

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Välähdyksiä systeemisydestä valtion ohjauskulttuurissa

Kaisa Lähteenmäki-Smith, johtava asiantuntija, MDI, Samuli Manu, asiantuntija, MDI, Sinikukka Pyykkönen, asiantuntija, MDI

Valtion ohjausjärjestelmän kehkeytymisestä systeemisempään suuntaan

Ohjaus2020 -hankkeen tavoite on tuottaa kokonaiskuva ja uusia tietoperusteisia työkaluja valtion ohjaustoiminnan nykytilan ymmärtämiseksi ja tulevaisuuteen suuntaamiseksi. Systeemisyys on tarpeen kokonaisuuksien ja niiden keskinäisriippuvuuksien hahmottamiseksi ja dynaamisen käyttäytymisen ja sen synnyttämien rakenteiden ymmärtämiseksi. Tällainen ymmärrys auttaa hahmottamaan mihin ja miten ohjauksella voidaan vaikuttaa toimintapolitiikkaan ja sen hallintajärjestelmiin sekä tätä kautta yhteiskuntapolitiikkaan. Tässä Policy Briefissä kuvataan ensimmäinen tilanneanalyysi siitä, mitkä ovat suomalaisen valtion ohjauksen valmiudet siirtyä systeemisempään ohjauskulttuuriin ja mitä voisivat olla systeemisen toimintamallin edut, mahdollistajat, esteet ja haasteet. Analyysi perustuu kirjallisuuskatsaukselle, haastatteluille ja tapaustutkimuksille ja se pyrkii tuomaan syötteitä jatkokeskustelulle ja analyysille liittyen systeemisemmän toimintamallin edellytyksiin ja muutosmekanismeihin.

Alustava analyysi antaa lupauksen systeemisydestä. Avaimet ilmiölähtöisempään ja systeemisempään hallintaan ovat jo olemassa, mutta niiden saaminen käyttöön on vasta alkuvaiheessa. Oletuksemme on, että systeeminen ajattelu vahvistaa ohjauksen ja hallinnan mahdollisuuksia kompleksisessa maailmassa. Hankkeen systeeminen teoriaperusta pohjautuu kompleksisuusteoreettisen muutoksen mallille (Uusikylä ym. 2020), jonka pohjalta on johdettavissa muutoksentakijää ohjaavia olennaisia kysymyksiä. Kuten Ohjaus2020-hankkeen ensimmäisessä, Vaasan yliopiston kokoamassa Policy Briefissä on kuvattu, yhteiskuntamme ja hallinnon toimintaympäristö on aiempaa ennakoimattomampi ja luonteeltaan muuttuva, itseorganisoituvaa (eli itsestään kehittyvä) sekä emergentti (eli yllättäviin lopputuloksiin päätyvä). Olemme myös vasta alussa sen tunnistamisessa, mikä työkalu, menetelmä tai interventiomekanismi kulloinkin on soveltuvin. Tähän hankkeen seuraavat työvaiheet kuten tulevaisuuden ohjausmekanismien kansainvälisten esimerkkien analyysi ja arviointikehikon käyttöönotto tuovat lisävalaistusta.

Panos-tuotostarkastelusta verkostoissa syntyvään vaikuttavuuteen

New Public Management toi 1990-luvulla hallintoon kehittämisen kauden, jolloin Suomessa luotiin kullekin hallinnonalalle omat ohjausjärjestelmät ja annettiin melko vapaat kädet hallinnonalojen ohjaukseen. 2000-luvulla tunnistettiin yhteensovittamisen ja poikkihallinnollisuuden tarve. 2020-luvun suomalaista julkishallintoa puolestaan leimaa yhä enemmän roolin monimuotoistuminen, joka saa oikeutuksensa vaikuttavuudesta, tavoitelähtöisyydestä, sekä yhteistyön, vuorovaikutuksen ja verkostonhallinnan edellytysten parantamisesta. Aiempien hallinnon paradigmojen kuten tehokkuuden, taloudellisuuden, asiantuntijavallan ja nopean päätöksenteon rinnalle ovat nousseet *verkostot*, *dialogi* ja *osallistaminen*. Metahallinnan eli yhteisten pelisääntöjen määrittelyn näkökulmasta valtionhallinnon nähdään olevan yhä vahvemmin lainsäätäjän, tulosohjaajan tai sääntelyn toteuttajan lisäksi myös pelinrakentaja ja pelisääntöjen määrittelijä yhteistyössä verkostojensa kanssa.

Systeemisyyys vaikuttaa sekä julkisen sektorin rationaliteetteihin, tavoitteisiin, toimintatapoihin että prosesseihin. Organisaatio- ja yksilötasolla se heijastuu vuorovaikutukseen, osaamisvaateisiin, vaikuttavuuden hahmottamiseen ja toimenpiteiden määrittelyyn. Hallinnolta, sen prosesseilta ja kyvykkyyksiltä systeemisyyys edellyttää kokonaiskuvan hahmottamista ja osallisuuden toteuttamista. Tässä suhteessa myös nykyisen hallituksen lupaukset uudenaikaisesta politiikasta ovat kiinnostavia ja kuvastavat systeemisen kehystämisen ilmaantumista julkisen sektorin tavoitevalikoimaan.

