



Pirkko Vartiainen, Harri Raisio, Niklas Lundström, Ville-Pekka Niskanen

Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus

Sisällysluettelo

1. Johdanto	3
<i>Tutkimuskysymykset</i>	4
2. Hallinnosta hallintaan	5
<i>2.1. Klassinen julkishallinto</i>	6
<i>2.2. Uusi julkisjohtaminen</i>	8
<i>2.3. Hallinnan monet suuntaukset</i>	11
2.3.1. Monitasoinen hallinta	13
2.3.2. Monikeskuksinen hallinta	14
2.3.3. Hybridihallinta	16
2.3.4. Metahallinta ja riittävän kompleksisuuden laki	17
3. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmän kehitys Suomessa	21
<i>3.1. Kehityskulkuja nykypäivään</i>	22
3.1.1. Kansallisen hallinnon rakentaminen (1809–1917)	23
3.1.2. Hallinto- ja oikeusvaltio (1918–1955)	24
3.1.3. Hyvinvointivaltio (1960–)	25
3.1.4. Uusi julkisjohtaminen, NPM (1990–)	26
3.1.5. Hallinnan aika Suomessa (2000–)	31
<i>3.2. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä</i>	38
3.2.1. Suomen julkisen hallinnon rakenne	38
3.2.2. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä	41
3.2.3. Ohjauk käytänteet	43
4. Keskeiset tekijät ohjausjärjestelmän kehittymisen taustalla	45
<i>4.1. Kasvava kompleksisuus</i>	45
<i>4.2. Lisääntyvät pirulliset ongelmat</i>	50
4.2.1. Pirullisia ongelmia, siis pirullisia pelejä	55
5. Ohjauksen uudet suuntaukset	57
<i>5.1. Ilmiölähtöisyys</i>	57
<i>5.2. Älykäs erikoistuminen</i>	59
<i>5.3. Deliberaatio ja dialogi</i>	61
6. Valtion ohjaus kompleksisessä maailmassa – pohdintoja tulevaisuuden mahdollisuuksista	64
Lähdeluettelo	70
Virallislähteet	84

1. Johdanto

Tarkasteltaessa Suomen julkisen hallinnon kehitystä tieteellis-pragtisina trendeinä, voidaan nähdä useita eri kehityssykyksiä. Ajoitettaessa tarkastelu 1970-luvulta eteenpäin nousee keskeiseksi esimerkiksi ns. uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) aikakausi, joka sivuutti perinteisen julkishallinnon ("administrative man") vahvaan ohjaukseen ja valvontaan perustuvan ajattelun viimeistään 1980-luvun alkuun mennessä. NPM nosti laajaan keskusteluun taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden ("economic man") käsitteet sekä joiltakin osin myös asiakaslähtöisyyden. Käytännössä NPM:n eri suuntaukset ja lähestymistavat tuottivat yhteenkietoutuneita mekanismeja (esim. managerialismi) julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen kehittämiseen. Myös mm. monet strategisen ajattelun, suunnittelun ja innovaatioiden johtamisen mallit ja traditiot vahvistuivat julkisella sektorilla 1980- ja 1990-luvuilla. 2000-luvulla NPM rinnalle, tai jopa sen sijalle, nousi New Public Governance –ajattelu, joka korostaa julkisen toiminnan systeemisyyttä ja verkostojen merkitystä.

NPM-ajattelun rinnalle nousivat nopeasti myös laatujohtaminen (Total Quality Management, TQM) ja jatkuva laadun parantaminen (Continuos Quality Improvement, CQI) eri muodoissaan. Kummatkin ovat selkeästi uuden julkisjohtamisen varjossa esiin nousseita kehittämisen malleja. Laatujohtamisen keskeisimmät elementit liittyvät palveluprosessien kehittämiseen, vahvistamalla ydintoimintoja ja supistamalla vähemmän tarkoituksenmukaisia toimintoja. Käytännön seurauksia olivat esimerkiksi prosessien mittaamisen mallit ja palvelujen prosessiajattelun laajempi soveltaminen.

1990-luvun lopulta vahvistui erityisesti kansalaisten ja asiakkaiden osallisuutta korostavat käsitteelliset näkökulmat ja käytännön poliittis-hallinnolliset tavoitteet. Esimerkki New Public Service -ajattelu pyrki laimentamaan NPM ajattelun vahvaa talousorientaatiota korostamalla kansalaisten roolia palvelujen käyttäjänä ja osana hallinnon demokratisoimista. Puhuttaessa kansalaisten ja asiakkaiden roolista julkisessa toiminnassa tavoitellaan osallistumista, osallisuutta ja osallistamista. Voidaankin todeta, että erityisesti koko 2000-luku on ollut aikaa, jolloin kansalaisten ja asiakkaiden osallisuuden lisääminen on etsinyt muotojaan julkisissa palveluissa ja demokratiassa. Monien uusien osallisuuden mallien avulla on pyritty sektorirajat ylittävän toiminnan lisäämiseen ja palvelujärjestelmien uudistamiseen.

Kompleksisuustieteellinen tutkimus (complexity science) ja kompleksisuusajattelu ovat selkeä ja merkittävä jatkumo edellä kuvattujen yhteiskunnallisten ja julkisen sektorin toimintojen muutosten käsittelemiseen ja tulevaisuuden kehittämisen fokuoimiseen. Kompleksisuusajattelu vastaa NPM –ajattelun haasteisiin nostamalla esiin mm. kompleksisuuskuilun käsitteen (complexity gap), jolla tarkoitetaan kahden tai useamman vuorovaikutuksessa olevan systeemin kompleksisuuden tasojen epätasapainoa. Mitä suurempi tasapainoero, sitä suurempi riski yhden tai useamman systeemin romahdukselle. Kyseessä on tällöin tietynlainen kompleksisuuden aiheuttama ylikuormitustila. Näkemykseni mukaan monet traditionaaliset toimintatavat ovat luoneet kompleksisuuskuiluja, jota kompleksisuustieteellisillä toimintamalleilla on mahdollista kaventaa. Tämä pätee myös valtionhallinnon ohjausmekanismeihin, jotka nojaavat traditionaaliseen ajatteluun enemmän kuin tämän hetken yhteiskunnan vaateisiin.

Tutkimuskysymykset:

- 1. Miten ymmärrys ohjausjärjestelmästä on kehittynyt ajan myötä?*
- 2. Mitkä tekijät ovat ohjausjärjestelmän kehittymisen taustalla, kompleksisuusajattelun näkökulmasta?*
- 3. Näkökulmia ja pohdintaa ohjauksen tulevaisuuteen.*

Raportti etenee siten, että pohdimme hankkeen kannalta tärkeitä hallinnan, ohjauksen ja kompleksisuuden käsitteitä ja niiden yhteyksiä suomalaisen yhteiskunnan ja erityisesti suomalaisen valtionhallinnon ohjauksen kehitykseen. Luvussa kaksi käsitellään hallinnan käsitteen monipuolisuutta ja genesisistä. Seuraavissa luvuissa käsittelemme ohjauksen ja ohjausjärjestelmien kytekytymistä yhteikunnalliseen kehityksen. Pohdimme myös sitä, miten kompleksisuus ja pirulliset ongelmat määrittävät yhteiskunnan ja täten myös ohjauksen osa-alueita. Raportin viimeisessä luvussa tehdään synteesi siitä, millaisia reunaehtoja valtionhallinnon ohjaukseen liittyy ja millaisia tulevaisuuden ratkaisuja voi olla mahdollista toteuttaa.

2. Hallinnosta hallintaan

Julkisen hallinnon kehitys jaetaan akateemisessa kirjallisuudessa tyypillisesti kolmeen eri paradigmaan (ks. esim. Denhardt & Denhardt 2000; Osborne 2006; Torfing, Sørensen & Røiseland 2019). Nämä paradigmat ovat klassinen julkishallinto (*classical / old public administration, PA*), uusi julkisjohtaminen (*new public management, NPM*) ja erilaiset hallinnan (*governance*) muodot kuten uusi julkinen hallinta (*new public governance, NPG*). On syytä huomioida, että tämä luokittelu on yksinkertaistus todellisuudesta, kyseisten paradigmojen ollessa usein rinnakkaisia ja päällekkäisiä toistensa kanssa (Osborne 2006). Sørensen ja Bentzen (2020) kuvaavat tätä moniparadigmaattisuudeksi, tarkoittaen tällä erityisesti sitä, että vanhoihin paradigmoihin liittyvät virkamiesten roolit eivät suinkaan heti katoa paradigmojen vaihtuessa, vaan roolit pikemminkin kasaantuvat toistensa päälle.

Tämä luku koostuu kolmesta alaluvusta, joista jokaisessa esitellään yksi edellä mainituista julkisen hallinnon paradigmoista. Tämä tapahtuu kronologisessa järjestyksessä siten, että luvussa 2.1. esitellään 1800-luvun lopulla kehittymään alkanut klassinen julkishallinto ja luvussa 2.2. noin sata vuotta myöhemmin syntynsä saanut uusi julkisjohtaminen. Keskeinen fokus tulee kuitenkin olemaan luvussa 2.3., jossa kuvataan kompleksisemmaksi muuttuneen toimintaympäristön haasteita vastaamaan kehittynyt *governance eli hallinta-ajattelu*. Luku 2.3. sisältää niin hallinta-ajattelun yleisen määrittelyn kuin myös hallinnan eri suuntausten yksityiskohtaisemman tarkastelun omissa osioissaan. Metahallintaa ja riittävän kompleksisuuden lakia käsittelevä luku 2.3.4. toimii tämän pääluvun yhteenvetona.

2.1. Klassinen julkishallinto

Klassinen julkishallinto alkoi kehittyä Yhdysvalloissa 1800-luvun loppupuolella. Kehityksen taustalla oli julkisen hallinnon huono maine, johon liittyi muun muassa hallintohenkilöstön suuri vaihtuvuus (hallinnolliset tehtävät jaettiin niille henkilöille, jotka auttoivat vaalimenestyksen saavuttamisessa), hallinnon epäpätevyys, tehottomuus ja korruptio. (ks. Gruening 2011.) Klassisen julkishallinnon toiminta saavutti kehityshuippunsa 1900-luvun puoliväliin mennessä. Julkinen hallinto oli tuolloin onnistunut vastaamaan suhteellisen hyvin esimerkiksi maailmansotien ja 1930-luvun laman tuottamiin haasteisiin, mikä oli johtanut vahvaan luottamukseen julkisen hallinnon toimijoita kohtaan. (ks. Bryson, Crosby & Bloomberg 2014.)

Klassisen julkishallinnon yksi keskeisistä peruseriaatteista on hallinnon ja politiikan erottaminen toisistaan. Vaaleilla valittujen poliittisten päättäjien tehtävänä on tällöin päätösten tekeminen ja lakien säätäminen. Neutraalit hallintoviranomaiset puolestaan pitävät huolen siitä, että nämä päätökset toteutetaan ja että lakeja noudatetaan. Julkisen hallinnon rooli näyttäytyy tällöin vahvana *oikeus- ja hallintoviranomaisena* (legal authority) ja yhteiskunnallisten toimijoiden (poliittiset päättäjät, hallintoviranomaiset, kansalaiset) välinen suhde on asetelmaltaan erittäin hierarkkinen. (Osborne 2006; Torfing, Sørensen & Røiseland 2019). Hallintoviranomaisten yhtenä keskeisenä roolina on myös toimiminen *neuvonantajina päätöksenteossa* (policy advisor). He pyrkivät tällöin varmistamaan sen, että poliittisilla päätöksentekijöillä on käytössään riittävä tieto tehdä oikeudellisesti ja tieteellisesti oikeita päätöksiä (Sørensen & Bentzen 2020). Klassiseen julkishallintoon liitetään myös koulutukseen ja ansioihin perustuvan virkamiesjärjestelmän kehittyminen (Gruening 2011).

Klassisen julkishallinnon ihmisenäkemyistä voidaan kuvata termillä "Administrative man", joka korostaa valtionhallinnon vahvaa ohjausta lainsäädännön, hierarkioiden, määriteltyjen vastuu ja valtasuhteiden sekä johtamislinjojen kautta.

Kansalaisen rooli klassisen julkishallinnon paradigmassa on toimia eräänlaisena hallintoalamaisena eli julkisen vallankäytön kohteena. Kansalaiset nähdään tällöin passiivisina toimijoina, joiden hyvinvointi on erittäin riippuvainen julkisesta sääntelystä ja

julkisen sektorin palveluista. Kansalaiset noudattavat annettuja ohjeita ja toimivat tehtyjen päätösten mukaisesti. Oletuksena on myös se, että julkisen sektorin toimijoilla on paras tieto siitä, mikä on kansalaisille parasta. Tästä kansalaisten ja hallintoviranomaisten asymmetrisestä suhteesta muodostuikin yksi keskeisistä klassista julkishallintoa kohtaan osoitetuista kritiikeistä. (Torfing, Sørensen & Røiseland 2019.) Muita kritiikin kohteita olivat muun muassa kyseiseen paradigmaan liitetty toiminnan tehottomuus ja joustamattomuus (Sørensen & Bentzen 2020). Tämä klassiseen julkishallintoon, erityisesti 1970- ja 1980-luvuilla, kohdistettu kritiikki avasi tietä uuden julkisjohtamisen kehittymiselle (Osborne 2006).

Huomioita ja pohdittavaa:

- Mitä ovat ne klassisen julkishallinnon elementit, jotka on hyödyllistä säilyttää tai ottaa uudelleen käyttöön, kun valtionhallinnon ohjausta kehitetään?
- Miten poliittisen ohjauksen, toimeenpanevien instituutioiden ja kansalaisten välinen yhteys toimii ohjauksen näkökulmasta?

2.2. Uusi julkisjohtaminen

Uusi julkisjohtaminen kehittyi alun perin Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa vastauksena klassisen julkishallinnon koettuun tehottomuuteen ja joustamattomuuteen. Uuden julkisjohtamisen tarkoituksena oli tällöin lisätä julkisen hallinnon tehokkuutta ja joustavuutta ottaen erityisesti oppia yksityisen sektorin toimintatavoista. (ks. Bryson, Crosby & Bloomberg 2014; Sørensen & Bentzen 2020). Kehityksen taustalla vaikuttivat muun muassa usko markkinoiden tehokkuuteen ja pyrkimykset hidastaa julkisen sektorin kasvua henkilöstön määrän ja julkisten menojen osalta. Myös lisääntyvällä julkisen sektorin toiminnan yksityistämällä ja kvasiyksityistämällä, automaation ja informaatioteknologian kehittymisellä sekä julkisen hallinnon toiminnan ja oppien kansainvälistymisellä oli omat vaikutuksensa. (Hood 1991.) 1980- ja 1990-luvuilla uudesta julkisjohtamista tulikin julkista hallintoa dominoiva paradigma. Diefenbach (2009) kuvaa uutta julkisjohtamista niin laajuudeltaan kuin myös intensiteetiltään radikaalina ja kokonaisvaltaisena liikkeenä. Tämä tarkoittaa sitä, että uusi julkisjohtaminen levisi kaikille julkisen hallinnon sektoreille, kyseessä oli globaali liike ja lisäksi monissa maissa uuden julkisjohtamisen toimintamallit saivat tukensa kaikilta keskeisiltä poliittisilta puolueilta.

Uuden julkisjohtamisen paradigmassa julkisen sektorin rooli näyttäytyy oikeus- ja hallintoviranomaisena toimimisen sijaan enemmänkin *palveluiden järjestäjänä* (service provider). Poliittisten päättäjien tehtävänä on tällöin määritellä toiminnalle yleiset tavoitteet, standardit ja budjettiraamit. Hallintoviranomaisten tehtäväksi jää puolestaan – *policy manager* -käsitteen mukaisina toimijoina (Sørensen & Bentzen 2020) – tehokkaan ja vaikuttavan hallinnon varmistaminen sekä kansalaisten toiveisiin ja tarpeisiin vastaaminen. Kansalaisten rooli muuntautuu tällöin passiivisista palveluiden vastaanottajista aktiivisiksi valinnanvapauttaan käyttäviksi asiakkaiksi (Gruening 2001; Torfing, Sørensen & Røiseland 2019). Uuteen julkisjohtamiseen liittyy myös virkamiesten yrittäjähenkisen toiminnan mahdollistaminen esimerkiksi ylhäältäpäin asetettuja toiminnan rajoitteita vähentämällä, toisin sanoen lisäämällä toiminnan vapausasteita (Bryson, Crosby & Bloomberg 2014). Muita keskeisiä uuden julkisjohtamisen peruseriaatteita ovat siirtyminen keskitetystä organisaatiomallista hajautettuun organisaatiomalliin, tulospalkkiojärjestelmän

hyödyntäminen ja kilpailun lisääminen tilaaja-tuottaja -mallin kautta (ks. Dunleavy ym. 2005).

Uusi julkisjohtaminen on saanut osakseen runsaasti kritiikkiä. Kirjallisuudessa on tuotu esimerkiksi esille sitä, miten liiallinen fokus tehokkuuteen on syrjäyttänyt julkishallinnon perinteiset demokraattiset arvot (ks. Diefenbach 2009). Uuteen julkisjohtamiseen liitetään myös ulkoistusten myötä kasvaneet transaktiokustannukset ja muun muassa suorituskyvyn mittaamisesta johtuva toiminnan lisääntyvä byrokraattisuus ja standardointi (Torfing, Sørensen & Røiseland 2019). Mittaamisessa käytettävät indikaattorit voivat olla usein puutteellisia ja ne voivat suunnata huomiota organisaation kannalta vääriin asioihin. Liiallinen toiminnan mittaaminen voi lisäksi johtaa lisääntyneeseen työmäärään ja työpahoinvointiin työntekijöiden keskuudessa. (ks. Diefenbach 2009.) Yksi merkittävimmistä kritiikin aiheista koskee uuden julkisjohtamisen eräänlaista sisäänpäin kääntyneisyyttä; huomio on liikaa organisaatioiden sisäisissä asioissa samaan aikaan, kun maailma on muuttumassa yhä pluralistisemmaksi. Uusi julkisjohtaminen jättää tällöin huomiotta suuren määrän toimijoita, jotka voisivat osallistua julkisen sektorin toiminnan kehittämiseen. (ks. Osborne 2006; Torfing, Sørensen & Røiseland 2019.).

Uuden julkisjohtamisen paradigman yhteydessä kehitettiin termi ”economic man”, jolla haluttiin tehdä ero klassisen julkishallinnon hallintokeskeiseen ihmiskäsitykseen. Economic man -termillä haluttiin nostaa esiin toisaalta taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus, mutta myös yksilön ja kansalaisten rooli julkisten palvelujen kuluttajana. Voitaneen todeta, että varhaiset juuret co-creation tematiikkaan nousivat tästä ajattelusta.

Valtionhallinnon ohjausmekanismeihin uusi julkisjohtaminen ja uusi julkishallinto vaikuttivat siten, että vahvojen valta- ja vastuuperusteisten ohjausmekanismien rinnalla ryhdyttiin panostamaan instituutioiden ja organisaatioiden oman ohjausvoiman lisäämiseen. Tässä käytettiin resurssiohjausta (resurssien käyttö jätettiin toimijan oman ymmärryksen varaan), mutta erityisesti informaatio-ohjausta, jolloin ohjaavat säädökset muodostuivat pääasiassa suosituksiksi. Käytännössä tämä merkitsi esim. kuntien autonomian vahvistumista entisestään.

Huomioita ja pohdittavaa:

- Miten informaatio-ohjausta kannattaisi kehittää entistä toimivammaksi?
- Olisiko meidän puhuttava aivan muusta kuin informaatio-ohjauksesta?
- Mitä voimme oppia uuden julkisjohtamisen levinneisyyden trendistä ohjauksen kehittämistä pohdittaessa?

2.3. Hallinnan monet suuntaukset

Hallinnan paradigman kehittymisen taustalla korostuu näkemys julkishallinnon toimintaympäristön muuttumisesta entistä kompleksisemmäksi. Esimerkiksi Bingham, Nabatchi ja O’Leary (2005) näkevät hallintaan kytkettyjen itseorganisoituvien ja laajasti osallistavien toimintamallien olevan luonnollinen vastaus kasvavaan kompleksisuuteen. Kompleksisuudella viitataan tässä yhteydessä muun muassa lisääntyneeseen yhteenkietoutuneisuuteen ja verkottuneisuuteen sekä pirullisten ongelmien eli kompleksisten ja monitulkintaisten ongelmavyöhtien äkilliseen kasvuun (ks. Schneider 2011; Bryson, Crosby & Bloomberg 2014; Orsini ym. 2019; Sørensen & Bentzen 2020). Taustoitamme kompleksisuutta ja pirullisia ongelmia yksityiskohtaisemmin alaluvuissa 4.1 ja 4.2.

Hallinnan paradigman kehittyminen on johtanut laajasti jaettuun ymmärrykseen siitä, että julkishallinto ei kykene kohtaamaan kompleksisuutta ja käsittelemään pirullisia ongelmia yksin, vaan on tarve mobilisoida laaja-alaisesti eri yhteiskunnallisia toimijoita (Bryson, Crosby & Bloomberg 2014; Torfing, Sørensen & Røiseland 2019; Sørensen & Bentzen 2020). Kyse on myös osaltaan siitä, että kompleksisuuden kasvun myötä julkishallinnon kyky ohjata yhteiskuntaa ja yhteiskunnan toimijoita on heikentynyt. Vallankäyttö on siirtynyt ylöspäin (esim. Euroopan unioni), alaspäin (esimerkiksi kunnat) ja ulospäin (esimerkiksi kolmannen sekä neljännen sektorin toimijat sekä kansainväliset yritykset) (ks. Jordan, Wurzel & Zito 2005).

Hallinnan paradigman kehittämisestä esimerkiksi voidaan nostaa kansalaisen muutos objektista subjektiksi (esim. Valkama, 2012). Perinteisen byrokraattisen hallintokatsannon mukaan kansalainen nähdään lähinnä hallintoalamaisena. Laadullinen muutos alkoi 1970-1980-lukujen taitteessa ja jatkui 1990-luvulla. Tuohon aikaan toteutettiin mm. Byrokratiatalkoot-kampanja ja valtioneuvosto antoi ”Palvelevampaan hallintoon” -selonteon eduskunnalle. Avaintermeiksi nousivat asiakas, asiakkuus ja asiakaslähtöisyys, joilla viitataan kansalaisen mahdollisuuteen vaikuttaa saamansa palvelun sisältöön. Myös tutkimuksellinen kiinnostus asiakkuutta kohtaan voimistui. Vuosituhannen vaihteen jälkeen asiakkuus on laajentunut, ja nykyään puhutaan paljon osallisuudesta. Käsitteenä osallisuus

viittaa asiakkuutta laajempaan yhteiskunnalliseen viitekehykseen. Se voi tarkoittaa vaikkapa vaikuttamista omaan asuinalueeseensa kuin myös laajempaa osallistumista yhteiskunnan toimintaan.

Hallinnan kenttä ei ole nimitykseltään yhtä yhtenäinen kuin edellä kuvatut klassinen julkishallinto ja uusi julkisjohtaminen (ks. Bryson, Crosby & Bloomberg 2014). Esimerkiksi Schneider (2011) näkee hallinnan (governance) olevan jo itsessään kompleksinen käsite. Hallinnan sisältö ja käytetty nimitys ovatkin osittain riippuvaisia siitä, mistä yhteiskuntatieteellisestä perspektiivistä asiaa tarkastellaan (Jordan, Wurzel & Zito 2005). Esimerkiksi hallintotieteellisessä tutkimuksessa tunnetuimmat hallinnan suuntaukset ovat Stephen Osbornen *uusi julkinen hallinta* (new public governance) (ks. esim. Osborne 2006) sekä Janet ja Robert Denhardtin *new public service* -viitekehys (ks. esim. Denhardt & Denhardt 2000).

Eri hallinnan suuntauksissa vaikuttaa kuitenkin olevan jaettu ymmärrys suuntauksia läpileikkaavista hallinnan peruseriaa- ja perusperiaatteista. Hallinta painottaa ensinnäkin verkostojen merkitystä (ks. Peters & Pierre 1998; van Kersbergen & van Waarden 2004). Kompleksisessa toimintaympäristössä julkishallinnon roolina on olla käytännössä vain yksi toimija muiden verkostotoimijoiden joukossa. Usein on myös niin, että verkosto itseorganisoituu ilman, että julkishallinto osallistuisi lainkaan sen synnyttämiseen. Hierarkkinen ylhäältä-alaspäin tapahtuva johtaminen ja ohjaus menettävät tällöin merkitystään. Verkostomaiseen toimintaan kytkeytyy myös ”whole-of-government”-lähestymistavan mukainen julkishallintoa läpileikkaavaa yhteistoiminta (ks. Christensen & Lægreid 2007).

Edellä esitetty kuvaa julkishallinnon muuntautumista oikeus- ja hallintoviranomaisesta sekä palveluiden järjestäjästä eräänlaiseksi *yhteisluomisen areenaksi* (arena for co-creation). Kompleksisuus ja pirulliset ongelmat kohdataan tällöin toimijoiden moninaisuudella. Tarkoituksena on hyödyntää palveluiden käyttäjien, kansalaisten, järjestöjen ja yritysten kokemuksia, resursseja, energiaa ja ideoita. (Torfing, Sørensen & Røiseland 2019). Hallintoviranomaisen roolina on olla eräänlainen *fasilitaattori* (policy facilitator), joka

kykenee luomaan suotuisan ympäristön monien erilaisten toimijoiden välisille yhteisluomisen prosesseille (Sørensen & Bentzen 2020).

Hallinnan suuntauksissa korostuu erityisesti demokraattiset arvot (ks. Bryson, Crosby & Bloomberg 2014). Esimerkiksi Nabatchi (2010) on kirjoittanut siitä, miten klassiseen julkishallintoon ja uuteen julkisjohtamiseen liitetyt teknokraattiset arvot (ns. byrokraattinen eetos), kuten tehokkuus, taloudellisuus, asiantuntijavalta ja nopea päätöksenteko ovat korostuneet demokraattisten arvojen (ns. demokraattinen eetos), kuten avoimuuden, yhtäläisten mahdollisuuksien, oikeudenmukaisten menettelytapojen ja erityisesti kansalaisosallistumisen kustannuksella. Bingham, Nabatchi ja O’Leary (2005) näkevätkin, että uudenlaiset hallinnan prosessit sisältävät monenlaisia kansalaisia ja sidosryhmiä osallistavia dialogisia ja deliberatiivisia malleja. Haasteena tässä on se, että (taitamaton) vuorovaikutuksen lisääminen voi tulla tuottaneeksi jännitteitä ja konflikteja eri toimijoiden välille (van Kersbergen & van Waarden 2004; Sørensen & Bentzen 2020). Lisäksi hallinnan muodot ja erityisesti itseorganisoituvat verkostot voivat saada aikaan tilivelvollisuuteen liittyvää problematiikkaa. Kysymys on tällöin muun muassa siitä, että ohjaako näitä verkostoja oma etu vai yleinen etu (ks. Stoker 1998).

