keskus–periferia-ulottuvuus

14 Strömberg & Westerstahl 1983; Hernes ym. 1982.

on yleisesti käytetty selittävä muuttuja erilaisille yhteiskunnallisille ilmiöille. Norjalaiset tutkijat seuraavat tässä Stein Rokkanin ja hänen tutkimusryhmänsä viitoittamaa tietä. Ruotsin varhaisten vaali- ja kuntatutkimusohjelmien seurauksena demokratiateemat, varsinkin poliittisen ideologian vaikutus kansalaisten asenteisiin ja toimintaan, ovat olleet keskeisiä. Karrikoiden voisi sanoa, että on vaikea löytää ruotsalaista tutkimusta, johon ei sisälly tarkastelua vasemmisto–oikeistoakselilla.

Myös valtakunnallisen tutkimusrahoituksen painopistealueet ja rahoituksen pitkä- tai lyhytjänteisyys ovat vaikuttaneet siihen, millaisia tutkimuskohteita kussakin maassa esiintyy. Esimerkiksi Ruotsissa on tehty laajoja vaalitutkimuksia valtiollisen rahoituksen turvin jo 1950-luvulta lähtien. Suomessa kansallinen vaalitutkimusohjelma vakinaistui vasta 2000-luvulla. Hallintopolitiikan, tutkimuksen ja tutkimusrahoituksen yhteenkietoutuminen on haaste vertailevan tutkimuksen kannalta. Hallinnolliset uudistukset ovat yliedustettuja tutkimusteemoja silloin, kun ne ovat ajankohtaisia, mutta seurantalutkimuksille on harvemmin tarjolla rahoitusta. Samoin monet arkipäiväiset hallinnon käytännöt ja instituutiot jäävät tutkimatta, vaikka ne olisivat tärkeitä varsinkin vertailevan tutkimuksen näkökulmasta. Soveltavan tutkimuksen lisääntyminen ja esimerkiksi ministeriöiden edustajien osallistuminen tutkimushankkeiden ohjausryhmiin voivat pahimmillaan johtaa tieteeseen olennaisesti kuuluvasta kriittisestä tutkimusotteesta tinkimiseen.¹⁵ Tutkimusrahoituksen kohdennus ennalta määriteltuihin aiheisiin on tavallista erityisesti Norjassa, mutta ilmiö on vahvistunut viime vuosina Suomessakin muun muassa Suomen Akatemian alaisen strategisen tutkimuksen neuvoston rahoitusohjelmien vaikutuksesta. Tutkimusrahoi-

15 Vrt. Benjaminsen & Robbins 2015, 191–196.

tuksen riippumattomuus onkin asia, jonka turvaamiseksi on tulevaisuudessa kiinnitettävä erityistä huomiota kaikissa Pohjoismaissa.

Tietty sokeus oman järjestelmän erikoispiirteille vaivaa kaikkien maiden tutkijayhteisöjä. Suomen henkilökeskeinen vaalijärjestelmä ja erittäin laaja lakisääteinen kuntien välinen yhteistoiminta ovat erikoisuuksia pohjoismaisessa kontekstissa, mutta niitä koskeva tutkimus on melko vähäistä. Vastaavasti Suomea hyödyttävää tutkimustietoa muiden Pohjoismaiden maakuntatason demokratian ja hallinnon arjen toiminnasta ja tuloksista on käytettävissä hyvin niukasti.

Seuraavassa esittelemme lyhyesti Pohjoismaissa tehtyä tutkimusta, joka kohdistuu alue- ja paikallistason hallinnon uudistuksiin sekä ympäristöpolitiikkaan ja -hallintoon. Pyrimme näiden esimerkkien avulla havainnollistamaan vertailevan tutkimusotteen tarpeellisuutta ja hedelmällisyyttä. Molemmat esimerkkiteemat kuuluvat myös omiin tutkimusintresseihimme.

Esimerkki 1: Alueellisen ja paikallisen tason hallintouudistusten tutkimus

Pohjoismaita vertailevaa hallintotieteellistä tutkimusta on tehty runsaasti. Kolmen vuosikymmenen ajalta löytyy useita esimerkkejä siitä, miten hallintotieteen kehityskulku ja eri käsitteiden yleistyminen näkyvät sellaisissa Pohjoismaita vertailevissa tutkimuksissa, joissa myös Suomi on mukana. Esimerkiksi Harald Baldersheim ja Krister Ståhlberg kollegoineen tutkivat 1990-luvun alkupuolella vapaakuntakokeilujen tuloksia. Vapaakuntakokeilu oli pohjoismainen vastine hallinnon hajauttamisen trendille 1980-luvun Euroopassa. Pohjoismaissa desentralisaatio merkitsi yhä useampien ja laajempien julkisten tehtävien

siirtämistä paikallishallinnolle.¹⁶ Suomen ja Ruotsin liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 siirsi keskustelun painopistettä pohjoismaisesta yhteistyöstä ”alueiden Eurooppaan”.¹⁷ 1990-luvun loppupuolella samat tutkijat kirjoittivat aluekehityksestä sekä rajat ylittävistä alueellisesta ja paikallisesta yhteistyöstä.¹⁸ 1990-luvun talouskriisi ja samanaikaisesti lisääntynyt kiinnostus uuteen julkisjohtamiseen (*New Public Management*) antoivat aiheetta verrata markkinasuuntautuneiden järjestämistapojen esiintymistä Pohjoismaissa.¹⁹ 2000-luvun alkupuolella tutkimuksen kentällä alettiin puhua hallinnasta (*governance*), hieman myöhemmin myös digitalisaatiosta ja alueellisesta verkostoitumisesta globalisoituvassa maailmassa (*Networking Regions*) sekä hajautetusta yhteistyöstä (*Decentralised Co-Operation*).²⁰ Myös kuntauudistuksia on tutkittu paljon kaikissa Pohjoismaissa.²¹

Vertailevaa asetelmaa on käytetty myös sellaisissa alueellisen ja paikallisen tason hallintoa koskevissa tutkimuksissa, joissa kohteena on koko Eurooppa. Näissä tutkimuksissa Suomi yleensä asettuu samaan ryhmään kuin muut Pohjoismaat. Esimerkkeinä eurooppalaisista vertailuista voidaan mainita tutkimus kuntajohtajista, tutkimus Pohjoismaiden hallinnon eurooppalaistumisesta ja tutkimus paikallishallinnon autonomiasta, jossa niin Suomi kuin muutkin Pohjoismaat näyttävät korkean autonomiaindeksin (*Local Authority Index*) maina.²²

Pohjoismaisista vertailuista on konkreettista etua, kun halutaan ymmärtää, millaisina Suomen hallinto ja sen toimintatavat näyttävät suhteessa muihin. Jos suunnitellaan asiakkaan valinnanvapauden lisäämistä terveydenhuollossa, on hyödylli-

16 Baldersheim & Ståhlberg 1994.

17 Baldersheim ym. 2001.

18 Baldersheim & Ståhlberg 1999.

19 Klausen & Ståhlberg 1998.

20 Baldersheim & Ståhlberg 2002, 74–90; Baldersheim ym. 2011; 2017.

21 Esim. Kjærgaard ym. 2020

22 Klausen & Magnier 1998; Lægreid ym. 2004, 347–369; Ladner ym. 2015.

sempää tutustua perusrakenteeltaan Suomen kaltaisen Ruotsin kokemuksiin kuin vaikkapa Alankomaihin, jossa järjestelmän koko toimintalogiikka on erilainen. Varsinkin hallintouudistuksia pohjustettaessa on vertailuissa syytä kiinnittää huomiota järjestelmiin kokonaisuutena: palvelujen järjestämisen tapoihin, hallintokulttuuriin ja -traditioon (valtiovallan rooli ja legitimitetti), väestö- ja asutusrakenteeseen sekä toimintakulttuuriin. Jos mallia otetaan maasta, jossa esimerkiksi valtiovallan rooli ja legitimitetti ovat erilaisia kuin Suomessa, voi uudistus epäonnistua yhteiskunnallisten lähtökohtien erilaisuuden vuoksi. Uudistukset, joihin on haettu inspiraatiota tiheään asutuista maista, saattavat toimia hyvin Suomen suurimmissa kaupungeissa, mutta huonosti muualla maassa. Uudistukset, joiden taustalla on vahva markkinasuuntautuneisuus, voivat olla ristiriidassa suomalaisen kansalaisyhteiskuntatradition kanssa. Kun hallintoa uudistetaan, on hyvä ymmärtää, että jos uudistus on Suomen järjestelmälogiikalle vieras, täytyy uudistuksen suunnitteluun ja toimenpanoon panostaa enemmän sen onnistumiseksi.

Esimerkki 2: Ympäristöpolitiikan ja -hallinnon tutkimus

Pohjoismaita pidetään edistyksellisen ympäristöpolitiikan ja -hallinnon edelläkävijöinä.²³ Kansainvälisessä ympäristöhallinnon tutkimuksessa Pohjoismaita käsitellään usein yhtenäisenä ryhmänä varsinkin, kun tutkimuskohteena tai -taustana on hyvinvointivaltion ja edistyksellisen ympäristöpolitiikan kytkös.²⁴ Pohjoismaat ovat edelläkävijöitä myös ympäristöhallinnon tutkimuksessa ja tutkimuksia on julkaistu runsaasti 1990-luvulta lähtien. Pohjoismaiden ympäristöhallintoa koskeva tutkimus on kuitenkin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta vähäistä.²⁵

²³ Esim. Jordan & Adelle 2012.

²⁴ Ks. Meadowcroft 2005.

²⁵ Esim. Joas & Hermanson 1999.

Monet ympäristökysymykset, kuten ilmastonmuutos tai elonkirjon (biodiversiteetin) köyhtyminen, ovat maailmanlaajuisia ja tulevaisuudessa yhä keskeisempiä hallintoa koskettavia kysymyksiä. Samalla ne ovat avainasemassa paikallisen ympäristöpolitiikan muotoutumisessa ja vaikuttavat esimerkiksi liikennettä ja asumista koskeviin ratkaisuihin. Niiden hallinta edellyttää yhteiskunnan eri hallintamekanismeilta valmiutta ylittää perinteisiä sektorirajoja ja hyödyntää erilaisia ohjauskeinoja.²⁶ Tällaiseen hallintaan osallistuvat paitsi hallinnon eri tasojen toimijat myös yritykset ja muut yksityiset toimijat erityisesti Pohjoismaissa. Myös fyysinen ympäristö ja sen laadun muutokset voidaan ymmärtää toimijaverkon osiksi, jotka yhdessä ihmistoimijoiden kanssa rakentavat hallinnan toiminnan tilaa ja käytäntöjä.²⁷ Eurooppalainen ympäristöpolitiikan ja -hallinnon tutkimus onkin viime vuosina kohdistunut erityisesti toimijoiden välisen dynamiikan, työnjaon ja roolien tarkasteluun erilaisissa politiikan ja hallinnon prosesseissa.

Pohjoismaita vertaileva näkökulma tarjoaa kiinnostavia tutkimusasetelmia: Euroopan unionin ympäristöpolitiikka asettaa selkeät raamit jäsenvaltioiden toimille, ja EU:n ympäristövaatimukset kuuluvat maailman tiukimpiin, mutta toimeenpanossa on paljonkin eroavaisuuksia jäsenvaltioiden välillä. Direktiivit määräävät esimerkiksi suojeluperusteista ja yhdyskuntajätevesien puhdistuksesta, mutta se, millä tavoin ja millä hallinnon tasoilla nämä toimeenpannaan, on jäsenvaltioiden vastuulla. Esimerkiksi Suomi ja Ruotsi ovat ympäristöhallinnon yleispiirteiltään melko samankaltaisia: molemmissa yksityisen sektorin osallistuminen on kohtalaisen merkittävää.²⁸ Maat eroavat toisistaan siinä, millä hallinnon tasoilla EU-säätelyä toimeenpannaan ja miten

26 Ks. Häkli ym. 2009, 90–102.

27 Åkerman 2006.

28 Eckerberg & Joas 2004, 405–412.

vastuut jakautuvat. Ruotsissa kansalaisosallistumisen traditio ja institutionalisoituneet muodot ovat Suomea vakiintuneempia, ja itsenäisellä ympäristöhallinnolla on Ruotsissa pidemmät juuret.²⁹

Maiden vertailu EU-politiikan toimeenpanon osalta auttaa ymmärtämään toimijoiden välistä dynamiikkaa ja jäsentämään tekijöitä, jotka vaikuttavat hallinnon sujuvuuteen. Vertailulla voidaan valottaa hallinnon eri tasojen välisen tehtävänjaon merkitystä ja esimerkiksi ympäristöpolitiikan kantavaksi periaatteeksi nousseen ekosysteemilähestymistavan edellyttämän laajapohjaisen osallistumisen mahdollisuuksia ja esteitä.³⁰

Pohjoismaiden väliset erot tulevat esiin ympäristöpolitiikkaa ja -hallintoa koskevassa tutkimuksessa, joka karkeasti arvioiden on erityisesti Tanskassa ja Ruotsissa volyymiltaan Suomea huomattavasti laajempaa ja monipuolisempaa. Ruotsalainen ympäristöhallinnon tutkimus on tuottanut valtavasti Suomenkin oloihin sovellettavissa olevaa tietoa, joka koskee erityisesti ympäristöpolitiikan integraatiota muille hallinnonaloille, paikallisen ympäristöhallinnon roolia ja toimintaa sekä osallistumisen kysymyksiä ja ympäristö- ja luonnonsuojelupolitiikan legitimitettiin.³¹ Nämä ovat teemoja, joissa Ruotsi on ollut edelläkävijä myös käytännön ympäristöhallinnon kehittämisessä.³² Samantyyppiset kysymyksenasettelut ovat kasvatamassa suosiotaan myös suomalaisessa ympäristöpolitiikan ja -hallinnon tutkimuksessa.

Pohjoismaisen vertailun anti tulevaisuuden hallintotieteille

Hallintotieteellinen tutkimus on läheisessä yhteydessä hallinnan kohteena oleviin yhteiskunnallisiin ilmiöihin: tutkimuksen

29 Esim. Lundqvist 2004; Lidskog & Elander 2012, 411–427.

30 Ks. Jäppinen ym. 2004.

31 Esim. Nilsson & Eckerberg 2007; esim. Olsson 2009, 127–138.

32 Hysing 2014, 262–274.

tavoitteisiin kuuluu usein konkreettisten ongelmakohtien näkyväksi tekeminen ja ratkaisuvaihtoehtojen esittäminen. Siten hallintotieteellisen tutkimuksen kohteet muuttuvat yhteiskunnallisten muutosten mukana. Ilmiöt ilmastonmuutoksesta yhteiskunnan kriisinkestävyyteen ja julkisten palveluiden uudelleenorganisointiin haastavat hallinnon tutkijat tarkastelemaan tutkimuskenttäänsä uudeltaisista näkökulmista ja kehittämään tutkimusmenetelmiä, joiden avulla voidaan parhaiten pureutua muutoksen analysoimiseen ja syvälliseen ymmärtämiseen. Hallinnon muuttuvien käytäntöjen kuvaaminen on olennainen osa tutkimusta, mutta samalla on huomioitava taustalla vaikuttavat laajemmat yhteiskunnalliset ja kansainväliset prosessit sekä hallinnon kulttuuriset ja taloudelliset edellytykset, jotka muutoksen keskellä helposti unohtuvat. Tässä vertailu Pohjoismaihin toimii hyvänä apuna ilmiöiden taustojen ja syiden ymmärtämisessä ja taustamuuttujien vakioimisessa.

Vertailun lisäksi tai rinnalla Suomi voi ottaa oppia muista Pohjoismaista omaksumalla sellaisia tutkimusteemoja, jotka ovat yleisiä pohjoismaisessa hallinnon tutkimuksessa, mutta joita Suomessa tehtävä hallinnon tutkimus ei toistaiseksi juurikaan käsittele. Osa näistä teemoista on tulevaisuuden hallinnon kannalta keskeisiä, joten niitä koskevaa tutkimusta ja keskustelua tarvitaan kasvavissa määrin. Kysymys poliittisesta vastuusta ja sen selkeydestä on yksi tällainen teema. Esimerkiksi Ruotsissa kysymys on keskeinen sekä tutkimuksessa että laajemmalla yhteiskunnallisessa keskustelussa. Erilaisia hallinnollisia ratkaisuja arvioidaan usein poliittisen vastuun näkökulmasta: jos jokin uudistus tehdään, ymmärtääkö kansalainen, kuka on vastuussa päätöksistä ja miten vastuu tulee kantaa? Kuvaavaa on, ettei yleiselle ruotsin kielen sanalle *ansvarsutkrävande* (eng. accountability) ole osuvaa suomenkielistä vastinetta – poliittinen tilivelvollisuus on käsitteenä akateemisessa käytössä, mutta

se ei kuulu poliittisen keskustelun vakiosanastoon. Poliittista vastuuta ja järjestelmän legitimitettä koskevan tutkimuksen vahvistamiselle olisi Suomessa tarvetta. Esimerkiksi laaja ja vaikeasti hahmotettava kuntien välisten yhteistyösuhteiden verkosto on ilmiö, joka saisi vastuukysymyksille herkistyneiden ruotsalaisten asiantuntijoiden hälytyskellot soimaan.

Toinen vastaavanlainen teema on Ruotsissa laajemmin tutkittu ajatus *älykkäästä sopeutumisesta* (*Smart Shrinking*), jonka lähtökohtana on ikääntymisen, syntyvyyden laskun ja muutoliikkeen vaikutukset kuntien toimintaympäristöön.³³ Tavanomaisen ongelmalähtöisyyden sijaan älykäs sopeutuminen hakee hallittua ja taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävää muutosta esimerkiksi palveluverkkojen ja -rakenteiden muutoksen avulla. Ruotsissa on tutkittu myös palvelutarjonnan edellytyksiä ja digitalisaation mahdollisuuksia esimerkiksi vanhustenhuollossa harvaan asutuilla alueilla, erityisesti Pohjois-Ruotsissa.³⁴ Nämä lähestymistavat ovat rantautuneet Suomeen viipeellä.

Myös monikulttuurisuutta ja monimuotoisuutta koskevassa hallinnon tutkimuksessa Suomi kaipaa tulevaisuudessa monipuolisempaa otetta ja seuraa muiden Pohjoismaiden esimerkiksi. Suomalaista keskustelua vaivaa toistaiseksi tietyn tyyppinen (ja sinänsä ehkä täysin luonnollinen) kypsymättömyys. Esimerkiksi monikulttuurisuus työelämässä nähdään lähinnä työnantajan vastuuna kohdella kaikkia taustasta riippumatta samanarvoisesti yksilöinä eikä tiettyjen ryhmien edustajina. Monella tavalla tämä on hyvä ja toivottava asia, mutta samalla tämä vaatimus myös korostaa enemmistön näkökulmaa ”ai-noana oikeana”. Edustuksellisen demokratian tutkimuksella on Suomessa pitkät perinteet. Sen sijaan keskustelua tai tutkimusta

33 Esim. Syssner 2018.

34 Nyhlén & Giritli-Nygren 2016, 427–439; Giritli-Nygren & Nyhlén 2017, 337–343.

edustuksellisesta byrokratiasta (*representative bureaucracy*) ei Suomessa vielä juurikaan ole.³⁵ Edustuksellinen byrokratia viittaa vähemmistöjen edustukseen hallinnossa: jos vähemmistöt ovat voimakkaasti aliedustettuja päätöksenteon valmistelu- tai toimeenpanovaiheessa, voidaan olettaa, että kaikkien väestöosien tarpeet eivät tule hallinnon prosesseissa riittävällä tavalla ymmärretyiksi ja huomioiduiksi.

Hallinto ja sen tutkimus joutuvat tulevaisuudessa vastaamaan ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen sekä kestäväan kehitykseen ja kiertotalouden edistämiseen liittyviin vaatimuksiin entistä täsmällisemmin. Näitä koskevassa tutkimuksessa Suomi on tietyissä teemoissa edelläkävijä. Sen sijaan esimerkiksi fossiilisten energiamuotojen tuotannon ja kulutuksen vähentämiseen pyrkivä energiamurros ja siihen liittyvä hallinto ovat tällä hetkellä aihe, joissa osa Pohjoismaista on Suomea pidemmällä niin käytännössä kuin tutkimuksessa.³⁶ On kuitenkin ilmeistä, että juuri Pohjoismaat ovat se viite-ryhmä, joihin vertaaminen on tässäkin mielekästä riittävän yhteneväisen poliittisen ja hallinnollisen rakenteen ja käytännön sekä samankaltaisten ilmastollisten ja muiden ympäristöllisten olosuhteiden vuoksi ja siksi, että Pohjoismaista on kerätty samantyyppistä luonnontieteellistä, hallintaa tukevaa aineistoa jo pitkään.³⁷

Hallintotieteen tutkimuksen tulevaisuuden kannalta on tärkeää tunnistaa, mikä on Suomen anti muille Pohjoismaille ja pohjoismaiselle tutkijayhteisölle. Esimerkiksi tutkimus, joka koskee kuntien tarkastuslautakuntien työtä ja toimintaa, on tässä mielessä arvokasta. Suomessa on myös paljon tietoa tiedolla johtamisesta ja vaikuttavuusarvioinnista, joka voi olla

35 Tahvilzadeh 2015, 121–149; Lægreid & Olsen 1978.

36 Esim. Tanskan osalta Moe 2015.

37 Björk ym. 2016.

hyödyksi muissa maissa. Pohjoismainen kenttä voi näin tarjota väylän, joka helpottaa suomalaisen hallintotieteen tutkimuksen kansainvälistymistä.

Lähteet

- Baldersheim, Harald & Are Vegard Haug & Morten Øgård (2011) *The Rise of the Networking Region. The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*. Lontoo: Routledge.
- Baldersheim, Harald & Larry Rose & Siv Sandberg (2017) *Local and Regional Government in the Nordic Countries: Co-Operative Decentralization. Teoksessa Oddbjørn Knutsen (toim.) The Nordic Models in Political Science. Challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald & Siv Sandberg & Morten Øgård & Krister Ståhlberg (2001) *Norden i regionernas Europa*. Kööpenhamina: Pohjoismaiden ministerineuvosto.
- Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg (1994) *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg (1999) *Nordic Region-Building in a European Perspective*. Lontoo: Routledge.
- Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg (2002) From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries. *Local Government Studies* 28:3, 74–90.
- Benjaminsen, Tor & Paul Robbins (2015) Nordic Political Ecologies. *Norsk Geografisk Tidsskrift–Norwegian Journal of Geography* 69, 191–196.
- Björk, Olle & Viveka Palm & Nancy Steinbach & Øyvind Lone & Kristine Kolshus & Ole Gravgård Pedersen & Signe Krarup & Leo Kolttola & Annika Lindblom (2016) *Making the environment count: Nordic accounts and indicators for analysing and integrating environment and economy*. Kööpenhamina: Pohjoismaiden ministerineuvosto.
- Eckerberg, Katarina & Marko Joas (2004) Multi-level environmental governance: A concept under stress? *Local Environment* 9:5, 405–412. DOI:10.1080/1354982042000255315.
- Eythórsson, Gretar Thor & Pekka Kettunen & Jan Erling Klausen & Siv Sandberg (2018) Reasons for Inter-municipal Cooperation: A Comparative Analysis of Finland, Iceland and Norway. Teoksessa Filipe Teles & Pawel Swianiewicz (toim.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Governance and Public Management*. Sveitsi: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-319-62819-6_6.
- Greve, Carsten & Per Lægreid & Lise H Rykkja (2016) The Nordic model revisited: Active reformers and high performing public administrations. Teoksessa Carsten Greve & Per Lægreid & Lise H Rykkja (toim.) *Nordic administrative reforms: Lessons for public management*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Giritli-Nygren, Katarina & Sara Nyhlén (2017) Mapping the ruling relations of work in rural eldercare intersections of gender, digitalization and the centre–periphery divide. *Journal of Rural Studies* 54, 337–343.
- Heinelt, Hubert & Xavier Bertrana (toim.) (2011) *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Départements and Landkreise in Comparison*. Lontoo: Routledge.
- Hernes, Gudmund & Johan P. Olsen & Håvard Alstadheim & Ole Berrefjord (1982) *Maktutredningen Sluttrapport*. NOU Norges Offentliga Utredningar 3, Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Hysing, Erik (2014) A green star fading? A critical assessment of Swedish environmental policy change. *Environmental Policy and Governance* 24, 262–274.

- Häkli, Jouni & Yrjö Haila & Tanja Helle & Ari Jokinen & Pekka Jokinen & Markus Laine & Helena Leino & Nina Tynkkynen (2019) Ympäristöpolitiikka ja aluetiede – oivaltavaa ongelmanratkaisua. Teoksessa Kirsi Lehto & Niina Mäntylä & Ilari Karppi (toim.) *Governance IV – Hallintaa ja yhteistyötä*. Vaasa: Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö.
- Jacobsson, Bengt & Per Lægreid & Ove K. Pedersen (2004) *Europeanization and transnational states: Comparing Nordic central governments*. Lontoo: Routledge.
- Joas, Marko & Ann-Sofie Hermanson (toim.) (1999) *The Nordic Environments. Comparing Political, Administrative and Policy Aspects*. Lontoo: Routledge.
- Jordan, Andrew & Camilla Adelle (toim.) (2012) *Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes*. Lontoo: Routledge.
- Jäppinen, Jukka-Pekka & Juha Seppälä & Jukka Salo (2004) *Ekosysteemiäheystymistapa biodiversiteetin suojelussa, hoidossa ja kestävässä käytössä*. Suomen Ympäristö 733. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Kekkonen, Jukka (2008) Vertailevan tutkimuksen haasteita. *Tieteessä tapahtuu* 3–4/2008, 32–37.
- Kettunen, Pekka & Siv Sandberg & Cecilia Fredriksson (2016) *Eurooppalaiset hallintajärjestelmät vertailussa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Kjærgaard, Marie & Kurt Houlberg & Jens Blom-Hansen & Signy Irene Vabo & Siv Sandberg (2020) *De nordiske kommunalreformer; nationale reformstrategier i Danmark, Norge og Finland*. Kööpenhamina: VIVE – Viden til Velfærd Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Klausen, Kurt Klaudi & Annick Magnier (toim.) (1998) *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.
- Klausen, Kurt Klaudi & Ståhlberg Krister (toim.) (1998) *New Public Management i Norden: Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Ladner, Andreas & Nicolas Keuffer & Harald Baldersheim (2015) *Local Autonomy Index for European Countries (1990–2014)*. Release 1.0. Bryssel: Euroopan komissio.
- Ladner, Andreas & Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers & Carmen Navarro (2019) *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Laki valtioneuvostosta (175/2003).
- Lidskog, Rolf & Ingemar Elander (2012) Ecological Modernization in Practice? The Case of Sustainable Development in Sweden. *Journal of Environmental Policy & Planning* 14:4, 411–427. DOI: 10.1080/1523908X.2012.737234.
- Lundqvist, Lennart J. (2004) *Sweden and Ecological Governance: Straddling the Fence*. Manchester: Manchester University Press.
- Lægreid, Per & Johan P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Lægreid, Per & Runolfur Smari Steinthorsson & Baldur Thorhallsson (2004) Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States. *Journal of Common Market Studies* 42:2, 347–369.
- Meadowcroft, James (2005) From welfare state to ecostate. Teoksessa John Barry and Robin Eckersley (toim.) *The state and the global ecological crisis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Moe, Espen (2015) *Renewable Energy Transformation of Fossil Fuel Backlash: Vested Interests in the Political Economy*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Nilsson, Måns & Katarina Eckerberg (toim.) (2007) *Environmental policy integration in practice: Shaping institutions for learning*. Lontoo: Earthscan.
- Nyhlen, Sara & Katarina Giritli-Nygren (2016) The 'home-care principle' in everyday making of eldercare policy in rural Sweden. *Policy and Politics* 44:3, 427–439. DOI:10.1332/030557315X14357452041573.
- OECD (2015) Government at a Glance 2015. DOI:10.1787/gov_glance-2015-en.
- Olsson, Jan (2009) Sustainable development from below: institutionalising a global idea-complex. *Local Environment* 14:2, 127–138.
- Premfors, Rune & Göran Sundström (2007) *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Ragin, Charles C. (1989) *The comparative method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Sletnes, Ingun & Carsten Henrichsen & Olle Lundin & Eija Mäkinen (2013) *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*. HiOA Rapport 2013 nr 13. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- SFS 1996:1515. *Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet*. Stockholm: Statsrådsberedningen.
- Statsministerens kontor 16.10.2013. Offisielt frå statsrådet 16. oktober 2013 klokkan 10.00. Oslo: Regeringen.
- Statskontoret (2020) *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*. Stockholm: Statskontoret.
- Strömberg, Lars & Jörgen Westerstahl (1983) *De nya kommunerna. En sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Tukholma: Liber.
- Syssner, Josefina (2018) *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta: Dokument Press.
- Tahvilzadeh, Nazem (2015) Till frågan om representation och byråkratin. Minoritetsadministratörers företräddpraktiker i offentliga organisationer. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys* 4, 121–149.
- Teles, Filipe & Pekka Kettunen (2016) Why municipal cooperation matters? Diversity and research agendas. Teoksessa Sadioglu, Ugur & Kadir Dede (toim.) *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*. Yhdysvallat: IGI Global, 140–152. DOI: 10.4018/978-1-5225-0317-0.
- Wockelberg, Helena & Shirin Ahlbäck Öberg (2016) Reinventing the old reform agenda: Public administrative reform and performance in Sweden. Teoksessa Hammerschmid, Gerhard & Steven Van de Valle & Rhys Andrews & Philippe Bezes (toim.) *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Åkerman, Maria (2006) *Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpolitiittinen toimintuus: rajaamisen ja yhdistämisen politiikkaa*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 513. Tampere: Tampere University Press.

Kertomukset hallinnon tutkimuksessa

PAULA ROSSI, SAMULI BJÖRNINEN, MATIAS NURMINEN
& MARIA MÄKELÄ

Julkisten palveluiden kehittämisen ja johtamisen tarkastelu on yksi hallinnon tutkimuksen keskeisistä teemoista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden kehittämässä korostuu vahvasti moniammatillinen ja -toimijainen yhteistyö. Perinteisesti hallinnon tutkimus keskittyykin tarkastelemaan organisaatioissa, johtamisessa ja julkisessa politiikassa tapahtuvaa ihmisten yhteistoimintaa jonkin yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Ihmisten toimintaa ja yhteistyötä sekä niiden suunnittelua ja kehittämistä voidaan tutkia esimerkiksi johtamisen, työhyvinvoinnin, palveluiden tai valtasuhteiden näkökulmista.

Yhteistyökeskeisyys erityisesti käytännössä mutta myös hallinnon tutkimuksessa viittaa usein siihen, että toimijoille on muodostunut yhteinen ymmärrys kehittämisen, päätösten ja toiminnan taustalla vaikuttavista tavoitteista, arvoista, uskomuksista ja toimintatavoista. Kertomustutkimuksen menetelmien ja taustaoletusten hyöty hallinnon tutkimukselle on nimenomaan yhteistyökeskeisen ja yhteistä ymmärrystä korostavan lähtökohdan laajentamisessa. Kertomusten keskiössä on usein käännteentekevä tapahtuma tai kokemus, jota kertomustut-

kijat kutsuvat ”murtumaksi”.¹ Siksi kertomusten tarkastelu hallinnon tutkimuksen teemojen käsittelyssä paljastaa erityisesti arvojen, uskomusten, tavoitteiden ja toimintatapojen *ristiriitoja*.

Jaetun ymmärryksen sijaan kertomuksen tutkimuksen lähestymistapa kietoutuu ensisijaisesti eriäviin ymmärtämisen tapoihin ja siihen, miksi ja miten yhdessä toimivat ihmiset tulkitsevat ja ymmärtävät kokemuksiaan yhteisessä toimintaympäristössä eri tavoin.² Kertomuksen tutkimuksen lähestymistapa siis tarjoaa hallinnon tutkimukselle tutkimusotteen, joka tekee kompleksisuutta näkyväksi, korostaa kokemuksia ja tähtää tarkastelukohteena olevan ilmiön kokonaisvaltaisen ymmärryksen tavoitteluun.

Arkisessa organisaatioelämässä, esimerkiksi yritettäessä ymmärtää julkisten palveluiden kehittämiseen liittyviä haasteita ja onnistumisia, kertomukset järjestävät monimutkaisilta ja satunnaisilta vaikuttavia kokemuksia luomalla niiden välille syy-seuraussuhteita ja nostamalla esiin toiminnan ja päätösten taustalla vaikuttavia arvoja, uskomuksia, tavoitteita ja toimintatapoja.³ Kerronnallisessa lähestymistavassa kompleksisuus nähdään vertauskuvaksi, joka ”luo uusia yhteyksiä, kiinnittää huomiomme uusiin ilmiöihin ja auttaa meitä näkemään, mitä emme nähneet ennen”.⁴ Kertomukset ovat tapa ”organisoida kokemuksiamme ja järjellä ja arvioida toimintaamme ja aikomuksiamme”⁵, mutta myös käsitellä monimutkaisempia ilmiöitä, kuten organisaatioiden dynamiikkaa ja kompleksisuutta. Kerronnallinen lähestymistapa antaa uusia suuntia, luo uusia yhteyksiä ja käsitteitä hallinnon tutkimukselle sekä painottaa laadullisen tutkimusotteen ja ilmiölähtöisen tarkastelun merkitystä.

1 Bruner 1991; Hyvärinen 2016.

2 Brown ym. 2008; Rossi & Tuurnas 2021.

3 Colville ym. 2011; Frandsen ym. 2016; Rossi & Tuurnas 2021.

4 Tsoukas & Hatch 2001, 981.

5 Cunliffe & Coupland 2011, 66.

Tässä tekstissä tarkastelemme esimerkinomaisesti sosiaali- ja terveystietojärjestelmien kehittämiseen liittyvää tietojärjestelmä-uudistusta. Esimerkkimme ovat nostoja Apotti-potilastietojärjestelmän suunnittelu- ja käyttöönottovaiheesta tehdyistä haastatteluista, joita käytämme Tarinat tietotekniikan toteutuksessa -projektin (INFOSTORY) yhtenä tutkimusaineistona.⁶

Konkreettisena työkaluna organisaatioiden ja hallinnon tutkimukseen esittelemme artikkelissa kertomushaastattelun ja sen analysointiin esimerkkikertomusten ja kerronnallisen asemoinnin käsitteet. Avaamme, miten nämä kertomustutkimuksen käsitteet auttavat tulkitsemaan keräämiämme kertomushaastatteluja. Esimerkkikertomukset ja asemointi soveltuvat haastattelujen ohella myös muiden aineistojen tarkasteluun, ja hankkeessa sovellammekin samantyyppistä analyysia myös mediateksteistä koostuvaan aineistoon.

Esittelemme artikkelissa ensin lyhyesti kertomuksen tutkimuksen menetelmien käyttöä ja organisaatioiden tutkimuksen taustaoletuksia. Sen jälkeen kuvaamme aineiston hankinnan peruseräitä kertomushaastattelujen näkökulmasta. Seuraavaksi keskitymme kertomuksen tutkimuksen käsitteiden (kertomus, tarina, narratiivi, esimerkkikertomus, kerronnallinen asemointi) täsmentämiseen ja käytämme *esimerkkikertomuksen* ja *kerronnallisen asemoinnin* käsitteitä esimerkkeinä analyysimahdollisuuksista Apotti-potilastietojärjestelmän tutkimusprosessissa kerättyjen haastatteluaineistojen avulla. Lopuksi tarkastelemme hallinnon tutkimuksen tulevaisuutta kertomuksen tutkimuksen näkökulmasta ja esitämme, että hallinnon tutkimuksen tulevaisuudessa tärkeäksi nousee ilmiölähtöinen tutkimusote, jossa toimijoiden koke-

6 Tarinat tietotekniikan toteutuksessa (INFOSTORY) on Emil Aaltosen säätiön rahoituksella vuosina 2019–2022 toiminut monitieteinen projekti, jonka tutkijat edustavat hallintotieteen, tietojohdamisen sekä kirjallisuustieteen oppialoja Tampereen yliopistossa.

musten tarkastelu auttaa ymmärtämään tutkittavien ilmiöiden kompleksisuutta.

Kertomukset hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksessa

Hallinnon tutkimuksessa narratiivisia menetelmiä on käytetty kokemusten tarkasteluun keskittyvässä laadullisessa tutkimuksessa. Virpi Tökkäri⁷ on kirjoittanut kertomuksiin tarkentavien menetelmien käytöstä *Kokemuksen tutkimus* -kirjasarjassa. Hallinnon tutkimuksessa narratiivista (tai kerronnallista) menetelmää sovelletaan erityisesti johtamisen, johtajuuden, työhyvinvoinnin ja työyhteisöjen yhteistoiminnan tarkasteluun. Kuitenkin systemaattinen hallinnon ja kertomuksen tutkimuksen yhdistäminen on vasta kehittymässä oleva tutkimussuuntaus, ja kertomuksen tutkimuksen keskeisiä käsitteitä, kuten kertomusta, tarinaa, narratiivia ja narraatiota, käytetään eri tarkastelutasoilla ja eri merkityksissä niin organisaatioelämän tutkimuksessa kuin arjessakin. Artikkelillamme pyrimme selkeyttämään käsitteistöä ja luomaan järjestelmällisempää menetelmällistä tarkastelutapaa hallinnon tutkimukseen.

Organisaatiotutkimuksessa kertomus ymmärretään keinoksi, jonka avulla ihmiset järjestävät ja ymmärtävät kokemusiaan sekä arvioivat omaa ja muiden toimintaa ja aikomuksia.⁸ Kertomus on siis spontaani tulkinnan ja ymmärryksen tapa – usein improvisoitu, kontekstuaalinen, kiistanalainen ja reagoiva esitys, joka on sidottu aikaan ja kontekstiin ja pyrkii tuottamaan selkeyttä kaaokseen.⁹ Kokemukset, varsinkin ristiriitaiset, ovat aina tulkinnan tarpeessa ja jotain, mitä haluamme selittää.¹⁰ Kertomuksen käytöllä luodaan merkityksiä kokemuksille, ja

7 Tökkäri 2018.

8 Cunliffe & Coupland 2011.

9 Cunliffe & Coupland 2011.

10 Hyvärinen 2016.

kertomukset tarjoavat tapoja ymmärtää paikkaamme maailmassa sekä suhteita ja dynamiikkaa organisaatioissa ja niiden ympärillä.¹¹

Organisaatiotutkijat Vaara ja Pedersen¹² sekä Boje kumppaneineen¹³ argumentoivat, että kertomusten tarkastelu organisaatioissa on tärkeää, jotta voitaisiin paremmin ymmärtää institutionaalisen muutoksen taustalla vaikuttavaa dynamiikkaa ja ristiriitaisuuksia. Tarinankerronta organisaatioissa sitoo yhteen eri sidosryhmiä ja toimijoita, vaikuttaa organisaatioiden tehokkuuteen ja edistää organisaatiomuutoksen ymmärtämistä dynaamiseksi ja vuorovaikutteiseksi prosessiksi.¹⁴

Kertomus toimii strategiana muutoksen, prosessien ja ajan jäsentämiseen ja ymmärryksen luomiseen.¹⁵ Lisäksi kerronnallinen ymmärrys (narrative sensemaking) tarjoaa mahdollisuuden keskittyä kokemuksiin ja tarkastella sitä, miten ihmiset ymmärtävät arjessa kohtaamiaan kokemuksia, vuorovaikutussuhteita ja organisaatioelämän kompleksisuutta.¹⁶ Ajallisena ja tulkitsevana prosessina kerronnallisen ymmärryksen rakentumiseen kuuluu kehollisia tulkintoja ja vuorovaikutusta muiden kanssa samalla, kun ihmiset yrittävät tehdä elämäänsä, identiteettejään sekä kokemuksiin ja odotuksiin ymmärrettäviksi.¹⁷

Organisaatiossa kertomuksen käyttö tapahtuu aina vuorovaikutussuhteissa ja kerronnallinen ymmärrys rakentuu moniäänisten, kilpailevien kertomusten vuorovaikutuksessa. Organisaation jäsenillä on erilaisia ja ristiriitaisia kertomuksia kerrottavanaan samasta tapahtumasta, ja he käsittelevät näitä kilpailevia kertomuksia eri tavoilla. Näissä reagoivissa kamppailuissa

11 Kts. esim. Walsh 2018.

12 Vaara & Pedersen 2014.

13 Boje ym. 2016.

14 Boje ym. 2016.

15 Herman 2009; Hyvärinen 2016; Vaara & Tienari 2011.

16 Brown ym. 2008.

17 Cunliffe & Coupland 2011.

ihmiset yrittävät löytää selityksiä omalle ja muiden toiminnalle, käytökselle ja päätöksille.¹⁸

Kun tarkastellaan hallintotieteellisen tutkimuksen keskiössä olevia yhteiskunnallisia ilmiöitä, jotka tapahtuvat tiettyinä aikoina ja tietyissä paikoissa, on oleellista huomata sen kontekstin merkitys, jossa ilmiöitä tutkitaan. Sosiaalisen maailman tapahtumat, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissankkeet, tapahtuvat yli organisaatiorajojen ja niihin vaikuttavat toimijoiden erilaiset, usein ristiriitaiset institutionaaliset järjestelyt.¹⁹ Tämä kompleksisuus aiheuttaa sen, ettei tutkittavaa ilmiötä voida irrottaa kontekstistaan.²⁰

Kertomushaastattelut kurkottavat haastateltavien kokemuksiin

Kertomusten tutkimuksen hyödyllisyys ja erityisesti kerronnallinen lähestymistapa organisaatioelämän kompleksisuutta koskevaan tutkimukseen perustuvat mahdollisuuteen tarkastella ”mitä tietyille ihmisille tapahtui – ja millaista nämä tapahtumat oli kokea – erityisten olosuhteiden ja tiettyjen seurausten vallitessa”²¹ suhteessa toisiin ihmisiin ja ympäröivään maailmaan.²² *Kertomushaastattelut*, joissa haastateltavat pyrkivät sanoittamaan kokemaansa, ovat erityisen hyödyllisiä aineistonkeruumenetelmänä, koska haastattelut antavat tutkijalle mahdollisuuden tavoittaa merkitysten ja kokemusten taustalta sellaisia näkökohtia, tunteita ja ajatuksia, jotka muuten jäävät helposti piiloon.²³

Kertomushaastatteluissa tutkijan tehtävänä on pysytellä mahdollisimman avoimena haastateltavien kokemuksille. Haas-

18 Cunliffe & Coupland 2011.

19 Rossi & Tuurnas 2021.

20 Bhaskar 2014; O’Mahoney & Vincent 2014.

21 Herman 2009, 2.

22 Boje ym. 2016.

23 Allen 2017; Charmaz 2006; Hyvärinen 2017.

tattelujen keskiössä ovat kysymykset siitä, mitä haastateltavat ovat kokeneet tutkittavan ilmiön suhteen, ja se, millaisissa yhteyksissä tai tilanteissa ilmiö on vaikuttanut tyypillisesti heidän kokemuksiinsa.²⁴ Kertomushaastattelut tarjoavat mahdollisuuden tutkia ilmiön ajallista ja moniäänistä luonnetta haastattelujen keskittyessä haastateltavien kokemuksiin.²⁵

Kertomushaastattelujen keskeisenä tavoitteena on pyrkiä mahdollistamaan haastateltaville aikaa, tilaa ja mahdollisuuksia ilmaista ja pohtia elettyjä kokemuksiaan. Kaikenlaisissa haastattelutilanteissa syntyy spontaaneja kertomuksia, mutta kertomushaastattelu pyrkii antamaan niille mahdollisimman paljon tilaa. Käytännössä haastateltavilta kysytään avoimia kysymyksiä, joihin vastatessaan haastateltava voi pohtia odotuksia ja kokemuksia, joita hänellä on ollut, antaa esimerkkejä tilanteista, joissa kokemuksia tapahtui, ja muistella, miten hän toimi, mitä tunsu ja mietti ja mitä hänen odotuksiinsa nähden tapahtui.²⁶

Kertomushaastatteluilla muodostetut aineistot tavoittavat parhaimmillaan ihanteellisesti sen kompleksisuuden ja moniäänisyyden, joka liittyy johtamisen, työhyvinvoinnin ja työyhteisöjen dynamiikan kaltaisiin organisaatioelämän osa-alueisiin. Haastatteluaineistojen analyysissä kuitenkin tarvitaan kertomustutkimuksen työkaluja kertomusten paikantamiseen ja erilaisten kertomustyyppien tunnistamiseen. Lisäksi kertomustutkimus tarjoaa tapoja käsitellä kertomuksen rooleja ja funktioita. Tällöin voimme vastata sellaisiin kysymyksiin kuin ”mitä kertomuksen keinoja puhuja hyödyntää”, ”miksi tämä kertomus kerrotaan tässä yhteydessä juuri näin” ja ”mihin puhuja pyrkii kertoessaan sen”.

24 Creswell 2007.

25 Cunliffe & Coupland 2011.

26 Charmaz 2006; Hyvärinen 2016.

Kertomukset hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksessa

Humanistisista ja yhteiskuntatieteistä lukuisille muille aloille levinnyt kertomustutkimus auttaa erityisesti käsitteellisissä jäsennyksissä. Organisaatiotutkimuksen ja -elämän eri tasoilla saatetaan puhua hyvin erilaisista asioista tarinoina tai tarinankerrontana. Keskitymme artikkelissamme erityisesti 1) kerronnalliseen asemointiin, jossa puhuja asettaa itseään kerronnassa avautuviin kokemuksellisiin positioihin, ja 2) esimerkkikertomuksiin, jotka voivat tarjota alustan kerronnallisille asemoitumisille, mutta joita voidaan myös käyttää esimerkiksi brändityössä ja sisäisessä viestinnässä. Jopa näissä läheisesti toisiinsa kytkeytyvissä ilmiöissä risteää monta eri tapaa ymmärtää ”kertomus”, joten avaaamme ensin lyhyesti, mihin kertomus, tarina, narraatio tai narratiivi kertomusten tutkimuksessa viittaavat.

Kertomuksella viittaamme kokemukselliseen ja yksityiskoh-
taiseen esitykseen jostakin tapahtumasta, joka on puhujan nä-
kökulmasta merkityksellinen.²⁷ Kertomustutkimuksen käsite
”kerrottavuus” selittää, miksi kertomus koskee usein käänteenteke-
vää kokemusta: tilanteesta tekee kerrottavan juuri murtuma
(breach) siinä, mikä on arkista ja odotuksenmukaista.²⁸ Organi-
saatioissa tällaiset kertomukset koskevat usein koettua epäon-
nistumista, vääryyttä tai pettymystä. Myös vakavista työpaikan
ongelmista, kuten häirinnästä tai kiusaamisesta, raportoidaan
usein kertovassa muodossa. Toisaalta kertomus voi käsitellä
myös poikkeuksellista onnistumista tai iloa.

Kertomus voi saada esimerkkikertomuksen aseman, jos sen
kuvaama kokemus nostetaan jotakin ilmiötä edustavaksi. Kun
lukuisat esimerkit osoittavat kohti samaa ilmiötä, ne voivat toi-
mia muutosvoimana. Näin kävi #metoo-liikkeessä, jossa luke-

27 Kts. Herman 2009; Karttunen 2020.

28 Bruner 1991; Hyvärinen 2016.

mattomien naisten kokemukset paljastivat samat seksistisen ja naisvihamielisen käytöksen mahdollistavat rakenteet. Toisaalta yksittäisen kertomuksen nostamiselle esimerkiksi vaikkapa huonosta johtamiskulttuurista tai työilmapiiristä pitäisi olla vankat perusteet. Yksittäisen kokemuskertomuksen nostaminen edustukselliseen asemaan onkin yleinen poliittisesti latautuneen debatin strategia, johon on syytä suhtautua kriittisen tiedostavasti: vaikka rakenteellista yhteiskunnallista ongelmaa voitaisiin sanoittaa mukaansatempaavalla kokemuskertomuksella, yksilön kokemus ei usein tavoita ongelman moninaisuutta, vaan tarjoaa yhden näkökulman siihen. Liiallinen yksittäiseen kokemuskertomukseen nojaaminen voi siis kaventaa ja jopa johtaa harhaan yhteiskunnallista keskustelua. Tämän vuoksi kertomusten tutkimuksen menetelmien ja käsitteiden hallinta nousee hallinnon ja organisaatioiden sekä niihin liittyvien ilmiöiden tutkimuksessa tärkeään rooliin.

Tarina on kertomustutkimuksen kannalta hankala termi erityisesti sen laajan käytön vuoksi. Tarinankerronta on markkinoinnin ja konsultoinnin muotisana, ja itseapukirjallisuus kehottaa meitä löytämään oman tarinamme ja nousemaan sen sankariksi. Olemme toisaalla kuvanneet tätä tarinataloutta, jossa tarinankertoja on ammattinimike ja jossa jo puheella tarinasta ja tarinankerronnasta on yhteiskunnallista huomioarvoa.²⁹ Kertomustutkimuksesta myös *tarinalle* löytyy tarkempi määritelmä. *Kertomus* viittaa siis konkreettiseen esitykseen, mutta *tarina* tarkoittaa kertomuksen muodostavia tapahtumia, jotka lukija hahmottaa kerrotun esityksen perusteella. Tarinaa ei siis kerrota, vaan kertomus, ja oikeastaan tarina on kuulijan tulkinta kertomuksen sisällöstä ja merkityksestä. Erottelu perustuu kirjallisuustieteen kehitykseen 1900-luvun alussa suuresti vaikut-

taneiden venäläisten formalistien käsitteisiin *fabula* (tarina) ja *sjuzhet* (kerronta).³⁰

Tarina-sanaa käytetään myös sellaisissa yhteyksissä, joissa ei ole kysymys kenenkään kertomasta kertomuksesta, vaan asioiden merkityksen ja syy-yhteyksien tulkinnasta. Yksilön kokemus omasta ”tarinastaan” on tulkinta elämän todellisten tapahtumien yhteyksistä ja merkityksestä. Samoin yrityksen viestintää ja identiteettiä voi jäsentää tarinan käsitteellä ainakin kahdella eri tasolla. Saara Harjun ja Maria Mäkelän³¹ mukaan yritystarinaa voisi ajatella eräänlaiseksi yrityksen itseymmärrykseksi omista tavoitteistaan ja olemassaolonsa tarkoituksesta. Vastaavasti bränditarinalla Harju ja Mäkelä tarkoittavat mielikuvakokonaisuutta, joka syntyy yrityksen viestinnän ja tekojen lisäksi siitä, minkälaisia kertomuksia tuotteen tai palvelun käyttäjät kertovat edelleen yrityksestä.

Sanalla *narratiivi* on jo osin vakiintunut käyttötarkoitus, jonka ymmärtäminen on hyödyllistä myös organisaatioiden tutkimuksessa ja arjessa. Narratiivi-termi nousee esiin keskusteluissa erityisesti silloin, kun suurista linjoista on erimielisyyttä. Tällaisessa tilanteessa eri mieltä olevan mielipiteen leimaaminen narratiiviksi tai jotakin narratiivia tukevaksi on läheistä sukua syytökselle näkemyksen ideologisuudesta.³² Narratiivi-termin käyttö vihjaa, että keskustelun aihe on sellainen, johon voi olla monia enemmän tai vähemmän perusteltuja näkökulmia – ikään kuin eri ”versioita” asian todellisesta luonteesta ja merkityksestä. Näemme tätä yhtenään poliittisessa debatissa, mutta yhtä lailla muissa keskusteluissa, joissa mielipiteet jakautuvat jyrkästi. Jonkun toisen narratiivista puhuminen on siten ennen muuta retorinen teko, jolla pyritään esittämään vastapuolen argumentti

30 Suni 2001; Chatman 1978.

31 Harju & Mäkelä 2020, 176–177.

32 Kts. Björninen 2020, 2019.

ideologisesti värittyneenä tai muutoin puhujan henkilökohtaisen näkökulman vinouttamana.³³ Toisen henkilön kertomuksen kutsuminen ideologiseksi narratiiviksi on hyökkäävä ele, mutta yhä yleisempi tilanteessa, jossa esimerkiksi sosiaalisen median alustoilla rajat henkilökohtaisen kokemuskertomuksen ja edustavan esimerkkikertomuksen välillä hämärtyvät.³⁴

Kun puhumme *esimerkkikertomuksesta*, tarkoitamme yhä *kertomusta* edellä esittämässämme mielessä: kyse on tiettyssä tilanteessa kerrotusta esityksestä, jonka aihe on yksilön kokemus joistakin tapahtumista. Kertomusta käytetään nyt kuitenkin esimerkkinä laajemmasta ilmiöstä tai totuudesta. Kokemuksesta tulee siten edustuksellinen, ja kun esimerkkikertomus leviää esimerkiksi sosiaalisessa mediassa, kertomus saa lopulta myös normatiivista painoa: yksittäinen kertomus toimiikin osoituksena siitä, että asioille pitäisi tehdä jotain.³⁵

Esimerkkikertomuksen käyttö on tehokas keino, kun puhuja haluaa ajamalleen asialle huomiota. Kertomuksen muodossa annettu esimerkki jää mieleen, herättää tunteita ja usein myös leviää. Niin puhujan kuin kuulijan on kuitenkin muistettava kysyä itseltään, onko esimerkki todella yleistettävissä ja mitä seurauksia sillä on. Olemme käsitelleet toisaalla sosiaalisen median logiikkaa, jossa yksittäisestä kokemuksesta tulee opettavainen kokemuskertomus (viraali eksemplum).³⁶ Esimerkkikertomuksen huolimattomalla käytöllä voi olla kauaskantoisia seurauksia kaikissa sosiaalisissa ympäristöissä, mutta sosiaalisen median alustat tekevät nämä vaarat erityisen näkyviksi. Somessa kertomuksen merkitys ei ole vain kertojan käsissä, vaan muut alustan käyttäjät voivat kehystää kertomuksen uudelleen tai esittää sen esimerkkinä kenties täysin vastoin alkuperäisen kirjoittajan aikomuksia.

33 Mäkelä ym. 2020, 118.

34 Mäkelä ym. 2020, 52.

35 Kts. Mäkelä ym. 2021.

36 Mäkelä 2018; Mäkelä ym. 2020; 2021.

Aineistostamme löytyy lukuisia haastattelutilanteissa kerrottuja esimerkkikertomuksia. Ne on useimmiten esitetty perusteluna jollekin näkemykselle tai havainnollistamaan prosesseja, jotka muuten jäisivät abstrakteiksi. Alla organisaation toimihenkilö vastaa esimerkkikertomuksella kysymykseen siitä, miten tietojärjestelmän käyttöönotossa ilmenneisiin ongelmiin reagoitiin. Kertomus on osa pidempää keskustelua aiheesta ja sen esittämisen tarkoitus on konkretisoida ongelmaa:

No aika paljon oli ihan semmoista, ettei pääse järjestelmään sisään, että puuttui joku työkalu. Ihan konkreettinen minkä mä itse muistan, kun kävin Peijaksessa kyselemässä asioita jossain vaiheessa: tällaiset jotka varaa leikkaushoitoja, nää hoitajat, niin ne eivät päässeetkään järjestelmäänsä. Sitten kun pohditaan, että mistä se johtuu, niin he olivatkin aikaisemmin (Orstojen) alla ja heidät oli sitten siirretty poliklinikkahoitajiksi, mutta oli unohdettu päivittää se rooli siinä. (Haastattelusitaateissa kieltä selkeytetty.)

Tämä pienenkertomus on tarkoin rakennettu esimerkiksi. Se alkaa yleiseltä tasolta: "aika paljon oli ihan semmoista, ettei pääse järjestelmään sisään". Tämän jälkeen se kertoo tarkemmin yhdestä tapauksesta, jossa kertoja on ollut osallisena eräänlaisessa tarkkailijaroolissa. Tässäkin kertomus tarjotaan tiettyssä mielessä edustavana, sillä kertoja selvästikin arvioi sen kuvastavan Apotti-käyttöönoton ongelmia osuvasti. Henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa esimerkki kuitenkin pysyy kertojan hallinnassa.

Jos kertomus päätyisi laajaan levitykseen esimerkiksi päivittäis- tai sosiaalisessa mediassa, esimerkki saisi heti vahvemman edustuksellisen roolin ja siitä voisi tulla jopa kertomuksen aihetta voimakkaasti arvottava. Suuri yleisö saattaa muistaa esi-

Taulukko 1. Bambergin kolmitasoinen asemointimalli
(ks. Bamberg, 1997; Depperman, 2015)

Ensimmäinen taso: <i>tarina</i>	Toinen taso: <i>kerronta</i>	Kolmas taso: <i>ympäröivä maailma</i>
Kuinka kertoja asemoi henkilöhahmoja (myös mahdollisesti itseään) tarinan sisällä suhteessa toisiinsa?	Kuinka kertoja asemoi itseään kerrontatilanteessa suhteessa yleisöönsä?	Kuinka kertoja asemoi itseään suhteessa yhteiskunnallisiin sosiaalisiin normeihin? Kuka minä olen?
”Kävelyllä näin vanhuksen pulassa ostosten kanssa ja menin siihen sitten auttamaan, vaikka hän kovasti väitti pärjäävänsä.”	”Olisihan kuka tahansa teistäkin mennyt apuun, joten enhän minä sinällään mikään sankari ole.”	”Mielestäni kuitenkin lähimmäisestä pitää huolehtia.”

merkiksi alkuvuodesta 2020 julkaistut lehtijutut, jotka kertoivat Apotti-järjestelmän aiheuttaneen potilaan kuoleman.³⁷ Apotin tarkoitus on helpottaa tiedon kulkemista hoitopaikkojen ja eri sote-palveluiden välillä, mutta kuolemantapauksessa juuri tämä ei toteutunut. Potilas siirrettiin hoitopaikasta toiseen, mutta jälkimmäisen osaston henkilökunta ei löytänyt järjestelmästä edellisen hoitopaikan kirjauksia potilaan tilasta ja tämän saamista lääkkeistä. Sen sijaan hoitohenkilökunnan mukaan siirto-raportti sisälsi runsaasti epäolennaista informaatiota ja oli muutenkin vaikeaselkoinen. Tapaus voi yhä vaikuttaa Apottia koskevien näkemysten ja mielipiteiden taustalla. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri on kuitenkin tapauksen uutisoinnin jälkeen vaatinut toistuvasti oikaisua ja kieltänyt Apotti-järjestelmän osuuden potilaan menehtymisessä.³⁸

³⁷ Esim. HS 30.1.2020; MTV Uutiset 4.2.2020.

³⁸ HUS:in tiedotteet 30.1.2020; 1.10.2020.

Kerronnallisen asemoinnin tarkastelu on hedelmällinen näkökulma kertomuksen rooliin moniäänisessä ja monitasoisessa organisaatiossa. *Kerronnallisen asemoinnin* (positioning) käsite kehitettiin erityisesti suullisen tarinankerronnan analyysiin, mutta nykyisessä kertomustutkimuksessa menetelmän on huomattu soveltuvan monenlaisiin aineistoihin ja monenlaisten vuorovaikutustilanteiden tarkasteluun. Asemointiteorian yleisin malli perustuu Michael Bambergin³⁹ tutkimukseen ja muun muassa Arnulf Deppermanin⁴⁰ myöhempiin tarkennuksiin.⁴¹ Asemointianalyysissä tarkennetaan rooleihin tai asemiin, joita kertoja voi ottaa kolmella eri tasolla. Ensimmäinen taso on kerrottu tarina, johon kertoja voi sijoittaa itsensä ikään kuin henkilöhahmona. Toinen taso on kertomisen tapahtuma. Tällä tasolla kertoja voi muun muassa reflektoida omaa toimintaansa tarinan tasolla (taso 1) ja kerrontatilannetta (taso 2). Kolmannella tasolla asemointi tapahtuu suhteessa yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin normeihin sekä identiteettikysymyksiin. Kolmannen tason asemointi yrittää usein välittää kuulijalle, minkälainen ihminen kertoja on ja minkälaiset hänen arvonsa ovat.⁴²

Asemointia onkin hyödyllistä tarkastella juuri organisaation kaltaisessa kokonaisuudessa, jossa eri toimijat esittävät selityksiä omalle ja muiden toiminnalle ja ratkaisuille kertomuksen muodossa.

Kehittämisen kerronnallistaminen – esimerkkinä Apotti-aineisto

Esittelemämme kertomustutkimuksen työkalut sopivat muidenkin kuin haastatteluaineistojen analyysiin. Olemme toisaalla

39 Bamberg 1997.

40 Esim. Depperman 2013; 2015.

41 Kts. taulukko 1.

42 Björninen ym. 2020.

soveltaneet asemointianalyysia esimerkiksi poliittisen viestinnän tarkasteluun⁴³ sekä käsitelleet esimerkikertomusten käyttöä erilaisissa sosiaalisissa ja viestinnän tilanteissa⁴⁴. Jatkamme tässä artikkelissa syvemmälle INFOSTORY-hankkeen keräämän Apotti-potilastietojärjestelmän kehittämistyötä kuvaavan haastatteluaineiston parissa, jonka erityinen hyöty hallinnon tutkimukselle on moniäänisyydessä. Haastattelemamme potilastietojärjestelmän suunnittelu- ja käyttöönottoaiheessa mukana olleet toimihenkilöt ja asiantuntijat nostavat esiin samoja kehittämisprosessien ongelmia, mutta tarkastelevat niitä erilaisista hallinnon ja johtamisen näkökulmista. Lisäksi haastattelutavat asemoivat itsensä suhteessa organisaation moniin tasoihin, tietojärjestelmäkehittämisen toimijoihin sekä mediaan ja prosessia ulkopuolelta seuraavaan yleisöön. Tarkastelemme alla kahden henkilön haastatteluissa ilmeneviä asemointoja, joilla puhujat pyrkivät avaamaan Apotin kokonaisuuden kompleksisuutta omasta näkökulmastaan, mutta asettuvat kuitenkin myös muiden organisaation toimijoiden asemiin.

Ensimmäinen haastatelluista sijoittaa roolinsa Apotissa asiakkaiden ja sovelluskehityksen rajapintaan. Hän on tottunut välittämään terveydenhuollon organisaatioissa Apottia käyttävien näkökulman järjestelmän kehittäjille ja sanallistaa siksi taitavasti käyttäjien kokemuksia ongelmista. Hän esittelee konkreettisen ja yksityiskohtaisen ajanvarausjärjestelmän kehittämiseen liittyvän esimerkikertomuksen, jossa terveydenhuollon ja sosiaalihuollon käytännöt eivät kohtaa:

Kun hän ei ole sosiaalihuollon taustainen ihminen, hän ei tiedä, miten sosiaalihuollossa tehdään töitä. Meillä ei voi päättää, että teen tiistaisin huostaanottoja ja torstaisin jotain muuta. Mutta

43 Björninen ym. 2020.

44 Mäkelä ym. 2021.

terveydenhuollossa voidaan hyvin just määrittää, että esimerkiksi verikokeet otetaan aamuisin ja iltapäivisin on kipsienpoisto-
toikoja. Niin ihan eri lailla ne pystyvät rakentamaan ne kalenterit. [...] Ja nyt mä taas olen yhteydessä sinnepäin, että tämä on ihan hyvä juttu teillä terveydenhuollossa, mutta sosiaalihuollon työ on luonteeltaan erilaista, me ei voida sitä tehdä noin. Me voimme rakentaa ne kalenterit niin kuin te nyt siellä ajattelette, mutta se on sitten taas sille loppukäyttäjälle, yksittäiselle työntekijälle, hirveä homma.

Korostamalla taustaansa sosiaalihuollossa puhuja asemoituu ongelmasta raportoivan asiakasorganisaation käyttäjän ymmärtäjäksi ja selvittää tämän näkökulmaa kuulijalle. Asemoitumisellaan tarinan tasolla (taso 1) puhuja havainnollistaa järjestelmän käyttäjän ongelmaa ja saa välitettyä kuulijalle konkreettisen kuvan omasta työstään. Kerrontatilanteessa eli haastattelussa (taso 2) tämä asemoituminen tukee puhujan aikaisempaa ilmoitusta omasta roolistaan asiakkaan ja kehittäjän välisenä viestinviejänä ja antaa kuvan tässä välitystehtävässä vaadittavan kommunikaation hyvästä hallinnasta. Normatiivisella asemoitumistasolla (taso 3) on havaittavissa, että puhuja jakaa käyttäjien turhautumisen siihen, että ohjelmiston kehittäjät eivät tunne loppukäyttäjien käytäntöjä riittävän hyvin. Esimerkki tukee siten tietojärjestelmätyössä ja muissa organisaatiouudistuksissa yleistä kokemusta siitä, että teknisten ratkaisujen tuottajat ja järjestelmien käyttäjät eivät ymmärrä toisiaan. Samalla puhuja kuitenkin onnistuu välittämään kuvan itsestään henkilönä, jolla riittää ymmärrystä ja lempeyttä prosessin hankaluutta kohtaan, ja samalla konkretisoimaan organisaation uudistamisen monimutkaista dynamiikkaa ja vuorovaikutteisuutta.⁴⁵

45 Vrt. Boje ym. 2016.

Toinen haastateltu on johtavassa asemassa oleva Apotin toimihenkilö. Hän pyrkii osoittamaan hyvää kompleksisen kokonaisuuden tuntemusta, mutta myös näyttämään, että pystyy samastumaan yksilötason konkreettisiin ongelmatilanteisiin. Asemansa vuoksi puhujan on tärkeää ymmärtää niin käyttöönoton aiheuttamia organisaatiotason ongelmia ja niiden herättämiä työntekijätason yksilöllisiä tuntemuksia kuin myös sitä, miltä Apotin ongelmat näyttävät ulkopuolisen tai median näkökulmasta. Haastattelussa hän nostaa tämän kokonaisuuden kuvaamisen vaikeuden keskeiseksi oman työnsä haasteesi:

No ei mullakaan ei oo kyllä siihen mitään. Jos olisi, niin käyttäisin sitä [nauraa]. Mutta että kun puhutaan tommosesta laajasta toiminnanohjausjärjestelmästä. [...] Meillä on erilaisia rooleja siellä järjestelmässä satoja ja satoja: sä toimit tässä roolissa vastaanotolla tai vastaanottotiskillä tällaisilla oikeuksilla, tai hammashoitajana tai sosiaalihuollon työntekijänä tai laboranttina. Kaikki ne käyttävät sitä järjestelmää eri tavalla. Ja on tarkoitus, että se on mahdollisimman käytettävä juuri sille laborantille tai juuri sille leikkausalan anestesiahoitajalle. Et siinä ei ole mitään ylimääristä mut siinä on kaikki mitä se tarvii. [...] Ei mulla kyllä ole vielä semmoista viisasten kiveä, että [nauraa] miten tämän kaiken paketoisi näitisi hissipuheeksi. Se on yksi haaste. Ja varmaan vähän sama kuin yrittäisi kuvata ydinvoimalan toimintaa. Sekin maksaa paljon ja [naurahtaa] on semmonen betonimöykky siellä mutta [nauraa] sielläki on varmaan aika paljon yksityiskohtia.

Tästä puheenvuorosta tekee kokemuksellisen erityisesti esitystapa: puhe rönsyilee ikään kuin osoituksena aiheen monitahoisuudesta ja kokonaisuuden esittämisen vaikeudesta. Puhuja myös suhtautuu tähän vaikeuteen lämpimän humoristisesti ja

luo kokemuksellista samastuttavuutta monella tasolla. Tarinaton asemoinnissa (taso 1) korostuu puhujan kokemus kompleksisen systeemin tarkastelusta sisältä käsin. Samastuttavuutta luo juuri se, ettei puhuja peittele kokonaisuuden hallittavuuden vaikeutta. Haastattelutilanteessa asemoitumisen (taso 2) kannalta on kiinnostavaa, että vaikka puheenvuoron teemana on viestintä organisaation ulkopuolisille, puhuja päättää korostaa eri loppukäyttäjien eli hoitoammattilaisten kokemuksellista näkökulmaa. On mahdollista, että asemansa vuoksi puhuja on tottunut tuomaan tätä näkökulmaa esiin, mutta epäilemättä kysymys on jälleen myös johtajuuden ja suuren kokonaiskuvan hallinnan viestimisestä.

Asemoitumista tapahtuu myös suhteessa johtajuuden normeihin (taso 3). Kokonaisuudessaan puheenvuoro toimiikin esimerkkinä kompleksisen organisaatiouudistuksen johtamisen ja viestinnän ongelmista. Puhuja tahtoo osoittaa, että haasteista huolimatta hän kannattaa avointa viestintää niin organisaation eri toimijoiden välillä kuin myös julkisuuteen. Puhuja tekee näin johtajaroolistaan kokemuksellisesti samastuttavan. Samalla puheenvuoro korostaa samastumisen ja eri näkökulmien ymmärtämisen tärkeyttä monimutkaisessa organisatorisessa kokonaisuudessa.

Aineistomme tarjoaa kosolti esimerkkejä siitä, miten Apotti-organisaation johtavat asiantuntijat ja toimihenkilöt kerronnallistavat monilla tasoilla konkretisoituvia haasteita järjestelmän käyttöönotossa. Aineisto sopii siksi erinomaisesti johtamisen ja organisaation yhteistoiminnan tarkasteluun. Kertomushaastattelun käyttö aineiston hankkimisen menetelmänä on edesauttanut monipuolisen laadullisen aineiston syntyä, jossa korostuvat kokemuksellisuus ja puhujien asettuminen monien toimijoiden näkökulmiin tai asemiin. Samalla on todettava, että Apotti-järjestelmän käyttöönoton ymmärtämisen kannalta aineisto jää yhä

yksipuoliseksi. Samalla menetelmällä kerätty haastatteluaineisto, jossa ääneen pääsisivät vaikkapa Apotti-järjestelmän loppukäyttäjät ja näiden kouluttajat tai asiakasorganisaation (HUS:n) johtajat, toisi arvokasta täydennystä aineiston näkökulmiin.

Hallinnon tutkimuksen ilmiölähtöinen tutkimusote

Kertomustutkimuksen käsitteiden ja menetelmien omaksuminen on hyödyksi hallinnon tutkimuksen keskeisten ilmiöiden tarkastelussa, sillä kertomustutkimus avaa uusia vaihtoehtoja laadullisen aineiston hankintaan ja analysointiin. Voidaan ajatella, että ainoastaan julkisen palvelun kehittämisen käytäntöihin keskittyvä tutkimus (epistemologinen ulottuvuus) ei sellaisenaan tavoita tutkittavan ilmiön kompleksisuutta.⁴⁶ Siksi kertomuksen tutkimuksen hyödyntäminen tulkitsevana, ilmiölähtöisenä lähestymistapana tarjoaa välineitä ensisijaisesti hallinnon tutkimuksen teoreettisten valintojen kehittämiseksi.

Artikkelissa esittelemämme kertomuksen tutkimuksen näkökulma hallinnon tutkimukseen pohjautuu ilmiölähtöiseen tarkastelutapaan. Ilmiölähtöisen tutkimusotteen taustaoletuksena on, että yhteiskunnalliseen todellisuuteen vaikuttavat keskeisesti inhimilliset kokemukset ja ilmiön sosiaalinen konteksti. Siksi tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tietojärjestelmien kehittämistä, on tarkasteltava sosiohistoriallisessa kontekstissään, jossa lukuisat toimijat tavoittelevat ymmärrystä kokemastaan kertomusten avulla.

Objektiivisuuden ja yleistettävyyden tavoittelemisen sijaan kertomuksen tutkimukseen pohjautuva laadullinen aineiston analyysi keskittyy paljastamaan elettyjen kokemusten taustalla olevia piilotettuja merkityksiä.⁴⁷ Analyyttisen strategian tavoitteena on kuvata ja tulkita laadullisen aineiston merkityksiä

46 O'Mahoney & Vincent 2014; Greenwood ym. 2010; Vargo ym. 2015.

47 Boje ym. 2016; Kolb & Putnam 1992; Rossi 2019.

järjestelmällisesti. Käytännössä aineiston analyysin tulkitseva lähestymistapa on aina iteratiivinen eli toistuvana tapahtuva prosessi, jossa tutkija vuorottelee aineiston, analyysin ja teoreettisten valintojensa välillä.⁴⁸

Olemme kuvanneet artikkelissa esimerkkikertomusten ja asemoinnin analyysimahdollisuuksia ja hyödyntäneet INFO-STORY-hankkeessa kerättyä haastatteluaineistoa. On huomioitavaa, että tähän kuvaamamme esimerkit eivät edusta koko aineistoa, vaan käytetyt lainaukset toimivat lukijalle esimerkkeinä niistä tavoista, joilla kertomuksen tutkimuksen käsitteistöä ja analysointimenetelmiä on mahdollista hyödyntää hallinnon tutkimuksessa. Toiveenamme on, että tulevaisuudessa lukijat inspiroituisivat esimerkkiemme ansiosta perehtymään kertomuksen tutkimukseen ja kehittämään edelleen hallinnon tutkimusta kertomuksen tutkimuksen käsitteistön avulla.

48 Cunliffe & Coupland 2011; Eisenhardt 1989; Strauss & Corbin 1998.

Lähteet

- Bhaskar, Roy (2014) Foreword. Teoksessa Edwards, Paul, K., Joe O'Mahoney & Steve Vincent (toim.), *Studying Organizations Using Critical Realism. A Practical Guide* (p. vii). Oxford: Oxford University Press.
- Björninen, Samuli (2019) Faktat ja narratiivit: kertomustutkimuksen näkökulma postmoderniin tiedon kritiikkiin ja kertomuspuheeseen tiedekeskustelussa. *Tiede ja edistys* 4/2019: 276–297.
- Björninen, Samuli (2020) Minun tarinani, muiden narratiivit. Teoksessa Mäkelä, Maria, Samuli Björninen, Ville Hämäläinen, Laura Karttunen, Matias Nurminen, Juha Raipola & Tytti Rantanen (toim.) *Kertomuksen vaarat: kriittisiä ääniä tarinataloudessa*. Tampere: Vastapaino, 109–120.
- Björninen, Samuli, Mari Hatavara ja Maria Mäkelä (2020) Narrative as social action: a narratological approach to story, discourse and positioning in political storytelling. *International Journal of Social Research Methodology* 23:4, 437–449.
- Boje, David M. Haley, Usha C. V. & Rohny Saylor (2016) Antenarratives of Organizational Change: The Microstoria of Burger King's Storytelling in Space, Time and Strategic Context. *Human Relations* 69:2, 391–418.
- Brown, Andrew D., Patrik Stacey & Joe Nandhakumar (2008) Making Sense of Sensemaking Narratives. *Human Relations*, 61:8, 1035–1062.
- Chatman, Seymour (1978) *Story and discourse: Narrative structure in fiction and film*. Ithaca: Cornell University Press.
- Colville, Ian, Andrew D. Brown & Annie Pye (2011) Simplexity: Sensemaking, Organizing and Storytelling of Our Time. *Human Relations* 65:1, 5–15.
- Cunliffe Ann & Chris Coupland (2011) From Hero to Villain to Hero: Making Life Sensible through Embodied Narrative Sensemaking. *Human Relations* 65:1, 63–88.
- Frandsen, Sanne, Timothy Kuhn & Marianne W. Lundholt (2017) *Counter-Narratives and Organization*. New York: Routledge.
- Herman, David (2009) *Basic Elements of Narrative*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Hyvärinen, Matti (2017) Kertomushaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, Matt, Pirjo Nikander & Johanna Ruusuvaara, J. *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino.
- Hyvärinen Matti (2016) Expectations and Experientiality: Jerome Bruner's "Canonicity and Breach". *Storyworlds* 8:2, 1–25.
- Karttunen, Laura (2020) Kokemuksellinen kertomuskäsitys. Teoksessa Mäkelä, Maria, Samuli Björninen, Ville Hämäläinen, Laura Karttunen, Matias Nurminen, Juha Raipola & Tytti Rantanen (toim.) *Kertomuksen vaarat: Kriittisiä ääniä tarinataloudessa*. Tampere: Vastapaino, 55–66.
- Mäkelä, Maria (2018) Lessons from the dangers of narrative project: toward a story-critical narratology. *Tekstuaalia* 4/2018, 175–86.
- Mäkelä, Maria, Samuli Björninen, Ville Hämäläinen, Laura Karttunen, Matias Nurminen, Juha Raipola & Tytti Rantanen (toim.) (2020) *Kertomuksen vaarat: Kriittisiä ääniä tarinataloudessa*. Tampere: Vastapaino.
- Mäkelä, Maria, Samuli Björninen, Laura Karttunen, Matias Nurminen, Juha Raipola & Tytti Rantanen (2021) Dangers of Narrative: A Critical Approach to Narratives of Personal Experience in Contemporary Story Economy. *Narrative* 29:2, 139–159.
- O'Mahoney, Joe & Steve Vincent (2014) Critical Realism as an Empirical Project: A Beginner's Guide. Teoksessa Edwards, Paul K, Joe O'Mahoney & Steve Vincent

- (toim.) *Studying Organizations Using Critical Realism. A Practical Guide*. Oxford: Oxford University Press, 1–20.
- Rossi, Paula (2020) Reimagining Organisational Conflicts through the Metaphor of Music. *Knowledge Management Research and Practice* 18:1, 120–130.
- Rossi, Paula & Sanna Tuurnas (2021) Conflicts fostering understanding of value co-creation and service systems transformation in complex public service systems. *Public Management Review* 23:2, 254–275.
- Suni, Timo (2001) Kuinka formalismi tehtiin. Teoksessa Pesonen, Pekka & Timo Suni (toim.) *Venäläinen formalismi: Antologia*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 7–28.
- Tsoukas, Haridimos & Mary J. Hatch (2001) Complex Thinking, Complex Practice: The Case for a Narrative Approach to Organizational Complexity. *Human Relations* 54:8, 979–1013.
- Tökkäri, Virpi (2018) Fenomenologisen, hermeneuttis-fenomenologisen ja narratiivisen kokemuksen tutkimuksen käytäntöjä. Teoksessa Virtanen, I. & Toikkanen, J. (toim.) *Kokemuksen tutkimus VI: Kokemuksen käsite ja käyttö*. Rovaniemi: Lapland University Press.
- Vaara, Eero & Anne R. Pedersen (2014) Strategy and Chronotopes: A Bakhtian Perspective on the Construction of Strategy Narratives. *M@n@gement* 16:5, 593–604.
- Vaara, Eero & Janne Tienari (2011) On the Narrative Construction of Multinational Corporations: An Antenarrative Analysis of Legitimation and Resistance in a Cross-Border Merger. *Organization science* 22:2, 370–390.
- Walsh, Richard (2018) Sense and Wonder: Complexity and the Limits of Narrative Understanding. Teoksessa Walsh, Richard & Susan Stepney (toim.) *Narrating Complexity*. Cham, Sveitsi: Springer, 49–60.
- Walsh, Richard & Susan Stepney (toim) (2018) *Narrating Complexity*. Cham, Sveitsi: Springer.

Vaikuttavuuden arviointi ja johtaminen julkisissa palveluissa

ELSA PARONEN, TOMI MÄKI-OPAS &
JOHANNA LAMMINTAKANEN

Vaikuttavuuden arviointi on noussut julkisen johtamisen megatrendiksi viime vuosikymmeninä. Vaikuttavuuden käsite ymmärretään hyvin eri tavoin eri tieteenaloilla ja sitä mitataan monin eri tavoin jopa tutkimuskohtaisesti. Julkisen johtamisen tueksi tuotetaan vaikuttavuustietoa useista lähtökohdista. Tiedon käyttö johtamisessa edellyttää erilaisten lähestymistapojen ja menetelmien riittävää tuntemusta ja kykyä yhdistää ja arvioida eri tavoin tuotetun vaikuttavuustiedon käyttökelpoisuutta. Vaikuttavuuden arvioinnissa tarvitaan tulevaisuudessa yhä enemmän kokonaisvaltaista tarkastelua, ymmärrystä muuntuvasta toimintaympäristöstä, palvelukokonaisuuksista ja organisaatioista sekä tieteiden välistä yhteistyötä.

Artikkelissa tarkastelemme vaikuttavuuden käsitettä, vaikuttavuuden arvioinnin nykytilaa ja tulevaisuutta sekä vaikuttavuusarviointiin liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia julkisessa johtamisessa. Rajaamme tarkastelun julkisten palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmaan. Konkretisoimme vai-

kuttavuusperusteista kunnan poliittista ja strategista johtamista ja käytämme esimerkkinä kunnan hyvinvointikertomusta, jota tarkastelemme vaikuttavuuden portaita hyödyntäen¹.

Uuden julkisen johtamisen (New Public Management, NPM) paradigman yleistyessä 1990-luvulla julkisella sektorilla alettiin kiinnittää huomiota panosten lisäksi myös tuotoksiin. Samanaikaisesti vaikuttavuus nousi yhdeksi julkisen hallinnon perusarvoista². Kansainvälisesti ja kansallisesti julkisjohtamista ohjaaviksi arvoiksi ovatkin vakiintuneet taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Englanninkielisten käsitteiden alkukirjainten mukaisesti näitä kutsutaan kolmeksi E:ksi (economy, efficiency, effectiveness)³. Kolmen E:n listaa on täydennetty sittemmin neljännellä E:llä, yhdenvertaisuudella (equity).

Nykyisin vaikuttavuuden arvioinnin voidaan sanoa nousseen jo kansainväliseksi megatrendiksi julkisten palveluiden ohjaamisessa ja johtamisessa. Tämä on muuttanut esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, seurantaa ja toimintalogiikkaa Hollannissa, Ruotsissa ja Iso-Britanniassa⁴. Ainakin puheen tasolla sama trendi näkyy myös Suomessa. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa linjataan hallituskauden tavoitteet eri ministeriöiden alla oleville hallinnonaloille. Vaikuttavuuden käsite esiintyy hallitusohjelmassa useassa eri kohdassa. Eri hallinnonalat ilmaisevat vaikuttavuustavoitteet hyvin laajoina, mutta samalla epämääräisinä. Valitettavasti vain harvalla hallinnonalalla esitetään keinoja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi. Huomio kiinnittyy myös siihen, että vaikuttavuuden käsite tulkitaan hallitusohjelmassa monin eri tavoin. Sen sijaan hallitusohjelmassa ei mainita indikaattoreita tai muita mittareita, joilla voisi mitata hallitusohjelman eri hallinnonalojen vaikutta-

1 Esim. Puttick & Ludlow 2012, 1–16, Heliskoski ym. 2018, 9–15.

2 Salminen 2011, 305–323.

3 Mm. Virtanen & Vakkuri 2016, 96, Lähdesmäki 2003, 66–67, Pollit 1986, 155–170.

4 Aronkytö 2010, 6–39.

vuustavoitteiden saavuttamista. Ainoastaan opetusministeriön varhaiskasvatuksen osalta on vaikuttavuuden käsitettä pyritty konkretisoimaan. Varhaiskasvatusohjelman ympärille luodaan tutkimushanke, jossa seurataan toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tuloksia varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamisessa sekä osallistumisasteen nostamisessa⁵. Hallitusohjelma kuvastaa hyvin vaikuttavuuden käsitteen moninaisia tulkintoja ja mittauksen vaikeutta, mutta samalla se kuvastaa myös vaikuttavuuden arvioinnin tärkeyttä julkisessa hallinnossa ja johtamisessa.

Suomessa julkisen johtamisen keskiössä ovat kunnat ja niiden tuottamat lakisääteiset palvelut. Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen sekä eriarvoisuuden kaventaminen ovat kuntien keskeisiä tehtäviä, joiden yhä vahvasti mielletään liittyvän kuntien tuottamiin sosiaali- ja terveystalouteihin. Sosiaali- ja terveystalouteilla on toki merkittävä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä, mutta hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen koskettaa kaikkia kunnan tuottamia palveluja. Tarastelemme artikkelissa kuntaesimerkin avulla vaikuttavuustiedon käyttöä julkisessa johtamisessa hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen näkökulmasta.

Vaikuttavuus käsitteenä

Vaikuttavuuden määrittely on yhteydessä sekä toimintaympäristöön, jossa jonkin palvelun vaikuttavuutta tutkitaan, että tieteenalaan, jonka näkökulmasta vaikuttavuustutkimusta tehdään. Siksi vaikuttavuus voidaan ymmärtää hyvin eri tavoin⁶. Julkisiin palveluihin ja niiden johtamiseen olennaisesti liittyviä toimintaympäristön piirteitä ovat kompleksisuus ja muuntuvuus. Perinteisten, melko pysyvinä pidettyjen organisaatiorakenteiden tilalle on muodostunut verkostomaisia, integroituja

5 Valtioneuvosto 2019.

6 Esim. Sinkkonen & Kinnunen 1994, 37, Meklin 2009b, 31–51.

kokonaisuuksia, joissa vaikuttavuuden arviointi kohtaa uusia vaikeuksia, mutta myös mahdollisuuksia⁷. Esimerkiksi muuntuvassa toimintaympäristössä syy-seuraussuhteiden tai muutoksen aiheuttavien mekanismien tunnistaminen voi olla vaikeaa.

Pekka Kettunen⁸ tiivistää vaikuttavuuden keskeisen sisällön seuraavasti: vaikuttavuus merkitsee toiminnalle asetetun tavoitteen ja tuloksen välistä yhteyttä. Pentti Meklin puolestaan erotelee taloudellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteet. Hän kuvaa taloudellisuuden muodostuvan tuotosten ja kustannusten välisestä suhteesta ja vaikuttavuuden tavoitteiden ja aikaansaatuja vaikutusten välisestä suhteesta. Hallintotieteessä palvelujen vaikuttavuutta voidaan tarkastella esimerkiksi tarpeen tyydytyksen, saatavuuden, laadullisuuden, kattavuuden, tarkoituksenmukaisuuden, palvelukuvan ja imagon näkökulmista. Näitä ulottuvuuksia tarkastelemalla on mahdollista arvioida palveluorganisaatioiden tavoitteiden saavuttamista, onnistuneisuutta, toiminnan hyödyllisyyttä ja toimintaan liittyviä mahdollisia ristiriitaisuuksia⁹. Vaikuttavuutta voidaan tarkastella myös organisaation näkökulmasta. Organisatorisen vaikuttavuuden arvioinnin kohteina ovat muun muassa organisaation talouteen, toimintaan ja rakenteisiin liittyvät ulottuvuudet, kuten henkilöstön työtyytyväisyys, vaihtuvuus, tuottavuus, innovaatiot ja pysyvyys¹⁰. Vaikuttavuutta on mahdollista tarkastella siten usealla eri tasolla, kuten yksilön, ryhmän, palveluprosessin tai organisaation tasolla tai alueellisella, yhteiskunnallisella tai kansainvälisellä tasolla. Eri tarkastelutasoja voidaan yhdistää tai kohdistaa tarkastelu yksittäisen tason näkökulmaan. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin kohteina voivat olla esimerkiksi hyvinvoinnin edistäminen, palveluiden yhdenvertainen saatavuus tai palvelujen integraatio.

7 Esim. Vartiainen & Raisio 2011, 388–411.

8 Kettunen 2018, 176–186.

9 Salminen 2009.

10 Sharma & Singh 2019, 114–128.

Hyvä esimerkki tieteenalakohtaisesta vaikuttavuuden käsitteen ymmärryksestä on terveydenhuolto, jossa vaikuttavuus ymmärretään usein toiminnan vaikuttavuudeksi (effectiveness). Tällä tarkoitetaan palvelun tai toimenpiteen aikaansaamaa nettomuutosta eli myönteistä muutosta asiakkaan terveydentilassa ja elämänlaadussa¹¹. Vaikuttavuuden käsite voidaan määritellä myös tutkimusasetelmasta käsin, mistä esimerkkejä ovat havainnoivat tutkimusasetelmat tai satunnaistettu kontrolloitu koeasetelma¹². Gray ja Silvennoinen-Nuora¹³ määrittelevät puolestaan vaikuttavuuden palvelujen ja palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kyvyksi saada aikaan haluttuja vaikutuksia. Yleisimmin vaikuttavuus on kuitenkin määriteltä tavoitteiden saavuttamisen asteeksi. Vaikuttavuus osoittaa, missä suhteessa muun muassa tavoitellut vaikutukset ovat toteutuneet. Vaikka vaikuttavuus ymmärretään usein myönteisesti haluttujen tai tavoiteltujen vaikutusten saavuttamiseksi, on vaikuttavuuden arvioinnissa tarpeen tunnistaa myös ei-toivottuja ja odottamattomia vaikutuksia.

Vaikuttavuuden käsitettä käytetään usein synonyyminä sen lähikäsitteiden, kuten tuloksellisuuden, tuottavuuden, tehon ja tehokkuuden sekä kustannusvaikuttavuuden kanssa¹⁴. Vaikuttavuutta ei Virtasen ja Vakkurin¹⁵ mukaan voida paikallistaa aistihavainnoin. Vaikuttavuusmittarien kehittämiseksi tarvitaan tutkittavissa organisaatioissa käsitys siitä, mitä vaikuttavuus kyseisessä organisaatiossa ja sen toiminnassa tarkoittaa. Esimerkiksi Silanderin ja Välimaan¹⁶ mukaan vaikuttavuuden arviointi pitää sisällään vaikutusten sekä asetettujen tavoitteiden

11 Mm. Sintonen & Pekurinen 2006, Gray 2009, 303–332, Dahler-Larsen 2005, 7–8.

12 Esim. Vuorela ym. 2014, 1545–1550, Miettinen ym. 2020, 78–128.

13 Silvennoinen-Nuora 2010, 24.

14 Mm. Rajavaara 2006b; 2007, Meklin 2009b, 6–9, Simonen ym. 2011, 797–812.

15 Virtanen & Vakkuri 2016, 14.

16 Silander ja Välimaa 1999.

ja saavutettujen tulosten välisen suhteen tarkastelun. Vaikuttavuuden tarkastelu on laajentunut vuosien kuluessa käsittämään tuotetun palvelun laadun arvioinnin tai prosessin tuottaman muutoksen esiin tuomisen. Usein vaikuttavuus edelleen pelkistyy ajatukseen muutoksesta toiminnan perimmäisessä tavoitteessa. Huomioitavaa on, että yhä useammin ollaan myös kiinnostuneita muutokseen johtaneesta prosessista. Tässä artikkelissa tarkastelemme vaikuttavuutta julkisen johtamisen näkökulmasta. Ymmärrämme vaikuttavuuden laajasti. Huomioimme Sintosen ja Pekurisen, Meklinin, Grayn sekä Simosen ja kollegoidensa näkemykset vaikuttavuudesta muutoksena toiminnan perimmäisessä tavoitteessa.¹⁷ Täydennämme ymmärrystämme vaikuttavuudesta Silanderin ja Välimaan mukaisesti vaikutusten, asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten välisen suhteen sekä muutokseen johtaneen prosessin tarkastelulla.

Vaikuttavuustutkimuksen ulottuvuuksia

Vaikuttavuutta, vaikuttavuuden arviointia ja vaikuttavuustiedon hyödyntämistä johtamisessa ja päätöksenteossa on tutkittu muun muassa etiikan¹⁸, vaikuttavuuden tietokulttuurin, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden¹⁹ ja poliittishallinnollisen päätöksenteon²⁰, johtamisen²¹ ja sosiaalihuollon näkökulmista²² sekä osana yksittäisen potilasryhmän hoitoketjua²³. Konu kollegoineen²⁴ on tarkastellut kirjallisuuskatsauksessaan vaikuttavuus-käsitteen käyttöä ja vaikuttavuuden mittaamista ja arvioin-

17 Sintonen & Pekurinen 2006, Meklin 2009b, Gray 2009, Simonen ym. 2011.

18 Saarni 2010, 95–96.

19 Rajavaara 2006a, 81–91.

20 Simonen ym. 2009, 494–502.

21 Esim. Kettunen 2018, 176–186, Simonen 2012, 63–74, Simonen ym. 2012, 752–764, Viitanen ym. 2007, 7–64.

22 Kotiranta & Mäntysaari 2017, 35–50.

23 Silvennoinen-Nuora 2010.

24 Konu ym. 2009, 64–74.

tia suomalaisessa terveydenhuoltotutkimuksessa. Lisäksi Silvennoinen-Nuora²⁵ painottaa tutkimuksessaan erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sekä koko terveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistyötä vaikuttavuuden arvioinnissa. Ryttilä²⁶ korostaa tarvetta yhteisten vaikuttavuusarviointiprosessien rakentamiselle perus- ja erikoissairaanhoidon välille. Vaikuttavuuden arviointi edellyttää siten myös kokonaisvaltaista, organisaatorajat ylittävää otetta.

Aiemmat tutkimukset osoittavat, että sosiaali- ja terveydenhuollossa tehty vaikuttavuustutkimus painottuu enemmän terveydenhuollon palvelujen ja menetelmien vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointiin, kun taas sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden arviointiin liittyvä keskustelu on selvästi uudempi ilmiö²⁷. Menetelmällisesti painotus on ollut kirjallisuuskatsauksissa, joiden keskeinen tulos on vaikuttavuus-käsitteen määrittelyn vaikeus. Johtajien vaikuttavuus-käsitteen ymmärrystä ja tiedon hyödyntämistä tarkastelevissa tutkimuksissa käytettiin dokumentti-, haastattelu- ja määrällisiä aineistoja ja analysointimenetelmät vaihtelivat deduktiivisesta tai aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä tilastollisiin menetelmiin. Tiivistäen julkiseen johtamiseen liittyvien vaikuttavuustutkimuksien menetelmälliset ratkaisut ovat olleet hyvin perinteisiä niin käytettyjen aineistojen kuin analysoinnin näkökulmasta.

Vaikuttavuusarvioinnin haasteita ja mahdollisuuksia julkisessa johtamisessa

Vaikuttavuuden arviointi ja seuranta ovat keskeisiä edellytyksiä muun muassa toiminnan johtamiselle ja kehittämiselle palveluiden turvallisen ja oikeudenmukaisen toteutumisen kannalta.

25 Silvennoinen-Nuora 2010.

26 Ryttilä 2011, 141.

27 Esim. Miettinen ym. 2020, 78–128.

Vaikuttavuusperusteisen johtamisen ideana on, että toimintaa johdetaan, kehitetään ja seurataan vaikuttavuustiedon perusteella. Päätöksenteko perustuu päteviin vaikuttavuusindikaattoreihin ja niiden systemaattiseen seurantaan yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan tasolla. Vaikuttavuusarviointi, johon johtamisen tulisi perustua, on kuitenkin haasteellista, koska toimenpiteiden ja palveluiden vaikuttavuuteen voivat samanaikaisesti vaikuttaa useat erilaiset tekijät ja elementit²⁸. Esimerkiksi palveluiden lopputulokseen voi vaikuttaa niin palveluiden järjestäjän (esimerkiksi palveluprosessin laatu) kuin asiakkaan käyttäytyminen (esimerkiksi noudattaako asiakas saatuja ohjeita). Lisäksi palvelujen vaikuttavuuteen voivat vaikuttaa useat erilaiset ulkopuoliset sekoittavat tekijät, joiden vaikutusta palveluprosessin onnistumiseen ei voida arvioida.

Julkisen johtamisen tueksi voidaan tuottaa vaikuttavuustietoa keskeisillä vaikuttavuuden arvioinnin menetelmillä ja asetelmilla²⁹. Havainnoivan tutkimusasetelman (esimerkiksi case-tutkimus, poikkileikkaus, kohortti ja luonnolliset koeasetelmat) avulla voidaan arvioida jonkin palvelun vaikutuksia ilman kokeellista asetelmaa, joko laadullisten tai määrällisten menetelmien avulla. Näiden tutkimusasetelmien vahvuutena on laaja tietopohja esimerkiksi terveydestä ja hyvinvoinnista sekä niiden taustalla olevista tekijöistä, hyvä yleistettävyyys ja vertailtavuus muihin tutkimusjoukkoihin ja konteksteihin. Heikkoutena on kuitenkin se, että havaittujen vaikutusten ei voida täysin varmasti sanoa johtuneen juuri toteutuneista palveluista. Esimerkiksi voidaan havaita muutoksia asiakkaiden terveydessä ja hyvinvoinnissa, mutta ei tiedetä, johtuvatko ne muutoksista järjestelmässä (esimerkiksi palveluiden saavutettavuudessa) vai toteutetuista palveluista.

28 Esim. Evans-Lacko & Knapp 2017, 279–299, Kendall & Knapp 2000, 105–132, Liket 2017, 183–202.

29 Mm. Greve 2017, 516–520, Rubin & Babbie 2017, 1–40.

Erityisesti terveydenhuollon vaikuttavuuden arvioinnissa ongelmaa pyritään usein hallitsemaan käyttämällä kontrolloituja ja satunnaistettuja tutkimusasetelmia (RCT). Tutkittavat jaetaan koe- ja kontrolliryhmiin, joista koeryhmä osallistuu koekseen, mutta kontrolliryhmä ei. Vastaava asetelma on mahdollista toteuttaa myös sosiaalipalveluiden kontekstissa. Näin pyritään saamaan selville ”parhaat” palvelut mitattuna esimerkiksi elämänlaadun muutoksilla tai kustannuksilla.

Koeasetelmat voivat kuitenkin olla ongelmallisia, koska aina ei ole selvästi löydettävissä tai määriteltävissä kontrolliryhmää (luonteva kontrolliryhmä voi löytyä esimerkiksi toisesta kunnasta, terveyskeskuksesta tai sairaanhoitopiiristä). Ongelma voidaan joskus ratkaista niin, että koeryhmälle tarjotaan uutta palvelua ja kontrolliryhmä jatkaa tavanomaisen palvelun käyttöä. Tämän jälkeen verrataan koeryhmän ja kontrolliryhmän muutosta terveydessä ja hyvinvoinnissa³⁰. Tässäkin ongelmana on se, että ryhmien tulisi olla satunnaistettuja ja siten lähtötilanteessa samankaltaisia. Palveluihin hakeutuvat henkilöt ovat usein ainakin jossain määrin valikoituneita henkilöitä esimerkiksi terveydentilansa, toimintakykynsä tai sairautensa perusteella. Lisäksi palvelujen tarjonnassa voi olla alueellisia eroja. Kun tutkittavia henkilöitä ei pystytä erinäisistä syistä täysin satunnaisesti valitsemaan koe- ja kontrolliryhmiin, päädytään hyödyntämään kvasikokeellista tutkimusasetelmaa, jossa kaikkia tarkasteltavaan ilmiöön liittyviä mahdollisia tekijöitä ei pystytä täysin kontrolloimaan. Tällöin tulokset pystytään yleistämään vain siihen ryhmään, joka on kokeiluun osallistunut.

Julkisten palveluiden vaikuttavuutta ei aina tarvitse arvioida kokeellisten tutkimusten avulla. On myös mahdollista

hyödyntää esimerkiksi rekisteritutkimuksen menetelmiä ja systemaattisia kirjallisuuskatsauksia. Rekisteritutkimus mahdollistaa kaltaistamisen avulla kokeellisen aselman toteuttamisen ja ilmiön pitkän seurannan. Ongelmana on usein se, etteivät tietojen kattavuus ja luotettavuus ole välttämättä aina riittäviä. Rekistereiden kautta ei ole mahdollista saada kattavaa kuvaa hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeitä taustatekijöistä, vaan on yhdistettävä useita aineistoja. Systemaattiset kirjallisuuskatsaukset tarjoavat vastauksen tarkasti rajattuun tutkimuskysymykseen ja hyödyntävät kattavasti eri tutkimustietoa. Kirjallisuuskatsaus voi koostua useasta kokeellisesta vaikuttavuustutkimuksesta ja perustua niiden perusteella tehtyyn synteisiin. Hyviä esimerkkejä systemaattisista kirjallisuuskatsauksista ovat esimerkiksi Käypä hoito -suositukset³¹, Joanna Briggs -instituutin tuottamat Hotus-hoitosuositukset³² ja Cochrane-katsaukset³³.

Erilaisia vaikuttavuustiedon tuottamisen menetelmiä ja vaihtoehtoja on siis useita. Julkisen johtamisen näkökulmasta ongelmat eivät aina liity tiedon tuottamiseen sinänsä, vaan pikemminkin johtamiseen toimintana ja tiedon käyttöön liittyviin osaamisen vajeisiin. Vaikuttavuustutkimuksen aikajänne on usein pitkä, jolloin vaikuttavuusarvioinnin ja johtamistyön aikaikkunat eivät kohtaa. Vaikuttavuustiedon saatavuuteen ja luettavuuteen voi myös liittyä ongelmia. Esimerkiksi tutkimustieto raportoidaan tiedeyhteisön tarpeiden mukaan, eikä tiedon sovellettavuutta pohdita käytännön johtamistyön näkökulmasta. Outi Simonen³⁴ toteaa, että vaikuttavuustiedon hyödyntämistä johtajan työssä estävät myös johtamistyöhön ja organisaatioon liittyvät tekijät. Julkisten organisaatioiden toi-

31 Duodecim 2021.

32 Hotus 2021.

33 Cochrane 2021.

34 Simonen 2012, 56.

mintakulttuurit eivät aina tue tutkimustiedon hyödyntämistä parhaalla mahdollisella tavalla. Kaikilla johtajilla ei välttämättä ole riittävästi osaamista hyödyntää vaikuttavuustietoa johtamistyössään. Sen vuoksi on tärkeää, että vaikuttavuustiedon tuottamiselle ja käsittelylle on yhteisesti sovitut rakenteet organisaatioissa.

Vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmia

Vaikuttavuuden arvioinnin tueksi on kehitetty erilaisia malleja ja lähestymistapoja, joista esittelemme kaksi yleisesti julkisen toiminnan arvioinnissa käytettyä. Alun perin John Øvretveitin laatimassa arviointimatriisissa (taulukko 1) organisaation kokonaisvaikuttavuus muodostuu tarkasteltaessa asiakkaan tarpeita ja voimavaroja, ammatillisen toiminnan laatua ja johtamisen toimintatapoja ja -periaatteita suhteessa panoksiin, prosesseihin ja vaikutuksiin³⁵.

Puttick ja Ludlow ovat esittäneet organisaatiotasaisen vaikuttavuuden arvioinnin mallin viiden eri tason avulla. Heliskoski on konkretisoinut myöhemmin Puttickin ja Ludlowin mallia tarjoamalla palveluntuottajille työkaluja ja esimerkkejä vaikuttavien palvelujen tuottamiseksi.³⁶ Puttickin ja Ludlowin vaikuttavuuden portaat ovat hyvä ja konkreettinen keino tarkastella ja arvioida julkisen toiminnan vaikuttavuutta. Tasojen mukaisesti organisaatio voi arvioida joko itse tai yhdessä ulkopuolisen toimijan kanssa toimintansa vaikuttavuutta. Puttickin ja Ludlowin mallissa arviointi kohdistuu organisaation toimintaprosesseihin sekä vaikuttavuuden arvioinnissa käytettyihin aineistoihin ja arvioinnin toistettavuuteen.

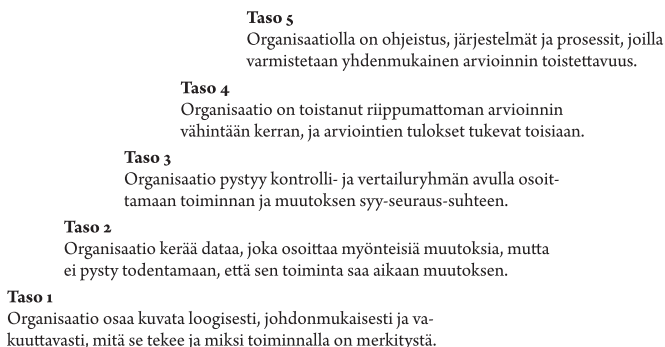
35 Øvretveit 1998, Vaarama ym. 2014, 32–36.

36 Puttick & Ludlow 2012, Heliskoski ym. 2018.

Taulukko 1. Vaikuttavuuden arviointimatriisi
(Øvretveit 1998, Vaarama & Pieper 2003; 2008)

Arvioinnin näkökulmat	Panokset, rakenteet	Prosessit	Vaikutukset
Asiakkaan laatu/Vaikuttavuus	Asiakkaan voimavarat, tarpeet ja odotukset	Vuorovaikutus asiakkaan kanssa, osallistaminen, voimaannuttaminen, kohtelu, preferenssien huomioon ottaminen	Tarpeiden tyydyttyminen, ongelmien lieventyminen, elämään tyytyväisyys, koettu, elämänlaatu (fyyminen, psyykinen, sosiaalinen), ympäristön tuki
Ammatillinen laatu/Vaikuttavuus	Ammattitaito, laatukriteerit, standardit, dokumentoinnin ja arvioinnin välineet, motivaatio	Asiakkaan voimavarojen ja tarpeiden arviointi, palvelusuunnitelmat, hoidon ja hoivan käytännöt, tiimityö, tavoitteellisuus, joustavuus, ystävällisyys, jatkuvuus, kirjaamiskäytäntö	Ammatillisten kriteerien täyttyminen, asiakkaan ongelmien ratkaisu tai lieventyminen, hoidon psykososiaaliset ja kliiniset tulokset
Johtamisen laatu/Vaikuttavuus	Toimintaa ohjaava missio, resurssit, työn organisointi ja johtamistyyli, verkostot, laillisuus, yhteistyö, seurannan ja arvioinnin välineet	Resurssien käyttö, tavoitteelliset ja määritellyt toiminta- ja yhteistyöprosessit, arviointi, konfliktien ratkaisu, kehittäminen ja kehittyminen	Vaikuttavat ja oikein kohden- tuvat palvelut, oikeudenmukainen jako, järkevä työnjako, hyvinvoiva työyhteisö

Kuvio 1. Vaikuttavuuden portaat.



Molempia edellä mainittuja malleja on hyödynnetty julkisen toiminnan arvioinnissa. Ne painottavat hieman erilaisia tekijöitä. Vaikuttavuuden portaat tarkastelevat organisaatiotasoisesti vaikuttavuutta, kun taas Øvretveitin malli yhdistää asiakkaiden, ammatillisen toiminnan ja johtamisen näkökulmat panoksiin, prosesseihin ja vaikutuksiin vaikuttavuuden arvioinnin kokonaisuudessa.

Seuraavaksi kuvaamme esimerkkiä, jossa on pyritty luomaan selkeät rakenteet kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvän vaikuttavuustiedon hyödyntämiselle kuntaorganisaatiossa. Esimerkkikunnaksi valitsimme Kuopion, joka on yksi Suomen suurista kaupungeista. Kuopiossa on jo vakiintunut käytäntö tuottaa hyvinvointikertomus valtuustokausittain ja hyödyntää tietoa julkisessa johtamisessa. Jäsenämme hyvinvointikertomusta myöhemmin vaikuttavuuden portaiden avulla.

Vaikuttavuustieto ja vaikuttavuuden arviointi kunnan johtamisessa

Terveydenhuoltolain mukaisesti Suomen kunnat raportoivat hyvinvointikertomuksella valtuustolle valtuustokausittain kun-

talaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä³⁷. Vaikuttavuuden portaiden toteumaa arvioitaessa voidaan Kuopion laajan hyvinvointikertomuksen³⁸ tuottamaa vaikuttavuustietoa ja sen käyttöä arvioida kunnan poliittisessa ja strategisessa johtamisessa. Tarkastelemme seuraavaksi Kuopion hyvinvointikertomusta vaikuttavuuden portaiden (kuvio 1) avulla, jolloin sitä voidaan arvioida vaikuttavuusperusteisen suunnittelun ja johtamisen näkökulmasta.

Tarkastelun perusteella hyvinvointikertomusta työestetään palvelualueiden yhteistyönä hyvinvointiryhmässä ja hyvinvointiryhmän valmistelevalle ryhmälle. Hyvinvointisuunnittelu toteutetaan hyvinvointiryhmässä, joka koostuu asiakkuusjohtajista. Suunnittelua johtaa ja valvoo Kuopion kaupunginjohtajan johtama johtoryhmä, joka koostuu kaupunginjohtajasta sekä strategia- ja palvelualuejohtajista. Kertomuksessa huomioidaan kuntastrategian painopisteet ja linjaukset, hyvinvoinnin edistämisen erillisohjelmat ja suunnitelmat, hyvinvointisuunnitelma eli tavoitteet, toimenpiteet, vastuutahot, resurssit ja arviointimittarit kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä arviointi toteutuneesta hyvinvoinnin edistämisestä. Kertomuksessa tulee hyvin esille hyvinvoinnin ja terveyden nyky- ja tavoitetila. Kuntalaisten hyvinvointitiedon perusteella on laadittu vuoteen 2021 ulottuva visio. Visiossa kuvataan kuopiolaisten hyvinvoinnin tavoitetilaa tiivistäen se seuraavasti: Reipas, reilu ja raitis kuopiolainen terveessä ja turvallisessa ympäristössä. Vision neljä ulottuvuutta on avattu alla olevassa listassa.

- Reipas = liikunta, ravitsemus, kuntalaiset osallistuvat ja vaikuttavat, työllistyminen, aktiivisuus, ei mielenterveysongelmia

37 Sosiaali- ja terveysministeriö 2020.

38 Kuopion kaupunki 2018 1 & 2.

- Reilu = turvallisuus, mm. ei kiusata, ei väkivaltaa, ei seksuaalista häirintää ja kuntalaisia osallistetaan suunnitteluun ja päätöksentekoon
- Raitis = alkoholihaittojen ehkäisy ja vähentäminen
- Terveellisessä ja turvallisessa ympäristössä = saa varhaista tukea, yhteisöllisyys, turvallisuus (ei liikenneonnettomuuksia tms.) viihtyisyys, terveellinen ympäristö

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi on laadittu vaikuttavuusperusteinen arviointisuunnitelma, josta käyvät ilmi niin tavoitteisiin pääsemisen keinot kuin mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan. Esimerkkejä keinoista ovat terveiden elintapojen osalle suunniteltu päihdeongelmien väheneminen, jonka saavuttamiseksi on määritelty vastuutahot väestöryhmittäin (mm. poliisi, sosiaali- ja terveystalvet, nuorisotyö ja järjestöt). Toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi on muun muassa Ankkurityöryhmän toiminta poliisilaitoksella, Tie Selväksi -toimintamallin toteuttaminen ja Huomaa lapsi-toiminta, jolla tuetaan päihteitä käyttävien perheiden lapsia ja nuoria. Tavoitteiden saavuttamista kuvaavat mittarit saadaan muun muassa poliisin tilastoista, kouluterveyskyselyistä, Kuopion omista tilastoista, tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetistä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta ja aikuisten terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimuksesta.

Kun verrataan hyvinvointikertomusta vaikuttavuuden portaiden tasoihin (kuvio 1), voidaan todeta, että tasot 1–3 toteutuvat hyvinvointikertomuksessa. Kertomuksessa kuvataan loogisesti, johdonmukaisesti ja vakuuttavasti se, mitä tehdään (taso 1), kerätään dataa, jolla osoitetaan myönteiset muutokset, mutta ei pystytä todentamaan, että toiminta sai aikaan muutoksen (taso 2) sekä pystytään kontrolli- tai vertailuryhmän avulla osoittamaan toiminnan ja muutoksen syy-seuraussuhdetta (taso 3).

Hyvinvointikertomuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, miten vaikuttavuuden tasojen portaat 4 (riippumaton ja toistettu vaikuttavuuden arviointi) ja 5 (ajantasainen järjestelmä vaikuttavuuden seurannalle ja varmistamiselle) toteutuvat. Huomioitavaa on, että vaikuttavuusperusteisen johtamisen prosessia ei ole kuvattu hyvinvointikertomuksessa (vaikuttavuuden tason porras 5, kuvio 1). Johtaminen kuvataan hierarkiakuviossa ja kaupungin talousarvioprosessin vuosikellon yhteydessä tiedotettavana hyvinvointikertomuksen vuosiraporttina ja hyvinvointityön talousarviona sekä valtuustolle tehtävänä hyvinvointiraporttina kerran valtuustokaudessa.

Vaikuttavuuden arvioinnista vaikuttavuusperusteiseen julkiseen johtamiseen

Hallintotieteen, kuten muidenkin tieteenalojen, näkökulmasta tarkasteltuna vaikuttavuuden käsitettä käytetään yleisesti, mutta sillä ei ole yksiselitteistä, vakiintunutta määritelmää. Vaikuttavuus ymmärretään monin eri tavoin muun muassa määrittelijöiden erilaisen koulutus- tai tieteenalataustan vuoksi. Verrattaessa vaikuttavuutta sen lähikäsitteisiin, kuten tehokkuuteen tai tuottavuuteen, käsitteelliset epäselvyydet korostuvat. Huomioitavaa on, ettei selviä eroja tuloksellisuutta kuvaavien käsitteiden välillä ole tehty, vaan vaikuttavuudelle, tehokkuudelle, kustannusvaikuttavuudelle ja tuottavuudelle annetaan hyvin samanlaisia määritelmiä. Vaikuttavuuteen yhdistetään usein myös panokset tai käytetyt resurssit. Vaikuttavuuden arvioinnin haasteiksi puolestaan nähdään erilaiset tiedolliset ja vuorovaikutukselliset osaamisvajheet³⁹. Vaikuttavuustiedon heikko laatu ja syy-seuraussuhteen hahmottamisen vaikeus edellyttävät vaikuttavuuden arvioinnin tutkimusta ja sen menetelmällistä kehittämistä sekä

39 Esim. Mäkelä ym. 2007.

eri tieteenalojen vuorovaikutuksellisuutta. Vuorovaikutuksellisuuden edistäminen puolestaan edellyttää yhtenäisten kansallisten linjausten luomista, resursointia ja eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä.

Julkisten palveluiden vaikuttavuuden arviointi on usein hankalaa esimerkiksi siksi, että on eettisesti kyseenalaista rakentaa hyvinvointivaikutusten todentamiseksi koe- ja kontrolliasetelmaa. Vaikuttavuuden arvioinnin tuloksia voi olla vaikea todentaa juuri tehtyjen toimenpiteiden tuottamiksi siksi, että mahdolliset hyvinvointivaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Vaikuttavuuden arvioinnin hankaluus ei kuitenkaan poista tarvetta esimerkiksi julkisten palveluiden vaikuttavuuden arvioinnille. Tällaiseen tarkasteluun kuntien laatimat hyvinvointikertomukset luovat hyvän pohjan. Ne tuotetaan valtuustokausittain, joten ne ovat pitkäkestoisia ja niiden pohjalta hyvinvointitavoitteiden toteumaa ja tulevaa hyvinvointisuunnitelmaa voidaan kohdentaa muun muassa hallinnonaloittain tai väestöryhmittäin. On kuitenkin huomioitava, että toimintaympäristöinä kunnat muuttuvat ja muuntuvat jatkuvasti muun muassa lainsäädännön, rakenneuudistusten, väestörakenteen, palvelujen tuotantotapojen ja henkilöstön saatavuuden vuoksi. Tällaisessa toimintaympäristössä erityisesti pitkäjänteisen vaikuttavuuden arvioinnin on mukauduttava vastaamaan muuttuvia olosuhteita.

Tarkasteltaessa esimerkkikunnan laajaa hyvinvointikertomusta vaikuttavuuden portaiden valossa voidaan todeta, että julkisille palveluille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi keskeistä on tavoitteiden tarkempi rajaaminen, vaikuttavuusarvioinnin lähtökohdat (asiakkaiden subjektiiviset kokemukset tai objektiivisesti mitattavat parametrit) ja se, vastataanko palveluilla tarpeeseen vai kysyntään. Myös asiakkaille koituva hyöty on näyttö vaikuttavuudesta eli asiakkaan elämänlaadun, osal-

lisuuden tai työ- ja toimintakyvyn paranemisesta. Jotta edellä mainitut tavoitteet toteutuisivat, tulisi myös vaikuttavuusperusteisen johtamisen näkyä kuntien hyvinvointikertomusten prosesseissa niin poliittisessa kuin strategisessakin johtamisessa. Edellisen valtuustokauden hyvinvointikertomuksen saavuttamattomat tavoitteet tulisi huomioida seuraavan valtuustokauden hyvinvointikertomuksen suunnittelussa. Näin vältetään se, että hyvinvointikertomukset toistuvat samankaltaisina ja samansisältöisinä valtuustokaudesta toiseen, kuten muun muassa kuntien toteuttamissa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksissa on todettu käyvän⁴⁰.

Vaikuttavuusperusteisen johtamisen ideana on, että palveluita johdetaan, kehitetään ja seurataan vaikuttavuustiedon perusteella. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää monia asioita. Johtamistyötä ei voi tehdä vain kapean tietopohjan perusteella. Keskeinen kysymys on, miten johtamistyössä yhdistetään eri tavoin ja eri menetelmin tuotettu vaikuttavuustieto, joka liittyy esimerkiksi asiakkaisiin, organisaation toimivuuteen ja talouteen. Toiminnalla on useita eri tavoitteita, joihin liittyvän vaikuttavuustiedon tuottaminen voi olla myös hajanaista julkisen johtamisen näkökulmasta tarkasteltuna. On tarpeen pohtia Herbert A. Simonin⁴¹ ajatusta arvojen ja tosiasioden roolista päätöksenteossa ja johtamisessa sekä päätöksentekijän puutteellista tietämystä päätöksenteon vaihtoehdoista ja rajoitettua informaation prosessointikykyä. Vaikuttavuusperusteisen johtamisen ajatus korostaa tosiasioden merkitystä johtamisessa.

Lisäksi vaikuttavuusperusteinen johtaminen edellyttää vaikuttavuusindikaattoreiden kehittämistä ja vaikuttavuustiedon tuottamisen ”rakenteistamista” osaksi organisaatioiden tiedon- tuotantoa ja olemassa olevia alueellisia tai kansallisia tietova-

40 Paronen 2015, 147–148.

41 Simon 1996, 118–119.

rantoja. Esimerkiksi koe-kontrolliasetelmaan perustuvat tutkimukset vaativat toteutuakseen paljon sekä inhimillisiä että taloudellisia resursseja. Vaikuttavuusarvioinnissa on tarpeen ottaa tiedon tuottajat, -käyttäjät ja toimenpiteiden kohderyhmät mukaan prosessiin jo varhaisessa vaiheessa, sillä se edistää tiedon hyödyntämistä ja vaikuttavampien palveluiden kehittämistä. Toivottavaa on, että vaikuttavuustutkimuksen haasteista huolimatta lisääntyviä mahdollisuuksia vaikuttavuustiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen julkisessa johtamisessa käytetään ja tullaan käyttämään jatkossa aktiivisesti. Tämä edellyttää julkisilta organisaatioilta koko organisaation läpäiseviä johtamisen prosesseja, joissa on yhteisesti sovittu vaikuttavuustiedon käytöstä ja periaatteista. Sovittaviin asioihin voivat lukeutua esimerkiksi se, mitä vaikuttavuustietoa johtamisessa käytetään, mistä tieto tulee ja kuka sen tuottaa, millaisena tieto tulee johtajille (tietotuotteet, vaikuttavuusindikaattorit) ja miten tieto merkityksellistetään osaksi johtamistyötä.

Julkisten palveluiden kokonaisvaltainen vaikuttavuuden arviointi edellyttää eri tieteiden välistä yhteistyötä ja moniammatillista osaamista. Vaikuttavuuden arvioinnin tulisi perustua monimenetelmälliseen lähestymistapaan, päteväksi havaittujen vaikuttavuusmittareiden hyödyntämiseen ja ajantasaiseen seurantaan. Vain näin voimme saada tietoa palveluiden vaikuttavuutta määrittävistä tekijöistä, elementeistä ja mekanismeista niiden taustalla. Vaikuttavuustiedon hyödyntämisessä on syytä olla kriittinen. Tämä tarkoittaa laaja-alaista ymmärrystä siitä, miten vaikuttavuustietoa tuotetaan, mistä sitä löydetään ja miten sitä tulkitaan ja hyödynnetään julkisessa johtamisessa. Tullevaisuudessa hallintotieteen mahdollisuutena onkin vahvistaa vaikuttavuustutkimusta esimerkiksi johtamisen, integroituvien palveluiden ja monimuotoistuvien organisaatioiden näkökulmista muuntuvassa ja kompleksisessa toimintaympäristössä.

Lähteet

- Aronkytö, Timo (2010) *Terveysthuoltojärjestelmien kehityssuunnat Euroopassa Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Saksa ja Iso-Britannia*. Sitran selvityksiä 16.
- Cochrane (2021) *Cochrane Library*.
- Dahler-Larsen, Peter (2005) *Vaikuttavuuden arviointi, Hyvät käytännöt –ohjelman menetelmäkäsikirja*. Helsinki: Stakes.
- Duodecim (2021) *Käypä hoito -suositukset*.
- Evans-Lacko, Sara & Martin Knapp (2017) Healthcare – evaluating the overall system. Teoksessa Bent Greve (toim.) *Handbook of social policy evaluation*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 279–299.
- Gray Muir, John A. (2009) *Evidence based health care and public health: How to Make Decisions about Health Services and Public Health*. Elsevier Health Sciences, 303–332.
- Greve, Bent (2017) *Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century*. Teoksessa Bent Greve (toim.) *Handbook of social policy evaluation*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 516–520.
- Heliskoski, Johanna & Heidi Humala & Riina Kopola & Anna Tonteri & Salla Tykkyläinen (2018) *Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille*. Sitran selvityksiä 130.
- Hotus (2021) *Hotus-hoitosuositukset*. Helsinki: Hoitotyön tutkimussäätiö.
- Kendall, Jeremy & Martin Knapp (2000) *Measuring performance of voluntary organization*. Public Management: an international journal of research and theory, 2:1, 105–132.
- Kettunen, Pekka (2018) *Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista*. Hallinnon tutkimus, 37:3, 176–186.
- Konu, Anne & Pekka Rissanen & Mervi Ihantola & Reijo Sund (2009) “Effectiveness” in Finnish healthcare studies. Scandinavian Journal of Public Health, 37:1, 64–74.
- Kotiranta, Tuija, & Mikko Mäntysaari (2017) *Vaikuttavuus tulee ja menee – ja palaa taas takaisin*. Teoksessa Annamari Tuulio-Henriksson & Laura Kallioma-Puha, & Pirkko-Liisa Rauhala (toim.), *Harkittu, tutkittu, avoin: Marketta Rajavaaran juhlakirja*. Helsinki: Kela, 35–50.
- Kuopion kaupunki (2018) *Laaja hyvinvointikertomus 2018–2021 osa 1 ja 2*.
- Liket, Kellie (2017) Challenges for policy-makers: Accountability and cost-effectiveness. Teoksessa Bent Greve (toim.) *Handbook of Social Policy Evaluation*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 183–202.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Julkaisusarja Acta Wasaensia, Universitas Wasaensis 113.
- Meklin, Pentti (2009a) *Vaikuttavuudella on monta näkökulmaa*. Premissi 3, 6–9.
- Meklin, Pentti (2009b) *Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa*. Teoksessa Jarmo Vakkuri (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 31–50.
- Miettinen, Janissa & Kirsikka Selander & Ismo Linnosmaa (2020) *Sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden tutkiminen*. Teoksessa Helena Taskinen & Anneli Hujala (toim.) *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere:University Press, 78–128.
- Mustonen, Erja (2021) *Telephone-based health coaching for chronic disease patients: evaluation of short- and long-term effectiveness of health benefits and costs*. Publications of the University of Eastern Finland Dissertations in Social Sciences and Business Studies 240.

- Mäkelä, Marjukka & Minna Kaila & Kristian Lampe & Martti Teikari (toim.) (2007) *Menetelmien arviointi terveydenhuollossa*. Helsinki: Duodecim.
- Mäki-Opas, Tomi & Marja Vaarama & Tarmo Valkonen & Jaana Leinonen & Antti Syväjärvi & muu PROMEQ-konsortio (2019) *Työkalupakki vaikuttavaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen – Sosiaalinen laatu, elämänlaatu, vaikuttavuusindikaattorit, hyvät käytännöt, osallistavat työmenetelmät ja kypsyysanalyysi*. PROMEQ Policy Brief.
- Paronen, Elsa (2015) *Rationaalinen päätöksenteko sosiaali- ja terveystieteiden uudistuksissa – tapaustutkimus kahdesta sosiaali- ja terveystieteiden uudistuksesta Pohjois-Savossa*. Publications of the University of Eastern Finland Dissertations in Social Sciences and Business Studies 109.
- Politt, Christopher (1986) *Beyond the managerial model: The case for broadening performance assessment in government and the public services*. Financial Accountability & Management 2:3.
- Puttick, Ruth & Joel Ludlow (2012) *StandardS of EvidEnCE for impact investing*. Nesta, 1–16.
- Rajavaara, Marketta (2006a) *Vaikuttavuuden tietokulttuurit*. Hallinnon tutkimus 25:3, 81–91.
- Rajavaara, Marketta (2006b) *Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuudenkäsitteisiin ja arviointiin*. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Helsinki:Kela.
- Rajavaara, Marketta (2007) *Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki:Kela.
- Rubin, Allen & Earl Babbie (2017) *Essential Research Methods for Social Work*, Boston: CENGAGE Learning, 1–40.
- Ryttilä, Maari (2011) *Tietoperustainen johtaminen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisella terveydenhuoltoalalla*. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 81.
- Saarni, Samuli (2010) *Vaikuttavuuden huomiointi terveydenhuollon päätöksenteossa*. Turun yliopisto, Lääketieteellinen tiedekunta ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos Mielen terveys ja päihdepalvelut -osasto 40.
- Salminen, Ari (2009) *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2011) *Mitä on hallintotiede – tieteenalan identiteettiä rakentaminen*. Teoksessa Turo Virtanen & Pertti Ahonen & Antti Syväjärvi & Pirkko Vartiainen & Juha Vartola & Jari Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne? Hallinnon tutkimuksen seuran juhlakirja*, Tampere: University Press, 305–323.
- Sharma, Nidhi & Reetesh K. Singh (2019) *A unified model of organizational effectiveness*. Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance 6:2, 114–128.
- Silander, Mika & Jussi Välimaa (1999) *Tavoite 6-ohjelman ESR-toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen*. Tavoite 6-ohjelman pilottitutkimus. Helsinki: Edita.
- Silvennoinen-Nuora, Leena (2010) *Vaikuttavuuden arviointi hoitoketjussa*. Tampere: University Press 1006.
- Simon, Herbert A (1996) *Models of My Life*. Cambridge, United States: The MIT Press.
- Simonen, Outi (2012) *Vaikuttavuustiedon hyödyntäminen erikoissairaanhoidon johtamisessa*. Tampere: University Press 1156.

- Simonen, Outi & Marja Blom & Elina Viitanen (2011) *Knowledge of effectiveness and its application in secondary healthcare management*. International Journal of Productivity and Performance Management 60:8, 797–812.
- Simonen, Outi & Elina Viitanen & Marja Blom (2012) *Factors relating to effectiveness data use in healthcare management*. International Journal of Productivity and Performance Management 61:7, 752–764.
- Simonen, Outi & Elina Viitanen & Anne Konu & Marja Blom (2009) *Effectiveness in political administrative decision-making in specialized healthcare*. Scandinavian Journal of Public Health 37:5, 494–502.
- Sinkkonen, Sirkka & Juha Kinnunen (1994) *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopio: Yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22.
- Sintonen, Harri & Markku Pekurinen (2006) *Terveystaloustiede*. Helsinki: WSOY.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) *Terveystaloustiede* (1326/2010, § 12). Finlex.
- Vaarama, Marja & Sakari Karvonen & Laura Kestilä & Pasi Moisio & Anu Muuri (2014) *Suomalaisten hyvinvointi 2014*, 22 Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinninlaitos.
- Vaarama, Marja & Richard Pieper (toim.) (2006) *Managing integrated care for older persons. European perspectives and good practices*. Stakes and European Health Management Association (EHMA). Vaajakoski: Gummerus.
- Valtioneuvosto (2019) *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta* 31. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuja.
- Vartiainen, Pirkko & Harri Raisio (2011) *Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – näkökulmana kompleksisuusajattelu*. Teoksessa Turo Virtanen & Pertti Ahonen & Antti Syväjärvi & Pirkko Vartiainen & Juha Vartola & Jari Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne? Hallinnon tutkimuksen seuran julkaisuja*. Tampere: University Press, 388–411.
- Virtanen, Petri & Jarmo Vakkuri (2016) *Julkisen toiminnan tuloksellisuuden arviointi*. Helsinki: Tietosanoma.
- Vuorela, Piia & Antti Malmivaara & Jorma Komulainen & Pekka Jousilahti (2014) *Tutkimustiedon kriittinen arviointi: Miten arvioida ja hyödyntää havainnoivan tutkimuksen tuottamaa tietoa?* Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 130:15, 1545–1550.

Muutosprosessien dynamiikka tutkimuskohteena

NINA LUNKKA, SANNA LAULAINEN &
HELENA TASKINEN

Muutos on erottamaton osa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioita, mutta muutoksen aikaansaaminen on vaikeaa. Sote-organisaatioiden muutoksia vaikeuttaa niin sanottu ”tietämisen ja tekemisen” välinen kuilu. Vaikka tietoa on runsaasti, sote-ammattilaisia on usein vaikea saada tekemään asioita toisin. Esimerkiksi erilaiset palvelujen uudistamiseen tähtäävät innovaatiot jäävät valitettavan usein pelkiksi hyviksi ajatuksiksi tai ideoiksi. Ne eivät ala ”elää” sote-organisaatioiden arjessa, koska varsinainen tekeminen ja toiminta eivät muutu.¹ Toisin toimimista jarruttavat sote-organisaatioihin ajan saatossa muodostuneet vakiintuneet ja itsestään selvinä pidetyt käytännöt. Niiden avulla ylläpidetään toiminnan ennakoitavuutta ja pysyvyyttä, jotka yhtäältä takaavat riittävän laadukkaat ja toimivat palvelut, mutta toisaalta tekevät toisin toimimisen, ja täten muutoksen, vaikeaksi.²

¹ Katso esim. Gkeredakis ym. 2011, Swan ym. 2016.

² Reay ym. 2016.

Tässä artikkelissa tarkastelemme sote-organisaatioiden muutosta tavalla, jonka avulla on mahdollista kuroa umpeen ”tietämisen ja tekemisen” välistä kuilua. Nojaamme yleiseen johtamisen ja organisaatioiden tutkimuskirjallisuuteen ja tarjoamme sosi-aali- ja terveyshallintotieteelliseen muutostutkimukseen prosessorientaation, jonka avulla on mahdollista tutkia ja ymmärtää muutosta tekemisen ja toiminnan tasolla kehittyvänä prosessina.³

Koska tekeminen ja toiminta ovat aina aikaan sidottuja, nousee ajallisuus prosessorientaatioissa oleelliseen asemaan. Vaikka aikaisemmissa muutosprosessitutkimuksissa ajallisuus on otettu huomioon, sen kautta on tyypillisesti tarkasteltu, miten muutoksen kohteena oleva asia, kuten organisaatio, muuttuu muutosprosessin aikana.⁴ Tällaiseen ajallisuuden orientaatioon nojautuvat tutkimukset ovat tuottaneet runsaasti erilaisia ohjeistuksia ja malleja muutosprosessin eri vaiheista ja niiden johtamisesta sote-organisaatioissa.⁵ Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan ole lisänneet ymmärrystä siitä, miten ja millä ehdoilla muutos sote-organisaatioissa itse asiassa tapahtuu tai selittäneet sitä, miksi muutosten toimeenpano on näissä organisaatioissa niin hankalaa. Prosessorientaation avulla on mahdollista ymmärtää ja selittää näitä asioita. Sen sijaan, että tutkijat tarkastelisivat, miten jokin organisatorinen asia muuttuu ajan saatossa, prosessorientaation avulla pyritään tavoittamaan, havainnollistamaan ja teoretisoimaan muutosprosessissa ilmenevän toiminnan dynamiikkaa, jonka avulla on mahdollista ymmärtää toiminnan kautta tapahtuvaa organisaation muuttumista (tai muuttumattomuutta).⁶

Muutosta tuottavaa dynamiikkaa on empiirisessä tutkimuksessa usein hankala tavoittaa ja havainnollistaa⁷. Tarkoi-

3 Katso lisää esim. Langley ym. 2013, Langley & Tsoukas 2016, Jarzabkowski 2016.

4 Langley ym. 2013, Langley & Tsoukas 2016.

5 Esim. Reichenpfader ym. 2015.

6 Katso tarkemmin Weick & Quinn 1999, Langley ym. 2013.

7 Katso esim. Jarzabkowski ym. 2016.

tuksenamme on esitellä metodologisia ratkaisuja, joita tutkijat voivat tulevaisuudessa hyödyntää prosessorientaatioon nojautuvassa muutosprosessien tutkimisessa. Tarjoamme lukijoille tutkimuksellisia eväitä, joiden avulla prosessorientaation vahvistaminen sote-organisaatioiden muutostutkimuksessa on mahdollista. Vaikka prosessorientaatio on saanut jalansijaa kotimaisella sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuskentällä⁸, näemme, että sen täysi potentiaali muutostutkimuksessa on vielä hyödyntämättä. Artikkelin tavoitteena on laajentaa ymmärrystä muutoksen luonteesta ja sitä kautta monipuolistaa ja uudistaa olemassa olevaa kotimaista sosiaali- ja terveyshallintotieteellistä muutostutkimusta.

Käsitlemme artikkelissa prosessorientaatiota rajaamalla tarkastelumme yhtäältä *performatiivisuuteen* ja toisaalta *organisointumiseen* ja siihen kietoutuvaan *merkityksen rakentamiseen*. Performatiivisuuden käsitettä käytetään prosessorientaatioissa erityisesti silloin, kun tutkimuksessa painotetaan muutosprosessin alati käynnissä olevaa ja toiminnassa muotoutuvaa luonnetta⁹. Merkitysten rakentaminen¹⁰ tarjoaa puolestaan prosessorientaation, jonka avulla on mahdollista ymmärtää muutosprosessin kehityskulkua toimintaa tulkitsevien toimijoiden kautta. Yhdessä nämä kaksi näkökulmaa tarjoavat reitin muutosprosessin sisälle ja siten muutosprosessissa läsnä olevan dynamiikan äärelle.

Kohti prosessorientaatiota sosiaali- ja terveyshallintotieteellisessä muutostutkimuksessa

Muutosprosesseista ja niiden johtamisesta on olemassa erilaisia ohjeistuksia, malleja ja teoretisointeja, jotka ovat auttaneet

8 Esim. Korpela 2017, Lunkka ym. 2017.

9 Katso lisää Tsoukas & Chia 2002, Abdallah ym. 2019.

10 Katso tarkemmin Weick 1995.

käsitteellistämään muutosprosessin eri vaiheita ja johtamista. Yleiset ohjeet ja mallit eivät kuitenkaan ole auttaneet ymmärtämään tai selittämään sitä, miten muutokset sote-organisaatioissa varsinaisesti tapahtuvat tai miksi muutosten toimeenpano on sote-organisaatioissa niin vaikeaa. Yleismaailmallisia ohjeistuksia ja malleja onkin kritisoitu siitä, että ne eivät tavoita sote-organisaatioiden organisatorista elämää ja erityispiirteitä, joiden puitteissa erilaisia muutospyrkimyksiä pyritään saamaan aikaan.¹¹ Nämä erityispiirteet koostuvat muun muassa sote-organisaatioihin ajan saatossa muodostuneista itsestään selvistä, kyseenalaistamattomista ja vakiintuneista käytännöistä eli yhteisesti jaetuista ja sosiaalisesti oikeutetuista rutiineista, joihin sote-ammattilaiset ovat sosiaalistuneet. Rutiinit tyypillisesti ylläpitävät sote-ammattilaisten keskuudessa tietynlaista tekemistä ja toimintaa ja siten hankaloittavat toisin toimimista, vaikka se olisi esimerkiksi uuden tiedon valossa järkevää.¹²

Tutkijat ovatkin esittäneet tarpeen sellaiselle muutostutkimukselle, jossa huomioidaan sote-organisaatioissa ilmenevät muutosta ja sen toimeenpanoa hankaloittavat erityispiirteet. Tällä tavalla voidaan tuottaa käytännön näkökulmasta oleellista tietoa ja ymmärrystä siitä, mikä mahdollistaa (tai ei mahdollista) sote-organisaatioissa toisin tekemisen ja toimimisen eli muutoksen.¹³ Prosessorientaatio tarjoaa mahdollisuuden tarkastella sote-organisaatioiden muutosprosesseja tavalla, joka ottaa huomioon sote-organisaatioiden erityispiirteet ja tuottaa käytännöllistä tietoa ja ymmärrystä muutosprosesseista. Kausaalisen tai yleismaailmallisen tiedon (know-that) sijaan prosessorientaatio tuottaa sote-organisaatioiden erityisyyden huomioivaa tietotaitoa (know-how). Sen avulla voidaan lisätä

11 Esim. Swan ym. 2016, Lunkka ym. 2017, Taskinen 2017.

12 Katso tarkemmin Whittington 2006, Gkeredakis ym. 2011, Reay ym. 2016.

13 Esim. Reay ym. 2016, Swan ym. 2016.

ymmärrystä ja selittää esimerkiksi sitä, miten toimeenpanna muutoksia, jotka on tutkimuksin todettu sosiaali- ja terveydenhuollossa vaikuttaviksi. Jos esimerkiksi tietty hoidollinen toimintatapa on tutkimuksissa todettu vaikuttavammaksi kuin jokin toinen, jäämmme edelleen vaille selitystä sille, miten ja millä ehdoilla siirrytään vähemmän vaikuttavasta toimintatavasta vaikuttavampaan toimintatapaan. Prosessorientaation avulla on mahdollista saada vastauksia näihin kysymyksiin.¹⁴

Jotta prosessorientaatiota voidaan soveltaa sosiaali- ja terveyshallintotieteellisessä muutostutkimuksessa, on tärkeää ymmärtää siihen liittyvät keskeiset perusteet. Prosessorientaatioissa huomio kiinnitetään asioiden tai ilmiöiden sijaan tekemiseen ja toimintaan, joiden seurauksena asiat tai ilmiöt joko muuttuvat tai eivät muutu. Prosessorientaatio ei kuitenkaan typisty tekemisen ja toiminnan kuvaamiseen. Päinvastoin, prosessorientaation avulla pyritään tavoittamaan, havainnollistamaan ja teoretisoimaan sote-organisaatioissa ilmenevää jatkuvaa ”liikettä” (tekeminen ja toiminta) ja sitä tuottavaa dynamiikkaa, jonka seurauksena tutkimuksen kohteena olevat asiat tai ilmiöt joko ilmentyvät samanlaisina kuin aikaisemmin (pysyvyys, jatkuvuus) tai jollain tapaa muuttuneina.¹⁵

Erilaiset teoriat tai tutkimukselliset lähtökohdat, joissa organisatorinen elämä kuvataan esimerkiksi siistien laatikoiden avulla, ovat prosessorientaation mukaan pinnallisia. Organisaatioista ei ole löydettävissä tilannekuvamaista totuutta, järjestystä tai pysyvyyttä, koska organisaatio on jatkuvassa ”liikkeessä”. Erilaiset vakiintuneet käytänteet ja rutiinit tuottavat toimintaa, joka koetaan pysyvyydeksi.¹⁶ Koska erilaisissa tavoitteellisissa muutospyrkimyksissä vakiintuneet käytännöt tyy-

14 Katso lisää Langley & Tsoukas 2010, Langley ym. 2013, Swan ym. 2016.

15 Katso tarkemmin Langley & Tsoukas 2010, Langley ym. 2013.

16 Esim. Langley ym. 2013, Helin ym. 2014.

pillisesti ylläpitävät toistuvaa toimintaa (ja siten usein estävät toivotunlaisen muutoksen tapahtumista), prosessorientaatiolla on mahdollista pureutua pysyvyyden ja muutoksen väliseen jännitteeseen dynamiikkaan.¹⁷

Ilman vakiintuneita ja kyseenalaistamattomia käytäntöjä ei ole mahdollista tuottaa riittävän laadukkaita sote-palveluja riittävän tehokkaasti. Samalla on huomattava, että mikään toiminta ei koskaan ole täysin samanlaista, sillä jokainen toisto on hivenen erilainen ja toiminnassa on myös aina läsnä improvisaation mahdollisuus. Siksi kaikki toiminta sisältää pieniä muutoksia, jotka edelleen voivat aiheuttaa suurempia muutoksia. Prosessorientaation mukaan muutos onkin jatkuvaa: se on pysyvyyden sijaan organisaatioiden luonnollinen tila. Muutoksen alkuperä on löydettävissä ja havainnoitavissa toiminnasta. Erilaiset tavoitteelliset muutospyrkimykset tapahtuvat alhaalta ylöspäin, eivät ylhäältä alas johdettuina. Prosessorientaatiossa muutosprosessien nähdään olevan luonteeltaan syklisiä ja ennalta-arvaamattomasti kehittyviä, ei niinkään suoraviivaisesti eteneviä. Muutosprosessia ei varsinaisesti voi hallita tai johtaa, mutta käytännön viisauden avulla muutosta voi pyrkiä suuntaamaan.¹⁸ Siksi prosessorientaatioon perehtyminen ja sen merkityksen ymmärtäminen on keskeistä erityisesti sote-organisaatioiden kehittäjien ja muutosten johtajien näkökulmasta.

Prosessorientaatiossa toimintaa ei tarkastella pelkästään yksilön näkökulmasta, vaan tilanteisena toimintana, joka tapahtuu jossakin ajassa ja paikassa, osana erilaisia käytäntöjä ja olosuhteita. Siten prosessorientaatio mahdollistaa huomion kiinnittämisen myös aineelliseen maailmaan esimerkiksi huomioimalla inhimillisten toimijoiden lisäksi aineelliset, niin sanotut ei-inhimilliset toimijat. Ei-inhimillisillä toimijoilla voidaan viitata

17 Katso tarkemmin Gkeredakis ym. 2011, Jarzabkowski ym. 2016, Reay ym. 2016.

18 Katso tarkemmin esim. Chia 1999, Weick & Quinn 1999, Jarzabkowski ym. 2016.

esimerkiksi esineisiin tai teknologiaan, mutta myös esimerkiksi uskomuksiin. Lieneekin varsin ymmärrettävää, että muutosprosessiin kietoutuneet olosuhteet, käytännöt ja erilaiset toimijat tuottavat muutosprosesseihin usein odottamattomia ja kontrolloimattomia tapahtumaketjuja.¹⁹

Prosessiorientaation avulla tutkijoiden on mahdollista tarkastella asioiden ja ilmiöiden muutoksen sijaan sitä, miten ja millä ehdoilla muutos kehittyy tai ylipäänsä tapahtuu²⁰. Muutosprosessien dynamiikkaa on kuitenkin varsin vaikeaa havainnollistaa empiirisen aineiston avulla, minkä vuoksi prosessiorientaatioon nojautuva muutosprosessitutkimus koetaan usein haasteelliseksi toteuttaa käytännössä²¹. Prosessiorientaatiota hyödyntävältä tutkimukselta edellytetäänkin siihen sopivia metodologisia ratkaisuja, joihin syvennymme seuraavaksi.

Prosessiorientaatio käytännössä

Tässä luvussa esittelemme metodologisia ratkaisuja, joita soveltamalla on mahdollista tavoittaa ja tutkia muutosprosessin dynamiikkaa. Tarkastelemme metodologisia valintoja yhtäältä performatiivisuuden ja toisaalta organisoitumisen ja siihen kietoutuvan merkityksen rakentamisen kautta. Näiden näkökulmien avulla on mahdollista päästä muutosprosessin sisään ja tavoittaa muutosprosessin dynamiikka sote-organisaatioissa.

Performatiivisuus

Performatiivisuudella²² viitataan johtamisen ja organisaatioiden tutkimuskentällä tyypillisesti John Austinia mukaillen sanoilla

19 MacKay & Chia 2013, Helin ym. 2014, Jarzabkowski ym. 2016.

20 Weick & Quinn 1999, Langley ym. 2013.

21 Esim. Jarzabkowski ym. 2016.

22 Tässä yhteydessä emme määrittele tarkemmin performatiivisuuden käsitettä tai käsittele laajemmin käsitteen moninaista käyttöä johtamisen ja organisaatiotutkimuksen kentässä. Ks. aiheesta lisää esimerkiksi Gond ym. (2016).

tekemiseen. Tällä tarkoitetaan, että tietyt sanat tietyissä sosiaalisissa tilanteissa muuttavat sosiaalista todellisuutta. Esimerkiksi aviopariksi julistamisen seurauksena henkilöiden oikeudellinen asema muuttuu. Prosessorientaatiosta ammentavassa tutkimuksessa käytetään performatiivisuuden käsitettä toisenlaisessa sävyssä: erilaiset organisatoriset asiat ja ilmiöt (esimerkiksi strategiat, arvot, rutiinit, professiot, ammatti-identiteetit tai merkitykset) muotoutuvat jatkuvasti ja ilmentyvät toiminnan tuottamina. Performatiivinen tutkimusote pyrkii havainnollistamaan ja teoretisoimaan miksi, miten ja millä ehdoilla tutkittava asia tai ilmiö ilmentyy tietynlaisena.²³

Performatiivisissa prosessitutkimuksissa tutkimusstrategiana sovelletaan tyypillisesti tapaustutkimusta, koska tällöin on mahdollista tarkastella tutkittavan ilmiön toiminnassa muotoutuva luonnetta. Aineistot voivat olla taaksepäin suuntautuneita (usein retrospektiivisiä tapaustutkimuksia) tai ajantasaisia (etnografia). Taaksepäin suuntautuvan tutkimuksen etuna on, että silloin ollaan selvillä kiinnostuksen kohteena olevan muutosprosessin lopputulemasta ja tutkijalla on ajatus siitä, mitä tutkimuksella halutaan selittää tai ymmärtää. Aineistonkeruussa voidaan keskittyä niihin tekijöihin, jotka näyttävät linkittyvän lopputulemaan. Monet prosessorientaatiota soveltavat tutkimukset pyrkivät ymmärtämään muutosprosessissa ilmeneviä ulottuvuuksia, joiden ehdoilla joko toivottuun tai ei-toivottuun lopputulemaan päädyttiin.²⁴

Taaksepäin suuntautuvat tutkimukset ovat kuitenkin rajoittuneen muistin ja järkeilyn alaisia. Tapahtumat tyypillisesti esitetään loogisempina kuin ne todellisuudessa olivat. Ajantasaisen aineiston etuna on, että se mahdollistaa organisatorisen elämän tarkastelun tavalla, johon arkistoihin tai toisen käden

23 Katso tarkemmin Abdallah ym. 2019.

24 Katso Langley & Tsoukas 2010.

selontekoihin tukeutuva taaksepäin suuntautuva tutkimus ei taivu. Ajantasaisen aineiston kerääminen saattaa kuitenkin olla käytännössä hankalaa, etenkin silloin, kun tutkimus tarkastelee organisaatiota kokonaisuutena tai esimerkiksi laajalle hajautunutta muutosprosessia. Näitä saattaa olla hankalaa ottaa haltuun kokonaisuudessaan. Monet pitkittäistutkimusta tekevät tutkijat ovatkin käytännössä analysoineet aineistoaan samantyyppisesti kuin taaksepäin suuntautuneesti muutosta tutkivat tutkijat: he ovat tarkastelleet aineistoa kokonaisuutena ja pyrkineet sen pohjalta teoretisoimaan, miten tarkasteltavat prosessit kehittyivät siihen pisteeseen, jossa tarkastelu lopetettiin.²⁵

Performatiivisessa prosessitutkimuksessa suositetaan erityisesti luonnollisia aineistoja, kuten dokumentteja tai videotallenteita²⁶. Esimerkiksi videografia mahdollistaa alati käynnissä olevan ja toiminnassa muotoutuvan muutoksen ajantasaisen, tarkan ja hienojakoisen analysoimisen. Videografiassa analyysi kohdentuu videotallenteessa tapahtuvaan toimintaan, esimerkiksi eri ammattilaisten välisiin vuorovaikutusprosesseihin. Analyysissa hyödynnetään myös muuta aineistoa, kuten haastatteluja ja dokumentteja, joiden avulla on mahdollista ymmärtää syvemmin ja laajemmin videotallenteissa tapahtuvaa toimintaa.²⁷ Tutkimusote on tyypillisesti pitkittäinen, mutta aineistonkeruun aikajänne saattaa olla hyvin lyhyt, esimerkiksi vain yhden kokouksen mittainen²⁸. Kaiken kaikkiaan luonnollisen aineiston avulla on mahdollista lisätä ymmärrystä muutoksen dynamiikasta ja siitä, miten kiinnostuksen kohteena oleva muutos tapahtuu sote-organisaatiossa.