Tarkastelemissamme tapaustutkimuksissa systeemisyydestä on nähtävissä piirteitä, jotka vastaavat uudenlaisten politiikkatavoitteiden ja muutospyrkimysten saavuttamisen tarpeisiin, jotka edellyttävät dialogia ja verkostomaista yhteistyötä yli hallinnonalarajojen. Samalla toimenpiteiden vaikutusten kohteena olevien toimijoiden, ihmisten ja yhteisöjen ääni ja tarpeet on tullut yhä vahvemmin esille ja systeemisyyys on vahvistunut, kun interventioiden kohteiden osallisuudelle on annettu enemmän painoa.

Operatiivisesta aloitteelliseen ohjaukseen

Kuten Vaasan yliopiston kirjallisuuskatsauksessa (Vartiainen et al. 2020) on kuvattu, operatiivisten ohjausmekanismien (kuten normi-, strategia- ja resurssiohjaus) rinnalle on noussut entistä vahvemmin aloitteellinen systeemi, jossa yhteiskunnan eri tasot tukeutuvat omaehtoiseen, itseohjautuvaan ja epämuodolliseen toimintaan, jossa pontimena on sopeutuminen kompleksisuuteen ja pirullisiin ongelmiin uuden tiedon, uusien taitojen ja uusien tapojen kehittämisen avulla. Vaikka piirteitä molemmista järjestelmistä vaikuttaa samanaikaisesti, aloitteellisessa ohjauksessa edellytetään organisaatioilta osin erilaisia osaamisia ja kyvykkyyksiä, mikä puolestaan heijastuu organisaatioiden johtamiseen ja johtamiselta edellytettäviin ominaispiirteisiin. Paradigmojen ja niiden sisältämien järjestelmään kohdistuvien pääoletuksien siirtymät eivät kuitenkaan ole selkeälinjaisia tai toisiaan poissulkevia, vaan kussakin historiallisessa tilanteessa ja erityisesti paradigmojen siirtymävaiheissa ilmenee piirteitä useammastakin paradigmasta, rajat eivät ole terävälinjaisia tai ominaispiirteet puhtaaksiviljeltyjä. Esimerkiksi ajassa, jossa tänään elämme, ja jota leimaa vakiintuneiden toimintamallien murtuminen (ns. disruptio) ja vasta määrittymässä oleva siirtymä kolmen horisontin kautta hahmottuvaan ”uuteen normaaliin”¹, vaikuttavat sekä menneiden paradigmojen varjo (esim. oikeusperustaisuus klassisesta julkisesta johtamisesta tai uuden julkisjohtamisen kansalaisasiakkuus) että uuden paradigman hallitsevat piirteet kuten osallisuuden ja kompleksisuuden korostuminen. Kompleksisuudesta, osallisuudesta ja

¹Alboni 2020: The Pandemic's Three Horizons, Medium, <https://medium.com/swlh/the-pandemics-three-horizons-dd43c0f9e298>.

verkostomaisuudesta voi rakentua uudenlainen, aloitteellisemmalle ohjaukselle pohjautuva paradigma, joka olisi ennakoivampi ja sopeutuvampi myös toimintaympäristön muutoksiin. Kutsumme tätä hypoteettista tai ilmaantuvaa aihiota **ennakoivaksi hallinnaksi**.

Systemisen ohjauksen avaimet ja haasteet

Ohjauksen tavat ja itse ohjausjärjestelmä ovat hajautuneet ja muuttuneet monikeskuisemmiksi ja verkottuneemmiksi. Muutoksen avaimista tärkeimpiä on toimijoiden välistä yhteistyötä leimaava itseohjautuvuus ja keskinäisriippuvuus. Hallinnon ja ohjauksen kehityksen kerrostumat pitävät kuitenkin ohjausjärjestelmää pääpiirteissään hierarkkisena. Lisäksi yksimielisysoletus ja vahvan johtajuuden perinteet ovat haastaneet suomalaisen ohjausjärjestelmän kyvyn uudistua. On hyvä muistaa, että historiataarkastelussamme osa hallinnon muutoksista ja uudistustarinoista edeltävät systemisen ajattelutavan ja ilmiölähtöisyyden aikakautta. Tällöin systemisten piirteiden voi nähdä edustavan vasta aihioita, ja niissä tunnistettavat systemisyyden emergentit piirteet ovat enemmän analyysin jälkikäteisiä havaintoja kuin suunnitelmallisia muutosaihioita.

Case: ALKU-hanke

Perustiedot: Valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestely kahteen uuteen viranomaiseen (ELY ja AVI), joihin koottiin valtion aluehallinnon tehtävät, uudelleen organisointi liittyen valtion 6 viranomaisen tehtäviin (läänihallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirit) tehtävät.

Uudistuksen mahdollistajat: Vahva poliittinen ohjaus (uudistus Matti Vanhasen II hallitusohjelmaan kirjattu), tiukka aikaraami, vahva detaljiohjaus. Laaja valmisteluorganisaatio: ohjausryhmä ja valmisteluryhmä, joihin kuului noin 30 jäsentä, yli 40 työryhmää (ml. alatyöryhmät), valmisteluvaiheen valtakunnallisissa työryhmissä oli useita satoja henkilöitä edustaen eri organisaatioita valtionhallinnosta.

Uudistuksen haastajat: Ministeriöiden ohjaustavoitteiden erisuuntaisuus. Vaikka hallinnonalasiilojen rikkominen oli tavoitteena, siilot siirtyivät uusiin organisaatioihin. Samaan aikaan myös uudistuksesta vastuussa olevien ministeriöiden organisaatiouudistus (SM/VM/TEM).

Systemisyyttä heikentävät ja vahvistavat tekijät ohjauksen näkökulmasta: Ohjauksen pohjavirtaukset ja vaikuttavuuslogiikka eivät olleet selkeät ja runsaasta tietotuotannosta ja monimuotoisesta tukirakenteesta huolimatta iso kuva ei kovin selvä, eikä vallinnut yksimielisyyttä vipuvarsista ja keinoista, joilla ohjausta toteutettaisiin. Henkilöstöä koskeneet muutokset aiheuttivat henkilöstön keskuudessa epävarmuutta sekä omasta asemasta että osaamisen riittävydestä.

Systemisen ohjauksen haasteisiin lukeutuu juurtumisen heikkous. Ohjausjärjestelmän uudistuksia tehdään, mutta käytännön tasolla ne eivät valtavirtaistu, vaan jäävät irrallisiksi. Vanhat rakenteet ja ohjauksen tavat ja käytännöt muodostavat pohjarakenteen, jonka päälle uudistuksia tuodaan, mutta joita ei saada juurrutettua olemassa oleviin rakenteisiin. Organisaatiouudistusten perinne on vahva, mutta ne eivät yllä systemiselle tasolle.

Ohjausjärjestelmän toimimista kompleksisessa yhteiskunnassa haastavat monet tekijät, jotka voidaan luokitella johtamiseen ja rakenteeseen liittyviin haasteisiin. Johtamisen haasteet liittyvät henkilöstöpolitiikkaan ja uudistusten johtamiseen. Henkilöstöpolitiikassa ei huomioida uudistusten innostavaa voimaa, eikä täten luoda uudistuksiin kannustimia. Mentaliteettina on, että ”mitä vähemmän aaltoja teko aiheuttaa, sitä parempi se on”. Sisäsyntyisen sitoutumisen ja uudistushaluisuuden vahvistaminen on yksi henkilöstöpolitiikan keinoista vahvistaa hallinnon uudistusten juurtumista. Rakenteeseen liittyviä haasteita ovat politiikanteon nopeasyklisyys, hallinnonalojen välisen yhteistyön ja politiikkajohdonmukaisuuden vähäisyys, johon mm. OECD on kiinnittänyt huomiota Suomen maaraporteissaan.

Tapaustutkimuksia on analysoitu systemisyyden avainpiirteiden pohjalta ja hyödyntäen kirjallisuuskatsauksessa kuvattua ja Uusikylän ja kollegojen edelleen kehittämää kompleksisen adaptiivisen systeemin käsitettä ja analyysikehikkoa (complex adaptive system, CAS). Ohjausjärjestelmää ja ohjauksen keinojen uudistamista ja vastaamista systemiseen maailmaan mahdollistaa joukko tekijöitä. Mahdollistavat tekijät peilaavat pitkälti samoja luokkia kuin haastajat, mutta vain eri näkökulmasta. Se, että mahdollistavat ja haastavat tekijät ovat samojen tekijöiden toisia puolia, kertoo siitä, että ohjausjärjestelmän uudistamiseen liittyvät avaimet ja edellytykset ovat käsissämme, jos osaamme hyödyntää niitä oikein.