2.3.1. Monitasoinen hallinta

Monitasoinen hallinta (multi-level governance) on nähty yhdeksi tavaksi kuvata ja ymmärtää päätöksentekoa yhä kompleksisemmaksi muuttuvassa maailmassa (ks. esim. Piattoni 2015; Campomori & Caponio 2017). Taustalla on lisääntyvä ymmärrys siitä, että yhteiskunnallisen päätöksenteon kuvaaminen lineaarisena prosessina, jossa valta, ohjaus ja kontrolli ovat jollakin tietyllä keskushallinnolla, on monin tavoin harhaanjohtava ajatus. Todellisuudessa toimijoita on niin suuri määrä, että minkään yksittäisen toimijan ei voi nähdä omaavan riittävää valtaa kontrolloida ja ohjata kokonaisuutta. (Cairney, Heikkilä & Wood 2019.) Monitasoisen hallinnan käsite on kehittynyt 1990-luvulta alkaen ja sitä on sovellettu erityisesti Euroopan unioniin liittyvien tutkimusten yhteydessä. Toimintaympäristön kehittyessä on kuitenkin myös itse käsite kehittynyt. (Stephenson 2013.)

Cairney, Heikkilä ja Wood (2019) määrittelevät monitasoisen hallinnan vertikaalisena ja horisontaalisena vallanjakautumisena. Vallan jakautuessa vertikaalisesti valta hajautuu

keskushallinnolta muille tasoille, kuten paikalliselle, alueelliselle, ylikansalliselle ja globaalille tasolle. Silloin kun valta jakautuu horisontaalisesti, valta hajautuu puolestaan muille toimijoille samalla hallintotasolla. Piattoni (2015) korostaa sitä, että *moni*-etuliitettä (multi) olisi perusteltua käyttää vain silloin, kun monitasoinen hallinta sisältää kansallisen ja ylikansallisen tason lisäksi myös maan sisäiset tasot. Vastaavasti *governance*-käsitteen *nance*-jälkiliitettä tulisi käyttää vain silloin, kun toiminnassa ja päätöksenteossa on mukana myös muita kuin vain julkisen sektorin toimijoita (vrt. governmental). Päätöksenteko nähdään tällöin niin vahvasti yhteenkietoutuneeksi, että eri toimijat eri tasoilla ovat keskinäisriippuvaisia toisistaan. Mikään toiminnan taso ei olisi tässä tilanteessa toistaan parempi. Monitasoisen hallinnan vaikuttavuus kuitenkin riippuu lopulta siitä, miten kaikki eri toimijat saadaan mobilisoitua yhteistoimintaan.

2.3.2. Monikeskuksinen hallinta

Monikeskuksisen hallinnan (polycentric governance) käsite juontaa juurensa Vincent Ostromin ja kumppaneiden 1960-luvulla Yhdysvalloissa tekemiin suurkaupunkien hallintoa käsitteleviin tutkimuksiin. Tärkeässä roolissa on myös Elinor Ostromin yhteisresurssien käyttöön liittyvä tutkimustoiminta. (ks. Carlisle & Gruby 2019; Cairney, Heikkilä & Wood 2019.) Thiel, Blomquist & Garrickin (2019) mukaan sosiaaliseen, ekonomiseen ja ekologiseen kehitykseen liittyvien trendien vuoksi – mm. viestinnän verkottuminen, globalisaatio ja ilmastonmuutos – tarve monikeskuksisille rakenteille on lisääntynyt samoin kuin myös tutkimuksellinen kiinnostus näitä kohtaan.

Cairney, Heikkilä ja Wood (2019) määrittelevät monikeskuksisen hallinnan kuvaukseksi monista osittain autonomisista päätöksenteon keskuksista, joilla on päällekkäistä vaikutusvaltaa ja jotka työskentelevät yhdessä päätöksiä tehdäkseen, mutta jotka voivat päätyä toiminnassaan myös kilpailuun tai konflikteihin. Carlisle ja Gruby (2019) näkevät vastaavanlaisesti, että monikeskuksinen hallinta rakentuu kahdesta perusominaisuudesta. Ensinnäkin monikeskuksinen systeemi koostuu useista päällekkäisistä päätöksenteon keskuksista, joilla kaikilla on ainakin jonkin verran autonomiaa. Toisekseen nämä keskuksot ottavat toiminnassaan toisensa huomioon, oli sitten vuorovaikutuksen muotona kyseessä yhteistyö, kilpailu, konflikti tai konfliktin ratkaisu. Monikeskuksinen hallinta eroaa tällöin yksikeskustaisesta hallintatavasta (monocentric governance), jossa jokin yksi tietty

päätöksenteon keskus omaa lopullisen vallan yhteisöön tai yhteiskuntaan liittyvissä tärkeissä päätöksissä (Stephan, Marshall & McGinnis 2019). Ero on syytä tehdä myös hallinnon fragmentaation käsitteeseen (government fragmentation), jolla viitataan siihen, että on olemassa useita päätöksenteon keskuksia, mutta ne toimivat kaikki itsenäisesti, ottamatta toisiaan huomioon (Cairney, Heikkila & Wood 2019).

Carlisle ja Gruby (2019) liittävät monikeskukselliseen hallintaan kolme myönteistä seikkaa. Ensimmäinen näistä on monikeskuksellisen hallinnan omaava *adaptiivinen kapasiteetti* (adaptive capacity). Adaptiivinen kapasiteetti viittaa monikeskuksellisen hallinnan kykyyn mukautua hierarkkista yksikeskuksista hallintoa paremmin erilaisiin (yllättäviin) muutostilanteisiin. Tätä selittää kompleksisten adaptiivisten systeemien kyky itseorganisoitua, jota käsitellään tarkemmin luvussa 4.1. Monikeskukselliseen hallintaan liittyy ymmärrys siitä, että kompleksisiin asioihin ja ilmiöihin ei ole olemassa one size fits all -standardiratkaisuja. Monikeskuksisen hallinnan toimijoiden moninaisuus mahdollistaa tällöin joustavuuden ja toisilta oppimisen ja siten myös paremman adaptaation (ks. Bruns 2019). Toinen seikka koskee eräänlaista *institutionaalista yhteensopivuutta* (institutional fit), joka voidaan ymmärtää myös kontekstiin sopiviksi instituutioiksi. Institutionaalisella yhteensopivuudella tarkoitetaan instituution ja käsiteltävän ongelman vastaavuutta tai yhteneväisyyttä (ks. Carlisle & Gruby 2019; Cairney, Heikkila & Wood 2019). Ajatuksena tässä on se, että korkean institutionaalisen yhteensopivuuden omaavat toimijat voisivat vastata paremmin kulloisenkin ongelman ominaispiirteisiin, ts. monikeskuksellinen hallinto voidaan räätälöidä aina kulloisenkin ongelman kompleksisuuden tasoon. Tämä kytkeytyy myös riittävän kompleksisuuden lakiin, jota käsitellään luvussa 2.3.4.

Kolmas seikka liittyy *riskin vähentämiseen redundanssin kautta* (mitigation of risk through redundancy). Redundanssi tarkoittaa tässä yhteydessä monikeskuksiseen hallintaan liittyvää toimijoiden ja toiminnan jonkinasteista päällekkäisyyttä. Kuten sananlaskukin sanoo, tämän redundanssin myötä ”kaikki munat eivät ole samassa korissa”. (Carlisle & Gruby 2019.) Cairney, Heikkila ja Wood (2019) nostavat lisäksi esille monikeskuksisen hallinnan mahdollisuuden lisätä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että monikeskuksisessa hallinnassa kansalaisilla on – verrattuna yksikeskustaiseen hallintoon – parempi mahdollisuus käyttää erilaisia

”päättöksentekopisteitä”. Lisäksi monikeskuksisen hallinnan voi nähdä olevan moninaisuudessaan responsiivisempi suhteessa kansalaisten tarpeisiin (ks. Stephan, Marshall & McGinnis 2019).

Monitasoisen hallinnan tavoin monikeskuksinenkaan hallinta ei aina tuota toivottuja vaikutuksia. Monikeskuksinen hallinta voi johtaa esimerkiksi oikeudenmukaisuuteen liittyviin haasteisiin. Tämä näkyy muun muassa tilanteissa, joissa tietyt (hyväosaiset) väestöryhmät kykenevät hyödyntämään toisia (huono-osaisempia) väestöryhmiä paremmin monikeskuksisen hallinnan mahdollisuuksia. Tätä syntyvää epäoikeudenmukaisuutta on tällöin mahdollista vähentää säätämällä keskusjohtoisesti toiminnan minimistandardeja ja sopimalla toimijaverkoston läpi sääntöjä, joihin kaikki toimijat sitoutuvat. (Cairney, Heikkilä & Wood 2019.) Monikeskuksiseen hallintaan voidaan liittää haasteina lisäksi toimijoiden koordinointiin liittyvät mahdolliset transaktiokustannukset sekä vastuisiin liittyvät kysymykset; jos vastuut on laajasti hajautettu, tulee tällöin hankalammaksi asettaa yksittäisiä toimijoita vastuuseen toiminnastaan (Carlisle & Gruby 2019).

2.3.3. Hybridihallinta

Hybridihallinnan (hybrid governance) kehityksen taustalla on näkemys siitä, että perinteiset toimintatavat – kuten hierarkiat, markkinat ja verkostot – eivät ole yksinään riittäviä kohtaamaan yhteiskuntien kasvavaa kompleksisuutta, epävakautta ja epävarmuutta. Tämän näkemyksen mukaan klassinen julkishallinto ei ole yhteensopiva pirullisten ongelmien sektorirajat ylittävän horisontaalisen luonteen kanssa. Uusi julkisjohtaminen ei puolestaan kykene tuottamaan kompleksisten ilmiöiden käsittelyn kannalta riittävää koherenssia, innovointia ja osallisuutta. Lisäksi verkostomaiset hallinnan mallit – kuten uusi julkinen hallinta – voivat johtaa esimerkiksi joidenkin toimijoiden eksklusioon ja toiminnan rajoitettuun läpinäkyvyyteen. (Koppenjan, Karré & Termeer 2019.)

Sørensen ja Torfing (2019) määrittelevät hybridihallinnan toimintamalliksi, jossa yhdistyy elementtejä edellä kuvatuista perinteisistä toimintamalleista, antaen näille erilaisille elementeille mahdollisuuden erillään olon sijaan toimia rinnakkain ja ikään kuin yhdistyä toisiinsa. Hybridihallinnossa yhdistyy tällöin erilaisia ja luontaisesti ristiriitaisia hallintomekanismeja uusilla ja innovatiivisilla tavoilla. Parhaimmillaan hybridihallinto siis

yhdistää yhteistuotannon ja yhteisluomisen prosesseissa näiden hallintomekanismien parhaat puolet. On kuitenkin myös syytä huomioida, että hybridihallinta voi yhtä lailla vain tuottaa lisää ongelmia, yhdistämällä esimerkiksi hierarkioiden ja markkinoiden huonoimmat puolet (O’Flynn 2019; Koppenjan, Termeer & Karré 2019). Tämän riskin minimoimiseen voidaan vaikuttaa ohjauksella ja muun muassa metahallinnan välityksellä (ks. Sørensen & Torfing 2019).

2.3.4. Metahallinta ja riittävän kompleksisuuden laki

Gjaltema, Biesbroek ja Termeer (2019) määrittelevät systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessaan *metahallinnan* (meta-governance) toimintatavaksi hallintaan liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, jota toteuttavat pääosin julkisen sektorin toimijat ja joka edellyttää yhden tai useamman hallintotavan koordinoitua käyttämällä erilaisia politiikkainstrumentteja (esim. ohjausta), keinoja ja strategioita. Kyseisessä kirjallisuuskatsauksessa identifioidaan neljä metahallinnan ideaalityyppiä: *verkoston metahallinta* (network meta-governance), *monitasoinen metahallinta* (multilevel meta-governance), *moninaisuuden metahallinta* (meta-governance of multiplicity) ja *käytäntöjen metahallinta* (meta-governance of modes).

Verkoston metahallinnasta on kyse silloin, kun metahallintaa toteuttava taho ohjaa yhtä verkostoa, joka koostuu toimijoista eri sektoreilta. Monitasoisessa metahallinnassa on puolestaan useita eri tasolla (paikalliselta kansainvälisellä tasolle) toimivia metahallintaa toteuttavia tahoja, jotka ohjaavat jonkin tietyn verkoston toimintaa. Moninaisuuden metahallinnassa metahallintaa toteuttava ohjaa samanaikaisesti useita toimijaverkostoja. Käytäntöjen metahallinta eroaa kolmesta edellä mainitusta siinä, että niissä kaikissa ohjataan vain yhtä hallintotapaa eli juuri verkostomaista toimintaa, kun taas käytäntöjen metahallinnassa on kyse siitä, että hallintaa toteuttava taho pyrkii hakemaan sopivaa tasapainoa eri hallintotapojen eli hierarkioiden, markkinoiden ja verkostojen välillä. (Gjaltema, Biesbroek & Termeer 2019.)

Gjaltema, Biesbroek ja Termeer (2019) näkevät, että metahallintaan liittyvä kirjallisuus tulee osittain kyseenalaistaneeksi vallitsevan *hallinnosta hallintaan* -narratiivin (from government to governance). Kyseisessä narratiivissa itseorganisoituvat verkostot dominoivat ja usko julkishallinnon toteuttaman ohjauksen merkitykseen ja mahdollisuuksiin vähenee.

Metahallinta kuitenkin ylittää nämä hallinto/hallinta ja hierarkiat/itseorganisoituminen -dikotomiat. Metahallinta osaltaan vahvistaa uudelleen julkishallinnon roolia yhteiskunnallisen toiminnan ohjaajana. Hallinnan verkostomainen toiminta tapahtuu tällöin ikään kuin hierarkioiden varjossa (in the shadow of hierarchy). Metahallinta voi olla tällöin kontekstinmukaisesti niin *rajoittavaa* kuin myös *mahdollistavaa*. Tämä kytkeytyy vahvasti kompleksisuuskuilun käsitteeseen ja riittävän monimuotoisuuden / kompleksisuuden lakiin.

Kompleksisuuskuilu (complexity gap) viittaa kahden (tai useamman) vuorovaikutuksessa olevan systeemin väliseen kompleksisuuden tasojen epätasapainoon. Mitä suurempi tasoero, sitä suurempi riski yhden tai useamman systeemin romahdukselle. Kyseessä on tällöin tietynlainen kompleksisuuden aiheuttama ylikuormitustila. (Casti 2013; Wilenius & Casti 2015.) Tämä liittyy *riittävän monimuotoisuuden lakiin* (law of requisite variety), jonka keskeisen sanoman voi tiivistää lauseeseen ”vain monimuotoisuus voi kukistaa monimuotoisuuden”. Tämä tarkoittaa sitä, että toimijan tulisi olla vähintäänkin yhtä monimuotoinen kuin ilmiö, jota toimija pyrkii hallitsemaan. (Ashby 2011; Goldstein 2011.) Kompleksisuustieteiden kehittyminen on mahdollistanut Ashbyn lain muokkaamisen *riittävän kompleksisuuden laiksi* (law of requisite complexity). Kyseisen lain mukaan systeemin sisäisen kompleksisuuden tulisi vastata systeemin toimintaympäristön kompleksisuutta. (Boisot & McKelvey 2011.)

Kirjallisuudessa nostetaan usein esille kaksi (metahallinnan) strategiaa, jotka kaventavat edellä kuvattua kompleksisuuskuilua (ks. esim. Boisot & McKelvey 2011; Hämäläinen 2015; De Toni & De Zan 2016; Raisio & Vartiainen 2020). Nämä ovat kompleksisuuden vähentäminen ja kompleksisuuden vaaliminen. Joosse ja Teisman (2020) käyttävät näistä käsitteitä *yksinkertaistaminen* (simplification) ja *monimutkaistaminen* (complification). Yksinkertaistamisella tarkoitetaan sitä, että ongelmista pyritään tekemään kontrolloitavia ja ratkaistavissa olevia. Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että laajemmat ongelmakokonaisuudet jaetaan rajattuihin osaongelmiin; ratkaisuprosessit erotetaan ennalta määriteltymiin vaiheisiin, joiden nähdään johtavan ennalta määrättyihin tuloksiin; ja organisaatorakenteet pohjautuvat hierarkkisiin rakenteisiin ja tarkoin määriteltymiin työnkuviin. Yksinkertaistaminen näkyy niin klassisessa julkishallinnossa kuin myös uudessa julkisjohtamisessa. Kompleksisuus ymmärretään tällöin haitallisena asiana, jota tulisi hallinnon keinoin vähentää. Yksi keskeinen haaste on kuitenkin se, että tämänkaltainen

yksinkertaistaminen vähentää adaptaatiokyvykkyyttä, ts. toisin sanoen yhteiskunnallisten toimijoiden liikkumavara vähenee ja kyky mukautua muuttuviin olosuhteisiin vähenee. (Joosse & Teisman 2020; ks. myös Raisio, Jalonen & Uusikylä 2018; Raisio, Puustinen & Vartiainen 2020.)

Asioiden (myönteisessä) monimutkaistamisessa kompleksisuus nähdään puolestaan positiivisena asiana (Castelnovo & Sorrentino 2018; Joosse & Teisman 2020). Toimijoiden ja toiminnan kompleksisuutta pyritään tällöin aktiivisesti lisäämään tai laajentamaan, jotta voitaisiin vastata paremmin kohdattujen ongelmien ja ilmiöiden kompleksisuuden tasoon. Monimutkaistamisessa toimijoiden ja toiminnan monimuotoisuutta lisätään ja lisäksi avataan mahdollisuuksia ei-mekanistisille itseorganisoituville toimintatavoille. Tämä kasvattaa toiminnan liikkumavaraa ja siten toimijoiden adaptaatiokyvykkyyttä. (Joosse & Teisman 2020; ks. myös Raisio, Jalonen & Uusikylä 2018; Raisio, Puustinen & Vartiainen 2020.)

Kysymys yksinkertaistamisen ja monimutkaistamisen osalta ei ole kuitenkaan joko-tai vaan pikemminkin sekä-että. Onkin syytä huomioida, että erilaiset ilmiöt ja ongelmat edellyttävät erilaisia ohjausmekanismeja. Osaan kohdatuista ongelmista esimerkiksi yksinkertaistaminen voi olla hyvinkin sopiva toimintamalli. (ks. Kirschke ym. 2019; Joosse & Teisman 2020.) Erityisesti tämä koskee luvussa 4.2. käsiteltäviä kesyjä ongelmia. Suhde yksinkertaistamisen ja monimutkaistamisen välillä tulisi nähdä tällöin eräänlaisena jatkuvana tasapainoiluna kontrollin tavoittelun (vahva ohjaus) ja itseorganisoitumisen mahdollistamisen (pehmeä ohjaus) välillä (ks. Grudniewicz ym. 2018; Raisio, Puustinen & Vartiainen 2020).

Huomioita ja pohdittavaa:

- Millaisia vaateita kompleksisuuden kasvu aiheuttaa valtion ohjaukselle, kun klassisen julkishallinnon ja NPM-ajattelun näkemykset eivät riitä?
- Miten vallankäytön eri suunnat (ylös, alas ja ulos) voitaisiin ottaa huomioon ohjausjärjestelmää kehitettäessä?
- Kompleksisuuden myötä kasvava verkostoituminen vaatii ohjaukselta uudenlaista verkosto-ohjausta (esim. monitasoinen hallinta).
- Miten esim. palvelujärjestelmän arvonluonnin ja co-creation ajattelun lisääntyminen pitäisi ohjata ohjausta?

- Miten ohjauksella voidaan vahvistaa monikeskuksisen hallinnan yhteistyötä ja toisaalta vähentää monikeskuksisen hallinnan toimijoiden (alueelliset tai organisatoriset) ei-toivottua kilpailua?
- Hybridihallinnassa pyritään hierarkioiden, markkinoiden, verkostojen ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan yhdistämiseen siten, että ne voivat toimia rinnakkain ei erillään toisistaan.

3. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmän kehitys Suomessa

Tässä kappaleessa käsittelemme Suomen valtionhallinnon ohjausjärjestelmän historiallista kehitystä sekä nykyistä ohjausjärjestelmää. Luvussa 3.1. kuvailemme Suomen hallintojärjestelmien kehitystä autonomiasta nykypäivään Stenvallin ym. (2016) hallintohistoriallisessa katsauksessa tunnistamia viittä kehitysvaihetta seuraten. Seuraavaksi luvussa 3.2. esittelemme Suomen julkisen hallinnon rakenteen sekä valtionhallinnon nykyiset ohjausjärjestelmät.

Keskitymme valtionhallintoon perustuslain (1999/731 119 §) mukaisessa laajuudessa: “Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia.” Valtiovarainministeriön määritelmää seuraten, ohjausjärjestelmällä tarkoitamme “johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen” muodostamaa kokonaisuutta (Valtiovarainministeriö 2019a).

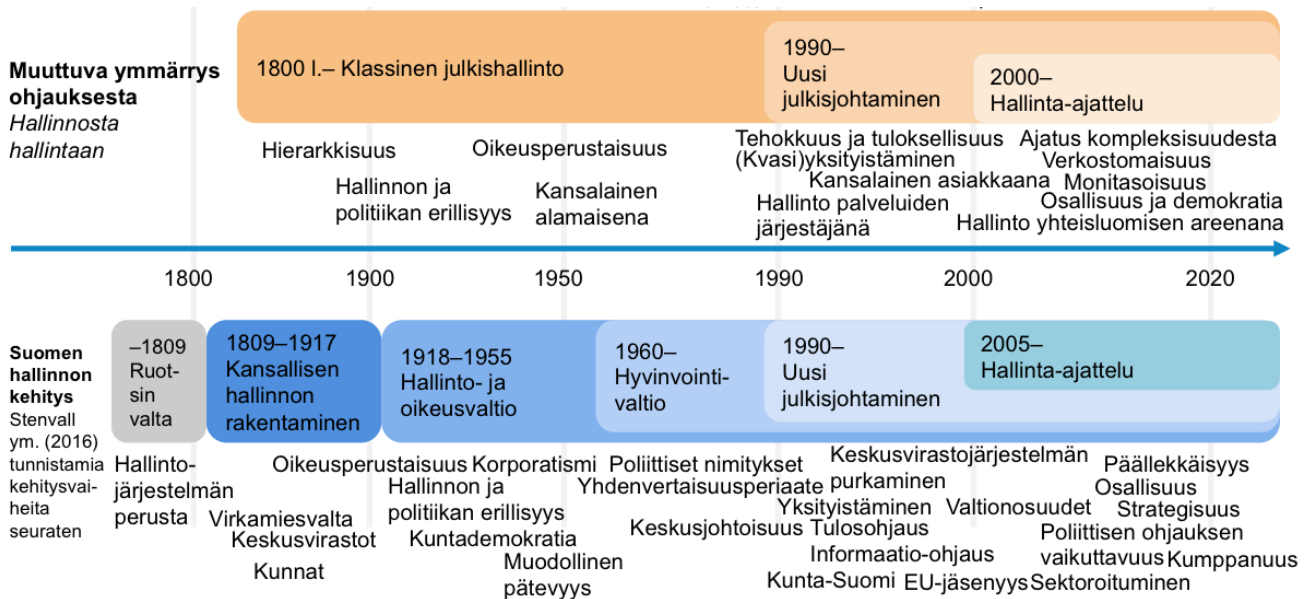
Valtionhallinnon ja muiden perustuslaissa (1999/731 120-124 §) mainittujen organisaatioiden, kuten itsehallinnollisten kuntien ja yliopistojen, tuomioistuinten ja välillisen julkisen hallinnon muodostamaan kokonaisuuteen viittaamme käsitteellä julkinen hallinto.

3.1. Kehityskulkuja nykypäivään

Suomen julkisen hallinnon kehitys liittyy vahvasti valtion historiaan sekä kansallisiin ja kansainvälisiin tapahtumiin. Valtion hallintomuotoon, -tapaan ja perinteisiin on omaksuttu piirteitä Ruotsin sekä Venäjän hallinnoista ja erilaiset historialliset, poliittiset ja yhteiskunnalliset tapahtumat sekä kansallisesti ja kansainvälisesti muuttuneet käsitykset julkisen hallinnon järjestämisestä ovat kaikki muokanneet hallintoa omilta osiltaan. Hallintohistoriallisiin lähteisiin perustuen Stenvall ym. (2019, s. 26) erottavat viisi suomalaisen julkishallinnon kehitysvaihetta, joihin myös tämän osion rakenne perustuu:

1. oman kansallisen hallinnon alkeiden rakentamisen kausi (1809-1917)
2. hallinto- ja oikeusvaltion kausi (1918-1955)
3. hyvinvointivaltion kausi (1960-)
4. uuden julkisen johtamisen kausi (1990-)
5. new public governance (noin 2005-)

Jokainen kehitysvaiheista kuvaa kullakin aikakaudella vallinneita keskeisiä käsityksiä ja periaatteita julkisen hallinnon järjestämisestä. On kuitenkin muistettava, että nämä viisi kehitysvaihetta yksinkertaistavat ja pelkistävät julkisen hallinnon kehitystä selkeämmiksi kokonaisuuksiksi. Todellisuudessa vaiheet ovat päällekkäisiä: niiden vaihtumista ei välttämättä voida asettaa johonkin tiettyyn pisteeseen ja aiempien vaiheiden vaikutus jatkuu myös myöhempien kehitysvaiheiden aikana. Kehityksen tarkkaa kuvausta hankaloittaa muun muassa myös julkishallinnon laajuus ja monimuotoisuus. (Stenvall ym. 2019.) Pääpiirteissään kehitysvaiheet ovat kuitenkin seuranneet kansainvälisiä hallinnon järjestämisen trendejä erityisesti myöhempien vaiheiden osalta 1980-luvulta eteenpäin. Tämä näkyy verrattaessa edeltäneessä luvussa 2 esiteltyjä kansainvälisiä hallintoparadigmoja Stenvallin ym. (2010) tunnistamiin Suomen julkisen hallinnon kehitysvaiheisiin. Nämä on esitetty rinnakkain kuviossa 1. Paradigmojen ja kehitysvaiheiden alle on kerätty kutakin aikakautta tarkemmin kuvaavia avainkäsitteitä. Suomen osalta käsittelemme näitä tarkemmin tässä luvussa.



Kuvio 1. Hallintotieteelliset paradigmat sekä Suomen hallinnon kehitys Stenvallin ym. (2016) kehitysvaiheita seurailen

Stenvallin ym. (2016, s. 27) kehitysvaiheet valikoituivat jäsentelyä varten, koska samankaltaisia vaihteita on esitetty muussa kirjallisuudessa (esim. Temmes, 2003/2008a; 2008b; 2013) ja koska kirjoittajien ehdottamat vaiheet liittyvät laajempaan hallintotieteelliseen kontekstiin vakiintuneiden, tässäkin katsauksessa käytettyjen käsitteiden avulla. Kuten Stenvall ym. (2016, s. 27) kommentoivat kehitysvaiheita, ajoituksellisista eroista huolimatta suomalaisen julkishallinnon historiaan keskittyneet kirjoittajat “ovatkin olleet yksimielisiä vaiheista sinänsä sekä niiden sisällöstä.” Jaottelun pohjana on todennäköisesti Jari Stenvallin (2000) väitöskirjassa muodostettu aiempi kehitysvaiheluokittelu, jossa luokittelun muodostaminen ja historialähteet myös käyvät tarkemmin ilmi.

3.1.1. Kansallisen hallinnon perusta (1809–1917)

Autonomisen Suomen suuriruhtinaskunnan perustamista Venäjän keisarikunnan yhteyteen vuonna 1809 laajalti Suomen julkisen hallinnon syntyhetkenä, vaikka suomalaisen hallinnon perustana olevan Ruotsin vallan ajan (1100-1800-I.) merkitystä ei myöskään tule unohtaa. Suomen suuriruhtinaskunta peri keskeiset piirteensä lainsäädännöstä virastorakenteeseen sekä hallintotasoihin Ruotsin vallan alaiselta ajalta. Merkittävimmät muutokset

vallanvaihdoksessa liittyivät valtion korkeimpiin toimielimiin. Suomi sai oman senaatin ja kuningas vaihtui keisariksi, jota Suomessa edusti kenraalikuvernööri. (Hallberg & Martikainen 2018, Stenvall ym. 2016, s. 28-29; Temmes 2003/2008a; Temmes 2008b, s. 75; Tiihonen 2009a, s. 17-18). Suuriruhtinaskunta sai nyt myös pitää keräämänsä verot, mitä Stenvall ym. (2016) pitävät merkittävänä muutoksena. Tulot tukivat autonomista hallintoa.

Useat suomalaisen hallinnon nykyisinkin keskeiset piirteet muotoutuivat aikakaudella. Julkishallinto koostui senaatista (nykyisin hallitus), senaatin alaisista toimituskunnista (ministeriöt), virastoista, lääneistä, paikallisviranomaisista sekä lopulta 1860-luvulla myös kunnista. Valta keskittyi senaatille, keskusvirastoille ja virkamiehille. Näitä vahvoja instituutioita sekä lakiin kirjattua Suomen autonomista asemaa myös pidettiin ja hyödynnettiin Suomen autonomisen hallinnon suojana (Savolainen 2009; Savolainen 1996, s. 120, Stenvallin 2000, s. 66 mukaan; Stenvall ym. 2016, s. 29–30; Tiihonen 2009a, s. 17–18.) Aikakauden perintö on kantanut pitkälle. Esimerkiksi Virtanen (2018, s. 306) näkee, että maan “hallintoperinne on yhdistelmä aiempia yhteyksiä” Ruotsiin ja Venäjään.

3.1.2. Hallinto- ja oikeusvaltio (1918-1955)

Itsenäistymisestä 1950-luvulle jatkunutta aikaa Stenvall ym. (2016) kutsuvat hallinto- ja oikeusvalltion kaudeksi. Kautta leimasi hallinto- ja viranomaistoiminnan lainmukaisuuden korostaminen sekä pyrkimys pitää hallinto ja politiikka erillään toisistaan. (Mäenpää 1991, 35, Stenvallin ym. 2016, s. 32 mukaan; Tiihonen 1990a, 19-122, Stenvallin ym. 2016, s. 32 mukaan, Temmes 2003/2008a).

Itsenäistymisen myötä keisari, senaatti ja toimitusneuvostot korvattiin presidentillä, valtioneuvostolla ja ministeriöillä. Vaikka Suomi siirtyi kansanvaltaan, osa keisarin vahvasta valta-asemasta siirtyi presidentille eduskuntapolitiikan vastapainoksi. Keskusvirastojärjestelmä pysyi pääpiirteissään sellaisenaan. Vuonna 1921 tosin esitettiin mietintö keskusvirastojen yhdistämisestä ministeriöihin, mitä Temmes (2008b, s. 75) pitää askeleena kohti “poliittisempaa hallintopolitiikkaa.” (Savolainen 2009, s. 184-185; Stenvall ym. 2016; Temmes 2008b, s. 75.) Mietintö johti johinkin muutokseen, mutta

keskusvirastojärjestelmä säilyi aina 1990-luvulle saakka (ks. Nyholm ym. 2016, s. 112; Savolainen 2009; Temmes, 2003/2008a).

Suomalainen hallintojärjestelmä kehittyi kaudella pitkälti nykyiseen muotoonsa. Stenvall ym. (2016) liittävät katsauksessaan vuosien 1918-1955 tapahtuneeseen kehitykseen muun muassa vallan kolmijako-oppiin perustuvan hallintomuodon, kuntademokratian, korporatistisen etu- ja ammattijärjestöjä osallistavan järjestelmän sota-ajan yhteistoiminnan myötä (korporatismiin keskeisyydestä nykyajan hallinnossa, ks. myös Virtanen 2018, s. 304-305) sekä hallinnonalojen muotoutumisen ja valtiontaloudellisen ajattelun. (ks. myös Tiihonen 2009a.) Viimeisen myötä muotoutui myös valtiovarainministeriön talousvalta sekä nykyaikaan kantanut asema erityisesti talouspolitiikan osalta “muiden ministeriöiden yläpuoliseksi superministeriöksi.” (Heikkinen & Tiihonen 2009b, Stenvallin ym. 2016, s. 36 mukaan; ks. myös asetus valtiovarainministeriöstä 2003/610; valtioneuvoston ohjesääntö 2003/262.)

3.1.3. Hyvinvointivaltio (1960–)

Useat kirjoittajat ajoittavat hyvinvointivaltion rakentamisen alkupisteen vuoden 1966 eduskuntavaalien jälkeiseen keskustan, SDP:n ja SKDL:n hallitusyhteistyöhön (Savolainen 2009, s. 186; Stenvall ym. 2016, s. 37; Temmes 2008b, s. 75-76; Tiihonen 2009a, s. 31, 33). Stenvallin ym. (2016) mukaan hyvinvointivaltion kehittymiseen vaikuttivat osaltaan uudet taloustieteelliset ideat, joiden myötä koko yhteiskunnan nähtiin hyötyvän valtion tekemistä investoinneista. Sjöblom (2011, s. 24) kuvaa muutosta edeltävään aikaan: “Nyt valtiosta tuli kuitenkin aktiivisesti ohjaava toimija. Sosiaalipolitiikan tukemana valtion talouspolitiikka edistäisi kasvua.”

Yhdenvertaisuusperiaate oli keskeinen hyvinvointivaltiolle: kaikille kuuluivat samat palvelut henkilöstä riippumatta. Palvelujen suunnittelu ja rahoittaminen olivat keskushallinnon vastuulla, kun kunnat vastasivat käytännön toteutuksesta. Tehtävänjako teki kunnista tärkeän osan julkishallintoa. Hyvinvointipalvelujen valtionrahoitteisuuden vuoksi myös hyvin vahva lainsäädännöllä sekä ohjaus- ja suunnittelujärjestelmillä toteutettu ohjaus olivat myös tarpeen. (Stenvall ym. 2016; Tiihonen & Tiihonen 1990, Stenvallin ym. 2016, s. 38-39

mukaan.) Tämä ensisijaisesti kuntiin kohdistunut ohjaus toteutettiin erityislainsäädännön ja valvonnan keinoin (Sjöblom 2011, s. 24).

Aikakaudella korostettiin myös päätösten tietoperustaa ja ammattitaitoisten virkamiesten tärkeyttä (Stenvall ym. 2016). Pätevyysvaatimukset säilyivät, mutta ilmapiiri oli myös sallivampi poliittisia virkanimityksiä kohtaan (Ylikangas 2009, s. 313-315).

3.1.4. Uusi julkisjohtaminen, NPM (1990-)

Uuden julkisen johtamisen kauden (New Public Management, NPM) muutoksille voidaan nähdä niin kansallisia kuin kansainvälisiä taustatekijöitä: taloudelliset muutokset 1980-90-lukujen vaihteessa tai jopa aiemmin 70-luvulla sekä kansainväliset ja kansalliset hallintotieteelliset ja hallintopoliittiset suuntaukset (ks. Savolainen 2009, s. 189-191; Temmes 2008b; Valtiovarainministeriö 2005; Yliaska 2015), puolueiden välinen poliittinen kamppailu (Yliaska 2010; 2015) sekä tehokkuuden tavoittelu (Stenvall ym. 2016). Niin Stenvall ym. (2016) kuin Temmes (2008b) liittävät muutokset hyvinvointivaltion kaudella kasvaneen hallinnon hillitsemiseen. Kuten aiemmassa uuden julkisjohtamisen paradigmaa hallintoteoreettisena suuntauksena käsitelleessä kappaleessa todettiin, NPM-suuntaukseen liittyvän kansainvälisyyden mukaisesti 1990-luvun Suomen hallintoreformit eivät ole ainutlaatuisia, vaan sopivat eurooppalaisten ja muissa maissa samoihin aikoihin toteutettujen hallintouudistusten joukkoon (Nyholm ym. 2016, s. 112-113; Savolainen 2009, s. 189-190; Stenvall ym. 2016, s. 40-41; ks. Diefenbach 2009).

Ensimmäisiä NPM-tyyppisiä muutoksia tehtiin vuonna 1988, kun laki valtion liikelaitoksista astui voimaan ja aloitettiin ensimmäiset tulosohjauskokeilut tietyissä valtion virastoissa. 1990-luvulla uudistukset etenivät kuntien valtionosuusuudistukseen, tulosohjausjärjestelmän käyttöönottoon sekä keskusvirastojärjestelmän purkamiseen. (Valtiovarainministeriö 2005 s. 15.; Savolainen 2009, s. 189-191; Temmes 2003/2008a; 2008b, s. 75.) Keskusvirastojärjestelmän purkaminen johti joidenkin virastojen yhtiöittämiseen ja lopulta yksityistämiseen (ks. Savolainen 2009). Merkittävänä muutoksena voidaan pitää myös Suomen liittymistä Euroopan unioniin vuonna 1995.

Valtionosuusuudistus muutti valtion roolia rahoittajana. Kun valtio oli aiemmin maksanut osan kuntien järjestämistä palveluista, uudessa järjestelmässä kuntien tuli järjestää palvelut laskennallisten valtionosuuksien raameissa. Kuntien rahoitusmuodon muuttuessa luovuttiin myös hyvinvointivaltion kauden yhdenvertaisuusperiaatteesta, jonka mukaan samat palvelut kuuluivat kaikille kansalaisille (ks. Temmes 2003/2008a; Stenvall ym. 2016; Yliaska 2010; Virtanen 2000). Edeltäneessä rahoitusjärjestelmässä kuntien ei tarvinnut ottaa merkittävää vastuuta tuotettujen palveluiden kustannuksista. Tämän ajateltiin johtavan tehottomuuteen, kuntasektorin paisumiseen sekä valtionrahoituksen vastuuttomaan käyttöön – kuntien saatettiin uskoa maksimoivan rahoituksen omia palveluitaan laajentamalla. (Yliaska 2010.) Tiihoseen ja Tiihoseen (1990) perustuen Stenvall ym. (2016, s. 39) pitävät mahdollisena taustatekijänä kustannusten nousulle valtion ja alempien hallintotasojen välistä köydenvetoa: ”resurssi- ja tarvetoiveet oli hyödyllistä ylimitoittaa, sillä ministeriötasolla niitä joka tapauksessa leikattaisiin”. Kuntanäkökulmasta kuntasektorin ja kustannusten kasvun syynä olivat vastuuttoman rahankäytön sijasta lisääntyneet lakisääteiset velvoitteet. Korkeiden kustannusten ohella valtionosuusjärjestelmä oli puutteellinen uusien palveluntuotantotapojen osalta: yksityistäminen ei ollut vanhan järjestelmän puitteissa mahdollista. (Yliaska 2010.)

Kuntien valtionosuusjärjestelmään siirtyminen toteutettiin käytännössä mallilla, jossa samanaikaisesti vahvistettiin kuntademokratiaa ja keskitettiin valtaa ministeriöille. Lopputuloksena ministeriöt saivat valtaa virastojen ja kuntien budjeteista sekä ohjauksesta ja kunnat valtaa toteutustapoihin liittyvästä päätöksenteosta. (Yliaska 2010, 2015; Valtiovarainministeriö 2005, s. 15-16.) Kuntademokratian vahvistamiseen ja valtionosuusuudistukseen liittyi myös valtio-kunnat-ohjaussuhteen painopisteen siirtyminen normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen (eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 5/2008 vp; Virtanen 2000). Matti Virtanen (2000) kertoo Yhteiskuntapolitiikka-lehden pääkirjoituksessa, että ”uudistus poisti normituksen ja valvonnan lähes kokonaan: kunnat alkoivat saada valtiolta eräänlaista yleistä toiminta-avustusta, jonka suuruus jyvitetään kunnan taloudellisten edellytysten mukaan ja jonka käytöstä kunnat itse päättävät.” Kunnat saivatkin uudistuksen myötä enemmän valtaa, vaikka kuntien vapauden voidaan nähdä alkaneen lisääntyä jo 1980-luvulla, kun ohjausta vähennettiin erilaisissa uudistuksissa (ks. Sjöblom 2008). Markku Temmes (2008, s. 73) näkee uudistusten vahvistaneen kuntia ja

johtaneen ”vahvan keskushallinnon mallista malliin, jossa valtion keskushallinnon rinnalla ja osin sen kanssa kilpaillen toimii Kunta-Suomi”. Vaikka nämä uudistukset vahvistivat kunta-autonomiata, siirsivät ne myös kuntarahoituksesta päättämisen valtiolle ja mahdollistivat näin myös rahoituksen leikkaamisen. Kun rahoitusta leikattiin, jätti valtionosuusjärjestelmä 1990-2000 lukujen rahoitusmuutoksiin sopeutumisen kuntien tehtäväksi. Näin myös rahoituksen vähentämisen negatiiviselta poliittiselta julkisuudelta vältyttiin – ja toisaalta valtio sai siirrettyä menoja tärkeämpänä pidettyihin investointeihin. (Yliaska 2010, 370-371; 2015.)

Perustuen uudistusten suunnittelun ja toteuttamisen aikana julkaistuihin lähteisiin Yliaska (2015) näkee muutosten vahvistaneen ministeriöiden johtavaa asemaa hallinnossa ja erottaneen näiden ”strategisen vallan” kuntien ja virastojen toteuttamistapoihin liittyneestä ”operationaalisesta vallasta” vallalla olleiden managerialististen ajatusten mukaisesti (Yliaska 2015, s. 452; Lankinen 1991, Yliaskan 2015, s. 452 mukaan). Valtionosuusuudistus myös oli yksi tekijä, joka myös salli muita NPM-aikana toteutettuja uudistuksia. Esimerkiksi Virtanen (2000) näkee, että vahvan ohjauksen kadotessa tästä vastanneille keskusvirastoille enää ollut tarvetta. Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu käyttöönoton jälkeen vuosina 1997, 2010 ja 2015 (Valtiovarainministeriö 2019b).

Toinen merkittävä 1990-luvun uudistus on tulohjauksjärjestelmä. Valtiovarainministeriön vuonna 2005 julkaisemassa *Tulohjauksen käsikirjassa* esitelty lainaus aiemmasta tulohjauksen käyttöönottoa käsitelleestä raportista luo kuvan tulohjauksen käyttöönoton kontekstista ja tavoitteista: tulohjauksella tavoiteltiin tehokkuus- ja laatuparannuksia ilman kustannusten nousua (Tulohjauksen tulee virastoihin. Valtiovarainministeriö ja Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1990, Valtiovarainministeriön 2005, s. 15 mukaan). Myöhemmän vuonna 2012 julkaistun tulohjauksen käsikirjan perusteella tulohjauksen voidaan nähdä läpileikkaavana ohjauskeinona, joka pohjautuu hallitusohjelmaan sekä valtion talousarvioon ja lopulta toteutuu ohjaavan ministeriön ja ohjattavan viraston välisessä tulossopimuksessa. Valtion talousarviossa annetaan virastoille määrärahaa ja tulossopimus erittelee tarkemmat tavoitteet. Käsikirjassa todetaankin, että ”Ohjausjärjestelmistä tulohjauksella on erityinen linkki hallitusohjelman toimeenpanoprosessiin sekä talousarvio- eli budjettiprosessiin.” (Valtiovarainministeriö

2012, s. 3.) Tulosohjauksella onkin tavoiteltu poliittisten linjausten toimeenpanoa jo 90-luvulta alkaen (ks. Stenvall 2000).

Yhtiöittämiset ja yksityistämiset ovat vaikuttaneet suuresti valtionhallinnon henkilöstömäärään, joka oli vuoteen 2013 mennessä pienentynyt 62 % vuoden 1988 huipusta (Lehtonen 2014; Tiihonen 2009b). Huomionarvoista on myös se, että Suomessa 1990-luvun hallintoreformit on toteutettu yli hallituskausien (ks. Tiihonen 2009b; Yliaska 2010; 2015).

Vuonna 1995 Suomi liittyi Euroopan unioniin, minkä vuoksi ”oikeusjärjestelmän sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäviä” siirtyi monikansalliselle tasolle – samanaikaisesti kun kunnat ja muut toimijat saivat enemmän vastuuta palvelujen järjestämisestä. (Tiihonen 2009b, s. 335-336.) Tiihonen (2009b) näkee, että toteuttajana toiminut valtio on muuttunut hallinnoijaksi ja rahoittajaksi, ja keskushallinnon tehtävänä olisi nykyisin ensisijaisesti ”kansallisen ja kansainvälisen tason yhteensovittaminen, kansantalouden kokonaisuuden hallinta, kansallisten toimintalinjojen määrittäminen ja globalisaation kansallinen hallinta, poliittisen järjestyksen ylläpitäminen, markkinoiden toimivuuden turvaaminen ja politiikan suunnittelu.” (Tiihonen 2009b, s. 333-336.) Monitasoisen tai monikeskuksisen hallinnan käsitteet sopivatkin kuvaamaan nykyistä julkista hallintoa (ks. esim. Pekkola, Airaksinen ja Nyholm 2016; kappaleet 2.3.1 ja 2.3.2.).

EU-päätöksenteon ja kansallisen päätöksenteon suhdetta kuvataan kolmiluokkaisen jaottelun kautta. Useimmat asiat sisältyvät *jaettuun toimivaltaan*. Näistä voivat määrätä sekä EU että jäsenmaat. *Yksinomaiseen toimivaltaan* sisältyvistä asioista voi sen sijaan päättää vain EU. *Toimivaltaa täydentävän luokan* asioissa EU:lla ”on toimivalta toteuttaa erilaisia tuki- ja täydennystoimia”. (Ulkoministeriö 2019.)

Kansallisen hallinnon suhde EU-tason päätöksentekoon, päätöksiin ja näiden toimeenpanoon on monitahoinen. EU:n antamat asetukset ovat ensisijaisia suhteessa kansalliseen päätöksentekoon, mutta direktiivit sallivat enemmän vapauksia kansallisten toteutustapojen muotoiluun. Yleisesti ottaen EU-tason lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhdetta kuvaa *ensisijaisuusperiaate*, jonka mukaan EU-lainsäädäntö ylittää

kansallisen lainsäädännön ristiriitatilanteissa. (Ulkoministeriö 2019; Digi- ja väestötietovirasto 2017.) EU:ssa lait säädetään useimmiten kansallisvaltioiden ministereiden muodostaman EU:n neuvoston sekä mepeistä koostuvan EU:n parlamentin yhteisessä *tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä*, mutta joissakin tapauksissa päätökset tehdään muilla tavoin (Euroopan parlamentti 2015). Laajemmat EU-tason politiikkalinjaukset päätetään valtionjohtajien Eurooppa-neuvostossa, jossa Suomea edustaa pääministeri (Euroopan unioni 2020a; Eurooppa-neuvosto 2020). Euroopan komission tehtävä on valvoa EU-lainsäädännön toimeenpanoa jäsenmaissa, toimittaa ja toteuttaa talousarvio ja edustaa EU:ta kansainvälisillä areenoilla (Euroopan unioni 2020b). Jäsenvaltioiden parlamenteilla on EU-tason päätöksenteossa kaksi tehtävää: osallistua keskusteluun ja valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista (Pavy 2020a). Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan päätöksenteon ja lainsäädännön tapahtumista oikealla hallintotasolla. Jos jostakin asiasta voidaan päättää esimerkiksi paikallisesti tai kansallisesti, tulisi se tehdä ennemmin tällä kuin EU-tasolla. (Pavy 2020b.)

Eduskunta vastaa Suomen EU-politiikasta asioissa, “jotka ennen EU-jäsenyyttä kuuluivat eduskunnan päätöksentekovaltaan.” On kuitenkin huomioitava, ettei tämä kanta “sido hallitusta oikeudellisesti vaan poliittisesti”. (Eduskunta 2019, s. 3, 6.) Suomen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään sisältyy myös muita EU-asioita käsitteleviä toimielimiä. Tämän kokonaisuuden “tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteen sovitettu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa.” (Valtioneuvoston kanslia 2020). Vaikka ylikansalliselle EU:lle on siirretty paljon kansallista päätösvaltaa, ovat kansalliset hallinnot tärkeä osa EU-tason päätöksentekoa jäsenmaiden ministereistä koostuvan EU:n neuvoston sekä valtionpäämiesten Eurooppa-neuvoston välityksellä (ks. Hooghe & Marks 2001).

EU on monitasoisen hallinnan käsitettä reflektoiden kansallisten päätöksenteko- ja hallintoelimiä yläpuolella, mutta toisaalta vain yksi useista hallinnan tasoista jatkumolla, joka käsittää niin Euroopan unionin, kansallisen hallinnon, paikallishallinnot kuin kunnat ja muut itsehallinnolliset organisaatiot sekä muut yhteiskunnan ei-valtiolliset toimijat (ks. Tiihonen 2009). Esimerkiksi luvussa 2.3.1 todettiin Piattonia (2015) mukailleen, että monitasoisessa hallinnassa “pätöksenteko nähdään tällöin niin vahvasti

yhteenkietoutuneeksi, että eri toimijat eri tasoilla ovat keskinäisriippuvaisia toisistaan. Mikään toiminnan taso ei olisi tässä tilanteessa toistaan parempi. Monitasoisen hallinnan vaikuttavuus kuitenkin riippuu lopulta siitä, miten kaikki eri toimijat saadaan mobilisoitua yhteistoimintaan.”

Hooghe & Marks (2001, 3-4) tunnistavat EU-kontekstissa kolme monitasoisen hallinnan piirrettä. Ensimmäisenä piirteenä he pitävät EU:n itsenäisiä ylikansallisia hallinto- ja päätöksentekuelimiä, kuten Euroopan parlamenttia, Euroopan komissiota ja Euroopan tuomioistuinta, joiden valtaa “ei voida johtaa niiden roolista kansallisten johtajien agentteina.” Kansalliset hallinnon ja päätöksenteon elimet ovat siis saaneet rinnalleen tai yläpuolelleen näistä itsenäisiä ja erillisiä päätöksenteon ja hallinnon toimijoita. (Hooghe & Marks 2001, 3.) Toiseksi, jäsenvaltiot ovat luopuneet vallastaan: EU-tason sääntelyyn liittyy “nollasummapeliä muistuttava luonne ja välttämättömästi sisältyy hyötyjä tai haittoja yksittäisille valtioille.” Kolmantena piirteenä kirjoittajat pitävät sitä, että tasot ja toimijat ovat “toisiinsa kytkeytyneitä [interconnected] enemmän kuin sisäkkäisiä [nested].” Tällä tarkoitetaan sitä, että kansallisen hallinnon tason alapuoliset toimijat (esimerkiksi suomalaiset kunnat tai yliopistot) eivät ole vain kansallisen hallinnon alapuolisia, vaan “toimivat sekä kansallisilla että ylikansallisilla areenoilla”. (Hooghe & Marks 2001, s. 4.) Esimerkiksi sekä Suomen Kuntaliitolla että eri kaupungeilla, yliopistoilla että alueilla on edunvalvonnasta vastaavia toimijoita EU:ssa (Ulkoministeriö 2018; ks. Helsinki EU Office 2020) ja näin suoraa EU-tason toimijuutta.

3.1.5. Hallinnan aika Suomessa (2000-)

Kuten todettua, julkisen hallinnon kehityskausia ei voida asettaa tiukasti joidenkin vuosien väliin tai aikakausien sisään. Stenvall ym. (2016, 44) näkemyksen mukaan hallinnolliset trendit olisivat nykyisin aiempaa päällekkäisempiä, eikä nykyinen kehityskausi ole tarkkarajainen: “uudistamisen luonne on kerrostunutta.” NPM-tyyppisten uudistusten voimakkuus ja läpileikkaavuus on jättänyt jälkensä hallinnon rakenteeseen, ohjausinstrumentteihin ja ajatusmalleihin. Esimerkiksi Olli Herranen (2015) arvioi vuonna 2003 alkaneeseen valtion tuottavuusohjelmaan liittyviä ja käsitelleitä raportteja ja huomioi NPM:n mukaisten ideoiden ilmenevän ohjelmassa laajalti. 1990-luvulla kehitetyistä NPM:n

oppien mukaisista ohjausjärjestelmistä, kuten tulohajauksesta tai kuntien valtionosuuksista ei ole myöskään luovuttu, vaan niitä on kehitetty ja muokattu edelleen (Karppi ym. 2010; ks. Holkeri ym. 2012; Valtiovarainministeriö 2019b). Jopa hallinto- ja oikeusvaltion eli klassisen julkishallinnon paradigman mukaiset ajatukset hallinnon ja politiikan erottamisesta nousevat aika ajoin esiin keskusteluissa poliittisten virkanimitysten hyväksyttävyydestä (ks. esim. Teittinen 2017). 1990-luvulla tavoiteltuun yksitasoiseen keskushallintoon ei kuitenkaan ole päädytty, ja uudistuksissa on nyttemmin pyritty selkeyttämään, mitkä tehtävät kuuluvat ministeriöille, ja mitkä virastoille. Ministeriöiden tehtäväksi olisi näin muodostunut politiikkojen valmistelu ja näitä toteuttavien virastojen ohjaus. (Nyholm ym. 2016, s. 113; Savolainen 2009.) Savolainen (2009, s. 191-192) näkee, että 90-luvulla purettua keskusvirastojärjestelmää korvaamaan on sittemmin perustettu uusia sektorivirastoja, jonka seurauksena ”on ollut hallinnon voimakas sektoroituminen ja sirpaloituminen, vaikka tasoja saatiinkin vähenemään.” Huomiota tukee myös valtiovarainministeriön vuoden 2010 hallintopolitiikan katsaus, jossa todetaan, että ”Siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista.” (Valtiovarainministeriö 2010, s. 18.)

Valtionhallinnon ohjausjärjestelmän kehittämishankkeen eli OHRA-hankkeen loppuraportin sekä hankkeen jälkeisen ohjausjärjestelmien kehityksen voidaan nähdä olevan 90-luvulta alkaneen kehityksen viimeisin piste. Vuonna 2014 julkaistussa OHRA-raportissa esitellään valtionhallinnon ohjausjärjestelmään malli, jonka perusteella hallitusohjelman vaikuttavuutta parannettaisiin sekä hallitusohjelman tavoitteita sitä toteuttaville virkamiehille pyrittäisiin selkeyttämään. Raportissa esitetyn mallin mukaan ohjausjärjestelmä koostuisi jatkossa 1) tiiviistä hallitusohjelmasta ja tähän perustuvasta toimintasuunnitelmasta (”yhteinen agenda”), 2) hallitusohjelmaan pohjaavasta budjetista ja tulohajauksesta (”yhteinen toimeenpano”) sekä 3) tietoperustasta (”yhteinen tieto”). (Valtiovarainministeriö 2014b.) Sipilän hallituksen (2015-2019), Rinteen hallituksen (2019) sekä Marinin hallituksen (2019-) hallitusohjelmissa esitellään raportin suositusten mukaisesti suurempia politiikan suuntaviivoja ja hallitusohjelmien toimeenpanosuunnitelmat ovat erilliset. Tulohajaukselle on annettu raportin suosituksissa merkittävä rooli (Valtiovarainministeriö 2014a.) Aiemmassa tulohajauksen kehittämishankkeen loppuraportissa se nähdään hallituspolitiikan toteuttamisen välineenä: ”toiveena on, että punainen lanka hallituksen

tavoitteista kulkisi katkeamattomana ketjuna tasolta toiselle aina varsinaisiin toimeenpanijoihin asti.” (Holkeri ym. 2012, s. 9). Niin strategisella ohjauksella kuin strategisen ohjauksen ja tulosohtjauksen yhteistyöllä on jo pitkä historia, sillä tätä painotettiin jo 90-luvulla. (Stenvall 2000, s. 216.)

Aluehallinnon ALKU-uudistus: verkostomaista hallintaa aluetasolla

Viimeisin mittava aluehallintoreformi Suomessa on Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) sekä Aluehallintovirastojen (AVI) perustamiseen ja lääninhallitusten lakkauttamiseen johtanut ALKU-uudistus, joka toteutettiin Vanhasen II hallituksen (2007-2010) aloitteesta. Karppi ym. (2010) tunnistavat hallitusohjelmasta (Valtioneuvoston kanslia 2007) viisi tavoitetta: 1) eri toimijoiden kuten lääninhallitusten, TE-keskusten ja maakuntien liittojen työnjaon selkeyttäminen 2) päällekkäisyyksien poistaminen, 3) viranomaisten määrän vähentäminen, 4) aluejakojen arviointi, 5) uudistuksen valmistelun aloittaminen heti. Nopealla aikataululla toteutetun uudistuksen valmistelu aloitettiin vuonna 2007 ja se tuli voimaan 1.1.2010 (Hiironniemi 2011). Lopputuloksena oli kuuden AVI:n sekä 15 ELY-keskuksen malli.

ALKU-hankkeen valmisteluvaiheen arvioinnin väliraportissa (Karppi ym. 2010) aluehallintouudistuksen toteutumiselle nähdään useita eri syitä. Euroopan unionin yhtenä painopistealueena oli ollut aluetason päätöksenteon vahvistaminen (vrt. toissijaisuusperiaate ja päätöksenteon oikeatasoisuus) ja EU olikin kritisoinut Suomea aluetason itsehallinnon puutteista. Kirjoittajat liittävät uudistuksen myös muihin EU-tason ja kansainvälisiin trendeihin, joissa painotettiin aluehallintoa, NPM-ajan uudistusten epäsuotuisten vaikutusten korjaamista, kokonaisuuksien hallintaa, sekä implisiittisesti myös hallinnollisen taakan eli sääntelyyn liittyvän viranomaiset-yritykset-yhteydenpidon yksinkertaistamista ja keventämistä. (Karppi ym. 2010.)

Uudistusta myöhemmin käsitelleessä raportissa (Karppi ym. 2011, s. 140, 146) pohditaan, että "uudistuksen tavoitteistossa on havaittavissa tahtoa siirtyä keskitetystä hallinnosta verkostoituneempaan ja desentralisoidumpaan suuntaan" sekä verkostojen aktiivisesta muotoilusta ja hallinnan keinojen valikoinnista eli metahallinnasta (ks. kappale 2.3.4.). Verkostohallinnan ja metahallinnan konkreettisina esimerkkeinä voisikin pitää esimerkiksi säädöksiä ELY-keskusten ja maakuntien liittojen yhteistyöstä (laki elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksista 2009/897 22 §) ja maakuntien liittojen osallistumisesta ELY-keskuksiin liittyviin tulossopimusneuvotteluihin ja strategia-asiakirjojen laatimiseen (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 2014/7 17 §; ks. Karppi ym. 2011, s. 140) ja velvoitetta kuntien yhteistyöhön maakuntien liittojen kautta (2014/7 22 §).

"Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla." (laki aluehallintovirastoista 2009/896 2 §) ja ELY-keskusten osalta on kyseessä enemmän "kehittämisorientoitunut organisaatio" (Nyholm ym. 2016, s. 120), jonka tehtävä on edistää "alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla." (laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2009/897 2 §.) Kehittämispainotuksesta huolimatta myös ELY-

keskuksilla on myös valvonnan ja toimeenpanon vastuita ympäristöasioiden ja maankäytön osalta (Nyholm ym. 2016, s. 120). Molempia virastoja ohjaavat ministeriöt omien tehtäväalueidensa osalta; yleisempi ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle (AVI:t) sekä työ- ja elinkeinoministeriölle (ELY-keskukset). Maakuntien liitot laativat maakuntakaavat ja vastaavat alueellisesta kehitystyöstä sekä tekevät jälkimmäisen osalta yhteistyötä ELY-keskusten kanssa (Aluehallintovirasto 2020; laki alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista 2014/7 17 §, laki aluehallintovirastoista 2009/896 6, 8 §; laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2009/897 7, 10, 22 §; Nyholm ym. 2016; Työ- ja elinkeinoministeriö 2019).

Uudistuksessa muodostettu kahden aluehallintoviranomaisen malli herätti keskustelua jo heti uudistuksen toteutuksen jälkeen. Jotkut uudistuksen väliraporttiin haastatelluista näkivät, että yhden aluehallintoviranomaisen malli olisi ollut riittävä sekä selkeämpi, toiset taas uumoilivat jo seuraavaa AVI:t ja ELY-keskukset yhdistävää uudistusta (Karppi ym. 2010.) Aluehallinnon kehittämistä on jatkettu ALKU-hankkeen jälkeen, mutta muutokset ovat toistaiseksi keskittyneet lähinnä ohjaukseen ja aluehallinnon sisäisen tehtävänjaon järjestelyyn (ks. Nyholm ym. 2016). Merkkejä pyrkimyksestä aluehallinnon kaksijakoisuuden yhteensovittamiseen on kuitenkin nähtävissä. Vuosille 2016-2019 ja 2020-2023 on toteutettu AVI:en ja ELY-keskusten yhteinen strategia, jonka tavoitteena on vahvistaa strategisuutta, poikkihallinnollisuutta, keventää ohjausta “sekä sovittaa yhteen ja yhdenmukaistaa virastoihin ja niiden vastualueisiin kohdistuvaa tavoiteasetantaa.” (Valtiovarainministeriö 2014b, s. 40; Valtiovarainministeriö ym. 2016; Valtiovarainministeriö ym. 2020).

Sipilän hallituksen (2015-2019) keskeytynyt maakunta- ja soteuudistus olisi toteutuessaan lakkauttanut AVI:t sekä ELY-keskukset ja siirtänyt näiden tehtävät maakuntiin ja uuteen Valtion lupa- ja valvontavirastoon sekä luonut vaaleilla valittavan maakuntavaltuuston (Valtioneuvosto 2019). Marinin hallituksen (2019-) sote-uudistukseen aluehallintojärjestelmän purkamista tai yhdistelyä ei tällä hetkellä näyttäisi sisältyvän. (Valtioneuvosto 2020.) Sipilän hallituksen mittavaan maakuntauudistukseen sekä nykyisen hallituksen sote-uudistukseen liittyvän keskustelun jälkeisenä aikana ALKU-uudistus näyttäytyy kevyenä. Uudistusta nimitettiin hiljaiseksi radikaaliksi jo vuoden 2011 arvointiraportissa: hallinnon keskushallinto-kunnat -perusrakenne pysyy. Maakuntien liittoja vahvistamalla pystyttiin vahvistamaan aluedemokratiaa tavoitteen mukaisesti, mutta itse tavoitetta ei pidetä kovin kunnianhimoisena. Raportissa nähdäänkin, että aluehallinnon demokratian laajempi vahvistaminen olisi vaatinut suurempaa laki- ja rakenneuudistusta, mitä ei kirjoittamisen aikaan pidetty mahdollisena esimerkiksi kuntiin liittyvien kehityskulkujen keskeneräisyyden vuoksi. (Karppi ym. 2011, s. 161) Juntunen (2011) pitää intressien puutetta sekä keskushallinto-kunnat-kaksitasoisuutta laajemman uudistuksen esteinä. Nyholm ym. (2016) nimittävät tätä kirjallisuudessa usein mainittua ongelmaa *aluehallinnon ikuisuuskyseksi*. Kuten Juntunen (2011, s. 86) toteaa,

aluehallintokysymys selvinnee vasta maakuntahallinnon käydessä toteen. Toisaalta ALKU-uudistusta voidaan pitää esimerkkinä kansanvaltaisuuden vahvistamisesta ja toteuttamisesta verkostohallinnan työkaluilla (ks. Karppi ym. 2011).

Myös keskusjohtoisuuden kasvusta maakuntahallinnon ja sote-uudistuksen myötä on keskusteltu. Niiranen ja Keskimäki (2019) näkevät niin Sipilän hallituksen kuin Rinteen ja Marinin hallitusten aikana suunnitellun maakuntahallinto- ja sote-uudistuksen todennäköisesti vahvistavan valtion ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollosta. Maakuntien alustavasti suunniteltu valtionrahoitteisuus (ks. Valtioneuvosto 2020) "lisäisi valtionhallinnon mahdollisuuksia kontrolloida julkisen talouden kehitystä kuntien sosiaali- ja terveystenon siirtyessä valtion budjettisuunnittelun piiriin." (Niiranen & Keskimäki 2019, s. 470.)

Poliittisen päätöksenteon ohjauskykyä vahvistaneita muutoksia on tehty myös kuntasektorilla, erityisesti maan suurimmissa kaupungeissa. Virkamieskunnanjohtajia on korvattu pormestareilla lokakuuhun 2018 mennessä yhteensä kuudessa kunnassa (Piipponen 2018). Esimerkiksi Tampereella pormestarimalli otettiin käyttöön vuonna 2007 ja vuosikymmentä myöhemmin Helsingissä vuoden 2017 kunnallisvaaleissa. (Keskinen ym. 2017; Stenvall & Airaksinen 2009.) Samanaikaisesti, kun politiikan vaikuttavuutta ja näin myös kansanvallan toteutumista on pyritty vahvistamaan, myös verkostot nähdään tärkeänä osana hallintojärjestelmää kansainvälisen suuntauksen mukaisesti. (ks. Stenvall ym. 2016, s. 45; kappale 2.3.) Julkisen ja muiden sektoreiden välisen yhteistyön sekä kansalaisten osallisuuden voidaan nähdä olevan aikakaudella keskiössä. Esimerkkejä aikakauden hankkeista ja hallinnan muodoista Suomessa ovat muun muassa:

- EU-kansalaisaloite ja kansalaisaloite, joilla kansalaiset voivat ehdottaa suoraan lakialoitteita Euroopan komissiolle ja eduskunnalle (Digi- ja väestötietovirasto 2019).
- Kansalaisten osallistamisen ja osallistumisen muodot, kuten kestävän kehityksen kansalaisraati (Valtioneuvosto 2018) sekä osallistuvan budjetoinnin toteutukset (ks. Kuntaliitto 2017)
- Julkisen, yksityisen ja tapauksesta riippuen myös kolmannen sektorin public-private-partnership (PPP) -tyylinen allianssimalli palveluntuotannossa ja hankkeissa. Allianssimallissa on nimensä mukaisesti kyse julkisen sektorin ja yksityisten

toimijoiden yhteistyöstä, jossa molemmat voivat toimia rinnakkaisina palveluntuottajina ja jossa molemmat toimijat ovat yhteisvastuussa sekä toisaalta voivat myös saavuttaa yhteisiä hyötyjä (Haahkola ym. 2018; Yli-Villamo ja Petäjäniemi 2013.) Allianssimallilla on toteutettu suuria infrastruktuurihankkeita, kuten Tampereen rantatunneli, vielä rakennusvaiheessa olevat Tampereen raitiotie sekä Helsingin ja Espoon Raide-Jokeri (Raide-Jokeri 2016; Raitiotieallianssi n.d.; Väylävirasto 2018) sekä sote-palveluita (Haapala 2017).

Huomioita ja pohdittavaa:

- Kuvastaako suomalaisen hallintojärjestelmän kehitystä *hallinnosta hallintaan* -käsite vai näiden samanaikaisuutta kuvaava *hallinto ja hallinta*?
- Useat nykyiset ohjausmekanismit (tulosohjaus, informaatio-ohjaus) ovat peräisin NPM-kaudelta, eivät tosin alkuperäisessä muodossaan. Kuinka ohjaustapoja tulisi kehittää tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi?
- Kansanvaltaisuus voi toteutua myös muutoin kuin edustuksellisen tai suoran demokratian keinoin esimerkiksi kansalaisosallistumisen tai verkostomaisten, useita toimijoita osallistavan verkostohallinnan kautta, kuten ALKU-uudistuksen tapauksessa (ks. Karppi ym. 2011).

3.2. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä

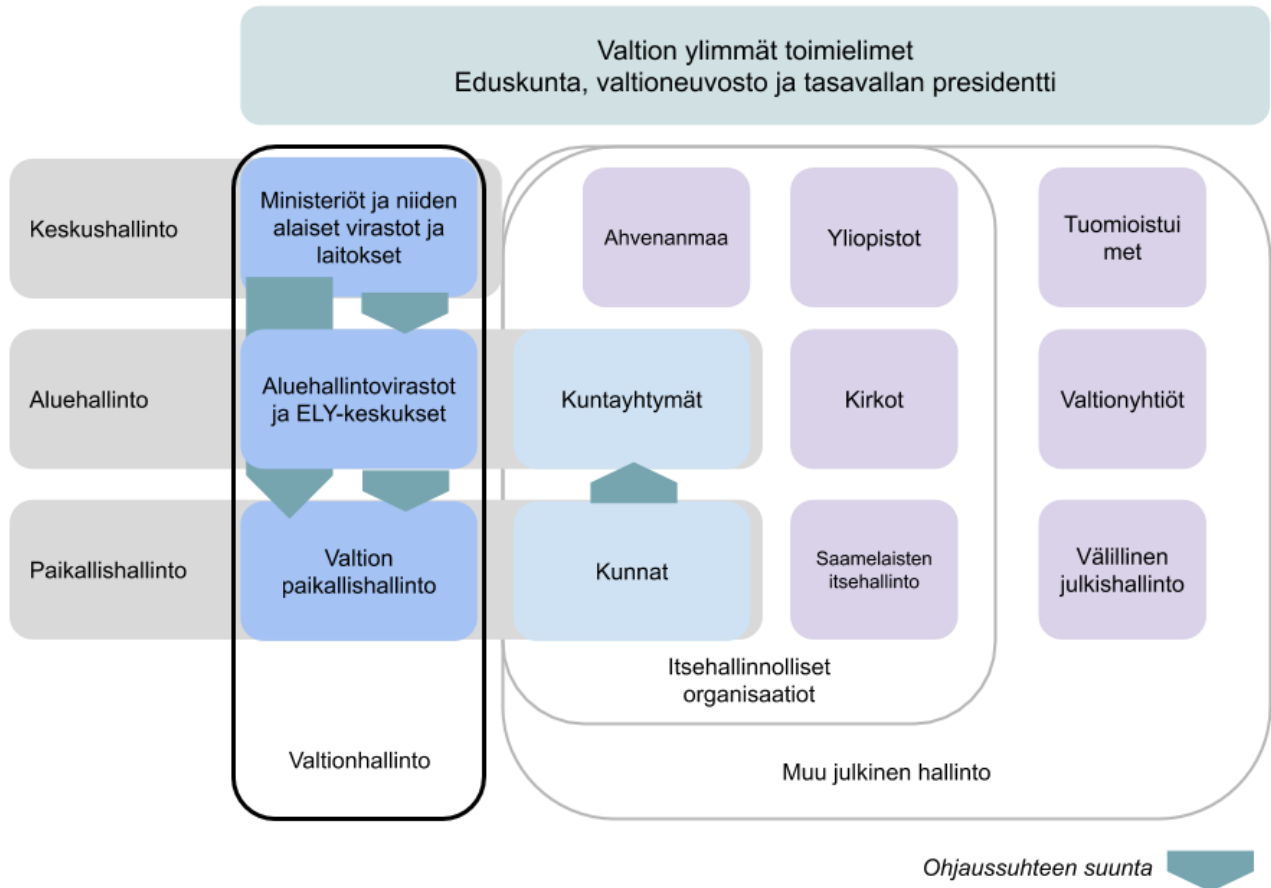
3.2.1. Suomen julkisen hallinnon rakenne

Suomen julkinen hallinto on monitasoinen hallintojärjestelmä, joka muodostuu valtionhallinnosta, itsehallinnollisista organisaatioista sekä muusta julkisesta hallinnosta. Osa julkisen hallinnon organisaatioista voidaan lisäksi jaotella hallinnollisen tai maantieteellisen vastuualueen mukaan keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. (Nyholm 2019; Virtanen 2018.) Vaikka eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin voidaan katsoa sisältyvän Suomen julkiseen hallintoon, (Nyholm ym. 2019; Digi- ja väestötietovirasto N.d.) eroavat esimerkiksi eduskunnan ja tasavallan presidentin tehtävät merkittävästi muun julkisen hallinnon tehtävistä.

Lyhyesti kuvattuna valtionhallinto voidaan nähdä eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksiä toteuttavana ministeriöiden, virastojen ja hallinnon toimijoiden kokoelmana, jolla on myös rooli päätöksenteon valmistelussa (Saukkonen 2003/2008). Valtionhallinto on toki määritelty myös perustuslaissa (1999/731 119 §): “Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia”. Keskitymmekin tässä kappaleessa kuvaamaan valtion keskushallintoa sen perustuslaissa määritellyssä laajuudessa. Jätämme tarkemman tarkastelun ulkopuolelle muuhun julkiseen hallintoon kuuluvat itsehallinnolliset organisaatiot, kuten kunnat, yliopistot, kirkot sekä saamelaisten ja Ahvenanmaan itsehallinnon; tuomioistuimet; valtionyhtiöt sekä välillisen julkishallinnon (Digi- ja väestötietovirasto n.d.; Nyholm ym. 2016)

Julkisen hallinnon rakenne on kuvattu pääpiirteisesti kuviossa 2. Kaavio on karkea yksinkertaistus eri ministeriöiden, viranomais- ja hallintoyksiköiden, virastojen, laitosten, kuntien tai muiden itsehallinnollisten yksiköiden muodostamasta kokonaisuudesta, eikä kuvaa eri organisaatioiden välisiä ohjaussuhteita. Valtionhallinnon tasojen sekä kuntien ja kuntayhtymien välillä on ohjaussuhteen suunnan osoittavat nuolet pääpiirteisten ohjaussuuntien erojen (esimerkiksi erot kuntien ja kuntayhtymien sekä valtionhallinnon tasojen välillä) selventämiseksi. Valtion aluehallinnossa ja paikallishallinnossa on useita toimijoita, joista kaavioon on merkitty tärkeimmät (AVI:t ja ELY-keskukset).

Kuvio 2. Julkisen hallinnon rakenne (mukaillen Digi- ja väestötietovirasto n.d; Nyholm ym. 2016; Tiihonen 2009.) Ohjaussuhteen suuntaa kuvaavat nuolet ovat suuntaantavia ja yksinkertaistavia, ja tuovat lähinnä esiin erot valtionhallinnon sekä kuntakuntayhtymät-ohjaussuhteiden suuntien välillä.



Vaikka perustuslaissa myös valtioneuvosto on määritelty kuuluvaksi keskushallintoon, nähdään keskushallinnon usein koostuvan ministeriöistä ja niiden alaisista virastoista (Digi- ja väestötietovirasto n.d.: Nyholm ym. 2016). Perustuslain (1999/731 68 §) mukaan “Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.” Ministeriöistä säädetään lailla (laki valtioneuvostosta 2003/175 2 §) ja niiden vastuista ja tehtävistä valtioneuvoston ohjesäännössä (2003/262). Näistä keskeisimpiä ovat muun muassa ministeriön oman toimialan ohjaus, toiminnan ja talouden suunnittelu, sekä oman toimialan virastoista, laitoksista ja liikelaitoksista vastaaminen. Aluehallintovirastojen (AVI) ja elinkeino-, liikenne-

ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) ohjaus kuuluu myös ministeriöille kunkin ministeriön oman toimialan osalta. (Valtioneuvoston ohjesääntö 2003/262 11 §)

Valtion keskushallinto voidaan edelleen jakaa ministeriöiden alaisiin virastoihin ja laitoksiin. Vuonna 2018 keskushallintoon kuului yhteensä 61 valtakunnallista virastoa ja laitosta (Valtiovarainministeriö 2018). Sittemmin virastoja sekä alue- ja paikallishallinnon yksiköitä on yhdistelty ja uusia perustettu, joten virastojen nykyinen määrä ja organisaatorakenne eroaa hieman vuoden 2018 tiedoista. Suomen, Pohjoismaiden ja joidenkin muiden Euroopan maiden hallintoja vertaileessa raportissa Kettunen, Sandberg & Fredriksson (2016, s. 67) toteavat, että Suomessa ”hallinnon rakenteista ja toiminnasta säädetään muita Pohjoismaita useammin lailla”, minkä vuoksi virastojen muokkaus ei ole Suomessa yhtä helppoa. Esimerkiksi julkisen vallan käytön lakiperustaisuudesta säädetään perustuslaissa (1999/731 2.3 §). Mielenkiintoista kyllä, tästä huolimatta Suomessa hallintorakenteen muokkaus on ollut yleistä, jopa ”suurempaa kuin vertailumaissa sekä valtionhallinnossa että kuntasektorilla.” (Kettunen, Sandberg & Fredriksson 2016, s. 57).

Valtion aluehallinnon muodostavat kuusi aluehallintovirastoa, 15 ELY-keskusta sekä kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. (Valtiovarainministeriö 2018.) Vaikka Suomen julkisessa hallintojärjestelmässä on joitakin kolmitasoisien keskushallinto-aluehallinto-paikallishallinto-jaottelun piirteitä, on hallinto pääpiirteisesti kaksitasoinen valtion keskushallinnon ja paikallistason itsehallinnollisten kuntien vahvan roolin vuoksi. (Nyholm ym. 2016.)

Suomen aluehallinnosta puuttuvat vaaleilla valitut päätöksentekuelimet. Tämän vuoksi Virtasen (2018, s. 296-298) Euroopan komissiolle toteutetussa Suomen julkista hallintoa kuvailevassa ja arvioivassa raportissa katsotaankin, ettei Suomessa ole varsinaista aluehallintoa. Päätöksentekuelinten puuttumista kuvaa myös se, että Nyholm (2016, s. 120) nimittävät Suomen aluehallintoa viranomaisiksi, ”joiden kautta ministeriöt hoitavat tehtäviään aluetasolla.” Maakuntien liitot, joilla on erityisrooli maakuntakaavan luomisessa sekä aluekehityksessä, toimivat kuntien alaisuudessa. (Nyholm ja muut, 2019; ks. Virtanen 2018; maakuntien liittojen vastuista, ks. laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 2014/7).

Paikallistason hallinnon muodostavat valtion paikallishallinto ja kunnat. Valtion paikallishallintoon kuuluvat poliisilaitokset, työ- ja elinkeinotomistot, oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot sekä ulosottovirastot. (Valtiovarainministeriö 2018.) Aiemmin paikallishallintoon kuuluneet maistraatit on yhdistetty vuonna 2020 perustettuun Digi- ja väestötietovirastoon (Digi- ja väestötietovirasto 2020). Kuntien päätöksenteosta, toiminnasta sekä muista kuntalaisia (2015/410 14 §) mainituista asioista vastaa vaaleilla valittu valtuusto. Kuntien tehtävät ovat laajat ja niihin sisältyy palveluiden järjestämistä ja hankintaa useilla eri sektoreilla kulttuurista opetukseen, sote-palveluihin, kehittämistyöhön, kaavoitukseen ja infrastruktuurin ylläpitoon. Tehtäville voidaan asettaa vaatimus laissa, kunnat saattavat järjestää niitä omasta aloitteestaan tai ne voivat olla kuntien toistensa kanssa yhteistyössä toteutettavia tehtäviä (kuntalaki 2015/410 7 §; Nyholm ym. 2016.)

3.2.2. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä

Suomalaisessa yhteiskunnassa on pitkät perinteet valtionhallinnon ohjauksen ja valvonnan toteuttamisessa. Käytännössä ohjausjärjestelmään on sisäänrakennettu ajatus siitä, että valvonta seuraa ohjausta ja päinvastoin. Tarkastelemme tässä kuitenkin pelkästään ohjaukseen liittyviä tekijöitä, ajoitamme tarkastelun hyvinvointiyhteiskunnan vahvaan laajentumisen vaiheesta 1960-luvun lopulta lähtien.

Tunnettua on, että Musgrave (1959) taustoitti tutkimuksillaan ohjausprosessien syntyä tekemällä jaotteluja julkisen sektorin tehtävien ja niitä toteuttavien toimijoiden keskinäisestä riippuvuudesta. Tieteellisissä tutkimuksissa ohjauksen käsitteellinen perusta nojaa yhä edelleen Lennart Lundquistin määrittelyyn ohjauksen muodoista. Näitä ovat toimeenpano-ohjaus, normiohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus. Lundquist korosti sitä, että kaikki ohjaaminen tähtää tavoitteeseen, että ohjauksen kohde toimisi ohjaavan tahon toivomalla tavalla. (1987; 1992). Toimeenpano-ohjaus on yleensä hyvin laajaa. Sillä tarkoitetaan poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän pyrkimystä ohjata yhteiskunnan eri osa-alueiden toimintaa. Toimeenpano-ohjaus on merkittävää erityisesti uudistusten ja muutosten yhteydessä esim. tavoitteenasettelun kautta. Eli, kyseessä on merkittävä poliittisen ohjauksen muoto. Resurssiohjaus on yleensä tehokasta, koska siinä ohjattava taho sidotaan ohjaavaan tahoon resurssiriippuvuuden kautta.

Informaatio-ohjausta pidetään teholtaan edellisiä heikompana ja vapaampana, koska ohjaus tapahtuu mm. informaation jakamisen ja tiedottamisen kautta. Vapaaksi informaatio-ohjauksen tekee se, että sen avulla ei ohjattavaa tahoa voida velvoittaa toimimaan ohjauksen mukaisesti, vaan ohjauksen soveltaminen jää vastaanottavan tahon omaan harkintaan. Informaatio-ohjauksen keinoja ovat erilaiset tiedotteet, raportit, suunnitelmat, kannanotot ja suositukset (Jalonen ym. 2009, 24). Laajimmillaan informaatio-ohjaus otettiin käyttöön 1990-luvun alkupuolella, jolloin valtion keskushallinnon ohjausvoimaa tietoisesti vähennettiin. Normiohjaus on vahvin, sääntelyn kautta tapahtuva, ohjauksen muoto.

Lundqvist jatkaakin ohjauksen määrittelyä jakamalla sen suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen. Suora ohjaus sisältää edellä mainitut sääntelyn ja jopa käskytyksen. Epäsuoraohjaus on se sijaan vaikuttamista, jossa ohjauksen avulla pyritään ohjaamaan edellä kerrotuilla informaatio-ohjauksen ja määrärahaohjauksen sekä rekrytointiohjauksen ja hallinnon rakenteita ja muotoja koskevien ohjauskeinojen avulla. Merkittävää on, että suoralla ohjauksella voidaan myös rajoittaa ohjattavan toimintaa (Lundquist 1987; 1992)

Valtion ohjaus ja valvonta on kehittynyt käsi kädessä hyvinvointivaltion laajentumisen kanssa. Hyvinvointipalvelujen ja niiden järjestämisen kasvaminen kasvatti ja muotoili myös ohjauksen muotoja. Esimerkiksi kuntien ohjausta toteutettiin valtionapujärjestelmän ja kantokykyluokitusten kautta. Tätä voitaneen kutsua vahvaksi resurssiohjaukseksi jota edelleen vahvisti erityislainsäädäntö. Tämän lisäksi kuntien ja valtion välillä tehtiin sopimuksia joko valtio-kunta akselilla tai kuntien sisällä. Sopimukset osaltaan vähensivät jonkin verran säädösohjausta (Ks. Heinämäki 2012).

Sopimusohjaus on kasvanut tärkeäksi ohjauksen muodoksi erityisesti kehittämissuunnitelmien, markkinamallien soveltamisen ja hierarkioiden vähentämissuunnitelmien myötä. Sopimusohjauksella tarkoitetaan kaikkia niitä menetelmiä tai toimintatapoja, joiden varassa sopijaosapuolet voivat neuvottelujen kautta sopia esimerkiksi palvelujen tuottamiseen liittyvistä vastuista, oikeuksista ja vaateista. Sopimusohjaus soveltaa sekä informaatio-ohjausta että sopimusmenettelyihin liittyviä hallinnollisia ja juridisia ohjausmekanismeja. Informaatio-ohjauksen rooli korostuu erityisesti markkinaohjautuvuuden osalta.

Ohjauksen kehittyessä se monipuolistui ja sen muodot laajenivat. Esimerkiksi konserni- ja ohjelmaohjaus kasvoi erityisesti 2000-luvulla hyvin voimakkaasti. Pitkään käytössä olleita

muita ohjausmuotoja ovat mm. suunnitteluohjaus, tavoite- ja tulosohtaus sekä asiakasohjaus. Merkittävänä, joskin vähemmän huomiota saaneena ohjauksen muotona on kansalaisten osallistumista kuvaava social governance -käsité, joka on kehitetty corporate governance -käsitéen vastinpariksi. Social governance -käsitéellä korostetaan kansalaisten mahdollisuutta toteuttaa "julkista omistajaohjausta" eli kansalaisten oikeutta valvoa hyvinvointijärjestelmän toimintaa sekä osallistua järjestelmän suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteuttamisvaihtoehtojen punnintaan. (Vartiainen 2005.)

3.2.3. Ohjauskäytänteet

Ohjausprosessissa on kyse poliittisten päätösten toteutuksesta ohjaavan ja ohjattavan toimijan välisessä vuorovaikutuksessa (Pekkola, Airaksinen & Nyholm 2016). Suomalaisessa kontekstissa, esimerkiksi tulosohtauksessa, kyse on usein ministeriöiden toteuttamasta virastojen, kuntien tai muiden julkishallinnon toimijoiden ohjauksesta (ks. Valtiovarainministeriö 2012.) Perinteisen kolmen ryhmän jaottelun mukaan ohjaus voidaan toteuttaa säädösohtauksena, talusohtauksena tai informaatio-ohjauksena. Säädösohtaukseen kuuluvat lait ja asetukset EU- ja eri kansallisilla tasoilla; resurssi- eli talusohtaukseen budjetit, määrärahat ja tulosohtaus. Informaatio-ohjaus pitää sisällään laajan ryhmän erilaisia ohjauskeinoja ohjeistuksista sanavalintoihin ja vertailutietoon. Talusohtaukseen liitetään usein budjetointi sekä tulosohtaus, ja nämä ovatkin tiiviissä yhteydessä toisiinsa. (Pekkola, Airaksinen & Nyholm 2016, s. 71-72; Nerg 2018; Valtiovarainministeriö 2012.)

Valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri Päivi Nerg jakoi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen Palkeet-foorumissa pitämässään esityksessä (Nerg 2018) valtioohjauksen neljään eri ryhmään: strategiseen ohjaukseen, resurssiohtaukseen, normiohtaukseen sekä muuhun ohjaukseen. Jaottelu on osin päällekkäinen perinteisen jaottelun kanssa, mutta kiinnittää huomiota suomalaisen valtionhallinnon kehittämisen viime vuosien painopistealueeseen eli hallitusohjelmaan perustuvaan strategiseen ohjaukseen sekä 1990-luvun NPM-kehitystä jatkavaan managerialistiseen ohjaukseen (konserniohtaus, yhteiset johtamistavoitteet, rakenteiden muotoilu, kannusteet ja palkitseminen). Strateginen ohjaus kehittyi tulosohtauksen rinnalla jo 1990-luvulta lähtien (ks. Stenvall 2000). Strategisessa ohjauksessa tavoitteena on vahvistaa hallitusohjelman toteuttamista erilaisten

ohjelmien ja hankkeiden avulla. Ohjelmien avulla vahvistetaan yhteiskunnallisia strategioita, joiden toteuttamisessa sovelletaan yksityiskohtaisia tavoitteita sisältävien hankkeita.

Taulukko 1. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä (mukailten Nerg 2018; informaatio-ohjauksesta, Hansson 2002; Pekkola, Airaksinen & Nyholm 2016)

<p>Strateginen ohjaus <i>Hallitusohjelma ja hallitusohjelman toimintasuunnitelma</i> <i>Muut hallituksen strategiset päätökset</i></p>	<p>Säädösohjaus eli normiohjaus <i>Lait ja asetukset</i> <i>EU-säädökset</i> <i>Muut normit</i></p>
<p>Talousohjaus eli resurssiohjaus <i>Julkisen talouden suunnitelma</i> <i>Valtion talousarvio -prosessi</i> <i>Tulosohjaus</i></p>	<p>Informaatio-ohjaus <i>Tutkimus, tilastot ja raportit</i> <i>Koulutus</i> <i>Kehittämishankkeet ja projektit</i> <i>Vertailutieto, mittarit</i></p>
<p>Muu ohjaus <i>Konserniohjaus</i> <i>Yhteiset johtamistavoitteet</i> <i>Rakenteiden muotoilu</i> <i>Kannusteet ja palkitseminen</i></p>	

4. Keskeiset tekijät ohjausjärjestelmän kehittymisen taustalla

4.1. Kasvava kompleksisuus

Kompleksisuutta on hyvin vaikea määritellä tarkasti. Ennen ymmärrystä kompleksisuuden olemuksesta on hyvä sisäistää sen taustat. Kompleksisuustieteet tai -teoria ei ole syntynyt tyhjiössä, vaan se liittyy hyvin läheisesti sen edeltäjänä pidettyyn yleiseen systeemiteoriaan (esim. Turner & Baker 2019). Kompleksisuudesta puhutaan varsin usein “uutena tieteenä”, joten on hyvä luoda lyhyt katsaus siihen, mitä sen vastinparilla, “vanhalla tieteellä” tarkoitetaan.

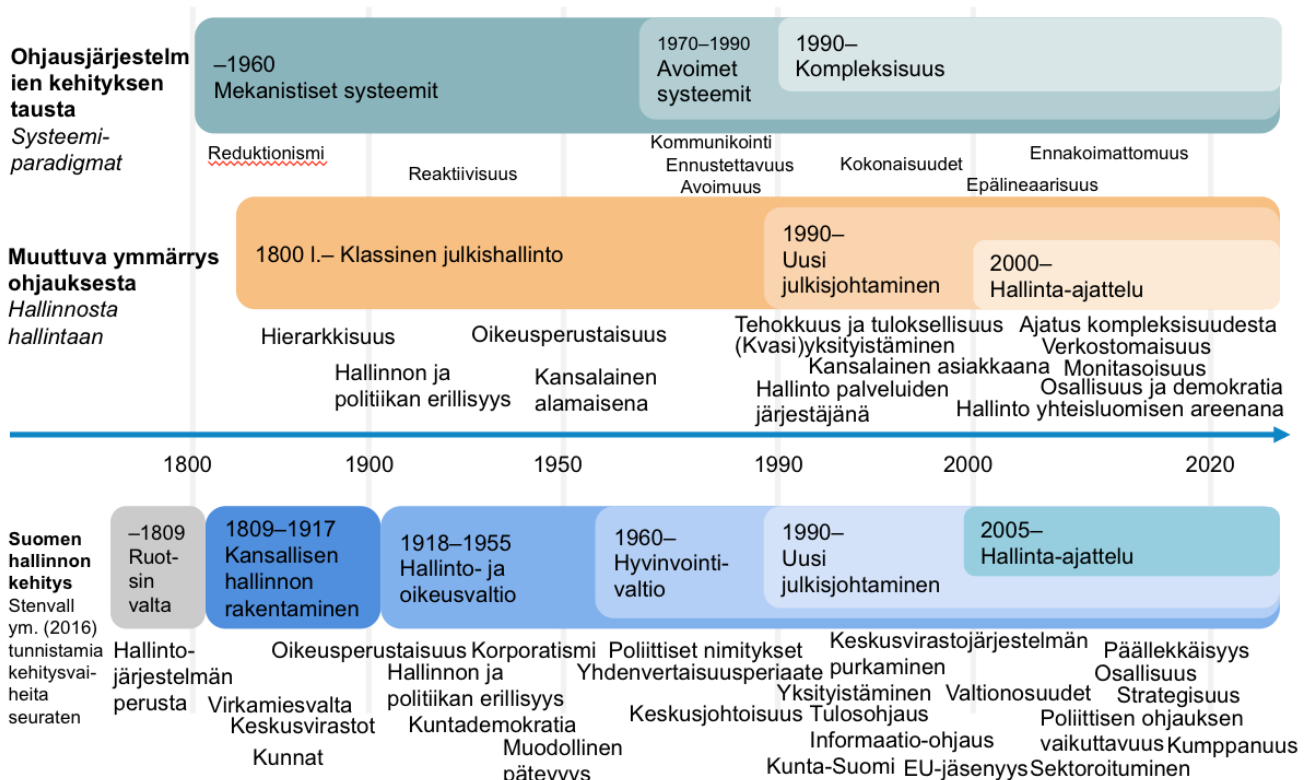
Mekanistisella maailmankuvalla tai suljettujen systeemien paradigmalla viitataan reduktionismiin, suljettuihin systeemeihin ja universaaleihin lakeihin (Stähle, 2004; ks. myös Sawyer 2005; Alhadeff-Jones 2008). Usein tämä nähdään länsimaisen tieteen paradigmaperustaksi (Lundström 2015). Mekanistisuudessa kaikki toimii reduktionismin mukaisesti. Redusointi tarkoittaa sitä, että mikä tahansa kokonaisuus voidaan jakaa osiin, jotta nähdään miten se toimii. Vastaavasti systeemit eli järjestelmät nähtiin suljettuina. Ne eivät siis olleet vuorovaikutuksessa muiden järjestelmien kanssa. Sama ajatuskulku toimii myös tapahtumiin; jokainen tapahtuma voidaan nähdä ketjuna, ja jokaisella tapahtumalla on aina syy (edeltävä tapahtuma). Tällaiset hahmotelmat eivät ole kovinkaan toimivia yhteiskunnallisten ongelmien kanssa, vaikka reduktionismin on tunnustettu mahdollistaneen esimerkiksi teollisen vallankumouksen (Turner & Baker 2019). Se on siis toimiva viitekehys omalla kentällään. Vaikka mekanistinen maailmankuva on valloillaan vieläkin, sen kultakautena voi pitää aikaa ennen Ludwig Von Bertalanffyn esittämää yleistä systeemiteoriaa (1968).

Avointen systeemien paradigmalla (esim. Stähle 2004) viitataan Von Bertalanffyn kuvaamaan yleiseen systeemiteoriaan. Von Bertalanffyn johtoajatuksena oli, että monet eri tieteenalat (kuten biologia ja yhteiskuntatieteet) tutkivat perimmiltään samoja asioita, mutta puhuvat “eri kieltä”. Yleisen systeemiteorian tavoite olikin luoda tieteenaloja yhdistävä kieli. Nyt järjestelmiä ei enää nähty suljettuina, vaan toistensa kanssa kommunikoivina ja toisiinsa vaikuttavina sekä kehittyvinä, eli avoimina. Systeemiteoria ei kyseenalaista suljettujen

järjestelmien olemassaoloa. Se pyrkii etsimään järjestelmien yleisiä toimintaperiaatteita ja luomaan ennustettavuutta.

Kolmas ja viimeisin systeemiparadigma, dynaamiset systeemit rakentuu edellisen paradigman päälle. Kompleksiset järjestelmät sisältävät samat avointen järjestelmien ominaisuudet, mutta sisältää eroavaisuuksia. Se painottaa ennakoimattomuutta, muutosta, epälineaarisuutta, itseorganisoitumista ja emergenssiä (Puustinen & Jalonen, 2020), mutta ennen kaikkea yhteenkietoutuneisuutta, johon kompleksisuuden etymologiset taustatkin viittaavat (latin. *com* = yhteen, *plectere* = kietoutua, Hanen, 2017, 79).

Kuviossa 3 systeemiparadigmojen, hallintoparadigmojen sekä Suomen julkisen hallinnon kehitys 1800-luvulta vuoteen 2020 on esitetty rinnakkain. On mielenkiintoista havaita, että sekä julkisen hallinnon kehitys että systeeminen hahmotus jaetaan akateemisessa kirjallisuudessa tyypillisesti kolmeen paradigmaan. Molempien kokonaisuuksien paradigmoissa esiintyy kasautuneisuutta eli uudempi ei korvaa edellistä, vaan aiempi jää yhä olemaan. Vaikka paradigmat ovat eri konteksteissa, voidaan joitain yhtäläisyyksiä havaita, etenkin kun siirrymme kohti lähihistoriaa. Esimerkiksi mekanististen systeemien ja klassisen julkishallinnon välillä on yhteyksiä esimerkiksi sulkeutuneisuuden, eristäytyneisyyden ja hierarkisuuden välillä. Mitä enemmän siirrymme kohti nykypäivää, yhtäläisyydet lisääntyvät. Tämä nousee esiin etenkin kompleksisuuden ja hallinta-ajattelun (governance) välillä. Ne molemmat painottavat kommunikaatiota ja verkostoja. Yhtäläisyyden kasvu johtunee pitkälti kompleksisuuden "läpätunkevuudesta" ja siitä, että hallinnon tutkijat ovat omaksuneet kompleksisuuden periaatteet hahmotuksiinsa.



Kuvio 3. Systeemi- ja hallintoparadigmat sekä Suomen hallinnon kehitys

Kompleksisuustieteet sisältävät runsaasti erilaisia koulukuntia ja käsitteitä. Kompleksisuutta onkin kuvattu käsitelähtöiseksi tieteenalaksi (esim. Lundström, 2015). Kompleksisuuden keskeiset käsitteet eivät ole syntyneet kompleksisuusteoriasta lähtöisin, vaan niitä voi ajatella toistensa kanssa hyvin resonoivaksi käsitevalikoimaksi. Esimerkiksi itseorganisoitumisen käsite on lähtöisin biologiasta, attraktori matematiikasta ja palaute kybernetiikasta. Vastaavasti koulukuntajaottelut tai yksilölähtöisyys (Esim. Cairney, Heikkilä & Wood, 2019; Richardson, 2008) antavat viitteitä siitä, että kompleksisuutta voidaan tutkia, havainnoida ja käsittää hyvinkin erilaisista lähtökohdista käsin.

Cairney, Heikkilä & Wood (2019) ovat tiivistäneet kompleksisuuden viiteen ominaisuuteen. Heidän mukaansa (1) kompleksinen järjestelmä on enemmän kuin osiensa summa. Tällöin se tuottaa systeemistä käyttäytymistä osien vuorovaikutuksen ja informaation jakamisen kautta. (2) Jos kompleksiseen järjestelmään yrittää vaikuttaa, järjestelmät itsessään tasoittavat (negatiivinen palauteprosessi) joitain ja toisia taas voimistavat (positiivinen palauteprosessi). Tämä johtaa siihen, että pienillä teoilla saattaa olla suuret vaikutukset ja suurilla teoilla pienet vaikutukset. Kyse on siis epälinearisuudesta. (3) Kompleksiset

järjestelmät ovat alkuarvoherkkiä (Systems are sensitive to initial conditions that produce long-term momentum or 'path dependence'). (4) Kompleksiset järjestelmät tuottavat emergenttiä käyttäytymistä, joka voi johtua "alatasen" vuorovaikutuksesta. (5) Kompleksissa järjestelmissä on mahdollista löytää pitempiä säännönmukaisuuden ajanjaksoja, jotka saattavat katketa lyhyisiin, väliaikaisiin muutoksiin.

Keskeistä kompleksiuudessa on sen ydinkäsite, kompleksinen adaptiivinen systeemi (complex adaptive system, CAS). Se rakentuu avointen systeemien päälle, mutta sisältää uusia ominaisuuksia. Kompleksista adaptiivista systeemiä voidaan määritellä lukuisilla tavoilla (ks. esim. Turner & Baker, 2019). Yhteenvetävästi voidaan todeta, että CAS sisältää ainakin taulukossa 2 alla esitettyjä piirteitä. Kompleksisen systeemin ominaisuuksista johtuen, Cairney kollegoineen (2019) antaa päätöksentekoon liittyen suosituksen siitä, että yksilöiden roolin sijaan pitäisi keskittyä siihen, miten yksilöt ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja täten tuottavat systeemin läpituokevaa käyttäytymistä (system-wide behaviour).

Taulukko 2. Kompleksisen adaptiivisen systeemin piirteitä yhteenvetävästi (mukailten Turner & Baker, 2017)

Ominaisuus	Ilmentymä
Emergenssi ja itseorganisoituminen	Keskeisimmät käsitteet; emergentit sekä intentionaaliset prosessit; tuottavat spontaaniutta; tuottavat adaptoitumista ja kehittymistä; systeemin toimintaa voi ymmärtää vain emergenttinä kokonaisuutena
Toimijuus	Toimijoita on suuri määrä, jotka toimivat joskus ennustamattomasti; toisten toiminta vaikuttaa muihin; toimijat muuttavat ympäristöään; kontrolli on erittäin hajautunutta; toimijat adaptoituvat; voivat tuottaa epälineaarisuutta
Vuorovaikutus	Monen itsenäisen toimijan responsiivinen vuorovaikutus; kaikkien toimijoiden vuorovaikutus on tärkeää, ei vain "tärkeiden" yksittäisten; vuorovaikutusten samanaikaisuus
Järjestelmätaso	Oppii ja muuntuu; vaikuttaa ympäristöönsä; heterogeeniset toimijat ja osat vaikuttavat toisiinsa ja ympäristöihin; CAS sisältää sekä luonnollisia, suunniteltuja että sosiaalisia systeemejä; kokonaisuus on adaptiivinen toimijoiden vuorovaikutuksen takia; järjestelmällä on monia ominaisuuksia, jotka haastavat perinteistä tiedettä

4.2. Lisääntyvät pirulliset ongelmat

Pirulliset ongelmat (wicked problems, suomeksi myös viheliäiset ongelmat, ks. Sitra n.d.) ovat yhteiskunnallisia ongelmia, joita ei voi ratkaista lopullisesti. Toisin sanoen, niihin ei ole selkeitä, yksiselitteisiä tai yleisesti hyväksytyjä ratkaisuja. Käsitteen kehittivät yhdysvaltalaiset suunnitteluteoreetikot Horst Rittel ja Melvin Webber 1960-luvulla (ks. Skaburskis, 2008; Prozen & Harris, 2010). Pirullisista ongelmista on sittemmin tullut synonyymi kompleksisille yhteiskunnallisille ongelmille. Niiden ratkaiseminen on käytännössä mahdotonta ongelmaan ja siihen ehdotettuihin ratkaisuihin liittyvien erimielisyyksien ja tulkinnanvaraisuuksien vuoksi. Käsitteen muotoilu kumpusi analyyttiseen, ammatillisuuteen ja rationaalisuuteen perustuvan lähestymistavan kykenemättömyydestä kohdata tai ratkaista ajan yhdysvaltalaisen yhteiskunnan kohtaamia sosiaalisia ongelmia.

Pirullisten ongelmien vastakohta ovat kesyt ongelmat, jotka on ratkaistavissa objektiivisesti rationaalisen tieteen ja suunnittelun keinoin. Kuten Rittel ja Webber (1973, 156) kirjoittavat, ”Tiet on päällystetty; – – talot suojaavat käytännössä kaikkia; – – puhdasta vettä kulkee putkia pitkin lähes jokaiseen rakennukseen; – – ja niin edelleen.” Kesy ongelma ei tarkoita, että sellainen olisi helppo ratkaista. On esitetty, että kesyys piilee ratkaisuprosessin luonteessa ja lopputuloksessa (Lundström & Raisio, 2013). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kesyt ongelmat ovat aina ratkaistavissa samoin tavoin. Esimerkiksi sillan kantavuus tietyillä materiaalien ominaisuuksilla on kaikkialla sama. Ratkaisut ovat siis monistettavissa, eikä ongelma muuta itseään. Toisin on pirullisten ongelmien kanssa. Ne voivat muuttua ratkaisuyritysten aikana.

Helposti ratkaistavat ongelmat on jo ratkaistu ja jäljellä ovat ne, joista ei yhteiskunnan perusluonteen vuoksi päästä yhteisymmärrykseen. Rittel ja Webber (1973, s. 161-167) esittelivät artikkelissaan klassikoksi muodostuneen kymmenen kohdan listan pirullisten ongelmien tuntomerkeistä. Seuraavassa esittelemme piirteet suomeksi käännettynä. Osa Rittelin ja Webberin esittelemistä alkuperäisistä piirteiden otsikoista on käännetty lähes sellaisenaan, osaa on avattu ja selitetty enemmän selkeyttämisen ja kielellisten erojen vuoksi. Tarkemmat kuvaukset pohjaavat niin ikään alkuperäisiin kuvauksiin.

- 1) **Pirulliselle ongelmalle ei ole yksiselitteistä määritelmää.** Koska ongelmaa ei voida määritellä sen monimuotoisuuden vuoksi, ei myöskään ratkaisun kohdetta tai ratkaisua voida löytää. Rittel ja Webber näkevät
- 2) **On mahdotonta tietää, milloin pirullinen ongelma on ratkaistu.** Tämän vuoksi ratkaisuyritykset pääty ratkaistuihin ongelmiin, vaan resurssien loppumiseen – “häneltä loppuu aika, tai raha, tai kärsivällisyys.” Ratkaisu ei ole lopullinen ratkaisu, vaan “riittävän hyvä” yritys. (Rittel & Webber 1973, 162.)
- 3) **Pirullisten ongelmien ratkaisut eivät ole oikeita tai vääriä, vaan hyviä tai huonoja.** Ratkaisuja arvioidaan arvopohjaisesti.
- 4) **Pirullisten ongelmien ratkaisujen toimivuutta ei voi kokeilla ratkaisuhetkellä, eikä ratkaisujen lopullisia vaikutuksia voi arvioida ratkaisujen pitkien vaikutusketjujen vuoksi.** Kompleksisuustieteen käsitteistöä lainaten voidaan sanoa, että pirullisten ongelmien ratkaisuilla on emergentejä vaikutuksia.
- 5) **Jokainen pirullisen ongelman ratkaisu voidaan toteuttaa vain kerran – ratkaisuja ei voi kehittää erehdyksen ja ymmärryksen kautta, koska toteutetuilla ratkaisuilla on vaikutuksia.** Rittel ja Webber vertaavat viheliäisiä ongelmia peleihin sekä matemaattisiin ja teknisiin ongelmiin, joissa erilaisia ratkaisuja voi kokeilla äärettömiin: kokeiluilla ei ole merkittävää vaikutusta ympäröivään maailmaan. Pirullisten ongelmien ratkaisuyrityksillä on taas kauaskantoisia ja “peruuttamattomia” vaikutuksia ihmisten elämään. Rittelin ja Webberin esittämää esimerkkiä seuraten, moottoritietä ei voi rakentaa kokeiltavaksi.
- 6) **Pirullisille ongelmille ei ole tiettyä mahdollisten tai sallittujen ratkaisujen joukkoa.** Rittel ja Webber tekevät jälleen vertauksen peleihin, joissa on säännöt ja vain tietyt teot ja siten vain tietyt ratkaisut ovat sallittuja. Sen sijaan pirullisiin ongelmiin on käytännössä ääretön määrä ratkaisuja, joista lopulta vain joitakin käsitellään ja joista jokin yksittäinen lopulta valitaan.
- 7) **Jokainen pirullinen ongelma on käytännössä uniikki.** Vaikka ongelmat muistuttaisivat toisiaan, eroavat ne todennäköisesti toisistaan jollakin periaatteellisella tavalla. Yhden ongelman ratkaisu ei sovi toiseen.
- 8) **Jokaisen pirullisen ongelman voidaan nähdä johtuvan jostakin toisesta ongelmasta.** Ongelmanratkaisussa keskeistä on ongelman syyn etsiminen. Kun syytä ryhdytään selvittämään, huomataan että se johtuu ‘toisesta, “ylemmän tason”

ongelmasta'. Rittel ja Webber näkevät ongelmanratkaisun hankaluuden piilevän oikean ratkaisutason löytämisessä. Ylemmän tason laajempien ongelmien ratkaiseminen on hankalaa, mutta pelkkien yksittäisten syiden eli ongelman "oireiden" ratkaiseminen ei välttämättä ratkaise koko ongelmaa. (Rittel & Webber, 1973, 165.)

9) **Pirulliselle ongelmalle on mahdollista löytää monta erilaista selitystä.** Ongelman selitys määrittää myös sen ratkaisun. Ongelmanmäärittely on subjektiivista.

10) **Suunnittelijalla ei ole oikeutta olla väärässä.** Ongelmia ratkaisevien toimijoiden teoilla on vaikutusta ihmisten elämiin. Näin he ovat myös vastuussa toimistaan. Vaikka Rittel ja Webber puhuvat alkuperäisessä tekstissään vain *suunnittelijoista* (planner), voidaan nämä yleistäen nähdä yhteiskunnan toimijoiksi poliitikoista virkamiehiin, konsultteihin, yrityksiin, järjestöihin ja kansalaisiin.

Pirullisten ongelmien käsite tai kymmenen tunnuspiirteen lista ei perustu eksplisiittisesti mainittuihin teorioihin tai empiiriseen tutkimukseen. Näiden ohella käsitettä on kritisoitu sen epäselvyydestä sekä ongelmallisesta dikotomisesta jaottelusta kesyihin ja pirullisiin ongelmiin – todellisuus ei kuitenkaan ole kaksijakoinen. (ks. Alford & Head 2017; Kirschke ym. 2019; Danken, Dribbisch & Lange 2016; Peters 2017; Turnbull & Hoppe 2019.) Toisaalta, Rittel ja Webber totesivat listauksensa olevan enemmän kuvaava. Heidän mukaansa kaikkien kohtien ei tarvitse toteutua, jotta ongelmaa voi kutsua pirulliseksi. Lista on siis nähtävä ominaisuuksina, jotka edesauttavat pirullisuutta. Lisäksi on muistettava, että pirulliset ja kesyt ongelmat eivät suinkaan ole ainoa luokittelu (lähes) mahdottomille ja helpommille ongelmille (ks. tarkemmin Lundström & Mäenpää, 2020).

Pirulliset ongelmat tulisi siis nähdä teorian tai todellisuuden kuvauksen sijasta heuristisena tai retorisenä apuvälineenä, joka kiinnittää huomiota yhteiskunnan monimuotoisuuteen, poliittisuuteen ja (sosiaaliselle) maailmalle luontaiseen epävarmuuteen. (ks. Danken, Dribbisch & Lange 2016; Noordegraaf ym. 2019; Peters 2017; Peters & Tarpey 2019; Ritchey 2013; Termeer, Dewulf & Biesbroek 2019; Turnbull & Hoppe 2019.) Elämme maailmassa, jonka ongelmista ei ole yksimielisyyttä ja jonka osat vaikuttavat toisiinsa tuntemattomilla tavoilla kompleksisuuden periaatteiden mukaisesti. Koska kaikkia ongelmia

ei voida määritellä objektiivisesti, ei objektiivisia ratkaisuja voida aina löytää. Ongelmien määritelmät ja ratkaisukeinojen valinnat riippuvat määrittelijästä ja määrittelijän resursseista. Tämä lisää ongelmanratkaisun konfliktiherkkyttä, kun ”taistellaan” vallasta ongelman, ja siten myös ratkaisun, määrittelyyn (Lundström & Mäenpää, 2020; Lundström, 2015). Tässä kaikki pelaajat eivät ole samanarvoisia. Kun ratkaisuja toteutetaan, ovat niiden vaikutukset kauaskantoisia ja osittain lopullisia. Keskeistä on se, että ratkaisuyritys muuttaa ongelmaa pysyvästi. Yrityksen ja erehdyksen mahdollisuutta ei siis ole. Yhteen ongelmaan käytettyä ratkaisua ei voida soveltaa muihin ongelmiin. Pirulliset ongelmat ovat siis uniikkeja ja kontekstisidonnaisia.

Pirullisten ongelmien käsite sai jonkin verran huomiota Rittelin ja Webberin (1973) alkuperäisen julkaisun jälkeen, mutta kiinnostus oli erittäin vähäistä 1970-luvun loppupuolelta 1990-luvulle. Suuri muutos tapahtui vasta 2000-luvulla. Vuosituhannen vaihteen jälkeen tieteellisen yhteisön kiinnostus pirullisia ongelmia kohtaan on kasvanut huomattavasti (ks. Danken, Dribbisch ja Lange 2016). Esimerkiksi Suomessa on lukuisia väitöskirjoja pirullisiin ongelmiin liittyen 2010-luvulla (esim. Haukkala 2019, Lindell 2017). Pirullisuutta on viety kohti kompleksisuutta. On huomattu, että pirulliset ongelmat toimivat kompleksisuuden periaatteiden mukaisesti, vaikka pirullisia ongelmia ei alkuperäisessä määritelmässä linkitetty kompleksisuuteen sinänsä. Pirulliset ongelmat siis konkretisoivat kompleksisuutta ongelmallisuuden muodossa.

Rittel ja Webber (1973) näkivät, että ”lähes kaikki politiikkaongelmat” (public policy issues) ovat pirullisia ongelmia. He myös kiinnittivät jo 1970-luvulla huomiota yhdysvaltalaisen yhteiskunnan kasvavaan pluralistisuuteen sekä kulutukseen perustuvan hyvinvoinnin kestättömyyteen. Nyky-yhteiskunnassa näiden haasteiden voidaan nähdä vain kärjistyneen. Esimerkiksi Lundström ja Mäenpää (2020) ovat kuvanneet vuosituhannen ensimmäisiä vuosikymmeniä suuren murroksen ja muutoksen ajaksi. Tätä voi havainnollistaa esimerkiksi sosiaalisen median nousun ja sen tuomien haasteiden ja mahdollisuuksien kautta. Ihmiset hakeutuvat herkästi vain sellaisen informaation varaan, joka tukee heidän omia näkemyksiään. Vuosituhannen alun muutosta kuvataan myös Sitran Megatrendit 2020 -tulevaisuuskatsauksessa (Dufva 2020, s. 52-53). Siinä tunnistetaan kolme yhteiskunnan suurien muutoslinjojen taustalla vaikuttavaa *metatrendiä*. Näistä

ensimmäinen on “postnormaalit ajat”, joka tarkoittaa sitä, että “[m]aailma koetaan yhä monimutkaisemmaksi, mutta myös yhä ristiriitaisemmaksi ja jopa kaoottiseksi.” Normaalin jälkeinen aika näkyy siinä, että on vaikeampaa erottaa tavallinen epätavallisesta. Toisena metatrendinä on “tunteet pelissä”. Tällä tarkoitetaan sitä, että vahvat tunnereaktiot yleistyvät tulevaisuuteen liittyvien epävarmuuksien edessä. Tunnereaktioita ruokkivat edelleen tunteiden hyödyntämiseen perustuvat uudet teknologiat, minkä vuoksi ”[v]ahvasti tunteita herättävät äärimmäiset ajatukset nousevat voimakkaammin esiin ja johtavat ääripäitä korostavaan joko–tai-ajatteluun.” Viimeiseksi metatrendiksi Dufva julistaa “yhdessä erikseen”. Kommunikaatioteknologian kehitys on lisännyt yhteyksiä asioiden ja ihmisten välillä, mutta sosiaalinen vuorovaikutus on muuttunut yksipuolisemmaksi. Vaikka “tiedon määrä ja saatavuus on kasvanut”, tietoon ei syvennytä ja “siitä ammennetaan ja poimitaan omiin näkemyksiin sopivia asioita.” Kun tähän ryhmäpolarisaationakin tunnettuun ilmiöön yhdistetään tahallinen disinformaation levittäminen, on selvää, että maailma ei toimi “kuten ennen”. Näin ollen pirullisia ongelmia saattaa olla enemmän verrattuna menneisiin vuosikymmeniin. Tähän on keskeisesti vaikuttanut informaation laajentuminen sekä koonnin että saatavuuden osalta. On yhä vaikeampi vetäytyä asiantuntijuuden taakse.

Pirullisten ongelmien ominaisuuksia voidaan määritellä yhä uudelleen ja uudelleen. Tieteellinen yhteisö onkin keskustellut alkuperäisen määritelmän nyansseista ja kritisoinut sitä runsaasti (ks. Noordegraaf et al. 2019; Peters 2017; Termeer, Dewulf & Biesbroek 2019; Turnbull & Hoppe 2019). Uudelleenmäärittelyyn liittyen, esimerkiksi Danken, Dribbisch ja Lange (2016) ovat päätyneet typistämään Rittelin ja Webberin alkuperäistä 10 kohdan listaa kolmeen ominaisuuteen. Heidän mukaansa tutkijat painottavat nykyään kolmea toisiinsa kietoutunutta piirrettä, jotka ovat (1) pirullisten ongelmien ratkaisemattomuus, (2) intressiryhmien ja toimijoiden roolit, intressit ja arvot ovat erilaiset sekä (3) pirullisia ongelmia on vaikea määritellä, tunnistaa ja kuvailla. Lundström ja Mäenpää (2020) ovat kuvanneet pirullisia ongelmia subjektiivisina, dynaamisina ja konfliktierkkinä. Näiden lisäksi omat luokittelunsa on esittänyt ainakin Conklin (2006). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tieteellinen yhteisö on keskittynyt joko pirullisten ongelmien uudelleenmäärittelyyn, kritiikkiin tai analysoimaan yksittäisiä ongelmia ja perustelemaan niiden pirullisuutta (ks. Esim. Xiang 2013; Lundström 2015). Tällainen toki tuo lisää ymmärrystä ongelmien perimmäisestä luonteesta, mutta ei siitä, mistä ne syntyvät.

4.2.1. Pirullisia ongelmia, siis pirullisia pelejä

Kuten aiemmin totesimme, pirulliset ongelmat liitetään nykyään kompleksisuuden viitekehykseen. On muistettava, että pirullisten ongelmien liittyvät myös hallinta- ja siten myös ohjausjärjestelmään. Keskeistä on, että pirullisia ongelmia yritetään hallita, mutta sen kautta myös myötävaikutetaan pirullisiin ongelmiin. Käytännössä pyrkimys hallita tai jopa ratkaista pirullisia ongelmia muuntaa ongelman ominaisuuksia. Pirullisessa pelissä lähentyy politiikan (politics) ja hallinnan (policy) näkökulmat, joita on tässä kontekstissa vaikea erottaa toisistaan (ks. McConnell, 2017).

Pirullinen peli toimii kompleksisuuden periaatteiden mukaan (Lundström & Mäenpää, 2020; Lundström, 2015). Se siis sisältää epälineaarisuutta, itseorganisoitumista, ja niin edelleen. Kompleksisuus näkyy pirullisessa pelissä etenkin siinä, että toimijoiden, siis ongelman ratkojien, välinen vuorovaikutus on keskiössä. Pirulliset ongelmat ja kompleksisuus ovat samaa perhettä siinä mielessä, että kukaan ei ole niistä irrallinen. Mietitään esimerkiksi monelle tutuksi tullutta ilmastonmuutosta. Jokainen meistä on aktiivinen osa ilmastonmuutosta. Usein yksilöiden on helppo löytää keinoja ilmastonmuutoksen torjuntaan, kunhan syyllinen on joku muu. On esimerkiksi helppo syyttää teollisuutta hiilidioksidin syyttämisestä ilmastoon, mutta omaa roolia teollisuuden tuotteiden kuluttajana ei välttämättä huomioida tarpeeksi. Toinen mahdollisuus on kieltää ilmastonmuutos - eli ongelma - kokonaan. Tämä tarkoittaa siis sitä, että jokainen meistä on osa pirullisia pelejä - siis sitä viitekehystä, jossa pirullisia ongelmia yritetään ratkoa ja muotoilla uudelleen. Jokainen on osa, mutta painotukset ja roolit ovat erilaiset. Toisilla valtaa on enemmän ja toisilla vähemmän (esim. Lundström & Mäenpää, 2020).

Pirullisen pelin ilmenemistä on kuvattu akateemisessa kirjallisuudessa jonkin verran (esim. Lundström ym., 2016; Lundström, 2015; Lundström & Mäenpää 2017, 2020; Mäenpää & Lundström 2019). Monet niistä ovat käsitelleet esimerkiksi aluekehittämistä. Tässä yhteydessä yksityiskohtia tärkeämpää on se, että pirullisissa pelissä yritetään ratkoa pirullisia ongelmia, mutta samaan aikaan niitä uudelleenmuotoillaan ja siten uudelleenmääritellään. Toinen tärkeä pelin ominaisuus on pelaajien epäsuhta, jolla tarkoitamme pelaajien erivahvuisia rooleja. Esimerkiksi lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti erilainen rooli kuin

vaikkapa tavallisella kansalaisella. Tämä tarkoittaa sitä, että pirullisessa pelissä esiintyy myös pirullisen ongelman kesyttämistä (ks. esim. Grint 2010) tai autoritaarista valtaa (ks. Roberts 2000) jos yksittäinen pelaaja ottaa määräävän roolin. Tällöin pirullisen ongelman määrittäminen on yksissä käsissä, mutta se ei suinkaan tarkoita sitä, että valittu määritelmä olisi oikeampi tai väärempi kuin joku toinen hahmotelma.

Pirullisen pelin kolmantena ominaisuutena voidaan pitää sitä, että kaikkia pelaajia on mahdotonta tunnistaa tietyssä hetkessä. Koska pelaajien roolit muuttuvat, voi uusia merkittäviä pelaajia ilmaantua pirullisen pelin edetessä. Siihen, mikä pelaaja nousee tärkeään rooliin, vaikuttaa luonnollisesti ongelman määrittäminen. Pirullinen peli on skaalautuvaa. Tämä tarkoittaa sitä, että peliä pelataan monilla eri tasoilla ja "areenoilla" samaan aikaan. Pirullista peliä pelataan niin organisaatioiden sisällä kuin aluetasollakin aina paikallisesta tasosta EU:hun ja globaaliin tasoon saakka. Tämä ominaisuus on korostuu yhä enemmän. Esimerkkinä voidaan pitää vaikkapa ajankohtaista koronaviruksen leviämistä ja ilmaantumista.

Huomioita ja pohdittavaa:

- Hallinnan paradigmat ovat kehittyneet jokseenkin samansuuntaisina systeemiparadigmojen kanssa. Uudemmat hallintaan liittyvät näkökulmat ovat huomioineet kasvavaa kompleksisuutta. Näitä uudempia tulkintoja tulee siis painottaa.
- Miten valtionhallinnon ohjausta voi kehittää kohti epävarmuuden sietoa? Mitä voi ohjata voimakkaammin? Minkä pitää antaa ohjautua itsenäisemmin?
- Miten pidetään huoli siitä, että (potentiaaliset) lupaavat (pienet) kehityskulut saavat jatkoa?
- Miten valtionhallinnon ohjauksen kehittämisessä pystytään huomioimaan paikalliset kehityskulut ylempien tasojen ohella?
- Pyrkivätkö kaikki aina samaan lopputulokseen eri aluetasoilla tai sektoreilla? Entä voiko tavoiteltuja lopputuloksia olla samanaikaisesti monia?

5. Ohjauksen uudet suuntaukset

5.1. Ilmiölähtöisyys

Julkinen sektori on yhä enemmän ryhtynyt tarkastelemaan toimintaansa ilmiölähtöisyyden periaatteita noudattaen. Ilmiölähtöisyydellä tarkoitetaan lähestymistapaa, jossa julkista toimintaa ja sen kehittämistä kehitetään strategisesti, kestävästi ja tulevaisuusorientoituneesti sekä kytkettynä systeemiin kokonaisuuksiin. Ilmiöiden kehittäminen erillisinä johtaa harvoin toivottuun tulokseen, mutta kokonaisuuksien ymmärtämisen kautta voidaan saavuttaa onnistumisia myös osittaisen kehittämisen kautta, mikä onkin kompleksisuusajattelun mukaista toimintaa (Haynes ym. 2020). Ilmiölähtöisyyden ja kompleksisuusajattelun yhteys näkyy siinä, että ilmiöiden vahva kontekstisuus sitoo ne osaksi kokonaisuutta, jossa eri osa-alueet ja tekijät ovat vahvassa keskinäisriippuvuudessa. (Sitra 2018)

Valtionhallinnon ohjauksen kehittäminen ilmiölähtöiseen suuntaan on näin ollen erittäin merkittävää. Ilmiölähtöisen ohjauksen tulisi nojata käsitykseen ohjauksen kohteesta kokonaisuutena, kokonaisuuden ohjaustarpeista, ohjauksen tavoitteista sekä näihin sopivista ohjausmekanismeista. Tällöin ohjauksesta muotoutuu kokonaisvaltainen toimintakulttuuri, joka ottaa huomioon sen, miten ohjaus toimii, mutta erityisesti myös sen, miten ohjauksella päästään toivottaviin tuloksiin, eri tyyppisissä ja eri sisältöisissä tilanteissa. Koska ilmiölähtöiseen toimintaan liittyy yhteisöllisyys ja yhteistyö, olisi ohjaustakin kehitettävä myös tähän suuntaan.

Ilmiölähtöisen ohjauksen kehittämiseen voidaan soveltaa monia kompleksisuuden elementtejä. 1) Kehitetään eri ohjausmallien (esim. säädökset, resurssit, reformit, politiikka) arvoperusteisuutta, sääntelyn rinnalle. 2) Kehittämällä ohjausta entistä vahvemmin alueellisten tai organisatoristen tarpeiden mukaiseksi ja ottamalla huomioon tästä syntyvät eriävät tavoitteet. 3) Kehittämällä ohjausmekanismeja, jotka entistä vahvemmin ohjaavat toimintaan kansalaisten tarpeiden suuntaan. Nämä kaikki tarkoittavat holistista poliittista ohjausta, joka tarkastelee ilmiöitä systeemisten kokonaisuuksien kontekstissa, eikä täten irrota ilmiötä erilleen niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat ilmiön toimintaan.

Kokeilukulttuuri

Yksi Sipilän hallitusohjelmassa (2015-2019) listatuista kärkihankkeista oli *kokeilukulttuuri* (Valtioneuvoston kanslia 2015). Työ- ja elinkeinoministeriölle tuotetussa raportissa (Poskela ym. 2015) *kokeilevan kehittämisen* keskeisenä piirteenä pidetään ratkaisujen muodostamista vaiheittain etenevän, ratkaisun käyttäjiin keskittyvän ja systemaattisen kehitystyön kautta. Kokeilujen hyötynä on, että kehitettävien ratkaisujen toimivuudesta saadaan tietoa heti. Jos jokin ratkaisu ei toimi, voidaan sitä muuttaa ennen lopullisen ratkaisun käyttöönottoa. Poskela ym. (2015, s.12) vertaavat kokeilevaa kehittämistä tavanomaiseen kehitystyöhön, “missä suunnittelutyö ja kehittämien tehdään hyvin pitkälle valmiiksi ilman suoraa kontaktia asiakkaisiin tai käyttäjiin, ja lopussa valmis ratkaisu tuodaan kohdejoukkoon kokeiltavaksi (pilotoitavaksi). Tässä kehittämistavassa kokeilu on pääasiassa sitä, että kokeillaan toimiiko kehitetty palvelu tai tuote vai ei.” Näin kokeiluille keskeistä ei ole vain lopputulos, vaan myös prosessi (van der Heijden 2012). Antikainen ym. (2018, s. 2) näkevätkin kokeilukulttuurin korostavan “prosessista oppimista, vaihtoehtoisten toimintatapojen etsimistä ja matalaa hierarkkisuuutta.” Kokeilut voidaan nähdä myös *käyttäytymisperusteisena* tai *käyttäytymistieteellisenä* lähestymistapana, jossa keskiössä on kokeiluista saatava tieto niiden vaikutuksesta ihmisen toimintaan (Annala 2015). Suomessa yhtenä ensimmäisistä kokeiluista pidetään 1970-luvun Pohjois-Karjala-terveyshanketta, myöhempi esimerkki on vuonna 2008 alkanut Kohti hiilineutraalia kuntaa (HINKU) -hanke (Antikainen ym. 2019; Berg 2012; Rimpelä 2017; Suomen ympäristökeskus 2019).

Kokeilu-termejä kansainvälisessä kirjallisuudessa ovat muun muassa *experimentalist governance* (kokeileva hallinta, Sabel & Zeitlin 2012; ks. myös van der Heijden 2014) sekä *experimenting society* (kokeileva yhteiskunta, Campbell 1971/1991). Kokeilukulttuurille kansainvälistä vastinetta ei vaikuttaisi toistaiseksi löytyvän (ks. Antikainen ym. 2018).

Kirjallisuudessa kokeiluille nähdään useita hyötyjä. Kokeilut voivat olla tietoperustaisia, auttaa kompleksisuuden hallinnassa, ottavat huomioon yhteiskunnan pluralistisuuden ja voivat mahdollistaa tapauskohtaisten toimintatapojen kehittämisen. (ks. Annala 2015; Sabel & Zeitlin 2012).

Haynesiä (2020) mukaillen voidaan todeta, että poliittisessa toiminnassa systeemiajattelusta ja kompleksisuuden ymmärtämisestä on hyötyä politiikka prosessien pitkän tähtäyksen kehittämisessä, erilaisten toiminnallisten tapojen käyttöön ottamisessa (esim. ilmiölähtöisyyttä tukeva ohjausjärjestelmä) sekä pirullisten ongelmien taklaamisessa.

Ilmiöiden, ohjauksen ja kompleksisuuden keskinäisten riippuvuuksien ymmärtäminen voi muuttaa valtionhallinnon ohjausprosesseja siten, että ne joustavasti fokuoitetut ilmiöihin,

jotka eniten tarvitsevat ohjausta tai joihin ohjauksella on kaikkein parhaat edellytykset saavuttaa tavoitellut toimintatavat tai tulokset.

Huomioita ja pohdittavia:

- Kompleksiset ilmiöt, ovat erittäin sensitiivisiä systeemin ja sen kontekstin muutokselle, tämä haastaa ohjauksen ja sen adaptiivisuuden tarpeen,
- Ohjauksen ja kompleksisten ilmiöiden käyttäytymisen välisiä kausaliitteita on hankala todentaa, joten ohjausvoiman merkityksen arviointi on vaativaa, eikä standardoiduilla tai traditionaalisilla ohjausmekanismeilla ole välttämättä suurta vaikutusta,
- Koska kompleksiset ilmiöt ovat jatkuvassa muutoksessa, on ohjausjärjestelmän suunnittelun ja toteuttamisen sopeuduttava tähän,
- Systeemin sisäiset kompleksiset ilmiöt ja niiden komponentit omaavat eritasoista muutosvoimaa ja muokkaavat näin systeemin kokonaisuutta. Toimivien ohjausprosessien tulisi adaptoitua myös tähän, joko kiihdyttämällä tai jarruttamalla tiettyjen ilmiöiden muutosvoimaa,
- Erilaiset osallistavan demokratian foorumeita kannattaisi liittää ohjauksen moderniin kehittämiseen, koska silloin päästään tilanteeseen, jossa systeemiset tekijät otetaan huomioon.

5.2. Älykäs erikoistuminen

Älykkäällä erikoistumisella (smart specialisation) tarkoitetaan julkisen toiminnan eri tyyppisten alueiden kykyä kehittää toimintaansa alueiden omien vahvuuksien mukaisesti. Tavoitteena on ohjata ja kohdentaa toimintaa tekijöihin, jotka entistä tehokkaammin edistävät alueen ja sen instituutioiden kykyä toimia osana yhteiskuntaa ja globaaleja markkinoita. Älykästä erikoistumista koskevan tutkimuksen ajatellaan käynnistyneen 2000-luvun lopulla ja se on yleistynyt 2010-luvulla. Merkittäviä ajattelun levittäjiä olivat EU ja sen ohjelmat. (Foray, David & Hall 2009; Asheim, Smith & Oughton 2011; Johnson 2012;

Mäenpää & Virkkala 2019). Ohjauksen kannalta alueiden erityisalueiden ja kyvykkyyksien löytäminen ja tunnistaminen merkitsisi sitä, että valtio-ohjausta kohdennettaisiin vahvimmin juuri niille alueille tai niihin toimiin, joissa kehittyminen on mahdollisinta.

Yhtenä älykkään erikoistumisen teoreettisena mallina käytetään Triple helix-mallia, jossa yhdistetään älykkääseen kehittämiseen paikallinen, kansallinen ja kansainvälinen toiminta. Älykkäässä kehittämisessä keskeisiä kehittämistä ruokkivia voimia ovat julkinen ja yksityinen sektori sekä opetus ja tutkimus. Älykkään erikoistumisen toteuttamisessa korostetaan erityisesti tietoon perustuvaa innovatiivista otetta (Stanford University 2006; Leydesdorff & Zawdie 2010; Leydesdorff 2012; Mäenpää & Teräs 2018; Virkkala, Mäenpää & Mariussen 2017). Innovaatioiden kehittäminen älykkään erikoistumisen strategian kautta merkitystä on myös palveluinnovaatioilla esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla. Suomessa sosiaali- ja terveysalan uudistaminen on ollut vireillä vuosikymmeniä. Eräällä tapaa on sote-uudistuksessakin tavoiteltu alueiden älykästä erikoistumista siinä määrin kuin se on mahdollista alan luonne huomioon ottaen. Merkittävää sote-uudistuksessa olisi ollut maantieteellisestä läheisyydestä hyötyminen, jolloin olisi pystytty soveltamaan positiivista kilpailua edistävää toimintaa. Eräänlaista klusteriajattelua. Sote-uudistuksen ohjauksella olisi saattanut olla merkitystä, jos siinä olisi toteutettua enemmän sovellettu Frenkenin ym. (2007: 686) korostamaa vahvaa linkittymistä alueiden ja sektoreiden välillä. Tällöin ohjaustoimintaa olisi rakenteiden kehittämisen lisäksi ollut syystä kohdentaa alueiden ja sektoreiden palvelujen sisältöjen kehittämiseen.

Älykästä erikoistumista on tutkittu myös pirullisen pelin näkökulmasta (Lundström & Mäenpää, 2017; Mäenpää & Lundström, 2019; Mäenpää 2020). Tulokset osoittavat, että älykkäässä erikoistumisessakin on monia päällekkäisiä, jopa kilpailevia tavoitteita. Tämä johtuu pelaajien, eli toimijoiden, erilaisista tavoitteista ja päämääristä. On selvää, että esimerkiksi yrityksillä on erilaiset lähtökohdat älykkääseen erikoistumiseen kuin julkisella sektorilla. Keskeistä on siis kompleksisuuden mukainen toimijoiden välinen vuorovaikutus ja dialogi. Tästä huolimatta (ja ansiosta) älykkään erikoistumisen tuloksia voidaan pitää lupaavina (ks. lisää Mäenpää, 2020).

Triple helix-ajattelulla on selkeitä yhtymäkohtia kompleksisuusajatteluun, koska siinä korostetaan osaamisen, tiedon, vuorovaikutuksen ja toimintatapojen keskinäisriippuvuutta.

Oletuksena on, että eriytyvä erikoistuminen johtaa ei-toivottuun kilpailuun, mutta eri osa-alueiden yhteistyö johtaa erikoistumiseen, jossa onnistutaan ratkomaan kompleksisia ilmiöitä sitomalla yhteen talouden, innovaatioiden ja sosiaalisen osaamisen tuottama hyöty.

Älykästä erikoistumista vahvistava ohjaustoiminta on enemmänkin kohdentavaa kuin yleistä. Tarvitaan ohjausmekanismeja, jotka ymmärtävät erikoistumisen tavoitteet ja niiden mahdolliset heikkoudet ja vahvuudet. Vaikka ohjauksella pyrittäisiin spesifien toimintojen edistämiseen ohjauksen avulla, voi ohjaus kuitenkin olla horisontaalista.

Esimerkiksi sote-uudistuksen ohjauksessa tavoiteltiin sääntely- ja poliittisella ohjauksella mahdollisimman samankaltaista järjestelmää koko maahan. Käytännössä tämä ei edistänyt älykästä erikoistumista, vaan edisti enemmänkin toimintaa, jossa alueet jäivät odottamaan, ja jättivät alueen oman osaamisen ja omat innovaatiot toteuttamatta. Toki tähänkin oli poikkeuksia, tietyissä maakunnissa, mutta pääsääntöisesti liiallinen alueiden samankaltaisen toiminnan tavoittelu johti älykkään erikoistumisen näivettymiseen.

5.3. Deliberaatio ja dialogi

Valtionhallinnon ohjausmekanismit eivät voi olla kompleksisessa maailmassa pelkästään hallinnon, poliittisten päättäjien tai asiantuntijoiden hallussa. Tarvitaan myös osallistavia malleja, jotka mahdollistavat eri toimijoiden yhteistyön erilaisten yhteiskunnallisten ratkaisujen etsimisessä tai politiikkaohjelmien toteuttamisessa. Tämä pätee myös ohjausmekanismien kehittämiseen. Deliberaatio ja dialogi liittyvät osallisuuden demokraattisten järjestelmien ja rinnalle. Otamme tässä esiin dialogin ja deliberaation tällaisina osallistavina malleina.

Deliberaatiolla tarkoitetaan osallistamista, jossa esim. päätösten sisältöä ja siihen liittyvää toimeenpanoa pohditaan eri intressiryhmien kesken. Deliberatiiviset keskustelut sisältävät olettamuksen, jonka mukaan eri intressiryhmät puntaroivat päätöksen eri tekijöitä fasilitoidussa tilanteessa, objektiivisen ja ajankohtaisen tiedon varassa. Nämä keskustelut ovat avoimia ja keskustelukumppania kuuntelevia ja kunnioittavia. Deliberaation kestäessä osallistujilla on mahdollisuus muuttaa mielipidettään, kuultuaan muiden perusteluja ja verrattuaan niitä omiin perusteluihin. Usein tavoitteena on yhteisymmärrys, ei välttämättä

täysi samanmielisyys siitä, mikä ratkaisu olisi ao. tilanteessa paras mahdollinen. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että deliberatiivisissa tilanteissa voidaan päätyä myös äänestykseen, siitä, mikä näkökulma tulee ryhmän näkemysten pääsisällöksi. Deliberaation yhtenä hyvänä puolena pidetään sitä, että sillä voidaan esim. kyseenalaistaa vallitsevia käsityksiä, löytää uusia ratkaisuja ja ideoita. Dialogissa pyritään siten ymmärtämään, millaisia ilmiöitä liittyy olemassa olevien mielipiteiden taustalle. Dialogin kautta päätöksentekoon saadaan informaatiota vallitsevista yhteiskunnallisista, paikallisista tai poliittisista mielipide-eroista. Päädytään ratkaisuihin tai politiikkasuosituksiin, jotka ovat konkreettisempia kuin perinteiset ratkaisumallit. Saadaan kansalaismielipide. (Rask & Karreinen 2020).

Raskin ja Karreisen (2020) mukaan dialogin ja deliberaation vaikutukset demokraattiseen järjestelmään ovat erilaisia. Useat tutkijat ovat sitä mieltä, että dialogilla voidaan vaikuttaa lähinnä dialogiin osallistuviin kansalaisiin, kun taas deliberaatiolla on mahdollista vaikuttaa sekä osallistujiin että laajempiin päätöksentekoprosesseihin. (Bone, Crockett & Hodge 2006; Rask & Karreinen 2020; Rask, Raisio & Jäske 2017).

Digitalisaatio voi olla yksi keino, jolla kansalaisten mielipiteet ja näkemykset saadaan toimivasti esiin. Deliberaatiota ja dialogia korostavat osallistavat tavat voivat hyvin toimia esim. e-delfoin tyyppisten ratkaisujen kautta. Siinä isokin määrä ihmisiä pystytään osallistamaan erilaisten ilmiöiden äärelle, ohjausmallien kehittäminen ja toteuttaminen voinevat olla osa tällaista toimintaa.

Singaporea pidetään suomessakin hyvän hallinnon esimerkkimaana. Alla on lyhyt esimerkki Singaporen osallistavasta digitalisaatiosta. Singaporea pidetään kansainvälisesti erittäin edistyksellisenä osallistavan digitalisaation maana. Sen keskeisenä tavoitetta voidaan pitää käännettä "Government-to-You" tavoitteeseen "Government-with-You". Vaikka perimmäinen näkökulma on e-palvelujen tuottamisen lähtökohta, voidaan suuntaus tulkita myös selkeäksi ohjaukselliseksi näkökulmaksi, jossa ohjauksen ja hallinnan mekanismit kytetään systeemiseksi kokonaisuudeksi, kansalaisia unohtamatta. Singaporen e-palvelujen hallinnan mekanismin tavoite on siis selkeästi keskinäisriippuvuutta korostava: arvonluonnin ja integraation kautta koko systeemin tasolla, eli hallinnon, ihmisten ja yksityisen sektorin

kesken. (Baum & Mahizhnan 2015; Info-communications Development Authority of Singapore 2011).

6. Valtion ohjaus kompleksisessa maailmassa – pohdintoja tulevaisuuden mahdollisuuksista

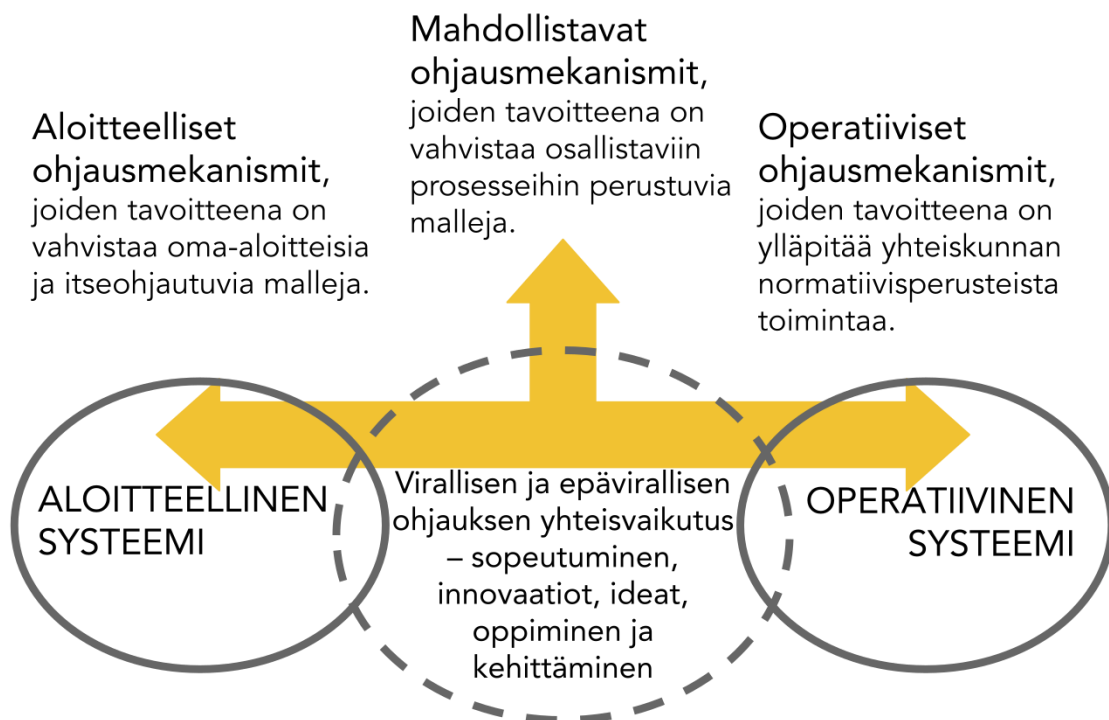
Kompleksisuus ja sen lisääntyminen ovat ilmiöitä, joita kannattaa pohtia valtionhallinnon ohjauksen tulevaisuuden näkökulmasta. Tässä kirjallisuuskatsauksessa on käsitelty kompleksisuuden sisältöä ja merkitystä, joten emme palaa näihin uudelleen. Toteamme kuitenkin, että ohjausmekanismien kannalta merkittäviä kompleksisuutta lisääviä tekijöitä ovat mm. yhteiskuntien, järjestelmien, organisaatioiden ja jopa yksilöiden vahva yhteenkietoutuminen ja keskinäisriippuvuus, joiden merkittäviä vaikuttimia ovat tietovirtojen jatkuva kasvu ja nopeus. Ohjauksen käytänteiden kannalta tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että eri tahojen tekemillä toimenpiteillä voi olla laajoja vaikutuksia toisten tahojen toimenpiteisiin. Toisin sanoin, se, millaisilla ohjausvaikuttimilla ohjataan esim. alueellisten yksiköiden toimintaa, vaikuttaa melko varmasti myös paikalliseen toimintaan.

Usein nykyiset ohjausmallit reagoivat yhteiskunnan kompleksisuuteen hierarkkisilla ohjauskeinoilla, joita ovat perinteiset lakeihin, normeihin ja resurssien allokointiin perustuvat ohjauskeinot. Perinteisten ohjausmekanismien liian vahva soveltaminen voi olla hankalaa ohjattavan yksikön kannalta, koska sen mahdollinen joustamattomuus vähentää ohjattavan yksikön mahdollisuutta sopeutua ympäristön kompleksisuuteen. Toisaalta ohjaajan rooli saattaa olla helpompi ja strukturoidumpi.

Sopeutumisella tarkoitetaan tässä kaikkea sellaista toimintaa, jossa laaja-alaisen virallisten ja epävirallisten vuorovaikutusprosessien ja verkostojen avulla mahdollistetaan organisaatioiden sopeutumista. Sopeutumista, joka vahvistaa uusien ideoiden, innovaatioiden ja oppimisen syntymistä ja kehittymistä. (Uhl-Bien & Arena 2017; Raisio, Puustinen & Vartiainen 2020). Tämä tarkoittaa esimerkiksi, että uudet ohjausmallit luodaan instituutioiden vuorovaikutuksessa sellaisiksi, että ne omalta osaltaan rohkaisevat ohjattavia yksiköitä toimimaan entistä paremmin kompleksisten ilmiöiden parissa. Voidaan jopa ajatella, että ohjauksen tarkoitus ei enää olisikaan ohjata konkreettisesti, vaan mahdollistaa systeemien, organisaatioiden ja jopa yksilöiden oman ymmärryksen mukainen toiminnan ja tavoitteiden saavuttamisen prosessi.

Kuviossa 4 on kuvattu ohjauksen systeeminen malli, joka nojaa ajatuksiin kompleksisessa maailmassa pärjäämisestä ja ohjauksen kehittämisestä mainittuun suuntaan. Kuvio koostuu kolmesta keskenään vuorovaikutuksessa olevasta systeemistä ja näiden toiminnan kautta muodostuvista ohjauksen mekanismeista.

Ohjaus kompleksisessa maailmassa



Kuvio 4. Ohjauksen systeeminen malli

Operatiivinen systeemi on osa yhteiskunnan kaikkien osa-alueiden toimintaa. Ohjauksen yhteydessä operatiivinen systeemi voidaan nähdä ilmiöksi, jossa kompleksisuuden ja pirullisten ongelmien esiintyminen on melko vähäistä. Tällöin ohjauksen parhaimpia keinoja ovat konkreettisten, osaksi jopa rutiininomaisten ohjaustoimien soveltaminen. Kyseessä ovat ohjauskeinot, jotka kytkeytyvät instituutioiden ja organisaatioiden perustehtäviin. **Operatiivisia ohjausmekanismeja** ovat nykyisinkin jo vahvasti käytössä olevat keinot, kuten normi-, strategia- resurssi- ja rekrytointiohjaus. Näitä voidaan kutsua, kompleksisuusjohtajuuden teoriaa mukailien, hallinnollisiksi ohjauskeinoiksi (Uhl-Bien, Marion & McKelvey 2007). Operatiiviset ohjausmekanismit sisältävät rutiininomaisen puolen, eli ne ovat enemmän kesyjen ongelmien ratkomista ohjaavia toimia.

Perinteisiä ohjauskeinoja voidaan soveltaa sekä monitasoisen hallinnan että monikeskuksisen hallinnan alueilla. *Monitasoisessa hallinnassa* korostuvat sekä vertikaaliset että horisontaaliset ohjaussuhteet. Tällöin vertikaalinen ohjaus on hierarkkista ja normiperusteista, kun taas horisontaalinen ohjaus hajautuu ”samantasoisten” yksikköjen kesken ja voi sisältää monia ”vertaisuuteen” perustuvia toimintatapoja. *Monikeskuksisessa hallinnassa* ohjausta sovelletaan yksiköihin, joissa on ainakin osaksi autonomista päätöksentekoa ja päällekkäistä vaikutusvaltaa. Tällöin ohjausmekanismit voivat nojata monikeskuksisten yksiköiden luontaiseen tapaan tehdä yhteistyötä, ratkaista konflikteja tai toimia keskinäisessä kilpailuasetelmassa. Nämä monikeskuksisen hallinnan elementit saattavat ruokkia ohjauksen tehoa.

Aloitteellinen systeemi viittaa yhteiskunnan eri tasojen omaehtoiseen, itseohjautuvaan ja epämuodolliseen toimintaan, jossa ponttimena on uuden tiedon, uusien taitojen ja tapojen kehittäminen sekä sopeutuminen pirullisiin ongelmiin. **Aloitteellinen ohjaus** voi näin ollen tarkoittaa mm. sitä, että esim. organisaatiot hyödyntävät omaa osaamistaan ja omia kyvykkyyksiään ohjauksen toteuttamisessa. Tällöin ohjauksesta muodostuu toimintatapa, joissa ohjausmekanismit eivät ole niin pysyviä kuin perinteiset ohjausmuodot, mutta niiden merkitys kulloiseenkin tilanteeseen sopivana on vahvempi.

Aloitteellisen systeemin ohjauksessa voidaan soveltaa hybridihallinnan ominaisuuksia, joissa perinteisiä ohjausmalleja täydennetään esimerkiksi itseohjautuvuuden ja itseorganisoitumisen elementeillä. Tällöin operatiivisen ohjauksen ja aloitteellisen ohjauksen on mahdollista toimia rinnakkain ja vuorovaikutuksessa. Aloitteellisessa ohjauksessa *itseorganisoituminen* ja *itseohjautuvuus* voivat olla toimivia välineitä. Itseorganisoitumiseen perustuva ohjaus voi tarkoittaa tilannetta, jossa ohjattavan yksikön toimesta ryhdytään toteuttamaan tarpeelliseksi katsottua ohjaavaa toimintaa. Itseorganisoituun ohjaukseen voidaan kytkeä myös ohjaavan tahon toimijat mukaan. *Itseohjautuvuuteen perustuva ohjaus* on vahvasti omaehtoista. Keskeisenä on halu soveltaa tarvittavia ja tiettyihin tilanteisiin kehitettyjä ohjauksen keinoja innovatiivisesti ja päämäärätietoisesti, ilman ohjaavan tahon roolia ja osallistumista. Merkittävä muutos aloitteelliseen ohjaukseen siirtymisessä on siinä, että ohjaus ja ohjaavat ”tahot” kulkevat ohjattavan rinnalla; pohtien, innovoiden ja tukien. *Tämä voi olla tulevaisuuden informaatio-ohjauksen malli 2.0.*

Kompleksisessa maailmassa operatiivisen systeemin ja aloitteellisen systeemin kytkös ei välttämättä toteudu, jos niiden keskinäinen vuorovaikutus ei toimi. Helposti voi käydä niin, että operatiivinen systeemi, normatiivisen perustansa myötä, vähentää aloitteellisen systeemin roolia. Tarvitaan tilaa, jossa operatiivinen ja aloitteellinen systeemi kiedotaan tiiviisti toisiinsa. Tämä tapahtuu sopeutumisenä (kuvion 4 keskimäinen systeeminen taso) erityisesti kompleksisen maailman vaateisiin. Tämä johtaa *mahdollistavan ohjauksen* kehittämiseen. Mahdollistava ohjaus edesauttaa virallisen ja epävirallisen ohjauksen tuottamien uusien mukautuvien ohjausmallien toteuttamista. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esim. metahallinnan ja riittävän kompleksisuuden lain periaatteiden soveltamista. Tällöin metahallinta tuo mahdollistavaan ohjaukseen ilmiölähtöisyyden, monialaisten tiimien toiminnan, koordinoinnin ja strategisen ajattelun. Riittävän kompleksisuuden laki puolestaan korostaa, että ohjauksen sisäisen kompleksisuuden tulisi vastata ohjattavan kohteen ympäristön kompleksisuutta.

Julkisella sektorilla korostetaan ilmiölähtöistä kehittämistä. Käsityksemme mukaan *ilmiölähtöisen ohjauksen* tulisi nojata näkemykseen ohjauksen kohteesta kokonaisuutena, mikä tarkoittaa ohjauksen tarpeiden ja tavoitteiden tunnistamista ja niihin sopivien ohjausmekanismien kehittämistä ja soveltamista. Tällöin ohjauksesta muotoutuu kokonaisvaltainen toimintakulttuuri, joka ottaa huomioon sen, miten ohjaus toimii, mutta erityisesti myös sen, miten ohjauksella päästään toivottaviin tuloksiin eri tyyppisissä ja eri sisältöisissä tilanteissa. Koska ilmiölähtöiseen toimintaan liittyy yhteisöllisyys ja yhteistyö olisi ohjaustakin kehitettävä myös tähän suuntaan. Käytännössä ilmiölähtöistä ohjausta voisi kehittää seuraavasti:

- 1) Kehitetään eri ohjausmallien (esim. säädökset, resurssit, reformit, politiikka) arvoperusteisuutta, sääntelyn rinnalle.
- 2) Kehitetään ohjausta entistä vahvemmin alueellisten tai organisatoristen tarpeiden mukaiseksi ja ottamalla huomioon tästä syntyvät eriävät tavoitteet.
- 3) Kehittämällä ohjausmekanismeja, jotka entistä vahvemmin ohjaavat toimintaan kansalaisten tarpeiden suuntaan

Kaikki edellä mainitut tarkoittavat holistista ohjausta, joka tarkastelee ilmiötä systeemisten kokonaisuuksien kontekstissa, eikä täten irrota ilmiötä erilleen niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat ilmiön toimintaan. Tällöin ohjaus voi myös fokusoitua joustavasti ilmiöihin, jotka eniten tarvitsevat ohjausta tai joihin ohjauksella on kaikkein parhaat edellytykset saavuttaa tavoitellut toimintatavat tai tulokset.

Älykkääseen erikoistumiseen pohjautuva ohjaus voi soveltaa kaikkia systeemisyiden malleja, mutta se, miten älykkään erikoistumisen periaatteita sisältävää ohjausta kohdennetaan, on merkittävää. Keskeistä on:

- 1) Alueiden erityisyyden ja kyvykkyyksien tunnistaminen
- 2) Ohjauksen kohdentaminen vahvimmin juuri niille alueille tai niihin toimiin, joissa alueellinen kehittyminen on parasta mahdollista.
- 3) Eräänlaisen klusteriajattelun soveltaminen ohjaukseen
- 4) Ohjauksen kohdentaminen sekä rakenteisiin että toiminnan sisältöihin.
- 5) Älykästä erikoistumista vahvistavan ohjaustoiminnan on hyvä olla enemmänkin kohdentavaa kuin yleistä.
- 6) Tarvitaan ohjausmekanismeja, jotka ymmärtävät erikoistumisen tavoitteet ja niiden mahdolliset heikkoudet ja vahvuudet.
- 7) Vaikka ohjauksella pyrittäisiin spesifien toimintojen edistämiseen ohjauksen avulla, voi ohjaus kuitenkin olla horisontaalista.

Kuviossa 4 esitetty *mahdollistava ohjaus* nojaa osallistavaan ohjaukseen. Mahdollistavassa ohjauksessa pyritään muokkaamaan olosuhteet sellaisiksi, että ohjattavan yksikön on mahdollista toimia luovasti, jakaa tietoa avoimesti sekä ratkoa esiin tuleviin haasteita esimerkiksi muutosten yhteydessä. Näin toimittaessa hierakkisia keinoja käyttävä ohjaus vähenee ja tilalle tulee ohjausta, joka perustuu asiantuntemukseen ja toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Mahdollistava ohjaus voi olla vastaus epävarmuuden hallitsemiseen, koska sen avulla voidaan esim. uudistusten eri ilmiöt nostaa keskusteluun.

Yksi mahdollistavan ohjauksen elementeistä on luottamus sekä ohjattavan yksikön että ohjaavan yksikön välillä. Lisäksi mahdollistava ohjaus nojaa kokeiluihin ja kollektiiviseen

toimintaan, joka kannustaa ohjauksen osapuolia etsimään parhaita tapoja toteuttaa hyvin toimivaa ohjausta. Samalla kun kannustaminen voimaannuttaa ryhmiä ja yksilöitä, se myös vahvistaa kollektiivista toimintaa ja yhteiskunnan sosiaalista pääomaa.

Keskeistä on:

- 1) Mahdollistava ohjaus voi toimia voimaannuttajana ja luottamuksen vahvistajana sekä tätä kautta sosiaalisen pääoman kehittäjänä
- 2) Deliberaatioon ja dialogiin pohjautuvien osallistavien ohjausmallien kehittäminen.
- 3) Osallistavia malleja voivat olla esim. erilaiset deliberatiiviset foorumit ja fasilitoidut ohjausmekanismit.
- 4) Osallistujien monipuolisuus on merkittävää
- 5) Osallistava ohjaus perustuu objektiiviseen tietoon ja vahvaan puntarointiin.

Tässä luvussa kuvattujen ohjauskeinojen valinnoissa on löydettävä sopusuhtaisuus eri systeemisten mallien välillä. Mikäli halutaan vierittää ohjausvoimaa operatiivisesta ohjauksesta aloitteelliseen tai mahdollistavaan ohjaukseen on ajoitus tärkeä. Jos operatiivinen ohjaus on aina ensimmäinen vaihtoehto voi käydä niin, että sekä aloitteellinen ohjaus, mutta erityisesti mahdollistava ohjaus jäävät näennäisiksi tulevaisuuden kuviksi, ilman ohjauskeinojen todellista kehittymistä.

Lähdeluettelo

Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413.

Alhadeff-Jones, M. (2008). Three generations of complexity. *Educational Philosophy and Theory*, 40(1), 66–82.

Aluehallintovirasto. (2020). Suunnittelu ja seuranta. Noudettu 2020-05-07 osoitteesta <https://www.avi.fi/web/avi/suunnittelu-ja-seuranta>.

Annala, M., Kaskinen, T., Seungho L., Leppänen, J., Mattila, K., Neuvonen, A., Nuutinen, J., Saarikoski, E. & Tarvainen, A. (2015). Design for Government – kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminta, julkaisu 7/2015.

Antikainen, R., Kangas, H-L., Alhola, K., Stenvall, J., Leponiemi, U., Pekkola, E., Rannisto, P-H. & Poskela, J. (2019). Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2019. Valtioneuvoston kanslia.

Antikainen, R., Alhola, K., Kangas, H-L., Stenvall, J., Leponiemi, U., Pekkola, E., Rannisto, P-H. & Poskela, J. (2018). Kunnianhimoa ja pitkäjänteisyyttä kokeilukulttuurin kehittämiseen. Policy Brief 34/2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

Ashby, W. Ross (2011). Variety, Constraint, And The Law Of Requisite Variety. Uudelleenjulkaisu (alkuperäinen 1968). *Emergence: Complexity and Organization* 13(1–2), 200–207.

Asheim, B., Smith, H. L. & Oughton, C. (2011). Regional innovation systems: Theory, empirics and policy. *Regional Studies* 45(7), 875-891.

Baum, S. & A. Mahizhnan (2015). Government-With-You: E-Government in Singapore. Public Affairs and Administration: Concepts, Methodologies, Tools and Applications.

Berg, A. (2012). Paperitiikereistä kokeiluyhteiskuntaan. Teoksessa T. Helne & T. Silvasti. (toim.) *Yhteyksien kirja – Etappeja ekososiaalisen hyvinvoinnin polulla*, (s. 158–166). Kelan tutkimusosasto: Helsinki.

Bingham, L.B., Nabatchi, T. & O’Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review* 65(5), 547–558.

Boisot, Max & McKelvey, Bill (2011). Complexity and Organization – Environment Relations: Revisiting Ashby's Law of Requisite Variety. Teoksessa *The SAGE Handbook of Complexity and Management*, toim. Peter Allen, Steve McGuire ja Bill McKelvey, 279–298. London: Sage.

- Bone, Z., J. Crockett & S. Hodge (2006). Deliberation forums: a pathway for public participation. Teoksessa R. J. Petheran & R. Johnson (toim.): *Practice change for sustainable communities: Exploring footprints, pathways and possibilities*. Beechworth: The Regional Institute Ltd, 1-16.
- Bruns, B. (2019). Practising Polycentric Governance. Teoksessa A. Thiel, W. A. Blomquist & D. E. Garrick (toim.), *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity* (s. 237–255). Cambridge University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74(4), 445–456.
- Cairney, P., Heikkilä, T. & Wood, M. (2019). *Making policy in a complex world*. Cambridge University Press.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Campbell, D. T. (1991). Methods for the experimenting society. *Evaluation Practice*, 12(3), 223-260. (Alun perin julkaistu 1971.)
- Campomori, F. & Caponio, T. (2017). Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 303–321.
- Carlisle, K. & Gruby, R. L. (2019). Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons. *Policy Studies Journal* 47(4), 927–952.
- Castelnuovo, W. & Sorrentino, M. (2018). Engaging with complexity in a public programme implementation. *Public Management Review*, 20(7), 1013–1031.
- Casti, John (2013). *X-Events and Social Processes: How Human Systems Collapse — and Are Reborn*. Issue Brief 51. The Asan Institute for policy studies.
- Conklin, J. (2006). *Dialogue mapping: Building Shared Understandings of Wicked Problems*. John Wiley & Sons: Chichester.
- Danken, T., Dribbisch, K., & Lange, A. (2016). Studying wicked problems forty years on: Towards a synthesis of a fragmented debate. *der moderne staat—dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 9(1), 15-33.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- De Toni, A. F. & De Zan G. (2016). The complexity dilemma: Three tips for dealing with complexity in organizations. *Emergence: Complexity and Organization* 18(3–4).

Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892–909.

Digi- ja väestötietovirasto. (2017). Suomi osana Euroopan unionia. Suomi.fi Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/suomi-osana-euroopan-unionia>.

Digi- ja väestötietovirasto. (2019). Kansalaisaloite. Noudettu 2020-04-01 osoitteesta <https://dvv.fi/kansalaisaloite>.

Digi- ja väestötietovirasto. (2020). Digi- ja väestötietovirasto. Noudettu 2020-04-29 osoitteesta <https://dvv.fi/digi-ja-vaestotietovirasto>.

Digi- ja väestötietovirasto. N.d. Näin julkinen hallinto toimii. Noudettu 2020-04-29 osoitteesta <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii>.

Dufva, M. (2020). Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162. Sitra.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinker, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3), 467–494.

Eduskunta. (2019). Eduskunta ja EU. 8/2019. Eduskunta.

Euroopan parlamentti. (2015). Lainsäädäntävalta. Tietoa parlamentista – Euroopan parlamentti. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/powers-and-procedures/legislative-powers>.

Euroopan unioni. (2020a). Eurooppa-neuvosto. Europa.eu. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_fi.

Euroopan unioni. (2020b). Euroopan komissio. Europa.eu. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_fi.

Eurooppa-neuvosto. (2020). Eurooppa-neuvoston jäsenet. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/fi/european-council/members/>.

Foray, D., David, P. A. & Hall, B. (2009). Smart Specialisation: The Concept. Knowledge Economics Policy Brief 9. Saatavissa: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf.

Frenken, K., Van Oort, F., & Verburg, T. (2007). Related variety, unrelated variety and regional economic growth. *Regional studies*, 41(5), 685-697.

- Gjaltema, J., Biesbroek, R. & Termeer, K. (2019). From government to governance...to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2019.1648697
- Goldstein, Jeffrey (2011). Requisite Variety and the Difference that Makes a Difference: An Introduction to W. Ross Ashby's "Variety, Constraint and Law of Requisite Variety". *Emergence: Complexity and Organization* 13(1–2), 190–199.
- Grint, K. (2010). Wicked problems and clumsy solutions: the role of leadership. In *The new public leadership challenge* (pp. 169-186). Palgrave Macmillan, London.
- Grudniewicz, A., Tenbenschel, T., Evans, J. M., Grey, C. S., Baker, G. R. & Wodchis, W. P. (2018). 'Complexity-compatible' policy for integrated care? Lessons from the implementation of Ontario's Health Links. *Social Science & Medicine* 198, 95–102.
- Gruening, G. (2011). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4(1), 1–25.
- Haahkola, K., Haukilahti, A., Harala, U., Lemmetty, A., Lumme, K., Vasala, J., Maijanen, A. & Pakkanen, M. (2018.) Parempia palveluita verkostomalleilla – Sote-järjestäjän työkalut (A. Haukilahti, toim.). Sitran selvityksiä 143. Sitra.
- Haapala, M. (2017). Tesoman hyvinvointipalvelut toteutetaan ensimmäisenä Suomessa allianssimallilla. Noudettu 2020-04-01 osoitteesta https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2017/10/23102017_9.html.
- Hallberg, P. & Martikainen, T. (2018). *Suomen valtiopolitiikan pitkä kaari*. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/verkkoteos/valtiopolitiikan-pitka-kaari/valtarakenteiden-historiallista-taustaa-1917.html>.
- Hansson, A-I. (2002). Selvitys sosiaali- ja terveystalouden ohjauksesta ja valvonnasta – Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Haukkala, T. (2019). The wicked problem of a low carbon energy transition. Structure, agency and framing in the multi-actor process of solar PV deployment in Finland. Doctoral Dissertations 65/2019. Aalto University School of Business, Department of Management Studies. Helsinki: Unigrafia.
- Haynes, A., Garvey, K., Davidson, S., & Milat, A. (2020). What can policy-makers get out of systems thinking? Policy partners' experiences of a systems-focused research collaboration in preventive health. *International Journal of Health Policy and Management*, 9(2), 65–76.
- van der Heijden, J. (2014). Experimentation in policy design: insights from the building sector. *Policy Sciences*, 47(3), 249-266.
- Heinämäki, L. (2012). Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Helsinki: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos, 75/2012.

Helsinki EU Office. (2020.) Helsinki EU Office. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://helsinki.eu/>.

Herranen, O. (2015). Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon tutkimus* 34(1), 27–42.

Hiironniemi, S. (2011). Saatteeksi. Teoksessa I. Karppi (toim.), J. Haatainen, T. K. Laine, E. Purho, J. Airaksinen, A. Haveri, I. Lumijärvi, L. Oulasvirta, J. Stenvall & J. Wallenius. *Hiljainen radikaali uudistus – Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010* (s. 9-10). Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Holkeri, K., Erkkilä, J., Kuuttiniemi, K., Siltanen, M. & Korpinen, P. (2012). Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosoajasta. Valtiovarainministeriön julkaisu ja 21/2012. Valtiovarainministeriö.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69(1), 3–19.

Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Hämäläinen, Timo J. (2015). Governance Solutions for Wicked Problems: Metropolitan Innovation Ecosystems as Frontrunners to Sustainable Well-Being. *Technology Innovation Management Review*, 5(10), 31–41.

Info-communications Development Authority of Singapore. (2011). E-Government Masterplan 2011-2015: Collaborative Government. Info-communications Development Authority of Singapore. Saatavilla: <https://www.tech.gov.sg/files/media/corporate-publications/2016/01/eGovBOOK1115.pdf>.

Jalonen, H., Laiho, H., & Lönnqvist, A. (2009). Onko tiedolla johtaminen saavuttamaton ihanne? *Hallinto* 2:2009. VM. 24-25.

Johnson, Jerker (2012). Towards Smart Specialisation in Ostrobothnia, Finland. Noudettu 2013–11–26 osoitteesta <http://www.obotnia.fi/en/binaryviewer.aspx?MediaID=7016>.

Josse, H. & Teisman, G. (2020). Employing complexity: complexification management for locked issues. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2019.1708435

Jordan, A., Wurzel, R.K.W. & Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies* 53(3), 477–496.

Juntunen, P. (2011). Lectio praecursoria : Politikointia ja reviiri-intressejä - puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksessa. *Hallinnon tutkimus* 30(1).

Karppi, I., Haatainen, J., Laine, T. K., Purho, E., Airaksinen, J., Haveri, A., Lumijärvi, I., Oulasvirta, L., Stenvall, J., & Wallenius, J. (2011). *Hiljainen radikaali uudistus* –
74

Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Karppi, I., Pihlajamaa, E., Haatainen, J., Haveri, A., Oulasvirta, L., Stenvall, J. (2010). Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi – Väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2010.

van Kersbergen, K. & van Waarden, F. (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.

Keskinen, V., Lahti, T., Niemi, I., Stjernberg, M. & Suolahti, I. (2017). Pormestaria valitsemassa – Vuoden 2017 kunnallisvaalit Helsingissä. Tutkimuskatsauksia 2017:1. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus- ja tilastot.

Kettunen, P., Sandberg, S. & Fredriksson, C. (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016. Valtioneuvoston kanslia.

Kirschke, S., Franke, C., Newig, J. & Borchardt, D. (2019). Clusters of water governance problems and their effects on policy delivery. *Policy and Society*, 38(2), 255–277,

Koppenjan, J., Karré, P. M. & Termeer, K. (2019). New Governance Arrangements. Towards Hybrids and Smarter Government. Teoksessa J. Koppenjan, P. M. Karré & K. Termeer (toim.), *Smart Hybridity: Potentials and Challenges of New Governance Arrangements* (s.11–28). Eleven International Publishing.

Koppenjan, J., Termeer, K. & Karré, P. M. (2019). Comparing New Hybrid Governance Arrangements: Better and Smarter? Teoksessa J. Koppenjan, P. M. Karré & K. Termeer (toim.), *Smart Hybridity: Potentials and Challenges of New Governance Arrangements* (s.135–158). Eleven International Publishing.

Kuntaliitto. (2017). Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Lehtonen, V-M. (2014). Henkilöstöjohtamisen keinot saavuttaa valtion budjettitalouden organisaatioissa kustannussäästöjä ja tuloksellisuutta henkilöstön arvo säilyttäen. Valtiovarainministeriö.

Leydesdorff, L. (2012). The triple helix, quadruple helix,..., and an N-tuple of helices: explanatory models for analyzing the knowledge-based economy? *Journal of the Knowledge Economy*, 3(1), 25–35.

Leydesdorff, L., & Zawdie, G. (2010). The triple helix perspective of innovation systems. *Technology Analysis & Strategic Management*, 22(7), 789–804.

- Lindell, J. (2017). Muutosjohtajuuden pirullinen puoli. *Acta Wasaensia* 375. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lundquist, L. (1987). Implementation steering: an actor-structure approach. Studentlitteratur AB.
- Lundquist, L. (1992). Förvaltning, stat och samhälle. Studentlitteratur AB.
- Lundström, N. (2015). Aluekehittämisen pirullinen peli. *Acta Wasaensia* 326. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lundström, N. & Mäenpää, A. (2017). Wicked game of smart specialization: a player's handbook. *European Planning Studies*, 25(8), 1357-1374.
- Lundström, N. & Mäenpää, A. (2020). Pirullisia ongelmia ja pirullisia pelejä - kuka pelaa ja millaista peliä? Teoksessa: P. Vartiainen & H. Raisio (toim.). Johtaminen kompleksisessä maailmassa : Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Gaudeamus
- Lundström, N. & Raisio, H. (2013). Kansalaisraadit aluekehittämisen pirullisissa peleissä. Deliberaation mahdollisuuksista muuttaa näkemyksiä alueen kehittämisestä. *Hallinnon tutkimus*, 32(3), 179-196.
- Lundström, N., Raisio, H., Vartiainen, P. & Lindell, J. (2016). Wicked games changing the storyline of urban planning. *Landscape and urban planning* 154, 20-28.
- McConnell, A. (2017). Rethinking Wicked Problems as Political Problems and Policy Problems. *Policy & Politics*, 46(1), 165-180. DOI: 10.1332/030557317X15072085902640
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill Book Company, New York .
- Mäenpää, A. (2020). The Challenges of Public Organisations in Coordinating Smart Specialisation and a Connectivity Model as One Solution. *Acta Wasaensia* 438. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Mäenpää, A. & Lundström, N. (2019). Entrepreneurial discovery processes through a wicked game approach: Civil society engagement as a possibility for exploration, Teoksessa: Å. Mariussen, S. Virkkala & T.M. Aasen (toim.) *The Entrepreneurial Discovery Process and Regional Development : New Knowledge Emergence, Conversion and Exploitation*, 74-91. Routledge.
- Mäenpää, A. & Teräs, J. (2018). In search of domains in smart specialisation: Case study of three Nordic regions. *European Journal of Spatial Development* 68, 1–20.
- Mäenpää, A. & Virkkala, S. (2019). The role of proximity in less-favoured regions: Smart experimentation between triple helix actors. Teoksessa I. Kristensen, A. Dubois & J. Teräs

(toim.). *Strategic Approaches to Regional Development: Smart Experimentation in Less-Favoured Regions*. Aabingdon: Routledge. 183–203.

Nabatchi, T. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration* 40(4), 376–399.

Nerg, P. (2018). Ohjauksen uudet tuulet – valtiovarainministeriön näkökulma hallinnon uudistumiseen. Palkeet-foorumi, 13.9.2018. Saatavilla: <https://www.palkeet.fi/media/sivujen-liitetiedostot/tapahtumien-materiaalit/palkeet-foorumi-2018/ohjauksen-uudet-tuulet-13.9.2018-paivi-nerg.pdf>.

Niiranen, V. & Keskimäki, I. (2019.) Valtionhallinto ja päätöksenteko – näkökulmia. *Yhteiskuntapolitiikka* 84(4), 467–472.

Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2), 278–297.

Nyholm, I., Haveri, A., Airaksinen, J., Tiihonen, S. & Stenvall, J. (2016). Julkisen hallinnon rakenne ja hallinnon tasot. Teoksessa I. Nyholm, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin, S. Tiihonen, *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 84–157). Tietosanoma: Helsinki.

O’Flynn, J. (2019). Hybrids: Smart, Dumb, Solution or Problem? Teoksessa J. Koppenjan, P. M. Karré & K. Termeer (toim.), *Smart Hybridity: Potentials and Challenges of New Governance Arrangements* (s.129–132). Eleven International Publishing.

Orsini, A. & Le Prestre P. (2019). Forum: Complex Systems and International Governance. Introduction. *International Studies Review*, viz005, <https://doi.org/10.1093/isr/viz005>

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review* 8(3), 377–387.

Pavy, E. (2020a). Euroopan parlamentti: suhteet kansallisiin parlamentteihin. Faktatietoja Euroopan unionista – Euroopan parlamentti. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/22/euroopan-parlamentti-suhteet-kansallisiin-parlamentteihin>.

Pavy, E. (2020b). Toissijaisuusperiaate. Faktatietoja Euroopan unionista – Euroopan parlamentti. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>.

Pekkola, E., Airaksinen, J., Nyholm, I. (2016). Julkinen hallinto järjestelmänä. Teoksessa I. Nyholm, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin, S. Tiihonen, *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 56-83). Helsinki: Tietosanoma.

Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.

Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.
Peters, B. G., & Tarpey, M. (2019). Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. *Policy and Society*, 38(2), 218-236.

Piattoni, S. (2015). Multi-level governance: Underplayed features, overblown expectations and missing linkages. *Critical Perspectives on International Public Sector Management*, 4, 321–342

Piipponen, S-L. (2018). Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017. Uutta kunnista 7/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Poskela, J., Kutinlahti, P., Hanhike, T., Martikainen, M., Urjankangas, H-M. (2015). Kokeileva kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 67/2015.

Prozen, J.-P. & Harris, D. J. (2010). *The Universe of Design: Horst Rittel's Theories of Design and Planning*. New York: Routledge.

Puustinen, A. & Jalonen, H. (2020). Kompleksisuusajattelu - ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa P. Vartiainen & H. Raisio (toim.) Johtaminen kompleksisessa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Gaudeamus. 15-36.

Raide-Jokeri. (2016). Raide-Jokeriin sovelletaan allianssimallia. Noudettu 2020-04-29 osoitteesta <https://raidejokeri.info/raide-jokeriin-sovelletaan-allianssimallia/>.

Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitra selvityksiä 139. Helsinki: Sitra.

Raisio, H., Puustinen, A. & Vartiainen, P. (2020). Kompleksisuusjohtajuus organisaation adaptiivisuuden mahdollistajana – tutkimuskohteena Opetushallitus. Teoksessa *Johtaminen kompleksisessa maailmassa: Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*, toim. P. Vartiainen & H. Raisio, s. 108–132. Helsinki: Gaudeamus.

Raisio, H. & Vartiainen, P. (2020). Oppeja kompleksisuuskuilun kaventamiseen. Teoksessa *Johtaminen kompleksisessa maailmassa: Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*, toim. P. Vartiainen & H. Raisio, s. 289–295. Helsinki: Gaudeamus.

Raitiotieallianssi. (N.d.). Näin rakennamme. Noudettu 2020-04-29 osoitteesta <https://raitiotieallianssi.fi/rakentaminen/nain-rakennamme/>.

Rask, M. & L. Karreinen (2020). Dialogi ja deliberaatio kompleksisuuden kimpussa. Teoksessa P. Vartiainen & H. Raisio (toim.). Johtaminen kompleksisessa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Helsinki: Gaudeamus 183-198

- Rask, M, H. Raisio & M. Jäske (2017). Deliberatiiviset kansalaisfoormit - kohti uusia avauksia Suomessa. *11 tärppiä demokratian tulevaisuudesta*. Helsinki: Sitra, -39.
- Richardson, K. A. (2008). Managing complex organizations: Complexity thinking and the science and art of management. *Emergence: Complexity & Organization*, 10(2).
- Rimpelä, M. (2017). Kokeilukulttuuri – vahvistuva värisävy kehittämisen kirjossa vai poliittista retoriikkaa? *Yhteiskuntapolitiikka* 82(2), 235–236.
- Ritchey, T. (2013). Wicked problems. *Acta morphologica generalis*, 2(1), 1–8.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International public management review*, 1(1), 1-19.
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist Governance. Teoksessa D. Levi-Faur. (toim.) *The Oxford Handbook of Governance* (s. 169–184). Oxford University Press: New York..
- Saukkonen, P. (2008). Valtionhallinto – johdanto. Teoksessa P. Saukkonen, T. Leikkonen & K. Paakkunainen. *Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja*. Helsingin yliopisto. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionihallinto/> (Alun perin julkaistu 2003.)
- Savolainen, R. (2009). Suomalainen virastolaitos. Teoksessa R. Savolainen (toim.), *Oma hallinto – kansakuntaa rakentamassa 1809-2009* (s. 176-207). Edita Publishing Oy.
- Sawyer, R. K. (2005). *Social Emergence. Societies as Complex Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, V. (2011). Governance and Complexity. Teoksessa D. Levi-Faur (toim.), *The Oxford Handbook of Governance* (s. 129–142). Oxford University Press.
- Sitra. (2018). Ilmiömäinen julkinen hallinto. Sitra työpaperi 31.8.2018.
- Sitra. (N.d.). Tulevaisuussanasto – Viheliäinen ongelma. Noudettu 2020-04-30 osoitteesta <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/viheliainen-ongelma/>.
- Sjöblom, S. (2011). *Den starka statens styrningsproblem*. Publikationer från projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (Språkon). Utvärderingsprogrammet Arttu: undersökningar nr. 13. Unigrafia.
- Skaburskis, A. (2008). The origin of “wicked problems”. *Planning Theory & Practice*, 9(2), 277-280.

Sørensen, E. & Bentzen, T. (2020). Public administrators in interactive democracy: a multi-paradigmatic approach. *Local Government Studies*, 46(1), 139–162.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2019). What Do We Talk About When We Talk About Hybrid Governance? Teoksessa J. Koppenjan, P. M. Karré & K. Termeer (toim.), *Smart Hybridity: Potentials and Challenges of New Governance Arrangements* (s. 123–128). Eleven International Publishing.

Stanford University (2006). The Triple Helix Concept. Noudettu 2013–11–20 osoitteesta http://triplehelix.stanford.edu/3helix_concept.

Stenvall, J. (2000). Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. *Acta Universitatis Tamperensis* 759. Tampere: Tampereen yliopisto.

Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). Manse mallillaan – Tampereen mallin arvointi ja palveluinnovaatiot. *Acta* 211. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Stenvall, J., af Ursin, K., Tiihonen, S., Nyholm, I., Airaksinen, J. (2016). Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Teoksessa I. Nyholm, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin, S. Tiihonen, *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 24-55). Helsinki: Tietosanoma.

Stephan, M., Marshall, G. & McGinnis, M. (2019). An Introduction to Polycentricity and Governance. Teoksessa A. Thiel, W. A. Blomquist & D. E. Garrick (toim.), *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity* (s. 21–44). Cambridge University Press.

Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817–837.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, 17–28.

Ståhle, P. (2004). Itseuudistumisen dynamiikka: Systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen perustana. Teoksessa M. Sotarauta & K.-J. Kosonen (Toim.). *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö: Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 222–255.

Suomen ympäristökeskus. (2019). Hinku-verkosto. [Hiilineutraalisuomi.fi](https://www.hiilineutraalisuomi.fi). Noudettu 2020-04-30 osoitteesta <https://www.hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Hinku>.

Teittinen, P. (2017). Entinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka: Poliittiset virkanimitykset rapauttavat yhteiskuntaa. Helsingin sanomat, 10.9.2017. Noudettu 2020-07-06 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005361765.html>.

Temmes, M. (2008a). Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa P. Saukkonen, T. Leikkonen & K. Paakkunainen. *Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja*. Helsingin yliopisto. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionihallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/> (Alun perin julkaistu 2003.)

- Temmes, M. (2008b). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon tutkimus*, 27(3), 69-79.
- Temmes, M. (2013). Suomalaisen hyvinvointivaltion post-NPM-haasteet. Teoksessa S. Ollila & H. Raisio (toim.), *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä – Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi* (s. 219-235). Vaasan yliopisto.
- Termeer, C. J., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy & Society*, 38(2), 167–179.
- Thiel, A., Blomquist, W.A. & Garrick, D.E. (2019). Introduction. Teoksessa A. Thiel, W. A. Blomquist & D. E. Garrick (toim.), *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity* (s. 1–17). Cambridge University Press.
- Tiihonen, S. (2009a.) Suomalainen hallitsemismalli – juuret ja kehitys. Teoksessa R. Savolainen (toim.), *Oma hallinto – kansakuntaa rakentamassa 1809-2009* (s. 10-37). Edita Publishing Oy.
- Tiihonen, S. (2009b.) Kohti uudenlaista hallintoa. Teoksessa R. Savolainen (toim.), *Oma hallinto – kansakuntaa rakentamassa 1809-2009* (s. 328–341). Edita Publishing Oy.
- Torfig, J., Sørensen, E. & 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.
- Turnbull, N., & Hoppe, R. (2019). Problematizing ‘wickedness’: a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, 38(2), 315–337.
- Turner, J. R. & Baker, R. M. (2019). Complexity Theory: An Overview with Potential Applications for the Social Sciences. *Systems*, 7(4). doi:10.3390/systems7010004
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2019). ELY-keskusten tulossopimukset 2020. Noudettu 2020-05-07 osoitteesta <https://tem.fi/ely-keskusten-tulossopimukset-2020>.
- Uhl-Bien, M., & Arena, M. (2017). Complexity leadership: Enabling people and organizations for adaptability. *Organizational Dynamics*, 46(1), 9–20.
- Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. *The leadership quarterly*, 18(4), 298-318.

Ulkoministeriö. (2018). Suomalainen edunvalvonta EU:ssa. Eurooppatiedostus.fi. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://eurooppatiedotus.fi/suomi-ja-eu/suomalainen-edunvalvonta-eussa/>.

Ulkoministeriö. (2019). EU-lakien suhde Suomen lakiin. Eurooppatiedostus.fi. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://eurooppatiedotus.fi/suomi-ja-eu/eu-lakien-suhde-suomen-lakiin/>.

Valkama, K. (2012). *Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen*. Acta Wasasensia 267. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Valtioneuvosto. (2018). Kansalaisraati tuo kuuluviin kansalaisen äänen kestävästä kehityksestä. Noudettu 2020-04-01 osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/kansalaisraati-tuo-kuuluviin-kansalaisen-aanen-kestavasta-kehityksesta.

Valtioneuvosto. (2019). Maakunta- ja sote-uudistuksen yleisesittely. Maakunta- ja sote-uudistus. Noudettu 2020-04-01 osoitteesta <https://vm.fi/web/alueuudistus-arkisto/uudistuksen-yleisesittely>.

Valtioneuvosto. (2020). Mikä sote-uudistus? Soteuudistus. Noudettu 2020-04-01 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/mika-sote-uudistus>.

Valtioneuvoston kanslia. (2007.) Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia. (2015.) Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtioneuvoston kanslia (2020). EU-asioiden käsittely. Noudettu 2020-04-24 osoitteesta <https://vnk.fi/fi/eu/eu-asioiden-kasittely>.

Valtiovarainministeriö (2005). Tulohjauksen käsikirja. M. Salminen. (toim.) Julkaisuja 2/2005. Helsinki: Edita Publishing.

Valtiovarainministeriö. (2010). Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana - hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. (2012). Käsikirja – Tulohjauksen hanke. Saatavilla: <https://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulohjauksen+k%C3%A4sikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulohjauksen+k%C3%A4sikirjan+tietokortit.pdf>.

Valtiovarainministeriö. (2014a). Päätöksistä muutoksiin – Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksat. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014. VM142:00/2013.

Valtiovarainministeriö. (2014b). Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 12/2014.

Valtiovarainministeriö. (2018). Valtionhallinto 1.1.2018. Noudettu 2020-04-1 osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/307549/Valtionhallinto+1.1.2018/488f13ad-54f1-4ff7-9a55-38a3eb4eef36/Valtionhallinto+1.1.2018.pdf>.

Valtiovarainministeriö. (2019a). Ohjausjärjestelmien kehittäminen. Noudettu 2020-03-31 osoitteesta https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ohjausjarjestelma.

Valtiovarainministeriö. (2019b). Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtionvarainministeriön julkaisuja 2019:18. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Oikeusministeriö, Sisäministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö, Ympäristöministeriö. (2016.) Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2016-2019 – Alueiden vahvuuksilla kestävä kasvua ja hyvinvointia.

Valtiovarainministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Oikeusministeriö, Sisäministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö, Ympäristöministeriö. (2020). Kestävä tulevaisuus tekemässä – ihmisten ja alueiden parhaaksi. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten strategia 2020-2023.

Vartiainen, P. (2005). Yhteistyön arvo julkisissa palveluissa. Palvelujärjestelmän laajuus ja rajalliset resurssit altistavat julkisen toiminnan kritiikille eriarvoisuudesta. Teoksessa R. Eskola (toim.) (2005). *Arvoilla hyvään hallintoon*. Vaasan yliopisto, Avoin yliopisto. Vaasa; Oy Fram Ab. 19-24.

Virkkala, S., Mäenpää, A., & Mariussen, Å. (2017). A connectivity model as a potential tool for smart specialization strategies. *European Planning Studies* 25(4), 661–679.

Virtanen, M. (2000). Normit ja informaatio-ohjaus. *Yhteiskuntapolitiikka* 65(5), 385-386.

Virtanen, T. (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Finland. Teoksessa N. Thijs & G. Hammerschmid (toim.) *The Public Administration in the EU 28* (s. 292-316). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Väylävirasto. (2018). Vt 12 Tampereen rantaväylä. Noudettu 2020-04-29 osoitteesta <https://vayla.fi/rantatunneli>.

Wilenius, Markku & Casti, John (2015). Seizing the X-events: The sixth K-wave and the shocks that may upend it. *Technological Forecasting & Social Change* 94, 335–349.

Yliaska, V. (2010). Hajautuiko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros (1983-1993). *Yhteiskuntapolitiikka* 75(4), 361-376.

Yliaska, V. (2015). New Public Management as a Response to the Crisis of the 1979s: The Case of Finland 1970-1990. *Contemporary European History*, 24(3), 435-459.

Ylikangas, H. (2009). Keskeiset kehityspiirteet virkamieseliitin rekrytoinnissa. Teoksessa R. Savolainen (toim.), *Oma hallinto – kansakuntaa rakentamassa 1809-2009* (s. 304-327). Edita Publishing Oy.

Yli-Villamo, H. & Petäjaniemi, P. (2013). Allianssimalli. *Rakentajain kalenteri* 97, 57–66.

Xiang, W. N. (2013). Working with wicked problems in socio-ecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation. *Landscape and Urban Planning*, (110), 1-4.

Virallislähteet

Laki aluehallintovirastoista 2009/896.

Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 2014/7.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 5/2008 vp.

Laki elinkeino- liikenne-, ja ympäristökeskuksista 2009/897.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 2009/1704.

Kuntalaki 2015/410.

Laki valtioneuvostosta 2003/175.

Perustuslaki 1999/731.

Valtioneuvoston ohjesääntö 2003/262.