Proessorientaation mukaan ihmiset tarkastelevat ja ymmärtävät maailmaa pääasiassa asioiden ja ilmiöiden kautta. Ih-

25 Katso Langley & Tsoukas 2010.

26 Esim. Samra-Fredericks 2003, Spee & Jarzabkowski 2011.

27 Katso esim. Knoblauch & Tuma 2011.

28 Esim. Thomas ym. 2011.

miset elävät tapahtumien jatkuvassa virrassa, ja kun he kiinnittävät huomionsa johonkin asiaan, he käyttävät kieltä tuottaakseen tuon asian olemassa olevaksi esimerkiksi kategorisoinnin avulla.²⁹ Etnometodologisesti painottuva kategoria-analyysi on yksi mahdollinen lähestymistapa, jota soveltamalla voidaan tutkia jatkuvasti tekeillä olevien asioiden hienojakoista tuottamista (kategorisointeja) esimerkiksi videotallenteiden avulla³⁰. Etnometodologia on Garfinkelin (1967) luoma tutkimussuuntaus, jossa tutkitaan ihmisten sosiaalisessa toiminnassa noudattamia sääntöjä ja niihin kytkeytyvää käytännön järkeilyä. Analysoimalla toiminnassa muotoutuvaa käytännön järkeilyä, joka ilmenee toimijoiden keskinäisessä ja tilanteisessa kielenkäytössä, on mahdollista paljastaa tilanteisen toiminnan logiikka. Tällä tavoin voidaan esimerkiksi tunnistaa, millaisella tilanteisen toiminnan logiikalla ylläpidetään pysyvyyttä ja millaisella puolestaan muutos mahdollistuu.

Yksi esimerkki edellä mainitun kaltaisesta kategoria-analyysin käytöstä on Lunkan ja hänen kollegoidensa (2022) tutkimus, jossa tarkasteltiin, miten terveydenhuollon ammattilaiset neuvottelivat työkehittämiskokouksissa tilaa uudelle ammatitiroolille, hospitalistille. Tutkimuksessa havaittiin, että uudelle ammattilaiselle tuotettiin eri ammattiryhmien rajapintoihin seitsemän kategoriaa, joiden neuvottelussa käytettiin seitsemää erilaista käytännön järkeilyä. Ensisijaisesti nämä käytännön järkeilyt tukivat hierarkkisen ammatillisen järjestyksen säilyttämistä, minkä vuoksi muutokseen tähtäävät neuvottelut kehittämiskokouksissa tuottivat pikemminkin pysyvyyttä kuin muutosta. Osa käytännön järkeilyistä kuitenkin mahdollisti vaikiintuneiden, usein kyseenalaistamattomien käytäntöjen muuttamisen.

29 Katso tarkemmin Weick ym. 2005.

30 Esim. Lunkka ym. 2022.

Kategoria-analyysin lisäksi performatiivisissa prosessitutkimuksissa on hyödynnetty esimerkiksi keskusteluanalyysia sekä muita kielelliseen vuorovaikutukseen ja kommunikaatioon keskittyviä analyysitapoja³¹. Nämä analyysimenetelmät mahdollistavat vuorovaikutuksessa muotoutuvien asioiden ja ilmiöiden hienojakoisen tarkastelun tavalla, joka ottaa huomioon tilannekohtaisuuden ja käytännön olosuhteet. Esimerkiksi diskursiivinen psykologia³² tarjoaa metodologisen lähestymistavan, jossa kielien käyttöä ei ymmärretä todellisuuden kuvaamisen välineeksi, vaan tilanteiseksi toiminnaksi, joka tuottaa todellisuutta. Ylipäänsä performatiivisia kielellisiä analyysitapoja soveltamalla on mahdollista tarkastella muutoksen dynamiikkaa sosiaali- ja terveydenhuollossa tavalla, joka siirtää tutkimuksellisen huomion asioista ja ilmiöistä siihen vuorovaikutusprosessiin, joka tuottaa tarkastelun kohteena olevat asiat ja ilmiöt olemassa oleviksi.

Kielenkäytön lisäksi performatiiviset prosessitutkimukset voivat korostaa aineellista maailmaa ja ei-inhimillisten toimijoiden roolia muutosprosessissa. Tällöin tutkimuksissa tyyppillisesti painotetaan toiminnan suhdeperustaisuutta eli sitä, miten inhimilliset ja ei-inhimilliset toimijat tuottavat suhteessa toisiinsa tietynlaista organisatorista elämää³³. Päästäkseen kiinni inhimillisten ja ei-inhimillisten toimijoiden väliseen suhteeseen prosessorientaatiota soveltaneet tutkijat ovat hyödyntäneet mielenkiintoisella tavalla esimerkiksi objektien eli esineiden etnografiaa. Siinä ihmisten ja heidän käytäntöjensä sijaan seurataan esineitä ja sitä, miten esineet ilmentyvät tietynlaisina suhteissa ihmisiin. Tällä tavoin on mahdollista tunnistaa, miten organisatoriseen toimintaan kietoutuu inhimillisten toimijoiden lisäksi ei-inhimillisiä toimijoita. Esimerkki tällaisesta lähes-

31 Esim. Samra-Fredericks 2003, Spee & Jarzabkowski 2011, Thomas ym. 2011.

32 Katso lisää Potter & Wetherell 1987.

33 Katso lisää esim. Introna 2013.

tymistavasta on tutkimus, jossa seurattiin elektronisen potilasjärjestelmän käyttöönottoa sairaalassa.³⁴ Objektien etnografiaa hyödyntämällä tutkimuksessa havainnollistettiin, kuinka uusi potilasjärjestelmä eli teknologia toimi ei-inhimillisenä toimijana jokapäiväisessä organisatorisessa elämässä. Tutkimus paljasti, kuinka organisatorinen elämä koostuu monenlaisista toimijoista, jotka ovat mukana tuottamassa tietynlaista organisatorista todellisuutta.

Aineellisen maailman merkitystä organisatorisessa elämässä on tutkittu myös soveltamalla toimijaverkkoteoriaa. Toimijaverkkoteoria tunnistaa ja tunnustaa niin inhimillisten kuin ei-inhimillisten (teknologia, esineet) toimijoiden samanarvoisuuden asioiden kehkeytymisessä³⁵. Toimijaverkkoteorian mukaan organisatoriset asiat ja ilmiöt ilmentyvät ja muotoutuvat erilaisen toimijoiden suhdeverkoissa. Esimerkiksi Gehman kollegoineen (2013) on soveltanut tutkimuksessaan toimijaverkkoteoriaa tarkastellessaan, miten arvot muotoutuvat organisaatiossa vuosien saatossa. Heidän tutkimuksensa osoitti, kuinka arvot muotoutuvat paitsi jatkuvissa keskusteluissa ja neuvotteluissa myös kietoutuneina erilaisiin inhimillisiin ja ei-inhimillisiin toimijoihin, kuten huolestuneisiin sidosryhmäläisiin ja erilaisiin hätiköinteihin.

Organisoituminen ja merkityksen rakentaminen

Performatiivisuuden lisäksi prosessorientaatiossa tarkastellaan usein *organisoitumista*. Käyttämällä organisaation sijaan organisoitumisen käsitettä³⁶, on mahdollista siirtää huomio toimintaan ja tekemiseen. Näin organisaatiota ei käsitteellistetä asioiden ja ilmiöiden kautta, vaan organisaation nähdään olevan jat-

34 Esim. Bruni 2007.

35 Katso Latour 2005.

36 Käsitteen toi organisaatiotutkimuksen kentälle Weick, katso esim. Weick 1979.

kuvassa muutostilassa. Tällöin tutkijan on mahdollista herkeytyä huomaamaan se prosessi, joka usein jätetään huomioimatta: toimintojen virta, joka ylläpitää tietynlaista kaavamaisuutta, jonka tyypillisesti ymmärrämme organisaatioksi. Tällainen herkkyys auttaa myös hahmottamaan toiminnan käytännöllisen yhteyden eli ne olosuhteet, joissa yksilöt yhdessä suorittavat organisatorisia tehtäviään – toisin sanoen organisoituvat.³⁷

Organisoitumista voidaan tutkia tarkastelemalla *toiminnan* ja *merkityksen* välistä vuorovaikutusta ja dynamiikkaa. Karl Weick (1995) esittelee merkityksen rakentamisen (sense-making) näkökulman, jonka avulla on mahdollista ymmärtää organisoitumisen prosessia. Weickin mukaan tilannetta tulkitsevat toimijat rakentavat jatkuvasti merkitystä ja ymmärrystä tilanteesta, jossa he kulloinkin toimivat toimiakseen tilanteen edellyttämällä tavalla. Merkityksen rakentaminen ei siis typisty pelkästään tulkintaprosessiksi, vaan toiminta on merkityksen rakentamisen näkökulmasta oleellisessa asemassa. Kun ihmiset toimivat, he saavat kokemuksia, joita he merkityksellistävät, mikä edelleen suuntaa heidän toimintaansa. Merkityksen rakentaminen ja organisoituminen ovat puolestaan toisiinsa kietoutuneita prosesseja: organisoituminen tapahtuu organisatoristen toimijoiden merkityksen rakentamisen tuottamana ja jo tapahtunut organisoituminen puolestaan muovaa sitä, miten tilannetta tulkitseva toimija rakentaa merkitystä tilanteessa.

Merkityksen rakentaminen ei ole yhtenäinen teoria, vaan pikemminkin näkökulma tai ”linssi”, jonka avulla on mahdollista ymmärtää, miten organisoituminen tapahtuu ja missä se voi epäonnistua. Merkityksen rakentaminen ammentaa monista tieteenfilosofisista ja teoreettismetodologisista suuntauksista, kuten etnometodologiasta, symbolisesta interaktionismista,

37 Katso esim. Jarzabkowski ym. 2016.

sosiaalisesta konstruktionismista, fenomenologiasta ja pragmatismista.³⁸ Lieneekin ymmärrettävää, että merkityksen rakentaminen ei ole metodologisesti yhtenäinen keskustelu, vaan se tarjoaa moninaisista aineksista koostuvan näkökulman organisoitumisen lähestymiseen ja tutkimiseen.

Merkityksen rakentamisesta kiinnostuneet tutkijat hyödynävät performatiivisten prosessitutkijoiden tapaan usein tapaus-tutkimuksellista tutkimusstrategiaa ja aineisto on tyypillisesti taaksepäin suuntautuvaa tai ajantasaista³⁹. Merkityksen rakentaminen painottaa vuorovaikutteista puhetta ja ylipäänsä kieltä organisoitumisen prosessin resurssina, minkä vuoksi merkityksen rakentaminen resonoi myös niin kutsutun organisaatiotutkimuksen ”kielellisen käänteen” kanssa⁴⁰.

Merkityksen rakentamisen näkökulmaa hyödyntävät tutkijat ovatkin ammentaneet esimerkiksi diskursiivisuudesta. Esimerkiksi Lunkka kollegoineen (2019) esittelee diskursiivisen merkityksen rakentamisen näkökulman, jonka avulla he analysoivat sairaalan muutosprosesseihin osallistuneiden projektitoimijoiden kokemuksia projektityöstä. Tutkimuksessa yhdistettiin fenomenologista ja diskursiivista lähestymistapaa ja analysoitiin projektitoimijoiden kokemuksia muutosprojekteista. Tutkimus havainnollisti, kuinka projektityön kokemukset eivät useinkaan vastanneet projektitoimijoiden odotuksia. Projektityölle rakentui yhteistoiminnallisuuden lupaus, mutta kilpailu eri ammattiryhmien, osastojen ja erikoisalojen välillä sekä vahva johdon kontrolli tekivät työstä raastavaa. Rakentaessaan merkitystä usein kestävämmistäkin projektityökokemuksistaan projektitoimijat kuitenkin luonnollistivat tällaiset kokemukset projektityöhön kuuluviksi.

38 Katso tarkemmin Weick 1995, Weick ym. 2005.

39 Katso lisää Maitlis & Christianson 2014.

40 Katso Alvesson & Kärreman 2000, Weick 2005.

Merkityksen rakentamiseen keskittyvissä tutkimuksissa on myös usein sovellettu kerronnallisuutta eli narratiivisuutta⁴¹. Tapahtumista kertominen ymmärretään merkityksen rakentamisen prosessin ”materialisoitumiseksi”, jossa selitetään erilaisia tapahtumia ja niiden välisiä suhteita sekä sidotaan ajallisesti koetut tapahtumat toisiinsa. Ylipäänsä narratiivisuutta pidetään prosessorientaatioissa loogista ajattelua oleellisempänä ja tarkempänä tietämisen tasona, sillä yleismaailmallisuuden sijaan narratiivisuus tavoittaa toiminnan tilannekohtaisuuden ja käytännön yhteyden⁴². Merkitysten rakentamisen näkökulmasta narratiivinen lähestymistapa mahdollistaa tutkimuksen mielenkiinnon kohdistamisen siihen, miten tapahtumat vaikuttavat merkityksen rakentamiseen ja sitä kautta muutoksen ajalliseen kehittymiseen. Esimerkiksi Lunkka kollegoineen (2018) tutki sairaalan muutosprosessin kehityskulkua merkityksen rakentamisen ja osastonhoitajien tunteiden näkökulmasta. Tutkimuksessaan he havainnollistivat, kuinka erilaiset tapahtumat ja niistä kumpuava tyytyväisyys, pettymys ja ärtymys olivat yhteydessä osastonhoitajien merkityksen rakentamisen prosessiin ja siten muutosprosessin suotuisaan tai vähemmän suotuisaan kehittymiseen.

Merkityksen rakentamisen tutkimuksissa on viime aikoina alettu huomioida inhimillisen ja ei-inhimillisen maailman suhdeperustaisuutta⁴³. Esimerkiksi Hultin ja Mähring (2017) tarkastelivat tutkimuksessaan, miten merkityksen rakentaminen tapahtuu sairaalan päivystyksessä suhteessa aineelliseen maailmaan. He havainnollistivat mielenkiintoisella tavalla, miten erilaiset aineelliset käytänteet (kuten tapahtumataulun käyttö) tuottavat järkeväksi ymmärrettyä toimintaa, jonka muovaamana organisoituminen tapahtuu.

41 Esim. Sonenshein 2010.

42 Katso lisää Langlely & Tsoukas 2010.

43 Esim. Jansson ym. 2019.

Prosessiorientaation anti sosiaali- ja terveydenhuollon muutostutkimukselle

Tarkastelimme artikkelissa prosessorientaatiota sosiaali- ja terveyshallintotieteellisen muutostutkimuksen lähtökohtana. Prosessorientaatio haastaa asioihin ja ilmiöihin pohjautuvan muutosprosessien tarkastelun kiinnittämällä huomion asioiden ja ilmiöiden sijaan toiminnan ja tekemisen dynamiikkaan, jonka seurauksena tarkastelun kohteena oleva asia tai ilmiö, esimerkiksi organisaatio, muuttuu. Prosessorientaatio tarjoaa tuoreen tavan tarkastella muutosprosessia toiminnassa jatkuvasti muotoutuvana prosessina ja huomioi muutosprosessin tilannekohtaisuuden ja olosuhteet.⁴⁴ Prosessorientaation avulla voidaan tavoittaa sote-organisaatioiden muutospyrkimyksiä usein jarruttavat erityiset ulottuvuudet, kuten vakiintuneet työkäytännöt, joihin sote-ammattilaiset ovat sopeutuneet⁴⁵. Tällä tavoin prosessorientaatio osaltaan monipuolistaa ja uudistaa sosiaali- ja terveyshallintotieteellistä muutostutkimusta. Sote-organisaatioissa on lukematon määrä muutostutkimuksen näkökulmasta ajankohtaisia ja kiinnostavia ilmiöitä, kuten integraatio, asiakaslähtöisyys, monialaisuus, moniammatillisuus, digitalisaatio ja tietojohdaminen. Näiden tarkastelu prosessorientaatiota soveltamalla avaa hedelmällisiä mahdollisuuksia tutkia paitsi näitä ilmiöitä itsessään myös niihin tähtääviä muutos- ja uudistuspyrkimyksiä.

Keskityimme artikkelissa erityisesti prosessorientaatioon liitettyihin performatiivisuuden ja organisoitumisen sekä siihen kietoutuneen merkityksen rakentamisen näkökulmiin. Tarkastelimme näissä näkökulmissa sovellettuja metodologisia ratkaisuja, joiden avulla sosiaali- ja terveyshallintotieteellisessä muutostutkimuksessa on mahdollista tavoittaa ja havainnollis-

44 Esim. Langley ym. 2013, Jarzabkowski 2016, Langley & Tsoukas 2016.

45 Katso lisää Reay ym. 2016.

taa muutosprosessin dynamiikkaa. Performatiivisessa prosessorientaatioissa painotetaan asioiden jatkuvaa tapahtumista ja suhdeperustaisuutta, ja tutkijat ovat soveltaneet varsin kekseliäästi erilaisia metodologisia ratkaisuja päästäkseen kiinni tutkittavien ilmiöiden toiminnassa muotoutuvaan tapahtumiseen. Merkityksen rakentaminen puolestaan tarjoaa näkökulman, joka keskittyy tarkastelemaan organisoitumisen prosessia tilanetta tulkitsevan toimijan kautta. Merkityksen rakentaminen kumpuaa moninaisista metodologisista suuntauksista, joiden avulla on mahdollista tutkia sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden *muuttumista* muutoksen sijaan.

Voidaankin todeta, että prosessorientoituneet tutkimukset ovat metodologisesti moninaisia ja hyödyntävät muun muassa etnometodologiaa, diskursiivisuutta, toimijaverkkoteoriaa ja narratiivisuutta. Nämä ovat esimerkkejä sellaisista metodologisista orientaatioista, joiden avulla muutoksia on mahdollista tarkastella asioiden sijaan toiminnassa ja toiminnan kautta muotoutuvina prosesseina. Sosiaali- ja terveydenhuollon muutosprosesseja voidaan tutkia ja ymmärtää niissä läsnä olevan toiminnan logiikan ja siinä ilmentyvän dynamiikan kautta. On huomattava, että tässä artikkelissa olemme esitelleet vain osan prosessorientaatioon liitetystä perusteista ja näkökulmista sekä niissä sovelletuista metodologisista ratkaisuista. Artikkel ei ole kaikenkattava katsaus prosessorientaatioon ja siinä sovellettaviin metodologisiin vaihtoehtoihin. Toivomme kuitenkin, että artikkeli innostaa tutkijoita perehtymään prosessorientaatioon syvemmin ja soveltamaan sitä myös omassa (muutos)tutkimuksessaan.

Prossessorientaatio tuottaa toiminnallista ja käytännöllistä ymmärrystä sosiaali- ja terveydenhuollon muutosprosesseista. Prossessorientaatio onkin erityisen merkityksellinen käytännön näkökulmasta, minkä vuoksi sen ei soisi jäävän vain tut-

kijoiden väliseksi teoreettiseksi keskusteluksi. Siinä, missä asioihin tai ilmiöihin pohjautuvat muutostutkimusasetelmat kohdistavat usein mielenkiintonsa siihen, *mikä* muuttuu (ottaen korkeintaan huomioon, miten kiinnostuksen kohteena olevat ilmiöt muuttuvat ajan kuluessa), prosessorientaatio pyrkii selittämään sitä, *miten* muutos tapahtuu (tai ei tapahdu).⁴⁶ Samalla on muistettava, että prosessorientaatiolla ei ole mahdollista tuottaa yleismaailmallisia ohjeistuksia tai malleja esimerkiksi muutosten etenemisen vaiheista tai niiden johtamisesta.

Joidenkin tutkijoiden mukaan organisatoristen toimijoiden tulisi oppia ajattelemaan prosessuaalisemmin ymmärtääkseen paremmin, miten organisaatiot toimivat⁴⁷. Jotkut prosessifilosofit ovat puolestaan sitä mieltä, että prosessuaalinen ajattelu on ihmiselle luonnotonta ja lähes mahdotonta⁴⁸. Jaamme tässä yhteydessä molemmat näkemykset. Koemme, että tutkijoiden tehtävänä on perehtyä muutosprosessin dynamiikkaan ja sen tuottamaan organisatoriseen todellisuuteen ja tuoda ne näkyviin, koska näiden äärelle hektisessä sosiaali- ja terveydenhuollon arjessa ei käytännön toimijoiden ole mahdollista pysähtyä.

Käytännön toimijoille prosessorientaation merkityksen ymmärtäminen on puolestaan tärkeää, koska se muistuttaa, että organisatorisen elämän ydin löytyy toiminnasta. Usein käytännön toimijoita kannustetaan tarkastelemaan asioita lintuperspektiivistä, mikä osaltaan on tärkeää, mutta samalla sivuuttaa sen, missä organisaatio itse asiassa tapahtuu: tilanteisessa toiminnassa ja toimijoiden välisissä suhteissa tuotetaan sekä pysyvyys että muutos. Toiminnassa on myös muutoksen mahdollisuus. Prosessorientaation avulla onkin mahdollista lisätä

46 Katso Langley & Tsoukas, 2010, Langley ym. 2013.

47 Esim. Weick 1979.

48 Esim. Whitehead 1929/1978.

käytännön viisautta, prosessiviisautta, joka auttaa käytännön muutostoimijoita ”kulkemaan” muutoksen mukana ja suunnataamaan sitä sen sijaan, että he liiallisesti keskittyisivät hallitsemaan muutosta. Muutoksen liiallisen hallinnan orientaatiosta luopuminen ja prosessiviisauden omaksuminen haastaa erityisesti muutoksen johtajia. Siksi prosessorientaatioon perehtyminen on myös käytännön toimijoiden näkökulmasta tärkeää.

Lähteet

- Abdallah, Chahrazad & Maria Lusiani & Ann Langley (2019) Performing process research. *Standing on the shoulders of giants (Research Methodology in Strategy and Management, Vol. 11)*, Emerald Publishing, 91–113.
- Alvesson, Mats & Dan Kärreman (2000) Varieties of discourse: On the study of organization through discourse analysis. *Human Relation* 53:9, 1123–1149.
- Bruni, Attila (2005) Shadowing software and clinical records: On the ethnography of non-humans. *Organization* 12:2, 357–378.
- Chia, Robert (1999) A 'rhizomic' model of organizational change and transformation: Perspective from a metaphysics of change. *British Journal of Management* 10:3, 209–227.
- Garfinkel, Harold (1967) *Studies in ethnomethodology*. Englewoods Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Gehman, Joel & Linda Trevino & Raghu Garud (2013) Values work: A process study of the emergence and performance of organizational values practices. *Academy of Management Journal* 56:1, 84–112.
- Gkeredakis, Emmanouil & Jacky Swan & John Powell & Davide Nicolini & Harry Scarbrough & Claudia Roginski & Sian Taylor-Phillips & Aileen Clark (2011) Mind the gap: Understanding utilization of evidence and policy in health care management practice. *Journal of Health Organization and Management* 25:3, 298–314.
- Gond, Jean-Pascal & Laure Cabantous & Nancy Harding & Mark Learmonth (2016) What do we mean by performativity in organizational and management theory? The uses and abuses of performativity. *International Journal of Management Reviews* 18:4, 440–463.
- Helin, Jenny & Tor Hernes & Daniel Hjør & Robin Holt (2014) Process is how process does. Teoksessa Jenny Helin, Tor Hernes, Daniel Hjørth & Robin Holt (toim.) *The Oxford handbook of process philosophy & organization studies*. Oxford: Oxford University Press, 1–16.
- Hultin, Lotta & Magnus Mähring (2017) How practice makes sense in healthcare operations: Studying sensemaking as performative, material-discursive practice. *Human Relations* 70:5, 566–593.
- Introna, Lucas (2013) Otherness and the letting-be of becoming: Or, ethics beyond bifurcation. Teoksessa Paul Carlie, Davide Nicolini, Ann Langley & Haridimos Tsoukas (toim.) *How matter matters: Objects, artifacts, and materiality in organization studies*. Oxford: Oxford University Press, 260–288.
- Jansson, Noora & Nina Lunkka & Marjo Suhonen & Merja Meriläinen & Heikki Wiik (2019) Sensemaking emerging from socio-material practices. *Journal of organizational change management* 33:4, 597–607.
- Jarzabkowski, Paula & Jane Lê & Paul Spee (2016) Taking a strong process approach to analyzing qualitative process data. Teoksessa Ann Langley & Haridimos Tsoukas (toim.) *The SAGE handbook of process organization studies*. London: Sage Publications, 237–253.
- Knoblauch, Hubert & Tuma René (2011) Videography: An interpretive approach to video-recorded micro-social interaction. Teoksessa Eric Margolis & Luc Pauwels (toim.) *The SAGE handbook of visual methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE, 414–430.
- Korpela, Tarja (2017) *Palvelun merkityksellistämisen sensemaking-näkökulman valossa: Tutkimus sairaalan hoitoprosessista*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere: Suomen Yliopistopaino.

- Langley, Ann & Haridimos Tsoukas (2010) Introducing "Perspectives of process organization studies". Teoksessa Tor Hernes & Sally Maitlis (toim.) *Process, sensemaking, and organizing*. Oxford: Oxford University Press, 1–26.
- Langley, Ann & Clive Smallman & Haridimos Tsoukas & Andrew Van De Ven (2013) Process studies of change in organization and management: unveiling temporality, activity, and flow. *Academy of Management Journal* 56:1, 1–13.
- Langley, Ann & Haridimos Tsoukas (2016) *The SAGE handbook of process organization studies*. London: Sage Publications.
- Latour, Bruno (2005) *Reassembling the social: An introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lunkka, Nina & Jaana Pätsi & Marjo Suhonen (2017) Kerrottu tyytyväisyys, pettymys ja ärtymys sairaalan organisaatiomuutoksen kontekstissa – Osastonhoitajat tunnekokemuksiaan merkityksellistämässä. *Hallinnon Tutkimus* 36:3, 150–165.
- Lunkka, Nina (2018) *Making sense of hospital change process actuality*. Acta Universitatis Ouluensis. D, Medica: 1464.
- Lunkka, Nina & Ville Pietiläinen & Marjo Suhonen (2019) A discursive sensemaking perspective on project-based work in public health care. *Project Management Journal* 50:6, 657–672.
- Lunkka, Nina & Noora Jansson & Tuija Mainela & Marjo Suhonen & Merja Meriläinen & Vesa Puhakka & Heikki Wiik (2022) Professional boundaries in action: Using reflective spaces for boundary work to incorporate a new healthcare role. *Human Relations* 75:7, 1270–97.
- Maitlis, Sally & Marlys Christianson (2014) Sensemaking in organizations: Taking stock and moving forward. *The Academy of Management Annals* 8:1, 57–125.
- Potter, Jonathan & Margaret Wetherell (1987) *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Reay, Trish & Elizabeth Goodrick & Bob Hinings (2016) Institutionalization and professionalization. Teoksessa Ewan Ferlie, Kathleen Montgomery & Anne Reff Pedersen (toim.) *The Oxford handbook of health care management*. Oxford: Oxford University Press, 25–44.
- Reichenpfader, Ursula & Siw Carlfjord & Per Nilsen (2015) Leadership in evidence-based practice: a systematic review. *Leadership in Health Services* 28:4, 298–316.
- Samra-Fredericks, Dalvir (2003) Strategizing as lived experience and strategists' everyday efforts to shape strategic direction. *Journal of Management Studies* 40:1, 141–174.
- Sonenshein, Scott (2010) We're changing – Or are we? Untangling the role of progressive, regressive, and stability narratives during strategic change implementation. *Academy of Management Journal* 53:3, 477–512.
- Spee, A. Paul & Paula Jarzabkowski (2011) Strategic planning as communicative process. *Organization Studies* 32:9, 1217–1245.
- Swan, Jackie & Sue Newell & Davide Nicolini (2016) Introduction – Knowledge Mobilization in Healthcare. Teoksessa Jackie Swan & Sue Newell & Davide Nicolini (toim.) *Mobilizing Knowledge in Healthcare: Challenges for Management and Organization*. Oxford: Oxford University Press, 1–18.
- Taskinen, Helena (2017) Organisaatiomuutosten johtaminen. Teoksessa Sari Rissanen & Johanna Lammintakanen (toim.) *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. Helsinki: Sanoma Pro Oy, 147–166.
- Thomas, Robyn & Leisa Sargent & Cynthia Hardy (2011) Managing organizational change: Negotiating meaning and power-resistance relations. *Organization Science* 22:1, 22–41.

- Tsoukas, Haridimos & Robert Chia (2002) On organizational becoming: Rethinking organizational change. *Organization Science* 13:5, 567–582.
- Weick, Karl (1979) *The social psychology of organizing*. New York: McGraw-Hill.
- Weick, Karl (1995) *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Weick, Karl & Robert Quinn (1999) Organizational change and development. *Annual Review of Psychology* 50:1, 361–386.
- Weick, Karl & Kathleen Sutcliffe & David Obstfeld (2005) Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science* 16:4, 409–421.
- Whitehead, Alfred North (1929/1978) *Process and reality*. New York: Free Press.
- Whittington, Richard (2006) Completing the Practice Turn in Strategy Research. *Organization Studies* 27:5, 613–34.

III

TIETO JA TIETÄMISEN TAVAT
MUUTOKSESSA

Julkisen hallinnon tiedonmuodostus

HARRI LAIHONEN, ANNA-AURORA KORK,
LOTTA-MARIA SINERVO & PETRA KOKKO

Modernien yhteiskuntien tavoitteleva moniäänisyys ja moniarvoisuus sekä kasvavat palvelutarpeet edellyttävät päätöksentekijöiltä monipuolisen tiedon tuottamista, keräämistä ja tulkintaa. Tiedolla johtaminen¹ ja tutkimustietoon perustuva päätöksenteko (evidence-based policymaking²) ovat esimerkkejä lähestymistavoista parhaan mahdollisen tietopohjan rakentamiseksi. Ne perustuvat rationaaliseen ja jossain määrin mekanistiseen käsitykseen tarvittavan tiedon tehokasta tuottamisesta, hyödyntämisestä ja hallinnasta. Näitä lähestymistapoja on kritisoitu erityisesti siitä, että niiden taustalla vaikuttavat oletukset täydellisestä rationaalisuudesta.³ Lähestymistavat korostavat informaatiota ja datan keräämistä ihmisten luomien merkitysten tai vuorovaikutussuhteiden sijaan.

Keskittyminen pelkästään relevantin tietopohjan rakentamiseen on ongelmallinen tiedolla johtamisen lähtökohta erityisesti julkisen hallinnon uudistamisessa. Rationaalisessa tiedolla joh-

1 Katso esim. Choo 2002.

2 Katso tarkemmin Sanderson 2002; Kay 2011.

3 Katso kritiikistä Dumay 2020; Hess & Adams 2002; Spender 2014.

tamisen mallissa oletetaan, että toiminnan tavoitteet ja siten päätöksenteon tietotarpeet olisivat yksiselitteisesti määriteltävissä. Perinteinen organisaatiokeskeinen ja instrumentaalinen tiedolla johtamisen malli yksistään soveltuu heikosti monimutkaisten, julkiselle hallinnolle tyypillisten pirullisten ongelmien ratkaisemiseen. Systemisessä muutoksessa, jossa ongelmat ja niiden ratkaisut kietoutuvat yhteen, ei ole olemassa yhtä totuutta, eikä siten yhtä oikeaa tietoa uudistuksen aikaansaamiseksi. Siitä huolimatta yksinkertaistetut datan keräämiseen, tiedonkäsittelyyn ja -hallintaan pohjautuvat mallit näyttävät ohjaavan julkishallinnon tiedolla johtamisen uudistamista ja tietoperustaisen päätöksenteon kehittämistä suuntaan, jossa muutoksen välineeksi tarjotaan aina uudenlaisia tietojärjestelmäratkaisuja. Tällöin vaarana on tiedolla johtamisen ulkoistaminen tekniseksi toimenpiteeksi, jossa monimutkaiset ongelmat yksinkertaistetaan.

Artikkelin lähtökohtana on ajatus siitä, että julkisen hallinnon perustehtävän tulisi määrittää se, millä tiedolla hallintoa johdetaan. Tiedolla johtamisen uudistamisessa pitäisikin tietopohjan rakentamisen lisäksi huomioida nykyistä vahvemmin prosessit, joissa yhteiskunnallisen ohjauksen tavoitteita ja arvoja määritellään. Näin voitaisiin paremmin huomioida julkisen toiminnan, sen tehtävien ja tavoitteiden monitulkintaisuus sekä päätöksentekoon kytkeytyvät kilpailevat arvot ja intressit. Aiemmissa julkisen hallinnon tiedolla johtamista käsittelevässä tutkimuksessa⁴ on nostettu esiin tarve huomioida paremmin yhteiskunnallisten ongelmien kompleksisuus, poliittishallinnollisen päätöksenteon kollektiivinen luonne ja päätöksentekijöiden antamat tulkinnot käytettävälle tiedolle.

Esitämme vaihtoehtoisen lähestymistavan julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen. Tarkastelemme tiedolla johtamista sosiaa-

4 Julkisen sektorin tiedolla johtamisesta Laihon & Ahlgrén-Holappa 2020.

lisena merkityksellistämisen prosessina, jossa tietoa kerätään, tulkitaan ja jaetaan. Poliittishallinnollinen toimintapolitiikka ja siten myös kollektiivinen tietämys syntyvät ja saavat muotonsa tässä toimijoiden välisessä tiedonmuodostuksessa. Havainnollistamme tiedolla johtamisen monimutkaisia mekanismeja kuvaamalla iteratiivista tiedonmuodostusprosessia eli toistuvaa ja päällekkäistä toimintaa, joka syntyy institutionaalisten muutosten kompleksisuuden, organisaatioiden strategioiden ja yksilöiden antamien merkitysten kautta. Hyödynnämme tarkastelussamme Weickin ja kumppanien⁵ merkityksenantoon liittyvää ajatusta (sensemaking) toiminnan organisoitumisessa. Tässä merkityksellistämisen prosessissa yksilöt antavat merkityksiä asioille ja ilmiöille, rakentavat ja tulkitsevat organisoitumiseen liittyviä merkityksiä ja toimivat yhteisen ymmärryksen pohjalta. Pidämme tätä yksilön merkityksenantoa, toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja yhteistä tiedonmuodostusta olennaisena osana julkishallinnon päätöksentekoa, koska niissä rakennetaan samalla käsitystä julkishallinnon perustehtävästä, tavoitteista ja päämääristä.

Uusi näkökulmamme julkisen hallinnon tiedolla johtamisen keskusteluun on tiedonmuodostuksen vuorovaikutteinen ja iteratiivinen prosessi. Kun toimijat antavat merkityksiä julkiselle toiminnalle eri päätöksentekotilanteissa, he tulevat aina määrittäneeksi ja arvottaneeksi uudelleen julkisen hallinnon tavoitteita, tehtäviä ja niiden toimeenpanoa. Samalla he sanoittavat jotakin julkisen hallinnon tarkoituksesta ja sen monenlaisista identiteeteistä, jotka näyttäytyvät erilaisina eri yhteyksissä ja eri toimijoille. Artikkelin vastaa kysymykseen: mitkä elementit määrittävät julkisen hallinnon tiedonmuodostusta ja luovat lähtökohdan tiedolla johtamiselle? Ongelman ratkaisemiseksi tarkastelemme julkisen hallinnon tiedolla johtamista tiedon-

5 Weick ym. 2005.

muodostuksen näkökulmasta ja käytämme kuvailevana esimerkkinä julkisen hallinnon uudistamisen strategiaa⁶. Strategia tarjoaa käytännöllisen kehyksen, jota vasten peilata teoreettisen ajattelumme kehitystä.

Seuraavaksi hahmotamme tiedolla johtamiseen liittyviä teoreettisia lähtökohtia julkisen hallinnon aiemman tutkimuksen valossa. Sitten esittelemme käsitteellisen viitekehyksemme, joka luo uudenlaisen teoreettisen jäsennyksen julkisen hallinnon uudistamisen tiedolla johtamiseen. Lopuksi pohdimme muutostarpeita, joita uudenlainen ymmärrys tiedonmuodostuksesta voi tuoda julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen ja tulevaisuuden hallintotieteelliseen tutkimukseen.

Rationaalisen ja organisaatiokeskeisen tiedolla johtamisen ongelmat

Julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen kytkeytyvät aiemmat tutkimukset ja niiden erilaiset tutkimusperinteet haastavat käsityksemme tiedonmuodostuksesta. Hallintotieteellinen näkökulma liittää julkishallinnon tiedolla johtamisen tutkimusilmiön institutionaaliseen ja poliittishallinnolliseen viitekehykseen. Johtamistieteet puolestaan yhdistävät tiedolla johtamisen strategisen johtamisen ja organisaation tavoitteellisen toiminnan kehykseen. Molemmissa näkökulmissa on omat polkuriippuvaisuutensa, minkä vuoksi eri tieteenalojen keskustelut eivät juurikaan kohta.⁷

Institutionaalinen näkökulma julkisen hallinnon tuloksellisuustietoon

Julkishallinnon uudistusten yhtenä pyrkimyksenä on etsiä kestäviä ratkaisuja siihen, miten hallita voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti. Julkisen hallinnon päätöksenteon tehok-

6 Valtiovarainministeriö 2020.

7 Andrews & Esteve 2015.

kuutta⁸ on tutkittu pitkään, ja viime aikoina sitä täydentämään on noussut kestävyiden näkökulma⁹. Julkisen hallinnon tiedolla johtamisessa on kyse tuloksellisuudesta: julkisen toiminnan kehittämisestä, johtamisesta ja arvioinnista. Tällöin keskeisiä tiedolla johtamisen kysymyksiä on se, miten poliittishallinnollisen järjestelmän onnistuminen ymmärretään eli mistä näkökulmista tuloksellisuus määritellään ja millaisella tiedolla julkista toimintaa arvioidaan ja halutaan ohjata. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi kestävyiden määrittelemisestä eli miten julkisen hallinto kykenee yhdistämään sellaiset perusarvot, kuten tasa-arvon, moniarvoisuuden, demokratian, ympäristöystävällisyyden ja yksilöiden voimaannuttamisen, luonnolliseksi osaksi yhteistä tulkintaamme kestävästä yhteiskunnasta.¹⁰

Hallinnon tutkimuksessa tietoon perustuva päätöksenteko ilmentää modernin tehokkuusteorian pyrkimystä ratkaista optimaalisen toiminnan ongelma tiedon avulla. Käytännössä julkinen hallinto joutuu kuitenkin tasapainoilemaan erilaisten institutionaalisten logiikoiden välillä ja tekemään valintoja sen suhteen, mikä tieto kussakin tilanteessa on päätöksenteon kannalta tärkeää. Esimerkiksi julkisen hallinnon uudistamisessa tämä tarkoittaa tasapainoilua sosiaalisten, taloudellisten ja ekologisten tavoitteiden ja niitä kuvaavan tiedon välillä rakennettaessa kestävää yhteiskuntaa.

Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi ei ole olemassa yhtä oikeaa näkökulmaa tai optimaalista ratkaisua, joka voitaisiin tiedolla perustella. Institutionaalinen kompleksisuus ja moniarvoisuus¹¹ pakottavat julkisen hallinnon tekemään valintoja esimerkiksi taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden

8 Vertaa Simon 1947; Freeman 1999.

9 Katso kestävydestä esim. Fiorino 2010; Krause ym. 2016.

10 Tästä lisää Borgonovi ym. 2018.

11 Katso lisää institutionaalisista logiikoista Thornton ym. 2012; Lounsbury ym. 2021.

kuten resurssien tehokkaan käytön ja kansalaisten hyvinvoinnin välillä.¹² Tiedonmuodostuksen näkökulmasta kyse on siitä, miten nämä erilaiset rationaliteetit sovitetaan yhteen toimintapoliittisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa ja millaisia vaikutuksia tehdyillä päätöksillä on. On siis tarkasteltava yhtä lailla asetettuja tavoitteita kuin keinoja haluttujen tulosten aikaansaamiseksi, kuten Henry¹³ sanoitti jo vuosikymmeniä sitten nostaessaan tiedolla johtamisen julkisen hallinnon agendalle.

Tietosisältöjen monitulkintaisuuden lisäksi tiedon oikea-aikaisuus on yksi tiedolla johtamisen kannalta merkittävä elementti. Tiedon oikea-aikaisuuden varmistamiseksi voidaan julkishallinnossa erotella suunnittelun, toimeenpanon ja tuloksellisuuden arvioinnin vaiheet¹⁴. Tässä keskustelussa tiedolla johtaminen tulkitaan usein resurssien kohdentamisen tarkasteluksi: mihin ja miten julkishallinnon resurssit käytettiin ja mitä niillä saatiin aikaan? Näihin julkisen talousjohtamisen vaiheisiin perustuva tarkastelu sisältää ajatuksen syklistyydestä, jolloin eri vaiheet seuraavat toisiaan ja mahdollistavat toiminnan kehittämisen aikaisempien kokemusten valossa.

Laajemmassa hallintotieteellisessä keskustelussa tiedolla johtamisen kysymykset kytkeytyvät julkisen hallinnan kysymyksiin eli millaisiin käsityksiin julkinen hallinto ja sen johtaminen perustuvat. Viimeaikaiset näkökulmat kiinnittävät huomion julkisen hallinnan monitoimijuuteen ja yhteistyön merkitykseen julkisen toiminnan johtamisessa. Institutionaalisten logiikoiden ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen vaikuttaminen päätöksentekoon on yhteydessä uusiin verkostoja, osallistumista ja vuorovaikutteisuutta¹⁵ korostaviin hybridisiin¹⁶ jul-

12 Katso esim. March & Olsen 1994; Kork ym. 2015.

13 Henry 1974.

14 Virtanen & Vakkuri 2016.

15 Katso lisää Fung & Wright 2001; Torfing ym. 2012.

16 Johanson & Vakkuri 2017.

kisen hallinnan tapoihin. Tiedolla johtamisen kontekstissa tämä edellyttää keskustelua siitä, ketkä määrittävät, mikä tieto on onnistumisen kannalta olennaista. Yksilön tiedonmuodostuksen näkökulmasta päätöksentekijä joutuu kohtaamaan kilpailevat institutionaaliset logiikat ja sopeutumaan erilaisiin strategioihin, rakenteisiin ja käytäntöihin, joita organisaatiot luovat ratkaisuiksi tiedon monimuotoisuuden kasvulle.¹⁷ Yhdessä nämä tekijät vaikuttavat yksilön merkityksellistämisen prosessiin eli päätöksentekijän tulkintoihin tarvittavasta tiedosta. Se, mikä on merkityksellistä, määrittyy jatkuvasti uudelleen vuoropuhelussa muiden toimijoiden ja toimintaympäristön kanssa.

*Organisaatiokeskeinen näkökulma
julkisen sektorin tiedolla johtamiseen*

Julkisen hallinnon tiedolla johtamista käsittelevä keskustelu on painottunut vahvasti datan tuottamisen ja analysoinnin kysymyksiin¹⁸, ja tutkimukset ovat lähinnä soveltaneet yrityssektorilta tuotuja johtamismalleja julkisissa organisaatioissa. Tutkimuskohteina ovat ensisijaisesti olleet julkiset palveluorganisaatiot tai hallinnon alat, kuten poliisi, koulutus ja terveydenhuolto. Tiedolla johtamisen ongelmien pohdinnassa ei ole juurikaan huomioitu julkisen hallinnon erityispiirteitä.¹⁹

Tiedolla johtamisen valtavirtaisia lähestymistapoja on kritisoitu organisaatiokeskeisyydestä eli siitä, että ne keskittyvät niin sanottuihin kesyihin organisaation sisäisiin tehostamisongelmiin sen sijaan, että ne pyrkisivät kohtaamaan monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia.²⁰ Toinen kritiikin kohde on tiedolla johtamisen sokea luottamus rationaalsiin päätöksentekomallei-

17 Katso lisää Greenwood ym. 2011; Pache & Santos 2013.

18 Vertaa Massaro ym. 2015.

19 Laihonen & Ahlgren-Holappa 2020.

20 Dumay 2020; Hujala & Laihonen 2021.

hin²¹. Käytännössä johtaminen tapahtuu harvoin täydellisen informaation varassa, ja vaikka täsmällistä ja perusteellista tietoa olisikin saatavilla, on sitä osattava soveltaa kulloiseenkin päätöksentekotilanteeseen. Managerialistinen johtaminen on tuonut mukanaan ajatuksen kyvystä ja tarpeesta hallita maailmaa, mikä on vahvistanut uskoa mittareiden voimaan lopputulosten kontrolloimiseksi.²²

Yksittäisen organisaation tavoitteista lähtevän tiedolla johtamisen²³ rinnalle on tärkeää nostaa laajempi yhteiskunnallinen kehys. Tähän hallintotieteellinen tutkimus voi tuoda uusia ajattelumalleja. Rajallisten resurssien maailmassa ja poliittishallinnollisen päätöksenteon yhteydessä tuotettu tieto johtaa lähes aina alkuperäisen ongelman uudelleenmäärittelyyn. Yhden totuuden sijaan tieto on avoin erilaisille tulkinnoille. Näin tulkittuna tiedolla johtaminen määrittyy dialogiksi²⁴ ja tieto sosiaalisen vuorovaikutusprosessin²⁵ kautta kulloiseenkin asiayhteyteen muokkautuvaksi tulkinnaksi.

Julkisen hallinnon tiedonmuodostuksen kolme keskeistä elementtiä

Julkisen hallinnon tiedonmuodostusta kuvaavan viitekehyksen avulla sidomme yhteen institutionaaliset ja organisaatio-keskeiset näkökulmat julkishallinnon tiedolla johtamiseen (ks. kuvio 1). Viitekehyksen keskiössä on sosiokulttuurinen näkökulma tiedonmuodostuksesta sosiaalisena prosessina, jossa tuotetaan tietoa ja merkityksiä sekä jalostetaan niitä jatkuvassa vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Yhdistämme viitekehityksessä kolme teoreettista näkökulmaa eli

21 Spender 2005.

22 Vertaa Eagleton-Pierce & Knafo 2020.

23 Katso esim. Hansen ym. 1999.

24 Lisää tuloksellisuusdialogista Laihonen ym. 2017; Laihonen & Mäntylä 2017.

25 Katso tiedon luomisen teoriasta Nonaka & Toyama 2015.



Kuvio 1. Tiedonmuodostus institutionaalisen kompleksisuuden, organisatoristen vastineiden ja yksilöiden antamien merkitysten vuoropuheluna.

yksilön merkityksenannon²⁶, organisaation vastineet²⁷ ja institutionaaliset voimat²⁸.

Tiedonmuodostus on iteratiivinen prosessi, jossa yksilöllä on keskeinen rooli tiedon tulkitsijana ja merkitysten antajana. Toiminta saa muotonsa yksilöiden merkityksen rakentamisen kautta, ja aikaisempi toiminta puolestaan muovaa samalla yksilöiden antamia tulkintoja toiminnalle. Esimerkiksi julkisen hallinnon uudistaminen törmää ensiksikin institutionaaliseen kompleksisuuteen, kuten yhteiskunnallisten ongelmien yhteenkietoutuneisuuteen ja ratkaisujen monitulkintaisuuteen. Toisekseen julkiset organisaatiot pyrkivät toiminnassaan jäsentämään näitä uudistuksia halutun muutoksen suuntaisesti

²⁶ Weick 1995.

²⁷ Katso esim. Greenwood ym. 2011; Pache & Santos 2013.

²⁸ Vrt. Thornton ym. 2012; Lounsbury ym. 2021.

muuttamalla strategioitaan, rakenteitaan ja käytäntöjään. Kolmanneksi yksilöt puolestaan liittävät omia merkityksiään organisaatioiden vastineisiin ja siten sopeuttavat omaa toimintaansa ja tuottavat näin tulkintaa uusista uudistamisen tarpeista.

Yksilön merkityksenanto. Viitekehyksen mukaan yksilöt antavat ja liittävät merkityksiä julkisen hallinnon uudistamisen tavoitteille ja institutionaalisille vaatimuksille. Osana omaa jatkuvaa merkityksellistämisen prosessissaan (sensemaking process²⁹) yksilöt määrittävät, mikä informaatio on heidän kannaltaan merkityksellistä ja mikä ei. Näin tehdessään he samanaikaisesti sekä reagoivat institutionaaliin muutoksiin että muovaavat toimintaympäristöään omilla valinnoillaan. Tässä korostuvat toimijoiden välinen dialogi ja merkityksellistämisen prosessin tarinallinen luonne³⁰. Dialogi auttaa jäsentämään omia ajatuksia ja ymmärtämään muiden toimijoiden kokemuksia. Dialogin avulla voidaan hahmotella ja ennakoida mahdollisia tulevaisuuden suuntia ja samalla vähentää toimintaympäristön kompleksisuutta³¹.

Organisaatioiden sopeutuminen. Yksilön käsityksiin vaikuttavat myös organisatoriset strategiat, rakenteet ja käytännöt.³² Näiden toimien määrittämässä ja rajaamassa kehityksessä yksilöt muodostavat käsityksensä siitä, milloin ja miten heidän edustamansa organisaatio toimii tuloksellisesti ja onnistuneesti. Julkisten organisaatioiden strategiat, rakenteet ja käytännöt voidaan nähdä organisatorisiksi vastineiksi (organizational responses³³) organisaatioiden pyrkiessä selviämään institutionaalisen monimutkaisuuden keskellä. Lähtökohtana on kysymys siitä, minkä tiedon varassa julkisen sektorin merkitys

29 Weick 1995.

30 Katso lisää narratiiveista Brown ym. 2008; Currie & Brown 2003.

31 Abolafia 2010.

32 Weick ym. 2005.

33 Greenwood ym. 2011.

ja tulevaisuus määritellään. Näin tiedonmuodostus kytkeytyy strategisen julkisen johtamisen ja uusien hallinnan muotojen tematiikkaan.

Institutionaalinen kompleksisuus. Kollektiivinen tulkinta- ja merkityksenantoprosessi kohtaa aina erilaisia institutionaalisia voimia³⁴, jotka muokkaavat yksilön julkisen hallintoon liittämää merkityksiä. Institutionaalinen kompleksisuus eli eri odotusten tuottamat ristipaineet syntyvät yhteensopimattomista toimintatavoista ja käyttäytymis- ja tulkintamalleista.³⁵ Nämä erilaiset institutionaaliset logiikat vaikuttavat paitsi julkisten organisaatioiden reaktioihin myös yksittäisten päätöksentekijöiden tulkintoihin toimintaympäristön vaatimuksista. Tämä nostaa esiin hallintotieteellisistä keskusteluista tutun tasapainoilun politiikan ja hallinnon tavoitteiden välillä.³⁶ Käytännössä tätä tasapainoilua tekevät omissa merkityksellistämisen prosesseissaan juuri ne politiikan ja hallinnon yhtymäkohdassa työskentelevät yksilöt, joiden tehtäviin kuuluu relevantin tiedon määrittely, valinta ja hyödyntäminen päätöksentekotilanteessa haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi.³⁷ Yksittäiset toimijat, yhteisöt ja organisaatiot arvioivat, organisoivat ja sopeuttavat omaa toimintaansa toimintaympäristön vaatimuksia vastaavaksi.³⁸ Sosiaalisessa tiedonmuodostuksen prosessissa sovitetaan siten yhteen käytettävissä olevaa tietoa, yhteiskunnallisia tavoitteita ja päätöksentekijän arvoja. Samassa prosessissa syntyy ja muovautuu käsitys siitä, mikä julkinen hallinto on ja mitä sen halutaan olevan.

34 Katso lisää institutionaalisista logiikoista Thornton ym 2012; Lounsbury ym 2021.

35 Greenwood ym. 2011.

36 March & Olsen 1994.

37 Katso tiedon tuottamisesta Stewart 2004; Spender 2014.

38 Haveman & Gualtieri 2017.

Käytännön tarve uudenzalaiselle julkishallinnon tiedolla johtamisen lähestymistavalle

Havainnollistamme julkisen hallinnon tiedonmuodotusta julkisen hallinnon strategisessa uudistamisessa. Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton johdolla laadittu ”julkisen hallinnon uudistamisen strategia” pyrkii tukemaan valtion eri toimijoiden yhteistyötä ja vuorovaikutusta sekä määrittelee tarpeen ja merkityksen julkisen hallinnon uudistamiselle.³⁹ Tarkastelemamme strategia on erityisen mielenkiintoinen avaus, koska se julkaisiin ensimmäistä kertaa suomalaisen julkishallinnon historiassa ja ulottuu yli hallituskauden. Strategia antaa samalla mahdollisuuden testata ja konkretisoida edellä esittämäämme julkisen hallinnon tiedonmuodostuksen viitekehystä.

Julkisen hallinnon uudistamisen strategiassa julkisen hallinnon päämääränä on ”rakentaa tulevaisuuden kestävää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa”⁴⁰. Lupaus kuvaa tarkoitusta, jota varten julkinen hallinto on olemassa. Strategiassa kuvatut päämäärät kuten kansalaisten yhdenvertaisuus, luonnon kantokyky, kyky kuvitella, tietoperusteisuus, luottamuksen rakentaminen tai avoin hallinto yhdessä muiden toimintalinjausten kanssa muodostavat perustan hallinnon uudistamiselle ja samalla sen, millä kriteerein uudistamisen onnistumista voidaan myöhemmin arvioida.

Uudistamisen pyrkimyksissä yhdistyvät erilaiset näkökulmat, useat intressit ja tavoitteiden eteenpäin vieminen edellyttävät samanaikaisesti sekä rakenteellista että sisällöllistä uudistamista. Kestävän politiikan ja julkisen hallinnon tehtävänä on huolehtia kansalaisen hyvinvoinnin, palvelujärjestelmän vaikuttavuuden ja yhteiskunnallisten politiikkatavoitteiden toteutumisesta. On selvää, että kyseessä ei ole rationaalinen optimointion-

39 Kaunismaa ym. 2021.

40 Valtiovarainministeriö 2020, 4.

gelma, vaan kompleksinen ja monitulkintainen ongelma, johon on harvoin yhtä oikeaa vastausta. Julkisen hallinnon uudistusten tavoitteet ovatkin usein rajallisten resurssien ja eri näkökulmien yhdistämisestä syntyneiden kompromissien tuloksia.⁴¹

Strategiassa tiedolla johtamisen merkitystä korostetaan erityisesti hyvän hallinnon ja tietoon perustuvan päätöksenteon edellytyksenä: ”Päätöksenteon valmistelussa hyödynnämme ajantasaisen ja tutkitun tiedon lisäksi myös ennakoivaa tietoa. Käytämme ja tuotamme monipuolista, luotettavaa tietoa hallinnossa ja yhteiskunnassa entistä paremmin.”⁴² Julkishallinnon kompleksisten ja monitulkintaisten ongelmien jäsentämiseen ei kuitenkaan riitä pelkästään tietojärjestelmistä tuotettu tieto, koska yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuihin tarvitaan aina arvottamista. Arvottamista tehdään, kun määritellään julkisen toiminnan päämääriä ja tavoitteiden saavuttamisen keinoja niin politiikan valmistelussa, toimeenpanossa kuin toiminnan arvioinnissakin. Esimerkiksi julkisen hallinnon uudistamisen strategiassa lupaukset ”kestävästä arjesta” ja ”toimivasta yhteiskunnasta” edellyttävät näiden käsitteiden määrittelemistä ja niiden jaettua ymmärrystä. Tavoitteiden operationalisointia puolestaan tehdään niin keskus-, alue- kuin paikallishallinnon tasoilla ja niiden välillä.

Julkisen hallinnon uudistamisen strategia ilmentää strategia-työhön osallistuneiden toimijoiden yhteistä tulkintaa julkisen hallinnon päämääristä. Strategia-asiakirjan mukaan ”hallinnon uudistamisen suunta ja keinot määriteltiin yhdessä eri hallinnonalojen, kuntien, kansalaisyhteiskunnan, tutkijoiden ja eri sidosryhmien kanssa 2020-luvun julkisen hallinnon lupaukseksi, päämääriksi ja toimintalinjauksiksi”⁴³. Tässä merkityksellistä-

41 Kork 2018.

42 Valtiovarainministeriö 2020, 13.

43 Valtiovarainministeriö 2020, 19.

misen prosessissa määriteltiin siten julkisen hallinnon tarkoitus ja samalla otettiin kantaa julkisen hallinnon tuloksellisuustavoitteisiin. Tiedolla johtamisen näkökulmasta tultiin määrittäneeksi, millä tiedolla julkista hallintoa tulisi strategiakaudella johtaa ja arvioida eli missä määrin julkinen hallinto on strategian mukaisesti onnistunut rakentamaan kestävää hyvinvointia.

Strategiaesimerkkimme kuvaa tiedonmuodostusprosessia eikä vain lopputuotosta. Strategiadokumentin laatimiseen osallistuivat eri instituutiot, organisaatiot ja toimijat. Siksi tiedonmuodostukseen vaikuttivat monenlaiset institutionaaliset voimat, eri organisaatioiden intressit, missiot ja strategiat sekä osallistujien omat arvot, kokemukset ja motiivit. Strategiadokumentti ei siten ole lineaarisen ja rationaalisen päätöksentekoprosessin tulos, vaan tiedonmuodostuksessa pyrittiin yhteisen tilannekuvan rakentamiseen eli määrittelemään kestävä yhteiskunta ja sitä tukevat politiikkaohjelmat ja -toimet. Tällöin tiedolla johtamisen kannalta merkittäväksi elementiksi nouseekin teknisen tiedon tuottamisprosessin rinnalle kollektiivinen tulkintaprosessi, jossa merkityksiä rakennetaan ja tietoa tulkitaan.

Muutos julkisen hallinnon tiedolla johtamisen tutkimukseen: datasta merkityksiin

Tiedolla johtamista on kritisoitu rationaalisesta lähestymistavasta, joka jättää ihmisten luomat merkitykset ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen liian vähälle huomiolle. Luotettavan tietopohjan lisäksi julkisen hallinnon tiedolla johtaminen edellyttää ymmärrystä yhteiskunnallisen ohjauksen monitulkintaisista tavoitteista ja arvoista. Ongelman ratkaisemiseksi olemme esitelleet uudenlaisen viitekehyksen lähestyä julkisen hallinnon tiedolla johtamista tiedonmuodostuksen prosessinäkökulmasta. Lähestymistapa korostaa yksilön toimintaa tiedon merkityksen rakentumisessa ja toimijoiden välisessä vuorovai-

kutuksessa. Poliittishallinnollisessa päätöksenteossa on kyse sosiaalisesta ja vuorovaikutteisesta merkityksellistämisen prosessista, jossa määritetään ja arvotetaan julkisen hallinnon perustehtävää eli sanoitetaan aina myös jotakin julkisen hallinnon tarkoituksesta.

Esittämäämme viitekehykseen ja julkisen hallinnon tiedonmuodostukseen sisältyy kaksi merkittävää ajatuksellista siirtymää, kun keskustellaan julkisen hallinnon tiedolla johtamisesta. Ensinnäkin viitekehyksessä hyväksytään päätöksenteon rajoitettu rationaalisuus⁴⁴ ja tuloksellisuuden monitulkintaisuus⁴⁵. Nämä tuovat toisenlaisen näkökulman julkishallinnon tiedolla johtamisen instrumentaalisuuteen korostamalla datan tuottamisen sijaan toimijoiden tiedolle antamia merkityksiä⁴⁶. Tällöin tieto ei ole vain varastoitavissa ja siirrettävissä oleva resurssi, vaan päätöksentekotilanteessa rakentuva kollektiivinen tulkinta tulevaisuuden suunnasta. Tiedonmuodostusprosessissa rajataan vaihtoehtoja ja vähennetään päätöksenteon epävarmuutta.

Toiseksi organisaatorakenteen sijaan huomio kiinnitetään yhteiseen päätöksentekoon ja siinä syntyvään vuorovaikutukseen, mikä tarjoaa uudenlaisen tavan hahmottaa tiedolla johtamista. Siinä, missä organisaatiokeskeinen tiedolla johtaminen sitoo tiedon ennalta määritettyyn analyysikohteeseen ja sen tavoitteisiin⁴⁷, tiedonmuodostukseen keskittyminen pakottaa pohtimaan tiedon ja päätöksenteon välistä vuorovaikutussuhdetta sekä tiedon luonnetta ja merkitystä ilmiölähtöisesti. Julkishallinnon tiedolla johtaminen ei ole vain ulkoisesti määriteltujen tavoitteiden seurantaa, koska toimijat tulkitsevat ja arvottavat eri tavoin julkisen toiminnan tavoitteita ja keinoja niiden saavuttamiseksi. Päätöksentekotilanteessa käytettävissä

44 Simon 1947.

45 Vakkuri 2009.

46 Spender 2014.

47 Laihonon & Huhtamäki 2020.

oleva tieto ja sen mukainen toiminta jalostuvat paitsi yksilöiden oman merkityksenannon kautta myös vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa.

Samalla päädytään perustavanlaatuisten kysymysten äärelle – tiedolla johtamisen ontologisiin ja epistemologisiin lähtökohtiin. Julkisen hallinnon tiedolla johtamisessa on kyse paitsi tieteenalojen välisistä jännitteistä myös erilaisista tutkimusperinteistä. Kyse on erilaisista tulkinnoista ja näkemyksistä siitä, miten tieto rakentuu. Tiedolla johtamisen valtavirtaiset mallit tukeutuvat vahvasti positivistiseen tietokäsitykseen ja rationaaliseen päätöksentekoon. Yhteiskuntatieteissä ontologinen perusta voi puolestaan usein olla sosiaalisessa konstruktionismissa, jossa tietämys ja toiminta ymmärretään kielellisesti, kulttuurisesti ja historiallisesti rakentuneeksi. Myös organisaatio-tieteissä toiminta rakentuu toimijoiden tulkinnan ja toiminnan kautta.⁴⁸ Viitekehyksessämme poliittinen toiminta ja organisaattoriset käytännöt nähdään sosiaalisesti rakentuneiksi ja institutionaalinen ympäristö vaikuttaa aina toimijoiden tulkintoihin.⁴⁹ Tieto rakentuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja tiedon muodostumiseen vaikuttavat tiedon tuottamisen asiayhteys ja valittu tarkastelunäkökulma.

Tutkimuksen näkökulmasta edellä esitetyllä on vaikutuksia käytettäviin hallintotieteellisiin tutkimusmenetelmiin. Näemme narratiiveilla keskeisen roolin tiedonmuodostusprosessien tutkimisessa, koska narratiivit ilmentävät institutionaalisten voimien ja organisaatiokohtaisten käytäntöjen vaikutusta yksilöiden tiedonmuodostukseen. Tarinoiden avulla jaetaan hiljaista tietoa ja siirretään perinteitä ja historiatietoa sukupolvien yli. Tarinoilla myös jäsennetään ja merkityksellistetään julkisen hallinnon tehtävää ja roolia yhteiskunnassa. Tämä voidaan nähdä

48 Vertaa Czarniawska 2014.

49 March & Olsen 1994; Hay 2011.

myös laajemmin eräänlaiseksi vastavoimaksi kvantitatiivisiin tutkimusmenetelmiin pohjautuvalle tiedolla johtamisen tutkimukselle.

Tiedonmuodostus tulevaisuuden hallintotieteellisen tutkimuksen ytimessä?

Aiempien rationaalisten, instrumentaalisten ja organisaatio-keskeisten tiedolla johtamisen mallien ulkopuolelle on usein jäänyt päätöksentekijä, joka viime kädessä antaa merkityksiä ja soveltaa tietoa. Olemme laajentaneet ja täydentäneet julkisen hallinnon tiedolla johtamisen keskustelua hallintotieteellisen, organisaatio- ja politiikan tutkimuksen näkökulmilla. Julkisen hallinnon tiedolla johtamisen ongelma ei nähdäksemme ole ensisijaisesti se, miten tai millä välineillä voitaisiin tuottaa lisää tietoa päätöksentekijöille. Merkittävämpi ongelma on puutteellinen ymmärryksemme siitä merkityksellistämisen prosessista, jossa päätöksentekijät valikoivat, tulkitsevat ja soveltavat tietoa päätöksentekotilanteissa. Tietoon perustuvaan päätöksentekoon tarvitaan riittävä tietopohja, mutta käytettävän tiedon tulkintaa ohjaavat mentaalimallit ja skeemat ovat vähintään yhtä tärkeitä päätöksenteossa.

Julkisen hallinnon tiedonmuodostusprosessi tarjoaa mahdollisuuden tarkastella ja ymmärtää laajemmin hallinnollisen tiedon ja tietämyksen syntymistä hallintotieteellisessä tutkimusperinteessä. Tarkastelullamme onkin hallintotieteelliselle tutkimukselle kolme muutosviestiä. Ensinnäkin seurantaan ja arviointiin keskittyvän tiedolla johtamisen rinnalle tarvitaan kiipeästi yhteiskunnalliseen tavoiteasetantaan ja arvokeskusteluun kytkeytyvää ymmärrystä tiedolla johtamisesta. Hallintotieteellisestä näkökulmasta olisi tärkeä tuoda esiin julkisen toiminnan erityisyys ja tuloksellisuuden monitulkintaisuus. Tällöin tarkastelu keskittyy kysymykseen, miten poliittishallinnollinen pää-

töksenteko ja julkisen hallinnon tavoitteista käytävät keskustelut vaikuttavat tiedolla johtamisen perustaan.

Toiseksi tarvitaan lisää prosessorientoitunutta tutkimusta eli huomion keskittämistä prosessiin, jossa toimijoiden tietämys syntyy. Kuten tässä artikkelissa korostamme, tiedonmuodostusprosessissa ei vain tuoteta uutta tietoa, vaan siinä määritetään julkisen hallinnon tehtävää, tavoitteita ja päämääriä eli sitä, millaisessa yhteiskunnassa tulevaisuudessa haluamme elää. Toimintapolitiittisten tavoitteiden laatiminen on monitoimijainen ja vuorovaikutteinen prosessi, jossa keskeisten toimijoiden erilaiset intressit, arvot, tulkinnat ja asiantuntijuus yhdistyvät. Julkishallinnon tiedolla johtamisen tukemiseksi tarvitaan aktiivista eri organisaatioiden, tutkijoiden ja päättäjien välistä vuoropuhelua, jotta yhteinen tietopohja ja ymmärrys syntyvät. Artikkelissa käyttämämme julkisen hallinnon uudistamisen strategia on tästä havainnollistava esimerkki. Strategia luotiin laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kesken, ja se määrittelee uudella tavalla, mikä julkinen hallinto on tai millainen sen halutaan olevan.

Kolmanneksi yksilön merkitystenanto ja toimijoiden välisen dialogin merkitys tiedolla johtamisessa tulisi niin tutkimuksessa kuin käytännössäkin nostaa tavoitteista johdetun yksisuuntaisen tieto-ohjauksen rinnalle. Ongelma liittyy erityisesti toimintapolitiikkojen toimeenpanoon, mutta myös niiden tuloksellisuuden arviointiin. Tiedon kollektiivinen hyödyntäminen ja yhteisen tulkinnan tietopohjainen muodostaminen eivät ole saaneet osakseen riittävää huomioita julkisen toimintapolitiikan muotoilussa tai toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa. Juhlapuheista huolimatta tiedolla johtaminen mielletään edelleen ensisijaisesti tekniseksi tiedon tuottamisen ja raportoinnin prosessiksi. Teknologian kehitys ja digitalisaatio ovat merkittävästi edistäneet tällaista instrumentaalista ja mekanistista lähes-

tymistapaa. Monimutkaisissa ongelmissa päätöksenteon tueksi kaivataan yhä enemmän faktoja, vaikka täydellisen rationaalisuuden harha tunnistettaisiinkin.

Yhteenvetona hallintotieteellisen tutkimuksen tulevaisuuteen esitämme, että institutionaaliseen tiedonmuodostuksen dynamiikkaan keskittyminen tarjoaa julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen uudenlaisen näkökulman, jonka avulla on mahdollista murtautua irti organisaatiokeskeisestä, sektorimaisesta ja siiloja luovasta ajattelumallista. Tietoon perustuvan päätöksenteon kannalta huomionarvoista on, miten päätöksentekijät hahmottavat, perustelevat ja viestivät kulloisenkin päätöksentekotilanteen. Tekemällä näkyväksi tiedonmuodostuksen ja merkityksellistämisen prosesseja voimme muuttaa päätöksentekoa ja sen rakenteita avoimemmiksi ja kyseenalaistaa teknirationaalisia tiedontuottamismalleja. Ymmärrämme, että käytännössä ajattelullemme voi olla institutionaalisia, teknisiä tai laisäädännöllisiäkin rajoitteita, jotka hidastavat ja pahimmallaan estävät tiedon yhteiskäyttöä ja jaettua päätöksentekoa. Meidän näkökulmastamme nämä rajoitteet kuitenkin usein kumpuavat perinteisistä instrumentaalisista tiedolla johtamisen malleista, joiden ongelmiin olemme edellä tarttuneet.

Sosiaalinen tiedonmuodostusprosessi on hallintotieteellisessä tutkimuksessa vielä suhteellisen uusi lähestymistapa tarkastella sitä, miten toimijat jäsentävät julkishallinnon arvoja, tavoitteita ja tehtäviä. Sosiaalisen tiedonmuodostusprosessin avulla on mahdollista tulevaisuudessa tutkia esimerkiksi julkishallinnon uudenlaisten identiteettien muodostumista tai julkisorganisaatioiden tiedolla johtamisen ongelmia. Tiedonmuodostukseen vaikuttavat monet institutionaaliset tekijät, esimerkiksi poliittishallinnolliset valtapositiot, institutionaaliset tarinat ja professioiden voimasuhteet. Näiden ristipaineiden seurauksena toimijat arvottavat relevantin tiedon sekä ongelmat

ja niiden ratkaisut monin eri tavoin. Tiedolla johtamisen käytännön ongelmat liittyvät yleensä enemmän yhteisen tiedonmuodostuksen dynamiikkaan kuin tarvittavien tietojen tuottamiseen tai keräämiseen. Tiedonmuodostuksen sosiaalisen prosessin raaka-aineeksi tarvitaan dataa, mutta ennen kaikkea prosessissa yhdistetään valtava määrä kollektiivista tietämystä ja hyödynnetään näitä erilaisia näkemyksiä, kokemuksia ja osaamista. Jatkossa olisi hedelmällistä tutkia esimerkiksi narratiivien avulla, miten yksittäiset päätöksentekijät antavat ja liittävät merkityksiä julkiseen hallintoon ja sen uudistamispyrkimyksiin. Vuorovaikutuksen ja toimijoiden merkityksenannon kautta muodostuu käsitys siitä, millainen julkisen hallinnon halutaan olevan ja mitä sen tulisi saavuttaa.

Lähteet

- Abolafia, Mitchel (2010) Narrative construction as sensemaking: How a central bank thinks. *Organization Studies* 31:3, 349–367.
- Andrews, Rhys & Marc Esteve (2015) Still like ships that pass in the night? The relationship between public administration and management studies. *International Public Management Journal* 18:1, 31–60.
- Borgonovi, Elio & Paola Adinolfi & Rocco Palumbo & Gabriella Piscopo (2018) Framing the shades of sustainability in health care: Pitfalls and perspectives from Western EU countries. *Sustainability* 10:12, 4439–4459.
- Brown, Andrew D. & Patrick Stacey & Joe Nandhakumar (2008) Making sense of sensemaking narratives. *Human Relations* 61:8, 1035–1062.
- Choo, Chun Wei (2002) *Information Management for Intelligent Organization. The Art of Scanning the Environment*. Medford, New Jersey: Information Today Inc.
- Currie, Graeme & Andrew D. Brown (2003) A narratological approach to understanding processes of organizing in a UK hospital. *Human Relations* 56:5, 563–586.
- Czarniawska, Barbara (2014) *A theory of organizing*. 2. Painos. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dumay, John (2020) Using critical KM to address wicked problems. *Knowledge Management Research & Practice*, DOI: 10.1080/14778238.2020.1790310
- Eagleton-Pierce, Matthew & Samuel Knafo (2020) Introduction: The political economy of managerialism. *Review of International Political Economy* 27:4, 763–779.
- Fiorino, Daniel (2010) Sustainability as a conceptual focus for public administration. *Public Administration Review* 70:1, 78–88.
- Freeman, John (1999) Efficiency and rationality in organizations. *Administrative Science Quarterly* 44:1, 163–175.
- Fung, Archon & Erik Wright (2001) Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society* 29:1, 5–41.
- Greenwood, Royston & Mia Raynard & Farah Kodeih & Evelyn Micelotta & Michael Lounsbury (2011) Institutional complexity & organizational responses. *The Academy of Management Annals* 5:1, 317–371.
- Hansen, Morten & Nitin Nohria & Thomas Tierney (1999) What's your strategy for managing knowledge? *Harvard Business Review* 77:2, 106–116.
- Haveman, Heather & Gillian Gualtieri (2017) Institutional logics. Teoksessa Aldag, Ramon J. (toim.) *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hay, Colin (2011) Interpreting interpretivism interpreting interpretations: The new hermeneutics of public administration. *Public Administration* 89:1, 167–182.
- Henry, Nicholas (1974) Knowledge management: A new concern for public administration. *Public Administration Review* 34:3, 189–196.
- Hess, Michael & David Adams (2002) Knowing and skilling in contemporary public administration. *Australian Journal of Public Administration* 61:4, 68–79.
- Hujala, Tuomas & Harri Laihonon (2021) Effects of Knowledge Management on the Management of Health and Social Care: a systematic literature review. *Journal of Knowledge Management* 25:11, 203–221.
- Johanson, Jan-Erik & Jarmo Vakkuri (2017) *Governing hybrid organisations: Exploring diversity of institutional life*. London and New York: Routledge.
- Kaunismaa, Eeva & Päivi Nerg & Minna Karhunen & Jarkko Majava (2021) Julkisen hallinnon strategia: Näin suomalaista julkista hallintoa uudistetaan 2020-luvulla. *Hallinnon Tutkimus* 40:1, 69–77.

- Kay, Adrian (2011) Evidence-based policy-making: The elusive search for rational public administration. *Australian Journal of Public Administration* 70:3, 236–245.
- Kork, Anna-Aurora (2018). Terveysthuollon asiakaslähtöistä kehittämistä ja kustannusten hallintaa on vaikea toteuttaa samanaikaisesti. *Yhteiskuntapolitiikka* 83:2, 215–220.
- Kork, Anna-Aurora & Pietu Mänttari & Jarmo Vakkuri (2015) Complexities of productivity policies in the Finnish public sector—Knowing how to do more with less? *Financial Accountability & Management* 31:4, 395–414.
- Krause, Rachel & Richard Feiock & Christopher Hawkins (2016) The administrative organization of sustainability within local government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26:1, 113–127.
- Laihonen, Harri & Sari Mäntylä (2017) Principles of performance dialogue in public administration. *International Journal of Public Sector Management* 30:5, 414–428.
- Laihonen, Harri & Tomi Rajala & Petra Haapala & Jarmo Vakkuri (2017) *Dialogia tuloksista – kohti tulosekasta julkisjohtamista*. Tampere: Juvenes Print.
- Laihonen, Harri & Johanna Ahlgrén-Holappa (2020) Tieto päätöksenteossa – 10 vuotta tietojohdantamista julkisella sektorilla. *Focus Localis* 48:3, 44–62.
- Laihonen, Harri & Jukka Huhtamäki (2020) Organizational Hybridity and Fluidity Deriving New Strategies for Dynamic Knowledge Management. *Knowledge Management Research & Practice*, DOI: 10.1080/14778238.2020.1794993.
- Lounsbury, Michael & Christopher W.J. Steele & Milo Shaoqing Wang & Madeline Toubiana (2021) New Directions in the Study of Institutional Logics: From Tools to Phenomena. *Annual Review of Sociology* 47:1, 261–280.
- March, James & Johan Olsen (1994) *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Massaro, Maurizio & John Dumay & Andrea Garlatti (2015) Public sector knowledge management: A structured literature review. *Journal of Knowledge Management* 19:3, 530–558.
- Nonaka, Ikujiro, & Ryoko Toyama (2015) The knowledge-creating theory revisited: knowledge creation as a synthesizing process. Teoksessa *The Essentials of Knowledge Management*. London: Palgrave Macmillan, 95–110.
- Pache, Anne-Claire & Filipe Santos (2013) Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Review* 38:4, 972–1001.
- Sanderson, Ian (2002) Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration* 80:1, 1–22.
- Simon, Herbert (1947) *Administrative behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
- Spender, John-Christopher (2005) Speaking about management education. Some history of the search for academic legitimacy and the ownership and control of management knowledge. *Management Decision* 43:10, 1282–1292.
- Spender, John-Christopher (2014) *Business strategy: Managing uncertainty, opportunity, and enterprise*. Oxford: Oxford University Press.
- Stewart, Randall (2004) Public sector reform knowledge production: Validation and evidence as “agreement.” *Australian Journal of Public Administration* 63:1, 58–65.
- Thornton, Patricia & William Ocasio & Michael Lounsbury (2012) *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Torring, Jacob & Guy B. Peters & John Pierre & Eva Sørensen (2012) *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

- Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009) *Paras mahdollinen julkishallinto- tehokkuuden monet tulkinnot*. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki University Press.
- Valtiovarainministeriö (2020) *Julkisen hallinnon uudistamisen strategia*. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-684-8> (haettu 11.6.2022).
- Virtanen, Petri & Jarmo Vakkuri (2016) *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Tallinna: Tietosanoma.
- Weick, Karl (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, Karl & Kathleen Sutcliffe & David Obstfeld (2005) Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science* 16:4, 409–421.

Asukastiedon hyödyntämisen kipupisteet yhteiskehittämisessä

SANNA TUURNAS, ANNI JÄNTTI, HELKA KALLIOMÄKI,
KAISA KURKELA & PAULIINA LEHTONEN

Yhteiskehittäminen avaa vaikeita kysymyksiä julkisesta toiminnasta

2010-luvulla julkisen hallinnon ydintrendejä on ollut kansalaisten ja yhteisöjen osallistuminen julkisten toimintojen kehittämiseen. Pyrkimyksenä on hallintojärjestelmien legitimitetin vahvistaminen, palvelujen parantaminen ja innovatiivisten ratkaisujen löytäminen esimerkiksi asuinalueiden kehittämisessä asukkaiden osallistumismahdollisuuksia vahvistamalla. Myös asukkailla on yhä enemmän odotuksia ja pyrkimyksiä päästä osallistumaan heitä koskevaan päätöksentekoon ja palveluihin.¹ Kuntalaki² osaltaan edellyttää asukkaille tarjottavia osallistumisen mahdollisuuksia ja edellytyksiä. Julkisen hallinnon ylevien, osallistumista korostavien tavoitteiden taustalta löytyy kuitenkin myös kipukohtia: asukastiedon hyödyntäminen jul-

¹ Ks. Greve 2019.

² Kuntalaki 410/2015 §22.

kisten organisaatioiden toiminnassa on monimutkainen, tiedon demokraattiseen tuottamiseen ja käyttöön liittyviä kysymyksiä herättävä prosessi. Asukkaiden roolin vahvistuminen tiedon-tuottajina haastaa osaltaan julkishallinnon päätöksentekoon kiinteästi liittyviä edustavuuden odotuksia ja olemassa olevia tilivelvollisuussuhteita. Tässä artikkelissa tarkastelemme tätä teemaa yhteiskehittämisen (co-creation) näkökulmasta. Tar-kemmin, tutkimustehtävänämme on tarkastella yhteiskehittä-mistä asukastiedon hyödyntämisen näkökulmasta ja jäsentää yhteiskehittämiseen ja siihen liittyviä kipupisteitä inklusiivi-suuden ideaalia vasten.

Käsitämme yhteiskehittämisen vuorovaikutteiseksi arvon-luonnin prosessiksi, joka perustuu kumppanuuteen ja tiedon-jakoon julkisen organisaation ja sidosryhmien välillä. Näitä sidosryhmiä voivat olla yritykset, järjestöt, yhteisöt ja tämän artikkelin kannalta olennaisimpina asukkaat. Yhteiskehittäminen perustuu dialogiin, jossa yhteisesti määritellään ja ratko-taan ongelmia erilaisissa arvoa luovissa konteksteissa.³ Näitä arvoa luovia konteksteja voivat olla esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin prosessit, asuinalueiden kehittäminen tai jonkun tietyn palvelun, kuten nuorisopalvelujen, kehittäminen.

Yhteiskehittämisestä on tullut tärkeä osa julkishallinnon kehittämisen retoriikkaa ja käytäntöjä, sillä yhteiskehittämisen ajatellaan mahdollistavan asukaslähtöisen tiedon hyödyntämi-sen ja julkisten palvelujen aidon käyttäjälähtöisen kehittämisen. Yhteiskehittäminen on kuitenkin kuin Pandoran lipas, jonka avaamalla voi joutua vaikeiden kysymysten äärelle asukastiedon luonteesta, omistajuudesta, hyödyntämisestä ja arvottamisesta. Nostamme artikkelissa esille yhteiskehittämisen ydinongelman: nähdäänkö asukas yhteiskehittämisessä tasapuolisena toimijana

3 Ks. Osborne, Radnor & Strokosch 2016; Vargo & Lusch 2017.

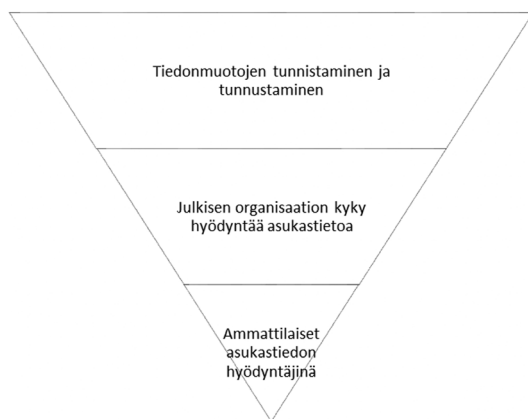
vai hyödynnettävän tiedon lähteenä ja prosessin legitimoijana, vaan heidän osallistumisensa nähdään itsessään arvokkaana. Inklusiivisuudella viittaamme myös päätöksenteon tueksi räätälöityjä osallistamisen prosesseja syvemmälle luotaaviin, asukkaita voimaannuttaviin prosesseihin, joilla vahvistetaan paitsi osallisuutta myös omaehtoista kyvykkyyttä toimia yhteiskehitetyn tiedon pohjalta.⁴

Yhteiskehittämisen perusidea voidaankin nähdä kritiikkinä aiempia hallinnon uudistamisen linjoja kohtaan. Aasukkaat ymmärretään yhteiskehittämisen näkökulmasta lähtökohtaisesti aktiivisiksi, omaan elinympäristöönsä ja palveluihinsa vaikuttaviksi toimijoiksi sen sijaan, että he olisivat vain palveluja käyttäviä asiakkaita tai toimenpiteiden kohteita.⁵

Käsitlemme artikkelissa inklusiivisuuden ideaalia yhteiskehittämisen lähtökohtana. Inklusiivisuus asettaa jännitteen yhteiskehittämisen kipukohtien ja ideaalitilanteen välille: miksi yhteiskehittäminen on niin vaikeaa? Tästä lähtökohdasta käsittelemme ensinnäkin tiedon muotoja ja politiikkoja. Nostamme esille kysymyksen siitä, millainen tieto ylipäättään mielletään tiedoksi julkisissa organisaatioissa. Toiseksi tarkastelemme organisaation kykyä hyödyntää asukastietoa erityisesti organisaatiokulttuuristen sekä hallinnon prosessien ja instrumenttien näkökulmasta. Kolmanneksi nostamme esille ammatillisuuden ja ammattilaisen näkökulman, jonka avulla jäsenämme yhteiskehittämisen kipupisteitä tasa-arvon ja hyvän hallinnon vaalimisen kannalta (Ks. Kuvio 1). Etenemme päätöksenteon ja tiedon muodostuksen periaatteista julkisen organisaation kykyyn hyödyntää asukastietoa, ja tarkennamme katseen julkisessa organisaatiossa toimivan ammattilaisen näkökulmaan yhteiskehittämisessä. Yhteiskehittämisen tutkimuksessa on tulevaisuudessa

4 Quick & Feldman 2011; Rosen & Painter 2019.

5 Bovaird & Löffler 2021; Fotaki 2011.



Kuvio 1. Kohti inklusiivista yhteiskehittämistä: kolme näkökulmaa asukastiedon hyödyntämiseen.

tärkeää yhdistää erilaisia näkökulmia laaja-alaisen kokonaiskuvan luomiseksi yhteiskehittämisen prosessien vaikutuksista ja merkityksestä. Artikkelimme seuraa tätä ajatusta nostamalla esille asukastietoon liittyviä kysymyksiä koko organisaatiota koskehtavana teemana.

Artikkelimme luo ymmärrystä monimutkaisesta, alati keskeneräisestä yhteiskehittämisen prosessista. Yhteiskehittämisen nykykäytännöissä esiintyviä ongelmakohtia tunnistamalla voimme edistää osallistumisen, yhteiskehittämisen ja asukastiedon hyödyntämisen tutkimusta yhtenä tulevaisuuden hallinnon tutkimuksen ydinkysymyksenä. Johtopäätöksissä esitämme ratkaisuja siihen, miten monimutkaista yhteiskehittämisen prosessia voitaisiin hyödyntää kestäväällä tavalla osana julkisten organisaatioiden legitiimiä tiedonmuodostusta. Lisäksi pohdimme yhteiskehittämistä hallintotieteellisen tutkimuksen tulevaisuuden näkökulmasta.

Lähtökohtana inklusiivisuuden ideaali yhteiskehittämisessä

Inklusiivisuuden mahdollistamiseksi kuntaorganisaation tulee olla aidosti avoin vaihtoehtoisille lähestymistavoille ja mukautua aktiivisesti ja joustavasti asukkaiden tarpeiden ja toiveiden huomioimiseen yhteiskehittämisen keinoin.⁶ Inklusiivisessa tiedon yhteiskehittämisen prosessissa asukas pääsee paitsi osallistumaan tiedontuotantoon, myös näkemään yhteiskehitetyn tiedon vaikutuksen arjessaan ja parhaimmillaan toimimaan tuon tiedon pohjalta.⁷ Se, missä määrin yhteiskehitettyä tietoa todellisuudessa hyödynnetään, vaikuttaa siihen, kuinka inklusiivisena yhteiskehittämisen prosessi näyttää. On perusteltua kysyä, edellyttääkö inklusiivisuus asukkaan arvojen muuttumista elimelliseksi osaksi yhdessä tuotettavan tiedon rakennetta.

Arnsteinin⁸ laajalti tunnetuille ja asukasosallistumisen kehittämistä ja tutkimusta⁹ inspiroineille osallisuuden portaille (ladder of citizen participation) sijoitettuna yhteiskehittäminen edustaa asukkaita voimaannuttavia prosesseja, joissa julkisen vallan lisäksi asukkaalla on valtaa päätöksentekoprosessissa. Kokonaisuudessaan osallisuuden portaiden kahdeksan askelmaa¹⁰ etenevät seuraavasti: 1) manipulaatio (manipulation, hallinto tiedottaa toimistaan vain siltä osin kuin katsoo tarpeelliseksi), 2) terapia (therapy, asukkaille kerrotaan vain ne asiat, jotka he haluavat kuulla), 3) tiedottaminen (informing, on edelleen yksisuuntaista, mutta monipuolisempaa), 4) konsultointi (consultation, prosessi näyttää hallintovetoisena tiedonvaihtona), 5) myönnytykset (placation, kansalaisten toiveisiin vastataan vain välttämättömien asioiden osalta), 6)

6 Quick & Feldman 2011; Rosen & Painter 2019.

7 Rosen & Painter 2019.

8 Arnstein 1969.

9 Ks. esim. Slotterback & Lauria 2019.

10 Arnstein 1969.

kumppanuus (partnership, eri osapuolet kohtaavat neuvotte-luasetelmassa), 7) jaettu valta (delegated power, toteutuu eri-laisissa yhteistyöelimissä) ja 8) kansalaisten omaehtoinen osal-listuminen (citizen control, asukkailla on valtaa edistää omia aloitteitaan).

Kuten portaita käy ilmi, asukkaan voimaantuminen ja vallan jakautuminen asukkaiden ja julkisen vallan välillä ei ole ongelmatonta eikä selvää yhteiskehittämisen prosesseissa. Huo-limatta Arnsteinin portaita kohtaan esitetystä kritiikistä, joka liittyy esimerkiksi yksipuoliseen valta- ja tietokäsitykseen sekä osallistumisen välineelliseen rooliin¹¹, portaiden perusajatus on edelleen käyttökelpoinen tarkasteltaessa inklusiivisuutta asu-kastiedon yhteiskehittämisen ja hyödyntämisen näkökulmasta. Yhteiskehittämisen prosesseissa valta-asetelmat voivat mukailla osallisuuden portaiden asetelmia ja vaihdella kumppanuudessa kehitetystä mutta hallintovetoisesta tiedontuotannosta aitoon vuorovaikutteiseen arvonluontiin sekä asukasvetoisiin ja jopa itseorganisoituihin prosesseihin, joissa julkishallinnon rooli on lähinnä mahdollistava.¹² Inklusiivisuuden lähtökohdasta on kui-tenkin hyvä tiedostaa, että Arnsteinin mukaan vasta viimeisellä omaehtoisen osallistumisen portaalla asukkailla on aito mah-dollisuus määrittää kehittämisen agendoja.¹³

Tiedon eri muotojen tunnistaminen ja ymmärtäminen

Yhteiskehittämisessä on läsnä erilaisia toimijoita ja toimintakult-tuureja, joiden synnyttämä ja käyttämä tieto on luonteeltaan eri-tyyppistä. Inklusiivisen yhteiskehittämisen kannalta keskeiseksi kysymykseksi nousee se, millaista tietoa yhteiskehittämisen eri toimijat ymmärtävät tiedoksi. Julkishallinnon käyttämä tieto on

11 Ks. esim. Rosen & Painter 2019; Slotterback & Lauria 2019.

12 Ks. Wallin 2019b; Rosen & Painter 2019.

13 Ks. myös Wallin 2019a.

perinteisesti ollut rationaaliseksi, teknistieteelliseksi tiedoksi kuvattua tietoa.¹⁴ Tällaista tietoa luonnehditaan riippumattomaksi ja arvoneutraaliksi tiedoksi, jota voidaan tieteen keinoin mitata ja varmentaa. Rationaalisen tiedon vastapooliksi on tavattu nostaa kokemuserustainen tieto, jota kuvataan yksityiseksi, verifioimattomaksi ja subjektiiviseksi tiedoksi.¹⁵ Se ei pohjaudu tieteelliseen mitattavuuteen, mikä lienee yksi syy siihen, että kokemustiedon on ollut vaikea yltää julkishallinnon prosesseissa rationaalisen tiedon rinnalla hyödynnettäväksi tiedoksi.¹⁶ Näemme tiedon eri muotoihin keskittyvän tutkimuksen olennaiseksi inklusiivisen yhteiskehittämisen tukemisessa.

Asukaslähtöistä tietoa kuvataan kokemustiedoksi, sillä se muodostuu arkisissa tilanteissa, kun yksilölle syntyy henkilökohtainen kokemus jostakin asiasta tai ympäristöstä tai suhde siihen. Kokemustieto voi muodostua paitsi aistihavainnoista myös tietyn ilmiön tai asian tunnistamisesta tärkeäksi, jolloin siitä tulee osa toimijan todellisuutta.¹⁷ Yksilön kokemat (arkiset) tilanteet käynnistävät kokemustiedon muodostumisen, ja kokemustieto muokkaa yksilön käsitystä ympäristöstään ja vaikuttaa hänen tekemiinsä valintoihin. Kokemustieto on kokijalleen todellista tietoa.

Modernisaatiokehityksen tuloksena muodostunutta rationaalisen tiedon valta-asemaa julkishallinnossa on kritisoitu siitä, että kompleksisessa yhteiskunnassa rationaalisen tiedon avulla muodostuva tietopohja jää liian yksiulotteiseksi. Yhteiskunnallisissa kysymyksissä faktapohjainen tieto ja arvopohjaiset kokemukset kietoutuvat yhteen, minkä vuoksi niitä tulisi hyödyntää toisiaan täydentävinä, ei toistensa kanssa kil-

14 Esim. Pellizzoni 2003; Collins & Evans 2002.

15 Wynne 1996; Pellizzoni 2003.

16 Ks. Wynne 2004; myös Lehtonen 2013, 113.

17 Bäcklund 2007.

pailevina tiedonmuotoina.¹⁸ Kun suomalaisessa julkishallinnossa päätöksenteko perustui pitkään faktapohjaiseen, niin sanottuun varmaan tietoon¹⁹, nykyään on yhä enemmän tarvetta päätöksenteon tietopohjan laventamiselle. Pelkästään rationaaliseen tietoon pohjautuva tietopohja ei riitä ratkaisemaan yhteiskunnan kompleksisia ongelmia²⁰. Tämä edellyttää erilaisten toimijoiden, kuten asukkaiden, hajaantuvan asiantuntemuksen tunnistamista ja hyödyntämistä, minkä osoittamisessa hallintotieteissä tehtävällä tutkimuksella voi olla aktiivinen rooli.

Julkishallinnon toimintaympäristön muutos korostaa tiedonmuodostuksessa tarvetta ymmärtää erilaisten toimijoiden asiantuntemuksen arvo. Tieto on ymmärrettävä tilanteiseksi, erityisessä kulttuurisessa, sosiaalisessa ja yhteiskunnallisessa kontekstissa muodostuvaksi tiedoksi. Yanow²¹ kuvaa tiedon tilanteisuuden muodostuvan ihmisten, toimintojen tai materiaalien tekijöiden vuorovaikutuksessa. Tilanteisuuden merkitys paikantuu erityiseen kontekstiin, jossa tieto tuotetaan. Tiedon tilannesidonnaisuuden näkökulmasta esimerkiksi osallistumismenetelmien monistamisen haasteet juontavat erilaisista kulttuurisista, sosiaalisista ja yhteiskunnallisista konteksteista, joissa menetelmät on kehitetty.²² Tietoa ei voida suoraan siirtää, vaan sitä täytyy tulkita niiden käytäntöjen pohjalta, joissa tieto on muodostunut.

Kun yhteiskehittäminen ymmärretään inklusiiviseksi prosessiksi, jossa erilaiset tiedonmuodot vuorovaikuttavat, nousee olennaiseksi tiedon tulkinta ja sen käyttäminen päätöksenteossa: Miten löydetään tapoja erilaisten tiedonmuotojen kohtaa-

18 Collins & Evans 2002; Yanow 2004.

19 Esim. Bäcklund & Mäntyselä 2010.

20 Weber & Khamedian 2008.

21 Yanow 2004.

22 Esim. Lehtonen 2021.

miselle ja keskustelulle? Miten erilaista tietoa hyödynnetään? Millaiseen tietoon päätökset pohjataan? Näihin kysymyksiin ei ole yksinkertaisia vastauksia, mutta ne ovat olennaisia inklusiivisen yhteiskehittämisen kannalta.²³

Tiedonmuotojen vuorovaikutuksen edistämisessä Bamberg ja Lehtonen²⁴ tunnistavat ”tiedon kääntämisen” kolme mekanismia, jotka kohdistavat huomion 1) tiedonhakuun ja hankkimiseen, 2) tiedon seuraamiseen ja tulkintaan sekä 3) tiedon tuottamiseen ja jakamiseen. He näkevät mekanismien edistävän tiedon kahdensuuntaista välittymistä sekä tukevan tiedon hankkimista ja tulkintaa eri toimijoiden näkökulmasta. Tiedon välittymisen työkaluina voivat toimia esimerkiksi teknologiset, visuaaliset ja viestinnälliset alustat, kartat tai käyttöliittymät, jotka mahdollistavat tiedonkäsittelyn vaikkapa alueellisesta näkökulmasta hallinnon palveluyksiköihin pohjautuvan organisoinnin sijaan.

Asukaslähtöisen tiedon nivominen yhteiskehittämiseen vaatii julkishallinnolta tiedonmuotojen kohtaamista tukevia menetelmiä ja teknologioita sekä yhteiskehittämisesseja organisoivilta viranhaltijoilta ymmärrystä eri tiedonmuotojen merkityksellisyydestä ja halua toimia erilaisen tiedon hyödyntämistä edistävänä välittäjänä.

Julkinen organisaatio asukastiedon hyödyntäjänä

Organisaation näkökulmasta asukastiedon hyödyntämisessä on kyse ennen kaikkea asukastietoon liittyvistä asenteista ja organisaation toimintakulttuurista. Konkreettisesti asukastiedon hyödyntäminen edellyttää sitä tukevia rakenteita ja resursseja sekä toimivia kanavia ja prosesseja.

23 Ks. Lehtonen & Tuurnas 2021.

24 Bamberg & Lehtonen 2011; Lehtonen 2013, 132–146.

Kulttuuriset ja asenteelliset tekijät

Asukastiedon hyödyntämiseen vaikuttaa, miten siihen organisaatiossa asennoidutaan eli millaisia tavoitteita ja odotuksia tietoon liitetään ja miten nämä tavoitteet tulkitaan. Keskeistä on rakentaa jaettua ymmärrystä organisaation sisällä asukastiedon merkityksestä, arvosta, tavoitteista ja hyödyistä. Jotta asukastietoa voidaan hyödyntää organisaatiossa, tarvitaan aiempaa vuorovaikutteisempaa hallintatapaa. Asukastiedon arvo liittyy ajatukseen yhteiskehittämisestä, jonka avulla lisätään ymmärrystä asukkaiden toiveista sekä organisaation ja asukkaiden yhteisesti jaetuista tavoitteista.²⁵

Asukastiedon hyödyntäminen ja siihen suhtautuminen organisaatiossa ovat kytköksissä laajempaan yhteiskunnalliseen uudistamiskeskusteluun ja siihen, miten asukastiedon hyödyntämistä oikeutetaan ja tuetaan poliittishallinnollisesti organisaatiossa.²⁶ Tähän liittyy myös kysymys siitä, miten asukastiedon hyödyntäminen suhteutuu muihin organisaatiossa tärkeinä pidettyihin tavoitteisiin ja muihin tiedon muotoihin. Organisaation näkökulmasta keskeistä on suhde asukkaisiin ja asukastietoon.²⁷

Vaikka asukastietoa kerättäisiin, riskinä on, että tieto jää irralliseksi organisaation toiminnasta ja johtamisesta. Vuorovaikutteisten hallinnan tapojen yhdistäminen perinteiseen päätöksentekoon voi olla vaikeaa, ja vuorovaikutteisuutta tukevat prosessit voivat jäädä irrallisiksi organisaation johtamisen ja päätöksenteon prosesseista. Jos tähän institutionaaliseen irrallisuuteen ei puututa, riskinä on yhteiskehittämisen jääminen ylimääräiseksi vaiheeksi ennen päätöksentekoa. Vaarana on, että saatu tieto haihtuu ilmaan vuorovaikutteisen prosessin pää-

25 Jäntti ym. 2021.

26 Ks. Kooiman & Bavinck 2005.

27 Bäcklund 2007; Edelenbos & van Merkeek 2011.

tyttyä ja virallisen päätöksenteon alettua.²⁸ Asukastiedon hyödyntäminen on siis kokonaisvaltaisesti organisaation toimintaa ja johtamista koskeva hallinnan kysymys. Johtamisella on keskeinen rooli siinä, minkälainen kapasiteetti organisaatiolla on hyödyntää asukastietoa. Johtaminen liittyy paitsi resurssien kohdentamiseen, organisatoristen puitteiden luomiseen ja tuen antamiseen myös siihen, millainen arvo asukastiedolle annetaan organisaatiossa.²⁹

Instrumentaaliprosessuaaliset tekijät

Asukastiedon hyödyntämiseen ja yhteiskehittämiseen vaikuttavat myös instrumentaaliprosessuaaliset tekijät³⁰, joilla tarvoitamme rakenteita, välineitä, prosesseja ja resursseja, joilla asukastiedon hyödyntämistä organisaatiossa voidaan edistää. Asukastiedon hyödyntämisen mahdollisuudet riippuvat paikallisesta kontekstista sekä kunkin organisaation ominaispiirteistä ja toimintatavoista. Asukastiedon hyödyntäminen vaatii organisatorisia puitteita, jotka mahdollistavat yhteistyön ja tiedonkulun organisaation sisällä ja sidosryhmien kanssa.³¹ Näiden puitteiden tulee mahdollistaa asukastiedon kiinnittyminen organisaation päätöksentekoon. Tyypillisiä rakenteellisia ratkaisuja ovat viime vuosina olleet esimerkiksi kuntien osallisuusmallit ja -ohjelmat, jotka linjaavat osallistumisen järjestämisestä ja jakavat siihen osallistumisen edistämiseen liittyviä vastuita organisaation sisäisesti. Osallistumisen edistämiseen on veloitettu myös kuntien strategioissa ja hallintosäännöissä. Rakenteiksi voidaan nähdä myös erilaiset institutionalisoidut vaikuttamiskanavat, kuten vaikuttamistoimielimet ja kaupunginosien osallistumisen foorumit.

28 Edelenbos 2005.

29 Edelenbos 2005; Jäntti 2021; Jäntti ym. 2021, Kurkela 2021.

30 Ks. Jäntti & Kurkela 2021.

31 Torfing et. al. 2019; Kurkela 2021.

Asukastiedon hyödyntäminen edellyttää huomion kiinnittämistä instrumentteihin ja prosesseihin, joiden kautta asukastietoa kerätään. Kyse onkin sopivien osallistumisen kanavien ja menetelmien valinnasta ja kehittämisestä. Instrumentit voivat perustua kasvokkain käytävään ja pitkäjänteiseen vuorovaikutukseen tai matalamman kynnyksen nopeampaan osallistumiseen, jossa hyödynnetään esimerkiksi sähköisen osallistumisen menetelmiä.³² Asukastiedon kerääminen voi olla hyödyllistä niin yksittäisissä kuin laajemmissa kysymyksissä. Valitut osallistumisen ja tiedon hyödyntämisen instrumentit vaikuttavat merkittävästi siihen, miten osallistumisen arvot ja ideaalit esimerkiksi vaikuttavuuden, inklusiivisuuden ja tehokkuuden näkökulmista toteutuvat. Vaikka instrumenteilla ja prosesseilla onkin tärkeä rooli yhteiskehittämisessä ja asukastiedon hyödyntämisessä, kyse on laajemmasta yhteiskunnallisesta kysymyksestä, jota ei voida ratkoa pelkästään välineiden avulla.³³

Yhteiskehittämisellä saavutettava asukastieto haastaa organisaatiota siten, että asukastiedon hyödyntäminen vie aikaa ja vaatii myös muita resursseja.³⁴ Siksi oleellista on kohdentaa resursseja niin, että asukkaiden kuuleminen ja asukastiedon hyödyntäminen mahdollistuvat ja ovat vaikuttavia. Lisäksi asukastiedon hyödyntäminen edellyttää osaamista, jonka rekrytoinnit ja kouluttaminen mahdollistavat.³⁵ Käytännössä osaaminen tarkoittaa esimerkiksi taitoja, jotka liittyvät osallistumiskanavien kehittämiseen, tiedontarpeen määrittämiseen, fasilitointiin ja vuorovaikutukseen sekä tiedon analysoimiseen. Nämä ovat seikkoja, joita julkisessa hallinnossa toimivat ammattilaiset ratkovat työssään.

32 Ks. esim. Nabatchi & Amsler 2014.

33 Ks. Jäntti ym. 2021; Jäntti & Kurkela 2021.

34 Irvin & Stansbury 2004.

35 Ks. Smith & McDonough 2001.

Ammattilaiset, ammatillisuus ja hyvä hallinto yhteiskehittämisessä

Yhteiskehittämistä voidaan tarkastella kriittisesti myös ammatillisuuden eli professionalismin näkökulmasta. Asukkaiden ilmaantuminen ammattilaisten toimintakentälle ”kumppaneiksi” määrittelemään julkisia toimintoja, kuten palveluja, sekä kehittämään ja arvioimaan niitä ei ole täysin ongelmatonta ammatillisuuteen liittyvien periaatteiden kannalta. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, monet julkiset palvelut on perustettu ammatillisen asiantuntijuuden varaan (esimerkkeinä opettajat, lääkärit, sosiaalityöntekijät). Taustalla on idea, jonka mukaan vahva ammatillinen orientaatio takaa hyvinvointivaltiolle tehokkaan ja tasa-arvoisen palvelutuotannon asiantuntijuuden ammatillisten rutiinien ja standardien avulla.³⁶ Ammatillisuus onkin vahvasti kytköksissä hyvän hallinnon periaatteisiin, kun viitataan asiantuntijuuteen, neutraliteettiin, tasa-arvoisuuteen, luottamuksellisuuteen ja palvelualttiuteen.³⁷

Ammatillisuus voidaan nähdä myös keinoksi suojata ja edistää julkisen arvon toteutumista: ammattilaisten tehtävänä on edistää ja toteuttaa julkisen hallinnon suuntaviivoja ja huomioida asukkaiden erilaiset intressit ja sosiaaliset oikeudet. Näitä sosiaalisia oikeuksia, kuten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, ammattilaiset ovat taustansa ja asemansa vuoksi legitiimejä puolustamaan.³⁸ Onkin tärkeää pohtia yhteiskehittämistä myös siltä kannalta, miten ammatillisuuteen linkitetyt hyvän hallinnon periaatteet, erityisesti tasa-arvoisuus, neutraliteetti ja luottamuksellisuus, yhteiskehittämisessä toteutuvat.

Yhteiskehittäminen voi parhaimmillaan edistää tasa-arvon toteutumista erilaisten asukkaiden näkemysten yhteen saatta-

36 Svensson 2006.

37 Ks. esim. Huberts 2020.

38 Bertilsson 1990.

misen avulla, mutta usein ongelmaksi muodostuu edustavuus ja ”oikean” tiedon haarukoiminen.³⁹ Usein yksittäisten yhteiskehittämisessä mukana toimivien ammattilaisten tehtäväksi jääkin suodattaa ja arvioida asukailta tulevia syötteitä ja määritellä niiden välinen arvohierarkia. Tällaiset tehtävät voivat olla ammattilaisille heidän ammatillisten, eettisten koodistojensa ja tasa-arvon näkökulmasta vaikeita.⁴⁰ Ammatillisuudessa vaalittu neutraliteetti eli sitoutumattomuus voi joutua koetukselle, jos yhteiskehittämisessä on mukana esimerkiksi poliittisia tai vaakaumuksellisia toimijoita, jotka pyrkivät vaikuttamaan asukastiedon keräämisen avulla oman agendansa edistämiseen. Poliittiset hahmot tai näkyvästi yhteisöään edustavat tahot on helppo tunnistaa, mutta ammattilaisten vastuulla on myös yksityishenkilöiden erilaisten arvojen ja motiivien yhteensovittaminen yhteiskehittämisessä.

Yhteiskehittämisessä ammattilaiset joutuvatkin usein risiriitojen eteen: yhtäältä ammattilaisten tulisi luottaa asukkaiden näkemykseen, mutta toisaalta ammattilaiset eivät voi tulkita yhteiskehittämiseen osallistuvien asukkaiden näkemysten edustavan kaikkien muidenkin näkemyksiä.⁴¹ Ammatillisuuden ja yhteiskehittämisen välillä vallitseekin paradoksi erityisesti tasa-arvon ja neutraaliuden arvojen kannalta. Yhteiskehittäminen tulee suunnitella siten, että se on esteetöntä ja avointa erilaisille asukkaille, kuten nuorille, vanhoille, perheille, yksineläville tai kielitaidottomille. Tämä ei kuitenkaan poista ammattilaisille usein kuuluvaa tärkeyttä, mutta vaikeaa työtä erilaisten arvojen yhteensovittamisesta ja ”parhaan” asukastiedon haarukoinnista erilaisten ideoiden väliltä.

39 Ks. esim. Bovaird & Löffler 2012.

40 Ks. Tuurnas 2015.

41 Jaspers & Steen 2020.

Taulukko 1. Yhteiskehittämisen käytännön toteutuksen kipupisteet julkisessa organisaatiossa.

Yhteiskehittämisen käytännön toteutuksen kipupisteet julkisessa organisaatiossa		Ratkaisu ja kohti inklusiivisuuden ideaalia yhteiskehittämisessä
Tiedonmuodotus	Asukastietoa ei tunnusteta eikä tunnusteta relevantiksi tiedoksi	Yhteiskehittäminen on julkisen organisaation näkökulmasta oppimis- ja osaamiskysymys, ja tämä on hyvä tunnistaa ja tunnustaa.
Kulttuuri ja asenteet	Organisaation kulttuuri ei mahdollista jaetun ymmärryksen muodostumista asukastiedon hyödyistä	
Instrumentit ja prosessit	Organisaation puitteet eivät tue asukastiedon hyödyntämistä, vaan asukastieto jää irralliseksi hallinnon toiminnasta ja päätöksenteosta	Yhteiskehittämistä tulisi ajatella kahdensuuntaisena prosessina, joka perustuu tasa-arvoiselle vuorovaikutussuhteelle asukkaiden ja organisaation edustajien välillä.
Ammatillisuus ja julkinen arvo	Ammatillisuuden logiikka törmää asukkaiden erilaisiin intresseihin yhteiskehittämisessä erityisesti tasa-arvon näkökulmasta	Yhteiskehittämisen tulisi perustua inklusiivisuuden arvoon, ei vain hyöty- tai legitimointinäkökulmaan. Julkisissa organisaatioissa on tärkeää tunnistaa myös yhteiskehittämiseen liittyvät riskit tasa-arvon ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta.

Millaiset mahdollisuudet ammattilaisilla on toimia tasapainottavana elementtinä asukkaiden monenlaisten intressien välillä? Jaspersin ja Steenin⁴² mukaan yhteiskehittämiseen osallistuvat asukkaat luottavat mukana oleviin ammattilaisiin ristiriitatilanteissa ja odottavat heidän ratkaisevan tilanteet tasapuolisesti. Tasapainottavana voimana toimiminen onkin osaltaan osaamis- ja oppimiskysymys ammattilaisille ja vaatii kykyä toimia välittäjänä ja luottamuksen rakentajana. Yhteiskehittäminen voi olla alusta epätasa-arvon vahvistumiselle, jos vain hyvin toimeentulevat ja koulutetut osallistujat määrittävät ”asukkaiden kollektiivisen näkemyksen”⁴³. Ammattilaisten tärkeä rooli onkin turvata erilaisia yhteiskehittämisen tapoja, muotoja ja alustoja erilaisille asukasryhmille. Riippuu paljon ammattilaisten motivaatiosta ja osaamisesta, millä tavoin yhteiskehittämisessä onnistutaan luomaan pohjaa tasa-arvoiselle toiminnalle.⁴⁴ Kuitenkaan tämä ei aina riitä, sillä kuten olemme aikaisemmin tässä luvussa todenneet, ammattilaiset ovat sidoksissa organisaatioidensa toimintakulttuurista kumpuaviin odotuksiin ja toiminnan rajoitteisiin. Tämä voi tehdä yhteiskehittämisestä yksittäisen ammattilaisen kannalta haastavaa tai jopa mahdotonta.⁴⁵ Onko yhä lisääntyvä yhteiskehittäminen jopa uhka hyvän hallinnon periaatteille, joita yhteiskehittämisen on avoimuuden ja inklusiivisuuden nimissä toivottu vahvistavan?

Synteesi eri näkökulmista ja ratkaisuja yhteiskehittämisen kipupisteisiin

Teoreettisesti yhteiskehittäminen ymmärretään vuorovaikutteiseksi arvonluonnin prosessiksi, joka perustuu kumppanuuteen

42 Jaspers & Steen 2020.

43 Steen ym. 2018.

44 Ks. Tuurnas 2020.

45 Tuurnas 2015.

ja tiedonjakoon julkisen organisaation ja sidosryhmien, kuten yritysten, järjestöjen, yhteisöjen ja asukkaiden välillä. Yhteiskehittäminen perustuu dialogiin, jossa yhteisesti määritellään ja ratkotaan ongelmia erilaisissa arvoa luovissa konteksteissa.

Yhteiskehittämisestä voidaan tunnistaa kipupisteitä, joita olemme tässä artikkelissa käsitelleet. Yhteiskehittämisessä asukastiedon hyödyntämistä haastaa sen luonne tiedonmuotona, joka eroaa teknisrationaalisesta tiedosta. Organisatoriset tekijät vaikeuttavat asukastiedon hyödyntämistä, ja asukastiedon kerääminen voi olla ristiriidassa hallintoa ohjaavan tehokkaan päätöksenteon tavoitteen kanssa. Lisäksi yhteiskehittäminen voi olla vaikeaa julkisissa organisaatioissa toimivien ammattilaisten näkökulmasta, kun he yrittävät tasapainoilla erilaisten asukkailta kumpuavien toiveiden ja intressien välillä. Yhteiskehittämisen käytännön toteuttamiseen inklusiivisuuden ideaalia vaalien liittyy monia vaikeuttavia tekijöitä tiedonmuodostuksen, organisaation kulttuurin ja asenteiden, rakenteiden ja instrumenttien sekä ammatillisuuden näkökulmista⁴⁶. Nämä tekijät voivat selittää, miksi aitoon, vuorovaikutteiseen ja asukkaita voimaannuttavaan prosessiin on niin vaikeaa päästä ja miksi yhteiskehittäminen usein jää hallintovetoiseksi tiedontuotannoksi ja konsultoinniksi⁴⁷. Tunnistamiemme kipupisteiden pohjalta esitämme ratkaisuja siihen, miten yhteiskehittäminen voisi tulevaisuudessa paremmin palvella vuorovaikutteista, aidosti inklusiivista ideaalia.

Ensinnäkin viranhaltijoiden ja henkilöstön osaaminen ja asenteet ovat ydinasemassa onnistuneen yhteiskehittämisen kannalta. Yhteiskehittämistä voi oppia kokeilujen kautta, mutta vuorovaikutukseen ja asukkaiden kohtaamiseen liittyvät

46 Ks. taulukko 1. Yhteiskehittämisen käytännön toteutuksen kipupisteet julkisessa organisaatiossa.

47 Vrt. Arnsteinin osallisuuden portaat.

taidot voivat tulevaisuudessa olla myös rekrytoinneissa valtti, jopa vaatimus tietyissä julkisissa tehtävissä. Tällaiset taidot tulisiakin huomioida erilaisten ammattilaisten, mutta myös julkisten johtajien koulutuksessa entistä paremmin. Tulevaisuudessa tarvitaan ammattilaisia, osaamista, resursseja sekä välineiden ja teknologioiden kehittelyä, jotta asukastietoa ja muita tiedonmuotoja pystytään tunnistamaan, käsittelemään ja siten integroimaan julkishallinnon tiedonmuodostukseen.

Toiseksi korostamme näkemystä, jonka mukaan yhteiskehittämisessä on ideaalitulanteessa kyse kahdensuuntaisesta vuorovaikutusprosessista. Tämä edellyttää vuorovaikutteisen johtamisen avulla organisaatiossa muodostettua jaettua ymmärrystä yhteiskehittämisen arvosta, merkityksestä, tavoitteista ja hyödyistä, jotta yhteiskehittämisen prosessi ei jäisi yksisuuntaiseksi ja irralliseksi organisaation toiminnasta ja päätöksenteosta.⁴⁸ Kahdensuuntainen vuorovaikutusprosessi tarkoittaa myös sitä, että sen arvo itsessään tunnistetaan.

Kolmanneksi yhteiskehittämisen kipupisteet liittyvät laajempaan yhteiskunnalliseen kysymykseen siitä, millaiseen demokraattiseen päätöksenteon kontekstiin yhteiskehittämisen käytännöt kiinnittyvät. Yhtäältä yhteiskehittämisen käytäntöjä lähestytään usein menetelmällisesti hallintovetoisten kysymyksenasettelujen legitimoinnina, mutta yhteiskehittämisen onnistumista arvioidaan myös inklusiivisen yhteiskuntaideaalin näkökulmasta. Tätä jännitteistä asetelmaa ei vielä riittävästi tunnisteta yhteiskehittämisen kipukohtien taustalla. Onkin varsin eri asia puhua yhteiskehittämisestä menetelmänä kuin nähdä se julkista toimintaa ohjaavaksi arvoksi ja inklusiivisuuden ideaaliksi. Instrumentaalisessa tarkastelussa hyötynäkökulma korostuu (esimerkkinä yhteiskehittämisessä saatu käyttöjälälähtöinen

48 Ks. myös Jäntti ym. 2021.

tieto), kun taas laajempi arvopohjainen näkökulma korostaa asukkaiden voimaantumista, kokemustiedon valjastamista päätöksenteon voimavaraksi ja omaehtoisen toiminnan kyvykkyyttä yhteiskunnallisen toimijuuden lähtökohtana.⁴⁹ Yhteiskehittämisen kipupisteiden ratkaiseminen edellyttää tulevaisuudessa laajempaa keskustelua inklusiivisuudesta ja vuorovaikutteisesta hallinnasta toimintaa ohjaavina demokraattisina arvoina.

Neljänneksi ja lopuksi korostamme, että yhteiskehittäminen on koko organisaation toimintaa läpileikkaava asia. Tässä yhteydessä on hyvä nostaa esille myös yhteiskehittämiseen liittyvät riskit, jotka on tärkeää tunnistaa: millä tavoin voimme hyödyntää yhteiskehittämisen mahdollisuuksia siten, että hyvä hallinto, tässä yhteydessä erityisesti tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, toteutuvat? Näitä kysymyksiä ja esimerkiksi julkiseen toimintaan liitettyä neutraaliutta olisi hyvä käsitellä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa: niin viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien kuin yhteiskehittämisessä mukana olevien asukkaiden ja yhteisöjen kanssa.⁵⁰

Edellytykset hallinnon tutkimuksen tulevaisuudelle

Julkisten organisaatioiden kyky vastata asukkaiden tarpeisiin ja laaja-alaisen vuoropuhelun mahdollistaminen erilaisten intressiryhmien kanssa ovat julkisen hallinnon ydinhaasteita tulevaisuudessa. Yhteiskehittämiseen liittyvää tutkimusta on tehty laajasti useiden eri tieteenalojen alla ja yhä enenevässä määrin myös hallinnon tutkimuksen kentällä. Tulevaisuudessa aiheen tutkiminen korostuu yhä enemmän. Painotamme erityisesti tarvetta kriittiselle tarkastelulle, jossa fokuksena on erilaisten intressien yhteensovittaminen ja siihen liittyvät kipukohdat, esimerkiksi tässä artikkelissakin esiin nostetun hyvän hallinnon

49 Ks. Rosen & Painter 2019.

50 Ks. Brown & Osborne 2013.

periaatteiden näkökulmista. Tutkimuksessa olisi tärkeää myös yhdistää erilaisia näkökulmia, jotta saadaan laaja kokonaiskuva yhteiskehittämisen prosessien vaikutuksista ja merkityksestä tutkimalla asukkaita, yhteisöjä, instituutioita ja organisaatioita sekä yhteiskehittämisen erilaisia konteksteja (kunnat, alueet, valtio, erilaiset palvelusektorit ja niiden väliset vertailut). Tämä luo tarpeen ja hyvät edellytykset monitieteiselle yhteiskehittämisen tutkimukselle. Lopuksi nostamme esille tarpeen keskittyä yhteiskehittämisen tutkimusmenetelmiin. Tutkimusmenetelmien näkökulmasta uskomme, että yhteiskehittämisen tutkimuksessa tulisi vaalia kokonaisvaltaisuuden ideaa (holistista tutkimusotetta). Tämä edellyttää usein laadullista otetta, jossa huomioidaan yhteiskehittämisen arviointi, vaikuttavuus ja julkisten organisaatioiden kontekstisidonnaisuus.

Lähteet

- Arnstein, Sherry R. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35:4, 216–224.
- Bamberg, Jarkko & Pauliina Lehtonen (2011) Facilitating Knowledge Sharing in E-Governance: Online Spatial Displays as Translating Devices. Teoksessa Manoharan, Aroon & Holzer, Marc (toim.) *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy*. USA: IGI Global, 149–172.
- Bertilsson, Margareta (1990) 'The Welfare State, the Professions and Citizens'. Teoksessa Rolf Torstendahl & Michael C. Burrage (toim.): *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*, Lontoo: Sage, 114–33.
- Bovaird, Tony & Elke Löffler (2012) From engagement to co-production: How users and communities contribute to public services. *Voluntas* 23, 1119–1138.
- Brown, Louise & Stephen Osborne (2013) Risk and Innovation, *Public Management Review*, 15:2, 186–208.
- Bäcklund, Pia (2007) Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, Pia & Raine Mäntysalo (2010) Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 330–350.
- Collins, Harry & Robert Evans (2002) The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience. *Social Studies of Science* 32:2, 235–296.
- Edelenbos, Jurian (2005) Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance* 18:1, 111–134.
- Edelenbos, Jurian & Ingmar Van Meerkerk (2011) Institutional Evolution within Local Democracy – Local Self-government Meets Local Government. Teoksessa Jacob Torfing Peter & Triantafyllou, (toim.) *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. ECPR Press.
- Fotaki, Marianne (2011) Toward developing new partnerships in public services: Users as consumers, citizens and/or co-producers in health and social care in England and Sweden. *Public Administration* 89:3, 933–955.
- Greve, Carsten (2015) Ideas in public management reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement, *Public Organization Review* 15:1, 49–65.
- Huberts, Leo (2020) Integrity and Quality in Different Governance Phases. Teoksessa Hester Paanakker, Adam Masters & Huberts, Leo (toim.) *Quality of Governance: Values and Violations*. Cham: Palgrave Macmillan, 103–130.
- Irvin, Renée A & John Stansbury (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review* 64: 1.
- Jaspers, Sylke & Trui Steen (2019) Realizing Public Values: Enhancement Or Obstruction? Exploring Value Tensions And Coping Strategies In The Co-Production Of Social Care". *Public Management Review* 21:4, 606–627.
- Jäntti, Anni (2021) Kaupunki ihmisten tuntemana. Teoksessa Vahtikari, Tanja, Ainiala, Terhi, Kivilaakso, Aura, Olsson, Pia & Savolainen, Panu (toim.) *Humanistinen kaupunkitutkimus*. Helsinki: Vastapaino.
- Jäntti, Anni, Anna-Aura Kork, Kaisa Kurkela, Ulriika Leponiemi, Henna Paananen & Lotta-Maria Sinervo (2021) Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota. Teoksessa Jäntti, Anni, Arto Haveri & Pasi-Heikki Rannisto (toim.) *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin*

- johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointi. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Jäntti, Anni & Kaisa Kurkela (2021) How municipalities can enhance citizen participation? – Exploring the views of participants and non-participants. *Scandinavian Journal of Public Administration* 25:1, 23–42.
- Kooiman, Jan, & Maarten Bavinck (2005) The governance perspective. Teoksessa Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Svein Jentoft, Roger Pullin (toim.) *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, 11–24.
- Kuntalaki (410/2015 §22)
- Kurkela, Kaisa (2021) Kunta ja muuttuva osallistuminen: toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kokonaisuuden kehittämisestä. *Hallinnon Tutkimus* 1: 2021, <https://doi.org/10.37450/ht.92256>
- Lehtonen, Pauliina (2021) Policy on the Move: The Enabling Settings of Participation in Participatory Budgeting. *Policy Studies*. Julkaistu 7.3.2021. DOI: 10.1080/01442872.2021.1895981
- Lehtonen, Pauliina & Sanna Tuurnas (2021) Osallistumisen muodot, tilat ja mahdollisuudet tiedon yhteistuottamisessa: Näkökulmia osallistuvasta budjetoinnista ja lähiön yhteiskehittämisestä. *Media & viestintä* 44:1, 25–49.
- Lehtonen, Pauliina (2013) Julkisesti uskottavat: Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt. Acta Universitatis Tamperensis 1802. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.
- Nabatchi, Tina & Amsler Lisa Blomgren (2014) Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration* 44:4 suppl, 63–88.
- Osborne, Stephen, Zoey Radnor & Kirsty Strokosch (2016) Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18:5, 639–653.
- Pellizzoni, Luigi (2003) Knowledge, Uncertainty and the Transformation of the Public Sphere. *European Journal of Social Theory* 6:3, 205–224.
- Quick, Kathryn S. & Martha S Feldman (2011) Distinguishing Participation and Inclusion. *Journal of Planning Education and Research* 31:3, 272–290.
- Rosen, Jovanna & Gary Painter (2019) From Citizen Control to Co-Production. Moving Beyond a Linear Conception of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 85: 3, 335–347.
- Slotterback, Carissa S. & Mickey Lauria (2019) Building a Foundation for Public Engagement in Planning, *Journal of the American Planning Association* 85:3, 183–187.
- Smith, Graham (2009) *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. UK: Cambridge University Press.
- Svensson, Lennart G. (2006) New Professionalism, Trust and Competence. Some Conceptual Remarks and Empirical Data. *Current Sociology* 54:4, 579–593.
- Steen, Trui, Taco Brandsen & Bram Verschuere (2018) The dark Side of Co-creation and Co-production: Seven Devils. Teoksessa Taco Brandsen, Bram Verschuere and Trui Steen (toim.) *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services*, New York: Routledge, 284–293.
- Torfin, Jacob, Eva Sørensen & Asbjørn Røiseland (2019) Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51:5, 795–825.
- Tuurnas, Sanna (2015) Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28:7, 583–598.

- Tuurnas, Sanna (2021) Skilling and motivating staff for co-production. Teoksessa Elke Löffler & Tony Bovaird (toim.). *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*, Palgrave Macmillan, Cham. 491–506.
- Vargo, Stephen, L. & Robert F. Lusch (2017) Service-dominant logic 2025. *International Journal of Research in Marketing*, 34:1, 46–67.
- Wallin, Sirkku (2019a) 1969. Puoli vuosisataa osallisuuden portilla. *Yhdyskuntasuunnittelu* 57:3, 49–52.
- Wallin, Sirkku (2019b). *Managing urban complexity: Participatory planning, self-organization and co-production of urban space*. Helsinki: Aalto University publication series 159/2019.
- Weber, Edvard P. & Anne M. Khademian (2008) Wicked Problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68, 334–349.
- Wynne, Brian (2004) May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide. Teoksessa Scott Lash; Bronislaw Szerszynski & Brian Wynne (toim.) *Risk, Environment & Modernity. Toward a New Ecology*. Lontoo: Sage, 44–83.
- Yanow, Dvora (2004) Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries. *British Journal of Management*, 15:S1, 9–25.

Kestävyyden tulkinta kaupunkitalouden johtamisen kysymyksenä

LOTTA-MARIA SINERVO & HARRI LAIHONEN

Kestävyys julkishallinnon tavoitteena

Tavoitteet taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävästä toiminnasta ovat olleet yhteiskunnallisen ja tieteellisen keskustelun kohteena vuosikymmenten ajan, erityisesti vuodesta 1987 niin sanotun Brundtlandin komission raportin julkaisemisesta lähtien. Tuolloin kestävyydelle esitettiin kuuluisa määritelmä: ”Ihmiskunnalla on kyky huolehtia nykypolvien tarpeista vaarantamatta tulevien sukupolvien kykyä huolehtia tarpeistaan.”¹ Kestävyys nähdäänkin maailmanlaajuiseksi, mutta myös paikalliseksi toiminnaksi, jonka päämääränä on turvata hyvät elämisen mahdollisuudet nyt ja tulevaisuudessa. Tämä kestävyys laaja-alainen määritelmä rakentuu samoille perusteille kuin julkishallinnon perinteiset arvot. Julkinen hallinto toimii kansalaisilta kerätyillä taloudellisilla resursseilla tarkoituksenaan edistää kansalaistensa hyvinvointia

1 WCED 1987.

alueellaan. Sen perinteisinä arvoina voidaan pitää tehokkuutta, vaikuttavuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta². Kyse on siitä, että julkishallinnon tulee toiminnassaan huomioida tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisäksi yhteiskunnalliset ja ympäristölliset vaikutukset sekä huolehtia oikeudenmukaisuudesta eli asukkaiden välisestä yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvoisista mahdollisuuksista. Toimeksiantotaloudellisen luonteensa vuoksi julkishallinnon tavoitteena on ylläpitää kestävyyttä.

Kestävyystä käytävää keskustelua on kritisoitu muun muassa siitä, että kestävyiden merkityksisällöt vaihtelevat keskustelun ja keskustelijoiden mukaan. Lisäksi kestävyyskeskustelussa painottuvat yksittäiset näkökulmat, vaikka kestävyiden tavoitteena on ihmisen, ympäristön ja talouden tasavertainen huomiointi.³ Kestävyiden näkökulmia ei useinkaan tarkastella yhdessä. Kestävyttä tarkastellaan usein esimerkiksi ympäristöllisinä kysymyksinä tai sosiaalisena kestävytenä, tyypillisesti oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden ylevinä periaatteina. Taloudellisessa tarkastelussa puolestaan keskitytään lähinnä makrotason kysymyksiin, kuten globaalin talouskasvun mahdollisuuksiin. Julkisessa taloudessa kestävyttä tarkastellaan usein velkaantumisenä, joka havainnollistaa julkisten resurssien riittävyyttä hyvien elämisen mahdollisuuksien turvaamiseen. Tutkimuksissa taloudellista kestävyttä analysoidaan usein yksinomaan talousinformaation valossa, jolloin kestävyys kapenee yksittäisten taloudellisten mittarien (kuten velkaantuminen) heijastamaksi kuvaksi⁴.

Tässä artikkelissa tarkastelemme kestävyttä erityisesti kaupunkitasolla, koska juuri paikalliset toimijat ovat keskeisessä roolissa rakentamassa hyvän elämän edellytyksiä ihmisten ar-

2 Katso tarkemmin Wilson 1992 ja Leuenberger 2006.

3 Katso tarkemmin Heikkurinen 2014 ja Purvis ym. 2019.

4 Vertaa, esimerkiksi Sinervo 2014, joka tarkastelee kuntatalouden tasapainon mittaamista ja tulkintaa.

jessa.⁵ Kiinnostuksenkohteina ovat erityisesti kestävyiden nimissä tehtävät valinnat kaupunkiorganisaation toiminnassa. Näkökulma on aikaisemmassa tutkimuksessa jäänyt vähälle huomiolle, eikä kestävyiden tarkastelu ole vakiintunut julkishallinnon organisaatioihin ja niiden johtamisessa tehtäviin valintoihin. Seuraavassa luvussa esitämme tutkimuksen tavoitteet, tutkimusasetelman ja keskeiset rajoitteet. Tämän jälkeen etenemme kestävyyskäsitteen kehityksen lyhyeen kuvaukseen ja perustelemme, miksi juuri sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys ovat kaupunkitalouden kannalta tärkeitä näkökulmia. Lopuksi esittelemme tutkimusaineiston, sen analyysin ja tulokset. Viimeinen luku kokoaa yhteen tutkimuksemme havainnot ja päätelmät.

Tutkimuksen tavoitteet, tutkimusasetelma ja rajaukset

Tämän artikkelin tavoitteina on jäsentää kestävyiden ilmiötä kaupunkiorganisaatiossa sekä lisätä ymmärrystä julkisten palvelujen kestävästä ja tuloksellisesta johtamisesta. Artikkelitarkastelee monitahoista ja abstraktia kestävyysilmiötä kaupunkiorganisaation taloudellisena toimintana ja tarjoaa uuden lähestymistavan hallintotieteelliseen tutkimukseen ja erityisesti kaupunkitalouden johtamiseen. Tutkimusasetelmamme sisältää muutamia huomionarvoisia rajoituksia.

Ensinnäkin tarkastelemme kestävyttä kaupunkiorganisaation taloudellisena toimintana, koska se mahdollistaa kestävyiden konkretisoinnin. Kestävydestä puhutaan paljon yleisellä tasolla, määrittelemättä tarkemmin, mistä tai minkä toiminnan kestävydestä on kyse. Yleisen tason puhetta selittää osaltaan kestävyiden käsitteellinen moninaisuus. Monet kestävyiden määritelmät ovat varsin abstrakteja ja niitä käytetään epätar-

5 Katso Fiorino 2010.

kasti. Kestävyysskeskusteluissa harvoin tarkennetaan, mitä kestäväällä toiminnalla tai sen johtamisella varsinaisesti tarkoitetaan käytännössä. Tästä huolimatta kestävyyttä pidetään tärkeänä ja sille asetetaan niin globaaleja kuin paikallisia tavoitteita (esim. YK:n Agenda2030). Strategioiden ja tavoitteiden saavuttamisen edellyttämä toiminta jää kuitenkin usein määrittelemättä. Tästä huolimatta vaatimuksia esimerkiksi sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta on vaikeaa kritisoida. Nähdäksemme oleelliseksi johtamisen kysymykseksi nousee kestävyiden toimeenpano eli se, miten kestävyiden abstrakti määritelmä muuttuu toiminnaksi, käytännöiksi, resursseiksi ja rakenteiksi.

Kestävyiden tavoin myös taloutta pidetään tärkeänä ja taloudellisesti vastuullista toimintaa yhtenä julkishallintoa ohjaavana arvona. Käsitteen monitulkintaisuudesta huolimatta sen merkityksestä oletetaan vallitsevan yhteisymmärrys, eikä julkishallinnon taloutta tai taloudellisuutta helposti kyseenalaisteta. Kestävyiden ja talouden johtamisen problematiikkaa lisää vielä se, että niin sosiaalisen taloudellisuuden kuin tasavertaisuuden toteutumisen arviointia tehdään toisistaan erillisinä. Kestävän kaupunkitalouden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että näkökulmia tarkasteltaisiin samanaikaisesti, sillä sosiaalisesti kestävät valinnat edellyttävät aina taloudellisia resursseja.

Keskitymme kaupunkiorganisaation tarkasteluun, koska kaupungeilla on merkittävä rooli kestävän hyvinvoinnin luonnissa. Kaupunkien tavoitteena on taloudellisesti kestävä toiminta, ja julkinen hallinto on keskeinen toimija kestävyiden ja kestävien toimintatapojen luomisessa.⁶ Kaupunkiorganisaatiossa meitä kiinnostaa erityisesti julkisen palvelun järjestäjän ja rahoittajan rooli hyvinvoinnin edistämisessä. Tähän liittyy toinen selkeä näkökulmallinen raja. Keskitymme kestävyiden

6 Kaupunkien roolista kestävydessä, katso lisää Ahvenniemi ym. 2017 ja Rees & Wackernagel 1996.

taloudelliseen ja sosiaaliseen ulottuvuuteen, ja rajaamme tarkastelun ulkopuolelle ympäristöllisen näkökulman. Aiemmassa tutkimuksessa kestävyyttä on tarkasteltu erityisesti ympäristöllisenä kysymyksenä, jonka yhtymäkohtia taloudelliseen päätöksentekoon on pyritty tunnistamaan ja rakentamaan. Sosiaalinen ulottuvuus kestävyys ”heikoimpana” pilarina on jäänyt vähemmälle huomiolle.⁷ Aiemman tutkimuksen mielenkiinto ei myöskään ole kohdistunut kestävyysorganisaation toimintana.⁸ Pyrimme osaltamme täyttämään näitä tutkimusaukkoja keskittymällä taloudelliseen ja sosiaaliseen kestävyys kaupunkiorganisaatiossa.

Kolmas tutkimusasetelman kannalta keskeinen rajausta kytkeytyy talouden tarkastelunäkökulmaan. Usein kestävyys taloudellisessa tarkastelussa fokusoidutaan globaaleihin ja makrotaloudellisiin ulottuvuuksiin. Niissä tapauksissa, joissa taloudellista kestävyyttä tarkastellaan organisaatiotasolla, keskiössä on kapea-alainen kestävyysmittaaminen tai tunnuslukujen vertailu.⁹ Keskustelun ulkopuolelle jää tällöin se, mitä taloudellinen kestävyys tarkoittaa organisaation toiminnan kannalta. Tässä artikkelissa analysoimme kaupunkia organisaatiotaloutena ja olemme kiinnostuneita johtajien tekemistä ratkaisuksista, jotka koskevat organisaation palvelutoiminnan taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä. Vaikka kaupunkitaloutta määrittävät aina myös kansallinen ja paikallispoliittinen päätöksenteko, tässä artikkelissa huomiomme on organisaation sisäisissä kestävyysnäkökulmissa. Tavoitteenamme on rakentaa ymmärrystä kestävydestä kaupunkiorganisaation taloudellisena toimintana ja lisätä tietoa julkisten palvelujen kestävästä johtamisesta.

7 Katso esimerkiksi Lehtonen 2014 ja Staniškienė ja Stankevičiūtė 2018.

8 Katso lisää Hamdouch & Zuideau 2010.

9 Makrotaloudellisesta tarkastelusta katso Harris 2003 ja kestävyysmittaroinnista esimerkiksi Garmini ym. 2019 ja Pina ym. 2020.

Edellä esitettyjen rajausten kautta määrittyy tutkimusasetelmamme. Artikkelissa hahmottelemme uudenlaista jäsennystä taloudellisen ja sosiaalisen kestävyiden yhdyspinnoille julkisten palveluiden ja kaupunkien johtamisessa. Analyysimme kohteena ovat kasvatus- ja opetuspalvelujen johtajien mahdollisuudet ja reunaehdot taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävien valintojen tekemiseen. Aikaisemman kirjallisuuden lisäksi hyödynnämme artikkelissa empiiristä haastatteluaineistoa ($n=13$), joka on kerätty Tampereen kaupungin kasvatus- ja opetuspalvelujen johtajilta ja talousasiantuntijoilta syksyllä 2020. Aineistolla havainnollistamme, miten kasvatus- ja opetuspalvelujen johtajat ymmärtävät kestävyiden omassa johtamisessaan sekä tekevät ja perustelevat valintoja, jotka ilmentävät heidän käsitystään kestävyiden merkityssisällöistä. Näistä opeista johdamme yleisempiä tulevaisuuden hallintotieteellisiä tutkimuskysymyksiä sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästä kaupunkitalouden johtamiseen.

Kestävyys kaupunkitalouden teoreettisena kehyksenä

Kestävän toiminnan tavoitteena on ympäristön, talouden ja ihmisen tasavertaisuus. Ympäristön merkitys kuitenkin ymmärrettävästi korostuu, sillä kestävyydellä alun perin viitattiin kehitykseen, joka huomioi maapallon luonnonvarojen ja kesto-kyvyn rajat. Kestävyyttä edellytetään myös taloudelliselta kasvulta, sillä taloudellisen pääoman kasvulla on tunnistettu olevan suora yhteys luonnonvarojen käyttöön.¹⁰ Mitä enemmän taloudellinen pääoma kasvaa, sitä enemmän luontopääoma tuhoutuu. Talouskasvun ympäristöllisten haittavaikutusten ilmenemisen vuoksi kestävyteen liitettiin myös sosiaalinen ulottuvuus, jonka tavoitteena oli varmistaa talouskasvun tuoman hyvin-

10 Katso esimerkiksi Purvis ym. 2019 ja Heikkurinen 2014.

voinnin mahdollisuudet länsimaiden lisäksi myös kehittyville maille. Sosiaalinen kestävyys ymmärrettiinkin juuri kehittyvien maiden tasavertaisiksi kehitysmahdollisuuksiksi.

Kestävyyttä kuvataan tyypillisesti kolmena ulottuvuutena: taloudellisena, sosiaalisena ja kulttuurisena sekä ekologisena. Tässä artikkelissa emme syvenny kestävyyskäsitteen moniin erilaisiin määritelmiin ja tulkintoihin yksityiskohtaisesti, vaan luomme vain yleiskuvan kestävyysajattelun keskeisistä kysymyksistä oman tarkastelumme kannalta.¹¹ Kestävyydestä on esitetty erilaisia jaotteluita, kuten Seghezzon (2009) jaottelu, jossa tarkastelu sidotaan paikkaan ja aikaan sekä mukaan tuodaan inhimillinen ulottuvuus. Myöhemmissä kestävyiden määritelmässä onkin nähtävissä ihmisen roolin merkitys ja ymmärrys. Näihin viitataan heikon ja vahvan kestävyiden määritelmillä. Heikolla kestävydellä viitataan ajatteluun, jossa pääomalajit voivat osittain korvata toisiaan, kun taas vahva kestävyys viittaa siihen, että pääomalajit täydentävät toisiaan, ovat toisistaan riippuvaisia eivätkä voi korvata toisiaan.¹² Vahvan kestävyiden ytimessä on Heikkurisen (2014) mukaan ajatus ihmisestä osana luontoa. Tämän vuoksi ihminen ei voi hallita luontoa, eikä ihmisen tuottama pääoma korvata luonnonresursseja – siksi luontoa tulee suojella.

Kestävyyttä pidettiin alkujaan saavutettavana ja tavoiteltavana tuloksena, jossa nykytila voitaisiin säilyttää. Tämä ajatus ei kuitenkaan huomioi jatkuvaa kehitystä, jolla tilanne voidaan säilyttää samankaltaisena. Jatkuva sopeutuminen ja kehittäminen ovatkin alkaneet määritellä kestävyyttä.¹³ Uudemmassa ajattelussa kestävyys määrittyy tuloksen sijaan prosessiksi, jossa

11 Kestävyyskäsittemäärittelyistä katso lisää esimerkiksi Pezzey 1992 ja Lennox ym. 2018.

12 Pearce & Atkinson 1993, Dempsey ym. 2009 ja Saikkonen ym. 2018 määrittelevät heikkoa ja vahvaa kestävyyttä tarkemmin.

13 Katso lisää Lennox ym. 2018.

organisaatio sopeutuu, oppii ja kehittää itseään säilyttääkseen itsensä. Kestävyyden määrittelyyn prosessiksi liittyvät myös kysymykset, milloin tai millä aikavälillä toimitaan kestävästi. Brundtlandin komission vuoden 1987 raportissa kestävyttä tarkastellaan sukupolvien välisenä kysymyksenä, jolloin kestävyiden aikajänne on pitkä.

Kestävyys näyttäytyy ajanhetkiin kiinnittyvänä ilmiönä, mutta kestävyttä voidaan pitää myös määrävänä politiikka-paradigmmana.¹⁴ Kestävä toimintatapa on erityisesti julkishallinnon tavoitteena, kun luodaan puitteita ja mahdollisuuksia kansalaisten hyvinvoinnille. Esimerkiksi pääministeri Marinin hallituksen tavoitteena on ”osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta”.¹⁵ Kuntalaki (410/2015) kiinnittää kestävyiden kunnan toimintaan, sillä ensimmäisessä pykälässä todetaan lain tarkoituksena olevan kunnan toiminnan suunnitelmallisuuden ja taloudellisen kestävyiden edistäminen: ”Kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla”. Kuntalaista kestävyyspuhe on siirtynyt myös kuntien strategiaihin. Esimerkiksi Tampereen kaupungin vuoden 2017 strategiassa tavoitteeksi asetetaan 300 000 asukkaan viihtyisä ja elävä kaupunki, jonka kasvu toteutuu kestäväällä ja inhimillisellä tavalla. Tavoite saavutetaan toimimalla ekologisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja taloudellisesti kestävästi.

Vaikka kestävyidenessä on tavoitteena ihmisen, ympäristön ja talouden tasavertainen huomioiminen, kestävyiden tarkasteluissa painottuvat yksittäiset näkökulmat. Kestävyttä tarkastellaan ensisijaisesti ympäristöllisinä kysymyksinä.¹⁶ Kau-

14 Katso lisää Fiorino 2010.

15 Hallitusohjelmasta tarkemmin Valtioneuvosto 2019.

16 Mm. Barkemeyer ym. 2014.

punkkien näkökulmasta tällöin ollaan kiinnostuneita erityisesti urbaanista kestävydestä, jolla viitataan kestävä kaupunkikehityksen kysymyksiin. Aiemmassa kirjallisuudessa kestävyyskeskustelu yhdistyy kaupungistumiskehitykseen, mutta viime aikoina erityisesti älykkäisiin kaupunkeihin. Älykkäiden kaupunkien päämääränä on lisätä kestävyyttä teknologian avustuksella. Kaupunkeja pidetäänkin kestävyuden kannalta ratkaisevina, sillä yhtäältä kaupungit ovat merkittävästi vaikuttaneet kestävyysongelmien syntyyn, mutta paikallisina toimijoina niillä on mahdollisuus myös tarjota asukkaiden elämään ja elämisen mahdollisuuksiin vaikuttavia kestäviä ratkaisuja.¹⁷ Tasapainon etsimistä ja löytämistä ihmisen, ympäristön ja talouden kestävyudessa on kuitenkin myös kritisoitu. Mazmanian ja Blanco (2014) huomauttavat, että tasapainon löytäminen tarkoittaisi myös sitä, että kestävyuden kolme ulottuvuutta olisivat samanarvoisia, ja näin ei ole. Kirjoittajien mukaan kestävyuden ulottuvuuksien välillä on verkostomainen riippuvuus.

Kaupunkitalous yhdistää sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden Julkisen talouden osalta kestävydestä puhutaan erityisesti kestävyysvajeen näkökulmasta. Tästä nousevat velkaantumisen kysymykset kuvastavat julkisen talouden resurssien rajallisuutta hyvien elämisen mahdollisuuksien turvaamiseen. Kaupungeissa taloudellista kestävyttä arvioidaan vastaavalla tavalla, jolloin taloudellinen kestävyys näyttäytyy yksittäisten talouden tunnuslukujen valossa. Tällöin kestävyydellä viitataan juuri velan tai alijäämän tunnuslukuihin, ja huomio kohdistuu pääsääntöisesti mittaroinnin kysymyksiin. Taloudellisen kestävyuden mittaamiseen ja ennustamiseen on kehitelty erilaisia malleja

17 Katso lisää Ahvenniemi ym. 2017 sekä Rees & Wackernagel 1996.

lähtien yksittäisistä vuosikatteen tai lainamäärän mittareista ja päätyen monisyisiin tilastollisiin malleihin. Kun taloudellista kestävyyttä tarkastellaan kaupunkiorganisaation sisäisenä taloudellisenä kestävyyttenä, keskitytään erityisesti lyhyen aikavälin rahan riittävyyden, maksukykyisyyden ja vakavaraisuuden mittareihin.¹⁸ Taloudellisen kestävyuden mittaamisessa on myös ongelmia. Mittarit olettavat kestävyysilmiön yksilotteiseksi, ja mittaamisen tarkastelussa kaupungin varsinainen toiminta ja sen tulokset jäävät helposti huomion ulkopuolelle. Taustalta voidaankin tunnistaa kapea-alainen käsitys kaupunkitaloudesta.¹⁹

Kaikessa taloudessa, myös kaupunkitaloudessa, lähtökohdina ovat ihmisten tarpeet. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltioajattelussa julkisen hallinnon merkitys kansalaisten hyvinvoinnin ja hyvän elämän edellytysten luonnille on tärkeä. Julkinen hallinto järjestää merkittävän osan julkisista hyvinvoinnin edellytyksiä luovista palveluista, joiden tarkoituksena on vastata ihmisten tarpeisiin. Vaikka arkikielessä taloudella tarkoitetaan rahaa, on taloudellisessa toiminnassa olemassa aina kaksi toisiinsa kytkeytyvää osaa, talous ja toiminta, eli niin sanotut rahatalous ja reaalitalous. Reaalitalous muodostuu palvelujen järjestämisestä: tuotantoprosessista, johon sisältyy tuotannontekijöiden hankkiminen, suoritteiden (esimerkiksi palvelujen) tuottaminen ja niiden luovuttaminen asukkaiden käyttöön. Reaalitalous on muun muassa lasten päivähoitoa ja koulua sekä katujen ja puistojen kunnossapitoa. Talouden perustana voidaan pitää tätä tuottamisesta ja kuluttamisesta, ihmisten toiminnasta, muodostuvaa reaalitaloutta. Raha näkyy reaalitalouden tuotantoon ja kulutukseen kuuluvassa vaihdannassa. Tällöin raha kuvastaa

18 Katso lisää taloudellisen kestävyuden mittaamisesta Sinervo 2020, Brusca ym. 2015, Sinervo 2014 ja Groves ym. 2003.

19 Katso tarkemmin Sinervo 2011.

palvelujen järjestämisestä syntyvien menojen kustannuksia, henkilöstölle maksettavaa palkkaa tai kaupunkilaisten maksamien verotulojen määrää.

Hyvinvoinnin edistämistehtävässään kaupunkiorganisaatio rahoittaa toimintansa asukkaiden maksamilla verovaroilla. Toimeksiantotaloudellisen perusluonteensa vuoksi kaupunkitaloudelle voidaan asettaa kaksi tavoitetta. Kaupunkiorganisaatio on tasapainotaloutta, jolloin tavoitteena on kaupunkilaisten maksamien verovarojen riittävyys palvelujen järjestämiseen ilman merkittävää velkaantumista tai tarpeetonta varallisuuden kasvua pitkällä aikavälillä. Toinen tavoite liittyy taloudellisten resurssien käyttöön ja niillä aikaansaatuihin vaikutuksiin. Kaupunkiorganisaation toiminnan tulisi olla kaupunkilaisten kannalta tuloksellista ja heidän palvelutarpeisiinsa vastaavaa. Asukkaan oikeus saada hyvää vastiketta maksamilleen verovaroille on myös oikeudenmukaisuuskysymys. Oikeudenmukaisuudelle voidaan esittää monia määritelmiä, mutta yleisesti sillä tarkoitetaan hyötyjen ja haittojen tasaista jakautumista.²⁰ Koska kaupunkilainen veronmaksajana kokee haittaa palvelujen rahoitusvastuun kantamisesta, on oikeudenmukaista, että hän saa tälle rahoitukselleen myös vastiketta eli hyötyä. Huomionarvoista tässä yhteydessä onkin, että kun taloudellista kestävyyttä tulkitaan yksittäisten taloudellisten tunnuslukujen avulla, mielenkiinto on rahataloudessa reaalityön sijaan. Tällöin tarkastelun ulkopuolelle jää kaikki se, mitä rahalla saatiin aikaiseksi eli miten hyvin onnistuttiin vastaamaan ihmisten tarpeisiin.

Kaupunkiorganisaation onnistumisesta vastata ihmisten tarpeisiin puhutaan yleisesti tuloksellisuutena. Tuloksellisuudessa on kysymys siitä, miten hyvin organisaatio käyttää rajalliset re-

20 Tarkemmin Sinervo ym. 2012.

surssinsa palvelujen järjestämiseen. Tuloksellisuutta jäsenne-tään usein kahdella kysymyksellä: 1) tehdäänkö asioita oikein ja 2) tehdäänkö oikeita asioita.²¹ Asioiden tekemistä oikein kuvas-tavat tuottavuuden ja taloudellisuuden tarkastelut, esimerkiksi se, kuinka paljon yhden päivähoitopäivän kustannukset ovat tai montako lasta yksi hoitaja päivähoidossa hoitaa verrattuna vaikkapa toiseen päiväkotiin. Taloudellisuutta kuvaava kustan-nustieto ei kuitenkaan kerro, tehtiinkö oikeita asioita. Tähän pyritään vastaamaan tarkastelemalla vaikuttavuutta, jolloin ol-laan kiinnostuneita esimerkiksi siitä, kykeneekö kaupunkiorga-nisaatio vastaamaan alueellisesti päivähoitotarpeeseensa niin, että päivähoidon asiakkaat ovat tyytyväisiä.

Talous ei siis ole pelkästään yhtä kuin raha tai rahan määrä. Viime kädessä kaupunkitaloudessa on kyse siitä, mitkä kaupun-gin resurssit ovat, mihin niitä käytetään ja mitä niillä saadaan aikaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Taloudelliseen kestävyyy-teen kuuluu palvelunäkökulma, jolloin tarkastelun fokuksessa on yhtäältä palvelujen riittävyys suhteessa palvelujen tarpee-seen ja toisaalta palvelujen laatu- ja vaikuttavuuskysymykset, jotka huomioivat henkilöstön hyvinvoinnin. Nämä ovat myös oikeudenmukaisuuskysymyksiä, jotka tuovat sosiaalisen kes-tävyyden ulottuvuuden kaupunkitalouteen. Vaikka sosiaalinen ja taloudellinen ulottuvuus voidaan yhteisesti tulkita osaksi kestävästä kaupunkitaloutta, nämä ulottuvuudet voidaan nähdä myös ristiriitaisiksi. Sosiaalisen kestävyys edistäminen tar-vitsee resursseja, mikä luo painetta taloudelliselle kestävyydelle. Usein taloudellisen kestävyys vahvistaminen tarkoittaa joko menojen vähentämistä tai tulojen kasvattamista, jolla puoles-taan on vaikutuksia sosiaaliseen kestävyyteen.²² Yhteenvetona voidaan todeta, että kestävä kaupunkitalous tarkoittaa toimin-

21 Katso esimerkiksi Meklin ym. 2009.

22 Katso lisää Borgonovi ym. 2018.

taa, joka täyttää niin sosiaalisen kuin taloudellisen kestävyysvaatimuksia riittävästi.

Haastattelututkimuksen antia – kasvatus- ja opetuspalvelut osana kestävää kaupunkitaloutta

Ymmärtääksemme sosiaalisen ja taloudellisen kestävyysproblematiikkaa uudella tavalla haastattelimme 13:a kasvatus- ja opetuspalveluiden johto- ja esihenkilötehtävissä olevaa henkilöä. Haastateltavina oli myös talouden asiantuntijoita. Teemahaastatteluissa pyysimme haastateltavia määrittelemään sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävää varhaiskasvatusta ja opetusta ilmiönä (1). Puolistrukturoidun teemahaastattelun teemat koskivat lisäksi 2) tietopohjaa, 3) johtamista sekä 4) rakenteita, resursseja ja käytäntöjä sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä opetuksen ja varhaiskasvatuksen mahdollistamiseksi. Tässä artikkelissa keskitymme erityisesti teemoihin yksi ja kolme, joiden keskeisenä pyrkimyksenä oli ymmärtää kestävyyttä ja sen ilmenemismuotoja ja vaikutuksia johtajien tekemiin päätöksiin. Haastatteluaineiston analyysissä pyrimme määrittelemään ilmiötä ja sen merkitystä sekä tunnistamaan tekijöitä, jotka haastavat tai tukevat sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävien valintojen tekemistä.

Kasvatus- ja opetusjohtajien tulkintoja sosiaalisesta ja taloudellisesta kestävyydestä

Ilmiön tärkeydestä ei haastatteluiden pohjalta jäänyt epäselvyyttä. Kaikki haastateltavat korostivat kestävyysproblematiikkaa niin yleisellä tasolla kuin erityisesti koulutusalaan. Vastauksissa kuvattiin, että sosiaalinen kestävyys on ”ihan ydintä” ja sen todettiin luovan pohjan sille, ”mitä me oikeesti tehdään”. Yksi haastateltava korosti globaalia yhteiskuntavastuuta toteamalla: ”Se on ehdottomasti tärkeä asia ja tavallaan se semmonen yh-

teinen huoli maapallon tilasta”. Aineistosta voi havaita selkeästi myös sen, että sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä tarkastellaan helposti ja mielellään erillisinä ilmiöinä. Kun keskustelu kääntyi taloudelliseen ulottuvuuteen, kävivät ilmi talouskeskustelun vaikeudet koulutusalalla. Eräs haastateltava kiteytti tämän seuraavasti: ”Koulutusalallahan yleensä talous on ollut se suurin resurssipeikko ja se, että koskaan ei ole niitä resursseja, mutta sitten taas välillä tuntuu, että välillä on resursseja niin että päättää kolisee yhteen”.

Sosiaalisen kestävyiden osalta koulutusalalla ammattilaisten puheissa korostui tasavertaisten oppimis- ja kasvumahdollisuuksien tarjoaminen kaikille lapsille taustoista riippumatta. Tämä nousi esiin kaikissa haastatteluissa hieman eri tavalla sanotettuna: ”hyväksi ihmiseksi kasvaminen”, ”hyvin elämässä pärjääviä onnellisia ihmisiä” ja ”kyse siitä, että lapset ja aikuiset voivat hyvin”. Lähes poikkeuksetta tämä keskustelu yhdistyi haastateltavien puheissa oikea-aikaisen tuen tarjoamiseen. Järjestelmän tehtävänä on ”tuottaa sekä yksilölle että yhteisölle kestävä lopputulos, eli siihen kuuluu ehdottomasti oikea-aikainen oppilaalle annettu tuki”.

Talous tunnistettiin merkittäväksi toimintaan vaikuttavaksi tekijäksi. Palvelutuotannon ja erityisesti sen tuloksellisuuden näkökulmasta nousi esiin näkemys siitä, että ”kestävä ei voi olla, jos ei ole vaikuttava”. Samanaikaisesti kuitenkin koettiin, että tuottavuus on jo kovalla tasolla. Tuottavuuden tai tuloksellisuuden kehittämisen vaade tunnistettiin ja tiedostettiin, ja keskeiseksi kysymykseksi nostettiin järjestelmätason uusiutuminen. Tällä peräänkuulutettiin maailman muutokseen reagoimista ja ”tämän ajan haasteisiin vastaamista”. Järjestelmätason uudistukset nähtiin tarpeellisiksi, koska ”me tarjotaan edelleen samanlaista palvelua, mikä sopi 70-, 80-, 90-luvuille hyvin”. Taloudellisuuden ja sosiaalisen kestävyiden ristipaine näyttäytyi

vahvimpana päiväkodin johtajien puheessa. Niukkojen resurs-sien kanssa painitaan erityisesti rekrytointien yhteydessä.

Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä toiminnan määrit-telemiseen sisältyi myös ristiriitaa. Yhden varhaiskasvatuk-sen haastateltavan sanoin: ”Tietysti semmonen taloudellisen tehokkuuden näkymä, mikä on sitten viimesenä kymmenenä vuotena tullu valtakunnallisesti koko varhaiskasvatukseen, niin siinä on kyllä ristiriitoja tähän sosiaalisesti kestävään, hyvää koulutukseen, laadukkaaseen koulutukseen, lasten oikeuteen”. Haastatteluaineisto kuvastaa hyvin sosiaalisen ja taloudellisen kestävyysjännitettä, jota sekä johtajat että talousasiantuntijat työssään kohtaavat.

Kestävyysnimityksistä tehtävistä valinnoista

Sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys näyttäytyivät konkreet-tisesti toimialan arjessa resurssiallokaation kysymyksinä. Tällä viitattiin siihen, että johtajat ja esimiehet omilla päätöksillään määrittävät ryhmäkoot ja siten vaikuttavat suoraan aikuisten ja lasten väliseen suhteeseen eli kohtaamisten määrään päivän ai-kana. Taloudelliset resurssit siis määrittävät ”kehyksen toimia lasten kanssa”. Talous-, henkilöstö- ja oppilasresurssien suunnit-telu nousee keskiöön, kun puntaroidaan oikeaa tuen ja kustan-nuksen suhdetta. Tampereella taloudellisen suunnittelun vas-tuuta on hajautettu kouluille ja päiväkodeille, mikä on edellyttä-nyt uudenlaista ajattelua ja uusien taitojen oppimista. Koulujen ja päiväkotien käyttöön on tuotu euromääräinen suunnittelu-työkalu (niin sanottu SPB-malli) aikaisemman tuntiallokaation sijaan. Tämä on ollut merkittävä muutos, koska se on auttanut johtajia vertailemaan erilaisten vaihtoehtojen kustannuksia ja seuraamaan oman yksikkönsä taloutta. Eräs rehtori kuvasi ti-lannetta seuraavasti: ”ollut semmoinen opin paikka, että nyt ei puhuta vaan siitä pedagogiikasta tai laadusta, vaan nyt täytyy

pystyä ottaan siihen johtamisosaamiseen myös taloudellinen näkökulma”.

Toinen tärkeä aineistosta esiin nouseva johtamisen tehtävä liittyy ”maailman muutoksen sanoittamiseen”. Tällä viitattiin niin kansallisten kuin kaupunkitason strategioiden korostamien teemojen tai ilmiöiden sanoittamiseen. Esimerkiksi kiusaamisen ehkäisy, tunnetaidot ja kulttuuritaidot nähtiin laajoiksi yhteiskunnallisiksi ilmiöiksi, jotka erilaisten strategioiden ja hankkeiden avulla muuttuvat konkreettiseksi tekemiseksi päiväkotien ja koulujen arjessa. Johdon välineinä huomion suuntaamiseksi mainittiin muun muassa henkilöstöjohtaminen ja erityisesti rekrytoinnit, toimintakulttuurin rakentaminen sekä opetus-suunnitelmat ja pedagogiset keskustelut. Riippuvuus hanke-rahoituksesta näkyi niin hyvässä kuin pahassa. Hankerahoitus mahdollistaa uudenlaista tekemistä, mutta saattaa jättää monet hyvät ja tärkeät asiat irrallisiksi tekemällä niistä määräaika-
aisia.

Haastattelut nostivat lisäksi esiin, miten kasvatus- ja opetus-palveluissa näkyy polarisaation lisääntyminen ja syventyminen yhteiskunnassa ja koulun sisällä. Tämä korostaa sosiaalisen kestävyiden ja erityisesti tasa-arvon merkitystä osana tuloksellisuuskeskustelua. Sosiaalisesti kestävät valinnat eivät välttämättä ole edullisimpia, ja onkin tärkeää miettiä taloudellisen kestävyiden ja euromääräisesti kalliin tai halvan vaihtoehdon välisiä merkityksellisiä eroja. Eräs haastateltava kuvasi tätä dilemmaa palvelurakenteen hajauttamisen perusteluna seuraavasti: ”kyllä se on taloudellisesti kestävä, mutta ehkä se ei ole halpaa”. Palvelurakenteiden hajauttamisen ja keskittämisen lisäksi haastatteluissa nousi esiin lukuisia muita vastakkainasetteluja, jotka ilmentävät taloudellisen ja sosiaalisen kestävyiden välistä jännitettä: määrä – laatu, tehokkuus – henkilöstön jaksaminen, ruuvin kiristäminen – muut ratkaisut tuottavuuden kehittämiseksi, helpotusta opettajalle – uutta oppilaille, oma siilo – palvelu-

järjestelmä, kouluvetoinen – kaupunkitasoinen kehittäminen ja rehtorin valta – opettajien autonomia. Kaikki nämä ilmentävät käytännön valintoja, joita kasvatus- ja opetuspalveluissa tehdään, kun haetaan kustannusvaikuttavinta ratkaisua palveluiden järjestämiseksi. Yleisesti on siis tunnistettavissa taloudellisen ja sosiaalisen kestävyiden jatkuva karhunpaini. Erityisesti varhaiskasvatuksen haastatteluissa nousivat esiin rekrytointivaikeudet. Henkilöstön rooli nähtiin merkittäväksi: oikean ihmisen löytäminen ja sitouttaminen oikeaan paikkaan on keskeistä, koska opettajalla on suuri merkitys ryhmän sosiaaliselle kehitykselle.

Keskusteltaessa tekijöistä, jotka edistävät tai estävät sosiaalisesti kestävien valintojen tekemistä, esiin nousee yhtenä keskeisenä tekijänä ”koulutuksen organisointimalli”. Tässä yhteydessä puhutaan muun muassa ”yhtenäiskoulusta”, ”vuosiluokkiin sitomattomista ryhmistä”, ”alueellisen resurssoinnin mallista” ja ”tiimiopettajuudesta”. Yleisemmällä tasolla korostuvat ”rohkeus ja pelimerkit muuttaa rakenteita”. Tampereella yksi keskeinen toiminnan ja talouden näkökulmien yhteen saattamisen väline on ollut yksiköiden mahdollisuus suunnitella omaa talouttaan. Tällä on pyritty ratkaisemaan ongelmaa, joka liittyy talouden liikkumavaraan suhteessa palvelutarpeisiin: talouden suunnittelu onnistuu paremmin lähellä toimintaa. Vaikka mielenkiintomme tässä artikkelissa keskittyykin erityisesti kestävyiden johtamisen ymmärtämiseen organisaatiossa, on syytä nostaa esiin myös institutionaalisen rakenteen ja ohjauksen merkittävä vaikutus kuntatoimijoiden toimintaedellytyksiin. Esimerkiksi ”aaltoileva koulutuspolitiikka”, ”työehtosopimukset” ja ”valtakunnallisen vision puute” haastavat niin pitkän aikavälin suunnittelun kuin sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävien valintojen tekemisen. Tähän liittyy myös tietynlainen polkuriippuvuuden ongelma, jonka eräs haastateltava puki sanoiksi: ”me ollaan aina lisätty jotain vanhaan, mut me ei olla mitään jätetty pois”.

Kestävän kaupunkitalouden mahdollisuudet ja rajat

Vuosikymmenten ajan yhteiskunnallisesti ja tieteessä on keskusteltu kestävydestä ja sen monimuotoisuudesta varsin abstraktilla tasolla. Erilaisia ulottuvuuksia ja näkökulmia tarkastellaan erikseen, eikä huomion keskiössä ole kestävyiden toimeenpano esimerkiksi julkishallinnon organisaation toimintana. Tilaa onkin kestävyiden moniulotteiselle tarkastelulle, johon tässä artikkelissa olemme tarttuneet erityisesti sosiaalisen ja taloudellisen kestävyiden osalta.

Yhtäältä aiemman kirjallisuuden ja toisaalta analysoimamme haastatteluaiaineiston pohjalta on selvää, ettei kestävyiden tulkinta organisaation toimintana ole helppoa. Yhteisen ymmärryksen synnyttäminen esimerkiksi juuri tarkastelemassamme sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävässä kasvatus- ja opetuspalvelussa vaatii erilaisten tulkintojen tuomista yhteen ja eri toimijoiden yhteistä tavoitteista ja toiminnan onnistumisesta käytävää dialogia.²³ Olemme korostaneet, että erilaisten tulkintojen taustalla vaikuttavat muun muassa kapea-alaiset tulkinnat kaupunkitaloudesta. Kestävyyskysymysten ratkaiseminen edellyttää kaupunkitalouden laaja-alaista tarkastelua. Taloutta on tarkasteltava rahataloutta ja sitä kuvaavaa mittaritietoa laajemmin ja syvemmin. Ei riitä, että kaupunkitalous on tilinpäätöksen tunnuslukujen perusteella ”kestävä” eli ylijäämäinen tai velaton, vaan päähuomion on oltava toiminnalla aikaansaaduissa vaikutuksissa. Tällöin kyse on siitä, millä tavalla kaupunkitalous mahdollistaa kestävä toiminnan niin varhaiskasvatus- ja opetuspalveluissa kuin laajemmin kunnan eri toimialoilla.

Haastatteluaiaineistomme kuvastaa kiinnostavasti sosiaalisen ja taloudellisen kestävyiden jännitteitä sekä niiden moniulot-

23 Katso lisää Laihon ym. 2017.

teista suhdetta julkisten palveluiden tuloksellisuuteen. Perinteisesti julkisen toiminnan tuloksellisuutta on tarkasteltu tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kautta. Sittemmin oikeudenmukaisuus on noussut neljänneksi tuloksellisuuden näkökulmaksi. Kestävyyden kehityksessä talouden, tuloksellisuuden ja oikeudenmukaisuuden väliset suhteet eivät kuitenkaan ole selviä. Esimerkiksi työhyvinvoinnin kysymykset osana kestävää toimintaa saattavat jäädä huomiotta tuottavuuden vaatimuksissa. Kestävä kaupunkitalous ei voi rakentua ajatukselle alati kasvavista verotuloistakaan. Kaupunkitalouden kontekstissa kestävyttä ei ole mielekästä tarkastella irrallaan muista tuloksellisuuden osa-alueista, koska kestävyys linkittyy monella tavalla johtamiseen, suunnitteluun ja organisointiin ja kulminoituu erityisesti resursoinnin kysymyksiin.

Analyysimme perusteella on useita tekijöitä, jotka rajaavat kaupunkioorganisaation mahdollisuuksia toimia sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästi. Kaupunkitalouden liikkumavara ja verotulojen kehitys asettavat toiminnalle rajat, joiden puitteissa kestävyiden valintoja voidaan tehdä. Samoin esimerkiksi kansallinen koulutuspolitiikka ja järjestelmätason valinnat luovat rajoja kestäväälle toiminnalle juuri kasvatus- ja opetuspalveluissa. Keskeiseksi kysymykseksi näyttää nousevan talouden ja toiminnan suunnittelu ja siinä hyödynnettävä tietopohja. Perinteisesti talouden suunnittelusta vastaavat talousasiantuntijat ja suunnittelu pohjautuu aikaisempien vuosien toimintatapoihin ja kokemuksiin.²⁴ Talous saatetaan tällöin ymmärtää yksilotteisena rahataloutena, jolloin huomio on rahan määrässä eikä rahan käytössä. Rahatalouden ajattelumallit ovat usein yksipuolisia ja pohjautuvat suppeaan tulkintaan taloudesta ja talouden periaatteista. Tämä on yksi syy siihen, miksi joissakin kunnissa

24 Katso esimerkiksi Anessi-Pessina ym. 2010.

talous saatetaan nähdä edelleen vain ”kamreerien” työnä.²⁵ Toisaalta budjetoinnilla on myös johtamiseen ja tilivelvollisuuteen liittyvät ulottuvuudet, jotka voidaan tulkita tiedolla johtamisen kysymyksiksi.²⁶

Kestävyys on maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tapahtuvaa jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Kaupunkiorganisaatiossa kestävyiden valintoja tehdään erityisesti resursoinnin kysymyksinä talouden ja toiminnan suunnittelussa. Kestävä kaupunkitalous edellyttää yhteisen ymmärryksen luomista sekä kestävyiden ulottuvuuksien tarkastelua osana niin talouden ja toiminnan suunnittelua kuin esimerkiksi tuottavuuden kehittämistä. Olennaista on tietää, milloin toimitaan kestävästi. Kestävyys, niin julkishallinnon arvona kuin konkreettisina käytännön johtamisen valintoina, on ratkaiseva kysymys yhteisen tulevaisuutemme kannalta. Siksi myös hallintotieteellisen tutkimuksen tulee perusteellisesti tarttua tämän mielenkiintoisen ilmiön tarkasteluun ja tukea käytännön toimijoita kestävien toimintatapojen luomisessa.

25 Vertaa esimerkiksi Virtanen & Vakkuri 2015.

26 Katso lisää Laihonon & Ahlgrén-Holappa 2020.

Lähteet

- Agenda2030, the 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations.
 Saatavilla <https://sdgs.un.org/2030agenda>.
- Ahvenniemi, Hannele & Aapo Huovila & Isabel Pinto-Seppä & Miimu Airaksinen (2017) What are the differences between sustainable and smart cities? *Cities* 60:A, 234–245.
- Anessi-Pessina, Eugenio & Carmela Barbera & Mariafrancesca Sicilia & Ileana Steccolini (2016) Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals, *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 29:3, 491–519.
- Barkemeyer, Ralf & Diane Holt & Lutz Preuss & Stephen Tsang (2014) What Happened to the ‘Development’ in Sustainable Development? Business Guidelines Two Decades After Brundtland. *Sustainable Development* 22:1, 15–32.
- Borgonovi, Elio & Paola Adinolfi & Rocco Palumbo & Gabriella Piscopo (2018) Framing the Shades of Sustainability in Health Care: Pitfalls and Perspectives from Western EU Countries. *Sustainability* 10:12 4439–4459.
- Brusca, Isabel & Francesca M. Rossi & Natalia Aversano (2015) Drivers for the Financial Condition of Local Government: A Comparative Study Between Italy and Spain. *Lex Localis J. Local Self-Gov* 13:2, 161–184.
- Dempsey, Nicola & Glen Brampley & Sinéad Power & Caroline Brown (2009) The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability. *Sustainable Development* 19:5, 289–300.
- Garmini, Silvia & Giuseppe Grossi (2018) What Is Known and What Should Be Known About Factors Affecting Financial Sustainability in the Public Sector: A Literature Review. Teoksessa Manuel P.R. Bolivar, & Maria. D.L. Subires (toim.) *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*. Hershey, PA, USA: IGI Global, 179–205.
- Groves, Sanford M. & Karl Nollenberger & Valente, Maureen G. (2003). *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, 4. Painos. Washington: International City/County Manager Association (ICMA).
- Fiorino, Daniel J. (2010) Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration. *Public Administration Review* 70:1, 78–88.
- Hamdouch, Abdelillah & Bertrand Zuindeau (2010) Sustainable development, 20 years on: methodological innovations, practices and open issues. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53:4, 427–438.
- Harris, Jonathan M. (2003) Sustainability and Sustainability Development. Teoksessa *International Society for Ecological Economics Internet Encyclopaedia of Ecological Economics*, kappale 3.
- Heikkurinen, Pasi (2014) Kestävyyden käsitteen ulottuvuudet. *Tieteessä tapahtuu* 4/2014.
- Laihonen, Harri & Johanna Ahlgrén-Holappa (2020) Tieto päätöksenteossa – 10 vuotta tietojohdantamista julkisella sektorilla. *Focus Localis* 48:3, 44–62.
- Laihonen, Harri & Tomi Rajala & Petra Haapala & Jarmo Vakkuri (2017) *Dialogia tuloksista – kohti tuloksekasta julkisjohtamista*. Tampere: Juvenes Print.
- Leuenberger Deniz (2006) Sustainable Development in Public Administration: A Match With Practice? *Public Works Management & Policy* 10:3,195–201.
- Lennox, Laura & L. Maher & Julie E. Reed (2018) Navigating the sustainability landscape: a systematic review of sustainability approaches in healthcare. *Implementation Science* 13:27.

- Mazmanian, Daniel A. & Hilda Blanco (toim.) (2014) *Elgar Companion to Sustainable Cities. Strategies, Methods and Outlook*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Meklin, Pentti & Tuija Rajala & Lotta-Maria Sinervo & Jarmo Vakkuri (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) *Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto. Tampere: Juvenes Print, 237–277.
- Pina, Vicente & Patricia Bachiller & Lara Ripoll (2020) Testing the Reliability of Financial Sustainability. The Case of Spanish Local Governments. *Sustainability* 12:17, 6880–6900.
- Pearce, David W. & Giles D. Atkinson (1993) Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of ‘weak’ sustainability. *Ecological Economics* 8:2, 103–108.
- Pezzey, John (1992) Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis. *World Bank Environment Paper*, 2.
- Purvis, Ben & Yong Mao & Darren Robinson (2019) Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustainability Science* 14, 681–695.
- Rees, William & Mathis Wackernagel (1996) Urban ecological footprints: why cities cannot be sustainable and why they are a key to sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, 16:4–6, 223–248.
- Saikkonen, Paula & Katri Hannikainen & Timo Kauppinen & Jarkko Rasinkangas & Maria Vaalavuo (2018) *Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregaatio ja tuloeroit kolmella kaupunkiseudulla*. Helsinki: Suomen Yliopistopaino.
- Seghezze, Lucas (2009) The five dimensions of sustainability. *Environmental Politics*, 18:4, 539–55.
- Sinervo, Lotta-Maria (2011) *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sinervo, Lotta-Maria & Pentti Meklin & Jarmo Vakkuri (2012) Oikeudenmukainen kuntatalous. Teoksessa Sinervo, Lotta-Maria & Jarmo Vakkuri (toim.). *Inhimillinen kuntatalous*. Tampereen yliopisto: KopioNiini, 75–84.
- Sinervo, Lotta-Maria (2014) Interpreting financial balance in local government: A case study from Finland. *Public Money and Management*, 34:2, 123–130.
- Sinervo, Lotta-Maria (2020) Financial Sustainability of Local Governments in the Eyes of Finnish Local Politicians. *Sustainability*, 12:23, 10207.
- Staniškienė, Eglė & Živilė Stankevičiūtė (2018) Social sustainability measurement framework: The case of employee perspective in a CSR-committed organization. *Journal of Cleaner Production*, 188, 708–719.
- Tampereen kaupunki (2017) *Tampere – sinulle paras*. Tampereen strategia 2030. Saatavilla https://www.tampere.fi/tiedostot/s/gMnFtUzmF/Tampereen_strategia_2030.pdf.
- Valtioneuvosto (2019) *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma – Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Hallituksen julkaisusarja.
- Virtanen, Petri & Jarmo Vakkuri (2015) *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Tallinna: Tietosanoma.
- Wilson, Woodrow (1992) The study of administration. Teoksessa Jay M. Shafritz & Albert. C. Hyde (toim.) *The classics of public administration*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 11–24.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987) *Our Common Future*. Oxford: University Press.

Luottamuksen käsite kriittisen tarkastelun kohteena

OSSI HEINO & JARMO HOUTSONEN

Luottamus on käsite, joka esitetään poikkeuksetta myönteisesti julkisia ja yksityisiä organisaatioita ja hallintoa koskevissa kannanotoissa ja tutkimuksissa¹. Luottamuksen katsotaan edistävän yhteistyötä eri hallinnonalojen, organisaatioiden ja asiantuntijoiden kesken.² Tiiviin ja avoimen yhteistyön ajatellaan puolestaan johtavan laadukkaampiin palveluihin, tehokkaampaan talouteen ja parempiin innovaatioihin.³ Luottamuksen vahvistamista ja yhteistyön lisäämistä on tarjottu myös monien turvallisuusongelmien vakioratkaisuiksi suomalaisissa turvallisuusstrategioissa ja turvallisuushallintotieteellisessä tutkimuksessa. Luottamuksen ja yhteistyön oletetaan parantavan yhteiskunnan, organisaatioiden ja yksilöiden kriisinkestävyyttä ja turvallisuusuuhkiin varautumista.⁴

1 Lukuisat tutkimuslaitokset, ajatuspajat sekä kansalliset ja kansainväliset asenne- ja arvokyselyt seuraavat säännönmukaisesti mm. kansalaisten luottamusta viranomaisiin ja instituutioihin. Varsinkin hallinnolliset ja poliittiset selvitykset näkevät luottamuksen yksinomaan myönteisesti. (Ks. esim. OECD 2021; Bäck & Kestilä-Kekkonen 2019; Valtionvarainministeriö 2019.)

2 Hawley 2012.

3 Gillespie ym. 2021.

4 Turvallisuuskomitea 2017.

Laajalle levinnyt ja itsestään selvänä pidetty käsitys luottamuksen positiivisista seurauksista sekä pätevydestä asettaa ja ratkaista tutkimuksellisia ja yhteiskunnallisia ongelmia peittää alleen kysymykset luottamuksen pimeistä puolista ja kielteisistä seurauksista. Bergeriä ja Luckmannia soveltaen voidaan sanoa, että hyvinä ja pätevinä pidetyt käsitteet legitimoivat sosiaalista järjestystä kognitiivisesti ja normatiivisesti.⁵ Käsitteet kertovat, mistä todellisuus koostuu ja mitkä ovat toiminnan arvokkaat päämäärät ja hyväksyttävät keinot. Koska käsitteet ja suhteemme niihin suuntaavat tietämisemme tapoja ja määrittävät toimintamme vaihtoehtoja, meidän tulee suhtautua käsitteisiin kriittisesti muttei nihilistisesti. Erityisesti kriisinhallinnassa ja turvallisuushkien torjunnassa yksipuolinen käsitys luottamuksen hyvyydestä ja pätevydestä voi johtaa järjestelmätason haavoittuvuuksiin. On siksi tärkeää, että käsityksemme luottamuksesta ja muista positiivisista käsitteistä muodostuisi tulevaisuudessa nykyistä kriittisemmälle pohjalle.

Funktionaalisesti eriytyneessä yhteiskunnassa kriisinhallinta ja turvallisuushkien torjunta edellyttävät yhteistyötä eri toimijoiden kesken yli sektorirajojen. Suomalaisessa kokonaisturvallisuuden mallissa korostetaankin viranomaisten, kansalaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän välistä luottamusta ja yhteistyötä.⁶ Poliisin, pelastustoimen, rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien lisäksi turvallisuuden tuottamiseen osallistuvat muun muassa terveydenhoito, sosiaalitoimi, vapaaehtoisjärjestöt, kunnat ja yritykset. Kriisinhallintajärjestelmän toimijoilla on rajattuja toimivaltuuksia ja erityisiä tehtäviä, joten monimuotoisten ja sektorirajat ylittävien turvallisuushkien torjunta edellyttää työnjakoa, yhteistyösuhteita ja verkostoja.

5 Berger & Luckmann 1966, 93–94.

6 Turvallisuuskomitea 2017; Branders 2016.

Kriisit ja uhat luovat itsessään yhteiskunnallista epävarmuutta. Monimutkaisemmaksi muuttunut turvallisuusympäristö tekee epävarmuudesta yhä hankalammin hallittavan. Olipa asialistalla uhkia koskeva tilannekuva, eri osapuolten toimintavalmius tai kansalaisryhmien suhde valtiovaltaan, strategiat ja tutkimukset haluavat lisätä luottamusta ja yhteistyötä epävarmuuden hallitsemiseksi.

Olemme taipuvaisia luottamaan kanssaihmiin silloinkin, kun meillä ei ole juurikaan tietoa toisen osapuolen motiiveista tai muista suhteen kannalta relevanteista asioista.⁷ Luottamus toiseen henkilöön on eräänlainen ihmisen oletusasetus, jota päivitämme vasta saatuaamme riittävän vahvaa näyttöä epäluottavuudesta. Oletusasetusta vahvistavat muun muassa säännöllinen onnistuminen vuorovaikutussuhteessa ja osapuolten sosiaalinen samankaltaisuus.⁸ Ihmisen kognitiiviset prosessit eivät kuitenkaan ole täydellisiä, jolloin päätöksemme voivat perustua virheellisille havainnoille ja päätelmille.⁹ Vaikka onnistuisimmekin hillitsemään automaattista taipumustamme luottaa ja korjaamaan virheellisiä havaintoja ja päätelmiä, olisimme yhä sidoksissa käsitykseemme luottamuksesta yksinomaan hyvänä ja pätevänä käsitteenä ja aineksena.

*Hyviin käsitteisiin liittyy tietynlainen varmuus. Käsitteellisesti luottamus ja varmuus ovat lähellä toisiaan. Muinaisnorjan sana *traust* sisältää luottamuksen, varmuuden, turvan, avun ja suojan konnotaatiot.¹⁰ Kun kaikki ovat varmoja luottamuksen hyvydestä ja pätevydestä epävarmassa maailmassa, luottamuksen käsitteen epäileminen ei ole ainoastaan normatiivisesti epäkorrektia, vaan myös kognitiivisesti erittäin vaikeaa.¹¹ Luottamuk-*

7 Zak 2017; Haas ym. 2015; Kramer 2006.

8 Jones & Shah 2021.

9 Kahneman 2011.

10 Richo 2010.

11 Lewicki & Brinsfield 2012; Dirks & Ferrin 2001.

semme ei kohdistu ainoastaan toisiin ihmisiin ja sosiaaliseen järjestelmään, vaan myös tietämisen tapaamme ja sen varaan rakennettuun projektioon eli käsitykseen tulevaisuuden asiain-tilasta.

Näistä lähtökohdista käsin pyrimme osaltamme vaikuttamaan siihen, että käsitys luottamuksesta muodostuisi niin hallintotieteen kuin kriisinhallinnan piirissä nykyistä avarammin ja kriittisemmin. Artikkelimme ei ole systemaattinen katsaus luottamuksen pimeitä puolia koskevaan tutkimukseen, vaan pyrkimys inspiroida aiheen käsittelyä ja muutamia ongelmakohtia esiin nostamalla auttaa luomaan yhä kokonaisvaltaisempaa käsitystä luottamuksesta.

Luottamus mielletään myönteiseksi käsitteeksi

Luottamus on ollut laajasti akateemisen kiinnostuksen kohteena erityisesti 1980-luvun lopulta alkaen ennen kaikkea toimintaympäristön muutoksen, epävakauden ja kompleksisuuden synnyttämän tilauksen vuoksi.¹² Myös hallintotieteellisessä tutkimuksessa luottamus on saanut paljon myönteistä huomiota. Luottamus ja yhteistyö luovat organisaatioille¹³, verkostoille¹⁴ ja instituutioille¹⁵ monia suotuisia seurauksia. Ei siis ihme, että luottamus on nostettu tärkeäksi käsitteeksi myös turvallisuushallinnon kontekstissa tieteellisissä¹⁶ ja strategisissa diskursseissa.

Vaikka luottamuksen merkityssisältö saa omia tieteenala-kohtaisia vivahteitaan, yleisesti ottaen sillä nähdään olevan myönteisiä vaikutuksia yksilöille, organisaatioille, instituutioille

12 Lyon ym. 2012; Dirks 2006; Bachmann & Zaheer 2006.

13 Esim. Zitting ym. 2020; Lines ym. 2005; Jokivuori 2004; McEvily ym. 2003; Dirks & Ferrin 2001.

14 Esim. Jones & Shah 2021; McEvily ym. 2021; Oomsels ym. 2019; Nordin & Jalonen 2015; Ala-Poikela ym. 2015; Luoma-aho 2006; Kale ym. 2000.

15 Esim. Harisalo & Miettinen 2012; Kramer 2012; Yang 2006.

16 Esim. Vilander ym. 2019; Branders 2016; Turvallisuuskomitea 2017.

ja yhteiskunnille.¹⁷ Luottamus auttaa hallitsemaan toimintaympäristöön ja tulevaisuuteen liittyviä epävarmuuksia ja riskejä luomalla toimintaan vakautta, varmuutta ja ennustettavuutta. Luottamukseen sisältyy käsitys luottamuksen kohteen hyvän-
tahtoisuudesta ja halusta edistää myös luottajan etuja. Luottamuksen kohde pitäytyy käyttämästä luottajan haavoittuvaa tai riippuvaa asemaa hyväkseen.¹⁸ Luottamuksen merkitys ei rajoitu ainoastaan suoriin vuorovaikutussuhteisiin, vaan esimerkiksi verkostorakenteissa sen voidaan nähdä virtaavan yksilöitä epäsuorasti kytkevien yhteyksien halki ja vakiintuvan lopulta verkoston ominaisuudeksi.¹⁹

Kun luottamuksen kohteen toiminta osoittautuu odotusten mukaiseksi, käsitys kohteen luotettavuudesta vahvistuu. Luottamukseen kohdistuneet kolhut puolestaan koetaan negatiivisesti, ja ne voivat johtaa toimenpiteisiin niin yhteistyösuhteen lopettamiseksi kuin luottamuksen palauttamiseksi.²⁰ Vaikka luottamuksen rakentaminen uudelleen onkin usein työlästä ja aikaa vievää, se voi lopulta johtaa alkuperäistä lujempaan luottamussuhteeseen.²¹ Luottamus ei siten ole ainoastaan tulevaisuuteen suuntautuvan toiminnan ja yhteistyön perusta, vaan myös niiden seuraus.²²

Mitä monimutkaisemmassa ja epävarmemmassa toimintaympäristössä yhteistyötä toteutetaan, sitä tärkeämmäksi luottamuksen merkitys koetaan. Turvallisuuden ja kriisinhallinnan kontekstissa toimintaympäristön monimutkaisuus ja epävarmuus hankaloittavat yhteisen tilannekuvan luomista. Kriisiin vastaamisen vaihtoehtojen seurauksia ja niiden toteu-

17 Gillespie ym. 2021; Hawley 2012.

18 Ben-Ner & Halldorsson 2010; Gargiulo & Ertug 2006; Van de Ven & Ring 2006; Lines ym. 2005.

19 McEvily ym. 2021; Jones & Shah 2021.

20 Lewicki & Polin 2012; Van de Ven & Ring 2006.

21 Lewicki & Polin 2012; Bachmann 2006.

22 Nooteboom 2006.

tumisen todennäköisyyksiä ei tunneta tarkasti. Toimijat lähes-tyvät kriisejä ja uhkia omasta tehtävästä ja näkökulmasta käsin soveltamalla käytössään olevaa rajallista tietoa. Turvallisuustoi-mijoiden välinen luottamus näyttäytyy halukkuutena rakentaa eri toimijoilla olevista tiedonsirpaleista jaettu ja kokonaisempi tilannekuva. Luottamus saa turvallisuustoimijat jakamaan tie-toa keskenään ja siten täydentämään tiedollisia vajeitaan.²³ Il-man luottamusta tiedollinen vaje ja tilannekuvan epävarmuus saattaisivat estää yhteistyön kokonaan. Luottamuksella voidaan parantaa yhteistä suorituskkyä ja lopulta onnistua toiminnassa epävarmuuden keskellä.²⁴ Luottamuksen puutteesta aiheutuisi turvallisuustoimijoiden sulkeutuminen omiin tietämisen saa-rekkeisiinsa ja monia sirpaleisia tilannekuvia. Tämä heikentäisi yksilöiden, organisaatioiden ja instituutioiden varautumiskykyä ja kriisinkestävyyttä erityisesti laajavaikutteisten turvallisuusuuh-kien edessä.²⁵ Suomessa omaksuttu kokonaisturvallisuuden malli, joka edellyttää laaja-alaista yhteistyötä läpi eri sektorei-den, on erittäin riippuvainen luottamuspääomasta.²⁶ Laajalle le-vinnyt varmuus luottamuksen ja yhteistyön erinomaisuudesta saattaa kuitenkin tehdä turvallisuusjärjestelmästä haavoittuvan, kuten tulemmekin artikkelissa myöhemmin huomaamaan.

Luottamus (*trust*) eroaa sen lähikäsitteistä tuttuudesta (*fami-liarity*) ja varmuudesta (*confidence*). Tuttuus on ehdotonta, itsestään selvää ja kaiken epäilyksen ulkopuolella olevaa us-koa tuntemiemme ja tietämiemme asioiden maailmaan. Tutun maailmamme ulkopuolella on meille täysin tuntematon alue, jota voimme yrittää ymmärtää ainoastaan tuntemamme ja tie-tämämme maailman käsitteiden ja välineiden avulla. Luotta-muksemme ja varmuutemme kohdistuvat asioihin, jotka ovat

23 Bouncken & Fredrich 2012; Goel & Karri 2006; Kale ym. 2000.

24 de Biasi 2019; Bouncken & Fredrich 2012; Lines ym. 2005; Lee 2004.

25 Kramer 2012; Bruhn 2001.

26 Vrt. Harisalo & Miettinen 2012.

tutussa maailmassamme, mutta emme pääse koskaan samalla välittömyydellä kosketuksiin tuntemattoman kanssa. Tuntematon, ennakoimaton ja odottamaton tekevät elämästämme aina jossain määrin epävarmaa. Yhteiskunnassa ihmisten luottamus ja varmuus voivat kohdistua toisten ihmisten lisäksi kaikille tuttuihin ja itsestään selviin sosiaalisiin instituutioihin.²⁷ Tässä mallisemmin ilmaistuna: luottamus ja varmuus kohdistuvat sosiaalisiin instituutioihin ja järjestelmiin sisältyviin toimijaidentiteetteihin, artefakteihin, toimintatapoihin, uskomuksiin, tietoon ja tietämisen tapoihin. Näin on myös kriisinhallinnan ja turvallisuusuhiin varautumisen kohdalla.

Varmuus (*confidence*) viittaa ihmisten itsestään selvään käsitykseen instituutioiden ja sosioteknisten järjestelmien jatkuvuudesta. Oletamme, että tietyt kognitiiviset ja normatiiviset säännöt sekä teknologiset järjestelmät säilyvät vakaina ja ennustettavina. Toisin kuin luottamus, tällainen varmuus ei edellytä riskin läsnäoloa, harkintaa ja valintaa erilaisten toimintavaihtoehtojen välillä. Nykyaikainen monimutkainen yhteiskuntamme on pullollaan instituutioita ja sosioteknisiä järjestelmiä, jotka edellyttävät meiltä varmuutta osallistumisen ennakkoehtona. Luottamus (*trust*) tulee esiin varsinaisesti silloin, kun jonkin järjestelmän sisällä tehdään päätöksiä vaihtoehtoista, joihin liittyy riskejä. Esimerkiksi poliisi, ensihoito, pelastus ja sosiaali-toimi ovat meille itsestään selviä institutionaalisia tahoja ja sosioteknisiä järjestelmiä, mutta harkitsemme tapauskohtaisesti, kannattaako hätäkeskukseen soittaa tai voiko poliisin puolueettomuuteen luottaa. Valintaa tehdessämme emme kyseenalaista näiden turvallisuustoimijoiden olemassaoloa tai tarpeellisuutta sinänsä. Varmuus on edellytys jaetulle sosiaaliselle elämälle, koska instituutioita kohtaan tuntemamme epäily johtaisi ihmis-

27 Luhmann 2000.

ten vieraantumiseen toisistaan ja yhteiskunnasta. Tilannetta voi verrata siihen, kun laskiessa valitsemme numeroita tai kirjoittaessa kirjaimia. Emme kyseenalaista numeroiden tai kirjainten olemassaoloa, mutta voimme käyttää niitä vaihtelevasti. Samalla varmuudella näytämme suhtautuvan luottamuksen käsitteen hyvyyteen ja pätevyyyteen.

Luottamus yhteiskunnan kriisinkestävyyden läpäisevänä käsitteenä

Yhteiskunnan toimintojen jatkuvuudesta ja kansalaisten turvallisuudesta huolehtiminen ovat valtiovallan keskeisiä, keskeytymättömiä tehtäviä. Turvallisuuden tuottamisesta on kuitenkin muodostunut varsin monimutkainen ongelma erilaisten epävarmuustekijöiden verhoamassa maailmassa. Turvallisuus käsittää paitsi uhkien ja kriisien tosiasiallisen hallinnan myös varmuuden ja luottamuksen koko kriisinhallintajärjestelmää sekä siihen kuuluvia toimijoita, teknologioita, toimintamalleja ja tietämisen tapoja kohtaan. Luottamus tulee esiin ihmisten valinnoissa, asenteissa ja kokemuksissa, mutta se on myös kriisinhallintajärjestelmään kuuluva ominaisuus, joka syntyy ja muuntuu sosiaalisissa suhteissa ja verkostoissa.²⁸ Kriisinhallintaan osallistuvat toimijat tarvitsevat luottamusta rohkaistuakseen yhteistyöhön, yhteisen tilannekuvan rakentamiseen ja strategisten toimintalinjojen valintaan. Voiko luottamus luottamuksen käsitteeseen (eli luottamuksen pitäminen sisällöltään yksinomaan hyvänä ja siten tavoittelemisen arvoisena) johtaa vaikeuteen luopua itseltään selvinä pidetyistä toimintamalleista? Vaikeuttaako se vaikiituneiden tietämisen tapojen kyseenalaistamista, vaikka se saattaisi olla hyödyllistä joissain tilanteissa erityisesti ja pidemmän päälle yleisesti?

28 McEvily ym. 2021; Luhmann 2000.

Havainnollistamme seuraavaksi, kuinka varmuus luottamuksen myönteisistä seurauksista heijastuu kyvyttömyytenä tunnistaa kriisinhallintaan liittyviä epäkohtia. Jäsennämme käsittelyämme kriisinhallinnassa usein kuvatun syklin kolmen vaiheen kautta: varautumisen, vasteen tuottamisen ja palautumisen. Esiin nostamamme ongelmat eivät ole niinkään empiirisestä tutkimuksesta johdettuja havaintoja, vaan pohdintoja haittamekanismeista, joita käsitteiden yksipuolisesta mieltämisestä voi aiheutua.

Varautuminen edellyttää luottamusta

Varautumisella tarkoitetaan valmistautumista erilaisten kriisien ja uhkien toteutumisen varalle. Varautuminen on systemaattista toimintaa, jolla rakennetaan, ylläpidetään ja kehitetään toimintakykyä tulevia koettelemuksia silmällä pitäen.²⁹ Varaudumme tilanteisiin, jotka kokemuksiemme ja niistä saatujen oppien pohjalta tiedämme ja tunnemme. Varautumisen idea ulottuu myös kykyyn turvata yhteiskunnan ja järjestelmien toimintakyky odottamattomien kriisien ja uhkien edessä.³⁰ Varautumisen tulisi siis huomioida toimintaympäristön ennakoimattomuus ja epävarmuus tavalla, jossa toimiviksi osoittautuneiden rakenteiden, toimintamallien ja yleisemmin ottaen tietämisen tapojen rajallisuus ja virheellisyyden mahdollisuus tunnistetaan ja tunnustetaan.³¹ Varautumisen ei siten tulisi rajoittua käytössä olevien ja sinänsä toimiviksi osoittautuneiden toimintatapojen tai välineiden lujittamiseen tai uusien, entistä sofistikoituneempien kehittämiseen. Tulisi myös oppia asioita, jotka syventävät, laajentavat ja monipuolistavat kapasiteetteja tuntemattoman uhan kohtaamiseen.

29 Turvallisuuskomitea 2017.

30 Heino ym. 2020.

31 Boin & Lagadec 2000.

Varautuminen edellyttää luottamusta, joka saa toimijat uskomaan niin omiin kuin yhteisiin kykyihin sekä sitoutumaan yhteiseen projektiin, tavoitteiden asettamiseen, suunnitelmien laatimiseen ja toimintojen resursoimiseen. Kun luottamuksen mielletään tuottavan toivottuja seurauksia, muodostuu varmuutta tietämykseen eteen avautuvien tilanteiden, keskeisten toimijoiden ja näiden roolien luonteesta. Tämän pohjalta voidaan rakentaa suunnitelmia, määritellä vastuualueita ja laatia toimintakortteja. Varmuus luottamuksen hyviin ominaisuuksiin poistaa tarvetta epäillä suunnitelmien pitävyyttä ja niiden mahdollisuutta sekä osapuolten motiiveja tai sitoutumisen astetta poikkeuksellisen tilanteen yllättäessä. Toiminnot tulee näin organisoida selkeästi, päällekkäisyyksiä välttämällä ja resurssien ylimitoittamista minimoiden. Tuotettavien vasteiden onnistuminen ja tehokkuus ovat tällöin kiinni räätälöityjen tehtävien hoitamistarkkuudesta, suunnitelmissa pysymisestä ja lojaaliudesta yhteistä projektia kohtaan.

Varmuutemme luottamuksen käsitteen positiivisiin ominaisuuksiin muodostaa vaikutelman kokonaishallinnasta, jossa eteen avautuvat tilanteet ovat kriittisiltä osiltaan tunnettuja ja suunnitellut vasteet oikeasuhtaisia. Varautumiskyky näyttää kehittyvän jatkuvasti täydellisemmäksi, kuten se omalla tavallaan tekeekin, mutta rajautuneena ja kiinnittyneenä taustalla olevaan tietämisen tapaan. Tietämisen tavassa käsitys luottamuksen sisällöstä on muodostanut olettamuksia asiointiloista tavalla, joka ei pääse asettumaan kriittisen tarkastelun kohteeksi. Näkymä tietämisen tavan rajallisuuteen ja sen sisältämiin otaksumiin jää avautumatta. Hallinnan ja varmuuden tunteet antavat ymmärtää, että epävarmuus on kontrollissa ja yhä paremmin kontrolliin saatettavaa. Epäilemiselle ei ole tarvetta.

Kriittinen suhtautuminen luottamuksen ominaisuuksiin auttaa havaitsemaan, kuinka luottamus ei kiinnity ainoastaan

toimijoihin ja näiden välisiin suhteisiin, vaan käsitys luottamuksen hyvydestä ja pätevyydestä läpäisee koko varautumisen järjestelmän ja ulottuu myös oletuksiin tulevaisuutta koskevien projektoiden paikkansapitävyydestä. Tietämisen tavat, menetelmät ja teknologiat, joilla projektioita tuotetaan ja muutetaan käytännön toimintakyvyksi, perustuvat oletuksiin, jotka tilastohistoriallisesti voivat pitää paikkansa, mutta joiden pätevyys seuraavassa kohdattavassa tilanteessa punnitaan aina uudestaan. Tietämisellä näyttää siis olevan omat rajansa ja näkökulmansa, jotka väistämättä ovat myös varautumiseen upotettuina. Huomataan, että toimintojen optimointi on optimointia tunnetun ja tutun ehdoilla. Tuntematon sen sijaan jää piiloon tämän tietämisen tavan puitteissa. Kriittinen näkymä tietämisen tapaan, ja tässä yhteydessä erityisesti luottamuksen käsitteen hyvyyteen ja pätevyyteen osana kriisinhallintajärjestelmää, avaa tarpeen vaalia vaihtoehtoisia tietämisen tapoja, menetelmiä ja teknikoita sekä erityisesti sisäänrakennettujen olettamusten romahdamista kuvaavia skenaarioita.

Luottamus vaikuttaa vasteiden tuottamiseen

Kriisitalanteessa vasteen tuottaminen fokusoituu välttämättömiin ja välittömiin toimenpiteisiin, tärkeimmiksi tiedettyjen ongelmien ratkaisemiseen. Kriisitalanteessa mitataan varautumisen ja aiemmista kriiseistä opitun kautta muodostettua kapasiteettia kohdata niin tunnettuja kuin tuntemattomiakin tilanteita. Kun palautumista ja varautumista suunnitellaan ja toteutetaan luottamuksen ja yhteistyön positiivisiin seurauksiin luottaen, kiteytetään toimintamalli ensin uhan tunnistamiseen ja sitten siihen vastaamiseen vaikutuksiltaan ennustettavaksi toimenpidetilaukseksi. Varmuutta osakseen saava projektiio ei näin pelkästään suuntaa uhkien tunnistamista, ongelmien asettamista ja niiden ratkaisua, vaan projektiio tekee tämän kaiken

toimijoiden puolesta.³² Projektio valaa uskoa määrättyyn työnjakoon, toimivaltuuksiin, yhteistyöhön ja tehtäväsuoritteisiin vasteen tuottamisena kriisitilanteissa. Yksilötasolla irtautuminen tai poikkeaminen tästä projektioista on paitsi kognitiivisesti raskasta, myös sosiaalisesti epäsopevaa ja virallisen oikeutuksen näkökulmasta epävarmaa.³³

Se, mikä varmuudessa projektion kohdallisuuteen ja oletamusten paikkansapitävyyteen on vahvuutta tunnettujen ongelmien alueella, on vastaavasti heikkoutta tuntemattoman alueella. Kun turvallisuushikka on kompleksinen ja sisältää ennakoimattomia piirteitä, eteen avautuvat ongelmat saattavat poiketa määränsä ja laatunsa puolesta odotetusta.³⁴ Varmuus siitä, että huomiota tulee kohdistaa standardivasteiden mielessä relevantteihin ongelmiin, on toisaalta huomion kohdistamattomuutta tämän tietämisen tavan ulkopuolelle, kohti tuntematonta. Tunnettu ja tiedetty tarjoaa kiinnekohtia, joiden varaan toimintakyky voi rakentua. Tämä jättää kuitenkin muistuttamatta siitä, että kyvykkyys on tällöin riippuvaista projektion pätevyyydestä.³⁵ Varmuus syö kykyä havaita, missä vaiheessa projektion tarjoamat kiinnepohdat alkavat kyseenalaistua ja muodostua suorastaan vaarallisiksi: missä tilanteessa luottamus ja yhteistyö eivät enää tuota myönteisiä seurauksia? Kun kiinnepohdat lopulta haihtuvat, jäljelle jäävät sellaiset kyvykkyudet ja resurssit, joita ei ole kehitetty yksinomaan vakiintuneen tietämisen tavan varaan, vaan pikemminkin siitä huolimatta.

Sovituista säännöistä ja luoduista suhteista on vaikea irrottautua. Haluamme olla korrekkeja ja pitää kiinni sovituista asioista. Kerran rakennettua luottamuksellista yhteistyösuh-

32 Vrt. Baber & McMaster 2016.

33 Kramer 2006.

34 Heino ym. 2019.

35 Vrt. Boin & Lagadec 2000.

detta arvostetaan, vaikka sillä ei päästäisi haluttuihin lopputuloksiin.³⁶ Kun toimijoiden välisen luottamuksen vahvistaminen mielletään yhteistyön tärkeimmäksi tavoitteeksi, kynnys irtautua sovitusta kasvaa silloinkin, kun irtautumisen edut alkavat olla näköpiirissä.³⁷ Tässä mielessä varmuus luottamuksen toivotuista seurauksista johtaa silmien ummistamiseen toimintakyvyn syvemmältä dynamiikalta ja vahvistaa esteitä puuttua toimimattomaan järjestelyyn.

Epäilevämpi suhde luottamuksen hyviin ominaisuuksiin ja siihen liittyviin totunnaisiin toimintamalleihin näyttäytyy valppautena kriisitilanteen ennakoimatonta dynamiikkaa kohtaan. Tunnettua uhkia vastaan tällainen uhmakkuus on resurssien tuhlausta, sujuvan hidastamista ja sosiaalisesti oudoksuttavaa. Se on kenties kuitenkin toimivin keino kurottautua kohti tuntematonta – ottaa tuntematon vakavasti.³⁸ Uhmakkuus näkee tarpeen suhtautua kriittisesti projektion kohdallisuuteen myös silloin, kun mikään ei suoranaisesti indikoi sen virheellisyydestä tai riittämättömyydestä. Näin syntyy ymmärrystä siitä, että ongelmat ja niihin suunnitellut ratkaisut muodostavat tietynlaisen loogisen ja hierarkkisen suhdejärjestelmän, joka itsessään vaikuttaa siihen, mitä havaitaan, miten havaitaan, miten havaitusta ajatellaan ja miten sen perusteella toimitaan. Siksi syntyy tarve ajatella myös toisin, simuloida mahdollisia epäonnistumisen kulkuja ja kehittää mahdollisimman joustavia toimintakykyjä, jotka iskostuessaan kehittyvät yhä riippumattommiksi oletusten kohdallisuudesta. Siksi meidän tulee epäillä myös luottamusta ja yhteistyötä patenttiratkaisuina turvallisuusongelmiin.

36 Van de Ven & Ring 2006.

37 Nooteboom 2006.

38 Weick & Sutcliffe 2015.

Luottamus muotoilee palautumista ja oppimista

Palautumisvaiheessa kriisinhallintajärjestelmä saatetaan takaisin kriisiä edeltäneeseen tilaansa. Lisäksi tavoitteena on kääntää kokemuksista kanttuneet opit aiempaa vahvemmiksi toimintakyvyn muodoiksi. Palautuminen on siten osittain myös varautumista, syklin sulavaa jatkumoa. Tyypillisesti palautumisvaiheessa huomio kiinnittyy resurssien päivittämiseen, tehtävien ja yhteistyösuhteiden tarkistamiseen sekä toimintamallien ajantasaistamiseen ja harjaannuttamiseen. Kysymys on järjestelmässä havaittujen haavoittuvuuksien ja puutteiden vähentämisestä paremman toimintakyvyn luomiseksi. Se, millä tavalla toimintaa arvioidaan, miten koetuista opitaan ja miten nämä käännetään vahvistuvaksi ja vähemmän haavoittuvaksi toimintakyvyksi, riippuu sitoutumisesta tietämisen tapaan ja edelleen käsitykseen luottamuksen ominaisuuksista.

Liiallinen varmuus projektiosta ja tietämisen tavasta johtaa tulkitsemaan heikon lopputuloksen olevan seurausta esimerkiksi virheistä annettujen toimintamallien suorittamisessa, niiden epätarkkuudesta, yhteistyön epäselvyydestä, puutteellisista resursseista tai toimivaltuuksien kapeudesta.³⁹ Taustasyinä voidaan arvella olevan luottamusvaje ja yhteistyön katkokset, joita tulee jatkossa paikata sitoutumalla tarjottuihin viitepisteisiin yhä voimakkaammin. Luottamuksesta ja yhteistyöstä tulee paremman kyvykkyyden mahdollistajia, ja vahvistuvasta luottamuksesta ja yhteistyöstä seuraa vahvistunutta toimintakykyä.

Toimintakyky todella vahvistuu, mutta se kiinnittyy yhä syvemmälle tuttuun tiedon alueeseen, käsitykseen siitä, että luottamuksen lisäämisestä seuraa aina jotain hyvää. Järjestelmä oppii, mutta tietämisen tapansa puitteissa, ja vakuuttaa myös toimijoita siinä pysyttelyn hyödyistä. Skenaariot, joita suunnii-

39 Donahue & Tuohy 2006.

tellaan toimintakyvyn parantamiseksi, eivät tällöin pysty ylittämään rajallisuuttaan, vaan tyytyvät hienosäätämään projektejaan. Ratkaisukeinot kehittyvät yhä sofistikoituneemmiksi, mutta tietämisen tapa, jonka perusteella ongelmat tulevat asetetuiksi, ei kyseenalaistu. Tarkasteluun ei nouse se, millaiseen tietämisen tapaan perustuen ja millaisten oletusten varassa toimintaa tehostetaan ja säädetään. Valokeilaan ei silloin asetu esimerkiksi ajatus luottamuksesta mahdollisena tekijänä kriisin eskaloitumisen dynamiikassa.⁴⁰

Käsitys luottamuksesta yksinomaan toivottuihin seurauksiin johtavana käsitteenä vie tarvetta epäillä järjestelmän taustaoletuksia, valvoa ja tarkkailla järjestelmään kuuluvien tahojen toimintaa sekä kehittää suojauksia mahdollisia väärinkäytöksiä varten. Oletamus kaikkien yhteistyön osapuolten vilpittömyydestä ja intressien samansuuntaisuudesta tekee kuitenkin tilaa opportunistiselle käytökselle, laaduttomalle toiminnalle ja luottamusaseman hyväksikäytölle. Varmuus luottamuksesta on siten itsessään potentiaalinen haavoittuvuuden lähde.⁴¹ Varmuus luottamuksen hyvistä seurauksista luo systeemistä harhaa, strategista sokeutta järjestelmässä kyteville heikkouksille.⁴² Vahvastikin suojattuun järjestelmään jää luottamuksen kautta tilaa haavoittuvuudelle, jonka hyväksikäyttöön nykyajan niljakkaimmat uhkatyypit nimenomaan perustuvat.⁴³

Tasapainoisempi suhtautuminen luottamuksen käsitteeseen kohdistaisi huomiota myös perustaan, jolta toiminnan onnistuneisuutta, vaikuttavuutta ja tehokkuutta arvioidaan ja kehitetään. Tarvitaan etäisyyden ottamista luottamukseen itseensä ja kiinnostusta arvioida luottamuksen roolia tapahtumien kulussa. Toimintakykyä rakentaessa pitäisi hyväksyä oletamus, että pro-

40 Vrt. Borell & Eriksson 2013.

41 Gargiulo & Ertug 2006.

42 Minarikova 2020; Zahra ym. 2006.

43 Esim. Gelles 2016; Hadnagy 2011.

jektio on väistämättä osittain virheellinen, vaikka emme tiedä vielä, miltä osin ja millä tavalla. Hinta siitä, että tuo oletamus osoittautuisi useimmiten paikkansapitämättömäksi, lienee kriisinhallintajärjestelmän kestävyysnäkökulmasta siedettävä. Järjestelmä ei kehittyisi yksinomaan olemassa olevan päälle rakentuen, vaan tulisi myös alttiiksi sitä uudistavalle muutokselle. Tällöin se, että on mahdotonta tietää, mitä kaikkea olisi hyvä tietää, iskostuu vakavammin osaksi kriisinhallintajärjestelmää.

Tarvitsemme tasapainoisempaa käsitystä luottamuksesta

Käsitteet viittaavat ajatuksiin, jotka voivat ohjata meitä toimimaan paremmin tai huonommin. Ajatuksia viestitään, ne kiertävät erilaisten julkaisujen mukana ja juurtuvat diskurssien kudosiin. Ajatukset ovat kaikkea muuta kuin vähäpätöisiä. Havainnollistimme, kuinka luottamuksen käsite kuljettaa hyötyjen ja vahvuuksien lomassa haittoja ja heikkouksia tavalla, josta meidän tulisi olla paremmin tietoisia. Luottamus on julkista hallintoa koskevan tutkimuksen keskeinen käsite ja yksi turvallisuushallinnon käsitteellisistä kiintopisteistä. Esimerkiksi kansalaisten luottamusta viranomaisiin voidaan pitää julkisen vallan legitimitetin ja vaikuttavuuden ydinasiana demokratioissa. Luottamuksella on ansaittu ja vakaa asema myös kriisinhallinnassa, ja luottamusta voidaan syystä pitää välttämättömänä elementtinä yhteiskunnallisen turvallisuuden tuottamisessa. Järjestelmiin on investoitu valtavasti niin materiaalisesti kuin henkisesti, joten niistä on perusteltua pitää kiinni jatkossakin. Havaintojemme mukaan niihin tulisi kuitenkin kohdistaa systemaattista epäilyä kiinnipitämisen ehtona – samanaikaisesti luottaa ja ei-luottaa.

Systemaattisen epäilyn tulee kohdistua ennen kaikkea projektoiden paikkansapitävyyteen, taustaolettamuksiin ja rajal-

lisuuksiin. Aikaisempien koettelemusten vuoksi hioutunut projektio voi olla hyvä arvaus toimintatarpeista tulevassa kriisissä, mutta hyvänä arvauksenakin projektio on pätevyysalueeltaan rajallinen. Voimme varautua luottaen projektioomme ja sitä ylläpitävään kriisinhallintajärjestelmään toimijoihin, toimintamalleihin ja teknologioihin. Samalla meidän tulisi varautua siihenkin, että emme tarkalleen tiedä, kuinka projektion puutteellisuus konkretisoituu seuraavan tosipaikan tullen. Vaikeutemme havaita projektion heikkouksia nousee kiinnittymisestäämme samaan tietämiseen tapaan projektion säätämisen kanssa. Meiltä puuttuvat projektion asettamien rajojen ulkopuoliset kiintopisteet.

Ollessamme varmoja luottamuksen arvosta siitä muodostuu itsestäänselvyys, jota peräänkuulutetaan ratkaisuksi lukuisiin ongelmiin ilman, että tarkasteltaisiin käsitteen suhdetta käsillä olevan ongelman dynamiikkaan. Kun jokin menee sitten pieleen, emme epäile luottamuksen itsensä pätevyyttä, vaikka niin pääsisimme loogisesti yhtä relevanttien, mutta huomattavasti epämieluisampien kausaalisuhteiden jäljille. Jos oletamme luottamuksen roolin tapahtumaketjuissa ainoastaan positiiviseksi, emme koe tarpeelliseksi arvioida sen vaikutuksia epäsuotuisten tapahtumien etenemiseen. Tämän artikkelin valossa toteamme, että mitä tärkeämpien ja kriittisempien asioiden yhteyteen tällaisia yleisratkaisuihin tarjottavia käsitteitä ehdotetaan, sitä tarpeellisempaa niihin olisi suhtautua myös kriittisesti.

Tavoitteemme ei ollut esittää kattavaa arviota luottamuksen käsitteen käytöstä tutkimuskirjallisuudessa, vaan pikemminkin innostaa ja ruokkia tieteellistä keskustelua siitä, miten luottamukseen ja muihin hyvinä pidettyihin käsitteisiin tulisi suhtautua. Tällainen pimeän puolen valottaminen tarjoaa aineksia muuttaa hallintotieteellistä keskustelua suuntaan, jossa ilmiöiden dynamiikat tulevat täydemmin ja kriittisemmin ym-

märretyiksi tulevaisuudessa. Artikkelimme näkökulma luottamuksesta metahaavoittuvuuden lähteenä on kaikessa paradoksaalisuudessaan hedelmällinen näkökulma erityisesti turvallisuushallinnon tutkimuksessa. Toivoaksemme tasapainoisempi kuva luottamuksesta avaa kiinnostavia ongelmia tuleville tutkimusavauksille.

*Artikkeli on toteutettu Suomen Akatemian
[nro 315074] tukemana.*

Lähteet

- Ala-Poikela, Anna, Antti Koski & Jari Stenvall (2015) *Verkostot osana kuntien kehittämis- ja innovaatiotoimintaa*. Vaikuttavuutta arvoverkoilla (VARVO) -hankkeen loppuraportti.
- Baber, Christopher & Richard McMaster (2016) *Grasping the Moment. Sensemaking in Response to Routine Incidents and Major Emergencies*. Boca Raton, CRC Press.
- Bachmann, Reinhard & Akbar Zaheer (2006) Introduction. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer, A. (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 1–12.
- Bachmann, Reinhard (2006) Trust and/or power: towards a sociological theory of organizational relationships. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer, A. (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 393–408.
- Ben-Ner, Avner & Freyr Halldorsson (2010) Trusting and trustworthiness: What are they, how to measure them, and what affects them. *Journal of Economic Psychology* 31:1, 64–79.
- Berger, Peter & Thomas Luckmann (1966) *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday.
- Boin, Arjen & Patrick Lagadec (2000) Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8:4, 185–191.
- Borell, Jonas & Kerstin Eriksson (2013) Learning effectiveness of discussion-based crisis management exercises. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 5, 28–37.
- Bouncken, Ricarda & Viktor Fredrich (2012) Coopetition: Performance Implications and Management Antecedents. *International Journal of Innovation Management* 16:5, 1–28.
- Branders, Minna (2016) *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Väitöskirja. Tampere, Tampere University Press.
- Bruhn, John (2001) *Trust and the Health of Organizations*. New York, Springer Science+Business Media.
- Bäck, Maria & Elina Kestilä-Kekkonen (toim.) (2019) Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut trendit ja kuilut. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Helsinki, Valtiovarainministeriö.
- de Biasi, Katharina (2019) *Solving the Change Paradox by Means of Trust: Leveraging the Power of Trust to Provide Continuity in Times of Organizational Change*. Wiesbaden, Springer.
- Dirks, Kurt & Donald Ferrin (2001) The role of trust in organizational settings. *Organization Science* 12:4, 450–467.
- Dirks, Kurt (2006) Three fundamental questions regarding trust in leaders. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 15–28.
- Donahue, Amy & Robert Tuohy (2006) Lessons We Don't Learn: A Study of the Lessons of Disasters, Why We Repeat Them, and How We Can Learn Them. *Homeland Security Affairs* 2:2, 1–28.
- Gargiulo, Martin & Gokhan Ertug (2006) The dark side of trust. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 165–186.
- Gelles, Michael (2016) *Insider Threat: Prevention, Detection, Mitigation, and Deterrence*. Oxford, Elsevier.

- Gillespie, Nicole, Ashley Fulmer & Roy Lewicki (2021) A Multilevel Perspective on Organizational Trust. Teoksessa Nicole Gillespie, Ashley Fulmer & Roy J. Lewicki (toim.) *Understanding Trust in Organizations: A Multilevel Perspective*. New York, Routledge, 3–12.
- Goel, Sanjay & Ranjan Karri (2006) Entrepreneurs, Effectual Logic, and Over-Trust. *Entrepreneurship Theory and Practice* 30:4, 477–493.
- Haas, Brian, Alexandra Ishak, Ian Anderson & Megan Filkowski (2015) The tendency to trust is reflected in human brain structure. *Neuroimage* 107, 175–181.
- Hadnagy, Christopher (2011) *Social Engineering: The Art of Human Hacking*. Indianapolis, Wiley Publishing.
- Harisalo, Risto & Ensio Miettinen (2012) *Luottamus – Pääomien pääoma*. Tampere, Tampere University Press.
- Hawley, Katherine (2012) *Trust: A Very Short Introduction*. Oxford, Oxford University Press.
- Heino, Ossi, Annina Takala, Pirjo Jukarainen, Joanna Kalalahti, Tuula Kekki & Pekka Verho (2019) Critical Infrastructures: The Operational Environment in Cases of Severe Disruption. *Sustainability* 11:3.
- Heino, Ossi, Vesa Huotari & Kari Laitinen (toim.) (2020) *Varautuminen eilen – varautuminen huomenna: Puheenvuoroja Suomesta*. Tampere, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136.
- Jokivuori, Pertti (2004) Sitoutuminen työorganisaatioon ja luottamus. *Aikuiskasvatus* 24:4, 284–294.
- Jones, Stephen & Priti Shah (2021) The Tangled Ties of Trust: A Social Network Perspective on Interpersonal Trust. Teoksessa Nicole Gillespie, Ashley Fulmer & Roy J. Lewicki (toim.) *Understanding Trust in Organizations: A Multilevel Perspective*. New York, Routledge, 205–232.
- Kahneman, Daniel (2011) *Thinking, Fast and Slow*. London, Allen Lane.
- Kale, Prashant, Harbir Singh & Howard Perlmutter (2000) Learning and Protection of Proprietary Assets in Strategic Alliances: Building Relational Capital. *Strategic Management Journal* 21:3, 217–237.
- Kramer, Roderick M. (2012) Institutional Trust Failures: Insights and Lessons from the 9/11 Intelligence Failures. Teoksessa Roderick M. Kramer & Todd L. Pittinsky (toim.) *Restoring Trust in Organizations and Leaders: Enduring Challenges and Emerging Answers*. Oxford, Oxford University Press, 69–91.
- Kramer, Roderick (2006) Trust as situated cognition: an ecological perspective on trust decisions. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 68–84.
- Lee, Hyun-Jung (2004) The role of competence-based trust and organizational identification in continuous improvement. *Journal of Managerial Psychology* 19:6, 623–639.
- Lewicki, Roy & Chad Brinsfield (2012) Measuring trust beliefs and behaviours. Teoksessa Fergus Lyon, Guido Möllering, Mark Saunders (toim.) *Handbook of Research Methods on Trust*. Cheltenham, Edward Elgar, 29–39.
- Lewicki, Roy J. & Beth Polin (2012) The Art of the Apology: The Structure and Effectiveness of Apologies in Trust Repair. Teoksessa Roderick M. Kramer & Todd L. Pittinsky (toim.) *Restoring Trust in Organizations and Leaders: Enduring Challenges and Emerging Answers*. Oxford, Oxford University Press, 95–128.
- Lines, Rune, Marcus Selart, Bjarne Espedal & Svein Johansen (2005) The production of trust during organizational change. *Journal of Change Management* 5:2, 221–245.

- Luhmann, Niklas (2000) Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. Teoksessa Gambetta, Diego (toim.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. New York, Blackwell, 94–107.
- Luoma-aho, Vilma (2006) Lupa toimia – julkisorganisaatioiden sidosryhmäsuhteet. *Tiedotustutkimus* 29:3, 38–51.
- Lyon, Fergus, Guido Möllering & Mark Saunders (2012) Introduction: the variety of methods for the multi-faceted phenomenon of trust. Teoksessa Fergus Lyon, Guido Möllering & Mark Saunders (toim.) *Handbook of Research Methods on Trust*. Cheltenham, Edward Elgar, 1–15.
- McEvily, Bill, Akbar Zaheer & Giuseppe Soda (2021) Network Trust. Teoksessa Nicole Gillespie, Ashley Fulmer & Roy J. Lewicki (toim.) *Understanding Trust in Organizations: A Multilevel Perspective*. New York, Routledge, 179–204.
- McEvily, Bill, Vincenzo Perrone & Akbar Zaheer (2003) Trust as Organizing Principle. *Organization Science* 14:1, 91–103.
- Minarikova, Dana, Nada Mumdziev, Michele Griessmair & Josef Widsperger (2020) The bright side and dark side of trust: The mediating effect of franchisor trust on performance. *Managerial and Decision Economics* 41:1, 116–129.
- Nordin, Patrik & Harri Jalonen (2015) Hyvinvointiverkosto institutionaalisenä yrittäjyytenä. Tapaustutkimus Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelman toteuttajaverkostosta. *Hallinnon Tutkimus* 34:2, 123–142.
- Noteboom, Bart (2006) Forms, sources and processes of trust. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 247–263.
- OECD (2021) *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Finland*. Forthcoming 4.5. 2021. doi:<https://doi.org/10.1787/52600c9e-en> (Haettu 16.4. 2021).
- Oomsels, Peter, Marloes Callens, Jolien Vanschoenwinkel & Geert Bouckaert (2019) Dysfunctions of Interorganizational Trust and Distrust in the Public Sector. *Administration & Society* 51:4, 516–544.
- Richo, David (2010) *Daring to Trust. Opening Ourselves to Real Love and Intimacy*. Boston, Shambhala.
- Turvallisuuskomitea (2017) Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös. Saatavissa: <https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf> (Haettu 22.3. 2021).
- Valtiovaraministeriö (2019) *Hallinnon rooli luottamuksen vahvistamisessa*. Poliittikkakatsaus 4/2019. https://vm.fi/documents/10623/12914468/Politiikkakatsaus_4_2019_Luottamus.pdf/4640cc17-7077-d5d7-b55e-8b1cb060c588/Politiikkakatsaus_4_2019_Luottamus.pdf (Haettu 15.4. 2021).
- Van de Ven, Andrew & Peter Ring (2006) Relying on trust in cooperative inter-organizational relationships. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer, A. (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 144–164.
- Vilander, Jaakko, Antti-Tuomas Pulkka, Ville Erkkilä, Erkki Saarikoski & Teija Norri-Sederholm (2019) Suomalaisten käsityksiä sodan sekä kyber- ja informaatioodankäynnin uhkasta. *Tiede ja Ase* 2019:1, 127–154.
- Weick, Karl & Kathleen Sutcliffe (2015) *Managing the Unexpected. Sustained Performance in a Complex World* (3. painos). New Jersey, John Wiley & Sons, Inc.
- Yang, Kaifeng (2006) Trust and Citizen Involvement Decisions: Trust in Citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. *Administration & Society* 38:5, 573–595.

- Zahra, Shaker, R. Isil Yavuz & Deniz Ucbasaran (2006) How Much do you Trust Me? The Dark Side of Relational Trust in New Business Creation in Established Companies. *Entrepreneurship Theory and Practice* 30:4, 541–559.
- Zak, Paul (2017) *Trust Factor: The Science of Creating High-Performance Companies*. New York, Amacom.
- Zitting, Joakim, Laura Hietapakka, Sanna Laulainen, Vuokko Niiranen & Timo Sinervo (2020) Henkilöstön luottamus organisaatioon ja johtajiin sosiaali- ja terveyspalvelujen organisaatiomuutoksessa. *Janus* 28:2, 168–184.

IV

HALLINTOTIETEELLINEN TUTKIMUS
YHTEISKUNNALLISESSA MURROKSESSA

Kestävä kehitys paradigmamuutoksena hallinnon tutkimuksessa

LIISA HÄIKIÖ & VIVI NIEMENMAA

Kestävä kehitys pyrkii globaalien haasteiden, kuten ilmastokriisiin ja eriarvoistumisen, ratkaisemiseen. Keskeinen lähtökohta on hyvä hallinto. Strategioita on laadittu yli kaksikymmentä vuotta, mutta niiden vaikuttavuus on jäänyt heikoksi.

Kestävän kehityksen prosessit olivat vilkkaan kehittämisen kohteena 1990-luvun loppupuoliskolla. Globaalien kestävän kehityksen konferenssien sarja oli käynnistynyt Rion kokouksesta vuonna 1992, ja kunnissa eri puolilla maailmaa laadittiin paikallisagendoja, paikallisia kestävän kehityksen ohjelmia. Vuoden 2015 jälkeen kestävän kehityksen työ on saanut jälleen voimasta nostetta YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden (SDG) ansiosta. Kestävän kehityksen 17 tavoitetta ja 169 alatavoitetta määrittävät globaalisti kestävän kehityksen sisältöä. Tavoitteet kattavat keskeisiä yhteiskunnallisia ja ekologisia ongelmia. Tavoitteena on esimerkiksi köyhyyden poistaminen, kestävän kaupunkikehityksen edistäminen sekä rauhan, oikeudenmukaisuuden ja instituutioiden vahvistaminen. Globaalisti esitetyt ja

paikallisesti tulkittavat kestävän kehityksen tavoitteet ovat uusi tapa määritellä sitä, millainen kehitys on kestävää.

Kestävän kehityksen sisällöstä ja merkityksestä on ennen näitä nyt määriteltyjä tavoitteita käyty laajaa yhteiskunnallista ja tieteellistä keskustelua jo vuosikymmenten ajan. Kestävän kehityksen tunnetuimman määritelmän Brundtlandin komission mukaan kyse on kehityksestä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä mahdollisuutta tulevilta sukupolvilta tyydyttää omat tarpeensa¹. Globaalien YK-prosessien vuoksi sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta keskeisempään rooliin ovat nousseet kestävän kehityksen kolme ulottuvuutta: ympäristöllinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys². Kestävän kehityksen ytimessä on tarve lähestyä asioita ja ongelmia kokonaisvaltaisesti ottamalla huomioon niin ympäristölliset, taloudelliset kuin sosiaaliset näkökulmat ja punnitsemalla näiden välisiä suhteita. Kestävästä kehityksestä ei voida oikeastaan puhua, jos tarkastelussa on vain yksi ulottuvuus. Esimerkiksi taloudellinen kestävyys ei edistä kestävää kehitystä, jos sen saavuttaminen heikentää luonnon kantokykyä tai rapauttaa ihmisten elämän edellytyksiä.

Käsitlemme kestävän kehityksen haastetta julkiselle hallinnolle ja sen tutkimukselle. Tarkastelemme artikkelissa, miten kestävä kehitys on uudistanut hallintotieteellistä tutkimusta. Tavoitteena on kytkeä kestävän kehityksen kysymykset hallinnon tutkimukseen ja pohtia hallinnon tutkimusta ja sen uudistamista kriittisesti kestävän kehityksen avaamista näkökulmista. Artikkelin pohjautuu tutkimuskirjallisuuteen ja käytännön esimerkkeihin Suomesta ja maailmalta. Keskeisenä havaintonamme on, että kestävä kehitys on pitkälti jäänyt huomiotta hallintotieteellisen tutkimuksen ja julkishallinnon uudistamisessa.

1 The World Commission on Sustainable Development 1987.

2 Sachs 2015.

Artikkeli hahmottelee paradigmanmuutosta, jonka mukaan ymmärrys tutkittavista ilmiöistä ja kysymyksistä, niiden tutkimisen peruslähtökohdista ja tutkimustavoista tulee muuttumaan perustavanlaatuisesti. Aluksi tarkastelemme, miten julkinen hallinto on globaalisti ja erityisesti Suomessa sitoutunut kestäväan kehitykseen ja miten hallintotieteellinen tutkimus on kestäväan kehityksen haasteeseen toistaiseksi vastannut. Tämä jälkeen pohdimme kirjallisuuden ja käytännön esimerkkien perusteella kestäväan kehityksen mukaisesti uudistuvan julkishallinnon keskeisiä piirteitä. Näitä ovat hallinnon suunnittelun aikajänne erityisesti vastuuna tulevista sukupolvista, monitoimisuus yhteiskunnan uudistamisessa ja politiikkajohdon mukaisuuteen nojaava toimeenpano. Arviomme mukaan ne ovat keskeisiä myös hallintotieteellisen tutkimuksen uudistuessa vastaamaan kestäväan kehityksen kysymyksiin. Lopuksi pohdimme, millaista paradigmaattista muutosta kestäväan kehityksen integroiminen nykyistä vaikuttavammin edellyttää hallinnon tutkimuksessa.

Julkinen hallinto on sitoutunut kestäväan kehitykseen, mutta sen tavoittelu on vaikeaa

Julkinen hallinto on sitoutunut edistämään yhteiskunnan uudistamista kestäväan kehityksen tavoitteiden mukaisesti. Maailman valtiot allekirjoittivat Agenda 2030 -sopimuksen vuonna 2015 New Yorkissa. Sen määrittelemissä 17:ssä kestäväan kehityksen tavoitteessa (Sustainable Development Goals, SDGs) julkisen hallinnon merkitys on keskeinen.

Toimiva julkishallinto on itsessään kestäväan kehityksen edistämisen ja saavuttamisen keskeinen edellytys. Yksi kestäväan kehityksen tavoitteista, SDG 16, onkin omistettu hyvälle hallinnolle. SDG 16:n institutionaaliset periaatteet liittyvät läpinäkyvyyteen, oikeuteen saada tietoa, tilivelvollisuuteen, korruption

vastaisuuteen, osallistumismahdollisuuksiin päätöksenteossa ja syrjimättömyyteen³. Keskeisen kansainvälisen hallintotieteellisen yhteisön (International Institute of Administrative Sciences, IIAS) puheenjohtaja, professori Geert Bouckaert työryhmänsä⁴ kanssa korostaa julkishallinnon merkitystä kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamiselle myös hyvin toimivaa hallintoa laajemmin. He esittävät, että kestävä kehityksen tavoitteet ovat keskeisiltä osin hallinnollisia kysymyksiä ja niiden toteutuminen riippuu osaltaan julkisen hallinnon ja hallinnan toimeenpanosta.

Julkishallinnon tavoitteena kestävä kehitys merkitsee talouden, ympäristön sekä ihmisten ja yhteisöjen kytkösten, vuorovaikutuksen ja päällekkäisyyksien huomioimista. Keskeisenä haasteena on siten ylläpitää ja vahvistaa kestävä kehityksen eri ulottuvuuksia yhtäaikaaisesti sekä turvata niiden välinen tasapaino pitkäkestoisesti⁵. Taloudelliseen kestävyyteen luetaan enenevässä määrin ilmatoriskit. Lisäksi julkishallinnossa korostetaan sosiaalista yhdenvertaisuutta ja vahvojen instituutioiden merkitystä⁶.

Ympäristöllisen ja sosiaalisen kestävyuden saavuttamisessa ajallinen kehys on tärkeä. Ajattelussa tulee huomioida ajallisesti pitkä, yli sukupolvien ja valtioiden rajojen ulottuva yhdenvertaisuus. Kestävä kehityksen hallinta korostaa taloudellisen, ympäristöllisen ja sosiaalisen kehityksen ja ajallisen ulottuvuuden ohella myös monitoimijuutta ja sitä, miten hallinto toimeenpanee päätöksiä ja järjestää julkisia palveluita⁷. Kestävä kehitys tarjoaa julkishallinnolle mahdollisuuden uudistaa suhteitaan niin kansalaisiin kuin yrityksiin ja erilaisiin yhteisöihin

3 UNDESA: Department of Economic and Social Affairs 2019.

4 Bouckaert ym. 2016.

5 Fiorino 2010.

6 Lee & Lee 2018.

7 Zeemering 2017.

Taulukko 1. Neljässä keskeisessä hallintotieteen kansainvälisessä tiedelehdessä julkaistut tutkimusartikkelien lukumäärä ja ajanjakso. Hakeutona on käytetty kestävä kehitys -käsitettä ja kestävyys -asiasanaa. Tarkastelu on toteutettu huhtikuussa 2021.

Tiedelehti	Tutkimus-artikkelit	Julkaisu-ajankohta	Hakusanat
Journal of Public Administration Research & Theory	4	2016–2021	Lehden nimi JA sustainable development (kaikista kentsistä) JA/TAI sustainability (asiasanana)
Public Administration	4	1995–2017	
Public Administration Review	10	2002–2020	
Public Management Review	20	2007–2020	

sekä muuttaa toimintatapojaan sisäisesti ja suhteessa ympäröivään maailmaan.

Näistä lähtökohdista eri hallinnon tasoilla on laadittu kestävä kehityksen strategioita jo yli kaksikymmentä vuotta. Kestävän kehityksen strategiat eivät kuitenkaan ole uudistaneet hallinnollisia rakenteita tai konkretisoituneet budjetteihin⁸. Suomalaisissa kunnissa kestävä kehityksen edistäminen on organisoitu eri tavoin, ja se on vaihdellut kuntajohtovetoisesta verkostomaiseen tai yksittäisten aktiivien varaan rakentuvaan malliin⁹. Vaikka esimerkiksi ”osallistumisen käänne” on tapahtunut hallinnossa, lainsäädännössä ja tutkimuksessa, voidaan kyseenalaistaa, onko julkishallinto kuitenkaan uudistunut toimintatavoiltaan ja valtasuhteiltaan. Hallinnon sektorirajoihin liittyvät ongelmat tunnistettiin jo kuntien kestävä kehityksen paikallisagendatyössä 1990-luvulla. Kuntahallinnon läpäiseväksi tavoiteltu, mutta ympäristöhallinnon vastuulla ollut paikallisa-

8 Niemann & Hoppe 2018.

9 Schmidt-Thomé ym. 2020.

genda jäi toisinaan lähinnä laajemmaksi ympäristöohjelmaksi. Poikkihallinnollisimmissakin tapauksissa se jäi osaksi kuntien strategiapalettia, vaikka joissakin kunnianhimoisissa malleissa prosessien edistäjät olisivat mielellään nähneet paikallisagendan muita strategioita ohjaavaksi ylästrategiaksi¹⁰. 2020-luvulle tultaessa paikallisagendatyö on saanut jatkoa YK:n vuoden 2015 kestävä kehityksen tavoitteista.

Ylipäättään kestävä kehitys ei ole muodostunut julkishallinnon perusprosesseja jäsentäväksi periaatteeksi. Ongelmana on se, miten kestävä kehitys integroituu hallinnon toimintaan tai jää ulkokohtaiseksi hallinnolliseksi tavoitteeksi. Tehokkuus ja talous, mutta myös sosiaalinen yhdenvertaisuus ovat julkishallinnon perinteiset arvot ja tavoitteet. Erityisesti ekologiseen kestävyYTEEN liittyvät kysymykset eivät kivuttomasti jäsennö osaksi näitä julkishallinnon perinteisiä tavoitteita ja arvoja¹¹. Ympäristön kantokyvyn ja talouskasvun turvaaminen yhtä aikaa on vaikeaa ja ehkä jopa mahdotonta.

Näiden tavoitteiden välinen ristiriita on kuitenkin sisäänkirjoitettu kestävä kehityksen ajatteluun. Kestävä kehitys on mahdollista ymmärtää kasvustrategiaksi, kuten EU:n vihreässä sopimuksessa. Tavoiteltavat muutokset tapahtuvat nykyisen hallintojärjestelmän logiikan mukaisesti. Kestävä kehitys hyväksyy talouskasvun eikä edusta lähtökohdiltaan radikaalia yhteiskuntamuutosta. Silti kestävä kehitys on mahdollista ymmärtää myös perinpohjaiseksi poliittisen ja taloudellisen järjestelmän uudistamiseen pyrkiväksi periaatteeksi. Perusteellisemmän yhteiskunnallisen muutoksen sijaan hallitukset ja julkishallinto omaksuvat helpommin nykyistä järjestelmää vähittäisesti uudistamaan pyrkivän kestävä kehityksen ajattelun. Osa kunnista keskittyy kokonaisvaltaisen kestävä kehityksen sijaan

¹⁰ Niemenmaa 2005.

¹¹ Häikiö 2014; Nijaki 2015.

ilmastopolitiikkaan, kiertotalouteen, energiatehokkuuteen tai resurssiviisauteen¹².

Kestävä kehitys hallinnon tutkimuksessa

Zeemering peräänkuuluttaa, että hallintotieteilijöiden tulisi osallistua kestävän kehityksen hallinnan tutkimiseen yhdessä julkishallinnossa työskentelevien kanssa ja tukea näin heidän työtään julkisen hallinnon uudistamiseksi kestävän kehityksen mukaisesti.¹³ Kestävän kehityksen kysymykset ovat kuitenkin yllättävän vähän esillä hallintotieteellisissä tutkimuksissa. Kansainvälisissä hallintotieteellisissä tiedelehdissä on julkaistu kestävää kehitystä käsitteleviä tutkimusartikkeleita Riossa 1992 pidetyn kokouksen jälkimainingeista lähtien, mutta kaikkineen kestävää kehitystä käsittelevien artikkelien lukumäärä on varsin vähäinen (ks. taulukko 1).

Valitsimme tarkasteluun neljä johtavaa hallintotieteen kansainvälistä yleistiedelehteä. Ne ovat keskeisessä asemassa tieteenalan keskeisten paradigmojen määrittelijöinä ja tieteenalan kehittymisen suuntaajina. Ne käyttävät merkittävää valtaa tieteenalan aiheiden tunnistamisessa ja edistämisessä. Näissä tiedelehdissä julkaistujen tutkimusartikkelien lukumäärän perusteella on syytä olettaa, että kestävä kehitys ei ole toistaiseksi kovin merkittävä hallintotieteellisenä tutkimusaiheena. Kestävän kehityksen tutkimus ei ole haastanut julkishallintoa käsittelevän hallintotieteen valtavirtaa tai kiinnittynyt siihen. Tilanne vaikuttaa samanlaiselta Suomen kansallisten tiedelehtien perusteella, sillä *Hallinnontutkimuksessa*, *Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa* ja *Focus Localiksessa* on julkaistu yhteensä vain muutama kestävä kehityksen tematiikkaan pureutuva tutkimusartikkeli.

12 Kettunen ym. 2019.

13 Zeemering 2017.

Kestävän kehityksen keskustelu on tarkastelluissa neljässä kansainvälisessä yleistiedelehdessä vähäistä, eikä keskustelu ole oikeastaan merkittävästi lisääntynyt viime vuosina. Eniten tutkimusartikkeleita on julkaistu *Public Management Review* -lehdessä, kaikkiaan 20 artikkelia. Niistä 13 on artikkeleita, joiden hakusanana on ”sustainable development” (kestävä kehitys). Avainsanalla ”sustainability” artikkeleiden määrä on kaikkiaan 22, mutta niistä osa on päällekkäisiä ”sustainable development” -hakutuloksen kanssa, eikä osa artikkeleista liity kestävään kehitykseen, vaan esimerkiksi taloudelliseen kestävyyyteen perinteisellä tavalla tai organisaatioiden ajalliseen kestävyyyteen. Uusiin kestävä kehityksen tavoitteisiin viittaavat hakusanat ”Sustainable development goals” tai ”SDGs” eivät tuota tulokseksi yhtään artikkelia. *Journal of Public Administration Research & Theory*, *Public Administration* ja *Public Administration Review* -lehdissä kestävä kehityksen keskustelu on vielä tätä vähäisempää.

Zeemering¹⁴ on vastaavalla tavalla kartoittanut kaupunkien kestävyyyteen liittyviä tutkimuksia. Hänen tuloksensa on, että julkishallintoon keskittyvät yleislehdet eivät ole juuri julkaisseet kaupunkien kestävyyyteen liittyviä tutkimuksia. Sen sijaan paikallishallintoon erikoistuneissa lehdissä aiheen käsittely on yleisempää. Valtaosa tarkastelemiemme kansainvälisten, johtavien yleistiedelehtien kestävään kehitykseen keskittyvistä artikkeleista tutkii juuri paikallistason, kuntien ja kaupunkien kysymyksiä. Valtioiden, yleisesti julkishallinnon tai julkishallinnon ja muiden organisaatioiden välisten suhteiden tutkimukseen keskittyviä artikkeleita on vain muutama.

Kansainvälisesti johtavien tiedelehtien perusteella kestävä kehityksen tutkimus ei muodosta systemaattista tutkimusalaa

14 Zeemering 2017.

hallintotieteen piirissä tai osallistu keskeisesti hallintotieteen teoriaperustan muotoiluun. Kestävää kehitystä käsittelevät artikkelit keskittyvät hallintotieteen peruskysymyksiin hallinnon uudistuksista hallinnon organisoimiseen. Käsiteltävistä kysymyksistä korostuvat kestävän kehityksen raportointi ja kestävän kehityksen hallinta. Tutkimusartikkeleissa kestävän kehityksen kysymykset määrittävät yhtäältä tutkimuksen kohteiksi, tietyiksi politiikka-aloiksi, joiden tarkasteluun sovelletaan hallintotieteen tarkastelutapoja. Toisaalta kestävän kehityksen kysymyksiä tarkastellaan siitä lähtökohdasta, miten ne uudistavat tai miten niiden tulisi uudistaa hallintotieteellistä tutkimusta ja julkishallinnon toimintaa.

Kaikkineen kestävän kehityksen hallintotieteellinen tutkimus luo varsin kriittisen näkökulman hallinnollisten käytäntöjen soveltuvuuteen tai mahdollisuuteen edistää kestävää kehitystä. Myönteisimmät mahdollisuudet tutkimukset tunnistavat siinä, miten julkishallinto yhteistyössä yritysten, kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa tavoittelee kestävää kehitystä¹⁵, joskin yhteistyöhön liittyy myös merkittäviä uhkia, jotka heikentävät kestävän kehityksen tavoittelua¹⁶. Erityistä tarvetta on kehittää julkishallinnon osaamista ja organisoitumista kestävän kehityksen edistämiseksi¹⁷. Lisäksi tulisi kehittää kestävän kehityksen mahdollistavia suunnittelu- ja raportointikäytäntöjä¹⁸. Kestävä kehitys esimerkiksi haastaa uudistamaan hallinnon ja päätöksenteon normatiivisia periaatteita, luomaan toimijoiden välisessä yhteistyössä kestävän kehityksen ratkaisuja, omaksu- maan uusia toimeenpanon muotoja ja kehittämään kestävyiden arviointikäytäntöjä.

15 Portney 2005; Royo 2014; Pinz ym. 2018; Karppi & Vakkuri 2020.

16 Koppenjan & Enserink 2009; Lee & Lee 2018.

17 Wang 2012; Krause ym. 2016.

18 Mazzara 2010; Dumay 2010; Greco ym. 2015; Niemann & Hoppe 2018.

Kestävä kehitys julkishallinnon ja sen tutkimuksen keskiöön

Seuraavaksi pohdimme, miten kestävä kehitys voitaisiin huomioida nykyistä paremmin julkishallinnon uudistamisessa ja sen tutkimuksessa. Hahmottelemme tutkimuksen ja käytännön esimerkkien avulla suunnittelun aikajänteen sekä monitoimijuuden ja politiikkajohdonmukaisuuden merkitystä kestävä kehityksen integroimiseksi julkishallintoon ja sitä käsittelevään tutkimukseen. Aiemman tutkimuksen ja käytännön esimerkkien perusteella suunnittelun aikajänne, monitoimijuus ja politiikkajohdonmukaisuus ovat kestävä kehityksen edistämisen keskeisiä piirteitä. Ne ovat myös keskeisiä ongelmia nykyisen julkishallinnon pyrkimyksissä omaksua kestävä kehityksen mukaisia toimintatapoja ja ratkaisuja.

Suunnittelun aikajänne

Tietääksemme suunnittelun, päätöksenteon ja toimeenpanon aikajännettä ei ole juurikaan tematisoitu hallintotieteellisen tutkimuksen keskeiseksi perustaksi. Ylisukupolvisuus ja globaali vastuu ovat sen sijaan vahvasti kestävä kehityksen ytimessä. Viime vuosina tulevien sukupolvien näkökulmaa ovat pitäneet esillä erityisesti ilmastoaktivisti Greta Thunberg ja hänen innoittamanaan muodostunut Fridays for Future -liike. Heidän keskeinen argumenttinsa on, että nykykuoret ja -lapset joutuvat elämään nykyisten, riittämättömien ilmastotoimien seurauksien kanssa ensi vuosisadalle saakka. Tällä he perustelevat nopeiden ja tehokkaiden ilmastotoimien toteuttamista välittömästi.

Aiempien paikallisagendatyöstä saatujen kansainvälisten kokemusten mukaan monista kestävä kehityksen prosesseista on puuttunut pidemmän aikavälin orientaatio¹⁹. Tästä huolimatta

19 Barrutia ym. 2015.

tutkijoiden mukaan paikallisagendaprosessit onnistuivat avaamaan tietä kohti osallistuvampia prosesseja ja pidemmän aikavälin huomioimista. Esimerkiksi poliittisesti ylisukupolvisuus on esillä Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa, jossa yksi politiikan uudistamisen kuudesta lupauksesta on sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus.

Mutta mitä ovat ne käytännöt, joissa ylisukupolvisuus otetaan mukaan, ja mikä on hallinnon suunnittelun ja hallinnollisten käytäntöjen aikajänne? Keskeinen hallinnollista toimintaa määrittävä suunnittelun aikajänne perustuu vuotuisen talousarvioon. Sen lisäksi valtion ohjaus kiinnittyy vahvasti vaalikauden ja hallitusohjelmaan.

Päätöksenteon keskittyminen hallituskausiin on nähty yhdeksi ongelmaksi pidemmän aikavälin tavoitteiden pohtimisessa. Ylivaalikautisen tarkastelun tarve nousi esiin esimerkiksi vuosina 2009–2011 politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeessa. Raportissa painotettiin, että politiikka-teemat ovat usein pitkäjänteisiä, mutta pitkän aikavälin vaikutuksia tavoittelevilla politiikkatoimilla on riski keskeytyä, sillä eri hallitukset korostavat politiikoissaan eri asioita. Lisäksi eri osapuolien mielenkiinto kohdistuu yleensä lyhyen aikavälin vaikutuksiin ja taloudellinen näkökulma on korostunut muihin vaikutuksiin nähden²⁰.

Hallitusohjelmat ovat nykyisin varsin yksityiskohtaisia ja sitovia. Uusia ajankohtaisia aloitteita, kuten YK:n kestävän kehityksen tavoitteita, voi olla vaikea sovittaa hallitusohjelman (tai EU:n tapauksessa kymmenvuotisstrategian ja seitsenvuotisen rahoituskauden) keskelle²¹. Vaalit vaikuttavat myös paikallis-hallinnon politiikan ja siihen kytkeytyvän strategisen suunnittelun sykliin. Tutkimuksessa suomalaisten kaupunkien strategi-

20 VNK 2011.

21 Niemennmaa & Perkinen 2020.

sen työn aikajänne on tunnistettu kestävän kehityksen kannalta liian lyhyeksi²². Kuntien kestävän kehityksen työtä käsittelevän tutkimuksen mukaan edes kestävän kehityksen strategioiden aikahorisontit eivät yleensä ulotu kovin kauas. Kettusen ja kumppaneiden²³ tutkimuksen mukaan noin 40 prosenttia kunnista kertoi aikajänteiden olevan vain neljä vuotta. Yli 15 vuoden aikahorisontin strategioita oli vain muutamalla yksittäisellä kunnalla.

Strategioilla olisi kuitenkin mahdollista linjata asioita myös pitkälle tulevaisuuteen. Esimerkiksi Suomen valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta ulottuu vuoteen 2030 saakka. Tällä hallituskaudella uusittava ilmasto- ja energias strategia kiinnittyy EU:n vuodelle 2030 asettamiin ilmasto- ja energiatavoitteisiin ja hallitusohjelman hiilineutraalius 2035 -tavoitteeseen.²⁴ Hallituksen esitys fossiilisen liikenteen tiekartaksi ennakoii päästötöntä liikennettä vuoteen 2045 mennessä.²⁵ Kuntatasolla esimerkiksi pääkaupunkiseudun ilmastostrategia ulottuu vuoteen 2030. Lakisääteisessä maankäytön suunnittelussa ympäristöä suunnitellaan pitkälle tulevaisuuteen. Kunnissa yleiskaavoja voidaan uusia muutamien vuosikymmenien välein. Pisimmillään esimerkiksi Helsingin yleiskaavan visio-osan aikajänne ulottuu vuoteen 2050.

Tätä kirjoitettaessa, vuonna 2022, vuosi 2030 näyttää edustavan tyypillisimmillään suomalaisen suunnittelun pidempää aikajännettä. Se on vain kahdeksan vuoden päässä eikä ole siten mitenkään ylisukupolvinen. Vuosi 2050 ulottuu jo seuraavaan sukupolveen, mutta tuo aikajänne on konkreettisesti esillä vain harvojen suunnitelmien tavoitevuotena. Lisäksi pitkää aikaväliä

22 Schmidt-Thomé ym. 2020.

23 Kettunen ym. 2019.

24 Työ- ja elinkeinoministeriö 2021.

25 Valtioneuvosto 2021.

ei välttämättä käsitellä tulevien sukupolvien näkökulmasta. Esimerkiksi lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa pitkän aikavälin vaikutuksista puhutaan välillisten taloudellisten vaikutusten yhteydessä ja ennalta ehkäisevien toimien kohdalla (oikeusministeriö 2007). Tulevien sukupolvien huomioiminen ei kuulu arvioitavien asioiden piiriin.

Pitkä aikaväli voidaan liittää myös tulevaisuudentutkimukseen ja ennakointiin. Suomi on edelläkävijä institutionaalisissa järjestelyissä, sillä Suomen eduskunnassa on tulevaisuusvaliokunta. Lisäksi ministeriöt julkaisevat kerran vaalikaudessa tulevaisuuskatsaukset ja eduskunta laatii tulevaisuusselonteon. Näitä pidetään kansainvälisesti edistyksellisenä, mutta tuotetun tiedon käyttö päätöksenteossa on kuitenkin arvoitu heikoksi²⁶. Lisäksi voidaan kysyä, olisiko erillisen tulevaisuusvaliokunnan ja -selontekojen sijaan hyödyllisempää, että pitkää aikaväliä ja tulevaisuuskysymyksiä käsiteltäisiin osana kaikkea suunnittelua ja päätöksentekoa.

Jos kestävä kehitys otetaan hallinnossa ja tutkimuksessa tosisseen, se vaatii myös suunnittelun aikajänteen kriittistä tarkastelua ja ulottamista ylisukupolviseksi. On toki selvää, että eläkejärjestelmän uudistamisen tai ydinjätehuollon kaltaiset kysymykset edellyttävät pitkän aikavälin laskelmia ja puntarointia. Suunnittelun aikajänne näyttää kuitenkin asettuvan pikemminkin tapaus- tai sektorikohtaiseen tarkasteluun, ja näisäkin voidaan kysyä, onko aikajänne riittävän pitkä. Kestävä kehitys voi toimia hyödyllisenä kimmokkeena pohtia sitä, onko julkishallinnon suunnittelun aikahorisontti ylipäättään riittävä kestävyyskysymysten ratkaisemiseen ja tulevien riskien tunnistamiseen.

26 VTV 2021.

Monitoimijuus

Kestävän kehityksen tavoittelussa on korostunut laaja yhteiskunnallinen osallistuminen²⁷. Laajaa osallistumista (multi-stakeholder participation) pidetään yleisesti paikallisagendan yhtenä peruselementtinä.²⁸ Se on myös kiinteä osa Agenda 2030:tä. Ajatuksena on, että kestävän kehityksen saavuttaminen edellyttää niin laajakantoisia yhteiskunnallisia muutoksia, että hallinnosta vastaavien tahojen ohella myös yksittäisten kansalaisten, yhteisöjen, yritysten ja erilaisten eturyhmien tulee osallistua prosesseihin.²⁹

Globaalin kestävän kehityksen prosessin eri vaiheissa eri tahojen osallistumisen merkitys on painottunut eri tavoin. Brundtlandin komission asiakirjoissa korostuu julkisen hallinnon ja valtioiden vastuu kestävän kehityksen edistämisestä.³⁰ Brundtlandin komissiota seurasi Rion kestävän kehityksen julistuksen jälkeen paikallishallinnon ja yksittäisten kansalaisten osallistumisen korostaminen 1990-luvulla. Lähtökohtana oli, että tavalliset ihmiset ”ajattelevat globaalisti ja toimivat paikallisesti”. Vuosituhannen alussa kansalaisjärjestöjen rooli ja merkitys kestävän kehityksen toteuttajina korostuivat. Hallitusten, liike-elämän ja kansalaisyhteiskunnan välisten kumppanuuksien tavoitteena oli poistaa köyhyyttä, lisätä energiatehokkuutta ja puhtaan veden saatavuutta sekä uudistaa kulutusta ja tuotantoa kestäväksi. 2010-luvulla yrityselämän merkitys kestävän kehityksen saavuttamisessa korostui edelleen. Tavoitteena oli vihreän talouden luominen ja edistäminen sekä kestävän kehityksen hallinnan uudistaminen. Vuonna 2015 laadittujen uusien kestävän kehityksen tavoitteiden jälkeen julkisen hallinnon ja valtioiden rooli kestävän kehityksen mahdol-

27 Lafferty ja Eckerberg 1998; Häikiö 2005; Niemenmaa 2005.

28 Barrutia ym. 2015.

29 Burke 2007.

30 Our Common Future... 1987.

listajina sekä muiden toimijoiden ohjaajina ja säätelijöinä on korostunut.

Osallistumiselle on pääsääntöisesti kahdenlaisia peruste-luita. Ensimmäinen liittyy siihen, että osallistuminen turvaa riittävän tiedon päätöksenteossa. Tavoitteena on luoda globaalisti ja paikallisesti yhteisymmärrystä siitä, mitä kestävä kehitys merkitsee. Toinen perustelu liittyy siihen, että osallistuminen sitouttaa ihmiset tai yhteisöt muutokseen ja saa heidät esimerkiksi muuttamaan elämäntyyliään, kulutusvalintojaan tai toimintamallejaan. Osallistuminen on siten samanaikaisesti keino uudistaa yhteiskunnallista hallintaa kestävä kehityksen turvaamiseksi ja muuttaa yksilöiden elämäntapaa kestäväksi. Osallistumisen merkitys korostuu, koska kestävä kehityksen mukaiset muutokset niin hallinnossa kuin jokapäiväisessä elämässä edellyttävät uusien asioiden, toimintatapojen ja ajattelutapojen omaksumista.

Kestävä kehityksen globaali prosessi on myötäillyt yleisiä trendejä siinä, mitkä toimijat on ymmärretty keskeisiksi yhteiskunnallisiksi toimijoiksi ja siinä, miten yhteiskunta on pyritty ohjaamaan³¹. Kestävä kehityksen prosessiin kiinnittyvä osallistumisen tavoittelu heijastaa siirtymää pois vahvasta, julkishallinnon säatelemästä ja poliittista osallistumisesta korostavasta yhteiskunnasta. Siirtymä on tapahtunut uuden julkisjohtamisen markkinaehtoista toimintaa vahvistavan yhteiskunnan kautta kumppanuuksia ja yhteistyötä korostavaan yhteiskuntaan. Osallistumisen merkitys kestävä kehityksen prosessissa on siten vaihdellut kovasti.

Suurin haaste hallinnolle ja hallinnon tutkimukselle on tullut kansalaisten suorasta osallistumisesta. Kansalaiset ovat pääosin osallistuneet kestävä kehityksen prosessiin paikal-

lisesti. He ovat esimerkiksi suunnitelleet paikallisia kestävän kehityksen politiikkaohjelmia Paikallisagenda 21 -prosesseissa, osallistuneet ympäristökasvatukseen, ympäristötietoisuuhiin ja yleisötilaisuuksiin, vastanneet haasteisiin ja kyselyihin, visioineet kestävää kaupunkiympäristöä, luoneet kestävän kehityksen verkostoja sekä toteuttaneet erilaisia ympäristöhankkeita³². Kestävä kehitys on innostanut ihmisiä, mutta paikalliset hallintokäytännöt tai rakenteet eivät ole varsinaisesti uudistuneet osallistumisen yleistyttyä. Kansalaisten osallistuminen on haastanut paikallishallinnon toimintatapoja ja hallinnon tutkimusta erityisesti siksi, että kestävän kehityksen osallistuminen on samanaikaisesti hallinnollista ja poliittista toimintaa.

Toinen haaste on ollut yritysten osallistumisen vahvistaminen. Julkisella hallinnolla on monia keinoja säädellä yritystoimintaa esimerkiksi lainsäädännön ja verotuksen avulla tai erilaisin tukijärjestelmin. Yritysten kestävän kehityksen osallistumisen vahvistamiseksi on kuitenkin pääosin pyritty luomaan pehmeitä ohjauskeinoja. Esimerkiksi Suomessa keskeisenä toimintamallina on kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutumus. Toimintamallissa yksittäiset yritykset, kuten muutkin toimijat, tekevät konkreettisen toimenpidesitoumuksen yhteisten kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseksi ja globaalin kestävän kehityksen toimintaohjelman toteuttamiseksi (valtioneuvoston kanslia 2016).

Kestävän kehityksen osallistumisprosessit ovat selkeästi vahvistaneet käsitystä siitä, että toteutuakseen kestävä kehitys edellyttää yhteistyötä erilaisten toimijoiden kesken³³. Vaikeutena on ollut sovittaa kestävän kehityksen osallistumiskäytännöt ja monitoimijuutta laajempiin yhteiskunnallisiin kehityskuluihin sekä hallinnollisiin periaatteisiin ja käytäntöihin. Esi-

32 Häikiö 2012.

33 Barrutia ym. 2005; Burke 2007.

merkiksi uuden julkisjohtamisen liikkeenjohtamiseen perustuvat hallintoperiaatteet ja ylipäätään yhteiskunnat läpäisevä markkinaideologia ovat kaventaneet demokraattisen osallistumisen ja yhdenvertaisen osallisuuden mahdollisuuksia³⁴.

Politiikkajohdonmukaisuus

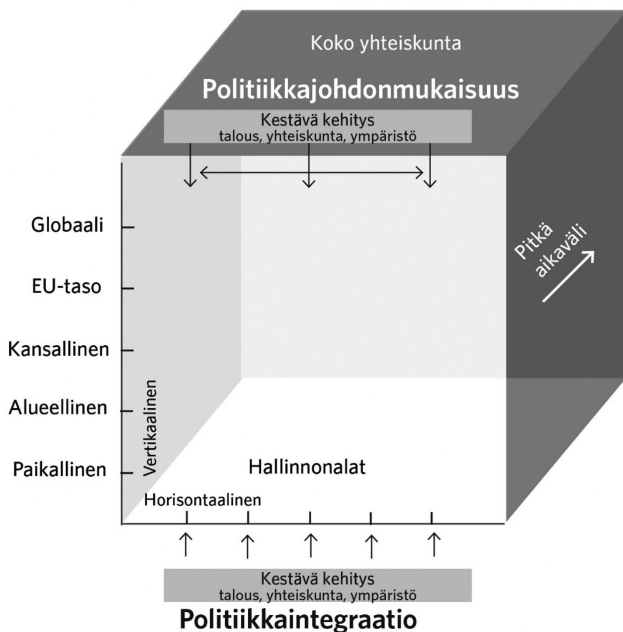
Kuten jo aiemmin olemme tuoneet esiin, kestävän kehityksen ytimessä on tarve lähestyä asioita ja ongelmia kokonaisvaltaisesti huomioimalla niin ympäristön kestävyys, taloudellisen kehityksen kuin ihmisten hyvinvoinnin. Näitä ei voi tarkastella erillisinä toimintakenttinä tai systeemeinä, vaan suhteessa toisiinsa. Hallinnolta tämä edellyttää eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja kestävän kehityksen valtavirtaistamista osaksi kaikkien hallinnonalojen työtä. Poikkihallinnollisen yhteistyön tarpeesta on puhuttu jo pitkään. Nykyään vallalla oleva uuden hallinnan (new public governance) ajattelu pitää hallinnon rajat ylittävää yhteistyötä entistä tärkeämpänä, kun yhteiskunnalliset ongelmat nähdään yhä kompleksisemmiksi ja ymmärretään, että mikään taho ei pysty ratkomaan niitä yksin³⁵.

Kansainvälisesti keskustelu politiikkajohdonmukaisuudesta on saanut uutta virtaa globaaleista kestävän kehityksen tavoitteista. Vuosikymmen sitten johdonmukaisuuden ongelmista keskusteltiin etenkin ympäristö- ja ilmastopolitiikan sekä fossiilisia polttoaineita suosivien politiikkojen välillä. Nykyisin kiinnitetään laajemmin huomiota siihen, miten johdonmukaisuuden puute näkyy toisiinsa kytkeytyvillä sektoreilla ja moniulotteisissa politiikkaongelmissa³⁶. Tutkimusten mukaan pääosa 17:stä kestävän kehityksen tavoitteesta on sopusuinnassa ja synergiassa keskenään, mutta joukossa on

34 Geczi 2007; Häikiö 2012.

35 Katso esimerkiksi VTV 2021.

36 Niemennmaa & Kivimaa 2021.



Kuvio 1. Politiikkajohdonmukaisuus ja -integraatio, koko yhteiskunta ja pitkä aikaväli kestävä kehityksen kontekstissa. ”Kestävä kehitys” kuvion ylä- ja alaosassa sisältää ajatuksen ympäristön, sosiaalisen ja talouden yhdistämisestä. Olemme muokanneet sen Niemenmaan ja Kivimaan (Niemenmaa & Kivimaa 2021.) esittämän kuvion pohjalta.

myös mahdollisesti keskenään ristiriitaisia tavoitteita esimerkiksi uusiutuvan energian lisäämisen sekä vesien ja luonnon monimuotoisuuden suojelemisen välillä³⁷. Siten yksittäisten kestävä kehityksen tavoitteiden edistämisen rinnalle nousevat niiden välisen dynamiikan tunnistaminen ja politiikkajoh-

37 Miola ym. 2019; Nilsson ym. 2018.

donmukaisuuden kysymykset. Yksi väline politiikkajohdon mukaisuuden tavoittelemiseen on ilmiöpohjainen tarkastelu ja ilmiöbudjetointi³⁸.

Koska hallinto on käytännössä rakentunut vahvojen ja asiantuntevien sektoreiden varaan, kestävän kehityksen eri ulottuvuuksien saumaton yhdistäminen ei aina ole yksinkertaista. Kansainvälisissä valtioiden Agenda 2030 -prosessien arvioinneissa on havaittu, että valtiot ovat kehittäneet horisontaalista integraatiota eri hallinnonalojen välillä, mutta vertikaalinen integraatio eri hallinnon tasojen välillä on edistynyt hitaammin³⁹. Yhtenä syynä tähän voi olla se, että YK:n kestävän kehityksen tavoitteet eivät ole lyöneet itseään kunnissa läpi samalla tavalla kuin vuonna 1992 lanseerattu YK:n Agenda 21, joka sisälsi maailman paikallishallinnoille konkreettisen tavoitteen paikallisten kestävän kehityksen ohjelmien laatimisesta.

Kohti hallintotieteen kestävän kehityksen paradigmaa

Olemme tässä artikkelissa tarkastelleet kestävän kehityksen suhdetta julkishallinnon toimintaan ja tutkimukseen. Kestävällä kehityksellä viittaamme globaaliin politiikkakehykseen, joka on viime vuosikymmenten aikana tähdännyt ympäristöllisesti kestävän, sosiaalisesti oikeudenmukaisen ja taloudellisesti ennakoitavan yhteiskuntakehityksen turvaamiseen. Tarkastelumme perusteella kestävä kehitys on pitkälti jäänyt huomiotta hallintotieteellisen tutkimuksen ja julkishallinnon uudistamisessa. Se on merkillistä. Yksi YK:n kestävän kehityksen tavoitteista, SDG 16, nimenomaisesti käsittelee hyvää hallintoa ja hallintaa. Myös aiemmassa kestävän kehityksen Agenda 21 -ohjelmassa hyvä hallinto ja julkishallinnon kehittäminen olivat keskeisiä keinoja edistää kestävää kehitystä.

³⁸ VTV 2020.

³⁹ IDI 2019.

Samalla olemme hahmotelleet suunnittelun aikajänteen, monitoimijuuden ja politiikkajohdonmukaisuuden merkitystä kestäväen kehityksen huomioimiseksi nykyistä paremmin julkishallinnossa ja sen tutkimuksessa. Kuvio 1 tuo nämä piirteet yhteen kokonaisuuteen ja kehukseen.

Kuvio 1 kuvaa sitä, miten kestäväen kehityksen omaksuminen yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdaksi merkitsee laaja-alaista muutosta siinä, millaiset tekijät määrittävät ja ohjaavat yhteiskunnallista toimintaa, erityisesti julkishallinnon toimintaa. Julkishallinnolla on keskeinen yhteiskuntaa uudistava luonne, eikä kestäväen kehityksen tavoittelussa julkishallinto voi käpertyä sisäänpäin. Sen on avauduttava laajasti yhteiskuntaan ja hakeuduttava yhteistyöhön erilaisia toimintalogiikkoja yhdistellen kansalaisten, yhteisöjen, yritysten ja etujärjestöjen kanssa. Vaikka kestävä kehitys on perusteiltaan globaali prosessi, valtioiden pitää tulkita kestäväen kehityksen tavoitteet paikallisesti ja liittää ne osaksi kansallisia prioriteetteja. Vastaavaa tulkintaa tulee tehdä paikallishallinnossa. Yksi kestäväen kehityksen piirre on kyky tulkita tapauskohtaisesti kestäväen kehityksen edellytyksiä ja kytkeä nämä tulkinnat ylipaikallisiin ja ajallisesti pitkäkestoiisiin kehityskulkuihin. Julkishallinnon keskeisissä suunnitteluprosesseissa tarvitaan talous- ja oikeusosaamisen rinnalle tulevaisuuden ennakkoinnin, globaalien kehityskulkujen ymmärtämisen sekä ympäristö- ja sosiaalitieteen osaamista.

Kestäväen kehityksen avaamat kysymykset julkishallinnon suunnittelun aikajänteestä, monitoimijuudesta ja politiikkajohdonmukaisuudesta tarjoavat mainion lähtökohdan hallintotieteellisen tutkimuksen uudistamiseen. Tulevaisuudessa hallintotieteellinen tutkimus yhdistää horisontaalisesti eri hallinnonalat ja vertikaalisesti hallinnon tasot, mutta pyrkii hallinnon rinnalla ymmärtämään yhteiskunnan kokonaisuutta sekä tarkastelemaan ratkaistavia kysymyksiä ja tavoitteita myös ylisukupol-

visesti (ks. kuvio 1). Näin rajattuna kestävän kehityksen kehys auttaa hallintotieteellistä tutkimusta tunnistamaan tulevaisuuden kannalta olennaisia monimutkaisia ongelmia ja riskejä sekä hyvän hallinnon periaatteita.

Kestävän kehityksen lähtökohta antaa mahdollisuuden uudistaa hallintotieteellistä tutkimusta kahdesta suunnasta. Ensinnäkin kestävän kehityksen tavoittelu edellyttää tietoa julkishallinnosta ja hallintotieteellistä ymmärrystä kestävän kehityksen kysymyksistä⁴⁰. Kestävä kehitys luo tarpeen uudennaisille käsitteille ja teorioille sekä ilmiölähtöisille tutkimustavoille. Uudistuvassa yhteiskunnassa julkishallinnon tutkimus on yhä monitieteisempää. Tämä on nähtävissä jo nyt. Kestävän kehityksen kysymyksiä tarkastelevassa tutkimuksessa hallinto on näyttäytynyt kestävän kehityksen suunnittelun ja toimeenpanon toimintaympäristönä. Tällöin painotus ei välittämättä ole hallintotieteellisessä tutkimuksessa, vaan tutkimuksen tekemisen lähtökohdat muotoutuvat muista lähtökohdista, esimerkiksi politiikkatutkimuksen, alue- ja maantieteen tai valtiotieteiden teoriaperustasta tai kestävyystieteen ja teknologiantutkimuksen lähtökohdista. Olisi tärkeää, että hallintotieteellinen tutkimus osallistuisi nykyistä aktiivisemmin kestävän kehityksen tavoittelussa tarvittavan tiedon tuottamiseen.

Toisekseen kestävän kehityksen idea tarjoaa arvokkaan lähtökohdan hallintotieteen uudistamiseksi, sillä kestävä kehitys on samanaikaisesti kattava, analyttinen, normatiivinen ja joustava käsite⁴¹. Se on monin tavoin sovellettavissa julkishallinnon tutkimiseen ja tutkimuksen uudistamiseen paremmin nyky aikaan ja sen haasteisiin sopivaksi. Osborne ja kumppanit⁴² näkevät kestävyysajattelun tarjoavan mahdollisuuden korjata uuden

40 Zeemering 2017.

41 Fiorino 2010.

42 Osborne ym. 2014.

julkisjohtamisen epäonnistuneen valtakauden jälkeä. Julkisten palveluiden uudistamiseen kestävyys tarjoaa monitasoisen otteen. Sen avulla on mahdollista pohtia yksittäisten julkispalvelujen tarjoavien organisaatioiden kestävyyttä, palvelusysteemien ja niiden hallinnan kestävyyttä, paikallisten yhteisöjen kestävyttä sekä ympäristöllistä kestävyyttä.

Ei ole mitään syytä epäillä, etteikö kestävä kehitys tule uudistamaan julkishallinnon tutkimuksen monella tavalla. Kestävä kehityshän on keskeisimpiä yhteiskuntaa uudistavia lähtökohdita seuraavien vuosikymmenten aikana, kun ihmiskunta etsii ja toivottavasti löytää ratkaisuja ilmastonmuutoksen, luontokadon ja eriarvoisuuden ratkaisemiseksi. Edellyttääkö kestävä kehitys paradigmanmuutosta hallintotieteissä? Paradigmanmuutos merkitsisi sitä, että tavat tulkita, ymmärtää ja käsitteellistää tarkastelevia ilmiöitä ja kysymyksiä muuttuvat uudenlaisiksi.

On ilmeistä, että hallintolähtöinen tutkimus ei riitä tavoittamaan olennaisia kestävä tai hyvän hallinnon kulmakiviä tulevaisuudessa. Kestävä kehityksen toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että siitä tulee erillinen ”politiikkalohko” tai organisaatiosiilo, jota tarkastellaan hallintotieteellisin käsittein ja peruslähtökohdin. Yleinen verkostohallinnan tai uuden julkisjohtamisen lähtökohtakaan ei tarjoa riittävästi vastauksia siihen, miten hallintotieteellinen tutkimus kykenee vastaamaan kestävä kehityksen muodostamiin tietotarpeisiin hyvän ja tehokkaan julkishallinnon turvaamiseksi. Jos kestävä kehitys otetaan vakavasti hallintotieteellisen tutkimuksen lähtökohdaksi, ymmärrys tutkittavista ilmiöistä ja kysymyksistä, niiden tutkimisen peruslähtökohdista ja tutkimustavoista muuttuu perustavanlaatuisesti. Näin kestävä kehitys lopulta muuttaa tieteenalan ymmärrystä itsestään ja tutkimuskohteistaan. Tutkimuksen paradigmanmuutos edistäisi julkishallinnon uudistamista kestävä kehityksen mukaiseksi.

Lähteet

- Barrutia, Jose M. & Carmen Echebarria & Mario R. Paredes & Patrick Hartmann & Vanessa Apaolaza (2015) From Rio to Rio +20 : Twenty years of participatory, long term oriented and monitored local planning?. *Journal of Cleaner Production* 106, 594–607.
- Bouckaert, Geert & Rolet Loretan & Steve Troupin (2016) *Public Administration and the Sustainable Development Goals*. Kirjallinen lausunto YK:n julkishallinnon asiantuntijoiden komitean 15. tapaamiseen, The International Institute of Administrative Sciences.
- Burke, Brendan F. (2007) Adaptive Leadership as a Facilitator of Public Engagement on Environmental Sustainability Issues. *Administrative Theory & Praxis*, 29(3), 412–431.
- Dumay, John & James Guthrie & Federica Farneti (2010) Gri Sustainability Reporting Guidelines For Public And Third Sector Organizations. *Public Management Review*, 12(4), 531–548.
- Fiorino, Daniel J. (2010) Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration. *Public Administration Review*, 70 (1), 78–88.
- Geczi, Emilian (2007) Participation: Toward an Inclusive Model of Democracy. *Administrative Theory & Praxis* 29(3), 375–393.
- Greco, Giulio & Nick Sculli & Giuseppe D’Onza (2015) The Influence of Stakeholder Engagement on Sustainability Reporting: Evidence from Italian local councils. *Public Management Review*, 17(4), 465–488.
- Häikiö, Liisa (2005) *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Tampere: Tampere University Press.
- Häikiö, Liisa (2012) From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance. *Local Government Studies*, 38(4), 415–435.
- Häikiö, Liisa (2014) Institutionalization of sustainable development in decision-making and everyday life practices: A critical view on the Finnish case. *Sustainability* 2014, 6(9), 5639–5654.
- Intosai Development Initiative (2019) *Are Nations Prepared for Implementation of the 2030 Agenda? Supreme audit institutions’ insights and recommendations*. <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/949-are-nations-prepared-for-implementation-of-the-2030-agenda/file>. (Haettu 3.5.2021.)
- Karppi, Ilari & Jarmo Vakkuri (2020) Becoming smart? Pursuit of sustainability in urban policy design. *Public Management Review*, 22(5), 746–766.
- Kettunen, Pekka & Hanna Heino & Iina Sankala (2019) Strategioista toiminnaksi? Kestävän kehityksen edistäminen paikallisella tasolla. *Focus Localis* 47(1), 26–43.
- Koppenjan, Joop. F. M. & Bert Enserink (2009) Public–Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability. *Public Administration Review*, 69(2), 284–296.
- Krause, Rachel M. & Richard C. Feiock & Christopher V. Hawkins (2016) The Administrative Organization of Sustainability Within Local Government. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 26(1), 113–127.
- Lafferty, William M. & Katarina Eckerberg (1998) Introduction: the nature and purpose of Local Agenda 21. Teoksessa Lafferty, William M. & Katarina Eckerberg (toim.) *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working Towards Sustainable Development*. Lontoo: Earthscan, 1–16.

- Lee, Junesoo, & Jeongyoon Lee (2018) Seeds of distrust: conflicts over sustainable development in a local fracking policy network in New York State. *Public Management Review*, 20(1), 108–135.
- Mazzara, Luca & Daniela Sangiorgi & Benedetta Siboni (2010) Public Strategic Plans In Italian local Governments. *Public Management Review*, 12(4), 493–509.
- Miola, Apollonia & Steve Borchardt & Frank Neher & Daniela Buscaglia (2019) *Inter-linkages and policy coherence for Sustainable Development Goals implementation. An operational method to identify trade-offs and co-benefits in a systemic way*. EUR 294646 EN. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Niemenmaa, Vivi (2005) *Helsingin paikallisagenda: Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta*. Helsinki: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A31.
- Niemenmaa, Vivi & Paula Kivimaa (2021) *Politiikkajohdonmukaisuus on kestävä kehityksen ja järkevän taloudenhoidon perusta*. <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/politiikkajohdonmukaisuus-on-kestavan-kehityksen-ja-jarkevan-taloudenhoidon-perusta/>. (Haettu 28.4.2021.)
- Niemenmaa, Vivi & Lassi Perkinen (2020) *Miten yhdistää kestävä kehitys, tulevat sukupolvet ja hallinnon syklit?* <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/miten-yhdistaa-kestava-kehitys-tulevat-sukupolvet-ja-hallinnon-syklit/>. (Haettu 28.4.2021.)
- Niemann, Ludger & Thomas Hoppe (2018) Sustainability reporting by local governments: a magic tool? Lessons on use and usefulness from European pioneers. *Public Management Review*, 20(1), 201–223.
- Nijaki, Laurie K. (2015) Justifying and juxtaposing environmental justice and sustainability: Towards an intra-generational analysis of environmental equity in public administration. *Public Administration Quarterly*, 39(1), 85–116.
- Nilsson, Måns & Elinor Chisholm & David Griggs & Philippa Howden-Chapman & David McCollum & Peter Messerli & Barbara Neumann & Anne-Sophie Stevance & Martin Visbeck & Mark Stafford-Smith (2018) Mapping interactions between the sustainable development goals: lessons learned and ways forward. *Sustainability Science* 13, 1489–1503.
- Oikeusministeriö (2007) *Säädosehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet*. Julkaisu 6/2007.
- Osborne, Stephen & Zoe Radnor & Isabel V. Martinez & Tony Kinder (2014) A Sustainable Business Model for Public Service Organizations? *Public Management Review*, 16(2), 165–172.
- Pinz, Alexander & Nahid Roudyani & Julia Thaler (2018) Public-private partnerships as instruments to achieve sustainability-related objectives: the state of the art and a research agenda. *Public Management Review*, 20(1), 1–22.
- Portney, Kent (2005) Civic Engagement and Sustainable Cities in the United States. *Public Administration Review*, 65(5), 579–591.
- Royo, Sonia & Ana Yetano & Acerete Basilio (2014) E-Participation and Environmental Protection: Are Local Governments Really Committed? *Public Administration Review*, 74(1), 87–98.
- Sachs, Jeffrey D. (2015) *The Age of Sustainable Development*. Columbia: Columbia University Press.
- Schmidt-Thomé, Kaisa & Hanna Eskelinen & Carlos Lamuela Orta & Louna Laurila & Satu Lähteenoja & Suvi Monni & Jani Päivänen & Sini Sallinen & Emma Terämä (2020) *Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla. Valtionuosto: Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:30*.

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2021) *Ilmasto- ja energiastrategia*. <https://tem.fi/ilmasto-ja-energiastrategia>. (Haettu 28.4.2021.)
- The World Commission on Sustainable Development (1987) *Our Common Future*. Oxford: Oxford. University Press.
- UNDESA (2019) *Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions*. World Public Sector Report 2019. New York: Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs.
- Valtioneuvosto (2021) *Lausuntopyyntö luonnoksesta Fossiilittoman liikenteen tiekartta – Valtioneuvoston periaatepäätös kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä*. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=c73d3be8-1bab-4878-9807-799f50e81do4>. (Haettu 28.4.2021.)
- Valtioneuvoston kanslia (2016) *Suomi jonka haluamme 2050 – Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutus*. <https://kestavakehitys.fi/documents/2167391/2186383/FINAL+Kest%C3%A4v%C3%A4n+kehityksen+yhteiskuntasitoutus+20+4+2016.pdf/d2d827e7-033a-4d2b-9239-aed6605a12c4/FINAL+-Kest%C3%A4v%C3%A4n+kehityksen+yhteiskuntasitoutus+20+4+2016.pdf>. (Haettu 29.4.2021.)
- Valtiovarainministeriö (2010) *Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana. Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. <https://vm.fi/documents/10623/307541/Hallinto+hyvinvoinnin+ja+talouden+tasapainottajana+-+Hallintopolitiikan+suuntaviivat+vuoteen+2020.pdf/8cea4349-7f57-4a4a-9b5a-136b5a4cd123/Hallinto+hyvinvoinnin+ja+talouden+tasapainottajana+-+Hallintopolitiikan+suuntaviivat+vuoteen+2020.pdf>. (Haettu 3.5.2021.)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) *Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista*. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/10/vtv-julkaisu-havaintoja-ilmiopohjaisesta-budjetoinnista.pdf>. (Haettu 28.4.2021.)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021) *Hallinnon kehittäminen elää ajassa – Katsaus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan*. Valtiontalouden tarkastusviraston näkökulmat 1/2021. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/02/vtv-nakokulmia-1-2021-hallinnon-kehittaminen-elaa-ajassa.pdf>. (Haettu 28.4.2021.)
- Valtioneuvoston kanslia (2011) *Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 8/2011.
- Wang, Xiao Hu & Christopher V. Hawkins & Nick Lebrede & Evan M. Berman (2012) Capacity to Sustain Sustainability: A Study of U.S. Cities. *Public Administration Review*, 72(6), 841–853.
- Zeemering, Eric S. (2017) Sustainability management, strategy and reform in local government. *Public Management Review*, 20(1), 136–153.

Innovaatiopolitiikan kehitys Suomessa

JARI KOLEHMAINEN, MARKKU SOTARAUTA &
VALTTERI LAASONEN

Tarkastelemme tässä artikkelissa innovaatiopolitiikan perusteita ja lähestymistapoja politiikkarationaliteettien näkökulmasta. Esittelemme viitekehyksen, jonka avulla Suomen innovaatiopolitiikan kehityskaarta ja nykytilaa tulkitaan. Poliitiikkarationaliteeteilla viitataan niihin tekijöihin ja syihin, jotka perustelevat julkisen politiikan harjoittamisen. Tarkastelun kohteeksi on nostettu nimenomaan innovaatiopolitiikka, koska kuluneiden 20–30 vuoden aikana sen merkitys ja näkyvyys osana yhteiskuntapolitiikkaa ovat kasvaneet voimakkaasti¹. Yhtäältä innovaatiopolitiikan osaksi on omaksuttu teemoja ja tavoitteita muilta politiikkalohkoilta (esimerkiksi ympäristöpolitiikasta), ja toisaalta innovaatiopoliittinen ajattelu on laventunut muille yhteiskuntapolitiikan lohkoille. Innovaatiopolitiikka motivoituu nykyään myös suurten yhteiskuntalisten kysymysten ratkaisemisesta, kuten ilmastonmuutoksesta tai laajemmista kestävyysshaasteista. Innovaatiopolitiikan rationaliteettien ja siten myös varsinaisten politiikkatoimien ja -vä-

1 Edler & Fagerberg 2017.

lineiden kehitys on ollut erittäin nopeaa. Juuri näiden syiden vuoksi innovaatiopolitiikan perusteiden ja lähestymistapojen ymmärtäminen myös hallintotieteellisestä näkökulmasta on tärkeää.

Taloustieteellinen tutkimus on osoittanut, että innovaatioilla ja innovatiivisuudella on merkittävä asema niin talouskasvussa kuin talouksien uudistumisessakin. Talouskasvun keskeisen komponentin eli tuottavuuden kasvu perustuu niin yksittäisissä yrityksissä kuin kokonaisissa kansantalouksissa pitkälti uuden tiedon ja teknologian soveltamiseen. Uuden tiedon, osaamisen, teknologioiden ja organisointitapojen avulla samoilla resursseilla saadaan aikaan enemmän tuloksia (esimerkiksi fyysisiä hyödykkeitä). Innovaation määritelmät nojasivat pitkään teknologisen muutoksen teorioihin, mutta innovaatiotutkimuksen laajennuttua myös käsitteen käyttökohteet ja määritelmät ovat laajentuneet. Olennaista on erottaa keksintö (tai muu uuden tiedon luominen), innovaatio (jonkin uuden asian tai idean soveltaminen) ja innovaation leviäminen toisistaan. Käsitteellinen selkeys tukee myös innovaatiopolitiikkaa eli toimenpiteiden kokonaisuutta, jolla edistetään uusien tuotteiden, palveluiden ja prosessien kehittämistä, leviämistä ja tehokasta käyttöä markkinoilla ja erilaisissa organisaatioissa². Innovaatioketjun kaikki vaiheet vaativat erilaisia politiikkatoimia.

Suomi nousi 1990-luvulla maailman tietoisuuteen panostuksillaan innovaatiopolitiikkaan ja innovaatiojärjestelmän kehittämiseen³. 1990-luvun alun lamasta nousi vahva, mutta haavoittuva innovaatiotalous eli tietoon perustuva moderni talous⁴. Haavoittuvuus koettiin konkreettisesti vuonna 2008 alkaneessa finanssikriisissä, jolloin yli kymmenen vuoden mittai-

2 Lundvall & Borrás 2005, 37.

3 Veugelaers ym. 2009.

4 Vihriälä 2019, 21–22.

nen vahvan talouskehityksen jakso päättyi. Teollisuuden nopea rakennemuutos (erityisesti ICT- ja metsäteollisuus), vientiteollisuuden vaikeudet, kilpailijamaita heikommin kehittyneet teollisuuden investoinnit, matala työllisyys ja aiempaa matalammat panostukset tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan haastoivat Suomen. Suomen rakenteelliset osaamistalouden vahvuudet (väestön osaaminen, innovaatiokyky ja hallinnon toimivuus) eivät murene nopeasti, joten suurimmat selitykset viime vuosikymmenen heikolle talouskehitykselle ovat Vesa Vihriälän mukaan olleet talouden kohtaamat shokit (esimerkiksi Nokian matkapuhelintuotannon alasajo) ja heikentynyt kustannuskilpailukyky⁵. Samalla innovaatiopolitiikan kehitys pysähtyi jonkinasteiseen käsitteelliseen tyhjiöön. Klusterin ja innovaatiojärjestelmän käsitteiden määrittämä, 1990-luvulla alkanut innovaatiopolitiikan kultakausi ajautui hämmennyksen tilaan. Siitä huolimatta Suomi on edelleen monilla mittareilla mitattuna maailman johtavien innovaatiotalouksien joukossa.

Innovaatiopolitiikassa on kuitenkin kyse laajemmasta ilmiöstä kuin pelkästä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) rahoittamisesta ja ohjaamisesta sekä TKI-toimijoiden keskinäisestä yhteistyöstä. Suomalaisen innovaatiopolitiikan viime vuosien hämmennystä onkin mahdollista ymmärtää paremmin kiinnittämällä huomiota siihen, kuinka innovaatiopolitiikan rationaliteetit ovat kehittyneet ja millaisen kokonaisuuden niiden kumuloituminen on lopulta tuottanut. Näistä lähtökohdista hahmotamme aluksi innovaatiopolitiikan rationaliteettien kehittymistä, minkä jälkeen esittelemme innovaatiopolitiikkaa jäsentävän viitekehyksen, jota hyödynnetään Suomen innovaatiopolitiikan kehityskaaren ja nykytilan analyysissä. Lopuksi esitämme johtopäätökset ja pohdimme tar-

kastelun keskeisiä huomioita hallintotieteellisen tutkimuksen näkökulmasta.

Uusklassisesta innovaatiojärjestelmävetoiseen innovaatiopolitiikkaan

Taloustieteilijöiden Robert Solowin⁶ ja Kenneth Arrowin⁷ varhaisista tutkimuksista lähtien innovaatiopolitiikan oikeutusta ja perusteluja on tarkasteltu monipuolisesti. Innovaatiopolitiikan varhaisissa kehittelyissä sen tarvetta lähestyttiin taloustieteellisestä näkökulmasta, mutta sittemmin innovaatiopolitiikan perusteet on haettu huomattavasti laajemmista yhteiskunnallisista ja hallinnollisista lähtökohdista. Tässä yhteydessä voidaan puhua nimenomaan politiikkarationaliteeteista eli syistä ja perusteista, joiden vuoksi juuri tietynlaista politiikkaa harjoitetaan⁸. Kyse on sekä innovaatiopolitiikan sisällöistä että tekemisen ta voista, jotka uudistuvat jatkuvasti talouden ja muun yhteiskunnallisen muutoksen mukana. Yritys- ja liiketoiminnan muutokset muovaavat sekä innovaatiotoimintaa että -politiikkaa, minkä lisäksi innovaatiopolitiikan muutokset heijastelevat osaltaan julkisten toimintapolitiikkojen taustalla olevia yleisiä ajattelumalleja.

Innovaatiopolitiikka voidaan määritellä monin tavoin. Charles Edquist määrittelee innovaatiopolitiikan varsin suoraviivaisesti julkisten organisaatioiden toimiksi, jotka vaikuttavat innovaatioprosesseihin⁹. Perinteiseen uusklassiseen taloustieteeseen nojaava innovaatiopolitiikka perustelee tarpeensa markkinahäiriöiden (market failure) korjaamisella. Lähtökohtana on, että markkinat eivät joiltain osin tue uusien tuotteiden tai palveluiden syntyä ja käyttöönottoa parhaalla mahdollisella tavalla

6 Esim. Solow 1956.

7 Esim. Arrow 1962.

8 Esim. Laranja ym. 2008; Edler & Fagerberg 2017.

9 Edquist 2011, 1725.

tai että yritykset eivät kohdenna kokonaisuuden näkökulmasta riittävästi voimavaroja innovaatiotoimintaan, kuten esimerkiksi suunnitelmalliseen tutkimus- ja kehittämistyöhön. Tällöin julkisen vallan intresseissä on vahvistaa innovaatiotoimintaa esimerkiksi suorilla tutkimus- ja kehittämistyön tuilla, innovatiivisuuteen kannustavilla ohjelmilla tai kannustimilla, jotka saavat yritykset panostamaan enemmän voimavaroja innovaatiotoimintaan. Uusklassisen lähestymistavan ydinperiaate on, että innovaatiopolitiikan tulisi kohdistua geneerisiin teemoihin ja pysyä etäällä markkinoilla tapahtuvasta kilpailusta (esimerkiksi tuote- ja palvelumarkkinoista), jotta julkiset toimet eivät vääristäisi markkinoiden dynamiikkaa. Uusklassinen innovaatiopolitiikka pyrkii rakentamaan yrityksille innovatiivisuutta tukevan toimintaympäristön tekemättä varsinaisia valintoja toimialojen tai yritysten välillä.

Viimeisen noin neljännesvuosisadan aikana innovaatiopolitiikan rationaliteetit ovat laventuneet. Pelkkien markkinahäiriöiden korjaamisen lisäksi innovaatiopolitiikan perusteluksi ja tavoitteeksi on muotoutunut myös niin kutsuttujen järjestelmähäiriöiden (system failure) korjaaminen. Erityisesti innovaatiojärjestelmiä painottavan lähestymistavan varaan rakentunut innovaatiopolitiikka saa oikeutuksensa innovaatiojärjestelmän puutteista ja häiriöistä, jotka vaikeuttavat sen tehokasta toimintaa¹⁰. Innovaatiotoiminta nähdään tässä lähestymistavassa kokonaisvaltaiseksi, kompleksiseksi ja systeemiseksi kokonaisuudeksi sekä toiminnan ydinprosessit luonteeltaan polveileviksi ja vuorovaikutteisiksi. Kyse ei siis ole esimerkiksi yrityksen kehittämisen teknologian suoraviivaisesta kaupallistamisesta markkinoille, vaan innovaatioprosesseihin liittyä erilaisia vaiheita ja monitahoisia vuorovaikutussuhteita. Järjestelmähäiriöissä kyse

10 Edquist 1997; Klein Woolthuis ym. 2005.

on siitä, että innovaatiojärjestelmän tietyt elementit puuttuvat, ovat heikkoja tai niiden keskinäinen vuorovaikutus ei toimi optimaalisesti¹¹.

Innovaatiojärjestelmän käsite tarjoaa analyyttisen viitekehysten, joka mahdollistaa uuden tiedon luomiseen ja soveltamiseen osallistuvien toimijoiden välisten vuorovaikutussuhteiden sekä innovaatiotoiminnan mahdollistavien ja sitä rajoittavien instituutioiden tutkimuksen ja kehittämisen. Innovaatiojärjestelmän käsite oli alun perin tutkimuksen käsite, mutta se omaksuttiin varsin laajasti myös innovaatiopolitiikkaa ohjaavaksi ja jäsentäväksi käsitteeksi. Käsitteen isäksi mainittu Bengt-Åke Lundvall määrittelee innovaatiojärjestelmän koostuvan niistä osatekijöistä, jotka ovat vuorovaikutuksessa uuden käyttökelpoisen tiedon tuottamisessa, levittämässä ja käytössä¹². Tästä näkökulmasta innovaatiopolitiikan tehtävä on korjata innovaatiojärjestelmän puutteita, vahvistaa instituutioita ja fasilitoida toimijoiden yhteisiä innovaatioprosesseja. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yliopistojen ja yritysten välistä yhteistyötä edistetään informaatio-ohjauksen lisäksi vaikkapa erillisellä rahoitusohjelmalla tai tutkimus- ja kehittämisrahoituksen erityisillä ehdoilla.

Huomion kohdistaminen innovaatiojärjestelmiin painottaa kapeaa teknistaloudellista edistystä laajempien tarkastelujen tarvetta. Innovaatio ei ole vain tekninen kysymys, vaan kyse on aina laajemmista sosiaalisista ja taloudellisista ilmiöistä. Innovaatiojärjestelmien vahvistamista painottava lähestymistapa on otteeltaan systeeminen ja laaja-alainen. Se näkee myös monet muut yhteiskuntapolitiikan lohkot ja politiikkavälineet (esimerkiksi julkiset hankinnat, regulaation, koulutuksen ja verotuksen) innovaatiopolitiikan ulottuvuuksiksi. Lähesty-

¹¹ Klein Woolthuis ym. 2005.

¹² Lundvall 1992.

mistapa tunnistaa myös perinteisten suorien ja epäsuorien tarjonta- ja kysyntäpuolen politiikkavälineiden merkityksen¹³. Tarjontapuolen politiikka tarkoittaa esimerkiksi TKI-rahoitusta ja siihen liittyvän yhteistyön edistämistä. Kysyntäpuolen politiikka viittaa puolestaan esimerkiksi innovatiivisiin julkisiin hankintoihin ja markkinakysyntään vaikuttaviin toimenpiteisiin. Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla tavoitellaan julkisen sektorin tuottavuuden kasvua, mutta myös yritysten kilpailukyvyyn edistämistä sekä palvelujen ja tuotteiden laadun parantamista.

Kaiken kaikkiaan innovaatiojärjestelmän käsitteen vaikutus innovaatiopolitiikkaan niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa on ollut keskeinen. Tästä laajemmasta, järjestelmähäiriöiden politiikkarationaliteetista kumpuavia ja tukevia lähestymistapoja alueellisessa kontekstissa ovat olleet erityisesti alueelliset innovaatiojärjestelmät¹⁴ ja eritasoiset klusteripolitiikat¹⁵.

Transformatiivinen innovaatiopolitiikka ja innovaatioekosysteemit

Susana Borrás on kiteyttänyt 2000-luvun innovaatiopolitiikan muutossuunnat kahteen: 1) innovaatiopolitiikan leviäminen muille yhteiskuntapolitiikan lohkoille (laajentuminen) ja 2) yhä sofistikoituneempien politiikkavälineiden käyttöönotto (syveneminen)¹⁶. Laajemmassa mielessä innovaatiopolitiikan viimeaikaiset muutokset kuvaavat julkisen sektorin yleistä muutosta. Useissa maissa yhä hajautuneemmat, monitoimijaisemmat ja monimittakaavaisemmat lähestymistavat ovat nousemassa keskitettyjen mallien rinnalle ja tilalle¹⁷.

13 Edler & Georghiou 2007; Edquist ym. 2009.

14 Esim. Asheim 1995; Cooke ym. 1997.

15 Porter 1998.

16 Borrás 2009.

17 Vrt. Flanagan ym. 2011.

Innovaatiojärjestelmävetoisen innovaatiopolitiikan rationaliteetit ovat edelleen suurelta osin voimassa, mutta ne ovat rikastuneet uusilla perusteilla ja käsitteillä. Erityisesti esiin on noussut tarve ratkoa suuria yhteiskunnallisia haasteita hyödyntämällä innovaatiopolitiikan välineitä. Tästä lähtökohdasta motivoituna niin kutsuttu transformatiivinen innovaatiopolitiikka rakentuu avoimesti yhteiskunnallisten arvojen varaan ja kohdentuu valittujen yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseen¹⁸. Innovaatiopolitiikalle asetetaan näin muitakin tavoitteita kuin taloudellisen kasvun tai talouden uudistumisen edistäminen. Transformatiivisen innovaatiopolitiikan rationaliteetti perustuu muun muassa tieteelliseen keskusteluun rakennemuutoksesta kohti ekologisesti kestävämpiä yhteiskuntia (transition management)¹⁹. Transformatiivinen innovaatiopolitiikka pyrkii korjaamaan talouteen ja yhteiskuntaan liittyviä ”transitio- tai tranformaatiohäiriöitä” (vrt. markkinahäiriö ja järjestelmähäiriö). Kyse on karkeasti ottaen siitä, että yhteiskunnallinen järjestelmä kokonaisuudessaan ei ole valmis siirtymään uuteen kehitysvaiheeseen, johon liittyy useita systeemisiä ongelmia tai markkinahäiriöitä²⁰. Transformatiivisessa innovaatiopolitiikassa julkisella sektorilla on suuri merkitys innovaatiotoiminnan suuntaamisessa ja markkinoiden muokkaamisessa tavoiteltuun suuntaan²¹.

Temaattisen laajentumisen lisäksi hahmottumassa oleva transformatiivisen innovaatiopolitiikan kokonaisuus edellyttää julkisilta toimijoilta yhä aktiivisempaa roolia ja kohdennettumia toimenpiteitä sekä innovaatiopolitiikan ulottamista uusille aloille. Ero innovaatiojärjestelmävetoiseen innovaatiopolitiikkaan on selvä. Ylhäältä alas suuntautuvissa innovaatiopolitiik-

18 Schot & Steinmueller 2018; Halme & Niinikoski 2019; Lemola 2020.

19 Esim. Geels 2004; 2005.

20 Esim. Weber & Rohracher 2012.

21 Esim. Mazzucato 2016.

koissa toimenpiteiden kohteet olivat laajoja systeemiä koko-
naisuuksia, kuten innovaatiotoiminnan rakenteita ja markkinoi-
den toimintaa valittujen klustereiden osalta²². Viimeaikaisessa
innovaatiopolitiikassa ote on kuitenkin toimijälähtöisempi.
Katse on yrittäjämäisessä toiminnassa, uutta tietoa ja innovaa-
tioita luovissa yrityksissä ja niiden verkostoissa²³.

Innovaatiopolitiikan tekemisen suunnan lisäksi politiikan
”raekoko” on muuttunut tavallaan pienemmäksi, jotta politiikka
voi paremmin huomioida kohteina olevien ilmiöiden ja toimi-
joiden erityispiirteet. Tutkimus on osoittanut, että innovaa-
tiopolitiikka tulisi räätälöidä aiempaa selkeämmin, sillä samat
politiikkarationaliteetit ja -välineet eivät toimi erilaisilla alueilla
ja teollisuudenaloilla. Nyky-ymmärryksen mukaan innovaatio-
politiikan tulisi perustua alueen tai teollisuudenalan menneen
kehityksen, nykytilanteen, tietoperustan ja institutionaalisen
asetelman mahdollisimman tarkkaan analyysiin²⁴. Tämä koros-
taa tietoon perustuvan analyttisen innovaatiopolitiikan mer-
kitystä.

Transformatiivinen ajattelu ja toimijälähtöinen ote yhdisty-
vät erityisesti ekosysteemejä painottavassa politiikassa. Yrittä-
jyys-, liiketoiminta- ja innovaatioekosysteemit²⁵ ja kehitysalus-
tat²⁶ ovat nousseet innovaatiopolitiikan ytimeen. Ekosysteemi-
politiikan yhtenä lähtökohtana on, että taloudellista kilpailua
käydään yhä useammin yritysten ja muiden toimijoiden ekosis-
teemien kesken²⁷. Innovaatiojärjestelmävetoinen innovaatiopo-
liittikka kohdisti huomionsa systeemiin tekijöihin, mutta bio-
logiasta ja ekologiasta inspiraationsa ammentavan ekosystee-

22 Ks. esim. Freeman 1987; Lundvall 1992.

23 Uyarra 2010; Werker & Athreye 2004.

24 Tödtling & Trippel 2005; Sotarauta & Kosonen 2013.

25 Esim. Moore 1993; Isenberg 2010; Smith 2006; Stam 2015.

26 Harmaakorpi 2004; Cooke 2007.

27 TEM 2017.

min käsitteen tarkoituksena on avata aiempaa dynaamisempi näkymä kompleksisiin ja jatkuvasti muuttuviin kokonaisuuksiin. Tästä huolimatta esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön raportissa ekosysteemin käsitettä käytetään ”kuvaamaan yritysten, yrittäjien, tutkimuksen, julkishallinnon sekä kolmannen sektorin toimijoiden välille rakentuvia keskinäisriippuvuuden verkostoja”²⁸. Vastaavasti esimerkiksi Business Finlandin veturiohjelman tavoitteena on tukea uuteen liiketoimintaan tähtäävien ekosysteemien rakentumista rahoittamalla veturiyrityksen ympärille syntyviä uutta tietoa luovia ja hyödyntäviä verkostoja²⁹.

2020-luvun innovaatiopolitiikan viitekehys

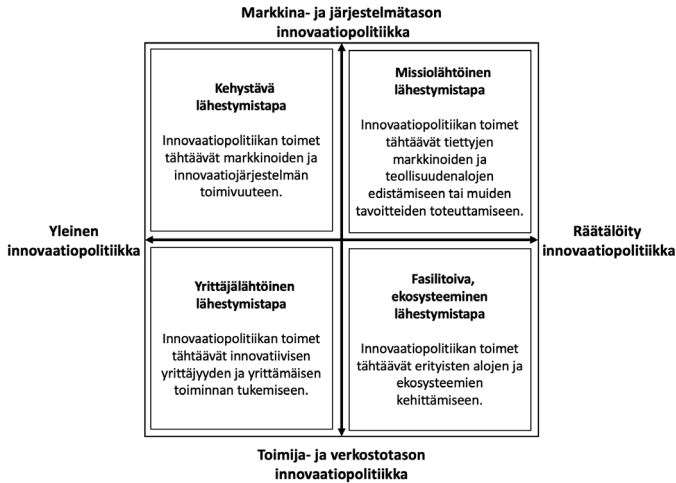
Kuten edellä kuvattiin, innovaatiopolitiikan rationaliteetit ovat muuttuneet kuluneiden vuosikymmenten aikana. Pelkkien markkinahäiriöiden korjaamisesta on pitkä matka transformatiohäiriöiden tunnistamiseen ja pyrkimykseen ohjata yhteiskunnallinen kehitys uuteen vaiheeseen. Ajallisesti toisiaan seuranneet rationaliteetit eivät ole suinkaan korvanneet edeltäjiään, vaan tuoneet aina uuden säikeen kulloiseenkin politiikkakudelman. Uusista lähtökohdista ponnistavat politiikkatoimet asettuvat osaksi olemassa olevaa institutionaalista asetelmaa ja toimintapolitiikkojen kokonaisuutta³⁰.

Innovaatiopolitiikan lähestymistapoja monipuolisesti eritteleviä tutkimuksia on jopa yllättävän vähän, ellei oteta huomioon tutkimuksia, jotka perustuvat tarjontaan ja kysyntään kohdentuvien politiikkojen perusdikotomiaan. Laasonen, Kolehmainen ja Sotarausta ovat rakentaneet käsitteellisen viitekehysten, joka sisällyttää innovaatiopolitiikan eri lähestymistavat samaan

28 Emt.

29 Business Finland 2021.

30 Vrt. Uyarra 2010.



Kuvio 1. Innovaatiopolitiikan viitekehys (Lähde: muokattu Laasonen ym. 2020).

kokonaisuuteen. Viitekehysten avulla on mahdollista tunnistaa ja arvioida erilaisten innovaatiopolitiikkojen painotuksia. Lähtökohta on, että samanaikaiset ja keskenään osin jopa ristiriitaiset rationaliteetit ovat tyypillisiä innovaatiopolitiikalle.³¹ Tämä on väistämätön seuraus innovaatiopolitiikan samanaikaisesta laajuudesta ja syvyydestä³².

Viitekehys virittyy kahden ulottuvuuden varaan (Kuvio 1). Vaakaulottuvuus kuvaa yhtäältä innovaatiopolitiikan yleisyyttä ja toisaalta kohdentumista. Yleisessä, puitteita luovassa innovaatiopolitiikassa ei tehdä sisällöllisiä valintoja, vaan pyritään luomaan elinkeinoelämälle innovaatiotoimintaan ja uudistamiseen kannustavat yleiset olosuhteet. Räättälöidyssä innovaatiopolitiikassa tehdään valintoja esimerkiksi toimialoista,

³¹ Laasonen ym. 2020.

³² Vrt. Borrás 2009.

yhteiskunnallisista haasteista tai muista tunnistettavista kokonaisuuksista, joihin politiikkatoimenpiteet kohdistetaan. Tässä ajattelussa innovaatiopolitiikan tehtävänä ei ole vain luoda innovatiivisuutta edistäviä olosuhteita, vaan tietoisesti suunnata taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä toivottuun suuntaan. Puitteita luova innovaatiopolitiikka korostaa markkinavetoisuutta, ja räätälöidyt innovaatiopolitiikat painottavat julkisten toimijoiden panosta tavoitellun suunnan tunnistamisessa ja strategioiden laatimisessa.

Viitekehyksen pystyakseli viittaa innovaatiopolitiikan ”raekokoon” eli siihen mittakaavaan, jossa politiikkaa harjoitetaan. Akselin toisessa päässä on markkinoihin ja koko innovaatiojärjestelmään kohdentuva innovaatiopolitiikka. Tällöin huomio kohdistetaan erityisesti laajojen markkina- ja systeemihäiriöiden liudentamiseen tai poistamiseen. Tyypilliset politiikkatoimet liittyvät esimerkiksi verotukseen, regulaatioon, TKI-rahoitukseen sekä talouden ja innovaatiojärjestelmän elementtien ja niiden välisten vuorovaikutussuhteiden uudistamiseen. Jatkumon toisessa päässä innovaatiopolitiikkaa toteutetaan hyvin lähellä yksittäisiä toimijoita (yrityksiä ja muita toimijoita) ja niiden muodostamia verkostoja. Innovaatiopolitiikka on tällöin hajautunutta, ”raekooltaan” pientä ja siihen osallistuu useita eri toimijoita. Lisäksi innovaatiopolitiikassa tunnistetaan vahvemmin alhaalta ylös organisoituvat prosessit. Jos markkinoihin ja järjestelmiin huomionsa kohdistavien innovaatiopolitiikkojen suhde innovaatiotoimijoihin on etäinen, on jatkumon toisessa päässä vuorovaikutus hyvin tiivistä.

Kehystävä lähestymistapa edustaa puhtaimmillaan suoria interventioita kaihtavaa ja markkinoiden dynamiikkaan luotavaa innovaatiopolitiikkaa³³. Perusajatus on, että markkinat ja

33 Ks. Lundvall & Borrás 2005, 610.

innovaatiojärjestelmä kokonaisuudessaan tukevat taloudellista uudistumista ilman varsinaisia sisällöllisiä painotuksia. Yrittäjälähtöinen lähestymistapakaan ei tee valintoja esimerkiksi eri toimialojen välillä, vaan painottaa yrittäjyyttä ja alhaalta ylöspäin kumpuavia toimia. Oletuksena on, että talous uudistuu ja suuntautuu tulevaisuuteen uutta luovan yrittäjyyden välityksellä. Esimerkiksi start up -toiminnan ja -kulttuurin kehittäminen kuuluu yrittäjämäiseen lähestymistapaan.

Missiolähtöinen lähestymistapa suuntaa niin innovaatio-toiminnan tavoitteita, sisältöjä kuin toimintatapojakin. Innovaatiopolitiikassa tulee tehdä aktiivisia valintoja tulevaisuuden talouskasvun vahvistamiseksi ja suunnata resursseja tärkeiden yhteiskunnallisten muutosten vauhdittamiseksi, mikä tarkoittaa kunnianhimoisia tavoitteita, valintoja ja esteiden poistamista esimerkiksi teknologian, toimialojen tai vaikkapa valittujen markkinoiden kehityksen osalta. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjumiseen liittyvää innovaatiotoimintaa voidaan kiihdyttää veroilla ja sääntelyllä tai kohdennetuilla innovaatio-ohjelmilla. Fasilitoiva, ekosysteeminen lähestymistapa jakaa missiolähtöisen politiikan ajatuksen valintojen tekemisestä, mutta ottaa lähtökohdaksi ruohonjuuritason kehityskulut, joita pyritään vaalimaan ja edistämään³⁴. Alhaalta ylös organisoituvat prosessit voivat osaltaan tähdätä suurten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen, mutta innovatiivisuuden uskotaan rakentuvan toimijoiden välisen vuorovaikutuksen varaan jonkin konkreettisen kehityskulun tai innovaatio- tai liiketoimintaekosysteemin yhteydessä.

Suomen innovaatiopolitiikan tarkastelu

Innovaatiopolitiikan merkitys yhä osaamisvetoisemmaksi muuttuvassa taloudessa on Suomessakin vahvistunut tasaisesti.

34 Esim. Rinkinen 2016.

Innovaatiopoliittiset ainekset ovat yhtäältä levinneet muille yhteiskuntapolitiikan osa-alueille, ja toisaalta perinteisen innovaatiopoliitiikan sisällöt ovat rikastuneet uusilla päämäärillä. Mika Kautonen on useisiin lähteisiin nojautuen kuvannut suomalaisen innovaatiopoliitiikan aiemmat kehitysvaiheet seuraavasti³⁵:

- Perusrakenteiden ja –instituutioiden rakentaminen (toisesta maailmansodasta 1970-luvulle) loi perustan nykyiselle yliopistojärjestelmälle. Tuolloin perustettiin myös tiede- ja teknologianeuvosto (tutkimus- ja innovaationeuvoston edeltäjä) ja Suomen Akatemia. Tälle kehitysvaiheelle oli ominaista valtion keskeinen rooli, mutta osalla kaupungeista oli aktiivinen rooli yliopistoverkon laajenemisessa.
- Vahvan teknologiaorientaation vaiheessa (1980-luku) tiede- ja korkeakoulupoliittikka suuntautui kohti laajempaa tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliittikkaa. Huomio kiinnitettiin erityisesti niihin toimialoihin ja teknologioihin, joiden ajateltiin tarjoavan kasvumahdollisuuksia. Institutionaalisesti keskeisin toimenpide oli Tekesin perustaminen ja alueellisesti teknologiakeskusten perustaminen.
- Tietotalouden ja kansallisen innovaatiojärjestelmän rakentaminen (1990-luvulta 2000-luvun alkuun) sai alkunsa ja vauhtinsa lamavuosista. Kansallisen innovaatiojärjestelmän käsite omaksuttiin innovaatiopoliitiikan peruskäsitteeksi ensimmäisenä maana maailmassa. Puitteita luova politiikka ohjasi sekä julkiseen että yksityiseen TKI-toimintaan huomattavia lisäresursseja, minkä lisäksi hyödynnettiin korkeakoulupoliittisia instrumentteja. Vuonna 1994 lanseerattu osaamiskes-

35 Kautonen 2008; Lemola 2002; Georghiou ym. 2003; Nieminen & Kaukonen 2001, Sotaraute & Kautonen 2007; tiivistettynä Kolehmainen ym. 2019, 26.

kusohjelma (OSKE) toi innovaatiopolitiikkaan alueellisen ulottuvuuden ja liitti innovaatioajattelun näkyvästi alueelliseen kehittämiss politiikkaan.

Laasonen ja kumppaneiden analyysi 2000-luvun suomalaisesta innovaatiopolitiikasta paljastaa, että edellä kuvatulla tavalla innovaatiopolitiikka on samanaikaisesti sekä laajentunut että syventynyt³⁶. Eräänlainen peruslinja on, että esimerkiksi markkinoiden, rakenteiden, verotuksen ja regulaation tulee tukea yritysten menestystä ja innovaatiotoimintaa ilman erityistä painotusta. Kyse ei ole kuitenkaan vain markkinahäiriöiden poistamisesta, vaan huomiota on kiinnitetty myös innovaatiojärjestelmän puutteisiin ja häiriöihin.

Nämä piirteet kuvaavat erityisesti 2000-luvun ensimmäistä vuosikymmentä, jota Kolehmainen kollegoineen kutsuu innovaatiojärjestelmien kypsäksi vaiheeksi³⁷. Sen aikana huomio kohdistettiin innovaatiopolitiikan toimintamallien kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen. Tällöin vakiintui myös kansallispäikkällinen tapa toteuttaa innovaatiopolitiikkaa³⁸. Vuonna 1994 käynnistynyt osaamiskeskusohjelma oli edelleen alueellisen innovaatiopolitiikan ytimessä. Osaamiskeskusohjelman kolmannella kaudella siirryttiin puhtaan alueellisesta lähestymistavasta kehittämään alueellisten osaamiskeskusten yhteistyötä kansallisten osaamisklustereiden määrittämissä puitteissa. Suomessa tehtiin kenties oikeita asioita, mutta niitä tehtiin liian pitkään. Suomesta tuli siis tavallaan oman menneen menestyksensä vanki³⁹.

Eräänlainen taitekohta suomalaisessa innovaatiopolitiikassa voidaan tunnistaa vuoden 2008 paikkeille. Tuolloin julkaistiin

36 Laasonen ym. 2020.

37 Kolehmainen ym. 2019.

38 Sotara & Kautonen 2007; Laasonen ym. 2020.

39 Vrt. Sabel & Saxenian 2008.

uusi kansallinen innovaatiostrategia, joka uudisti innovaatiopoliittista ajattelua. Lisäksi noihin aikoihin alkanut maailmanlaajuinen finanssikriisi, sitä seurannut pitkä hitaan talouskehityksen aika ja vahva ja syvä taloudellinen rakennemuutos (esimerkiksi ICT-alalla ja metsäteollisuudessa) peräänkuuluttivat uudenlaista innovaatiopolitiikkaa. Aiempi kehityspolku oli tavallaan kuljettu loppuun. Vuonna 2008 julkaistu innovaatiostrategia korosti muun muassa uudella tavalla kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyden sekä avoimuuden elementtejä innovaatiotoiminnassa ja -politiikassa. Samassa yhteydessä ryhdyttiin yhä enemmän puhumaan esimerkiksi innovaatioalustoista ja -ekosysteemeistä sekä avoimista innovaatioympäristöistä. Keskustelussa oli jo varhaisia fasilitoivan, ekosysteemisen lähestymistavan kaikuja. Tätä ajattelua heijasti myös vuonna 2014 alkanut Innovatiiviset kaupungit -ohjelma, joka tosin lopetettiin budjettileikkausten takia kesken ohjelmakauden. Lisäksi osana ”uutta innovaatiopolitiikkaa” esimerkiksi start up- ja kasvuyrittäjyyden teemat nousivat vahvasti esiin, mikä kytkeytyy innovaatiopolitiikan yrittäjälähtöiseen lähestymistapaan. Voidaan arvioida, että tuosta alkoi uuden moniäänisen innovaatiopolitiikan aikakauden muotoutuminen, joka kiteytyi 2010-luvun kuluessa.

Kuluvalla vuosikymmenellä innovaatiopolitiikan tavoitteeksi on omaksuttu alue- ja toimialarajat ylittävien ekosysteemien kehittäminen. Ohjelmallisen kehittämisen jälkeen sopimuksellisuus on nostettu toimintojen koordinoinnin keskeisimmäksi toimintamalliksi. Ekosysteemisopimusmenettely mainitaan Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa yhtenä keinona luoda Suomesta vuoteen 2030 mennessä maailman toimivin kokeilu- ja innovaatioympäristö⁴⁰. Kaupunkien innovaatiotoimintaa vahvistavat ekosysteemisopimukset ovat

40 Osallistava ja osaava Suomi, 2019.

kin nousseet innovaatiopolitiikan yhdeksi keskeiseksi elementiksi. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan sopimukset julkisen ja yksityisen tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoituksen strategisesta kohdentamisesta globaalisti kilpailukykyisten ekosysteemien vahvistamiseksi laaditaan yliopistokaupunkien kanssa. Jatkovalmistelussa yliopistokaupunkien lisäksi ekosysteemisopimusmenettelyyn nousivat mukaan myös yliopistokeskuskaupungit, mitä voi pitää merkittävänä alueellisenä laajennuksena.

Ekosysteemisopimusmenettely edustaa samanaikaisesti sekä laajaa että syvää innovaatiopolitiikkaa. Ekosysteemisopimukset ovat yhtäältä räätälöityjä ja toisaalta toimija- ja verkostotasolla toteutettavia. Siten ekosysteemisopimusmenettelyn voidaan katsoa kuuluvan osaksi fasilitoivaa, ekosysteemistä lähestymistapaa. Menettelyn räätälöityä luonnetta kuvaa esimerkiksi se, että sopimusmenettelyn taustateksteissä nostetaan esiin digitalisaation, uusien teknologioiden ja hiilineutraaliuden tuomat mahdollisuudet sekä ajatus kestävästä kaupungista. Sopimuskaukunkien oletetaan ottavan yhteiskunnan suuret haasteet huomioon, vaikka kaupungit ovat voineet itse määritellä ekosysteemisopimusten temaattiset kärjet neuvotteluissa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Voi silti arvioida, että ekosysteemisopimusmenettelyssä on missiolähtöisen lähestymistavan elementtejä läsnä siksikin, että kaupungit ovat tyypillisesti tunnistanee temaattisia kärkiä, jotka kytkeytyvät suurten yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseen.

Moniääninen innovaatiopolitiikka kutsuu tutkimaan politiikkaprosesseja

Innovaatiopolitiikka elää monin tavoin kiinni ajassa: sisällöt, huomion kohteet ja toimintamallit muuttuvat yleisten politiikkarationaliteettien muutosten ja yhteiskunnallisten tarpeiden

mukana. Tässä artikkelissa ei analysoitu erilaisten innovaatiopolitiikkojen toimivuutta tai vaikuttavuutta, vaan tarkasteltiin innovaatiopolitiikan kehityssuuntia ja tunnistettiin sen neljä pääkategoriaa. Ne kertovat osaltaan, miten suomalainen innovaatiopolitiikka on sekä laajentunut että syventynyt. Se ei enää kohdistu vain teknologian kehittämiseen tai yritysten innovatiivisuuden vahvistamiseen, vaan myös suurten yhteiskunnallisten haasteiden ratkomiseen. Uutta tietoa, uusia ideoita ja niiden sovelluksia tarvitaan yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla. Laaja kansainvälinen innovaatiotutkimus ja kokemukset innovaatiotoiminnan edistämisestä kaikilla aluetasoilla voivat parhaimmillaan tukea periaatteessa mitä tahansa julkisen hallinnon toimintapidekokonaisuutta. Jotta innovaatiotutkimuksen ja -politiikan olisi mahdollista tukea Suomen tulevaisuuden rakentumista sekä laajalla että syvällä otteella, ne eivät saisi hukata ydintään eli kysymystä siitä, miten uusi tieto syntyy, miten se kääntyy lisäarvoa luovaksi toiminnaksi ja välittyy eteenpäin.

Suomalaisen innovaatiopolitiikan kehitysvaiheet kuvaavat osaltaan, miten innovaatiopolitiikkaan kuuluvat elementit ovat kytkeytyneet monin tavoin osaksi laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa. Esimerkiksi perusrakenteiden ja -instituutioiden rakentamisen kausi liittyi Suomen toisen maailmansodan jälkeiseen modernisaatioprosessiin. Vastaavasti 1990-luvun tietotalouden ja innovaatiojärjestelmien vahvistamisen kausi linkittyi osaksi kansakunnan palautumista vuosikymmenen alun syvästä taloudellisesta lamasta. Samalla innovaatiopolitiikkaan syntyi vahva paikallinen ja alueellinen ulottuvuus. Vuoden 2008 finanssikriisistä alkaneen hitaan talouskasvun ja talouden rakennemuutoksen kausi teki näkyväksi taloutta uudistavan ja kilpailukykyä vahvistavan innovaatiopolitiikan tarpeen. Samalla ovat vahvistuneet pyrkimykset ratkaista isoja yhteiskunnallisia ongelmia myös innovaatiopolitiikan keinoin. Kyse ei ole pelkästään yksit-

täisistä politiikkavälineistä, vaan laajemmin uudesta ajattelutavasta, joka vaikuttaa myös eri toimijoiden omaan tavoitteenasetteluun. Moniäänisessä innovaatiopoliittisessa ympäristössä uuden selkeän polun löytäminen ei kuitenkaan ole ollut helppoa.

Innovaatiopolitiikan samanaikainen laajentuminen ja syventyminen saattavat johtaa innovaatiopolitiikan liudentumiseen. Jos innovaatiopolitiikka on kaikkea kaikille, onko se enää mitään kenellekään? Innovaatiopolitiikan uudistumisen taustalle nostetut tavoitteet ovat sinällään kannatettavia, mutta innovaatiopolitiikkaa leimaava käsitteellinen epäselvyys ja teorian kehittymättömyys voivat pirstoa kokonaisuuden toisistaan irrallisiksi palasiksi. Innovaatioekosysteemin käsite on nostettu yhdeksi nykyistä innovaatiopolitiikkaa ohjaavista ja jäsentävistä avainkäsitteistä. Sen määrittelyissä nojataan biologisiin ja ekologiisiin metaforiin ja yhä useammin liiketaloudellisiin tutkimuksiin, mutta uudenlaisista lähtökohdista huolimatta innovaatioekosysteemi pelkistyy käytännön sovelluksissa usein temaattiseksi innovaatioverkostoksi tai kumppanuusverkostoksi.

Innovaatioekosysteemin käsitettä on käytetty Suomessa kuvaamaan erilaisia liiketoiminnan ja innovaatiotoiminnan ympärille muodostuneita kokonaisuuksia. Uuden käsitteen hyödyntäminen on toistaiseksi ollut semanttisesti huokoista ja epäselvää. Jos ekosysteemiajatus otettaisiin käsitteellisesti vakavasti, sen itseorganisoituva ja kompleksinen luonne sekä epäsuorat vuorovaikutussuhteet ja toimijoiden erilaiset roolit olisi tunnistettava nykyistä systemaattisemmin.⁴¹ Lisäksi olisi huomattava, että innovaatioekosysteemit eivät käsitteellisesti ole yhtä vahvasti sidottuja paikkaan kuin klusterit tai alueelliset innovaatiojärjestelmät. Klustereiden hajautuminen ja suomalaisten yritysten toiminta osana globaaleja arvoverkostoja nostavat esille

41 Sotara ym. 2016.

kysymyksen siitä, miten kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti orientoituneet kehittäjät oppivat toimimaan aiempaa avoimemmassa ja epäselvemmässä toimintaympäristössä.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista avata kaikkia kysymyksiä, jotka innovaatiopolitiikan muutos nostaa hallintotieteellisen tutkimuksen kentälle. Joitakin nostoja voi kuitenkin tehdä. Monien samanaikaisten politiikkarationaliteettien motivoima nykyinen innovaatiopolitiikka vaatii syvällistä ja moniulotteista politiikkaprosessien tutkimusta. Innovaatiopolitiikkaan kohdistuvan toimintapolitiikan tutkimuksen (niin kutsutun policy-tutkimuksen) tulisi jatkossa analysoida tarkasti muun muassa sitä, miten innovaatiopolitiikan laajentuminen asemoin suhteessa muihin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin ja miten samanaikaisesti laajenevaa ja syvenevää kokonaisuutta on mahdollista organisoida ja johtaa. Koska esimerkiksi innovaatioekosysteemien kehittäminen ei ole yhtä rakenteistettua kuin ohjelmallinen kehittäminen, tarvitaan uudenlaisia ohjausvälineitä, kyvykkyyksiä⁴² ja johtajuutta⁴³. Ohjausvälineiden osalta huomiota tulee kiinnittää esimerkiksi innovaatiomyönteiseen sääntelyyn sekä pitkäkestoisiin ja -vaikutteisiin instrumentteihin (esim. tutkimusinfra). Innovaatiopolitiikan muutos ja sen vaatimien kyvykkyyksien kehittyminen linkittyvät osaltaan myös politiikkaoppimiseen (policy learning) ja sen tutkimukseen. Kyse on esimerkiksi politiikan tavoitteenasettelun, sisältöjen ja instrumentoinnin oppimisesta.

Suomalaisessa innovaatiopolitiikassa on ollut verrattain vahva monitasohallinnan perinne, jonka uudistamista laajentuva ja syventyvä innovaatiopolitiikka edellyttää. Monitasohallinnan näkökulmat liittyvät tavoitteiltaan ja prosesseiltaan monimutkaistuviin innovaatiopolitiikan sisältökysymyksiin, jotka

42 Laasonen & Kolehmainen 2017.

43 Sotarauta & Suvinen 2019.

edellyttävät niistä lähteviä toimintamalleja, tilannekohtaista toimivallan määrittelyä ja usein myös sopimusperustaisuutta. Näitä tekijöitä on syytä vahvistaa Suomen kansallispaikallisessa tavassa harjoittaa tavoitteiltaan yhteiskunnallisesti laaja-alaista innovaatiopolitiikkaa, jota tehdään kansainvälisen markkinakilpailun ja kansainvälisten instituutioiden kontekstissa. Innovaatiopolitiikan tavoitteellisesta laaja-alaisuudesta huolimatta on myös aiheellista kysyä, keitä ja mitä nykyinen innovaatiopolitiikka jättää katveeseen. Julkisen politiikan tuottamien suotuisien ja epäsuotuisien tai jopa arvaamattomien vaikutusten tutkimuksellinen arviointi on aina ajankohtaista ja siten pysyvästi perusteltua.

Lähteet

- Arrow, Kenneth (1962) The economic implications of learning by doing. *The review of economic studies* 29:3, 155–173.
- Asheim, Bjørn (1995) Regionale innovasjonssystem – en sosialt og territorielt forankret teknologipolitikk. *Nordisk samhällsgeografisk tidskrift* 20, 17–34.
- Borrás, Susana (2009) *The widening and deepening of innovation policy: what conditions provide for effective governance?* CIRCLE Working Paper 2/2009. Lund: Lund University.
- Business Finland (2021) Veturiyritysten ja -ekosysteemien rahoitus. Saatavilla URL-osoitteessa: <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/veturiyritysten-ja-ekosysteemien-rahoitus>. Luettu viimeksi 7.3.2021.
- Cooke, Philip (2007) To construct regional advantage from innovation systems first build policy platforms. *European Planning Studies* 15:2, 180–194.
- Cooke, Philip & Mikel Gomez Uranga, & Goio Etxebarria, G. (1997) Regional innovation systems: institutional and organizational dimensions. *Research Policy* 26:4–5, 475–491.
- Edler, Jakob & Jan Fagerberg (2017) Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy* 33:1, 2–23.
- Edler, Jakob & Luke Georghiou (2007) Public procurement and innovation: resurrecting the demand side. *Research Policy* 36:7, 949–963.
- Edquist, Charles (1997) *Systems of innovation: technologies, institutions, and organizations*. Science, Technology & the IPE. London: Pinter Publishers/Cassell Academic.
- Edquist, Charles (2011) Design of innovation policy through diagnostic analysis: identification of systemic problems or failures. *Industrial and Corporate Change* 20:6, 1725–1753.
- Edquist, Charles & Terttu Luukkonen & Markku Sotaraute (2009) *Broad-based innovation policy: evaluation of the Finnish national innovation system – full report*. 11–54. Taloustieto, Helsinki University Print: Helsinki.
- Flanagan, Kieron & Elvira Uyarra & Manuel Laranja (2011) Reconceptualising the ‘policy mix’ for innovation. *Research Policy* 40:5, 702–713.
- Geels, Frank W. (2004) From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy*, 33:6, 897–920.
- Geels, Frank W. (2005) *Technological transitions and system innovations: a co-evolutionary and socio-technical analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Georghiou, Luke & Keith Smith & Otto Toivanen & Pekka Ylä-Anttila, P. (2003) *Evaluation of the Finnish innovation support system*. Ministry of Trade and Industry, Publications 5/2003 Helsinki: Ministry of Trade and Industry.
- Halme, Kimmo & Marja-Liisa Niinikoski (2019) Taloutta ja yhteiskuntaa uudistava innovaatiopolitiikka. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 2019:7. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Harmaakorpi, Vesa (2004) *Building a competitive regional innovation environment: the regional development platform method as a tool for regional innovation policy*. Doctoral Dissertation Series 2004/1. Lahti: Helsinki University of Technology, Lahti Center.
- Isenberg, Daniel J. (2010) How to start an entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review* 88:6, 41–50.

- Kautonen, Mika (2008) Alueellinen innovaatiopolitiikka Suomessa: miten, mistä, mihin? PTT-katsaus 2/2008, Helsinki: Pellervo Economic Research Institute PTT.
- Klein Woolthuis, Rosalinde & Maureen Lankhuizen & Victor Gilsing (2005) A system failure framework for innovation policy design. *Technovation* 25:6, 609–619.
- Kolehmainen, Jari & Henrika Ruokonen & Tuomo Heinonen, T. (2019) Tulevaisuuden kehittämissyhtiöt rajanylittäjinä. *Focus Localis* 3/19, 27–48.
- Laasonen, Valtteri & Jari Kolehmainen (2017) Capabilities in knowledge-based regional development: towards a dynamic framework. *European Planning Studies* 25:10, 1673–1692.
- Laasonen, Valtteri & Jari Kolehmainen & Markku Sotarauta (2020) The complexity of contemporary innovation policy and its governance in Finland. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, doi.org/10.1080/13511610.2020.1842176.
- Laranja, Manuel & Elvira Uyarra & Kieron Flanagan (2008) Policies for science, technology and innovation: translating rationales into regional policies in a multi-level setting. *Research Policy*, 37:5, 823–835.
- Lemola, Tarmo (2002) Convergence of national science and technology policies: the case of Finland. *Research Policy*, 31:8–9, 1481–1490.
- Lemola, Tarmo (2020) Kohti uutta tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa – Suomen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan kehityskaari 1960-luvulta 2020-luvulle. Tampere: Vastapaino.
- Lundvall, Bengt-Åke & Susana Borrás (2005) Science, technology, and innovation policy. Teoksessa Jan Fagerberg & David. C. Mowery & Richard R. Nelson (toim.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: University Press, 599–631.
- Lundvall, Bengt-Åke (1992) *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter Publishers.
- Mazzucato, Mariana (2016) From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation* 23:2, 140–156.
- Moore, James F. (1993) Predators and prey: a new ecology of competition. *Harvard Business Review*, May/June: 75–86.
- Nieminen, Mika & Erkki Kaukonen (2001) *Universities and R&D networking in a knowledge-based economy. A glance at Finnish developments*. Sitra report series 11. Helsinki: Sitra.
- Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. (2019) Valtioneuvoston julkaisu 2019:31, Helsinki: Valtioneuvosto.
- Porter, Michael E. (1998) Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, 76:6, 77–90.
- Rinkinen, Satu (2016) *Clusters, innovation systems and ecosystems: studies on innovation policy's concept evolution and approaches for regional renewal*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 728. Lappeenranta: Lappeenranta University of Technology, University Press.
- Sabel, Charles & Saxenian, Anna-Lee. (2008) A fugitive success, Finland's economic future. Sitra report, Vol. 80. Helsinki: Sitra.
- Schot, Johan & W. Edward Steinmueller (2018) Three frames for innovation: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy* 47:9, 1554–1567.

- Smith, Kenneth R. (2006) Building an innovation ecosystem: process, culture and competencies. *Industry and Higher Education* 20:4, 219–224.
- Solow, Robert M. (1956) A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics* 70:1, 65–94.
- Sotarauta, Markku & Kati-Jasmin Kosonen (2013) Customized innovation policies and the regions: digital content services and intelligent machinery in Finland. *European Urban and Regional Studies* 20:2, 258–274.
- Sotarauta, Markku & Nina Suvinen (2019) Place leadership and the challenge of transformation: policy platforms and innovation ecosystems in promotion of green growth. *European Planning Studies* 27:9, 1748–1767.
- Sotarauta, Markku & Mika Kautonen (2007) Co-evolution of the Finnish national and local innovation and science arenas: towards a dynamic understanding of multi-level governance. *Regional Studies* 41:8, 1085–1098.
- Sotarauta, Markku & Tuomo Heinonen & Pasi Sorvisto & Jari Kolehmainen (toim.) (2016) Innovation ecosystems, competencies and leadership: human spare parts and venture finance ecosystems under scrutiny. Tekes Review 329/2016. Helsinki: Tekes.
- Stam, Erik (2015) Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies* 23:9, 1759–1769.
- TEM (2017) *Ekosysteemit uuden elinkeino- ja innovaatiopolitiikan kohteena*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Tödtling, Franz & Tripl, Michaela (2005) One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy* 34:8, 1203–1219.
- Uyarra, Elvira (2010) What is evolutionary about “regional systems of innovation”? Implications for regional policy. *Journal of Evolutionary Economics* 20:1, 115–137.
- Veuglers, Reinhilde & Karl Aiginger & Charles Edquist & Dan Breznitz & Gordon Murray & Gianmarco Ottaviano & Ari Hyytinen & Aki Kangasharju, Mikko Ketokivi & Terttu Luukkonen & Mika Maliranta & Markku Maula & Paavo Okko & Petri Rouvinen & Markku Sotarauta & Tanja Tanayama & Otto Toivanen & Pekka Ylä-Anttila (2009) *Evaluation of the Finnish national innovation System – full report*. Helsinki: Taloustieto.
- Vihriälä, Vesa (2019) Uralta pudonnut Suomi. Teoksessa Seppo Honkapohja & Vesa Vihriälä (toim.) *Suomen kasvu: Mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa?* ETLA B 278. Helsinki: ETLA, 11–33.
- Weber, K. Matthias & Harald Rohrer, H. (2012) Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change. *Research Policy* 41:6, 1037–1047.
- Werker, Claudia & Suma Athreye (2004) Marshall's disciples: knowledge and innovation driving regional economic development and growth. *Journal of Evolutionary Economics* 14:5, 505–523.

Osallistuva seutulainen ja demokratia kaupunkiseutujen suunnittelussa

KIRSI PAULIINA KALLIO, JOUNI HÄKLI &
OLLI RUOKOLAINEN

Suomalainen yhteiskunta on perustaltaan liberaali demokratia, jossa kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen rooli yhteiskunnan kehittämisessä. Hallinnon tasosta riippumatta kansalaisten tulee voida osallistua itseään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon edustuksellisten tai suorien vaikuttamisen muotojen kautta. Kansalaisosallistuminen on siis oikeus, jota poliittisen yhteisön jäsenet voivat toteuttaa ja tarvittaessa myös vaatia. Suomessa yksittäiset ihmiset ja heidän muodostamansa ryhmät voivat esimerkiksi esittää näkemyksiään elinympäristöissään tapahtuvista uudistuksista, jotka liittyvät maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinoelämän kehittämiseen (niin kutsuttu MALPE-kehittäminen). Liberaaliin demokratiaan sisältyy myös vapaus toteuttaa kansalaisosallistumista itselle mielekkäillä ja mahdollisilla tavoilla

lainsäädännön asettamissa puitteissa.¹ Julkinen hallinto tarjoaa kansalaisosallistumiselle monenlaisia mahdollisuuksia, mutta niiden lisäksi kansalaiset voivat itse etsiä tapoja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja yhteiskunnan kehittämiseen omista lähtökohdistaan.

Suomessa kunta on moneen muuhun maahan verrattuna vahva aluehallinnon taso sekä yhteiskuntakehityksen että kansalaisosallistumisen kannalta. Yksi osoitus tästä on ilmaisu *kuntalainen*, joka vastaa kansalaisen käsitettä paikallistasolla. Maissa, joissa kunnallinen itsehallinto ei ole samantapaisesti rakentunut, ei tällaista ilmaisua ole. Suomessa ei ole syntynyt vastaavaa käsitteistöä, joka liittyisi muihin hallinnon tasoihin. Tässä luvussa pohdimme, voisiko kaupunkiseututason kansalaisuuden tunnistaminen *seutulaisuudeksi* auttaa hahmottamaan Suomessa meneillään olevaa demokraattista, alueellista ja hallinnollista muutosta. Kohdennamme katseemme siihen, miten kansalaisten arjessa merkityksellinen seudullisuus ja strategisen suunnittelun kohteena oleva seudullisuus kohtaavat. Tämä monitahoinen tarkastelu tekee näkyväksi demokratian toteutumisen kannalta oleellisia kysymyksiä, jotka tarjoavat mahdollisuuksia arkisen ja strategisen seudullisuuden kohtaanto-ongelmien analysointiin ja demokraattisemman kaupunkiseutukehityksen edistämiseen.

Hallintotieteissä osallistumista on tutkittu perinteisesti kysymyksenä kuntien ja valtion toiminnan demokraattisuudesta ja legitimeiteistä.² Osallistumisen käytännöt ja mahdollisuudet ovat kuitenkin muuttumassa tavalla, joka vaatii tutkimukselta kykyä tunnistaa osallistumisen uusia tapoja, muotoja ja mittakaavoja. Demokratian muutosta tarkasteleva hallintotieteellinen tutkimus kohtaakin tulevaisuudessa uusia merkittäviä osallistumisen muotoja. Ne rakentuvat esimerkiksi ylijarjaisesti

1 Nabatchi & Leighninger 2015.

2 Jäntti ym. 2017.

liikkuvien kansalaisten monipaikkaisessa arjessa, sosiaalisen median virtuaaliyhteisöissä ja joukkoistuvissa (vasta)asian-tuntijuuksissa.³ Artikkelimme tarkastelee tätä (yli)paikallisen demokratian murrosta kysymyksenä seutulaisuudesta eli kansalaisten kuntarajat ylittävästä mielenkiinnosta ja mahdollisuudesta osallistua kaupunkiseutujen kehittämiseen.

Esittelemme aluksi tutkimustamme ohjaavat teoreettiset näkökulmat, joiden avulla olemme perehtyneet seutulaisuuden ideaan ja luomme katsauksen ajankohtaiseen kaupunkiseutulaisuutta käsittelevään kirjallisuuteen. Tämän jälkeen kerromme lyhyesti tutkimushankkeesta, jossa tätä työtä on tehty, ja esittelemme pääasiassa asiantuntijahaastatteluihin perustuvan analyysimme tuloksia. Lopuksi esitämme, miten seutulaisuus voi olla hyödyllinen näkökulma alueellisuuden ja siihen kytkeytävän hallinnon muutoksen ymmärtämiseen ja kaupunkiseutujen demokraattiseen kehittämiseen.

Seutulaisuus elettyinä kansalaisuutena: lähtökohtia asiaperustaiseen osallistumiseen

Kansalaisosallistumisesta käydyssä julkisessa keskustelussa kansalaiset näyttäytyvät usein lähinnä oman elämänpiirinsä asioista kiinnostuneina yksityishenkilöinä – asukkaina, kuluttajina, perheenjäseninä, opiskelijoina, työntekijöinä, liikenteen käyttäjinä, turisteina ja niin edelleen. Laaja-alaisempi osallistuminen liitetään tyypillisesti järjestäytyneeseen kansalaistoimintaan, jossa kolmannen sektorin (esimerkiksi järjestöjen ja seurojen) ja neljännen sektorin (esimerkiksi aktivistien ja some-ryhmien) toimijat ottavat yhteiskunnallisiin asioihin kantaa yksityisen ja julkisen sektorin rinnalla. Yksittäisille kuntalaisille tarjotaan osallistumismahdollisuuksia lähinnä asukkaina, joiden oletetaan

olevan kiinnostuneita ensisijaisesti omaan asuinalueeseensa liittyvistä kysymyksistä ja jossain määrin kaupungin ajankohtaisista asioista, mutta ei laajemmasta aluekehityksestä.⁴

Kansainvälisen tutkimuksen perusteella kansalaiset ovat kuitenkin kiinnostuneita myös kaupunkiseututasoon kehityksestä.⁵ Samalla on osoitettu, että seututasolla kansalaisosallistumisen väylät toimivat huonommin ja hahmottuvat vaikeammin kuin kunnallisen demokratian vakiintuneissa osallistumismenettelyissä. Suomessakin ilmiöön on ryhdytty kiinnittämään huomiota yhä enemmän, kun kaupunkiseutukehitys on vahvistunut.⁶ Lidström ja Schaap peräänkuuluttavat hallinnollisia uudistuksia edustuksellisen demokratian ja sitä täydentävien osallistumiskäytäntöjen parantamiseksi.⁷ Kansalaisuus näkyy seudullisissa konteksteissa heikosti myös siksi, ettei sitä ylipäättään mielletä seudulliseksi toimijuudeksi: kansalaisosallistumisen paikka on perinteisesti kunnallisessa ja kansallisessa kehityksessä. Edellä mainitut tutkijat esittävätkin, että konkreettisten käytäntöjen ohella on keskeistä tutkia, mitä ylipäättään tarkoittaa *olla kansalainen* epämääräisesti hahmottuvassa kaupunkiseutukontekstissa.

Osallistumme tähän kriittiseen keskusteluun tuomalla seudullisen osallistumisen tarkasteluun uuden analyttisen näkökulman, jossa yhdistyvät *eletyn kansalaisuuden* ja *asiaperustaisen osallistumisen* teoreettiset lähtökohdat.⁸ Tällöin kansalaisuus määrittyy paitsi poliittisten yhteisöjäsenyyksien ja hallinnon instituutioiden puitteissa myös arjessa koettuina ja toteutuvina

4 Ibid.

5 Esim. Jonas & Ward 2007; Purcell 2007; Aldred 2010; Metzger 2013; Kübler 2018; Lidström & Schaap 2018; Lackowska & Mikula 2018.

6 Esim. Tuomisaari 2015; Bäcklund ym. 2017a; Luukkonen & Sirviö 2017; Häkli ym. 2020.

7 Lidström & Schaap (2018), ks. myös Rodríguez-Pose 2008.

8 Häkli ym. 2020.

tekoina.⁹ Eletyn kansalaisuuden teoreettisena perustana on Engin F. Isinin kolme ulottuvuutta tunnistava kansalaisuuskäsitys.¹⁰ Kansalaisuus on ensinnäkin oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä *asema*, joka määrittyy esimerkiksi kansallisvaltion jäsenyydeksi. Toiseksi kansalaisuuteen sisältyy vakiintuneita, poliittisiin yhteisöihin kiinnittyviä *käytäntöjä*, kuten äänestäminen ja järjestäytynyt mielenosoittaminen. Kolmanneksi kansalaisuus ilmenee arkisina *tekoina*, jotka eivät edellytä hallinnollisia puitteita, muodollista organisoitumista tai ylhäältä päin tarjottua ilmaisemisen tilaa. Viimeisin ulottuvuus on erityisen hyödyllinen kaupunkiseutujen demokratian kehittämisessä, koska ulottuvuus auttaa huomaamaan, ettei kansalaisuuden tarvitse määrittäytyä yksinomaan asuinpaikan, hallinnollisen alueen jäsenyyden tai institutionaalisten osallistumiskäytäntöjen kautta. Kansalaisaktiivisuus voi olla myös asiaperustaista ja kiinnittyä Leinon ja Laineen peräänkuuluttamaan ”asioiden palauttamiseen” poliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa ja ilmetä arjen tekoina, joita ei usein poliittisiksi tunnisteta.¹¹

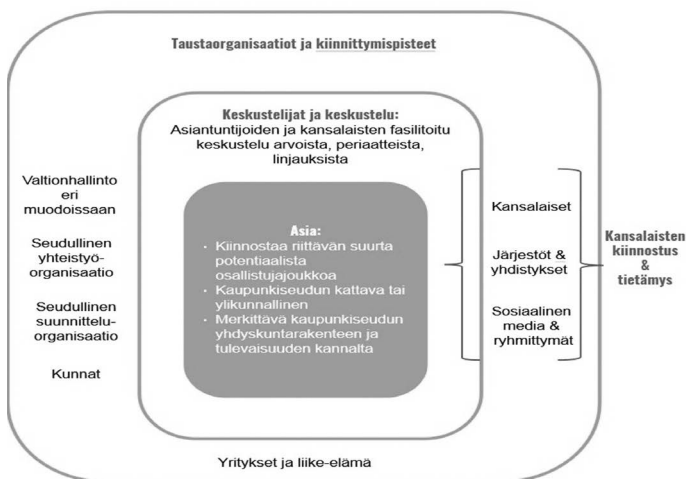
Elettyä kansalaisuutta voidaan konkretisoida tarkastelemalla julkisten organisaatioiden tarjoamia osallistumisrooleja ja -kanavia.¹² Kansalainen voidaan nähdä yhtäältä hallinnollisen alueen (kaupunkiseutujen tapauksessa kunnan tai maakunnan) *asukkaaksi*, jonka osallistumisoikeudet ja -mahdollisuudet perustuvat asuinpaikkaan ja ilmenevät vaikkapa kaavoituksen osallistumiskäytäntöinä. Toisaalta kansalainen voidaan tunnistaa *asiakkaaksi*, jolloin osallistuva rooli tarkoittaa vaikkapa palvelukyselyihin vastaamista tai, markkinaehtoisesti, eri palveluiden ja tuotteiden välillä valitsemista. Näiden kahden responsiivisen roolin lisäksi kansalainen voidaan ymmärtää *aloitteelliseksi*

9 Kallio ym. 2020; Rytioja & Kallio 2018.

10 Isin 2009.

11 Leino & Laine 2011, myös Kallio & Häkli 2011.

12 Bäcklund ym. 2014.



Kuvio 1. Asiaperustaisen osallistumisen kehikko.

Lähde: Häkli ym. 2019.

toimijaksi, jonka aktiivisuus ei edellytä esimerkiksi kunnan tai yrityksen tarjoamia osallistumismenettelyjä. Aloitteellinen kansalaistoimijuus voi ilmetä vaikkapa joukkoistettuna vaikuttamisena kaupunkisuunnitteluun sosiaalisessa mediassa tai kimppakyytien järjestämisenä harrastusyhteisössä, jolle harjoittelu- ja kisapaikkojen sijaitseminen laajalla alueella asettaa haasteita.

Eletyn kansalaisuuden näkökulma paljastaa, että ihmiset voivat toimia poliittisesti monin tavoin myös kaupunkiseutujen kontekstissa. Tässä hallinnollisesti ohuessa, mutta käytännöllisesti monimuotoisessa toimintaympäristössä kansalais-toimijaroolit sekoittuvat usein niin, että yksi ja sama asia voi tuoda yhteen niin asukkaana, asiakkaana kuin aloitteellisena kansalaisenakin toimivia ihmisiä. Monilla meistä on kokemuksia ja näkemyksiä ylikunnallisesta arjesta näissä kaikissa rooleissa, vaikkamme yleensä mielläkään toimintaamme *seu-*

dulliseksi kansalaisuudeksi. Tutkimuksemme ehdottaa, että juuri tämä käytännöllinen ymmärrys ja arkiymmärrykseen perustuva toimeliaisuus tulisi tunnistaa *asiaperustaisen eletyn kansalaisuuden* ytimeksi (kuvio 1). Näkökulmassamme asiaperustaisuus viittaa kansalaisnäkemyskysymyksissä, joista ihmiset ovat erityisen kiinnostuneita ja joista heille on karttunut kokemuspohjaista tietämystä. Kun julkinen keskustelu on vähemmän paikkaan sidottua, voivat samoista asioista kiinnostuneet ihmiset muodostaa helpommin asiaperustaisia keskusteluita ja käynnistää kohdennettuja prosesseja. Keskusteluryhmiin osallistuminen voi olla hetkellistä tai pidempiaikaista, mikä mahdollistaa monenlaisten kansalaisten mukana olemisen. Ajatusta on kehitelty erityisesti mediatutkimuksessa, jossa sosiaalisten medioiden ja muiden virtuaalisten toimintaympäristöjen on havaittu lisänneen asiaperustaista toimeliaisuutta.¹³

MALPE-kehittäminen kaupunkiseutujen vahvistamisen välineenä: tutkimus, menetelmät ja aineistot

Artikkelimme näkemykset perustuvat tutkimukseen, joka tehtiin osana laajan tutkimuskonsortion hanketta *MALPE – koordinaatiosta integroivaan visiointiin (BEMINE)*.¹⁴ Tutkimme hankkeessa asiaperustaista elettyä seutulaisuutta tiedon yhteis-

13 Esim. Habermas 2006; Kim 2009; Bennett & Segerberg 2012; Shklovski & Valtysson 2012; De Lange & De Waal 2017.

14 BEMINE-hanke (<https://bemine.fi/>) toteutettiin osana Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen Kaupungistuva yhteiskunta -ohjelmaa (2017–2019). Hankkeessa pureuduttiin MALPE-toimintamalliin, jonka kautta valtio tukee suurimpia kaupunkiseutuja maankäytön (M), asumisen (A), liikenteen (L), palveluiden (P) ja elinkeinojen (E) suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvässä yhteistyössä (Ympäristöministeriö 2020). Tutkimuksemme kuluessa MALPE-toimintamalli koski pääkaupunkiseutua sekä Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutuja, minkä jälkeen sitä on laajennettu Jyväskylän, Lahden ja Kuopion alueille.

tuottamisen keinoin.¹⁵ Tämä tarkoitti tutkijoiden ja käytännön asiantuntijoiden välistä tiivistä kommunikaatiota kaikissa tutkimuksen vaiheissa.¹⁶ Tiedon yhteistuottamisprosessia edelsi dokumenttianalyysi, jossa perehdyimme aiempien tutkimusten haastattelu-, työpaja- ja kyselyaineistoihin sekä niistä tehtyihin tutkimusraportteihin.¹⁷ Näistä keskeisiä olivat MAL-verkoston jäsenille tehty sähköpostikysely,¹⁸ MAL-sopimusprosessia koskevan työpajan muistiinpanot¹⁹ sekä MAL-sopimuksia ja sopimusprosessia käsittelevä raportti²⁰ ja sitä varten kerätty haastatteluaineiston raakadata.²¹

Artikkelimme analyysi perustuu pääasiassa osalle näistä toimijoista tekemiimme syvähaastatteluihin, jotka keskittyivät demokratian kysymyksiin. Haastattelimme kaikkiaan 23:a kunnallisen, kaupunkiseudullisen ja kansallisen tason MAL-toimijaa.²² Kolmas aineisto, jota olemme hyödyntäneet kokonaisymmärryksen luomisessa, kerättiin MAL-kehittämisverkoston jäsenille ja BEMINE-hankkeen yhteistyötahojen edustajille suunnatulla

15 Menetelmistä Ruokolainen ym. 2018a.

16 Osallistimme työpajoissa ja seminaareissa MAL-suunnittelutyön asiantuntijoita, käytännön ammattilaisia sekä prosesseissa mukana olleita politiikkatoimijoita ongelmanmäärittelystä aina alustavien tulosten kommentointiin saakka (ks. Ruokolainen ym. 2018b). Yhdessä kaupunkiseutujen kehitystä ohjaavien paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden kanssa pyrimme tuottamaan tietoa, josta olisi hyötyä sekä kaupunkiseutusuunnittelun tutkimuksessa että kaupunkiseutujen kehittämisen ”integroivassa visioinnissa” eli maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelujen ja elinkeinoelämän kysymysten yhteensovittamisessa. Konsensuksen sijaan tavoittelimme moniäänisyyttä, mikä näkyy myös tutkimustuloksissa.

17 Bäcklund ym. 2017b.

18 Hanhijärvi 2011.

19 MAL- ja kasvusopimusmenettelyn ... 2014

20 Ojaniemi 2014.

21 Koostuu 31:stä MAL-sopimusmenettelyissä mukana olleen asiantuntijan haastattelusta, jossa haastateltavien joukko edusti mahdollisimman hyvin maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun asiantuntijoita valtionhallinnosta, seututasolta ja kunnista, ks. MAL-verkosto 2017.

22 Aineisto on anonymisoitu. Sitaattien yhteydessä esitetyt kirjainkoodit viittaavat kunnallisessa (K) ja seudullisessa (S) tehtävässä olevaan asiantuntijaan, numerot puolestaan kuntiin ja yksilöityihin vastaajiin.

kyselyllä, jolla kartoitimme suunnittelijoiden ja asiantuntijoiden tietoa ja näkemyksiä seudullisesta demokratiasta. Siihen vastasi 111 henkilöä, jotka edustivat yli 30:tä kuntaa ja seitsemää eri kaupunkiseutua. Olemme ottaneet tästä aineistosta seuraavaan analyysiin mukaan muutamia olennaisia huomioita.

Demokratiaa välttelevä kaupunkiseutu?

Tutkimuksessamme ilmeni, että kaupunkiseutujen suunnittelun asiantuntijat näkevät kansalaiset usein ”omista asioistaan” eli vain välittömän elinympäristönsä tilasta kiinnostuneiksi asukkaiksi, joita kaupunkiseutujen kehitys kokonaisuutena ei juuri kosketa. Asiantuntijat ilmaisivat tätä monin tavoin:

”Se on kuntalaisen vaikee tajuta sitä seutusuunnittelua. Et kun se on niin kaukana siitä niitten arkipäivästä.” (S4/6)

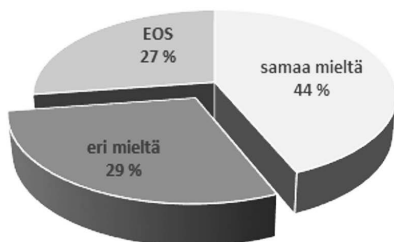
”Ne on ihan puhtaasti siitä paikallisesta tilanteesta kiinnostuneita.” (K9/5)

”Niit kiinnostaa se, et osotetaanks tos lumenkaatopaikka meijän naapuriin, tai joku ratavyöhyke.” (S7/6)

Samalla, kun asiantuntijat tunnistivat kaupunkiseutusuunnittelun ja kansalaisten elämän välisen kohtaamattomuuden, he toivat esiin kansalaisosallistamisen kokeiluja seudullisista hankkeista. Näiden tulokset koettiin heikoiksi paljon siksi, ettei kansalaisten katsottu saavan otetta seututasoisista suunnittelukysymyksistä:

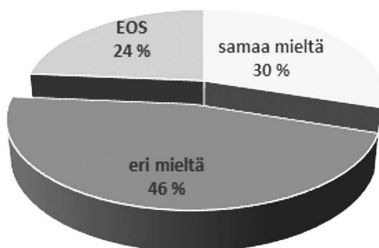
”Jos me puhutaan alue- ja yhdyskuntarakenteesta niin 99 prosenttia ihmisistä lopettaa kuuntelemisen heti, välittömästi.” (S2/6)

MAL- ja kasvusopimusten laadintaprosessi on kuntademokratian kannalta läpinäkyvä



N=111

MAL- ja kasvusopimusten sisällöstä välittyy riittävästi tietoa seudun asukkaille



N=111

Kuvio 2. Kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden näkemyksiä MAL-sopimusmenettelyn läpinäkyvyydestä osana kuntademokratiaa ja kansalaisten mahdollisuudesta seurata sopimusten sisältöä.

”Me ollaan järjestetty muutamii asukastilaisuuksii mut me puhutaan sen mittakaavan ... niin isoista asioist et se on kyl hyvin pieni prosentti asukkaista joka pystyy niihin osallistumaan.” (S8/3)

”Ne ei oo ihan rivikansalaisia vaan he on jonkun yhdistyksen edustajia tai puolueen, tai yks selkeä ryhmähän on eläköityneet liikennesuunnittelijat!” (S5/3)

Pääasiassa kansalaisille ei siis nähty sijaa kaupunkiseutusuunnittelussa, lukuun ottamatta järjestäytyneitä kansalaisia ja ammatillisesti aihepiiriä tuntevia. Tätä tukevat kyselyn tulokset, jotka antavat viitteitä kansalaistiedon sopimattomuudesta kyseisiin prosesseihin. Seudullisen MAL-työn tietopohjassa korostuu vahvasti neutraalilta vaikuttava määrällinen asian-tuntijatieto, mikä voi johtaa siihen, että suunnittelun taustalla olevat vahvat intressit jäävät piiloon. Samalla määrälliseen muotoon taipumattomat tiedon muodot, kuten kokemusperiainen kansalaistieto, rajautuvat helposti kokonaan pois päätöksenteon piiristä. Kansalaisosallistumisen asema kaupunkiseutujen suunnittelussa on siis varsin häilyvä. Kyselymme vastaajista vain kolmanneksen mielestä MAL- ja kasvusopimusten sisällöstä välittyy riittävästi tietoa seudun asukkaille (kuvio 2).

Tilannetta voidaan pitää kahdella tavalla epätydyttävänä: kaupunkiseutusuunnittelun legitimitetti on ohut ja suunnittelutyön tietopohjassa jää hyödyntämättä kansalaisten seudullista elettyä arkea koskeva tietämys. Tämä näyttää olevan pitkälti vallitseva tilanne nykyisessä suomalaisessa kaupunkiseutujen kehittämistyössä. Kuntademokratian ja läpinäkyvyyden kannalta prosessit ovat yleensä muodollisen legitiimejä, mikä niin ikään ilmenee kuviosta 2. MAL-suunnittelu saa legitimaationsa pääosin edustuksellisesta demokratiasta, kun (keskus)kuntien valtuustot antavat hyväksyntänsä seudullisen suunnittelun linjauksille.²³ Tältäkin osin läpinäkyvyydessä ja tietokäytännöissä on kehitettävää, jotta kuntien luottamushenkilöt ymmärtäisivät paremmin *seudullisen* suunnittelun ja kehittämisen sisältöjä. Näin kaupunkiseutujen kehityksestä voitaisiin käydä aktiivisempaa ja avoimempaa keskustelua.

”Millä sais ihmiset kiinnostumaan? Olis tietyst ihan hyvä, jos ihmiset aktiivisesti kiinnostuis siitä miltä tämä seutu näyttää vuonna 2050 tai ehkä vois ruveta jo puhumaan 2060. Mutta ihmisen perspektiivi ei yleensä riitä niin pitkälle. Siinä on jo haastetta saada mun mielestä valtuustotkin katsomaan niin pitkälle.” (S11/6)

Kansalaisista erillinen kaupunkiseutu?

Olemme haastatteluissamme tunnistaneet kolme tekijää, jotka tällä hetkellä vaikeuttavat kansalaisosallistumista. Ensimmäinen on kaupunkiseutusuunnittelun *asiantuntijakeskeisyys*. Useat asiantuntijat katsovat suunnittelukäytäntöjen olevan riittävän monimutkaisia ilman kansalaisvuorovaikutustakin. Uusilla suunnittelukäytännöillä, kuten konsulttivetoisella rakennemallityöllä, on ensisijaisesti pyritty ratkaisemaan kaupunkiseutujen kuntien välisiä jännitteitä ja eri alojen asiantuntijoiden välisiä kommunikaatio-ongelmia. Yksinkertaisimmillaan uudet käytännöt ovat tähänneet julkisten, asiantuntijarooleissa toimivien henkilöiden keskinäisen luottamuksen rakentamiseen. Tätä taustaa vasten laajemmalle kansalaisten osallistumiselle on ollut vaikeaa löytää luontevaa paikkaa. Sen sijaan julkisen sektorin asiantuntijoiden ja esimerkiksi konsulttitoimistojen rooli korostuu kaupunkiseutujen maankäytön ja liikenteen suunnittelussa.

”Rakennemallithan tehdään tavallisesti virkatyönä ja se on satunnaista että miten se vuorovaikutus sitten niissä toteutuu. Että se ei ehkä tämmösen kuntademokratian näkökulmasta tai kuntalaisdemokratianäkökulmasta, ei oo ihan valtasuhteet kohdallaan.” (K12/2)

”Rakennemallityö mikä nyt tehtiin, niin jonkun verran siinä pohdittiin sitä vuorovaikutusasiaa mutta todettiin sitte että tää on täl-

lasta asiantuntijatyötä ja vähän semmonen taustapaperi tietyllä tavalla että ei nähty tarpeelliseksi lähtee tämmösiin vuorovaikutusjuttuihin, kuulemisiin taikka yleisötilaisuuksiin. (S13/4)

Toinen kansalaisten vähäiseen rooliin liittyvä haaste on seudullisten sopimuskäytäntöjen *kaksikerroksisuus*, jossa demokraattiset prosessit on eriytetty strategisesta, epävirallisesta suunnitteluprosessista. Monet asiantuntijat katsovat osallistumisen ja läpinäkyvyyden toteutuvan MAL-yhteistyössä osana kunnallista päätöksentekoa. Demokraattiseksi ohjaukseksi ajatellaan riittävän sen, että linjaukset käytetään jossain vaiheessa hyväksyttävänä osallistuvien kuntien valtuustoissa ja suoran kansalaisosallistumisen mahdollisuuksista huolehditaan myöhemmin suunnitelmien konkretisoituessa kuntatasolla. Vaikka laillisuuden vähimmäisehto näin täytyisikin, jää periaatteellinen kysymys seututasoisen suunnittelun demokraattisuudesta käsittelemättä.

”Sit kuitenkin siellä kuntatasolla niin, onhan se käyny myös tai käy sen poliittisen prosessin, ihan samal tavalla ku se kaavotuskin et se menee valtuustoon ja niin edelleen [...] Että siinä on tavallaan sit se yhtenäisyys siihen, perinteiseenkin kaavotusprosessiin.” (K8/2)

”Tietenki sitten, kun tää on luonteeltaan tämmöstä tämä seutuyhteistyö niin jokainenhan voi sitte siellä omassa kunnassa järjestää jos järjestää mutta että tämmöstä yhteistä virallista niin ei oo esim. tuohon [rakennemallityöhön] kuulunu. Kyllä se on aika heikkoo, jos aattelee tätä nykymallia niin se ihan kuntalaisen osallistaminen.” (S13/4)

Seudullista maankäyttöä visioivaa rakennemallityötä voidaan pitää konkreettisena esimerkkinä siitä, miten rajanveto varsina-

sen suunnittelun ja strategisen visioinnin välillä liukuu helposti harmaalle alueelle. Rakennemalleissa tehdään merkittäviä strategisia linjauksia tulevaisuuden yhdyskuntarakenteen painopisteistä, jotka vaikuttavat varsinaisten kaavojen laadintaan. Herää kysymys, muotoutuuko kansalaisten elinympäristö merkittävästi jo rakennemalleissa vai voivatko he vaikuttaa perustavanlaatuisiin päätöksiin vielä varsinaisia kaavoja laadittaessa. Tämänkin pulman osa asiantuntijoista tunnisti, myös siinä määrin, että edustuksellisen demokratiankin toimivuutta tämän osalta epäiltiin:

”Ja ne ei ehkä oo tietosia siitä että tää on se prosessi jossa tällasii seudullisii asioita viedään eteenpäin. Ja se on vähän ongelma kyllä senkin suhteen, että kaikki luottamushenkilötkään ei välttämättä tiedä prosessin merkitystä. Ja se on semmonen mikä on ollu tuolla valmistelijoiilla tiedossa, et tähän pitäisi keskittyä, tätä pitäis viedä eteenpäin, ja siinä kohtaa tulee sit se et kun on 14 kuntaa ja niis jokaises on valtuusto ja varavaltuutetut, sit kun niit ihmisii rupee laskeen niin siinä on ihan tolkuton määrä porukkaa.” (S6/5)

”Kun menee sinne perusvaltuustoihin niin siinä on ollu varmaan kunnilla haaste et miten ne viestii et meil ois hei tämmönen rakennesuunnitelma mikä ei sinänsä kerro ihmisille yhtään mitään, koska kunnilla on kuitenkin oma kaava.” (S14/3)

Kolmantena haasteena on, että *strategista kansalaistoimijuutta* ei tunnisteta lainkaan. Monet asiantuntijat kokevat, että ihmiset eivät pysty kommentoimaan laajoja ja kauaskantoisia kaupunkiseutujen kehitykseen liittyviä asioita, mistä esitimme jo edellisessä luvussa useita esimerkkejä. Asiantuntijat perustelivat osallistumisen puuttumista seututasoisessa suunnittelussa

esimerkiksi sillä, että kansalaiset eivät tunne tarpeeksi suunnitteluprosesseja ja että kaupunkiseututaso on osallistumisen areena liian kaukana asukkaiden arjesta. Tällaisissa tulkinnoissa ei kuitenkaan huomioida, että myös asukkaiden arki on yhä enenevässä määrin seudullista kaupunkiseuduilla, jotka ovat kasvaneet toiminnallisesti yhteen. Uusia liikenneyhteyksiä, asumisen tapoja ja palveluiden sijoittumista koskevat suunnitelmat ovat konkreettisia, jokapäiväisessä arjessa yli kuntarajojen koettavia asioita, joihin ihmiset eivät suhtaudu välinpitämättömästi. Samalla on totta, että ammatillista kieltä ja esittämistapaa noudattavat suunnitelmat voivat olla monelle kansalaiselle vaikeasti avautuvia.

Asiaperustaista osallistumista kaupunkiseutujen demokraattiseen kehittämiseen?

Monet haastattelemamme asiantuntijat päätyivät visioimaan nykyisistä poikkeavia seudullisen kansalaisosallistumisen muotoja. Vaikka kansalaisten vähäinen rooli seudullisessa suunnittelussa ei aluksi näyttäytynyt monille heistä merkittävänä ongelmana ja jotkut pitivät demokratiavajeesta puhumista lähinnä haitallisena, tiedon yhteistuottamisprosessi teki tutkimuksessamme näkyväksi demokratian dilemmaa ja niihin liittyviä suunnitteluhaasteita. Tämä synnytti ammattilaisten piirissä kasvavaa kiinnostusta seutulaisuuden kehittämiseen. Tutkimuksen päätösvaiheessa etsimme yhdessä tapoja kanavoida kansalaisten tietämystä ja näkemyksiä mukaan strategiseen kaupunkiseutusuunnitteluun. Päädyimme jaettuun ymmärrykseen uusien osallistumiskäytäntöjen tarpeesta: niiden tulisi mahdollistaa keskustelua *arvoista, suunnitteluperiaatteista ja tulevaisuuden linjauksista*. Kunnalliset rajat ylittävä asiaperustainen kansalaisosallistuminen tunnistettiin yhdeksi mahdollisuudeksi lisätä vuorovaikutusta yhdyskuntasuunnittelun asiantuntijoiden ja seutulaisten välillä.

Monet asiantuntijat nostivat seudullisen liikenteen esille teemana, josta nousee strategisia, seudullisesti merkittäviä ja myös seutulaisia kiinnostavia asioita. Liikenne ja liikkuminen koskettavat kaikkien ihmisten arkea ja sisältävät samalla suurten linjojen kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi ilmastonmuutokseen.

”Liikenne on just semmonen hyvin konkreettinen asia että ihmiset menee rajan yli. Ne käy töissä, ne harrastaa ne asioi, ja et se on yhtä toiminnallista kokonaisuutta, jolloin se yhden kunnan suunnittelu ei oo aina tarkotuksenmukaista.” (S5/2)

”Liikenne on sellainen et joka päivä voi olla joku et bussi on myöhässä taikka metro ei toimi [...] Ja just se et ihmisil on niin hirveen vahvoja omia näkemyksii miten se homma pitäs hoitaa.” (S9/9)

”Ihan kaupunkisuunnittelutasolla niin ei yleiskaavoitus kirjoita niin paljon mielipiteitä kuin yleiskaavan liikennejärjestelmä.” (S8/6)

Tätä mielenkiintoa hyödyntäen suunnittelu voisi jo strategisessa vaiheessa kuulla kansalaisten yleisiin suunnitteluperiaatteisiin liittyviä näkemyksiä. Liikenneteemojen ympärille onkin jo nykyisellään muodostunut harrastusjärjestöjä, yhdistyksiä ja muita aktiivisten kansalaisten seudullisia yhteenliittymiä, jotka kertovat kansalaiskiinnostuksesta. Liikenneneratkaisuissa on myös tarpeen huomioida monia erityisryhmiä, joiden kokemustieto on suunnittelulle erityisen arvokasta.

Liikkumiseen ja liikenteeseen liittyvän kansalaisosallistumisen mahdollisuudet on tunnistettu myös muussa viimeaikaisessa tutkimuksessa. Aldredin esittelemä ”pyöräilykansalaisuuden” ajatus kiinnittää huomiota erityisesti kansalaisuuden

kehollisiin käytäntöihin, jotka haastavat kansalaisasemaan perustuvaa näkemystä osallistumisesta.²⁴ Jungnickelin pyöräilyyn liittyvä historiallinen tarkastelu säestää mainiosti tätä ajatusta: Englannissa 1800-luvun lopulla pyöräilyllä itseään julkisessa tilassa näkyviksi tekivät naiset, joille ei ollut tarjolla virallista kansalaisasemaa.²⁵ Wickham on puolestaan tutkinut, miten julkisen liikenteen käyttö voi olla osa kaupungin poliittisen tilan verkostomaista luomista.²⁶ Lidströmin kaupunkiseutujen työmatkaliikenteeseen kohdistuva tutkimus vahvistaa suoraan esittämäämme näkemystä kaupunkilaisten poliittisesta toimijuudesta osana seudullista arkista liikkumista.²⁷ Pyöräilykansalaisuuteen liittyen Van Duppen ja Spierings, samoin kuin Jones, korostavat työmatkapyöräilijöiden roolia kaupunkipolitiikassa.²⁸ Tällaiset kestävä liikkumisen muodot tulivat esille myös haastatteluissamme.

”Nuorilleki, siellä missä nuoret on, niin jotenki sinne kyseleen vähän, että nuoret varsinkin liikkuu. Ja erityisesti, kun meil on tavoitteena vaikka sanotaan et autoistumisen vähentäminen täällä meidän rakennesuunnitelmissa ja mallissa, niin se että miten nuoret vois kuvitella liikkuvansa ilman ettei ne hommaa sitä esimerkiksi sitä mopoautoa.” (S14/7)

”Nyt kun mä rupeen miettii ja katon tota karttaa niin aattelin et liikenne on ehkä semmonen asia joka vois eniten olla semmonen joka kuitenkin koskettaa kaikkia. Esimerkiks semmonen että otettasko meidän rataverkko sillä tavoin, paikallisliikenteen ja lähiliikenteen käyttö, et niitä pikkuasemia perustettas uudelleen

24 Aldred 2010, 35, myös Green ym. 2012; Spinney ym. 2015.

25 Jungnickel 2015.

26 Wickham 2006, 24.

27 Lidström 2006, 879.

28 Van Duppen & Spierings 2013; Jones 2012.

tai tällöisiä asioita, ne nyt ainakin ois tämän skaalan juttuja
mut myös koskettais sit sitä ihmistä ihan oikeesti.” (S1/7)

Kaupunkiseutujen arjessa yli kunta- ja hallintorajojen liikkuvilla seutulaisilla ja erityisesti heidän visionäärisillä kansalaisnäkemyksillään voi olla paljon annettavaa kehittämiselle myös muiden asioiden kuin liikenteen osalta. Suomessa viimeaikainen esimerkki tällaisesta neljännen sektorin kansalaisaktiivisuudesta on ollut *Lisää kaupunkia* -verkoston toiminta, joka on vaikuttanut suurten kaupunkien suunnitteluun tekemällä myös aloitteita. Toimijoita on tuonut yhteen halu esittää kaupunkien kehittämiselle vaihtoehtoja ja näin haastaa kuntien suunnittelujärjestelmiä ja -toimijoita pohtimaan uusilla tavoilla kaupunkien merkityksiä, käyttötapoja ja visioita. Myös laajempi yhdyskuntarakenteeseen ja elintapoihin liittyvä arvokeskustelu asiantuntijoiden, päätöksentekijöiden ja väljästi määrittyvien seutulaisten välillä voisi olla hedelmällistä. Arvojen lisäksi keskustelu voitaisiin kiinnittää yleisesti kiinnostavaan ongelmaan tai kehittämis ehdotukseen, jolla on merkitystä koko kaupunkiseudun kannalta – vaikkapa hulevesien hyötykäyttöön osana seutujen vihersuunnittelua tai koronapandemian esiin nostamaan ulkoilu ympäristöjen saavutettavuuteen. Tämän kaltaisista asioista voisi olla kokemusperäisiä näkemyksiä monenlaisilla seutulaisilla, mukaan lukien eri-ikäiset ihmiset, erilaisissa elämäntilanteissa olevat perheet ja toimintakyvyiltään eriasteisesti vajaakuntoiset henkilöt.

On tärkeää huomata, että seudullisuus voi tarkoittaa eri asioita paitsi prosesseittain myös kansalaisryhmittäin. Asiaperustaista kansalaisosallistumista on syytä kehittää monenlaisten ihmisten ja asioiden näkökulmista, jotta siitä ei muodostu vain aktiivisimpien ”eliittikansalaisten” vaikuttamiskanavaa, mistä

Lindström ja Savini varoittavat.²⁹ Yksi mahdollisuus huolehtia suunnittelun tietopohjan kattavuudesta on erityisryhmien kohdennettu kuuleminen. Esimerkiksi kouluista, päiväkodeista, palveluasumisesta, vammaishuollosta ja maahanmuuttopalveluista voidaan tuottaa laajapohjaista kansalaistietoa suunnittelun tueksi.

Kohti demokratisoituvia kaupunkiseutuja

Olemme tässä artikkelissa tarkastelleet (yli)paikallisen demokratian murrosta kysymyksenä kansalaisosallistumisen mahdollisuuksista kaupunkiseututasolla ja ehdottaneet näkökulmaa, joka rakentuu *eletyn kansalaisuuden* ja *asiaperustaisen osallistumisen* lähtökohdista.³⁰ Näkökulma on rakentunut vastauksena tunnistamaamme kaupunkiseutujen ”demokratiavajeeseen”, joka on osa ajankohtaista aluehallinnon kehitystä Suomessa.³¹ Urbaania kehitystä pohdittaessa päästään nykyään usein yksimielisyyteen siitä, että ongelmia tulisi tunnistaa ja ratkaista aiempaa kokonaisvaltaisemmin, nopeammin ja joustavammin sekä tulevaisuuden tarpeet huomioiden. Tällöin mikä tahansa ketterä toimintatapa, joka edesauttaa seutuyhteistyötä, saattaa vaikuttaa kannatettavalta.

Byrokraattisuutta välttelevällä toiminnalla on kuitenkin kääntöpuolensa, kun tilannetta tarkastellaan demokratian näkökulmista.³² Kun kaupunkiseutujen johtavat asiantuntijat sopivat kaupunkirakenteen tulevista suurista linjauksista ja suunnittelumisen periaatteista notkeasti ohi lakisääteisen ja kankeaksi koetun maankäytön suunnittelujärjestelmän, suunnitteluprosessin avoimuudelle ja demokraattisuudelle jää vähän sijaa.³³ Kun tä-

29 Lindström 2010; Savini 2016.

30 Häkli ym. 2020.

31 Myös Tuomisaari 2015; Bäcklund ym. 2017a; Luukkonen & Sirviö 2017.

32 Esim. Jonas & Ward 2007; Purcell 2007; Metzger 2013; Kübler 2018.

33 Davoudi ym. 2021.

hän yhdistetään seutulaisten suoran osallistamisen haasteellisuus ja vähäinen vaikuttavuus, ei seutusuunnittelua voida pitää kovin demokraattisena. Keskuskaupunkien ja niitä kehystävien kuntien maankäyttöä ja tulevaisuutta määritellään kaupunkiseututasoisissa strategisen tason suunnitteluprosesseissa, joiden lähtökohtana ei ole kansalaisten kuuleminen tai linjausten demokraattinen oikeuttaminen. Sen sijaan yhteistyötä tehdään olennaisiksi nähtyjen yksityisten ja julkisten tahojen kanssa, joihin voi toki kuulua esimerkiksi kansalaisjärjestöjä ja poliittisin perustein valittuja kuntien edustajia, mutta tasapuolisuutta tai edustavuutta ei näissä prosesseissa välttämättä tavoitella.

Ajankohtainen kehitys tulee ymmärrettäväksi seutukehittämistä ohjaavassa toimintakulttuurissa, jossa kilpailuvaltteja ovat oikeaan hetkeen tarttuminen ja uusien mahdollisuuksien tunnistaminen muita ennen.³⁴ Seudullisille MAL-toimijoille suunnatun kyselymme vastauksissa toistuivat huomiot uusien epävirallisten toimintatapojen mahdollisuudesta lieventää kaupunkiseutujen kuntien välisiä jännitteitä ja helpottaa eri alojen asiantuntijoiden välistä kommunikaatiota. Ketteryys- ja tarvetta perustellaan usein tarpeella kasvattaa asiantuntijarooleissa toimivien henkilöiden keskinäistä luottamusta.³⁵ Näiden tavoitteiden ei tulisi nähdäksemme kuitenkaan astua demokraattisen yhteiskunnan varpaille.

Esittämämme analyysin pohjalta on nähtävissä, että niin seudullisten prosessien suunnittelijat ja toteuttajat, seudullisen päätöksenteon toimijat kuin seutulaiset itse voisivat hyötyä merkittävästi kansalaisosallistumisen edellytysten parantamisesta. Käytännön hyötyjen lisäksi tämä vahvistaisi demokratiaa kaupunkiseutusuunnittelussa, joka nykyisellään on Suomessa

34 Häkli & Kallio 2018.

35 Bäcklund ym. 2017b.

varsin läpinäkymätöntä ja kuulee kansalaisia huonosti.³⁶ Esittelemässämme kansalaisosallistumisen mallissa korostuvat seutulaisten asiaperustaiset näkemykset, jotka voivat liittyä esimerkiksi seudullisen arjen sujuvuuteen, täydennysrakentamiseen, liikenteen järjestämiseen tai mihin tahansa seudullisessa mitataavassa merkittävään asiaan. Tällaisten kansalaisille tärkeiden teemojen nostaminen keskiöön edellyttää ammattilaisilta (suunnittelu)rutiinien siirtämistä hetkellisesti taka-alalle. Näin luodaan tilaa vuorovaikutukselle, joka voi houkuttaa monenlaisia kansalaisia ja kansalaisryhmiä mukaan seudulliseen keskusteluun.

Toteutuessaan asiaperustainen osallistuminen mahdollistaa seutulaisten tietoresurssien paremman ja laajemman hyödynnämisen suunnittelussa. Tällöin se tavoittaa erilaisia seudullisia näkökohtia tuntevia ihmisiä ja tuottaa keskustelua, joka on paitsi mielekästä heille myös hyödyksi asiantuntijoille. Periaatteena on, että ne, joita suunniteltava asia koskee ja kiinnostaa, voivat pyrkiä vaikuttamaan siihen asuinkunnasta riippumatta. Strategisesta suunnittelusta vastaavien asiantuntijoiden tulee fasilitoida keskustelua, mikä ei yleensä ole heidän roolinsa asiantuntijavetoisissa kuulemisprosesseissa. Tämä edellyttää kykyä tunnistaa sellaisia arkielämän kannalta merkityksellisiä asioita, joista voidaan keskustella mielekkäästi nimenomaan seudullisina kysymyksinä. Lisäksi asiantuntijoiden tulee kyetä paikantamaan kysymyksestä kiinnostuneita tahoja ja liikkumaan suunnittelun ammattikielen ja arjen puhetaipojen välillä.

Esittelemämme lähestymistapa tunnustaa kansalaisten aseman *strategisen* tason vaikuttajina (responsiivisen asukkaan ja asiakkaan ohella) eli poliittisina toimijoina, joilla voi olla halua ja valmiuksia tarkastella arkeaan koskettavia laajojakin ky-

36 Davoudi ym. 2021.

symyksiä. Aktiivisten kansalaisten joukko laajenee, kun muidenkin kuin suunnittelukysymyksiin perehtyneiden ihmisten seudullinen osallistuminen tulee mahdolliseksi – kehitys, jonka monet alan tutkijat tunnistavat nykytilanteesta.³⁷

Vaikka kansalaisosallistumista on hallintotieteissä tutkittu jo vuosikymmeniä, tutkijoiden on oltava jatkuvasti valppaina tunnistamaan, miten muuttuvat teknologiat, arvot ja elinpiirit vaikuttavat demokratian sisältöön ja muotoihin. Perinteiset oletukset kunnan tai valtion rajaan päätyvästä osallistumis-halukkuudesta tai kansalaisten mielenkiinnosta vain oman asuinalueensa asioihin on syytä tuulettaa. Hallintotieteiden on kyettävä reagoimaan demokratian murrokseen sekä uudistamalla teoreettista ajattelua että paikantamalla uusia tutkimuskohteita ilmiöistä, joissa muutokset ilmenevät ja toteutuvat. Tämä voi edellyttää paradigmaattista siirtymää osallistumisesta kohti osallisuuden tutkimusta, eräänlaisena jatkumona 1990-luvulla alkaneelle siirtymälle hallinnosta hallintaan.

37 Esim. Lidström 2010; Savini 2016.

Lähteet

- Aldred, Rachel (2010) 'On the outside': Constructing cycling citizenship. *Social & Cultural Geography* 11:1, 35–52.
- Bennett, W. Lance & Alexandra Segerberg (2012) The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication and Society* 15:5, 739–768.
- Bäcklund, Pia & Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2014) Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice* 15:3, 311–327.
- Bäcklund, Pia & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2017a) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.
- Bäcklund, Pia & Olli Ruokolainen & Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2017b) Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseutotasoisessa maankäytön suunnittelussa. *Terra* 129:3, 159–169.
- Davoudi, Simin & Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2021) Performing a neoliberal city-regional imaginary: the case of Tampere tramway project. *Space and Polity* 25:1, 112–131.
- De Lange, Michie & Martijn De Waal (2017) Owning the city: New media and citizen engagement in urban design. Teoksessa Kimberly Etingoff (toim.) *Urban land use: Community-based planning*. New York: Apple Academic Press, 109–130.
- Green, Judith & Rebecca Steinbach & Jessica Datta (2012) The travelling citizen: Emergent discourses of moral mobility in a study of cycling in London. *Sociology* 46:2, 272–289.
- Habermas, Jürgen (2006) Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory* 16:4, 411–426.
- Häkli, Jouni & Kirsi Pauliina Kallio (2018) Ketterä kaupunkiseutu ja demokration dilemma. *Tiede & edistys* 2018/2, 78–82.
- Häkli, Jouni & Kirsi Pauliina Kallio & Olli Ruokolainen (2020) A missing citizen? Issue-based citizenship in city-regional planning. *International Journal of Urban and Regional Research* 44:5, 876–893.
- Häkli, Jouni & Kirsi Pauliina Kallio & Olli Ruokolainen & Pia Bäcklund (2019) Asiaperustainen kansalaisosallistuminen ja kaupunkiseutusuunnittelu. Teoksessa Raine Mäntysalo, Vesa Kanninen, Eva Purkarthofer & Otto-Wille Koste (toim.) *Kaupunkiseudut: Ristiinvaltuksia ja rajanylityksiä*. Aalto-yliopiston julkaisusarja Crossover 3/2019.
- Isin, Engin F. (2009) Citizenship in flux. The figure of the activist citizen. *Subjectivity* 29, 367–388.
- Jonas, Andrew & Kevin Ward (2007) Introduction to a debate on city-regions: New Geographies of governance, democracy and social reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research* 31:1, 169–178.
- Jungnickel, Katrina (2015) "One needs to be very brave to stand all that": Cycling, rational dress and the struggle for citizenship in late nineteenth century Britain. *Geoforum* 64, 362–371.
- Jäntti, Anni & Jenni Airaksinen & Arto Haveri (2017) Osallistuminen julkishallinnon legitimeettikysymyksenä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press, 34–56.

- Kallio, Kirsi Pauliina & Jouni Häkli (2011) Young people's voiceless politics in the struggle over urban space. *GeoJournal* 76:1, 63–75.
- Kallio, Kirsi Pauliina & Bronwyn E. Wood & Jouni Häkli (2020) Lived citizenship: Conceptualising an emerging field. *Citizenship Studies* 24:6, 713–729.
- Kim, Young Mie (2009) Issue publics in the new information environment: Selectivity, domain specificity, and extremity. *Communication Research* 36:2, 254–284.
- Kübler, Daniel (2018) Citizenship in the fragmented metropolis: An individual-level analysis from Switzerland. *Journal of Urban Affairs* 40:1, 63–81.
- Lackowska, Marta & Łukasz Mikula (2018) How metropolitan can you go? Citizenship in Polish city-regions. *Journal of Urban Affairs* 40:1, 47–62.
- Leino, Helena & Markus Laine (2011) Do matters of concern matter? Bringing issues back to participation. *Planning Theory* 11:1, 89–103.
- Lidström, Anders (2006) Commuting and citizen participation in Swedish city-regions. *Political Studies* 54:4, 865–888.
- Lidström, Anders & Linze Schaap (2018) The citizen in city-regions: Patterns and variations. *Journal of Urban Affairs* 40:1, 1–12.
- Luukkonen, Juho & Heikki Sirviö (2017) Kaupunkiregionalismi ja epäpolitisoinnin politiikka. Talousmaantieteellinen imaginaari aluepoliittisten käytäntöjen vastaansanomattomana viitekohteena. *Politiikka* 59:2, 114–132.
- Metzger, Jonathan (2013) Raising the regional leviathan: A relational-materialist conceptualization of regions-in- becoming as publics-in-stabilization. *International Journal of Urban and Regional Research* 37:4, 1368–1395.
- Nabatchi, Tina & Matt Leighninger (2015) *Public participation for 21st century democracy*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Purcell, Mark (2007) City-regions, neoliberal globalization and democracy: a research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research* 31:1, 197–206.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2008) The rise of the “city-region” concept and its development policy implications. *European Planning Studies* 16:8, 1025–1046.
- Ruokolainen, Olli & Jouni Häkli & Kirsi Pauliina Kallio & Pia Bäcklund (2018a) Seudullista kansalaisosallistumista jäljittämässä tiedon yhteistuottamisen keinoin. *Yhdyskuntasuunnittelu* 56:3, 25–38.
- Ruokolainen, Olli & Pia Bäcklund & Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2018b) Kaupunkiseututasoinen suunnittelu ja kadonnut kansalainen: Strategisesti tehokkaampaa, mutta ulossulkevampaa kaupunkisuunnittelua? *Versus*. <https://www.versuslehti.fi/tiededebatti/kaupunkiseututasoinen-suunnittelu-ja-kadonnut-kansalainen/>
- Rytioja, Anni & Kirsi Pauliina Kallio (2018) Opittua käsitteistöä vai koettua yhteiskunnallisuutta? Pohdintoja kansalaisuudesta lasten ja nuorten näkökulmasta. *Sosiologia* 55:1, 6–27.
- Savini, Federico (2016) Self-organization and urban development: Disaggregating the city-region, deconstructing urbanity in Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research* 40:6, 1152–1169.
- Shklovski, Irina & Bjarki Valtýsson (2012) Secretly political: Civic engagement in online publics in Kazakhstan. *Journal of Broadcasting and Electronic Media* 56:3, 417–433.
- Spinney, Justin & Rachel Aldred & Katrina Brown (2015) Geographies of citizenship and everyday (im) mobility. *Geoforum* 64, 325–332.
- Tuomisaari, Johanna (2015) Lahden yleiskaava strategisen maankäytön suunnittelun työkaluna. *Yhdyskuntasuunnittelu* 53, 40–57.

- Van Duppen, Jan & Bas Spierings (2013) Retracing trajectories: The embodied experience of cycling, urban sensescales and the commute between 'neighbourhood' and 'city' in Utrecht, NL. *Journal of Transport Geography* 30, 234–243.
- Wickham, James (2006) Public transport system: The sinews of European urban citizenship? *European Societies* 8:1, 3–26.
- Ympäristöministeriö (2020) Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset> (haettu 26.11.2020).

Kuntajohtajuus- tutkimuksen tila ja tulevaisuus

ANNI JÄNTTI, HENNA PAANANEN, JONNE PARKKINEN,
ARTO HAVERI & JENNI AIRAKSINEN

Kihtynyt yhteiskunnallinen muutosvauhti ja jatkuva muut-
tos kehystävät kuntajohtajuutta ja sen tutkimusta. Tut-
kimus kertoo harvoin ainoastaan kohteena olevasta ilmiöstä,
vaan tutkimus heijastaa myös ympäröivää kulttuuria ja aikaa
sekä vallalla olevia uskomuksia ja käsityksiä. Samalla tutkimus
tuottaa omaa tulkintaansa tutkimusilmiöistä ja vaikuttaa edel-
leen niiden kehittymiseen. Kulttuuriset, ajalliset ja yhteiskuntaa
läpileikkaavat ajattelumallit ovat erottamaton osa myös kunta-
johtajuuden tutkimusta.

Kuntajohtajuuden tutkimus on organisaation johtamisen,
instituutioiden, hallinnan ja toimijuuden tutkimusta. Se edellyt-
tää erilaisten näkökulmien yhteensovittamista ja ilmiölähtöistä,
tieteidenvälistä dialogia. Kuntajohtajuustutkimus on perustal-
taan monitieteistä. Se yhdistää eri tieteenalojen lähestymista-
poja ja näkökulmia esimerkiksi politiikan, johtamisen, talouden
ja oikeuden tutkimuksesta, mutta on samalla vahvasti *hallinto-
tieteellistä tutkimusta*, joka rakentuu organisaatiotutkimuksen

perustalle. Kuntajohtajuustutkimus ei kuitenkaan ole puhtaasti organisaatiotutkimusta, vaan se liikkuu eri tieteenalojen rajoilla ja yhdistää erilaisia näkökulmia.

Toisiaan seuranneiden hallinnonuudistusten, kokeilujen ja kehittämisprojektien lisäksi kansainvälistyminen, politiikan ja vuorovaikutusympäristöjen pirstoutuminen ja yhtäaikainen monimutkaistuminen muokkaavat kuntia johtamisen aree-noina¹. Lisäksi tietotekninen kehitys ja viestinnän sekä johtamisoppien muutos ovat muokanneet kuntajohtamisen toimintaympäristöä sekä haastaneet näin kuntajohtamista ja nostaneet esiin uudenlaisia tutkimustarpeita. Läpi artikkelin käytämme kuntajohtajuuden käsitettä kuvaamaan ihmisten, yleensä kuntien ylimmän johdon, toteuttamaa kuntien perustehtävien hal-tuun ottamiseen tähtäävää toimintaa².

Tämän artikkelin päämääränä on *kuntajohtajuustutkimuksen* kriittisen tarkastelun avulla muodostaa kokonaiskuva kuntajohtajuuden tutkimuksen nykytilasta, keskeisistä tulevaisuuden kehityssuunnista ja tutkimustarpeista paneutumalla alan suomalaisessa tutkimuksessa käsiteltyihin teemoihin. Teemme katsauksen hallinnon paradigmoihin kuntajohtajuustutkimuksen näkökulmasta ja jäsenämme kuntajohtajuustutkimuksen lähihistoriaa ja teemoja hallinnon paradigmojen avulla. Empiirisenä tarkasteluna kuvaamme suomalaisen kuntajohtajuustutkimukseen perustuvan kirjallisuuskatsauksen avulla sitä, millaisia johtajuuteen liittyviä teemoja tutkimuksessa on tarkasteltu, ja pohdimme, minkälaisia näkökulmia tutkimus kuntajohtajuuteen tuottaa. Esittelemme synteesimme kuntajohtajuuteen vaikuttavista megatrendeistä ja peilaamme niitä kuntajohtajuustutkimuksesta tunnistettuihin teemoihin ja näkökulmiin. Tämän avulla tunnistamme kuntajohtajuustutkimuksen tulevia painotuksia. Lopuksi

1 Ks. esim. Haveri ym. 2009; Haveri & Majoinen 2017; Nyholm ym. 2016.

2 Esim. Haveri & Anttiroiko 2013, 83.

pohdimme kuntajohtajuustutkimuksen tulevaisuudennäkymiä ja niiden yhteyttä hallintotieteellisen tutkimuksen muutokseen.

Artikkelimme tuloksena syntyvä kuntajohtajuustutkimuksen nykytilan katsaus ja tunnistetut tulevaisuuden kehityssuunnat tarjoavat tukea hallintotieteellisen tutkimuksen teoreettisen ja menetelmällisen monipuolisuuden ruokkimiseksi ja tulevaisuuden tutkimustyön suuntaamiseksi. Artikkelisi syventää, laajentaa ja monipuolistaa akateemista keskustelua kuntajohtajuuden tutkimuksen erityispiirteistä ja tulevaisuuden suunnista sekä palvelee laajasti hallintotieteellistä tutkimusta ja korkeakouluopetusta.

Johtajuuden muutosta ja tutkimusta kehystävät paradigmat

Hallinnon paradigmoilla on merkittävä rooli johtajuuden muutoksessa ja samalla johtajuuden tutkimuksessa. Paradigmat ohjaavat käsityksiämme siitä, mikä johtajuudessa ja johtajan tehtävässä on tärkeää sekä minkälaisiin asioihin tulisi kiinnittää huomiota ja mistä syystä. Kolmen keskeisen hallinnon paradigman eli *perinteisen julkishallinnon* (public administration, PA), *uuden julkisjohtamisen* (new public management, NPM) ja *uuden julkisen hallinnan* (new public governance, NPG) käsitteet hyvistä ja tehokkaasta julkisesta johtamisesta heijastuvat selkeästi kuntajohtajuuden tutkimuksesta ja sen painopisteiden muutoksesta.

Perinteisen julkishallinnon valtakausi ulottui aina 1990-luvulle asti, mutta se menetti hegemonisen asemansa uuden julkisjohtamisen ideoiden ulotuttua hallinnon kehittämiseen³, mikä on näkynyt myös suomalaisessa julkisessa johtamisessa⁴. Uuden julkisjohtamisen kulta-aikaa elettiin vuosituhannen

3 Ks. esim. Dunleavy & Hood 1994; Osborne 2006; Ongaro ym. 2018.

4 Haveri 2002.

vaihteeseen saakka. 2000-luvulle tultaessa uuden julkisjohtamisen oppeja alettiin kritisoida yhä laajemmin kansainvälisessä alan kirjallisuudessa⁵. Hallinta (tai uusi julkinen hallinta) ryhtyi haastamaan yhä voimakkaammin markkinamekanismien hyödyntämiseen ja geneerisen johtamisopin (mukaan lukien tulosojohtamisen) teeseihin perustuneen, usein managerialismiksi nimetyn johtamisparadigman. Hallinta-ajattelu korostaa julkisen hallinnon asemaa osana yhteiskuntaa. Saavuttaakseen päämääränsä julkisen hallinnon on toimittava läheisessä yhteistyössä eri toimijoiden, niin yritysten, järjestöjen kuin kansalaistenkin kanssa.⁶

Paradigmat eroavat toisistaan monien keskeisten piirteiden⁷ osalta. Paradigmojen suurin ero on eittämättä hallinnan perusmekanismeissa, joka perinteisessä julkishallinnossa on hierarkia, uudessa julkisjohtamisessa markkinat ja hallinnassa verkostot. Kun perinteisessä julkisessa hallinnossa johtamisen nähtiin olevan ensisijaisesti hierarkkiseen hallintaan perustuvaa, tutkimuksessakin oli luontevaa kohdistaa huomio laillisuuteen, rakenteisiin ja toimivaltakysymyksiin sekä johtajien asemaan. Aikakauden painotuksista esimerkkeinä ovat Ryynäsen⁸ ja Tarkosen⁹ tutkimukset.

Uusi julkisjohtaminen pyrki edistämään sopimuksellista toimintatapaa ja korvaamaan hierarkkiset suhteet markkinamaisilla tai markkinoiden kaltaisilla suhteilla sekä organisaatioiden välillä että niiden sisällä (esimerkiksi tulossopimukset, johtajasopimukset). Markkinamekanismeihin liittyvät käytännöt ja sopimuksellisuus ovatkin olleet vahvasti näkyvissä myös suomalaisessa kuntajohtamisen tutkimuksessa vuosituhan-

5 Ks. esim. Stoker 1999; Hood ja Peters 2004; Chapman ja Duncan 2007.

6 Rhodes 1996; Osborne 2006, 2010.

7 Ks. erittely esim. Osborne 2006, 383.

8 Ryynänen 1986.

9 Tarkkonen 1995.

nen vaihteesta lähtien, mikä näkyy esimerkiksi sopimuksellisuutta¹⁰, sopimusohjausta¹¹ ja julkisia hankintoja¹² käsittelevissä tutkimuksissa.

Kuntajohtajuustutkimuksen painotusten kannalta kenties hallinnan perusmekanismiakin merkittävämpi ero näiden kahden paradigman välillä on uuteen julkisjohtamiseen sisältyvä niin kutsuttu geneerinen johtamisoppi. Sen mukaan johtaminen on peruspiirteiltään samanlaista riippumatta siitä, onko kysymyksessä yksityinen vai julkinen organisaatio (yritys, valtio tai kunta)¹³. Tehokkuus- ja taloudellisuusorientaation ohella tämä on korostanut erityisesti erilaisten yksityiseltä sektorilta omaksuttujen johtamisoppien ja käytäntöjen (esimerkiksi tasapainotetun mittariston mallin, balanced score card, BSC, ja Lean-ajattelun) käyttöönottoa kunnallishallinnossa, kuntajohtajuudessa ja alan tutkimuksessa.

Hallinta tai uusi julkinen hallinta on puolestaan suunnannut huomiota verkostoihin ja hallintasuhteisiin, kuten verkostojen johtamiseen¹⁴ ja palvelujen yhteiskehittämiseen¹⁵, myös suomalaisessa kuntahallinnon ja -johtajuuden tutkimuksessa. Kuntahallinnon ja -johtajuuden käytännön näkökulmasta voidaan nykyisin puhua hybridisestä hallinnasta, sillä kuntajohtamisessa on näkyvissä sekä hierarkkiseen hallintaan, markkinoihin että verkostoihin liittyviä piirteitä.

Hallinnon paradigmojen tieteenalaperustoissa on eroja, ja siksi voidaan olettaa, että tieteenalan tutkimus on painottunut eri tavoin niiden valtakausilla. Perinteinen julkishallinto on kiinnostanut erityisesti politiikan ja oikeustieteen tutkijoita.

10 Hyryläinen 2000.

11 Sihvonen 2006.

12 Lundström 2011.

13 Osborne & Gabler 1992; Hood 1991; Easterby-Smith & Prieto 2008.

14 Esim. Hakari 2013.

15 Tuurnas 2016.

Uusi julkisjohtaminen taas on tuonut kuntajohtamisen tutkimukseen mukaan talous- ja kauppatieteilijöitä sekä johtamistutkijoita. Hallinta-ajattelun juuret ovat organisaatioteoriassa ja -sociologiassa, mutta verkostot kiinnostavat laajasti eri alojen tutkijoita, eikä tieteenalaan perustuva painotus ole yhtä selkeästi nähtävissä kuin kahdessa edeltäneessä paradigmassa.

Neljä näkökulmaa suomalaiseen kuntajohtajuustutkimukseen

Artikkelimme empiirinen tarkastelu perustuu suomalaisesta kuntajohtajuustutkimuksesta tehtyyn kirjallisuuskatsaukseen. Aineistona ovat 2010-luvulla *Hallinnon tutkimus*-, *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*- ja *Focus Localis* -lehdissä julkaistut kuntajohtajuutta käsittelevät vertaisarvioidut tutkimusartikkelit ja vuosina 2010–2019 suomalaisissa yliopistoissa julkaistut kuntajohtajuutta käsittelevät väitöskirjat. Olemme pyrkinneet tavoittamaan aihepiirin kirjon alan keskeisimmissä kotimaisissa tiedelehdissä julkaistujen tutkimusten ja alan väitöskirjojen avulla. Tutkimusekonomisista syistä tehty rajausta jättää ulkopuolelle suomalaisten kuntajohtajuutta tarkastelleiden tutkijoiden kansainväliset julkaisut ja erilaiset muut tutkimusraportit, joista esimerkkinä ovat Kuntaliiton julkaisut¹⁶. Rajausta voi jättää tämän vuoksi joitakin teemoja tarkastelun ulkopuolelle, mutta arviomme mukaan keskeiset kuntajohtajuustutkimuksen teemat ja trendit ovat riittävän hyvin näkyvissä myös tarkastelun kohteeksi valikoituneissa tutkimuksissa.

Aloitimme aineiston valikoinnin kirjallisuuskatsausta varten käymällä läpi otantaan valittujen lehtien vuosina 2010–2019 julkaistujen vertaisarvioitujen tutkimusartikkelien otsikot ja asiasanat. Niiden perusteella tarkempaan tarkasteluun valitsimme

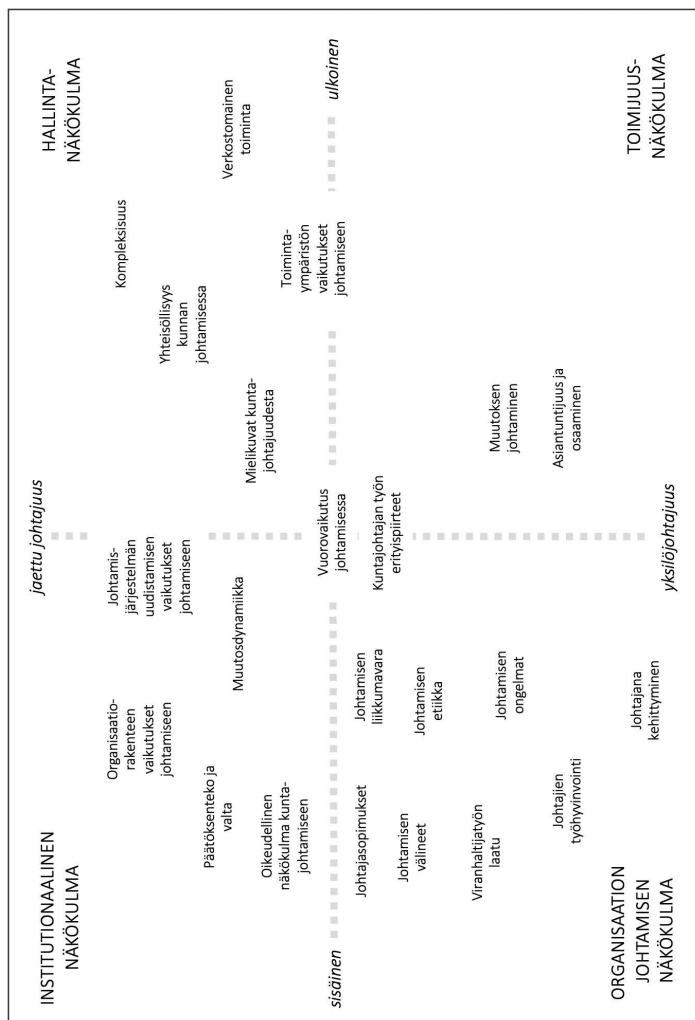
16 Ks. esim. Haveri, ym. 2013 ja 2015; Niiranen ym. 2014; Parkkinen ym. 2017; Stenvall ym. 2011.

yhteensä 35 tutkimusartikkelia, joiden otsikoissa tai asiasanoissa viitattiin kuntajohtajuuteen tai johtajuuteen kuntakontekstissa. Samoin valintaperustein tarkempaan tarkasteluun valikoitui 14 väitöskirjaa. Kirjallisuuskatsaukseen valittu aineisto on listattu liitteeseen 1.

Seuraavassa vaiheessa tarkastelimme valittujen tutkimusartikkelien ja väitöskirjojen tutkimustehtäviä ja tiivistelmiä. Niiden perusteella rajasimme aineistosta pois kymmenen tutkimusartikkelia ja neljä väitöskirjaa. Analyysin ulkopuolelle jääneet tutkimukset eivät pääasiallisesti käsitelleet kuntajohtajuutta, vaan niiden fokus oli esimerkiksi yleisemmin johtajuudessa tai jonkin yksittäisen toimialan, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon, johtamisessa. Kirjallisuuskatsauksen lopullinen aineisto koostui siten 24 tutkimusartikkelista (*Hallinnon tutkimus* 3, *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 18 ja *Focus Localis* 3 artikkelia) ja kymmenestä väitöskirjasta (Tampereen yliopisto 5, Lapin yliopisto 3 ja Jyväskylän yliopisto 2 väitöskirjaa).

Analysoimme aineistoksi valittujen artikkelien ja väitöskirjojen tutkimusongelmien ja tutkimustehtävien kuvaukset aineistolähtöisesti laadullisen sisällönanalyysin keinoin. Muodostimme aineistosta pelkistetyt ilmaukset ja ryhmittelimme ne alaluokiksi. Tämän tuloksena tunnistimme 22 kuntajohtajuustutkimuksen teemaa (ks. kuvio 1).

Ryhmittelimme tunnistettu ja kuntajohtajuuden tutkimusteemoja edelleen kahden akselin avulla. Pystyakseli kuvaa tutkimuksen johtajuuskäsitystä yksilöjohtajuutta ja jaettua johtajuutta painottavien ulottuvuuksien välillä. Vaaka-akseli puolestaan kuvaa tutkimuksen sijoittumista kuntaorganisaation sisäistä ja ulkoista johtamisympäristöä painottavien näkökulmien välille. Sijoitimme teemat muodostamaamme kuntajohtajuustutkimuksen näkökulmia kuvaavaan nelikenttään seuraavasti:



Kuvio 1. Jäsennys 2010-luvun suomalaisen kuntajohtajuustutkimuksen teemoista.

- *Organisaation johtamisen* näkökulma tarkastelee kuntajohtajuutta pääosin organisaation sisäisiin kysymyksiin vastaamisena.
- *Institutionaalinen* näkökulma tarkastelee kuntajohtajuutta yhteydessä instituution (kunta) asemaan osana julkishallintoa ja johtajan asemaan osana instituutiota.
- *Hallintanäkökulma* kytkee kuntajohtajuuden pääosin organisaation ulkoisiin ja verkostomaisiin suhteisiin.
- *Toimijuusnäkökulma* paikantaa kuntajohtajuuden toimijan ja rakenteen väliseen suhteeseen ja dynamiikkaan.

Edellä esittämämme jäsennys havainnollistaa 2010-luvun suomalaisen kuntajohtajuustutkimuksen ongelmanasettelun painottumista eri näkökulmista. Kuten kuviossa 1 on nähtävissä, kaikki tutkimusteemat eivät rajoitu selkeästi vain yhden kentän sisälle, vaan osa niistä sijoittuu eri kenttien välille tai rajoille. Seuraavassa avaamme analyysin tuloksena syntyneitä näkökulmia ja tutkimusteemoja nelikentän osio kerrallaan.

Organisaation johtaminen on hallintotieteellisen tutkimuksen perinteinen teema, joka tarkastelee johtajuutta yleisemmällä tasolla ja keskittyy kysymyksiin, joissa konteksti, kuten kunta tai julkishallinto, ei ole johtajuutta olennaisimmin määrittävä tekijä. Organisaation johtamiseen painottuvissa tutkimuksissa nousee esiin yhtäältä johtajana toimimisen ja toisaalta johtamisen laadun kaltaisia tekijöitä. Johtamisen toteutumista ja johtajuuden käytäntöä on suomalaisessa kuntajohtajuustutkimuksessa tarkasteltu johtamisen välineiden¹⁷ ja valmistelutyössä hyödynnettävän tiedon¹⁸ kautta. Tiedon merkitys osana kuntien johtamistyötä näyttäytyy myös tutkittaessa ennakoarvioinnin soveltamista kunnallisessa päätöksenteossa¹⁹.

17 Hakari 2013.

18 Jurmu 2017.

19 Kauppinen 2011.

Tutkimuskirjallisuus tunnistaa kuntajohtajuuteen liittyviä laatutekijöitä ja erityispiirteitä. Johtamistyötä ja -tehtävää punnitaan johtajien työhyvinvoinnin²⁰ ja työuupumuksen²¹ kautta. Nämä tarkastelut tuovat esille kuntajohtajuuteen liittyvää työkuormitusta ja työn erityispiirteitä, jotka vaikuttavat johtajien työhyvinvointiin. Johtajana kehittymistä on tarkasteltu niin tavoitteiden ja tilannekohtaisuuden²² kuin naisnäkökulman²³ kautta.

Eettiset pohdinnat ja johtamisen etiikan teema muodostavat osan organisaation johtamiseen kytkeytyvästä tutkimuskirjallisuudesta. Johtajuuteen liittyvää etiikkaa tarkastellaan esimerkiksi luottamushenkilöjohtamiseen liittyvän eettisen koodiston, eettisen käytöksen ja asiallisen käyttäytymisen²⁴ näkökulmasta. Tämän lisäksi on tutkittu korruptiota eettisenä ongelmana²⁵. Yleisen etiikan määrittelyn lisäksi johtamisen eettistä ulottuvuutta on tutkittu johtajien itsereflektion²⁶ ja huonoa johtamista tarkastelevan ongelmanasettelun²⁷ kautta.

Institutionaalinen näkökulma tarkastelee kuntajohtajuutta yhteydessä instituution (kunta) asemaan osana julkishallintoa ja johtajan asemaan osana instituutiota. Kuvaavaa on, että johtajan asemaa on pyritty määrittelemään monin tavoin niin sosiaalisista, sopimuksellisista kuin lainsäädännöllisistä näkökulmista. Johtajuutta on tulkittu viranhaltijatyön laadukkuuden ja lainsäädännön kannalta²⁸, mutta myös johtajuutta raamittavia johtajasopimuksia tarkastelemalla²⁹. Johtajan liikkumavaraan

20 Forma & Pekka 2017.

21 Summanen 2019.

22 Sutinen 2012.

23 Hyvärinen 2016.

24 Ojalampi 2015.

25 Salminen & Ikola-Norrbacka 2010.

26 Kangas ym. 2011.

27 Pynnönen 2015.

28 Ikola-Norrbacka & Uoti 2012; Virikko 2016.

29 Kurkinen-Supperi 2016.

kytkeytyvän tutkimuksen avulla on puolestaan pyritty jäsentämään kuntajohtajan asemaa politiikan ja hallinnon välissä sekä erilaisilla johtamisen rajapinnoilla³⁰.

Johtajuuteen liittyvää päätöksentekoa ja valtaa on tarkasteltu sekä poliittisen että viranhaltijajohdon valtakäsitysten kautta³¹ ja vertailemalla eurooppalaisittain kuntajohtajien päätösvaltaa³². Vallankäyttöä ja päätöksentekoa on tutkittu myös keskittymällä kunnanhallituksen toimintaan ja asemaan³³.

Johtamisjärjestelmien muutoksilla ja hallinnon uudistamisella on ollut vaikutuksensa johtajuustutkimukseen. Eri kuntaorganisaatioiden valitsemat toimintatavat ovat kirvoittaneet tarkasteluihin siitä, miten esimerkiksi matriisimainen toimintatapa näyttäytyy johtamistyössä³⁴, miten pormestarimalli on uudistanut johtamista³⁵, miten paikallinen tilaaja-tuottaja-malli on vaikuttanut johtamiseen³⁶ tai miten poliittista johtajuutta on tarpeen vahvistaa³⁷. Johtajuuteen vaikuttavia uudistuksia ja muutospyrkimyksiä on pyritty tulkitsemaan muutoksen johtamisen tematiikan³⁸ ja muutostilanteessa muodostuvien psykologisten sopimusten avulla³⁹.

Johtamisjärjestelmien muutostarkastelut sijoittuvat lähelle *hallintanäkökulmaa*, esimerkiksi verkostomaisesta hallintatavasta ja toimintaympäristön moninaisuudesta ammentavaa tutkimustematiikkaa. Erona organisaation johtamisen näkökulmaan painotus on organisaation sisäisen johtamisen sijaan enemmän ulkoisissa hallintasuhteissa. Toimintaympäristön vai-

30 Leinonen 2010a; Leinonen 2012; Leinonen ym. 2016.

31 Hakari 2013.

32 Bátorová 2012.

33 Harisalo & Rannisto 2010; Harisalo & Rannisto 2012a.

34 Pakarinen 2014.

35 Hakari, Stenvall & Rannisto 2013.

36 Hakari 2011; Hakari 2013.

37 Leinonen 2010a.

38 Juppo & Ollila 2015.

39 Vakkala 2012.

kutus ja verkostomaiset toimintatavat osana yhteistyötä ja hallintaa⁴⁰ sekä yhteisöllisyys kuntien johtamisessa⁴¹ ovat kuvaavia esimerkkejä hallinta-ajattelua hyödyntävistä tutkimusteemoista. Myös käsitys johtajuudesta jaettuna ja verkostoissa tapahtuvana toimintana nousee esiin näkökulmaan liittyvissä tutkimuksissa.

Hallintanäkökulmalle on tyypillistä toimintaympäristön moninaisuutta ja monimutkaisuutta käsittelevä kompleksisuusajattelu⁴² sekä kuntaorganisaation sisäisiä paradokseja tarkasteleva tutkimus⁴³. Tutkimuksessa on huomioitu myös median rooli osana toimintaympäristöä, kun tutkimuskohteeksi on valikoitunut kuntajohtajuudesta rakentuva kuva kunta-alan lehdessä⁴⁴.

Tutkimus toimintaympäristön vaikutuksista johtamiseen sisältää elementtejä hallinta- ja toimijuusnäkökulmista ja yhdistää yksilöihin kohdistuvat vaikutukset hallintakehykseen. *Toimijuusnäkökulma* korostaa toimijan ja rakenteen välistä suhdetta ja dynamiikkaa. Tulevaisuuden kunnan kehittymistä on arvioitu tulevaisuuden toimintaympäristön ja kuntien tehtävien kannalta⁴⁵ sekä tutkittu julkisten tehtävien laajemman uudelleenorganisoinnin vaikutuksia erityisesti johtamisen näkökulmasta⁴⁶. Kuntien uudistumisen vaikutusta johtamiseen on pyritty ymmärtämään muutoksen korostaman autenttisen johtajuuden⁴⁷, asiantuntijuuden vaatimusten⁴⁸ ja tulevaisuuden kuntien osaamistarpeiden⁴⁹ tutkimisen avulla.

Johtajuuteen ja kuntien johtamiseen liittyvä vuorovaikutus on monia edellä esitettyjä näkökulmia yhdistävä teema. Siinä,

40 Harju & Haveri 2019.

41 Leponiemi 2019.

42 Juppo & Ollila 2015.

43 Hyyryläinen ym. 2018.

44 Leinonen 2010b.

45 Hyyryläinen ym. 2018.

46 Airaksinen ym. 2011.

47 Vakkala & Syväjärvi 2012.

48 Jurmu 2017.

49 Jurmu 2019.

missä kunnanhallituksen jäsenten vuorovaikutuksen laajakatseinen ja eritoten päätöksentekoon liittyvä tarkastelu⁵⁰ yhdistää institutionaalista näkökulmaa osaksi vuorovaikutuksen tutkimusta, voidaan kuntajohtajan vuorovaikutustilanteissa toimimista⁵¹ ja kunnanhallituksen dialogiin, väittelyyn ja keskusteluun⁵² pureutuvaa tutkimusta pitää osana toimijuusnäkökulmaa.

Tulevaisuuden megatrendit haastavat kuntajohtajuuden ja sen tutkimuksen

Seuraavassa tarkastelemme kuntajohtajuutta ja sen tutkimusta tulevaisuusnäkökulmasta. Tarkastelumme taustaksi olemme tehneet synteessin eri näkökulmista laadittujen *yhteiskunnallisten muutostrendien* ennakkoinneista. Sitran⁵³, Kuntaliiton⁵⁴ ja valtioneuvoston kanslian⁵⁵ ennakkointien pohjalta olemme muovanneet megatrendeistä viisikohtaisen kokonaisuuden, joka toimii taustana julkishallinnon ja kuntien toimintaympäristön ja siten myös kuntajohtajuuden ja sen tutkimuksen muutosten luotamiseen.

Ensimmäinen kuntien toimintaan, johtajuuteen ja johtajuuden tutkimuksen tarpeisiin kohdistuva trendi on erilaisuminen, joka koskettaa sekä kuntia että kuntalaisia. Toinen kehityskulku on verkostomaisen vallan vahvistuminen sekä poliittisen ja virkajohtamisen kurottautuminen toisiaan kohti. Kolmantena kehityssuuntana on teknologia ja koneoppiminen ja se, miten ne haastavat kuntien johtamisen ja toimintatavat. Neljäntenä nostamme esille kestävyysajattelun voimistumisen. Sekä ekologinen, sosiaalinen että taloudellinen näkökulma kes-

50 Harisalo & Rannisto 2012b.

51 Paananen 2016.

52 Harisalo & Rannisto 2012a.

53 Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (SITRA) 2017.

54 Suomen Kuntaliitto 2017.

55 Valtioneuvoston kanslia 2019.

Taulukko 1. Yleiset megatrendit ja niiden vaikutus kuntajohtajuuteen ja kuntajohtajuuden tutkimukseen.

	Organisaation johtamisen näkökulma	Instituutioiden näkökulma	Hallintanakökulma	Toimijuusnäkökulma
<i>Kunnat ja kuntalaiset erilaistuvat ja ääripää korostuvat</i>	Johtamismallit, populismi, yhden asian liikkeet	Yhtenäiskuntamallin tulevaisuus, integroivien toimintojen rakentaminen, legitimitetti	Osallisuus, vertaisverkostot, erilaiset yhteistyöjärjestelyt	Kuntalaisaktivismi ja -passivismi, ääripäiden yhteensovittaminen
<i>Verkostomainen valta voimistuu, poliittinen ja virkajohtaminen kurottautuvat toisiaan kohti</i>	Kerrostuneen järjestelmän johtamishaasteet (PA, NPM, NPG), dualijohtamisen uudet tuulet (rakenteet ja käytännöt)	Kunta ammattpoliitiikan näyttämönä, johtamisen instituutioita rakennetaan uudelleen	Johtajuus yhteistyön johtamisena, vuorovaikutteinen hallinta, kumppanuus	Johtajuuskriisit (syyt ja seuraukset), vaikutukset toimijuuden edellytyksiin, vallanjaon muutokset
<i>Teknologia ja konseptiminen haastavat kuntien johtamisen ja toimintatavat</i>	Organisaation valmiudet teknologian omaksumiseen, tietojärjestelmät	Tietojohdamisen instituutioiden rakentaminen, saavutettavuuden kysymykset	Tiedon yhteistuottaminen, tietämätömyyden hallinta tapahtuu yhteistyössä	Uudenlaisen tietoon perustuvat toimijuudet (avoin tieto ja teknologia)

<i>Kestävyysajattelu valtaa alaa: ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys</i>	Inklusiivisuus, kestävä kuntatalous, uudenlaiset linjat, integroiva johtaminen, sillojen ylittäminen	Strateginen kestävyysorientaatio, kunta mahdollistajana, kuntainstituution ja kuntajohtajuus- instituution muutos	Kumppanuus, kestävyyden metahallinta	Ääripäiden yhteensovittaminen, tarve suunnannäyttäjille
<i>Varautuminen ja turvallisuus korostuvat</i>	Toimivaltasuhteiden jäsentyneisyys ja läpinäkyvyys, suunnitelmatyö, johtamisen roolit ja työnjako, kriisijohtaminen	Oikeudellinen näkökulma, kunta-valtiosuhde, julkishallinnon legitimiteetti varautumisessa, sosiaalinen kontrolli	Eri toimijoiden yhteistyö, paikalliset, alueelliset, kansalliset verkostot, monitasohallinta	Johtamisen liikkumavaran rajoittuminen, vahvan johtajuuden kaipuun ymmärtäminen

tävytyteen ja näiden näkökulmien yhdistäminen ja yhteensovittaminen vaikuttavat kuntien toimintaan, kuntajohtajuuteen ja niihin kohdistuviin vaatimuksiin. Viides muutossuunta on varautumisen ja turvallisuuden korostuminen, jossa mukana ovat erilaiset uhat aina terrori-iskuista pandemioihin. Näiden muutostrendien osalta on olennaista ymmärtää, mitä ne voivat tarkoittaa kuntajohtajuuden näkökulmasta ja millaisia haasteita ja mahdollisuuksia ne luovat kuntajohtajuuden tutkimukselle (ks. taulukko 1).

Kuntien keskinäisen erilaistumisen ja kuntalaisten välisen eriytymisen vahvistuessa kuntajohtajuutta sävyttävät paikallisten erityisolosuhteiden ja kuntalaisten välisten erojen huomioiminen aiempaa voimakkaammin sekä tarve toimia tasapainottajana ja yhteensovittajana kuntaorganisaation ja kuntayhteisön sisällä. Tämä vaikuttaa sekä poliittisen että viranhaltijajohdon työhön. Tutkimuksen näkökulmasta eriytyminen edellyttää ymmärrystä kuntakentän ja kuntalaisten heterogeenisyydestä ja korostaa aiempaa vahvemmin kontekstuaalisuuden merkitystä osana kuntatutkimuksen ontologiaa ja epistemologisia lähtökohtia. Tulevaisuudessa tutkimusteemoihin kohdistuu aiempaa suurempi tarve erilaisten ja eriytyvien kuntien ja niiden johtamisen tutkimukselle.⁵⁶ Kuntalaisten eriytyminen ohjaa tutkimusta käsittelemään kuntajohtajuuden vuorovaikutteisuuutta ja legitimitettä sekä kykyä yhteensovittaa kuntayhteisön sisäisiä ristiriitoja. Keskiössä ovat kuntajohdon ja kunnan sekä kuntalaisten väliset suhteet ja vuorovaikutus.

Verkostomaisen vallan voimistuminen sekä poliittisen ja virkajohtamisen kurottautuminen lähemmäs toisiaan ohjaavat tulevaisuuden tutkimustyötä irtautumaan yhä useammin erilaisista johtajapositioneihin tai asemaan perustuvista tarkasteluista ja

56 Ks. myös Jäntti 2016.

keskittymään eri toimijoiden välisissä suhteissa syntyviin ilmiöihin. Johtajuusinstituutioissa ja rakenteissa tapahtuva muutos tarvitsee tuekseen ymmärrystä institutionaalisen kehittymisen ja kehittämisen dynamiikasta sekä siitä, miten eri toimijat asemoituvat toimimaan uudenlaisissa puitteissa. Tämänkaltaisessa tutkimuksessa eri johtamisoppien kerrostuneisuus osana hallintoa tulee näkyväksi. Tulevaisuudessa tutkimus tarkastellee yhä useammin vuorovaikutuksen kautta tapahtuvaa hallintoa, kumppanuuksia ja yhteistyön johtamista tai vastaavasti vuorovaikutteisuuden pettäessä erilaisia toimijuuksia kriisiytyneissä tai kriisiytymisen vältäneissä konteksteissa.

Teknologia ja koneoppimisen voimistuminen asettavat uusia kysymyksiä kuntajohtajuuden ratkaistaviksi. Kuntapalvelujen uudet digitaaliset muodot, vaade ympärivuorokautisesta saavutettavuudesta sekä siihen liittyvä paine toimintatapojen ja johtamisen kehittämiseksi korostuvat. Tiedon ja viestintäkanavien digitalisoituminen ja räjähdysmäinen lisääntyminen johtavat uudenlaisiin tilanteisiin, jotka liittyvät muun muassa läpinäkyvään päätöksentekoon, kuntalaisten kanssa käytävään vuorovaikutukseen ja tavoitettavuuteen. Uudenlaisten teknologioiden ja tietojärjestelmien vaikutukset johtajan toimintaan ja rooleihin, tietojohdamisen menetelmien käyttöönotto ja hyödyntäminen sekä tiedon yhteistuottamisen ja avoimen tiedon synnyttämien uudenlaisten toimijuuksien tutkiminen korostunevat tutkimuksessa.

Kunnilla on ratkaiseva rooli kestävyysmurroksen edistämisessä ja kestävien yhteiskuntien rakentamisessa. Kuntajohtaminen onkin jatkossa yhä vahvemmin *ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden johtamista*. Näiden kestävyiden eri ulottuvuuksien yhteensovittaminen ja kestävyysmatiikan tulevaisuussuuntautuneisuus muovaavat perustavanlaatuisesti kunnan toiminnan ja kuntajohtajuuden painopisteitä. Tämän voi olettaa heijastuvan vahvasti myös kuntajohtajuustutkimuksen

teemoihin. Kestävyyssajattelu edellyttää kunnilta kumppanuutta eri sidosryhmien kanssa, mikä tutkimuksen näkökulmasta voi tarkoittaa tarvetta esimerkiksi kunnan hallintasuhteiden, integroivan johtamisen ja metahallinnan tarkastelulle. Luonnon kantokyvyn rajojen huomioiminen nousee selkeästi aiempaa vahvemmin myös kuntien toimintaa ja johtamista määrittäväksi tekijäksi, mikä haastaa perustavanlaatuisella tavalla totutut käsitykset kunnan toiminnasta ja johtamisesta sekä niitä ohjaavista arvoista ja periaatteista. Yksittäisinä tutkimusteemoina tähän kehityssuuntaan liittyvät muun muassa ilmastokriisin, luontokadon ja muiden ympäristökysymysten, mutta myös kestävään kuntatalouteen sekä kuntayhteisön sosiaaliseen koheesioon ja demokraattiseen hallintaan liittyvien kysymysten ratkominen ja yhteensovittaminen kuntajohtoon tehtävänä.

Varautumisen ja turvallisuuden näkökulmien korostumisen vuoksi yksilön johtajuutta ja johtajakompetensseja painottavat johtajuustulkinnat saavat tilaa. Normaalioloja horjuttavien kriisien aikana katseet näyttävät kohdistuvan usein johtajiin, joilta odotetaan esiin astumista, vahvaa johtajuutta sekä kykyä nopeaan, selkeään ja tilanteenmukaiseen päätöksentekoon. Tällöin tutkimuksessa voidaan olettaa korostuvan esimerkiksi kriisijohtamisen ja kriisiviestinnän arviointi ja tarkastelut, muun muassa toimivaltaan, huoltovarmuuteen sekä kriisi- ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvien oikeudellisten kysymysten tutkimus, monitasohallinnan haasteiden ja eri viranomaisten toimintojen yhteensovittamisen ja organisaatorajat ylittävän viranomaisyhteistyön koordinoinnin tutkimus sekä johtajan kompetenssien, johtajuustyylien ja johtajuuden liikumavaran tarkasteleminen.

Edellä esittämämme synteesi kuntajohtajuuteen vaikuttavista megatrendeistä toimii peilinä analyysin tuloksina syntyneille kuntajohtajuustutkimuksen näkökulmille. Tarkaste-

lemalla esiin nousseita näkökulmia megatrendien valossa esitämmme kuntajohtajuustutkimukselle mahdollisia tulevaisuuden tutkimusteemoja (taulukko 1). Tutkimusteemojen kokonaisuus ei ole tyhjentävä tai poissulkeva, vaan sen tarkoituksena on esimerkinomaisesti kuvata eri näkökulmista tulevaisuuden kuntajohtajuustutkimuksen teemojen kirjoa.

Edellä esitetyn analyysin ja tulkintojen perusteella näyttää siltä, että kaikki neljä kuntajohtajuustutkimuksen näkökulmaa (organisaation johtaminen, instituutiot, hallinta ja toimijuus) näyttäytyvät olennaisina myös tulevaisuuden tutkimustyössä. On kuitenkin mahdollista, että riippuen megatrendien painottumisesta jotkin näkökulmat korostuvat, kun taas toiset jäävät vähemmälle huomiolle. Kenties yhteiskunnalliset trendit eivät heijastu ehdottomina suunnanmuutoksina tehtävään tutkimukseen, vaan lisäävät jo nähtävissä olevaa kerroksellisuutta entisestään.

Kuntajohtajuustutkimuksen tulevaisuuden kehityssuunnat

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet suomalaista kuntajohtajuustutkimusta ja muodostaneet kokonaiskuvan kuntajohtajuustutkimuksen nykytilasta ja tulevaisuuden kehityssuunnista. Johtopäätösosiossa pohdimme tulevaisuuden kuntajohtajuustutkimuksen näkymiä kerroksellisuuden, hybridisyyden ja hallintotieteelliseen tutkimukseen kohdistuvien tulevaisuuden haasteiden näkökulmista.

Kun tarkastelemme kirjallisuuskatsaukseen perustuvaa analyysiamme kuntajohtamiseen vaikuttavien megatrendien valossa, näyttää ilmeiseltä, että hallinnon paradigmojen *kerroksellisuus* on läsnä niin nykyisessä kuin tulevaisuuden kuntajohtamisessa⁵⁷. Analyysimme osoittaa niin julkisen hallinnon, uuden

57 Vrt. esim. Agranoff 2006, 57; Osborne 2006, 378.

julkisjohtamisen kuin uuden paikallisen hallinnan paradigmojen näkökulmat tunnistavan tutkimuksen relevanssin myös tulevaisuudessa. Vaikka kuntajohtajuuden ja laajemminkin hallinnon tutkimuksessa on viime vuosina korostunut hallintaparadigman kehittyminen⁵⁸, eri paradigmojen korostamille näkökulmille on tilaa ja tilausta myös tulevaisuudessa. Tietyn megatrendin korostuminen voi vahvistaa yksittäistä näkökulmaa tutkimuksessa. Esimerkiksi erilaisten kriisien voimistuessa kuntajohtajuudessa korostuvat organisaation johtamisen ja instituutioiden näkökulmat, mikä heijastuu myös kuntajohtajuutta koskevaan tutkimukseen⁵⁹. Näin esimerkiksi perinteiset julkisen hallinnon tutkimukseen liittyvät tutkimusteemat, kuten laillisuuden, rakenteiden ja toimivaltakysymysten tarkastelu, voivat kokea renessanssin.

Tulevaisuuden julkishallintoa ja kuntajohtajuutta määrittävät leimallisesti keskenään erilaisten koordinaatiomekanismien samanaikainen läsnäolo ja vaikutus julkisten organisaatioiden hallintoon ja johtamiseen. Johtajuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa kykyä ymmärtää, soveltaa ja yhteensovittaa erilaisia toimintalogiikoita ja sopeuttaa johtajuutta tilanteen mukaan, kun samanaikaisesti läsnä ovat perinteisen julkishallinnon hierarkkisen hallinnan perinne, uuden julkisjohtamisen markkina-ajattelusta ammentavat opit ja uuden julkisen hallinnan verkostojen merkitystä korostava näkemys⁶⁰. Nämä erilaiset hallinnan ja koordinaation mekanismit ovat kuntajohtajuudessa läsnä *hybridisesti* rinnakkain ja päällekkäin, mikä tarkoittaa perinteisen julkishallinnon, uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan ideoiden ja toimintatapojen yhteensovittamista kuntajohtajuudessa ja sen tutkimuksessa. Laaja ja syvä ymmärrys kuntajohtajuuden koko-

58 Sørensen & Torfing, 2018.

59 Ks. esim. Crosby & Bryson, 2018.

60 Ks. myös Rhodes 2016.

naisuudesta edellyttää eri näkökulmia valottavaa ja yhdistävää tutkimusta.

Suomalainen konteksti ja kuntiemme erityispiirteet tuovat kuntajohtajuustutkimukselle omat haasteensa, mikä korostaa tarvetta lisätä ymmärrystä erilaisten toimintaympäristöjen ja hallintokulttuurien merkityksestä kuntajohtajuudelle. Teoreettisesti suomalaiseen kuntajohtajuuteen kohdistuva tutkimus voi kuitenkin avata uudenlaisia näkymiä yleisemminkin julkisen johtajuuden tutkimukseen. Kuntien merkitys yhteiskuntamme rakentumisessa on keskeinen, ja kuntajohtajuuteen kohdistuva tutkimus voi tuoda koko yhteiskunnalliseen toimintaan ja kehitykseen uudenlaisia avauksia ja uutta tietoa. Tulevaisuudessa kuntajohtajuustutkimuksen ja laajemmin hallintotieteellisen tutkimuksen osalta korostuu edelleen tarve tutkimukselliselle monimuotoisuudelle, kontekstin huomioimiselle sekä avoimuudelle uusia tutkimusavauksia ja -asetelmia kohtaan.

Olemme tässä artikkelissa tarkastelleet kuntajohtajuustutkimuksen teemoja, tutkittavia ilmiöitä ja tutkimuksellisia näkökulmia ja ennakoineet tulevia kehityssuuntia yhteiskunnallisten megatrendien valossa. Toimintaympäristön muutos vaikuttaa kuntajohtajuuteen, ja nämä muutokset heijastuvat myös hallintotieteelliseen johtajuustutkimukseen. Tutkimusteemojen muutos voi tuoda uudenlaisia vaatimuksia myös menetelmällisille valinnoille. Aihepiirin tutkimuksen osalta olisikin tärkeää saada tutkimustietoa myös kuntajohtajuustutkimuksessa tehdyistä metodologisista valinnoista ja näiden valintojen tulevaisuuden kehityssuunnista.

Lähteet

- Agranoff, Robert (2006) Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66: 1, 56–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>.
- Chapman, Jeff & Grant Duncan (2007) Is there now a new New-Zealand model? *Public Management Review*, 9(1), 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719030600853444>.
- Crosby, Barbara C. & John. M. Bryson (2018) Why leadership of public leadership research matters: And what to do about it. *Public Management Review*, 20(9), 1265–1286. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1348731>.
- Dunleavy, Patrick & Christopher Hood (1994) From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9–16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>.
- Easterby-Smith, Mark & Isabel M. Prieto (2008) Dynamic capabilities and knowledge management: an integrative role for learning? *British Journal of Management*, 19(3), 235–249.
- Hakari, Kari (2013) *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnon uudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Haveri, Arto (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon uudistajana. *Hallinnon tutkimus* 20(1), 4–19.
- Haveri, Arto & Jenni Airaksinen & Henna Paananen (2013) *Kuntajohtajat muutoksen tulkkina*. Acta 250. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Jenni Airaksinen & Henna Paananen (2015) *Uuden sukupolven kuntajohtajat*. Acta 261. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Ari-Veikko Anttiroiko (2013) Kuntajohtaminen paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallintana. Teoksessa: Karppi, Ilari (toim.) (2013) *Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen & Anni Jäntti (toim.) (2009) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2017) Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa: Inga Nyholm & Arto Haveri & Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) *Tulevaisuuden kunta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 42–55.
- Hood, Christopher (1991) A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood, Christopher & Guy Peters (2004) The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3), 267–282. <https://doi.org/10.1093/jopart/mu019>.
- Hyryläinen, Esa (2000) Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena. Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 28(4), 299–311.
- Jäntti, Anni (2016) *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lundström, Ilona (2011) *Kuntien palveluhankintojen murros*. Acta 227. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Niiranen, Vuokko & Minna Joensuu & Johanna Lammintakanen & Mervi Kerkkänen (toim.) (2014) *Johtajana muutoksissa*. Acta nro 253. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Nyholm, Inga & Jari Stenvall & Jenni Airaksinen & Elias Pekkola & Arto Haveri & Klaus af Ursin & Seppo Tiihonen (2016) *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma.
- Ongaro, Edoardo & Sandra Van Thiel & Andrew Massey & Jon Pierre & Hellmut Wollmann (2018) Public administration and public management research in Europe: Traditions and trends. Teoksessa Ongaro, Edoardo & Sandra Van Thiel (toim.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan. 11–39. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_2.
- Osborne, David & Ted Gabler (1992) *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Osborne, Stephen (2010) Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. *The new public governance*. New York: Routledge.
- Osborne, Stephen (2006) The new public governance? *Public Management Review* 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.
- Parkkinen, Jonne & Arto Haveri & Jenni Airaksinen (2017) *Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta*. Acta 268. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Tampereen yliopisto.
- Rhodes, R. A. W. (2016) Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638–647. <https://doi.org/10.1111/puar.12504>.
- Rhodes R. A. W. (1996) The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.
- Ryynänen, Aimo (1986) *Kunnan tehtävien lakisäätöistäminen. Tutkimus lakisäätöistämisestä vaikutuksista kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sihvonen, Maarit (2006) *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Stenvall, Jari & Kaija Majoinen & Antti Syväjärvi & Hanna Vakkala & Antti Selin (2011) *Mees romppeines siihen. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiassa*. Acta nro 191. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stoker, Gerry (1999) The unintended costs and benefits of new management reform for British local government. Teoksessa Gerry Stoker (toim.) (1999) *The New Management of British Local Governance*. New York: MacMillan Press Ltd.
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (SITRA) (2017) *Megatrendit 2017*. <https://www.sitra.fi/artikkelit/megatrendit-2017-kalvosetti/> (Viitattu 2.2.2021).
- Suomen Kuntaliitto (2017) *Maailman pyörä – Kuntien ja alueiden muutosajurit 2016–2030*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/02Kuntaliiton%20strategian%20tausta_maaailmanpyora_o.pdf (Viitattu 2.2.2021).
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2018) Governance on a bumpy road from enfant terrible to mature paradigm. *Critical Policy Studies*, 12(3), 350–359. <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1437461>.
- Tarkkonen, Juhani (1995) *Kunnalliset johtajat talouden ja muutoksen puristuksessa*. Tutkimuksia 53. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Tuurnas, Sanna (2016) *The professional side of co-production*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valtioneuvoston kanslia (2019) *Hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset sekä globaalien ilmiöiden muutoskortit*. <https://vnk.fi/tulevaisuustyö/muutostekijakortit> (Viitattu 2.2.2021).

Liite

Kuntajohtajuustutkimusta koskevaan kirjallisuuskatsaukseen valitut artikkelit ja väitöskirjat

- Airaksinen, Jenni & Inga Nyholm & Anni Jäntti (2011) Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39(2), 136–157.
- Bátorová, Michaela (2012) *Changing decision-making power of municipal leaders: Comparative experiences from Finnish, Spanish, and Slovak municipalities*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.
- Forma, Pauli & Toni Pekka (2017) Huipulla tuulee? Kuntajohtajien työhyvinvointi, johtamisen konteksti ja muutosaltuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 45(2), 49–60.
- Hakari, Kari (2011) Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39(4), 337–354.
- Hakari, Kari (2013) Tampereen johtaminen: pehmeää vai kovaa valtaa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 41(1), 82–99.
- Hakari, Kari & Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto (2013) Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma. *Hallinnon tutkimus* 32(2), 129–145.
- Harisalo, Risto & Pasi-Heikki Rannisto (2010) Kuntien hallitusten poliittinen ja rakenteellinen ulottuvuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38(2), 157–172.
- Harisalo, Risto & Pasi-Heikki Rannisto (2012a) Valmistelu-, dialogi- ja päätösulottuvuudet hallituksissa: hallitukset päätöksentekijöinä kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 40(1), 43–52.
- Harisalo, Risto & Pasi-Heikki Rannisto (2012b) Kuntien hallitusten vuorovaikutusulottuvuus: kuntien hallitukset päätöksentekijöinä kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 40(2), 131–140.
- Harju, Paula & Arto Haveri (2019) Kuusi syytä siihen, miksi Helsingin metropolialueen yhteistyö ei ole edennyt. *Focus Localis* 47(4), 5–22.
- Hyvärinen, Sanna (2016) *Monta polkua johtajuuteen: Naisjohtajien urakertomuksia*. Acta Universitatis Lapponiensis 321. Akateeminen väitöskirja. Rovaniemi: Lapin yliopisto
- Hyväriläinen, Esa & Mikko Karhu & Ilkka Luoto (2018) Tulevaisuuden kunta kehittyä organisaatioparadoksien ristiaallokossa. *Focus Localis* 46(1), 8–21.
- Ikola-Norrbacka, Rinna & Asko Uoti (2012) Kunnallishallinnon eettiset periaatteet: Oikeudellisen sääntelyn tarve, mahdollisuudet ja rajat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 40(3), 206–220.
- Juppo, Virpi & Seija Ollila (2015) Johtajien näkemyksiä kompleksisesta muutostilanteesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43(1), 23–35.
- Jurmu, Liisa (2017) Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 45(2), 7–25.

- Jurmu, Liisa (2019) Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan? *Focus Localis* 47(3), 5–24.
- Kangas, Maiju & Anna-Maija Lämsä & Mari Huhtala & Taru Feldt (2011) Suomalaisten johtajien itsearvioinnit eettisestä johtamistyylistään ja niiden yhteydet eettiseen organisaatiokulttuuriin. *Hallinnon tutkimus* 30(2), 95–110.
- Kauppinen, Tapani (2011) *Kuntien tulevaisuus haltuun. Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimus, 67/2011. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kurkinen-Supperi, Anu (2016) *Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Leinonen, Jaana (2010a) Kunnanjohtaja johtamisjärjestelmän kehittämisen aallokossa: kunnan poliittisen johtajuuden vahvistamistarpeet kunnanjohtajan näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38(2), 140–156.
- Leinonen, Jaana (2010b) Tehojohtajia, kuntalaisten palvelijoita ja innovatiivisia visionäärejä: kuntajohtajuuden rakentuminen kunta-alan julkaisuissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38(4), 322–340.
- Leinonen, Jaana (2012) ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”. Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta nro 232. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Leinonen, Jaana & Antti Syväjärvi & Rauno Korhonen & Anu Pruikkonen (2016) Kuntajohtajien liikkumavara ja sosiaalinen media osana digitalisoituvaa kuntaa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44(3), 21–36.
- Leponiemi, Ulriika (2019) *Kollektiivinen kapasiteetti: Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ojalampi, Mari (2015) Kunnan velvollisuus puuttua kuntapolitiikon epäasialliseen käyttäytymiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43(3), 225–245.
- Paananen, Henna (2016) Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44(2), 7–25.
- Pakarinen, Mikko (2014) Kohti matriisimaista toimintatapaa: tapaustutkimuksena Turun kaupunki. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 42(1), 61–82.
- Pynnönen, Anu (2015) *Varjosta valokeilaan: kriittisiä diskurssianalyyskejä huonosta johtamisesta*. Jyväskylä studies in business and economics, 159. Akateeminen väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2010) Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. *Hallinnon tutkimus* 29(3), 195–207.
- Summanen, Annemaija (2019) *Kuntien johtoryhmän jäsenten työuupumuskertomuksia. Kiistäen, sinnitellen, selviytyen vai puolustaen?* JYU dissertations. Akateeminen väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Sutinen, Päivi (2012) *Johtajana kehittymisen olemus kunta-alan johtajan kokemana*. Acta nro, 233. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Tampereen yliopisto & Suomen Kuntaliitto.
- Vakkala, Hanna (2012) Henkilöstö kuntauudistuksissa: psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 40(2), 167–170.
- Vakkala, Hanna & Antti Syväjärvi (2012) Henkilöstöjohtamista kuntien muutostilanteissa: autenttisuus ja ihmisläheinen johtamisote. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 40(4), 346–363.
- Virikko, Saanareetta (2016) Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellinen perusta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44(4), 25–43.

Kirjoittajat

Jenni Airaksinen, HT, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Jari Autioniemi, HT, YTM, tutkijatohtori, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Samuli Björninen, FT, yliopistonlehtori (ma.), Tampereen yliopisto,
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Minna Branders, HT, tutkija, Oikeusministeriö, Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Sebastian Godenhjelm, VTI, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan

Arto Haveri, HT, professori, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Ossi Heino, TkT, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Linnéa Henriksson, VTI, yliopisto-opettaja, Åbo Akademi, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Jarmo Houtsonen, YTI, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu, TKI

Esa Hyryläinen, HT, professori, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Liisa Häikiö, YTI, professori, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Jouni Häkli, HT, professori, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Harri Jalonen, FT, professori, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Anni Jäntti, HT, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kirsi Pauliina Kallio, HT, professori, Tampereen yliopisto, Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta

Helka Kalliomäki, FT, apulaisprofessori, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Petra Kokko, KTM, tohtorikoulutettava, kehittämisspällikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Jari Kolehmainen, HT, tutkimusjohtaja, yliopistotutkija, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Anna-Aurora Kork, HT, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Jonna Kosonen, HM, FM, oikeudellinen asiantuntija, Itä-Suomen yliopisto, lakipalvelut

Kanerva Kuokkanen, VTI, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan

Kaisa Kurkela, YTM, tutkija, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Valteri Laasonen, FM, johtava asiantuntija, osakas, MDI Public Oy

Harri Laihonon, FT, professori, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Johanna Lammintakanen, FT, professori, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Sanna Laulainen, YTI, professori, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Kirsi Lehto, HT, yliopistonlehtori, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Pauliina Lehtonen, YTT, yliopistotutkija, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Ulriika Leponiemi, HT, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Nina Lunkka, TtT, yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Kaisa Lähteenmäki-Smith, VTI, johtava asiantuntija, MDI Public Oy

Samuli Manu, YTM, asiantuntija, MDI Public Oy

Maria Mäkelä, FT, dosentti, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Tomi Mäki-Opas, FT, dosentti, tutkimusjohtaja, Itä-Suomen yliopisto, Vaikuttavuuden talo, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Niina Mäntylä, HT, OTM, apulaisprofessori, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Vivi Niemenmaa, FT, apulaisjohtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Matias Nurminen, FM, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Henna Paananen, HM, yliopisto-opettaja, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Jonne Parkkinen, HM, SM, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Elsa Paronen, FT, tutkimuspäällikkö, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Hanna Partinen, HM, yliopisto-opettaja, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Hanna-Kaisa Pernaa, HT, tutkijatohtori, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Sari Pikkala, VTI, yliopistonlehtori, Åbo Akademi, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Paula Rossi, HT, tutkijatohtori, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Olli Ruokolainen, HT, erikoistutkija, Kulttuuripoliitiikan tutkimuskeskus Cupore

Siv Sandberg, VTL, yliopisto-opettaja, Åbo Akademi, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Lotta-Maria Sinervo, HT, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Stefan Sjöblom, VTI, professori, Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan

Markku Sotara, HT, professori, Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Helena Taskinen, FT, yliopistotutkija, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Sanna Tuurnas, HT, yliopistotutkija, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Nina Tynkynen, HT, professori, Åbo Akademi, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Petri Uusikylä, VTI, tutkimusjohtaja, Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö

Isak Vento, VTI, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta