

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 sotkuisessa 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 Laihonen, 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 Laihonen **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

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 yhteiskunta-poliittisia 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, systeemisyyden 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 systeemisyyden siirtää tarkastelun painopistettä yksittäisistä toimijoista koko systeemiin ja sen vuorovaikutusten ja toiminnan tarkasteluun. Lähestymme keskinäisriippuvuuksien ja systeemin dynaamisen käyttäytymisen synnyttämiä rakenteita kompleksisuusajattelun tarjoamalla käsitteistöllä.⁴ Teoreettisen osion lisäksi tarkastelemme systeemisyyden 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-ajanviettotapoja ja työnteon 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.

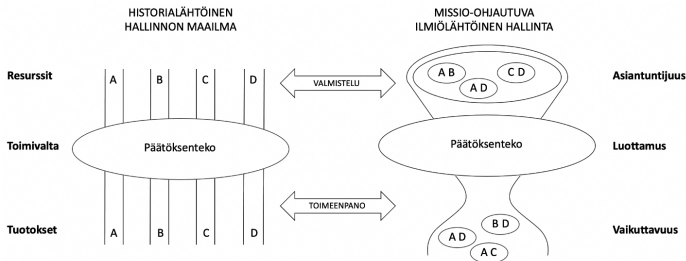
Samanlainen ilmiöitä ja laajempia kokonaisuuksia painottava ajatus on ollut nähtävillä myös hallintotieteellisessä tutkimuksessa. Julkisen hallinnon kapea-alainen, säädöksiä ja muodollisia prosesseja painottava tutkimus on yhä enemmän korvautunut uuden julkisen hallinnan painotuksilla, joissa korostuvat 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.

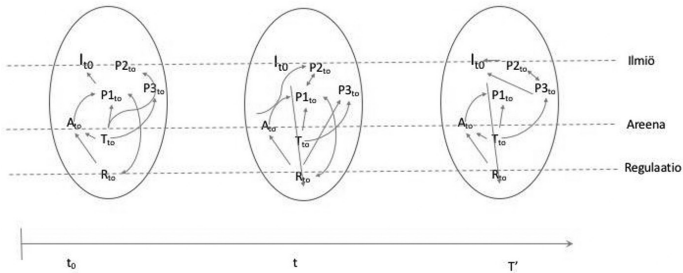
kuttavin keino vähentää liikkumattomuutta tai mitkä asiat lisäävät elinkeinoelämän innovatiivisuutta. Samasta syystä on mahdotonta laatia varmuudella tuloksia tuottavaa toimenpideohjelmaa syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja innovatiivisuuden lisäämiseksi.

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 kausaliitteiden 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 kieteytynyt 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 ennakkoluulotonta 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 silloissa, 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 turvallisuusuhkiin. 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 turvallisuusuhkiin 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 hakeneet 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 aikaansa. *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: Terveysten 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.