Taulukko 1 Tapaustutkimukset systeemisyiden elementtien mukaan

SYSTEEMISEN MUUTOKSEN ELEMENTTI JA SIIHEN LIITTYVÄ AVAINKYSYMYS	ALUEHALLINNON UUDISTAMISHANKE (ALKU 2009-2010)	DIGITALISAATION KÄRKIHANKE (2015-2019)	TILANNEKESKUS (2017-2019)
Kehkeytyvyys ("emergenssi"): Miten edistetään toivottua tulevaisuutta, jossa kokonaisuus on enemmän ja paremmin kuin osiensä summa?	Poliittiset vs. teknokraattiset tavoitteet, tehostaminen ja tuottavuuden nostaminen vs. horisontaalisuus ja demokratian vahvistaminen. Vahva poliittinen ohjaus.	Julkisten palveluiden tehostaminen digitalisaation avulla, asiakaslähtöisyyden korostaminen. Vanha poliittinen mandaatti.	Tunnistettu vahvan ja selkeän johtamisen tarve. Konkreettiset ja selkeät tavoitteet sekä toimintamallin projektointi toiminnan rytmittäjinä ja yhteistyön mahdollistajina.
Itsestään kehittyvät järjestelmän piirteet ("itseorganisointuminen"): Miten säädellään systeemin tasapainoa horjuttavaa informaatiota ja muodostetaan informaatiosta uutta luovia merkityksiä?	Luottamus pääoma, koulutettu virkamieskunta tehokas toimeenpanija. Tiedon ja seurannan merkitys suuri, mutta vaihtelevat arvostukset tietolähteiden merkityksen suhteen, esim. mitataanko sitä "miltä uudistus näyttää vai miltä se tuntuu", määrällisten mittarien hallitsevuus (htv:t)	Luottamus pääoma, yhteisen tekemisen vahvistaminen. Uudet yhteiset kokoon tumisen ja päätöksenteon tilat, ministerityöryhmän keskeinen rooli.	Tietoinen luottamuksen rakentaminen lisäämällä yhteisen ajan käyttöä. Reaaliaikainen tilannekuva, jota maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelijat raportoivat tilannekeskukselle, joka koordinoi verkostojen toimintaa ja yhdessä Muutosjohdon akatemian kanssa tuki verkostojen työskentelyä koulutuksilla.
Ilmiön osatekijöiden vastavuoroisesti kehittyvät piirteet ("yhteisevoluutio"): Miten tunnistetaan millaisia polkuriippuvuuksia solmukohdissa tehdyistä valinnoista seuraa?	Valmistelun monipolvisuus (esim. runsaasti temaattisia työryhmiä ja alaryhmiä), mutta polkuriippuvuuksia ja ryhmien keskinäisriippuvuuksia vaikea hahmottaa.	Fokuksen muuttuminen (digitalisaatio itseisarvosta välineeksi)	Uudistus opetti ison kuvan hahmottamisen tärkeyden. Myöhemässä vaiheessa perustettiin strateginen tilannekeskus, joka tiivisti yhteistyötä.
Palauteprosessit: Miten yhdistetään muutosta vauhdittava palaute muutosta rajoittavaan palauteeseen?	Palautetta henkilöstöltä kerättiin, mutta sen huomioiminen epäselvää. Tuottavuusohjelman narratiivi alettiin näkemään henkilöstön vähennyshankkeena, mikä synnytti epäluottamusta.	Uudistuksen poliittinen selkäranka vahva, vahva mandaatti toteutukselle. Hankeideoita kerättiin laajasti. Yhdistäjinä avoin prosessi ja jaettu tavoite.	Palaute itsessään tärkeää ja luottamusta luovaa. Valmennukseen ja työpajoihin osallistuneilta kerättiin palautetta ja palaute otettiin huomioon esim. muutosten sisältöjen muotoilussa.
Monimuotoisuus ("diversiteetti"): Miten monimuotoisuudella tuetaan toimintaympäristön muutoksiin sopeutumista ja varmistetaan havaintojen muuttuminen toimeenpantaviksi päätöksiksi?	"Poliittisen ylioheisuuden" riski, tuottavuusretoriikan ylikorostuminen, systeminen monimuotoisuus pyrittiin saamaan mukaan monisyiseen työryhmä- ja alaryhmärakenteeseen, mutta rakenteen lopullinen merkitys epäselvä.	Hankkeiden haun avoimuus, hankkeiden sparraus ja mahdollisuus korjausliikkeisiin tuki monimuotoisuutta.	Hallinnon oppien muutos ja halu muuttaa ohjausta näkyi erityisesti ajatuksessa 8 ministeriön yhteistyöstä maakuntiin päin. Tilannekeskusmalli kehittyi isojen horisontaalisten hankkeiden valmistelun tukirakenteeksi.

Yhdistäjät: Mitkä toimijat/instituutiot ovat systeemisen muutoksen kannalta mahdollistajia muutoksen jarruja?	Tukipalvelujen yhdistäminen myönteinen onnistuminen, htv-näkökulman ylikorostuminen jarruna. Suunnitteluvaiheessa henkilöstönäkökulma aliarvioitu (6000 henkilöä muutoksen mahdollistajina tai jarruina).	VM:n kärkihanketta koordinoivat virkamiehet, poliittinen tuki, hankevetäjät. Jarruna julkishallinnon muutosten juurtumisen hitaus.	Ministeriöt muutoksen jarruina, siilot eivät kadonneet. Säädosvalmistelu tulee jatkossa ottaa riittävästi mukaan valmisteluun, jos valmistelua organisoidaan jatkossa tilannekeskusmaisesti. Henkilöstöllä on iso merkitys muutoksen aikaansaajana.
Epälineaarisuus: Millaisia epäjatkuvuuskohtia voidaan tunnistaa?	Osa tavoitteista jäi teoreettisiksi (erityisesti maakuntien demokratia-ullottuvuus).	Systeemisyyden ja poikkihallinnollisuuden häviäminen rahoitusta jaettaessa.	Tavoitteet ja käytännön toteutus poikkesivat toisistaan. Tilannekeskus muuttui enenevässä määrin fyysisestä tilasta virtuaaliseksi.
Muutoksen vivuttajat ("attraktorit"): Millaiset rakenteet ja käyttäytymismallit ohjaavat muutosta? Mihin tilaan uudistus suuntautuu?	Alkuperäiset ("brändätyt") tavoitteet ja teknokraattinen toteutus ristiriidassa.	Yhteisesti jaettu tavoite, ei poliittisia jakolinjoja. Uudistushankkeiden ohjauksen kytkeminen olemassa oleviin ohjausjärjestelmiin.	Johtamisrakenteiden selkeys. Tilannekeskuksen suhde linjaorganisaatioihin paikoin epäselvä.

Tehostumisen ja tuottavuuden kasvun tarinat leimasivat erityisesti 2000-luvun alun ohjausjärjestelmän kehitystä, mutta niistä on jäänteitä ja kaikuja myös nykyisissä muutostarinoissa ja uudistusnarratiiveissa.

Case: Digitalisaation kärkihanke

Perustiedot: Sipilän hallitusohjelman kärkihanke "Määrätietoisella johtamismallilla on kehitetty käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut." Budjetti 100 milj. euroa, 16 rahoitettua kärkihankekokonaisuutta.

Uudistuksen mahdollistajat: Yhteistyö (poikkihallinnollisuus, avoimuus, vuorovaikutus), ketteryys (Sipilän hallituksen toimintatavat, Policy + Politics, poliittinen tuki työnsi eteenpäin), tavoitteen laaja hyväksyttävyyden teoreettisesti (ei poliittisia jakolinjoja).

Uudistuksen haastajat: Julkishallinnon laajuus, vetovastuiden hämärtyminen, systeemisyyttä haittasi ministeriöiden kamppailu rahoituksesta, asiakaslähtöisyyden (mm. yhden luukun periaate) tavoitetta ei täysin saavutettu, investointiajattelu ei juurtunut

Systeemisyyttä heikentävät ja vahvistavat tekijät ohjauksen näkökulmasta: Julkisen hallinnon digitalisoiminen yhteisesti jaettuna tavoitteena. Tuoton maksimoinnin lisäksi tavoiteltiin yhteiskunnallista vaikuttavuutta, mikä vaati vahvaa ohjausta. Itseohjautuvuutta vahvistettiin hankerahoituksen kautta.

Suomen perinteinen menestystarina valtionhallinnon oikeudenmukaisuudesta, matalasta hierarkiasta, yhdenvertaisuudesta ja luottamukseen perustuvasta hyvästä hallinnosta on yhä tärkeä, mutta se ei riitä enää, kun yhteiskunnan ongelmat monimutkaistuvat. Esimerkiksi ilmastokriisi ja uusimpana koronaviruksen aiheuttama yhteiskunnan laajuinen poikkeustila on tuonut esiin yhteiskunnan siilot, ohjauksen rajoitteet ja systeemisen johtamisen tarpeet.

Case: Tilannekeskus

Perustiedot: Valtioneuvoston yhteisen valmistelun työskentelytila ja virtuaalinen keskus, jonne oli kutsuttu kaikki uudistuksessa mukana olevat ministeriöt, valtion aluehallintoa, palvelukeskukset, muutosjohdon akatemia sekä Kuntaliiton ja KT:n edustajat. Tunnistettavissa kolme tasoa:

1. Strateginen tilannekeskus
2. Operatiivinen tilannekeskus
3. Tilannekeskuksen säännöllinen viikkopalaveri

Uudistuksen mahdollistajat: Ylimmän johdon tuki ja johdon vahva ote. Työsuunnitelmaan kiteytetty yhteinen tavoite. Toimintamalli oli konkreettisesti projektoitu. Luottamuksella oli iso merkitys. Myös yhteinen tilannekuva ja tietopohja olivat tärkeitä mahdollistajia.

Uudistuksen haastajat: Ministeriöiden yhteisen agendan puute, siiloutuminen ja luottamusongelmat. Vastuut ja tehtävät linjaorganisaatioiden ja tilannekeskuksen olivat paikoitellen epäselvät.

Systeemisyyttä heikentävät ja vahvistavat tekijät ohjauksen näkökulmasta: Valtionhallinnon siilot vaikuttivat taustalla eikä niitä aidosti pystytty ylittämään. Uudistuksen kaatuminen teki tämän näkyväksi. Rungas yhteinen aika vahvisti systeemisyyden mahdollisuuksia.

Hallinnonrajojen ylittävän yhteistyön kulttuuri on vahvistunut ja vuorovaikutus on sekä lisääntynyt että parantunut hallinnonalojen välillä. Keskustelu yhteyden luominen ja

keskinäisriippuvuuden tunnistaminen ruokkivat yhteistyötä ja yhteisiin tavoitteisiin pyrkimistä. Esim. lainsäädännössä on käytössä monijäseniset valmisteluelimet, joiden laatimia kirjauksia kommentoidaan lausuntokierroksilla.

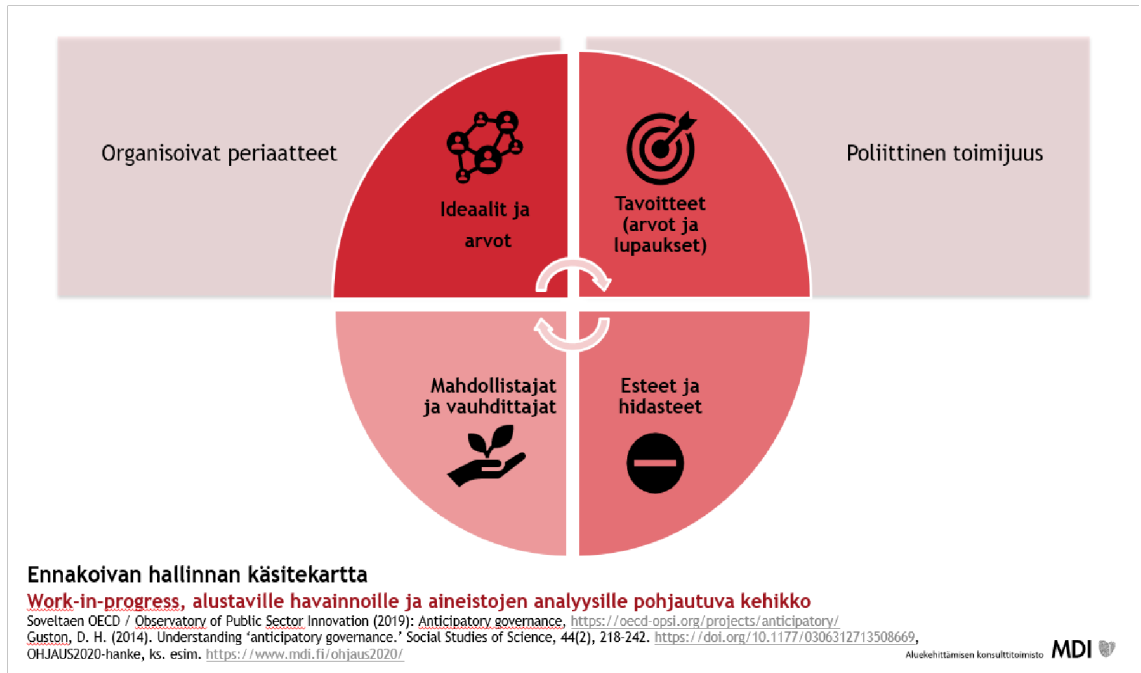
Johtamisen prosessit ja johtamisrakenteiden selkeys, palautteen keräämisen, antamisen ja saamisen jatkuvuus voimaannuttavat henkilöstöä. Tiedolla johtamisen horisontaaliset prosessit vahvistavat mahdollistavan ja voimaannuttavan hallinnon toimimista. Mahdollistavat tekijät kytkeytyvät julkisen hallinnon tarinaan valtionhallinnon oikeudenmukaisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja luottamuksesta uudelleen sanoitettuna ja kehystettynä.

Ohjauksen tietopohjan haasteena on tiedon monimuotoisuus ja se, että toisinaan mittaaminen voi muodostua itseisarvoiseksi. Kuvaako kerätty seurantatieto esimerkiksi seurattavan ilmiön olennaisimpia piirteitä? Tämä näkökulma nousee esille sekä ALKU-hankkeen aikana että myöhemmissä tilannekeskus-esimerkissämme.

Kohti ennakoivaa hallintaa?

Ennakoivalla hallinnalla on monia merkityksiä vuonna 2020. Joissakin tulkinnoissa se tarkoittaa julkishallinnon ja julkisen politiikan suunnittelua, toteuttamista ja edistämistä tulevaisuuteen kurottaen, hyödyntäen ennakoinnin ja muun tulevaisuustyön menetelmät, osallistavat verkostojohtamisen keinot ja toimintamallit ja julkisen johtamisen koko keinovalikoiman ja menetelmät. Tarkastelussamme ennakoiva hallinta on yksi vastauksista riittävän monimuotoisuuden ja soveltuvuuden tarpeelle. Se tarjoaa käytännönläheisen tavan suunnitella toimintapolitiikkaa siten, että käytetään koko käytössä olevaa ohjauksen keinovalikoimaa ja voimavaroja ja tehdään se mahdollisimman tehokkaasti, vaikuttavasti ja yhteistyössä.

Hallinnon kehittämisen kentällä ja valtion ohjauksmekanismien ja käytäntöjen kehittäjien, valtionhallinnon avaintoimijoiden ja teemaan liittyen asiantuntijoiden keskuudessa vallitsee yksimielisyys uudistuksen tarpeesta, paradigmojen avainpiirteet ja niiden väliset siirtymät tunnistetaan ja keskeiset hankkeemme lähtökohdiksi nostetut ohjauksen muutostrendit kuten siirtymä perinteisistä valtionohjauksen välineistä (budjetti-, säädös- ja tulosohjaus) monimuotoisempaan ohjauksen työkalujen kirjoon (mm. informaatio- ja verkosto-ohjaus) ja politiikkaohjauksen välineisiin ("policy instruments", esim. kokeileva kehittäminen, innovatiiviset hankinnat, tekoälyn ja uusien digitaalisten työkalujen hyödyntäminen). Samoin ohjaukseen vaikuttavan monitasoisen hallinnan (MLG) eri ulottuvuudet nähdään olennaisina ajureina ja samalla jännitteinä järjestelmän muovautuessa uusiin toimintaympäristön olosuhteisiin (esim. keskittämisen ja hajauttamisen suhde, kuntien itsehallinnon keskeinen asema, EU-säätelyn vaikutukset).



Kuva 1 Ennakoivan hallinnan käsittekartta, alustava luonnos

Samalla kun näkemys uudistustarpeesta jaetaan laajasti, haastattelemiemme avaintoimijoiden on vaikeampi hahmottaa kovin yksinkertaisesti sovellettavia keinoja purkaa vanhaa ohjausta. Suurimpien muospaineiden nähdään kohdistuvan perinteiseen tulos- ja budjettiohjaukseen. Tulosohjaus on jätetty tarkastelussamme vähäisemmälle huomiolle, koska samaan aikaan on toteutuksessa erityisesti tätä teemaa käsittelevä VN TEAS-hanke.

Tiedon, tiedolla ohjaamisen ja näyttöperusteisen päätöksenteon nähdään olevan keskeisiä mahdollistajia uuden hallinnan ja ennakoivan hallinnan ytimessä. Tilanne näyttötytty haastateltaviemme näkökulmasta ristiriitaisena: samalla kun toimintapolitiikan suunnittelusta toimeenpanoon vaikuttaa voimakas tietoperusteisen ohjauksen kysyntä ja tutkimus- ja seurantatiedolla perustellaan yhä suurempaa osaa päätöksenteosta, yhteiskunnallisen keskustelun irrationaalisuus on silmiinpistävä. Samalla kun uusia ohjausmekanismeja ja menetelmiä tarvitaan, koska uusi poliittisten toimijoiden sukupolvi haluaa perustella päätöksiä todennetulla ja ajantasaisella tiedolla, tilannekuva on pirstaleinen ja moninaiset näkökulmat eivät kohtaa. Tiedon kohtaanto-ongelma on selvä: ohjauksen seurantatieto ja sitä kautta haettavat perustelut eivät ole riittäviä, tekniset työkalut ei vastaa tarpeisiin ja usein aikapaine ja kasvojen menettämisen pelko ja muut kulttuuriset tekijät eivät anna riittäviä mahdollisuuksia inhimillisen kanssakäymisen ja yhteisten tulkintojen tekemiseen tai epäonnistumisista oppimiseen. Myös poliittisen kulttuurin erehtymättömyyden myytti vaikuttaa: tiedon runsaudesta huolimatta on useimmiten poliittinen itsemurha muuttaa mieltään tieto- tai näyttöpohjan muuttuessa.

Ohjauksen aikaperspektiivi on merkittävä ennakoivan hallinnan haaste. Perinteinen budjettivuosi ei tunnu olevan riittävän pitkä moniin asioihin yhteiskunnallisten haasteiden kuten syrjäytymisen, osallisuuden tai ilmastomuutoksen kohdalla, samalla kun se vaikuttaa huonosti soveltuvalta myös moniin jatkuvaa seurantaa edellyttäviin asioihin (esim. hallituksen lupaukset uudenlaisesta päätöksenteosta). Ohjauksen tietopohja ja sen prosessit edellyttäisivät enemmän variaatiota ja enemmän (reaaliaikaista) tilannetietoa.

Asiakas- ja kansalaisnäkökulma on kenties saanut uuden julkisjohtamisen jäljiltä hieman liikaakin kolhuja ja kokenut sisällöllistä inflaatiota. Sen rinnalle on nostettu rikastavana ja monipuolistavana tekijänä paikallisen näkökulman ja osallisuuden sekä voimaantumisen teemat.

Ohjaukulttuurissamme vaikuttaa järjestelmän keskitetyn ja hajautetun luonteen välinen voimakas jännite. Kuntien itsehallinto ja moninaisuus ei aina kohtaa yhdenmukaisuuden ja johdonmukaisen valtion ohjauksen hierarkkisuuuden kanssa. Jännite voi tosin myös luoda uutta ja olla rakentava jännite, kaupunkien ja kuntien, samoin kuin kansalaisyhteiskunnan aktivoituminen ennakoivan hallinnan ja uudenlaisen ohjauksen kentällä synnyttää uudenlaisia aloitteita (esim. kokeileva kehittäminen, kansalaisaloitteet, kaupunkiaktivismi tai puntaroivan demokratian muodot).

Tapaustutkimusesimerkeissämme nousee esille ominaispiirteitä sekä operatiivisista eli virallisista ohjausmekanismeista (kuten normi-, strategia- tai resurssiohjaus), aloitteellisesta systeemistä (monitasoisesta omaehtoiseen, itseohjautuvaan ja epämuodolliseen toimintaan pohjautuvasta ohjauksesta) ja kompleksisuuteen vastaavasta mahdollistavuudesta (tutkimusasetelmissämme tätä heijastavat esim. ennakoivan hallinnan sopeutuvat ja joustavat piirteet).

Tulokset ja johtopäätökset

- Avaimet systeemisempään ja ennakoivampaan hallintaan ovat jo olemassa, mutta niiden saaminen konkreettiseen arkityöhön ja toimeenpanoon on vielä alkuvaiheessa.
- Systeemisyyden haaste jaetaan laajasti, mutta työkalut sen ratkaisemiseksi eivät ole valtavirtaa ja niitä ei ole vielä saatu täysimittaisesti pääohjausprosessien käyttöön (erityisesti budjetointi tai säädösvalmistelu).
- Aloitteita poikkihallinnollisuuden ja hallituskautta pidempien tavoitteenasettelujen vahvistamiseksi on nähtävissä, sekä rakenneuudistuksissa, poliittisella agendalla eli hallitusohjelmassa että virkamiestyön arjessa, mutta systeemisyyden edistämisen yleiset mekanismit puuttuvat. Systeemisen ajattelun ja uudenlaisen kulttuurin tekijöitä tunnistetaan, mutta toimijat ovat yksittäisiä muutoksentekijöitä. Muutoksen tekeminen jätetään liikaa yksittäisten tekijöiden varaan. Institutionaalinen tuki systeemisen ajattelun tuomiseksi toimeenpanotasolle puuttuu.
- Systeemiset interventiot (yksinkertaisimmillaan muutostavoitteesta ja sen osallisuudelle pohjautuvasta tulkinnasta lähtevät toimenpiteet) ovat vasta alkuvaiheessa kehityksessään, mutta niitäkin on jo tunnistettavissa (Agenda2030-työ hyvänä esimerkkinä), samoin kuin vaikuttavuus- tai missiolähtöisen ajattelun yleistymisen (esim. vaikuttavuusinvestoinnit, kuten TEM:n ja FIM:n yhteistyönä toteutettava KOTO-SIB).
- Menetelmien ja instrumenttien osalta työhypoteesimme on, että kokeilevuuden aste on riippuvainen muutostavoitteen systeemisyydestä: mitä systeemisempi tavoite, sitä kokeilevämmin sitä on mielekästä edistää.
- Muutosdynamikan ymmärtämiseksi on tärkeää tunnistaa paradigmoista toiseen siirtymisen yhteyteen sijoittuvien taitekohtien muutosajureita.
- Ohjauksessa yhä suurempi painoarvo annetaan yhteiselle tiedolle ja jatkuvalla tilannekuvalla, mutta näiden kokoamiseen ja kuvaamiseen ei vielä ole olemassa riittäviä keinoja.

Lisälukemista

Karppi, Ilari ja Oulasvirta, Lasse (2011): "ALKU-uudistus ja tuottavuushyötyjen tavoittelu" teoksessa Vakkuri et al. Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa, Tampere University Press, s. 204-220. https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/66213/alku-uudistus_ja_tuottavuushyotyjen_tavoittelu_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Karppi, Ilari et al. (2011): Hiljainen radikaali uudistus, Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010, Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2011.

Manssila, Sonja ja Mattsson, Lotta (toim.) (2019): Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja ja johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40. <https://vm.fi/documents/10623/13586275/Maakunta-+ja+sote-uudistuksen+loppuraportti/f8e749d4-fa0a-c295-739c-3f1931213306/Maakunta-+ja+sote-uudistuksen+loppuraportti.pdf>

Ranta, Tommi et al. (2019): Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019: 29. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161518/Maakunta_ja_soteuudistuksen_valmistelun_tuki.pdf

Uusikylä et al. (2020): Ohjaus2020-hankkeen PolicyBrief 3, julkaistaan syksyllä 2020. <https://tietokayttoon.fi/-/valtior-ohjaus-2020-luvulla-saadost-ja-resurssiohjauksesta-systeemin-luotsaamiseen-valssi->

Vartiainen et al. (2020a): Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus. <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2158283/Katsaus+valtion+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf/d82c5986-2791-a2b2-10d3-8d5593981936/Katsaus+valtion+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf?t=1594189043407>

Vartiainen et al. (2020b): Policy Brief 1: Valtion ohjaustoiminnan kehitys: vastauksia kompleksisuuteen, Ohjaus2020-hankkeen julkaisu. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=35801>

Viitteet

Alboni 2020: The Pandemic's Three Horizons, Medium, <https://medium.com/swlh/the-pandemics-three-horizons-dd43c0f9e298>.

Lisätietoja:

Johtava asiantuntija Kaisa Lähteenmäki-Smith MDI kaisa.lahteenmaki-smith@mdi.fi 050
513 4810

Ohjaus2020-hanke toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Finanssineuvos Katju Holkeri, Valtiovarainministeriö, katju.holkeri@vm.fi

MDI

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS - JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi

