

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.



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

© 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 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

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 voimakasta 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 kestävyysuuteen luetaan enenevässä määrin ilmatoriskit. Lisäksi julkishallinnossa korostetaan sosiaalista yhdenvertaisuutta ja vahvojen instituutioiden merkitystä⁶.

Ympäristöllisen ja sosiaalisen kestävyysuuden 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. Hakuena 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 paikallisasagendatyössä 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 jäsennöy 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. Uusiimpiin 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 nykyneurot 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 aikajänteen 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 globaa-listi ja paikallisesti yhteisymmärrystä siitä, mitä kestävä kehitys merkitsee. Toinen perustelu liittyy siihen, että osallistuminen sitouttaa ihmiset tai yhteisöt muutokseen ja saa heidät esimer-kiksi muuttamaan elämäntyyliään, kulutusvalintojaan tai toi-mintamallejaan. Osallistuminen on siten samanaikaisesti keino uudistaa yhteiskunnallista hallintaa kestävä kehityksen turvaa-miseksi ja muuttaa yksilöiden elämäntapaa kestäväksi. Osallis-tumisen merkitys korostuu, koska kestävä kehityksen mukai-set 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 yhteis-kunnallisiksi toimijoiksi ja siinä, miten yhteiskunta on pyritty ohjaamaan³¹. Kestävä kehityksen prosessiin kiinnittyvä osal-listumisen tavoittelu heijastaa siirtymää pois vahvasta, julkis-hallinnon säatelemästä ja poliittista osallistumista korostavasta yhteiskunnasta. Siirtymä on tapahtunut uuden julkisjohtamisen markkinaehtoista toimintaa vahvistavan yhteiskunnan kautta kumppanuuksia ja yhteistyötä korostavaan yhteiskuntaan. Osal-listumisen 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, ympäristötietoisuuteen 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 yhteiskuntasitoutus. 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

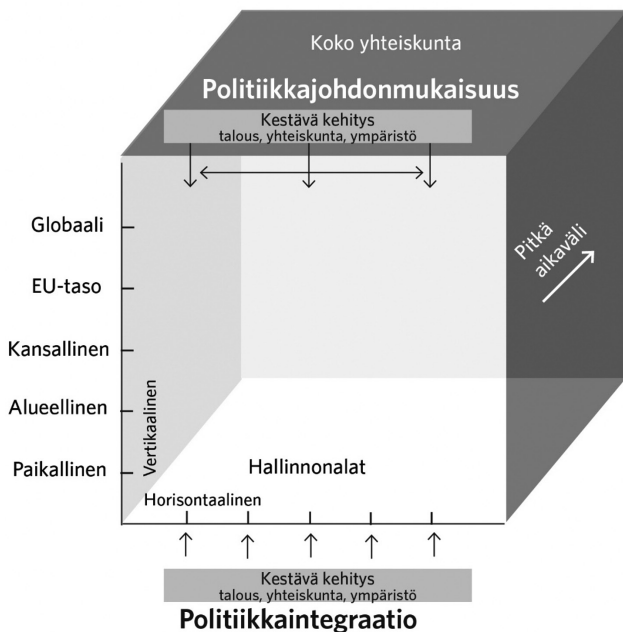
Kuten jo aiemmin olemme tuoneet esiin, kestävän kehityksen ytimessä on tarve lähestyä asioita ja ongelmia kokonaisvaltaisesti huomioimalla niin ympäristön kestävyys, taloudellisen kehityksen kuin ihmisten hyvinvoinnin. Näitä ei voi tarkastella erillisinä toimintakenttinä tai systeemeinä, vaan suhteessa 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 Niemenmaa & 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 yhteiskuntasitoumus*. <https://kestavakehitys.fi/documents/2167391/2186383/FINAL+Kest%C3%A4v%C3%A4n+kehityksen+yhteiskuntasitoumus+20+4+2016.pdf/d2d827e7-033a-4d2b-9239-aed6605a12c4/FINAL+-Kest%C3%A4v%C3%A4n+kehityksen+yhteiskuntasitoumus+20+4+2016.pdf>. (Haettu 29.4.2021.)
- Valtiovarainministeriö (2010) *Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana. Hallintopoliittikan suuntaviivat vuoteen 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. <https://vm.fi/documents/10623/307541/Hallinto+hyvinvoinnin+ja+talouden+tasapainottajana+-+Hallintopoliittikan+suuntaviivat+vuoteen+2020.pdf/8cea4349-7f57-4a4a-9b5a-136b5a4cd123/Hallinto+hyvinvoinnin+ja+talouden+tasapainottajana+-+Hallintopoliittikan+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.